



Matti Virkkunen

Työllistämisehto osana hankinta- sopimusta

Metropolia ammattikorkeakoulu

Tradenomi (YAMK)

Julkisten hankintojen tutkinto-ohjelma

Opinnäytetyö

Lokakuu 2023

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Tausta	2
1.2	Toimeksiantajat	3
1.3	Nykytila	3
2	Tutkimus- ja kehittämismenetelmät	6
2.1	Toimintatutkimus	6
2.2	Laadullinen tutkimus	8
2.2.1	Aineiston keräys ja analysointi	9
3	Nykytila-analyysi	11
3.1	Tutkimusongelma	11
3.2	Tutkimuskysymykset	13
3.3	Tavoite	13
3.4	Mittarit	14
4	Kehittämisenhankkeen tietoperusta	15
4.1	Julkisten hankintojen pääperiaatteet	15
4.2	Hankintaprosessi	16
4.2.1	Esiselvitys ja tarjouspyynnön valmistelu	16
4.2.2	Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu	19
4.2.3	Tarjousaika	22
4.2.4	Tarjousten käsittelyaika	22
4.2.5	Odotusaika	22
4.2.6	Sopimusneuvottelut ja sopimus	23
4.3	Hankinnoilla työllistäminen	23
5	Kehittämishanke	26
5.1	Erilaisiin hankintoihin soveltuvat markkinavuoropuhelut	26
5.2	Kehittämishankkeen pilottihankinta	28
6	Toteutus	29
6.1	Nykytila-analyysin haastattelut	29
6.2	Nykytila-analyysin tulosten analysointi	31
6.3	Kehittämishankkeen suunnittelu	31

6.4	Kehittämishankkeen pilottihankinnan suunnittelu	32
6.4.1	Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun toteuttaminen	34
6.5	Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun esittely toimeksiantajille	34
6.6	Opinnäytetyön viimeistely	35
7	Kehittämishankkeen tulokset ja arviointi	36
7.1	Kehittämishankkeen tulokset	36
7.1.1	Yritysten vastaukset	36
7.1.2	Kaupunkien vastaukset markkinavuoropuhelun onnistumisesta	37
7.2	Kehittämishankkeen arviointi	39
7.2.1	Kehittämishankkeen tavoitteet	39
7.2.2	Tutkimuskysymykset	41
7.2.3	Kehittämishankkeen mittarit	42
8	Johtopäätökset	43
	Lähteet	45

Liite nro 1: Työllistämisehto (puitesopimukseen liitettävä)

Liite nro 2: Markkinavuoropuheluiden kysymykset

Liite nro 3: Kaupungeille osoitetut kysymykset

Tiivistelmä

Tekijä(t):	Matti Virkkunen
Otsikko:	Työllistämisehto osana hankintasopimusta
Sivumäärä:	48 sivua + 3 liitettä
Aika:	Lokakuu 2023
Tutkinto:	Tradenomi YAMK
Tutkinto-ohjelma:	Julkiset hankinnat
Ohjaaja(t):	Lehtori Pauliina Lautiainen

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin, kuinka toimeksiantajat Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit voisivat parantaa yritysten tietoisuutta työllistämisehdosta hankintaprosessin aikana ennen tarjouspyynnön julkaisua. Työllistämisehto jää monesti yrityksille epäselväksi tai he törmäävät ehtoon vasta tarjouspyynnön julkaisun yhteydessä. Työllistämisehdolla veloitetaan yritys palkkaamaan vaikeassa työmarkkina-asemassa oleva henkilö työllistämisehdon mukaisesti sopimusaikana. Teoria- ja menetelmäosuuksissa selvitettiin julkisten hankintojen yleisiä asioita, hankintaprosessia, lainsäädäntöä, työllistämisehtoa sekä laadullista- ja toimintatutkimusta.

Kehittämistyö aloitettiin alkuvuodesta 2022 nykytila-analyysillä, jossa haastateltiin kaupunkien olemassa olevia sopimuskumppaneita. Sopimuskumppaneiden haastatteluissa selvisi, että hankintayksiköt eivät tuo työllistämisehtoa ja sen sisältöä tarpeeksi esille hankintaprosessin aikana niissä hankinnoissa, joissa työllistämisehtoa on päätetty käyttää. Tulosten perusteella aloitettiin kehittämistyön suunnittelu loppuvuoden 2022 aikana. Ratkaisuksi ongelmaan esitettiin markkinavuoropuhelun toteuttamista kaikissa hankinnoissa, joissa työllistämisehtoa on päätetty käyttää. Samaan aikaan kehitettiin erilaisia malleja, kuinka työllistämisehtoa voitaisiin käsitellä erityyppisten hankintojen markkinavuoropuheluissa. Näitä metodeja pilotoitiin aidossa markkinavuoropuhelussa keväällä 2023.

Pilottihankinnan perusteella yritykset ymmärsivät työllistämisehdon sisällön, eivätkä he nähneet tarvetta muuttaa sen keskeisimpiä ehtoja ja kertoivat ehdon olevan toteuttamiskelpoinen. Kaupungit pitivät pidettyä markkinavuoropuhelua onnistuneena.

Kehittämishankkeen avulla saavutettiin ennalta asetetut tavoitteet. Kehittämissanke osoitti, että markkinavuoropuhelun avulla voidaan lisätä yritysten ymmärrystä työllistämisehdosta. Lisäksi yritykset saivat mahdollisuuden kertoa mielipiteensä ehdosta ja kaupungeille löytyi ehdotus yhtenäisestä tavasta käsitellä ehtoa markkinavuoropuhelun aikana. Haasteena työn tekemisessä oli sopivan pilottihankinnan löytäminen.

Avainsanat: julkiset hankinnat, työllistämisehto, kaupungit

Abstract

Author: Matti Virkkunen
Title: Employment Condition as Part of a Procurement Contract
Number of Pages: 48 pages + 3 appendices
Date: October 2023
Degree: Master of Business Administration
Degree Programme: Public procurement
Instructor: Lecturer Pauliina Lautiainen

This thesis examined how the municipalities of Helsinki, Espoo, and Vantaa could improve companies' awareness of the employment condition during the procurement process before the publication of the contract notice. The employment condition often remains unclear to companies, or they only encounter it in connection with the contract notice. The employment condition obligates a company to hire a person in a disadvantaged labor market position in accordance with the specific condition during the contract period.

The theoretical framework of the thesis focused on public procurement, the procurement process, legislation, the employment condition, such as qualitative and action research. The development work started in early 2022 with the current state analysis, which involved interviewing existing contract partners of three municipalities. The interviews revealed that the procurement units did not sufficiently highlight the employment condition and its content during the procurement process in the procurements where the employment condition was included. Based on these results, the development work began in late 2022. A solution, which was proposed to the problem, was to implement a market dialogue in all procurements where the employment condition was used, also for different types of procurements. These methods were piloted in a real market dialogue conducted in the spring of 2023.

Based on the pilot procurement, companies understood the content of the employment condition, and they did not see any need to change its key terms, stating that the condition was feasible. The municipalities also considered the conducted market dialogue successful. The development project demonstrated that a market dialogue can increase companies' understanding of the employment condition. Additionally, companies had the opportunity to express their opinions on the condition, and the municipalities received a proposal for a uniform way to address the condition during the market dialogue.

Keywords: Public procurement, employment condition, municipalities

1 Johdanto

Suomalaiset julkisyhteisöt ostivat tavaroita ja palveluita vuonna 2021 yhteensä noin 47 miljardilla eurolla (Valtionkonttori 2021) ja näitä ostoja kutsutaan julkisiksi hankinnoiksi. Julkiset hankinnat toteutetaan noudattamalla lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (myöhemmin hankintalaki). Lainsäädännön tarkoituksena on tehostaa verovarojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä ja tarjota tasavertainen tarjoajien kohtelu (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016, 1 luku, 2 §). Kansankielisesti voidaan ajatella, että verovaroilla tulisi saada enemmän ja parempaa kuin ennen.

Aina ei ole tarkoitus saada hankittua tavaroita ja palveluita mahdollisimman halvalla. Julkisilla hankinnoilla voidaan vaikuttaa myös vallitsevaan toimintaympäristöön ja saada kustannussäästöjä aikaiseksi muuta kautta. Julkista hankintaa kilpailuttaessa voidaan hankintaa koskeviin ehtoihin lisätä esimerkiksi kierräystä tai työttömän työnhakijan palkkaamista koskeva sopimusehto. Opinnäytetyössä pureudutaankin työllistämisehtoon osana hankintasopimusta. Työllistämisehto on hankintasopimukseen liitettävä ehto, jolla veloitetaan toimittajaa palkkaamaan ehtojen mukaan heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö, joka on tavallisesti pitkäaikaistyötön. (Hankinta Keino 2019, 11.) Työllistämisehto on yksi työkalu muiden joukosta, jonka avulla voidaan pienentää työttömyyttä.

Opinnäytetyöni aihe on työllistämisehto osana hankintasopimusta. Toimeksiantajakaupunkien Helsingin, Vantaan ja Espoon toimeksiannosta tarkoitukseni on kehittää tapa, jonka avulla voidaan viestittää tarjoajille työllistämisehdosta ja sen sisällöstä vaikuttavammin hankintaprosessin aikana. Työllistämisehtoon liitetyvä ongelma piilee siinä, ettei sitä osata käyttää tehokkaasti hankintayksiköissä.

1.1 Tausta

Aloittaessani työt hankinta-asiantuntijana Helsingin kaupungilla minulta kysyttiin, että kiinnostaisiko minua tehdä opinnäytetyö työllistämisehtoon liittyen. Toimeksiantajakaupungit Helsinki, Espoo ja Vantaa halusivat selvittää kaupunkien hankintasopimuskumppaneiden kokemuksia työllistämisehdosta osana hankintasopimusta.

Useat toimeksiantajien (myöhemmin kaupungit) sopimuskumppanit tekevät yhteistyötä kaikkien kaupunkien kanssa ja tarkoitus on saada palautetta kokemuksista, eroista sekä yhteneväisyyksistä kaupunkien toimintatavoissa, jotta toimeksiantajat voisivat yhtenäistää käytäntöjä. Jokaisella hankintayksiköllä on omat tavat ja ohjeistukset, kuinka työllistämisehtoa hyödynnetään julkisissa hankinnoissa, mikä aiheuttaa epäselvyyksiä sopimuskumppaneissa. Tasalaatuisuus työllistämisehdon hyödyntämisessä osana hankintasopimusta voi mahdollisesti helpottaa tarjoajien ymmärrystä työllistämisehdosta.

Toimeksiantajat ilmaisivat toimeksiannossaan, että he haluavat selvittää erityisesti sopimuskumppaneiden kokemuksia markkinavuoropuheluista ja siitä, olisiko niistä ollut hyötyä hankintaprosessin aikana ajatellen hankintaa, joka on sisältänyt työllistämisehdon. Toinen selvitettävä asia oli kuinka sopimuskumppanit ovat onnistuneet rekrytoimaan työllistämisehdon täyttävän henkilön, ja kuinka rekrytointiprosessi on onnistunut.

Toimeksiannon taustalla on kaupunkien halu yhtenäistää toimintatapojaan pääkaupunkiseudun ollessa yhtenäistä työssäkäyntialuetta. Lisäksi sopimuskumppanit sekä työntekijät toimivat kaikkien toimeksiantajien alueella. Pirstaloidut käytännöt kuntien välillä voivat aiheuttaa vaikeuksia ymmärtää eri kuntien tapoja toimia. Tämän vuoksi toimeksiantajilla on halu yhtenäistää toimintaansa.

Hankinnoilla työllistämisen tavoitteet pohjautuvat toimeksiantaja kaupunkien kaupunkistrategian tai hankintastrategian sosiaalisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi Työllistämisehdon soveltuvuus selvitetään kaikissa Helsingin kaupungin kilpailutuksissa, joiden arvo ylittää 200 000 euroa. (Helsingin kaupunki 2021.)

1.2 Toimeksiantajat

Toimeksiantajinani toimii Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien työllisyyspalvelut. Työllisyyspalvelut vastaavat kunnissa työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen kohtaamisesta ja tukevat erityisesti pitkäaikaistyöttömiä ja vaikeasti työllistyviä työllistymään (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022b).

Jokaisesta toimeksiantajakaupungista on nimetty yhdestä kahteen yhteyshenkilöä, jotka edustavat kutakin kaupunkia. Toimeksiantajat yhdessä opinnäytetyön tekijän kanssa valitsevat tutkimusongelman ja kehittämiskohteen.

Yhteishenkilöt toimivat kaupunkien edustajina, joilta saa tarvittaessa tietoja heidän käytänteistensä ja ohjeistuksista, saa apua tutkimuksen toteuttamiseen ja heille raportoidaan opinnäytetyön etenemisestä.

Työllisyyspalvelut eivät toteuta julkisia hankintoja vaan sen tarkoituksena on tukea ja neuvoa hankintayksikköä työllistämisehdon käytössä koko hankintaprosessin ajan. Työllisyyspalvelut astuvat siinä vaiheessa kuvaan, kun hankintapäätös on tehty ja hankintasopimus on allekirjoitettu. Tämän jälkeen työllisyyspalvelut ovat yhteydessä sopimuskumppaniin ja kertovat, että heiltä on mahdollisuus saada apua työllistämisehdon täyttävän henkilön löytämiseen. (Helsingin kaupunki 2022).

1.3 Nykytila

Vastuulliset hankinnat pohjautuvat kaupunkien strategiaan tavoitteisiin ja ohjeistuksiin, jotta käytetyillä varoilla saadaan aikaa mahdollisimman paljon vaikuttavuutta. Jokainen kaupunki toteuttaa sosiaalisia tavoitteitaan omalla tavallaan. Joissakin kaupungeissa työllistämisehdon soveltuvuus hankintaan arvioidaan aina jokaisessa hankinnassa, mutta esimerkiksi Helsingissä työllistämisehdon soveltuvuus selvitetään kaikissa Helsingin kaupungin kilpailutuksissa, joiden arvo ylittää 200 000 euroa. (Helsingin kaupunki 2021).

Yhdessä kaupunkien kanssa päätettiin selvittää toimeksiantajien esille nostamien asioiden nykytilaa haastattelemalla sopimuskumppaneita. Haastatteluihin lähetettiin kutsut seitsemälle sopimuskumppanille, joista kolmea sopimuskumppania haastateltiin. Kaikki haastatellut sopimuskumppanit olivat erikokoisia ja toimivat eri toimialoilla.

Haastattelut toteutettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena, jossa haastateltiin sopimuskumppaneita etäyhteyksin. Haastatteluiden avulla oli tarkoitus tunnistaa tutkimusongelma, joka aiheuttaa sopimuskumppaneille niiden esille tuomat ongelmat.

Haastatteluissa keskityttiin selvittämään sopimuskumppaneiden kokemuksia markkinavuoropuheluista ja rekrytointiprosesseista. Kysymyksillä selvitettiin, miten markkinavuoropuhelu ja rekrytointiprosessi on toteutettu hankinnoissa, onko niissä onnistuttu ja miten niitä tulisi kehittää.

Haastatteluista nousi esiin kaksi selvää ongelmaa. Useampi sopimuskumppani ilmaisi, että niillä ei ole selvää mielikuvaa siitä, minkälainen kaupungin työllistämisehto on ennen tarjouspyynnön julkaisua, mutta julkaistun tarjouspyynnön liitteenä oleva työllistämisehto on tavallisesti selkeä. Ongelma muodostuu siitä, että tarjouspyynnön julkaisun jälkeen sopimuskumppaneilla ei ole enää mahdollisuutta vaikuttaa työllistämisehdon sisältöön.

Toinen sopimuskumppanien esiin nostama ongelma on työllistämisehdon soveltumattomuus kyseiseen hankintaan. Useampi sopimuskumppani koki, että läheskään aina työllistämisehto ei sovi alaan, jota hankinta koskee. Tästä esimerkkinä eräs sopimuskumppani nosti esiin asiantuntijavaltaiset alat.

Hankintaprosessin aikana ennen hankintailmoituksen julkaisua hankinnan työryhmä arvioi, soveltuuko kyseiseen hankintaan työllistämisehto. Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi hankinnan rahallinen arvo, hankintaa koskeva ala ja minkälaisia tarjoajat ovat. Arvioinnissa voidaan hyödyntää myös markkinavuoropuhelua, jossa selvitetään tarjoajilta mielipiteitä työllistämisehdon soveltuvuudesta

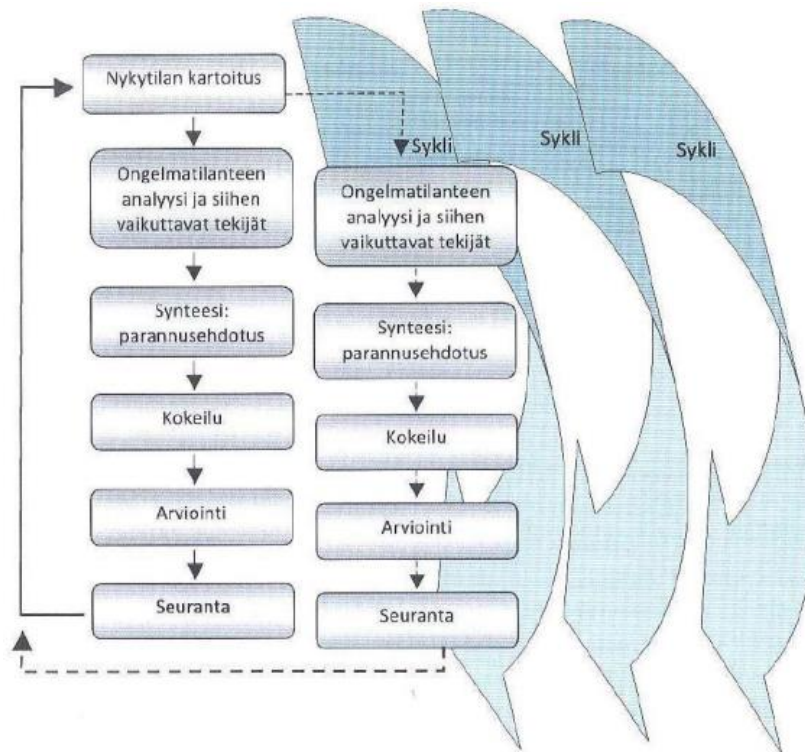
kyseiseen hankintaan. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla ei ole vakiintunutta tapaa, kuinka työllistämisehdon soveltuvuutta arvioidaan. Arvioinnin teko on hankinnan työryhmän päätettävissä.

2 Tutkimus- ja kehittämismenetelmät

2.1 Toimintatutkimus

Opinnäytetyön kehittämishanke toteutetaan toimintatutkimuksena. Toimintatutkimuksella tarkoitetaan esimerkiksi työelämässä toimivien ihmisten oman työn tutkimista ja kehittämistä. Toimintatutkimuksen avulla pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmia erilaisissa yhteisöissä. Toimintatutkimuksen tärkein elementti on muutos, josta pyritään saamaan pysyvä. Muutos edellyttää tutkittavan asian tuntemista ja siihen vaikuttavien tekijöiden tuntemista. Kun tutkittava asia tunnetaan tarpeeksi hyvin, voidaan aloittaa toimintatutkimuksen syklinen prosessi, joka sisältää suunnittelun, toimeenpanon, havainnoinnin ja reflektoinnin. Sykliä seuraa uusi sykli, joka alkaa siitä mihin edellinen jäi tai kohteena on toinen ongelma, jota lähdetään ratkaisemaan. Siksi toimintatutkimus on jatkuva syklinen prosessi, joka tähtää jatkuvaan muutokseen ja kehittämiseen. Muutos saadaan aikaan vain toiminnan kautta. (Kananen 2014, 11–13.)

Toimintatutkimus ei ole pelkkä tutkimusmenetelmä vaan se koostuu joukosta tutkimusmenetelmiä (Kananen 2014, 13). Toimintatutkimuksen sykli koostuu alla olevan Kuvion 1 sisältämistä vaiheista.



Kuvio 1. Toimintatutkimuksen vaiheet ja sykli (Kananen 2014, 34).

Kehittämishankkeessani hyödynnettiin toimintatutkimuksen vaiheita Kuvion 1 mukaisesti. Kehittämishankkeen aihe saatiin toimeksiantajilta, jota lähetettiin tutkimaan yhdessä toimeksiantajien kanssa tarkemmin kartoittamalla sen nykytilaa. Ongelman paikantamiseen, määrittelyyn ja vaihtoehtoisten ratkaisumallien kehittämiseen tarvitaan päätöksenteon tueksi tietoa. Tutkimus voi sisältyä useisiin toimintatutkimuksen eri vaiheisiin ja näin myös tehtiin. Tutkimustarve riippuu täysin ongelmasta ja tarvittavasta tiedosta. (Kananen 2014, 36.) Nykytilaa kartoitettiin laadullisin tutkimusmenetelmin eli haastatteleamalla sopimuskumppaneita, joiden vastauksia analysoimalla saatiin kartoitettua varsinainen ongelma ja siihen vaikuttavat tekijät.

2.2 Laadullinen tutkimus

Toimintatutkimuksen nykytilaa ja ongelmaa selvitettiin laadullisilla tutkimusmenetelmillä. Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen avulla halutaan perinteisesti ymmärtää tutkittavaa ja tarkasteltavaa ilmiötä tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että ollaan kiinnostuneita tutkittavien henkilöiden tunteista, ajatuksista, kokemuksista ja niistä merkityksistä, joista ihmiset tutkimuksen kohteina olevalle asialle antavat. (Puusa & Juuti 2020, johdanto; osa 2.) Laadullista tutkimusta hyödynnetään erityisesti silloin, kun tutkittavasta aiheesta ei löydy teoriaa tai sitä ei tunneta kunnolla. Kvalitatiivisen tutkimuksessa halutaan ymmärtää ilmiöitä ja pyrkiä saamaan vastauksia kysymykseen: ”Mistä tässä on kyse?”. Mitä vähemmän tutkittavasta aiheesta on tietoa, sitä varmemmin laadullinen tutkimus tulee kysymykseen. (Kananen 2017, 32.) Nykytilaa tutkiessa haastateltiin sopimuskumppaneita, joilta haluttiin selvittää sitä saavatko he tarpeeksi tietoa työllistämisehdosta markkinavuoropuhelun aikana tai onko markkinavuoropuhelua hyödynnetty hankinnoissa, joihin on sisällytetty työllistämisehto.

Kvalitatiivisella tutkimuksella ei pyritä yleistämään ilmiöitä tilastollisesti. Sen sijaan kvalitatiivisella tutkimuksella halutaan muun muassa kuvata ilmiöitä tai tapahtumia, antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle tai ymmärtää tiettyä toimintaa (Tuomi & Saarijärvi 2018, 98). Tutkimuksella muodostetaan syvällinen näkemys ilmiöistä luomaan teorioita ja malleja sekä kuvamaan ilmiöitä mahdollisemman hyvin. Sen avulla pyritään luomaan realistisia malleja ja teorioita (Kananen 2017, 33). Laadullista tutkimusta määritellään usein vertailemalla sitä määrällisen eli kvantitatiivisen tutkimuksen kanssa. Keskeisin ero laadullisen ja määrällisen tutkimuksen välillä on se, että laadullisessa tutkimuksessa aineisto esitetään tekstinä ja määrällisessä tutkimuksessa numeerisessa muodossa. (Puusa & Juuti 2020, osa 2, luku 4.)

2.2.1 Aineiston keräys ja analysointi

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keruu ja analyysi kulkevat osittain rinnakkain, koska tutkimukselle on tyypillistä kerätä aineistoa useassa eri vaiheessa rinnakkaisin menetelmin ja analyysiä tehdään koko ajan aineistonkeruun rinnalla. (Puusa & Juuti 2020, osa 4, luku 9.) Keräys- ja analysointivaiheen jälkeen vuorossa on aineiston yhteismitallistaminen, jossa eri muodoissa oleva muistiinpanot litteroidaan eli saatetaan yhtenäiseen muotoon. Sen jälkeen aineistosta etsitään keskeisimmät tekstikokonaisuudet, jotka kuvaavat parhaiten tutkittavaa ilmiötä. Keskeisimmät tekstikokonaisuudet vastaavat parhaiten tutkimusongelmaan sekä -kysymyksiin. (Kananen 2017, 131–132.)

Laadullisen tutkimuksen, kuten toimintatutkimuksen, tiedonkeruumenetelmät ovat havainnointi, haastattelut ja dokumentit. Haastattelut jakautuvat avoimiin haastatteluihin, teemahaastatteluihin, haastatteluihin ja kyselyihin. Jaottelu perustuu strukturoinnin asteeseen. Strukturoinnilla tarkoitetaan, kuinka paljon haastateltavalle annetaan valmiita vastausvaihtoehtoja. (Kananen 2014, 79.) Haastatteluiden etu on siinä, että voidaan valita, ketä haastatellaan ja keillä tiedetään olevan kokemusta tutkittavasta ilmiöstä. Haastatteluiden hyötynä on myös niiden joustavuus. (Tuomi & Saarijärvi 2018, 84–85) Osallistujamäärän perusteella haastattelut voidaan luokitella yksilö- tai ryhmähaastatteluihin (Kananen 2017, 88).

Puolistrukturoidussa haastattelussa lomakekyselyn kysymykset ovat ilman vastausvaihtoehtoja. Kysymykset ovat siis avoimia kysymyksiä. Teemahaastattelussa on ennalta määritelty teemat, joiden pohjalta haastattelu käydään. Tärkeää on, että ennakoivaltelulla pyritään varmistamaan kaikkien ilmiöiden osa-alueiden mukaantulo. (Kananen 2014, 91.) Haastattelussa on oleellista onnistua keräämään mahdollisimman paljon tietoa tutkittavasta asiasta. Haastattelukysymykset ja teemat on hyvä toimittaa haastateltaville ennakkoon, jotta haastateltava voi tutustua niihin etukäteen. Samalla on hyvä kertoa myös haas-

tattelun taustoista ja sen liityntäpinnoista. Tämä helpottaa vastaanottajaa ymmärtämään haastattelun tausoja ja hyväksymään kutsu haastatteluun. (Tuomi & Saarijärvi, 85–86.)

Sisältöanalysointimenetelmällä aineisto järjestellään tiiviiksi ja selkeäksi, jotta siitä voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Analyysi koostuu kahdesta eri menetelmästä eli sisällön analyysistä ja sen erittelystä. Sisältöanalyysin tarkoituksena on ilmaista dokumenttien sisältö sanallisessa muodossa, kun taas sisällön erittelyssä kuvataan niiden sisältö kvantitatiivisin esimerkein. Kvantifiointia voidaan käyttää apuna sisältöanalyysiä laadittaessa. Analysoinnin ensimmäisessä vaiheessa aineisto on tarkoitus pelkistää eli redusoida, ottamalla pois epäoleellinen sisältö. (Tuomi & Saarijärvi 2018, 117–123.)

Analyysin tarkoituksena on tuottaa perusteltuja tulkintoja ja tehdä johtopäätöksiä. Ainoastaan tulosten esittely ei kerro tutkimuksen onnistumisesta. Se edellyttää tulosten tulkintaa korkeammalla abstraktilla tasolla. Kyseessä on tällöin abstraktointi, millä tarkoitetaan sitä, että tutkijan tulisi viedä analyysiprosessi niin pitkälle, että hän pystyy irrottautumaan yksittäisistä tapauksista ja kykenee sanomaan aineistosta jotain yleisemmällä tasolla. (Puusa & Juuti 2020, osa 4, luku 9.)

3 Nykytila-analyysi

Nykytila selvitettiin haastattelemalla nykyisiä sopimuskumppaneita. Tarkoituksena oli tunnistaa mahdollinen tutkimusongelma sopimuskumppaneiden kokemuksen perusteella ja peilaamalla niitä toimeksiantajien näkemyksiin.

Haastatteluun kutsuttiin yhteensä seitsemän sopimuskumppania, joista haastateltiin kolmea ja yhteensä neljää henkilöä. Jokainen toimeksiantaja luovutti kahdesta kolmeen sopimuskumppanin yhteystiedot, jotta heidät voitaisiin kutsua haastatteluun. Jokaisella haastateltavalla sopimuskumppanilla tuli olla vähintään kahden toimeksiantajakaupungin kanssa hankintasopimus, joka sisälsi työllistämisehdon. Kaikilla haastateltavilla henkilöillä oli jonkinlainen kytkös julkisiin hankintoihin. Kahden haastateltavan yrityksen henkilöt työskentelivät asiakasvastuullisissa tehtävissä, jotka vastasivat omista asiakkaistaan tai sopimuksesta. Kolmannen yrityksen haastateltava työskenteli sopimuskumppaniyrityksen toimitusjohtajana, mutta häneltä löytyi eniten yrityksessä tietoa hankintasopimuksista, jotka sisälsivät työllistämisehdon.

Haastatteluiden tulokset esiteltiin kaupungeille, joiden kanssa määriteltiin tutkimusongelma ja kehittämishanke.

3.1 Tutkimusongelma

Sopimuskumppaneiden haastatteluiden perusteella tunnistimme tutkimusongelmaksi:

Työllistämisehtoa ei osata käyttää tehokkaasti hankintayksiköissä.

Sopimuskumppaneiden haastatteluista selvisi, että hankintayksiköt eivät tuo esille työllistämisehtoa ja sen sisältöä tarpeeksi hankintaprossin aikana niissä hankinnoissa, joissa työllistämisehtoa on päätetty käyttää. Haastatteluissa selvisi, että työllistämisehtoon sopimuskumppanit törmäävät tavallisesi hankintailmoituksen julkaisun yhteydessä ja markkinavuoropuhelussa työllistämisehto on

yleensä sivuosassa. Ongelmaksi muodostuu se, että hankintailmoituksen jälkeä tarjoajalla on vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa julkaistun tarjouspyynnön sisältöön. Tarjouspyynnön suuret muutokset hankintailmoituksen julkaisun jälkeä johtavat tavallisesti hankintaprosessin keskeyttämiseen (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021).

Sopimuskumppanit ilmaisivat, että ennen hankintailmoituksen julkaisua pidettävässä markkinavuoropuhelussa työllistämisehto on ollut tavallisesti sivuosassa. Tämä johtaa siihen, että markkinavuoropuhelun keskusteluissa käsitellään muita aiheita kuin työllistämisehtoa. Tällöin tarjoajille ei muodostu mahdollisuutta kysyä hankintayksiköiltä työllistämisehtoon liittyviä kysymyksiä. Työllistämisehto on yksi niistä aiheista, joka herättää tarjoajissa paljon kysymyksiä, koska työllistämisehdon sisällöt vaihtelevat hankintayksiköittäin, mikä luo haasteita tarjoajien keskuudessa. Tasalaatuisuus hankintayksikköjen suhteen loisi helppoutta. (Owal Group Oy & Mikko Kesä Oy 2022, 49.)

Loppukesästä 2022 lähetettiin kaupunkien hankintayksiköille kysely siitä, että käyvätkö he vuoropuhelua markkinoiden kanssa hankinnan valmisteluvaiheessa. Kysely lähetettiin 13:een hankintayksikköön ja vastauksia saatiin kolmelta hankintayksiköltä. Edellä mainitut hankintayksiköt jakautuvat siten, että Helsingin kaupungilla on 11 hankintayksikköä, Vantaalla yksi ja Espoossa yksi. Helsingissä toimialat, liikelaitokset ja virastot ovat kukin omia hankintayksiköitään. Espoossa ja Vantaalla itse kaupunki on yksittäinen hankintayksikkö.

Eräs hankintayksikkö totesi, että pitävät markkinavuoropuhelun lähtökohtaisesti jokaisessa hankinnassa, mutta toteutustavat vaihtelevat tarpeen mukaan. Toinen kertoi, että eivät pidä markkinavuoropuhelua kaikkien hankintojen kohdalla, jotka sisältävät työllistämisehdon. Kolmas sanoi, että he eivät käy virallista markkinavuoropuhelua, josta julkaistaisiin tietopyyntö hankintailmoitukset.fi palvelussa. He käyvät vuoropuhelua tarjoajien kanssa puhelimitse.

3.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymyksillä on tarkoitus kiteyttää, mitä tarkalleen ottaen halutaan tutkia ja tietää. Kysymykset auttavat suuntaamaan tiedonhakua, löytämään ratkaisua valittuun tutkimusongelmaan ja helpottamaan koko opinnäytetyön toteuttamista alusta loppuun asti. (Liukko & Perttula 2021, 4.2.3 Tutkimusasetelma.)

Nykytilan kartoituksen sekä kyselyiden perusteella tutkimuskysymyksiksi muotoutuivat nämä kaksi tutkimuskysymystä:

1. Millä tavoin varmistetaan, että tarjoajat ymmärtävät työllistämisehdon sisällön hankintaprosessin aikana, jotta työllistämisehdosta saataisiin mahdollisimman vaikuttava?
2. Millä tavoin varmistetaan, että työllistämisehto ei ole esteenä tarjouksen jättämiselle?

Kysymyksillä pyritään löytämään vastaus siihen, millä tavoilla tarjoajille saataisiin viestittyä hankintaprosessin aikana hankintaan liittyvästä työllistämisehdosta, sen sisällöstä, ja antamaan tarjoajille vastauksia niitä askarruttaviin kysymyksiin. Ensimmäisen kysymyksen vastaus vastaa siihen, millä tavoilla voidaan varmistua siitä, että ehdolla saavutetaan juuri haluttu vaikuttavuus.

Toinen tutkimuskysymys vastaa siihen, millä keinoilla voitaisiin minimoida tilanne, että tarjoajat eivät voisi jättää tarjousta työllistämisehdosta johtuvista syistä. Tavoitteena on, että työllistämisehdon sisältöä voidaan muuttaa tarpeen niin vaatiessa, jos sillä voidaan varmistaa laadukkaiden tarjousten saanti. Tulee kuitenkin muistaa, että sisällön liiallisella muuttamisella on myös rajansa. Liiallinen muuttaminen voi vesittää ehdon tarkoituksen.

3.3 Tavoite

Tavoitteena on, että työllistämisehto saataisiin nivottua tärkeäksi elementiksi niiden hankintojen hankintaprosessia, joissa työllistämisehtoa on tarkoitus käyttää.

Hankintaprosessin aikana tarjoajien tulee ymmärtää selkeästi, mitä työllistämisehdolla tarkoitetaan ja mitkä ovat ehdon tavoitteet. Tarjoajille tulee luoda selkeä kuva työllistämisehdosta ennen hankintailmoituksen julkaisua. Hankintailmoituksen julkaisun jälkeen tarjoajilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa ja esittää kysymyksiä ehtoon liittyen. Näin työllistämisehdosta saataisiin entistä vaikuttavampi ja se saattaisi alentaa kynnystä jättää tarjous tarjouspyyntöön.

Tavoitteena on luoda kaikille kaupungeille ehdotus yhtenäisestä tavasta liittää työllistämisehto osaksi hankintaprosessia ja, kuinka työllistämisehtoa käsitellään tarjoajien kanssa hankintaprosessin aikana. Yhtenäisellä tavalla halutaan tavoitella tasalaatuisuutta kaupunkien välillä ja viestiä tarjoajille, jotta tietämättömyys ehdon sisällöstä ei koituisi esteeksi tarjouksen jättämiselle.

3.4 Mittarit

Kehittämishankkeen onnistumista mitataan sillä, onko kehittämishankkeella onnistuttu saavuttamaan luvussa 3.3 saavutetut tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan markkinavuoropuhelussa tarjoajilta saatujen vastausten ja kaupungeille markkinavuoropuhelun jälkeen lähetetyn kyselyn vastausten perusteella.

Mittarit	Kyllä/ei
Tarjoajat ymmärsivät mitä esitetyllä työllistämisehdolla tarkoitetaan	
Tarjoajat saivat kertoa mielipiteensä esitetystä ehdosta markkinavuoropuhelun aikana	
Toimeksiantajakaupungeille löytyi ehdotus yhtenäisestä tavasta käsitellä työllistämisehtoa hankintaprosessin valmisteluvaiheessa tarjoajien kanssa	
Saavutettiin luvussa 3.3 asetetut tavoitteet	

Kuvio 2. Mittarit

Onnistumista arvioidaan kyllä/ei -asteikolla. Kyllä tarkoittaen sitä, että tavoitteet on saavutettu ja Ei tarkoittaen sitä, että tavoitteita ei ole saavutettu. Kuvioon kaksi on kirjattu luvussa 3.3 mainitut tavoitteet taulukkomuotoon, siten että alin rivi (tummennettu) tarkoittaa kaikkien tavoitteiden saavuttamista.

4 Kehittämisenhankkeen tietoperusta

4.1 Julkisten hankintojen pääperiaatteet

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisyhteisöjen tekemiä sellaisia ostoja, joita ne tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Hankintayksiköllä tarkoitetaan toimijaa, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Hankintayksiköitä hankintalain mukaan ovat esimerkiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset, evankelisluterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset. (Kontio & Kronström & Kumlin & Mäki 2017, 27; Minilex 2023; Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2023.) Julkiset hankinnat tulee tehdä noudattaen hankintalakia ja EU:n hankintadirektiivejä. Pääasiallinen tavoite on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa suomalaisten ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022a). Vuodessa kaikki Suomen hankintayksiköiden tekemien hankintojen yhteisarvo on noin 47 miljardia euroa vuonna 2021 (Valtionkonttori 2021).

Hankintalain 3 §: 1 momentin mukaisia sovellettavia julkisten hankintojen periaatteita ovat ehdokkaiden ja tarjoajien tasavertainen ja syrjimätön kohtelu, suhteellisuus ja avoimuus. Syrjimättömyysperiaatetta täytyy noudattaa koko hankinnan elinkaaren ajan kaikissa hankinnan vaiheissa. Periaatteen vastaista olisi esimerkiksi edun antaminen kotimaiselle toimijalle tai hankintayksikön omistamalle toimijalle. Sen sijaan hankintayksikkö voi asettaa toimijalle esimerkiksi kielitaitovaatimuksia, kun tähän on hankinnan kohteeseen liittyvä peruste. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimus edellyttää hankintojen tekemistä ennalta päätettyjen vaatimusten mukaisesti. (Kontio ym. 2017, 29.)

Avoimuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että hankinnoista tiedotetaan riittävän laajasti, tarjouskilpailun ratkaisusta ilmoitetaan osallistuneille ja tarjouskilpailuun liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. Asiakirjojen julkisuutta rajoittavat kuitenkin jotkut julkisuuslainsäädännön määräykset. (Kontio ym. 2017, 29.)

Hankintoihin liittyy myös suhteellisuusperiaate. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltava päämäärään kanssa. (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 29.)

4.2 Hankintaprosessi

Julkisten hankintojen hankintaprosessilla tarkoitetaan aikaa ja vaiheita, joita tarvitaan hankinnan toteuttamiseen idean keksimisestä sopimuksen allekirjoitukseen asti.

Hankintaprosessi, kesto n. 3-12 kuukautta



Kuvio 3 Julkisten hankintojen hankintaprosessi, Kuntahankinnat

Hankintaprosessi voidaan ajatella systemaattiseksi tavaksi lähestyä toimittajamarkkinoita. Prosessi tähtää siihen, että tilaaja saa prosessin päätteeksi valittua itselleen parhaimman ja soveltuvimman toimittajan tai toimittajat tilattavien tuotteiden tai palveluiden osalta. (Logistiikan maailma 2023.) Yksityisen sektorin hankintaprosessi on samanlainen kuin julkisen toimijan hankintaprosessi, mutta julkisen toimijan hankintaprosessia säätelee hankintalaki.

4.2.1 Esiselvitys ja tarjouspyynnön valmistelu

Hankintaprosessin ensimmäiset ja tärkeimmät vaiheet ovat esiselvitys ja tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen valmistelu (kuvio 3). Näitä vaiheita ei säännellä lainsäädännössä. Hankintalain 65 § todetaan, että hankintayksikkö voi halutessaan toteuttaa markkinakartoituksen hankinnan valmistelun tueksi, mutta

kartoitus ei saa vaarantaa lain kolmannessa pykälässä mainittuja syrjimättömyyden tai avoimuuden periaatteita. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia tarjoajia tulee kohdella tasavertaisesti ja syrjimättömästi.

Hankinnan valmistelu lähtee liikkeelle tarpeesta hankkia palvelua tai tavaraa. Huolellisella suunnittelulla on oleellinen rooli hankinnan onnistumisen kannalta. Tässä vaiheessa hankintayksikkö päättää, mitä hankitaan ja millä ehdoilla. Tämän lisäksi päätetään esimerkiksi, millä menettelyllä hankinta kilpailutetaan, millainen sopimus hankinnasta tehdään ja kuinka pitkällä sopimuskaudella. Näiden lisäksi hankintayksikön tulee määritellä tarkasti hankinnan sisältö ja minkälaisia vaatimuksia se asettaa hankittavalle palvelulle tai tavaralle. (Pekkola & Pohjonen & Huikko & Ukkola 2022, 370.)

Tarpeen selvittyä tulee selvittää tarpeen laajuus eli kuinka suurelle joukolle hankinta tehdään, esimerkiksi, kuinka moni toimiala kaupungissa tulee hankintaan osallistumaan. Tämän jälkeen kasataan työryhmä tulevan sopimuksen käyttäjiä edustavista tahoista, jotka edustavat työryhmässä substanssin osaamista. Työryhmään osallistuu myös hankinnan ammattilainen, joka vastaa siitä, että hankinta tehdään lain ja organisaation ohjeiden mukaisesti. (Pekkola ym. 2022, 370.)

Työryhmän tulee määrittää hankinnan ideaali lopputulos, minkä pohjalta hankinta valmistellaan siten, että lopputulos saavutetaan suunnitellussa aikataulussa. Ideaaliin lopputulokseen päästään määrittelemällä hankinnan sisältö siten, että se palvelee sopimuksen käyttäjiä tai asiakkaita niin kuin on tarkoitus. Tämän vuoksi on tärkeää, että hankinnan vähimmäisvaatimukset ja kriteerit on määriteltävä oikeassa suhteessa hankittavaan asiaan. Näin varmistetaan, ettei hankittavasta asiasta makseta liikaa. (Pekkola ym. 2022, 370.)

Kun hankinnan valmistelu on edennyt tarpeeksi pitkälle, on syytä päättää, millä tavalla hankinta toteutetaan. Alla on kuvattu lyhyesti muutama yleisin hankintamenettely, jolla hankinta voidaan toteuttaa.

Avoin menettely

Avoin menettely on pääasiassa tavanomaisessa hankinnassa käytetty yksivaiheinen hankintamenettely. Menettelyä käytetään niin helpoissa kuin haastavissakin hankinnoissa. Avoimella menettelyllä hankitaan markkinoilta tavallisesti käyttövalmiita palveluita, tavaroita ja ICT-ratkaisuja tai, jos ne ovat helposti mukautettavissa tilaajan tarpeisiin. (Pekkola ym., 205–212).

Hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus, jonka liitteistä löytyy tarjouspyyntöasiakirjat tai ne ovat muuten helposti saatavilla samanaikaisesti tyypillisesti sähköisessä muodossa. Tarjoajat tekevät tarjouksen, eikä tarjouksen sisällöstä voi neuvotella tarjoajien kanssa. Hankintayksikkö tarkistaa ensin kaikkien tarjoajien kelpoisuuden, jotta ne täyttävät tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset. Tarjousten vertailuun hyväksytään vain ne tarjoajat, jotka täyttävät tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset. Vertailuun päässeistä valitaan paras sen mukaan, mitä tarjouspyynnössä on määritelty. (Pekkola ym. 2022, 205.)

Puitejärjestely

Puitejärjestely on kaksivaiheinen menettely, jossa tarjoajat ensimmäisessä vaiheessa valitaan puitejärjestelyyn käyttämällä esimerkiksi avointa menettelyä. Toisessa eli varsinaisessa hankinnan vaiheessa (ns. minikilpailutus) puitejärjestelyyn valituille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö ja tarjoajat vastaavat tarjouspyyntöön kirjallisella tarjouksella. Paras valitaan minikilpailutuksessa ilmoitettujen ehtojen mukaisesti. Mikäli puitejärjestelyssä ehdot ja sisältö on ensimmäisessä vaiheessa hyväksytty eli lyöty lukkoon ei erillistä minikilpailutusta tarvita. Tuote tai palvelu tilataan suoraan ehtojen mukaisesti esimerkiksi etusijajärjestyksessä tai muiden ennalta ilmoitettujen ehtojen mukaisesti. (Pekkola ym. 2022, 207).

Puitesopimus voi olla voimassa enintään neljä vuotta, mutta myös pidempään, jos on olemassa perusteet pidemmälle sopimusajalle. Puitejärjestely voidaan tehdä yhden tai useamman osapuolen kanssa. (Pekkola ym. 2022, 207.)

4.2.2 Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu

Hankinnan sisällön määrittämistä varten hankintayksikkö voi osana hankinnan valmistelua pitää markkinakartoituksen. Ennen markkinakartoituksen aloittamista on tiedossa tarve, joka tulisi tyydyttää hankkimalla tarvittavaa palvelua tai tavaraa. Hankintayksiköillä ei ole aina tarkkaa tietoa siitä, millaisia palveluita tai tavaroita markkinoilla on tarjolla tai mikä ratkaisu voisi parhaiten vastata hankintayksikön tarpeisiin. Vaikka aikaisemmin olisi toteutettu vastaavanlainen hankinta, voi olla tarvetta kartoittaa markkinoita, koska tavarat ja palvelut ovat voineet muuttua matkan varrella. Markkinakartoitusta käytetään pääsääntöisesti hankinnan valmisteluvaiheen alussa, mutta kartoituksen avulla voidaan pyytää kommentteja myös valmiista hankinta-asiakirjoista ennen niiden julkaisua ja tarpeen tullen muuttaa niitä. (Pekkola ym. 2022, 372–376.)

Markkinakartoitusta ei ole määritelty tarkasti hankintalaissa. Hankintalain 65 § mainitaan, että ennen varsinaisen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi halutessaan toteuttaa markkinakartoituksen valmistelua varten ja antaa tietoja toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmista ja vaatimuksista. Hankintalaki antaa hankintayksikölle vapaat kädet toteuttaa markkinakartoitus haluamallaan tavalla. Markkinakartoituksen tekeminen ei ole velvollisuus, mutta hyvä mahdollisuus selvittää markkinoiden tarjontaa ja mielipiteitä. (Pekkola ym. 2022, 372–376.)

Tietopyyntö, tiedotustilaisuus ja tekninen vuoropuhelu ovat tapoja avoimesti hankintailmoitukset.fi kautta toteutettavalle markkinavuoropuhelulle. Markkinavuoropuhelu tarjoajien kanssa suositellaan aloitettavaksi julkaisemalla kutsu vuoropuheluun tarjoajille hankintailmoitukset.fi -sivustolla, koska tällöin varmistetaan siitä, että kaikki tarjoajat näkevät kutsun ja saavat tasavertaisen kohtelun. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020.) Ilmoittautuneet voidaan kutsua yhteiseen tarjoajien tapaamiseen, jossa voidaan käydä keskustelua aiheesta, mutta tällainen tapaaminen vaatii yhteisen fyysisen osallistumisen ja organisoinnin. Hankintayksikkö voi myös lähettää ilmoittautuneille dokumentteja luettavaksi, joihin se pyytää tarjoajien mielipiteitä. Hankintayksikkö voi myös

esittää tarkempia kysymyksiä, joilla se pystyy kiinnittämään tarjoajien huomiot dokumentin tiettyyn kohtaan. Tämä tapa säästää hankintayksikön aikaa, kun vastaukset voidaan jättää hankintayksikölle sähköisesti. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020.)

Tietopyyntö Himassa

Hankintayksikkö voi halutessaan julkaista Himassa tietopyynnön, jossa se pyytää alan halukkaita tarjoajia ilmoittautumaan markkinavuoropuheluun keskustelemaan hankintayksikön kanssa valmisteilla olevasta hankinnasta. Tietopyyntöä on syytä käyttää silloin, kun hankintayksikkö ei täysin tunne markkinoita, tarjolla olevia tavaroita tai palveluita ja tarjoajia. Tietopyyntöä voidaan käyttää myös silloin, kuin halutaan saada markkinoilta ratkaisumalleja hankinnan valmistelua varten. (Pekkola ym. 2022, 374.)

Tietopyynnön avulla käytävät vuoropuhelut ovat järkevintä toteuttaa oman kokemuksen mukaan, niin sanotusti yksittäin, jossa keskustellaan jokaisen ilmoittautuneen tarjoajan kanssa erikseen. Tällöin ne puhuvat mielellään ja vapaammin ilman muiden kilpailijoiden läsnäoloa.

Tekninen vuoropuhelu

Tekninen vuoropuhelu on markkinavuoropuhelun muodoista pisimmälle vietyjä muotoja. Teknisessä vuoropuhelussa hankintayksikkö kutsuu tarjoajia kommentoimaan valmisteilla olevia hankinta-asiakirjoja. Tekninen vuoropuhelu on syytä tehdä kirjallisesti, koska kyseessä on tarjouspyynnön julkaisua lähenevä tilanne. On hyvä, että kysymykset ja siihen saadut vastaukset ovat saatavilla kirjallisessa muodossa, joihin on helppo palata tarvittaessa. Teknisessä vuoropuhelussa pyritään saamaan tarjoajilta tietoa, miten hankinnan yksityiskohdat ja ratkaisut kannattaisi hankinta-asiakirjoissa määritellä. Hankintayksikkö esittää kysymyksiä, joihin se haluaa saada tarjoajilta kommentteja. Tarjoajat voivat esittää hankinta-asiakirjaluonnoksiin myös omia kommentteja, joihin hankintayksikkö ei ole välttämättä pyytänyt vastauksia. Tarjoajien tulee jättää vastauk-

sensa hankintayksikön määrittelemään määräaikaan mennessä. Hankintayksikön tulee asettaa määräaika tarpeeksi pitkäksi, jotta tarjoajilla on riittävästi aikaa vastata kysymyksiin. (Pekkola ym. 2022, 374–375.)

Hankintayksikkö voi hakea kumppaneita markkinavuoropuheluun Hilmassa samalla tavalla kuin tietopyynnön julkaisemisessa. Tekniseen vuoropuheluun ei ole pakko kutsua kaikkia ilmoittautuneita tarjoajia, mutta se on mahdollista. Hankintayksikön on kuitenkin varmistettava, ettei teknisessä vuoropuhelussa tulleet kommentit taikka kirjallinen muu materiaali ole sellaista, joka saattaisivat vaarantaa menettelyn tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaateet. (Pekkola ym. 2022, 374–375.)

Tiedotustilaisuudet

Markkinavuoropuhelu ei ole aina yksisuuntaista eli markkinat antavat tietoa hankintayksiköille. Joskus voi olla tarpeen, että hankintayksiköt antavat tietoa suunnitteilla olevasta hankinnasta ja sen vähimmäisvaatimuksista markkinoille eli tarjoajille. Näin hankintayksikkö voi varmistua, että se tulee saamaan tarjouskilpailussa riittävän määrän oikeanlaisia tarjouksia. Yleisin tapa informaation välittämiseen on hankintayksikön ennakkoon järjestämä tiedotustilaisuus hankinnasta. Tiedotustilaisuudet voivat koskettaa hankintayksikön monia tulevia hankintoja, mutta joskus voi olla tarkoituksenmukaista, että hankinta koskettaa ainoastaan yksittäistä hankintaa. Tilaisuus voi olla myös osa hankintamenettelyä. Tiedotustilaisuus voidaan järjestää myös siten, että siitä julkaistaan tietopyyntö Hilmassa samaan tapaan kuin Tietopyynnössä ja teknisestä vuoropuhelusta. (Pekkola ym. 2022, 374–375.)

Ennakkoinformaation antaminen voi olla olennaista silloin, kun hankittava kokonaisuus on hankintayksikölle uusi taikka sellainen, joka vaatii esimerkiksi tarjoajapuolelta ryhmittymän muodostamista. Ennakollinen kertominen voi olla tarpeellista myös silloin kun hankittava kokonaisuus on erittäin laaja. (Pekkola ym. 2022, 374–375.)

4.2.3 Tarjousaika

Hankintalain sääntely ja eroavaisuus yksityisen sektorin hankintaprosessissa ilmenee Kuvion 3 muissa vaiheissa eli tarjousajassa, tarjousten käsittelyssä, odotusajassa, sopimusneuvottelussa ja sopimuksessa.

Kuviossa 3 mainitun tarjousajan eli tarjouksen jättämisen määräajan enimmäispituutta ei ole säännelty, mutta minimipituudet ovat määritelty riippuen siitä ylittääkö hankinnan arvioitu kokonaisarvo kansallisen vai EU-kynnysarvon. Kynnysarvoilla tarkoitetaan lainsäädännöllisesti määriteltyjä hankinnan minimikokonaisarvoja, jotka ylittäessä hankinta tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Kansalliset kynnysarvot määritellään kansallisella lainsäädännöllä ja EU-kynnysarvot Euroopan unionin lainsäädännöllä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2022.) Kansallisen kynnysarvon ylittävälle hankinnalle ei ole määritelty minimitarjousaika (Hankintailmoitukset 2022). EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa sähköistä menettelyä käytettäessä vähimmäismääräaika on 30 päivää. (Hankintailmoitukset 2022)

4.2.4 Tarjousten käsittelyaika

Tarjousten käsittelyvaiheessa nimensä mukaisesti hankintayksikkö käsittelee saadut tarjoukset eli tarkistaa ja vertailee ne. Ensin tarkistetaan ovatko tarjoukset tarjouspyynnön mukaisia ja tarkistetaan täyttävätkö tarjoajat tilaajan asettamat pakolliset soveltuvuusvaatimukset. Tämän jälkeen tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset vertaillaan asetettujen vertailuperusteiden mukaisesti. Vertailun jälkeen tilaaja eli hankintayksikkö tekee hankintapäätöksen, jossa ilmoitetaan tarjouskilpailun voittanut tarjoaja ja antaa päätöksen tiedoksi tarjouksen jättäneille tarjoajille. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2023)

4.2.5 Odotusaika

Kuvion 3 mukaisen hankintaprosessin toiseksi viimeinen vaihe on odotusaika, jonka aikana hankintayksikkö ei saa panna hankintasopimusta täytäntöön. Odotusajan aikana osalliset eli tarjouksen jättäneet voivat hakea muutosta tehtyyn

hankintapäätökseen. Muutosta voidaan hakea kahdella tavalla, hakemalla oikaisua tehtyyn päätöksen hankintayksiköltä tai valittamalla päätöksestä markkinaoikeuteen 14 vuorokauden sisällä hankintapäätöksen tiedoksiannosta. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2018.)

4.2.6 Sopimusneuvottelut ja sopimus

Mikäli odotusaikana ei ole tehty hankintapäätöksestä hankintaoikaisuvaatimusta tai siitä ei ole valitettu markkinaoikeuteen, voidaan siirtyä Kuvion 3 hankintaprosessin viimeiseen vaiheeseen sopimusneuvottelut ja sopimus. Tässä vaiheessa tarjouskilpailun voittajan kanssa pidetään sopimusneuvottelut, jonka pohjana on tilaajan laatima sopimusluonnos. Neuvotteluja voidaan pitää näennäisenä, koska varsinaiseen sopimukseen ei saa tehdä tässä kohtaa enää olennaisia muutoksia. Mikäli sopimukseen tehtäisiin hankintalain 136 § määritelty olennainen sopimusmuutos, jouduttaisiin aloittamaan hankintalain mukainen uusi hankintamenettely.

4.3 Hankinnoilla työllistäminen

Hankinnoilla työllistämisellä eli työllistämisehdolla tarkoitetaan sitä, että julkisia hankintoja tekevä hankintayksikkö liittää tarjouspyyntöönsä ja hankintasopimukseen työllistämistä koskevan ehdon. Ehto velvoittaa sopimuskumppania työllistämään vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevia henkilöitä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020.) Ehdon tarkoituksena on saada heikossa työmarkkina-asetuksessa oleva henkilö takaisin mukaan työelämään (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020). Työllistämisehdossa heikossa työmarkkina-asetuksessa olevilla henkilöllä tarkoitetaan pitkäaikaistyöttömiä, vammaisia, maahanmuuttajia, nuoria ja osatyökykyisiä. Sopimuskumppani voi täyttää sopimusveloitteensa esimerkiksi työkokeilun, työharjoittelun tai työssäoppimisen, palkkasuhteeseen työllistämiseen tai oppisopimustyöllistämiseen. (Owal Gorup Oy & Mikko Kesä Oy 2022). Omasta kokemuksestani voin sanoa, että työllistämisehdoja on yhtä paljon kuin kuntiakin. Yhteinen tekijä niille kuitenkin on vaikeasti työllistyvän henkilön työllistäminen julkisen hankinnan avulla.

Työllistämisehtoa voidaan hyödyntää kaikissa hankintatavoissa: muun muassa urakkahankinnoissa, DPS:ssä ja puitejärjestelyissä. Hankinta voi sisältää palvelua, urakkaa tai tavaraa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020.) Helsingin kaupunki kartoittaa työllistämisehdon soveltuvuuden jokaisessa yli 200 000 euron hankinnassa (Helsingin kaupunki 2021). Helsingin kaupungin mallissa sopimuskumppani veloitetaan tarjoamaan vähintään 9 kuukauden työsuhde (vähintään 18 h/viikko) tai ammatilliseen tutkintoon johtava oppisopimussuhde (vähintään 25 h/viikko). (Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut 2022). Monet työllistämisehtoa hyödyntävät hankintayksiköt ovat sisällyttäneet hankintaan sopimussakon siltä varalta, että sopimuskumppani laiminlyö ehdon täyttymisen. Ongelmatilanteissa on mahdollisuus neuvotella sopimussakosta. (Owal Gorup Oy & Mikko Kesä Oy 2022)

Työllistämisehtoja on monenlaisia eri tarpeisiin. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on käytössään kolme erilaista ehtoa. Ehtoon voidaan määritellä valmiiksi työllistettävien määrä, määrä voidaan sitoa johonkin tiettyyn ostorajaan tai ehtoa voidaan käyttää laatuvertailussa. Ostorajaan sidotussa ehdossa tietyn ostorajan ylittyessä tulee sopimuskumppanin palkata ehdon mukaisesti heikossa työmarkkinassa oleva henkilö. Ehto toimii siten, että esimerkiksi 800 000 euron ostorajan ylittyessä toimittaja palkkaa yhden heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön, 1,6 miljoonan ostorajan ylittyessä palkkaa toisen ja niin edelleen. Ehto sopii erityisesti puitejärjestelyihin, joissa on useita sopimuskumppaneita eikä ostojen määrää voida ennustaa ennalta. Vähemmän tilauksia saava toimittaja ei joudu palkkaamaan ketään. Mikäli ehtoa käytetään laatukriteerinä, saa tarjoaja sitä enemmän pisteitä, mitä enemmän se sitoutuu palkkaamaan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Ehto antaa tarjoajalle mahdollisuuden myös jättää tarjouksen ilman sitoutumista palkata ketään. (Helsingin kaupunki)

Hankinnoilla työllistäminen on osa vastuullisia julkisia hankintoja. Vastuullisuuden kuuluu niin ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset vastuut. Hankinnoilla

työllistäminen sisältyy sosiaalisiin vastuihin. Hankintalain 98 § mukaan hankintayksikkö voi halutessaan asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja, joihin edellä mainitutkin asiat liittyvät.

Työllistämisehtoa hankinnoissaan hyödyntävät kunnat haluavat luonnollisesti sopimuskumppanin työllistävän omassa kunnassa asuvan vaikeasti työllistyvän henkilön, koska se hyödyttää kuntaa. Työllistettävän kotikuntaa ei voida kuitenkaan määritellä työllistämisehdossa, koska se voi olla syrjivää tarjoajia kohtaan. Asian on linjannut EU tuomioistuin päätöksessään Beentjes 31/87 ja Ison Beltin silta C 243/89.

5 Kehittämishanke

Kehittämishankkeella on tarkoitus saavuttaa luvussa 3.3 asetetut tavoitteet. **Kehittämishankeen onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi esitetään markkinavuoropuhelun käymistä ennen hankintailmoituksen julkaisua jokaisessa hankinnassa, joissa on päätetty käyttää työllistämisehtoa.** Ei ole yhtä oikeaa tapaa toteuttaa markkinavuoropuhelua tarjoajien kanssa, vaan tapoja on yhtä monta kuin on julkista hankintaakin.

5.1 Erilaisiin hankintoihin soveltuvat markkinavuoropuhelut

Markkinavuoropuhelu voidaan toteuttaa erityyppisissä hankinnoissa hyvin eri tavoilla. Tärkeää on, että markkinavuoropuhelun järjestäminen on oikeanlainen suhteessa tehtävään hankintaan. Työllistämisehto on yksi käsiteltävä asia muiden joukossa pidettäessä markkinavuoropuhelua yritysten kanssa.

Alla on kuvattu, miten muutamassa erityyppisessä hankinnassa markkinavuoropuhelu voidaan toteuttaa ja miten vuoropuhelussa työllistämisehtoa voidaan käsitellä osana markkinavuoropuhelua. Järjestettävät markkinavuoropuhelut ovat monesti sekoitus erilaisia markkinavuoropuhelun tyyppejä. Vuoropuhelua aloittaessa voidaan julkaista tietopyyntö, jolla haetaan valmistelun tueksi tietoa ja ennen tarjouspyynnön julkaisua yritykset voidaan kutsua tekniseen vuoropuheluun.

Avoim hankintamenettely

Hankintayksiköt tekevät avoimella hankintamenettelyllä suurimman osan hankinnoista. Menettelyllä tehtävät hankinnat voivat olla helppoja tai haastavia. Haastavimmissa hankinnoissa alan yritykset ja ratkaisut eivät ole välttämättä hankintayksikölle entuudestaan tuttuja. Tällaisen haastavan hankinnan hankintaprosessi voi kestää jopa useita vuosia, vaikka normaalisti avoimella menettelyllä tehtävä hankinta kestää omaan kokemukseen perustuen keskimääräisesti noin kuusi kuukautta. Haastavimmissa hankinnoissa on syytä käyttää aikaa markkinavuoropuheluun ja hankinnan valmisteluun.

Suositus/ehdotus: Julkaistaan kutsu (tietopyyntö) kasvotusten tapahtuvaan markkinavuoropuheluun hankintailmoitukset.fi -kanavassa, jossa pyydetään yrityksiä ilmoittautumaan vuoropuheluun. Ilmoittautuneille yrityksille lähetetään tutustuttavaksi ennakoon senhetkinen suunnitelma hankinnasta, työllistämisehto ja muut liitteet sekä mahdolliset kysymykset, joihin halutaan yritysten huomion kiinnittävän. Kysymyksissä voidaan kiinnittää yritysten huomio työllistämiseen ja tarvittaessa tiettyihin ehdon kohtiin.

Kasvotusten tapahtuva markkinavuoropuhelu voidaan järjestää siten, että kaikki yritykset ovat läsnä samaan aikaan tai järjestetään jokaisen yrityksen kassa oma tilaisuus. Mikäli halutaan käydä yksityiskohtaista keskustelua työllistämisehdosta yrityksen kanssa, suositellaan kahden välistä vuoropuhelua. Näin päästään pureutumaan aiheeseen ilman kilpailijoiden läsnäoloa. Kaikille yrityksille avoin tilaisuus sopii parhaiten tiedon jakamiseen hankinnasta. Ennen hankinnan varsinaista julkaisua kannattaa valmistellut hankinta-asiakirjat vielä toimittaa vuoropuheluun ilmoittautuneille kommentoitavaksi, jotta turhat virheet saadaan poistettua hankinta-asiakirjoista.

Haastavissa hankinnoissa markkinavuoropuhelua käydään tarvittaessa käsikädessä hankinnan valmistelun kanssa. Työllistämisehto on hyvä nostaa keskusteluun hyväksi katsotuissa vaiheissa.

Puitejärjestely

Hankintayksikkö kilpailuttaa samoja sopimuksia säännöllisin väliajoin ja silloin kilpailutus toteutetaan useasti hyödyntäen vanhoja hankinta-asiakirjoja. Tällöin voi riittää, että vanhat asiakirjat päivitetään ja julkaistaan hankintailmoitus. Tällaiset toistuvasti tehtävät hankinnat ovat yleensä puitejärjestelyjä. Puitesopimukset voivat olla enimmillään neljän vuoden mittaisia sopimuksia.

Suositus/ehdotus: Puitejärjestelyn sisältävässä hankinnassa vuoropuhelua työllistämisehdosta voidaan käydä jo sopimuskauden aikana sopimuskumppaneiden kanssa. Voidaan olettaa, että sopimuskumppanit jättävät tarjouksen

myös uuden kilpailutuksen koittaessa. Onhan hankinnan kohde jo entuudestaan tuttu.

Tasavertaisuuden ja syrjimättömyyden nimissä on suotavaa julkaista kutsu (tietopyyntö) markkinavuoropuheluun hankintailmoitukset.fi -kanavassa, jossa pyydetään yrityksiä ilmoittautumaan markkinavuoropuheluun. Tämän tyylisessä hankinnassa markkinavuoropuhelu voidaan toteuttaa esimerkiksi sähköpostin välityksellä. Ilmoittautuneille tarjoajille lähetetään hankinta-asiakirjat liitteineen kommentoitavaksi kysymysten kera. Työllistämisehtoon liittyvillä kysymyksillä saadaan tarjoajien kiinnostus kohdistettua myös työllistämisehtoon.

5.2 Kehittämishankkeen pilottihankinta

Kehittämishankkeen pilottihankinnassa on tarkoitus testata edellisissä kappaleessa kuvailtuja markkinavuoropuhelun tapoja käytännön hankinnassa. Täytyy huomioida, että yksittäisen hankinnan markkinavuoropuhelun perusteella ei pystytä toteamaan aukottomasti onko pilottihankinnan markkinavuoropuhelun kokemusten perusteella todettavissa laajemmin vuoropuhelun hyötyjä. Pilottihankinnan perustella voidaan arvioida kyseisen hankinnan kohdalla markkinavuoropuhelun onnistumista ja tehdä joitakin päätelmiä.

6 Toteutus

Syksyllä 2021 sain toimeksiannon selvittää kaupunkien sopimuskumppaneiden eroavaisuuksia ja yhteneväisyyksiä työllistämisehdon hyödyntämisessä. Kaupunkien taholta ilmaistiin toive pitää fokuksessa sopimuskumppaneiden kokemukset markkinavuoropuhelu- ja rekrytointikokemuksista työllistämisehtoon liittyen. Tarkoitus oli selvittää nimenomaan sopimuskumppaneiden kokemuksia työllistämisehdosta.

Kuviossa neljä on kuvattu kehittämishankkeen etenemisen vaiheittain. Kehittämishankkeen työstäminen aloitettiin nykytilan analysoinnilla vuoden 2022 alussa.

Selite	Ajankohta
Nykytila-analyysin haastatteluiden suunnittelu ja toteutus	1/2022-4/2022
Nykytila-analyysin tulosten analysointi, esittely ja kehittämishankkeen valinta	5/2022-8/2022
Kehittämishankkeen suunnittelu	8/2022-12/2022
Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun suunnittelu, toteuttaminen ja analysointi	1/2023-5/2023
Kehittämishankkeen tulosten esittely kaupungeille ja palautteen kerääminen	6/2023-7/2023
Opinnäytetyön loppuun kirjoittaminen	8/2023-9/2023

Kuvio 4. Kehittämishankkeen toteutus

6.1 Nykytila-analyysin haastattelut

Toimeksiannon perusteella aloitettiin suunnittelu, kuinka nykytila-analyysi toteutettaisiin. Nopeasti selvisi, että analyysi olisi hyvä toteuttaa haastattelemalla kaupunkien sopimuskumppaneita.

Haastattelurungon suunnittelussa hyödynnettiin Tampereen kaupungin työllisyys ja kasvupalveluiden teettämää selvitystä tarjoajien kokemuksista työllistämisehdon käytöstä hankinnoista. Selvityksen on tehnyt Tampereen kaupungille Mikko Kesä Oy. Haastattelurungon suunnittelun tukena toimi myös Suomen Kuntaliitto ry järjestämä Palveluntuottajien kokemukset työllistämisehdosta -webinaari, joka järjestettiin 10.11.2021.

Kaupungit saivat kommentoida haastattelurunkoa muutaman kerran ja runkoa muokattiin saatujen kommenttien perusteella. Ensimmäinen versio haastattelu-rungosta laadittiin siten, että se sisälsi kysymyksiä koko hankintaprosessin ajalta. Oleellisin palaute koski sitä, että kysymykset tulisi kohdistua toimeksiannossa annettuihin teemoihin ja siihen, että markkinavuoropuheluita ei pidetä aina. Palautteet huomioitiin ja markkinavuoropuheluita koskevat kysymykset jaoteltiin kahteen erilliseen vaihtoehtoon siten, että mikäli haastateltava sopimus-kumppani ei ole osallistunut markkinavuoropuheluun tai on osallistunut sellai- seen hankinnassa, jossa on hyödynnetty työllistämisehtoa.

Haastattelurunkoa tehtäessä huomattiin, että toimeksiannossa käytetty termi markkinavuoropuhelu oli lähdeaineiston mukaan osa markkinakartoitustermiä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020). Opinnäytetyön myöhäisem- mässä vaiheessa päädyttiin takaisin käyttämään markkinavuoropuhelutermiä, koska markkinakartoitustermi osoittautui merkitykseltään liian laajaksi. Termi si- sältää myös markkinoiden yleisen kartoittamisen esimerkiksi internetin välityk- sellä.

Haastattelukutsut lähetettiin yhteensä seitsemälle sopimus-kumppanille, joista kahta haastateltiin. Näiden lisäksi lähetettiin yksi lisäkutsu eräälle toimittajalle, jolla tiedettiin olevan työllistämisehdon sisältävä hankintasopimus vähintään kahden kaupungin kanssa. Näin varmistettiin, että saatiin kolmas haastateltava.

Haastatteluille varattiin aikaa tunti per haastattelu ja haastateltaville lähetettiin kysymykset ennakkoon tutustuttavaksi noin viikkoa ennen haastatteluja. Näin varmistettiin, että haastateltavat saivat miettiä vastauksia ennakkoon ja vas- taukset olisivat mahdollisimman kattavat. Haastattelut toteutettiin puolistruktu- roituina haastatteluina Teams -sovelluksen välityksellä. Kaikilta haastateltavilta kysyttiin samat kysymykset. Haastattelijalla oli mahdollisuus tehdä täydentäviä kysymyksiä tarvittaessa. Haastateltava sai esittää myös halutessaan kysymyk- siä haastateltavalle.

6.2 Nykytila-analyysin tulosten analysointi

Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla, mikä mahdollisti niihin palaamisen jälkikäteen analyysin teon yhteydessä. Haastattelut analysoitiin ja esiteltiin kaupungeille. Kaupunkien kanssa yhteistyössä valittiin tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset lukujen 3.1 ja 3.2 mukaisesti. Kaupunkien kanssa päädyimme valitsemaan kahdesta teemasta (rekrytointiprosessi ja markkinavuoropuhelu) markkinavuoropuhelun. Työskentelin itse tuolloin hankinta-asiantuntijana Helsingin kaupungilla ja näin ollen markkinavuoropuhelu tarkempana kehittämishankkeen kohteena oli luontaisempi, koska siihen liittyvän kehittämishankkeen pystyin toteuttamaan itsenäisesti ja siihen liittyvät kehittämistoimet voivat olla vaikuttavuudeltaan suuremmat.

6.3 Kehittämishankkeen suunnittelu

Loppukesästä 2022 lähetettiin kaupunkien 13:sta hankintayksiköille kysely siitä kuinka he hyödyntävät markkinavuoropuhelua sellaisissa hankinnoissa, joihin on sisällytetty työllistämisehto ja kuinka vakiintunutta ehdon käyttö on. Vastauksia saatiin yhteensä kolme. Vastauksien vähyys johtui siitä, että suurin osa vastaajista oli kesälomalla tai unohti vastata. Edellä mainitut hankintayksiköt jakautuvat siten, että Helsingin kaupungilla on 11 hankintayksikköä, Vantaalla yksi ja Espoossa yksi. Helsingissä toimialat, liikelaitokset ja virastot ovat kukin omia hankintayksiköitään. Espoossa ja Vantaalla kaupunki on itsessään yksittäinen hankintayksikkö.

Syksyn aikana suunniteltiin luvussa 5 kuvailtu kehittämishanke, jonka avulla oli tarkoitus saavuttaa kehittämishankkeelle asetetut tavoitteet. Kehittämishankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esitettiin kaupungeille markkinavuoropuhelun käymistä hankinnan valmisteluvaiheen aikana jokaisessa hankinnassa, joissa käytetään työllistämisehtoa. Kaupungeille esitettiin luvussa 5 esitetyt kaksi erilaista kuvitteellista hankintaa ja miten markkinavuoropuhelu kussa-

kin hankinnassa voitaisiin toteuttaa. Markkinavuoropuhelun järjestämisen ehdotuksia eli ratkaisuja ongelmaan olisi tarkoitus pilotoida sellaisessa hankinnassa, jossa työllistämisehtoa olisi tarkoitus käyttää.

Loppukesästä alkaen vuoden 2022 loppuun asti suuri ongelma oli sopivan pilotihankinnan löytäminen Helsingin kaupungilta. Helsingin kaupungilla kollega kirjasi muistiin meneillään olevia työllistämisehdollisia hankintoja, mutta ilmoitukset hänelle tulivat sen verran myöhässä, että kehittämishanketta ei siinä kohtaa enää ehditty pilotoimaan osana hankintojen hankintaprosesseja eikä yksikönsäni ollut sopivia hankintoja meneillään. Pilottihankintoja olisi voitu kysellä myös muilta toimeksiantajiltani Espoolta ja Vantaalta, mutta työskennellessäni Helsingin kaupungilla oli luontaisempaa etsiä sopivaa hankintaa omalta työnantajaltani. Tällöin olisi helpompi päästä käsiksi kaupungin eri järjestelmissä oleviin tietoihin ja materiaaleihin.

6.4 Kehittämishankkeen pilottihankinnan suunnittelu

Vuoden 2023 alusta sain tehtäväkseni Helsingin kaupungin tuholaiistorjunnan yhteishankinnan. Heräsi ajatus, voisiko työllistämisehto sopia kyseiseen hankintaan. Hankintaa ei ole aikaisemmin kilpailutettu Helsingissä eikä myöskään työllistämisehdosta ollut tältä osin kokemusta tämän tyyppisestä hankinnasta. Selvitin yhteishankinnan saatuaani, ovatko muut julkiset hankkijat kilpailuttaneet tuholaiistorjuntaa ja miten ne ovat sen tehneet. Selvisi, että esimerkiksi Vantaan kaupunki on käyttänyt työllistämisehtoa vastaavassa hankinnassa. Keskustelin myös kollegojeni kanssa, voisiko työllistämisehto sopia kyseiseen hankintaan. Kollegojen mukaan työllistämisehto sopisi hankintaan, koska työ on luonteeltaan suorittavaa eikä työ vaadi suurempaa pohjakoulutusta, vaan yritykset kouluttavat itse työntekijänsä kyseiseen työhön. Työllistämisehdon käyttöä puolsi myös hankinnan arvioitu kokonaisarvo, joka oli yhteensä kuusi miljoonaa euroa. Arvioitu kokonaisarvo pohjautui Helsingin kaupungin ja kaupungin tytäryhteisöjen arvioituun käyttöön. Näillä perusteilla päädyttiin valitsemaan tuholaiistorjun-

nan yhteishankinta kehittämishankkeen pilotointia varten. Yhteishankinnan valinnasta raportoitiin myös toimeksiantajia eikä heiltä kuultu vastaväitteitä valinnan suhteen.

Yhteishankintaa valmisteltiin normaaliin tapaan tutustumalla alaan, yrityksiin ja tehtyihin hankintoihin. Käytössäni olivat Helsingin ja Espoon kaupunkien vastaavien hankintojen hankinta-asiakirjat. Kaupungit kilpailuttivat tuholaiistorjunnan hankinnat vuonna 2021. Vantaa käytti hankinnassaan työllistämisehtoa ja Espoo ei. Vantaan hankinta oli jaettu kahteen osa-alueeseen ja osa-alueeseen valittu tarjoaja sitoutui työllistämään yhden heikossa työmarkkina-asemassa olevaa henkilöä. Mikäli sama tarjoaja tuli valituksi molempiin osa-alueisiin, tuli sen työllistää kaksi heikossa työmarkkina-asemassa olevaa henkilöä. Vantaan hankinnan ennakoitu kokonaisarvo oli 1,5 miljoonaa euroa eli 750 000 euroa per työllistettävä.

Valittua pilottihankintaa eli tuholaiistorjunnan yhteishankintaa suunniteltaessa päätettiin jakaa hankinta kahteen osa-alueeseen, joihin kumpaankin valittaisiin kahdesta kolmeen palveluntuottajaa etusijajärjestyksessä. Osa-alueet olivat torakat & luteet ja jyrsijät & siivekkäät. Etusijajärjestyksellä tarkoitetaan sitä, että tilaus tehdään etusijajärjestyksessä ensimmäiseksi sijoittuneelta toimittajalta. Mikäli kyseinen toimittaja ei pysty toimittamaan tilausta, tehdään tilaus seuraavalta toimittajalta ja niin edelleen. Tästä syystä valikoimme hankintaan ostorajaan soveltuvan työllistämisehdon, koska olisi kohtuutonta vaatia vähemmän tilauksia saavien toimittajien työllistämään pitkäaikaistyötön. Työllistämisehdon ostorajaksi valikoitui 800 000 euroa per työllistettävä. Eli työllistämisehdon mukaan valitun toimittajan tulee palkata 800 000 euron ostorajan täytyessä yksi heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö, 1,6 miljoonan euron ostorajan täytyessä toinen heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö ja niin edelleen.

6.4.1 Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun toteuttaminen

Hankintailmoitukset.fi -kanavassa julkaistiin kaikkien nähtävälle kutsu markkinavuoropuheluun. Määräaikaan mennessä markkinavuoropuheluun ilmoittautui yhteensä kolme yritystä (Hankintailmoitukset.fi 2023). Markkinavuoropuhelu pidettiin jokaisen yrityksen kanssa Teams -sovelluksen välityksellä ja viikkoa ennen varsinaista markkinavuoropuhelua niille lähetettiin laatimamme kysymykset, työllistämisehto (liite 1) ja Helsingin kaupungin työllistämisehdon esite etukäteen tutustuttavaksi. Näin yritykset saivat valmistautua markkinavuoropuheluun ja varmistettiin kattavat vastaukset kysymyksiin. Kirjalliset vastaukset pyydettiin palauttamaan ennen markkinavuoropuhelua. Pääkysymyksiä oli yhteensä yhdeksän. Kysymykset koskivat hinnoittelua, työllistämisehtoa, tietosuojaa, torjuntaan käytettäviä aineita ja välineitä, henkilökuntaa ja käytettävien autojen päästöjä.

Varsinaisessa markkinavuoropuhelussa esittelyjen jälkeen yritykset saivat esitellä lyhyesti edustamansa yrityksen. Tämän jälkeen esittelimme lyhyesti hankinnan, minkä jälkeen kävimme keskustelun ennakkoon lähetettyjen kysymysten pohjalta. Yrityksillä ja kaupungilla oli mahdollisuus esittää kysymyksiä toisilleen koko vuoropuhelun ajan. Vuoropuheluun osallistuivat tilaajan puolelta työryhmä ja yritysten puolelta tilaajan valikoimat henkilöt. Tausta-aineistoksi markkinavuoropuheluista jäi Helsingin kaupungin laatima esittelymateriaali, palveluntuottajien kirjallisesti antamat vastaukset ja tehdyt muistiinpanot.

6.5 Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun esittely toimeksiantajille

Markkinavuoropuheluiden jälkeen kirjoitettiin puhtaaksi yrityksiltä saadut vastaukset ja lähetettiin kutsut kaupungeille pidettyjen markkinavuoropuheluiden esittelytilaisuuteen. Kutsu esittelyyn lähetettiin varsinaisille toimeksiantajille eli kaupunkien työllisyyspalveluiden lisäksi myös kaupunkien hankintayksikköjen edustajille. Hankintayksikköjen edustajat pystyvät arvioimaan markkinavuoropuhelun onnistumista hankintojen näkökulmasta ja kaupunkien työllisyyspalvelut

omasta näkökulmastaan Tilaisuudessa esiteltiin toimeksiantajille, miten opinnäytetyö on edennyt tähän pisteeseen, miten opinnäyte sai alkunsa, nykytila-analyysin havainnot, tutkimusongelma tutkimuskysymyksiin, kehittämishanke ja sen tavoitteet. Kehittämishankkeen historia oli syytä kerrata, koska suuri osa kaupunkien edustajista on vaihtunut prosessin aikana. Taustoituksen jälkeen esiteltiin, miten kehittämishankkeen markkinavuoropuhelu pilotoitiin ja käytiin läpi tarjoajien antamat vastaukset esitettyihin kysymyksiin ja muu palaute.

Tämän jälkeen kaupunkien työllisyyspalveluiden ja hankintayksiköiden edustajille lähetettiin vastattavaksi kolme kysymystä kehittämishankkeen onnistumisesta.

6.6 Opinnäytetyön viimeistely

Kun kaupungeilta oli saatu vastaukset niille esitettyihin kysymyksiin, analysoitiin ne yhdessä markkinavuoropuhelussa yrityksiltä saatujen vastausten kanssa. Analysoinnin jälkeen kirjoitettiin kehittämishankkeen arviointi ja opinnäytetyön johtopäätökset. Työ kirjoitettiin syksyllä loppuun opinnäytetyöohjaajan ohjauksella.

Kehittämishanke ja sen tulokset esiteltiin Kuntaliiton Hankinnoilla työllistämisen yhteistyöverkostossa 31.8.2023. Helsingin kaupungin tuholaistorjunnan tarjouspyyntöä ei ole vielä julkaistu tarkistushetkellä 4.9.2023.

7 Kehittämishankkeen tulokset ja arviointi

7.1 Kehittämishankkeen tulokset

7.1.1 Yritysten vastaukset

Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelussa yrityksiltä pyydettiin vastaukset yhdeksään hankintaa koskevaan pääkysymykseen (liite 2). Yksi pääkysymys koski työllistämisehtoa ja pääkysymys oli jaettu neljään alakysymykseen.

Kaikki yritykset kertoivat, että työllistämisehto oli heille entuudestaan tuttu muista julkisten hankkijoiden kilpailutuksista. Yritys A sanoi, että se sai palkattua työllistämisehdon kautta erääseen hankintaan liittyen henkilön, joka vakinaistettiin vuoden työsuhteen jälkeen. Yritykset A ja B eli kaksi kolmesta yrityksestä kertoi, että esitettyssä työllistämisehdossa haasteena nähdään se, löydetäänkö sopiva henkilöä työhön. Yritys C sanoi laskutettavan työmäärän ennakoinnin voivan olla haastavaa ja etteivät pääsääntöisesti kouluta henkilökuntaa tuholaiistorjunnan tehtäviin, jos työsuhde kestää alle yhdeksän kuukautta. Yritys C täsmensi, että se voi palkata henkilön alle yhdeksän kuukauden työsuhteeseen muihin kuin torjunnan tehtäviin. Yritys A kertoi, että työllistämisehto on hyvä tapa saada uusia alasta kiinnostuneita henkilöitä kiinnostumaan työskentelystä tuholaiistorjunnan parissa ja kouluttaa tukijakson aikana työllistettävästä perustaidot omaava ammattilainen. Kaikki kolme yritystä sanoi, että esitettyä työllistämisehtoa ei tarvitse muuttaa ja se on toteuttamiskelpoinen. Yritys A ilmaisi, että ehdossa tulee huomioida Force Majeure -periaate sanktion osalta, kun yrityksellä ei ole keinoa vaatia kenenkään sitoutumista työntekijäksi, jolloin on olemassa riski, että työllistämisehtoa ei voida täyttää.

Yrityksiltä kysyttiin, millä ehdoilla ne näkisivät mahdollisuuden edistää vaikeassa työmarkkinaisemmassa olevien henkilöiden työllistämistä. Jokainen tarjoaja antoi erilaisen vastauksen. Yritys C kertoi, että ei ymmärtänyt täysin kysymystä ja vastasi, että tarkoitetaanko tässä yleisellä vai yrityksen tasolla. Yritys B

sanoi, että henkilön sopivuus tehtävään määrittää voidaanko pitkäaikaisty-tötöntä palkata vai ei. Yritys A sanoi, että palkkatukimalli ja esitetyt ehdot ovat hyvät, mutta yrityksen kuvaama force majeure -ehto on huomioitava.

Yritys A kehui markkinavuoropuhelun onnistumista näin:

Tämä oli mukava tapa lähteä liikkeelle. Tässä tulee itselleni sellainen tunne, että tämän tyyppistä mallia näistä keskusteluista ja ennen tarjouspyynnön tekemistä voi suositella monelle muullekin asiakkaalle. Tämä on hyvä keino saada näkemystä ja kontaktia ennen, kun virallinen prosessi lähtee liikkeelle. Erittäin onnistunut, tämä palautteena minulta teille.

7.1.2 Kaupunkien vastaukset markkinavuoropuhelun onnistumisesta

Heti kaupungeille pidetyn kehittämishankkeen esittelyn jälkeen lähetettiin kaupunkien työllisyyspalveluille ja hankintayksiköille kolme kysymystä sähköpostilla vastattavaksi. Viesti lähti yhteensä kuudelle henkilölle, joista viisi vastasi. Varsinaisten toimeksiantajien eli työllisyyspalveluiden osalta kaikki kaupungit vastasivat. Hankintayksiköiden osalta Vantaa ja Helsinki vastasivat kyselyyn. Kysymyksillä selvitettiin kehittämishankkeen onnistumista kaupunkien näkökulmasta, pidetyn kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun perusteella. Kysyin, oliko kehittämishanke onnistunut, mikä markkinavuoropuhelussa oli onnistunut tai epäonnistunut ja olisiko vastaaja kehittänyt markkinavuoropuhelua jotenkin.

Markkinavuoropuhelun onnistuminen

Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelun onnistumista kysyttäessä kaikkien kaupunkien työllisyyspalveluiden edustajat ja Helsingin hankintayksikön edustaja oli sitä mieltä, että markkinavuoropuhelu oli onnistunut. Vantaan hankintayksikön edustaja vastasi, että on vaikea arvioida kokonaisuutena vuoropuhe-

lun onnistumista. Vastaaja kuitenkin täsmensi, että yritysten kommenttien perusteella vuoropuhelu vaikutti onnistuneelta. Erityisesti se, että markkinavuoropuhelun järjestämistä yleisellä tasolla pidettiin hyvänä. Vantaan työllisyyspalvelujen edustaja totesi, että markkinavuoropuhelu oli onnistunut ja piti kysymyspatteristoa hyvänä.

Miten markkinavuoropuhelu oli onnistunut?

Vantaan työllisyyspalveluiden edustajan mielestä kehittämishankkeen tavoitteet oli saavutettu, koska tarjoajille oli muodostunut hankintaprosessin aikana selkeää ymmärrystä siitä, mitä työllistämisehdolla tarkoitetaan ja mitkä ovat ehdon tavoitteet. Hänen mielestään heille oli annettu mahdollisuus kertoa ajatuksena ehdosta ja siten vaikuttaa ehdon sisältöön. Espoon työllisyyspalveluiden edustaja oli samoilla linjoilla, sillä hänen mielestään tarjoajat saivat esittää näkemyksensä ehdosta ja sen toimivuudesta sekä reunaehdoista. Hänen mukaansa tarjoajat saivat tietoa ja ymmärrystä vuoropuhelun aikana. Hän kuitenkin totesi, että keskeinen tulos on, kun yritys jättää tarjouksen ja on motivoitunut työllistämään.

Vantaan hankintayksikön ja Helsingin työllisyyspalveluiden edustajat pitivät hyvänä sitä, että tarjoajille oli lähetetty kysymykset ennakkoon vastattavaksi, jotta voivat miettiä vastauksia ennalta. Vantaan hankintayksikön edustaja pohti myös sitä, että vuoropuhelussa käsitellään useita asioita ja ehto oli yksi sopimukseen tuleva ehto. Hänen mielestään tulee aina pohtia, onko yhden ehdon käsittely oikeassa mittakaavassa muihin aisoihin liittyen. Vastaaja piti hyvänä, että force majeure -kysymys nousi esiin.

Helsingin hankintayksikön edustajan mielestä markkinavuoropuhelu oli rakennettu ja suunniteltu hyvin. Toteutus vastasi suunnitelmaa. Markkinavuoropuhelun aikana saatiin aito vuorovaikutus hankintayksikön ja tarjoajan kesken. Markkinavuoropuhelun tuloksia käytettiin myös hankinnan muotoilussa hyväksi.

Pidetyn markkinavuoropuhelun kehittäminen

Kysyttäessä tulisiko markkinavuoropuhelua kehittää jotenkin, niin viidestä vastaajasta kolme jätti kysymykseen vastaamatta.

Espoon työllisyyspalveluiden edustaja kertoi, että työllistämisehdosta käytävä keskustelu olisi hyvä olla entistä perusteellisempaa ja yksityiskohtaisempaa, jotta yritykset voisivat esittää tarvittaessa näkemyksensä siitä mitä ehdosta olisi tarpeen muuttaa. Yritykset eivät aina hahmota, millaiset vaihtoehtoiset työllistämisehdot olisivat ylipäätään mahdollisia. Toisaalta ei pidä liikaa lipsua suunnitelmasta ehdosta. Helsingin työllisyyspalveluiden edustaja ehdotti, olisiko kaikki kolme työllistämisehtomallia pitänyt lähettää tarjoajille ennakkoon tutustuttavaksi ja käydä keskustelua niiden haitoista ja hyödyistä. Näin olisi voitu valita yhdessä tarjoajan kanssa sopiva malli.

7.2 Kehittämishankkeen arviointi

7.2.1 Kehittämishankkeen tavoitteet

Kehittämishankkeen tavoitteet määriteltiin luvussa 3. mittareineen ja tutkimuskysymyksineen. Kehittämishankkeen onnistumista arvioidaan markkinavuoropuhelussa yrityksiltä ja kaupungilta saatujen vastausten perusteella. Yritykset antoivat vastaukset liitteessä 2 mainittuihin kysymyksiin, jotka koskettivat ehdotusta hankinnassa käytettävästä työllistämisehdosta eikä niiltä kysytty suoraan mielihalua markkinavuoropuhelun onnistumisesta. Kaupungit vastasivat kysymykseen sen jälkeen, kun olin esitellyt heille kehittämishankkeen ja siihen liittyvän hankinnan markkinavuoropuhelun yritysten antamat vastaukset.

Markkinavuoropuheluun osallistuneet yritykset ymmärsivät mitä esitetyllä työllistämisehdolla tarkoitetaan. Kaikki yritykset kertoivat, että ovat törmänneet kilpailutuksiin, joissa ehtoa käytetään ja jopa rekrytoineetkin työntekijöitä työllistämisehdon avulla. Yrityksille lähetettiin etukäteen tutustuttavaksi kysymykset, esitetty työllistämisehto ja työllistämisehdon infokirje. Yritysten tuli myös tutustua

ehtoon etukäteen, koska niiden tuli vastata ennakkoon työllistämisehtoa koskeviin kysymyksiin. Kaikki yritykset kertoivat, että esitetty työllistämisehto on toteuttamiskelpoinen, eikä sen sisältöä olisi tarvetta muuttaa. Eräs yritys totesi markkinavuoropuhelun lopussa, että ei ole törmännyt vastaavaan tilaisuuteen aikaisemmin ja piti tilaisuutta hyvänä. Hän sanoi myös suosittelevansa vastaavia asiakkailleen. Voidaan siis todeta, että kehittämishankkeen osalta työllistämisehto saatiin nivottua tärkeäksi osaksi hankintaprosessia ja sen markkinavuoropuhelua ja yritykset saivat selkeän kuvan ehdon sisällöstä ennen hankintailmoituksen julkaisua.

Markkinavuoropuhelussa tiedusteltiin yritysten mielipiteitä työllistämisehdon sisällöstä. Varsinaisia muutosehdotuksia yritysten taholta ei vaadittu esitettyyn työllistämisehtoon, mutta yritykset esittivät huolena siitä, löytyvätkö ne ehdon täyttävää henkilöä ja yksi yritys mainitsi, että tämä voitaisiin mainita ehdossa Force Majeure -perusteena. Varsinaisessa kasvotusten tapahtuvassa markkinavuoropuhelussa yritys ei vaatinut sitä muutettavaksi ehtoon. Kysymällä yrityksiltä suoraan, tulisiko esitettyä työllistämisehtoa muuttaa, saadaan yrityksiltä vastaus haluttuun kysymykseen. Tällä varmistetaan, että yritykset saavat tilaisuuden kertoa mielipiteensä ehdoista, jotka voisivat olla esteenä tarjouksen jättämiselle. Toki tilaaja arvioi esitetyt mielipiteet ja onko niiden perusteella syytä muuttaa ehtoja.

Viisi kuudesta kaupungin edustajasta sanoi markkinavuoropuhelun onnistuneen. Kuudes kaupungin edustaja sanoi, että markkinavuoropuhelun onnistumista on vaikea arvioida kokonaisuutena. Hän täsmensi, että yritysten mukaan markkinavuoropuhelu oli onnistunut. Kaupungeille osoitetun markkinavuoropuhelun onnistumista koskevan kysymyksen lisäksi kaupungeilta olisi voitu kysyä myös sitä, että voisivatko he toteuttaa vastaavan tyyppisen markkinavuoropuhelun oman kaupungin hankinnan markkinavuoropuhelussa, jossa käsiteltäisiin työllistämisehtoa. Tämän tyyppinen kysymys olisi voinut vastata paremmin luvussa 3.3 asetettuun tavoitteeseen luoda yhteinen tapa kaupungeille liittää työllistämisehto osaksi hankintaprosessia. Saatujen vastausten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kaupungit pitivät markkinavuoropuhelua onnistuneena ja

että ne voisivat järjestää markkinavuoropuhelun ja käsitellä vuoropuhelussa työllistämisehtoa osana hankintaprosessia sellaisessa hankinnassa, jossa työllistämisehtoa on päätetty käyttää. Yhteisenä tapana tarkoitetaan sitä, että kaupungit liittäisivät markkinavuoropuhelun aina osaksi hankintaprosessia, mikäli hankinnassa on päätetty käyttää työllistämisehtoa ja käsitellä työllistämisehtoa vuoropuhelussa. Ei ole tarkoitus yhtenäistää, miten ja millä sisällöillä markkinavuoropuhelua pidetään, koska kaikki hankinnat ovat erilaisia.

7.2.2 Tutkimuskysymykset

Millä tavoin varmistetaan, että tarjoajat ymmärtävät työllistämisehdon sisällön hankintaprosessin aikana, jotta työllistämisehdosta saataisiin mahdollisimman vaikuttava?

Kehittämishankkeen avulla voidaan todeta, että markkinavuoropuhelun järjestäminen osana hankinnan valmistelua on oiva tapa varmistua tästä. Kehittämishankkeen markkinavuoropuheluun osallistuneet yritykset vastasivat esitettyihin kysymyksiin laajasti, kertoivat ajatuksiaan ehdosta ja totesivat, että ehto oli toteutettavissa. Yritysten vastaukset jättivät ilmaan kysymyksen siitä, olisiko ehdosta voinut saada vielä vaikuttavamman? Esimerkiksi lisäämällä työllistettävien määrää alentamalla ostorajaa 800 000 eurosta pienemmäksi, koska yritykset eivät kommentoineet itse ostorajaa. Vaarana kuitenkin on, että liian tiukaksi asetettu työllistämisehto voi myös vaikeuttaa ehtojen täyttymistä, jolloin ehdon vaikuttavuus heikkenee. Ehdon kuitenkin tulee olla sellainen, että kaikki sopimusosapuolet voivat sitoutua ehtoon, jolloin vaikuttavuutta tavoitellavat molemmat sopimusosapuolet. Yrityksellä on aito mahdollisuus täyttää työllistämisehdon vaatimukset ja kaupunki eli tilaaja on luottavaisempi ehdon täyttymisestä.

Millä tavoin varmistetaan, että työllistämisehto ei ole esteenä tarjouksen jättämiselle?

Kehittämishankkeen avulla voidaan todeta, että markkinavuoropuhelun avulla voidaan pienentää tarjouksen jättämisen riskiä. Riskiä saadaan pienennettyä kysymällä yrityksiltä mielipiteitä hankintaa koskevista asioista, kuten esimerkiksi

kehittämishankkeeni markkinavuoropuhelussa työllistämisehtoa koskien. Kehittämishankkeen vuoropuheluun osallistuneiden yritysten ja kaupungeilta saatujen vastaukset perusteella voidaan olettaa, että markkinavuoropuhelun avulla pienennettiin tarjouksen jättämisen riskiä. Hankintaprosessi on Helsingin kaupungilla edelleen kesken (4.9.2023), joten emme voi varmistua siitä, jättävätkö kaikki markkinavuoropuheluun osallistuneet yritykset tarjouksen, joka kuvastaisi sitä, että kaikki hankinnan ehdot olisivat hyväksyttävissä.

7.2.3 Kehittämishankkeen mittarit

Mittarit	Kyllä/ei
Tarjoajat ymmärsivät mitä esitetyllä työllistämisehdolla tarkoitetaan	Kyllä
Tarjoajat saivat kertoa mielipiteensä esitetystä työllistämisehdosta markkinavuoropuhelun aikana	Kyllä
Kaupungeille löytyi ehdotus yhtenäisestä tavasta käsitellä työllistämisehtoa hankintaprosessin valmisteluvaiheessa tarjoajien kanssa	Kyllä
Saavutettiin luvussa 3.3 asetetut tavoitteet	Kyllä

Kuvio 5. Kehittämishankkeen mittarit

Kuviossa viisi kuvataan, kuinka kehittämishanke on onnistunut kyllä/ei -asteikolla. Voidaan siis todeta, että kehittämishanke on onnistunut ja sillä on pystytty saavuttamaan luvussa 3.3 kehittämishankkeelle asetetut tavoitteet. Markkinavuoropuhelun avulla pystyttiin lisäämään yritysten ymmärrystä esitettyä työllistämisehtoa kohtaan ja saatiin varmistettua, että yritykset saivat kertoa mielipiteensä työllistämisehdosta. Lähes kaikki toimeksiantajat eli kaupunkien edustajat pitivät markkinavuoropuhelua onnistuneena, mikä tarkoittaa ja viittaa siihen, että kaupungit voisivat liittää markkinavuoropuhelun kaikkiin työllistämisehdon sisältäviin hankintoihin. Markkinavuoropuhelussa käytettiin aikaa ehdon käsitteilyyn sopivasti noin viiden minuutin verran per vuoropuhelu, vaikka erään kaupungin edustajan mielestä aikaa käytettiin liikaa ehdon käsittelyyn ja toisen edustajan mielestä liian vähän. Yrityksiltä saatu palaute oli positiivista ja toivottiin enemmän vastaavanlaisia tilaisuuksia myös muiden kaupunkien kilpailutusten osalta.

8 Johtopäätökset

Opinnäytetyön ja kehittämishankkeen työstäminen alkoi syksyllä 2021 samaan aikaan kun urani julkisten hankintojen parissa alkoi Helsingin kaupungilla. Opinnäytetyön aihe löytyi opiskelukollegalta, joka oli työskennellyn työllistämisehdon parissa pidemmän aikaa. Lähtötilanne opinnäytetyön tekemiselle oli vähintäänkin haastava, koska substanssista ei ollut paljoa tietoa.

Opinnäytetyön ja kehittämishankkeen työstämisestä teki mielenkiintoisen aiheen ajankohtaisuus. Työllisyysasteen ollessa korkea työttömien työnhakijoiden keskuudessa painottuu pitkäaikaistyöttömät, joita pyritään erityisesti työllistämään työllistämisehdon avulla. Markkinavuoropuhelun liittäminen osaksi hankintaprosessia niissä hankinnoissa, joissa hyödynnetään työllistämisehtoa, on ratkaisuna ongelmaan ja tavoitteiden saavuttamiseksi yksinkertainen. Yksinkertaisuudessaan sitä ei kuitenkaan käytetä tarpeeksi hankintayksiköissä, joissa hankintaan sisällytetään työllistämisehto. Kehittämishankkeen tarkoitus oli kiinnittää hankintayksiköiden huomio markkinavuoropuhelun hyötyihin. Miten sitä voidaan käyttää osana hankinnan valmistelua ja miten sillä saadaan viestittyä työllistämisehdon sisällöstä yrityksille. Tässä myös onnistuttiin, vaikka ratkaisua epäilinkin yksinkertaiseksi.

Opinnäytetyön työstäminen oli ajoittaista eli syklistä. Tämä johtui osin tekijästä ja olosuhteista. Olosuhteet vaikuttivat esimerkiksi siten, että sopivaa hankintaa kehittämishankkeelle ei löytynyt helposti. Loppujen lopuksi löytyi hankinta, jonka sain itselleni työstettäväksi. Vaihtoehtona olisi voinut olla myös, että hankinta olisi voinut olla toisen toimeksiantajakaupungin. Työskentelyä edesauttoi hyvät sparraavat ohjaajat Metropoliaa ja kaupunkien edustajat, jotka kyselivät opinnäytetyön perään ja vastasivat viivytyksettä kysymyksiin. Toimintatutkimus oli luonteeltaan hidas prosessi, jossa tulee kehittää ongelmalle ratkaisu ja testata se myös käytännössä.

Valitut tutkimus- ja kehitysmenetelmät osoittautuivat hyviksi, vaikka joitakin kysymyksiä olisi voinutkin muotoilla toisin tai lisätä muutamia kysymyksiä lisää.

Esimerkiksi kaupungeille osoitetussa kyselyssä kehittämishankkeen onnistumisesta olisi voinut kysyä kehittämishankkeen onnistumisen lisäksi sitä, olisivatko kaupungit voineet hyödyntää vastaavan tyyppistä markkinavuoropuhelua omissa työllistämisehdon sisältävissä hankinnoissa. Tällä ei ollut kuitenkaan suurta merkitystä kehittämishankkeen kannalta. Korona-aikana kasvatusten tehtävät haastattelut toteutettiin onnistuneesti Temas -sovelluksen avulla ja kirjalliset kyselyt toteutettiin sähköpostin välityksellä, koska vastaajia kaikissa kyselyissä oli sopivasti.

Työllistämisehtoa on perinteisesti käytetty palveluhankinnoissa, jotka sisältävät suorittavaa työtä ja työn palkkaus on matala. Työllistämisehtoa tulisi käyttää laajemmin erityyppisissä hankinnoissa, kuten esimerkiksi asiantuntijatyötä sisältävissä palveluhankinnoissa. Kynnystä työllistämisehdon käytölle madaltaisi markkinavuoropuhelun käyminen yritysten kanssa työllistämisehdon hyödyntämisestä. Näin saatiin selville yritysten mielipiteitä ehdon hyödyntämisestä ja koe-tuisiko se esteeksi tarjouksen jättämiselle. Ajattelua voitaisiin kääntää siihen, että työllistämisehtoa käytettäisiin oletuksena kaikissa hankinnoissa, mikäli ei löydetä oikeasti pätevää syytä miksi sitä ei voitaisi käyttää. Seuraavassa opin-näytetyössä voisi luoda analyysin, jolla voitaisiin arvioida työllistämisehdon so-veltuvuutta suunniteltuun hankintaan.

Kehittämishankkeen onnistuttua toimeksiantajien eli kaupunkien tulisi pyrkiä li-säämään markkinavuoropuhelun käyttöä hankinnoissaan, joissa työllistämiseh-toa käytetään. Kehittämishankkeen markkinavuoropuhelu ei lisännyt merkittä-västi työmäärää verrattuna sen hyötyihin. En siksi näe syytä, miksi markkina-vuoropuhelua ei voisi hyödyntää kaikissa valmisteltavissa hankinnoissa. Dialo-gia yritysten kanssa ei ole koskaan liikaa.

Kaksi vuotta myöhemmin opinnäytetyö ja kehittämistyö on saatu päätökseen. Se on jo itsessään saavutus, koska työ aloitettiin kaksi vuotta sitten samaan ai-kaan aloittaessani urani julkisten hankintojen parissa. Työ, opinnot ja opintoihin liittynyt opinnäytetyö on ruokkinut toinen toisiaan ammatillisesti.

Lähteet

Hankinta keino 2019. HANKI JA TYÖLLISTÄ!. https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Hanki%20ja%20ty%C3%B6llist%C3%A4_verkkokoulutus_Syyskuu2019_0.pdf. Viitattu 3.11.2021.

Hankinta Keino. Markkinakartoitus hankintalain näkökulmasta. <https://www.hankintakeino.fi/osaaminen-ja-taidot/hankinnan-markkinakartoitus/miten/markkinakartoitus-ja-hankintalaki>. Viitattu 15.5.2022.

Hankintailmoitukset 2022. EU-Kynnysarvot ylittävien hankintojen vähimmäismääräajat. https://hankintailmoitukset.cdn.prismic.io/hankintailmoitukset/d095de50-3964-470e-9e81-43f7f0873b0e_M%C3%A4%C3%A4r%C3%A4aikataulukot.pdf. Viitattu 8.1.2023.

Hankintailmoitukset 2022, Tarjousten jättämisen määräajat, Valtionvarainministeriö. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fo/info/tarjousten-jattamisen-maaraajat>. Viitattu 8.1.2023.

Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut 2022. Hankinnoilla työllistämisen koulutusmateriaali. Viitattu: 12.2.2022.

Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut. Vaihtoehtoisia työllistämisehtoja. <https://www.hel.fi/static/kanslia/elo/tyollistamisehtoteksteja-ja-muita-huomioita.pdf>. Viitattu 10.4.2023.

Helsingin kaupunki 2021. Työllistämisehdot julkisissa hankinnoissa. <https://www.hel.fi/helsinki/fo/kaupunki-ja-hallinto/yritykset/tyollisyys-yrittajat/julkiset-hankinnat/>. Viitattu 3.11.2021.

Helsingin kaupunki. Hankintojen avulla työllistäminen Helsingissä. <https://www.hel.fi/static/kanslia/elo/handumalli-helsinki.pdf>, Viitattu: 30.3.2022.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2018. Muutoksenhaku-aika, Kuntaliitto.
<https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku/muutoksenhaku-aika>. Viitattu 8.1.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2020. Markkinakartoitus, Kuntaliitto
<https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitu> .
Viitattu 25.3.2022.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021. Hankinnan keskeyttäminen.
<https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankinnan-keskeyttaminen>. viitattu
10.5.2022.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2022. Kynnysarvot, Kuntaliitto.
<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>. Viitattu 8.1.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Tarjousten käsittely ja valinta, Kuntaliitto
<https://www.hankinnat.fi/kayttoikeussopimukset/tarjousten-kasittely-ja->. Viitattu:
2.9.2023.

Kananen, Jorma 2014. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona. Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä?. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä. Viitattu 12.3.2023.

Kananen, Jorma 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä. Viitattu 12.3.2023.

Kesä, Mikko & Ylikojola, Pekka 2021, Selvitys: Kokemukset työllistämisehdosta hankinnoissa, Mikko Kesä Oy, viitattu 3.11.2021. Saatavilla: https://www.tampere.fi/material/attachments/utiskeskus/tampere/t/NgqTCwqCt/tykas_TRE_tyollistamisehto_kokemukset-loppuraportti_15.9.2021.pdf.

Kontio, Annamari & Kumlin Aarne & Kronström, Sanna & Mäki, Laura 2017. Julkiset hankinnat: käsikirja. Edita Publishing Oy, Helsinki. Viitattu 16.3.2023.

Kuntahankinnat, hankintaprosessi, kaavio 1. <https://kuntahankinnat.fi/sites/default/files/documents/kilpailutusliitteet/hankintaprosessitaulukko.pdf>. Viitattu 7.1.2023.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Liukko, Satu & Perttula, Suvi 2021. Opinnäytetyön raportointi. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. <https://oppimateriaalit.jamk.fi/raportointiohje/4-opinnaytetyon-rakenne/4-2-opinnaytetyon-runko-osa/4-2-4-tutkimusasetelma/>. Viitattu 11.5.2023.

Logistiikan Maailma 2023. Hankintaprosessi. Reijo Rautauoman säätiö sr. <https://www.logistiikanmaailma.fi/osto-ja-myynti/hankintaprosessi/>. Viitattu 25.3.2023.

Owal Group Oy & Mikko Kesä Oy 2022. Työllistämisehto hankinnoissa. Selvitys nykytilasta, haasteista ja ratkaisuista. Valtionvarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tyo%CC%88lista%CC%88misehto+hankinnoissa.pdf/0ba336b1-4ced-51ae-6487-5be9da35d145/Tyo%CC%88lista%CC%88misehto+hankinnoissa.pdf?t=1648726793559>. Viitattu 10.5.2022.

Pekkola, Elise & Pohjonen, Mika & Huikko, Katariina & Ukkola, Markus 2022. Hankinnan kilpailuttaminen ja sopimus ehdot. Tietosanoma, Helsinki Viitattu 26.1.2023.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus, Helsinki. Ellibs Library. <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789523456167>. Viitattu 12.3.2023.

Tuomi, Jouni & Saarijärvi, Anneli 2018, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki. Viitattu 2.3.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Julkiset hankinnat ovat säädelyjä. <https://tem.fi/julkiset-hankinnat> Viitattu 25.3.2022a.

Valtioneuvosto 2020, Julkisten hankintojen tilannekuva. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM_2020_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 3.11.2021.

Valtionkonttori 2021. Julkisten hankintojen arvo on tutkittu. <https://www.valtiolla.fi/julkisten-hankintojen-arvo-on-tutkittu/>. Viitattu 25.3.2022.

Hankintailmoitukset.fi 2023. Tietopyyntö: Kutsu tuholaistorjunta yhteishankinnan markkinavuoropuheluun, Helsingin kaupunki. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/public/procurement/82019/notice/119145/overview>. Viitattu 10.4.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankintayksiköt, Kuntaliitto. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintayksikot>. Viitattu 28.8.2023.

Minilex, Mikä on hankintayksikkö?, Minilex Oy. <https://www.minilex.fi/a/mik%C3%A4-on-hankintayksikk%C3%B6>, Viitattu 28.8.2023.

Liite nro 1: Työllistämisehto (puitesopimukseen liitettävä)

Markkinavuoropuheluun osallistuville yrityksille ennakoon lähetetty työllistämisehto, johon liittyy liitteen nro 2 tummennetut kysymykset.

Työllistämisehto

Hankintayksikkö suunnittelee lisäävänsä alla olevan työllistämisehdon osaksi tarjouspyyntöä ja kilpailutuksen perusteella syntyvää puitesopimusta. Markkinavuoropuhelussa hankintayksikkö haluaa selvittää tarjoajien ajatuksia ehtoon liittyen.

Helsingin kaupunki haluaa edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä julkisten hankintojen avulla (esimerkiksi pitkäaikaisesti työttömät, nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt).

Toimittaja sitoutuu osana sopimusta työllistämään sopimuskauden aikana heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä henkilöitä vähintään 9 kuukaudeksi työssäoloehdon täyttävään työsuhteeseen (vähintään 18 tuntia/viikossa) tai vaihtoehtoisesti ammatilliseen tutkintoon johtavaan oppisopimussuhteeseen.

Työ- tai oppisopimussuhteen pitää alkaa sopimuskauden aikana, ja työllistämistoimet pitää aloittaa vuoden sisällä siitä, kun sopimuskausi on alkanut ja on todennäköistä, että hankintaraja (0,8 miljoonaa euroa) tulee täyttymään sopimuskauden aikana. Työllistettävän työtehtävän tulee tavalla tai toisella liittyä hankinnan kohteeseen. Työllistettävä henkilö voi sijoittua myös sopimuksessa mainitun alihankkijan palvelukseen, jos hänen työtehtävänsä liittyvät tähän sopimukseen.

Toimittajan tulee tarkistaa Tilaaajalta ennen työllistettävän työ- tai oppisopimussuhteen aloittamista, että työllistettävä henkilö täyttää sopimuksessa määritellyt ehdot.

Työllistämisehto astuu voimaan, kun sopimuksen perusteella tehtyjen hankintojen arvo ylittää 0,8 miljoonaa euroa (alv 0 %) = 1 työllistettävä. Työllistämisvelvoite kasvaa seuraavasti: ostot 1,6 miljoonaa euroa = 2 työllistettävää, 3,4 miljoonaa euroa = 3 työllistettävää jne.

Toimittaja voi hakea työllistämiseen palkkatukea ja/tai kunnan myöntämää työllistämislisää. Toimittaja saa halutessaan apua työllistettävien rekrytointiin Helsingin työllisyyspalveluista. Toimittajan tulee raportoida työllistämistoimista Tilajalle vuosittain. Lisätietoa rekrytointiavusta, taloudellisista tuista ja raportoinnista on liitteessä Helsingin kaupunki työllistää julkisten hankintojen avulla.

Tämän velvoitteen laiminlyönnistä Toimittaja joutuu maksamaan sopimussakona 10 000 euroa jokaista sellaista työllistettävää kohti, jonka osalta työllistämisvelvoite on laiminlyöty. Sopimussakko voidaan vähentää Toimittajan laskusta. Tilaja varaa oikeuden pyytää sopimusaikana tietoja työllistettävien rekrytointitilanteesta.

Mikäli palkkatukityöllistämisen edellytykset eivät täyty esimerkiksi Toimittajan ytilanteen vuoksi, sopimuskauden aikaisista työllistämisaikatauluista voidaan neuvotella. Mahdolliset yt-neuvottelut eivät ole este tarjouksen jättämiselle. Työllistämisvelvoite on kuitenkin Toimittajaa sitova.

Liite nro 2: Markkinavuoropuheluiden kysymykset

Markkinavuoropuheluun osallistuville yrityksille ennakoon lähetetyt kysymykset, joihin heidän tuli vastata kirjallisesti ennen markkinavuoropuhelua. Kysymykset ja vastaukset käsiteltiin pidetyssä markkinavuoropuhelussa

Markkinavuoropuheluiden kysymykset

1. Mikä on hinnoittelumallinne tai hinnan rakenne?
2. **Hankinnassa on suunniteltu käytettävän työllistämisehtoa, joka on tämän viestin liitteenä.**
 - a. **Onko työllistämisehto teille entuudestaan tuttu?**
 - b. **Millaisia haasteita ja mahdollisuuksia näette esitetyssä työllistämisehdossa?**
 - c. **Tulisiko ehdon sisältöä muuttaa ja miten?**
 - d. **Millaisella ehdolla näkisitte edistävänne hankalassa työmarkkina asemassa olevien henkilöiden työllistämistä?**
3. Käsittelettekö henkilötietoja EU/ETA-alueen ulkopuolella?
4. Onko biosidi valmisteilla torjuntaa tekevät henkilöt suorittaneet tuholais-torjuntavalmisteiden käyttöä koskevan tutkinnon?
5. Millä menetelmillä toteutate myrkytöntä torjuntaa kuten esimerkiksi lämpötorjunta?
6. Tarjoatteko tuholais-torjuntaan älykästä ennaltaehkäisevää ratkaisua/palvelua tuholaisien varhaiseen havainnointiin kuten esimerkiksi älyjalkoja?

7. Minkälaisia henkilö- ja pakettiautoja käytätte palvelun tuottamiseen, minkälaiset kasvihuonepäästöt edellä mainituissa kulkuneuvoissa (esimerkiksi CO₂) on ja täyttävätkö ne Euro 6 luokituksen?
8. Toteutatteko villikanien torjuntaa ja miten?
9. Mitä kommentteja tai terveisiä haluatte antaa hankinnan valmisteluun?

Liite nro 3: Kaupungeille osoitetut kysymykset

Toimeksiantajille eli kaupunkien edustajille lähetetyt kysymykset. Kysymykset lähetettiin kaupungin edustajille sen jälkeen, kun heille oli esitelty pidettyjen markkinavuoropuheluiden tulokset.

Kaupungeille osoitetut kysymykset

1. Oliko pidetty markkinavuoropuhelu onnistunut?
2. Miten markkinavuoropuhelu oli mielestäsi onnistunut tai epäonnistunut?
3. Olisitko kehittänyt markkinavuoropuhelua(?), jos kyllä niin miten?