



Työllistämisehto hankinnoissa

Selvitys nykytilasta, haasteista ja ratkaisuista

Owal Group Oy
Mikko Kesä Oy

2022

Sisällys

1. JOHDANTO.....	3
2. SELVITYKSEN KOHDE, KYSYMYKSET JA TOTEUTUS.....	4
2.1. TYÖLLISTÄMISEHTO ILMIÖNÄ	4
2.2. SELVITYKSEN KYSYMYKSET JA TOTEUTUSTAPA	6
3. TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTTÖ SUOMESSA	9
3.1 TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTTÖ VALTION JA SEURAKUNTIEN HANKINNOISSA	9
3.2. TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTTÖ KUNTIEN HANKINNOISSA	12
3.2. TYÖNANTAJIEN JA TYÖLLISTETTYJEN KOKEMUKSET TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTÖSTÄ	19
3.3. TYÖLLISTÄMISEHDON KOHDENTUMINEN, SEURANTA JA VAIKUTUKSET	22
4. KANSAINVÄLISET KOKEMUKSET	26
4.1. JOHDANTO	26
4.1. TEEMA 1: TYÖLLISTÄMISEHTO OSANA TYÖMARKKINOIDEN JÄRJESTÄYTYMISASTEEN LASKUSTA AIHEUTUVAN HAASTEEN RATKAISUA	29
4.2. TEEMA 2: KUNTIEN JOHTAMAA KEHITYSTÄ TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTÖSSÄ	32
4.3. TEEMA 3: TYÖLLISTÄMISEHDON LAAJA-ALAINEN KÄYTTÖ.....	41
5. KOHDATUT HAASTEET JA RATKAISUT.....	48
5.1. KOETUT HAASTEET	49
5.2. NÄKEMYKSET TARVITTAVISTA TOIMISTA	51
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET.....	54
6.1. JOHTOPÄÄTÖKSET	54
6.2. SUOSITUKSET TYÖLLISTÄMISEHDON LEVITTÄMISEN EDISTÄMISEKSI.....	60
LÄHTEET	64

1. Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2019 Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman eli Hankinta-Suomen yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa. Toimenpideohjelman puitteissa laadittiin koko Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia, joka julkaistiin syyskuussa 2020. Kansallinen julkisten hankintojen strategia annettiin myös 11.9.2019 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Julkisten hankintojen strategia koostuu kahdeksasta kehittämisen osa-alueesta eli strategisesta tahtotilasta ja 25:stä niitä konkretisoivasta tavoitteesta.

Strategiassa kehittämisen kärkinä ovat strateginen johtaminen ja hankintataitojen edistäminen. Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuuden arviointi tukevat strategista johtamista. Kehittämistyön keskiössä on toimivien ja laadukkaiden tuotteiden ja palveluiden hankkiminen siten, että kaikki osapuolet ovat osallisina prosessissa ja markkinat ovat elinvoimaiset. Julkisten hankintojen osana voidaan synnyttää myös innovaatioita. Edellä mainittujen osa-alueiden kehittämisen avulla voidaan saavuttaa taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.

Kansallisen julkisten hankintojen strategian toimeenpanoa varten perustettiin syksyn 2020 ja alkuvuoden 2021 aikana tahtotilojen mukaisesti kahdeksan kaikille avointa teemaryhmää. Yksi näistä kahdeksasta teemaryhmästä on sosiaalinen kestävyys. Teemaryhmä edistää strategian tahtotilaa, joka on: "Edistämme hankinnoilla sosiaalista- ja yhteiskuntavastuuta julkishallinnon sekä yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä." Kevään 2021 kehysriihessä hallituksen määrällisenä tavoitteena oli 3 000 henkilön työllistäminen julkisten hankintojen avulla.

Hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisohjelman tavoitteena on edistää ja lisätä hankinnoilla työllistämisen toimintamallin käyttöä koko julkisella sektorilla julkisissa hankinnoissa. Mallia kehitetään ja levitetään valtakunnallisen koordinaattorin johdolla, ja toimintamallia otetaan käyttöön alueellisissa hankkeissa. Ohjelmassa tarjotaan muun muassa osaamista kehittäviä foorumeita ja levitetään tietoa onnistuneista toimintamalleista ja käytännöistä. Lisäksi vauhdittamisohjelma kehittää työllistyvien henkilöiden määrällisen seurannan toimia ja valvontaan liittyviä välittömiä toimia tietojen välittämisessä.

Vauhdittamisohjelma on työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämä, ja sitä toteutetaan yhdessä Kuntaliiton kanssa. Ohjelma puolestaan liittyy valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton asettaman Hankinta-Suomen puitteissa laadittuun julkisten hankintojen strategian toimeenpanoon.

Selvityksen tavoitteena on tukea vauhdittamisohjelman tavoitteiden edistämistä ja vetää yhteen kansallisia ja EU-maiden kokemuksia ja käytänteitä työllistämisehdon käyttämisestä julkisissa hankinnoissa. Selvitys antaa vastauksia kolmeen pääkysymykseen:

- Mitkä ovat käytännön haasteet ja ratkaisumallit julkisten hankintojen työllistämisehdon käytön lisäämiseksi?
- Mitkä ovat työllistämisehdon käytön vaikutukset työllisyyteen Suomessa ja EU-maissa?
- Miten EU-maiden kokemukset työllistämisehdon käytöstä soveltuvat suomalaiseen toimintaympäristöön?

Selvityksen toisessa luvussa kuvataan työllistämisehtoa ilmiönä, selvityksen kysymykset yksityiskohtaisemmin ja toteutustapa. Luvussa kolme kuvataan havaintoja Suomen osalta. Luvussa neljä kuvataan sellaisten EU-maiden kokemuksia, joissa sosiaalisten kriteerien käyttäminen osana hankintoja on ollut selvemmin esillä ja kehittämisen agendalla. Luvussa viisi vedetään yhteen haastattelussa esiin nousseita koettuja haasteita ja esitettyjä ratkaisuja. Luvut kolmesta viiteen ovat havaintoja selvityksestä ja sisältävät myös haastateltujen tahojen näkemyksiä. Näissä kuvastuu osittain myös ilmiön uutuus ja työllistämisehdon ja sen mahdollisuuksien tosiasiallisesti vähäinen tunnettuus. Luvussa kuusi esitetään selvityksen toteuttajien johtopäätöksiä ja suosituksia lähtökohtana työllistämisehdon käytön laajentaminen.

2. Selvityksen kohde, kysymykset ja toteutus

2.1. Työllistämisehto ilmiönä

Työllistämisehdolla tarkoitetaan julkisissa hankinnoissa tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen sisällytettyä erityisehtoa, joka velvoittaa sopimusosapuolia työllistämään vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevia henkilöitä. Esimerkiksi osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät, vammaiset, maahanmuuttajat ja nuoret kuuluvat tähän ryhmään. Ehtoa voidaan hyödyntää eri tavoin, esimerkiksi työkokeiluun, työssäoppimiseen tai työharjoitteluun, palkkasuhteeseen työllistämiseen tai oppisopimustyöllistämiseen. (THL 2016.)

Suomessa työllistämisehdon käyttöä hankinnoissa on edistetty käytännön tasolla muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimissa kansallisissa projekteissa, kuten Hankinnoista Duunia! (Handu-hanke 2015–2017) sekä Sosiaalisia innovaatioita ja työtä julkisilla hankinnoilla (SIEPP-hanke 2017–2020). Hankkeissa erityisesti suuret kaupungit (mm. Helsinki ja Vantaa) osallistuivat pilotointiin. SIEPP-hankkeessa tehtiin myös tiivistä yhteistyötä Ruotsin hankintaviranomaisen (Upphandlingsmyndigheten) ja ruotsalaisten kaupunkien kanssa sekä tutustuttiin laajemmin eurooppalaisiin esimerkkeihin. Jonkin verran hankkeissa tehtiin myös selvitystyötä muun muassa vaikuttavuuden ja talousvaikutusten arvioinnissa. Jotkin kaupungit ovat tehneet myös omia selvityksiään esimerkiksi palveluntarjoajien kokemuksista. Kansallista kattavaa perusselvitystä aihepiiristä ei kuitenkaan ole saatavilla. Myös eurooppalaisella tasolla hankinnoilla työllistamisestä ("Social clauses in Public Procurement") saatava tieto keskittyy toistaiseksi empiirisiin kokemuksiin ja hyvien käytäntöjen levittämiseen.

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2016, ja lait astuivat voimaan vuoden 2017 alusta. Taustalla vaikuttivat uudet EU-direktiivit, jotka uudistivat hankintoja koskevan EU-säätelyn lähes kokonaan. Direktiivit olisi tullut saattaa kansallisesti täytäntöön 18. huhtikuuta 2016 mennessä eräin poikkeuksin, mutta Suomessa direktiivien implementointi viivästyi. (Eduskunta 2017.)

Vuoden 2017 lakiuudistuksen myötä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa on yleistynyt. Ennen lakiuudistusta voimassa olleet säännöt eivät antaneet hankintayksiköille riittävää varmuutta hankintaprosessin yhteiskunnallisten näkökohtien konkreettiseen arviointiin. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän työllistäminen hankinnalla jäi aiemmassa laissa vaille kannanottoja. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 19–20.)

Euroopan komission julkaiseman oppaan (Sosiaalinen ostaminen, Opas sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa, 2021) mukaan sosiaalisesti vastuullisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintatoimia, joissa otetaan huomioon yksi tai useampi seuraavista sosiaalisista näkökohdista:

- työllisyysmahdollisuudet
- sosiaalisten oikeuksien ja työoikeuksien noudattaminen
- yhdenvertaiset mahdollisuudet
- kaikille sopiva suunnittelu, jossa otetaan huomioon kestävyysperusteet ja eettistä kauppaa koskevat kysymykset
- sosiaalinen osallisuus mukaan lukien vammaiset henkilöt
- Euroopan unionin perussopimuksella ja hankintadirektiiveillä vahvistettujen periaatteiden noudattaminen
- ihmisarvoinen työ sekä
- laajempi yritysten yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen.

Lisäksi hankintalain esitöissä on mainittu valtioneuvoston kaksi periaatepäätöstä:

- Valtioneuvoston periaatepäätös uusien ja kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen ja Cleantech-ratkaisujen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013, ja
- Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012.

Periaatepäätöksessä todetaan, että sosiaalisesti vastuullisissa hankinnoissa toimittajan on noudatettava kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, kuten Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksia, Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimusta, vähimmäispalkkoja ja työaikoja koskevaa tuotantomaa lainsäädäntöä sekä yleisiä ympäristö-, terveys- ja turvallisuusvaatimuksia.

Sekä ympäristö- että sosiaalisten näkökohtien huomioiminen hankinnoissa on lakiuudistuksesta huolimatta vain suositus, ei velvollisuus. Ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten velvoitteiden rikkominen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen, on kuitenkin yksi lain 10 luvussa säädetyistä harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista. Osa työoikeudellisten velvoitteiden rikkomuksista kuuluu pakollisiin poissulkemisperusteisiin. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 19–20.)

Selvityksen kohteena on varsin uusi toimintamalli. Tämän vuoksi se ei välttämättä ole kovin monelle tuttu, ja tässä selvityksessä peilataan työllistämisehdosta kertyneitä kokemuksia selvityksen kysymyksiä vasten.

2.2. Selvityksen kysymykset ja toteutustapa

Selvitykseen on liittynyt laaja joukko erilaisia kysymyksiä ja näkökulmia. Tarkastelua on toteutettu työvoimapolitiittisesta, hankintajuridisesta sekä eri osapuolten (tilaaja, toimittaja, hankinnoilla työllistettävä henkilö) näkökulmista. Keskeisiä kysymyskokonaisuuksia ovat olleet:

1. Mitkä ovat käytännön haasteet ja ratkaisumallit julkisten hankintojen työllistämisehdon käytön lisäämiseksi?
2. Mitkä ovat sen vaikutukset työllisyyteen Suomessa ja EU-maissa, mikä on selvityksen aikana käytännössä kehystetty siihen, kuinka laajaa ja vakiintunutta työllistämisehdon käyttö on?
3. Miten EU-maiden kokemukset työllistämisehdon käytöstä soveltuvat suomalaiseen toimintaympäristöön?

Tämän lisäksi selvitykseen on liittynyt näiden kysymysten alle laaja joukko tilaajan esittämiä kysymyksiä, joita jokaista on tarkasteltu eri näkökulmista.

Käytännön haasteet ja ratkaisumallit työllistämisehdon käytössä:

- Tietosuojalainsäädännön vaikutus ja soveltaminen (GDPR ja kansallinen lainsäädäntö) henkilötietojen luovuttamiseen ja tallentamiseen sekä sopimuksien valvontaan ja seurantaan hankinnoilla työllistämisen prosessin eri vaiheissa
- Suurimmat haasteet toiminnan juurtumiselle eli työllistämisehdon laajan käytön vakiinnuttamiselle sekä konkreettiset ratkaisut niihin
- Vastauksia Suomessa esiin nouseviin yleisimpiin haasteisiin; muun muassa vaikutukset 1) kilpailun määrään; 2) hankinnan kohteen laatuun tai hintatasoon; 3) pk-yritysten asemaan ja 4) yritysten tehokkuuteen
- Millaisia teknisiä ratkaisuja on työllistämisehdon käytössä, esimerkiksi laskentamallit ja seurantajärjestelmät?
- Työnantajien kokemukset hankinnoilla työllistämisestä; miten työllistämisehto vaikuttaa halukkuuteen osallistua tarjouskilpailuun? Mitkä seikat ovat auttaneet yritystä voittamaan julkisten hankintojen kilpailutuksia, joissa on käytetty työllistämisehtoa?
- Miten työllistämisehto on käytännössä toteutettu? Entä miten mahdollisten syrjäyttämistä vaikutusten selvittäminen on toteutettu?

Työllistämisehdon käytön vaikutukset työllistymiseen:

- Kuinka yleistä ja vakiintunutta työllistämisehdon käyttö on?
- Miten työllistämisehto on kohdentunut: käytetäänkö työllistämisehdossa työsuhteessa tapahtuvaa työllistämistä vai myös ei-työsuhteisia työmahdollisuuksia, esimerkiksi työkoekilua, erityisoppilaitoksille tarjottavia ei-työsuhteisia työmahdollisuuksia ja koulutus sopimuksia tms.?
 - o Miten työllistämisehdossa huomioidaan esimerkiksi ikä, koulutus, työttömyyden kesto?

- Kokemukset hankinnoilla työllistämisen vaikuttavuuden mallintamisesta ja tutkimisesta: esimerkiksi työllistyneiden henkilöiden työllistymisen jatko, eli vaikuttaako hankinnoilla työllistämisen kautta saatu työmahdollisuus pidemmällä aikavälillä henkilön työllistymiseen ja miten asiaa seurataan.

Työvoimapolitiittinen vaikuttavuus rajattiin alkuvaiheessa tarkastelun ulkopuolelle, sillä lähtökohtaisesti tiedossa oli, että työllistämisehdon käyttö ei ole niin merkittävää, että tällaista analyysiä voitaisiin rakentaa. Työvoimapolitiittisen vaikuttavuuden ja erilaisten vaikuttavuuden osatekijöiden (kuten substituutiovaikutusten) tarkastelu oli kuitenkin välillisesti läsnä esimerkiksi avainhenkilöhaastatteluisissa. Tarkoitus oli muun muassa selvittää, kuinka tiedostettua työllisyyspolitiittisten vaikutusten arviointi on.

Useiden selvityskysymysten kohdalla havaittiin, että työllistämisehdon käyttö on EU-tasolla siinä määrin pisteittäistä tai kuntakohtaista, ettei kovinkaan moneen näistä kysymyksistä löydy vielä sellaisia vastauksia kuin olisi toivottu. Tämän vuoksi useissa kohdin on pyritty nostamaan esiin näihin kysymyksiin liittyviä havaintoja kotimaisista esimerkeistä sekä nostamaan esiin eräiden EU-maiden kiinnostavia käytäntöjä tai näkökulmia työllistämisehdon käyttöön. Maat valittiin asiantuntijahaastattelujen ja kartoitusten perusteella. Kartoituksen yhteydessä toteutettiin kaksi haastattelua Alankomaihin sekä haastattelut Saksaan, Itävaltaan, Ruotsiin ja sähköpostihaastattelu Espanjaan.

Selvitys toteutettiin syys–marraskuun 2021 aikana. Selvityksessä toteutettiin katsaus kansainvälisiin esimerkkeihin työllistämisehdon käytöstä ja valituista EU-maista. Näihin liittyi asiakirja-analyysi, tietopyyntöjä sekä osassa maita haastatteluja. Kansainvälisiin haastatteluihin viitataan lähdeluettelossa silloin, kun niiden kautta on löytynyt merkittäviä tietopyyntöjä.

Valtionhallinnon osalta haastateltiin kahta henkilöä työ- ja elinkeinoministeriöstä, kolmea henkilöä valtioneuvoston kansliasta ja 11 henkilöä valtion virastojen hankintavastaavista, keskitetyistä hankintatoiminnoista tai hankintoja tutkineista ja kehittäneistä organisaatioista. Tämän lisäksi toteutettiin ELY-keskuksille sähköinen tietopyyntö, johon saatiin vastauksia yhdestätoista ELY-keskuksesta. Lisäksi kolmea ELY-keskuksen henkilöä haastateltiin verkkohaastatteluna. Selvityksessä toteutettiin verkkoryhmähaastattelu TE-toimistojen edustajille, jotka ovat mukana Hankinnoilla työllistämisen vauhdittajien yhteyshenkilöverkostossa. Lisäksi toteutettiin validoiva verkkokeskustelu, johon osallistuivat vauhdittamisryhmän projektipäällikkö, valtiovarainministeriön edustaja ja kuntien edustajat Helsingistä, Tampereelta ja Järvenpäästä.

Kuntien edustajia haastateltiin kymmenen. Kuntahaastattelut valittiin niistä kunnista, joissa hankintaehdon käyttö on vakiintuneempaa. Haastattelut edustavat hankintaehdon soveltamista eri näkökulmista: hankintatoimea, työllisyys- ja elinkeinovastaavia sekä palveluiden järjestäjä-/tilaajayksiköitä. Lisäksi hyödynnettiin Kuntaliiton vauhdittamisohjelman keväällä 2021 tekemän julkaisemattoman kyselyn tuloksia. Kyselyyn työllistämisehdon käytöstä, käyttömahdollisuuksista ja kehittämistarpeista vastasi yhteensä 71 kuntavastaajaa. Kunnilta ja Kuntaliitolta saatiin myös muuta materiaalia, kuten prosessi- ja hankintaehdon kriteerien kuvauksia, hankintaehdon käytöstä selvityksen tarpeisiin. Raportissa myöhemmin käytetään termiä "vauhdittajat", jolla tarkoitetaan kuntiin vauhdittamisohjelman myötävaikutuksella nimettyjä työllistämisehdon käytön laajentamisen vastuuhenkilöitä. Tätä verkostoa hyödynnettiin muun muassa tietopyynnöissä ja -täsmennyk-

sisä ja palveluntuottajien kontaktirekistereissä. Työn lopuksi järjestettiin myös tulosten validointityöpaja, johon osallistuivat kolmen kaupungin vauhdittajat. Vauhdittajia ei kuitenkaan varsinaisesti haastateltu kuntahaastattelujen osana.

Työnantajien kokemukset työllistämisehdon soveltamisesta perustuvat Tampereen kaupungin palveluntuottajien kokemuksista työllistämisehdon käytöstä julkisissa hankinnoissa tehtyyn selvitykseen, tähän selvitykseen perustuviin täydentäviin haastatteluihin neljässä eri kaupungissa sekä havainnointiin työnantajien esittelyistä Kuntaliiton verkkoseminaarissa *"Työllistämisehdosta vastuullisuutta – palveluntuottajien kokemuksia"*. Tampereen selvityksessä haastateltiin yhteensä 28 henkilöä, jotka edustivat 21 eri palveluntuottajaa. Täydentäviä haastatteluja eri kuntien palveluntuottajien edustajien kanssa kertyi 11 kappaletta eri palvelusektoreilta. Lisäksi tehtiin kaksi työllistettyjen henkilöiden haastattelua, jotka täydentävät palveluntuottaja-/työnantajanäkökulmaa.

Selvityksen alustavia tuloksia on käsitelty valtionvarainministeriön, vauhdittamishankkeen projektipäällikön ja niin kutsuttujen vauhdittajakuntien kanssa. Lisäksi selvitykseen on liittynyt työllistämisehtoa koskevien aiempien raporttien sekä työllistämisehtoon liittyvien esitysaineistojen ja hankintadokumenttien analyysiä ja yhteenvetoa.

3. Työllistämisehdon käyttö Suomessa

3.1 Työllistämisehdon käyttö valtion ja seurakuntien hankinnoissa

Keskeiset havainnot:

- Valtion ja seurakuntien hankinnoissa työllistämisehdon käyttö rajautuu yksittäisiin kokeiluihin
 - Tietopohjaa työllistämisehdon käyttöön koetaan olevan vielä vähän
 - Työllistämisehdon käytön katsotaan edellyttävän asenteiden muokkausta, tiedon lisäämistä ja osaamisen kehittämistä valtion hankkijoille
 - Näkemysten mukaan työllistämisehto tulisi nähdä osana laajempaa vastuullisten hankintojen strategista kehittämistä
-

Valtion osalta selvityksessä haastateltiin työ- ja elinkeinoministeriötä sekä valtioneuvoston kansliaa ja eri sektorien suurempia hankintayksiköitä. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt hallituskauden loppuun asti kestävä hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisen ohjelman, jossa tavoitteena on lisätä toimintamallin käyttöä erityisesti kuntien hankinnoissa. Selvityshetkellä TE-hallinto on myöntänyt työvoimapolitiittisia avustuksia hankinnoilla työllistämisen edistämiseen eri alueilla. Näiden alueellisten pilottien tarkoituksena on ensisijaisesti levittää, jalkauttaa ja vakiinnuttaa hankinnoilla työllistämisen toimintamallia siihen soveltuvissa kunnan hankinnoissa. Hankkeet toteutetaan työllisyyspoliittisella avustuksella. Kahdella hakukierroksella käynnistettiin yhteensä kahdeksan hanketta. Tämän lisäksi rakennerahastorahoituksen kautta on odotettavissa lisää hankkeita. Työ- ja elinkeinohallinnon alueella työllistämisehdon käyttöön kiinnitetään huomiota ELY-keskusten ohjauksessa. Tämän lisäksi valtio panostaa levittämishojelman kautta osaamisen kehittämiseen ja tiedon levittämiseen.

Valtionhallinnossa kaikki ministeriöt ovat sitoutuneet toteuttamaan kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteet omassa ja hallinnonalansa toiminnassa. Tätä tukemaan käynnistettiin tammikuussa 2021 kaksiosainen TOIMI-projekti. TOIMI-projektin ensimmäisen osion toimenpiteet keväällä 2021 kohdistuivat kaikkiin ministeriöihin. Projektissa tuettiin ministeriöitä niiden omien, kansallisen hankintastrategiansa toimeenpanoa koskevien toimintasuunnitelmien laatimisessa. Toimintasuunnitelmien laadinnassa hyödynnettiin ministeriöiden olemassa olevaa nykytilatietoa hankintatoiminnasta. Ministeriöt saivat kevään aikana tietoa hankintojen strategisen johtamisen merkityksestä ja kansallisen hankintastrategian tavoitteista. Projektin työpajoissa pureuduttiin nykytilan selvittämisen lisäksi omien tavoitteiden muotoiluun sekä toimenpiteiden ja mittareiden suunnitteluun. Tämän tiedon avulla keskeiset hankintatoimintaa ja hankintoja koskevat tavoitteet saatiin kytketyksi osaksi ministeriöiden toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulosohtajasta. TOIMI-projektin ensimmäisen osan toimeksiantaja oli valtiovarainministeriö. Kestävien ja

innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO oli kokonaisuuden toteuttaja yhdessä valtioneuvoston kanslian ja Valtiokonttorin kanssa. KEINOsta työhön osallistuvat Motiva Oy, Hansel Oy, VTT ja SYKE. TOIMI 2 -projekti käynnistyi syksyn aikana valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisestä toimeksiannosta. TOIMI 2 -projektissa ministeriöiden alaiset kirjanpitoyksiköt laativat omat toimintasuunnitelmansa kansallisen hankintastrategian toimeenpanosta. Useat haastatelluista nostivatkin esiin, että työllistämisehdon tai muiden vastuullisten hankintojen tavat nousivat oman pohdinnan aiheeksi juuri TOIMI-työn työpajoissa.

Selvityksessä lähetettiin tietopyyntö kaikkien ELY-keskusten kirjaamoihin, joista tietopyyntöä pyydettiin välittämään elinvoima-, ympäristö- ja liikennevastualueiden johdolle. Tietopyyntöön saatiin vastaukset 11 ELY-keskukselta ja tämän jälkeen täydentäviä vastauksia vielä kahdelta ELY-keskukselta. Kolme ELY-keskusten edustajaa haastateltiin työllistämisehtoon liittyen tilanteessa, jossa ehdon käyttöä oli aktiivisesti suunniteltu, joskaan ei sovellettu.

Tietopyynnön yhteydessä annetuista avovastauksista kävi ilmi, että ehto sinänsä tunnetaan ELY-keskuksissa kohtuullisen hyvin, mutta lisätietoa työllistämisehdon käytön mahdollisuuksista ja hyvistä soveltamiskohteista kaivataan.

- *"Lisää taustatietoa ja erityisesti tietoa ja opastusta miten ehto käytännössä on käytetty ja voi käyttää. Tietoa kokemuksista, miten ko. ehto on toiminut ja kuinka hyvin se on vastannut tarkoitustaan."*

ELY-keskusten kommentit siihen, miksi työllistämisehto ei ole vielä ollut käytössä, liittyivät tietämykseen ja osaamiseen erilaisten vaihtoehtojen puutteesta, seurannan vastuun haasteisiin tai siihen, että niiden mielestä työllistämisehtoa ei voi toimivasti soveltaa tiettyihin hankittuihin asiantuntijapalveluihin, joissa osaamiskriteerit ovat erittäin tarkkoja. Toisaalta työllistämisehdon käyttö on jäänyt monien muiden hankintojen kehittämisen tavoitteiden jalkoihin. Työllisyyspalveluiden tueksi hankituissa koulutuspalveluissa korostetaan tiettyjä osaamisvaatimuksia, ja palveluntarjoajat ovat hyvin pieniä. Tällöin hankkijat eivät koe, että työllistämisehto sopisi juuri näihin hankintoihin.

- Työllistämisehdon kriteeristön pohjaksi ei ole olemassa riittävästi käyttökelpoista tietoa erilaisten ehtojen laatimiseksi. Palvelumarkkinoiden näkökulmasta tulisi myös käydä ennakkoon keskustelua uusien ehtojen käyttöönottamisesta.
- Työllistämisehdon käyttäminen olisi keinotekoisia. Hankittavien palveluiden osalta on tärkeää huomioida vähimmäisvaatimukset, henkilöresurssien osaaminen ynnä muut tekijät, joiden myötä työllistämisehto ei olisi luonteva ratkaisu.
- Toistaiseksi ei ole ollut hankintoja, joihin työllistämisehtoa olisi voinut käyttää. Ehto ei sovellu koulutusten hankintaan, ja monet palveluntuottajat ovat pieniä. Kokeilemme sitä mahdollisesti tulevaisuudessa, jos/kun tulee sopiva hankinta.

Haastattelujen perusteella voi todeta, että ELY-keskuksissa työllistämisehdon käyttöä suunnitellaan. Parhaillaan pohditaan sitä, missä elinvoima-vastualueen hankinnoissa työllistämisehtoa voitaisiin käyttää. Sen käytön arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa.

Haastatteluissa tuodaan esiin, että työllistämisehtoon ei välttämättä sinällään liity itsessään sellaisia rakenteellisia haasteita, jotka estäisivät sen käyttöä. Käyttöä rajoittavat kolme erityyppistä asiaa: 1) tiedon puute, 2) työllistämisehdon "kilpailu" muiden hankintamenetelmien kanssa ja 3)

hankintojen kehittäminen painottaen muita teemoja (kuten tulos- ja vaikuttavuusperusteisuutta, hiilineutraaliutta tms.).

Haastatteluissa korostettiin sitä, että työllistämisehdon tarkastelu ”yksinään” on hankintayksiköiden näkökulmasta haasteellista ja että hankintojen suunnittelussa tulee hankintaa väistämättä katsoa laaja-alaisemmin siitä näkökulmasta, että mikä vastuullisten hankintojen käsitteen alle soveltuvista asioista sopii kulloisiinkin hankintoihin.

Sopimusten valvonnan ja työllistämisehdon toteutumisen seurannan haasteet tunnistettiin haastatteluissa. Silloin kun työllistämisehdon piirissä oleva palveluntuottaja saisi työvoimaa työvoimaviranomaiselta, olisi tällainen sopimus valvottavissa.

Muilta osin katsottiin, että henkilötasolla sopimusehdon toteutumista ei voitaisi seurata. Tällöin sopimusten valvonnassa parhaiten toimisivat normaalit sopimuseurannan käytännöt, kuten toteutumisen raportointi ja sopimuksen seurantaneuvottelut tai katselmuksset, eikä henkilötasolle ulottuvaa valvontaa nähty tarpeelliseksi tilaajan puolesta. Mikäli henkilötasolle ulottuvaa vaikuttavuutta haluttaisiin selvittää, tulisi siihen kohdistaa tutkimuspanosta joko hankinnan yhteydessä tai laajemmin yhteiskunnassa.

TE-toimistojen näkemyksiä kartoitettiin verkkoryhmähaastattelulla. TE-toimistoista vain harvalla on vielä tosiasiallista kokemusta työllistämisehdon soveltamisesta tai näkymää siihen. Kokemukset pohjautuvat selvityksen laadintahetkellä käynnistyneisiin hankkeisiin tai aiempien kehittämishankkeiden kautta syntyneisiin kokemuksiin. TE-palvelujen näkökulmasta työllistämisehdon käyttö nähdään periaatteessa hyödyllisenä ja potentiaalisena instrumenttina osana hankintaa. Työllistämisehdon kohdentamisen osalta kiinnitetään huomiota siihen, että ehtojen kohdentamista kannattaa suhteuttaa aina kulloinkin vallitsevaan työmarkkinatilanteeseen. Työllistämisehdon levittäminen vaatiikin jatkuvaa asennemuokkausta ja lähtemistä liikkeelle helpoista tai tutuista malleista. Hyvien käytäntöjen jakamisen tarve nähdään jatkuvana viestintäprosessina. Lisäksi tunnistettiin, että työllistämisehdon käytön leviäminen vaatii tiivistä vuoropuhelua hankkijan ja asiakasohjaajien kanssa. TE-toimistojen tapauksessa tämä tarkoittaa vuoropuhelua TE-toimistojen ja ELY-keskusten välillä. Oppi toistuu myös muissa haastatteluissa.

TE-toimistojen näkemyksissä tunnistetaan myös muunlaisia keinoja kuin työllistämisehdon soveltamisesta sopimuksissa. Yksi pohdittava mahdollisuus voisi olla rahastomallien hyödyntäminen siten, että työllistämisehdon soveltaminen voisi olla myös panostamista rahastoon, josta työllistämisen tuki tapahtuu. Esimerkkeinä tästä ovat nykyisin Suomeen syntyneet SIB-mallit.

Valtion muilla hankintayksiköillä ja seurakunnilla työllistämisehtoa on käytetty yksittäisissä kekeiluissa. Lisäksi korkeakoulusektorilta löytyy joitakin tapausesimerkkejä ehdon soveltamisesta. Yhteishankintayksiköiden mukaan työllistämisehto ei ole ollut laajamittaisessa käytössä.

Hankintayksiköiden edustajat ja hankintaosaamista kehittävät tahot näkevät keskeisinä asioina asenteiden muokkaamisen, tietosuojalainsäädäntöä koskevien kansallisten säädösten muuttamisen ja kansallisen osaamisen kehittämisen koordinoinnin varmistamisen jatkossa (myös levittämissuunnitelman jälkeen). Vahva tapauskohtainen harkinta nähdään tärkeäksi, eikä työllistämisehdon soveltamiseen valtion virastoissa nähdä mielekkääksi soveltaa kategorisia tai määrällisiä vaatimuksia. Käytännössä tulevina vuosina tullaan suurempien hankkijoiden kohdalla käymään läpi sitä, että missä valtio voi parhaiten työllistämisehtoa soveltaa.

Valtion hankinnoissa on kokeiltu työllistämisehtoa eri virastoissa, mutta sen käyttö ei ole vakiintunut. Väyläviraston kokeilussa kokeiltiin rakentamishankkeessa muutaman heikossa työmarkkina-
asemassa olevan henkilön työllistämistä. Tässä käytännön haasteina olivat varsinaisen työsuorituksen valvonta ja työturvallisuuden toteutuminen rakennusurakan aikana. Käytännössä työllistetyille maksettiin työkorvausta ilman, että hänen tarvitsi tulla työmaalle. Tällä hetkellä virastossa on tarkoituksena käydä läpi kaikki hankintakategoriat työllistämisehdon näkökulmasta ja katsoa, löytyykö hankinnoista jokin sellainen, joka ei sisällä turvallisuusriskejä. Lisäksi pohdinnassa on, voisiko Rautateiden oppimiskeskus toimia kouluttajana ja tukitoimijana työllistämisehdon käytännön soveltamisessa.

3.2. Työllistämisehdon käyttö kuntien hankinnoissa

Keskeiset havainnot:

- Työllistettyjä on tähän mennessä noin 1 000, 5 suurinta kaupunkia edustaa tästä 90 prosenttia. Arvio on suuntaa antava, sillä systemaattista seurantaa ei ole saatavilla.
 - Edelläkävijäkunnissa työllistämisehto on vakiintunut osa hankintaprosessia. Sen soveltamista osana hankintaprosessia ei koeta erityisenä lisätyönä.
 - Työllistämisehdot ovat melko yksityiskohtaisia, ja käytössä on myös sanktioita. Osa kuntavastaajista koki sanktiot epätarkoituksenmukaisiksi.
 - Työllistämisehdon soveltuvuuden ennakoarviointi on kattavaa ja perusteellista. Arvio tehdään muun muassa sen perusteella, kuinka pitkä on palvelun toteutus-aika, mitkä ovat tehtävät ja miten työ voidaan organisoida. Ehto jätetään myös helposti pois hankinnoista, jos riski soveltumattomuudesta on olemassa. Riskiä puolestaan kasvattaa se, että työllistämisehto on verrattain tarkka määrittelyltään. Tämä johtaa siihen, että koko hankintakapasiteetin potentiaalia sosiaalisen vastuun edistämiseen ei voida saavuttaa.
 - Markkinavuoropuheluvaihe on laajasti käytössä, ja kilpailutukset onnistuvat pääasiassa hyvin. Tarjouksia arvioidaan saatavan riittävästi, eikä tarjousten hinta- tai laatueroja esiinny työllistämisehdosta johtuen.
 - Työllistämisehdon toimeenpanossa on jonkin verran haasteita, erityisesti työvoiman saatavuudessa ja soveltamisessa sopimuskumppanin käyttöön.
 - Hankintoja ohjataan jossain määrin oman kaupungin yrityksiin ja työllistettäviin. Tämä voi estää toimintaa laajentumasta sekä kunnan sisällä että kuntien välillä.
-

-
- Työllistämisehtoja haluttaisiin yhdenmukaistaa kuntien välillä. Epäyhtenevien ehtojen arvioidaan myös estävän laajentumista.
 - Seurantaa ja arviointia ei tehdä systemaattisesti. Laajempia ohjaavia tavoitteita ei ole omaksuttu käyttöön. Näihin kaivattaisiin parannusta.
-

Kuntaliitto selvitti keväällä 2021 työllistämisehdon käyttöä kuntien hankinnoissa. Kysely suunnattiin kaikille Suomen kunnille, ja vastauksia kertyi 71. Vastaajat edustivat väkiluvultaan 56 prosenttia ja työttömien määrällä mitattuna 63 prosenttia Manner-Suomen kunnista. On todennäköistä, että suurin osa työllistämisehtoa soveltaneista vastasi kyselyyn ja että vastaamatta jättäneillä puolestaan ei ollut kokemusta ehdon soveltamisesta.

Kyselyn perusteella 23 kunnalla oli kokemusta työllistämisehdon käytöstä. Tämä vastaa noin kolmannesta kyselyyn vastanneista ja noin 6 prosenttia kaikista kunnista. Hankintaehto soveltaneet kunnat voi jakaa karkeasti kahteen luokkaan: noin kolmanneksella on kokemusta jo hieman pidemmältä ajalta (3–5 vuodelta), ja kaksi kolmasosaa on niitä kuntia, jotka tällä hetkellä tai tulevissa hankinnoissa soveltavat työllistämisehtoa ensimmäistä kertaa.

Ehdolla työllistettyjen henkilöiden määrä on tähän mennessä yhteensä karkeasti arvioiden noin 1 000. Arvio perustuu sekä kyselyssä ilmoitettuihin työllistämismääriin että muutamien työllistämisehtoa laajemmin käyttäneiden kuntien tarkempiin tietoihin ja ilmoituksiin. Huomioitavaa on, että suurimmat viisi kaupunkia yhdessä edustavat työllistämismäärissä noin 90 prosenttia.

Kuntaesimerkkejä

Helsingin kaupunki

Helsinki on kehittänyt ja soveltanut työllistämisehtoa hankinnoissa vuodesta 2015 lähtien. Sosiaalisesti vastuullisten hankintojen edistäminen on kirjattu kaupungin hankintastrategiaan (2020). Muita heikommissa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen on yksi sosiaalisen vastuullisuuden osatekijöistä muiden joukossa. Kaupungin talousarvio-ohjeisiin on kirjattu linjaus, että työllistämisehdon soveltuvuus harkitaan erikseen kaikissa hankinnoissa, joiden ennakoitu arvo ylittää 200 000 euroa. Työllistämisehtoa voidaan soveltaa sekä palvelu-, tavara- että urakkahankinnoissa. Harkinnassa huomioidaan se, että sopimus Kumppani (tai sen alihankkija) pystyy tarjoamaan työtä, jolla on yhteys hankintaan ja jossa hankintaehto voidaan toteuttaa ensisijaisesti helsinkiläisellä työttömällä. Lisäksi sopimuskauden olisi oltava vähintään 2 vuotta, jotta sopimus Kumppanilla on riittävästi aikaa hoitaa työllistäminen. Ehdon kohtuullisuutta pyritään lisäksi selvittämään markkinavuoropuhelulla. Työllistämisehtona voidaan soveltaa joko työllistettävien lukumäärään tai ostorajaan perustuvaa ehtoa tai laatuvertailussa käytettävää kriteeriä. Sopimusveloitteen laiminlyönnistä seuraa sopimussakko, jonka suuruus vastaa työllistämisen kustannuksia. Bonusmallia ei ole käytössä.

Työllistämisehtoa on sovellettu vuoteen 2021 mennessä noin 60 hankinnassa, joiden kautta on syntynyt arviolta 400 työ- ja oppisopimuspaikkaa. Vuoden 2021 aikana tavoitteena on solmia 30 uutta hankintasopimusta, joilla saadaan noin 100 työ- tai oppisopimustyöpaikkaa.

Tampereen kaupunki

Tampereen kaupunki on soveltanut työllistämisehtoa hankinnoissaan usean vuoden ajan. Työllistämisehdon soveltuvuus arvioidaan hankinnoittain sekä palveluhankinnoissa että rakennusurakoissa. Kun hankintaan sisällytetään työllistämisehto, se määrittellään 3 prosenttiin sopimuksen vuotuisesta arvosta. Ehdon täyttämiseksi eri työllistettävien kohderyhmille (esim. pitkäaikaistyöttömät, nuoret, kotoutumisvaiheessa olevat, ikääntyneet, osatyökykyiset) sovelletaan erilaisia painokertoimia. Lisäksi erilaiset työllistämisen muodot (palkkatyö, tuettu työ, oppisopimus, työkokeilu) tuottavat erilaisia laskennallisia euromääräisiä arvoja, joiden täytyisi yhteensä tuottaa 3 prosenttia sopimuksen vuotuisesta arvosta. Kaupunki toimeenpanee ja kehittää työllistämisehdon käyttöä 7-vaiheisella prosessilla, jossa on samoja piirteitä kuin Ruotsissa kehitetyllä mallilla¹. Prosessiin kuuluu hankintojen sisäinen kartoitusvaihe, markkinavuoropuhelu, kilpailutusvaihe, sopimusvaihe, rekrytointivaihe, seuranta ja raportointi sekä arviointivaihe. Hankinnoilla työllistämisestä vastaavat asiantuntijat tarjoavat apua sekä kaupunkiorganisaation sisällä (hankkijat, yksiköt, työllistämistoimijat) että palveluntuottajille (tarjoajat, sopimuskumppanit).

Vuonna 2020 työ- tai työkokeilupaiikka tarjoutui työllistämisehdon kautta noin kahdeksallekymmennelle henkilölle, ja vuonna 2021 työllistämisehtoa hyödynnettiin kolmessatoista eri hankinnassa, ja sen avulla 120 kohderyhmiin kuuluvaa henkilöä työllistyi tai sai työkokeilupaiikan.

Vantaan kaupunki

Vantaan kaupungin strategisena tavoitteena on edistää nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä. Hankinnoilla työllistäminen on nimetty keinoksi toteuttaa osittain tätä tavoitetta, ja asia on kirjattu hankintastrategiaan. Vantaalla on sovellettu työllistämisehtoa jo useamman vuoden ajan osana valtakunnallisia kehittämishankkeita. Työllistämisehdon soveltuvuuden eri hankinnoissa määrittää arviointiryhmä. Työllistettävä henkilö voi sijoittua mihin tahansa tehtävään palveluntuottajan tai sopimuksessa nimetyn alihankkijan palvelukseen. Työllistäminen on aloitettava toimintakauden alusta, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua sopimuskauden alusta. Tarjoaja voi suunnitella itse, miten se aikoo käytännössä toteuttaa työllistämisen. Palveluntuottaja joutuu maksamaan sopimussakkoa, mikäli se laiminlyö ehdon toteuttamisen. Ongelmatilanteissa on mahdollisuus neuvotella.

Vuoteen 2020 mennessä ehtoa on sovellettu 31 hankinnassa, joiden avulla on luotu 57 työpaikkaa. Tämän jälkeen on ollut viisi hankintaa, joissa työllistämisehtoa on voitu soveltaa.

Järvenpään kaupunki

Järvenpään kaupunki pilotoi työllistämisehtoa hankinnoissa vuosina 2017–2018. Pilottiin sisältyi kaksi hankintapilottia, mallin kehittämistä kaupungin eri yksiköiden kanssa (tilaajat, hankintatoimi) ja soveltuvuusarviointi. Hankintaehdon soveltuvuus ja toimeenpano toteutuvat vaiheittaisena prosessina, joka muistuttaa myös paljon Tampereen kaupungin edellä kuvattua prosessia. Järvenpäässä käydään säännöllisesti läpi kaupungin hankintasuunnitelmaa, ja tämän perusteella tehdään arvio, mihin hankintoihin ja miten toteutettuna työllistämisehtoa voitaisiin soveltaa. Työllistämis-

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/socialt-hallbar-upphandling/procurement-with-the-aim-of-increasing-employment/>

ehdon noudattamatta jättäminen sanktioidaan joko kiinteänä sanktiona tai työsuhteen kustannuksiin perustuvana sanktiona. Tällä hetkellä työllistämisehtoa on sovellettu kahdeksassa eri hankinnassa.

Kuopion kaupunki

Kuopion kaupungilla oli vuoden 2018 toiminta- ja taloussuunnitelmassa päätös työllistämisehdon valmistelusta ja käyttöönotosta. Työllistämisehdon soveltuvuutta ja käyttöä kartoitetaan palvelualueiden kanssa yhteistyössä. Arvioinnissa huomioidaan muun muassa hankinnan arvo (vähintään 200 000 euroa), hankittava palvelu ja alan työmarkkinatilanne. Työllistämisehdoksi asetetaan 2 prosenttia hankinnan arvosta. Työllistämisehtoon liittyy sekä sanktio toteuttamatta jääneestä työllistämisestä että bonus, jos työllistettäviä on ehtoa enemmän. Työllistämisehto on toteutunut kahdessa hankinnassa, ja lisäksi kahdessa se on kilpailuttamisvaiheessa ja neljään suunnitteilla. Yhteensä ehtoa on sovellettu 11 hankintaan, ja kokonaissumma työllistämiseen on noin 230 000 euroa.

Työllistämisehdon soveltamisesta tarkemmin

Työllistämisehdon käyttöön syvennyttiin erikseen Helsingin, Tampereen, Järvenpään ja Vantaan osalta, joissa työllistämisehtoa sovelletaan ja on sovellettu vakiintuneemmin. Näistä kunnista haastateltiin eri tahoja, jotka olivat osallistuneet työllistämisehdon soveltamiseen hankintaprosessin eri vaiheissa. Haastatellut edustivat hankintatoimea, tilaajayksiköitä, työllisyysjohtoa ja elinkeinopalveluita. Haastatteluja tehtiin yhteensä 10.

Kaikilla työllistämisehtoa vakiintuneemmin soveltaneilla kaupungeilla ehdon soveltaminen on kirjattu suoraan tai välillisesti kaupunkitasoiseen strategiaan.

Työllistämisehdon soveltaminen etenee vaiheittaisena prosessina, ja eri tahot osallistuvat kaupungin sisällä eri vaiheissa suunnitteluun ja toimeenpanoon. Työllistämisehdon soveltuvuutta käydään läpi perusteellisesti hankintoja valmisteltaessa. Tähän vaiheeseen liittyvät ainakin hankintatoimen asiantuntijat, tilaajayksiköiden edustajat, työllisyysvastaavat ja työllistämisehdon kehittämisestä vastaavat niin kutsutut vauhdittajat. Myös markkinavuoropuhelua sovelletaan laajasti. Tässä vaiheessa pyritään varmistamaan ehdon ymmärrettävyys ja soveltuvuus myös kilpailuun osallistuvien palveluntuottajien kanssa. Hankinnat vaikuttavat toteutuvan suunnitellusti, eikä työllistämisehdon käytöllä kuntien näkökulmasta ole mainittavaa vaikutusta itsehankintaan. Erityisesti hankintavastaavat toteavat, että ehto on "yksi tekijä monien joukossa".

Työllistämisehdon käytännön sovellutusten ja kriteerien koetaan poikkeavan eri kuntien välillä toisistaan. Tähän toivotaan muutosta, jotta esimerkiksi useammalle kunnalle palveluita tarjoavan palveluntuottajan olisi helpompaa noudattaa samankaltaisia ehtoja. Lisäksi ehdot tuntuvat paikoin vaikeaselkoisilta. Käytössä on pääasiassa sanktioihin perustuvia malleja, joiden koetaan olevan epätarkoituksenmukainen tapa "kannustaa" palveluntuottajia mukaan.

Työllistämisehtoa haluttaisiin suunnata erityisesti oman kaupungin palveluntuottajiin sekä hankintoihin, joissa työllistetään oman kaupungin työttömiä. Ehdoissa ei suoraan esiinny hankintalain vastaisia piirteitä. Joissain vastauksissa esiin nousee kuitenkin huomio, että työllistämisehdon käyttö voi kaikissa hankinnoissa jäädä suppeaksi, jos toimintaa halutaan ohjata yksinomaan oman kaupungin palveluntuottajille tai työllistettäville.

Työllistämisehdon toimeenpanovaiheessa muodostuu vastausten perusteella jonkin verran haasteita. Työllistämisen kriteerit koetaan myös kuntaedustajien mielestä paikoin jäykiksi, vaikka niiden soveltumista hankintaan pyritään kilpailutusvaiheessa ennakoimaan. Tässä vaiheessa myös elinkeinovastaavilla on oma tehtävänsä sopimuskumppaneiden suuntaan ratkomassa näitä kysymyksiä. Erityisesti työvoiman hankinnassa koetaan olevan haasteita. Tässäkin yhteydessä sanktiomalli koetaan haastavaksi erityisesti tilanteessa, jossa soveltuvaa työvoimaa ei ole saatavilla.

Seuranta ja vaikutusarvioita työllistämisehdosta ei systemaattisesti tehdä. Syyksi mainitaan muun muassa tietosuojakysymykset, mutta toisaalta nähdään myös, että nämä voitaisiin ratkaista toista kautta. Seurantaan haluttaisiin seuraavaksi keskittyä erityisesti kehittämismielessä. Työllistämisehdon käytön laajempia vaikutuksia ja vaikuttavuutta tuodaan esiin vähän tai ei ollenkaan. Näistä oli vain yksi maininta. Strategiayhteys mainitaan, mutta laajempia ohjaavia tavoitteita ei ilmene.

Eri vastaajat kokevat, että koko työllistämisehdon soveltamiseen liittyvä toiminta nojaa tällä hetkellä pitkälti niin kutsuttujen vauhdittajien eli työllistämisehdon kehittämiseen keskittyvien henkilöiden varaan. Heidän työpanoksensa ja merkityksensä arvioidaan olevan tärkeä, ja ilman sitä ehtoa tuskin sovellettaisiin tässä laajuudessa.

Haastateltujen näkökulmia osa-alueittain, useat näkökulmat yhteneviä kuntien ja eri näkökulmia edustavien kanssa:

Näkemyksiä työllistämisehdon työvoimapolitiittisesta merkityksestä ja vaikutuksista

- *Voidaan ohjata palveluntuottajia hyödyntämään työvoimareservejä paremmin esimerkiksi työvoimapula-aloilla (useita mainintoja)*
- *Nähdään, että työllistämisehdon soveltamisella (laajemmin kuin nykyisin) voitaisiin parantaa työelämän vastaanottokykyä heikommassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille*
- *Merkitys vähäistä, koska volyymeiltään toistaiseksi pientä. (muutama maininta)*
- *Hankinnat ovat oleellinen osa sitä työtä, jolla toteutetaan kuntapolitiittista agenda. Tätä kautta voi kytkeä myös työllisyyspolitiittisen merkityksen*
- *Työllistämisehdon käytöllä voidaan ohjata laajemmin sosiaalisesti vastuullisempaan liiketoimintaan*
- *Pohdinta syrjäytymisvaikuttavuudesta ei liity vain työllistämisehtoon vaan laajemmin koko työllisyydenhoitoon.*

Miten työllistämisehdon käyttäminen vaikuttaa kilpailutusprosessiin yleisesti?

- *Ei merkittävää hallinnollista taakkaa ehdon soveltamisesta (useita mainintoja)*
- *Noudatettu maltillisia ehtoja sekä varovaisuutta, ettei vaikuttaisi haitallisesti (muutama maininta)*

- Käydään systemaattisesti läpi jokaisen hankinnan osalta, soveltuuko ehto vai ei. Harkinta tärkeää. (useita mainintoja)
- Hieman muita ehtoja korostetummassa roolissa tällä hetkellä.

Miten työllistämisehdon käyttäminen vaikuttaa kilpailuun ja saatuihin tarjouksiin?

- Ongelmat olisi tuotu jo näkyvästi esiin, jos niitä ilmenisi. Palveluntarjoajilla niin monta mahdollisuutta esittää mielipiteitään
- Sovellettu pitkään, markkinat tietävät tämän jo ja osaavat toimia sen mukaisesti
- Hankintoihin osallistuminen on ylipäätään pk-yritykselle melko raskas prosessi. Tätä ei soisi enempää hankaloitettavan
- Kun analysoidaan soveltuvuus etukäteen huolellisesti, ei pitäisi aiheuttaa ongelmia kilpailuun tai saatuihin tarjouksiin (muutama maininta)
- Ei vaikuta oikeastaan millään tavalla
- Käyty laajaa vuoropuhelua markkinoiden kanssa ennen ehdon soveltamista, saadun palautteen perusteella ei näyttäisi vaikuttavan osallistumishalukkuuteen. (useita mainintoja)
- Isot palveluntuottajat voivat soveltaa helpommin, pienemmillä voi olla haasteita
- Jotkut kaupungin kannalta tärkeät tarjoajat voivat ilmoittaa, etteivät osallistu kilpailuun, jos ehtoa sovelletaan. Näin on myös käynyt. Tämä haitallinen ilmiö
- Sanktio pitäisi kääntää bonukseksi
- Palveluntuottajat voivat kokea liian kaavamaiset ehdot ongelmiksi (useita mainintoja)
- Voi vaikuttaa siinä vaiheessa, jos työllistämisehdon käyttö laajentuu huomattavasti, esim. kuntien välillä. Kuntien erilaiset mallit voivat vaikeuttaa tätä.

Miten toimeenpano onnistuu?

- Työllistämisessä haasteita esimerkiksi kielitaidossa
- Tarve joustavoittaa edelleen sitä, miten yksityiskohtaisesti ehto määritellään (useita mainintoja)
- Toimeenpano nojaa tällä hetkellä työllistämisehdon vauhdittajien arvokkaan työpanoksen varaan. (useita mainintoja)
- Toivotaan, että kaupunkien työllisyysyksiköiden rooli työnvälittäjänä vahvistuisi. (muutama maininta)

Miten työllistämisehdon käytön toteutumista seurataan ja analysoidaan (ml. palveluntuottajien näkökulmat)?

- *Palveluntuottajien palaute otetaan laajasti huomioon (useita mainintoja)*
- *Ei kyetä vielä seuraamaan, koska toteutus kesken*
- *Ei analysoida systemaattisesti, tämä on puute (useita mainintoja)*

Keskeiset haasteet ja ongelmat tällä hetkellä

- *Työvoiman saatavuus ja soveltuvuus ko. palveluntuotantoon (useita mainintoja)*
- *Hyvinvointialueuudistus vie kunnilta pois merkittävän osan hankintapotentiaalia, jossa ehtoa voitaisiin soveltaa*
- *Työllistäminen tällaisella pakottamismallilla on väärä lähtökohta. Täytyisi löytää keinot, joilla vastataan myös työnantajien tarpeisiin (esim. työvoiman saatavuus), ja suunnitella työllistämisehtoa tähän ratkaisuksi*
- *Tietosuojaongelmat haastavat tällä hetkellä paljon. (muutama maininta).*

Miten työllistämisehdon käyttöä voisi kehittää, jotta toiminta laajenisi?

- *Tietoa täytyy levittää entistä enemmän*
- *TE2024-uudistus mahdollistaa paremman hallinnan (rekrytointipalvelu ja tiedon saatavuus)*
- *Täytyisi integroida perusrakenteisiin, jotta toiminta voisi laajentua*
- *Tarvittaisiin jokin taloudellinen laskentamalli, joka toimisi ohjaavana kuntien suunnatun*
- *Kaivattaisiin määrittelyä yleisemmällä tasolla sosiaalisesta vastuusta, työllistämisehto hieman liian kapea määritelmiltään*
- *Ohjaavia tavoitteita ja merkityksien avaamista eri tahoille, miksi tätä tehdään (muutama maininta)*
- *Täytyisi olla lisää joustavia kokeiluja, helpot ja selkeät kriteerit. Seuraavassa vaiheessa systemaattisesti kaikkeen toimintaan*
- *Raportointi tärkeää, jotta tiedetään miten vaikuttaa ja voidaan edelleen laajentaa (useita mainintoja)*
- *Kaupunkitasoinen leviäminen kaupungista itsestään kiinni, valtakunnan tasolla vaaditaan muitakin ratkaisuja. Esimerkiksi täytyisi miettiä onko työvoimaa saatavilla tai onko ehdot kaupunkien välillä samat, jos sovellettaisiin merkittävästi laajempaan*
- *Isommissa kaupungeissa on potentiaalia enemmän. Pienemmissä kaupungeissa ja kunnissa olisi mahdollisuus saada kattavuutta (kaikki potentiaali käyttöön), koska koordinaatio eri tahojen välillä helpompaa*

- *Pitäisi yhdenmukaistaa kuntien välillä. (useita mainintoja)*
- *Kriteerit pitäisi selkeyttää, nyt mennään liian yksityiskohtaisiin kriteereihin, jota kautta tämä ei laajene.*

3.2. Työnantajien ja työllistettyjen kokemukset työllistämisehdon käytöstä

Keskeiset havainnot:

- Työllistämisehto ei pääasiassa vaikuta osallistumishalukkuuteen tai hinnoitteluun.
- Tyytyväisyys työllistettyihin vaihtelee. Noin puolet haastatelluista ei koe tässä ongelmaa. Toinen puoli kuitenkin on kohdannut ongelmia, osa pienempiä ja osa isompia.
- Työvoiman saatavuus ja soveltuvuus on haaste, joka synnyttää epäilyn koko ehdon toimivuutta kohtaan.
- Työllistämisehtoja olisi selkeytettävä ja yksinkertaistettava.
- Työnantajat toivovat joustavuutta ja bonuksia sanktioiden sijaan.

Työllistämisehdon mallit

Työllistämisehdon malli ja vaatimukset vaihtelevat eri kunnissa sekä sopimusten välillä melko paljon. Sopimusten työllistämisehdoissa voidaan vaatia työllistämään heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö, kuten pitkäaikaistyötön, maahanmuuttaja, nuori tai vammainen. Minimikesto kokoaikaiselle työsopimukselle vaihtelee 6–9 kuukauden välillä. Sellaisissa hankinnoissa, joissa tarkastellaan ehdon osuutta hankinnan vuosiarvosta, ei minimikesto ole kuitenkaan määritelty. Tiettyissä tapauksissa työllistettävän pitää myös asua kyseisellä paikkakunnalla.

Haastateltavana oli muutamia palveluntuottajan edustajia, joilla ehto oli käytössä kesätyöntekijäprojektille ja ehtona oli palkata vähintään jokin tietty määrä nuoria kesätyöntekijöitä kesän aikana. Suurimmassa osassa sopimuksia ehdon toteutumattomuudesta oli sanktio, ja muutamissa tapauksissa oli käytössä myös bonuspalkkio.

Ehdon vaikutukset yritysten kilpailutuksiin osallistumishalukkuuteen ja hinnoitteluun

Tampereen tutkimukseen haastatelluista suurin osa uskoi, ettei työllistämisehdolla ole ollut vaikutusta osallistumishalukkuuteen. Eräs vastaaja kuitenkin arveli, että ehdolla saattaa olla kielteistä vaikutusta pienten toimijoiden kohdalla, ja loput vastaajista eivät osanneet sanoa oliko ehdolla mitään vaikutusta.

Useimmille muiden kuntien haastatelluille palveluntuottajille kyseessä oli ensimmäinen työllistämisehdon sisältävä sopimus. Muutama organisaatio oli osallistunut myös muihin ehdollisiin kilpailutuksiin, mutta ne eivät olleet voittaneet näitä kilpailutuksia. Suurin osa vastaajista kertoi, että työllistämisehto ei vaikuttanut osallistumishalukkuuteen. Yksittäisissä haastatteluissa vaikutusta on kuitenkin ollut. Syynä on ollut, että aiemmat kokemukset ehdon täyttämisestä (rekrytointi) ovat olleet kielteiset tai että ehto on aiheuttanut turhaa selvitystyötä tai hitautta. Jotkut vastaajat toivat myös esiin, että ei ole täysi itsestäänselvyys osallistua kilpailutukseen, jossa on työllistämisehto. Syyksi tuotiin esiin se, että pitää varmistaa HR-osaston kanssa saadaanko osallistua, onko mahdollista toteuttaa ehto, tai sisältykö riskiä sakon tai jonkin muun asian suhteen.

Työllistämisehdon ei pääasiassa nähty nostavan tarjouksien hinnoittelua lainkaan. Muutamia mainintoja vähäisestä hintavaikutuksesta kuitenkin oli. Kun sanktiot oli avattu selvästi sopimuksessa ja riskinotto oli selvä, ei ollut kokemusta siitä, että ehto vaikuttaisi hintaan. Jos olisi suurempi riski tai sanktio olisi ilman kattoa, hintavaikutuksia voisi syntyä. Yhden haastatellun mielestä työllistämisehto on nostanut hieman hintoja, koska on jouduttu palkkaamaan henkilö, joka ei välttämättä sovellu alalle.

Tyytyväisyys työllistettyihin ja vaikutukset jatkotyöllistämiseen

Selkeä enemmistö oli tyytyväisiä työllistämisehdon kautta rekrytoituihin henkilöihin ja osa heistä jopa erittäin tyytyväisiä. Osa työllistetyistä oli myös vakinaistettu, jolloin myös yleiskokemus työllistämisehdosta ja kyseisestä hankinnasta oli erittäin myönteinen.

Tyytymättömyyden kokemukset korostuivat erityisesti teknisen puolen hankinnoissa. Tyytymättömyys on seurannut työntekijän huonosta työmotivaatiosta, sairauslomista, keskeytyksistä, poissaoloista, ongelmista päihteiden kanssa, työpaikan pelisääntöjen ja työaikojen puutteellisesta noudattamisesta, ohjeistuksien ymmärtämättömyydestä, jaksamisongelmista ja heikosta kyvykkyydestä työntekoon. Osa tyytymättömistä työnantajista oli kuitenkin toiveikkaita siitä, että seuraava työllistetty olisi sopivampi. Muutamissa tapauksissa valittu kandidaatti ei ollut vastannut yhteydenottoihin tai saapunut töihin.

Vaikutukset töiden järjestelyyn rekrytoitujen tai muiden työntekijöiden kannalta

Noin puolet kaikista vastaajista toi esiin, ettei ehdon toteuttaminen ole vaikuttanut rekrytoitujen tai muiden työntekijöiden töiden järjestelyyn. Joissain tapauksissa työllistäminen oli yllättänyt myönteisesti. Esimerkiksi hieman huolellisemman perehdyttämisen kautta henkilö oli kyennyt työskentelemään hyvin itsenäisesti. Muutama vastaajista myös kertoi, että ehdon täyttäneet ovat helpottaneet muiden työntekijöiden töitä tai ovat auttaneet näitä keskittymään varsinaiseen työhönsä.

Kielteisiä kokemuksia esiintyi myös jonkin verran. Esimerkiksi eräällä rekrytoidulla ei ollut minkäänlaista oma-aloitteisuutta, ja tässä tapauksessa henkilö itse totesi muutaman päivän jälkeen, ettei ole sopiva työntekoon.

Kielteisinä vaikutuksina olivat myös, että sairauslomien myötä muiden työt menivät sekaisin, lisätyötä muodostuu ylimääräisestä perehdyttämisestä ja organisoinnin tarve lisääntyy. Vastauksissa näkyi jonkin verran yleinen asenne siitä, että pitkäaikaistyöttömyyteen on jokin yksilöllinen syy, joka

siirretään työllistämisehdon kautta työnantajan ongelmaksi. Yhdellä haastatellulla oli myös kokemus siitä, että työllistämisehdolla työllistetty henkilö vaikuttaa työkuultuuriin negatiivisesti. Muut työntekijät saattavat ajatella, että työtön on päässyt töihin väärällä tavalla ja samalla vienyt joltain muulta työntekijältä mahdollisuuden kokoaikaiseen työsuhteeseen. Hän oli sitä mieltä, että ehdon takia työllistäminen ei ole reilua muita työntekijöitä tai työnhakijoita kohtaan.

Arvio palveluprosessin toimivuudesta

Työllistämisehdon soveltavuuteen ja onnistuneeseen toimeenpanoon osana hankintaprosessia kiinnitetään kunnissa erityistä huomiota. Sopimuskumppanit arvioivat, että erityisesti alkuvaiheessa tiedonsaanti ja markkinavuoropuhelu sekä sopimusvaihe toimivat pääosin onnistuneesti. Pienellä osalla on tästä vaiheesta kriittistä palautetta, mutta tämä liittyy pääasiassa siihen, että työllistämisehdon käyttöä ei koeta yleisesti mielekkääksi kyseisessä hankinnassa.

Avunsaanti rekrytointivaiheessa vaihtelee sekä kunnittain että hankinnoittain. Osa vastaajista on myös tähän apuun tyytyväisiä. Osa yrityksistä on myös itse kokeneempia työllistäjiä tai ymmärtää ja osaa käsitellä inhimillisiä haasteita toisia työnantajia paremmin esimerkiksi oman toiminnan luonteesta johtuen (sote-ala). Osa kriittisestä palautteesta liittyy siihen, että rekrytointiapua ei ole saatu. Palautteen taustalla kuitenkin on enimmäkseen se, että sopivaa työntekijää ei ole löydetty tai rekrytoinnissa on kohdattu muita haasteita. Työntekijän saatavuus aiheuttaa ylivoimaisesti suurimman kriittisyyden koko ehdon soveltamista, hankintaprosessia ja yleisesti toiminnan mielekkyyttä kohtaan.

Työllistettyjen kokemukset

Palveluntuottajanäkökulmaa täydentäväksi ja syventäväksi lisäykseksi teimme kaksi haastattelua työllistettyjen kokemuksista. Ensimmäinen haastateltu oli päätnyt työpajaan, jonka jälkeen hän oli päässyt työkokeiluun ja saanut palkkatuetta työtä, ja tällä hetkellä hän tekee töitä oppisopimuksella samalle organisaatiolle. Työtehtävänään hän avustaa samoissa työpajoissa, joissa hän itsekin oli ennen asiakkaana, ja ylläpitää päivittäistä pajatoimintaa työparin kanssa. Työtehtäviin kuuluu myös hallinnollisia vastuita. Työllistetty oli hyvin tietoinen siitä, että hänet oli palkattu palkkatuen avulla, mutta ei siitä, että hankintasopimuksessa kunnan kanssa on ollut työllistämisehto mukana. Esihenkilön kanssa hän on koko ajan ollut tiiviissä yhteistyössä, ja työn kulkua on seurattu koko työsuhteen ajan. Hän kokee saaneensa riittävästi tukea ja perehdytystä. Työllistymisen haastateltu on kokenut erittäin positiivisena, ja hän tunnistaa, että on "kuin aivan eri ihminen" verrattuna aikaan ennen työllistymistään. Työllistymisen avulla hän on ymmärtänyt haluavansa jatkaa työskentelyä sosiaalialalla ja suunnittelee oppisopimuksen jälkeen jo jatko-opiskelua sosionomiksi. Työnsä avulla hän kokee kehittyvänsä koko ajan, ja hänen ulosantinsa on parantunut ja itsevarmuutensa lisääntynyt. Hän kokee myös itsensä tärkeäksi, koska hän on saanut hyvää palautetta työstään, ja tuntee, että häntä arvostetaan työyhteisössä. Lisäksi hän mainitsee vielä huomanneensa, etteivät kaikki samaan työpaikkaan palkkatuella työllistetyt välttämättä ymmärrä työllistymisen mahdollisuuksia tai merkitystä oman kehityksen ja jatkouran kannalta. Hänen jälkeensä työllistetyt henkilöt eivät ole osanneet ottaa kaikkea hyötyä irti kyseisestä mahdollisuudesta tai heillä ei ole samanlaista motivaatiota työhön.

Toisen haastatellun rekrytointiprosessi työhön oli edennyt hyvin. Rekrytoinnissa oli hänen lisäksien ollut mukana TE-toimisto, Kela ja työnantaja. Haastateltu oli ollut aiemmin työkokeilussa samalla työnantajalla. Valmistuttuaan hän työskenteli alkuun runkosopimuksella tuntityöläisenä tehostetun asumisyksikön vanhusten hoivatyössä ja avustavissa tehtävissä. Nyt hänet on juuri vakinaistettu työhönsä. Haastateltu ei tiennyt tarkasti, että hänet on alkujaan työllistetty työllistämisehdon perusteella. Hän on saanut työssään paljon tukea, työtä on seurattu ja siitä on keskusteltu paljon. Haastatellulla on ollut hyvä kokemus työsuhteestaan. Haastatellulle tärkeimmät asiat ovat oma taloudellinen turva ja mahdollisuus hoitaa hyvän maan rakentaneita vanhuksia. Haastateltu kokee hyvät näkymät jatkoon vakinaistetun työsuhteen myötä.

Työllistämisehdon kehittäminen julkisissa hankinnoissa

Työnantajat kaipaavat erityisesti joustoa ehdon soveltamiseen sekä työllistämisehtojen yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Perusteita on pääasiassa kaksi: Hankintaehdot koetaan yleisesti melko byrokraattisiksi, ja työllistämisehto lisää tätä entisestään. Itse työllistäminen on myös useissa tapauksissa osoittautunut käytännössä haastavaksi, jolloin kankeat ja yksityiskohtaiset ehdot hankaloittavat tilannetta. Vielä enemmän toivotaan harkintaa siitä, minkälaisiin hankintoihin työllistämisehto sopii.

Sanktiot koetaan vääränä viestinä ja tapana edistää työllistämisehdon käyttöä. Niiden sijaan toivotaan kannusteita, jotta asia näyttäytyisi myönteisemmässä valossa. Yksittäisiä ideoita ja huomioita tuotiin myös esiin.

Periaatteellisella tasolla heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä kannatetaan, ja osa myös kokee, että työllistämisehdon käyttäminen on oikea tapa edistää asiaa. Jotkut mainitsivat, että tämä voi pikkuhiljaa myös laajemmin muuttaa työnantajien suhtautumista pitkäaikaistyöttömiin. Osa on kuitenkin sitä mieltä, että työllistämisehdon sanelema pakkotyöllistäminen on tähän väärä keino.

3.3. Työllistämisehdon kohdentuminen, seuranta ja vaikutukset

Keskeiset havainnot:

- Kuntien hankinnoissa työllistämisehto kohdentuu erityisesti pitkäaikaistyöttömiin, osatyökykyisiin ja nuoriin. Kohderyhmissä on myös vaihtelevuutta, ja joissain hankinnoissa palveluntarjoaja voi valita (eri pisteytyskategorioiden mukaan) mihin kohderyhmään työllistäminen liittyy
 - Työllistämisehtoa ei tietoisesti tällä hetkellä suunnata sellaisille kohderyhmille, jotka jäävät työmarkkinoiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden ulkopuolelle tai aliedustuneiksi ryhmiksi
 - Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että hankinnoilla työllistäminen ei ole mikään nopea skaalautuva työllisyyttä edistävä toimenpide
-

-
- Kansainvälisen kartoituksen haastatteluisissa pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, että sosiaalisten ehtojen sisällyttäminen ei sinänsä välttämättä lisää hankinnan kustannuksia hankinnan toteutustasolla
 - Työllistämisehdon seurantaan ei ole kansallista mallia
 - Työllistämisehdon vaikuttavuudesta ei ole tietoa, sillä tietosuojalainsäädännön tulkinta on haastattelujen mukaan sellainen, että se ei mahdollista työllistämisehdolla työllistettyjen henkilöiden tietojen luovuttamisen edes tutkimuskäyttöön
 - Valtion hankinnoissa kohdentamisen mahdollisuuksia ovat pidempään työttömänä tai heikossa työmarkkina-asetuksessa olevat tai yhdistäminen oppisopimukseen.
-

Kuntien hankinnoissa työllistämisehtoa käytetään pääasiassa samoihin kohderyhmiin, jotka ovat muutenkin kuntien työllistämistoiminnan asiakkaita. Näitä kohderyhmiä ovat esimerkiksi pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset, nuoret ja maahanmuuttajat. Kohdentumiseen on voinut ainakin aiemmin vaikuttaa myös se, keitä asiakkaita kuntien työllisyysyksiköt palvelevat: asiakasvastuun ollessa kunnissa yksissä käsissä on helpompi auttaa rekrytointi- ja työllistämispalveluilla myös työnantajaa. Tämä näkemys tuotiin esiin erityisesti, kun tilannetta vertailtiin aiempaan (=asiakasvastuun ollessa TE-toimistolla) ja nykyhetkeen (=asiakasvastuu laajempi kuntakokeilussa tavoittaa itse kohderyhmät).

Työllistämisehdon käyttö heijastelee myös työmarkkinatilanteiden ja suhdanteidenkin muutoksia. Esimerkiksi maahanmuuttajiin suuntautuvaa työllistämisehtoa käytetään laajasti niissä kaupungeissa, joissa on suuri vieraskielisten osuus työttömistä. Haastatteluisissa esiintyi tarve myös työvoimapula-alojen tilanteen helpottamiseen työllistämisehdon kautta. Nämä näkemykset heijastelevat erityisesti nykyistä työvoiman kohtaanto- ja saatavuushaastetta. Työvoimapulanäkemyksissä korostettiin erityisesti ajattelutapojen muutosta: ajateltiin, että työvoimapulaa koetaan, koska yritykset eivät tiedosta esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeammassa työmarkkina-asetuksessa olevien reservin potentiaalia helpottamaan tilannetta. Työllistämisehdon käytön ajatellaan tällöin toimivan eräänlaisena demonstraationa siitä, että näistäkin reserveistä voisi löytyä ratkaisua työvoimapulaan.

Eräs kuntavastaaja pohti, onko työllistämisehdon kohdentumisessa päällekkäisyyttä muun työllisyshoidon toimenpiteiden ja kohderyhmien kanssa. Tarkastelussa ei esiintynyt viitteitä siitä, että työllistämisehtoa käytettäisiin erityisellä harkinnalla sellaisiin esimerkiksi aliedustettuihin kohderyhmiin, jotka jäävät nyt palveluiden ulkopuolelle.

Valtion ja valtion aluehallinnon hankkeissa työllistämisehdon käyttö on vielä ollut niin vähäistä, että sen tosiasiallista kohdentumista ja vaikutuksia ei voida analysoida. Haastatteluisissa kuitenkin pohdittiin sen kohdentamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia. Potentiaalisia kohdentamisen mahdollisuuksia ovat:

- Pidempään työttömänä olleet tai heikommassa työmarkkina-asetuksessa olevat silloin, kun yritys saa työllistämisehdon toteuttamiseen merkittävää tukea
- Oppisopimuksen kaltaiset toimintamahdollisuudet tai työssäoppimis-/työharjoittelupaikat

- Työllistämisehto keinona opettaa työnantajat käyttämään vieraskielistä työvoimaa, myös täysin uudet kohderyhmät, jotka jäävät aktiivisen työvoimapolitiikan ulkopuolelle (vammainen, kesätyöntekijät jne.)
- Kohdentumisessa on tunnistettavissa osaoptimoinnin haasteita (halutaan varmistaa oman kunnan palveluntuottajien tai työllistettävien toteutuminen).

Hankinta-alan asiantuntijat korostavat, että hankkijan on tärkeä tuntea sekä paikallinen toimintaympäristö että sisältöä alan suhteen siten, että työllistämisehto soveltuu alan toimintalogiikkaan. Tämä edellyttää vuoropuhelua rekrytointia tukevan tahon, hankkijan ja mahdollisten substanssiyksiköiden välillä.

Alakohtaisesti nostettiin esiin rakennusala, jossa eläköitymisen nähdään lähivuosina olevan suurta. Tässä nähtiin, että voitaisiin laajemmin hyödyntää erilaisia mestari-kisälli-mallisia oppimisjärjestelyjä myös työllistämisehdon osana. Tällä hetkellä näitä tehdään usein, mutta ne ovat työllistämisehdosta irrallaan. Malleilla pyritään vastaamaan alan haastavaan työvoimatilanteeseen.

Valtionhallinnon haastatellut toivat vahvasti esiin työmarkkinatilanteeseen sovittamisen. Selvityksen laadintahetkellä haastatellut korostivat työvoimapulaa, joku nosti esiin erilaisten muiden toimenpiteiden integrointia työllistämisehdon yhteyteen, kuten oppisopimuskoulutusta, työssäoppimisjaksoja, työkokeiluja tai palkkatukea. Haastatellut kiinnittivät huomiota siihen, että käyttö painottuu tällä hetkellä pääasiassa kokopäiväisiin työsuhteisiin. Toisaalta haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että sopimukset ovat usein varsin pitkiä, jolloin ehdot eivät kykene reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin kovin nopeasti.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että hankinnoilla työllistäminen ei ole mikään nopeasti skaalautuva työllisyyttä edistävä toimenpide. Työllistäminen tulee aina viiveellä sopimuskauden aikana, ja erityisesti kohdentaminen vaikeammassa työmarkkina-asemassa oleviin edellyttäisi tukea myös rekrytoivalle taholle.

Kansainvälisen kartoituksen haastatteluissa pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, että sosiaalisten ehtojen sisällyttäminen ei sinänsä välttämättä lisää hankinnan kustannuksia hankinnan toteutustasolla, vaikka intuitiivisesti näin voisi ajatella (Saussier & Vidal 2021). Kustannuksia sen sijaan syntyy silloin, kun halutaan panostaa työllistämisehdon kaltaisten ehtojen toteuttamiseen tai ehtojen seurantaan, sillä sosiaalisten ehtojen seuraaminen on ylipäätään erittäin vaikeaa (ibid.). Mikrotutkimuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, etteivät sosiaalisesti vastuulliset hankinnat aina korosta "paikallista suosimista", vaikka tämäkin väite usein esitetään (ibid.).

Työllistämisehdon seurantaan ei ole kansallista mallia. Työllistämisehdon kehittämistyötä tehdään eri kunnissa, ja Hankinta-Suomi-strategiaan liittyvä levittämisohjelma koordinoi kansallista kehittämistä ja tarjoaa yhteistyöverkostojensa kautta näkymää työllistämisehdon käyttöön. ELY-keskukset ovat lisäksi myöntäneet selvityshetkellä työvoimapolitiittisella avustuksella hankkeita työllistämisehdon käytön leviämiseen.

Työllistämisehdon vaikuttavuudesta ei ole tietoa, sillä tietosuojalainsäädännön tulkinta on haastattelujen mukaan sellainen, että se ei mahdollista työllistämisehdolla työllistettyjen henkilöiden tietojen luovuttamista edes tutkimuskäyttöön. Haastatteluista kukaan ei nähnyt tähän ratkaisua.

Kyse on erilaisista lainsäädäntöön liittyvistä osa-alueista, eikä hankintalain puitteissa koeta voitan tehdä rajoja tietojen luovuttamisesta siten, että se vaikuttaisi työsopimuslainsäädäntöön työllistävän tahon ja työllistämisehdon kautta työllistetyn välillä.

Käytännön ratkaisuna on ehdotettu ilmoitusmenettelyä yleisellä tasolla tai hankintayksikkökohtaista tietojen seuranta siltä osin kuin mahdollista. Lisäksi ehdotettiin erillisen laajemman yksilökohtaisen seurantatutkimuksen toteuttamista sitten, kun ehdon käyttö on levinnyt nykyisestään. Lisäksi haastateltavat ehdottivat, että Hankinta-Suomelta tulisi kansallinen raportoinnin ohje ja keskitetty tietokanta, johon palveluntuottajat veloitettaisiin raportoimaan työllistyneet ei-yksilöidysti esimerkiksi kerran vuodessa.

Elinkeinoelämän edustajat mainitsivat, että yksilökohtaisessa seurannassa tullaan osittain lähelle yritysten liikesalaisuutta. Todettiin, että jos seurannassa selvittää kevyellä raportoinnilla tai ilmoitusmenettelyllä, niin tämä tukee työllistämisehdon seurannan toteutusta itse yrityksissä.

4. Kansainväliset kokemukset

4.1. Johdanto

Työllistämisehdon kaltaisilla sosiaalisilla kriteereillä on eri EU-jäsenmaissa erilaiset historiansa. Myös Euroopan komissio (2021) on hiljattain julkaissut oppaan sosiaalisesti vastuullisista hankinnoista, ja tässä oppaassa kootaan yhteen ja jäsennetään jäsenmaiden erot ja syvennyttään niihin. Tämän luvun aluksi tiivistetään EU:n hankintaoppaan pääviestit, minkä jälkeen ensin kuvataan tarkasteltujen maiden tilannetta yleisesti ja sitten perehdytään tarkemmin muutamaa maahan, joissa ehdon hyödyntäminen on laaja-alaisempaa.

Sosiaaliset näkökohdat julkisissa hankinnoissa EU-jäsenmaissa

Sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen perimmäinen tarkoitus on ottaa huomioon julkisen sektorin hankintojen, kuten tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden, sosiaaliset vaikutukset sekä pyrkiä varmistamaan, että hankinnoilla tuotetaan sosiaalista etua ja ennaltaehkäistään tai lievennetään sosiaalisia haittavaikutuksia sopimuksen toteuttamisen aikana. Julkiset hankinnat voidaan nähdä strategisena välineenä, joka mahdollistaa julkisten varojen tehokkaan ja kestäväen käytön.

Julkisten ostajien päätettävissä on, mitkä painotukset ja sosiaaliset näkökohdat ovat merkityksellisiä kussakin hankinnassa, mikä riippuu asetetuista tavoitteista ja hankintasopimuksen kohteesta. Asetetut tavoitteet puolestaan heijastelevat vahvasti jäsenmaan erilaisia tilanteita ja sosiaalipoliittisia tavoitteita ja strategioita.

Ylätason tavoitteita ja päämääriä sosiaalisesti vastuullisilla hankinnoilla ovat muun muassa seuraavat:

- **Sosiaali- ja työlainsäädännön noudattamatta jättämiseen liittyvien riskien tunnistaminen.** Sosiaalisia hankintoja koskevat menettelytavat ja toimet auttavat tunnistamaan toimitusketjuun liittyvät riskit ja minimoimaan ne hankintamenettelyn ja sopimusten hallinnoinnin yhteydessä. Yksikään julkinen elin ei halua joutua otsikoihin sen takia, että jossakin julkiseen hankintaan liittyvässä toimitusketjussa harjoitetaan laittomia tai epäeettisiä työskentelykäytäntöjä.
- **Sosiaalisesti tiedostavien markkinoiden edistäminen.** Sosiaalisilla hankinnoilla voidaan luoda kysyntää ja kannustimia vastuullisemmalle ja kestävämmälle tuotannolle, edistää innovointia ja lisätä kilpailua haastamalla markkinat luomaan uusia ja sosiaalisesti kestävämpiä ratkaisuja sekä tukea sellaisten yritysten kehitystä, jotka taloudellisen suorituskyvyn ohella pyrkivät tuottamaan myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnassa laajemminkin.

- **Sosiaalisesti vastuullisen hallintotavan näyttäminen toteen.** Varmistetaan, että organisaatiossa huomioidaan yhteisön arvot ja tarpeet ja että se vastaa vaatimukseen viranomaisten sosiaalisesti vastuullisesta toiminnasta. Näin voidaan lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon.
- **Sosiaalisen integraation ja osallisuuden tukeminen.** Edistetään syrjäytyneiden ryhmien (kuten vammaisten henkilöiden tai köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien henkilöiden ja vähemmistöjen) yhteiskunnallista integraatiota ja osallisuutta sekä luodaan koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia ja liiketoimintamahdollisuuksia kyseisten ryhmien omistamille yrityksille.
- **Julkisten menojen vaikuttavuuden varmistaminen.** Strategisilla julkisilla hankinnoilla luodaan mahdollisuuksia hyödyntää nykyisiä ja suunniteltuja talousarvioita siten, että yhteiskunnallisiin haasteisiin voidaan panostaa myönteisesti ja innovatiivisesti.

Sosiaalisen vastuullisuuden edistämisen kohteita hankinnoissa on tyypitelty seuraavasti:

- **Oikeudenmukaisten työllistymismahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen**
 - nuoret ja ikääntyneet, sukupuolten tasa-arvo, pitkäaikaistyöttömät, asunnottomat, syrjinnän tai muiden haavoittuvuustekijöiden takia sosiaalisesti syrjäytyneet henkilöt, vammaiset henkilöt (osallistavat ja esteettömät työpaikat), siirtotyöläiset, rotunsa tai etnisen taustansa taikka uskontonsa johdosta vähemmistöön kuuluvat henkilöt, vähän koulutetut henkilöt sekä henkilöt, joita uhkaa köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen
 - kaikkien työntekijöiden mahdollisuudet täydennys- ja uudelleen koulutukseen.
- **Mahdollisuuksien luominen yhteisötaloutta ja yhteiskunnallisia yrityksiä varten**
 - hankintadirektiiveissä annetaan mahdollisuus esimerkiksi hankintasopimusten varaamisesta yhteiskunnallisille yrityksille tai toimijoille, joiden työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on vammaisia tai epäedullisessa asemassa olevia henkilöitä
 - kannustetaan julkisia ostajia harkitsemaan hankintasopimusten jakamista osiin, jotka voivat olla helpommin yhteisötalouden organisaatioiden ja yhteiskunnallisten yritysten ulottuvilla.
- **Ihmisarvoisen työn edistäminen**
 - edistetään työllisyysturvaa, oikeudenmukaisia palkkoja, turvallisia työskentelyoloja, sosiaalista suojelua, kaikkien naisten ja miesten yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua, sukupuolten tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä työhönotossa, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja oikeuksien turvaamista työssä.
- **Sosiaalisten ja työelämäoikeuksien noudattamisen varmistaminen**

- täyttävät EU:n oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä ja EU:n oikeuden mukaisissa työehtosopimuksissa vahvistetut asiaankuuluvat sosiaali- ja työoikeudelliset velvoitteet
 - noudattavat keskeisiä ILO:n yleissopimuksia
 - kunnioittavat naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja samapalkkaisuuden periaatetta ja edistävät sukupuolten tasa-arvoa
 - noudattavat työterveys- ja -turvallisuuslainsäädäntöä
 - torjuvat esimerkiksi sukupuoleen, ikään, vammaisuuteen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen taikka sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää ja luovat yhtäläisiä mahdollisuuksia.
- **Esteettömyys ja kaikille suunnittelu**
 - julkisissa sopimuksissa esteettömyyden huomioiminen on pakollista
 - kansalliset viranomaiset noudattavat YK:n vammaisyleissopimusta, johon EU ja kaikki sen jäsenvaltiot kuuluvat
 - julkisten ostajien tulisi pyrkiä tunnistamaan hankintojen yhteydessä vammaisten henkilöiden tarpeet ja ottamaan heidät mukaan hankintaprosessiin
 - esteettömyys ja saavutettavuus on huomioitava teknisissä eritelmissä, jotta turvataan vammaisten henkilöiden pääsy esimerkiksi julkisiin palveluihin, julkisiin rakennuksiin, julkiseen liikenteeseen, julkiseen tietoon sekä tieto- ja viestintäteknologian välineisiin ja palveluihin, mukaan lukien verkkopohjaiset sovellukset. Hankinnoissa voitaisiin suosia esimerkiksi sellaisia tarjouksia, joissa ehdotetaan teknisiin eritelmiin nähden korkeampia esteettömyysstandardeja.
 - **Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja eettistä kauppaa koskevat kysymykset**
 - julkisten hankintasopimusten soveltamisalan laajuus sekä tiettyjen toimitusketjujen globaali luonne aiheuttavat riskin, että julkisiin hankintoihin saattaa liittyä ihmisoikeusloukkauksia (myös Euroopassa on mahdollista, että työskennellään vaarallisissa ja epäinhimillisissä oloissa)
 - julkisten ostajien olisi tarkistettava keskeisten ILO:n yleissopimusten noudattaminen
 - muita keinoja ihmisoikeuksien suojelemiseksi hankintojen yhteydessä:
 - toimitusketjujen läpinäkyvyyden parantaminen muun muassa alihankkijoiden ja niiden alihankkijoiden valvonnan avulla
 - toimitusketjujen erityisriskien analysointi

- sen edellyttäminen, että sopimus Kumppanit ja alihankkijat toteuttavat toimenpiteitä parantaakseen työehtoja ja -oloja toimitusketjussa ja puuttuakseen tuotantoprosessissa mahdollisiin tai jo havaittuihin ihmisoikeusloukkauksiin
 - tiukkojen yhteiskuntavastuuta koskevien käytännösääntöjen edistäminen tarantoimittajien keskuudessa.
- **Laadukkaiden sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kulttuuripalvelujen tuottaminen**
 - otetaan huomioon palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus, eri käyttäjäryhmien, myös huono-osaisten ja heikossa asemassa olevien väestöryhmien, erityistarpeet, käyttäjien osallistuminen ja vaikutusvallan lisääminen sekä innovointi.

4.1. Teema 1: Työllistämisehto osana työmarkkinoiden järjestäytymisasteen laskusta aiheutuvan haasteen ratkaisua

Case Saksa: sosiaaliset kriteerit hajautuneessa hallintajärjestelmässä

Saksassa hankintajärjestelmä on liittovaltiojärjestelmän vuoksi voimakkaasti hajautettu ja monimutkainen, ja osavaltioilla on huomattava autonomia lainsäädännön puitteissa. Arvioiden mukaan noin 58 prosenttia kaikista hankintatoiminnasta tehdään kuntatasolla ja 30 prosenttia osavaltiotasolla, joten vain 12 prosenttia hankinnoista tehdään kansallisella tasolla. Julkisia hankintoja säädelään erilaisten säännösten mukaisesti riippuen siitä, ylittääkö vai alittaako hankinta EU:n kynnysarvon. EU:n kynnysarvojen alle jääviin julkisiin hankintoihin sovelletaan liittovaltion kansallista budjettilakia. Joissakin osavaltioissa kynnysarvon alapuolella olevia julkisia hankintoja säätelee osavaltion paikallinen lainsäädäntö. Myös joillakin kunnilla on omia lakeja, säännöksiä ja määräyksiä. Tälle (paikallis)tasolle sisällytetään usein myös ekologiset ja sosiaaliset hankinnat. (European Commission 2016.)

Sosiaalisten kriteerien käyttö on voimakkaasti alueellista ja henkilöitynyttä. Työllistämisehdon käyttö on pitkälti riippuvaista siitä, onko alueellisilla toimijoilla intressejä edistää työllistämistä julkisilla hankinnoilla. Sosiaalisten kriteerien käyttö julkisissa hankinnoissa painottuu siihen, että palkattaville henkilöille on taattava lakisääteinen minimipalkka. Työllistämisehdosta ei ole kansallisen tason lainsäädäntöä, eikä Saksassa täten ole veloitetta toteuttaa työllistämistä julkisissa hankinnoissa. Tämän seurauksena monilla alueilla ei toteuteta työllistämistä julkisilla hankinnoilla ollenkaan. Sosiaalisten kriteerien käyttöön suhtaudutaan usein kriittisesti, sillä julkisten hankintojen prosessit ovat jo valmiiksi monimutkaisia ja raskaita, eikä järjestelmään kaivata lisää byrokratiaa. Työllistämisehdon soveltamista ja käyttöä ei tällä hetkellä seurata kansallisella tasolla tai muuten järjestelmällisesti millään tavalla, kun toiminta on melko marginaalista. Sosiaalisia lausekkeitä kuitenkin käytetään joillakin alueilla, ja esimerkiksi Dortmundin kaupunki käyttää sosiaalisia lausekkeitä alueellaan järjestelmällisesti. (Schulzen 2021)

Saksan hankintalainsäädäntö koki merkittävän muutoksen vuonna 2016 voimaan tulleen reformin myötä. Uudistaminen toteutettiin EU:n kolmen uuden hankintadirektiivin puitteissa: niissä säädetään yhdenmukaisista säännöistä hankintaprosessia varten, ja niiden vaikutusalue kattaa koko Euroopan. Uudistuksen myötä myös sosiaaliset aspektit huomioidaan hankinnoissa aiempaa paremmin. (BMW 2021). Vuoden 2016 uudistus loi uuden lainsäädännöllisen perustan kestävyyskriteerien sisällyttämiseen julkisiin hankintamenettelyihin. Kaikissa tavaroita, työtä ja palveluita koskevissa hankinnoissa, joiden hankinta-arvo ylittää tai alittaa tietyt laissa määritellyt kynnyksarvot, tulee nyt huomioida ympäristölliset, sosiaaliset ja innovatiiviset ulottuvuudet. (OECD 2019)

Saksan (hankinta)lainsäädännössä sosiaalisilla aspekteilla viitataan esimerkiksi valtakunnallisiin lakisääteisiin vähimmäispalkkoihin ja työehtosopimuksiin, joita on noudatettava. Lakiuudistuksen myötä on mahdollista tehdä sopimuksia myös sosiaalipalveluja tarjoavien tahojen kanssa, esimerkiksi työnhakijoiden integroimiseksi. Lisäksi vammaisten oikeudet ja etuudet huomioidaan aikaisempaa paremmin. Esimerkiksi saavutettavuuteen on kiinnitettävä huomiota aikaisempaa enemmän. (ICLG.com 2021.)

Vuonna 2014 viidessätoista kaikkiaan 16 osavaltioista oli voimassa julkisia hankintoja koskevia lakeja, joista 14 sisälsi sosiaalisia kriteerejä. Kriteerit tai niiden sääntely eivät kuitenkaan ole samanlaisia, vaan liittovaltion lakien määräykset poikkeavat suuresti sosiaalisten kriteerien lukumäärän, erityiskriteerien ja sääntelyn osalta. (Sarter, Sack & Fuchs, 2014.)

Vaikka joissakin osavaltioissa on säännöksiä, jotka sisältävät vain yhden tai kaksi sosiaalista kriteeriä (yleisimmät ovat vähimmäispalkat ja ILO:n perustyönormien noudattaminen), muiden osavaltioiden (esim. Schleswig-Holsteinin) lait sisältävät jopa 13 erilaista sosiaalista kriteeriä. Osavaltioiden julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät sosiaaliset kriteerit kattavat monenlaisia kysymyksiä. Yleisesti ottaen sosiaaliset kriteerit osavaltioiden laeissa voivat sisältää kriteereitä, jotka tähtäävät rakenteellisiin ja taloudellisiin ominaisuuksiin (esim. pk-yritysten osallistuminen tai oppisopimuskoulutus), kriteereitä, jotka tähtäävät heikommassa asemassa olevien ryhmien integroimiseen työmarkkinoille (esim. pitkäaikaistyöttömien työllistäminen), ja kriteereitä, joilla pyritään edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten sukupuolten tasa-arvoa. Vuonna 2014 ainakin yhden osavaltion julkisia hankintoja koskevassa laissa oli seuraavat kriteerit: minimipalkkamääräykset, työehtosopimusten noudattaminen (joukkoliikenteen alalla), erilaiset samapalkkaisuusehdot, ILO:n perustyönormien noudattaminen, sertifioidujen Reilun kaupan tuotteiden ostaminen, naisten ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen, kotouttamistoimenpiteet, vammaisten ja pitkäaikaistyöttömien osallistaminen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen sekä perheiden etenemistä edistävät toimenpiteet. (Sarter, Sack & Fuchs, 2014.)

Yksi työmarkkinoille integroitumisen kriteeri on pitkäaikaistyöttömien työllistäminen. Se on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jo hyväksymä kriteeri, kuten on sertifioidujen Reilun kaupan tuotteiden ostaminenkin. Kyseessä on kuitenkin myös kriteeri, joka oli vuonna 2014 vahvistettu vain kolmessa Saksan osavaltiossa. (Sarter, Sack & Fuchs, 2014.)

On syytä muistaa, että sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa ovat melko uusi ilmiö sodan jälkeisessä Saksassa. Sosiaaliset kriteerit sisällytettiin Saksan julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön osittain vasta 1900-luvun lopulla. Kriteerit ovat lähes yksinomaan osavaltioiden vastuulla, minkä johdosta sosiaaliset kriteerit hankinnoissa vaihtelevat merkittävästi. (Sarter, Sack & Fuchs, 2014.)

Palkkaukseen liittyvien ehtojen lisäksi moni osavaltio huomioi paikallisessa lainsäädännössään seuraavia sosiaalisia kriteerejä: yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo, ammatillisten koulutuspaikojen lisääminen, vammaisten oikeudet ja työllistäminen, pitkäaikaistyöttömien työllistäminen sekä vuokratyöntekijöiden yhdenvertaisuudesta ja palkka-tasa-arvosta huolehtiminen. (Schulten, Alsos, Burgess, & Pedersen 2012).

Case Dortmund (2017–2019): Palkkatuen kaltaisen instrumentin integrointi työllistämisehtoon

Dortmundin kaupunki toteutti vuosina 2017–2019 hankkeen pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Hankkeessa pitkäaikaistyöttömille pyrittiin luomaan työllistymismahdollisuuksia julkisia hankintoja hyödyntämällä. Hankkeessa kartoitettiin uusia palvelualoja, joilla käynnistää pitkäaikaistyöttömien työllistämisehtoon (*employment clauses*) soveltuvat tarjouskilpailut. Dortmundin kaupunki perusti paikallisen työvoiman palvelukeskuksen, jossa erikoistuttiin ohjaamaan ja neuvomaan mahdollisia tarjoajia ja jossa kerrottiin mahdollisuuksista integroida pitkäaikaistyöttömiä julkisiin hankintoihin. Joulukuussa 2019 Dortmundissa oli yhteensä 31 250 työtöntä, joista 24 326 oli pitkäaikaistyöttömiä. (European Commission 2020.)

Hankintavaihe sisälsi työsuhteeseen liittyviä lausekkeita (*contract performance clauses related to employment*), mikä on uutta Saksassa. Palveluntuottajille annetaan tarkat ohjeet pitkäaikaistyöttömien kohderyhmän integroimiseksi. Sopimuksen arvo on hankinta-asiakirjoissa kiinteä, joten tarjouksia ei tarvitse arvioida eri hintojen perusteella. Kun työllistämisehdot ovat osa sopimusehtoja, kaikki yritykset ovat tasa-arvoisessa asemassa. Tällä varmistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen. Tarjoajien sitoutumista pitkäaikaistyöttömiin ei tarvitse arvioida, koska kaikkien yritysten on tasapuolisesti edistettävä pitkäaikaistyöttömien integroitumista työmarkkinoille. (European Commission 2020.)

Hanketta rahoittivat Nordrhein-Westfalenin osavaltio, Dortmundin kaupunki ja paikallinen työvoimaviranomainen (*Jobcentre*). Kokonaisbudjetti oli 5,8 miljoonaa euroa. Hankkeen puitteissa Dortmundin kaupunki allekirjoitti palvelu- ja rakennustöiden toimittajien kanssa sopimukset, joissa Dortmund takasi 100 prosentin palkkatuen (noin 24 000 euroa) pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen vuodeksi, mikä oli olennainen osa sopimusehtoja ja sisältyi sopimuksen kiinteään hintaan. Pitkäaikaistyöttömien palkat katetaan nyt pääosin Jobcenterin tuella 1.1.2019 voimaan tulleen uuden lain (saksaksi "*Teilhabechancengesetz*") perusteella. Lain tavoitteena on kattava tuki työllistyville henkilöille, jotka ovat oikeutettuja etuuksiin heidän integroituaan uudelleen työmarkkinoille. Tämän seurauksena Dortmundin kaupunki takaa sopimuskumppaneilleen vähintään 70 prosenttia pitkäaikaistyöttömän palkasta yhden vuoden ajan. Palveluntuottaja maksaa enintään 30 prosenttia pitkäaikaistyöttömän palkasta. Vuonna 2020 Dortmundin kaupungin budjetti palkkatukiin oli 114 500 euroa. Vuosille 2021–2029 tähän varattu vuosibudjetti on 208 500 euroa. Tällä tavalla suunnitellaan työllistettävän vuosittain 55–60 pitkäaikaistyötöntä. (European Commission 2020.)

Case Itävalta: Alueiden keskinäisen tiedonvaihdon lisäämisen vaiheessa

Itävalta noudattelee samaa tilannekuvaa kuin Saksa. Yleisesti ottaen hankintojen kehittämisen tavoitteet liittyvät erityisesti ympäristöystävällisyyteen tai laajemmin ympäristöön liittyviin kestäväyden ulottuvuuksiin. Tähän on liittynyt kansallinen toimintasuunnitelma kestävien hankintojen kehittämiseksi. Itävallan nykyinen hallitusohjelma on nostanut tavoitteiksi 2020–2024 useita hankintaan liittyviä keinoja. Hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita ovat ekososiaalisten sitovien kriteerien määrittäminen osaksi kansallisia hankintoja, alueellisuuden vahvistaminen hankintadirektiivien rajoissa,

julkisten hankintojen fokusointi ilmastonmuutoksen vastaiseen taisteluun, velvollisuus aktiiviseen tietojen luovuttamiseen julkisten kilpailutusten osalta ja velvollisuus kehittää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kunnallisella tasolla sekä vähentää byrokratiaa.

Itävallassa toimii aluehallintojen tukena kestäviin hankintoihin erikoistunut verkosto, joka toimintarakenteeltaan muistuttaa hieman KEINO-osaamiskeskusta. Varsinaisesti työllistämisehdon käyttö tai sen levittäminen ei ole ollut vahvasti verkoston agendalla, vaan työ on painottunut ympäristöystävällisyyteen.

Yksittäisten kuntien osalta esimerkiksi Innsbruck on käyttänyt sosiaalisia kriteereitä omissa hankinnoissaan. Tässä yhteydessä kriteerit liittyvät työllistämisehdon asemasta avoimempiin sosiaalisiin kriteereihin, joita hankintoihin on pyritty kaupungissa tuomaan. Näissä erilaiset kriteerit voivat liittyä uusien työpaikkojen luomiseen, nykyisten työpaikkojen säilyttämiseen tai laajemmin esimerkiksi minimipalkkojen täydentämiseen.

4.2. Teema 2: Kuntien johtamaa kehitystä työllistämisehdon käytössä

Case Espanja: Työllistämisehdon toteuttamista kuntien toiminnassa

Espanjassa on monitasoinen hankintahallinto, ja se vaikuttaa myös strategiaan julkisiin hankintoihin. Kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ovat usein kehittäneet omia lähestymistapojaan erityisesti ympäristöä säästävien julkisten hankintojen (Green Public Procurement, GPP) ja sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen (Socially Responsible Public Procurement, SRPP) toteutukseen. (Almeida & Rigonat 2017.)

Espanjassa sosiaalisia kriteerejä hankinnoissa toteutetaan ensisijaisesti hajautetusti, ja useat alueet ja kunnat kehittävät omia lähestymistapojaan lainsäädännön tulkinnassa. Autonomiset itsehallintoalueet ja kunnat ovat usein sisällyttäneet SRPP-säännöksiä aluelainsäädäntöönsä. Keskitettyä tietoa ilmiön laajuudesta ei kuitenkaan haastattelujen perusteella ole. Espanjassa sosiaalisten lausekkeiden käyttö julkisissa tarjouskilpailuissa on suhteellisen yleistä. Monet kunnat sisällyttävät "vihreät" (ympäristöystävälliset) ja sosiaaliset kriteerit töiden, tavaroiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin. Sosiaalisesti vastuullisiksi julkisiksi hankinnoiksi (SRPP) kutsuttu käsite sisältyy Euroopan unionin periaatteisiin. (Cities of Migration 2018)

Julkisia hankintoja koskevassa laissa annetaan joukko suosituksia sosiaalisten ulottuvuuksien sisällyttämiseksi julkisten hankintojen eri vaiheisiin, mukaan lukien teknisen kapasiteetin arviointi, pois-sulkemisperusteet, valintaperusteet ja ehdot sopimuksen täytäntöönpanossa. Sosiaalisia tavoitteita, kuten miesten ja naisten yhtäläiset mahdollisuudet, elinikäisen oppimisen mahdollistaminen, vammaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden osallisuus työelämään ja oikeudenmukaisen kaupan edistäminen, on kehitetty käytännön välineillä ja ohjeilla. Lisäksi laki sallii hankintaviranomaisten tarvittaessa rajoittaa joidenkin sopimusten tekemistä esimerkiksi työvoimakeskuksille. (European Commission 2016.)

Seuraavassa käydään läpi muutamia esimerkkejä työllistämisehdon kaltaisten ehtojen soveltamisesta eräissä kunnissa ja yhdessä maakunnassa.

Julkiset hankinnat, joilla autetaan heikommassa asemassa olevia ihmisiä pääsemään työmarkkinoille, ovat olleet **Avilésin** kaupunginvaltuuston kulmakivi vuodesta 2009. Keskeinen väline on sosiaalisten lausekkeiden käyttöönotto julkisissa hankintamenettelyissä, ja se tunnetaan espanjalaisesta lyhenteestä ICSA. (Urbact.eu 2021.)

Eräänlaisena työkaluna toimiva lauseke (ICSA) tarjoaa mahdollisuuden ottaa käyttöön sosiaalisia kriteerejä rekrytointimenettelyn eri vaiheissa, mahdollistaa kiintiön asettamisen erityisille työvoimakeskustoille ja yrityksille ja mahdollistaa myös sosiaalisten kriteerien ottamisen huomioon tarjousten arvioinnissa tai lisäedellytyksenä tarjousten toteuttamiselle. Käyttöönotto edellyttää teknistä asiantuntemusta sopimuksen aiheesta. Työsuojeluosasto on vastuussa ehdokkaiden/valittavien työntekijöiden valinnasta ja valvoo heitä työpaikoilla, kun työtarjoukset perustuvat julkisen sopimuksen teknisiin eritelmiin sisältyviin sosiaalisiin lausekkeisiin. (Urbact.eu 2021.)

Avilésin kaupunginvaltuusto on laatinut julkisten hankintojen politiikan uudistamista koskevien EU:n ja kansallisten suositusten mukaisesti kunnallisen lainsäädännön, jolla vältetään oikeudelliset epävarmuustekijät siitä, miten sosiaalisia kriteerejä on sovellettava. Tavoitteena on auttaa vaikeasti työllistettäviä ryhmiä pääsemään työmarkkinoille hyödyntämällä julkisia hankintoja.

Avilésin ICSA-säännöt edellyttävät sosiaalisten kriteerien sisällyttämistä kuntien tarjouskilpailuihin yli 100 000 euron ja yli 4 kuukauden urakoissa. Säännöt koskevat kaiken tyyppisiä sopimuksia, mukaan lukien julkiset työt, tavarat ja palvelut. (Cities of Migration 2018)

Ohjelman ydin on tuki työttömille, jotka saavat tällä hetkellä kaupungin sosiaalietuuksia. Kaupunki tekee yhteistyötä "lisäyrittysten" ja erityisten työvoimakeskusten kanssa, jotka "lisäävät" ihmisiä, joiden olisi vaikeampaa päästä työmarkkinoille ilman tukea. Se mahdollistaa aktiivisemmän seurannan ja tuen sekä työntekijöille että työnantajille. Työttömät löytävät työtä, asianajajat kannustavat yhtäläisiin työmahdollisuuksiin ja työnantajat edistävät kaupunkinsa sosiaalista rakennetta. (Cities of Migration 2018)

Avilésin siirtymisellä ICSAan oli myös myönteisiä sivuvaikutuksia alle 100 000 euron hankintoihin. Tarjouksia tehneet yritykset omaksuivat ja toteuttivat samoja prosesseja, asiakirjoja ja malleja. Nyt tarjoukset sisältävät yhä enemmän sosiaalisia kriteerejä, ja niitä on jopa valtaosassa tarjouksista, vaikka niitä ei velvoitettaisi. (Cities of Migration 2018)

Valencian alueen sosiaalisten kriteerien käyttöä julkisissa hankinnoissa koskevassa tutkimuksessa havaittiin Valencian julkisten yhteisöjen sisällyttävän sosiaalisia kriteerejä vain 11,7 prosenttiin julkisista töistä. Tutkimuksen mukaan määrä on alhainen verrattuna vastaaviin muiden tutkittujen maiden määriin. Kuten muissakin tapauksissa, sosiaalisia kriteerejä käytetään sitä useammin, mitä suurempi hankkeen budjetti on ja mitä pidempi hankkeen toteutusaika on. Tarjouskilpailun sosiaalisten kriteerien keskimääräinen painoarvo on pieni (7,0 sadasta), vaikka yksiköt, jotka yleensä harkitsevat näitä kriteerejä, ovat tietoisia niiden tärkeydestä ja antavat niille suuremman painon maailmanlaajuisesti. (Fuentes-Bargues et al. 2020.)

Case: Kastilia ja León (Castilla y León), Espanjan suurin itsehallintoalue ja työllistämisehdon käytön seurantaan panostanut toimija

Kastilia ja Leónin alueen aluehallinto on velvoittanut eri toimijat käyttämään sosiaalilausekkeita palvelu- ja urakkasopimuksissa. Vuonna 2017 voimaan tulleet EU:n direktiivit ovat vaikuttaneet myös Espanjan hankintalainsäädäntöön ja sosiaalisten lausekkeiden käyttöön. Espanjassa sosiaalisesti vastuulliset hankinnat sisältävät toimenpiteitä, joilla pyritään huomioimaan heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien edut. Huomiota kiinnitetään erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien työllistämiseen, työpaikkojen vakauden edistämiseen, naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseen sekä yksityis-, perhe- ja työelämän yhteensovittamista koskevien toimenpiteiden edistämiseen. Espanjassa työllistämisehtoa käytetään erityisesti vammaisten työllistämisen tukena.

Esimerkki Kastilia ja Leónin alueella toteutetusta työllistämisehdon käytöstä on toimintamalli (julkisissa hankinnoissa), jossa pyrittiin tarjoamaan työmahdollisuuksia syrjäytymisvaarassa oleville ihmisille. Sopimus sisälsi lausekkeen työllistämisestä, ja henkilö piti työllistää työsopimuksella vähintään kolmen kuukauden ajalle. Tunteja piti tarjota vähintään 20 tuntia viikossa. Työllistäminen tapahtuu tyypillisesti työsopimusperusteisena työsuhteena. Työllistämisehtoa voidaan kuitenkin hyödyntää osana tukikokonaisuutta esimerkiksi vammaisten työllistämisen edistämässä.

Espanjassa on kansallinen julkisia hankintoja valvova organisaatio (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, OIReScón), joka valvoo lausekkeiden käyttöä ja lain noudattamista. Julkisia hankintoja toteuttavat palveluntarjoajat ovat sitoutuneita täyttämään sopimusveloitteet. Osalla yrityksistä on myös omia sosiaalisia tavoitteita. Sosiaalisten kriteerien käyttöön liittyvä toiminta on monilta osin lakisäätteistä: esimerkiksi palveluiden hinnoittelu ja pk-yritysten mahdollisuudet osallistua kilpailuun turvataan lakisäätteisesti.

Työllistämisehdon lainmukaista toteutumista valvotaan hankinnan eri vaiheissa. Tarjouksen voittaneen on toimitettava tilaajalle suunnitelma, jossa kerrotaan työllistämisen yksityiskohdista. Lisäksi tarjoajan tulee toimittaa asiakirjat jokaisesta hankkeeseen työllistämisehdon mukaisesti palkatusta työntekijästä kuukauden kuluessa tämän aloittamisesta. Toimitettavia asiakirjoja ovat työsopimus, josta selviävät työn kesto ja työajat, todistus sosiaaliturvajärjestelmään rekisteröitymisestä, työntekijän henkilöllisyystodistus ja todistus sosiaaliviranomaiselta työllistettävän henkilön olemisesta syrjäytymisvaarassa. Lisäksi tarjoajan tulee urakan päätyttyä ilmoittaa suoritetun työn raportissa, että sovittuun suunnitelmaan työllistämisestä ei ole tullut muutoksia.

Sosiaalisten lausekkeiden vaikuttavuutta tarkastellaan vuosittain seuraamalla julkisten hankintojen vastuutahojen raportteja.

GDPR-lainsäädäntöä tulkitaan aluehallinnossa seuraavasti: Jokainen työllistämisehdon sisältävä palvelusopimus sisältää GDPR-lausekkeen. Nämä lausekkeet mahdollistavat tietojen luovutuksen sopimusvalvontaan. Tarjoaja ei saa käyttää henkilötietoja mihinkään toimintaan, joka ei liity suoraan sopimuksen toteuttamiseen. GDPR-lausekkeet ovat kilpailuil-

moituksessa ja hankinta-asiakirjoissa mainittu erityisehto. GDPR-velvoitteiden noudattamiseksi kansallinen lainsäädäntö (Art. 122, 9/2017) velvoittaa irtisanomaan sopimuksen ennen aikaisesti, mikäli tarjoaja ei noudata näitä velvoitteita. Lisäksi työntekijän on annettava suostumus henkilötietojensa käyttöön työtehtävien suorittamiseen. (Andrés Pérez 2021.)

Myös muutamat muut kunnat, kuten **Girona**, käyttävät työllistämisehtoa merkittävästi kaikissa 65 000 euroa ylittävissä hankinnoissa, joissa vähintään 5 prosenttia hankinnoista täytyy käyttää työllistämiseen. Näissäkin oleellisia elementtejä ovat vahva tuki työllistävälle ja kohdentaminen pidempään työttöminä olleille henkilöille. Paikalliset työvoima- ja sosiaalipalvelut tekevät yhteistyötä palveluntarjoajien kanssa arvioiden kunkin työntekijän soveltuvuutta kuhunkin tehtävään. Samaa käytäntöä hyödynnetään julkisissa hankinnoissa. Tästä syystä mallia sovelletaan myös sopimuksiin, joiden arvo on 250 000 euroa tai vähemmän. Mallin implementointia valvoo kunnan perustama monialainen komitea. Näissä ehto koskee pääasiassa varattuja sopimuksia sekä niihin liittyviä palveluntuottajia. (Tarkemmin European Commission 2020). Gironan esimerkissä korostettiin yhteistyökomitean roolia erityyppisten toimijoiden keskinäisessä yhteistyössä. Kunnan kokemusten pohjalta on lähdetty työstämään maakuntatasoista toimintamallia.

Case Ison-Britannia: hajautunut hankintamalli

Julkisten hankintojen käyttö on Isossa-Britanniassa laajaa. Maan julkisten hankintojen kokonaisuudesta tekee erityisen se, että maassa käytetään eniten rajoitettuja menettelyjä (restricted procedures). Maan hankintajärjestelmä on myös desentralisoitunut, koska maan eri alueilla on omat säädäntönsä. Yleisesti Isossa-Britanniassa maan hankintalainsäädäntöä on mukautettu nopeasti vastaamaan Euroopan Unionin direktiivien velvoitteita. Vuoden 2014 direktiivit otettiin maassa nopeasti käyttöön. (European Commission 2016.)

Ison-Britannian hankintalainsäädännön osana tuli vuonna 2013 voimaan Public Services (Social Value) Act 2012. Lain mukaan palveluihin liittyvissä julkisissa hankinnoissa tulee pohtia niiden sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä hyötyjä. Alueellisissa hankinnoissa voidaan pohtia sitä, miten hankinnassa varmistetaan alueellisia hyötyjä näillä osa-alueilla. Pohdinnan kohteena voi olla esimerkiksi alueen erityinen tarve tai ongelma, kuten korkea työttömyysaste. Lain haasteena on ollut, että se velvoitti viranomaisia vain harkitsemaan sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä hyötyjä muttei suoraan velvoittanut käyttämään niitä hankinnoissa. (Ludlow 2016.)

Vuonna 2020 laki kuitenkin muuttui, ja hallitus laajensi säännöstä velvoittavammaksi 1.1.2021 alkaen. Uudessa säädöksessä tuli myös vahvemmin mukaan työllistämisenäkökulma. Sädöksen taustalla on yhtenä teemana Covid-19-pandemiasta toipuminen, joten säädöksellä pyritään lisäämään etenkin pandemian seurauksena työttömäksi jääneiden työmahdollisuuksia. Sädöksen teemoina on muun muassa haastavassa työmarkkina-asetmassa olevien, erityisesti vammaisten, työllistymismahdollisuuksien lisääminen. (Government's Procurement Policy Note (PPN) 06/20.) Laki ei kuitenkaan vielä vastaa työllistämisehtoa, sillä hankinnalla työllistäminen on vain yksi monista keinoista sosiaalisten kriteerien kokonaisuudessa. Hankinnoissa voidaan hankkia sosiaalista arvoa myös esimerkiksi ympäristönäkökulmia huomioimalla, eikä niissä ole pakko lisätä työllistymismahdollisuuksia.

Isossa-Britanniassa työllistämisehtoa vastaavat toimet nähdään keinoina saada hankinnoissa kulu-
tetuille rahoille enemmän vastinetta. Lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisten huomioivan hankin-
taprosessissa myös muut tekijät kuin pelkän hankinnan hinnan. Maassa on nähty sosiaalisten kritee-
rien huomioimisen taustalla vahvasti se, että tehtäessä julkisia hankintoja kansalaisten verorahoilla
tulee tällaisilla hankinnoilla pyrkiä myös vastaamaan kansan tarpeisiin. (Barnard 2017.) Työllistä-
misehdon kaltaiset toimet nähdään myös mahdollisuuksina vastata työvoiman haasteisiin. Esimer-
kiksi liikennesektorilla haasteina ovat osaamisvajae ja erilaisten väestöryhmien aliedustus, joihin on
lähdetty etsimään ratkaisuja työllistämisehtoa vastaavilla toimilla. Yritysten näkökulmasta käytöllä
on positiivisia vaikutuksia siihen, että ne voivat saada uusia pysyviä työntekijöitä.

Vuonna 2016 toteutetussa selvityksessä tarkasteltiin sitä, miten hyvin paikalliset viranomaiset ovat
ottaneet Social Value Actin käyttöönsä. Selvityksen kyselyjen mukaan kolmasosa paikallisista val-
tuustoista ottaa rutiininomaisesti huomioon sosiaaliset näkökulmat hankinnoissaan ja suurempi
osuus (45 %) ottaa ne huomioon Euroopan Unionin raja-arvot ylittävissä hankinnoissa. Selvityksen
mukaan Englannin valtuustot jakautuvat neljään ryhmään säädöksen toimeenpanon käytössä. En-
simmäiseen ryhmään kuuluvat edelläkävijät näkevät säädöksen mahdollisuutena todella saavuttaa
hankinnoilla sosiaalista arvoa ja rutiininomaisesti todella pohtivat sosiaalisia näkökulmia lähes kai-
kissa hankinnoissaan. Toiseen ryhmään kuuluvat soveltajat harkitsevat sosiaalisia näkökulmia muis-
sakin kuin OJEU-rajat ylittävissä hankinnoissa mutta eivät anna hankinnoissaan sosiaalisille näkö-
kohdille yhtä suurta painoarvoa kuin ensimmäiseen ryhmään kuuluvat. Kolmanteen ryhmään kuulu-
vat valtuustot ovat ottaneet säädöksen vastaan hyvin kapeasti ja tulkinneet sitä hyvin kirjaimelli-
sesti. Ne pyrkivät vain täyttämään säädöksen velvollisuudet ja hyödyntämään sen ehtoja vain niissä
hankinnoissa, jotka ylittävät velvoittavat rajat. Viimeiseen ryhmään kuuluvat eivät ole hyödyntäneet
säädöstä lainkaan. (Social Enterprise UK 2016.)

Esimerkiksi Manchester City Council on nostettu selvityksessä ensimmäiseen ryhmään kuuluvaksi,
sillä valtuusto on ottanut Social Value Actin laajasti käyttöönsä. Valtuuston arvioidessa tarjouksia
sosiaalisille näkökohdille annetaan vähintään 20 prosentin arvo. Alueella on saatu positiivisia tuloksia
etenkin työllistämällä ja järjestämällä harjoittelupaikkoja. (Social Enterprise UK 2016.)

Vaikka ensimmäiseen ryhmään kuuluvilla valtuustoilla oli hyviä kokemuksia sosiaalisten näkökohtien
huomioimisesta ja säädöksen noudattaminen oli edesauttanut parempien ja kustannustehokkaam-
pien palveluiden saamista, yksikään valtuusto ei ollut selvityksen tekemiseen mennessä julkaissut
laajaa vaikutusarviointia Social Value Actin käytöstä. Kyselystä oli kuitenkin noussut positiivisiakin
näkökulmia säädöksen käytöstä, ja esimerkiksi yhdestä valtuustosta oli kerrottu, ettei ehdon käyt-
täminen ollut vaikuttanut tarjousten hintoihin. (Social Enterprise UK 2016.)

Isossa-Britanniassa on ollut yleisesti haasteena pk-yritysten osallistaminen mukaan hankintaproses-
seihin. Maassa pk-yritykset ovat osallistuneet harvemmin hankintaprosesseihin kuin muissa EU-
maissa. Pienten ja keski suurten yritysten asemaa hankinnoissa on kuitenkin pyritty parantamaan, ja
esimerkiksi EU:n direktiivit nähtiin maassa heti yhtenä keinona parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia
osallistua hankintaprosesseihin. (European Commission 2016.) Tähän on pyritty vastaamaan
paikallisilla hankintasäädöksillä. Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa on luotu omia paikalli-
sia säännöksiä, joilla on pyritty yksinkertaistamaan ja helpottamaan pk-yritysten mahdollisuuksia
osallistua hankintaprosesseihin. (Ludlow 2016.)

Case: The Great London Area – Esimerkki vastuullisesta hankinnasta harjoittelupaikkojen luomisessa

Yleisesti Suur-Lontoon alueella pyritään laajasti sisällyttämään työllistämisehdon kaltaisia kriteereitä hankintoihin. Alueella pyritään laajasti sekä työllistämään että myös varmistamaan työnhakijoiden osaamistasoa. Hankintoihin pyritään sisällyttämään muun muassa harjoittelusopimuksia ja työ- ja koulutuspaikkoja. Taustalla on pyrkimys vähentää muun muassa köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Ehdon kohderyhminä ovat muun muassa haastavassa työmarkkina-asemassa olevat, kuten pitkäaikaistyöttömät, vammaiset, mielenterveysongelmista kärsivät, naiset, aiemmin palvelualoilla työskennelleet ja erilaiset vähemmistöryhmät. Työllistämisehdon kaltaisia kriteereitä voidaan käyttää myös koululaisiin ja opiskelijoihin. (Great London Authority 2021.)

Lontoon liikennejärjestelmistä vastaava paikallinen viranomaistaho, Transport for London, on vuosina 2009–2020 luonut yli 6 100 harjoittelupaikkaa ja yli 5 700 työpaikkaa työttömille lontoolaisille. Transport for Londonin oma Supplier Skills Team (SST) on toiminut tässä välittävänä tahona. Tiimin tarkoituksen on etsiä Transport for Londonille uusia mahdollisia harjoittelijoita ja työntekijöitä ja varmistaa näiden mahdollisuudet työllistyä organisaatioon. Tiimi järjestää erilaisia ohjelmia heikossa työmarkkinatilanteessa olevien työkokemuksen lisäämiseksi ja mahdollistaakseen heidän myöhemmän palkkaamisensa Transport for Londoniin. (Great London Authority 2021.) Tiimillä on tärkeä rooli hankintaprosessin kaikissa vaiheissa. Se toteuttaa ja arvioi sopimusvaatimuksia sekä tukee toimittajia sopimusten alusta loppuun asti. Tiimin keskeisenä tehtävänä on löytää hankintoihin sopivia työntekijöitä ja harjoittelijoita ja saada heidän osaamisensa vastaamaan työn vaatimuksia. SST-tiimi myös tukee hankinnoilla työllistettäviä kaikissa hankinnan vaiheissa sekä jo ennen hankintaa että sen jälkeen varmistaakseen, etteivät nuo henkilöt putoa missään vaiheessa pois prosessista. (European Commission 2020.)

Kun Transport for Londonin hankintoja kilpailutetaan, toimijoiden tulee kertoa, miten ne aikovat lisätä työ- tai harjoittelumahdollisuuksia. Jokaista miljoonaa puntaa kohti yrityksen tulee täyttää vähintään yksi SLNT-ehto (Strategic Labour Needs and Training) hieman riippuen sopimustyyppistä. Esimerkkejä ratkaisuista SLNT-ehdon täyttämiseen ovat yksi harjoittelupaikka, yksi työpaikka työttömälle, 20 päivää kokeiluja, 20 päivää koulujen osallisuutta lisääviä aktiviteetteja tai 10 päivää sosiaalipalveluun liittyvää harjoittelua (social mobility placement). Jokaisessa sopimuksessa harjoittelupaikkojen tulee täyttää vähintään puolet yllä kuvatuista ehdoista, jotta jokaisessa hankinnassa todella mahdollistetaan jonkun kohderyhmään kuuluvan pääsy työmarkkinoille. Tämä Transport for Londonin kehittämä toimintatapa on laajentunut myös muille aloille Suur-Lontoon alueella. (European Commission 2020.)

Varsinaisten harjoittelu- ja työpaikkojen lisäksi merkittävässä asemassa ovat ennen työllistymistä annettavat koulutukset. Transport for London tarjoaa mahdollisille työllistettäville koulutusta, jotta he olisivat valmiita aloittamaan työn tai harjoittelun. Kohderyhmissä on paljon erilaista osaamista ja kauan työmarkkinoilta pois olleita ihmisiä, joten koulutuksilla pystytään jo etukäteen parantamaan heidän mahdollisuuksiaan selviytyä tulevasta mahdollisesta harjoittelusta tai työstä. Koulutuksen aikana myös toimittajat voivat tutustua mahdollisiin uusiin työntekijöihin. Yritykset ovat mieluummin osallistuneet vapaaehtoiseen koulutukseen, ja ajan myötä ne ovat itsekin alkaneet toteuttaa vastaavia koulutuksia.

Yleisesti työllistämisehdon käytöstä on hyviä kokemuksia, ja myös palkatuilta henkilöiltä on tullut positiivista palautetta siitä, että työllistämisehdon käytön avulla he ovat päässeet takaisin tai jopa ensimmäistä kertaa työmarkkinoille.

Työllistämisehdon käyttöä seurataan raporteilla. Tarjouskilpailussa tarjoajien tulee kertoa miten ne aikovat toteuttaa veloitteiden täyttämisen ja mitä SLNT-ehdoja ne tulevat hyödyntämään hankinnan aikana. Organisaatiossa suunnitelmat arvioidaan ja pisteytetään sen mukaan, miten toteuttamiskelpoisia ne ovat. Yrityksille annetaan myös mahdollisuus korjata ja parantaa tarjoustaan, jos siihen on tarvetta. Voittajayrityksen kanssa tehdään toteutussuunnitelma, jota seurataan, ja toimittajalle annetaan

tukea koko prosessin ajan. Voittajayrityksen tulee toimittaa raportti, jossa se kertoo, miten työllistämisehdon veloitteet on toteutettu. Organisaatiossa pyritään selvittämään veloitteiden täyttämistä ja pitämään siitä kirjaa, mutta organisaatiossa nähdään, ettei siinä kannata olla liian vaativa, vaan avainasemassa on yhteistyö toimittajien kanssa. Organisaatiossa nähdään, että toimittajia pitää tukea mahdollisimman hyvin hankintaprosessin aikana, jotta veloitteiden noudattaminen onnistuu hyvin. Tavoitteena on myös, että yritykset sitoutuvat työllistämisehdon käyttöön, saavat sen käytöstä positiivisen kuvan ja osallistuvat mieluusti jatkossakin hankintoihin, joissa sitä hyödynnetään.

Tietosuojalainsäädäntö on aiheuttanut hieman haasteita, sillä työllistämisehdon prosessi on muodostettu ennen lainsäädännön voimaantuloa ja sitä on pitänyt sovittaa lainsäädäntöön. Transport for Londonissa hyödynnetään tietosuojajuristeja varmistamaan, että prosessit menevät lainsäädännön mukaisesti. Työllistämisehtoa koskevassa raportoinnissa huomioidaan, että raportointiformaatti anonymisoi tiedot, ja ylipäänsä henkilöiltä kysytään vain tarvittavat tiedot ja nämäkin vain osittaisina, esimerkiksi vain syntymäkuukausi ja vuosi sekä osa postinumeroista. Tätä ei kuitenkaan nähdä haasteena, sillä organisaatiossa ei nähdä mitään syytä, miksei tieto voisi olla osittain anonymisoitua. Ainakin osittain henkilötietoja on tarvetta kerätä, jotta organisaatiossa voidaan varmistaa, että esimerkiksi harjoittelu- ja työpaikkoihin on todella palkattu kohderyhmiin kuuluvia.

Case Skotlanti ja Glasgow: yhteisön edut julkisissa hankinnoissa

Skotlanti uudisti vuonna 2014 hankintalakiään (Procurement Reform. Scotland), johon lisättiin ehto yhteisön etujen vaatimuksista, minkä avulla ohjataan julkisen hallinnon hankintasopimusten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Laki koskee kaikkia julkisia hankintoja, joiden arvo on vähintään 4 miljoonaa puntaa. Hankintaviranomaisen on silloin sisällytettävä hankintaa koskevaan hankintailmoitukseen yhteenveto yhteisön etujen vaatimuksista, jotka se aikoo sisällyttää sopimukseen, tai jos se ei aio sisällyttää tällaisia vaatimuksia, selvitys syistä vaatimusten sisällyttämättä jättämiseen. Jos sopimukseen sisältyy yhteisön etua koskevia vaatimuksia, hankintaviranomaisen on sisällytettävä hankintailmoitukseen ilmoitus eduista, jotka se katsoo saavansa näistä vaatimuksista. Lain mukaan hankintaviranomaisen on myös esitettävä hankintastrategiassaan yleinen käytäntö yhdyskunta-hyötyvaatimusten käytöstä ja tarkasteltava tämän käytännön noudattamista vuosittaisessa hankintakertomuksessaan. Näihin tekijöihin, jotka on otettava huomioon päätettäessä yhteisön etujen sisällyttämisestä, kuuluvat myös mahdollisuudet luoda työ- ja koulutusmahdollisuuksia ensisijaisille ryhmille, eli vaikeassa työllisyysasemassa oleville henkilöille, mutta tämän lisäksi niihin kuuluu myös monia muita yhteiskuntaa hyödyttäviä tekijöitä. Työllistämisehdot eivät siis ole yksittäinen osa julkista hankintastrategiaa vaan osa isompaa kokonaisuutta, jota kutsutaan nimellä Community Benefits eli yhteisön edut.

Glasgow'n kaupungilla on käytössä niin kutsuttu yhteisön etuja koskeva käytäntö (Glasgow City Council Community Benefits Policy 2016). Glasgow'n kaupunginvaltuuston Skotlannin hankintalain pohjalta laaditun, yhteisön etuja koskevan käytännön mukaan yhteisöetuihin kuuluu muun muassa:

- kohdennettuja rekrytointi- ja koulutusaloitteita
- koulutuksen tukialoitteet
- ammatillinen koulutus
- toimitusketjun kehittäminen

- yhteisö- ja ympäristöaloitteet
- tuetut liike-elämän, kolmannen sektorin ja vapaaehtoisaloitteet
- yhteiskunnallisten yritysten ja osuuskuntien aloitteet
- tasa-arvo- ja monimuotoisuusaloitteet
- köyhyyssaloitteet.

Yhteisön edut voidaan sisällyttää hankintatoimintaan joko vapaaehtoisina tai sopimusperustein. Kaikki sopimusperusteiset yhteisöedut ovat osa sopimusta, ja tavarantoimittajilla on velvoite täyttää nämä sitoumukset.

Sopimusperusteiset yhteisöedut voidaan sisällyttää sopimukseen joko harkittuina/arvioituina tai pakollisina. Arvioidut yhteisön edut sisältyvät sopimusvelvoitteisiin, mutta ne arvioidaan osana tarjousprosessia. Arvioiduille yhteisön eduille annetaan vähintään 10 prosentin painotus kokonaisarviointiperusteista. Pakolliset yhteisöedut voidaan toimittaa kahdella tavalla:

1. Toimittaja tarjoaa yhteisön etuja koskevat ehdotukset, mutta niitä ei arvioida osana tarjouksen arviointia. Tarjotut ja valtuuston hyväksymät yhteisön edut ovat kuitenkin osa toimittajan sopimusvelvoitteita. Tätä menetelmää käytetään, kun yhteisön edut eivät ole arviointiin sopivia, esimerkiksi usean erän puitesopimuksissa.
2. Voidaan asettaa myös erityisiä pakollisia vaatimuksia esimerkiksi alihankintamahdollisuuksien mainostaminen tai kohdennetun rekrytoinnin ja koulutuksen vaatimukset (uudet tulokkaat, työharjoittelut jne.).

Valtuusto voi pyrkiä edistämään myös vapaaehtoisia yhteisön etuja tietyssä hankintatoiminnassa. Tämä ei ole osa arviointia, eikä se myöskään aseta toimittajalle sopimusvelvoitetta. Kuitenkin ne ehdot, jotka valtuusto tarjoaa ja jotka hyväksytään, raportoidaan yrityshankintojen vuosikertomuksessa. Vapaaehtoisten yhteisöetujen toimittamista seurataan toimittajan toimittamien tietojen avulla osana sopimusten ja toimittajien hallintaprosessia.

Toimittajien on toimitettava säännöllisesti seurantatietoja, jotka kuvaavat yhteisön etujen toimituksen edistymistä. Tämä antaa Glasgow'n kaupunginhallitukselle mahdollisuuden seurata edistymistä ja raportoida saavutetuista yhteisön eduista vuotuisessa yrityshankintaraportissa vuoden 2014 hankintaudistustulosten mukaisesti.

Glasgow on jopa ottanut jossain määrin Skotlannin hankintalain vaatimuksia tiukemman linjan. Glasgow'n kaupunginvaltuusto on ilmoittanut, että yhteisön edut ovat keskeinen tavoite vuosien 2018–2022 strategiassa. Glasgow'n kaupunginvaltuuston yhteisön etuja koskevan käytännön mukaan yhteisön etuja on harkittava sisällytettäväksi kaikkiin tavara- ja palvelusopimuksiin, joiden arvioitu arvo on yli 50 000 punttaa, sekä urakkasopimuksiin, joiden arvioitu arvo on yli 500 000 punttaa. Vankkoja prosesseja on kehitetty sen varmistamiseksi, että yhteisön edut otetaan huomioon kaikissa asiaankuuluvissa sopimuksissa.

Glasgow'n kaupungin hankintatoimintaa aloitettaessa asiakasosastojen on otettava huomioon mahdolliset yhteisön edut ja korostettava niitä. Hankintahenkilöstö ottaa sitten yhteyttä keskeisiin

sidosryhmiin (mukaan lukien yhteisösuunnittelu, talouskehitys ja koulutus) ja toteuttaa markkina-tutkimusta ja esikuva-analyysia tutkiakseen mahdollisuuksia ja tunnistaakseen asianmukaiset vaatimukset, jotka sisällytetään sopimukseen tai jotka muodostavat osan Community Benefit -arviointikriteereistä ja valikosta. Sovittujen tulosten toimittamista seurataan ja raportoidaan sisäisesti neljännesvuosittain toimittajien seurantapäivitysten avulla. Koko prosessia valvoo yhteisön etujen ohjausryhmä, joka koostuu eri puolilta valtuustoa olevista tärkeimmistä sidosryhmistä, jotka ovat vastuussa politiikan toteuttamisesta, jatkokehityksen etenemisestä sekä mahdollisten ongelmien tunnistamisesta ja ratkaisemisesta.

Valtuusto käyttää julkisten hankintojen hallintaan Cenefit-ohjelmistoa, joka tukee yhteisön edun tulosten seuranta ja saavuttamista. Cenefits on verkko- ja mobiilisovellus, jonka avulla valtuuston henkilöstö ja julkisen sektorin ostajat voivat helposti hallita, mitata ja realisoida etuja sopimuksiinsa. Järjestelmän avulla tavarantoimittajat voivat ladata todisteensa neuvoston strategisten johtajien hyväksymistä/hylkäämistä varten. Community Benefit Officer hallinnoi ja valvoo toimittajien yhteisöetuelvotteita asianomaisten luokkapäälliköiden ja hankintavastaavien tuella.

Covid-19-pandemian ja sen vaikutusten takia Glasgow'ssa jouduttiin pidentämään useiden yhteisön etujen tulosten toimituspäivien määräaikoja, mikä johti vuoden tulosten vähenemiseen. Glasgow'n kaupungin hankintaosaston vuoden 2021 vuosiraportissa (01.04.2020–31.03.2021) tilikauden aikana saatiin näiden sopimusten avulla varmistettua muun muassa 37 uutta työpaikkaa (28 työpaikkaa henkilöille, joilla ei ollut aiempaa työkokemusta alalta, 7 työpaikkaa vastavalmistuneille ja 2 oppisopimuspaikkaa) sekä 87 uutta työharjoittelupaikkaa. (Glasgow City Council, Corporate Procurement Strategy & Annual Procurement Report).

Glasgow'n kaupungin hankintaosaston vuosiraportissa mainittiin myös kaksi esimerkkiä vuodelle 2021 siitä, miten julkisissa hankinnoissa on otettu huomioon yhteisön edut Glasgow'n työllisyysnäkökulmasta. Ensimmäisenä esimerkkinä on insinööritoimisto Mott McDonald, joka voittaessaan Charing Cross Keyes -projektin tarjouskilpailun lupasi sisällyttävänsä projektiin lisäksi yhden oppisopimuksen. Rooliin sopiva kandidaatti opiskelee maa- ja vesirakennuksen insinööriksi Mott McDonaldin oppisopimuskoulutusohjelman avulla. Toisena esimerkkinä on M8 Recovery, joka voitti urakkasopimuksen autojen hinauspalveluille, minkä myötä täytettiin uusi työpaikka autonkuljettajalle. Raportin mukaan rooliin valittiin 23-vuotias kahden pienen lapsen yksinhuoltaja, jonka edellinen työsuhde ennen työhönottoa oli enimmäkseen satunnaista vuokratyötä. Sopimuksen myötä hän on valmistunut tavara-ajoneuvonkuljettajaksi oppisopimuksen avulla yhteistyössä M8 Recoveryn kanssa.

Case Ruotsi: kansallinen hankintaviranomainen ja kuntapilotit

Ruotsin kansallinen hankintaviranomainen (Upphandlingsmyndigheten) on kehittänyt työllistämistä julkisten hankintojen kautta yhteistyössä kansallisen tieviraston (Trafikverket) ja kuntapilottien avulla. Kehittämistyöhön on saatu myös Euroopan sosiaalirahaston projektitukea. (Upphandlingsmyndigheten 2019.)

Tievirastolle annettiin valtioneuvoston toimesta vuonna 2015 tehtäväksi edistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämistä. Mallista neuvoteltiin työmarkkinajärjestöjen kanssa, ja

työvoimahallinto oli vahvasti mukana käytännön toteutuksessa. Työllistämisehto määriteltiin hankintasopimukseen, ja urakoitsijat toimeenpanivat ehdon. Työllistäminen tapahtui palkkatyösuhteiden tai oppisopimusten muodossa. Työllistämismäärät käsittivät useita satoja henkilöitä.

Kuntapilotteja toteutettiin Tukholman, Göteborgin ja Helsingborgin kaupungeissa sekä Botkyrkan kunnassa. Tukholmassa on käytössä työllistämisehto, jonka taustalla on kaupungin linjaus arvioida ehdon soveltuvuus tietyn rajan ylittävälle hankinnoille. Yksittäisen hankinnan soveltuvuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Tarjolla on myös apua ja tukea työllistämisehdon toimeenpanoon, ja työllistämisehdon soveltuvuuden arviointiin liittyvät alan työvoiman tarjonta ja esimerkiksi työvoimakoulutuksen tarpeet. Tukea ja valmennusta on tarjolla myös muun muassa esimiehille. Ehdon täyttymistä varten toimittajilta vaaditaan työ sopimukset nähtäville. Göteborgin kaupunki käynnisti työllistämisehdon soveltamisen vuonna 2013 kuntapilotilla. Tavoitteena oli edistää erityisesti nuorten, maahanmuuttajien ja vammaisten työmarkkina-asemaa. Pilotin jälkeen toimintaa on vakiinnutettu asteittain sekä hallinnon sisällä että eri hankinnoissa. Helsingborgin kaupunki puolestaan palkkasi henkilön, joka keskittyy työllistämisehdon edistämiseen kaupungin hankinnoissa.

Kansallisen hankintaviranomaisen johdolla on kehitetty työllistämisehdon soveltamisen kansallista prosessimallia (Upphandlingsmyndigheten, Procurement with the aim of increasing employment). Malli koostuu kolmesta pääosasta: työllistämisehdon sisällyttäminen hankintoihin valmisteluvaiheessa, kilpailuttamisvaihe ja toimeenpanovaihe. Painotus on prosessin alkuvaiheessa, jota myös edeltää strategian ja poliittisen sitouttamisen vaihe. Tällä hetkellä useat kunnat Ruotsissa soveltavat tätä mallia. Vastaavaa mallia hyödynnetään myös Suomessa.

Ruotsissa on kehitetty myös taloudellisten vaikutusten laskennan työkalu (Upphandlingsmyndigheten, samhällsekonomiska effekter). Laskentatyökalun avulla pyritään motivoimaan erityisesti ruotsalaisia kuntia soveltamaan hankintaehtoa. Ruotsissa nähdään tärkeäksi, että malli leviäisi nimenomaan poliittisen ja strategisen sitoutumisen kautta. Sitoutumisen aikaansaamiseksi on tunnistettu, että työllistämisehdon kautta täytyy toteuttaa samanaikaisesti kolmen tason tavoitteita: vastata hankintaorganisaation omiin tavoitteisiin, työllistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevia sekä tuottaa myös sosiaalis-taloudellista vaikuttavuutta.

Ruotsissa on myös tiedostettu työllistämisehdon ja yleisesti kaiken sosiaalisen työllistämisen niin kutsuttujen haitallisten työvoimapolitiittisten sivuvaikutusten merkitys, esimerkkinä näistä substitutiivaikutukset. Tietämystä ja ymmärrystä pyritään levittämään eri tasoilla, ja tärkeässä roolissa ovat myös hankintojen huolellinen analysointi ja dialogi palveluntuottajien kanssa. Tavoitteena on rohkaista palveluntuottajia itse nostamaan esiin ongelmia. Toinen tunnistettu asia on työmarkkinajärjestöjen kanssa käytävän dialogin tärkeys. Julkisen työvoimaviranomaisen rooli tunnistetaan tärkeäksi, kun työllistämistoimintaa seurataan. Erillistä tutkimustietoa tai arviointia vaikutuksista ei Ruotsista ole saatavilla.

Malli on leviämisvaiheessa myös Ruotsissa. Toiminnan laajentamiseksi on tunnistettu sekä kansallisella että paikallisella tasolla kolme tärkeää tekijää: on oltava erillinen budjetti, jolla toimintaa edistetään, jollakin taholla täytyy olla selkeä koordinaatiovastuu ja on määriteltävä ohjaavat tavoitteet sille, miksi tätä tehdään.

4.3. Teema 3: Työllistämisehdon laaja-alainen käyttö

Case Alankomaat: Työllistämisehdon laaja käyttö ja tuki ehdon kehittämisessä

Alankomaiden julkisten hankintojen kokonaisuus on maan poliittisen järjestelmän tapaan hyvin desentralisoitunut. Kansallisella tasolla toimintaa koordinoi elinkeinoministeriö ja sen julkisiin hankintoihin keskittynyt keskus PIANOo. Keskuksella on merkittävä rooli julkisten hankintojen hoitamisessa. Se yhdistää julkisten hankintojen parissa työskenteleviä, järjestää erilaisia tapahtumia ja konferensseja ja kirjoittaa ohjeistuksia toimittajille. Vaikka toimintaa on kansallisella tasolla ohjattu, maasta puuttuvat kuitenkin yhtenäiset järjestelmät hankintojen seuraamiseen. (European Commission 2016.)

Työllistämisehdon taustalla on vuonna 2013 voimaan tullut hankintalaki (Aanbestedingswet). Hankintalain taustalla on yli kymmenen vuoden valmistelu. Laki yhdistää aiemmin irralliset hankintadirektiivit eheäksi kokonaisuudeksi. Hankintalakiin on myös kirjattu Alankomaiden oma versio työllistämisehdosta, *Social Return*. (Ludlow 2016.)

Social Returnilla tarkoitetaan niitä hankintasopimuksia, joilla saavutetaan sosiaalisia lopputuloksia. Sosiaalisilla lopputuloksilla tarkoitetaan Alankomaissa niitä sopimuksia, joilla on työllistetty vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Ehto velvoittaa toimijoita mahdollistamaan työ-, harjoittelu- tai työkokeilupaiikkoja kohderyhmille. Maassa toiminnan kohderyhmiä ovat muun muassa pitkäaikaistyöttömät, iäkkäät työttömät, vammaiset sekä yli 12-vuotiaat ammatillisen koulun opiskelijat. Tavoitteena on, että 5 prosenttia sopimuksen arvosta käytetään kohderyhmien työllistymismahdollisuuksien edistämiseen. Käytännössä ehtoa voidaan käyttää kaikessa julkisessa hankinnassa, mutta pääsääntöisesti valtio hyödyntää ehtoa yli 250 000 euron arvoisissa, työtä ja palveluita koskevissa hankinnoissa, jotka kestävät vähintään kuusi kuukautta. (PIANOo.)

Alankomaissa työllistämisehdon käyttö nähdään vahvasti sosiaalisena investointina tulevaisuuteen. Sillä pyritään aktivoimaan ja osallistamaan haavoittuvia ryhmiä työmarkkinoille. Työllistämisehto on keino ohjata kohderyhmät työn pariin esimerkiksi koulutusten tai työkokeiluiden kautta. Taustalla on vahva näkemys siitä, että yhteiskunnan jäsenten tulee tehdä töitä mahdollisuuksien mukaan, ja työllistämisehdon käyttö mahdollistaa muuten heikosti työllistyvien työmahdollisuuksia. Vuonna 2015 voimaan tullut *Participation Act* vahvistaa näkemystä siitä, että työllistämisehdon käytöllä pyritään lisäämään heikosti työllistyvien työmahdollisuuksia ja työntekoa. Toisaalta maassa on nähty työllistämisehdon käyttö myös julkisten toimijoiden vastuunvälttelynä. Työllistämisehtoa käyttämällä viranomaiset voivat siirtää vastuunsa sosiaalisista ongelmista, kuten pitkäaikaistyöttömyydestä, yksityisen sektorin toimijoiden harteille. (Yerkes & van den Braken 2019.)

Työllistämisehdon taustalla nähdään sekä moraalisia, eettisiä että myös taloudellisia näkökulmia. Tavoitteena on saada asukkaat työskentelemään taitojensa ja mahdollisuuksiensa mukaan, lisätä työttömien työmarkkinaosuutta, vähentää koulupudokkuutta ja yhdistää paremmin koulutusta työmarkkinoihin. Toisena tavoitteena on vaikuttaa sosiaalisiin tavoitteisiin. Kaikista tärkeintä on kuitenkin auttaa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia pääsemään työhön. Työllistämisehdon käyttö nähdään halpana keinona saada ihmisiä takaisin työmarkkinoille ja ylipäätään julkisten toimijoiden mahdollisuutena saada käyttämilleen rahoille lisähyötyjä.

Alankomaissa työllistämisehdon käyttö on vakiintunutta. Sitä käytetään paljon esimerkiksi terveydenhuollossa, viherrakentamisessa, siivouspalveluissa ja rakentamisessa. (PIANOo.) Maassa työllistämisehdon käyttö on lähtenyt liikkeelle kunnista, ja vasta myöhemmin se on otettu käyttöön myös

kansallisella tasolla. Kunnilla on vuodesta 2015 lähtien ollut velvollisuus edistää työllistymistä ja sosiaalista inklusiota hankinnoillaan. (European Commission 2016.) Alankomaissa käytetään työllistämisehtoa, mutta siitä ei ole mitään suoranaista kansallista politiikkaa, vaan hallintoelimet voivat toteuttaa sitä monin eri tavoin. Monilla organisaatioilla on omia toimintatapojaan työllistämisehdon käytöstä. (PIANOo.) Osa kunnista on kuitenkin sopeuttanut toimintatapojaan yhteen, ja on muodostunut alueellisia tapoja soveltaa ehtoa. Kunnilla on oma intressinsä ehdon käyttämisessä, sillä niiden velvollisuutena on auttaa työttömiä pääsemään takaisin työmarkkinoille, ja näin ne säästävät myös työttömyystukimaksuissa.

Merkittävinä levittämisen ratkaisuna on tunnistettavissa kaupunkien työllistämisehtoon perehtyneet koordinaatiokeskukset ja erilaisten seurantarekisterien tai -ohjelmistojen luominen. Ennen näiden käyttöönottoa haasteena oli, että toiminnan seuraaminen ja raportointi vaati toimittajilta paljon, ja ne kokivat hallinnollisen taakan liian suureksi. Näin ollen maassa lähdettiin hakemaan kaikkia osapuolia palvelevia ratkaisuja. Koordinaatiokeskukset yhdistävät työnantajia ja työntekijöitä ja lisäävät yritysten tietoisuutta työllistämisehdosta ja sen käytöstä. Keskukset myös monitoroivat seurantarekisteriä ja prosessien toteutumista. Useilla kaupungeilla on käytössään seurantajärjestelmä, Wizzr-ohjelmisto, jonne työllistämisehtoa käyttävät yritykset voivat raportoida ehdon käyttöä. Yritykset ovat velvollisia kirjaamaan rekisteriin, että ne ovat täyttäneet velvollisuutensa, ja raportoitmaan millä tavalla ne ovat hyödyntäneet työllistämisehtoa. Rekisteri helpottaa sekä viranomaisia että yrityksiä ja mahdollistaa joustavan ehtojen rekisteröinnin. (Rotterdam.nl; Eurocities 2013.)

Case Rotterdam: Työllistämisehdon käytön kehittäminen joustavampaan suuntaan

Työllistämisehdon käyttö on Rotterdamissa hyvin vakiintunutta. Rotterdamissa työllistämisehdon käytölle tuli suuri tarve, kun kaupungin merkittävänä työllistäjänä toiminut satama siirtyi pois kaupungista ja paljon alhaisen osaamistason työntekijöitä jäi työttömäksi. Työllistämisehdon käytön tavoitteena on saada yritykset mukaan kamppailuun työttömyyden nousua vastaan. Myös Rotterdamissa työllistämisehdon käytön taustalla on vahva näkemys siitä, että työllistämisehtoa käyttämällä kaupungin julkisten hankintojen kautta saadaan samalla rahalla varsinaisen hankinnan lisäksi sosiaalista tuottoa. (Mellor 2020; European Commission 2020.)

Rotterdamissa on työllistämisehtoon keskittynyt koordinaatikeskus, jonka tarkoituksena on auttaa työllistämisehdon käytössä. Keskuksen asiantuntijat neuvovat ja tukevat toimittajia veloitteiden täyttämiseksi. Keskuksen asiantuntijat myös monitoroivat seurantarekisteriä ja yleisesti prosessien toteutumista. Keskuksen asiantuntijat edistävät yleisesti työllistämisehdon käyttöönottoa ja lisäävät yritysten tietoisuutta työllistämisehdosta. Keskus muun muassa järjestää yritysten välisiä tapaamisia, joissa työllistämisehtoa käyttäneet yritykset voivat kertoa ehdon toimivuudesta hankinnoissa, joissa ne ovat olleet mukana. Näillä tapaamisilla pyritään sekä lisäämään yleisesti tietoisuutta että vähentämään yritysten mahdollisia negatiivisia asenteita ehdon käyttämiseen. (Rotterdam; Eurocities 2013.)

Rotterdamissa työllistämisehtoa käytetään kaikissa yli 50 000 euron hankinnoissa. Hankinnan hinnasta 0–50 prosenttia pitää käyttää työllistämismahdollisuuksien lisäämiseen. Keskimäärin hankintojen hinnasta 5 prosenttia käytetään ehdon toteuttamiseen.

Kaupungissa on laskettu arvoja erilaisille työllistämisehdon toimenpiteille. Esimerkiksi työttömyystukea saavan työllistäminen on arvoltaan 30 000 euroa vuodessa tai 20,51 euroa tunnilta. Jos työllistettävä on ollut yli vuoden työttömänä, on hänen palkkaamisensa arvoltaan 35 000 euroa vuodessa

tai 29,92 euroa tunnilta. Näiden määriteltyjen summien avulla toimittajat pystyvät helposti arvioimaan työllistämisehdon käyttövelvoitteitaan ja ehdon toteutumista. Toimittajien tulee ilmoittaa toteuttamansa toimenpiteet rekisteriin. Yleisesti vuonna 2018 Rotterdamissa yrityksiin palkattiin työllistämisehdon kautta 2 519 kohderyhmiin kuuluvaa henkilöä. (European Commission 2020.)

Yhtenä esimerkitapauksena Rotterdamissa hankittiin nuorten sosiaalipalveluita, tarkoituksena hankkia laadukkaita ja tulorientoituneita nuorten palveluita ja samalla tuottaa hyvää hyödyntämällä työllistämisehtoa. Tässä tapauksessa hankinnan voittanut yritys on toimittajana myös muissa alueen hankinnoissa, ja yhteensä kaikkien sopimusten arvosta 2 prosenttia menee työllistämisehdon toteuttamiseen. Yritys toteuttaa työllistämisehtoa tarjoamalla työ- ja harjoittelupaikkoja työllistämisehdon kohderyhmille. (European Commission 2020.)

Haastatteluissa korostettiin, että työllistämisehdon käyttöä pohdittaessa on hyvä ottaa huomioon, millä sektorilla hankintaa toteutetaan. Esimerkiksi terveydenhuollossa on paljon avoimia työpaikkoja, mutta näitä ei voida täyttää heikossa työmarkkina-asetuksessa olevilla, sillä heidän joukostaan ei välttämättä löydy henkilöitä, joilla olisi juuri näissä töissä vaadittavia koulutuksia tai osaamista.

Kokemusten perusteella kaupunki päivitti työllistämisehtoon liittyviä linjauksia vuonna 2019. Nykyään Rotterdamissa työllistämisehdon käyttöön on joustavimmat vaatimukset. Yritysten ei enää ole pakko tarjota nimenomaan työpaikkaa heikossa työmarkkina-asetuksessa olevalle, vaan ne voivat täyttää velvollisuutensa myös esimerkiksi auttamalla velkaongelmissa tai auttamalla kohderyhmiin kuuluvia pääsemään lähemmäs työmarkkinoita esimerkiksi tarjoamalla heille koulutusta tai kielikursseja. (European Commission 2020.) Tämä on helpottanut myös pienten yritysten osallistumista kilpailuun, kun ne voivat täyttää velvollisuuden muillakin keinoin kuin työllistämällä, jos se ei ole niille mahdollista. Kuitenkin kaupungissa nähdään edelleen työllistäminen parhaimpana tapana täyttää velvollisuus.

Rotterdamissa on huomattu, että työllistämisehdon käyttö ei ole enää este yrityksille osallistua kilpailuun. Haastattelujen mukaan seurantatiedoista näkee, että yritykset ovat jo tottuneet ehdon käyttöön ja olleet mukana monissa hankinnoissa, joissa sitä on hyödynnetty. Kuitenkin edelleen osa yrityksistä saattaa kokea velvoitteen täyttämisen liian rajoittavana tai nähdä resurssinsa tai varallisuutensa riittämättömiksi vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistämiseen. Kaupungin tilaaman arvion mukaan on kuitenkin todettavissa, että työllistämisehdon käyttäminen ei tuo toimittajille lisäkustannuksia.

Alankomaissa on myös koettu haasteita tietosuojalainsäädännön osalta. Maassa on kuitenkin tehty aiheesta arviointia ja todettu, että koska työllistämisehdon käyttö on yleisesti hyväksi yleiselle edulle, henkilötietojen kysyminen henkilöiltä velvoitteen täyttämistä varten on hyväksyttävää. Henkilöille täytyy vain aina kertoa, että mihin heidän tietojaan käytetään, ja velvoittaa suostumus osana muita sopimuskäytäntöjä. Kaupungeittain on myös vaihtelua siinä, kuinka varovaisia tietosuojalainsäädännön kanssa ollaan.

Case Haarlem: 10 vuotta työllistämisehdon käyttöä

Haarlemin kaupungilla on yli 10 vuoden kokemus työllistämisehdon käytöstä. Kaupungissa nähdään työllistämisehdon käyttäminen merkittävänä keinona työllistää kaupunkilaisia ja saada vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevia työmarkkinoille.

Pääsääntöisesti kaupungissa hankinnan arvosta noin 5 prosenttia (SROI-%) tulee käyttää työllistämiseen tai sitä vastaaviin toimiin. Kaupungissa on annettu Rotterdamin tapaan tietynlaiset ehdot, kuinka paljon sosiaalista arvoa saadaan minkäkin kohderyhmän palkkaamisesta ja kuinka pitkäksi aikaa. Näiden avulla toimittajat voivat laskea, millaisin toimin ne pääsevät tavoitearvoon. Jos vuoden kestävän sopimuksen arvo on esimerkiksi 500 000 euroa ja siitä 5 prosenttia tulee käyttää työllistämiseen tai sitä vastaaviin toimiin, tulee hankinnalla saavutettavan sosiaalisen arvon olla 25 000 euroa. Tämän yritys voi saavuttaa esimerkiksi palkkaamalla yhden alle vuoden työttömänä olleen sekä tarjoamalla yhdelle opiskelijalle oppisopimuspaikan. Toisena vaihtoehtona yritys voi esimerkiksi tarjota kymmenen kolmen kuukauden työharjoittelupaikkaa.

Erilaisten rahallisten ja ajallisten arvojen taustalle on määritelty, kuinka paljon apua ja tukea työn saaminen ja siinä pärjääminen tulee mahdollisesti vaatimaan. Esimerkiksi vammaisen työkyvyttömän henkilön työllistäminen tuo enemmän sosiaalista arvoa kuin alle vuoden työttömänä olleen henkilön työllistäminen. Järjestelmä antaa paljon erilaisia vaihtoehtoja, joista yritykset voivat itse etsiä niille sopivan vaihtoehdon. Yrityksiltä on tullut tästä paljon kiitosta, kun ne saavat itse päättää ja vaikuttaa siihen, mitä toimia ne hyödyntävät hankinnassa.

Aiemmin velvoitteiden täyttämisen arvioimiseen käytettiin palkkoja, mutta siitä luovuttiin, koska haluttiin järjestelmä, jossa annetaan enemmän arvoa sille, kuinka merkittävä vaikutus työllistämällä on ja kuinka paljon apua ja tukea työllistäminen vaatii. Nykyisessä järjestelmässä esimerkiksi vammaisten työllistämistä saa suurempaa sosiaalista arvoa, kun aiemmin palkkaan perustuen sosiaalinen arvo saattoi jäädä muita ryhmiä pienemmäksi. Nykyisin muissakin kunnissa on siirrytty pois tästä palkkaperusteisesta arvosta ja siirrytty käyttämään samankaltaista järjestelmää.

Tärkeänä nähdään keinot, jotka hyödyttävät kaikkia osapuolia. Kaupungissa voidaan myös joustaa omista järjestelmistä, jos yritys pystyy näyttämään miten sen keksimät keinot vastaavat sosiaalisen arvon toteutumista. Tärkeänä nähdään joustavuus, sillä sen avulla yritykset pystyvät paremmin sitoutumaan työllistämisehdon käyttöön. Jos kaupungissa huomataan, että jokin politiikka ei toimi, ollaan siellä valmiita mukauttamaan sitä vastaamaan paremmin yritysten ja kohderyhmien tarpeisiin. Esimerkiksi vuonna 2019 kaupungissa nostettiin yli 50-vuotiaiden palkkaamisesta saatavaa sosiaalista arvoa heidän palkkaamisensa edistämiseksi. Oleellista on myös luoda helpot ja selkeät järjestelmät, jotta ehtojen käyttäminen ja niistä raportointi on mahdollisimman helppoa. Haarlemissa käytössä oleva järjestelmä nähdään myös yritysten tasolta selkeänä, sillä ne voivat heti helposti laskea, millaisilla toimilla ne voisivat saavuttaa vaadittavan sosiaalisen arvon. Selvät sopimukset ja järjestelmät auttavat myös tilaajia, sillä tällä tavoin ei tule niin paljon kyselyitä ja selviteltyä yritysten puolelta.

Kaupungissa oli aluksi haasteita saada yrityksiä mukaan kilpailuun, jossa oli mukana työllistämisehdon velvoitteita. Yritysten mukaan saaminen vaatii muutosta ajattelussa. Kaupungissa nähdään myös, että työllistämisehto on kuitenkin vain lisänä varsinaiseen hankintaan, joten työllistämisehdon käyttö ei saa häiritä hankinnan varsinaista tavoitetta. Keskeisiä oppeja ovat yritysten positiivinen asennemuokkaus (työllistämisehto rekrytointimahdollisuutena) sekä tilaajan ja toimittajan yhteistyön fasilointi kolmannen osapuolen toimesta. Nykyään kaupungissa nähdään, että työllistämisehto on mahdollisuus työllistää kaikenlaisia työntekijöitä, ja oikealla tuella ehtoa käyttämällä voidaan saada hyviä työntekijöitä niistäkin, jotka muuten eivät pääsisi työelämään kiinni.

Kaupungissa arvioidaan ja seurataan työllistämisehdon käyttöä ja sen vaikuttavuutta. Työllistämisehdon käytöstä seurataan muun muassa sitä, kuinka paljon eri kohderyhmiin kuuluvia on työllistetty ja kuinka paljon sosiaalista arvoa näillä on saavutettu. Toimittajat saavat tunnukset palveluun, jonne ne voivat raportoida millaisia toimia ne ovat tehneet ja millaisilla sopimuksilla palkanneet eri kohderyhmiin kuuluvia. Lopulta nämä kootaan yhteen ja katsotaan, mitkä kaupungin yhteistulokset ovat. Esimerkiksi vuonna 2017 yli 900 ihmistä työllistettiin työllistämisehdolla. Lopuksi arvioidaan myös

vaikutuksia työllisyysasteeseen ja sosiaalisiin etuuksiin, kuten työttömyystukiin. Vaikuttavuuden kannalta kaupungissa nähdään oleellisena se, että työllistämisehdon avulla työllistettäville pyritään saamaan pitkäaikaisia töitä eikä vain hankintasopimuksen ajan kestäviä työsopimuksia.

Tietosuojalainsäädäntöä ei nähdä merkittävänä haasteena. Se on vaikuttanut prosesseihin, mutta edelleen esimerkiksi sopimusvelvoitteiden noudattamista pystytään kontrolloimaan. Oleellisena nähdään se, että ulkopuolinen ei voi portaalin nähdessään tietää kenestä siellä puhutaan, mutta sopimuksia valvovalla henkilöllä on tähän mahdollisuus. Henkilötietoja ei käytetä muuhun kuin sopimusten valvomiseen, eikä niitä hallinnon tasolla tallenneta mihinkään yksittäiseen paikkaan.

Case Ranska: Osaamisen ja työkalujen kehittämistä sosiaalisesti vastuullisille hankinnoille

Ranskassa sosiaaliset kriteerit kirjattiin Ranskan hankintalakiin jo vuonna 2001. Hankintoihin liittyvät säännökset eivät kuitenkaan anna tarkkoja ohjeistuksia sosiaalisten kriteerien käytöstä. Lain nojalla julkiset toimijat voivat sisällyttää hankintoihin kriteereitä esimerkiksi heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistämistä. Ranskassa on huomattu eri viranomaisten määrittelevän esimerkiksi työllistämisehdolla työllistettävien kohderyhmiä eri tavoin. Maassa on kuitenkin annettu ohjeistus, että sosiaalisia kriteereitä käytettäisiin pitkäaikaistyöttömien, sosiaalietuuksia saavien, vammaisten, tutkinnottomien nuorten ja muiden vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistämiseen. (Vidal 2018.)

Vuonna 2018 laadittiin kansallinen ohjeistus sosiaalisten näkökohtien huomioimiseen kansallisissa hankinnoissa (PNAADP). Ohjeistuksessa esitettiin suunnitelma vuosille 2015–2020. Sen tavoitteena oli, että sosiaalisia näkökohtia huomioitaisiin 25 prosentissa julkisista hankinnoista. (Observatoire Economique de la Commande Publique 2018; Vidal 2018.) Ranskan kansallisessa hankintalaissa on lain 2014-856 pohjalta esitetty strategia (Le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, SPASER), joka edellyttää yli 100 miljoonaa euroa vuodessa hankintoihin käytävien julkisten viranomaisten huomioivan sosiaaliset ja ympäristölliset kriteerit julkisissa hankinnoissa. Näiden viranomaisten pitää kehittää ja julkistaa strategia siitä, miten ne edistävät sosiaalisten kriteerien käyttöä hankinnoissaan. (European Commission 2020).

Ranskassa sosiaalisilla kriteereillä pyritään lisäämään heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistymistä. Ranskassa sosiaalisia kriteereitä on käytetty paljon etenkin siivous-, turvallisuus- ja viherpalveluiden tarjouspyynnöissä (Vidal 2018). Ranskassa on huomattu vaihtelua työllistämisehdon kaltaisten kriteerien käytössä niin viranomaistasolla kuin maantieteellisesti (Maréchal & Morand 2020). Vuonna 2016 8,6 prosentissa yli 90 000 euron julkisista hankinnoista käytettiin sosiaalista ehtoa. Paikalliset viranomaiset sisällyttivät sosiaalisia lausekkeita 14 prosenttiin hankinnoistaan ja kansalliset toimijat 5,4 prosenttiin. (Vidal 2018).

Tutkimuksen mukaan sosiaalisten näkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa ei vaikuta Pariisissa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin olla mukana tarjouskilpailuissa, eikä se lisää tai vähennä niiden mahdollisuuksia voittaa kilpailua. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös sosiaalisten näkökohtien käytön vaikutuksia hankinnan hintaan ja todettiin, että pääsääntöisesti käyttö ei vaikuta siihen negatiivisesti. (Vidal 2018).

Ranskassa julkisten tilaajien ja yritysten ohella fasilitaattorit ovat keskeinen toimija työllistämisehdon kaltaisten ehtojen käytössä. Fasilitaattorit toimivat ”välittäjinä” tilaajien ja toimittajien välillä

kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Fasilitaattoreiden päätehtävänä on muokata julkista hankintaa sosiaalisemmaksi ja edistää työllistämisehdon käyttöä julkisissa hankinnoissa. Fasilitaattoreilla on merkittävää työllistämisehdon käyttöön liittyvää osaamista, jota he jakavat kaikille osapuolille. Fasilitaattorit ovat avainasemassa työllistämisehdon käytön edistäjinä, sillä heillä on yhteyksiä kaikkiin osapuoliin. Fasilitaattorit suunnittelevat viranomaisten kanssa pitkän tähtäimen työllistämismahdollisuuksia heikossa työmarkkina-asetuksessa oleville julkisten hankintojen kautta. Näin fasilitaattoreille syntyy laaja näkemys tulevista hankkeista ja niihin liittyvistä tarpeista. Toimittajien osalta fasilitaattoreilla on merkittävä mahdollisuus saada julkisten hankintojen markkinoille mukaan uusia toimijoita, joilta on aiemmin puuttunut osaaminen tai kyky. Verkoston avulla työllistämisehtoa käytetään enemmän ja yhä useammilla toimialoilla. (European Commission 2020.) Ranskan fasilitaattoreilla on myös kansainvälinen verkosto Alliance Villes Emploi, jonne täydennetään tilastoja sosiaalisten näkökohtien käytöstä. (Vidal 2018).

Grand Paris Sud Est Avenir: Työllistämisehdon tuki fasilitaattoreiden avulla

Esimerkiksi Grand-Est-alueella on yli 30 fasilitaattoria, jotka hoitavat työllistämisehdon käyttöä. Paikalliset julkiset viranomaiset, kunnat ja alueen palvelut kustantavat fasilitaattoreiden verkoston. Grand-Est-alueen hankintaviranomaiset ovat ottaneet oppia fasilitaattoreilta ja pyrkivät myös itse edistämään yritysten tietoisuutta työllistämisehdon käytöstä. Hankintaviranomaiset järjestävät speed dating -tyylisiä tapaamisia, joilla pyritään lisäämään yritysten tietämystä. Tapaamisten tarkoituksena on edistää toimijoiden pääsyä julkisten hankintojen markkinoille. (European Commission 2020.)

Grand Paris Sud Est Avenir -alueella on kehitetty sosiaalisia kriteereitä ja työllistämisehdon kaltaisia velvoitteita. Alueella on ollut julkisiin hankintoihin liittyvä strategia vuodesta 2017 lähtien. Strategian tavoitteena on varmistaa julkisten hankintojen konkreettiset sosiaaliset, ympäristölliset ja taloudelliset vaikutukset kaikissa hankinnan vaiheissa. Strategian yhtenä tavoitteena on mahdollistaa pk-yritysten osallistuminen julkisten hankintojen markkinoille yksinkertaistamalla menettelyjä tarjouskilpailuvaiheessa. Julkiset hankinnat nähdään alueella mahdollisuutena vaikuttaa sosiaaliseen inklusioon, joten alue päätti sisällyttää strategiaan myös työllistämisehdon kaltaisen toiminnan. Toimintaan kuuluu metropolialueen ihmisten, erityisesti vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevien, työllistymismahdollisuuksien lisääminen. (European Commission 2020.)

Alueella on hankintalista, jossa on kaikki vuoden sisällä tarjouskilpailuun tulevat hankinnat. Alue jakaa tämän listan yhdessä fasilitaattoreiden kanssa. Fasilitaattorit pyrkivät yhdistämään kuhunkin hankintaan sopivia tarpeita ja toimia ja etsimään esimerkiksi heikossa työmarkkina-asetuksessa olevia, joita voitaisiin työllistää näillä hankinnoilla. Fasilitaattoreiden rooli työllistämisehdon ja muiden sosiaalisten kriteerien käytössä on erittäin keskeinen. Fasilitaattoreilla on vahvaa tuntemusta alueesta ja kohderyhmistä, ja näin ollen työllistämisehdon käytölle on laajemmat mahdollisuudet, kun alueen tai tarjouskilpailussa mukana olevien toimijoiden ei tarvitse itse hoitaa kaikkia työllistämisehdon käyttöön liittyviä toimenpiteitä. Fasilitaattorit tekevät työllistämisehdon velvoitteiden täyttämistä helpompaa yrityksille. Grand Paris Sud Est Avenir -alueella tehdään vuodessa arviolta noin kahden miljoonan euron edestä julkisia hankintoja, joissa käytetään sosiaalisia kriteereitä. (European Commission 2020.)

Alueella on käytössä apuna achatpublic.com-sivusto, joka tarjoaa ratkaisuja koko julkisen hankinnan prosessille. Sivuston kautta voidaan muun muassa etsiä toimittajia, hoitaa sopimuksia ja monitoroida toimintoja. Alueella huomioidaan sosiaalisia näkökohtia erilaisissa hankinnoissa laajasti, osassa näistä työllistämisehdon kaltaisia toimintoja. Tulevaisuudessa työllistämisehdon kaltaisia toimintoja pyritään käyttämään hankinnoissa entistä enemmän.

Alueella on sosiaalisten kriteerien käytöllä saavutettu paljon sosiaalisia vaikutuksia. Vuosien 2016 ja 2018 välillä työllistämisehdon kaltaisia kriteerejä sisältävien hankintojen määrä tuplaantui alueella. Alueella nähdään fasilitaattoreiden olleen keskeisessä roolissa tämän mahdollistamisessa.

5. Kohdatut haasteet ja ratkaisut

Keskeiset koetut haasteet

- Ohjaavien tavoitteiden puuttuminen
- Tiedon puute työllistämisehdon käytännön toteutuksesta ja mahdollisuuksista
- Työllistämisehtojen kaavamaisuus, liiallinen yksityiskohtaisuus ja/tai vaikeatulkintaisuus
- Ennakkoluulot ja asenteelliset esteet työllistämisehdon soveltamiseen
- Yhteyden puuttuminen työvoimaa tarjoavien tahojen ja hankintojen toteuttajien välillä, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta
- Työllistämisehdon skaalautuvuushaasteet
- Sopimusten seurannan ja ehtojen valvonnan haasteet

Ehdotetut ratkaisut

- Ohjaavien tavoitteiden ja toiminnan merkityksen määrittely ja levittäminen kaikille työllistämisehtoa soveltaville tahoille ja tasoille
 - Tarve palauttaa keskustelua laajemmin hankintojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, yhteiskunnalliseen keskusteluun hankintojen merkityksestä sekä aktiiviseen viestintään ja markkinointiin hyvistä käytännöistä ja onnistumisen kokemuksista
-

-
- Hankintayksiköitä tulisi tukea hankintojen toteutuksessa vastuullisuusasioissa
 - Edellyttää sopimusten seurannassa ja työllistettävien henkilöiden etsinnässä panostusta siihen tahoon, joka vastaa rekrytoinnin tuesta
 - Työllistämisehdon tarkastelu "yksinään" on hankintayksiköiden näkökulmasta haasteellista, ja hankintojen suunnittelussa tulee hankintaa väistämättä katsoa laaja-alaisemmin siitä näkökulmasta, että mikä vastuullisten hankintojen käsitteen alle soveltuvista asioista sopii kulloisiinkin hankintoihin
 - Toivotaan yhteiskunnallisen hyödyn esiin tuomista erilaisten laskentamallien tai hyötylaskelmien avulla
 - Kaivataan työllistämisehtojen yhdenmukaistamista, seurantatietoa, tiedolla johtamista ja ohjausjärjestelmiä, joilla toimintaa voidaan selkeyttää, sekä ohjeistusta tietosuojalainsäädännön haasteiden ratkaisemiseen
-

5.1. Koetut haasteet

Haastatteluissa kaikki viiteryhvät korostivat, että työllistämisehdon laajempia ohjaavia tavoitteita tulisi määritellä paremmin ja miettiä mihin hankintaan työllistämisehto sopii ja mihin ei. Nämä ohjaavat tavoitteet tulisi levittää ja valtavirtaistaa kaikille työllistämisehtoa soveltaville tahoille. Työllistämisehtojen joustavoittamisen kautta nähtiin mahdollisuutena, että ehtojen käyttö voisi soveltua nykyistä useampaan hankintaan.

Työllistämisehtojen koettiin melko laajasti menneen liian yksityiskohtaiselle ja vaikeasti tulkittavalle tasolle. Kun ehdot ovat kaavamaiset, kohdentuvuus esimerkiksi oman kunnan työttömiin on liian korostunut tai ehdot ovat muutoin liian yksityiskohtaiset, mikä kasvattaa kynnystä soveltaa ehtoa hankinnoissa. Työllistämisehto voidaan pudottaa monesta hankinnasta nyt pois näistä syistä, eikä toiminta tällöin leviä. Selkeänä tarpeena nähtiin myös se, että ehdot olisivat samankaltaiset eri kuntien välillä. Tämä nähtiin haasteeksi erityisesti sellaisten palveluntarjoajien tai tavarantoimittajien osalta, jotka voisivat tarjota palveluitaan moneen kuntaan. Jos ehto olisi kaikissa kunnissa erilainen, tulisi työllistämisestä sopimuskuoppaan melko mahdotonta. Ehtojen epäyhtenäisyydellä nähtiin olevan suora yhteys siihen, että työllistämisehto ei voi tällä hetkellä levittäytyä ja skaalautua.

Työllistämisehdon käytön lisäämiseksi tehdyn työn koettiin paikoin ylikorostaneen sen merkitystä muiden sosiaalisesti vastuullisten osatekijöiden joukossa. Työllistämisehto koettiin myös suhteellisen helppona välineenä sisällyttää hankintoihin muihin sosiaalisen vastuun kriteereihin verrattuna. Tätä kautta työllistämisehto voi saada niin kutsuttua kilpailuetua muihin vastuullisuusasioihin nähdessä.

Tulisikin paremmin tunnistaa työllistämisehdon mahdollinen kilpailu muiden vastuullisiin hankintoihin liittyvien ehtojen kanssa.

- "Jos vaan kustannustehokkuus tavoitteena. Missä suhteessa se on muihin tavoitteisiin, että palkataan työntekijöitä versus kestävän kehityksen tavoitteet."
- "Toimittajilla on yksityissektorilla nykyisin valmiuksia kilpailla asioissa, ei anneta ehkä tälle mahdollisuuksia. Pitäisi miettiä strategista puolta ja miettiä mikä on hankinnan tavoite."

Useat haastatellut tunnistivat, että tällä hetkellä on paine sisällyttää työllistämisehto hankintoihin, vaikka välttämättä ehto ei soveltuisi kyseiseen hankintaan. Tällöin korostettiin tapauskohtaisuutta sekä ehdon soveltamista kriteerinä. Hankintoja toteuttavat mainitsivat myös, että kaikki palveluntuottajat eivät välttämättä osaa huomioida kaikkia syntyviä kuluja hankinnoissa.

Tavoitteenasettelun haasteiden lisäksi ennakkoluulot ja asenteelliset esteet nähtiin merkittäviksi. Työllistämisehdon kohdalla ajatellaan helposti, että ehdon myötä kyse olisi aina haasteellisista kohderyhmistä tai osaamattomista henkilöistä, vaikka tosiasiallisesti näin ei ole nykyisissä esimerkeissä ollut. "Työllistämispakko" yhdistettynä mielikuvaan vaikeammin työtä saavista voi mielikuvissa alleviivata ilmiön ongelmalähtöisyyttä sen sijaan, että nähtäisiin työllistettävän mahdollisuudet ja voimavarat. Heikkoja signaaleja oli kuitenkin nähtävissä siitä, että onnistuneet rekrytoinnit ovat muuttaneet ennakkokäsityksiä. Oleelliseksi muodostuu, miten eri organisaatiot (tilaajat, toimittajat, työllistämisen tukipalvelut) voivat aloittaa työllistämisehdon hyödyntämisen siten, että työllistettävästä tulisi aito "match".

Valtion hankintayksiköt katsoivat, että mikäli työllistämisehdosta tehdään "tulostavoite" tai määrällisesti mitattava tavoite, tulee sen käytännön toimeenpanosta valtion hankinnoissa hankalaa, sillä se tyypistää vastuullisten hankintojen ehtoa yhteen tulokulmaan tai ei useinkaan sovellu kaikkiin valtion hankintoihin. Esimerkkinä heikosti soveltuvista haasteista mainittiin turvallisuusasteeltaan korkeat tehtävät, joissa turvallisuuteen liittyy myös työturvallisuus.

Valtion hankinnoissa tunnistettiin haasteeksi myös yhteyden puuttuminen työvoimaa tarjoaviin tai välittäviin tahoihin. Osalla hankkijoista tällainen luonnollisesti löytyy, mutta ei kaikilla. Tämä edellyttäisi systemaattista toimintamallia siihen, miten työllistämisehdon hyödyntämisen jälkeen voidaan edetä ja miten hankkiva taho voi tukea palveluntarjoajaa työllistämisehdon täyttämässä. Tämä näkökulma pätee luonnollisesti kunnissa, seurakunnissa ja korkeakoulusektorilla. Nykyisissä kuntien esimerkeissä työllistämispalvelut ovat ajoittain onnistuneesti neuvoneet ja tukeneet työvoiman löytämisessä. Kunnissa koettiin, että kuntakokeilut ovat parantaneet mahdollisuuksia pitää työllistämiskokonaisuutta paremmin hallinnassa osana työllistämisehdon käyttöä. Toiveita ja tarpeita tästä työllistämisen- ja rekrytointiavusta tuli runsaasti – eli tilanne ei automaattisesti korjaannu sillä, että työllisyystehtävät ovat sillä samalla taholla, joka käyttää työllistämisehtoa hankinnassa.

Sopimusten valvonnan ja työllistämisehdon toteutumisen seurannan haasteet tunnistettiin haastatteluissa. Silloin kun työllistämisehdon piirissä oleva palveluntuottaja saisi työvoimaa työvoimaviranomaiselta, olisi tällainen sopimus valvottavissa. Erityisesti kunnat ja tietyt hankintaviranomaiset näkevät tietosuojaalainsäädännön ongelmallisena työllistämisehdon käytön leviämiseksi. Monet muut hankintaviranomaiset ajattelevat tästä asiasta ehkä eri tavoin: työllistämisehdon toteutumisen seuranta on yksi osa sopimusten valvontaa ja siitä keskustelua. Korostettiin, että ehdon täyttämiseen pitäisi riittää raportointi ja ettei liian yksityiskohtaista valvontaa tai seuranta tulisi tehdä.

Haastatteluissa nähtiin, että sopimushallinta ja -valvonta tulisi viedä nykyistä pidemmälle, mutta usein on epäselvää, että kenen vastuulle se kuuluu. Haastatteluissa nähtiin tärkeäksi, että löytyisi keinoja valvoa sopimuksia nykyistä paremmin.

Haastatteluissa pohdittiin jonkin verran työllistämisehdon soveltamisen haasteina pidettyjä negatiivisia yritysvaikutuksia, joita ovat muun muassa vaikutukset 1) kilpailun määrään; 2) hankinnan kohteen laatuun tai hintatasoon; 3) pk-yritysten asemaan ja 4) yritysten tehokkuuteen. Nämä

kaikki haasteet tunnistetaan ennakkokäsityksinä haastatteluista, mutta vielä nykyisessä laajuudessa sovelletuissa esimerkeissä näitä haasteita ei juurikaan ole kohdattu. Haitallisia yritysvaikutuksia pyritään ehkäisemään – paikoin jopa hieman ylikorostetusti – työllistämisehtojen soveltuvuusarviointivaiheessa. Markkinavuoropuhelu on myös käytössä laajasti, ja tällä on ehkäisty haitallisia yritysvaikutuksia. Samoin nähtiin, että riittävän pitkä ja systemaattinen ehdon soveltaminen opettaa ja totuttaa palveluntarjoajat työllistämisehtoon, eikä se nouse esiin erityiskysymyksenä muiden hankintaan liittyvien kriteerien tai ehtojen joukossa.

Useat toteutetuista, työllistämisehtoa soveltavista hankinnoista kohdentuvat siten, että hankintasumma on niin iso, ettei työllistämisehto tai mahdollinen sanktio näyttele isoa osaa kokonaisuudesta. Tämän arvioitiin kuitenkin johtavan siihen, että työllistämisehdon täyttyminen on myös pienemmille yrityksille hieman syrjivä. Toisaalta tuotiin esiin, että ensisijaisesti palveluntarjoajan omalla työnantajakuvalla, arvoilla ja työllistämiskyvykkyydellä työllistämisehdon saavuttaminen olisi verrattain helppoa. Myös palveluntuottajien haastatteluissa erityisesti kokeneemmat työllistäjät kokivat ehdon helpommaksi toimeenpanna.

Käsitykset vaihtelivat siitä, pitäisikö työllistämisehtoa suunnata niin, että työllistäminen toteutuisi oman kunnan työllistetyillä. Toiset vastaajat olivat sitä mieltä, että tämän pitäisi olla kunnan ykköstavoite ja että tätä kautta koko toiminnalle tulee oikeutus. Toiset taas näkivät, että tätä kautta toiminta marginalisoituu ja työllistämisehdon käyttö rajautuu vain tiettyihin hankintoihin. Jotta toiminta voisi laajentua merkittävästi valtakunnan tasolle, nähtiin, että työllistämisehtojen yhdenmukaistamisen tarpeen lisäksi kuntien tulisi välttää työllistämistoiminnan ohjaamista vain oman kunnan työllistettyihin.

5.2. Näkemykset tarvittavista toimista

Mitä kohdattujen haasteiden ratkaisemiseksi tulisi sitten tehdä?

Suurimpana haasteena nähtiin ennakkoluulojen ja asenteiden muokkaaminen työllistämisehdon käyttöön ja erilaisten asenteellisten ongelmien lieventäminen. Tähän liittyy kuitenkin tarve palauttaa keskustelua laajemmin hankintojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ohjaaviin tavoitteisiin, sekä aktiiviseen viestintään ja markkinointiin hyvistä käytännöistä ja onnistumisen kokemuksista.

"näen että paljon mahdollisuuksia. ongelmallista on että hankintapäälliköillä puutteelliset tiedot heilläkin miten tätä pystytään hyödyntämään oikein. miten mahdollisia mörköjä eli uhkakuvia saatetaan nähdä ja miten ne tunnistetaan ja pystytään hallitsemaan? luulen että tää on nyt sellainen paikka että tiedon lisäämisellä ympäri hankintayksikkökenttää saavutetaan paljon."

Nyt aloitetut hyvien käytäntöjen jakaminen, alueellisten verkostojen kasaaminen ja erityisesti vauhdittajien työ kunnissa nähdään oikeiksi toimenpiteiksi. Viestinnällistä työtä sekä käytänteistä että tuloksista on jo tehty verkoston sisällä, ja nyt kaivataan, että toiminnasta viestittäisiin nykyistä vielä laajemmin myös ulospäin.

Hankintayksiköitä tulisi tukea hankintojen toteutuksessa vastuullisuusasioissa. Useissa haastatteluissa korostui näkökulma, että hankintayksiköillä on jo tällä hetkellä kiire hankintojen toteutuksessa. Hankintojen toteuttamiseen varatut resurssit ovat rajallisia. Tämä edellyttäisi jatkuvaa tukea hankintoihin. Ne kansainvälisistä esimerkeistä, jotka ovat päätyneet työllistämisehdon systemaattiseen käyttöön, ovat myös tarjonneet merkittävästi tukea niin hankintayksiköille kuin työpaikeille. Osa haastatelluista näki alueelliset verkostot tai pysyvät rakenteet mahdollisuutena tähän tukeen, osa puolestaan korosti KEINOn kaltaista toimintamallia.

Työllistämisehdon soveltaminen koetaan työlääksi nykymuodossa. Vaikka ehdon sisällyttäminen hankintoihin muiden kriteerien joukkoon on jo verraten helppoa, työmäärä on verrattain suuri esimerkiksi suunnittelu- ja ennakkovalmisteluvaiheessa sekä erityisesti palveluntuottajan tuen ja työllistämisen vaiheessa. Tämä selittyy osittain sillä, että ollaan kokeiluvaiheessa eikä koko työllistämisehdon systeemi ole integroitunut perusrakenteisiin. Korvaamattomana apuna nähdään tällä hetkellä toimintaan keskittyvät koordinaattorit ("vauhdittajat"), jotka pitävät prosessin eri vaiheiden lankoja ansiokkaasti käsissään.

On paljon erilaisia hankintoja, joissa työllistämisehtoa voisi soveltaa, ja tarvittaisiin ylipäätään ikään kuin mallikirjasto erityyppisten hankintojen työllistämisehtoihin järjestettynä hankintatyyppien mukaan. Tämän mallikirjaston toivotaan olevan automaattinen, jotta esimerkiksi soveltuvuusarviointi työllistämisen mahdollisuuksista voitaisiin tehdä helpommin. Tähän tueksi kaivataan seuranta- ja mittaristotietoa. Yhteishankintayksiköiden tehtäviin tulisi haastateltujen mukaan integroida tämän tyyppisten mallien kehittäminen ja ylläpito.

Haastatteluissa korostetaan sitä, että työllistämisehto ei ole ehto, joka voidaan helposti ottaa laajasti käyttöön, vaan se edellyttää sopimusten seurannassa ja työllistettävien henkilöiden etsinnässä panostusta myös julkiselle sektorille. Tällöin tämä työpanos tulisi resursoida joko työllisyydestä vastaaville toimijoille tai hankittavaan toimialaan. Rekrytoinnin onnistuminen nähdään kriittisenä osana koko työllistämisehdon onnistumista, ja niinpä panostusta täytyisi kohdentaa erityisesti tähän. Nähdään, että ehdon laajempi soveltaminen ikään kuin pelkästään hankkijoiden kautta ei etene, vaan nyt eletään tiettyä vaihetta ("maturiteettia"), josta käsin täytyisi katsoa jo seuraavaa. Tämä näkyy hyvin myös siinä, miten työllistämisehdon kehittämistä Suomessa on saatu toteutettua erilaisten hankerahoitusten ja vauhdittamistoimien avulla.

Haastatteluissa korostettiin myös sitä, että työllistämisehdon tarkastelu "yksinään" on hankintayksiköiden näkökulmasta haasteellista ja että hankintojen suunnittelussa tulee väistämättä katsoa hankintaa laaja-alaisemmin siitä näkökulmasta, että mikä vastuullisten hankintojen käsitteen alle soveltuvista asioista sopii kulloisiinkin hankintoihin.

Useissa haastatteluissa korostettiin myös yhteiskunnallisen hyödyn esiin tuomisen tärkeyttä erilaisten laskentamallien tai hyötylaskelmien avulla. Tässä yhteydessä tosin tunnustetaan, että ehdon soveltamisen osalta ollaan vielä niin alkuvaiheessa, ettei varsinaista laskentaa oikeastaan ole mielekästä tehdä.

Osa haastatelluista näkee, että mikäli työllistämisehtoa todella haluttaisiin edistää, edellyttäisi se työllistämisehdon korostamista organisaation tavoitteissa ja ohjauksessa. Osa suhtautuu tähän asiaan ristiriitaisesti.

Tietosuojakysymyksiin ei välttämättä nähty yksiselitteisiä ratkaisuja. Todettiin, että tietosuoja on

hidaste työllistämisehdon yksilökohtaiseen seurantaan ja joidenkin mielestä sen laajentamiseen. Osa näkee, että vuorovaikutteinen sopimuksenhallinta ja työllistämisehdon toteutumisen ilmoitukseen perustuva seuranta riittää, osa puolestaan haluaa valvoa työllistämisehdon toteutumista tarkemmin. Mikäli työllistämisehdolla työllistetty henkilö on jo palveluihin asiakkaita ohjaavan tahon rekisterissä, näkyy henkilön työllistyminen tai palvelun muutos sitä kautta, ja tätä seurantatietoa voidaan ainakin osittain hyödyntää työllistämisehdon valvonnassa. Monet korostivat myös sitä, että tarvittaisiin sekä tietosuojavaltuutetun kannanotto asiaan että tietopaketti siitä, miten tietosuojalainsäädäntö otetaan huomioon työllistämisehdon soveltamisessa. Tietosuojavaltuutettu on ottanut asiaan kantaa, mutta sen merkitys ja käytännön soveltaminen eivät ole laajalti hankintayksiköiden tiedossa.

6. Johtopäätökset ja suositukset

6.1. Johtopäätökset

Selvityksen kohteena oleva ilmiö on suhteellisen uusi. Selvityksen havainnoissa esiintyy paljon sellaisia näkemyksiä työllistämisehdosta ja siihen liittyvistä asioista, jotka heijastelevat haastatellun käsitystä, mielikuvaa tai mielipiteitä. Ne voivat poiketa siitä, mitä lainsäädäntö tosiasiallisesti mahdollistaa. Lähes kaikki vastaajat näkivät, että vastuulliset ja sosiaalisesti vastuulliset hankinnat ovat tulevaisuudessa osana julkisten hankintayksiköiden työkalupakkia ja että tietoa ja ymmärrystä työllistämisehdosta ja sen käytännön soveltamisesta tarvitaan lisää. Ilmiön uutuudesta johtuen tämän selvityksen aineisto on väistämättä rajallinen. Työllistämisehdon osalta ei ole vielä käytössä sellaista tutkimustietoa, jonka perusteella voisi vastata kysymykseen kannattaako työllistämisehdon käyttö yhteiskunnallisesti, mutta näissä johtopäätöksissä ja suosituksissa pyritään antamaan kokonaiskuva tilanteesta ja hahmottamaan suosituksia tulevaisuuteen.

Työllistämisehdon käyttö

Suomessa työllistämisehdon käyttö näyttää olevan vakiintumassa osaksi eräiden kuntien toimintaa. Muissa kunnissa ollaan työllistämisehdon vastaanotettavuuden kehittämisen ja yksittäisten kokeilujen asteella. Vastaanottavuudella tarkoitetaan sekä oman kuntaorganisaation eri yksiköiden ja avaintahojen että kunnan palvelumarkkinoiden valmiutta. Laajenemispotentiaalia jälkimmäisissä kuitenkin on, ja myös monet uudet kunnat ovat kiinnostuneita työllistämisehdosta. Kunnissa lähesytään työllistämisehdon käytön merkittävän leviämisen taitekohtaa. Tähän liittyen nykytilaa on syytä tarkastella kriittisesti ja erottaa erityisesti leviämisen mahdollistavat tekijät ja myös leviämistä mahdollisesti jarruttavat ja estävät tekijät.

Valtiolla työllistämisehdon käyttö rajautuu yksittäisiin kokeiluihin. Muualla julkisella sektorilla ehdon käyttö on alkutekijöissään. Hankintaprosessissa työllistämisehdon käyttö näyttää selvityksen perusteella olevan suhteellisen selkeää, hankkijasta riippumatta. Se nähdään yhtenä tekijänä muiden joukossa.

Valtionhallinnossa työllistämisehdon käyttöä on lähdetty edistämään tahtotilan ja tavoitteasettelun keinoin. Tämä näkyy valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta julkisten hankintojen strategiasta, jossa yksi tahtotila on "edistämme muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä siihen soveltuvissa hankinnoissa". Hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisohjelma on tämän periaatepäätöksen ensimmäinen toimenpide. Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut työn alueellisten hankkeiden synnyttämiseksi. Kevään 2021 kehysriihessä määrällisenä tavoitteena oli 3 000 henkilön työllistäminen julkisten hankintojen avulla, minkä nettovaikutuksen työllisyyden kasvuun arvioidaan olevan 2 000 henkilöä. Käytännössä periaatepäätöksen seuranta to-

teutetaan siihen kuuluvien laajojen toimenpiteiden osalta, mutta tahtotilan laajempi ohjausvaikutus valtionhallinnossa on vielä ollut vähäinen. Haastattelujen perusteella välittyy kuva, että valtaosassa valtionhallintoa työllistämisehdon mahdollisuudet "tullaan arvioimaan", mutta tätä ei ole vielä selvityshetkellä tehty.

EU:ssa työllistämisehto ei ole missään maassa vakiintunut aktiivisen työvoimapolitiikan niin kutsuttujen laajojen keinojen rinnalle, vaan se on ennemminkin alhaalta ylöspäin lähtevää kehitystä, jolla vastataan hyvin paikallisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin tai ilmiöihin, projektimaisesti ja kokeillen. Tyypillisesti työllistämisehto nähdään muissa maissa laajemmin osana vastuullisia hankintoja tai sosiaalisesti kestäviä hankintoja.

Työllistämisehdon soveltuvuuden harkinta ja toimeenpano vaativat tällä hetkellä paljon resursseja. Osa resurssitarpeista on selitettävissä sillä, että määritellyt hankintaehdot eivät sovellu kaikkiin hankintoihin, jolloin ne arvioinnin tuloksena rajataan hankintojen ulkopuolelle. Toisaalta ehdon kriteerit täyttävä työllistäminen on osoittautunut paikoin haasteelliseksi. Haasteita kasvattaa pula soveltuvasta työvoimasta. Hankintaan ja valmisteluun sitoutuu merkittävä määrä resursseja, mistä ei aina välttämättä tule nykymuodossaan skaalahyötyä, ja se vaikuttaa hankintatoimen tehokkuuteen. Toiminnan tehokkuus pidemmällä aikavälillä löytyy silloin, kun koko prosessi alusta loppuun saataisiin integroitua niin kutsuttuihin perusprosesseihin ja rakenteisiin. Kunnissa erityisesti kuntakokeilut ja valmisteltava TE2024-uudistus tuovat työllistämisen palvelut yhdelle toimijalle työllistämisehdon toteuttamisen kanssa. Tässä yhteydessä rekrytointipalvelutoiminta voi vakiintua ja tehostua osana työllistämisehdon toimeenpanoa. Työllistämisehdon käyttö ei kuitenkaan vielä ole rakenteellista Suomessa eikä muissakaan maissa eräitä yksittäisiä kaupunkeja lukuun ottamatta. Ehdon käyttö on riippuvaista asiantuntijoiden osaamisesta, innostuksesta ja kiinnostuksesta työllistämisehdon soveltamiseen. Myös vauhdittamistoiminnalla on tässä kohtaa ratkaisevan suuri vaikutus, ja toiminta nähdään arvokkaana ja tarpeellisena.

Työllistämisehdon strategisten ja ohjaavien tavoitteiden puute tai niiden tiedostamattomuus voivat myös rajoittaa käytön leviämistä tällä hetkellä. Työllistämisehdon käytön yhtenä esteenä on, että sen strateginen asemoituminen on vielä hahmottumatta. Tämä tarkoittaa, että tulisi nykyistä paremmin kuvata sitä, mihin strategisiin tavoitteisiin työllistämisehdolla pyritään ja miten se asemoituu osaksi muita hankintoihin liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita. Hieman yksinkertaistaen sanottuna toiminnasta ja sen ympärillä käytävästä keskustelusta välittyy kuva, että työllistämisehtoa toimeenpannaan, koska käsitys on, että tämä on välttämätöntä ja hyödyllistä. Selkeää keskustelua toiminnan laajemmasta visiosta, merkityksellisyydestä ja vaikuttavuudesta ei juurikaan vielä ole noussut esiin. Työllistämisehto ei siis välttämättä ole vielä löytänyt omaa sosiaalista lokeroaan, johon se osattaisiin liittää.

Kohdentuminen

Työllistämisehto on tällä hetkellä kohdentunut hankintoihin, joissa sen käyttö arvioidaan mahdolliseksi. Työllistämisehto tavoittaa pääasiassa haastavassa työmarkkina-asetuksessa olevat kohde-ryhmät, joita pyritään auttamaan tällä hetkellä muinkin aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin. Tämä voi synnyttää työnvälityksen apua tuottavien tahojen (TE-palvelut, kuntien työllistämisyksiköt) puolelle haasteen siitä, mikä sen rooli ja vaikutus on suhteessa muihin toimenpiteisiin. Pohdintaa ei esiinny siitä, voitaisiinko työllistämisehtoa ohjata selkeästi "ohi muiden työvoimapolitiikan kohden-

nusten" joko näissä palveluissa aliedustetuille ryhmille tai kokonaan näiden palveluiden ulkopuolille. Suomessa ehtoa on kokeiltu palvelu- ja rakennushankinnoissa sekä eräissä tavarahankinnoissa. Työllistämisen näkökulmasta on pääasiassa keskitytty kokoaikaiseen työllistämiseen, ja jonkin verran on sovellettu oppisopimusta.

Potentiaalisia kohdentamisen mahdollisuuksia nähdään useita. Kaikkiin näihin näkökulmiin liittyy kuitenkin se, että työllistämisehdon soveltamisessa tulee huomioida alueen työmarkkinatilanne sekä palveluntuottajan työn organisointi ja hankittavan palvelun luonne. Ratkaisuja toivotaan muun muassa työvoiman saatavuushaasteisiin, joskin epäselväksi jää, miten aito kohtaanto (työntekijä ja työnantaja kokevat olevansa sopivia toisilleen) voisi onnistua työllistämisehtoa käyttäen paremmin kuin muin työvoimapolitiittisin toimin.

Pidempään työttömänä olleet tai osatyökykyiset henkilöt nähdään kuntien näkökulmasta keskeisenä viiteryhmänä. Heidän työllistämisensä työllistämisehdolla edellyttää vahvaa yhteistyötä hankkijoiden, työllistämispalveluja tarjoavien ja työnantajien kesken. Useissa maissa tämä on edellyttänyt myös erilaisten tukipalvelujen, kuten fasilitaattoreiden, käyttöä.

Oppisopimuspaikat, harjoittelut ja työkokeilut ovat myös asioita, joita työllistämisehdon yhteydessä on käytetty vielä vähän. Niiden laajemman käyttämisen myötä työllistämisehdon luonne muuttuisi enemmän esimerkiksi nuorille yleisesti erilaisia mahdollisuuksia tarjoavaksi ehdoksi kuin mitä se tällä hetkellä on. Tämä osaltaan vähentäisi työvoimapolitiittista substituutiovaikutusta työllistämisehdon osalta. Tämä näkyy esimerkiksi Ison-Britannian ja Ranskan tavoissa korostaa työllistämisehdon kaltaisia ehtoja.

Kolmanneksi työllistämisehto voidaan nähdä keinona muihin tavoitteisiin ja vaikutuksiin. Kotimaisissa havainnoissa esimerkkeinä mainittiin työnantajien yleisen vastaanottokyvyn parantaminen, työnantajien opettaminen vieraskielisen työvoiman käyttöön ja uusien kohderyhmien miettiminen. Kansainväliset esimerkit puolestaan heijastelivat eniten kyseisen maan työmarkkinatilannetta ja tarpeita. Toisaalla se oli naisten aseman ja työmarkkinoille osallistumisasteen parantaminen (mm. eteläinen Eurooppa), toisaalla esimerkiksi maahanmuuttajien integrointi (mm. Ruotsi).

Työllistämisehdon painotus kunnille aiheuttaa luonnollista valikoitumista työllistettävien osalta. Jokaisen kunnan intressissä on painottaa oman kuntansa asukkaiden työllistymistä ehtoa käyttämällä. Sellaiset hankinnat, joissa tämä ei toteudu, voivat havaintojen mukaan jäädä jo tarveharkinnassa pois työllistämisehdon soveltamisesta. Kunnilla tämä intressi on luonnollinen osa, mutta kansallisesta näkökulmasta se aiheuttaa haasteita toiminnan levittämiseksi.

Vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun

Vaikutuksista markkinoihin ja kilpailuun on paljon ennakkoluuloja ja -asenteita. Käytännön esimerkeissä ne eivät kuitenkaan ole laajasti esiintyneet. Sen sijaan mikäli työllistämisehdon käyttö laajentuisi merkittävästi, arvioidaan haasteiden lisääntyvän: Skaalautumista estävät muun muassa epäyhtenäiset kriteerikäytännöt, oman alueen yritysten välillinen suosiminen työllistämistavoitteen kautta sekä paikoin liian yksityiskohtaiset ja kankeat työllistämisehdot, jotka vaikeuttavat työvoiman saatavuutta. Näistä haasteista puolestaan seuraa julkisten hankintojen piirissä olevien markkinoiden toimivuuden rajoittuminen. Myös ehtojen vaikeatulkintaisuus ja byrokratian lisääntyminen heikentävät markkinamekanismin tehokkuutta. Edellä luetellut asiat ovat heikkoina signaaleina

esiintyviä potentiaalisia haasteita, joita ei ole vielä todennettu Suomessa tai Euroopassa. Keskeisinä syinä tähän ovat ilmiön pieni mittakaava ja luotettavan tutkimustiedon puute.

Mikäli toiminta laajenee merkittävästi nykyisestäään esimerkiksi kuntien ja valtion hankinnoissa, näitä vaikutuksia oletetaan syntyvän, ja ratkaisuja tulee siksi etsiä aktiivisesti ennakolta. Keskeisiä keinoja ovat hankintaviranomaisten välinen tiedon ja kokemusten vaihto sekä joissakin hankinnoissa tiedon vaihto työllistämisehtojen mahdollisesta soveltamisesta. Vaikka kunnat toimivat omista lähtökohdistaan ja voivat määritellä työllistämisehdot omista tarpeistaan, olisi löydettävä tie sille, että kriteerit saataisiin riittävällä tavalla yhtenäistymään. Mikäli ehdon käyttö laajenee, niin tällä on vaikutuksia ainakin yritysten työvoiman saatavuuteen. Nähdään, että markkinat osittain sulkeutuisivat, jos jokainen kunta soveltaisi erikseen työllistämisehtoa painottaen oman kuntansa palveluita tai työvoimaa. Kansainvälisesti työllistämisehdon käyttö on varsin rajallista, joten kansainvälisellä tasolla ei ole havaittu merkittäviä kilpailuvaikutuksia. Selvityksessä ei sinänsä tavoitettu sellaisia tahoja, jotka olisivat jättäneet osallistumatta tarjouskilpailuihin työllistämisehdon vuoksi.

Vaikuttavuus

Työllistämisehdon vaikutus on yksittäisen ihmisen näkökulmasta merkittävä, mutta kokonaisuus edustaa vain pientä osaa aktiivisen työvoimapolitiikan käytössä olevasta keinovalikoimasta ollakseen toistaiseksi laajassa mielessä vaikuttavaa. Päällekkäisyyttä ilmenee muun muassa siinä, että työllistäminen kohdentuu samoihin aktiivisen työvoimapolitiikan kohderyhmiin. Vaikka työllistämisehdon käyttö vaikuttaa tapausesimerkkien tarkastelussa lupaavalta, vielä ei tarkkaan hahmotu, minkälainen työllistämisehdon rooli voisi parhaimmillaan olla osana julkisten palvelujen ekosysteemiä (palkkatuki, työkokeilu tai muut yhteiskuntavastuun mahdollisuudet). Uskoaksemme työllistämisehdon asema tulisi määritellä tarkemmin, jotta myös sen laajempia työvoimapolittisia vaikutuksia voitaisiin tarkastella.

Työllistämisehdon onnistunut ja vaikuttava toteutus edellyttää vahvaa tukea työllistävälle organisaatiolle. Tätä tukea on toistaiseksi vielä tarpeisiin nähden tarjolla erillisen vauhdittamistoiminnan kautta. Tukea ei kaikissa hankintaprosesseissa ole ulotettu kaikkiin tarvittaviin vaiheisiin asti. Erietyisesti rekrytointia tukevat palvelut toimivat vaihtelevasti yhteistyössä hankintaviranomaisten kanssa. Toimivuus on usein kiinni henkilöiden välisistä suhteista. Muissa maissa tähän yhteistyöhön ja fasilitointiin on kiinnitetty erityistä huomiota ja panostettu.

Työllistämisehdon käyttö asettuu myös keskusteluun hankintojen merkityksestä työllistämiselle. Tähän liittyvät tutkimustieto ja tietolähteet ovat rajallisia. Näiden yksittäisten tutkimusten valossa näyttää siltä, että julkisten hankintojen merkitys ei ole kovin suuri yritysten työllistämiseen pitkällä aikajänteellä. Yksittäisille erikoistuneille palveluntuottajille sillä on merkitystä ainakin lyhyen aikaa. (Keskustelusta laajemmin lisätietoa Ramey 2011, Ferraz et al. 2015, Gugler et al. 2020.)

Toteutumisen seuranta

Työllistämisehdon käyttöön ei ole Suomessa tulkittu olevan mahdollista rakentaa yksilötason seurantarakenteita tietosuojalainsäädännön tai sen kansallisesti tiukan tulkinnan seurauksena. Siinänsä vain pieni, joskin keskeinen, osa kuulluista tahoista näkee tämän toistaiseksi kaikkein oleellisimmaksi asiaksi. Keskusteluissa esiintyy tarve selvittää tietosuojalainsäädännön muuttamista si-

ten, että sopimusten valvonta olisi mahdollista niiltä osin, kuin niissä on työllistämisehto. Esiin nousee myös muita vaihtoehtoisia tapoja, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite, mihin nyt etsitään ratkaisuja viranomaistietojen jakamisella. Moni korostaa luottamuksen rakentamista raportoivan tahon ja seurantaa pitävän tahon välillä. Tässä keskustelussa näkyvät erilaiset näkökulmat hankintapolitiikan ja työvoimapolitiikan välillä.

Kansainvälisesti seuranta ei ulotu henkilötasolle eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, vaan tietoja raportoidaan ilmoitusvelvollisuuteen pohjautuen. Ne alueet tai kunnat, joissa toteutumisen seuranta on henkilötasolla, ovat rakentaneet keskitettyjä ohjelmistoja seurannan tueksi ja tulkinneet tietosuojalainsäädäntöä siten, että tietojen luovutusta voidaan edellyttää tai tietoa voidaan hyödyntää, mikäli työllistettävä antaa suostumuksensa. Monissa näistä maista ollaan kuitenkin haastattelujen mukaan siirtymässä kohti väljempää työllistämisehtoja ja raportoinnin malleja, joissa palveluntuottajat raportoivat ehdon toteutumisesta yleisemmin.

Tässä tulee hyvin esiin se, että työllistämisehdossa hankintapolitiikka ja työvoimapolitiikka ovat leikkauspisteessä. Hankintapolitiikan näkökulmasta työllistämisehdon seuranta on mahdollista kehittää: esimerkiksi julkisten hankintojen ilmoituskanavaan Hilmaan voitaisiin rakentaa raportointia siitä, sisältääkö hankintailmoitus työllistämisehdon vai ei, ja kerätä siitä tietoja. Työvoimapolitiikan näkökulmasta puolestaan seuranta työllistyneistä ei voida tehdä; jos sitä tehtäisiin, tämä johtaisi määrittely- ja rajausongelmiin muiden tietotarpeiden osalta.

Haastatteluissa kaivataan muutoksia tietosuojalainsäädäntöön siten, että palveluntuottajat voivat luovuttaa työllistettyjen henkilöiden henkilötiedot sopimusten valvontaan. Kansainvälisesti tämä ei näytä kuitenkaan olevan este toiminnan laajentamiselle. Laajentumisen myötä tulnaisiin tilanteeseen, jossa tietosuojalainsäädännön merkitys on ymmärrettävä ja tästä on oltava riittävästi informaatiota. Kansainvälisesti henkilötason seuranta ei toteuteta yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, vaan seuranta perustuu ilmoitusmenettelyyn. Ne, jotka harkitsevat työllistämisehdon käyttöä, ajattelevat, että seurantaan riittää toimittajan ilmoitus eri tavoin toteutettuna, esimerkiksi auditointina, dokumentointina, keskusteluna tai sähköisen ilmoitusportaalin avulla toteutettuna.

Työllistämisyksiköiden roolin vahvistaminen työllistämisehdon soveltamisessa voi omalta osaltaan auttaa seurannan haasteiden ratkaisemisessa Suomessa. Tähän nähdään paremmat mahdollisuudet erityisesti kuntien hankinnoissa siinä vaiheessa, kun julkiset TE-palvelut siirtyvät kuntien järjestettäväksi. Tällöin tiedetään, keitä henkilöitä palveluntuottajille ohjataan ja keitä henkilöitä on työllistetty. Ehdon raportointi voisi näin ollen toteutua muuten kuin tiedon siirtona palveluntuottajalta hankintayksikölle. Toisaalta sopimusten toteutumisesta voidaan arvioida myös yleisemmällä tasolla esimerkiksi arviointikeskustelujen perusteella. Kolmantena lähestymistapana jotkin hankkijat näkivät luottamuksen vahvistamisen ja luottamusperiaatteen ja satunnaistettuun näytteeseen perustuvan valvonnan yhdistämisellä, sillä luottamusta tarvitaan monissa muissakin hankintoihin liitetyissä vaatimuksissa.

Kansainvälisesti ne maat, jotka ovat käyttäneet työllistämisehtoa merkittävästi, olivat panostaneet tilaajien ja tuottajien välisen yhteistyön fasilitointiin (Alankomaiden ja Espanjan esimerkit) sekä raportointityökalujen rakentamiseen (Alankomaiden esimerkki).

Leviämisen mahdollistaminen

Suomessa työllistämisehdon käyttö on tällä hetkellä erityisesti joidenkin niin kutsuttujen edelläkävijäkuntien varassa. Potentiaalia näiden kuntien lisäksi on kuitenkin olemassa. Valtion tasolla työllistämisehtoa on kokeiltu, ja selvityshetkellä Valtioneuvoston periaatepäätöksen viitoittaman tavoitteen soveltamista harkitaan, jotta kehysriihen tavoitteenasetteluun päästäisiin. Aiemmin työllistämisehtoa edistettiin projektimaisesti. Mainittiin, että aiempien projektien päättyminen on johtanut työllistämisehdon käytön vähenemiseen. Nyt aloitetut vauhdittamisohjelman ja alueellisten verkostojen luomisen keinot ovat oikean suuntaisia. Ennen kuin määräaikainen ohjelma päättyy, olisi huolehdittava toiminnan jatkuvuudesta.

Selvityksen työkokouksissa ja haastatteluissa pohdittiin, miten tästä voidaan päästä eteenpäin ja mikä olisi seuraava kehitysaste tai -taso. Näkökulmina esitettiin työllistämisehdon osaamisen ja levittämisen keinojen kytkemistä esimerkiksi KEINOn tehtävänkuviin tai yhtenäisten ilmoitus/raportointityökalujen kehittämistä valtakunnallisesti. Kuntatasolla ja kuntien hankinnoissa työllistämisehto nähtiin laajenevan ensisijaisesti kunnan oman sitoutumisen myötä. Tämä tarkoittaa toiminnan integrointia eri tasoilla perustoimintaan ja vahvaa yhteyttä kunnan strategiaan tavoitteisiin. Ruotsin esimerkissä myös korostetaan, että toiminnalle pitäisi määritellä selkeä koordinaatiovastuu (omistajuus) sitoutumisen ja riittävän budjetoinnin lisäksi. Näissä ideoissa on myös paljon samaa mitä Alankomaiden esimerkeistä käy ilmi.

Työllistämisehtoa sovelletaan tällä hetkellä eri tavoin. Levittämisen helpottamiseksi jonkinlainen työllistämisehtoja koskeva yhtenäistäminen olisi tarpeen, jotta toiminta ei hajaudu liiaksi. Tähän kuntia voisi ohjata myös kannustein.

Työllistämisehdot tulisi saada nykyistä yksinkertaisemmiksi ja joustavammiksi, jotta ehto voitaisiin sisällyttää entistä useampaan hankintaan. Sanktioista tai niiden korostamisesta kannattaisi luopua ja miettiä miten sanktioiden sijaan saadaan samantyyppinen ohjausvaikutus ehdon noudattamiseen. Omien kuntalaisten positiivinen diskriminointi on perusteltua, mutta se voi myös estää työllistämisehdon leviämistä ja ehdon käyttämistä yhä useammassa hankinnassa.

Toimiakseen työllistämisehto edellyttää hankintaprosessilta vuoropuhelua, hankkijoilta markkinaymmärrystä ja yhteistyötä hankkijan ja työvoimaa omaavan tahon kesken. Uutena ilmiönä sen käytännön soveltaminen vie merkittävästi aikaa ja vaatii panoksia. Tämän rinnalla on hyvä tutkia myös työllistämisehdon käytön varsinaisia hyötyjä, joihin liittyvää tietopohjaa ei vielä oikeastaan ole. Kansainvälisissä esimerkeissä korostui myös työnantajien monipuolinen tuki työllistämisehdon soveltamiseen erityisesti silloin, kun ehto kohdentui esimerkiksi pidempään työttömänä olleiden työllistämiseen.

Suomessa, kuten monessa muussakin maassa, kehittämistyötä on tehty pilottien ja hankkeiden kautta. Levittämisen tuki vaatii näiden kokemusten keräämistä ja yhteenvetoa sekä jatkuvaa viestintää ja koulutusta. Hankintatoimissa asiantuntijat vaihtuvat, ja työllistämisehto, kuten muutkin sosiaaliset ehdot, ovat jatkuvasti uusi asia hankkijoille. On myös hyvä havaita, että eri ongelmat ja tarpeet, joita hankintoihin asetettavilla ehdoilla pyritään osittain ratkaisemaan, elävät ja muuttuvat ajassa. Ehtojen välillä voi myös tulla painotuseroja, ja erityisesti ympäristöön ja ilmastoon liittyvien ehtojen painoarvo voi entisestään kasvaa. Hyvien käytäntöjen ja kokemusten jakaminen ja esillä pitäminen on tärkeää. Työllistämisehto ei saisi jäädä vain siitä innostuneiden henkilöiden va-

raan ilman vahvaa tukea organisaatioiden ylimmäältä johdolta ja päätöksentekijöiltä. Hiljattain annettu periaatepäätös onkin esimerkki strategisesta linjauksesta, jolla osaltaan pyritään nostamaan asiaa yhteiskunnan eri organisaatioiden johdon tietoisuuteen.

6.2. Suositukset työllistämisehdon levittämisen edistämiseksi

Suosituksen lähtökohtana on ajatus toiminnan ja toimintaympäristön olosuhteista, joissa työllistämisehdon käytön leviäminen laajemmalle vaatii tuekseen useita erilaisia toimenpiteitä. Laajentamisen mittakaavan ja tavoitetasoa katsottaisiin olevan monikymmenkertainen nykyisiin työllistämismääriin verrattuna, jotta ehto esiintyisi merkittävänä osana aktiivisen työvoimapolitiikan keinovalikoimaa.

Selvitys on toteutettu aikana, jolloin työllistämisehdon levittämiseen on asetettu vahva kansallinen tahtotila mutta tosiasialliset toimenpiteet ja toiminnan vakiinnuttaminen hakevat vielä muotoaan. Tämän vuoksi suositukset perustuvat siihen aineistoon, joka selvityshetkellä on ollut saatavissa. Suositukset on jaettu kolmeen teemaan, jotka liittyvät työllistämisehdon levittämiseen hyvien käytäntöjen ja osaamisen kehittämisen kautta, työllistämisehdon eräiden tässä selvityksessä esiin nousseiden haasteiden ratkaisemiseen ja työllistämisehdon strategiseen asemaintiin.

Jokaisen suosituksen jälkeen on esitetty selvityksen laatijoiden omaa pohdintaa siitä, millaisia toimenpiteitä suositus voisi tarkoittaa. Näiden tarkoituksena on ainoastaan herättää ajatuksia ja keskustelua, eivätkä ne enää suoraan perustu selvityksen aineistoon.

Teema 1: Työllistämisehdon levittäminen hyvien käytäntöjen ja osaamisen kehittämisen kautta

Suositus 1: Työllistämisehdon vaikuttava käyttö vaatii vahvaa yhteistyötä hankkijoiden ja rekrytoinnin tukea tarjoavien välillä sekä tukea työllistämisehtoa soveltaville palveluntuottajille. Hankintoja toteuttavat tahot ja rekrytoinnin tukea tarjoavat tahot eivät vielä tee tarpeeksi yhteistyötä työllistämisehdon soveltamisen yhteydessä. Onnistuneiksi koetuissa tapausesimerkeissä tämän nähdään toimineen hyvin. Kansainväliset esimerkit ovat panostaneet siihen, että työllistävät organisaatiot saavat tukea rekrytointiin, toiminnan organisointiin tai toteutukseen (asiantuntemusta, ohjausta jne.). Näissä tapauksissa työllistämisehdon käyttöön on kuitenkin liittynyt ensisijaisesti vahvasti muita yhteiskunnallisia tavoitteita kuin välitön työllistäminen.

Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sellaisten erilaisten fasilitaattoreiden työpanoksen rahoittamista, jotka tukevat alueilla hankintoja toteuttavien yksiköiden ja työllisyyspalveluja tarjoavien yksiköiden yhteistyötä, tai esimerkiksi palvelu- tai tehtävämuotoilun tarjoamista työllisyys ehdon mukaista työllistämistä harjoittaville organisaatioille ehdon soveltamisen tapauksessa.

Suositus 2: Työllistämisehdon systemaattinen seuranta, vaikutusten tutkiminen ja kannattavuuden laskenta ovat jatkossa tarpeen sen hyötyjen tunnistamisen ja viestinnän tueksi. Työllistämisehdon onnistunut ja vaikuttava käyttö vaatii tällä hetkellä merkittävää panostusta hankintayksikön ja rekrytointia tukevien toimijoiden välille sekä tukea työllistävälle organisaatiolle. Käytettävissä on kansainvälisestikin vielä hyvin vähän tutkimustietoa siitä, mitkä ovat työllistämisehdon käytön kustannukset ja siitä saatava hyöty. Toiminnasta puuttuu nyt riittävän systemaattinen seuranta, jota voitaisiin tehdä samalla tavalla kuin esimerkiksi markkinavuoropuhelua. Toteuttamisvaiheessa tai ehdon täytyttyä käydään vuoropuhelu, jossa tunnistetaan vaikutukset, kehittämiskoh-

teet ja haasteet sekä dokumentoidaan tämä seuranta kansallisesti yhtenäisellä tavalla. Myös laajempien vaikutus- ja kustannushyötylaskelmien käyttö on vahvasti suositeltavaa. Kansainvälisissä esimerkeissä on tehty joitakin tällaisia hyötylaskelmia helpottamaan päätöksentekoa ja keskustelua työllistämisehdon käytöstä. Tällaisia löytyy muiden muassa Ruotsista. Nyt toteutetussa selvityksessä näitä laskelmia ei ole mahdollista konstruoida, mutta tätä tutkimustietoa tarvitaan jatkossa konkreettisiin tapausesimerkkeihin perustuen. Vaikutusten todentamiseen suositellaan esimerkiksi tutkimuksellisen koasetelman rakentamista. Esimerkkilaskelmia voitaisiin tehdä kokeiluasetelmalla niiden kuntien tapauksessa, joissa työllistettyjä on enemmän.

Tämä voi käytännössä tarkoittaa kahdesta viiteen kokeiluhankintaa, joihin rakennetaan kokeiluasetelma ja joissa seurataan syntyviä kustannuksia ja hyötyjä. Tapauksissa tulisi olla edustettuina kuntien ja valtion toteuttamia erilaisia hankintoja.

Suositus 3: Työllistämisehtoon liittyvän osaamisen kehittäminen, hyvien käytäntöjen jakaminen ja riittävä yhtenäistäminen on edellytys työllistämisehdon käytön leviämiselle. Selvitys osoittaa, että työllistämisehdon käyttö on yksittäisten ihmisten ja hankkeiden varassa. Nykyinen vauhdittamisohjelma ja vauhdittajat ovat hyvä lähtökohta työllistämisehdon levittämiseksi, ja kokemusten jakaminen erilaisista piloteista tulee kytkeä tiiviisti osaksi hankintojen kehittämistä toteutettavien kansallisten rakenteita, kuten Hankinta-Suomi-ohjelman työssä, jossa teemaryhmät sosiaalisesta kestävydestä tai osaamisen kehittämisestä voivat edistää tätä, tai vaikkapa KEINO-osaamiskeskuksen työssä.

Tämä voi tarkoittaa myös esimerkiksi sitä, että keskitetty osaamisen kehittämisen koordinoitavastuu mahdollistaa myös erilaisten työkalujen kehittämisen, kuten sähköisen raportointi/ilmoitus-alustan luomisen työllistämisehdon (tai jonkin muun ehdon) käyttämiseen tai erilaisten mallikirjastojen rakentamiseen. Mallikirjastolla tarkoitetaan tässä esimerkkimalleja ja -kirjastoja, joissa ehtoja on esitetty visuaalisesti ja niiden toimivuutta analysoitu. Työkalujen kehittämiseen liittyy myös yhteisten sähköisten työkalujen rakentaminen työllistämisehdon toteutumisen raportointiin ja seurantaan kuten Alankomaiden tapauksessa on tehty.

Teema 2: Työllistämisehdon levittämisen eräiden haasteiden ratkaiseminen

Suositus 4: Työllistämisehdon seurannan haasteen ratkaiseminen sekä vaihtoehtojen selvittäminen on keskeistä leviämisen mahdollistamiseksi. Selvityksen havainnoissa tähän voidaan tunnistaa kaksi tietä. Ensimmäinen liittyy ajatusmallin muutokseen ja toinen tietosuojalainsäädännön kansallisen tulkinnan selvittämiseen.

Ensimmäisellä vaihtoehdolla tarkoitetaan sitä, että työllistämisehdon kehittämisessä ajattelumalli muuttuisi työvoimapoliittisesta ja teknisestä sekä valvottavasta ehdosta kohti vuorovaikutteista toimittajasuhteen hallintaa, jossa työllistämisen (tai jonkin muun yhteiskunnallisen päämäärän) ratkaiseminen on myös mukana. Tällä on vaikutusta sekä valvontaan että seurantaan mutta myös työllistämisehdon yksityiskohtaisiin määritelmiin. Tällöin tietosuojalainsäädännön tuomat haasteet ehtojen valvomisessa muodostuvat toissijaisiksi ja seurannan ja valvonnan keinot perustuvat luottamukseen, keskusteluun tai tarvittaessa ulkopuoliseen todentamiseen.

Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi uuden tyyppisten koulutussisältöjen kehittämistä liittyen sopimushallintaan tai toimittajasuhteiden hallintaan.

Toinen vaihtoehto on, että kansallisen tietosuojalainsäädännön uudistamisen mahdollisuudet selvitettäisiin keskeisten lainsäätäjien toimesta siitä näkökulmasta, onko tarkemmissa säädöksissä mahdollista tehdä täsmennyksiä tietojen luovuttamisen osalta hankintayksiköille tai valvojalle silloin, kun työllistämisehtoa on sovellettu palvelusopimuksessa. Tämä edellyttää asian systemaattista oikeudellista analyysiä eri näkökulmista. Muutama yksittäinen kansainvälinen esimerkki tällaisesta sääntelystä tai sen alueellisesta tulkinnasta löytyy.

Suositus 5: Työllistämisehdon levittämisvaiheessa tulisi välttää liian yksityiskohtaisia ehtoja sekä liiallista sanktioiden korostamista osana työllistämisehtoa. Yksityiskohtaiset ehdot marginalisoivat työllistämisehdon soveltamista (varmuuden vuoksi rajataan ulos) ja tekevät työvoiman hankinnasta hankalaa. Vaikka itse työllistäminen olisi tuettua ja hankinnan kokoon nähden myös taloudellisesti hyvinkin kohtuullista, voi kokonaisuus muodostua kokoaan suuremmaksi rasitteeksi. Työvoiman hankinta voi olla työllistävää, ja työllistettävän kanssa kohdatut ongelmat voivat kertautua myös taloudellisina ongelmina. Tulisi välttää asetelmaa, jossa työllistäminen ja ehdon noudattaminen olisi ongelma. Myös sanktioinnin tekniset toteutusmallit ajavat ilmiötä väärään suuntaan viestimällä asiasta negatiivisesti. Joku voi ymmärtää sanktion myös siten, että työllistettävä työntekijä on vain kuluerä, jolle on määritelty rahasumma sanktion muodossa. Sanktiot voivat myös lisätä työvoiman saatavuushaastetta (paine löytää joku) tai vaikuttaa mahdollisesti jopa hinnoitteluun. Erityisesti sellaista tilannetta tulee välttää, että sanktion maksaminen näyttäytyy helpompana ja joustavampana tapana kuin työllistäminen. Ohjauskeinoja työllistämisehdon noudattamiseen voidaan lähestyä myös palveluntarjoajayrityksen mainehyötyjen tai -haittojen kautta: niillä voi olla suurempi ohjaavampi vaikutus kuin konkreettisella sakolla.

Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi työllistämisehdon soveltamiseen liittyvien uudentyyppisten koulutussisältöjen luomista ja niiden kytkemistä osaksi joitakin olemassa olevia hankintaosaamisen koulutuskokonaisuuksia.

Teema 3: Työllistämisehdon strateginen asemointi aloittaville organisaatioille

Nämä suositukset kohdistuvat organisaatioille, jotka eivät vielä ole soveltaneet työllistämisehtoa. Lisäksi suositukset on suunnattu erityisesti valtionhallinnon hankintayksiköille.

Suositus 6: Työllistämisehdon käyttöä harkitsevien tahojen ei pidä ajatella pelkästään työllistämisehtoa vaan koko vastuullisten hankintojen kokonaisuutta. Työllistämisehtoa tulisi levittää ja edistää laajemmin osana erilaisten vastuullisten hankintojen kehittämistyötä. Käyttöä harkitsevan ei tulisi harkita vain työllistämisehtoa vaan ajatella asiaa laajemmin osana erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden kytkemistä osaksi julkisia hankintoja. Työllistämisehto on tässä kokonaisuudessa yksi työkalu, joka on esimerkiksi kuntien näkökulmasta ollut suhteellisesti helpoin ottaa käyttöön.

Hankkijoiden näkökulmasta nämä muodostavat ”työkalupakin”, jossa työllistämisehto on yksi mahdollisuus erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamiseen hankinnoissa. Osa kunnista soveltaakin jo tätä periaatetta, ja tällöin työllistämisehto koetaan konkreettiseksi työkaluksi, joka on helppo ottaa työkalupakista käyttöön. Sama ilmiö voisi toimia myös palveluntarjoajilla. Työllistämisehdon rinnalla voisi olla vaihtoehtoja muista sosiaalisen vastuun täyttävistä tekijöistä, ja työllistämisehdon pitäisi tässäkin valinta-avaruudessa näyttäytyä helpoimpana tai houkuttelevimpana luvattuna keinona.

Tämänkaltainen asemoiminen nostaisi työllistämisehdon käyttöön liittyvän kehittämisen laajemmin osaksi hankintojen kehittämistä. Työllistämisehdon onnistunut käyttö kaipaa vahvan tulkinnan siitä, mitä tarpeita ja haasteita se ratkaisee. Tällä hetkellä tiedon puute työllistämisehdosta ja sen mahdollisuuksista on ilmeinen, ja työllistämisehdon mahdollisuuksia tulee viestiä nykyistä paremmin ja laajemmin.

Tämä voi käytännössä tarkoittaa hankkijoille suunnattavaa laajaa ja monialaista viestintäkampanjaa, jossa työllistämisehto on yksi osa vastuullisten hankintojen kehittämistyötä. Työllistämisehto tunnetaan vielä verrattain heikosti, joten laaja-alainen viestintä ja markkinointi levittämishjelman ja mahdollisten muiden toimijoiden toteuttamana on tärkeää. Voi myös olla, että tämä ajattelu etenee osana Hankinta-Suomi-strategian toteuttamista ilman erillisiä toimenpiteitä.

Suositus 7: Työllistämisehtoa tulee ajatella sille asetettavien yhteiskunnallisten päämäärien tai tavoitteiden kautta, ei pelkästään työllisyyspoliittisesti. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tahtotila on asemoitu heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistämisen edistämiseen. Monet selvityksessä kuullut tahot, jotka eivät itse vielä ole soveltaneet työllistämisehtoa, tunnistavat myös monia muita potentiaalisia kohderyhmiä. Hallituksen kevään 2021 puoliväliriihen määrällinen tavoitteenasettelu keskittää huomion työvoimapolitiittiseen näkökulmaan työllistettyjen määrästä. Työllistämisehdon onnistunutta käyttöönottoa kuitenkin helpottaa sen keskeisten tavoitteiden asettaminen.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa työllistämisehtoon liittyvän koulutusaineiston luomista ja integroimista osaksi olemassa olevia hankintakoulutuksia. Tällöin koulutusaineistoissa tulisi sisällöllisesti korostaa suoran työvoimapolitiittisen tavoitteenasettelun asemasta tai lisäksi, että sillä on muita tavoitteita. Niitä voisivat olla esimerkiksi sosiaalisesti vastuullisempi rekrytointi, paremmat rekrytointikäytännöt, tietyn kohderyhmän paikallinen työllistäminen tai jokin innovatiivinen ratkaisu. Eri-laisten laajempien tavoitteiden miettiminen pitäisi olla keskeinen osa työllistämisehdon käyttöä. Samalla tullaan määritelleeksi rajanvetoa mahdollisiin työvoimapolitiittisiin instrumentteihin ja arvioida mahdollisia sivuvaikutuksia, kuten substituutiovaikutuksia.

Suositus 8: Työllistämisehdon yhteydessä ei kannata unohtaa muita hankintalainsäädännön tuomia mahdollisuuksia työllistämisessä.

Eriyisesti joissakin kansainvälisissä esimerkeissä oli jätetty palveluntarjoajille vapautta ideoita ja esittää ratkaisuja siitä, millä tavalla he voisivat edistää sitä samaa tavoitetta, jota muun muassa työllistämisehdolla pyritään ohjaamaan. Tätä palveluntuottajilla olevaa potentiaalia kannattaisi jalostaa ja hyödyntää myös osana hankintoja. Tämä voisi merkittävästi lisätä ja monipuolistaa eri ratkaisumallien keinovalikoimaa. Esimerkiksi ratkaisukilpailujen kaltaiset toimintamallit voisivat toimia työllistämisehdon rinnalla vaikkapa siten, että palveluntarjoaja voi vaihtoehtoisesti täyttää ehdon työllistämällä sopivan henkilön tai esittämällä jonkin muun vastaavaikutteisen ratkaisun työllisyyden edistämiseksi.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että työllistämisehdon levittämiseen liittyvässä viestinnässä ja koulutusaineistoissa käsitellään työllistämisehdon lisäksi myös muita hankintalainsäädännön tuomia mahdollisuuksia työllistämiseen.

Lähteet

Barnard, C. (2017). To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement. *Industrial Law Journal* (London), 46(2), 208–. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww036>

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2021). FAQs on Germany's procurement legislation. Saatavilla: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/FAQ/procurement-legislation/faq-vergaberechtsreform.html>

Eduskunta. (2017). Hankintalain kokonaisuudistus. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/hankintalainkokonaisuudistus.aspx

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat* (3., uudistettu painos.). Helsinki: Alma Talent.

Eurocities (2013) Cities on the frontline: local practices for active inclusion in Rotterdam – social return. Saatavilla: <https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Rotterdam%20on%20the%20frontline.pdf>

European Commission. (2016). Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final Report. Country Profiles. January 2016. Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/60bf8ebc-0204-11e6-b713-01aa75ed71a1>

European Commission (2020) *Making socially responsible procurement work - 71 good practice cases*. The Greater London Authority's Responsible Procurement Strategy, 188–190. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

European Commission (2020) *Making socially responsible procurement work - 71 good practice cases*. Result-oriented youth assistance services, including Social Return requirements, 134–137. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

European Commission. (2020). *Making socially responsible procurement work - 71 good practice cases*. Creation of job opportunities to prevent long-term unemployment in local markets through public procurement, 194–196. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Saatavilla: https://www.rahandusministerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poilitika/juhised/ea0320327enn.en.pdf

Ferraz, C., Finan, F. and Szerman, D. (2015), Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics, National Bureau of Economic Research.

Glasgow City Council Community Benefits Policy 2016: Saatavilla: <https://www.glasgow.gov.uk/article/19491/Community-Benefits-Policy>

Glasgow City Council, Corporate Procurement Strategy & Annual Procurement Report. Saatavilla: <https://www.glasgow.gov.uk/article/19647/Corporate-Procurement-Strategy--Annual-Procurement-Report>

Great London Authority (2021) The GLA group Responsible Procurement Report – March 2021. Saatavilla: <https://procuraplus.org/public-authorities/greater-london-authority/>

Gugler, K., Weichselbaumer, M. and Zulehner, C. (2020), Employment behavior and the economic crisis: Evidence from winners and runners-up in procurement auctions, *Journal of Public Economics* 182, 104112.

ICLG.com. (2021). Germany: Public Procurement Laws and Regulations 2021. Saatavilla: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/germany>

Ludlow. (2016). Social Procurement: Policy and Practice. *European Labour Law Journal*, 7(3), 479–497. <https://doi.org/10.1177/201395251600700310>

Mellor, T. (2020) Purchasing power. Eurocities 28.1.2020. Saatavilla: <https://eurocities.eu/stories/purchasing-power/>

OECD. (2019). Public Procurement in Germany Strategic Dimensions for Well-being and Growth. OECD Public Governance Reviews. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/280042ae-en/index.html?itemId=/content/component/280042ae-en>

PIANOo - Dutch public procurement expertise centre. Social return on investment (SROI). Saatavilla: <https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/spp-themes/social-return-investment-sroi>

Procurement Reform (Scotland) Act 2014 (the Act): Statutory Guidance - updated June 2021. Saatavilla: <https://www.gov.scot/publications/statutory-guidance-2014-act-updated-june-2021/pages/4/>

Public Services (Social Value) Act 2012, c. 3. Saatavilla: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents>

Ramey, V. A. (2011), Can government purchases stimulate the economy?, *Journal of Economic Literature* 49(3), 673:85.

Refslund, B., Jaehrling, K., Johnson, M., Koukiadaki, A., Larsen, T. P., & Stiehm, C. (2020). Moving In and Out of the Shadow of European Case Law: the Dynamics of Public Procurement in the Post-Post-Rüffert Era. *Journal of Common Market Studies*, 58(5), 1165–1181. <https://doi.org/10.1111/jcms.13023>

Rotterdam. Social return. Saatavilla: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/social-return/>

Sarter, E. K., Sack, D. & Fuchs, S. (2014). Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. Working Paper Series "Comparative Governance", No. 1, August 2014. Available online: www.unibielefeld.de/soz/powi. Universität Bielefeld

Saussier, S. (2021). The Cost of Social Public Procurement for Governments The Case of Paris City
Stephanie Saussier Sorbonne Business School - Paris and Blavatnik School of Government. Independent study, 8th April. 2021.

Schulten, T. (2021). Prof. Dr. Thorsten Schultenin (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung) haastattelu 23.11.2021.

Schulten, T. & Alsos, K. & Burgess, P. & Pedersen, K. (2012). PAY AND OTHER SOCIAL CLAUSES IN EUROPEAN PUBLIC PROCUREMENT An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom. European Federation of Public Service Unions (EPSU), Düsseldorf, December 2012. Saatavilla: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU_Report_final.pdf

Social Enterprise UK (2016) Procuring for Good – How the Social Value Act is being used by local authorities. Saatavilla: https://www.socialenterprise.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/Procuring_for_Good_FINAL.pdf

THL. (2016). Hanki ja työllistä! Itseopiskelumateriaali julkisilla hankinnoilla työllistämiseen. Viitattu 16.11.2021. Saatavilla: <https://thl.fi/documents/10531/3919089/Itseopiskelumateriaali.pdf/cd5dc7c0-c24d-445c-bbb8-86f44df3d7d9>

Upphandlingsmyndigheten 2019. Rapport från ESF-projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling. Saatavilla <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/publikationer/rapport-esf-projekt/>

Upphandlingsmyndigheten, Procurement with the aim of increasing employment, saatavilla: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/socialt-hallbar-upphandling/procurement-with-the-aim-of-increasing-employment/>

Upphandlingsmyndigheten, samhällsekonomiska effekter, saatavilla: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/upphandling-med-mal-att-oka-sysselsattningen/berakna-samhallsekonomiska-effekter>

Yerkes, M. A. & van den Braken, L. J. (2019) The Ambiguity of Social Return Policies in the Netherlands. *Social Policy & Administration*, 53(1), 113–127. <https://doi.org/10.1111/spol.12409>

owalggroup