

Sosiaaliset kriteerit ja niiden käyttömahdollisuudet julkisissa hankinnoissa

Tilannekatsaus
19.1.2010
Jarmo Kujanpää

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Taustatietoja	1
3. Lainsäädäntöä.....	3
4. Työllistämisyksiköiden (työkeskusten) kokemuksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä	5
5. EU-komission ohjeita sosiaalisten kriteereiden käytöstä.....	6
6. Esimerkkitapauksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä julkisissa hankinnoissa	8
6.1. Tampereen kaupungin sosiaalisten kriteereiden pisteytys	8
6.2. Espoon kaupungin sosiaaliset kriteerit.....	9
6.3. Oulun kaupungin sosiaalisten kriteereiden pisteytys	10
7. Esimerkkitapauksia työkeskuksille kohdistetuista kilpailutuksista	11
7.1. Hamina: Haminan varuskunta-alueen ulkoalueiden hoito	11
7.2. Hämeenlinna: Vankeinhoitolaitoksen vankipukujen valmistus.....	12
8. Lopuksi	13

1. Johdanto

Tämän raportin tarkoituksena on nostaa esille sosiaalisten kriteereiden käytön mahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa. Asia on vielä melko uusi Suomessa. Käytännön kokemukset ovat olleet vähäisiä. VATES-säätiö on kartoittanut myös kansainvälisiä kokemuksia: mm. keväällä 2009 eurooppalaisten kumppaneiden kanssa järjestetyllä work-shopilla. Näiden kokemusten pohjalta voidaan todeta, että sosiaalisten kriteereiden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa on myös muissa EU-maissa vielä melko uutta.

Raportissa esitellään vuonna 2007 voimaan tullutta hankintalakia siltä osin kun sosiaalisilla kriteereillä on yhteys lainsäädäntöön. Työllistämisyksiköiden kokemuksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä kerrotaan VATES-säätiön kyselytutkimuksen tulosten perusteella. EU-komissio julkaisee oppaan sosiaalisten kriteereiden käytöstä. Oppaan luonnosversiosta on nostettu esille keskeisimpiä ajatuksia.

Raportin lopussa esitellään viisi esimerkkitapausta: kolmessa kerrotaan kokemuksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä ja kahdessa kilpailutuksen kohdistamisesta vain työkeskuksille. Tässä raportissa esiteltävien Tampereen, Espoon ja Oulun kaupunkien lisäksi myös muutama muu kunta on hyväksynyt sosiaalisten kriteereiden käytön periaatteet vuonna 2009, mutta näiden osalta käytännön kokemukset vielä puuttuvat. Voidaankin sanoa, että tämä raportti kattaa esimerkeillään kaikki kokemukset kotimaisista tapauksista.

2. Taustatietoja

Työkeskusten¹ liikevaihdosta keskimäärin 50 prosenttia muodostuu erilaisista tuotannollisista alihankintatöistä. Tyypillisimpiä alihankintatöitä ovat metalli-, puu-, tekstiili- ja painatusalan työt, sähkö- ja elektroniikkaromun purku ja kierrätys, erilaiset kokoonpano- ja pakkaustyöt sekä ulkoalueiden hoito. Toisen puolen liikevaihdosta muodostavat palvelutuotannon myyntituotot: esimerkkinä kuntoutus-, valmennus- ja työllistämispalvelut kunnille, työhallinnolle tai Kelalle. Tässä raportissa tarkastelun kohteena ovat ensin mainitut tuotannolliset alihankintatyöt.

Monet työkeskukset ovat kuntien ja kuntayhtymien perustamia ja/tai omistamia yksiköitä. Tyypillisesti nämä yksiköt toimivat paikallisilla markkinoilla palvellen oman seutukuntansa yrityksiä ja kuntia. Esimerkiksi Pakilan työkeskus Helsingissä palvelee pelkästään Helsingin kaupungin tarpeita. Se kunnostaa mm. toimistojen ja koulujen kalusteita sekä valmistaa

¹ Tässä raportissa tuotannollisista työkeskuksista, työhönvalmennuskeskuksista, työllistämisen monipalvelukeskuksista ja vastaavista erityistyöllistämisyksiköistä on käytetty yhteistä nimitystä työkeskus. Erilaisia työpajoja ja toimintakeskuksia ei ole laskettu tähän ryhmään kuuluvaksi.

ruumisarkkuja. Koska kyseessä on kaupungin omistama ns. In-house yksikkö, avointa kilpailutusta ei tarvitse järjestää.

Julkiset hankinnat voidaan kilpailuttaa kahdella periaatteella, joko kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaan tai vaihtoehtoisesti pelkästään halvimman hinnan perusteella. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina sosiaaliset kriteerit puoltavat hyvin paikkaansa – varsinkin kun tarkastellaan asiaa tilaaja-/toimittajayksiköitä laajemmin.

Sosiaalisia kriteereitä voidaan soveltaa kahdella eri tavalla. Niille voidaan antaa jokin paino- tai pistearvo, aivan kuten muillekin tekijöille: esimerkiksi hinnalle, laadulle, toimitusvarmuudelle, referensseille tai ympäristöasioiden huomioimiselle. Tätä lähestymistapaa on sovellettu Tampereen ja Oulun kaupunkien esimerkeissä. Sosiaaliset kriteerit voidaan asettaa myös siten, että kilpailun voittanut toimittaja sitoutuu johonkin kilpailutuksessa määriteltyn seikkaan, kuten esimerkiksi työllistämään tietyn määrän pitkäaikaistyöttömiä kyseisen hankinnan toteuttamisessa. Tätä kriteeriä on sovellettu Espoon kaupungin esimerkissä.

Laki julkisista hankinnoista mahdollistaa kilpailutuksen kohdistamisen työkeskuksille ja vastaaville yksiköille. Tämä ei kuitenkaan vapauta hankintayksiköitä kilpailutusvelvollisuudesta, vaan kilpailutus tulee toteuttaa työkeskusten kesken. Haminan varuskunta-alueen ulkoalueiden hoidon esimerkkitapauksessa hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että puolustusvoimat ja kilpailun voittanut työkeskus olivat jo ennakkoon kartoittaneet yhteistyömahdollisuuksia erilaisten toimintojen osalta. Näin hankintasopimuksen molemmilla osapuolilla oli varmuus siitä, että toimittaja kykenee suoriutumaan kilpailutuksen kohteena olevista tehtävistä. Tämän taustaksi on syytä tiedostaa puhtaan yritystoiminnan ja työkeskustoiminnan välinen eroavuus. Työkeskukset joutuvat varsin usein sopeuttamaan työtehtäviä ja tuotantoaan annetun henkilöstöresurssin kykyjen ja osaamisen mukaan, kun taas yrityksissä tilanne on päin vastainen.

Osa työkeskuksista toimii myös koko Suomen markkinoilla. Raportissa esiteltävän Vankeinhoitolaitoksen vankipukujen valmistuksen esimerkkitapauksessa tarjouksen jätti kaksi työkeskusta. Molemmat ovat erikoistuneet tekstiilitöiden osalta, toinen valmistaa mm. työvaatteita ja toinen mm. urheiluasusteita. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että molemmalla toimittajaehdokkaalla oli ennestään vahvaa osaamista kilpailutuksen kohteena olleesta vaatteiden sarjavalmistuksesta.

Kahta viimeistä esimerkkitapausta voidaan pitää hyvänä käytäntönä siitä, miten työkeskuksen edustaja oli informoinut hankintayksikköä lainsäädännön mahdollisuudesta toteuttaa kilpailutus työkeskusten kesken. Tämän raportin tavoitteena onkin nostaa esille tätä mahdollisuutta.

Laki julkisista hankinnoista (61 §) mahdollistaa sen, että toimittajat saavat tehdä tarjouksia tai ilmoittautua ehdokkaaksi ryhmittymänä. Tässäkin mielessä työkeskusten keskinäinen yhteistyö olisi perusteltua: työkeskukset voisivat tarjota suurempia kokonaisuuksia, joita tilaajat yhä enemmän haluavat. Tällä voitaisiin myös tasata tuotannon kuormitushuippuja työkeskuksissa ja taata toimitusaikataulujen pitävyyttä.

3. Lainsäädäntöä

Vuonna 2007 voimaan tullut laki julkisista hankinnoista (2007/348) velvoittaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia ja liikelaitoksia sekä julkisoikeudellisia laitoksia kilpailuttamaan hankintansa, mikäli hankinnan euromääräiset kynnsarvot ylittyvät. Suomen kansallisen hankintalain avulla toteutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiiviä 2004/18/EY sekä valvontadirektiiviä 89/665/ETY. Täten julkisten hankintojen lain sisältö määräytyy pitkälti EU lainsäädännön pohjalta.

Laki julkisista hankinnoista antaa mahdollisuuden hankintojen varaamiselle työkeskuksille tai vastaaville yksiköille (14 §). Laki myös mahdollistaa sosiaalisten kriteereiden käytön julkisissa hankinnoissa yhtenä valintakriteerinä (49 §). Laissa nämä kohdat on määritelty seuraavasti:

Hankintojen varaaminen työkeskuksille, 14 §

Hankintayksikkö voi rajoittaa tarjouskilpailuun osallistumisen työkeskuksille tai vastaaville yksiköille taikka varata hankinnan toteuttamisen tapahtuvaksi työohjelmien yhteydessä, jos asianomaisten työntekijöiden enemmistö on vammaisia, jotka eivät vammansa luonteen tai vakavuuden vuoksi voi harjoittaa ammattitoimintaa tavanomaisissa olosuhteissa. Hankintailmoituksessa on ilmoitettava sopimuksen olevan varattu työkeskuksille tai työohjelmien yhteydessä toteutettavaksi.

Hankintasopimuksen erityisehdot, 49 §

Hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja, jotka voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia, kuten ammatillista koulutusta työpaikalla, kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten noudattamista, työoloja ja työehtoja tai vammaisten palvelukseen ottamista. Edellytyksenä on, että ehdot ovat syrjimättömiä ja yhteisöoikeuden mukaisia ja että niistä ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

EU lainsäädännössä kohderyhmään kuuluvista työntekijöistä käytetään termejä *handicapped persons* sekä *disabilities*². Suomessa lainsäädäntöä on sovellettu siten, että tähän kohderyhmään kuuluvat myös vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät henkilöt. Vammaisuuden käsite on määritelty sosiaalihuoltolain 27 d ja e pykälissä, vammaispalvelu- ja kehitysvamma-laissa sekä julkisista työvoimapalveluista annetun lain 7 §:n mukaan.³

EU:n hankintadirektiivin 2004/18/EY pykälässä 19 mainitut määritelmät *sheltered workshop* sekä *sheltered employment programmes* on direktiivin suomennoksessa määritelty suojatyökeskuksiksi sekä suojatyöohjelmiksi. Sen sijaan kansallisen hankintalain pykälässä 14, joka on kopioitu hankintadirektiivin 19 pykälästä, määritelmät on käännetty työkeskuksiksi ja työohjelmiksi kuten kuuluukin olla.

Julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa ja ilmoittaa työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä HILMA-ilmoitusjärjestelmässä, mikäli hankinnan arvonlisäverottomat kynnsarvot ylittyvät: tavarat ja palvelut 15 000 euroa, sosiaali-, terveys ja eräät koulutuspalvelut 50 000 euroa sekä rakennusurakat 100 000 euroa.⁴ Suomen hallitus on esittänyt näiden kynnsarvojen korottamista siten että kahden ensimmäisen ryhmän osalta kynnsarvot kaksinkertaistuisivat ja rakennusurakoiden osalta kynnsarvo nousisi 150 000 euroon. Muutokset tullevat voimaan loppukeväästä 2010 (HE 190/2009 vp).

Vuoden 2010 alusta EU:n kynnsarvot puolestaan laskivat. Uudet kynnsarvot ovat tavara- ja palveluhankintojen sekä suunnittelukilpailujen osalta 193 000 euroa, valtion keskushallinnon osalta 125 000 euroa sekä rakennusurakoiden osalta 4 845 000 euroa.⁵

Vuonna 2008 HILMA:ssa julkaistiin 14 000 kansallista hankintailmoitusta, kokonaisarvoltaan 6,0 miljardia euroa. EU-hankintailmoituksia julkaistiin lähes 3 000 kappaletta ja joiden kokonaisarvo oli arviolta 2,9 miljardia euroa. Kaikista kansallisista hankintailmoituksista hintatieto oli ilmoitettu, EU-hankintailmoituksista se oli tehty 43 prosentissa.⁶

² Article 19, Reserved contracts: *Member States may reserve the right to participate in public contract award procedures to sheltered workshops or provide for such contracts to be performed in the context of sheltered*

employment programmes where most of the employees concerned are handicapped persons who, by reason of the nature or the seriousness of their disabilities, cannot carry on occupations under normal conditions.

³ Markus Ukkola, Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Esitelmä 8.12.2009.

⁴ Laki julkisista hankinnoista: kansalliset kynnsarvot 15 §, EU-kynnsarvot 16 §

⁵ www.hankintailmoitukset.fi

⁶ www.hankintailmoitukset.fi

4. Työllistämisyksiköiden (työkeskusten) kokemuksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä

VATES-säätiö kartoitti marraskuussa 2009 erityistyöllistämisyksiköiden kokemuksia sosiaalisten näkökohtien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Vastaukset saatiin 83 yksiköltä, vastausprosentin ollessa 24. Kyselyyn vastasi 15 tuotannollista työkeskusta, mikä on noin kolmasosa niiden määrästä Suomessa. Monipalvelukeskuksista kymmenen, eli lähes kaikki vastasivat kyselyyn.

Seuraavassa tarkastellaan vain tuotannollisten työkeskusten ja työllistämisen monipalvelukeskusten (jäljempänä yhteisnimellä työkeskukset) tilannetta tarkemmin. Työpajat ja kehitysvammaisten toimintakeskukset on tässä yhteydessä jätetty tarkastelun ulkopuolelle, vaikka heiltäkin saatiin runsaasti vastauksia. Työpajat ja toimintakeskukset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska suurin osa niistä ei tuota niitä palveluita tai tuotteita joita tämän raportin yhteydessä mainitaan. Kysely myös osoitti että näiden yksiköiden tietämys raportissa mainituista julkisista hankinnoista on varsin vähäinen.

Työkeskusten johtajista noin puolet oli tietoisia, että sosiaalisia kriteereitä voidaan käyttää julkisten hankintojen kilpailutuksessa ja että kilpailutus voidaan rajata työkeskuksille ja vastaaville yksiköille (kaikkien kyselyyn vastanneiden osalta noin kolmannes oli tietoisia näistä asioista). Oman yksikön kilpailutusosaamista vastaajat arvioivat seuraavasti: kohtalainen 15 vastaajaa, välttävä 6, hyvä 3 ja erinomainen 1 vastaaja.

Ainoastaan yhdeltä työkeskukselta 25 vastaajan joukosta oli tehty hankintoja, jotka perustuivat rajaukseen varata tarjouskilpailu työkeskuksille. Kyseessä oli kunnan 100 prosenttisesti omistama työkeskus (ns. In-house -yksikkö), jolloin kilpailutusta olisi tarvinnut lainkaan toteuttaa. Hankinnan kohteena olivat vammaisten päivätoimintapalvelut.

Kolmelta työkeskukselta oli tehty hankintoja, joissa valintakriteereinä oli käytetty sosiaalisia näkökohtia. Suurimpana ja lähes ainoana syynä siihen, miksi työkeskukset eivät olleet saaneet näitä hankintoja, pidettiin sitä, että hankintayksiköt eivät käytä näitä sosiaalisia kriteerejä hankinnoissaan (16 vastaajaa 22:sta). Kaksi vastaajaa totesi, etteivät ne tuota sopivia tuotteita ja palveluja.

Kyselyssä kartoitettiin myös erityistyöllistämisyksiköiden taloudellista tilannetta. Työkeskusvastaajista oman yksikön taloudellisen tilanteen koki kohtalaiseksi 17 vastaajaa, hyvänä 6, välttävänä 1 ja heikkona 1 vastaaja, erinomaisena ei kukaan. Vuoden 2010 osalta oman yksikön taloudellisen kehityksen näkyi säilyvän ennallaan 14, heikkenevän 9 ja paranevan 2 vastaajaa. Ääripäiden vaihtoehtoja, paranee tai heikkenee oleellisesti, ei oltu mainittu yhtään kertaa.

5. EU-komission ohjeita sosiaalisten kriteereiden käytöstä

EU-komissio valmistelee opasta sosiaalisten kriteereiden sisällyttämisestä julkisiin hankintoihin. Oppaan tarkoituksena on lisätä julkisia hankintoja tekevien tahojen tietoisuutta sosiaalisten kriteereiden hyödyntämismahdollisuudesta ja osoittaa käytännön esimerkein lainsäädännön tulkintoja. Seuraavassa esitellään joitain keskeisiä kohtia oppaan keväällä 2009 valmistuneesta luonnoksesta, jota VATES-säätiö ja Workability Europe tuolloin kommentoivat. Opas ilmestyy lähiaikoina, joten vielä ei voida varmuudella sanoa miten seuraavat luonnosversiossa mainitut asiat on esitetty.⁷

Hankintaviranomaisten pitäisi huomioida tapauskohtaisesti hankinnan kohteesta riippuen sosiaaliset kriteerit hankintapäätöksissä. Kriteereitä voivat oppaan mukaan olla:

- Työllistymismahdollisuuksien luominen tietyille kohderyhmille, kuten nuorille, vajaakuntoisille, pitkäaikaistyöttömille ja ikääntyneille työntekijöille. Vajaakuntoisten ammatillisen osaamisen kehittyminen, yhdenvertaisuuden toteutuminen ja työympäristön esteettömyyden huomioiminen.
- Työntekijöiden oikeudet työhön oikeudenmukaisella palkalla: ILO:n standardit, asianmukainen palkka, terveys- ja turvallisuustekijät.
- Sosiaalisen yhdenvertaisuuden tukeminen, kuten vähemmistöryhmien omistamat yritykset sekä vammaisten/vajaakuntoisten työllistyminen.
- Pk-yritysten tukeminen, sisältäen toimittajan alihankkijayritykset.
- Esteettömyys julkisissa kuljetuspalveluissa ja IT-ratkaisuissa.
- Reilun kaupan tekijöiden huomioiminen (huom. ei pelkkä merkki, vaan kriteeristö)
- Yritysten yhteiskuntavastuutekijöiden huomioiminen.

Oppaassa annetaan ehdotuksia niistä tekijöistä, joita tulisi huomioida hankintaprosessien suunnittelussa ja siinä miten uudet hankintaprosessit tulisi ottaa käyttöön. Ehdotuksia ovat:

- Ota järjestelmä käyttöön askel kerrallaan. Aloita pienistä hankintaeristä, joissa sosiaaliset tekijät voidaan helposti identifioida. Tekijöiden tulee olla mitattavissa eivätkä ne saa aiheuttaa lisäkustannuksia.
- Varmista että sosiaalisilla kriteereillä ei ole mitään negatiivista vaikutusta.
- Keskity yhteen sosiaaliseen kriteeriin kerrallaan, kuten palkkataso tai terveys&turvallisuus.
- Punnitse aiheuttaako sosiaaliset kriteerit ylimääräisiä kustannuksia.
- Selvitä miten pystyt todentamaan kriteerit, mistä saat dataa todentamiseen.

⁷ Buying Social: A Guide to taking account of social considerations in public procurement – Draft, 3 April 2009 – Julkaisematon lähde.

- Mieti pystytkö toteuttamaan hankintaohjelman sosiaalisilla kriteereillä - onko yksiköllänne osaamiskapasiteettia.
- Onko olemassa vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sosiaalisia tekijöitä ja päämääriä.
- Ovatko sosiaaliset tekijät näkyviä veronmaksajille, työntekijöille (esimerkiksi reilun kaupan kahvin käytöstä tiedottaminen kahvilan asiakkaille).
- Mikä on tulevaisuuden potentiaali, voidaanko näillä asioilla lisätä sosiaalisten tekijöiden huomioimista muuallakin.

Oppaassa tuodaan esille myös seuraavia asioita:

- Tarjouskilpailut voidaan kohdistaa työkeskuksille ja työllisyysohjelmille, koska näiden tehtävänä on integroida asiakkaita (työntekijöitä) työmarkkinoille.
- Hankintaviranomaisen tulee pystyä luomaan sosiaalisille kriteereille mittarit, jotta tarjouksia voidaan verrata.
- Jonkin merkin käyttö (esim. Reilun kaupan merkki) valintakriteerinä ei ole sallittua, koska se rajaa tarjoajien määrää. Sen sijaan kyseisen merkin kriteeristön käyttö on sallittua ja suositeltavaa.
- Kriteereiden tulee liittyä hankintaan.
- Esteettömyys voidaan myös määrittää kriteeriksi, koska näin tavarat ja palvelut ovat suuremman joukon saavutettavissa.
- Vähemmistöryhmien työllistäminen voi olla kriteeri, mutta jonkin nimetyn etnisen ryhmän työllistäminen ei – vaikka tällä tarkoitettaisiin pelkästään hyvää – koska se rikkoo ”rotudirektiiviä”.
- Sosiaalisten kriteereiden tulisi koskettaa myös toimittajan alihankkijointa.

Kriteereiden käytöstä ja tulkinnasta tarjousten arvioinnissa todetaan seuraavaa:

- Sosiaalisten kriteereiden tulee liittyä hankintaan.
- Kriteerit eivät voi olla niin tiukkoja että ne estävät toimittajan reilun valinnan.
- Kriteerit pitää olla tarkasti määritelty ja mainittu asiakirjoissa.
- Kriteerit eivät saa olla ristiriidassa yleisten periaatteiden tai lainsäädännön kanssa.

Ympäristönäkökohtien käyttämisestä kilpailutusprosesseissa yhtenä valintakriteerinä on pidempiaikaista kokemusta kuin sosiaalisten kriteereiden käytöstä. Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikkö toteutti syksyllä 2009 kyselyn, jolla se kartoitti ympäristönäkökohtien huomioimista kilpailutuksissa. Ympäristönäkökohtien painoarvo oli varsin laaja: 0 – 50 prosentin välillä. Yleisimmin painoarvo oli kuitenkin välillä 1 – 10 prosenttia.⁸ Tämä antaa jonkinlaista suuntaa sille, millaisen painoarvon voisi laittaa sosiaalisille kriteereille julkisissa hankinnoissa.

⁸ Juha Myllymäki, Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Esitelmä 10.11.2009.

6. Esimerkkitapauksia sosiaalisten kriteereiden käytöstä julkisissa hankinnoissa

6.1. Tampereen kaupungin sosiaalisten kriteereiden pisteytys

Lähteet: Merja Kerttula, projektipäällikkö, Tampereen kaupunki / Työllisyyden hoidon palveluyksikkö. Yhteistyössä Tampereen Logistiikka Liikelaitoksen kanssa.

Tampereen kaupunki uusi hankintaohjeensa joulukuussa 2009 tuoden sosiaaliset näkökulmat esiin ensimmäistä kertaa Tampereella. Sosiaalisia kriteereitä kehitettiin työryhmässä, jonka jäsenenä on kaupunkikonsernin ti-laajapuolen päälliköitä, hankintalakimies sekä kestävän kehityksen koordinaattori. Työryhmän työskentelyä koordinoi kaupungin välityömarkkinoiden kehittämisprojekti. Työryhmän työn tavoitteena on sosiaalisten kriteereiden kokeilu, mittaamis- ja raportointimenetelmien kehittäminen sekä hankintaohjeistuksen avaaminen käytännön tasolle EU-ohjeistuksen myötä kevään 2010 aikana. Hankintaohjeessa todetaan:

Sosiaalisia näkökohtia voidaan ottaa huomioon monissa hankintaprosessin vaiheissa kuten hankinnan kohteen määrittelyssä, toimittajien soveltuvuuden arvioinnissa, vertailuperusteissa ja sopimusehdoissa. Ehtoja asetettaessa on otettava huomioon tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimukset sekä suhteellisuusperiaate.

Tampereella on kokeiltu sosiaalisten kriteereiden käyttöä julkisissa hankinnoissa laadun lisäpisteinä neljässä kilpailutuksessa. Seuraavaa esimerkkipisteytystä käytettiin ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksessa.

- 1. Palveluntuottaja panostaa yhteiskuntavastuuseen ja käyttää tukipalveluissa joko omana työvoimana tai alihankkijana yritystä, joka työllistää vajaakuntoisia, vaikeasti työllistyviä tai pitkäaikaistyöttömiä työntekijöitä. Vähintään yksi yksikön työntekijöistä tulee olla edellä mainituin perustein palkattu. Sosiaalisesta yhteiskuntavastuusta on olemassa suunnitelma, toteutuksesta seuranta ja yhteenvedo. (2 pistettä)*
- 2. Palveluntuottaja käyttää ateriapalveluissaan (joko oma tai alihankinta) osittain eettisesti ja ympäristöystävällisesti tuotettuja tuotteita (Reilun kaupan tai vastaavia tuotteita). (1 piste)*
- 3. Palveluntuottaja käyttää aterioiden valmistuksessa (joko oma tai alihankinta) osittain luomuruokaa. (1 piste)*
- 4. Palveluntuottaja käyttää toimintayksikön siivouksessa ympäristömerkkin omaavia tuotteita ja ympäristöä säästäviä siivousvälineitä sekä -menetelmiä. Siivousaineista, -välineistä ja -menetelmistä sekä kierrätyksestä on kirjalliset ohjeet. (2 pistettä)*

Edellä mainitun kilpailutuksen tarjousvertailussa oli mukana 17 asumisyksikköä 13 tarjoajalta. Näistä 9 asumisyksikköä sitoutui täyttämään kaikki kestävän kehityksen ja yhteiskuntavastuun lisälaadun laatuksiteerit.

6.2. Espoon kaupungin sosiaaliset kriteerit

Lähde: Timo Martelius, Strategisen hankintatoiminnan johtaja, Espoo. Esitelmä 8.12.2009, Sosiaalinen näkökulma julkisissa hankinnoissa. Työkeskusten kehittämispäivät. VATES-säätiö.

Espoon kaupungin strategiassa Espoo otti käyttöön sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa vuonna 2007. Kriteeristöä sovellettiin hyvinvointipalveluiden kehittämiseksi ja alalla toimivien sosiaalisten yritysten lisäämiseksi. Seurantamittariksi valittiin sosiaalisten yritysten määrän kasvu. Tavoitteena oli välityömarkkinoiden edistäminen Espoossa. Vuosien 2010-2013 strategiassa kestävä kehitys ja ympäristökriteerit on määritelty otettavaksi huomioon palveluja tuottaessa ja hankittaessa.

Hankintaohje sosiaalisten kriteereiden osalta on määritelty seuraavasti. *Espoon kaupunki toimii aktiivisesti sosiaalisten tavoitteiden ja perusteiden edistämiseksi hankinnoissa. Kriteerit määritellään kilpailuskohtaisesti erikseen seuraat periaatteet huomioon ottaen:*

- *Vaikeasti avoimille työmarkkinoille työllistyvien ihmisten, kuten pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten, vammaisten ja maahanmuuttajien työn saannin tukeminen.*
- *Työkeskustoiminnan tukeminen.*
- *Työllistämiskysymyksissä eettisesti korkeatasoisten yritysten toiminnan huomioiminen yhteistyösuhteissa.*

Sosiaalisia kriteereitä on sovellettu kotihoitopalvelujen avustavien tehtävien hankintaan liittyneessä tarjouskilpailussa. Aluksi avustavat tehtävät kartoitettiin sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijoiden avulla ja muodostettiin uusi palvelutuote. Avustavia tehtäviä suorittavilta henkilöiltä ei edellytetty ammattipätevyyttä.

Tarjouspyynnön kriteerinä käytettiin: *Vähintään 30 % kyseistä palvelua toteuttavista yrityksen työntekijöistä on oltava vajaakuntoisia, vaikeasti työllistyviä tai pitkäaikaistyöttömiä* (Julkisten työvoimapalvelujen lain 1295/2002 mukainen määritelmä). Kyseinen 30 prosentin henkilöstösääntö liittyy myös sosiaalisen yrityksen määritelmään. Tässä tapauksessa tarjoajan ei kuitenkaan tarvinnut olla välttämättä rekisteröitynyt sosiaalinen yritys, kunhan se vain täytti asetetun kriteerin. Varsinaisena valintaperusteena käytettiin halvinta tuntihintaa.

Espoo sai kuusi tarjousta, joista kaksi tarjoajaa valittiin sopimustoimittajiksi. Näistä toinen oli sosiaalinen yritys. Espoossa mietitään tämän käytännön laajentamista myös muille toimialoille, varsinkin hyvinvointipalveluihin. Sosiaaliset kriteerit määritellään kuitenkin palvelukohtaisesti.

6.3. Oulun kaupungin sosiaalisten kriteereiden pisteytys

Lähteet: Adding value to public procurement. 2007. EU:n Equal-ohjelman HOT-hankkeen julkaisu. Juha Jalkanen, palvelupäällikkö, Oulun kaupunki, haastattelu 14.1.2010.

Oulun kaupunki teki päätöksen sosiaalisten kriteereiden käyttöön otosta vuonna 2007. Kriteeristön mukaan tarjoaja saa kaksi pistettä, mikäli vähintään 30 prosenttia työntekijöistä on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Mikäli em. työntekijöiden määrä on 10 - 30 prosenttia, saa vain yhden pisteen.

Hinnan painoarvo on 70 ja laadun painoarvo 30 prosenttia. Laatutekijät on jaettu seuraavasti:

1. Työntekijät ja yritys, kahdeksan arviointikohtaa, pisteytys 0-20.
2. Laatujärjestelmä, kaksi arviointikohtaa, pisteytys 0-3.
3. Ympäristöjärjestelmä, kolme arviointikohtaa, pisteytys 0-4.
4. Referenssit, pisteytys 0-3.

Sosiaaliseen työllistämiseen liittyvät tekijät sisältyvät 1. kohtaan. Muita 1. kohtaan liittyviä tekijöitä ovat mm. työntekijöiden koulutus, pätevyys ja työkokemus.

Oulun kaupunki on toteuttanut yhden siivouspalvelujen hankintaan liittyneen kilpailutuksen em. pisteytyksen pohjalta. Kokemus tältä osin oli, että hinnan painoarvo oli niin merkittävä, että sosiaalisilla kriteereillä ei ollut juurikaan merkitystä toimittajaa valittaessa.

7. Esimerkkitapauksia työkeskuksille kohdistetuista kilpailutuksista

7.1. Hamina: Haminan varuskunta-alueen ulkoalueiden hoito

Lähde: Reserviupseerikoulun (RUK) ja Sotek-säätiön tiedote 9.12.2009. Kolmannen sektorin ja puolustusvoimien yhteistyö Kotkan-Haminan seudulla.

Esimerkkitapauksessa on sovellettu julkisten hankintojen pykälää 14, eli tarjouskysely kohdistettiin työkeskuksille. Kilpailun voittanut Sotek-säätiö on Kotkan – Haminan seudulla toimiva sosiaalipalveluja tuottava kolmannen sektorin yhteisö. Se tarjoaa erilaisia työllistämisen-, koulutus-, ja kuntoutuspalveluita sekä vajaakuntoisten työ- ja päivätoimintaa.

Tarjouskilpailua edelsi vuonna 2006 käynnistynyt selvitystyö Sotek-säätiön ja RUK:n välisistä yhteistyömahdollisuuksista. Tavoitteena oli kartoittaa kolmannelle sektorille soveltuvia Haminan varuskunnan tukitoimintoja, joihin käytetään varusmiestyövoimaa. Projektin päätavoitteena oli yhteistyömallin luominen puolustusvoimien ja erityistyöllistämisyksikön välille. Konkreettisenä tavoitteena on ollut etsiä käytännön toimia, joilla yhteistyö voidaan aloittaa Sotek-säätiön ja RUK:n välillä. Konsultointipua selvitystyössä tarjosi Hyötyö Oy.

Yhteistyömahdollisuuksia kartoitettiin SoPu-projektilla (Sotek – Puolustusvoimat) seuraavilla osa-alueilla: polkupyörien huolto, sukkien lajittelu, varusteiden jakaminen varusmiehille, jakkaroitten kunnostus ja asetelineiden valmistus, avustavat toiminnot sotilaskodissa, ulkoalueiden kunnossapito, harjoituskäsikranaattien maalaus sekä varuste-, hygieni- ja asevarastopussien pussitus.

Keväällä 2009 Puolustushallinnon Rakennuslaitos päätti kilpailuttaa Haminan varuskunta-alueen ulkoalueiden hoidon lukuun ottamatta koneitaita. Tässä vaiheessa Sotek-säätiö informoi Rakennuslaitosta siitä, että kilpailuttaminen voidaan kohdistaa sosiaalista työllistämistä tekeviin yhteisöihin. Rakennuslaitos julkaisi kilpailutuksen HILMA:ssa lokakuussa 2009. Tarjouspyynnössä oli 14 erillistä asiakirjaa. Tarjoukset piti jättää 9.11.2009.

Sopimusajaksi määriteltiin 4 vuotta 4 kuukautta ja lisäksi 1+1 optiovuotta. Tarjousten käsittely eteni seuraavasti:

Tarjoajien kelpoisuuden arviointi

- talous ja toiminnallisuus
- kuvaus palvelusta, laatu ja organisaatio
- kone- ja laiteresurssit

Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen

- pakolliset lomakkeet
- pyydetty selvitykset
- tarjouksen jättäminen

Tarjousten vertailu

- hankinnan peruste (halvin hinta)
- oikeus hylätä kaikki tarjoukset

Puolustusvoimat sai yhden tarjouksen, Sotek-säätiöltä. Tarjousta ei hyväksytty sellaisenaan vaan vasta neuvottelujen jälkeen päästiin yksimielisyyteen. Neuvottelumenettely oli mahdollinen koska tarjoajia oli vain yksi. 9.12.2009 allekirjoitetulla sopimuksella hinta ja sopimusaika muuttuivat siten, että sopimus on voimassa 2 vuotta 4 kuukautta, 1+1 vuoden optiolla, vuoden 2010 alusta alkaen.

Muut työt ja tuotteet, jotka tehdään RUK:lle, säilyvät ennallaan vanhojen sopimusten piirissä. Polkupyörien korjauksen kilpailuttaminen saattaa tulla myöhemmin ajankohtaiseksi. Se tultaneen myös suuntaamaan sosiaaliseen työllistämiseen.

Tässä esimerkissä hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että tilaaja ja toimittaja olivat kartoittaneet yhteistyömahdollisuuksia muutaman vuoden ajan, joten molemmilla osapuolilla oli kokemusta siitä millaisia työtehtäviä toimittaja pystyisi toteuttamaan.

7.2. Hämeenlinna: Vankeinhoitolaitoksen vankipukujen valmistus

Lähde: Reijo Saarinen, Johtaja, Tampereen Invalidien Työtuki TITRY ry. Esitelmä 8.12.2009. Sosiaalinen näkökulma julkisissa hankinnoissa. Työkeskusten kehittämispäivät. VATES-säätiö.

Myös tässä esimerkkitapauksessa on sovellettu julkisten hankintojen lainpykälää (14 §), jolla tarjouskilpailu voidaan varata työkeskuksille tai vastaaville yksiköille. Kyseessä oli vankeinhoitolaitoksen vankipukujen valmistus Hämeenlinnan vankilalle.

Ilmoitus kilpailutuksesta julkaistiin HILMA-ilmoituskanavassa 12.8.2009. Osallistuminen oli rajattu työkeskuksille ja vastaaville yksiköille, joiden työntekijöiden enemmistö on sellaisia vammaisia, jotka eivät vammojensa luonteen tai vakavuuden vuoksi voi harjoittaa ammattiansa tavanomaisissa olosuhteissa. Tarjouksen liitteenä tuli olla selvitys tämän ehdon täyttymisestä.

Hankinnan kohteena oli vankipukujen valmistus: reisitaskuhousuja 300–2000 kappaletta vuodessa ja takkeja 0-1000 kappaletta vuodessa. Laatu-näytteeksi tuli toimittaa yksi puku testausta varten. Sopimuskausi oli kolme vuotta kahdella optiovuodella. Tilaajalla ei ole määräostovelvollisuutta. Osatarjouksia ei otettu huomioon.

Tarjoajan kelpoisuusvaatimuksena olivat:

- Taloudellinen tilanne riittävän hyvä.
- Yhteiskunnallisista velvoitteista suoriutuminen.
- Verohallinnon ja vakuutuslaitoksen todistukset maksujen maksamisesta.
- Riittävä liikevaihto, tieto edelliseltä tilikaudelta.
- Referenssit kahdelta viime vuodelta.

Tilaaja tarkisti tarjoajien kelpoisuuden ja sen että tarjoukset vastasivat tarjouspyyntöä. Tarjouksia vertailtaessa kriteerinä käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa hinnan painoarvo oli 40 % ja muiden tekijöiden painoarvo 60 %. Muita tekijöitä olivat toimituskapasiteetti, toimitusvarmuus ja -aika sekä maksuehdot.

Tässä tapauksessa hinnan painoarvo oli yllättävän pieni. Tyypillisesti hinnan osuus kuntien tekemissä hankinnoissa on noin 80 %. Kilpailu kahden tarjouksen tehneen työkeskuksen välillä oli äärettömän tasainen ja kummallakin tarjoajalla oli vahvoja referenssejä erikoisvaatteiden sarjavalmistuksesta. Tarjouskilpailun voitti tamperelainen TITRY ry.

8. Lopuksi

Tämän raportin perusteella voidaan todeta, että sosiaalisten kriteereiden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa Suomessa on vielä melko tuntematonta. Voidaankin perustellusti sanoa, että tiedonlevitystä tulee jatkaa. Tiedonlevitystä auttaa EU-komission julkaisema opas sen ilmestyttyä. Toivottavaa olisi, että tämä julkaistaisiin myös suomeksi.

Kaksi viimeistä esimerkkitapausta osoittaa selvästi, että työllistämisyksiköiden kannattaa olla aktiivisia ja aloitteellisia sekä pyrkiä vaikuttamaan sosiaalisten kriteereiden käytön yleistymiseen niillä toimialoilla ja maantieteellisillä alueilla, missä ne toimivat.