

# Julkiset hankinnat ja sosiaalinen yritystoiminta

Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä -hanke

Harri Laaksonen  
Kari Karhu





# Julkiset hankinnat ja sosiaalinen yritystoiminta

---

Kestävää työllisyyttä sosiaalisissa yrityksissä –hanke

Harri Laaksonen  
Kari Karhu

Taitto ja kannet: Markku Böök  
ISBN 978-952-5712-05-4  
Savion Kirjapaino Oy 2007

# Sisällysluettelo

Tiivistelmä .....	6
1. Johdanto .....	7
2. Tilaaajat ja toimittajat julkisissa hankinnoissa .....	8
2.1. Julkisten hankintojen volyymit Euroopassa .....	8
2.2. Julkisten hankintojen volyymit Suomessa .....	9
2.3. Alueellista tarkastelua .....	11
3. Hankintojen tekeminen .....	12
3.1. Hankintayksiköt ja -käytännöt .....	12
3.2. Hankintayksiköiden asema .....	20
3.3. Julkiset palveluhankinnat ja välityömarkkinat .....	20
4. Sosiaalisten yritysten asema julkisissa hankinnoissa .....	22
4.1. Liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntäminen .....	22
4.2. Toimittajille asetettavat vaatimukset .....	23
4.3. Sosiaalisten yritysten valmiudet toimittajarooliin .....	24
5. Kuntasektorin tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet .....	25
6. Suosituksia hankintayksiköille ja sosiaalisille yrityksille .....	27
6.1. Hankkijoille suositeltavat menettelytavat .....	28
6.2. Sosiaalisille yrityksille suositeltavat menettelytavat .....	30
Lopuksi .....	35
Lähteet .....	35

# Tiivistelmä

Kesällä 2007 voimaan tullut hankintalaki määrittelee julkisten hankintojen kynnyсарvot sekä hankintaviranomaisten kilpailuttamismenettelyt ilmoitusvelvollisuksineen. Julkiset hankinnat nousevat EU:n tasolla keskimäärin n. 16 %:iin bruttokansantuotteesta. Suomen osalta bkt-osuus on suunnilleen samaa luokkaa. Vuositasolla Suomessa tehdään hankintalain alaisia tavara- ja palveluhankintoja yli 13 miljardilla eurolla. Kuntasektori on tärkeä hankintojen tekijä, sillä yli miljoonalla erillisellä hankinnalla se vastaa noin kolmesta neljäsosasta hankintojen arvosta.

Viranomaisten ilmoitusvelvollisuus lisää hankintojen läpinäkyvyyttä. Julkinen sähköinen ilmoituskanava (HILMA) tuo hankinnat toimittajien ulottuville. EU-hankintojen tiedot välittyvät edelleen eurooppalaiselle sivustolle. Valtion, kuntasektorin sekä seurakuntien pienhankinnat (alle 15 000 euroa) sekä sisäiset ostot eivät kuulu hankintalain piiriin, joten ilmoitusvelvollisuus ei niitä koske.

Hankintaviranomaisten kannalta sosiaalisten yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin on marginaalista, sillä sosiaalisia yrityksiä on Suomessa vasta vähän toistasataa. Kuitenkin viranomaiset ovat sosiaalisille yrityksille potentiaalisia asiakkaista. Sosiaalisten yritysten näkökulmasta uusi lainsäädäntö saattaa avata mahdollisuuksia rinnastua työkeskuksiin, ja sitä kautta tuoda kilpailun kautta uusia tilauksia.

Hankintaviranomaisten kyky nähdä sosiaaliset yritykset mahdollisuutena riippuu myös tahdosta havaita ja tunnistaa sosiaalinen ulottuvuus. Viranomaisen päättää hankinnoista lain puitteissa, ja tekee hankintansa tarpeen mukaan, mutta voi painottaa kokonaistaloudellista edullisuutta myös innovatiivisesti.

Sosiaalisten seikkojen huomioon ottaminen on mahdollista toteuttaa joko antamalla sosiaalisille seikoille jokin painotus valintapisteytyksessä tai sisällyttämällä hankintasopimukseen ehtoja sosiaalisten seikkojen huomioimisesta hankinnan toimittajan liiketoiminnassa. Näistä jälkimmäinen vaihtoehto näyttäisi paremminkin varmistavan sosiaalisesti vastuullisesti toimivien yritysten pääsemisen hankintojen toimittajiksi.

Pienille sosiaalisille yrityksille on varsin haasteellista osallistua tarjouskilpailuihin yksin toimien. Vaadittava toimituskyky edellyttää monissa tapauksissa yhteistyöverkostojen luomista. Sosiaalisten yritysten onkin suositeltavaa pyrkiä olemaan osallisena jossakin yritysverkostossa. Niiden voi myös olla edullista muodostaa konsortiorakenteita tai jopa yhteisyrityksiä.

Julkiset hankinnat tarjoavat varteenotettavan mahdollisuuden yhteiskunnalle sen pyrkiessä edistämään sosiaalisen hyvän toteutumista. Julkiset hankinnat tarjoavat myös yrityksille mahdollisuuden liiketoimintaan, joka menestyksen ja kasvun kautta luo työpaikkoja ja sitä kautta perustan yhteiskunnan edun mahdollisimman tehokkaalle toteutumiselle.

# 1. Johdanto

Uusi laki julkisista hankinnoista tuo lähinnä kolmeen kiinnostavaan erillisalueeseen muutoksia. Uudet hankintamenettelyt, kuten puitemenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely tai kumppanuus, ovat laajentamassa yritysten keinovalikoimaa sekä lisäämässä viranomaisten innovatiivisuutta rakentaa hankintojensa tarjontakenttää. Toisaalta viranomaisten on kyettävä osoittamaan valintakriteerien painotukset ennakolta mahdollisimman tarkkaan. Tämä taas varmistaa tarjoajien yhdenmukaisen kohtelun. Kolmantena voidaan tuoda esille tarkennukset, jotka koskevat hankinnan edellytyksiä, joita ovat tarjoajien taustat poissulkemisen syynä tai sosiaalinen ulottuvuus valintaperusteena.

Julkaisussa hankintalakiä tullaan käsittelemään etenkin sosiaalisen yritystoiminnan näkökulmasta. Lähestymistapa ei välttämättä poikkea muun yrittämisen, esim. pienyrittämisen kannalta kuin niiltä osin, mitä vajaakuntoisista tai vammaisista ja heidän osuudestaan tuotannossa edellytetään hankintalaissa. Julkaisu pyrkii olemaan pienyrittäjien ja sosiaalista yritystoimintaa harjoittavien tai sitä harkitsevien tukena korostaen samalla lainsäädännön ensisijaisuutta syvemmän tiedon lähteenä. Teoksessa korostetaan linjanmukaisesti hankintaviranomaisten mahdollisuutta ja suorastaan velvollisuutta käyttää lain suomina mahdollisuuksia hyväkseen tarjouspyynnön sisältöä harkittaessa.

Kiinnekohtien etsiminen julkiseen hankintatoimeen on tarpeellista, koska kentältä käsin on vaikea hahmottaa mahdollisuuksia olla julkisten hankintojen toimittajana, varsinkin pienyritysten ja aloittelevien yritysten tapauksessa. Valtio- ja kuntataloudessa liikkuu vuosittain suuria rahasummia, joilla hankitaan välttämättömiä tavaroita ja palveluja julkisen sektorin käyttöön, yhä enemmän ja enemmän yksityiseltä sektorilta, ja luodaan näin välillisesti työpaikkoja, kasvatetaan yrittäjätuloa ja lisätään siten hyvinvointia. Teoksessa kartoitetaan kysyntää, jonka julkinen sektori sille osoitettuja tehtäviä täyttäessään luo, ja selvitetään eroja kysynnän määrän ja hankintojen arvon suhteen. Mukana on melko paljon lukuja, koska ilman niitä kuvailua on mahdotonta tehdä. Niiden avulla yrittäjä voi arvioida, mitkä ovat hänen toiminta-alueensa tarjoamat mahdollisuudet ja miten julkisiin hankintoihin kannattaa jatkossa suhtautua.

Koska hankintalaki on uusi, sen seuraukset esim. vammaisia työllistävillä yksiköille tulevat hankintakäytäntöjen muotoutuessa koetelluiksi. On selvää, mihin lainsäätäjä on tähdännyt säätäessään hankintalakiin sisälle vammaisten työllistymistä edistävän ns. positiivisen syrjinnän mahdollisuuden. Joissain tapauksissa työkeskukset ja niitä vastaavat toimijat voivat olla hyötymässä hankintojen suuntaamista erityisin perustein, mutta siinäkin tapauksessa vain kilpailun kautta. Hankintalaki voi ohjata hankintoja työkeskuksille, mutta edelleen hankinnat kilpailutetaan työkeskusten tai vastaavien kesken.

Palkkatuella työllistettyjen osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työ on hyvin usein matalan teknologian tuotteiden valmistamista. Kansainvälinen kilpailu on johtamassa

siihen, että ulkomaiset alemman jalostusasteen bulkkituotteet syrjäyttävät kotimaista tuotantoa, joten pienten yritysten menestyminen voi olla myös erityislainsäädännöstä ja hankintaviranomaisten hankintaperiaatteista kiinni. Tässä tarkastelussa keskitytään julkisiin hankintoihin valtion ja etenkin kuntasektorin volyymien ja niiden tarjoamien mahdollisuuksien kautta. Evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen jäävät vähemmälle huomiolle.

Julkisten hankintojen tekeminen ja niistä päättäminen eivät välttämättä ole kaikkein mutkattomimpia asioita toteuttaa. Selvityksessä annetaan näin vain suosituksia hankintayksiköille eri menettelytavoista. Samoin esitellään yrityksille suositeltavia menettelytapoja julkisten hankintojen tarjousten laatimisessa. Tarjous on lainvoimainen lupaus, ja sen sisältö on syytä harkita hyvin tarkkaan. Tavoitteena on etsiä vastausta siihen, miten menetellen saavutetaan paras hyöty eri osapuolille.

## 2. Tilaajat ja toimittajat julkisissa hankinnoissa

### 2.1. Julkisten hankintojen volyymit Euroopassa

Euroopan unionin tasolla on päätetty julkisten hankintojen pelisäännöistä. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio ja kuntayhteisöt (kunnat ja kuntayhtymät) sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinta on hankintasopimus ja sitä edeltävä kilpailuttamismenettely. Laki edellyttää, että julkiset hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava avoimesti ja tehokkaasti, ja kilpailuun osallistuvia kaikkia toimijoita on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EY:n perustamissopimukseen ja hankintoja koskeviin direktiiveihin sekä maailman kauppajärjestön (WTO) sopimusten määräyksiin julkisen sektorin hankintamenettelyistä. Unionin parlamentti sekä neuvosto hyväksyivät hankintadirektiivit vuonna 2004. Suomessa direktiivit tulivat sovellettaviksi uudella hankintalailla (348/2007) ja erityisalojen hankintalailla (349/2007) koskien vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivia yksiköitä, sekä valtioneuvoston hankinta-asetuksella (Vnp 614/2007).

Julkisiin hankintoihin yhdistetyn läpinäkyvyyden on katsottu lisäävän kilpailua ja johtavan hintojen alentumiseen ja julkisen sektorin säästöihin. Menojen vähentämisen tavoitteena on julkisen sektorin fiskaalinen tasapaino. Uudistettu lainsäädäntö tähtää ilmoituskäytäntöjen yhtenäistämiseen, mikä on omiaan optimoimaan kilpailun tarjoamat hyödyt, eli myös lisäämään rajoja ylittävää tarjontaa. Tavarointa ja palveluita tarjoavilla ei ole kilpailluissa olosuhteissa edellytyksiä lähteä nostamaan hintoja, vaan yritysten on muulla tavalla, mm. innovoimalla ja lisäämällä tuottavuutta, turvattava kannattavuutensa.

Vaikka julkisten hankintojen bruttokansantuoteosuus on EU:ssa pysynyt vuodesta 1995 (17,26%) lähes samalla tasolla, hankinnoissa on kysymys suurista ja kasvavista summis-



ta. Komission mukaan jo vuonna 2002 kokonaissumma nousi 1 500 miljardiin euroon, mikä tarkoitti 16,3 % EU:n bruttokansantuotteesta. Julkiset hankinnat ovat kasvaneet unionissa keskimäärin 3-4 % vuodessa. Hankintojen merkitys on uusissa Itä-Euroopan jäsenmaissa selvästi suurempi kuin vanhoissa jäsenmaissa. Syynä tähän on perusinfrastruktuurin rakentamistarve.

Maittain julkisten hankintojen bkt-vaihtelu on ollut 2000-luvulla melko suurta. Italian (11,88 %) ja Hollannin (21,46 %) ääripäiden välissä on Suomi (16,45 %); tiedot ovat vuodelta 2002. Lähimmässä vertailumaassa Ruotsissa julkisten hankintojen bkt-osuus on ollut 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa noin 20 %. 1990-luvulla kuntasektorin ostopalvelut ovat kasvaneet eritoten opetuksessa, sosiaali- ja terveydenhuollon ydinpalveluissa ja niiden tukipalveluissa (siivous, ruokahuolto). Yksityisen sektorin kilpailuttaminen on johtanut sikäläisten julkisten palvelujen laadun paranemiseen, toiminnan tehostumiseen ja kustannusten alenemiseen.

Kun tarkastellaan EU:ta ja sen jäsenvaltioita julkisten hankintojen kannalta, olennaisia ovat ns. kynnyksarvot, jotka ratkaisevat hankintaan liittyvän kilpailutavan ja hankintamenettelyn koko EU:n alueella. Euroopassa EU-kynnyksarvot ylittäviä hankintoja tehdään vuosittain 220 miljardilla eurolla, mikä tarkoittaa noin 15 % kaikista julkisista hankinnoista. Toimialoista rakentamisen osuus on merkittävin. Koska suurin osa Euroopassa tehtävistä julkisista hankinnoista ei ylitä EU-kynnyksarvoja, vaan niissä keskitytään selvästi pienempiin tavara- ja palveluostoihin sekä pieniin rakennusprojekteihin, hankintojen ilmoitusmenettely on maakohtainen. Se ei kuitenkaan vapauta hankkijoita kilpailuttamisesta.

## **2.2. Julkisten hankintojen volyymit Suomessa**

Julkisten hankintojen kokonaissumma ylittää Suomessa 22,5 mrd euroon. Vuonna 1996 kuntayhteisöjen (kunnat ja kuntayhtymät) osuuden arvioitiin olevan 57 % hankinnoista, kun valtion osuus oli 29 %. Muut hankintayksiköt (evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen, sosiaaliturvarahastot, kuntien liikelaitokset) tekivät 14 % tilauksista. Kansantalouden tilinpidon luvuista päätellen tilanne ei ole kymmenessä vuodessa juuri muuttunut. Kun tiedetään, että kuntayhteisöjen hankinnoista merkittävä osa on ostoja muilta julkisyhteisöiltä ja pienhankintoja, jolloin hankintalakia ei sovelleta, ilmoitusvelvoitteellisten hankintojen kokonaissumma tältä osin rajautuu noin 13,6 mrd euroon. Summasta kuntien osuus on kolme neljänestä.

Tilastoinnista on muistettava, että sitä on vaikeuttanut osin hankintojen näkökulman puute - etenkin hankintapäätösten lukumäärän suhteen. Varsinaiset hankintapäätökset ja hankinnan toteuttamiseen liittyvät täytäntöönpanopäätökset ovat saattaneet limittyä eli ne on voitu tulkita samaksi tai eri hankintatapahtumaksi, jolloin puute liittyy tietojen keräämiseen.

Vanhan lain EU-ilmoitusmenettelyyn päätyi vuosittain noin 2 000 hankintaa. Tuolloin kauppa- ja teollisuusministeriö arvioi, että Suomen julkisen ilmoitusmenettelyn piirissä olevista hankinnoista 79 % oli tavarahankintoja, 14 % palveluhankintoja ja 7 %

rakennusurakoita; ja näistä kaikista vain 5 % hankittiin ulkomailta. On arvioitu, että suhteellisen harvat hankintayksiköt pystyivät tekemään EU-kynnysarvoja ylittäviä hankintoja. Näitä tahoja olivat lähinnä kunnat, niiden liikelaitokset, sairaanhoitopiirit, sairaalat ja valtion laitokset.

Nyt kansallisten kynnysarvojen ja EU-kynnysarvojen väliin jää hankintoja noin 40 000 kappaletta. Niitä ilmoitusvelvollisuus koskee uutena asiana. Hankintojen summa on noin 9 mrd euroa. Näitä arvokkaammat hankinnat, noin 3,6 mrd euroa vuodessa, ovat koko EU:n ilmoitusmenettelyn alaisia ilman kansallisia kevennyspykäliä. Kokonaan kynnysarvojen alapuolelle ja hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien julkisten hankintojen määrä kohoaa 1,5 miljoonaan. Vaikka määrällisesti hankinnat painottuvat ns. pienhankintoihin, rahallisesti pienhankinnat ovat vain kymmenesosa kaikista julkisista hankinnoista.

	EU-hankinnat	Kansalliset hankinnat	Pienhankinnat
<b>Valtiosektori:</b>			
hankintojen arvo	0,9 mrd euroa	2,3 mrd euroa	0,4 mrd euroa
hankintapäätöksiä	400 kpl	10 000 kpl	satoja tuhansia
<b>Kuntasektori:</b>			
hankintojen arvo	2,7 mrd euroa	6,7 mrd euroa	1,0 mrd euroa
hankintapäätöksiä	1 200 kpl	30 000 kpl	yli milj.
<b>Yhteensä:</b>			
hankintojen arvo	3,6 mrd euroa	9,0 mrd euroa	1,4 mrd euroa
hankintapäätöksiä	1 600 kpl	40 000 kpl	1,5 milj.

*Taulukko 1: Hankintasäädöksiin piiriin kuuluvat julkiset hankinnat 2004 (valtio- ja kuntasektori). Lähde KTM.*

Valtion, kuntien ja seurakuntien hankintaviranomaisia on ympäri maata. Seurakuntien hankinnat ovat volyymiltaan kuitenkin paljon pienempiä kuin ostot valtio- tai kunta-sektorilla. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnissa toimintakuluista suurin osa on henkilöstömenoja. Vuonna 2003 palvelujen ostot olivat noin viidennes toimintakuluista, ostosumman ollessa yhteensä 146 miljoonaa euroa. Aineita, tarvikkeita ja tavaroita seurakunnat ostivat 88 miljoonan edestä. Seurakuntaa kohden palveluja ostettiin keskimäärin 250 000 eurolla ja tavaroita 151 000 eurolla. Ortodoksisen kirkon julkiset hankinnat ovat olleet vain muutamia satoja tuhansia euroja vuodessa.

Yleisen järjestyksen, yleishallinnon, turvallisuuden, keskus- ja aluehallinnon, tuomioistuinten, työvoimahallinnon ylläpitäminen sekä moninainen koulutus-, tutkimus- ja kehystoimintaan osallistuminen ja jatkuva infrastruktuurin rakentaminen ja uusiminen kuuluvat valtiosektorin tehtäviin. Toiminnan ylläpitämisestä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Selvästi yli puolet sektorin toimittamista hankinnoista on palveluja, joita ostetaan noin 1,7 mrd eurolla. Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö tekee palveluhankintoja eniten.

Julkisen sektorin hankintojen vaikuttavuus Suomen kansantalouteen käy ilmi tarkasteltaessa työllisyysvaikutuksia. Julkiset tavara- ja palveluhankinnat aiheuttavat sekä välillisiä että välittömiä työllisyysvaikutuksia yritystoimintaan. Hankintojen kohteet välittyvät työllistyvien toimialojen kautta. 1990-luvun puolivälissä tehtyjen laskelmien mukaan julkisten hankintojen työllisyysvaikutuksista rakennusalan osuudeksi tuli 45 %, palvelualojen 33 %, tehdasteollisuuden 20 % ja muiden toimialojen 2 %. Henkilötyövuosia laskettiin 164 000 (v.1996), joskin laskelmissa oli jätetty huomiotta valtion ja kuntayhteisöjen yleisöä palvelevia liikelaitoksia ja yhtiötettyjä palvelulaitoksia. Luku on kuitenkin suuri, jos sitä verrataan esim. kolmannen sektorin työvoimaan vuosikymmenen lopulla, jolloin kolmannen sektorin tehtäviin panostettiin yhteensä 66 000 henkilötyövuotta. Hankinnoilla on siten melko merkittävä vaikutus työllisyyteen ja myös kuntien verotuottoihin.

### **2.3. Alueellista tarkastelua**

Julkisten hankintojen merkittävin tekijä Suomessa on kuitenkin kuntasektori. Hankinnat muodostavat kunnissa ja kuntayhtymissä taloudellisesti tärkeän kokonaisuuden. Kuntien tavara- ja palveluostot sekä urakat aiheuttavat välittömiä tai välillisiä työllisyysvaikutuksia n. 100 000 henkilötyövuoden verran. Esimerkiksi Uudellamaalla yksityiseltä sektorilta ostetaan tavaroita ja palveluja yli 1,3 mrd eurolla (v. 2001). Summana se tarkoittaa viidesosaa kaikista kuntasektorin toimintamenoista. Etenkin pienyritysten yhteydessä korostuu paikallisuuden merkitys. Vaikka julkisten hankintojen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen tähtääkin todellisen kilpailun lisäämiseen, edelleen paikalliset toimijat tavoittelevat etupäässä paikallisia tai alueellisia tavara- ja palveluhankintoja.

Bruttokansantuote henkilöä kohden on pääkaupunkiseudulla selvästi suurempi kuin Pohjois-Karjalassa tai Lapissa. Tuotanto ja rahavirrat ovat keskittyneet pääosin Etelä-Suomeen. Helsingin seudun kuntien tavarahankinnat ovat melkein kymmenkertaiset Lappiin verrattuna. On selvää, että julkiset hankinnat tehdään pääosin alueilla, joissa tuotannon mahdollistavia ihmisiä eli myös kuluttajia on suhteellisesti eniten. Toisaalta kuntien määrä on Suomessa suuri, joten hankintoja tehdään eri puolilla maata. Ilmoituskäytäntöjen muuttumisen myötä julkisia hankintoja voi tavoitella entistä helpommin ja kauempaa jo pelkästään maan sisällä. Informaatiostrukturi on edistämässä tasavertaisia kilpailulähtökohtia tarjoajien kesken, eikä lokaalisuus ole niin kahlitseva seikka kuin ennen. Toisaalta paikallisten toimijoiden suosimisesta luopuminen voidaan joskus kokea epäoikeudenmukaisena.

Taulukkoon 2 on kerätty kuntien tunnuslukujen avulla tietoja hankituista aineista, tarvikkeista ja tavaroista tilikauden aikana eräissä maakunnissa. Kun otetaan huomioon kansalaisten kokonaistuotannon arvo ja asetetaan se paikalliseen yhteyteen, hankinnoissa pääkaupunkiseudun ja suurten keskittymien merkitysero syrjäseutuun supistuu. Kun Manner-Suomen maakuntia vertaillaan keskenään, tuottavimmat maakunnat tekevät tavaraostoksia vähemmän kuin bkt:sta voisi päätellä. Heikoimmin tuottavuustarkastelussa pärjäävät maakunnat taas ostavat asukasta kohden enemmän kuin maakuntien bkt-taso antaisi olettaa. Asukasta kohden summat vaihtelevat maakunnittain kohtalaisesti. Summa yleensä kohoaa bruttokansantuoteosuuden mukana. Heikoim-

min pärjäävät maakunnat tekevät ostoja alle 300 eurolla asukasta kohden. Kasvukeskus-  
maakunnat kohoavat 400 euroon/asukas ja ylikin.

	Uusimaa	Pirkanmaa	Etelä -Karjala	Keski- -Suomi	Keski- Pohjanmaa	Kainuu
Aineet, tarvikkeet ja tavarat (euroa)/ asukas	392	450	336	244	488	285
bkt/asukas koko maa=100	134,8	97,6	92,6	82,9	79,2	70,2

*Taulukko 2: Julkisia hankintoja (aineet, tarvikkeet ja tavarat) maakunnittain 2005.  
Luvut arvioitu Tilastokeskuksen kuntatilastoja hyödyntäen.*

Suomessa kuntasektorin asiakaspalveluiden ostot yksityisiltä ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana olleet selvässä yli 10 %:n kasvussa. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kasvu on noussut keskimäärin yli 13 %. Muiden palveluiden ostoista mainittakoon yhdyskuntapalvelut, joiden ostot ovat lisääntyneet samana ajanjaksona 15,6 % vuodessa. Yhdyskuntapalvelut pitävät sisällään mm. ympäristön huoltoa sekä liikenneväylien, puistojen ja yleisten alueiden kunnostusta. Esimerkiksi sosiaalisen yrittäjyyden näkökulmasta yhdyskuntapalveluiden kysynnän tasainen kasvu voi olla huomionarvoista, vaikkakin edellä esitettyihin lukuihin sisältyy kuntien ja kuntayhtymien sisäisiä eriä.

### 3. Hankintojen tekeminen

#### 3.1. Hankintayksiköt ja -käytännöt

##### **Laki julkisista hankinnoista määrittelee hankintayksiköt seuraavasti (6 §):**

*1) Valtion, kunnan ja kuntayhtymien viranomaiset; 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; 3) valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset; 4) julkisoikeudelliset laitokset; julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja jota rahoittaa pääasiallisesti 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö; jonka johto on 1-4- kohdassa tarkoitettujen hankintayksikön valvonnan alainen; taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet; sekä 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1-4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.*

Hankintakäytännöillä tarkoitetaan lähinnä lain määrittelemiä tarjousmenettelyjä eli hankintamenettelyjä, ilmoitusvelvollisuuksia, tarjouspyynnön sisältövelvoitteita ja eh-

dokkaiden sekä tarjousten yleisiä valintaperusteita. Lisäksi prosessiin kuuluu käytäntöjä, jotka liittyvät päätöksistä tiedottamiseen, hankintasopimukseen ja oikeusturvakeinoihin. Sisältövelvoitteista ja valintaperusteista kerrotaan suosituksien yhteydessä enemmän. Laki julkisista hankinnoista toteaa tarjouksen valinnasta seuraavasti:

*Tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- ja toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. (62 §)*

*Hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen. Samoin edellytyksin hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös hankinnan kohteen käyttäjänä toimivan erityisen heikossa asemassa olevan väestönosan tarpeisiin liittyviä perusteita, jos tällaiset tekijät on määritelty teknisissä eritelmissä. (5§;44§).*

### **Kynnysarvot**

EU-kynnysarvot perustuvat WTO:n julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin, jotka on ilmaistu sopimuksen liitteessä erityisnosto-oikeuksin (SDR). Kun hankinta arvioidaan kynnysarvoon tai sen yli, siihen sovelletaan hankintadirektiivin ja hankintalain edellyttämiä yksityiskohtaisia velvoitteita.

EU-kynnysarvojen lisäksi uusi hankintalaki määrittelee kansallisen kynnysarvon. Täten julkiset hankinnat voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- 1) EU-hankinnat (EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat)
- 2) kansalliset hankinnat (kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat, mutta EU-kynnysarvon alittavat hankinnat)
- 3) pienhankinnat (kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat)

Hankintalaji	Valtion keskushallinto -viranomainen	Muut hankintaviranomaiset
	Kynnysarvo (euroa)	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	137 000	211 000
Rakennusurakat	278 000	5 278 000
Käyttöoikeusurakat	5 278 000	5 278 000
Suunnittelukilpailut	137 000	211 000

*Taulukko 3. EU-kynnysarvot (Laki julkisista hankinnoista 16 §).*

Valtion keskushallintoviranomaisilla on muista hankintaviranomaisista poikkeavat EU-kynnysarvot. EU-kynnysarvojen alapuolelle jäävät hankinnat ovat kansalliseen kynnysarvoon asti hankintalain alaisia, mutta niihin sovelletaan hankintadirektiivejä kevennettynä laista ilmenevällä tavalla. Kolmanteen ryhmään eli pienhankintoihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista, mutta niiden yhteydessä on noudatettava hyvää hankintamenettelyä. Kynnysarvoihin ei sisälly arvonlisäveroa.

Hankintalaji	Hankintaviranomainen
	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	15 000
Käyttöoikeussopimukset	15 000
Terveydenhoito- ja sosiaali- palvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	50 000
Rakennusurakat	100 000
Käyttöoikeusurakat	100 000
Suunnittelukilpailut	15 000

*Taulukko 4. Kansalliset kynnysarvot (Laki julkisista hankinnoista 15 §).*

Lainsäädännössä on eriytetty vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden julkiset hankinnat omaksi kokonaisuudeksi. Erityisalojen EU-kynnysarvot poikkeavat ylöspäin muun toiminnan kynnysarvoista.

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	422 000
Rakennusurakat	5 278 000

*Taulukko 5. EU-kynnysarvot erityisaloille (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 12 §).*

### **Ilmoitusvelvollisuus**

Pienyritysten näkökulmasta ja kannalta olisi suotavaa, että kansalliset kynnysarvot olisivat matalat. Sitä kautta yritykset pääsevät tavoittelemaan kokoonsa nähden kohtuullisia tilauksia hankintaviranomaisten ilmoitusten perusteella. Toisaalta taas hankintaviranomainen ei kannata liian alhaisia kynnyksiä kasvavien ilmoitusmenettelykäytäntöjen takia. Siksi lainsäätäjä on yrittänyt löytää tason, joka takaisi kilpailun ja tyydyttäisi kokonaisuudessa eniten eli tavoittaisi lain tarkoituksen.

Ehkä tärkein uudistus onkin hankintailmoitusvelvollisuuden laajentaminen. Avoin ja riittävän tehokas hankinnoista ilmoittaminen kuuluu kilpailuttamiseen. Lain ja asetuksen mukaan hankintalain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista, sekä EU-kynnysarvot että kansalliset kynnyksarvot ylittävistä, pitää ilmoittaa ilmaisella julkisten hankintojen sähköisellä kanavalla (HILMA; hankintailmoitukset.fi), jota ylläpitää kauppa- ja teollisuusministeriö. Kun hankintailmoitus on sisällä sähköisessä järjestelmässä, sen voi julkaista myös muualla.

Sähköisessä ilmoitusportaalissa näkyy julkisten hankintojen runsaus. Uusia ilmoituksia kirjataan 100-200 kappaletta päivittäin. Sivustot ovat uusi tapa löytää liiketoimintamahdollisuuksia, sillä käynnissä olevat hankintamenettelyt ja myös ennakkotiedot tulevasta hankinnoista ovat yrittäjien ulottuvilla. Ennakoilmoitusmenettelyllä hankintayksikkö lyhentää laissa säädettyjä tarjousaikoja; sama tarkoitus on erityisalojen kausi-ilmoitusmenettelyllä. EU-hankinnat välittyvät EU:n viralliseen lehteen ja eurooppalaiselle sähköiselle sivustolle (ted.europa.eu). Tarkempia tietoja ilmoituskäytännöistä löytyy HILMA:n sivustoilta.

Huomionarvoista on se, että hankintailmoituksen sisältö ratkaisee mikäli ilmoitus ja tarjouspyyntö poikkeavat toisistaan. Yrittäjiä eli tarjousten jättäjiä sähköinen kanava palvelee myös jälki-ilmoitusten kautta hankinnan keskeydyttyä ja sopimuksen jo ratketua. Hankintojen jälki-ilmoitukset ovat pakollisia hankintaviranomaisille. EU:n kilpailuviranomaiset seuraavat niiden avulla sisämarkkinoiden toimivuutta. Pienhankintojen ilmoittaminen ministeriön kanavalla on myös mahdollista, mutta se jää hankintayksikön omaan harkintaan.

### **Hankintamenettelyjen määräajat**

Tarjousta suunnittelevan yrittäjän on annettava reagoida ilmoituksessa esiteltyyn hankintaan kohtuujassa. Vaikka kansallisissa hankinnoissa ei ole annettu varsinaisia määräaikoja osallistumishakemuksen tekemiseen tai tarjousten jättämiseen, määräaikojen on oltava riittäviä vaadituille toimille. EU-kynnysarvon ylittävälle hankinnoille on ilmoitettu määräajat. Taulukossa 6 on EU-hankintojen vähimmäismääräaikataulukko; erityisaloille on vielä omat määräaikansa, joita ei tässä esitellä.

<b>Menettelytapa</b>	<b>Ei ennakoilmoitusta</b>	<b>Ennakoilmoitus julkaistu</b>
<p><b>Avoin menettely</b> Tavara, palvelu ja rakennusurakka</p> <p>Tarjousten jättäminen</p> <p>- jos hankintailmoitus tehty sähköisesti</p> <p>- jos tarjousasiakirjat sähköisesti saatavilla</p>	<p>Ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä:</p> <p>- vähintään 52 päivää</p> <p>- vähintään 45 päivää</p> <p>- vähintään 40 päivää</p>	<p>Ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä:</p> <p>- vähintään 22 päivää</p> <p>- vähintään 22 päivää</p> <p>- vähintään 22 päivää</p>
<p><b>Rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely</b> Osallistumishakemuksen jättäminen</p> <p>- jos hankintailm. tehty sähköisesti</p> <p>Tarjousten jättäminen rajoitetussa menettelyssä</p> <p>- jos tarjousasiakirjat sähköisesti saatavilla</p>	<p>Vähintään 37 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 30 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 40 päivää tarjouspyynnön lähettämispäivästä</p> <p>Vähintään 35 päivää julkaisupäivästä</p>	<p>Vähintään 37 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 30 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 22 päivää tarjouspyynnön lähettämispäivästä</p> <p>Vähintään 22 päivää julkaisupäivästä</p>
<p><b>Nopeutettu rajoitettu tai neuvottelumenettely</b> Osallistumishakemuksen jättäminen</p> <p>- jos hankintailmoitus tehty sähköisesti</p> <p>Tarjousten jättäminen rajoitetussa menettelyssä</p>	<p>Vähintään 15 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 10 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 10 päivää tarjouspyynnön lähettämispäivästä tai julkaisupäivästä</p>	<p>Vähintään 15 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 10 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 10 päivää tarjouspyynnön lähettämispäivästä tai julkaisupäivästä</p>
<p><b>Käyttöoikeusurakat</b> Osallistumishakemuksen jättäminen</p> <p>Aliurakoiden osallistumishakemuksen jättäminen</p> <p>Tarjousten jättäminen</p>	<p>Vähintään 52 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 37 päivää ilmoituksen lähettämistä seuraavasta päivästä</p> <p>Vähintään 40 päivää tarjouspyynnön lähettämispäivästä</p>	
<p><b>Jälki-ilmoitus</b></p>	<p>48 päivää sopimuksen syntymisestä</p>	<p>48 päivää sopimuksen syntymisestä</p>

Taulukko 6: EU-hankintamenettelyjen tärkeimmät määräajat. Lähde: Valtion hankintakäsikirja 2007.



## Hankintojen menettelytavat

Laki määrittelee joukon julkisia hankintoja, joita laki ei koske. Tässä ryhmässä ovat salassa pidettävät hankinnat, jotka liittyvät esim. puolustukseen. Maan ja rakennusten vuokrasopimukset, työsopimukset, hankinnat yhteishankintayksiköiltä ja tutkimus- ja kehittämisspalvelut ovat myös lain ulkopuolella hyötyyn liittyvin erityisehdoin. Hankintalaki määrittelee mm. televisio- ja radiotoiminnan erityisaseman.

Hankintalakia ei sovelleta sidosyksikköhankintoihin. Sidosyksikkö on muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, mutta sen valvonta kuuluu hankintayksikölle tai yhdessä hankintayksiköille samalla tavalla kuin hankintayksikön omien toimipaikkojen valvonta. Lisäedellytyksenä on, että pääosa sidosyksikön toiminnasta harjoitetaan hankintayksikön tai hankintayksiköiden kanssa.

Hankintayksikön on noudatettava hankinnoissa sovittuja menettelytapoja, jotka on kirjattu lakiin. Ne ovat käytännössä samat kaikilla hankinnoilla, mutta käytettävä menettely riippuu hankinnan arvosta, kohteesta, luonteesta, monimutkaisuudesta, valintaperusteesta, ajasta, toimittajien lukumäärästä, neuvottelutarpeesta ja hankintayksikön ammattitaidosta ja asiantuntemuksesta. Kilpailutustapoja ovat:

- *Avoin menettely*: hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen.
- *Rajoitettu menettely*: hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen.
- *Neuvottelumenettely*: hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa.
- *Kilpailullinen neuvottelumenettely*: hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa.
- *Suorahankinta*: ei hankintailmoitusta. Neuvottelumahdollisuus yhden tai useamman toimittajan kanssa. Laki määrittelee edellytykset.
- *Puitesopimukset ja puitejärjestelyt*: raamisopimuksia, joiden kaikki ehdot eivät ole selvillä kilpailuttamisen aikana. On yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, sopimusjakson ollessa enintään neljä vuotta.
- *Suunnittelukilpailu*: suunnitelman hankinta kilpailun kautta. Tuomaristo ratkaisee kilpailun ja mahdollisesti jaetaan palkintoja.
- *Dynaaminen hankintajärjestelmä*: täysin sähköinen menettely tavanomaisille ja yleisesti saataville tuotteille.
- *Sähköinen huutokauppa*: huutokauppanenettely alenevin hinnoin. Edellyttää toista hankintamenettelyä, jossa tarjoajat on arvioitu ja tarjoukset käsitelty.

Kansalliset kynnysarvot ylittävät, mutta EU-arvot alittavat hankinnat suoritetaan pääsääntöisesti avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Hankinnan kohteina ovat selkeästi määritellyt tuotteet ja palvelut, joille on luotu kansainvälinen hankintasanasto (CPV-koodit).

Avoimen menettelyn seurauksena hankintaviranomainen saa paljon tarjouksia. Näin ollen hankintaviranomainen asettaakin ratkaisuperusteeksi usein hinnan, jotta tarjousten käsittely olisi kohtuudella hallittavissa. Jos kokonaistaloudellista edullisuutta pidetään valintaperusteena, hankkijoita neuvotaan asettamaan sopiva määrä arviointikriteereitä tarjousten runsauden takia. Ennen tarjousten käsittelyä hankkijan pitää arvioida tarjouksen jättäneiden yritysten kelpoisuus.

Kuten avoimessa menettelyssä, myös rajoitetussa menettelyssä julkaistaan ilmoitus sähköisessä ilmoituskanavassa. Kiinnostuneiden yritysten tulee ilmoittautua osallistumishakemuksella hankintayksikölle määräaikaan mennessä. Hankinnan luonne ja laajuus määrittävät kyseisen määräajan pituuden. Hankintayksikkö valitsee toimitajat tarjouskilpailuun ilmoittautuneiden joukosta, kuten laki määrää.

Hankintayksiköllä on valta ennalta rajata niiden ehdokkaiden määrä, joille pyyntö tarjouksesta toimitetaan. Tämä tieto on käytävä ilmi hankintailmoituksesta. Koska kysymyksessä ei ole pienhankinta, jossa pidetään riittävänä ja hyväksyttävänä kolmea tarjoajaa, kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittyvissä hankinnoissa edellytetään vähintään viittä ehdokasta, joille tarjouspyyntöasiakirjat toimitetaan yhtä aikaa.

Vain erityiset perusteet sallivat pyynnöt ja keskustelut selvennyksistä ja täsmennyksistä, jotka koskevat tarjouksen sisältöä tai tilaajan vaatimuksia. Jos keskusteluja käydään, ne on käytävä kaikkien ehdokastarjoajien kanssa tasapuolisesti, jollei erityisiä syitä saaduista tarjouksista ilmene. On muistettava, että laki kieltää ns. tinkimiskierrokset eli hinnanlaskuun tähtäävät hintaneuvottelut.

Neuvottelumenettely on hankintamenettelynä poikkeuksellinen. Siinä on sallittua toimittajaa valitessa käynnistää neuvottelut toimittajien kanssa. Laki säättää ja kieltää mahdollisuuden käydä tinkimiskierroksia, joten neuvotteluihin ryhtyminen on tarkasti perusteltava. Laki sallii neuvottelumenettelyyn siirtymisen esimerkiksi silloin, kun yhtäkään esitettyä tarjousta ei voida sellaisenaan hyväksyä tai kun tarjoukset ylittävät talousarviot, ja on edelleen ilmiselvää tarve viedä hankintaa eteenpäin muutetussa muodossa.

Käytännössä tavanomainen kilpailuttaminen ei aina ole mahdollista. Kun hankintaa suunnitellaan ja asian luonne tunnustetaan, voidaan ottaa käyttöön neuvontamenettely myös itsenäisenä hankintamuotona. Hankintatapa pitää käydä ilmi hankintailmoituksesta. Neuvottelumenettelyyn päädytään, kun kokonaishinnoittelu on mahdoton toteuttaa asiaan liittyvien riskien ja palvelujen luonteen takia. Henkisten palvelujen osalta sopimuserittely saattaa olla ylivoimainen tehtävä parhaan tarjouksen löytämiseksi avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Neuvontamenettelyssä tarjouksille sallitaan tietty epämääräisyys, sillä reunaehdot tarkentuvat neuvotteluissa. Ilman erityistä perustelua neuvottelumenettely on sallittu hankintalaissa (66§) kansalliset kynnysarvot ylittävissä, mutta EU-arvot alittavissa hankinnoissa.

Kilpailullinen neuvottelumenettely on jalostuneempi muoto perinteisestä neuvottelumenettelystä; sen kohteena ovat monimutkaiset hankinnat, ja lähes aina EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Edellytyksenä ovat hankinnan tavoitteita ja sisältöä koskeva hankekuvaus ja vaihteittaiset neuvottelut.

Suorahankinnat ovat hankintoja ilman ilmoitusta ja kilpailuttamista. Hankintaviranomainen tekee tilauksen ilman tarjouspyyntöä tai tarjouskilpailua järjestämättä. Menettelyn edellytyksenä ovat laista ilmenevät erityiset perusteet, joita tulkitaan suppeasti. Menettelyyn voidaan päätyä, jos esimerkiksi on vain yksi toimittaja, tai jos kilpailuttamiseen ei ole aikaa eikä aikapula johdu hankintaviranomaisesta. Raaka-ainemarkkinoilla noteeratut tavarat on mahdollista hankkia suorahankintana. On arvioitu, että suorahankintoja tehdään julkisissa palveluissa enemmän kuin julkisissa tavarahankinnoissa.

Kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankintamenettelyistä ja -päätöksistä voi tarjouspyyntöön vastannut valittaa markkinatuomioistuimeen, mutta pienhankintojen osalta tilanne on toinen. Markkinatuomioistuimeen tehdyt valitukset koskevat pääosin tarjouspyyntöjen sisällöstä tai tulkinnasta johtuvia erimielisyyksiä.

### **Tarjoajien kelpoisuuskriteerit**

Hankintalaki edellyttää entistä selkeämmin, että ennen tarjousten vertailua on hankintaviranomaisen arvioitava tarjoajien kelpoisuus ja tarjoajien edellytykset hankinnan toteuttamiseen. Kelpoisuuden eli soveltuvuuden arviointi merkitsee selvitystä onko toimittajalla tekniset, taloudelliset ja muut edellytykset hankinnan toteuttamiseksi. Avoimessa menettelyssä, jossa kaikki halukkaat saavat tehdä tarjouksia, soveltuvuus arvioidaan vasta hankintaviranomaisen saatua tarjoukset. Rajoitettuna menettelyinä alkavissa hankintatapahtumissa hankintayksikkö päättää osallistumishakemusten saapumisen jälkeen tarjoajan soveltuvuudesta tarjouskilpaan. Tarvittaessa hankintayksikkö voi vaatia todistuksia ja selvityksiä lain puitteissa, suhteellisuusperiaatteella. Esimerkkeinä mainittakoon referenssiluettelot, laadunvalvontaselvitykset tai henkilöstöselvitykset. Niiden edellyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava jo hankintailmoituksessa.

Tarjoajien selviä poissulkemisperusteita on kirjattu lakiin koko joukko. Pakollisina eräät lainvoimaisella tuomiolla todetut törkeät rikokset. Mukaan normistoon on kirjattu myös hankintaviranomaisille jätetyt hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet, joissa voidaan ottaa huomioon mm. rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, yhteys hankinnan kohteeseen ja kulunut aika.

Tarjouskilpailusta poissulkemisen peruste voi olla myös sosiaalisten veloitteiden noudattamatta jättäminen. Esimerkiksi työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevien normien noudattamatta jättäminen saattaa johtaa poissulkemiseen.

Hankintayksiköiden toimintaa helpottaa toimittajarekisteri, joka on hankintayksikön tai muiden hankintayksiköiden tai yhteisöjen ylläpitämä rekisteri, johon on hyväksytty ne tavarantoimittajat ja palvelujen tuottajat ja urakoitsijat, jotka täyttävät hankintayksikön asettamat yleiset rekisteröintiehdot.

## 3.2. Hankintayksiköiden asema

Julkisten hankintojen merkittävydestä huolimatta vain hyvin harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä on hankintatoimintaan erikoistunutta henkilöstöä, ja hankintojen vaatimat toimenpiteet on usein tehty muiden toimien ohella. Kokonaisuuden toimivuuden yhteydessä on huomautettu ammattimaisen otteen tarpeesta. Jos tarjoajat ovat myynnin ammattilaisia, hankintoja tekevien tulisi myös olla ammattilaisia. Edelleen hankintaprosessista aiheutuvien valitusten ennaltaehkäisemiseksi tulisi juuri tähän seikkaan kiinnittää huomiota varsinkin nyt, kun hankintakäytännöt ovat uusia.

Hankintaviranomaisten lain ja sen tarjoamien mahdollisuuksien tuntemuksen lisääminen on oleellista. Sosiaalisen aspektin ja esim. ympäristönäkökohtien huomiointi liittyy hankinnan suunnitteluvaiheeseen, ja niistä voi päättää vain hankinnan tekijä. Näkökulmista lobbaaminen ja niistä tiedottaminen voivat olla kehityksen kannalta tärkeää. Työpajojen ja vastaavien huomioiminen riippuu myös niiden omasta aktiivisuudesta. Hankintaviranomaisten luovuus ja uskallus rakentaa hankintailmoituksia ja tarjouspyyntöjä lain sallimia mahdollisuuksia käyttäen edellyttää tavaroiden ja palvelujen tarjoajien parempaa esilletuloa.

Euroopan unionissa tehtyjen selvitysten mukaan hankintaviranomaisten taipumuksena on turvautua skaalojen ekonomiaan omien kustannuspaineidensa takia. Sosiaalista kriteeriä ei erityisemmin haluta painottaa, vaan hinta ja tuotto ratkaisevat. Tämä saattaa heijastua sosiaalisiin yrityksiin niin, että tuottavuusvaateiden edessä ne palkkaavat vain työkykyisimpiä vajaakuntoisia.

Ammattitaito merkitsee hankintayksiköissä hyödyn ja kokonaistaloudellisen edullisuuden parempaa arviointikykyä. Käytännössä se voi tarkoittaa esim. sitä, osataanko edullisuus laskea sosiaalisen hyödyn ja kokonaisuuden kannalta oikein.

### 3.3. Julkiset palveluhankinnat ja välityömarkkinat

Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa (PARAS) valtio on velvoittanut kunnat laatimaan itselleen hankintastrategian, tavoitteena hankintatoimen tehostaminen. Tämä johtanee jatkossa kuntien yhteishankintayksiköiden käyttöön ja niiden edelleen kehittämiseen. Pk-yritysten kannalta tilanne voi olla haastava yritysten valmiuksien ja kykyjen suhteen, sillä pienillä yrityksillä ei ole suurtuotannon etuja. Toisaalta tuotantomarkkinoiden keskittyminen ei ole hankintaviranomaisten, pienyritysten, eikä kilpailun myönteisiä seurauksia painottavan lainlaatijan näkökannalta hyvä asia.

Suomen Kuntaliiton yleisissä hankintaohjeissa ei anneta ohjeita kunnan hankintastrategiaan vaikuttavista seikoista eikä suositella erityistä palvelustrategiaa. Kunnallispoliittinen tavoitteenasettelu ja hankintalain edellyttämä kilpailuttaminen pidetään erillään. Tämä tarkoittaa sitä, että viime kädessä kunta päättää, mitkä palvelut ja missä laajuudessa toteutetaan ns. omana työnä tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Edelleen kunnan päätäntävaltaan kuuluu myös se, missä määrin vapaita markkinoita

käytetään hyväksi. Hankintalainsäädäntöä sovelletaan heti, kun kunta alkaa kilpailuttaa ulkopuolisia tuottajaehdokkaita.

Kunnallispolitiikan harjoittaminen on kielletty hankintakilpailun yhteydessä. Sääntönä on, että hankintaa ei saa tehdä esimerkiksi kunnan verotuloja tai työllisyysnäkökohtia painottaen ja antaen niiden ratkaista hankintapäätöksen. Muiden kilpailuun osallistujien syrjiminen on täten lailla estetty. Hankinnan suunnittelijoiden liikkumavara on kuitenkin siinä, että hankinnan sisältö voidaan määritellä niin, että esimerkiksi paikallisilla yrittäjillä on edellytykset ottaa osaa kilpailuun tasavertaisina toimijoina. Kuntien hankintaohjeistus muistuttaa, että tämä koskee etenkin seudullisia ja alueellisia yhteishankintoja. Hankintaviranomaisella on täysi oikeus ostaa mitä se haluaa, mutta julkisena hankkijana se ei voi ostaa mitä tahansa.

Kolmas sektori on ollut tarjoamassa julkiselle sektorille mahdollisuutta sijoittaa palkkatukityöllistettäviä, työhön valmennettavia ja harjoittelijoita erilaisiin työtehtäviin. Mukaan on tullut yksilölliset kuntouttavan työtoiminnan muodot ja myös kuntouttavat ryhmämuodot. Kolmannen sektorin toimijat ovat vastanneet hankintaviranomaisten tarjouspyyntöihin ja ovat pärjänneet kilpailussa hyvin.

Välityömarkkinoiden kehittyessä kaksinapaiseen suuntaan enin osa vaikeasti työllistettävistä sijoittuu palkkatuella ns. siirtymätyömarkkinoille kolmannelle sektorille tai muualle, jonka jälkeen heidät osoitetaan markkinasektorin tarjoamille työpaikoille, koulutukseen tai takaisin reserviksi. Toinen osa vaikeasti työllistettävistä siirtyy ns. välittäville työmarkkinoille, mikä tarkoittaa kolmannen sektorin lohkoa tai vastaavaa, jonne vaikeasti työllistettävät pitkäaikaistyöttömät jäävät pidemmäksi aikaa, jotkut jopa pysyvästi. Välittäville markkinoilla pitkäaikaistyöttömät ovat pitkälti työllistämispalvelun käyttäjäasiakkaita, joiden työllistämisen kustannuksista vastaa kunta.

Kunnilla ja muilla hankintaviranomaisilla on mahdollisuus luoda asiakaspaketti, jossa tarjotaan asiansa osaaville toimijoille - kuuluivat ne kolmannelle sektorille tai muualle - mahdollisuutta olla sekä voimaannuttamassa että työllistämässä vaikeasti työllistyviä. Järjestösektori on toiminnallinen kenttä, jossa eri jäsen toiminnan muodot voivat olla osana kuntouttamista, kun taas yhdistysten liiketoiminta, esim. sosiaalisen yritystoiminnan muodossa, on varsinaisesti työllistämässä asiakasta. Tarjouspyynnöissä voi korostaa toimittajan erikoisroolia ja innovatiivisuutta. Kummastakin palvelusta, eli voimaannuttamis- ja työpalvelusta, hankintaviranomainen pyytää tarjoukset, jotka käsitellään ja pisteytetään yhteispakettina, jonka kokonaistaloudellinen edullisuus ratkaisee tarjoajan valinnan.

Monet järjestöt voivat tarjota molemmat palvelut saman tiskin takaa. Yhdistysten tehtävä on varmistaa pätevän henkilöstön saanti, mikä edellyttää osaamista kuntouttamisessa sekä itse työn ohjauksessa. Etenkin sosiaalisessa yritystoiminnassa riittävä työn ohjauksen varmistaminen on välttämätöntä. Osatyökykyisten ohjaamiseen pitää panostaa enemmän kuin muiden työntekijöiden työn johtamiseen, ja se on huomioitava jo harkittaessa sosiaalista yritystoimintaa yritysmuodoksi. Työvoimakustannukset tulevat sisältämään piiloeriä, joita on toisinaan hankala ottaa etukäteen huomioon suun-

nitteluvaiheessa. Osatyökykyisiin panostettava ohjaus, ohjaajan työajan ja työpanoksen arvo, on paljolti kiinni myös työllistettävistä. Tällä hetkellä julkinen tuki ei yllä varsinaisesti työn ohjauksen järjestämiseen ja sen ylläpitoon.

Jos hankinta edellyttää sosiaalialan erityisosaamista, on mahdollista ottaa huomioon sosiaalisia näkökohtia tarjoajien soveltuvuusarvioinneissa. Tarjoajan "sosiaalisen suorituskyvyn" tai "sosiaalisen vastuun" huomioiminen edellyttää sen liittymistä tarjoajan tekniseen suorituskyvyn, joka on tarpeellinen tietyn hankinnan toteuttamiseksi. Tois- taiseksi (syksyllä 2007) sosiaalisten syiden määrittely on Suomessa vielä kesken.

EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on mahdollisuus tehdä sosiaali-, terveys- tai koulutuspalveluhankintoja suora-hankintana. Hankintamenettely on määritelty laissa. Julkaisematta hankintailmoitusta hankintaviranomainen voi valita yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Menettelyn ehtona on, että tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi (67§). Suora-hankintaa voidaan käyttää vain yksittäisissä tapauksissa.

## 4. Sosiaalisten yritysten asema julkisissa hankinnoissa

### 4.1. Liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntäminen

On syytä korostaa sosiaalisten yritysten ja sosiaalipalveluja tarjoavien yritysten välistä eroa. Sosiaalisessa yrityksessä työllistetään vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä ja se voi toimia millä alalla tahansa. Sosiaalipalveluyritys taas rinnastuu lähinnä tavanomai- siin palveluyrityksiin.

Sosiaalisen yritystoiminnan kehittämisenäkymiin julkinen hankintatoimi tuo oman lisän- sä. Kuntasektorilla ydintoimialat kuten sosiaalipalvelut ovat enenevästi ulkoistamisen ja yksityisen kilpailuttamisen kohteena, eli yritystoiminnan tavoitettavissa.

Sosiaalinen yritystoiminta ei tällä hetkellä ole liiemmin levittäytynyt sosiaalisektorille. Vain muutama prosentti aloittaneista yrityksistä ilmoittaa erityisesti sosiaalipalvelut toimi- alakseen. Toisaalta kotipalvelut, kuten siivousala, ovat suosittuja sosiaalisen yritystoi- minnan aloja. Kunnissa ulkoistamiskehityksen odotetaan leviävän myös koulu-, terve- ys- ja sosiaalipalveluihin liittyviin tukipalveluihin, kuten kiinteistöjen ylläpitopalveluihin tai toimitilojen käyttäjille tarkoitettuihin palveluihin. Sosiaalisista yrityksistä n. 8 % on tällä hetkellä isännöinti- ja kiinteistöaloilla. Toimitilojen käyttäjäpalveluiden yksi mah- dollinen liiketoimintamuoto on palvelulaitosten ruokahuolto, jonka toteuttaminen siir- tynee jatkossa myös yksityiselle sektorille.

Kun sosiaalisia yrityksiä luokitellaan, havaitaan eri toimialoja olevan jo melko runsaasti. Yrityksiä on rekisteröitynyt kuitenkin tällä hetkellä niin vähän (126 yritystä), ettei toimiala- kehitystä tai sosiaalisen yritystoiminnan suuntautumista voida ennustaa. Erittelemätön

rakennustoiminta on tällä hetkellä yksi suurimmista sosiaalisen yritystoiminnan toimialoista (7 %), kuten puuteollisuuskin (8 %), joten esim. lisääntyvä korjausrakentaminen voi olla yksi vahvistuvista aloista.

## 4.2. Toimittajille asetettavat vaatimukset

Toimittaja on taho, joka voitettuaan kilpailun tuottaa hankintaviranomaiselle tai kolmannelle osapuolelle tuotteen tai palvelun tarjouksen mukaisesti. On mahdotonta arvioida, miten suuren osan esimerkiksi sosiaaliset yritykset voivat jatkossa saada julkisia hankintoja vuodessa. Niihin pätevät samat pykälät ja kilpailuttamissäännöt kuin muhinkin yrityksiin. Hankintalaki kuitenkin tuo esiin mahdollisuuden, jossa yritystoiminta saattaa rinnastua työpajatoimintaan (14§). Julkinen 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.

Sosiaalisen yrityksen vähimmäissäännön mukaan yrityksessä pitää olla 30 % vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä, kuitenkin niin, että ainakin yksi työntekijä on vajaakuntoinen. Sosiaalisten yritysten rinnastaminen työkeskuksiin on kiinni vajaakuntoinen ja vammaisen käsitteiden määrittelystä. Vielä keskeneräisten linjauksien mukaan vammaisuuden ehdoiksi voidaan asettaa:

- sosiaalihuoltolain (710/ 1982) 27 d tai sosiaalihuoltolain 27 e toiminnan piirissä olevat henkilöt
- vammaispalvelulain (380/1987) perusteella lain palveluiden piirissä olevat henkilöt
- kehitysvammalain (519/ 1977) perusteella lain palveluiden piirissä olevat henkilöt
- julkista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) 7 § 6) kohdan mukaisesti vajaakuntoiset henkilöt

Ainakin yhden näistä ehdoista on toteuduttava. Mikäli lain tulkinta pitää paikkansa, neljäs kohta mahdollistaa sosiaalisille yrityksille osallistua kilpailuun omana erityisryhmänään työkeskusten ja vastaavien kanssa. Haasteelliseksi osallisuuden tekee yrityksen työllistämissääntö. Mikäli lain tulkinnan ja kirjaimen mukaan yksikön työntekijöistä tulee olla yli 50 % vammaisia, eli vajaakuntoisia, suuri osa sosiaalisista yrityksistä rajautuu lain ulkopuolelle.

Lokakuuhun 2007 mennessä työministeriöön on rekisteröitynyt 126 sosiaalista yritystä. Rekisteröintihetken tietojen mukaan yrityksissä on yhteensä 506 työntekijää, joista vajaakuntoisia 187 ja pitkäaikaistyöttömiä 59. Yrityksistä 40 % ilmoittaa työllistävänsä vain yhden työntekijän, joka on vajaakuntoinen, eli lain vähimmäisedellytys täyttyy. Sosiaalisista yrityksistä 17 %:lla vajaakuntoisten osuus on tasan puolet työvoimasta. Yrityksistä 44 % ilmoittaa vajaakuntoisten osuudeksi yli puolet työvoimastaan. Vaikka sektorin toimialojen kirjo on aika laava, ainakin osa sosiaalisista yrityksistä voidaan teoriassa rinnastaa työpajoihin.

Jos hankintaviranomaisten käytäntö johtaa sosiaalisten seikkojen huomioonottamiseen ja työkeskuskilpailutusten lisääntymiseen, laki voi johtaa siihen, että sosiaalisten yritysten henkilöstörakenteissa tapahtuu muutoksia ja vajaakuntoisten osuus työvoimasta nousee, eli toiminta yrityksissä tarjoaa yhä useammalle markkinasektorilla työllistymiskynnykseen törmänneelle osatyökykyiselle mahdollisuuden osallistua työhön.

### **4.3. Sosiaalisten yritysten valmiudet toimittajarooliin**

Sosiaalinen yritys on yritys muiden joukossa, joskin toiminnan tulosta tai vaikuttavuutta voidaan arvioida hyvinkin eri tavalla kuin pelkästään voittoa tavoittelevan tavanomaisen yrityksen tapauksessa. Kysymykseen saattaa tulla sosiaalinen tilinpito, jossa muutenkin kuin rahallisin mittarein punnitaan kannattavuutta esimerkiksi työntekijän voimaantumisen tai työvalmiuksien paranemisen kautta. Tilinpidon käyttö Suomessa on vielä vähäistä.

Sosiaalisen yrityksen taustalla saattaa olla yhdistys tai yksityinen yrittäjä, jolle osatyökykyisten palkkaaminen on taloudellisesti kannattavaa, mutta yrityksen taustalla saattaa olla myös kunta, jonka tarkoitus on olla lisäämässä sosiaalista panostusta osin myös sosiaali- ja terveydenhoitokulujen supistamistarkoituksessa. Jos sosiaalinen yritys kuuluu kuntasektoriin, eli se tulkitaan kunnan sidosyksiköksi, hankintalaki ei sitä koske, ja sille osoitetaan tilauksia pääsääntöisesti kilpailuttamatta (in-house hankinta).

EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja tehdään kunnissa keskimäärin kolme kappaletta vuodessa; toisissa enemmän, toisissa taas vähemmän. Kansallisia hankintoja tehdään noin 70 kappaletta kuntaa kohden. Koska alle 15 000 euroa maksavien pienhankintojen määrä yksittäisissä kunnissa liikkuu tuhansissa, pienyritysten mahdollisuudet saada niitä ovat tietysti hankintalain alaisia tilauksia paremmat. Toisaalta ilmoitusvelvollisuuden laajennus tuo kansalliset hankinnat pienyrittäjän ulottuville helpommin.

Hankintaviranomaisen näkökulmasta sosiaaliset yritykset ovat marginaalinen toimittajajoukko, mikäli asiaa puntaroidaan hankintamäärien ja summien kannalta. Vaikka sosiaalinen yritystoiminta on prosentuaalisesti kasvamassa, sen osallistuminen julkisiin hankintakilpailuihin ja toimituksiin on kuitenkin kokonaisuudessa vielä hyvin vähäistä, ja tulee olemaan jatkossakin. Perinteisten pk-yrittäjien tilanne tietysti on toinen.

Uutena liiketoimintamuotona, joka on liitetty julkisiin investointeihin ja rakennustöihin, on mainittu strateginen kumppanuus eli ns. PPP-malli (Public-Private-Partnership). Siinä julkinen taho varmistaakseen lakisääteiset palveluveloitteensa perustaa yleensä projektityhtiön, johon osallistuu myös yksityisiä tahoja; tavoitteena on mahdollisimman kustannus- tehokas tapa tuottaa palveluja. Sama toimintamalli voidaan ulottaa esimerkiksi puolustusvoimien palveluhankintoihin.



## 5. Kuntasektorin tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet

Valtio on viime vuosina muuttanut palvelulaitoksiaan tilaajaorganisaatioiksi, jotka ostavat palveluja yksityiseltä sektorilta. Valtio on myös yksityistänyt ja yhtiöittänyt laitoksiaan. Kuntasektorilla vastaava suuntaus on ollut hitaampaa, mutta kunnissakin kehityssuunta on palvelun tuottajasta sen järjestäjäksi. Se voidaan käytännössä toteuttaa tilaaja-tuottaja-mallissa, jossa kunta ostaa yrityksiltä palveluja itselleen tai kolmannelle osapuolelle.

Seuraavassa käydään läpi kuntasektorin tai sen perusyksikön, kunnan, tilausten tarjoamia mahdollisuuksia yritystoiminnalle tavara- ja palveluhankintojen, ja tarkemmin vielä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen kautta; lopuksi tarkastellaan rakennustoimintaan liittyviä julkisia hankintoja korjausrakentamisen kannalta.

### **Tavara- ja palveluhankinnat**

Vaikka yrittäjän on jatkossa helpompi haravoida julkisia hankintoja laajemmalta alueelta, on luontevaa, että pienyrityksen mielenkiinto kohdistuu ensiksi kotikunnan tai lähiseudun tarjoamiin mahdollisuuksiin. Esimerkiksi Lahden kokoinen kaupunki tekee asiakaspalvelujen ostoja n. 113 miljoonalla eurolla vuodessa (v. 2004), n. 70 % siitä valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymältä. Asiakaspalveluiden ostot muilta ovat kuitenkin lähes 30 %, ja niiden määrä on kasvussa.

Lahdessa hyödykkeiden hankintavolyymien arvo on 249 milj. euroa (v. 2005); hyödykehankintoja tehdään yli 10 000 toimittajalta vuodessa. Yli neljä viidesosaa näistä toimittajista tekee vuodessa alle 5 000 eurolla kauppvoja kaupungin kanssa. Vain noin 6 % toimittajista tekee vuosittain yli 20 000 eurolla hyödykekauppvoja kaupungin hankintatoimen kanssa, kuitenkin kaupungin hankintavolyymien koko arvosta tämän ryhmän osuus on lähes 95 %.

Lahti on päätenyt naapurikuntiansa kanssa alueelliseen hankintatoimeen, mikä tarkoittaa palvelujen ja tavaroiden yhteishankintakilpailutuksia ja niistä tiedottamista. Keskitäminen tuo säästöjä, mikä EU:n tavoitteiden näkökulmasta on suotavaa, ja kuntien resursoinnin kannalta järkevää.

Uudenmaan kuntasektorilla (34 kuntaa) asiakaspalvelujen kaikista ostoista yli neljännes tehdään yksityiseltä sektorilta. Välituotepalvelut ovat kunnan omaa palvelutuotantoa varten hankittuja ostoja, kuten toimisto- ja pankkipalveluja. Niistä noin 4/5 hankitaan yksityiseltä sektorilta (v. 2001).

### **Sosiaali- ja terveyspalvelut**

Hankintalaissa on liite B, joka luettelee ns. toissijaisia julkisia palveluhankintoja, joita hankintadirektiivit eivät pääsääntöisesti koske - paitsi teknisten määrittelyjen ja jälkilmoitusvelvollisuuden suhteen. EU:n CPV-koodisto määrittelee palvelut, jotka kuuluvat liitteen soveltamisalaan.

EU:n hankintadirektiivit määrittelevät sekä työvoiman ja työn välittämisen palvelut että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toissijaisiin palveluhankintoihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintamenettelystä säädetään kansallisten hankintojen mukaan edellä esitetyin täsmennyksin. Keskustelua on käyty sosiaali- ja terveyspalveluiden laajemmasta vapauttamisesta, ja esille on noussut esimerkiksi monikansallisten yritysten vaikutus kilpailuun, hintatasoon ja palveluiden laatuun - eikä aina positiivisessa mielessä.

Terveydenhuollon kokonaistuotos jakaantuu siten, että julkinen osa on noin 77 % ja yksityissektori 23 %. Vuonna 2005 kuntien ja kuntayhtymien yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat 250 miljoonaa euroa. Palvelutuotannon arvo on ollut kasvussa sekä yksityisellä että julkisella puolella. Pienemmissä kaupungeissa ja kunnissa perusterveydenhoito on pohjautunut suhteellisen hyvin toimivaan kunnalliseen järjestelyyn. Tämä onkin eräs syy, miksi yksityisten terveyspalvelujen kasvuyrityksiä on ollut kohtalaisen vähän. Yksityiset terveyspalvelut ovat olleet lähinnä julkista täydentäviä. Pienyritysten haaste on jatkossakin niiden koko, sillä suuruudesta on ilmiselvää etua kilpailtaessa terveydenhuollon julkisista hankinnoista.

Julkisista terveyspalveluhankinnoista suuntautuu vasta kymmenesosa yksityisen terveydenhuollon piiriin (yritykset ja kolmas sektori). Terveydenhuollon yksityisten ostopalveluiden ennakoidaan kuitenkin lisääntyvän.

Kuntasektorin asiakaspalveluiden ostot yksityisiltä ovat vuosina 1997-2005 olleet selvässä kasvussa, keskimääräisen kasvun ollessa 12,3 % vuodessa. Sosiaali- ja terveys-toimen palvelujen kasvu on noussut keskimäärin 13,4 %. Esimerkiksi kotipalvelujen ostot ovat lisääntyneet 9,1 %:n vuosivauhdilla ja muut vanhusten ja vammaisten palvelut 16,9 % vuodessa. Sosiaalipalvelujen ostot kunnissa ovat kasvaneet lähinnä majoituksen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Eräs markkinalähtöinen väline avohuollon ostopalveluissa on palveluseteli, jonka käyttö lisääntyy.

Vuonna 2005 kuntien sosiaalihuoltoon hankitut yksityiset asiakaspalvelut yltivät jo 990 miljoonaan euroon. Terveyspalveluihin verrattuna yksityisen toiminnan kasvu on ollut ripeämpää juuri sosiaalipalveluissa. Julkinen palvelutuotanto ei kuitenkaan ole syrjäytynyt, koska väestö on ikääntymässä ja palveluntarve lisääntyy.

Kauppa - ja teollisuusministeriön arvion mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoista jää kansallisen kynnyksarvon (50 000 euroa) alapuolelle noin 30 prosenttia. Kysymyksessä ovat tavallaan sosiaali- ja terveyspalveluiden pienhankinnat, joiden sähköinen ilmoitusmenettely on vapaaehtoista, mutta kilpailuttaminen pakollista.

## **Korjausrakentaminen**

Kansantalouden tilinpidon mukaan neljä viidesosaa kuntayhteisöjen investoinneista suuntautuu rakentamiseen. On arvioitu, että yritysten osuus kuntien rakennusinvestoinneista on tällä hetkellä kolme neljänestä. Pienyrittämisen kannalta mielen-

kiintoisen mahdollisuuden tarjoaa julkinen korjausrakentaminen, jonka tiedetään jatkossa yleistyvän.

Ympäristöministeriön korjausrakentamisen strategiassa vuosille 2007-2017 korostetaan korjausrakentamisen työvaltaisuutta suhteessa uudisrakentamiseen. Koko maassa kirkon korjausrakentamisen työvoimavolyymi vuonna 2006 nousi 100 000 henkilötyövuoteen. Strategiassa todetaan korjausmarkkinoiden kehittymättömyys. Toimijoita alalla on paljon, ne ovat pieniä ja niiden osaaminen on vaihtelevaa. Edelleen todetaan, että korjaustoimenpiteet ovat yksilöllisiä ja korjaamiseen räätälöityjä palveluja on vaikea saada. Julkisessa korjausrakentamisessa hinta on jatkossakin ratkaisevassa asemassa, mutta laatutekijöiden merkitys ja ammattimainen työn jälki korostuu entisestään.

Korjausrakentamisen kokonaisvolyymi on kahdenkymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut. Vuonna 2006 Suomessa korjaamiseen käytetty rahamäärä oli noin 7 miljardia euroa. Julkisten rakennusten osuus rakennuskannan kerrosalasta on ollut noin 11 %. Julkisten kiinteistöjen neliömäärillä korjaustarve nousee noin 800 miljoonaan euroon vuodessa. 2000-luvun alkupuolella seurakuntien investoinnit liikkuvat n. 120 miljoonassa eurossa vuodessa. Vuonna 2004 korjausrakentamisen osuus oli kirkon investoinneista noin kolmannes. Koska rakentamisen kansalliset kynnyksarvot ovat korkeat, melkoinen osa korjauksista jää hankintalain soveltamisalan alapuolelle eikä ilmoitusvelvollisuus niitä koske.

## 6. Suosituksia hankintayksiköille ja sosiaalisille yrityksille

Edellä olevissa luvuissa on käsitelty julkisten hankintojen kysyntää ja tarjontaa sekä näiden vaikutuksia sosiaalisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin. Tässä viimeisessä luvussa kuvataan erilaisia menettelytapoja, joita hankintoja tekevät julkiset tai julkisesti rahoitetut yhteisöt ja suorituksia tavaroina ja palveluina tuottavat sosiaaliset yritykset voivat soveltaa pyrkiessään omalta kannaltaan edulliseen lopputulokseen.

Sosiaalisille yrityksille on luonnollisesti tavoiteltavaa saada aikaiseksi liiketoimintaa julkisista hankinnoista joko tavaran tai palvelun tuottajana. Hankinnan kohdistuminen työelämästä syrjäytymisvaarassa olevia henkilöitä työllistävälle yritykselle voi olla erityisen hyödyllistä myös julkiselle taloudelle, sillä työllistymisellä on erilaisia positiivisia vaikutuksia, joilla on myös taloudellista arvoa. Nämä ilmeiset hyötytekijät on tunnustettu, ja monessa kunnassa ja kaupungissa onkin jo ryhdytty toimenpiteisiin sosiaalisten näkökohtien huomioimiseksi julkisissa hankinnoissa. Toisaalta kuitenkin sosiaalisten kriteereiden soveltamiseen liittyy riski erilaisista oikeudellisista näkemyksistä ja sitä kautta myös valitusprosesseista.

Sosiaalisten kriteereiden soveltamisen yleistymisen on omiaan luomaan suotuisaa kilpailuympäristöä sosiaalisille yrityksille ja muille työllistävälle yrityksille. Kuitenkin samaan aikaan on uhkana, että mikroyritykset, jollaisia lähes kaikki maan sosiaalisista yrityksistä

ovat, eivät pysty olemaan tarjoajina rajallisen kapasiteettinsa vuoksi. Näin ollen sosiaalisten yritysten on oltava kykeneviä rakentamaan yhteistyötä muiden yritysten kanssa.

Seuraavassa kuvataan pääpiirteissään niitä toimintatapoja, joita hankintayksiköillä on käytettävissään sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisessa. Tämän jälkeen kuvataan niitä yritysten käytettävissä olevia toimintamuotoja, joilla ne voivat päästä uskottavasti mukaan myös niihin kilpailutuksiin, joissa kapasiteettivaatimuksia on mahdotonta täyttää yksin toimien.

## **6.1. Hankkijoille suositeltavat menettelytavat**

Hankintatoiminnan kehittämisessä yleensä on edessä melkoinen työsarka. On tarvetta yleisesti kehittää hankintakäytäntöjä siten, että yritys kentällä oleva innovatiivisuus tulee nykyistä paremmin hyödynnettyä edistämään tuottavuuden kasvua julkisella sektorilla. Tähän yritysten innovatiivisuuteen voi hyvinkin sisältyä sellaista luovuutta, joka madaltaa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten kynnystä päästä tasavertaisesti työllistymään avoimille työmarkkinoille. Toinen keskeinen kehittämisalue on hankintapäätöksissä sovellettavien kriteeristöjen kehittäminen huomioimaan sosiaaliset ja sitä kautta yhteiskuntataloudelliset seikat tavalla, joka kestää oikeudellisen tarkastelun ja estää siten hyvän asian kaatumisen hankintapäätöksistä tehtävien valitusten vyöryyn. Molempiin haasteisiin on epäilemättä mahdollista vastata.

### **Yritysten innovatiivisuuden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa**

Vakiintuneilla tarjouspyyntökäytännöillä on ominaisuuksia, jotka vaikuttavat monin tavoin estävästi innovatiivisuuden toteutumiseen. Hankintojen sisältö ja tarjouskilpailuissa käytettävät valintakriteerit eivät käytännössä juurikaan luo mitään kannusteita osaamisen, tarjottavien suoritteiden ja toimintatapojen kehittämiseen. Myöskään hankintasopimukset eivät luo kannusteita yhteistoimintaan, kun kumppanuuden elementit puuttuvat. Sopimusjaksot ovat usein myös varsin lyhyitä, jolloin kysyntänäkymän lyhyys vaikeuttaa suunnittelua ja luo esteitä innovaatiotoiminnalle. Myös se rajoittaa luovuutta, että tarjouspyynnöt - usein ilmeisen tarpeettomasti - etukäteen rajoittavat toimittajayritysten toimintamahdollisuuksia. Monet yritykset ovat myös ymmärrettävästi kokeineet niin, että hyötyjen ja riskien jakautuminen ei ole mitenkään oikeudenmukaista. Ongelmana on usein pidetty myös avoimuuden, vuorovaikutteisuuden ja luottamuksen matalahkoa tasoa. Kunkin hankintayksikön olisikin siis aiheellista tehdä selvityksiä siitä, mitkä tarjouspyynnössä esitetyistä hankittavan tuotteen määrittelyistä todella ovat aiheellisia ja mitkä eivät.

Näin epäilemättä päästäisiin lähemmäs sitä julkisen sektorin tehokkuustasoa, joka on edellytyksenä esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tuottamiselle nykyistä pienemmällä henkilöstömäärällä, mutta millään tavalla hiostamatta alalla toimivia ihmisiä. Yrityksillä - niiden joukossa myös sosiaalisilla yrityksillä - on varmasti sitä tietämystä, joka mahdollistaa työn tehokkaamman organisoimisen. Tätä tietämystä julkisen sektorin toimijoiden olisi opittava hyödyntämään. Näin on mahdollista saada irti täysi hyöty ydintoimintoihin keskittymisestä ja näitä julkisyhteisöjen ydintoimintojen suorittamista tukevien palveluiden ulkoistamisesta.

Mitä paremmin ostajaorganisaatio siis kykenee hallitsemaan hankintatoimintansa ja mitä paremmin se osaa rakentaa erilaisia innovaatiokannusteita, sitä enemmän on mahdollista saada hyötyä markkinoiden tarjonnasta. Yritysten innovatiivisuuden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa luo myös perustaa yritysten motivaatiolle aikaisempaakin aktiivisemmän tuotekehitystyön tekemiseen. Jos ja kun tämä kehityskulku saadaan alulle, voi julkinen sektori saada hyödykseen yhä merkittävämmän tuottavuuden kasvun.

Yrityksillä olevan innovaatiopotentialin hyödyntämiseksi julkiset tahot voisivat konkreettisine toimenpiteinä kehittää kumppanuuksia yritysten kanssa ja tehdä kumppanuussopimuksia sääntelemään kehittämissyhteistyötä. Myös pitkäkestoisten puitesopimusten ja -järjestelyjen käyttäminen hankinnoissa edesauttaisi tehokkuuden ja tuottavuuden suotuisaa kehitystä julkisella sektorilla. Näiden toimenpiteiden toteuttaminen julkisella sektorilla epäilemättä edellyttää sekä asennemuutoksia että hankintaosaamisen ja varsinkin sopimusoikeudellisen osaamisen oleellista kehittämistä hankintoja tekevissä organisaatioissa.

### **Sosiaalisten kriteereiden soveltaminen julkisissa hankinnoissa**

Koska sosiaalisilla tekijöillä todistettavasti on julkistaloudellista merkitystä, ollaan useissa kunnissa ja kaupungeissa ottamassa käyttöön sosiaalisia kriteereitä julkisissa hankinnoissa. Käytännön hankintatoiminnassa tullaan näkemään mille tasolle sosiaalisten kriteereiden painoarvo kilpailutuksissa asettuu. On oletettavaa, että mitään yhtä ja yhtenäistä käytäntöä asiassa ei tule muodostumaan, vaan painoarvo tulee liikkumaan jollakin vaihteluvälillä monien eri tekijöiden vaikuttaessa painotuksen määrään. Ehkä ei ole edes mahdollista, että painoarvo vakiintuisi kiinteäksi. Jo pelkästään hankintojen erilainen luonne pakottanee painotusprosentin liikkumaan jollakin vaihteluvälillä.

Painotuksen määrittelyn perustaksi tarvitaan laskelmaa, jolla arvioidaan ja määritetään työllistymisen julkistaloudellisia vaikutuksia. Laskelmassa on tehtävä vertailu jo työssä olevien, työllistämistoimenpiteissä olevien ja vielä työllistymättä olevien henkilöiden julkiselle taloudelle aiheuttamien tuottojen ja kulujen määristä. Tuottoina laskelmassa ovat verotuotot ja niihin liittyvinä sosiaaliturvamaksutuotot, kun taas kuluina laskelmassa esitetään työllisyshoitoimenot. Säästöt sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen tuotannossa lasketaan niin ikään tuottopuolelle. Tosin niiden määrittäminen vaatii käytännössä paljon erilaista taustatietoa.

Lisäksi laskelmaan voidaan sisällyttää yhtäältä positiiviset kerroinvaikutukset ja negatiiviset vuototekijät, joskin niiden määrittäminen on varsin haasteellista. Kerroinvaikutuksia syntyy rahan liikkeessa talouden rattaissa. Kun liikkeellä olevan rahan määrä taloudessa lisääntyy, kasvaa hyöty kuluttamisen kautta helposti moninkertaiseksi. Vuotoja taas voi muodostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla, sillä työllistämiseen käytetyn panostuksen hyöty yhteiskunnalle vähenee, jos työllistymistä olisikin tapahtunut ilman erityisiä työllistämistoimia, tai työllistämistoimien kautta aikaan saatu työpaikka syrjäyttää työpaikan jossakin muualla eikä kokonaistyöllisyys siten ollenkaan parane.

Tällaisen esimerkkitapausten vertailun kautta voidaan siis saada viitteellistä tietoa sosiaalisten tekijöiden julkistaloudellisista vaikutuksista, minkä pohjalta painotusprosenttia

voisi alkaa määrittämään. Tehtävänä se on erittäin haasteellinen, mutta ei mahdoton. Jo nykyisin olemassa olevat tutkimustiedot työllistämisen julkistaloudellisesta kannattavuudesta antavat jonkinlaista pohjaa painotusprosentin määrittelemiseksi sellaiseksi, että sen oikeasuhteisuutta voi objektiivisesti pitää perusteltuna.

Koska painotusprosentin määrittäminen myös oikeudellisen tarkastelun kestäväksi on varsin haasteellista ja epäilemättä myös aikaa kuluttavaa, voidaan maininta sosiaalisista vaatimuksista sisällyttää hankintasopimuksen teknisiin eritelmiin. Tällöin niistä luonnollisesti mainitaan jo tarjouspyynnössä tai se tulee esille tarjouspyynnön liitteenä lähetettävästä luonnoksesta tarjouskilpailun voittajan kanssa tehtäväksi hankintasopimukseksi.

Sosiaalisten näkökohtien ottaminen osaksi hankintasopimuksen sopimusehtoja on itse asiassa jopa parempi menettelytapa kuin sosiaalisten kriteerien sisällyttäminen jo valintapisteytykseen. Näin siksi, että sopimusehtojen osana ne ovat voittajasta riippumattomia ja pakollisia sopimusta toteutettaessa huomioon otettavia seikkoja. Tämä on siten myös varmempi keino sosiaalisen perusteen toteutumisen varmistamiseksi, sillä sosiaalisia kriteereitä pisteytykseen sisällytettäessä esimerkiksi työllistämässä ansioitunut yritys voi kokonaistaloudellisuuden arvioinnin perusteella hyvinkin hävitä tarjouskilpailun.

Kun sosiaaliset näkökohdat ovat mainittuna hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa, rajaa tämä luonnollisesti tarjoajien määrää, sillä kaikille yrityksille ei ole mahdollista eikä aina edes järkevää ottaa tukityöllistettyjä hankinnan kohteena olevan suoritteiden tai tuotteiden tuotantoon. Tämä on omiaan johtamaan siihen, että sosiaalisilla yrityksillä mahdollisesti on jopa varsin hyvä edustus tarjouksen jättävien yritysten joukossa. Etukäteen tietoon tulleen sopimusehdon takia tarjouskilpailuun osallistumatta jättäneillä yrityksillä saattaa mahdollisesti olla pyrkimystä kyseenalaistaa ehdon laillisuus, joten etukäteen on tärkeää varmistua siitä, että ehdon sisällyttäminen sopimustekstiin täyttää kaikki laillisuuden edellytykset.

## 6.2. Sosiaalisille yrityksille suositeltavat menettelytavat

Julkiset hankinnat ovat sosiaalisille yrityksille varsin monia haasteita sisältävä mahdollisuus. Mikroyrityksille monet tarjouspyynnön kohteena olevista hankinnoista ovat liian suuria paloja haukattavaksi, vaikka ne olisivatkin lähellä kansallista kynnyksarvoa, ja tiedon saaminen kynnyksarvon alittavista hankinnoista taas ei välttämättä ole yritykselle vaivatonta, elleivät hankintayksiköt tiedota niistä muualla kuin vain sähköisen ilmoituskanavan kautta. Näin ollen monien yritysten on tarpeellista kehittää sekä toimitus- että tiedonhankintakapasiteettiaan, jotta julkisten hankintojen tarjoamia liiketoimintamahdollisuuksia päästäisiin hyödyntämään.

Toimituskapasiteetin kehittäminen yksin ja omatoimisesti tehtynä luonnollisesti rasittaa yrityksen rahoitusta, eikä se siten ole monelle yritykselle ainakaan lyhyellä aikavälillä

edes mahdollista. Näin ollen yritykselle on mahdollisuutena luoda yhteistyötä muiden yritysten kanssa. Yrityksille mahdollisina yhteistyömuotoina käsitellään jäljempänä tarkemmin yritysyrityksiä toteuttavia yritysverkostoja, konsortiorakenteita ja yhteisyrityksiä.

Kaikki nämä toimintamuodot vaativat onnistuakseen yritysten johtohenkilöiltä yhteistoimintakykyä, sekä verkostoitumis- ja kumppanuustaitoja. Suomalaisille yrityksille jopa valitettavan tyypillisenä piirteenä oleva yhteistyöhaluttomuus ja taipumus epäluottamuksen ilmapiiriin luomiseen sekä yhteistyöhön lähdetessä pyrkimys ns. rusinoiden poimimiseen pullasta ovat kaikki omiaan vahingoittamaan kaikille yhteisen hyvän saavuttamista.

Yritysten ongelmana on usein osaamisen puuttuminen tarjolle tulemisessa markkinoilla. Kysymys on yksinkertaisesti markkinointiosaamisen puutteesta. Julkisissa hankinnoissa tarvitaan jopa taitoa kehittää asiakkaan tavoitteita toteuttavia ratkaisuja ja osaamista näiden ratkaisujen saamisessa asiakkaan hyödynnettäväksi. Asiakasrajapinnassa toimimisessa onnistuminen edellyttää kahdensuuntaista tiedon ja palautteen kulkua organisaatioiden välillä ja sisällä.

Julkisina hankintoina hankittavien suoritteiden markkinoinnissa onnistuminen edellyttää siis yrityksen johtohenkilöiltä vahvaa markkinoinnin, yritystalouden ja juridiikan osaamista. Näillä osaamisalueilla on jopa täysin perustellusti korostuneen suuri merkitys yrityksen johtamisen onnistumisen edellytysten kannalta. Sosiaalialan ja teknisen alan osaamisen merkitys puolestaan korostuu operatiivisen toiminnan johtamisessa ja toteuttamisessa. Yrityksen johdon soveltumaton ammatillinen tausta muodostaa todennäköisesti esteen yrityksen kehittymiselle ja johtaa jopa liialliseen riskien välttämiseen ja aikaa myöten myös kilpailukyvyyn menettämiseen ja sitä kautta helposti jopa yrityksen vararikoon.

Seuraavassa käsiteltävistä asioista tulee hyvin esille se, miten monisäikeinen asia julkisen hankinnan kilpailutukseen osallistuminen yritykselle voi olla. Pelkästään tarjouskilpailuun osallistuminen voi sitoa huomattavan paljon resursseja, mutta jos kilpailussa menestyminen edellyttääkin yhteistyötä muiden yritysten kanssa, lisääntyy asian monimutkaisuus ja sen sisältämien kytkentöjen määrä vielä entisestään.

### **Tarjouskilpailuun osallistuminen**

Julkisen hankinnan tarjouskilpailuun osallistuminen on vaiheistettu prosessi. Se alkaa lähtökohta-analyseista ja jatkuu tavoitteiden asettamisen kautta työsuunnitteluun ja edelleen tarjouksen laatimiseen.

#### *Lähtökohta-analyysit*

Yrityksen toiminnan ja voimavarojen analysointi kuuluu kiinteänä osana yrityksen johtamiseen. Se on osa yhtä lailla strategista kuin operatiivista johtamista yritysjohtamisen molemmilla osa-alueilla eli liiketoiminnan ja henkilöstön johtamisessa. Näille kaikille johtamisen osa-alueille kuuluvia analyyseja tehdään yrityksen arvioidessa lähtökohtiaan julkisen hankinnan tarjouskilpailuun osallistumiseen.

Lähtökohta-analyysin osa-alueita ovat taloudellisten ja toiminnallisten voimavarojen arviointi. Taloudellisen analyysin peruselementtejä ovat kannattavuuden ja rahoituksellisen tilanteen tarkastelu. Toiminnallisten voimavarojen analysoinnin osa-alueita taas ovat tuotannollisen kapasiteetin ja osaamiseen liittyvien valmiuksien arviointi. Näihin kaikkiin analysointeihin liittyy erilaisten riskianalyysien tekeminen.

Sosiaalisessa yrityksessä lähtökohta-analyysi on täysin tavanomainen. Se ei siis millään tavalla poikkea muiden yritysten tekemistä vastaavista analyyyseistä. Edes yrityksen henkilöstöön kohdistuva lähtökohta-analyysi ei ole tavanomaisesta poikkeava, sillä yhtä lailla sosiaalisessa yrityksessä kuin kaikissa muissakin yrityksissä työntekijöillä on täysin samanlaisia työkykyyn liittyviä rajoitteita. Yritysten henkilöstöresurssien laadullinen taso luonnollisesti jossakin määrin vaihtelee. Laadulliselta tasoltaan paras työvoima voi hyvinkin olla juuri sosiaalisessa yrityksessä.

#### *Tavoitteiden asettaminen*

Kun yritys lähtee mukaan hankintakilpailutuksiin asettaa se liiketoimilleen erilaisia taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Taloudelliset tavoitteet liittyvät liiketoiminnan kannattavuuteen ja yrityksen rahoitukselliseen asemaan. Toiminnalliset tavoitteet puolestaan liittyvät toiminnan organisoimisen onnistumiseen ja tuotannollisten resurssien määrälliseen ja laadulliseen kehittymiseen.

Tavoitteisiin lukeutuvat myös pitemmän aikavälin strategiset tavoitteet, sillä hankintakilpailuun osallistumiseen voi liittyä myös markkinaosuus- ja kasvutavoitteita, imago-tavoitteita, riippumattomuuspyrkimyksiä tai muita yrityksen aseman muuttamiseen liittyviä tavoitteita. Nämä tavoitteet yhdessä taloudellisten ja operatiivisten toiminnallisten tavoitteiden ohella toimivat pohjana hankinnan toimittamiseen liittyvän toiminnan yksityiskohtaiselle suunnittelulle.

#### *Tehtäväsuunnittelu*

Yrityksen suunnittelutoiminnot jaotellaan yleisesti pääpiirteissään strategiseen ja operatiiviseen suunnitteluun. Sama logiikka on sovellettavissa myös julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistumiseen liittyviin suunnittelutoimintoihin. Strategisessa suunnittelussa on peruselementteinä strateginen analyysi, strateginen ajattelu ja niiden pohjalta itse strategian muodostaminen. Näillä suunnitelmilla on hankinnan sopimuskautta pitemmälle ulottuvia sisältöjä. Operatiivinen suunnittelu taas pitää sisällään hankinnan kohteena olevan suorituksen käytännön tuottamisen vaatimien toimintojen suunnittelun ja mukauttamistoimenpiteet suhteessa yrityksen muuhun liiketoimintaan.

#### *Tarjouksen laatiminen*

Tarjouspyynnön lähettäjä usein määrittelee sen, mitä kaikkea tarjoukseen sisällytetään ja miten tarjous konkreettisesti laaditaan. Tarjousta varten voi olla jopa valmis lomake, johon merkitään siinä pyydetyt tiedot. Vaikka tarjouksen voisikin laatia vapaamuotoisena, on sen käytännössä oltava tarjouspyynnön mukainen. Poikkeavuus tarjouspyynnön sisällöstä voi hyvinkin johtua jopa väärinymmärryksestä, joten tarjouksen yhdenmukaisuus tarjouspyynnön kanssa tulee aina pyrkiä varmistamaan.



Tarjous lähetetään joko yhdessä tai kahdessa eri kuussa. Yksinkertaisia suoritteita tarjottaessa lähetetään usein vain yksi kuori, kun taas teknisesti monimutkaisemmissa hankinnoissa tilaaja pyytää erikseen teknistä tarjousta ja hintatarjousta, jotka lähetetään eri kuorissa.

Jos hankinnassa sovelletaan sosiaalisia kriteereitä ja niille on annettu valinnassa tietty painotus, tulee sosiaalisen vastuun kantamisen osoittaminen osaksi tarjouksen teknistä osaa tai tarjouksen sisältämiä teknisiä kuvauksia tai mahdollisesti faktat kerrotaan tarjouksen liitteessä. Muussa tapauksessa tiedot tulevat esitettäväksi myöhemmin eli vasta hankintasopimusta tehtäessä.

Yrityksen tietoturvallisuuden kannalta on tärkeää, että kaikki liikesalaisuutena pidettävät tiedot ilmaistaan tarjouksen liitteissä eikä itse tarjousasiakirjassa. Tällöin salaisiksi asetetaan tarjouksen jättäjän toimesta vain liiteasiakirjat ja itse tarjouksen julkiseksi asiakirjaksi tulemisesta ei koidu yritykselle mitään haittaa.

#### *Seurantatoimenpiteet*

Lähetettyä tarjousta on suositeltavaa seurata jälkikäteen. Jos tarjous on lähetetty kirje-kuussa, voi sen perille saapumisesta pyrkiä varmistumaan yhteydenotolla hankintayksikköön ennen tarjousten jättöajan päättymistä. Hankintapäätöksen jälkeen julkistavat ja nähtävänä pidettävät asiakirjat taas saattavat mahdollisesti sisältää tietoa, joka voi olla hyödyksi muissa tarjouskilpailuissa.

### **Vaihtoehtoiset operaatiomuodot**

#### **Itsenäinen liiketoiminta**

Koska hankintayksiköt tekevät kooltaan hyvin erilaisia hankintoja, on osa niistä sen verran pieniä, että jopa mikro- ja pienyrityksillä voi olla riittävästi resursseja itsenäiseen tarjoajana olemiseen tarvitsematta luoda yhteistoimintaverkostoa. Luonnollisesti maantieteellisellä alueella voi olla vaikutusta siihen, minkä kokoisia hankintoja tehdään ja missä määrin. Asukasluvultaan suurten kuntien yksittäiset hankinnat ovat luonnollisesti suurempia kuin mitä ne ovat pienissä kunnissa. Näin ollen suurissa kunnissa vaaditaan yritykseltä mittavampaa toimituskapasiteettia, jotta olisi mahdollista itsenäisesti olla toimittajan roolissa.

Itsenäisesti toimittaessa on yrityksen sopimuskuvio varsin yksinkertainen verrattuna tilanteeseen, jossa yrityksellä on yhteistyötä yhden tai useamman yrityksen kanssa. Kun tavallisesti käytetään tilaajan laatimia vakiomuotoisia sopimuksia tai vakioehtoja (JYSE 94), tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta korkeintaan toimittajan omien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämisessä.

#### **Yritysten yhteistyö**

Yritykset voivat tehdä yhteistyötä varsin monella eri tavalla. Julkisten hankintojen toimittajaroolissa oltaessa yritysten yhteistyön tyypillisenä muotona on yhteistyö suoritteiden tuottamisessa ja siihen liittyvissä erilaisissa logistisissa toiminnoissa. Samoin alihankinta mutta mahdollisesti myös yhteiset investoinnit ja yhteistyö henkilöstötoiminnoissa saattavat tulla kysymykseen pyrittäessä kustannustehokkuuteen.

Varsinkin pienten sosiaalisten yritysten on aiheellista pyrkiä luomaan yhteistyötä muiden yritysten kanssa. Käyttökelpoisia toimintamuotoja ovat yritysverkostot, konsortiot ja yhteisyritykset. Kaikissa näissä yhteistyömuodoissa olisi pyrittävä yhteistyön pitkäaikaisuuteen ja jatkuvuuteen ja yhteistyö olisi nähtävä strategisena valintana pyrittäessä kohti kasvua.

#### *Yritysverkostot*

Yritysten verkostoyhteistyöllä tarkoitetaan yritysten sellaista pitkäjänteistä yhteistyötä, johon osallistuu useita yrityksiä eri rooleja toteuttavina. Verkostoyhteistyön tarkoituksena ja tavoitteena on kaikkien yhteistyöhön osallistuvien yritysten toiminnallisten ja taloudellisten etujen toteutuminen. Verkostoyhteistyön hyödyt käytännössä toteutunevat parhaiten pienehköissä, vain muutamien yritysten muodostamissa verkostoissa.

Yritysten verkostoyhteistyössä tulee aina pyrkiä pitkäjänteisyyteen ja sen motiivina tulee aina olla kilpailuedun vahvistaminen. Kaukonäköisen strategisen hyödyn luomisessa kantavina periaatteina ovat vastavuoroisuus, eri toimintojen välinen synergia ja keskinäinen riippuvuus. Tätä kautta myös sosiaaliset yritykset voivat olennaisesti parantaa kilpailukykyään julkisten hankintojen markkinoilla.

#### *Konsortiot*

Yritysten välisenä yhteistyömuotona konsortio tarkoittaa työyhteenliittymää. Se on perustettu liiketoiminnan harjoittamista varten ja sillä voi olla joko eri yritysten toimintoja tai resursseja yhdistävä tarkoitus. Työyhteenliittymä voi olla luonteeltaan pysyvä tai se voi myös olla hankeluontoiseen toimintaan liittyvänä vain väliaikainen rakenne.

Vaikka konsortioita onkin olemassa monen tyyppisiä, soveltuu julkisiin hankintoihin parhaiten sellainen konsortio, joka koordinoi, valvoo ja yhdistää konsortiojäsenten suoritteet asiakassuoritteeksi. Tällaisella konsortiolla on oltava jonkinlainen projektiorganisaatioon verrattavissa oleva rakenne. Tätä löyhempi ja pelkistetympi rakenne voi toki olla mahdollinen, mutta konsortion jäsenten välisten erimielisyyksien riski voi olla olennaisen suuri. Toisaalta tuskin on tarvetta koordinaatiokonsortiota pitemmälle menevään konsortioon, joka huolehtisi konsortiojäsenten perustoiminnoista.

Italialaisten sosiaalisten yritysten tavoin konsortiomalli voisi olla käyttökelpoinen laajalti myös suomalaisten sosiaalisten yritysten keskuudessa. Italialaisen mallin mukaisia rakenteita on tiettävästi jo kehitteillä myös Suomessa. Parhaimmillaan ne voivat olennaisesti parantaa sosiaalisten yritysten kilpailukykyä julkisista hankinnoista kilpailtaessa.

#### *Yhteisyritykset*

Yritysten yhteisten pyrkimysten toteuttamisen pisimmälle menevin muoto on yhtiömuotoisen yhteistyöorganisaation eli yhteisyrityksen perustaminen. Tyypillisesti yhteisyritys on yhtiömuodoltaan osakeyhtiö, mutta myös muut yhtiömuodot ovat mahdollisia. Yhteisyrityksen perustaminen on hyvä vaihtoehto myös sosiaalisille yrityksille pysyväisluonteisen liiketoiminnan harjoittamisessa.

Yhteisyritysten perustaminen on tervetullutta myös sosiaalisten yritysten keskuuteen.

Yhteisyrityksen tarjoamia etuja ovat riskin jakautuminen osakkaiden kesken, toimintojen yhdistymiseen liittyvä yhteistoimintaetu ja mahdollisuus jopa varsin nopeaan liiketoiminnan laajentamiseen. Näiden etujen saavuttamisen edellytyksenä tietenkin on, että yhteisyrityksen osakkailla on yhteneväiset intressit ja näiden resurssit ovat toisiaan täydentäviä.

Kun yritykset lähtevät rakentamaan yhteisyritystä mm. julkisten hankintojen markkinoilla toimimista varten, on yhtiötä perustettaessa aiheellista käyttää asiantuntija-apua. Näin siksi, että oikeudellisten suhteiden määrä ja laatu asettaa varsin suuria haasteita yhteistyössä onnistumiselle.

## Lopuksi

Teoksessa edellä on piirretty yleiskuvaa julkisten hankintojen tarjoamista liiketoimintamahdollisuuksista ja toisaalta sosiaalisten yritysten asemasta kilpailtaessa hankintojen toimittajan rooliin pääsemisestä. Lisäksi on luotu yleiskatsaus hankintoja tehtäessä sovellettaviin menettelytapoihin ja annettu suosituksia sekä hankintojen tekijöille että kilpailutuksiin osallistuville sosiaalisille yrityksille.

Yhteenvetona edellä esitetystä on, että Suomessa tehtävät julkiset hankinnat tarjoavat yrityksille runsaasti liiketoimintamahdollisuuksia. Julkisyhteisöille ne puolestaan tarjoavat yhden mahdollisen lisäkeinon pyrittäessä edistämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistymistä ja ehkäisemään heidän syrjäytymistään. Julkiset hankinnat ovatkin itse asiassa varsin luonnollinen tapa edistää yhteiskunnallisen hyvän toteutumista, sillä tavaroiden ja palveluiden tuottaminen edellyttävät työsuorituksia ihmisiltä - heidän joukossaan työllistetyiltä osatyökykyisiltä, vammaisilta ja pitkäaikaistyöttömiltä.

On toivottavaa, että julkisyhteisöt vielä nykyistäkin enemmän määrin aktivoituvat sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisessa julkisissa hankinnoissa. On myös toivottavaa, että sosiaaliset yritykset pieninä yrityksinä entistäkin enemmän aktivoituvat yhteistyöhön muiden yritysten kanssa toimintakyvyn kehittämiseksi ja tarjontakapasiteetin lisäämiseksi. Näiden kehityskulkujen toteutumisen kautta on mahdollista saada hyödyt ulottumaan laajalle niin julkisella kuin myös yksityisellä sektorilla.

## Lähteet

A report of the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. 03/02/2004.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf)

Helander, Voitto & Laaksonen, Harri (1999); Suomalainen kolmas sektori, rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. STKL ry.

Hytönen, Tomi & Lehtomäki, Liisa (2007); Valtion hankintakäsikirja 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007. Helsinki: EDITA.

Hytönen, Tomi (2005); Valtionhallinnon hankinnat 2005. Valtiovarainministeriö/ budjetti-osasto. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/valtionihallinnon\\_hankinnat\\_2005.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/valtionihallinnon_hankinnat_2005.pdf)

Julkisten hankintojen varaaminen työkeskuksille (2007); muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kansantalouden tilinpito 1995-2006. Tilastokeskus.

Kääriäinen, Kimmo & Hytönen, Maarit & Niemelä, Kati & Salonen, Kari (2004); Kirkko muutosten keskellä. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 89. Tampere.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (2007); Suomen säädöskokoelma. Helsinki: EDITA.

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007 (2007); Suomen säädöskokoelma. Helsinki: EDITA.

Lith, Pekka (2003); Julkiset hankinnat Uudellamaalla - tilastollinen tarkastelu kunta-sektorin palvelu- ja rakennushankinnoista. Tutkimuksia ja raportteja 10/2003. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith.

Lith, Pekka & Tuurna, Sami (1998); Suomalaisten tuotteiden menestyminen julkisissa hankinnoissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/1998. Helsinki: EDITA.

Lith, Pekka (2006); Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 25/2006. Elinkeino-osasto.

Martikainen, Mikko (2002); Julkisten palvelujen järjestäminen Ruotsissa. Palvelutyöntantajat.

Observations On The Relationship Between Local Authorities And The Social Economy (2004); EU. A report prepared by: The SQUARES.

Oksanen, Antero (2007); Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto.

Pekkala, Elise (2007); Hankintojen kilpailuttaminen

Pulkkinen, Mauri; Kuntien hankinnat - mahdollisuuksia ja karikoita. [http://www.paijat-hame.fi/palvelurakenneuudistus/ajankohtaista/Mauri\\_Pulkkinen\\_Hankintatoimen\\_tehtavat\\_ja\\_roolit](http://www.paijat-hame.fi/palvelurakenneuudistus/ajankohtaista/Mauri_Pulkkinen_Hankintatoimen_tehtavat_ja_roolit)

Talousvaliokunnan mietintö 26/2006.

Yliherva, Jukka; Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. SITRAn raportti nro 64 (2006)

Yrittäjyyskatsaus 2007. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu. Elinkeino-osasto.







**J**ulkiset hankinnat tarjoavat sosiaalisille yrityksille paljon liiketoimintamahdollisuuksia. Samalla julkinen talous voi saavuttaa taloudellista hyötyä työllisyysvaikutusten kautta.

Tutkija Harri Laaksonen on selvittänyt julkisten hankintojen markkinapotentiaalia ja sosiaalisten yritysten mahdollisuuksia toimia hankintojen toimittajina. Lisäksi hän on tutkinut erityisesti kuntasektorin tarjoamia liiketoimintamahdollisuuksia ja kuvannut eri hankintakäytäntöjen toiminnallisia ominaispiirteitä.

Tutkija Kari Karhu luo teoksen viimeisessä luvussa katsauksen sekä suoritusten ostajille että myyjille suositeltaviin menettelytapoihin julkisissa hankinnoissa.

