

Eetu Sillanpää

# TYÖLLISTÄMISEHDON SOVELTAMINEN KUNNAN JULKISISSA HANKINNOISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Eetu Sillanpää: Työllistämisehdon soveltaminen kunnan julkisissa hankinnoissa  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma; kunta- ja aluejohtaminen  
Huhtikuu 2020

Tässä pro gradu -tutkielmassa perehdytään työllistämisehdon soveltamiseen kuntien tekemissä julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa on markkinapohjainen ohjauskeino, jonka avulla kunta voi ohjata yrityksiä työllistämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, jotka eivät muuten välttämättä saa mahdollisuutta näyttää taitojaan työelämässä. Työllistämisehdon entistä laajamittaisemmalla hyödyntämisellä julkisissa hankinnoissa nähdään olevan paljon potentiaalia työllisyyden hoidossa. Suomessa julkisten hankintojen käyttöä työllisyyden lisäämiseksi on kuitenkin toistaiseksi kokeiltu vain vähän. Tämän tutkimuksen tarkoitus olikin löytää syitä siihen, miksi työllistämisehdon käytöstä ei ole tullut nykyistä laajamittaisempaa kuntien hankinnoissa.

Tutkimus toteutettiin laadullista tutkimusotetta käyttäen. Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu sosiaalisia innovaatioita, työllistämisehtoa, hankintaprosessia ja hankintalainsäädäntöä käsittelevästä tutkimuksesta. Tutkielmassa esitetään, että työllistämisehtoa voidaan pitää esimerkkinä sosiaalisista innovaatioista ja sitä kautta sosiaalisia innovaatioita tarkasteleva tutkimus voi auttaa ymmärtämään myös työllistämisehtoa ilmiönä. Tutkielman empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla julkisten hankintojen parissa työskenteleviä kuntien viranhaltijoita. Aineisto analysoitiin teoriasidonnaista sisällönanalyysiä hyödyntäen. Tutkielman johtopäätökset muodostettiin tutkielmassa tarkastellun teoreettisen ja empiirisen aineiston perusteella.

Tutkielman tulokset osoittavat, että työllistämisehdon käytöllä kuntien hankinnoissa on mahdollista saavuttaa erilaisia hyötyjä, mutta sen käyttöön liittyy myös paljon haasteita. Näistä haasteista nousivat myös syyt siihen miksi työllistämisehto ei ole levinnyt kunnissa nykyistä laajamittaisempaan käyttöön. Työllistämisehdon käyttöön liittyvät haasteet ovat voineet nostaa kynnyksen työllistämisehdon käyttöön kunnissa korkealle. Työllistämisehdon käytön haasteet korostuivat myös selkeästi pienissä kunnissa, joka on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että sen käyttö ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisemmaksi.

Tutkimuksessa esiin nousseet työllistämisehdon käytön haasteet ja syyt sille, miksi työllistämisehdon käyttö ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön kuntien hankinnoissa, eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että työllistämisehto ei voisi tulevaisuudessa levitä laajamittaisempaan käyttöön julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehdon käytön ongelmakohtien tunnistaminen ja niihin varautuminen voi auttaa kuntia löytämään keinoja työllistämisehdon käytön haasteisiin vastaamiseksi. Lisäksi työllistämisehdon käytön valtavirtaistuminen julkisissa hankinnoissa voi ratkaista joitain haasteita jo itsessään, ja se voi edesauttaa myös hyväksi havaittujen toimintamallien sekä käytäntöjen leviämistä.

Avainsanat: Julkiset hankinnat, työllistämisehto, sosiaaliset innovaatiot, kunnat, kuntien hankinnat, hankintaprosessi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkielman lähtökohdat .....	1
1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja keskeiset rajaukset .....	2
1.3 Tutkielman rakenne ja eteneminen .....	5
<b>2 TYÖLLISTÄMISEHTO JA SITÄ TARKASTELEVA AIKAISEMPI TUTKIMUS .....</b>	<b>7</b>
<b>3 SOSIAALISET INNOVAATIOT JA SOSIAALISTEN INNOVAATIOIDEN SUHDE TYÖLLISTÄMISEHTOON.....</b>	<b>11</b>
3.1 Sosiaalisen innovaation käsite .....	11
3.2 Taustatekijät, toimijat ja julkisen sektorin rooli sosiaalisissa innovaatioissa .....	13
3.3 Työllistämisehto sosiaalisena innovaationa.....	20
<b>4 JULKISET HANKINNAT JA TYÖLLISTÄMISEHTO .....</b>	<b>24</b>
4.1 Julkisten hankintojen lainsäädäntö .....	25
4.2 Työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa hankintalaissa .....	27
4.3 Hankintaprosessi.....	28
4.4 Työllistämisehto osana hankintaprosessia hankinnoilla työllistämisen toimintamallin mukaisesti ..	33
<b>5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....</b>	<b>36</b>
5.1 Laadullinen tutkimus .....	36
5.2 Aineiston keruun menetelmät .....	37
5.3 Aineiston analyysi teoriasidonnaista sisällönanalyysyä käyttäen.....	39
<b>6 TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTTÖÖN LIITETYT HYÖDYT JA HAASTEET KUNNISSA</b>	<b>42</b>
6.1 Työllistämisehdon käyttöön liitetyt hyödyt kunnissa .....	42
6.2 Työllistämisehdon käyttöön liitetyt haasteet .....	45
6.2.1 Haasteena hankintojen koko ja luonne .....	45
6.2.2 Haasteena kuntaorganisaation ulkoinen toimintaympäristö .....	49
6.2.3 Haasteena kuntaorganisaation sisäiseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät.....	55
<b>7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>59</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>65</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>70</b>
<b>LIITE 1. Haastattelurunko - Työllistämisehtoa käyttäneet kunnat .....</b>	<b>70</b>
<b>LIITE 2. Haastattelurunko – Kunnat, jotka eivät olleet käyttäneet työllistämisehtoa .....</b>	<b>71</b>

## **KUVIOT JA TAULUKOT**

### **Kuviot**

Kuvio 1. Toimijakenttä sosiaalisissa innovaatioissa (Nichols, Simon & Gabriel 2015, 9) 16

Kuvio 2. Julkisen hankintaprosessin vaiheet (Holma & Sammalmaa 2018, 5) 29

### **Taulukot**

Taulukko 1. Sosiaalisten innovaatioiden elinkaari (Oliveira & Breda-Vázquez 2012) 18

Taulukko 2. Hankintamenettelyt EU-hankinnoissa (Valtiovarainministeriö 2017, 138) 29

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman lähtökohdat

Tämä tutkielma tarkastelee työllistämisehdon soveltamista kuntien julkisissa hankinnoissa. Aiheessa yhdistyy kaksi ajankohtaista teemaa, julkiset hankinnat ja työllisyys. Julkisten hankintojen yhteiskunnallinen painoarvo on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Kunnat käyttävät yhä useammin varojaan ostopalveluihin sen sijaan, että tuottaisivat tarjoamansa palvelut itse. Esimerkiksi Helsinki, Espoo ja Vantaa käyttivät vuonna 2002 tavaroiden ja palveluiden hankintoihin noin 880 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 summa oli noussut jo 2,2 miljardiin. (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017, 3.) Kaiken kaikkiaan julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain noin 35 miljardia euroa. Hankintavolyymien kasvun seurauksena, julkisten hankintojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kiinnitetään yhä enenevässä määrin huomiota. Esimerkiksi tuoreessa hallitusohjelmassa julkisille hankinnoille annetaan lukuisia tavoitteita liittyen muun muassa kestävään kehitykseen, innovaatioihin, ilmastotavoitteisiin, sosiaalisiin näkökohtiin, osaamisen kehittämiseen, ympäristönäkökohtiin, sosiaaliseen työllistämiseen, ja kotimaisen ruuan asemaan. (Valtionvarainministeriö 2019.)

Työllisyydestä puhuminen ajankohtaisena aiheena tuntuu hieman hullunkuriselta, koska aihe on varmasti ollut jossain määrin ajankohtainen aina teollisesta vallankumouksesta lähtien, ehkä kauemminkin. Aihe on kuitenkin nyt Suomessa erityisen ajankohtainen, koska elämme keskellä merkittävää väestörakenteen muutosta. Eläkeikäisten osuus väestöstä kasvaa voimakkaasti samaan aikaan, kun työikäinen väestö vähenee. Tämä aiheuttaa suuren haasteen julkisen talouden kestävyydelle, sillä tulevaisuudessa nykyistä pienemmän työikäisten joukon on kannettava vastuu työelämän ulkopuolella olevien kasvavasta joukosta. Väestön vanhenemisen aiheuttamaa työvoiman vähenemistä voidaan kompensoida lisäämällä tuottavuutta, nostamalla työllisyysastetta ja pidentämällä elinikäistä työaikaa. (Parjanne 2014.) Näistä keinoista erityisesti työllisyysasteen nostaminen on ollut viime aikoina esillä julkisessa keskustelussa. Tuoreimman hallitusohjelman yksi keskeisimmistä tavoitteista on työllisyysasteen nostaminen 75 % prosenttiin ja työllisten määrän vahvistaminen 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä (Valtioneuvosto 2019).

Luonnollisesti myös ne konkreettiset keinot, joilla julkinen sektori voi vaikuttaa työllisyyteen ovat tällä hetkellä erityisen mielenkiinnon kohteena. Yhtenä tällaisena keinona voidaan nähdä työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa on markkinapohjainen ohjauskeino, jonka avulla kunta voi ohjata yrityksiä työllistämään vaikeassa työmarkkina-asetmassa olevia henkilöitä, jotka eivät muuten välttämättä saa mahdollisuutta näyttää taitojaan työelämässä. Työllistämisehto voidaan sisällyttää hankintoihin eri tavoin, joko sopimusehtona tai vertailukriteerinä. Työllistämisehdon hyödyntämisellä julkisissa hankinnoissa tavoitellaan hyvinvoinnin ja ostovoiman lisääntymistä sekä sosiaaliturvamenojen pientymistä. (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017.)

Työllistämisehdon entistä laajamittaisemmalla hyödyntämisellä julkisissa hankinnoissa nähdään olevan paljon potentiaalia työllisyyden hoidossa. Terveystieteiden tutkimuskeskus on arvioinut, että jos jokaista hankintaan käytettyä 500 000 euroa kohden olisi asetettu työllistämisehto, sen avulla olisi voitu luoda työtä noin 54 000 työttömälle työnhakijalle (THL 2019). Julkisten hankintojen avulla työllistämistä harjoitetaan monissa Euroopan maissa. Erityisesti Hollannissa kaikissa isoissa kaupungeissa työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa on valtavirtaistunut osaksi normaalia hankintaprosessia. Siellä on myös saatu lupaavia kokemuksia sen hyödyntämisestä käytännössä. Esimerkiksi Haagin kaupungissa saatiin vuosien 2008 ja 2013 välillä työllistämisehtoa hyödyntämällä luotua viidessä vuodessa yli 2700 työpaikkaa työttömille. (THL 2013.)

## **1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja keskeiset rajaukset**

Suomessa julkisten hankintojen käyttöä työllisyyden lisäämiseksi on kuitenkin toistaiseksi kokeiltu vain vähän. Siihen syyksi on esitetty tiedon ja osaamisen puutetta sekä pelkoa lainopillisista seuraamuksista, vaikka nykyinen lainsäädäntö antaakin mahdollisuuden soveltaa sosiaalisia kriteereitä hankinnoissa (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017, 3). Tämä selitys kuulostaa kuitenkin oudolta, koska nykyisessä tiiviisti verkostoituneessa yhteiskunnassa onnistuneisiin kokeiluihin liittyvän tiedon ja osaamisen voisi ainakin olettaa leviävän nopeasti. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin etsiä vastausta siihen, miksi työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa on jäänyt vähäiseksi, vaikka sillä nähdään olevan paljon potentiaalia erilaisten positiivisten vaikutusten luomisessa.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys on:

- Miksi työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa ei ole levinnyt kunnissa nykyistä laajamittaisempaan käyttöön?

Tutkimuskysymystä täydentämään ja tukemaan on valittu kaksi alatutkimuskysymystä, jotka ovat:

- Millaisia haasteita työllistämisehdon käyttämiseen kuntien hankinnoissa liittyy?
- Millaisia hyötyjä työllistämisehdon käyttämiseen kuntien hankinnoissa liittyy?

Työllistämisehdon käyttöön liittyvien haasteiden tarkastelu voidaan nähdä luontaisena lähestymistapana tutkimusongelmaan. Haasteiden tarkastelun taustalla on oletus siitä, että työllistämisehdon käyttöön voi liittyä sellaisia haasteita, jotka ovat voineet hidastaa tai estää sen leviämistä nykyistä laajamittaisempaan käyttöön. Myös työllistämisehdon käyttöön liittyvien hyötyjen tarkastelu koettiin tärkeäksi tutkimuskysymyksen kannalta. Tähän vaikutti kaksi syytä. Ensinnäkin hyötyjä tarkastelemalla haluttiin varmistua siitä, että työllistämisehdon vähäinen käyttö kunnissa ei johdu yksinkertaisesti siitä, että sitä käyttäneet kunnat eivät ole saaneet sen käytöstä hyötyjä tai sitä käyttämällä saadut hyödyt ovat jääneet vähäisiksi.

Toinen syy työllistämisehdon hyötyjen tarkasteluun nousi aikaisemmasta työllistämisehtoon liittyvästä kansainvälisestä tutkimuksesta, jossa oli havaittu, että työllistämisehtoon suhtautuvat kriittisemmin sellaiset hankintayksiköt, joissa työllistämisehtoa ei ollut käytetty ja positiivisemmin sellaiset hankintayksiköt, joissa sitä on käytetty. Sellaisissa hankintayksiköissä, jotka eivät olleet käyttäneet työllistämisehtoa, työllistämisehdon käyttämiseen liitettiin enemmän haasteita ja vähemmän hyötyjä. (Petersen & Kadefors 2016.) Tämä havainto indikoi sitä, että työllistämisehdon käyttämättömyyteen voi vaikuttaa myös hankintayksikköjen siihen liittämät ennakkoluulot ja olettamukset. Onkin mahdollista, että yksi syy kuntien työllistämisehdon käyttämättömyyteen voi nousta niistä ennakkoluuloista ja olettamuksista, joita kunnissa liitetään työllistämisehdon hyötyihin ja erityisesti niiden puutteisiin.

Tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan laadullisen tutkimuksen menetelmin teoreettista viitekehystä ja haastatteleamalla kerättyä empiiristä aineistoa hyödyntäen. Tutkimuksessa haastatellaan kuntien hankintayksiköissä työskenteleviä viranhaltijoita sekä sellaisissa kunnissa, jotka eivät olleet käyttäneet työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa, että sellaisissa kunnissa, jotka ovat sitä käyttäneet. Työllistämisehtoa käyttäneiden kuntien osalta tutkimuksessa pyritään selvittämään sitä, millaisia hyötyjä ne ovat sen käyttämisestä saaneet ja millaisia haasteita ne ovat

sitä käyttäessä kokeneet. Työllistämisehtoa käyttämättömien kuntien tarkastelun ensisijainen tarkoitus on selvittää syitä sen käyttämättömyyteen. Sen lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään sitä, millaisia haasteita ja hyötyjä niissä työllistämisehtoon liitetään. Niitä tarkasteltaessa kuitenkin huomioidaan se, että tällaisten kuntien viranhaltijoiden työllistämisehdon hyötyihin ja jossain määrin myös haasteisiin liittämät tekijät ovat luonteeltaan pikemminkin ennakkoluuloja ja oletuksia, kuin kokemuksia. Kuten aikaisemmin tässä alaluvussa kuitenkin todettiin, työllistämisehtoon liitetyt ennakkoluulot ja oletukset, voivat olla sen käyttämättömyyden taustalla ja näin ollen myös niiden tarkastelu on mielekästä.

Julkisia hankintoja tekevät valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 47). Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan työllistämisehdon soveltamista nimenomaan kuntien ja kuntayhtymien tekemissä julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksen rajatun laajuuden takia kaikkien julkisia hankintoja tekevien toimijoiden tarkastelu ei olisi ollut mahdollista. Keskittyminen kuntien ja kuntayhtymien hankintojen tarkasteluun on myös siinä mielessä perusteltua, että ne tekevät noin kaksi kolmasosaa kaikista vuosittaisista julkisin varoin tehdyistä hankinnoista (Lith 2014). Näin ollen kuntien ja kuntayhtymien tekemillä hankinnoilla voidaan katsoa olevan jo itsessään yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia.

Tutkimus on myös rajattu niin, että siinä keskitytään tarkastelemaan nimenomaan työllistämisehdon käyttöä julkisissa hankinnoissa. Rajaus työllistämisehdon tarkasteluun on tarpeellinen, koska silloin ilmiö voidaan erottaa laajemmasta julkisien hankintojen avulla työllistämisen viitekehyksestä ja julkisten hankintojen yleisten työllisyysvaikutusten tarkastelusta. Kunnat ovat oletettavasti jo pitkään pyrkineet tukemaan hankintalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa julkisilla hankinnoilla alueen yrityksiä ja paikallista elinvoimaa. Se ei ole siis ilmiönä uusi. Toisaalta voidaan myös ajatella, että melkein kaikkiin julkisiin hankintoihin liittyy ainakin jonkinlainen työllistävä vaikutus. Näin ajateltuna ilmiö kasvaa valtavan suureksi ja sen havainnointi on erittäin vaikeaa.

Tutkimuksessa huomioidaan myös se tosiasia, että vaikka hankintalainsäädännön asettamien reunaehtojen takia kaikkien julkisia hankintoja tekevien toimijoiden hankintaprosessi on hyvin samankaltainen, näiden organisaatioiden välillä on muita merkittäviä eroja, jotka voivat haitata tiedon yleistämistä. Näin ollen tutkimuksen tuottamaa tietoa työllistämisehdon soveltamisesta kuntien



julkisissa hankinnoissa ei välttämättä voida sellaisenaan laajentaa koskemaan muita työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa hyödyntäviä toimijoita.

Työllistämisehdon käyttöä on tutkittu erityisesti Suomessa, mutta myös kansainvälisesti vähän. Tutkimuksen tarkoituksena onkin tuottaa lisää tietoa ja ymmärrystä tästä vähän tutkitusta ilmiöstä. Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää erityisesti kunnissa ja kuntayhtymissä. Tutkimuksessa esiin nousevat hyödyt voivat kannustaa kuntia aikaisempaa laajamittaisempaan työllistämisehdon hyödyntämiseen työllisyyden hoidossa. Tutkimuksessa esiin nousevien haasteiden avulla on taas mahdollista tunnistaa niitä tekijöitä, jotka ovat hidastaneet työllistämisehdon soveltamisen leviämistä. Haasteiden tunnistaminen voi myös auttaa kuntia löytämään keinoja niiden ratkaisemiksi ja välttämiseksi, jolloin työllistämisehdon käyttäminen voi muuttua kunnissa sujuvammaksi. Tutkimuksessa esiin nousevia haasteita ja hyötyjä tarkastelemalla kunnissa voidaan myös mahdollisesti arvioida sitä, että onko työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa kunnan näkökulmasta ylipäättään järkevää vai kannattaako kunnan käyttää työllisyydenhoitoon varatut resurssit jollain toisella tavalla.

### **1.3 Tutkielman rakenne ja eteneminen**

Tutkielman luvut 2–4 muodostavat tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Tutkielman toisessa luvussa keskitytään tarkastelemaan sitä, mitä työllistämisehdolla tarkoitetaan ja millaista aikaisempaa tutkimusta siitä on tehty. Lisäksi tutkielman toisessa luvussa tarkastellaan työllistämisehdon nykytilaa Suomessa ja kansainvälisesti. Luvussa kaksi todetaan myös, että työllistämisehtoa on tutkittu erityisesti Suomessa, mutta myös kansainvälisesti vähän.

Sen takia tutkielman kolmannessa luvussa tutkielman teoreettista viitekehystä laajennetaan sosiaalisia innovaatioita tarkastelevalla tutkimuksella. Luku kolme alkaa sosiaalisen innovaation käsitteen tarkastelulla. Sen jälkeen siinä tarkastellaan sitä, millaiset taustatekijät ovat vaikuttaneet sosiaalisten innovaatioiden syntymiseen, millaisia toimijoita sosiaaliin innovaatioihin liittyy ja millainen rooli julkisella sektorilla on sosiaalisten innovaatioiden luomisessa. Luvun kolme lopussa tarkastellaan työllistämisehdon suhdetta sosiaaliin innovaatioihin ja esitetään, että työllistämisehtoa voidaan pitää sosiaalisena innovaationa. Sen lisäksi luvun lopussa käydään läpi sitä, mitä tämä havainto merkitsee tutkielman näkökulmasta.

Luvussa neljä tarkastellaan julkisia hankintoja, niihin liittyvää hankintalainsäädäntöä ja hankintaprosessia. Ne muodostavat julkisille hankinnoille reunaehdot, jotka vaikuttavat myös työllistämisehdon käyttöön julkisissa hankinnoissa. Neljännessä luvussa tarkastellaankin myös työllistämisehdon suhdetta julkisten hankintojen lainsäädäntöön ja hankintaprosessiin.

Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen metodologiset valinnat. Kuudennessa luvussa haastatteluaineistoa analysoidaan teoriasidonnaista sisällönanalyysia hyödyntäen ja pyritään löytämään aineistosta esiin nousevat tutkimuskysymysten kannalta keskeisimmät havainnot. Seitsemännessä luvussa tarkastellaan tutkielman tuloksia ja esitellään tutkielman johtopäätökset.

## **2 TYÖLLISTÄMISEHTO JA SITÄ TARKASTELEVA AIKAISEMPI TUTKIMUS**

Työllistämisehdolla tarkoitetaan julkisissa hankinnoissa tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen sisällytettyä erityisehtoa, joka velvoittaa sopimuskumppania työllistämään vaikeassa työmarkkina-  
asemassa olevia henkilöitä, esimerkiksi osatyökykyisiä, pitkäaikaistyöttömiä tai työuraansa vasta aloittelevia nuoria. Ehtoa voidaan hyödyntää palkkasuhdesuhteeseen työllistämisen lisäksi oppisopimustyöllistämiseen, työkokeiluun, työssäoppimiseen tai työharjoitteluun. Sen soveltamista ei ole myöskään sidottu mihinkään tiettyyn hankintaa, vaan sitä voidaan soveltaa niin palvelu-, urakka- kuin tavarahankinnoissakin. Työllistämisehto voidaan sisällyttää hankintoihin eri tavoin, joko sopimusehtona tai vertailukriteerinä. (THL 2019.) Työllistämisehdon suhdetta hankintalainsäädäntöön ja hankintaprosessiin käsitellään tutkielman luvuissa 4.2 ja 4.4.

Julkinen sektori tavoittelee työllistämisehdon hyödyntämisellä julkisissa hankinnoissa hyvinvoinnin ja ostovoiman lisääntymistä sekä sosiaaliturvamenojen pienentymistä (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017). Lisäksi työllistämisehdon käyttämisellä pyritään kannustamaan yrityksiä kantamaan yhteiskuntavastuuta. Kuntia työllistämisehdossa motivoivat samat tekijät. Sen avulla pyritään pienentämään työttömyyden kunnalle aiheuttamia kustannuksia ja lisäämään kunnan saamia verotuloja. Hankinnoilla työllistämisen vaikuttavuuden katsotaan myös olevan usein parempi kuin suoraan kuntaan työllistämisen, koska siinä työtön siirtyä avoimille työmarkkinoille. (THL 2019.)

Kunnille 2015 vuonna tehdyn kyselyn mukaan työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa oli käyttänyt heikossa työmarkkina-  
asemassa olevien työllistämiseen 21 kunnassa. Suomessa on myös ollut kaksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Euroopan sosiaalirahaston rahoittamaa työllistämisehdon pilottihanketta. Hankinnoista duunia (HANDU) yhteishanke oli kaksivuotinen hanke, joka ajoittui vuosiin 2015-2017. Hankkeeseen osallistuivat Helsingin, Espoon, Vantaan ja Oulun kaupungit. Sosiaalisia innovaatioita ja työtä julkisilla hankinnoilla (SIEPP) yhteishankkeessa ovat mukana Helsinki ja Vantaa. Hanke on kolmivuotinen ja se päättyy vuonna 2020. (THL 2019.) Julkisten hankintojen avulla työllistämistä harjoitetaan myös muissa Euroopan maissa ja osassa niistä huomattavasti laajamittaisemmin kuin Suomessa.

Euroopan valtioista erityisesti Hollanti on kunnostautunut työllistämisehdon käytössä. Siellä työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa on valtavirtaistunut osaksi normaalia hankintaprosessia kaikissa isoissa kaupungeissa. Siellä on myös saatu lupaavia kokemuksia sen hyödyntämisestä käytännössä. Esimerkiksi Haagin kaupungissa saatiin vuosien 2008 ja 2013 välillä työllistämisehtoa hyödyntämällä luotua viidessä vuodessa yli 2700 työpaikkaa työttömille. (THL 2013.) Euroopan ulkopuolella vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ihmisiä on työllistetty julkisissa hankinnoissa käytettävällä työllistämisehdolla ainakin Australiassa ja Yhdysvalloissa (Petersen & Kadefors 2016).

Työllistämisehdosta tai sen käyttämisestä julkisissa hankinnoissa ei ole aiemmin tehty tieteellistä tutkimusta Suomessa. Kesä, Kuusi ja Yli-Kojola (2017) ovat kuitenkin tehneet selvityksen hankinnoilla työllistämisen kuntataloudellisista vaikutuksista osana Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työllistämisehdon pilottihanketta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on myös julkaissut joitain aiheeseen liittyviä oppaita, kuten: *Hanki ja työllistä! - itseopiskelumateriaali julkisilla hankinnoilla työllistämiseen* (THL 2019) ja *Työtä julkisilla hankinnoilla – kansainvälisistä toimintamalleista mallia Suomeen* (THL 2013). Lisäksi aihetta sivutaan joissakin työllisyyttä ja työttömyyttä tarkastelevissa selvityksissä, kuten raportissa *Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalveluiden vastuun siirto valtiolta kunnille* (2016).

Kansainvälisesti työllistämisehdon käyttämistä julkisissa hankinnoissa on tarkasteltu jonkin verran sosiaalisia klausuuleja (social clause), kestäviä hankintoja (sustainable procurement) ja sosiaalisia hankintoja (social procurement) käsittelevässä tieteellisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Furneaux & Barraket 2014; Petersen & Kadefors 2016; Barnard 2017). Yleisellä tasolla sosiaalisia klausuuleja tarkasteleva tieteellinen kirjallisuus keskittyy kuitenkin enemmänkin tarkastelemaan erilaisia reiluun kauppaan, työehtoihin ja eettisesti kestäviin hankintoihin liittyviä teemoja (ks. esim. Cremers & AIAS 2014). Kun taas kestäviä hankintoja käsittelevä tieteellinen kirjallisuus tarkastelee todella laajasti hankintojen erilaisia ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia (Walker & Brammer 2012). Sosiaalisia hankintoja tarkasteleva tieteellinen kirjallisuus on lähtökohtaisesti aihepiireiltään lähimpänä työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa. Yleisellä tasolla sekin keskittyy kuitenkin tarkastelemaan työllistämistä laajemmin erilaisia sosiaalisia vaikutuksia, joita julkisilla hankinnoilla voidaan saavuttaa (Furneaux & Barraket 2014).

Petersen ja Kadefors (2016) ovat tarkastelleet kootusti erilaisia havaintoja, joita kansainvälisessä tieteellisessä tutkimuksessa on tehty työllistämisehdon julkisissa hankinnoissa käyttämiseen liittyen, niin hankintayksikköjen kuin julkisen sektorin hankintoihin osallistuvien yritysten osalta. Hankintayksikköjen osalta kansainvälisessä tieteellisessä tutkimuksessa on havaittu, että työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa on yhteydessä julkisen hankintatoimen ammattilaistumiseen ja keskittymiseen. Hankintayksiköiden asenteen ja suhtautumisen työllistämisehtoon havaittiin myös vaihtelevan sen mukaan, että oliko hankintayksikkö käyttänyt työllistämisehtoa vai ei. Sellaisissa hankintayksiköissä, jotka eivät olleet käyttäneet hankinnoissaan työllistämisehtoa siihen suhtauduttiin huomattavasti kriittisemmin, eikä niissä nähty sen käyttämiseen tarvetta. Ne, jotka eivät olleet käyttäneet työllistämisehtoa olivat myös enemmän huolissaan sen vaikutuksesta työvoiman ja resurssien riittävyyteen sekä hankintojen hintaan ja laatuun. Lisäksi tällaisissa hankintayksiköissä esiintyi huolta sen käytön mahdollisesti aiheuttamista lainsäädännöllistä haasteista. (Petersen & Kadefors 2016.)

Sellaisissa hankintayksiköissä, jotka olivat käyttäneet työllistämisehtoa, siihen suhtauduttiin paljon positiivisemmin. Niissä työllistämisehdon käyttämisen nähtiin olevan hyvä keino saavuttaa paikallisia ja kansainvälisiä tavoitteita sekä muita toivottuja vaikutuksia. Niissä työllistämisehdolla nähtiin olevan myös potentiaalia uudenlaisten palvelutuotannon innovaatioiden synnyttämisessä ja sen käyttämisen koettiin parantavan paikallishallinnon ja toimittajien välistä suhdetta. Tällaisissa hankintayksiköissä työllistämisehdon käyttämisen koettiin vaikuttavan myös positiivisesti yritysten asenteisiin yhteiskuntavastuun kantamista kohtaan. (Petersen & Kadefors 2016.)

Työllistämisehtoa yritysten näkökulmasta tarkastellut tutkimukset tukevat työllistämisehtoa käyttäneiden hankintayksiköiden havaintoja. Työllistämisehdon käyttämisen havaittiin vaikuttaneen joissain tapauksissa yritysten prosesseihin ja hallintoon siten, että ne alkoivat kiinnittämään huomiota yhteiskuntavastuun toteuttamiseen myös muissa toiminnoissaan. Yritykset suhtautuivat myös yhä positiivisemmin työllistämisehdon ja muiden sosiaalisten kriteerien käyttämiseen julkisissa hankinnoissa. Osa yrityksistä myös odotti niiden käytön yleistyvän tulevaisuudessa ja pyrki varautumaan siihen kehittämällä oma-ehtoisesti organisaationsa valmiuksia ja tukitoimia työllistämisehdon käyttämiseen liittyen. Joissain tutkimuksissa oli kuitenkin havaittu, että yritysten suhtautumisessa työllistämisehtoon oli sektorikohtaisia eroja ja esimerkiksi rakennusteollisuudessa asenteet työllistämisehtoa kohtaan olivat jossain määrin negatiivisempiä kuin muilla aloilla. Myös yritysten osalta tehtiin havainto siitä, että työllistämisehtoon negatiivisemmin suhtautuivat sellaiset

yrietykset, joka eivät aikaisemmin olleet osallistuneet julkiseen hankintaan, jossa sitä on käytetty. (Petersen & Kadefors 2016.)

Samankaltaisten teemojen voidaan havaita nousevan esiin myös suomalaisista työllistämisehdon pilottihankkeista johdetusta taustamateriaalista, jossa hankinnoilla työllistämisen haasteiden nähdään liittyvän erityisesti hankintojen hintaan, tarjousten määrään, sopivien työntekijöiden löytämiseen, yritysten asenteisiin ja pelkoon lainopillisista seuraamuksista. (THL 2019.) Toisaalta näistä haasteista käytetään materiaalissa myös termiä epäily ja annetaan ymmärtää, että ne nähdään haasteina lähinnä sellaisissa hankintayksiköissä, jotka eivät ole käyttäneet työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa. Materiaalia tarkasteltaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että sen tarkoituksena on selvästi motivoida kuntia kokeilemaan työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa, eikä se sitä kautta käsittele ilmiötä välttämättä täysin objektiivisesti.

Kesän, Kuusen ja Ylikojolan (2017) tekemästä työllistämisehtoa käsittelevästä selvityksestä nouseekin esiin, että työllistämisehdon käyttöön kuntien hankinnoissa liittyi muun muassa vaikutusten arviointiin, sopivien työntekijöiden löytymiseen ja hallinnon kuormitukseen liittyviä haasteita, mitkä saattoivat myös aiheuttaa muita haasteita, kuten hankintojen hinnan kohoamista tai tarjousten määrän vähenemistä. Hekin kuitenkin esittävät, että työllistämisehdon käytön hyödyt ovat suurempia kuin haasteet ja antavat ymmärtää, että monet työllistämisehdon haasteista ovat ikään kuin ”tuotekehityskustannuksia”, joista voidaan päästä eroon kehitystyötä jatkamalla.

# 3 SOSIAALISET INNOVAATIOT JA SOSIAALISTEN INNOVAATIOIDEN SUHDE TYÖLLISTÄMISEHTOON

## 3.1 Sosiaalisen innovaation käsite

Sosiaaliset innovaatiot ovat viime aikoina herättäneet yhä enenevässä määrin mielenkiintoa ja keskustelua julkisella sektorilla, kolmannella sektorilla, yritysmaailmassa, sijoittajissa ja kansainvälisessä tiedeyhteisössä (Nichols, Simon & Gabriel 2015; van der Have & Rubalcaba 2016). Sosiaalisia innovaatioita kohtaan on ladattu isoja odotuksia. Niiden avulla uskotaan muun muassa olevan mahdollista luoda parempia ratkaisuja yhä moninaisempiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja haastaa markkinoiden ja julkisen sektorin perinteiset tavat vastata sosiaalisiin tarpeisiin (Franz, Hochgerner & Howaldt 2012). Siitä huolimatta sosiaalisten innovaatioiden käsitteelle ei varsinkaan tieteellisessä kirjallisuudessa ole täysin yksiselitteistä määritelmää. Kuvaavaa onkin, että sosiaalista innovaatiota on kuvattu termiksi, josta kaikki pitävät, mutta kukaan ei oikein tiedä varmaksi, mitä sillä tarkoitetaan (Franz ym. 2012). Tässä sosiaalisen innovaation käsitettä tarkastelevassa alaluvussa ei ole tarkoitus esitellä yhtä yksiselitteistä käsitettä sosiaalisille innovaatioille, vaan siinä pyritään tarkastelemaan sitä, mitä sosiaalisen innovaation käsitteellä yleensä tarkoitetaan ja osaltaan myös sitä mitä sillä ei tarkoiteta. Tätä tarkoitusta varten alaluvussa tarkastellaan erilaisia tekijöitä, jotka yhdistävät yleisimpiä sosiaalisen innovaation määritelmiä. Lopuksi tarkastellaan myös syitä siihen, miksi sosiaalisen innovaation käsitteelle ei ole ainakaan vielä täysin yksiselitteistä käsitettä tieteellisessä kirjallisuudessa.

Sinclair ja Baglioni (2014, 471) nostavat esiin kolme näkökulmaa, jotka esiintyvät monissa sosiaalisen innovaation yleisissä määritelmissä. Nämä näkökulmat ovat sosiaalinen innovaatio sisältönä tai tuotteena, sosiaalinen innovaatio prosessina ja sosiaalinen innovaatio voimaannuttajana. Sosiaalisella innovaatiolla sisältönä tai tuotteena viitataan siihen tosiasiaan, että sosiaalisilla innovaatioilla on aina sosiaalinen orientaatio ja niillä pyritään vastaamaan ensisijaisesti ihmisten täyttämättömiin tarpeisiin, eikä tekemään voittoa. Tosin sosiaalisessa innovaatiossa voidaan myös hyödyntää liiketaloudellisia menetelmiä sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaalisen innovaation prosessi näkökulma nostaa esiin sosiaalisten innovaatioiden vaikutukset sosiaalisiin suhteisiin. Siinä erityisesti keskiöön nousee se, kuinka sosiaalisten innovaatioiden avulla on mahdollista luoda inklusiota ja osallistaa kansalaisia tai palvelunkäyttäjiä. Kolmas sosiaaliset

innovaatiot voimaannuttajana näkökulma kuvaa sitä, kuinka sosiaalisille innovaatioille ovat tyypillisiä toimenpiteet, joilla pyritään luomaan uudenlaisia suorituskykyä ja kyvykkyyttä parantavia yhteenliittymiä, kumppanuuksia ja verkostoja. (Sinclair & Baglioni 2014, 471.)

Myös Van der Have ja Rubalcaba (2016) ovat artikkelissaan tarkastelleet koostetusti eri tieteenalojen erilaisia määritelmiä sosiaalisille innovaatioille. Heidän mukaansa näistä määritelmistä on löydettävissä kaksi keskeistä käsitteellistä yhteneväisyyttä. Ensinnäkin sosiaalisten innovaatioiden nähdään käsittelevän muutosta sosiaalisissa yhteyksissä, - rakenteissa tai -systeemeissä ja toisekseen tällä muutoksella pyritään vastaamaan sosiaaliseen tarpeeseen, sosiaalisiin tavoitteeseen tai yhteiskunnallisesti merkittävään ongelmaan. Tämän havainnon perusteella, he ehdottavat, että sosiaaliset innovaatiot voitaisiin käsitteellistää uudenlaisiksi menetelmiksi, jotka luovat uudenlaista sosiaalista pääomaa.

Nichols, Simon ja Gabriel (2015, 2) esittävät, että yksinkertaisimmillaan sosiaaliset innovaatiot voidaan ymmärtää uusiksi ideoiksi, joilla pyritään vastaamaan täyttämättä jääneisiin sosiaalisiin tarpeisiin, ja jotka toimivat käytännössä. Myös Sinclair ja Baglioni (2014, 471) korostavat sitä, että sosiaalisella innovaatiolla tulee olla käytännön vaikutus. Sosiaalinen innovaatio voidaan erottaa pelkästä sosiaalisesta keksinnöstä. Keksintö voi olla uusi idea, tekniikka, kehitys tai menetelmä, kun taas innovaatio syntyy tämän keksinnön omaksumisesta, käytäntöön soveltamisesta ja vaikutuksesta. He nostavat kuitenkin esiin myös sen, että uutuuden ja innovaation käsitteiden luomasta assosiaatiosta huolimatta, sosiaalisen innovaation ei ole pakko olla täysin uusi menetelmä tai toimintatapa. Sosiaalisia innovaatioita voi syntyä tietyissä tapauksissa jo olemassa olevien toimintojen, teknologioiden tai prosessien hyödyntämisestä uudella tavalla tai uuteen asiaan. Sosiaalisiksi innovaatioksi ei kuitenkaan lasketa pelkästään olemassa olevien toimintojen, teknologioiden tai prosessien kehittämistä tai jalostamista, vaan kyseessä pitää olla uudistus, joka muuttaa perusteellisesti uudistuksen kohteena olevan sosiaalisen rakenteen tottumuksia, resursseja, valtasuhteita tai uskomuksia. (Sinclair & Baglioni 2014, 471.)

Se, että sosiaalisen innovaation käsitteelle ja teorialle ei ole vielä vakiintunut yksiselitteistä tieteellistä lähestymistapaa on seurausta monesta tekijästä. Ensinnäkin sosiaalisia innovaatioita on tieteellisessä kirjallisuudessa tutkittu verrattain vasta vähän aikaan. Toisekseen, sosiaalisia innovaatioita käsittelevää tutkimusta tehdään useilla eri tieteenaloilla ja usein nämä eri tieteenalat jäsentävät sosiaaliset innovaatiot ja siihen läheisesti liittyvät muut ilmiöt hieman eri tavoin. (van der Have &



Rubalcaba 2016.) Kolmas ja ehkä merkittävin tekijä on se, että tällä hetkellä sosiaalisissa innovaatioissa käytäntö kehittynyt paljon tieteellisen teorian edellä (Mulgan 2012; Nichols ym. 2015). Mikä ilmenee siinä, että sosiaalisten innovaatioiden ympärille on syntynyt jo nyt esimerkiksi paljon erilaisia rahastoja, toimenpideohjelmia, virastoja, kehitystukia, verkostoja ja ajatushautomoita, vaikka sitä käsittelevä tutkimus on vielä melko alkutekijöissään. Siitä syystä sosiaalisia innovaatioita on kuitenkin tässä vaiheessa ehkä luontevinta käsitellä pikemminkin uusina aiheina olemassa olevissa tieteenhaaroissa, uusina teemoina poikkitieteellisessä tutkimuksessa tai kehittyvää käytäntöä tarkastelevana analyttisenä työkaluna, kuin valmiina uutena teoriana tai tieteenalana.

Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sosiaaliset innovaatiot eivät olisi merkityksellisiä tai niiden ympärillä oleva teoria ja käsitteet eivät voisi vakiintua. Käytännön kehittyminen ennen teoriaa on yhteiskuntatieteissä melko yleinen piirre ja esimerkiksi makrotaloustieteen tutkimuksen voidaan nähdä syntyneen tällä tavalla. (Nichols ym. 2015.) Sosiaalisia innovaatioita koskevassa tutkimuksessa on myös selvästi nähtävissä merkkejä pyrkimyksestä käytännön ja teorian välisen kuilun umpeen kuromiseksi ja käsitteellisten sekä teoreettisten lähestymistapojen vakiinnuttamiseksi. (Mulgan 2012; van der Have & Rubalcaba 2016.) Näin ollen ajan kuluessa sosiaalisia innovaatioita käsittelevästä tutkimuksesta voi hyvinkin syntyä oma tieteenalansa tai koulukuntansa. Sitä ennen aiheesta tekee merkityksellisen ja ajankohtaisen sen yhä merkittävämpi esillä olo käytännössä.

### **3.2 Taustatekijät, toimijat ja julkisen sektorin rooli sosiaalisissa innovaatioissa**

Kuten edellisessä alaluvussa todettiin, sosiaalisten innovaatioiden käytäntö on kehittynyt tieteellisen teorian edellä. Näin ollen sosiaalisten innovaatioiden jäsentämiseksi on luontevaa tarkastella myös sitä, mitä sosiaalisilla innovaatioilla tarkoitetaan käytännössä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sosiaalisten innovaatioiden leviämiseen käytäntöön ja millaisia ovat toimijat sosiaalisissa innovaatioissa. Näistä myöhemmin käsiteltävistä toimijoista, julkinen sektori on tutkielman aiheen kannalta merkityksellisin ja sen takia sitä tarkastellaan tässä alaluvussa tarkemmin kuin muita toimijoita.

Sosiaaliset innovaatiot voivat ottaa useita eri muotoja käytännön tasolla. Sosiaalinen innovaatio voi olla tuote, valmistustapa, prosessi tai teknologia. Se voi kuitenkin olla myös idea, periaate, laki, sosiaalinen liike, interventio tai jokin yhdistelmä näistä, kuten monet onnistuneimmista sosiaalisista innovaatioista ovat olleet. (Buckland & Murillo, 2013.) Nichols, Simon & Gabriel (2015) nostavat

samankaltaisia asioita esiin. Heidän mukaansa sosiaaliset innovaatiot voivat olla spesifejä ideoita, toimenpiteitä, kehyksiä, malleja, järjestelmiä, palveluita, sääntöjä, säännöksiä tai uusia organisaatiomuotoja. Myös Euroopan komission (2013, 22–48) esittelemiä esimerkkejä sosiaalisista innovaatioista tarkastelemalla, voidaan havaita, että sosiaalisiksi innovaatioiksi mielletään laaja kirjo erilaisia asioita. Esiin nousee muun muassa uudenlaisia sokeiden ja kuurojen liikkumista helpottavia ratkaisuja etsivän säätiön perustaminen, digitaalisesta maailmasta syrjäytyneiden digitaalisten taitojen edistämistä harjoittava kansalaisaktivismi, uuden helpommin lähestyttävän maahanmuuttajia auttavan viraston perustaminen, uudenlaisen osallistavan kaupunkikehitysohjelman perustaminen ja uudenlaiset julkisten hankintojen avulla työllistämisen käytännöt. (Euroopan komissio 2013, 22–48.)

Tarkasteltaessa tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet sosiaalisia innovaatioiden leviämiseen käytännössä, voidaan havaita kaksi eri näkökulmaa, jotka pohjimmiltaan tarkastelevat samaa asiaa, mutta painottavat eri tekijöitä. Ensimmäinen näkökulma nostaa esiin sen, että kasvava kiinnostus sosiaalisia innovaatioita kohtaan on lähtöisin yhteiskunnan kohtaamista uudenlaisista ja yhä kompleksisimmista haasteista, joihin vastaaminen edellyttää uusia innovatiivisia lähestymistapoja. Franz, Hochgerner ja Howaldt (2012) esittävätkin, että kasvava kiinnostus sosiaalisia innovaatioita kohtaan on lähtöisin yhteiskuntien kohtaamista uusista vertaansa vailla olevista kansainvälisen, kansallisen ja paikallisen tason haasteista, joihin vastaaminen edellyttää uusia innovatiivisia työkaluja ja strategioita. Myös Buckland ja Murillo (2013, 5) näkevät sosiaaliset innovaatiot vastaustauksina nyky-yhteiskunnan kohtaamiin entistä painavampiin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöllisiin ongelmiin.

Toinen näkökulma lähestyy samaa asiaa korostaen sitä, että yhteiskunnan tavanomaiset toimintatavat ja vakiintuneet paradigmat eivät ole onnistuneet vastaamaan yhteiskunnan kohtaamiin uudenlaisiin haasteisiin. Esimerkiksi Nichols, Simon ja Gabriel (2015, 6) esittävät, että pohjimmiltaan kasvava mielenkiinto sosiaalisia innovaatioita kohtaan on lähtöisin yhteiskunnan tai ainakin jonkin sen osan alueen, epäonnistumisesta hyvinvoinnin ja vaurauden tuottamisessa tai jakamisessa. He nostavat esiin myös sen, että vaikka sosiaaliset innovaatiot voidaan nähdä yhteiskunnan keinoina vastata uudenlaisiin haasteisiin, kansainvälisiin kriiseihin ja niin sanottuihin pirullisiin ongelmiin (wicked problems), sekin näkökulma alleviivaa pohjimmiltaan sitä, että yhteiskunnan tavanomaiset toimintatavat ja vakiintuneet paradigmat eivät ole onnistuneet vastaamaan niihin. (Nicholls, Simon ja Gabriel 2015, 7.) Myös Harrison (2012) nostaa samoja teemoja esiin tarkastellessaan niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet sosiaalisia innovaatioita koskevan kasvavan kiinnostuksen taustalla. Hänen mukaansa sellaiset toisiinsa liittyvät ilmiöt kuin talouden globalisaatio, hyvinvointivaltion kriisi ja

ihmisten yksilökeskeisyyden korostuminen, ovat yhdessä luoneet uudenlaisia ongelmia, joihin vastaamiseen eivät riitä enää yhteiskunnan perinteiset toimintamallit.

Murray, Caulier-Grice ja Mulgan (2010, 15–16) lähestyvät tekijöitä sosiaalisten innovaatioiden taustalla neutraalimmasta näkökulmasta. He tunnistavat sosiaalisten innovaatioiden taustalla niin yhteiskunnan kohtaamat uudenlaiset haasteet, kuin yhteiskunnan epäonnistumisen niihin vastaamisessa. He tuovat kuitenkin esille sen, että sosiaalisten innovaatioiden taustalla voidaan nähdä myös sellaisia tekijöitä kuin teknologian kehittyminen, uuden tiedon syntyminen ja uudenlaiset sosiaaliset liikkeet. Teknologian kehittyminen on mahdollistanut tehokkaampia tapoja vastata uusiin sosiaalisiin tarpeisiin. Tiedon määrän lisääntyminen on tuonut esiin uusia tarpeita ja uusia tapoja vastata näihin tarpeisiin. Uudenlaiset sosiaaliset liikkeet voivat puolestaan tuoda uudenlaista energiaa alueelle ja luoda siten paremmat olosuhteet sosiaalisten innovaatioiden syntymiselle. (Murray, Caulier-Grice & Mulgan 2010, 15–16.)

Sosiaalisten innovaatioiden toimijakenttää käsittelevää tieteellisestä kirjallisuutta tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että siinä usein esiintyvällä käsitteellä *yhteiskunta*, ei viitata pelkästään julkiseen sektoriin, siten kuin sitä joskus puhekielessä kuulee käytettävän. Sen sijaan käsitteellä viitataan laajempaan julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin muodostamaan kokonaisuuteen. Sosiaalisten innovaatioiden taustalla oleville toimijoille onkin tyypillistä se, että ne rikkovat perinteisiä sektorirajoja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Sosiaalisissa innovaatioissa toimijoina voidaan nähdä julkinen, yksityinen ja kolmas sektori, näiden toimijoiden muodostamat erilaiset hybridiorganisaatiot ja instituutiot, sekä näistä toimijoista koostuvat erilaiset monitoimijaiset organisaatiot ja instituutiot (kuvio 1).



**Kuvio 1.** Toimijakenttä sosiaalisissa innovaatioissa (Nichols, Simon & Gabriel 2015, 9)

Sosiaalisia innovaatioita syntyy kaikilla näillä eri sektoreilla ja erityisesti näiden sektoreiden välillä tapahtuvan yhteistyön seurauksena (Nicholls, Simon & Gabriel 2015, 8–9). Nichols, Simon ja Gabriel (2015, 9–10) ovat tarkastelleet myös tyypillisimpiä hybridiorganisaatiomalleja eri sektoreiden välillä. Heidän mukaansa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö perustuu usein julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, jossa pyritään löytämään uudenlaisia keinoja tuottaa hyvinvointia julkisen sektorin ulkopuolella, mutta yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Tyypillinen yhteistyön muoto yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on puolestaan sosiaalinen yritys, jossa tarkoituksena on hyödyntää markkinatalouden toimintamalleja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamisessa. Julkisen ja kolmannen sektorin välisestä yhteistyöstä he käyttävät termiä ”varjo valtio” (shadow state). Sillä he viittaavat toimintaan, jossa valtion tukemat kolmannen sektorin toimijat täyttävät julkisen sektorin hyvinvointitehtävän, jollain sellaisella osa-alueella, jossa valtio on siinä epäonnistunut.

Murray, Caulier-Grice ja Mulgan (2010, 142–145) lisäävät kotitaloudet sosiaalisten innovaatioiden toimijakenttään. Heidän mukaansa sosiaaliset innovaatiot ovat lähtöisin sosiaalisesta taloudesta, jonka muodostaa sellainen julkisen sektorin, markkinoiden, kolmannen sektorin ja kotitalouksien toiminta, joka tähtää sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen. Samoin kuin Nicholls, Simon ja Gabriel (2015, 8–9), hekin esittävät, että sosiaalisten innovaatioiden toimijakentän rajat ovat häilyviä ja sosiaalisia innovaatioita syntyy myös usein näiden eri toimijoiden välisen yhteistyön seurauksena.

Sosiaalisten innovaatioiden taustalla olevat eri toimijat tavoittelevat sosiaalisia innovaatioita hieman eri syistä ja ne eroavat toisistaan myös toimintalogiikkansa ja määrättyjen ominaispiirteidensä osalta (Nicholls ym. 2015, 9–10). Julkinen sektori on ollut historiallisesti merkittävä toimija sosiaalisissa innovaatioissa. Yhtenä merkittävimmistä sosiaalista innovaatioista voidaan pitää hyvinvointiyhteiskunnan luomista ja siihen liittyviä sosiaalisia innovaatioita. (Murray ym. 2010, 146.) Nämä juuret näkyvät edelleen julkisen sektorin kiinnostuksessa sosiaalisia innovaatioita kohtaan. Sosiaalisten innovaatioiden avulla julkinen sektori pyrkii ylläpitämään ja kehittämään hyvinvointiyhteiskuntaa sekä jakamaan hyödykkeitä ja palveluita tasapuolisemmin, tehokkaammin ja vaikuttavammin. (Nicholls ym. 2015, 10.) Buckland ja Murillo (2013, 133) nostavat myös esiin julkisen sektorin merkittävän aseman sosiaalisissa innovaatioissa. Heidän mukaansa julkisen sektorin tehtävänä on tuottaa sosiaalisia hyödykkeitä ja luoda sosiaalisten tavoitteiden täyttämiseen tähtävää yhteistyötä muiden sosiaalisten innovaatioiden toimijoiden kanssa.

Murray, Caulier-Grice ja Mulgan (2010, 146–166) ovat tarkastelleet käytännön tekijöitä, jotka ovat keskiössä julkisen sektorin pyrkiessä vaikuttamaan sosiaalisten innovaatioiden syntymiseen. Heidän mukaansa keinoja, joilla julkisen sektorin toimijat voivat vaikuttaa sosiaalisten innovaatioiden syntymiseen ovat muun muassa sosiaalisten innovaatioiden kytkeminen osaksi strategiaa, erilaiset lainsäädännön ja sääntelyn keinot, sosiaalisten innovaatioiden tukeminen rahoituksen avulla, sijoittaminen, julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten osallistaminen päätöksentekoon, uusien verotus ja varainkeruutapojen hyödyntäminen, palveluseleiden hyödyntäminen, erilaiset kannustinjärjestelmät ja yhteistyö muiden eri sektoreiden toimijoiden kanssa.

Julkisella sektorilla on kuitenkin myös tiettyjä sen toimintalogiikasta ja määrättyistä erityispiirteistä johtuvia haasteita, jotka heikentävät sen mahdollisuuksia sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen ja niiden tukemiseen. Tällaisina tekijöinä voidaan nähdä julkisen sektorin innovaatioprosesseille ominainen keskittyminen ja jaksottaisuus. Lisäksi julkiselle sektorille on ominaista riskien ottamisen

välttämisen, joka myös osaltaan heikentää julkisen sektorin toimijoiden kykyä luoda sosiaalisia innovaatioita. (Murray ym. 2010, 146.) Bacon, Faizullah, Mulgan ja Woodcraft (2008, 14) nostavat esiin tekijöitä, jotka mielletään usein haasteiksi erityisesti paikallisen tason julkisen sektorin toimijoiden sosiaalisten innovaatioiden tuottamisessa. Tällaisia haasteita voivat olla taipumus riskien välttämiseen, epäonnistumisen pelko, kansallisen tason tiukka ohjaus, luovuutta rajoittavat tiukat tavoitteet ja poliittisessa ohjauksessa tapahtuvat muutokset, jotka voivat vaikeuttaa pitkän tähtäimen suunnittelua.

Oliveira ja Breda-Vázquez (2012) esittävät, että julkisen sektorin sosiaalisten innovaatioiden luomisen taustalla oleva prosessi voidaan kuvata elinkaarena, jossa on viisi eri vaihetta, johon kuhunkin liittyvät omat erityispiirteensä ja haasteensa (Taulukko 1).

**Taulukko 2.** Sosiaalisten innovaatioiden elinkaari (Oliveira & Breda-Vázquez 2012)

Vaihe	Kuvaus	Haasteet
<b>Piilevä</b>	Sosiaalisen tarpeen tunnistaminen, uusien ideoiden kehittäminen	Kannustimien puute
<b>Suunnittelu ja tutkinta</b>	Ideoiden käsittely ja valinta	Hyvän idean liian hätäinen hylkääminen
<b>Mobilisaatio</b>	Idean kokeileminen käytännössä, pilotointi	Idea ei toimi käytännössä, tuen, resurssien tai asianmukaisen johtamisen puute
<b>Yleistäminen</b>	Idean aikaisempaa laajamittaisempi käytäntöön soveltaminen, idean käytäntöön soveltaminen asettuu osaksi sitä hyödyntävän instituution rutiinotoimintoja	Muutosvastarinta organisaation sisällä tai sidosryhmissä
<b>Sulautuminen</b>	Sosiaalisen innovaation leviäminen muihin institutionaalisiin konteksteihin	Syvään juurtuneet vanhat toimintatavat, yhteiskunnallisen toimijakentän pirstaleisuus

Piilevässä vaiheessa sosiaalinen tarve huomataan ja siihen vastaamiseksi aletaan kehittää uusia ideoita. Tälle vaiheelle ominaisen haasteen luo kannustimien puute, joka voi johtaa siihen, että tarvetta ei huomata tai siihen vastaamista ei koeta tarpeelliseksi. Seuraavassa – suunnittelu ja tutkinta

– vaiheessa uusia ideoita käsitellään, kehitetään ja mahdollisesti hylätään. Tässä vaiheessa riskinä on liian hätäinen ideoiden torjuminen, jolloin hyvätkään ideat eivät välttämättä läpäise tätä vaihetta. Kolmatta vaihetta kutsutaan mobilisaatio vaiheeksi. Mobilisaatio vaiheessa idea viedään käytäntöön ja pilotoidaan. Se edellyttää usein uusien rakenteiden luomista tai olemassa olevien rakenteiden uudelleenjärjestelyä. Tällöin haasteeksi voi muodostua resurssien, tuen tai asianmukaisen johtamisen puute. Lisäksi tässä vaiheessa voi yksinkertaisesti käydä ilmi, että idea ei toimikaan käytännössä. Neljännessä yleistämisvaiheessa ideaa aletaan toteuttamaan käytäntöön laajemmassa mittakaavassa ja se asettuu osaksi sitä hyödyntävän instituution normaaleja rutiinitoimintoja. Tälle vaiheelle tyypillisen haasteen muodostaa muutosvastarinta. Idean käytäntöön vieminen voi kokea organisaation sisäistä ja ulkoista vastustusta, koska se aiheuttaa muutoksia vakiintuneisiin käytäntöihin. Viimeinen vaihe on sulautuminen. Tässä vaiheessa sosiaalisen innovaation hyödyntäminen valtavirtaistuu ja sitä aletaan hyödyntämään myös muilla sektoreilla ja alueilla, kuin sillä missä se alun perin otettiin käyttöön. Myös viimeisessä vaiheessa haasteeksi voivat osoittautua vanhat syvään juurtuneet toimintatavat, joiden muuttaminen voi herättää vastusta. Lisäksi viimeisessä vaiheessa ongelmaksi voi muodostua yhteiskunnan eri instituutioiden muodostaman toimijakentän pirstaloituneisuus, joka voi estää tai haitata tiedon leviämistä. (Oliveira & Breda-Vázquez 2012.)

Oliveira ja Breda- Vázquez (2012) nostavat esiin myös keinoja, joilla julkinen sektori voi vastata sille ominaisiin haasteisiin sosiaalisten innovaatioiden luomisessa. Avaintekijöiksi nousevat silloin skaalaaminen, toimijakenttä, valtasuhteet, kommunikaatio, resurssit ja se, millainen sosiaalinen innovaatio on kyseessä. Kokeilemalla sosiaalista innovaatiota ensin pienemmässä mittakaavassa, voidaan vähentää sosiaalisen innovaation epäonnistumiseen liittyviä riskejä. Monipuolinen joukko erilaisia toimijoita sosiaalisen innovaation taustalla voi puolestaan auttaa hyödyllisen informaation tuottamisessa ja luoda paremmat edellytykset sosiaaliseen innovaatioon liittyvien hyvien ajatusten ja käytäntöjen leviämiseksi. Valtasuhteiden merkitys korostuu nimenomaan julkisen sektorin sosiaalisissa innovaatioissa, koska julkisella sektorilla sosiaalisen innovaation käytäntöön vieminen edellyttää usein päätöksentekijöiden hyväksyntää. Sosiaalisia innovaatioita voidaankin tukea sosiaalisia innovaatioita kehittävien toimijoiden ja päätöksentekijöiden välistä vuoropuhelua edistävällä verkostoitumisella. (Oliveira & Breda-Vázquez 2012.)

Kommunikaatio on tärkeässä roolissa sosiaalista innovaatiota kehittävien eri toimijoiden välillä, mutta myös muiden sosiaalisen innovaation vaikutuspiiriin kuuluvien sidosryhmien välillä. Tällöin oleellista on myös kiinnittää huomiota siihen, että viestintä toteutetaan siten, että viestinnän kohteena

olevien on mahdollisimman helppo sitä ymmärtää. Käytännössä se voi tarkoittaa esimerkiksi vain ammattikielelle ominaisten ilmaisujen välttämistä. Sujuvan kommunikaation avulla voidaan ehkäistä epäilyksiä, epäluottamusta ja muita sellaisia tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa sosiaaliseen innovaatioon liittyvää vastustusta. (Oliveira & Breda-Vázquez 2012.)

Resursseilla voidaan nähdä olevan hieman kaksijakoinen merkitys sosiaalisten innovaatioiden elinkaaren aikana. Ensimmäisessä vaiheessa resurssit voivat nimittäin toimia jopa innovoinnin esteenä. Suuret resurssit voivat nimittäin kannustaa organisaatiota pitämään kiinni huonostikin toimivista palveluista tai rakenteista, kun taas vähäiset resurssit voivat pakottaa organisaation etsimään uusia keinoja velvoitteidensa täyttämiseksi. Sosiaalisten innovaatioiden elinkaaren muissa vaiheissa kuitenkin keskeiseksi nousee se, että organisaatiolla on riittävästi osaavaa työvoimaa ja tietotaitoa. Sosiaalisen innovaation elinkaaren viimeiseen vaiheeseen liittyviin haasteisiin vaikuttaa erityisen merkittävästi se, että minkälainen sosiaalinen innovaatio on luonteeltaan. Osa sosiaalisista innovaatioista voi olla tiukasti sidottuja siihen kontekstiin, jossa ne on alun perin luotu. Vastaavasti osa sosiaalisista innovaatioista voi olla hyvinkin helposti siirrettävissä muihin organisaatioihin ja eri toimialoille. (Oliveira & Breda-Vázquez, 2012.)

### **3.3 Työllistämisehto sosiaalisena innovaationa**

Tässä luvussa on tarkasteltu sosiaalisia innovaatioita. Niiden tarkastelun tarkoituksena on ollut luoda lukijalle käsitys siitä, mitä sosiaalisen innovaation käsitteellä tarkoitetaan, millaisia asioita sosiaalisina innovaatioina käytännössä pidetään, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sosiaalisten innovaatioiden taustalla ja millaisia toimijoita sosiaalisten innovaatioiden toimijakenttään liitetään. Tätä tarkastelua hyödyntäen, tässä alaluvussa esitetään, että työllistämisehdon soveltamista kuntien tekemissä julkisissa hankinnoissa voidaan pitää sosiaalisena innovaationa. Työllistämisehdon tarkastelu sosiaalisena innovaationa mahdollistaa sen, että tämän tutkielman tutkimusanalyysissä esiin nouseville havainnolle voidaan etsiä tukea ja selityksiä myös sosiaalisia innovaatioita tarkastelevasta tutkimuksesta. Sieltä esiin nousevat havainnot voivat puolestaan mahdollistaa paremman ymmärryksen luomisen tutkittavasta ilmiöstä ja auttaa tutkimuskysymyksiin vastaamisessa.

Sosiaalisen innovaation käsitteestä tehtyjä erilaisia jäsennyksiä tarkastelemalla voidaan havaita, että työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa asettuu sujuvasti osaksi niitä. Sinclair ja



Baglioni (2014, 471) tarkastelivat sosiaalisen innovaation käsitettä ja nostivat esiin kolmea näkökulmaa, jotka esiintyivät useimmissa sosiaalista innovaatiota jäsentävissä määritelmissä. Nämä näkökulmat olivat sosiaalinen innovaatio sisältönä tai tuotteena, sosiaalinen innovaatio prosessina ja sosiaalinen innovaatio voimaannuttajana. Sosiaalinen innovaatio sisältönä viittasi siihen, että sosiaalisella innovaatiolla on aina sosiaalinen orientaatio ja niillä pyritään vastaamaan ensisijaisesti ihmisten täyttämättömiin tarpeisiin, eikä tekemään voittoa. Sosiaalinen innovaatio prosessina taas viittasi sosiaalisten innovaatioiden inkluusiota ja osallisuutta edistävään ulottuvuuteen. Sosiaalisia innovaatioita voimaannuttajana tarkasteleva näkökulma nosti puolestaan esiin sen, että sosiaalisten innovaatioiden avulla pyritään usein luomaan uudenlaisia suorituskykyä ja kyvykkyyttä parantavia yhteenliittymiä, kumppanuussuhteita tai verkostoja. (Sinclair & Baglioni 2014, 471.)

Nämä kaikki kolme näkökulmaa voidaan löytää myös tarkasteltaessa työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehdon soveltamisella julkisissa hankinnoissa pyritään kannustamaan yrityksiä työllistämään heikossa työmarkkina-asemassa olevia ihmisiä ja parantamaan sitä kautta yksilön hyvinvointia, osallisuutta ja taloudellista turvaa (THL 2016). Työllistämisehdon soveltamisella julkisissa hankinnoissa on siis selkeä sosiaalinen orientaatio, sen avulla pyritään selkeästi vastaamaan ihmisten täyttämättömiin tarpeisiin ja lisäksi sen käytöllä pyritään edistämään ainakin yksilön osallisuutta. Työllistämisehdon soveltamisella julkisissa hankinnoissa pyritään saamaan myös välillisiä hyötyjä yhteiskunnalle hyvinvoinnin ja ostovoiman lisääntymisen sekä sosiaaliturvamenojen pienentymisen kautta (THL 2016). Se, että työllistämisehdon käytöllä tavoitellaan myös välillisiä taloudellisia hyötyjä, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se ei voisi olla sosiaalinen innovaatio. Sinclair ja Baglioni (2014, 471) nostivatkin esiin sen, että sosiaalisille innovaatioille on jokseenkin yleistä se, että ne hyödyntävät liiketaloudellisia menetelmiä ja markkinatalouden logiikkaa sosiaalisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Myös uudenlaiset suorituskykyä ja kyvykkyyttä parantavat yhteenliittymät, kumppanuussuhteet ja verkostot ovat läsnä työllistämisehdon soveltamisessa julkisissa hankinnoissa. Julkisten hankintojen avulla työllistämässä on jo lähtökohtaisesti kyse uudenlaisesta yhteistyöstä tilaajana toimivan julkisen sektorin organisaation ja toimittajan asemassa olevan yksityisen yrityksen välillä. Julkisten hankintojen avulla työllistämässä on kuitenkin usein mukana myös muita toimijoita, kuten kunnan työllisyyspalvelut ja TE-toimisto, jotka voivat antaa rekrytointiapua sopivien työntekijöiden löytämiseksi. Joissain tapauksissa kuntiin on palkattu myös erityinen työntekijä, joka toimii sekä työllisyys- että hankintapalvelujen yhteisessä rajapinnassa. Lisäksi varsinkin erilaisten hankkeiden ja

toimenpideohjelmien kautta julkisten hankintojen avulla työllistämässä voi olla mukana hyvin laajojakin verkostoja. Esimerkiksi tällä hetkellä meneillään olevassa Euroopan sosiaalirahaston rahoittamassa SIEPP-hankkeessa ovat mukana terveyden ja hyvinvoinninlaitos, Helsingin kaupunki ja Vantaan kaupunki. (THL 2019.)

Kuten sosiaalisten innovaatioiden käsitettä tarkastelevassa alaluvussa todettiin, sosiaalisten innovaatioiden käsitteelle ei ole täysin yksiselitteistä määritelmää. Näin ollen pelkästään sosiaalisen innovaation käsitettä tarkastelemalla ei voida välttämättä osoittaa sitä, että työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa olisi sosiaalinen innovaatio. Tukea ajatukselle siitä, että työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa voitaisiin pitää sosiaalisena innovaationa antaa kuitenkin myös sosiaaliin innovaatioiden käytännön, taustan ja toimijakentän tarkastelu. Mulgan (2012) ja Nicholls, Simon ja Gabriel (2015) toivat esiin sen, että sosiaalisissa innovaatioissa käytäntö on kehittynyt teorian edellä. Sen takia havainto siitä, että työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa pidetään myös käytännössä sosiaalisena innovaationa, on erityisen merkityksellinen. Ranskalaisen Nantesin kaupungin tekemiä julkisia hankintoja, joissa on hyödynnetty työllistämisehtoa, onkin käytetty yhtenä esimerkkinä sosiaalisista innovaatioista käytännössä (Euroopan komissio 2013, 33; Euroopan komissio 2014, 39).

Työllistämisehdon taustalla voidaan nähdä vaikuttavan samoja tekijöitä kuin sosiaalisten innovaatioiden taustalla. Sosiaalisten innovaatioiden tavoittelun taustalla nähtiin vaikuttavan erityisesti yhteiskunnan kohtaamat uudenlaiset yhä kompleksisemmat haasteet, yhteiskunnan perinteisten toimintatapojen epäonnistuminen näihin haasteisiin vastaamisessa ja tarve löytää uusia innovatiivisia lähestymistapoja näihin haasteisiin vastaamiseen (Franz ym. 2012; Nicholls ym. 2015, 7). Julkisten hankintojen avulla työllistämisen taustalla vaikuttava haaste on työttömyys. Siihen vastaaminen yhteiskunnan perinteisillä toimintamalleilla on osoittautunut haastavaksi myös Suomessa. Julkisten hankintojen avulla työllistämisen voidaankin nähdä ilmentävän yhteiskunnan pyrkimystä löytää uusia keinoja tähän haasteeseen vastaamiseen.

Sosiaalisten innovaatioiden toimijakentän tarkastelu osoitti sen, että sosiaalisten innovaatioiden taustalla voi olla toimijoita kaikilta yhteiskunnan eri osa-alueelta. (Murray ym. 2010 142–145; Nicholls ym. 2015, 8–9) Siinä mielessä pelkästään julkisten hankintojen avulla työllistämässä mukana olevien toimijoiden tarkastelu ei edesauta julkisten hankintojen avulla työllistämisen määrittelyä sosiaalisiksi innovaatioiksi. Nicholls, Simon ja Gabriel (2015, 8) nostivat kuitenkin esiin

sen, että sosiaalisissa innovaatioissa toimijakentän rajat ovat häilyviä ja sosiaalisia innovaatioita syntyy erityisesti eri toimijoiden välisen uudenlaisen yhteistyön seurauksena. Työllistämisehdon soveltamisen julkisissa hankinnoissa voidaan nähdä ilmentävän molempia. Jo lähtökohtaisesti siinä on kyse uudenlaisesta yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Nichollsin, Simonin ja Gabrielin (2015, 8–9) esiin nostamaa toimijakentän rajojen häilymistä puolestaan ilmentää se, että julkisten hankintojen avulla työllistämässä, julkinen sektori hyödyntää markkinoita yhteiskunnallisen tehtävän täyttämässä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tarkastelemalla työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa sosiaalisen innovaation käsitteen, käytännön, taustan ja toimijakentän muodostaman viitekehyksen avulla, voidaan havaita sen asettuvan sujuvasti osaksi sitä. Havainto on merkityksellinen myös tämän tutkielman kannalta. Työllistämisehdon tarkastelu sosiaalisena innovaationa auttaa laajentamaan työllistämisehdon soveltamisen viitekehystä ja mahdollistaa paremman ymmärryksen luomisen tästä vähän tutkitusta ilmiöstä. Tässä tutkielmassa sosiaalisten innovaatioiden tutkimusta hyödynnetään osana tutkimusanalyysiä ja johtopäätöksiä. Tutkimusanalyysissä haastatteluaineistosta esiin nouseville havainnoille pyritään etsimään tukea ja selityksiä myös sosiaalisia innovaatioita tarkastelleesta tutkimuksesta. Johtopäätöksissä nämä havainnot auttavat osaltaan tutkimustulosten jäsentämisessä ja tutkimuskysymyksiin vastaamisessa. Erityisesti esiin nousee Oliveiran ja Breda-Vázquezin (2012) esittelemä sosiaalisten innovaatioiden elinkaarimalli, jota käsiteltiin tutkielman taulukossa 1. Siinä esiin nousseet sosiaalisten innovaatioiden elinkaaren vaiheet ja näihin vaiheisiin liittyneet erilaiset haasteet, auttoivat laajentamaan ymmärrystä myös työllistämisehdon käyttöön liittyvistä haasteista, niiden taustoista ja keinoista

## 4 JULKISET HANKINNAT JA TYÖLLISTÄMISEHTO

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta (Määttä & Voutilainen 2017, 19). Kuntien rooli on muuttunut viimeisen 30 vuoden aikana yhä voimakkaammin palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi (Lundström 2011, 14). Tämän kehityksen seurauksena julkisten hankintojen yhteiskunnallinen painoarvo on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Kunnat käyttävät yhä useammin veroeuronsa ostopalveluihin sen sijaan, että tuottaisivat tarjoamansa palvelut itse. Esimerkiksi Helsinki, Espoo ja Vantaa käyttivät vuonna 2002 tavaroiden ja palveluiden hankintoihin noin 880 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 summa oli noussut jo 2,2 miljardiin (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017, 3). Vuonna 2013 julkisten hankintojen kokonaisarvo Euroopassa oli yli 1700 miljardia euroa ja Suomessakin noin 34 miljardia, joka vastasi noin 18 prosenttia bruttokansantuotteesta (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi, 2017, 19).

Julkisten hankintojen yhteiskunnallinen merkitys on siis sangen merkittävä. Sen takia myös niiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin on alettu kiinnittämään yhä enenevässä määrin huomiota. Erilaiset julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset ovatkin vahvasti esillä tuoreimmassa hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019). Myös yhtenä vuoden 2017 hankintalaki uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien huomioon ottamisen helpottaminen julkisissa hankinnoissa. (Eskola ym. 2017, 27.) Tässä tutkielmassa tarkasteltavan työllistämisehdon voidaan myös katsoa kuvastavan tätä kehityskulkua, jossa julkisten hankintojen yhteiskunnallisiin vaikutukset ovat yhä kasvavan mielenkiinnon kohteena.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja julkisten hankintojen hankintaprosessi muodostavat kaikille julkisille hankinnoille tietyt reunaehdot. Niistä reunaehdoista syntyy myös työllistämisehdon käytölle julkisissa hankinnoissa luonnollinen viitekehys, jota on syytä käsitellä sitä tarkastelevassa tutkimuksessa. Tässä luvussa perehdytäänkin ensin yleisellä tasolla julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön ja tarkastellaan sitä, miten hankintalainsäädäntö vaikuttaa työllistämisehdon käyttämiseen julkisissa hankinnoissa. Sen jälkeen tässä luvussa tarkastellaan koko laajempaa hankintaprosessia ja sitä, kuinka työllistämisehto asettuu osaksi sitä.

## 4.1 Julkisten hankintojen lainsäädäntö

Julkiset hankinnat ovat tarkkaan säänneltyjä sekä kansallisesti että Euroopan unionin tasolla. Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä kilpailua lisäämällä sekä avata julkisten hankintojen sisämarkkinat kaikille eurooppalaisille yrityksille (Eskola ym. 2017). Lisäksi lainsäädännön tavoitteena on edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä (valtiovarainministeriö 2017).

Suomalainen julkisten hankintojen lainsäädäntö uudistettiin vuoden 2017 alussa, jolloin voimaan tulivat uudet lait, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (1398/2016). Uudella hankintalainsäädännöllä saatettiin voimaan Euroopan unionin uudet hankintadirektiivit ja otettiin lisäksi huomioon sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että kansallisten tuomioistuinten julkisia hankintoja koskevaa oikeuskäytäntöä. (Eskola ym. 2017, 19 – 20.) Julkisten hankintojen tekemisessä on kyse myös julkisten varojen käytöstä, joten hankintoja toteutettaessa on hankintalainsäädännön ohella otettava huomioon myös muu julkisen sektorin toimintaa säätelevä lainsäädäntö, erityisesti hallintolain (434/2003) säännökset. Lisäksi hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen osalta on tunnistettava oma sääntelynsä. (Määttä & Voutilainen 2017, 13.)

Hankintalain 3 §:ssä on säädetty julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista. Näitä periaatteita ovat tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus. Julkisten hankintojen periaatteilla on, hankintalainsäädännön tavoitteiden ja asetusten ohella, keskeinen merkitys hankintalainsäädännön soveltamisessa sellaisiin kysymyksiin, joihin ei löydy vastausta suoraan hankintalaista. Avoimuusperiaate perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen koskevaan ja yleisemmin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista on kansallisesti säädetty muun muassa hallintolaissa ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Avoimuusperiaatteesta johtuvia edellytyksiä hankintamenettelylle ovat muun muassa hankintamenettelyä koskevien tietojen julkisuus, hankinnoista julkisesti ilmoittaminen, tiedottaminen tarjouskilpailun ratkaisemisesta ja hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuus. (Eskola ym. 2017, 34–37.)

Suhteellisuusperiaate edellyttää puolestaan sitä, että hankintamenettelyssä asetettavat vaatimukset tulee asettaa siten, että ne ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että tarjoajien soveltuvuusehtojen asettamisessa tulee ottaa huomioon hankinnan

arvo ja luonne. Lisäksi tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteen mukaan samanlaisia tilanteita ei saa kohdella eri tavoin, ellei erilaista kohtelua voida perustella puolueettomien syiden. Hankintamenettelyn osalta tämä tarkoittaa sitä, että ehdokkaita ja tarjoajia tulee kohdella hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa samalla tavalla. (Eskola ym. 2017, 34–37.)

Hankintalakia sovelletaan hankintayksikön tekemiin julkisiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ylittää hankintalain määritellyt kansalliset kynnsarvot. Kansalliset kynnsarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia ja ne voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapojen noudattamisvelvoitetta. Hankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n mukaisesti valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkoa sekä niiden seurakuntia ja muita viranomaisia, valtion liikelaitoksia sekä julkisoikeudellisia laitoksia tai mitä tahansa hankinnan tekijää, joka on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta hankintayksiköiltä. Kansalliset kynnsarvot ovat 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, 150 000 euroa rakennusurakoissa ja 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa. Kansalliset kynnsarvot ylittäviä, mutta EU-kynnsarvot alittavia hankintoja kutsutaan kansallisiksi hankinnoiksi. Niihin sovelletaan hankintalain kansallisia hankintoja koskevia säännöksiä. (Eskola ym. 2017, 179–184.)

Hankintalain 26 §:ssä säädetään EU-kynnsarvoista, jotka ovat 134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, 207 000 euroa muiden hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa ja 5 186 000 euroa rakennusurakoissa. EU-kynnsarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan sekä kansallisen hankintalain EU-hankintoja koskevia säännöksiä että EU:n julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä kokonaisuudessaan. EU-hankinnat ovat sen seurauksena yksityiskohtaisemmin säänneltyjä kuin kansalliset hankinnat. (Eskola ym. 2017, 186.)

Hankintalainsäädännön pääperiaatteena on se, että kaikki hankintalain piiriin kuuluvat hankinnat on kilpailutettava ja tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Hankinnan kilpailuttaminen on yksityiskohtaisesti säännelty prosessi, joka lähtökohtaisesti koostuu hankintamenettelyn valinnasta, tarjouspyynnön ja hankintailmoituksen laatimisesta, tarjousten

käsittelystä, hankintapäätöksestä, mahdollisesta muutoksenhausta ja sopimuksen laatimisesta. Kansallisissa hankinnoissa voidaan käyttää joko hankintalaissa kuvattuja EU-hankintojen hankintamenettelyjä tai vuoden 2007 hankintalain kansallisia menettelyjä. EU-hankinnoissa avoin ja rajoitettu hankintamenettely ovat ensisijaisia. Muita hankintamenettelyjä voidaan käyttää vain, jos niiden käyttöedellytykset täyttyvät. (Valtiovarainministeriö 2017.) Kokonaistaloudellisesti edullisin voi olla tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen valinnassa on huomioitava se, että käytettävien vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen ja mahdollistettava tarjousten puolueeton vertailu. (Eskola ym. 2017, 488.)

Hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, jotka keskittyvät määrittämään erityisesti sitä millä tavoin kilpailuttamisprosessi on vietävä läpi. Näin ollen hankintalaki kattaa vain osan laajemmasta hallintaprosessista. Hankintalainsäädäntö ei myöskään ota siihen kantaa, että tulisiko kunnan tai muun viranomaisen tuottaa tarvitsemansa palvelu itse vai hankkia oman organisaationsa ulkopuolelta. (Pekkala, Huikko, Pohjonen & Ukkola 2017, 20.) Tarkemmin hankintaprosessin eri vaiheita tarkastelleen tutkielman luvussa 4.3.

## **4.2 Työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa hankintalaissa**

Hankintalaki kannustaa ja mahdollistaa hankintayksikköä huomioimaan ympäristönäkökohdat ja sosiaaliset näkökohdat julkisissa hankinnoissa (Määttä & Voutilainen 2017, 76–77). Tutkielman kiinnostuksen kohteena oleva työllistämisehto on yksi keino, joilla hankintayksiköt voivat ottaa sosiaalisia näkökohtia julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehto voidaan sisällyttää tarjouspyyntöön tai hankintasopimukseen erityisehtona hankintalain 98 §:n mukaisesti. Erityisehdoista on ilmoitettava hankintailmoituksessa, neuvottelukutsussa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Lain perustelujen mukaan erityisehtojen on oltava riittävän täsmällisiä ja yksiselitteisiä, jotta sopimuksen osapuolilla olisi yhteneväinen käsitys niistä. Erityisehdot eivät myöskään saa olla suoraan tai epäsuorasti syrjiviä ja niiden on liityttävä hankintasopimuksen kohteeseen. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että erityisehdot voivat koskea hankintasopimuksen toteuttamista, mutta niillä ei voida asettaa vaatimuksia tarjoajayrityksen yleisiin toimintatapoihin liittyen. Hankintayksikkö ei siis voikaan vaatia sitä, että yritys noudattaisi tiettyä työhönottopolitiikkaa myös siinä osassa toimintaansa, joka ei liity itse tehtävään hankintaan. (Eskola ym. 2017, 385–386.)

Toisaalta hankintayksikön on kuitenkin mahdollista helpottaa toimittajan mahdollisuuksia työllistämisehdon täyttämiseen, määrittelemällä työllistämisehto sellaiseksi, että toimittaja voi halutessaan täyttää työllistämisehdon työllistämällä työttömän mihin tahansa muuhunkin tehtävään yrityksessä (Valtiovarainministeriö 2017, 288.) Näin ollen työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa ei automaattisesti tarkoita sitä, että työllistettävä henkilö työllistetään juuri hankintaan liittyviin tehtäviin. Työllistämisehdon syrjimättömyysperiaate vaikuttaa työllistämisehdon käytäntöön soveltamiseen siten, että hankintayksikkö ei voi edellyttää toimittajaa työllistämään työttömiä paikallisesti tai kansallisesti (Eskola ym. 2017, 386). Tällöin työllistämisehdon täyttämiseksi riittää myös se, että hankinnan toimittaja työllistää työttömän henkilön jollain toisella paikkakunnalla tai toisessa maassa.

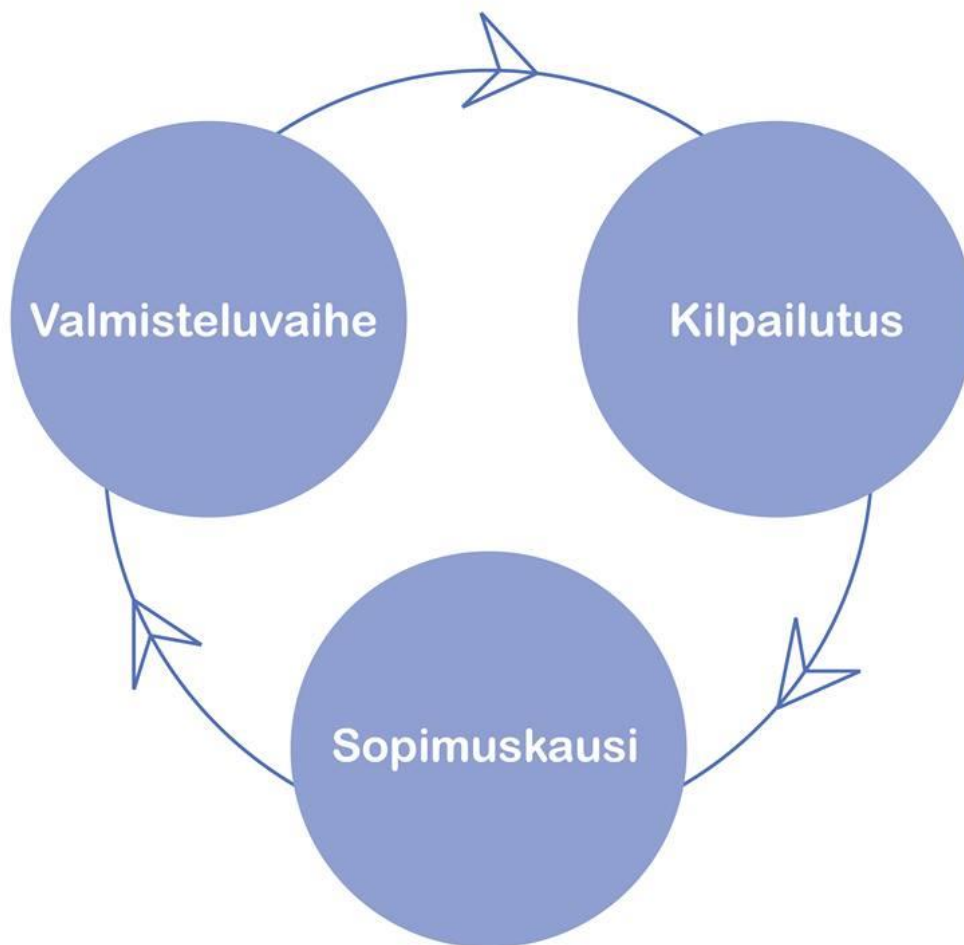
Työllistämisehtoa voidaan käyttää sitovana sopimusehtona tai vertailuperusteena. Sopimusehtona työllistämisehto on ehdoton vaatimus, jota valitun palveluntuottajan on noudatettava sopimuskauden aikana. Vertailuperusteena tarjouspyyntöön kirjatulla työllistämisehdolla tarjoajalle annetaan lisäpisteitä, jos hän sitoutuu sopimuskauden aikaiseen työllistämiseen esitetyn vertailukriteerin mukaisesti. Tällöin tarjouskilpailuun voivat osallistua myös sellaiset tarjoajat, jotka eivät pysty työllistämisehtoon sitoutumaan. Työllistämisehtoa voidaan hyödyntää myös puitesopimuksissa asettamalla ostoraja, jonka ylityttyä työllistämisehto astuu voimaan. (THL 2019.) Hankintasopimuksen mukaisen työllistämisehdon noudattamatta jättäminen on lähtökohtaisesti sopimusrikkomus, johon hankintayksikkö voi soveltaa sopimuksen mukaisia sanktiomekanismeja (Eskola ym. 2017, 385.)

### **4.3 Hankintaprosessi**

Hankintaprosessi on kompleksinen kokonaisuus, jonka kulkuun ja ajalliseen keston vaikuttavat erityisesti hankinnan arvo, hankinnan kohteen ominaisuudet, valittu hankintamenettely ja hankintayksikön valmiudet reagoida prosessissa tapahtuviin odottamattomiin muutoksiin. Hankinnassa onnistumisen kannalta oleellista on se, että hankintayksikkö kykenee hahmottamaan hankintaprosessin kokonaisuutena ja osaa ottaa huomioon prosessin loppuvaiheeseen liittyvät tekijät huomioon jo prosessin käynnistyessä. (Lundström 2011, 35–36.) Hankintaprosessista voidaan erottaa



kolme päävaihetta, jotka ovat valmisteluvaihe, kilpailutus ja sopimuskausi (kuvio 2).



**Kuvio 2.** Julkisen hankintaprosessin vaiheet (Holma & Sammalmaa 2018, 5)

Hankintaprosessia pelkistettäessä kolmeen päävaiheeseen, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että kuhunkin päävaiheeseen liittyy myös erilaisia alavaiheita ja esimerkiksi Lundström (2011, 37–40) tarkastelee hankintaprosessia 15 erillisen vaiheen kautta.

Valmisteluvaiheella tarkoitetaan hankintaprosessin kilpailutusta edeltävää vaihetta tai mikäli hankinta on kilpailutettu jo aiemmin, valmisteluvaihe voi myös ajoittua voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Hankinnan valmisteluvaiheella on suuri merkitys hankinnan onnistumisen kannalta. Julkisen sektorin hankinnoissa valmisteluvaiheen merkitystä erikseen korostaa se, että hankintalaki rajoittaa hankintaa ja sitä koskevien sopimusehtojen olennaista muuttamista hankintamenettelyn alettua. Valmisteluvaiheessa korostuu hankinnan suunnittelu. Valmisteluvaiheen

aikaisia keskeisiä tekijöitä, joihin hankintayksikön tulee kiinnittää huomiota, ovat muun muassa hankintatarpeen kartoittaminen, hankintakohteen määrittely, ostettavalta tavaralta, palvelulta tai urakalta vaadittavat ominaisuudet, ehdokkaiden ja tarjoajin taloudellinen ja rahoituksellinen tilanne sekä hankinnan teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Valmisteluvaiheessa on syytä myös määrittää hankinnan kannalta olennaiset sopimusehdot ja valita hankinnan kannalta tarkoituksenmukainen hankintamenettely. Käytettäessä avointa- tai rajattua hankintamenettelyä, valmisteluvaiheen merkitys korostuu entisestään, koska ne eivät mahdollista neuvotteluja tarjoajien kanssa enää tarjouskilpailun aikana. Nykyinen hankintalainsäädäntö mahdollistaa sen, että hankintayksikkö voi vielä valmisteluvaiheessa tehdä hyvin vapaasti markkinakartoitusta, kunhan sitä tehtäessä noudatetaan tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta, avoimuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta, eikä se johda kilpailun vääristymiseen. (Holma & Sammalmaa 2018, 12–15.)

Kilpailuttamisvaihe on hankintalainsäädännössä tarkimmin säännelty hankintaprosessin vaihe. Se alkaa hankintailmoituksen julkaisemisella ja päättyy kilpailutuksen voittaneen tarjoajan ja tarjousten valintaan. Kilpailuttamisvaihe tulee tehdä kutakin hankintamenettelyä koskevien hankintalaissa määriteltyjen sääntöjen perusteella. (Holma & Sammalmaa 2018, 15–16.) EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa käytettävä hankintamenettely riippuu hankinnan arvosta, kohteesta, luonteesta, monimutkaisuudesta, kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteesta, käytettävissä olevasta ajasta, neuvottelutarpeesta, markkinoilla toimivien toimittajien lukumäärästä ja hankintayksikön asiantuntemuksesta. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa avoin ja rajoitettu hankintamenettely ovat ensisijaisia. Muita hankintamenettelyjä voidaan käyttää vain, jos niiden käyttöedellytykset täyttyvät. EU-hankinnoissa käytettävissä olevat hankintamenettelyt ja niiden pääpiirteet on kuvattu taulukossa 2.

**Taulukko 2.** *Hankintamenettelyt EU-hankinnoissa (Valtiovarainministeriö 2017, 138)*

Hankintamenettely	Kuvaus
<b>Avoin menettely</b>	Yksivaiheinen, selkeä, käynnistetään hankintailmoituksella, ei neuvottelumahdollisuutta, sopii perushankintoihin.
<b>Rajoitettu menettely</b>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella, ei neuvottelumahdollisuutta, sopii hankintoihin, joissa on tarve rajoittaa osallistujien määrää ja rajaamiseen löytyy selkeitä perusteita, yleensä pitkäkestoinen tavara- tai palveluhankinta.

<b>Neuvottelumenettely</b>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella, neuvottelumahdollisuus, edellyttää aina laissa määriteltyjen neuvottelumenettelyn edellytysten täyttymistä, ei saa neuvotella pakollisista eli vähimmäisvaatimuksista eikä vertailuperusteista. Tarkoituksena on mukauttaa tarjoukset vastaamaan hankintayksikön vaatimuksia. Lopullisten tarjousten jälkeen ei neuvotella.
<b>Kilpailullinen neuvottelumenettely</b>	Kaksivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella, neuvottelumahdollisuus, edellyttää aina laissa määriteltyjen neuvottelumenettelyn edellytysten täyttymistä, saa neuvotella kaikista hankintaan liittyvistä näkökohdista. Tarkoituksena on löytää hankintayksikölle soveltuva ratkaisumalli, joka parhaiten täyttää sen tarpeet. Lopullisten tarjousten saavuttua parhaan tarjoajan kanssa voidaan tarjouksesta neuvotella tietyin edellytyksin.
<b>Innovaatiokumppanuus</b>	Monivaiheinen, käynnistetään hankintailmoituksella, tarkoitettu innovatiivisen eli sellaisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankintaan, joita ei ole markkinoilla. Menettelynä on neuvottelumenettely. Valitaan yksi tai useampi tarjoaja toteuttamaan tutkimus- ja kehittämistoimintoja peräkkäisissä vaiheissa, joista kunkin jälkeen kumppanuus voidaan päättää. Kehitystyön tulokset voidaan hankkia kumppanilta ilman tarjouskilpailua tietyin edellytyksin.
<b>Suorahankinta</b>	Yksivaiheinen, ei hankintailmoitusta, neuvottelumahdollisuus yhden tai useamman toimittajan kanssa. Edellyttää aina laissa määriteltyjen suorahankinnan edellytysten täyttymistä. Vapaaehtoinen suorahankintailmoitus.
<b>Suunnittelukilpailu</b>	Menettely, jonka tarkoituksena on hankkia suunnitelma, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla ja jossa voidaan antaa palkintoja.
<b>Puitejärjestely</b>	Yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välinen sopimus, jossa sovitaan joko kaikista hankintaan sovellettavista ehdoista tai osa ehdoista jätetään auki. Käynnistetään yleensä avoimella, rajoitetulla tai neuvottelumenettelyllä, mutta muitakin saa käyttää.
<b>Dynaaminen hankintajärjestelmä</b>	Täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille, eli tuotteille. Avoin kaikille DPS:n ehdot täyttävillä tarjoajilla sen keston ajan.

<b>Sähköinen huutokauppa</b>	Sähköisesti alenevin hinnoin tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevin uusien arvojen toteutettava huutokauppamenettely sen jälkeen, kun hankintayksikön valitseman hankintamenettelyn perusteella tarjoajat on arvioitu ja tarjoukset käsitelty. Ei sovi rakennusurakkaan tai henkisten suoritusten hankintaan.
------------------------------	---

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi käyttää joko taulukossa 2 kuvattuja EU-hankintojen hankintamenettelyjä tai vuoden 2007 hankintalain kansallisia hankintamenettelyjä. Toisin kuin EU-hankinnoissa, kansallisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi itse määrittää käyttämänsä hankintamenettelyn. Hankintamenettelyn valinnassa on kuitenkin myös kansallisessa hankinnassa syytä ottaa huomioon ainakin hankinnan arvo ja luonne. (Valtiovarainministeriö 2017, 80–81.) Kilpailuttamisvaiheessa hankintayksikön tärkeimmät tehtävät liittyvät hankintalainsäädännön noudattamiseen ja valitun hankintamenettelyn mukaisten vaiheiden oikeaoppiseen läpikäymiseen. Siitä käytetäänkin joskus määritelmää, jossa se kuvataan hallintotekniseksi ja juridiseksi osaksi osto-operaatiota (Lundström 2011, 32).

Sopimuskauden voidaan katsoa alkavan sen jälkeen, kun kilpailutuksen voittaja on valittu. Sopimuskauden kulku ja sen aikana noudatettavat säännöt määräytyvät hankintailmoituksen, tarjouspyynnön ja sen liitteiden, hankintasopimuksen ehtojen ja voittaneen tarjoajan tarjouksen perusteella, jotka sitovat sekä hankintayksikköä että toimittajaa. Sopimuskaudella hankintayksikön ja valitun toimittajan välistä suhdetta määrittävätkin lähtökohtaisesti yleiset sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet. Myös hankintalaki asettaa tiettyjä reunaehtoja hankintayksikön ja toimittajan väliselle sopimuskauden aikaiselle yhteistyölle. Hankintalaki määrittääkin, että hankintayksikön ja toimittajan välisen sopimussuhde syntyy vasta silloin kun osapuolet solmivat kirjallisen hankintasopimuksen. Käyttöoikeussopimuksissa, EU-kynnysarvot ylittävissä ja tietyissä muissa hankintalaissa määritetyissä erityisissä palveluhankinnoissa, on myös noudatettava 14 päivän odotusaikaa ennen kuin hankintasopimus voidaan tehdä. Lisäksi hankintalaki kieltää hankintasopimuksen olennaisen muuttamisen sopimuskauden aikana ilman, että järjestetään uusi kilpailutus. (Holma & Sammalmaa 15–17.) Hankintayksikön tehtäviä sopimuskauden aikana ovat sopimuksen täytäntöönpano ja valvonta. Sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä ovat muun muassa sopimusrekisterin ylläpito, sopimusten arkistointi ja sopimusmuutosten hallinta. Sopimuksen valvontaan liittyviä tehtäviä voivat puolestaan olla sopimuksen toteutumisen valvonta, laadun valvonta, mahdollisiin virhetilanteisiin ja puutteisiin puuttuminen sekä raportointi. (Valtiovarainministeriö 2017, 207–225.)

Kilpailuttamisvaiheen merkitys on perinteisesti korostunut muiden hankintaprosessin vaiheiden kustannuksella julkisten hankintojen tarkastelussa. Kilpailuttamisvaiheeseen keskittymisen takia hankintaprosessin syklinen luonne jää usein liian vähälle huomiolle. Hankintaprosessissa on kuitenkin pohjimmiltaan kyse sopimuskumppanuuteen tähtäävästä toiminnasta, jonka merkittävimmät rajaukset ja päätökset tehdään jo hankinnan valmisteluvaiheessa. Hankinnoissa onnistumisen kannalta yhtä lailla keskeisenä voidaan pitää myös sopimuskauden aikaista valmistautumista uuteen hankintakerrokseen, jossa hankintayksikkö kerää järjestelmällisesti valmiuksia sekä kartuttaa osaamistaan uutta sopimuskautta silmällä pitäen. (Lundström 2011, 196–197.)

#### **4.4 Työllistämisehto osana hankintaprosessia hankinnoilla työllistämisen toimintamallin mukaisesti**

Työllistämisehdolla tarkoitetaan julkisissa hankinnoissa tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen sisällytettyä erityisehtoa, joka velvoittaa sopimuskumppania työllistämään vaikeassa työmarkkina- asemassa olevia henkilöitä, esimerkiksi osatyökykyisiä, pitkäaikaistyöttömiä tai työuraansa vasta aloittelevia nuoria. Ehtoa voidaan hyödyntää palkkasuhdesuhteeseen työllistämisen lisäksi oppisopimustyöllistämiseen, työkokeiluun, työssäoppimiseen tai työharjoitteluun. Sen soveltamista ei ole myöskään sidottu mihinkään tiettyyn hankintaa, vaan sitä voidaan soveltaa niin palvelu-, urakka- kuin tavarahankinnoissakin. (THL 2019.) Julkinen sektori tavoittelee työllistämisehdon hyödyntämisellä julkisissa hankinnoissa hyvinvoinnin ja ostovoiman lisääntymistä sekä sosiaaliturvamenojen pienentymistä (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017). Lisäksi työllistämisehdon käyttämisellä pyritään kannustamaan yrityksiä kantamaan yhteiskuntavastuuta. Kuntia työllistämisehdossa motivoivat samat tekijät. Sen avulla pyritään pienentämään työttömyyden kunnalle aiheuttamia kustannuksia ja lisäämään kunnan saamia verotuloja. Hankinnoilla työllistämisen vaikuttavuuden katsotaan myös olevan usein parempi kuin suoraan kuntaan työllistämisen, koska siinä työtön siirtyy avoimille työmarkkinoille. (THL 2019.)

Hankinnoilla työllistämisen toimintamalli on kehitetty hankinnoista duunia (Handu) - yhteishankkeessa, jossa työllistämisehtoa pilotoitiin Helsingin, Vantaan, Espoon ja Oulun hankinnoissa vuosina 2015-2017. Toimintamallin voidaan nähdä kuvaavan ideaalimallia siitä, kuinka työllistämisehto asettuu osaksi kuntien normaalia hankintaprosessia. Työllistämisehdon toimintamallin mukaisesti hankintojen valmisteluvaiheessa työllistämisehdon näkökulmasta keskiöön nousee hankintojen kartoitus ja ennakoiva markkinointivuoropuhelu. Hankintojen

kartoituksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, mihin tuleviin hankintoihin työllistämisehto soveltuu ja millaisia työllistämistä koskevia tarpeita ja tavoitteita kunnalla on. Ennakoivalla markkinavuoropuhelulla pyritään viestinnän ja vuoropuhelun keinoin käymään läpi hankinnan tavoitteita ja työllistämisehdon soveltamisen mahdollisuuksia markkinatoimijoiden kanssa. Valmisteluvaiheessa korostuukin yhteistyö kunnan hankintayksikön ja kunnan työvoimapaalveluiden välillä sekä kunnan vuorovaikutus markkinoilla olevien toimijoiden kanssa. (THL 2019.)

Hankinnoilla työllistämisen toimintamallin näkökulmasta kilpailuttamisvaiheessa huomio kiinnittyy erityisesti tarjouspyynnön laadintaan ja julkaisuun. Työllistämisehto voidaan kirjata osaksi tarjouspyyntöä sitovana sopimusehtona tai vertailuperusteena. Sitä voidaan käyttää myös puitesopimuksissa siten, että tietyn ostorajan ylittyttyä työllistämisehto astuu voimaan. Myös työllistämisehdon kohdentaminen nousee keskiöön tarjouspyynnön laatimisessa. Jotta työllistämisehto on riittävän selkeä tarjoajille, tarjouspyynnössä on hyvä käydä ilmi työsuhteen laatu, työllistettävien määrä tai prosenttiosuus hankinnan kokonaisarvosta, työllistettävä kohderyhmä, aikajana työllistämisen toteutukseen ja työsopimuksen pituuteen, työllistämisen prosessin kulku, työllisyyspalveluiden rooli, palveluntuottajan vastuut ja työllistämisehdon seurantatavat sopimuskauden aikana. Hankintayksikkö voi myös määritellä työllistämisehdolle tietyn rahallisen arvon, mutta jättää ehdon toteuttamistavan valinnan tarjoajille. Tarjouspyyntöön on varmuuden vuoksi hyvä myös kirjata työllistämisehdon täyttämättä jättämisestä koituva sanktio. (THL 2019.)

Hankinnoilla työllistämisen toimintamallin mukaan työllistämisehtoa käyttävän kunnan tehtävät eivät suinkaan lopu hankintasopimuksen solmimiseen, vaan kunnalla on useita tehtäviä vielä sopimuskauden aikana. Sopimuskauden aikaisia kunnan tehtäviä voivat olla neuvonta, työllistettävän rekrytointi, sopimuksen seuranta ja raportointi sekä arviointi. Kunnat voivat tarjota toimittajalle sopimuskauden aikana neuvontaa muun muassa työllistämisehdon toteuttamiseen, työntekijöiden löytämiseen ja taloudellisiin tukimahdollisuuksiin liittyen. Hankintasopimuksen toteuttajaksi valitun toimittajan on mahdollista saada myös apua työllistämisehdon mukaiseen rekrytointiin työvoimapaalveluita tarjoavilta palveluilta, kuten TE-toimistoilta, kunnan työllisyyspalveluilta ja rekrytointiyrityksiltä. Toimittaja voi käyttää rekrytoinnissa myös omia kanaviaan. Toimittajan täytyy kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että rekrytoitava henkilö täyttää hankintasopimuksessa mainitut sosiaaliset kriteerit. Hankintaprosessiin liittyvä seuranta on työllistämisehdon käyttämisen näkökulmasta oleellista ja edellytys hyvälle tuloksille. Lisäksi se on välttämätöntä myös mahdollisten

sanktioiden määräämiseksi. Seuranta voidaan toteuttaa esimerkiksi osana normaalia sopimusraportointia, vuosittaisella kyselyllä tai tarpeen vaatiessa säännöllisinä tapaamisina palveluntoimittajan ja tilaajan välillä. Hankintayksikön on syytä kiinnittää huomiota sopimuksen seurannan vastuiden ja riittävien resurssien määrittämiseen. Tulosten systemaattinen seuranta auttaa toiminnan kehittämisessä. Arvioinnin menetelmiä on hyvä pohtia jo hankinnan valmisteluvaiheessa. Sen kohteena voi olla koko hankinnoilla työllistämisen prosessi ja sen eri osa-alueet. Arvioinnin kannalta tarpeellista tietoa voi itsearvioinnin lisäksi saada hankintaan osallistuneilta työvoimapalveluilta, työnantajilta ja työllistyneiltä itseltään. (THL 2019).

Hankinnoilla työllistämisen toimintamallia tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kyse on ideaalimallista. Hankinnoilla työllistämisen toimintamalli ei välttämättä anna todellista kuvaa siitä, miten työllistämisehtoa on kunnissa käytetty julkisissa hankinnoissa ja millaisia haasteita sen kytkemisessä osaksi kompleksista kuntien hankintaprosessia on. Sen avulla on kuitenkin mahdollista tarkastella sitä, millaisia erilaisia asioita työllistämisehdon näkökulmasta nousee esiin kussakin hankintaprosessin vaiheessa. Lisäksi se auttaa osaltaan ymmärtämään sitä, että kuinka työllistämisehto voidaan ainakin optimaalisessa tilanteessa ja toimintaympäristössä kytkeä sujuvasti osaksi kuntien normaalia hankintaprosessia.

# 5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

## 5.1 Laadullinen tutkimus

Tämä tutkimus toteutettiin laadullista tutkimusotetta käyttäen. Laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, jossa aineisto hankitaan todellisista tilanteista. Laadullisen tutkimuksen voidaan katsoa sisältävän monia erilaisia tutkimuslajeja, joita kuitenkin yhdistävät tietyt laadulliselle tutkimukselle ominaiset piirteet. Tällaisia omaispiirteitä ovat muun muassa tarkoituksenmukaisesti valittu kohdejoukko, ihmisten suosiminen tiedonlähteenä ja joustava tutkimusote, jonka myötä tutkimus muokkautuu tutkimuksen edetessä. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara & Sinivuori 2009.)

Oikean tutkimusmenetelmän valinta on tutkimuksen onnistumisen kannalta keskeistä (Eriksson & Kovalainen 2008). Tämä tutkimus päädyttiin tekemään kvalitatiivisena tutkimuksena sen takia, että työllistämisehdon käyttöä julkisissa hankinnoissa on tutkittu aikaisemmin todella vähän. Määrällisiä tutkimusmenetelmiä käyttämällä olisi ollut mahdollista saavuttaa määrällisesti suurempi ja sitä kautta mahdollisesti kattavampi otanta, mutta tällöin kysymysten asettelun merkitys olisi korostunut. Silloin haasteeksi olisi voinut muodostua oikeanlaisten kysymysten muodostaminen ilmiöstä, jota ei ole ainakaan sen suomalaisessa viitekehyksessä tutkittu juuri lainkaan. Kysymyksen asettelun merkitystä ei luonnollisesti pidä aliarvioida myöskään laadullisessa tutkimuksessa. Laadullinen tutkimus antaa kuitenkin hieman laajemmat aineistoon tulkintaan liittyvät mahdollisuudet ja sen katsottiin sen takia sopivan paremmin tähän tutkimukseen.

Kiviniemi (2007) nostaa esiin sen, että laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei yleensä ole tiedossa olevan teorian testaaminen vaan ilmiön käsitteellistäminen. Tutkimus pyrkii silloin vuorovaikutuksessa aineiston ja teoreettisten näkökulmien kanssa muodostamaan tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä uutta teoriaa (Kiviniemi 2007, 74–80). Työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa on ilmiönä niin vähän tutkittu, että sen lähestyminen valmiin teorian kautta olisi ollut haastavaa. Laadullisen tutkimuksen valintaa ohjasikin osaltaan myös ajatus siitä, että vielä tässä vaiheessa ilmiön käsitteellistäminen ja uuden teorian luominen on luontevampi keino lähestyä huonosti tunnettua ilmiötä.



Hirsjärven ja kumppaneiden (2009, 137–138) mukaan tutkimuksen tarkoitusta luonnehditaan yleensä neljän piirteen perusteella. Tutkimus voi olla kartoittava, kuvaileva, selittävä tai ennustava. Kartoittava ote etsii uusia näkökulmia, löytää uusia ilmiöitä, selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä ja kehittää hypoteeseja. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus kartoittaa työllistämisehdon soveltamista julkisissa hankinnoissa ilmiönä ja kehittää hypoteesi siitä, että minkä takia kyseinen ilmiö ei ole Suomessa levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön. Tutkimuskysymyksiin vastaamisessa hyödynnetään sekä tutkimuksen teoreettista viitekehystä, että tutkimuksen empiiristä osiota, joiden kautta pyritään muodostamaan aihepiiristä mahdollisimman kokonaisvaltainen käsitys.

Tutkimustulosten tarkastelussa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota Hirsjärven ja kumppaneiden (2009, 161) esiin nostamaan havaintoon siitä, että kvalitatiivista tutkimusotetta hyödynnettäessä ei voida koskaan olla täysin objektiivisia. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan tietotaito ja yleinen tieto kietoutuvatkin tiiviisti yhteen ja näin ollen tulokseksi saadaan vain tiettyyn paikkaan ja aikaan sidottuja tuloksia (Hirsjärvi ym. 2009, 161). Tämän tutkimuksen tarkoitus ei olekaan tuottaa yleistettävää tietoa, vaan laadulliselle tutkimukselle ominaisesti luoda kattava ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä. Laadulliselle tutkimukselle ominaisiin luotettavuuteen ja edustavuuteen liittyviin haasteisiin tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan tekemällä tutkimusprosessista mahdollisimman avoin ja läpinäkyvä. Tutkimuksen hypoteesien tarkastelu määrällisen tutkimuksen menetelmin voisi tarjota tulevaisuudessa mielenkiintoisia jatkotutkimus mahdollisuuksia.

## **5.2 Aineiston keruun menetelmät**

Laadullisessa tutkimuksessa suositaan ihmisiä tiedon hankkimisen instrumentteina ja korostetaan metodeja, joissa tutkittavien ajatukset ja näkökulmat pääsevät esille. Tällaisia metodeja ovat muun muassa teemahaastattelut, ryhmähaastattelut ja osallistuva havainnointi. (Hirsjärvi ym. 2009, 160.) Tämän tutkielman empiirinen aineisto on kerätty viidellä haastattelulla, joissa haastateltiin työllistämisen ja hankintojen parissa työskenteleviä kunnallisia viranhaltijoita viidestä eri kunnasta. Haastattelut toteutettiin 2020 vuoden helmi- ja maaliskuun aikana. Haastatteluiden tarkoituksena oli selvittää työllistämisehdon käyttämisen nykytilaa, sillä tavoiteltuja hyötyjä ja sen käyttöön liittyviä haasteita kunnissa. Haastattelujen saaminen osoittautui oletettua vaikeammaksi, koska monissa sellaisissa kunnissa, jotka eivät olleet vielä käyttäneet työllistämisehtoa, aihe koettiin niin vieraaksi, että he eivät halunneet osallistua haastatteluun. Osa haastatelluista viranhaltijoista löydettiin

Kuntaliiton ja työllistämisehdon pilottihankkeisiin osallistuneen valtionyhtiö Motivan työntekijöiden avustuksella.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna. Puolistrukturoitu haastattelu on strukturoitua haastattelua vapaamuotoisempi, mutta avointa haastattelua strukturoidumpi haastattelumenetelmä. Puolistrukturoitu haastattelu muodostuu haastattelijan tekemistä kysymyksistä, joihin haastateltava voi vapaamuotoisesti vastata. Haastattelijalla voi poiketa kysymysten järjestyksestä ja tarpeen mukaan jopa lisätä uusia kysymyksiä aiheen selventämiseksi. Teemahaastattelua voidaan pitää myös yhtenä esimerkkinä puolistrukturoidusta haastattelusta. Teemahaastattelussa haastattelu ei kuitenkaan etene tarkkojen, yksityiskohtaisten, valmiiksi muotoiltujen kysymysten kautta vaan väljemmin kohdentuen tiettyihin ennalta suunniteltuihin teemoihin. (Hirsjärvi & Hurme, 2011.) Tätä tutkimusta varten tehdyissä tutkimushaastatteluissa oli sekä teemahaastatteluille, että puolistrukturoidulle haastatteluille ominaisia piirteitä. Haastattelulle oli etukäteen mietitty tietyt teemat, joihin haastattelussa esitetyt etukäteen valmistellut tarkemmat kysymykset liittyivät. Haastattelujen teemat pysyivät samoina kaikissa haastatteluissa, mutta etukäteen valmisteltujen tarkempien kysymysten osalta käytettiin kahta eri haastattelurunkoa. Tähän ratkaisuun päädyttiin sen takia, että tutkimuksessa haastateltiin sekä sellaisten kuntien viranhaltijoita, joissa työllistämisehtoa oli käytetty, että sellaisten kuntien viranhaltijoita, joissa sitä ei ollut käytetty.

Haastatteluihin valittiin työllistämisen ja hankintojen parissa kunnissa työskenteleviä henkilöitä. Haastateltavat henkilöt työskentelivät muun muassa hankintapäällikön, hankinta- ja sopimusasiantuntijan, työllisyyskoordinaattorin ja kiinteistöpäällikön tehtävissä. Haastateltavien tehtävänimikkeet hankintojen ja työllistämisen parissa työskentelemisessä vaihtelivat siis melko runsaasti. Tehtävänimikkeiden laaja kirjo oli osaltaan seurausta siitä, että kaikissa tutkimuksessa tarkastelluissa kunnissa oli käytössä hajautettu hankintatoimi. Näin ollen monien tutkimuksessa tarkasteltujen kuntien sisälläkin oli paljon vaihtelua hankintojen parissa työskentelevien henkilöiden tehtävänimikkeissä. Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltujen kuntien välillä oli eroja siinä, että millä taholla kunnassa koettiin olevan laajin ymmärrys työllistämisehtoon liittyen. Joissain tapauksissa kunnan hankintayksikölle osoitettu haastattelupyyntö ohjattiin kunnan puolesta eteenpäin kunnan työllisyyspalveluille, koska heillä koettiin olevan parempi tietotaito työllistämisehtoon liittyviin kysymyksiin vastaamiseksi. Sen ei koettu kuitenkaan olevan haitaksi tutkimuksen teolle, vaan pikemminkin päinvastoin. Kuten Sarajärvi ja Tuomi (2018) esittävät, tieto on johdonmukaisinta kerätä niiltä, jotka tietävät aiheesta eniten.

Monipuolisen näkökulman varmistamiseksi haastateltavat valittiin viidestä eri kokoisesta kunnasta. Väkiluvun mukaan tarkasteltuna tutkimuksessa tarkasteltavat kunnat voidaan karkeasti jakaa siten, että kahta tutkimuksessa tarkasteltavaa kuntaa voidaan luonnehtia pieniksi, yhtä keskikokoiseksi ja kahta suuriksi. Maantieteellisesti tutkimuksessa tarkasteltavat kunnat sijoittuvat Päijät-Hämeen, Pirkanmaan ja Etelä-Karjalan maakuntiin. Tutkielmassa haluttiin luoda laaja-alainen näkemys työllistämisehdon käyttämisellä tavoitelluista hyödyistä ja sen käyttöön liittyvistä haasteista. Sen takia tutkimukseen valittiin haastateltavia sekä sellaisista kunnissa, joissa työllistämisehto on aktiivisesti käytössä hankinnoissa, että sellaisissa kunnissa, joissa työllistämisehtoa ei ainakaan vielä ollut käytetty hankinnoissa, mutta sen käyttämistä oli mietitty. Lisäksi yksi tutkimuksessa tarkasteltava kunta oli aikaisemmin käyttänyt työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa, mutta sittemmin luopunut sen käytöstä.

Kaikki haastattelut tehtiin puhelimen välityksellä tai Skype-ohjelmiston äänipuhelu ohjelmaa hyödyntäen etänä. Tähän ratkaisuun päädyttiin alun perin sekä haastateltavien toiveesta, että matkustamiseen liittyvistä käytännön syistä. Myöhemmässä vaiheessa valintaa ohjasi myös COVID-19 viruksen leviämisen hidastamiseen liittyvät ohjeistukset. Haastatteluiden etänä tekemisen ei kuitenkaan tuottanut minkäänlaisia haasteita, vaan haastattelut onnistuttiin tekemään hyvin keskustelunomaisesti ja haastateltavat vastasivat kattavasti kaikkiin haastattelukysymyksiin. Haastateltavat eivät yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta tutustuneet etukäteen haastattelurunkoon. Haastattelukysymykset olivat avoimia kysymyksiä ja ne oli laadittu tutkielman teoreettisen viitekehyksen ja tutkimuskysymysten pohjalta. Haastatteluiden kesto vaihteli 30 minuutista 60 minuuttiin. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla litteroinnin mahdollistamiseksi. Tutkimuseettiset näkökulmat huomioitiin sopimalla haastatteluiden yhteydessä, että tutkimuksessa huolehditaan haastateltavien anonymiteetistä ja siitä, että yksittäisestä haastateltavaa ei voida aineiston analyysistä suoraan tunnistaa. Aineiston analyysiosiossa lainausten yhteydessä haastateltavia kuvataan numeroina.

### **5.3 Aineiston analyysi teoriasidonnaista sisällönanalyysiä käyttäen**

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan teoreettisen viitekehyksen avulla ja siinä keskitytään vain tutkimukselle olennaisiin seikkoihin. Laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena ja se pitää sisällään kaksi vaihetta, tehtyjen havaintojen pelkistäminen ja niiden analysointi tutkimuskysymyksen mukaisesti. (Alasuutari 1999, 31–50.) Aineiston analyysin

tarkoituksena on saada aineistoa analysoimalla vastauksia aiemmin esitettyyn tutkimuskysymykseen ja erottaa aineistosta tutkimukselle merkittävät seikat. Tulokseen päästään aineistoon huolellisesti tutustumalla ja ilmiötä syvällisesti tarkastelemalla. Aineistoa tulkittaessa pyritään huomioimaan myös erilaisuudet ja poikkeavuudet, jotta sitä pystytään tulkitsemaan mahdollisimman rikkaasti. (Hirsijärvi ym. 2019, 161.)

Tässä tutkimuksessa aineiston analyysimenetelmänä käytetään teoriasidonnaista sisällönanalyysia. Sisällönanalyysin tarkoituksena on luoda kuva tutkittavasta ilmiöstä yleisessä ja tiivistetyssä muodossa. Menetelmän avulla pyritään selkeyttämään aineistoa, jotta sen pohjalta kyetään tekemään johdonmukaisia ja luotettavia johtopäätöksiä käsiteltävästä ilmiöstä. Sen avulla on myös tarkoitus liittää tulokset aiheen laajempaan kontekstiin ja ilmiötä koskeviin muihin tutkimustuloksiin. Sisällönanalyysia käytettäessä on kuitenkin huomioitava se, että sen avulla ei saada valmiita vastauksia, vaan se toimii keinona aineiston järjestelyyn. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Tutkimuksen analyysitavat ovat jaettavissa teoriasidonnaiseen, aineistolähtöiseen ja teorialähtöiseen tutkimukseen. Teoriasidonnaisen tutkimuksen voidaan katsoa sijoittuvan teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen välimaastoon. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa aineiston analysointi ei perustu suoraan teoriaan, mutta yhteydet siihen ovat havaittavissa. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa tutkimusaineistosta tehdyille havainnoille ja tulkinnoille etsitään tukea ja vahvistusta teoriasta. Havaintoja voidaan tehdä myös empirian vastaamattomuudesta aikaisempiin tutkimuksiin. (Eskola 2018.)

Eskolan (2018, 182–184) mukaan teoriasidonnaisessa analyysissä voidaan tukeutua yhden aihetta taustoittavan teorian lisäksi myös useampaan aihetta taustoittavaan teoriaan. Tässä tutkimuksessa teoria muodostuu julkisia hankintoja ja työllistämisehtoa tarkastelevasta osiosta ja sosiaalisia innovaatioita tarkastelevasta osiosta. Julkisia hankintoja tarkasteleva osio koostuu pääsääntöisesti suomalaisesta kuntien hankintoja ja hankintalainsäädäntöä tarkastelevasta tutkimuskirjallisuudesta. Työllistämisehtoa tarkastelevaa tutkimuskirjallisuus koostuu kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta ja aihetta sivuavasta julkisia hankintoja koskevasta suomalaisesta tutkimuskirjallisuudesta. Aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta työllistämisehdon hyödyntämisestä suomalaisten kuntien viitekehyyksessä ei kuitenkaan juuri ollut. Sen takia ilmiön tarkastelussa hyödynnetty myös erilaisia selvityksiä, raportteja ja muuta materiaalia, jota on pääsääntöisesti saatu

työllistämisehdon pilottihankkeisiin liittyvistä lähteistä. Sosiaalisia innovaatioita koskeva osio koostuu pääosin aihetta käsittelevästä kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta.

Tässä tutkielmassa teoreettinen viitekehys vaikuttaa vahvasti tutkimusanalyysin taustalla. Teoriasidonnaiselle analyysille ominaisesti sen avulla pyritään etsimään selityksiä ja vahvistuksia aineistosta tehtyjen havaintojen tueksi. Tutkimusanalyysissä peilataan haastatteluaineistosta esiin nousevia keskeisiä havaintoja niihin keskeisiin havaintoihin, jotka nousivat esiin teoreettisessa viitekehyksessä. Erityisesti tutkimusanalyysissa kiinnitetään huomiota haastatteluaineistosta esiin nousevien havaintojen suhteeseen sosiaalisia innovaatioita tarkastelemaan tutkimukseen ja työllistämisehtoa tarkastelemaan aikaisempaan tutkimukseen. Joitain haastatteluaineistosta esiin nousseita havaintoja tarkastellaan myös julkisten hankintojen lainsäädäntöä ja prosessia tarkastellen tutkimuksen näkökulmasta. Hankintaprosessin aikaisempi tarkastelu teoreettisessa viitekehyksessä auttaa myös osaltaan jäsentämään ja ymmärtämään haastatteluaineistosta esiin nousseiden havaintojen kontekstia, vaikka tutkimusanalyysissä ei enää erikseen keskityttykään tarkastelemaan haastatteluaineistosta esiin nousevien havaintojen suhdetta hankintaprosessiin.

Tutkimusanalyysi ei kuitenkaan perustu pelkästään teoriaan vaan siinä otetaan huomioon myös sellaisia tutkimusaineistosta esiin nousseita tekijöitä, jotka eivät nousseet tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esiin. Tämä oli tietoinen valinta, joka perustui ajatukseen siitä, että vähän tutkitun ilmiön tarkasteleminen pelkästään teoriaan nojaten olisi voinut johtaa siihen, että tutkimusaineistosta esiin nousevia muita mahdollisesti ilmiön kannalta tärkeitä havaintoja olisi voitu vahingossa sivuuttaa.

## 6 TYÖLLISTÄMISEHDON KÄYTTÖÖN LIITETYT HYÖDYT JA HAASTEET KUNNISSA

Tässä luvussa analysoidaan haastatteluaineistoa teoriasidonnaisen sisällönanalyysin menetelmin ja pyritään löytämään aineistosta tutkimuskysymysten kannalta keskeisiä näkökulmia. Tämän tutkielman tutkimuskysymys oli: ”*Miksi työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa ei ole levinnyt kunnissa nykyistä laajamittaisempaan käyttöön?*” Tutkimuskysymystä täydensi ja tuki kaksi alatutkimuskysymystä, joiden koettiin olevan keskeisessä roolissa myös varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastaamisessa. Tutkimuksen alatutkimuskysymykset olivat: ”*Millaisia haasteita työllistämisehdon käyttämiseen kuntien hankinnoissa liittyy?*” ja ”*Millaisia hyötyjä työllistämisehdon käyttämiseen kuntien hankinnoissa liittyy?*”. Tutkimusanalyysissä selkeämmin esiin nousevat alatutkimuskysymyksiin liittyvät tekijät ja varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastataan niiden havaintojen perusteella myöhemmin tutkielman johtopäätöksissä. Tutkielman analyysikappale on jaettu hyötyjä ja haasteita käsitteleviin lukuihin, joista haasteita käsittelevä luku on jaettu edelleen kolmeen alalukuun.

### 6.1 Työllistämisehdon käyttöön liitetyt hyödyt kunnissa

Julkisissa hankinnoissa käytettävällä työllistämisehdolla tavoitellut hyödyt ovat näennäisen yksinkertaisia. Sen avulla on tarkoitus työllistää vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä palkkasuhteeseen, oppisopimustyöllistämiseen, työkokeiluun, työssä oppimiseen tai työharjoitteluun (THL 2019). Työllistämisehdon hyötyjen näennäinen yksinkertaisuus käy ilmi myös kuntien viranhaltijoiden vastauksista, joissa kaikissa ensimmäisenä esiin nousee se, että työllistämisehdoilla kunnat pyrkivät parantamaan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllisyystilannetta.

*Että saatas niitä henkilöitä, joilla on ollut vaikeuksia työllistyä, sen avulla työelämään pariin. (H4)*

*No jos ihan yksittäisen kunnan näkökulmasta ajatellaan, niin tietenkin siinä on se, että voidaan työllistää ihmisiä (H3)*

Yksittäisten työpaikkojen luomisella ei kuitenkaan ole kunnille sellaisenaan itseisarvoa vaan kunnat tavoittelevat työllistämisehdon käytöllä erilaisia työllistämisen seurannaisvaikutuksia. Työllistämisehtoa käsittelevässä aikaisemmassa tutkimuksessa tällaisina hyötyinä nähtiin suorat talouden seurannaisvaikutukset sosiaaliturvamenojen pientymisen ja verotulojen kasvun muodossa sekä erilaiset välilliset seurannaisvaikutukset, jotka syntyvät yksilön ja yhteisön hyvinvoinnin ja ostovoiman lisääntymisen seurauksena (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017; THL 2019). Haastatteluaineistosta ensimmäisenä esiin nousevat erilaiset työllistämisehdon käytöllä tavoitellut suorat talouden seurannaisvaikutukset. Kuntien viranhaltijat olivat yhtä mieltä siitä, että työllistämisehdon käytöllä tavoitellaan ensisijaisesti taloushyötyjä, jotka syntyvät työllistymisen seurauksena, sosiaaliturvamenojen pientyessä ja verotulojen kasvaessa.

*Tietysti yksinkertaisimmillaan voidaan ajatella, että jos ihminen on pitkäaikaistyötön ja hän on saanut työmarkkinatukea, niin hänen työmarkkinatuen kuntaosuus on noin 500 euroa kuukausi ja jos hän on sen ajan töissä, niin se on ihan suora säästö. (H1)*

*Ja sitten tietysti sillä lisätään vielä verotuloja. (H3)*

Haastatteluaineiston perusteella kunnissa tunnistettiin myös työllistämisehdon potentiaali erilaisten työllistämiseen liittyvien välillisten seurannaisvaikutusten luomisessa. Työllistämisehdon käyttämisellä julkisissa hankinnoissa nähtiin olevan mahdollista vaikuttaa positiivisesti yksilön hyvinvointiin ja näiden positiivisten vaikutusten koettiin synnyttävän esimerkiksi perhesuhteiden kautta sellaisia laajempia seurannaisvaikutuksia, jotka parhaassa tapauksessa parantavat hyvinvointia myös laajemmin kunnassa. Lisäksi haastatteluaineistosta nousi esiin havainto siitä, että työllistämisehdon käyttö voidaan nähdä myös yhtenä kunnan keinona ehkäistä yhteiskunnan ja yksilön kannalta haitallista syrjäytymistä.

*Ne hyvät vaikutukset, jotka työ tuo mukanaan siirtyy sitten usein perheeseen ja niiden hyvinvointiin. (H5)*

*Jos ajatellaan vaikka näitä pitkäaikaistyöttömiä, niin monestihan se ihmisen olemuskin menee sellaiseksi lannistuneeksi ja siitä syntyy sellainen kierre. Sitähän on ihan tutkittukin. Niin tavallaan se kierre voitaisiin katkasta työllistämisehdon avulla ja siitä voisi syntyä laajemminkin sellaista positiivista virettä. (H3)*

Kansainvälinen työllistämisehtoa tarkastellut aikaisempi tutkimus nosti esiin myös työllistämisehdon potentiaalin uudenlaisten palvelutuotannon innovaatioiden synnyttämisessä, paikallishallinnon ja toimittajien välisen kumppanuuden syventymisessä sekä yritysten kannustamisessa laajempaan yhteiskuntavastuun kantamiseen. (Petersen & Kadefors 2016.) Näistä hyödyistä erityisesti yritysten kannustaminen laajempaan yhteiskuntavastuun kantamiseen nousi esiin kuntien vastauksissa. Tutkielmaa varten haastatellut kuntien viranhaltijat kokivat, että työllistämisehdon käyttämisellä oli mahdollista kannustaa yrityksiä kantamaan laajempaa yhteiskuntavastuuta. Lisäksi työllistämisehdon käytön koettiin myös voivan muuttaa yritysten asenteita vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä kohtaan. Työllistämisehtoa käytön koettiin parhaimmillaan johtavan siihen, että alueen yritykset alkavat työllistämään enemmän vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ihmisiä myös omatoimisesti, ilman työllistämisehdon käytön luomia kannustimia.

*Että sillä lailla, kun sen ajattelee, niin se on aika yksinkertaista, mitä sillä tavoitellaan. Sellaista yhteiskuntavastuun jakamista. (H1)*

*Tietyllä tapaa tämä ehdon käyttäminen on, en tiedä, että onko asennekasvatus vähän väärä termi, mutta tavallaan tiedoksiantoa yrityksille niistä sosiaalisesti kestävästä ratkaisusta ja niiden huomioon ottamisesta. Että, me saadaan tätä yhteiskuntaa pyörimään, niin meidän pitää yhdessä löytää sellaisia tapoja, jolla saadaan ihmiset osaksi sitä, että ei tulisi syrjäytymistä ja muuta. (H4)*

Aikaisemmassa tutkimuksessa esiin noussut havainto siitä, että työllistämisehdon käytöllä voidaan syventää paikallishallinnon ja alueen yritysten välistä yhteistyötä, nousi myös haastatteluaineistossa esiin (Petersen & Kadefors 2016). Työllistämisehdon käytön vaikutuksista paikallishallinnon ja alueen yritysten yhteistyöhön oli kuitenkin jossain määrin ristiriitaisia näkemyksiä. Yhdessä tutkielmaa varten haastatellussa kunnassa työllistämisehdon käytöllä oli onnistuttu syventämään paikallishallinnon ja alueen yritysten välistä yhteistyötä. Siellä työllistämisehdon käyttö oli johtanut oppisopimukseen ja työkokeilupaikkoihin johtaneeseen yhteistyöhön sellaisen toimijan kanssa, jolta kunta teki hankintoja säännöllisesti. Myös muissa tutkielmaa varten tarkastelluissa kunnissa koettiin, että varsinkin työllistämisehdon rutinoituminen osaksi kunnan toimintaa saattaisi johtaa siihen, että kuntien suhteet alueen yritysten syventyisivät. Niissä kuitenkin koettiin, että vielä tässä vaiheessa, ennen kuin työllistämisehdon käytöstä on tullut rutiininomaista toimintaa kunnille ja yrityksille, vaikutukset ovat jopa päinvastaisia.

*Tässä on myös se, että saadaan hyviä yhteistyö kuvioita yritysten kanssa. Esimerkiksi yksi sellainen isompi yritys, jolta on isoja ostoja kaupungilla, on saatu sovittua oppisopimuksia ja erilaisia*



*työkokeilupaiikkoja. Eli sieltä saadaan sellaisia pidempiä polkuja niille asiakkaille, jotka voi olla aika kestäviäkin sitten. (H1)*

Aikaisemmasta työllistämisehdon tutkimuksesta nousseet havainnot työllistämisehdon käytön vaikutuksista palvelutuotannon innovaatioiden syntymiseen eivät nousseet haastatteluaineistosta esiin (Petersen & Kadefors 2016). Aineistosta ei noussut myöskään esiin mitään sellaisia uusia hyötyjä, joita aikaisempi työllistämisehtoon liittyvä tutkimus ei olisi huomionoinut. Huomionarvoista on kuitenkin se, että kaikissa tutkielmaa varten tarkastelluissa kunnissa koettiin, että työllistämisehdon käytöllä on selkeitä hyötyjä. Mielenkiintoista oli myös se, että kaikissa kunnissa työllistämisehdon käyttöön liitettiin hyvin samankaltaisia hyötyjä ja esimerkiksi kunnan koko ja se, että oliko kunta käyttänyt työllistämisehtoa vai ei, ei haastatteluaineiston perusteella vaikuttanut juurikaan heidän näkemyksiinsä työllistämisehdoilla tavoiteltuihin hyötyihin liittyen.

## **6.2 Työllistämisehdon käyttöön liitetyt haasteet**

Erilaiset työllistämisehdon käyttöön liitetyt haasteet muodostivat haastatteluaineistoista isomman osan kuin hyödyt. Se oli osaltaan luonnollista seurausta tutkimusongelman muodostamasta asetelmasta, joka korostaa haasteiden merkitystä. Osaltaan se oli kuitenkin myös seurausta siitä, että kuntien työllistämisehtoon liittämien haasteiden muodostama kenttä oli moninaisempi ja laajempi kuin sen hyötyihin liittyvä. Työllistämisehdon hyödyt liittyivät selkeästi erilaisiin työllistymisen seurannaisvaikutuksiin, kun taas työllistämisehdon haasteiden nähtiin liittyvän laajemmin koko kunnan laajaan toimintakenttään ja hankintaprosessin eri vaiheisiin. Haastatteluaineiston perusteella kunnat liittivät työllistämisehdon käyttöön erilaisia haasteita, jotka liittyivät erityisesti hankintojen kokoon ja luonteeseen, työllistämisehdon seurantaan, työllistämisehdon jalkauttamiseen, resurssien niukkuuteen, sopivien työllistettävien löytämiseen, tarjousten määrään, tarjousten hintaan ja yrittäjien asenteisiin.

### **6.2.1 Haasteena hankintojen koko ja luonne**

Haastatteluaineistosta nousi esiin joukko työllistämisehdon käytön haasteita, jotka liittyivät ensisijaisesti hankinnan kokoon ja luonteeseen. Hankintojen kokoon liittyneet haasteet koskivat erityisesti pieniä hankintoja ja pieniltä yrityksiltä tehtäviä hankintoja. Kaikki tutkielmaa varten haastatellut kuntien viranhaltijat jakoivatkin saman käsityksen siitä, että työllistämisehto soveltuu huonosti pieniin hankintoihin ja pieniltä yrityksiltä tehtyihin hankintoihin. Pienissä hankinnoissa

haasteeksi koettiin erityisesti se, että niissä toimittajien katteiden nähtiin olevan jo valmiiksi niin pieniä, että työllistämisehdon käyttäminen veisi toimittajilta viimeisetkin kannustimet tarjouskilpailuun osallistumisesta. Kunnissa koettiin, että pienissä hankinnoissa työllistämisehdon käyttäminen voi estää kuntia saamasta tarjouksia tai nostaa merkittävästi hankinnan hintaan. Pieniltä yrityksiltä tehtävissä hankinnoissa työllistämisehdon käyttö koettiin puolestaan ongelmalliseksi sen takia, että työllistämisehdon käytön koettiin aiheuttavan niille sellaisia vaatimuksia, joita niiden voi olla vaikea tai jopa mahdoton täyttää. Kunnissa pelättiin, että työllistämisehdon käyttö saattaa pahimmillaan karkottaa pienet yritykset pois kuntien tarjouskilpailuista.

*Ja kun meidän hankintakokonaisuus on kuitenkin usein niin pieni, että se tuntuu kohtuuttomalta vaatia siihen jotain työllistämisehtoa, kun se yrittäjä saa siitä muutenkin vain pienen rahan. (H3)*

*Kyllä se varmasti saattaa jonkun pienemmän yrityksen laittaa semmoiseen tilanteeseen, että he kokevat, etteivät he pysty tarjoamaan, koska he kokevat sen ehdon liian rankkana (H4)*

Hankintojen koko ja pieniltä yrityksiltä tehtävät hankinnat aiheuttivat haasteita erityisesti pienien kuntien työllistämisehdon käytölle. Niissä ongelma korostui sen takia, että valtaosa niiden tekemistä hankinnoista kuului jompaankumpaan kategoriaan. Kuitenkin myös isompien kuntien viranhaltijoiden kokemukset vahvistivat tätä käsitystä. Myös niissä koettiin, että työllistämisehto ei sovi pieniin hankintoihin ja sen käyttö voi aiheuttaa pienille yrityksille kohtuuttomia vaatimuksia tai suosia isoja toimijoita. Sen lisäksi isoissa kunnissa oli huomattu, että työllistämisehdon käyttö ei automaattisesti sovellu kaikkiin isoihinkaan hankintoihin, vaan sen käyttöä täytyy harkita niissäkin tapauskohtaisesti. Erityisen ongelmalliseksi koettiin erilaiset monivuotiset tavara- tai palveluhankinnat, joissa hankinnan koko ei kuitenkaan vuositasolla noussut kovin merkittäväksi. Haastatteluaineiston perusteella kunnilla olikin ollut hankinnan kokoon liittyviä haasteita työllistämisehdon käytössä jopa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

*Mutta se on sitten haaste, että miten sitä saisi ujutettua sitten tällaisen pienen kunnan pieniin hankintoihin (H2)*

*Toisaalta nekin missä me tätä käytetään, on aika isoja kokonaisuuksia. Mutta toisaalta sitten, jos ajatellaan, niin vaikka se raja on sitten se 200 000 €, mutta jos se sopimuskausi on vaikka neljä vuotta, niin eihän se silloin ole se yhden vuoden arvo kovin suuri (H4)*

Haastatteluaineiston perusteella hankintojen soveltuvuutta työllistämisehdon käytölle määrittä hankintojen koon lisäksi hankintojen luonne. Erityisen huonosti työllistämisehdon käytön katsottiin soveltuvan erilaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintoihin. Niissä työllistämisehdon käyttöä ei koettu tarkoituksenmukaiseksi, koska alalla vallitsi valmiiksi työvoimapula ja alalle ei voinut myöskään ainakaan helposti työllistää sellaisia ihmisiä, joilla ei ollut alalle soveltuvaa koulutusta. Kunnissa koettiin, että työllistämisehdon käyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa oli jo lähtökohtaisesti turhaa ja voi pahimmillaan aiheuttaa palveluntarjoajalle sellaisen haasteen, joka estää sitä osallistumasta tarjouskilpailuun. Myös haasteet työllistämisehdon käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa korostuivat erityisesti pienien kuntien viranhaltijoiden vastauksissa. Niissä haasteen merkitystä korosti se, että niiden isoimmat hankinnat olivat usein juuri erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintoja.

*Se on vähän siitä kiinni, että millaisia työntekijöitä halutaan. Jos halutaan vaikka lähihoitajia, niin työttömiä lähihoitajiahan ei juurikaan ole. (H1)*

*Kyllä se pitää jotenkin myös siltäkin kannalta miettiä, että jos me vaikka kilpailutetaan jotain hammaslääkäripalveluita, niin hyvin vaikea meidän on tänne löytää hammaslääkäripalveluita tuottamaan ihmisiä, jotka tämän työllistämisehdon täyttää. (H4)*

Kunnissa koettiin työllistämisehdon soveltamisen kannalta ongelmalliseksi myös sellaiset hankinnat, joissa hankittavaa palvelua tai tuotetta ei tuoteta kunnan alueella. Tällaisissa hankinnoissa ongelmana oli kannustimien puute. Kunnissa koettiin, että muissa kunnissa tuotettujen palveluiden tai tavaroiden hankkiminen työllistämisehtoa käyttäen tarkoittaisi käytännössä sitä, että työllistämisehdon käytöllä tavoitellut hyödyt valuvat muualle, mutta sen käyttöön liittyvä vaiva ja mahdolliset kustannukset jäävät sitä käyttävälle kunnalle. Haasteen nähtiin myös jossain määrin korostuvan nykyaikana, koska kunnat hankkivat yhä enenevässä määrin esimerkiksi erilaisia tietotekniikkaan liittyviä järjestelmiä ja palveluita, jotka eivät vaadi merkittävästi konkreettista työskentelyä kunnan alueella tai tuotetaan kokonaan etänä. Aineistosta nousi esiin myös havainto siitä, että pienien kuntien kohdalla kannustimien puute saattoi olla vielä ilmeisempää. Niissä oli usein vain vähän sellaisia yrityksiä, jotka osallistuivat laajemmin julkisiin hankintoihin ja sitä kautta pienten kuntien mahdollisuudet hyötyä muiden kuntien käyttämästä työllistämisehdosta olivat pienemmät. Isommissa kunnissa taas saattoi olla paljonkin sellaisia yrityksiä, jotka osallistuivat julkisiin tarjouskilpailuihin, jolloin ne saattoivat myös itse hyötyä muiden kuntien tekemistä hankinnoista, joissa työllistämisehtoa oli käytetty.

*Sitten taas nuo isommat toimijat, jolta me ostetaan palveluita, niin ne palvelut on sitten monet sellaisia, että niitä ei tuoteta täällä kaupungissa, vaan ne tuotetaan muualla ja siitä ei sitten oikein ole hyötyä meille. Miksi me sitten vaadittaisiin jotain työllistämisehtoa sanotaan, vaikka Tiedolta tai joltain muulta It-palvelujen tuottajalta. Mitäs merkitystä sillä meille on, jos se jossain Oulussa työllistää yhden. No tietysti se on yks työtön Oulussa vähemmän, mutta meidän näkökulmasta siitä jää sitten vain se työn näkemisen vaiva. (H3)*

Aineistossa korostui kuitenkin laajasti ajatus siitä, että työllistämisehdon käytöllä tavoitellaan ensisijaisesti paikallisten työttömien työllistämistä ja sitä kautta syntyviä paikallisia hyötyjä. Havainto on siinä mielessä mielenkiintoinen, että sen voidaan katsoa olevan ainakin jossain määrin ristiriidassa hankintalain kanssa. Hankintalain mukaan hankintayksikkö ei voi edellyttää hankinnan toimittajaa työllistämään nimenomaan paikallisia työttömiä. (Eskola ym. 2017, 386.) Mielenkiintoista olikin myös se, että haastatteluaineiston perusteella kunnissa ei juurikaan kiinnitetty huomiota tähän ristiriitaan. Kuntien viranhaltijat olivat nimittäin haastatteluaineiston perusteella selvästi tietoisia tästä hankintalain muodostamasta rajoitteesta, mutta eivät siitä huolimatta kokeneet, että hankintalainsäädäntö aiheuttaisi haasteita työllistämisehdon käytölle julkisissa hankinnoissa.

*No tietysti sitä paikallista työllisyyttä sillä pyritään kattomaan ja nimenomaan niin, että saataisiin niitä paikallisia vaikeasti työllistyviä työllistettyä. (H5)*

*Ei minun mielestäni sillä (hankintalailla) ole siihen sillä lailla merkitystä, kun ei se sitä ainakaan estä. Eikä hankaloita sitä mitenkään. (H3)*

Aikaisemmassa työllistämisehtoa tarkastelevassa tutkimuksessa hankinnan kokoon ja luonteeseen liittyviä kuntien viranhaltijoiden esiin nostamia haasteita ei ollut juurikaan huomioitu. Työllistämisehdon pilottihankkeista johdetussa kirjallisuudessa kiinnitettiin kuitenkin yleisellä tasolla huomiota siihen, että työllistämisehdon käytöstä päätettäessä tulisi erityisesti keskittyä hankinnan arvoon ja hankinnan kestoon liittyviin tekijöihin. Lisäksi sieltä nousi esiin yleisellä tasolla huomio siitä, että kuntien tulisi pohtia jokaisen hankinnan kohdalle erikseen sitä, että sopiiko työllistämisehto juuri kyseiseen hankintaan (THL 2019).

Sosiaalisia innovaatioita tarkastelleesta tutkimuksesta nousi esiin myös havainto siitä, että kannustimien puute on varsinkin sosiaalisten innovaatioiden elinkaaren ensimmäisessä vaiheessa haaste, joka voi estää sosiaalisen innovaation syntymisen. Sosiaalisten innovaatioiden ensimmäisessä, piilevässä vaiheessa, sosiaalinen tarve huomataan ja siihen vastaamiseksi aletaan

kehittelemään uusia ideoita. Kannustimien puute voi kuitenkin johtaa siihen, että tarvetta ei huomata tai siihen vastaamista ei koeta tarpeelliseksi. (Oliveira & Breda-Vázquez, 2012.) Haastatteluaineiston perusteella kunnissa koettiin kannustimien puutteita työllistämisehdon käytössä ainakin erilaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa ja sellaisissa hankinnoissa, joissa hankittava tuote tai palvelu tuotettiin muualla kuin hankintaa tekevässä kunnassa.

Työllistämisehdon pilottihankintoihin liittyvässä kirjallisuudesta nousi esiin myös välillisesti hankintojen luonteeseen ja kokoon liittyvä havainto siitä, että työllistämisehtoa ei ole välttämättä pakko käyttää nimenomaan palkkatyöhön työllistämiseksi vaan sitä voi myös käyttää esimerkiksi oppisopimus- tai työkokeilupaiikkojen luomisessa. (THL 2019.) Aineiston perusteella monissa kunnissa työllistämisehdon käyttäminen julkisissa hankinnoissa ajateltiin nimenomaan palkkatyöhön työllistämisenä ja sen käyttämistä esimerkiksi työharjoittelu- tai oppisopimuspaikkojen luomisessa ei juurikaan huomioitu. Työllistämisehdon palkkatyöhön työllistämistä laajempien käyttömahdollisuuksien huomiointi saattaisikin osaltaan helpottaa sen käyttöä pienissä hankinnoissa tai pieniltä yrityksiltä tehtävissä hankinnoissa. Oppisopimuspaikkojen kautta työllistämisehdon käyttö voisi soveltua paremmin myös erilaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintoihin, joissa sen käyttämistä ei nyt koettu järkeväksi.

## **6.2.2 Haasteena kuntaorganisaation ulkoinen toimintaympäristö**

Aineistosta nousi esiin myös joukko sellaisia työllistämisehdon käyttöön liitettyjä haasteita, jotka eivät liittyneet niinkään yksittäisiin hankintoihin, vaan enemmänkin siihen ulkoiseen toimintaympäristöön, jossa kunta toimii tehdessään hankintoja ja käyttäessään työllistämisehtoa. Tällaisia haasteita kunnissa liitettiin erityisesti sopivien työllistettävien löytämiseen, yrittäjien asenteisiin työllistämisehtoa kohtaan ja tarjousten määrään.

Haastatteluaineiston perusteella yksi keskeinen haaste työllistämisehdon käytölle oli sopivien työntekijöiden löytäminen. Aineistosta käy ilmi, että työllistämisehtoa käyttäneissä kunnissa oli koettu konkreettisia haasteita sopivien työllistettävien löytämisessä ja sellaisissa kunnissa, jotka eivät olleet työllistämisehtoa käyttäneet, pelko sopivien työntekijöiden löytämisen vaikeudesta koettiin yhdeksi syyksi sen käyttämättömyyteen. Erityisen mielenkiintoista oli se, että kunnissa liitettiin työllistämisehdolla tapahtuvaan työllistämiseen hyvin samankaltaisia haasteita kuin vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseen yleisesti liitetään. Aineiston perusteella kunnissa

koettiin, että esimerkiksi erilaiset puutteet osaamisessa tai työkyvyssä voivat aiheuttaa vaikeuksia myös sellaisessa työllistämässä, joka tapahtuu työllistämisehdon kautta.

*Ja sitten niiden (työttömien) osaamistaso vaihteli niin reilusti, että hyvin vähän niitä saatiin työllistettyä. (H5)*

*Että jos näissä työttömissä henkilöissä on sellaisia, joilla ei ole ammattitaitoa niin se on sitten tosi vaikea löytää tehtäviä tällaisille henkilöille. Tai sitten jos on tällaista osatyökykyä tai vammaisuutta niin sitten se voi olla vähän vielä vaikeampi. (H4)*

Aineistosta käy ilmi, että kunnissa työllistämisehdon käyttöä ajateltiin paljon yritysten näkökulmasta. Kunnissa kiinnitettiin huomiota esimerkiksi yritysten työvoimatarpeeseen ja yritysten kykyyn työllistää vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä, kun kunnat arvioivat työllistämisehdon soveltuvuutta hankintaan. Ajatus oli hyvä, mutta siitä seurasi työllistämisehdon käytön kannalta myös haasteita. Kuntien oli vaikeaa löytää vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä, jotka olisivat yritysten näkökulmasta sopivia työntekijöitä ja joilla oli yritysten kaipaamaa osaamista. Työllistämisehdon käyttö koettiin ongelmalliseksi erityisesti sellaisissa hankinnoissa, joissa tiedettiin jo etukäteen, että alan työvoimaa on huonosti saatavilla kunnan alueella. Myös erilaisten asiantuntijapalveluiden hankinta työllistämisehtoa käyttäen koettiin vaikeaksi, koska niihin kuntien oli erityisen vaikea löytää yritysten kannalta sopivia työntekijöitä, jotka kuitenkin täyttäsivät työllistämisehdon kriteerit.

*No ne haasteet on ehkä vähän sellaisia, mitä työmarkkinoihin liittyy ylipäätään, eli millaisia työntekijöitä siihen ehtoon on tarjolla ja millaisia työntekijöitä se yritys toivoo. (H1)*

*Että jos täällä tiedetään, että ei ole jonkin alan työntekijöitä ja sitä kautta tämän alan yritys ei kykene palkkaamaan. Jos otetaan esimerkiksi jotkut kaavoituspalvelut tai teknisen suunnittelun palvelut. Ylipäätään tällaiset insinööritoimistopalvelut, niin mitä sinne voi palkata, pieneen insinööritoimistoon, jossa on kolme insinööriä töissä. Tai kaavoittajaa. Niin ketä sinne voi palkata työttömistä, niin tahtoo olla sellaisia ongelmia. (H3)*

Osaltaan yritysten näkökulman korostunut huomioiminen saattoi olla seurausta siitä, että kunnissa koettiin yritysten negatiivinen suhtautuminen työllistämisehtoon yhdeksi haasteeksi, joka vaikeutti sen käyttämistä. Kaikissa sellaisissa tutkielmassa tarkastelluissa kunnissa, joissa työllistämisehtoa oli käytetty, oli havaittu, että ainakin osa yrityksistä suhtautui sen käyttöön kriittisesti. Myös sellaisissa

kunnissa, joissa työllistämisehtoa ei ollut käytetty, epäiltiin että alueen yritykset saattavat suhtautua sen käyttöön kriittisesti.

*No joo niin kuin totesin, niin kyllähän se yritystenkin suhtautuminen oli negatiivista. (H5)*

*Yrityksistä voi tulla hyvinkin kriittistä palautetta siihen, vaikka se ehto saattaa olla hyvinkin sellainen kohtuullinen. (H4)*

Haastatteluaineiston perusteella yritysten suhtautuminen työllistämisehtoon vaihteli eri alojen välillä ja tietyillä aloilla suhtautuminen siihen oli kriittisempää kuin toisilla. Kuntien viranhaltijoiden kokemusten perusteella kriittisimmin työllistämisehtoon suhtautuivat pienet yritykset, jotka toimivat sellaisilla aloilla, joilla on perinteisesti korostettu osaamisen merkitystä. Myös sellaisten yritysten, joilla ei ollut aikaisempaa kokemusta hankinnoista, joissa työllistämisehtoa käytetään, koettiin suhtautuvan sen käyttöön kriittisemmin kuin yritysten, joilla oli aikaisempaa kokemusta niistä. Pahimmillaan yritysten negatiivisen suhtautumisen pelättiin johtavan siihen, että kunta ei saa tarjouksia tehdessään hankintoja, joissa työllistämisehtoa käytetään. Haastatteluaineistosta käy kuitenkin ilmi, että kaikki yritykset eivät suhtautuneet työllistämisehtoon kriittisesti, vaan yritysten joukkoon mahtui myös niitä, jotka suhtautuivat sen käyttöön neutraalisti tai jopa positiivisesti. Kuntien viranhaltijoiden kokemusten mukaan varsinkin usein julkisiin hankintoihin osallistuville yrityksille erilaiset julkisten hankintojen erityispiirteet olivat tulleet niin tutuiksi, että niissä suhtauduttiin myös työllistämisehdon käyttöön hyvin ammattimaisesti ja neutraalisti. Lisäksi haastatellut kokivat, että iso osa työllistämisehtoon kohdistuvasta kritiikistä oli lähtöisin siitä, että yrityksissä ei tiedetty tarpeeksi työllistämisehdosta ja sen takia sitä pidettiin isompana haasteena yrityksille kuin, mitä se todellisuudessa oli. Kunnissa koettiin, että varsinkin tiedon ja osaamisen puutteesta johtuvaan negatiiviseen suhtautumiseen oli mahdollista vaikuttaa avoimella viestinnällä ja esimerkiksi markkinavuoropuheluissa käytävällä mahdollisimman avoimella keskustelulla.

*No kyllähän se aika varauksellista on. Että joskus kun on mietitty sen käyttämistä, niin muutamilta yrityksiltä on tullut viestiä, että jos se pakollisena siinä on, niin he ei sitten jätä tarjousta ollenkaan. Sellaisilta pieniltä ja pienehköiltä yrityksiltä sellaista viestiä on tullut. Sellaisia tietyn tyyppisiä, johon palkataan vaan sen tietyn ammatin edustajia, niin niillä ei olo varaa palkata sitten sellaista niin sanottua harjoittelijaa yleismieheksi sinne. (H3)*

*Jonkun verran noissa tietopyynnöissä ja markkinavuoropuheluissa on tullut semmoista palautetta, että ei työllistämisehto ei sovellu tämän tyyppiseen hankintaan lainkaan. Mutta sitten kun ollaan sitä*

*vastausta vähän tarkemmin tutkittu, niin meidän ei vaadita, että se henkilö joka sosiaalisen kriteerin kautta työllistyy olisi nimenomaan siinä meidän projektissa vaan se voi olla siellä yrityksessä myös jossain muissa tehtävissä, niin tätä ei ole välttämättä osattu huomioida (H4)*

Haastatteluaineistosta nousi esiin laajemminkin huoli työllistämisehdon käytön vaikutuksesta tarjousten määrään. Työllistämisehdon käytön pelättiin johtavan siihen, että kunta ei saa julkisissa hankinnoissa tarjouksia tai tarjouksia tulee vain isoilta yrityksiltä, joilla on parhaat edellytykset työllistämisehdon täyttöön. Huoli tarjousten määrästä liitettiin kunnissa erityisesti pieniin hankintoihin, pieniltä yrityksiltä tehtyihin hankintoihin ja yritysten negatiiviseen suhtautumiseen. Lisäksi huolta tarjousten määrästä herätti sellaiset hankinnat, joissa hankittavan tuotteen tai palvelun markkinoita ei tunnettu kunnassa hyvin tai hankittavan tuotteen tai palvelun markkinat tiedettiin pieniksi. Tällaisissa hankinnoissa työllistämisehdon käytön määrittäminen koettiin vaikeaksi ja huonosti hankintaan istuvan työllistämisehdon pelättiin johtavan siihen, että yritykset eivät osallistu tarjouskilpailuun. Kunnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että työllistämisehdon sujuva käyttäminen edellyttää hyvää markkinoiden ja markkinoilla toimivien yritysten tuntemusta. Haastatteluaineistosta kävi myös ilmi, että kuntien oli vaikea arvioida työllistämisehdon käytön todellisia vaikutuksia tarjousten määrään, koska kunnat eivät välttämättä aina saaneet tietoonsa sitä, että oliko joku yritys päättänyt jättäytyä pois tarjouskilpailusta sen käytön takia.

*Se ehto pitää sitten sovittaa siihen hankinnan luonteeseen, että ei vaadita ainakaan liikaa, ettei siitä sitten tule sellaista, että tarjoajat ei jättäisi tarjoamatta sen takia tai, että saatat vaan isoilta yrityksiltä tarjouksia. (H4)*

*Ja se ei vielä tietenkään tarkoita sitä, että sitä käytettäisiin, että jos on esimerkiksi hyvin pieni markkina niin sun täytyy tuntea ja tietää se mitä sä olet ostamassa ja keneltä sä olet ostamassa. Että tuleeko tarjouksia. On asioita joihin julkisen toimijan, muuallakin kuin täällä meillä, on vaikea saada tarjouksia, niin sitten täytyy miettiä, että onko tämä oikea paikka. (H1)*

Työllistämisehdon vaikutuksesta hankinnan hintaan oli kunnissa risteäviä näkemyksiä. Jopa työllistämisehtoa käyttäneiden kuntien viranhaltijat olivat eri mieltä siitä, että vaikuttaako työllistämisehdon käyttö hankinnan hintaan. Haastatteluaineistosta kävikin ilmi, että kunnilla oli samankaltaisia vaikeuksia työllistämisehdon hintavaikutusten arvioimisessa kuin tarjousten määrän arvioimisessa. Kuntien oli vaikea arvioida työllistämisehdon käytön todellista hintavaikutusta, koska vertailukelpoista tietoa hinnoista ilman työllistämisehtoa ja työllistämisehdon kanssa ei usein ollut saatavilla. Haastatteluaineiston perusteella työllistämisehdon käytön mahdollisia vaikutuksia



hankinnan hintaan ei kuitenkaan pidetty kunnissa haasteena ainakaan sellaisissa hankinnoissa, joihin työllistämisehto soveltui hyvin.

*Se hinnan laskeminen on tosi vaikeata, että ei sitä ainakaan tällaisissa urakkahommissa pysty määrittelemään. Etukäteisarviointi kun saadaan niistä hinnoista, niin useinkin ne hyvin lähellä sitä totuutta pyörii. Mutta se miten sen paikallisen työllistäminen vaikuttaisi, nostavasti tai alentavasti, niin ei sitä kyllä pysty erottelea siitä. Että se on kyllä tosi vaikea hahmottaa (H5)*

*Meillä on kuitenkin vähän sellainen yleinen käsitys, että tämä ei vaikuttaisi hankinnan hintaan, mutta kyllähän totta kai fiksu tarjoaja laskee tämän asian tehdessään tarjousta, että en minä tiedä, että vaikuttaako vai eikö vaikuta. (H1)*

Kuntien ulkoisesta toimintaympäristöstä kumpuavat haasteet oli huomioitu myös aikaisemmassa työllistämisehtoa tarkastelevassa tutkimuksessa. Petersen ja Kadefors (2016) nostivat esiin sen, että erityisesti sellaisissa hankintayksiköissä, joissa työllistämisehtoa ei ollut käytetty, pelättiin sillä olevan negatiivisia vaikutuksia hankinnan hintaan ja tarjousten määrään. Haastatteluaineistosta käy kuitenkin ilmi, että ainakin tässä tutkielmassa tarkastelluissa kunnissa työllistämisehdon käytön vaikutukset tarjousten määrään koettiin haasteeksi yhtä lailla myös sellaisissa kunnissa, jotka olivat käyttäneet työllistämisehtoa. Myös kuntien viranhaltijoiden näkemykset työllistämisehdon käytön hintavaikutuksista vaihtelivat yhtä lailla sitä käyttäneiden ja käyttämättömien välillä.

Työllistämisehdon pilottihankintoihin liittyvässä kirjallisuudessa esitettiin, että työllistämisehdon käytöllä ei ole vaikutuksia hankinnan hintaan tai tarjousten määrään, varsinkaan silloin kun tarjouspyyntöä edeltävä markkinavuoropuhelu on hoidettu hyvin (THL 2019). Myös tämä näkemys on jossain määrin ristiriidassa haastatteluaineistosta esiin nousseiden havaintojen kanssa. Kunnissa kyllä koettiin, että avoimella viestinnällä ja kommunikaatiolla markkinavuoropuheluissa oli mahdollista vaikuttaa yritysten asenteisiin työllistämisehtoa kohtaan, mutta kaikissa tapauksissa sen ei koettu kuitenkaan riittävän, vaan yritysten pelättiin siitä huolimatta jättäytyvän ulos tarjouskilpailusta. Haastatteluaineistosta nousi myös esiin havainto siitä, että yritysten vastustus ei välttämättä ollut periaatteellista. Kuntien viranhaltijat kokivat, että varsinkin pienten yritysten joukossa saattoi olla sellaisia toimijoita, jotka eivät kokonsa ja resurssiensa puolesta yksinkertaisesti kykene työllistämisehtoa täyttämään ja ovat sitä kautta pakotettuja jäämään pois tarjouskilpailuista, joissa sellaista käytetään.

Yritysten kriittistä suhtautumista työllistämisehtoon käsiteltiin myös aikaisemmassa kansainvälisessä ja kotimaisessa työllistämisehtoa tarkastelevassa tutkimuksessa ja muussa kirjallisuudessa. Petersen ja Kadefors (2016) nostivat esiin sen, että aikaisemmassa työllistämisehtoa tarkastelevassa tutkimuksessa yritysten suhtautumisen oli havaittu vaihtelevan yritysten toimialan mukaan ja erityisen kriittisesti siihen oli havaittu suhtauduttavan rakennusteollisuudessa. Tätä havaintoa tuki myös haastatteluaineistosta esiin nousseet havainnot siitä, että tietyillä aloilla suhtautuminen työllistämisehtoon oli kriittisempää kuin toisilla. Tosin rakennusteollisuutta ei erikseen nimetty sellaiseksi alaksi. Lisäksi Petersen ja Kadefors (2016) nostivat esiin sen, että aikaisemman tutkimuksen mukaan työllistämisehtoon negatiivisemmin suhtautuivat sellaiset yritykset, jotka eivät aikaisemmin olleet osallistuneet tarjouskilpailuun, jossa sitä käytetään. Myös tätä havaintoa kuntien viranhaltijoiden kokemukset tukivat. Kunnissa koettiin, että ainakin osa yritysten negatiivisesta palautteesta oli seurausta tiedon puutteesta ja muutosvastarinnasta, jota aiheutti työllistämisehdon käyttöön liittyvien uusien käytäntöjen opettelu. Kuntien viranhaltijoiden kokemusten mukaan varsinkin isommat yritykset, jotka osallistuivat säännöllisesti julkisiin hankintoihin ja olivat sitä kautta tottuneet myös erilaisiin sosiaalisiin kriteereihin, suhtautuivat neutraalisti tai jopa positiivisesti työllistämisehdon käyttöön.

Myös sosiaalisia innovaatioita tarkastellut tutkimus kiinnitti huomiota siihen, että yksi yleinen haaste sosiaalisen innovaation käytäntöön viemisessä on organisaation ulkoisten sidosryhmien vastustus. Sosiaalisia innovaatioita tarkastellut tutkimus nosti myös avoimen kommunikaation ja sidosryhmien mahdollisimman laajan osallistamisen sellaisiksi keinoiksi, joilla tähän vastustukseen voi vastata (Oliveira & Breda-Vázquez 2012). Myös tätä havaintoa tukivat kuntien viranhaltijoiden kokemukset siitä, että yritysten asenteisiin oli mahdollista vaikuttaa erityisesti markkinavuoropuhelun aikana avoimella kommunikaatiolla ja sujuvalla viestinnällä.

Sosiaalisia innovaatioita tarkastellut tutkimus nosti esiin myös sen, että idean pilotointivaiheessa tehdään yleensä viimeistään havainto siitä, että idea ei toimikaan käytännössä. (Oliveira & Breda-Vázquez 2012.) Kuntien viranhaltijoiden kokemukset siitä, että vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistäminen oli vaikeata myös työllistämisehtoa käytettäessä, antavatkin ymmärtää, että työllistämisehto ei toimi käytännössä ainakaan yhtä hyvin kuin sen on toivottu toimivan. Toisaalta haastatteluaineiston perusteella vaikuttaisi siltä, että ainakin osaltaan työllistämisehdon toimimattomuuden syyt ovat seurausta siitä, että kunnissa on jouduttu sopeuttamaan työllistämisehdon käyttötappaa yritysten negatiivisen suhtautumisen pelossa niin paljon,

että sen perusidea on kadotettu. Haastatteluaineiston perusteella sopivien työllistettävien löytämiseen liittyvät haasteet kumpusivatkin pitkälti siitä, että kunnissa kiinnitettiin paljon huomiota yritysten näkökulmaan työllistämisehtoa käytettäessä. Se puolestaan johti siihen, että kunnissa pyrittiin työllistämisehtoa käytettäessä etsimään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden joukosta ikään kuin sellaisia henkilöitä, jotka yritykset palkkaisivat ilmankin työllistämisehdon käyttöä.

Aikaisemmasta työllistämisehtoa tarkastelleesta kansainvälisestä tutkimuksesta ei nousutkaan esiin sellaisia haasteita, jotka olisivat liittyneet sopivien työllistettävien löytämiseen. Työllistämisehdon pilottihankkeiden taustamateriaaleista käy ilmi, että sopivien työllistettävien löytäminen herättää usein huolta kunnissa, mutta se oli ainakin pilottihankkeeseen osallistuneissa kunnissa onnistuttu ratkaisemaan tiivistämällä yhteistyötä kunnan työllisyyspalveluiden, TE-toimistojen ja hankintayksiköiden välillä. Yhdeksi hyväksi käytännöksi esitetään sitä, että kunnat palkkaisivat erikseen itselleen työntekijän, joka toimisi työllisyyspalveluiden ja hankintayksiköiden välisellä rajapinnalla (THL 2019).

### **6.2.3 Haasteena kuntaorganisaation sisäiseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät**

Haastatteluaineistosta nousi esiin myös joukko sellaisia kuntien viranhaltijoiden työllistämisehtoon liittämiä haasteita, jotka liittyivät kuntaorganisaation sisäiseen toimintaympäristöön. Nämä haasteet kytkeytyivät erityisesti työllistämisehdon jalkauttamiseen, resurssien niukkuuteen ja seurantaan.

Haastatteluaineistosta käy ilmi, että kunnissa koettiin erilaisia haasteita, jotka liittyivät työllistämisehdon jalkauttamiseen. Isommissa kunnissa haasteet liittyivät erityisesti siihen, että laajassa kuntaorganisaatiossa, jossa hajautetun hankintatoimen takia hankintoja tekeviä yksiköitä on paljon, tiedon levittäminen ja yhtenevien käytäntöjen luominen on työlästä ja joskus jopa vaikeaa. Lisäksi jo olemassa olevien käytäntöjen ja tietojen ylläpidon ja päivittämisen koettiin vaativan panostusta. Laajoissa organisaatioissa tapahtui esimerkiksi säännöllisiä henkilöstömuutoksia, jotka saattoivat vaikuttaa merkittävästi yksittäisen hankintayksikön työllistämisehtoon liittyvään tietotaitoon ja käytännön osaamiseen. Lisäksi niissä koettiin, että työllistämisehtoa piti ikään kuin pitää koko ajan esillä, että sen käyttäminen ei unohdu, varsinkaan sellaisissa yksiköissä, jotka tekevät vähän hankintoja tai vähän sellaisia hankintoja, joihin työllistämisehto soveltuu.

*Sitten ihan tähän käytännön jalkauttamiseen liittyviä, että kaupunki on tosi suuri organisaatio ja täällä on paljon näitä yksiköitä, että miten sitä tietoa saadaan levitettyä täällä meillä. Tai en minä tiedä onko se varsinaisesti haaste, toisaalta se on vain tehtävää työtä, mutta siihen menee aikaa, energiaa ja panostusta, että se ei tapahdu itsestään. (H1)*

*Se pitäisi saada täällä meidän koko organisaatiossa silleen tasapuolisemmaksi, että kaikki käyttäisi saman tyyppisesti noita ehtoja. (H3)*

Pienemmissä kunnissa hankintoja tekeviä yksikköjä oli vähemmän, mutta myös niissä koettiin, että työllistämisehtoa piti markkinoida kuntaorganisaation sisällä. Työllistämisehdon käyttöä kohtaan ei välttämättä ollut varsinaista vastustusta, mutta sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt saattoivat eriyistä suhtautua sen käyttöön jossain määrin nihkeästi. Kunnissa koettiin, että luottamushenkilöillä ei välttämättä ollut tarpeeksi osaamista ja ymmärrystä työllistämisehtoon liittyen ja se saattoi heijastua myös heidän asenteisiinsa sen käyttöä kohtaan. Kuntien työntekijöiden joukossa työllistämisehdon käytön koettiin mahdollisesti aiheuttavan jonkinlaista muutosvastarintaa, joka kumpuaa erityisesti lisätyön pelosta, resurssien ollessa jo valmiiksi tiukoilla. Kaikki tutkielmaa varten haastatellut viranhaltijat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että työllistämisehdon jalkauttamiseen liittyvät haasteet eivät olleet varsinaisen este työllistämisehdon käytölle kunnissa. Sen kuitenkin koettiin vaativan työtä, panostusta ja resursseja.

*No jos tuota poliittista päättäjäporukkaa mieltii, niin minä vähän luulen, että heidän tietämys asiaan liittyen on aikalailta puhdas nolla, että silläkin varmasti oma osansa asiaan on. (H2)*

*No kaikkeen sellaiseen mikä tuottaa ikään kuin lisätyötä, niin sellaiseenhan suhtautuminen on vähän nihkeätä. Että se on yleensä sellaista sellaisissa asioissa, joita ei osata, eikä tunneta ja ei oikein ymmärretä. Niin silloin kun se on uutta, niin silloin se on vähän nihkeätä. En siis sano silleen, että sitä ei vois toteuttaa, mutta se ensimmäinen kerta voi olla vaikea. (H3)*

Haastatteluaineiston perusteella työllistämisehdon seuranta koettiin haasteeksi sekä, sellaisissa kunnissa, jotka olivat käyttäneet työllistämisehtoa, että kunnissa, jotka eivät olleet sitä käyttäneet. Työllistämisehdon seurannan haasteet liittyivät ennen kaikkia toimivan seurantajärjestelmän luomiseen. Kunnissa koettiin, että heillä tulisi olla työllistämisehdon vaikutukset näkyviksi tekevä seurantajärjestelmä, jotta työllistämisehdon käyttö olisi perusteltavissa ja sen käyttöä olisi mahdollista kehittää. Sellaisen luominen koettiin kuitenkin vaikeaksi, koska työllistämisehdon käytöllä tavoitellut työllisyyden seurannaisvaikutukset olivat vaikeasti mitattavissa ja syntyivät usein paljon hankinnan tekemisen jälkeen. Haastatteluaineistosta nousikin esiin se, että edes

työllistämisehtoa käyttäneissä kunnissa ei ollut onnistuttu luomaan sellaista seurantajärjestelmää, jolla olisi pystytty arvioimaan työllistämisehdon pidemmän aikavälin vaikutuksia.

*Se seuranta on sitten ehkä se suurin (haaste), että me voidaan käyttää sitä ehtoa niin meidän pitäisi saada niitä tuloksia sieltä näkyviin. Ja sitten me voitas kattoo, että mikä ehto on toiminut ja mikä ei. Niin tämä on nyt tällä hetkellä aika haasteellista. (H4)*

*Ne on sitten vaikeammin todennettavia, kuten muutkin sellaiset pidemmällä aikavälillä todennettavat vaikutukset. Meillä ei ole käytössä mitään sellaista laskentamallia näiden pidemmän aikavälin vaikutusketjujen arviointiin tai vaikutusketjujen seuraamiseen. (H1)*

Myös työllistämisehdon seurannan vaatimat resurssit herättivät kunnissa huolta. Pelkästään työllistämisehdon noudattamiseen liittyvä sopimusvalvonta koettiin joissain kunnissa kuormittavana. Resurssien niukkuus nousi laajemminkin esiin yhtenä kuntien työllistämisehdon käyttöön liittämänä huolena. Monissa kunnissa koettiin, että julkisten hankintojen tekemisessä oli jo valmiiksi resurssien puutteesta johtuvia haasteita ja työllistämisehdon käytön pelättiin pahentavan tilannetta entisestään. Mielenkiintoinen oli myös havainto siitä, että huoli resursseista näkyi yhtä lailla niin pienissä kuin isoissa kunnissa sekä niissä, jotka olivat käyttäneet työllistämisehtoa ja jotka eivät olleet sitä käyttäneet.

*Mutta kun meilläkin on organisaatio, niin kuin monessa muussakin kunnassa, tosi ohut. Aika monessa tehtävässä meillä on yksi tai kakis ihmistä ja sitten jos ajatellaan, että siihen pitää lisätä paljon tällaista sopimuseurantaa tai ehtojen seurantaa ja kun sopimuksia on paljon, niin kyllähän se haaste tulee sitä kautta, vaikka poliittinen tahto ja yleinen tahtotila siihen tavallaan on. (H4)*

*Pienessä kunnassa resurssit on tosi pienet, ihan oikeasti. Että se miten se toteutetaan täällä meillä, niin kyllä se on tosi hankalaa. (H5)*

Aikaisemmassa tutkimuksessa huoli resurssien puutteesta liitettiin erityisesti sellaisiin kuntiin, jotka eivät olleet vielä käyttäneet työllistämisehtoa. Toisaalta havainnot olivat jossain määrin ristiriitaisia, koska aikaisemmasta tutkimuksesta nousi myös esiin havainto siitä, että työllistämisehdon ja muiden sosiaalisten kriteerien käyttäminen hankinnoissa liittyi hankintatoimen keskittymiseen ja ammattilaistumiseen. (Petersen & Kadefors 2016.) Tutkielmassa tarkastelluista kunnista kaikissa oli käytössä hajautettu hankintatoimi ja sitä kautta hankinnat olivat vain yksi osa monen niiden parissa työskentelevän kunnan työntekijän työtoimenkuvaa. Myös sosiaalisia innovaatioita tarkastellut

tutkimus kiinnitti huomiota siihen, että tuen, resurssien tai asianmukaisen johtamisen puute voi aiheuttaa haasteita sosiaalisten innovaatioiden syntymiselle (Oliveira & Breda-Vázquez 2012).

Sosiaalisia innovaatioita tarkastellut tutkimus nosti edelleen esiin organisaation sisäisen vastustuksen yhtenä sosiaalisia innovaatioita uhkaavana haasteena. Organisaation sisäisen muutosvastarinnan katsottiin olevan erityisesti yleistämisvaiheelle tyypillinen haaste. Yleistämisvaiheessa sosiaalinen innovaatio otetaan organisaatiossa aikaisempaa laajamittaisemmin käyttöön ja se muuttaa organisaation vakiintuneita käytäntöjä, joka puolestaan voi aiheuttaa vastustusta (Oliveira & Breda-Vázquez 2012). Se, että työllistämisehdon jalkauttamisen haasteisiin kiinnitettiin huomiota myös sellaisissa kunnissa, joissa työllistämisehto ei ole levinnyt vielä laajamittaiseen käyttöön voi osaltaan selittyä sillä, että työllistämisehdon käyttö hajautettua hankintatoimea käyttävässä kunnassa edellytti jo ensimmäisellä käyttökerralla muutoksia vakiintuneisiin käytäntöihin myös hankintayksikön ulkopuolella. Sosiaalisia innovaatioita tarkastellut tutkimus tuki myös kuntien viranhaltijoiden näkemystä siitä, että sisäiseen vastustukseen liittyvät haasteet ovat yleensä ratkaistavissa kommunikaation ja osallistamisen keinoin (Oliveira & Breda-Vázquez 2012).

Aikaisempi kansainvälinen työllistämisehtoa tarkastellut tutkimus ei kiinnittänyt huomiota työllistämisehdon seurannan haasteisiin. Havainto oli yllättävä, koska se koettiin ainakin tutkielmassa tarkastelluissa kunnissa yhdeksi keskeisimmistä työllistämisehdon käyttöön liittyvistä haasteista. Työllistämisehdon pilottihankkeeseen liittyvässä materiaalissa työllistämisehdon seuranta ja arviointi ovat esillä ja niitä pidetään työllistämisehdon onnistuneen käyttämisen kannalta keskeisinä. Konkreettisia keinoja työllistämisehdon vaikutusten mittaamiseksi niistäkään ei kuitenkaan nouse esiin, vaan niissä korostuu lähinnä erilaiset keinot sopimuksen valvonnan järjestämiseksi (THL 2019). Kesä, Kuusi ja Ylikojola (2017) ovat kuitenkin arvioineet hankinnoilla työllistämisen kuntataloudellisia vaikutuksia pilottihankkeisiin liittyen. Arviossa korostui työllistämisehdon käytön välittömät vaikutukset työmarkkinatuen kuntaosuuteen ja kuntien verotuloihin. Siinä sivutaan myös työllistämisehdolla tavoiteltuja seurannaisvaikutuksia, kuten yksilön ja yhteisön hyvinvoinnin parantumisesta, mutta näitä seurannaisvaikutuksia ei kuitenkaan ole tarkasteltu mitattavassa muodossa. Näin ollen heidän tekemästä arviostakaan ei nouse esiin mitään konkreettisia keinoja, joilla kunnat voisivat mitata työllistämisehdolla tavoiteltuja erilaisia seurannaisvaikutuksia ja sekin osaltaan vahvistaa haastatteluaineistosta esiin noussutta käsitystä työllistämisehdon vaikutusten vaikeasta arvioitavuudesta ja seurannan haastavuudesta. (Kesä, Kuusi & Ylikojola 2017.)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä pro gradu- tutkielmassa on perehdytty työllistämisehdon käyttöön kuntien julkisissa hankinnoissa. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, *minkä takia työllistämisehto ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön kuntien julkisissa hankinnoissa*. Päättökysymystä tukemaan ja täydentämään valittiin kaksi alatutkimuskysymystä.

1. Millaisia haasteita työllistämisehdon käyttämiseen julkisissa hankinnoissa kunnissa liitetään?
2. Millaisia hyötyjä työllistämisehdon käyttämiseen julkisissa hankinnoissa nähdään kunnissa olevan?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostui työllistämisehtoa, sosiaalisia innovaatioita, hankintaprosessia ja hankintalainsäädäntöä käsittelevästä aikaisemmasta tutkimuksesta. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla julkisten hankintojen parissa työskenteleviä viranhaltijoita. Tässä luvussa tehdään niitä molempia hyödyntäen yhteenvetoa ja päätelmiä tutkimuksen tärkeimmistä tuloksista, ja pyritään samalla vastaamaan tutkimusongelmaan sekä alatutkimuskysymyksiin.

Työllistämisehdon käyttöön liittyvien haasteiden tarkastelu nähtiin luontaisena lähestymistapana tutkimusongelmaan. Haasteiden tarkastelun taustalla oli oletus siitä, että työllistämisehdon käyttöön voi liittyä sellaisia haasteita, jotka ovat voineet hidastaa tai estää sen leviämistä nykyistä laajamittaisempaan käyttöön. Tutkimuksessa löydettiin joukko erilaisia työllistämisehdon käyttöön liittyviä haasteita. Ensinnäkin haasteita aiheutti hankinnan kokoon ja luonteeseen liittyvät tekijät. Pienet hankinnat, pieniltä yrityksiltä tehtävät hankinnat ja sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluhankinnat voivat olla työllistämisehdon käytön kannalta ongelmallisia, varsinkin jos työllistämisehdon käytöllä on tarkoitus työllistää työttömiä nimenomaan palkkatyöhön. Työllistämisehdon käyttö niin, että sillä pyritään työllistämään työttömiä oppisopimus- tai työkokeilupaikkoihin, voi kuitenkin mahdollisesti helpottaa työllistämisehdon käyttöä tällaisissa hankinnoissa.

Tutkimuksen perusteella kuntien työllistämisehdon käyttöön liittyi myös kannustinloukku. Työllistämisehdon käyttäminen sellaisissa hankinnoissa, joissa hankittava tuote tai palvelu tuotetaan

toisen kunnan alueella, johtaa tilanteeseen, jossa työllistämisehdon käyttöön liittyvä vaiva ja kustannukset jäävät sitä käyttäneelle kunnalle, mutta hyödyt valuvat toisaalle. Osaltaan haastetta voi myös syventää se, että hankintalainsäädännön mukaan kunnat eivät saa suosia alueensa työttömiä tai yrityksiä työllistämisehtoa käyttäessään (Eskola ym. 2017, 386). Tämä voikin johtaa yhteiskunnan kannalta epätoivuttuun osaoptimointiin kuntien työllistämisehdon käytössä. Mikäli työllistämisehdon käytöstä halutaankin tehdä kunnissa nykyistä laajamittaisempaa ja samalla varmistua siitä, että työllistämisehdon käytöstä saadaan laajempi yhteiskunnallinen hyöty irti, tähän kannustinloukkuun pitäisi löytää ratkaisu.

Tutkimuksesta perusteella työllistämisehdon käyttöön kunnan hankinnoissa liittyi myös joukko kunnan ulkoisesta toimintaympäristöstä nousevia haasteita Työllistämisehdon käyttämistä voikin vaikeuttaa sopivien työntekijöiden löytäminen ja yritysten kriittinen suhtautuminen siihen. Lisäksi työllistämisehdon käyttäminen saattaa vaikuttaa kunnan tarjouskilpailussa saamien tarjousten määrään. Tutkimuksen perusteella kunnat voivat kuitenkin ainakin jossain määrin itse vaikuttaa näihin haasteisiin. Yritysten kriittiseen suhtautumiseen ja varsinkin siitä johtuvaan tarjoustien määrän vähenemiseen, kunta voi vaikuttaa avoimella kommunikaatiolla ja vuoropuhelulla yritysten kanssa.

Myös työllistämisehdon leviäminen nykyistä laajamittaisempaan käyttöön saattaa johtaa siihen, että siitä tulee julkisiin hankintoihin osallistuville yrityksille niin arkipäiväistä, että niiden asenteet sitä kohtaan muuttuvat positiivisemmiksi. Se voi myös osaltaan helpottaa sopivien työntekijöiden löytämistä, koska ainakin osa haasteista sopivien työntekijöiden löytämisessä vaikutti liittyvän siihen, että kunnat eivät yritysten negatiivisen suhtautumisen pelossa aina uskaltaneet käyttää työllistämisehtoa tarkoituksenmukaisesti.

Tutkimuksessa nousi esiin myös kunnan sisäiseen toimintaympäristöön liittyviä työllistämisehdon käytön haasteita. Tutkimuksen perusteella työllistämisehdon käyttämistä kuntien hankinnoissa vaikeuttavat työllistämisehdon seurannan järjestämiseen liittyvät vaikeudet, työllistämisehdon jalkauttamiseen liittyvät haasteet ja resurssien niukkuus. Työllistämisehdon jalkauttamiseen liittyviin haasteisiin kuntien on kuitenkin mahdollista vastata avoimella sisäisellä kommunikaatiolla ja viestinnällä. Tutkimuksessa ei löydetty konkreettisia keinoja työllistämisehdon seurannan vaikeuksiin vastaamiseksi. Havainto siitä, että työllistämisehdon seurannan vaikeuksia ei ollut huomioitu kansainvälisessä tutkimuksessa voi kuitenkin viitata siihen, että muissa työllistämisehtoa käyttävissä maissa on onnistuttu kehittämään myös sen seurantaan jokin toimiva järjestelmä.



Yhteenvedon voidaan todeta, että työllistämisehdon käyttöön liittyy lukuisia haasteita. Näistä haasteista monet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että kuntien on mahdollista niihin itse vastata kehittämällä omia työllistämisehtoon liittyviä käytäntöjään ja toimintatapojaan. Lisäksi osa haasteista saattaa ratketa kuntien näkökulmasta ikään kuin itsestään, jos työllistämisehdon käyttö valtavirtaistuu osaksi julkisen sektorin hankintatoimea. Siitä huolimatta, on turvallista todeta, että työllistämisehdon käyttö kuntien hankinnoissa ei nykyisillään ole ainakaan helppoa. Tutkimuksen perusteella voidaankin todeta, että ainakin vielä tässä vaiheessa työllistämisehtoa käyttävä kunta joutuu ratkomaan monia kiperiä pulmia ennen kuin sen käytöstä tulee sujuvaa. Se vaatii työtä, panostusta ja aikaa, eli resursseja, joista tutkimuksen perusteella kunnissa oli pulaa jo ennestään. Tutkimus esittääkin, että yksi syy siihen miksi työllistämisehto ei ole levinnyt kunnissa nykyistä laajamittaisempaan käyttöön on se, että rajallisten resurssien kanssa painivilla kunnilla kynnyksen aloittamiselle voi olla liian korkea.

Tutkimuksessa myös havaittiin se, että monet työllistämisehtoon käyttöön liittyvät haasteet korostuivat pienissä kunnissa ja niistä saattoi muodostua ikään kuin itseään ruokkiva kehä, joka heikensi työllistämisehdon käytön edellytyksiä. Pienissä kunnissa tehdään vähemmän ja pienempiä hankintoja, jolloin työllistämisehdon käytölle sopivien hankintojen löytäminen on vaikeampaa. Tällöin myös työllistämisehdon käytöllä tavoitellut hyödyt voivat jäädä pienemmiksi ja sen takia pienten kuntien voi olla vaikeampi käyttää rajallisia resurssejaan hankintatoimen kehittämiseen sille tasolle, jota työllistämisehdon käyttö vaatii.

Isoissa kunnissa tilanne voi kuitenkin olla päinvastainen. Niissä hankintavolyymit voivat olla niin isoja, että työllistämisehdon vähäiselläkin käytöllä voidaan saavuttaa merkittäviäkin toivottuja vaikutuksia. Suurempien hankintavolyymien kautta niiden hankintayksiköillä voi myös olla jo ennestään paremmat resurssit ja valmiudet työllistämisehdon käyttämiseen ja kehittämiseen. Lisäksi isoissa paljon hankintoja tekevissä kunnissa on luultavasti paremmat mahdollisuudet hankintatoimen resurssien lisäämiselle. Tutkielman yksi johtopäätös onkin se, että työllistämisehdon käyttö soveltuu paremmin isoihin kuin pieniin kuntiin. Se osaltaan selittää myös sitä, minkä takia työllistämisehdon käyttö ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön kunnissa.

Tutkimuksessa esiin nousseet työllistämisehdon käytön haasteet ja syyt sille, miksi työllistämisehdon käyttö ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön kuntien hankinnoissa, eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että työllistämisehto ei voisi tulevaisuudessa levitä laajamittaisempaan käyttöön

julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksessa tarkastelluissa kunnissa kaikissa työllistämisehtoon liitettiin samanlaisia haasteita, mutta eri kunnissa haasteet painottuivat eri tavalla. Kunnissa korostuneet haasteet vaikuttivatkin noudattavan Oliveiran ja Breda-Vázquez (2012) esittelemälle sosiaalisten innovaatioiden elinkaarelle tyypillistä kaavaa (ks. Taulukko 1). Kunnassa H2 korostui sosiaalisten innovaatioiden piilevälle vaiheelle ominainen haaste, kannustimien puute. Kunnissa H5 ja H3 haasteet vaikuttivat liittyvän siihen, että työllistämisehdon käytöstä oli sosiaalisten innovaatioiden suunnittelu ja tutkintavaiheelle ominaisesti luovuttu liian hätäisesti. Kunnissa H4 ja H1 puolestaan kipuiliin selvästi sosiaalisten innovaatioiden mobilisaatio- ja yleistämisvaiheelle ominaisten ongelmien parissa.

Havainto siitä, että työllistämisehdon käyttöön liittyvät haasteet vaikuttavat noudattavan sosiaalisten innovaatioiden elinkaarelle tyypillistä kaavaa, voi olla merkittävä. Sosiaalisten innovaatioiden tutkimuksen perusteella se voisi tarkoittaa sitä, että jos yhdessäkin kunnassa onnistuttaisiin selättämään kaikki sosiaalisille innovaatioille ja työllistämisehdolle ominaiset haasteet, saattaisi sen käyttö valtavirtaistua julkisissa hankinnoissa nopeastikin tiedon levitessä (Oliveiran ja Breda-Vázquez 2012). Havainto on looginen myös tämän tutkimuksen tulosten perusteella. Tieto hyvistä toimintamalleista ja käytännöistä voi laskea kuntien kynnyksestä työllistämisehdon käyttöön. Lisäksi valmiiden hyväksi havaittujen toimintamallien kopiointi voi helpottaa myös pienten kuntien työllistämisehdon käyttöönottoa ja auttaa niitä löytämään sellaisia ratkaisuja, joilla työllistämisehdon käytön hyödyt voidaan saada irti vähäisemmälläkin hankintamäärällä ja pienemmistä hankinnoista.

Työllistämisehdon käytöllä kuntien hankinnoissa olikin myös ilmeisiä hyötyjä. Tutkimuksen perusteella työllistämisehdon käytöllä voi olla mahdollista saavuttaa suoria talouden seurannaisvaikutuksina sosiaaliturvamenojen pienentymisen ja verotulojen kasvun kautta. Työllistämisehdon käytöllä voi myös olla mahdollista saavuttaa työllistymiseen liittyviä välillisiä vaikutuksia. Työllistämisehdon avulla tapahtuva työllistyminen voi parantaa työllistetyn hyvinvointia ja ehkäistä syrjäytymistä. Se puolestaan voi esimerkiksi perhesuhteiden kautta vaikuttaa positiivisesti myös työllistetyn läheisiin. Pitkällä aikavälillä työllistämisehdon käytöllä voikin olla mahdollista vaikuttaa laajemminkin alueen ja yhteisön hyvinvointiin.

Tutkimuksen perusteella työllistämisehdon käyttö voi myös kannustaa yrityksiä kantamaan laajempaa yhteiskuntavastuuta myös julkisten hankintojen ulkopuolelle jäävässä toiminnassaan. Aikaisempi työllistämisehtoa tarkastellut tutkimus esitti myös, että työllistämisehdon käyttö voi

syventää yritysten ja paikallishallinnon yhteistyötä ja synnyttää uusia palvelutuotannon innovaatioita (Petersen & Kadefors 2016). Tässä tutkimuksessa sellaisia vaikutuksia ei kuitenkaan havaittu. On kuitenkin mahdollista, että työllistämisehdon käytöllä voidaan saavuttaa laajempia hyötyjä kuin tässä tutkimuksessa on havaittu, erityisesti tilanteessa, jossa työllistämisehto on valtavirtaistunut rutiininomaiseksi toiminnaksi niin hankintoja tekevissä julkisissa organisaatioissa kuin hankintoihin osallistuvissa yrityksissä.

Työllistämisehdon käyttöön liittyneitä hyötyjä tarkasteltiin tutkimuksessa erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin hyötyjä tarkastelemalla haluttiin varmistua siitä, että työllistämisehdon vähäinen käyttö kunnissa ei ole yksinkertaisesti seurausta siitä, että työllistämisehtoa käyttäneet kunnat eivät ole saaneet sen käyttämisestä hyötyjä. Toinen syy hyötyjen käsittelyyn oli se, että niitä tarkastelemalla haluttiin varmistua siitä, että työllistämisehdon käyttämättömyys ei ole myöskään seurausta siitä, että kunnissa, jotka eivät olleet työllistämisehtoa käyttäneet, ei uskottaisi sen käytöstä olevan hyötyä kunnalle. Tutkimuksen perusteella kumpikaan näistä syistä ei kuitenkaan ole vaikuttanut työllistämisehdon käyttämättömyyteen. Työllistämisehtoa käyttäneissä kunnissa oli koettu työllistämisehdon käyttöön liittyviä hyötyjä ja kunnissa, joissa työllistämisehtoa ei ollut käytetty, sen käyttöön liitettiin tutkimuksen perusteella yhtä lailla tai jopa enemmän hyötyjä kuin sellaisissa kunnissa, joissa työllistämisehtoa oli käytetty. Tässä tutkimuksessa ei löydettykään vahvistusta sille kansainvälisestä tutkimuksesta esiin nousseelle havainnolle, missä yhtenä syynä työllistämisehdon käyttämättömyyteen nähtiin sitä käyttämättömien kuntien siihen liittämät ennakkoluulot ja olettamukset (Petersen & Kadefors 2016).

Sen sijaan sitä tutkimuksessa ei voitu ainakaan kokonaan poissulkea sitä, etteikö työllistämisehdon käyttämättömyyden taustalla voisi vaikuttaa osaamisen ja tiedon puute, kuten Kesä, Kuusi ja Ylikojola (2017, 3) esittivät. Tätä havaintoa tuki erityisesti tutkimuksen tekemistä vaikeuttaneet haasteet sopivien haastateltavien löytämisessä. Monien kuntien viranhaltijat kieltäytyivät tutkimushaastatteluun osallistumisesta vedoten siihen, että heillä ei ole tarpeeksi tietämystä aiheesta. Tavallaan myös tämän tutkimuksen tulosten voidaan katsoa tukevan havaintoa. Vaikka tutkimuksessa tarkastelluissa kunnissa tiedettiin työllistämisehdosta ja osattiin sitä ainakin teoriassa käyttää, niin myös niissä kaivattiin lisää tietoa työllistämisehdon käyttämiseen liittyvistä hyväksi havaituista toimintamalleista ja käytännöistä, joiden avulla työllistämisehdon käytön haasteisiin voitaisiin vastata. Huomionarvoista on myös se, että kaikissa tätä tutkimusta varten tarkastelluissa kunnissa työllistämisehtoa oli joko jo käytetty tai se oli ollut kunnassa esillä jollain muulla tavoin. Onkin

mahdollista, että tässä tutkimuksessa tarkastellut kunnat edustivat keskivertoa enemmän työllistämisehdosta tietävää joukkoa kunnista, jolloin mahdolliset laajemmat tiedon ja osaamisen puutteeseen liittyvät haasteet ovat voineet jäädä tämän tutkimuksen osalta piiloon.

Tutkimustulosten yhteenvetona voidaan todeta, että työllistämisehdon käytöllä kuntien hankinnoissa on mahdollista saavuttaa erilaisia hyötyjä, mutta sen käyttöön liittyy myös paljon haasteita. Näistä haasteista nousivat myös syyt siihen miksi työllistämisehto ei ole levinnyt kunnissa nykyistä laajamittaisempaan käyttöön. Tutkimuksessa esiin nousseet työllistämisehdon käytön haasteet ja syyt sille, miksi työllistämisehdon käyttö ei ole levinnyt nykyistä laajamittaisempaan käyttöön kuntien hankinnoissa, eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että työllistämisehto ei voisi tulevaisuudessa levitä laajamittaisempaan käyttöön julkisissa hankinnoissa. Työllistämisehdon käytön ongelmakohtien tunnistaminen ja niihin varautuminen voi auttaa kuntia löytämään keinoja työllistämisehdon käytön haasteiden selättämiseksi. Lisäksi työllistämisehdon käytön valtavirtaistuminen julkisissa hankinnoissa voi ratkaista joitain haasteita jo itsessään, ja se voi edesauttaa myös hyväksi havaittujen toimintamallien ja käytäntöjen leviämistä. Kuitenkin vielä tässä vaiheessa osa työllistämisehdon käytön haasteista on luonteeltaan sellaisia, että ne saattavat rajata sen käyttömahdollisuuksia ja sitä kautta myös sillä tavoiteltuja hyötyjä. Sen takia työllistämisehdon käytölle ei tulisi asettaa myöskään liian isoja odotuksia. Tutkimus esittää, että työllistämisehdon käyttämistä kunnan hankinnoissa pitäisikin ennemmin ajatella jo ennestään hyvin toimivaa kunnan työllisyydenhoitojärjestelmää täydentävänä ja tukevana toimintana, kuin sitä korvaavana toimintamallina. Tällöin sen käyttäminen on myös tutkimuksen perusteella ongelmattominta ja sen käytöstä saadaan kunnan kannalta laajin kokonaishyöty irti.

# LÄHTEET

Alasuutari, P. (1999). Laadullinen tutkimus (3. uud. p.). Tampere: Vastapaino.

Bacon, N., A. Faizullah, G. Mulgan and S. Woodcraft (2008). Transformers. How local areas innovate to address changing social needs. Research Report. NESTA — (National Endowment for Science, Technology and the Arts, London.

Barnard, C. (2017). To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement. *Industrial Law Journal*, 46(2), 208–244. <https://doi.org/10.1093/inclaw/dww036>

Buckland, H., & Murillo, D. (2013). Antenna for social innovation: Pathways to systemic change : Inspiring stories and a new set of variables for understanding social innovation (1st ed.). Sheffield: Greenleaf Publishing. doi:10.4324/9781351287920

Cremers, J., & AIAS. (2014). EU public procurement and social clauses - an overview. *CLR News*, 2014(4), 7–15.

Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2008). Qualitative methods in business research. Los Angeles ;; SAGE.

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

Eskola, J. (2018). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat – Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Valli, R. & Aaltola, J. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä.

Franz, H., Hochgerner, J., & Howaldt, J. (2012). Challenge social innovation : potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society . Heidelberg ;; Springer.

Franz HW., Hochgerner J., Howaldt J. (2012) Challenge Social Innovation: An Introduction. In: Franz HW., Hochgerner J., Howaldt J. (eds) Challenge Social Innovation. Springer, Berlin, Heidelberg

Furneaux, C., & Barraket, J. (2014). Purchasing social good(s): a definition and typology of social procurement. *Public Money & Management*, 34(4), 265–272. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.920199>

Harrison D. (2012). Social Innovation: What Is Coming Apart and What Is Being Rebuilt?. In: Franz HW., Hochgerner J., Howaldt J. (eds) Challenge Social Innovation. Springer, Berlin, Heidelberg

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., & Sinivuori, E. (2009). Tutki ja kirjoita (15. uud. p. ed.). Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. (2011). Tutkimushaastattelu- Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press

Holma, A & Sammalmaa, J. (2018). Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet – hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus. Vaasa: Vaasan yliopiston tutkimuksia, 306.

Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P., & Ellibs. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.

Lamminmäki, L. (2007). Elinvoimainen kunta kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros: tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jauhiainen, S. & Huovari, J. (2013). Kuntarakenne ja alueiden elinvoima – laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. Sastamala: Kunnallisalan kehittämissäätiö

Kesä, M., Kuusi, A., & Ylikojola, P. (2017). Arvio hankinnoilla työllistämisen kuntataloudellisista vaikutuksista. Mikko Kesä Oy: Hankinnoista Duunia – kehittämishankkeelle 9/2017.

Kiviniemi, K. (2007). Laadullinen tutkimus prosessina.

Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martinelli, F., & Gonzalez, S. (2010). Can neighbourhoods save the city?: Community development and social innovation. London: Routledge Ltd. doi:10.4324/9780203849132

Murray, R., Caulier-Grice, J. and Mulgan, G. (2010). The Open Book of Social Innovation. London: Young Foundation.

Mulgan G. (2012). Social Innovation Theories: Can Theory Catch Up with Practice?. In: Franz HW., Hochgerner J., Howaldt J. (eds) Challenge Social Innovation. Springer, Berlin, Heidelberg

Määttä, K., & Voutilainen, T. (2017). Julkisten hankintojen sääntely (1. painos.). Helsinki: Kauppakamari.

Nicholls A., Simon J., Gabriel M. (2015). Introduction: Dimensions of Social Innovation. In: Nicholls A., Simon J., Gabriel M. (eds) New Frontiers in Social Innovation Research. Palgrave Macmillan, London

Nicholls, A., Simon, J., & Gabriel, M. (2015). New Frontiers in Social Innovation Research. <https://doi.org/10.1057/9781137506801>

Oliveira, C., & Breda-Vázquez, I. (2012). Creativity and Social Innovation: What Can Urban Policies Learn from Sectoral Experiences? *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(3), 522–538. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01024.x>

Paananen, H., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2014). *Kunta elinvoiman johtajana*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Parjanne, M. (2004). Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutukset ja niihin varautuminen eri hallinnonaloilla. Helsinki, 2004. 78 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä ISSN 1236-2115; 2004:18.) ISBN 952-00-1577-9

Pekkala, E., Huikko, K., Pohjonen, M., & Ukkola, M. (2017). *Hankintojen kilpailuttaminen (7. uudistettu laitos (8. painos))*. Helsinki: Tietosanoma.

Petersen, D., & Kadefors, A. (2016). Social procurement and employment requirements in construction. *Proceedings Of The 32nd Annual Arcom Conference*, 5-7 September 2016, Manchester, Uk, *Association Of Researchers In Construction Management*, 2, 1045–1054.

Phillips, W., Lee, H., Ghobadian, A., O'Regan, N., & James, P. (2015). Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461. doi:10.1177/1059601114560063

Rana, N. P., Weerakkody, V., Dwivedi, Y. K., & Piercy, N. C. (2014). Profiling existing research on social innovation in the public sector. *Information Systems Management*, 31(3), 259-273. doi:10.1080/10580530.2014.923271

Sinclair, S., & Baglioni, S. (2014). Social Innovation and Social Policy – Promises and Risks. 13(3), 469–476. <https://doi.org/10.1017/S1474746414000086>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

van Der Have, R., & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, 45(9), 1923–1935. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.06.010>

Walker, H., & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 256–268. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.008>

## **Verkkojulkaisut**

Lith, P. (2014). Suurten kuntien hankinnat - Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Lith Consulting Group. Kauppakamari. Viitattu 11.11.2019. [https://helsinki.chamber.fi/media/filer\\_public/8e/49/8e49a6a0-4166-4951-ac8f-7be410a71eaa/suurten\\_kuntien\\_hankinnat\\_2014.pdf](https://helsinki.chamber.fi/media/filer_public/8e/49/8e49a6a0-4166-4951-ac8f-7be410a71eaa/suurten_kuntien_hankinnat_2014.pdf)

THL. (2013). Työtä julkisilla hankinnoilla – kansainvälisistä toimintatavoista mallia Suomeen. Viitattu 7.11.2019 [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110625/URN\\_ISBN\\_978-952-302-034-4.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110625/URN_ISBN_978-952-302-034-4.pdf?sequence=1)

THL. (2016). Hankkeen taustaa – Työllistämisehto julkisissa hankinnoissa avaa ovia työelämään. Viitattu 22.1.2020. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/hankinnoista-duunia-handu/hankkeen-taustaa>

THL. (2019). Hanki ja työllistä! Itseopiskelumateriaali julkisilla hankinnoilla työllistämiseen. Viitattu 7.11.2019. <https://thl.fi/documents/10531/3919089/Itseopiskelumateriaali.pdf/cd5dc7c0-c24d-445c-bbb8-86f44df3d7d9>

## Virallislähteet

Euroopan komissio. (2014). Social Innovation – A Decade of Changes. Luxemburg. Publications Office of the European Union, 2014. Viitattu 23.1.2020. [https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/social\\_innovation\\_decade\\_of\\_changes.pdf](https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/social_innovation_decade_of_changes.pdf)

Euroopan komissio. (2013). Guide to social innovation. Luxemburg. Publications Office of the European Union, 2013. Viitattu 23.1.2020. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/12d044fe-617a-4131-93c2-5e0a951a095c.0001.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/12d044fe-617a-4131-93c2-5e0a951a095c.0001.02/DOC_1)

Hallintolaki 434/2003. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434> 16.3.2020

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Annettu Helsingissä 29.12.2016. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397> 14.3.2020

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016. Annettu Helsingissä 29.12.2016. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161398> 14.3.2020

Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Valtiovarainministeriö (2019). Valtion hankintakäsikirja 2017. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017 [.https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0](https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0)





# LIITTEET

## LIITE 1. Haastattelurunko - Työllistämisehtoa käyttäneet kunnat

### Haastateltavan taustatiedot

- Kuka olet ja mikä on työnkuvasi organisaatiossa?

### Työllistämisehdon tausta kunnassa

- Millaisissa hankinnoissa työllistämisehtoa on käytetty?
- Miten työllistämisehtoa on käytetty kunnassa?

### Hyödyt

- Millaisia hyötyjä kunta tavoittelee työllistämisehdon soveltamisella julkisissa hankinnoissa?
- Millaisia vaikutuksia työllistämisehdon soveltamisella julkisissa hankinnoissa on saatu?
- Millaisia mahdollisuuksia näette työllistämisehdon soveltamiselle julkisissa hankinnoissa?
- Onko työllistämisehtoa tarkoitus soveltaa julkisissa hankinnoissa myös tulevaisuudessa?

### Haasteet

- Millaisia haasteita työllistämisehdon soveltamisessa on ollut?

### Työllistämisehdon pilottihankkeista johdetut kysymykset

- Millaisia vaikutuksia työllistämisehdon soveltamisella oli hankinnan hintaan?
- Miten työllistämisehdon sisällyttäminen hankintaan vaikutti tarjousten määrään?
- Miten yritykset suhtautuivat työllistämisehdon edellyttämiseen?
- Miten sopivien työntekijöiden löytäminen sujui?
- Miten työllistämisehtoon liittyvä sopimusseuranta on järjestetty?
- Miten hankintalainsäädäntö mielestänne vaikuttaa työllistämisehdon soveltamiseen?

### Sosiaalisten innovaatioiden tutkimuksesta johdetut kysymykset

- Mistä aloite työllistämisehdon hyödyntämiseen hankinnassa tuli?
- Millaisia kannustimia kunnalla on työllistämisehdon soveltamiseen?
- Miten kunnassa valitaan hankintoja, joihin työllistämisehtoa sovelletaan?
- Millaiset valmiudet kunnassa on työllistämisehdon soveltamiseen julkisissa hankinnoissa?
- Millaisen vastaanoton työllistämisehdon hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa on saanut kuntaorganisaation sisällä?

### Vapaat kommentit

## **LIITE 2. Haastattelurunko – Kunnat, jotka eivät olleet käyttäneet työllistämisehtoa**

### **Haastateltavan taustatiedot**

- Kuka olet ja mikä on työnkuvasi organisaatiossa?

### **Työllistämisehdon tausta kunnassa**

- Onko työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa ollut kunnassa esille?
- Onko työllistämisehtoa tarkoitus soveltaa tulevaisuudessa kunnan tekemissä julkisissa hankinnoissa?

### **Hyödyt**

- Millaisia hyötyjä kunta voi saavuttaa työllistämisehtoa hyödyntämällä julkisissa hankinnoissa?
- Koetko, että kunnan olisi tulevaisuudessa järkevää käyttää työllistämisehtoa julkisissa hankinnoissa?

### **Haasteet**

- Mistä koet sen johtuvan, että työllistämisehtoa ei ole vielä kunnassa päätetty soveltaa julkisissa hankinnoissa?
- Millaisia haasteita näette työllistämisehdon soveltamiseen liittyvän?

### **Sosiaalisten innovaatioiden tutkimuksesta johdetut kysymykset**

- Millaisia kannustimia työllistämisehdon hyödyntämiseen hankintayksiköllä on?
- Millaiset valmiudet kuntaorganisaatiolla on mielestäsi työllistämisehdon käyttämiseen?
- Miten koette organisaation työntekijöiden suhtautuvan työllistämisehdon soveltamiseen julkisissa hankinnoissa?

### **Työllistämisehdon pilottihankkeesta johdetut kysymykset**

- Miten uskotte yritysten suhtautuvan työllistämisehdon hyödyntämiseen julkisissa hankinnoissa?
- Millaisia vaikutuksia näette työllistämisehdolla olevan julkisten hankinnan hintaan?
- Millaisia vaikutuksia näette työllistämisehdolla olevan tarjousten määrään?
- Miten uskotte, että sopivia työntekijöitä löytyisi työllistämisehdon soveltamiseksi?
- Miten koette hankintalainsäädännön vaikuttavan työllistämisehdon soveltamiseen?

### **Vapaat kommentit**