



Hankintasopimusvalmistelu julkisissa kilpailutuksissa

Lisa Alho

2019 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Hankintasopimusvalmistelu julkisissa kilpailutuksissa

Lisa Alho
Oikeudellinen osaaminen
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Kesäkuu, 2019

Lisa Alho

Hankintasopimusvalmistelu julkisissa kilpailutuksissa

2019

Sivumäärä 82

Ensisijainen tarkoitus tällä opinnäytetyöllä oli tehdä ohje, joka toimii muistilistana palveluhankintasopimusten teossa. Ohjeentekoa varten tuli selvittää, mitkä sopimuskohdat aiheuttavat eniten epäselvyyttä jo tehdyissä palveluhankintasopimuksissa sopimuskaudella. Kun nämä kohdat saatiin tietoon, voitiin ne sopimusohjeistusta tehdessä ottaa huomioon. Ajatus oli, että näin voitaisiin mahdollisesti välttää sopimuksen tulkintaeroista, ristiriitaisista ehdoista ja puutteista johtuvia erimielisyyksiä.

Hankintasopimusehtoja tutkittiin käymällä läpi Hyvinkään kaupungin sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimuksia. Luetuista sopimuksista valikoitiin tarkempaan tutkimukseen kahdeksan puitesopimusta, jotka kattavat suurimman osan sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimuksista. Lisäksi aineistoa on hankittu Hyvinkään kaupungin ja Keski-Uudenmaan sote - kuntayhtymän työntekijöitä haastatteleamalla. Kyselyyn valittiin sellaisia henkilöitä, jotka ovat tekemisissä julkistenhankintojen ja sopimushallinnan kanssa. Ohjeen tarkoitus oli kehittää hankintasopimusten valmisteluvaihetta siten, että sopimuksista saataisiin mahdollisimman toimivia ja tehokkaita koko sopimuskauden ajaksi.

Tutkimus tehtiin laadullisena tutkimuksena, jossa ei määritelty tarkasti hypoteesia, vaan tavoitteena oli tehdä induktiivista päättelyä aineiston pohjalta eli pyrittiin tekemään yleistyksiä ja päätelmiä aineistosta nousseiden seikkojen perusteella. Kysely tehtiin käyttäen avoimia kysymyksiä sopimusten muotoiluun ja sisältöön liittyen.

Työssä ilmeni, että joissain hankintasopimuksissa on kohtia, jotka aiheuttavat epäselvyyttä osapuolten välillä, mutta pääsääntöisesti sopimukset on laadittu huolellisesti. Useimmissa tapauksissa ehdot kaipaavat vain tarkempaa ja selkeämpää määrittelyä, joka vähentäisi sopimuksen tulkinnasta johtuvia erimielisyyksiä. Hyvinkään kaupungin hankintasopimusohjeistus on luotu yleisohjeeksi. Se on lyhyt ja yksinkertaistettu ohje, eikä se tyhjentävästi anna vastauksia kaikkiin palvelusopimusten tarpeisiin. Tästä syystä oli tarve tehdä sosiaali- ja terveystoimen palveluhankintoihin oma ohjeistus.

Opinnäytetyön tuloksena syntyi hankintasopimusohje ”Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen” (Liite 1.), joka kirjoitettiin perustuen erilaisiin lähteisiin joita yhdistelemällä saatiin luotua vaiheittainen ohje hankintasopimuksen luomiseen. Ohjeistus toimii suositukseksi prosessimalliksi sopimussuunnittelu ja valmisteluvaiheessa.

Asiasanat: julkiset hankinnat, hankintasopimus, sopimussuunnittelu, sopimusosaaminen, sopimusohje.

Lisa Alho

Procurement contract preparation for public tenders

2019

Pages

82

The primary purpose of this graduation thesis was to draw up a guide that acts as a memory list when doing service contracts. For guidance purposes, it was necessary to clarify which of the contractual clauses in the service contracts already concluded are the most ambiguous during the contract period. Once these points were made, they could be considered when making the instructions.

The idea was that this could possibly avoid disagreements arising from differences in interpretation, contradictory terms and deficiencies in the agreement.

The terms of the procurement contract were examined by reviewing the procurement contracts of the Hyvinkää City Social and Health Service. Of the contracts that were read through, eight were selected for more detailed research. These framework agreements cover most of the social and health care procurement contracts. In addition, the material has been acquired by interviewing employees of Hyvinkää City and the Keski-Uudenmaan sote -municipality group. People were interviewed for the study because they were working with public procurement and contract management. The purpose of the guide was to develop the contract preparation stage to make contracts as effective and efficient as possible throughout the whole contract period.

The study was conducted as a qualitative study where the hypothesis was not defined precisely, the aim was to make inductive reasoning based on the material and make generalizations and conclusions on the basis of the facts raised from the material. The interview was conducted using open questions related to the formulation and content of the contracts.

The work showed that some contracts contain points that cause confusion between the parties, but most of the contracts have been carefully drawn up. In most cases, the terms just need a more precise and clearer definition, which would improve the disagreements arising from the interpretation of the agreement. The City of Hyvinkää procurement contract guideline has been created as a general guideline, it is a short and simplified guide, therefore it does not give exhaustive answers to all the needs of service contracts that is why there was a need to make separate guidelines for the provision of social and health services.

As a result of the thesis, a procurement contract guide "Steps to Successful Procurement Contract" (Appendix 1) has been written. It was based on various sources, which were combined to create a step-by-step guide to the creation of a procurement contract. Guidance is a recommended process model for contract planning and preparation.

Keywords: public procurement, contract, contract planning, contract expertise, contract guidance.

Sisällys

Johdanto.....	7
1 Teoreettinen viitekehys	8
2 Oikeusjärjestys	9
2.1 EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välinen suhde	11
2.2 EU-oikeuden rakenne.....	11
2.3 EU-säädösten ominaispiirteet.....	13
3 Sopimusoikeus.....	14
3.1 Sopimusoikeuden perusteita	15
3.2 Sopimusvapaus ja sopimussitovuus	17
3.3 Sopimuskumppanin vastuunkantokyvyn kartoitus	21
3.4 Sopimuksen syntyminen.....	21
3.5 Esisopimus.....	23
3.6 Sopimustekniikka.....	24
3.7 Sopimusehdot	24
3.8 Yleiset sopimusehdot.....	26
3.9 Tietosuoja	27
3.10 Sopimustulkinta	28
3.11 Sopimuksen seuranta	30
3.12 Sopimusseuraamus	31
3.12.1Vahingonkorvausehto.....	33
3.12.2Sopimussakko	34
3.12.3Sopimuksen irtisanominen.....	35
3.12.4Sopimuksen purkaminen	36
4 Julkinen hankinta.....	36
4.1 Julkisten hankintojen tarkoitus	38
4.2 Hankintamenettelyt	39
4.2.1 Puitejärjestely.....	39
4.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat.....	40
4.4 Hankintaan valmistautuminen	41
4.4.1 Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen.....	42
4.4.2 Hankintojen kynnysarvot	43
4.5 Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet	44
4.6 Hankintasopimus	46
4.7 Hintaehto.....	48
4.8 Hankintasopimuksen muuttaminen	48
5 Tutkimus	49

5.1	Tutkimuksen toteutuksen vaiheet	52
5.1.1	Kysely	53
5.1.2	Kyselyjen sisällönanalyysi	55
5.1.3	Sopimusten sisällönanalyysi	60
5.2	Tulokset	65
5.3	Johtopäätökset ja pohdintaa	68

Johdanto

Ajatus opinnäytetyön aiheeseen saatiin Hyvinkään sosiaali- ja terveystoimen hankintapalveluissa. Sopimuksia tehdessä havaittiin, että uutena työhön tulevan oli hankala ymmärtää millaisia sopimuskohtia olisi järkevää laittaa sopimukseen niiden valmisteluvaiheessa, jotta ne palvelisivat koko sopimuskautta ja olisivat tarpeeksi kattavia ja ymmärrettäviä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden (sote) palveluhankintasopimukseen ei löytynyt erillistä ohjeistusta, vaan ohjeistukset on tehty yleistäen kaikille hankinnoille ottamatta huomioon palveluhankinnan erityispiirteitä. Opinnäytetyön tarkoituksiksi tulikin luoda tällainen ohjeistus. Ohjeistuksessa haluttiin ottaa huomioon erityisesti sellaiset seikat, jotka ovat aiheuttaneet aikaisemmin epäselvyyttä sopimuskumppaneiden välillä. Näiden seikkojen selvittämiseksi tarvittiin aikaisemmin tehtyjen sopimusten tutkimusta.

Tämän opinnäytetyön teko aloitettiin syksyllä 2018 Hyvinkään kaupungin hankintapalveluiden ohjeistuksen täydentämiseksi niin, että se soveltuisi tehokkaammin sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimusten valmisteluun. Hyvinkään kaupungilla on olemassa sopimuskentkoon yleisohjeistus, joka on tehty Hyvinkäällä 5.6.2017/ 192 § se on tullut voimaan ohjeistuksena 1.8.2017.¹ Tämä ohjeistus on tehty yleisohjeeksi kaikkiin Hyvinkään kaupungissa tehtäviin sopimukseen, joten se ei ole luonteeltaan tyhjentävä kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa eikä anna vastauksia sosiaali- ja terveystoimen erityistarpeisiin.

Tässä opinnäytetyössä keskitytään sosiaali- ja terveystoimen julkisissa kilpailutuksissa tehtyihin hankintasopimukseen ja niissä esiintyneisiin tulkintaeroihin ja mahdollisiin lisäselvitystarpeisiin. Hyvinkään kaupungin hankinta- ja sopimusohje sisältää yleisiä periaatteita, hankintaohjeistusta ja hankinta- ja sopimusprosessi kuvauksen sekä ohjeistuksen hankintasopimuksen sisällön laatimiseen. Tämä selvitys täydentää ja täsmentää Hyvinkään kaupungin ohjeistusta sopimaan sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimukseen. Selvityksen perusteella on laadittu täydentävä ohjeistus ”Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen” (Liite 1.), jota on tarkoitus käyttää muistilistana hankintasopimusten valmisteluvaiheessa. Ohjeistuksen on tarkoitus selventää niitä sopimuskohtia, joissa on havaittu olevan eniten tulkinnan ongelmia aikaisemmin ja parantaa sopimusten sisältöä sekä vähentää sopimustulkinnallisia riitatilanteita sopimuskumppaneiden välillä.

¹ Hyvinkään kaupungin hankinta- ja sopimusohje 2017.

Hyvinkään kaupunki siirsi sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuun 1.1.2018 lähtien ja tuotantovastuunsa 1.1.2019 lähtien Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymälle (Keusote). Jäsenkuntia kuntayhtymässä ovat Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula. Keusoten tavoite on jäsenkuntien asukkaiden laadukkaiden ja asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen tasa-arvoisesti kaikille². Tuotanto- ja järjestämisvastuun siirtymisen myötä myös sosiaali- ja terveystoimen hankinnat siirtyivät Keusotelle. Keusotelle perustettiin vuoden 2019 alussa hankintapalvelutiimi, joka vastaa kuntayhtymän hankintojen kilpailuttamisesta. Uudella tiimillä ei ole vielä vakiintunutta hankinta- ja sopimusohjeistusta, tai hankintastrategiaa, vaan sitä luodaan parhaillaan. Tämän työn tuloksena syntyvä ohjeistus on luotu niin, että sitä voi käyttää apuvälineenä sopimusten suunnittelussa.

Tämä opinnäytetyö on rajattu vain sellaisiin sote-palveluhankintoihin, jossa sovelletaan hankintalakia (1397/2016). Hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia.³ Opinnäytetyön tuloksena syntyneet askelmerkit on luotu silmällä pitäen kynnysarvot ylittävien sote-palveluhankintojen hankintasopimusten valmisteluvaihetta.

1 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen teoria eli teoreettinen viitekehys tarvitaan koko tutkimuskokonaisuuden mieltämiseen. Viitekehyksessä kuvataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä vaikutussuhteita. Tutkimuksen teoria voidaan jakaa käsitteellisenä ilmiönä kahteen osaan, tutkimusta ohjaavaan metodologiaan, joka sisältää ne tavat ja keinot, joilla tieteellistä tietoa tavoitellaan, hankitaan, muodostetaan ja perustellaan sekä siihen osuuteen, mitä tutkittavasta aiheesta jo tiedetään.⁴ Tässä tutkimuksessa teoria muodostuu sellaisista tiedoista, jotka tuovat tieteellistä tietosisältöä aiheesta, ne perustelevat sopimusten sisältöä ja niiden lainopillista tulkintaa. Sopimustulkinnan ongelmista on paljon jo olemassa olevaa tietoa sekä ehdotuksia ratkaisuksi tutkimuksessa todettuihin haasteisiin. Teoria koostuukin sellaisista seikoista, jotka tuovat näkemystä kokonaiskuvasta hankintasopimukseen, sopimusoikeuteen, hankintalakiin ja erityisesti korostettu sellaisia aihealueita, joissa on kerrottu tutkimusongelman ratkaisusta.

² Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä 2019.

³ Mäki 2017, 71.

⁴ Tuomi & Sarajärvi 2018, 24.

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys keskittyy sopimusoikeuteen ja hankintalakiin. Viitekehyksessä käsitellään käytännönläheisesti julkisia hankintoja. Hankintaprosessissa keskitytään hankintaprosessin valmisteluun ja erityisesti hankintasopimuksen valmisteluun kansallisen kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa. Teoreettisen viitekehysten aiheet tukevat tutkimuksen empiirisen osuuden havaintoja ja tuovat esiin mahdollisia ratkaisumalleja tutkimusongelmiin.

Teoreettisen viitekehysten alussa käydään läpi oikeuslähteiden etusijajärjestystä ja EU-lainsäädännön vaikutusta ja määräävyyttä, jotta saadaan käsitys sopimusoikeuden ja hankintalain asemasta Suomen oikeusjärjestyksessä.

2 Oikeusjärjestys

Oikeusjärjestys muodostuu säännöksistä, määräyksistä ja normeista, joiden mukaan yhteiskunnassa tulee elää. Nämä puolestaan koostuvat laajoista, eri osiin jakautuvista materiaaleista, oikeuslähteistä. Oikeuslähteet taas ovat koko oikeusjärjestyksemme perusta. Oikeuslähteiden avulla tuomioistuin selvittää, mitä oikeussääntöä on sovellettava kuhunkin oikeustapaukseen. Ensisijaiset oikeuslähteemme ovat eduskunnan asettamat, voimassa olevat lait sekä presidentin määräämät asetukset eli lyhyesti sanottuna kirjoitettu laki.⁵

Kirjoitettu laki on Suomen oikeusjärjestelmän keskeisin oikeuslähteiden lähde. Tärkeitä oikeuslähteitä ovat myös laista annetut hallituksen esitykset perusteineen ja muut esityöt. Esityöt, kuten hallituksen esitykset perusteluineen, saattavat auttaa laintulkinnan ongelmissa.⁶

Oikeuskäytännöllä tarkoitetaan ylempien tuomioistuinten päätöksiä. Niillä on merkittävä asema oikeuslähteinä. Korkein oikeus ottaa valituslupamenettelyssä ratkaistavakseen lähinnä sellaisia asioita, joilla on merkitystä lainsoveltamisen kannalta samankaltaisissa asioissa, tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä edellyttää, että alemmat tuomioistuimet ottavat huomioon ennakkopäätökset lainkäyttötoiminnassaan. EU-oikeuden etusija kansalliseen nähden tässä yhteydessä merkitsee sitä, että myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on huomioitava silloin, kun on kyseessä EU-oikeuden alaan liittyvä asia.⁷

⁵ Husa & Pohjolainen 2014, 8.

⁶ Karttunen, Laasanen, Sippel, Uitto & Valtonen 2015, 36.

⁷ Karttunen ym. 2015, 36.

Kirjoitetun lain lisäksi on olemassa paikkansa oikeudellisessa ajattelussa vuosisatojen saatossa vakiinnuttaneita yleisesti hyväksytyjä oikeusperiaatteita ja -sääntöjä. Tällaisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu muun muassa prosessioikeuden käsite oikeusvoima (*res judicata*), joka tarkoittaa lähinnä sitä, ettei lainvoimaisella tuomiolla ratkaistua asiaa voida ottaa uudelleen käsittelemään. Kaikille kuuluvat niin sanotut jokamiehen oikeudet marjastamiseen ja sienestämiseen ovat myös voimassa tavallisena oikeutena, eikä niitä ole kattavasti säännelty laissa. Oma merkityksensä lainkäytössä on myös muodostuneilla liike- ja kauppatavoilla sekä oikeustieteellä.⁸

Oikeussäännösten etusijajärjestys eli normihierarkia tulee käyttöön, kun samasta asiasta on säädetty useammassa eri normissa ja normit ovat keskenään ristiriidassa ja on ratkaistava, miten niitä sovelletaan. Normihierarkiassa aina ylinnä oleva säädös on määrävä.⁹

Alla kuvassa on esitetty Suomen kansallisten normien välinen hierarkia. Huomioon tulee ottaa EU-oikeuden etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.¹⁰



Kuva 1. Normihierarkia¹¹

Oikeusjärjestys on tuotu tietoperustaan pohjustamaan tietoa lainsäädännön perusteista, jotta kun myöhemmin käsitellään sopimusoikeutta ja julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, on

⁸ Karttunen ym. 2015, 36.

⁹ Karttunen ym. 2015, 36.

¹⁰ Karttunen ym. 2015, 36.

¹¹ Husa & Pohjolainen 2014, 11.

helpompi ymmärtää niiden suhteita toisiinsa. Normihierarkia kertoo meille, mitkä lait ovat määrääviä julkisia hankintoja tehtäessä ja hankintasopimuksia suunniteltaessa.

2.1 EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välinen suhde

Yleensä valtioiden väliset suhteet eivät ole sopimusmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, vaan niiden voimaansaattaminen vaatii ratifioinnin lisäksi myös muita toimia valtiosisäisesti. Normien asema ja oikeusvaikutukset kansallisessa oikeusjärjestyksessä on yleensä valtioiden oma asia sopia. Nämä tehdään kunkin valtion omien säädösten mukaisesti. Vaikkei kansainvälinen oikeus yleensä määrää omasta asemastaan valtion sisäisesti, on sopimukseen liittyneen valtion kuitenkin pidettävä kiinni sopimusvelvoitteistaan.¹²

EU-oikeus käsitteellä tarkoitetaan Euroopan unionin oikeusnormistoa kokonaisuudessaan. Eurooppa-oikeudella tarkoitetaan laajassa merkityksessä EU-oikeutta ja Euroopan neuvoston piirissä syntyntä normistoa, joka pohjautuu keskeisesti ihmisoikeuksia suojaaviin sopimuksiin. EU-oikeuden sisältö perustuu pitkälti EU:n tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin. Kokonaiskuvan saaminen EU-oikeudesta edellyttää kirjoitetun lain lisäksi perehtymistä tuomiokäytäntöön.¹³

EU-oikeutta luonnehditaan yleisesti autonomiseksi ylikansalliseksi oikeusjärjestykseksi, joka eroaa monessa suhteessa merkittävästi kansallisesta oikeudesta.¹⁴ EU:n jäsenvaltiot ovat liityessään luovuttaneet osan suvereniteetistaan tälle ylikansalliselle järjestölle, joka käyttää annettua lainsäädäntövaltaa alueellaan. EU:n toimivalta on rajoitettua ja pohjautuu perussopimuksiin. Perussopimuksissa määritellyn vallan lisäksi EU:lla on valta ryhtyä toimiin, jotka ovat tarpeellisia jonkin sopimuksessa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa¹⁵. EU-oikeudessa ja Euroopan unionissa toimivalta järjestelyt ovat laajempia ja syvempiä kuin muissa kansainvälisissä organisaatioissa, sen ulottuessa aina toimivaltaisuu-den ydinalueille asti.¹⁶

2.2 EU-oikeuden rakenne

EU-oikeus voidaan jakaa primääriseen ja sekundääriseen oikeuteen. Primääristä oikeutta on kaikki asiakirjat ja sopimukset, joilla EU on perustettu. Primääriseen oikeuteen kuuluvat pe-

¹² Karttunen ym. 2015, 45.

¹³ Karttunen ym. 2015, 46.

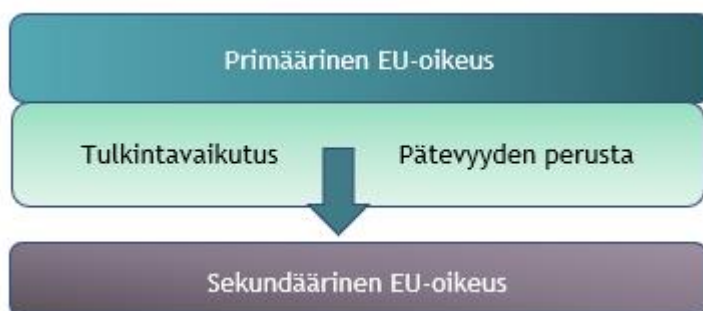
¹⁴ Ojanen 2010, 36.

¹⁵ Karttunen ym. 2015, 55.

¹⁶ Ojanen 2010, 21.

rustussopimukset niihin tehtyine muutoksineen ja täydennyksineen sekä valtioiden liittymisso-
pimukset. Primääriseen oikeuteen kuuluvat myös kaikki EU:n yleiset oikeusperiaatteet, oi-
keussuoja, luottamuksen suoja, yhdenvertaisuuden periaate sekä suhteellisuusperiaate. Li-
säksi perusoikeudet kuuluvat keskeisesti EU:n yleisiin oikeusperiaatteisiin.¹⁷

Sekundääriseen oikeuteen kuuluvat unionin toimielinten antamat säädökset, joita ovat ase-
tukset, direktiivit ja päätökset. Asetukset ja direktiivit ovat lainsäädöksiin rinnastuvia EU-oi-
keuden normeja. Päätökset tarkoittavat yksittäisiä normeja, jotka sitovat sopimuksen osapuol-
lia. Sekundääriseen oikeuteen kuuluvat lisäksi myös EU:n toimielinten työjärjestykset.¹⁸ Jaot-
teluun kuuluu ajatus primäärisen oikeuden ylemmän asteisuudesta suhteessa sekundääriseen
oikeuteen. Sekundääristä oikeutta on tulkittava yhteensopivasti primäärisen oikeuden kanssa.
Primäärinen oikeus asettaa perustuslailliset puitteet EU:n toimielimille ja päätöksentekojär-
jestelmälle ja siten sille sekundääriselle oikeudelle, joka syntyy päätöksenteon tuloksena.¹⁹



Kaava 1. EU-oikeuden rakenne²⁰

Perustamissopimuksesta ei löydy nimenomaista määräystä säädösten hierarkiasta tai niidenvä-
lisiä suhteista ristiriitatilanteissa. Näin ollen unionin säädöstyypin välisestä hierarkiasta ei
ole ainakaan vielä olemassa yleispätevää yksiselitteistä kuvausta.²¹

¹⁷ Karttunen ym. 2015, 56.

¹⁸ Karttunen ym. 2015, 56.

¹⁹ Ojanen 2010, 36.

²⁰ Ojanen EU-oikeuden rakenne 2010, 37.

²¹ Ojanen 2010, 38.

2.3 EU-säädösten ominaispiirteet

Asetukset

Asetus ”pätee yleisesti”, ”on kaikilta osiltaan velvoittava” ja ”sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa” (SEUT 288.2 artikla). Asetuksen velvoittava vaikutus ei koske ainoastaan jäsenvaltioita, vaan se voi koskea myös luonnollisia henkilöitä ja muita oikeushenkilöitä. Sen soveltamisella sellaisenaan tarkoitetaan asetuksen kykyä tulla sellaisenaan voimaan kaikissa jäsenvaltioissa, ilman niiden erillistä implementoimista tai voimaansaattamistoimia. Asetukset myös syrjäyttävät heti voimaantullessaan kaikki niiden kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säädökset. EU-oikeuden asetuksia ei saa sekoittaa asetuksiin, joita valtionneuvosto ja presidentti sekä ministeriö voivat antaa perustuslain 80 §:n nojalla.²²

Direktiivit

Direktiivi ”velvoittaa saavutettavaan tulokseensa nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisen viranomaisen valittavaksi muodon ja keinot” (SEUT 288.3 artikla). Direktiivit ovat oikeudellisesti sitovia samoin kuin asetuksetkin, mutta niiden oikeudellisen velvoittavuuden ala ja kohdentuminen eroaa merkittävästi asetuksista. Direktiiveissä on aina määräaika, jona direktiivi on implementoitava osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä eli pantava käytäntöön. Suomessa direktiivit usein pannaan käytäntöön eduskuntalaeilla ja valtionneuvoston tai ministeriön asetuksilla. Direktiivien implementointiin liittyy tehokkuuden periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on liittää direktiivit osaksi kansallista lakia tehokkaasti ja täysimääräisesti. Jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista toimista, jotka voisivat vaarantaa direktiivin tehokkaan toteutumisen.²³

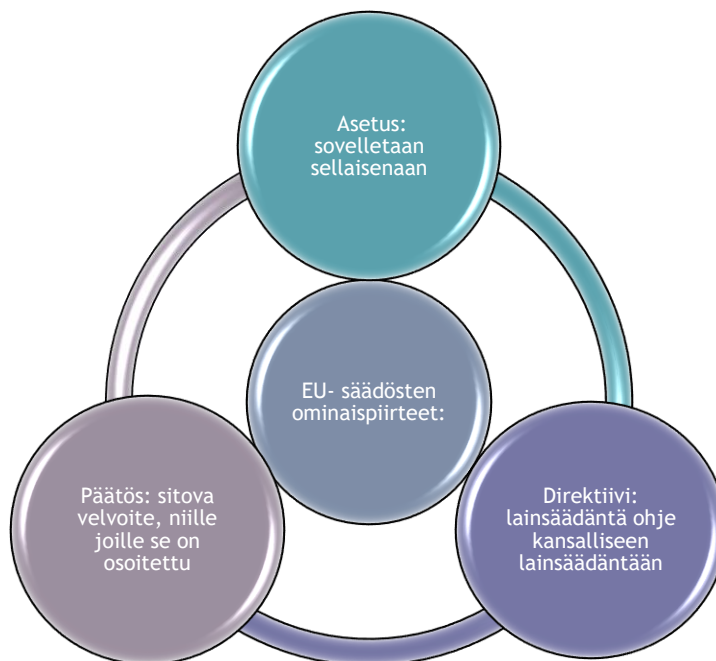
Päätökset

Päätös ”on kaikilta osiltaan velvoittava”. Jos päätöksessä ”nimetään ne, joille se on osoitettu se velvoittaa ainoastaan niitä” (SEUT 288.4 artikla). Päätös on kolmas lainsäätömenettelyssä hyväksytty säädöstyyppeiksi asetuksen ja direktiivin ohella. Päätösten sisältö on yleensä täsmällisempi ja yksityiskohtaisempi kuin asetusten tai direktiivien. Päätöksen kohteena voi olla esimerkiksi jokin EU:n toimielin, jäsenvaltio tai yritys. Asetusten ja direktiivien tapaan voi myös

²² Ojanen 2010, 42.

²³ Ojanen 2010, 43.

päätöksillä olla välitön oikeusvaikutus. Ne voivat osaltaan vaikuttaa kansallisen oikeuden tulkintaan ja niiden rikkominen voi tuottaa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun.²⁴



Kuva 2. EU-säädösten ominaispiirteet

3 Sopimusoikeus

Tässä opinnäytetyössä keskitytään julkisiin hankintoihin ja niistä tehtäviin hankintasopimuksiin. Tässä luvussa käydään sopimusoikeudellisia perusteita läpi, sillä sopimusoikeus toimii kaiken sopimisen perustana eikä sitä voida erottaa julkisten kilpailutusten hankintasopimuksista. Pitää vain ottaa huomioon hankintalain tuomat rajoitteet julkisia hankintasopimuksia tehtäessä. Esimerkiksi sopimuksen syntymekanismi on julkisissa hankinnoissa hyvin erilainen kuin kahden yrityksen tai yksityishenkilöiden välillä eikä samanlaista sopimusvapautta ole.

Hankintalain hankintasopimuksen säätely on hyvin vähäistä joka vuoksi hankintasopimuksen sisältö ja ehdot sopimukseen syntyvät yhteisten neuvottelujen, yleisten käytäntöjen, sopimuksen tekoa koskevien normien ja periaatteiden mukaan.²⁵

Sopimusoikeudessa käsitellään sopimuksia, joiden osapuolina voivat olla yksityishenkilöt, yritykset, julkisyhteisöt, kuten kunnat, kuntayhtymät, valtio, valtion liikelaitokset, seurakunnat

²⁴ Ojanen 2010, 43.

²⁵ Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 24.

ja yhdistykset. Yhteisenä nimityksenä sopimuksen osapuolista käytetään oikeussubjektia.²⁶ Julkisoikeudellinen oikeushenkilö on julkisen vallan kantaja. Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt hoitavat julkisia tehtäviä myös toimiessaan yksityisoikeudellisen menettelytavoin eli ostaessaan ja myydessään, ottaessaan ja antaessaan lainaa sekä omistaessaan kiinteistöjä jne. Julkisoikeudellisen oikeushenkilön tahdonilmaisuuksien on julkista ja poikkeavaa siinä suhteessa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tahdonilmaisuuksiin. Julkisyhteisöjen sopimusvapaus on kapeampi kuin yksityisten.²⁷

Sopimuksia on monenlaisia, niitä solmitaan erityyppisissä tilanteissa ja hyvin erilaisin välinein, että on mahdotonta suoraan määrittää, mitä sopimus oikeustieteessä tarkoittaa. Perinteisesti meillä määritellään sopimus kahden tai useamman osapuolen vastavuoroisena ja yhdenmukaisena yhteenliittymänä. Määritelmä on väljä ja kattaa suurimman osan sopimuksista. Sopimusehtojen avulla osapuolet täsmentävät oikeussuhteensa sisällön.²⁸

Sopimus sanaa voidaan käyttää ainakin kolmessa eri merkityksessä. Se voi merkitä asiakirjaa, jonne on kirjattu sopimuksen ehdot, tai se voi tarkoittaa sopimuksen solmimistilannetta sopijoiden välillä, tai se voi tarkoittaa sopijapuolten välisten suhteiden sisältöä, eli osapuolten välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia.²⁹

3.1 Sopimusoikeuden perusteita

Sopimusoikeus perusteena on monenlaiset määritelmät ja säännösten luokittelut. Näiden avulla yritetään tunnistaa samankaltaisia ilmiöitä ja erotellaan erilaisia ilmiöitä toisistaan. Jotta soveltuvat säännöt olisi johdonmukaisesti tunnistettavissa tarvitaan luokittelua. Yksi keskeisin luokittelu tapa on jako yleiseen ja erityiseen sopimusoikeuteen.³⁰

Yleisillä sopimusoikeudellisilla periaatteilla ja normeilla on käytännössä suuri merkitys. Asiantuntevaa sopimusten hallintaa varten kattava tietotaito sopimukseen sovellettavasta normipohjasta on välttämätön. Usein sopimukseen saattaa soveltua useampia eri sisältöisiä normeja, jotka ovat ristiriidassa keskenään. Eri normien soveltamisjärjestyksestä tulee olla hyvä ymmärrys, jotta voi tehokkaasti käyttää sopimuksia yrityksen riskinhallinnan välineinä.³¹

²⁶ Saarnilehto 2009, 24.

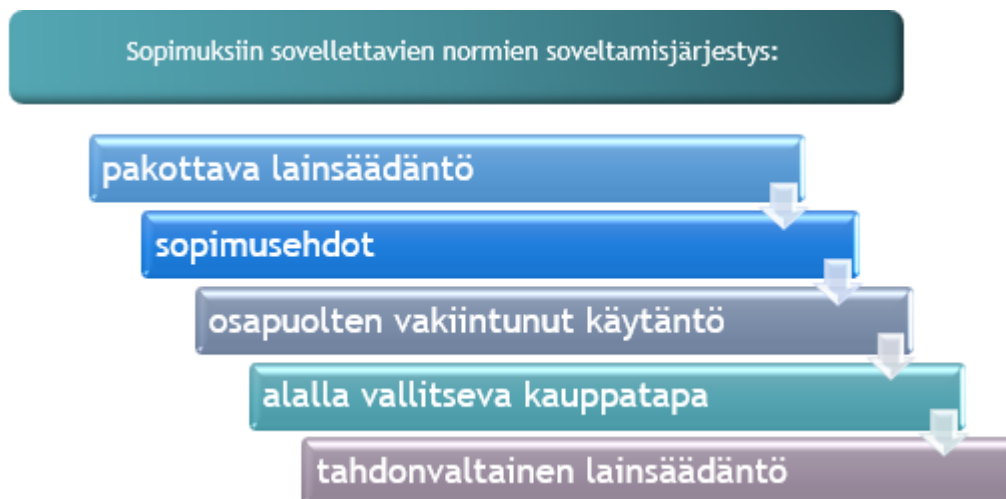
²⁷ Saarnilehto 2009, 30.

²⁸ Saarnilehto 2009, 3.

²⁹ Saarnilehto 2009, 4.

³⁰ Saarnilehto & Annola 2018, 2.

³¹ Hoppu 2018, luku 3.



Kuva 3. Sopimusnormien soveltaminen.³²

Sopimukseen sovellettava pakottava lainsäädäntö menee kaiken edelle, vaikka sopimuksessa olisi sovittu tästä poikkeavasti. Vain pakottavan lainsäädännön ulkopuolelle jäävistä asioista on mahdollisuus sopia yhteisesti.³³

Pakottavan lainsäädännön jälkeen sovelletaan sopijakumppaneiden yhteisesti sopimaa. Tämä sopijapuolten sopimus syrjäyttää tahdonvaltaisen lainsäädännön normit. Tämä kertoo siitä, miten suuri vapaus osapuolilla on sopia sopimus sellaiseksi kuin haluavat.³⁴

Sopimusehtojen jälkeen sovelletaan vakiintunutta käytäntöä. Osapuolten välillä vakiintunut käytäntö syrjäyttää tahdonvaltaisen lainsäädännön. Vakiintuneella käytännöllä voi olla myös sellainen merkitys, että mikäli sopijapuolet ovat jo pidempään noudattaneet sopimuksella sovitusta poikkeavaa käytäntöä, voidaan katsoa, että sopimusta on muutettu tältä osin. Eli pidempään käytäntönä noudatettu saattaa muuttaa sopimusta. Niin suullista kuin kirjallistakin sopimusta voidaan muuttaa käytännöllä. Siksi olisikin tärkeää reklamoida muutoksista toiselle osapuolelle viipymättä. Mitä pidempään poikkeavaa toimintaa katsotaan siihen puuttumatta, sitä suurempi vaara on, että katsotaan sopimuksen muuttuneen tältä osin. Muuttuneen käytännön toteennäyttö on kuitenkin hankala eikä reklamaation puutos automaattisesti johda siihen, että käytännön katsottaisiin muuttuneen. Asiassa huomioidaan muutkin tilanteeseen vaikuttaneet tekijät.³⁵

³² Hoppu 2018, luku 3.

³³ Hoppu 2018, luku 3.

³⁴ Hoppu 2018, luku 3.

³⁵ Hoppu 2018, luku 3.

Käytännön jälkeen normien soveltamisjärjestyksessä on kauppatapa, joka vallitsee toimialalla. Jotta kauppatapa tulisi oikeuslähteenä kysymykseen, sen tulee olla yleisesti noudatettu ja vakiintunut. Kauppatapa voidaan syrjäyttää sopimusehdolla.³⁶

Viimeisenä sovelletaan tahdonvaltaista lainsäädäntöä, jota harvoissa sopimustyypeissä on. Kun tahdonvaltainen lainsäädäntö puuttuu, sovelletaan alan sopimusehtojen ja osapuolten vakiintuneen käytännön nojalla. Keskeisiä oikeuslähteitä ovat myös sopimusoikeuden periaatteiden analoginen soveltaminen eri sopimustyypejä säätelevistä erityislaeista.³⁷

Suomen sopimusoikeudellisten sääntöjen yhteydessä on huomattava myös Suomen EU-jäsenyys. Siitä seuraa se, että EU:n antama asetus on suoraan Suomessa noudatettavaa oikeutta. Direktiivi tulee osaksi Suomen oikeutta, kun se on pantu täytäntöön säätämällä sitä koskeva laki.³⁸

3.2 Sopimusvapaus ja sopimussitovuus

Sopimusvapaus tarkoittaa sitä, että sopijapuolet voivat tehdä vapaasti sen sisältöisiä sopimuksia kuin haluavat eli laki ei määritä suoraan millaisia sopimusten tulisi olla.³⁹ Sopimusvapaudella on suuri merkitys länsimaisen yhteiskunnan toimimiseen. Sillä on selvä kytkös muihin vapauksiin, jotka koskevat taloudellista toimintaa, kuten elinkeinovapauten ja liikkeenperustamisvapauten. Vapaasti solmittavat sopimukset mahdollistavat nämä vapaudet.⁴⁰ Keskeisiin sopimusoikeuden periaatteisiin kuuluvat sopimusvapaus ja sopimussitovuus liittyvät vahvasti toisiinsa. Sopimusvapautta käyttäen solmittu sopimus pääsääntöisesti sitoo osapuolia.⁴¹

Sopimusvapaus vallitsee Suomessa ja sen yhtenä osatekijänä päättämisvapaus, joka tarkoittaa sitä, että oikeushenkilö saa pääsääntöisesti itse päättää solmiiko sopimuksen vai ei, eikä sopimuksen tekoon voida pakottaa ketään. Sopimuskumppanin valintaa ei ole rajoitettu, vaan oikeushenkilö voi itse päättää sen tahon, jonka kanssa solmii sopimuksen. Näihin pääsääntöihin on olemassa tiettyjä poikkeuksia.⁴²

³⁶ Hoppu 2018, luku 3.

³⁷ Hoppu 2018, luku 3.

³⁸ Hoppu 2018, luku 3.

³⁹ Saarnilehto & Annola 2018, 17.

⁴⁰ Hemmo 2006, 61.

⁴¹ Saarnilehto & Annola 2018, 17.

⁴² Hoppu 2018, luku 4.

Liberaaliin yhteiskuntäkäsitykseen kuuluu sopimusvapauden korostaminen, vahva usko yksilöiden omaan kykyyn sopia omat asiansa ja saavuttaa sitä kautta itsellensä ja koko yhteiskunnalle hyviä tuloksia. Suomi on kehittynyt siihen suuntaan, että tämä ajattelutapa ei enää päde, kun sopimuskumppanit ovat epätasa-arvoisia. Tosiseikkoihin perustuvien sopimustekijöiden sijaan on alettukin kiinnittää enemmän huomiota sopimuskumppaneiden asemaan toisiinsa nähden. Tämä ilmenee niin oikeusajattelussa kuin lainsäädännön tasollakin. Tällaiseen tilanteeseen tullaan yleensä tiettyjen ryhmien kanssa sopimuksia tehtäessä, esimerkiksi kuluttajan tai työntekijän ollessa kyseessä, joissain tapauksissa voi olla kyse myös pienyritystä.⁴³

Huomioonotettava asia on yksilön tietojen, kykyjen, taloudellisen aseman ja muiden erityispiirteiden huomioonottaminen. Tästä olemassa esimerkkejä sovittelusäännöksissä, tiedonanto- ja selonottovelvollisuuksissa ja osapuolten odotuksiin sitoutuvassa virhearvioinnissa. Nämä asiat ovat tärkeitä sopimusoikeudessa siksi, että ne ovat tuoneet tarpeen rajoittaa sisällönvapautta pakottavalla sopimuslainsäädännöllä. Pakottava sopimuslainsäädäntö tarjoaa vähimmäissuojaa heikommalle osapuolelle. Elinkeinoelämän sopimuksissa pakottava lainsäädäntö on hyvin harvinaista ja vahva perussääntö on, että sopimuskumppaneiden välillä vallitsee sopimusvapaus.⁴⁴ Näitä elementtejä on kuitenkin tästä huolimatta hyvä tarkastella julkisten kilpailutusten näkökulmasta, sillä kaupungin tai kuntayhtymän tehdessä hankintoja, joissa samassa kilpailutuksessa on mukana paljon pienyrityksiä, voidaan katsoa, ettei tämä elinkeinoyrittäjien tasavertaisuus toteudu. Tällaisessa tilanteessa ollaan esimerkiksi lastensuojelun ympärivuorokautisen tuen kilpailutuksessa, jossa tehdään puitesopimus useamman sadan pienen muutaman hengen yrityksen kanssa. Alla taulukossa on lueteltu sopimusvapauden elementtejä ja tarkennettu niiden tarkoituksia.

⁴³ Hemmo 2006, 62.

⁴⁴ Hemmo 2006, 62-63.

Taulukko 1. Sopimusvapauden elementit⁴⁵

Sopimusvapauden elementit	Tarkoittaa
Päätävävapaus	Tehdäänkö sopimus
Sopimuskumppanin valitsemisen vapaus	Kenen kanssa sovitaan
Sisältövapaus	Mistä sovitaan
Muotovapaus	Missä muodossa tai järjestyksessä sovitaan
Tyypivapaus	Minkä tyyppinen sopimus tehdään
Purkuvapaus	Vapaus purkaa sopimus, mutta laillisin rajoituksin
Oikeuspaikan valinnan vapaus	Minkä maan lakia sopimukseen sovelletaan

Päätämismvapauttakoskevia rajoituksia on julkisilla laitoksilla ja monopoliasemassa olevilla yrityksillä. Esimerkkinä postilaitos, joka ei voi kieltäytyä toimittamasta asianmukaisin kirjeimerkein varustettua ja muut ehdot täyttävää kirjettä (Postitoimintalaki 907/1993 § 4). Myös peruspankkipalveluihin on asiakkaalle laissa määrätty oikeus tietyin rajoituksin. Elinkeinonharjoittajan sopimusvapautta on kuluttajasuhteissa rajoitettu tietyiltä osin myös muun muassa sähkön ja puhelinpalvelujen osalta. Lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittaja saa valita sopimuskumppaninsa, asiakkaiden valinta ei kuitenkaan saa tapahtua lain kieltämin perustein. Ammattia harjoittaessa ja elinkeinotoiminnassa on kiellettyä kieltäytyä palvelemasta syrjivien perusteiden vuoksi, kansalliseen, tai etniseen alkuperään, kieleen, sukupuoleen, ihonväriin, ikään, sukupuoliseen suuntautumiseen, terveydentilaan, uskontoon, perhesuhteisiin, yhteiskunnalliseen mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammatilliseen toimintaan tai näihin rinnastettaviin seikkoihin (Rikoslaki 1889/39 § 11).⁴⁶

Sopimuksen sisältövapautta rajoitetaan pakottavilla lainsäädännöksillä useissa sopimustyypeissä. Ne ovat sellaisia säännöksiä, joista sopijapuolet eivät voi sopia toisin. Tästä esimerkkinä joyllä mainittu heikomman osapuolen suoja, joka koskee kuluttajaa ja työntekijää. Yritysten välisissä sopimuksissa tällaista pakottavaa säätelyä ei juuri ole.⁴⁷

⁴⁵ Saarnilehto 2009, 37-38.

⁴⁶ Hoppu 2018, luku 4.

⁴⁷ Saarnilehto & Annola 2018, 18.

Sopimuksen muotovapauskaan ei ole rajoittamaton vaan joissain sopimustyypeissä on laissa vaadittuja muotomääräyksiä. Näiden määräyksiä syy on tiettyjen oikeussuhteiden pitäminen selkeänä julkisen edun vuoksi. Esimerkkinä kiinteistökauppa, josta on tehtävä kirjallinen sopimus ja johon on liitettävä kaupanvahvistajan todistus.⁴⁸

Sopimusvapauden rajoituksia on myös kilpailulaissa, joka on säädetty markkinoiden tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Kilpailulaissa on säädetty sellaiset sopimukset tai sopimusehdot sitomattomaksi, jotka rajoittavat kilpailua. Yritysten väliset kartellit, joissa esimerkiksi sovitaan yhteisesti alimmasta hinnasta joilla tavaraa myydään, ovat kiellettyjä.⁴⁹

Sopimusvapautteen liittyy sopimusten sitovuuden periaate. Sopimuksen sitovuuden periaatetta voidaan pitää asiana, johon koko oikeusjärjestelmä nojautuu. Sopimukset ovat sitovia koko voimassaoloaikansa. Sopimuksen osapuolet voivat koska tahansa yhdessä sopia sopimuksen sitovuuden päättymisestä joko tekemällä korvaavan sopimuksen tai purkamalla kyseisen sopimuksen. Yleensä sopimuksen velvoittavuus päättyy, kun sopimuksessa sovitut velvoitteet on täytetty. Toistaiseksi voimassa oleva sopimus päättyy, kun se on irtisanottu ja irtisanomisaika on kulunut. Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat pääsääntöisesti aina irtisanottavissa kohtuullisen ajan kuluessa.⁵⁰

Molempien sopimusosapuolten tulee täyttää sopimuksen heille määräämät velvoitteet sopimuksen mukaisesti. Mikäli näin ei tapahdu, voi tuomioistuin ja toimeenpanoviranomaiset saattaa sopimuksen täytäntöön. Näin ei kuitenkaan aina voida menetellä. Tällöin pyritään siihen, että sopimusrikkomuksesta aiheutuneet vahingot toiselle osapuolelle korvataan. Sopimusta rikkoneelle osapuolelle voidaan määrätä joko sopimussakko tai vahingonkorvausvelvollisuus. Vaikka olosuhteet muuttuisivat sopimuskauden aikana, se ei lähtökohtaisesti vaikuta sopimuksen pitävyyteen.⁵¹

Kaikkiin lupauksiin ja sitoumuksen kaltaisiin ilmaisuihin ei liity sopimusoikeudellista velvollisuutta. Esimerkkejä tällaisista voi olla lupaus ryhtyä absolutistiksi tai tulla vierailulle johonkin tiettyyn aikaan. Myös sitomaton päämäärien tiedottaminen voi olla hankala erottaa sopimuksesta.⁵²

⁴⁸ Saarnilehto & Annola 2018, 18.

⁴⁹ Saarnilehto & Annola 2018, 19.

⁵⁰ Saarnilehto & Annola 2018, 178.

⁵¹ Saarnilehto 2009, 162.

⁵² Hemmo 2006, 76.

3.3 Sopimuskumppanin vastuunkantokyvyn kartoitus

Sopimuskumppanin vastuunkantokykyyn kannattaa kiinnittää huomiota ennen sopimuksen tekoa jolloin on vielä mahdollista vetäytyä sopimuksesta ja välttää näin taloudellisia riskejä. Sopimuskumppanit vastaavat toisilleen sopimusvelvollisuuden täyttymisestä. Sopimusta tehdessä voidaan kysyä sopimuskumppanin vastuunkantokykyä sellaisen tilanteen välttämiseksi, että toinen osapuoli ei pysty vastaamaan sopimusvelvoitteistaan. Tietoja kysyttäessä tulee tiedottaa se riski, että toinen osapuoli antaa tahallaan tai tahattomasti liian positiivisen kuvan tilanteestaan. Mikäli jokin tällainen seikka on erityisen oleellinen, voidaan siitä laittaa maininta sopimukseen, muuten asian todistaminen jälkikäteen voi olla haastavaa.⁵³

Yrityskumppanilta kannattaa sopimuksen merkityksen mukaan pyytää kaupparekisteriote, tilinpäätöstiedot kolmelta viimeiseltä vuodelta, tilintarkastuskertomukset, verovelkatodistus, todistus lakisääteisten vakuutusmaksujen maksamisesta, kassavirtalaskelma ja budjetti.⁵⁴

Patentti- ja rekisterihallitus pitää kaupparekisteriä joka on julkinen rekisteri ja sieltä saa tiedot yrityksestä tehdyistä merkinnöistä. Virre-tietopalvelusta saa perustiedot kaikista kauppariskisterissä olevista yrityksistä. Kaupparekisteritiedot ovat luotettavaa tietoa.⁵⁵

Oikeusrekisterikeskus pitää velkajärjestelyrekisteriä, joka on myös julkinen rekisteri. Siihen merkitään velkajärjestelyyn ja maksuohjelmiin liittyvää tietoa. Oikeusrekisterikeskuksella on myös konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri, josta voi julkisesti saada tiedon tuomioistuimen merkinnästä konkurssiasioista ja yrityssaneerauksesta sekä velallisesta.⁵⁶

3.4 Sopimuksen syntyminen

Laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (OikTL) katsotaan, että sopimus syntyy, kun tarjoukseen tullut vastaus hyväksytään. Nykyään tarjouksentekotavat ovat paljon monimuotoisemmat, kuin tämä kirjeitse tehty tarjous-vastaus-mekanismi. OikTL 1§ määrittämä sopimuksen syntymismekanismi ei määrittele tyhjentävästi sopimuksen syntymistä, vaan sopimuksen syntymisen arviointia tulee katsoa laajemmin. Sopimus on aina tehty vähintäänkin silloin kun sopimusosapuolet ovat yhtä mieltä sopimuksen sisällöstä ja sitoutuneita siihen. Sopimuksen tekotarkoitus tulee olla selvillä toiselle osapuolelle, mutta se ei välttämättä tapahdu selkeällä tarjous-vastaus-mekanismilla. Sopimuksen teko voi liittyä vallitsevaan käytäntöön,

⁵³ Hoppu 2018, luku 7.

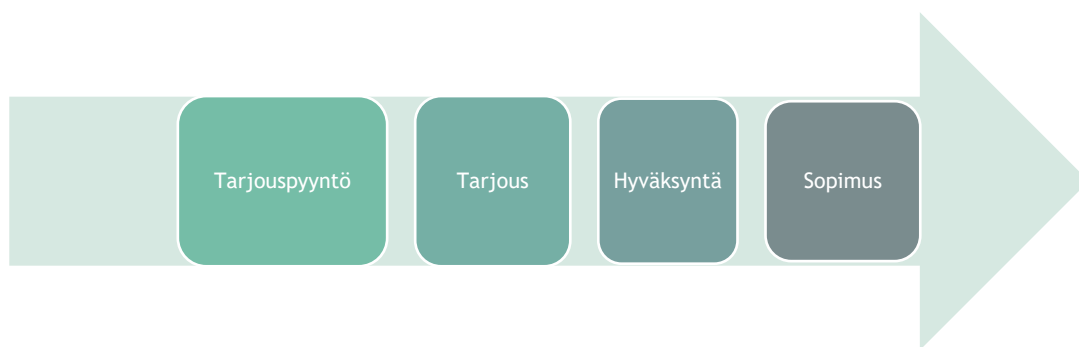
⁵⁴ Hoppu 2018, luku 7.

⁵⁵ Hoppu 2018, luku 4.

⁵⁶ Hoppu 2018, luku 4.

josta hyvänä esimerkkinä toimii julkinen liikenne, johon sopimussuhde syntyy nousemalla kyytiin.⁵⁷

OikTL:n sopimusmekanismin linjaus on, että tarjous on sitova sen jälkeen, kun tarjouksen saaja on ottanut siitä selon. Tarjouksen antaja ei voi peruuttaa tarjousta vaan tarjouksen saaja voi tehdä siitä molempia velvoittavan hyväksymällä sen.⁵⁸



Kuva 4. Sopimuksen syntyminen

OikTL:ssa on tarkkaan määritelty tarjouksen voimassaoloaika. Suulliseen tarjoukseen tulee antaa vastaus heti ja jollei vastausta anneta heti, katsotaan tarjous hylätyksi. Muuten kuin suullisesti annettuun tarjoukseen sovelletaan ensisijaisesti siihen määriteltyä määräaika, muutoin vastaamisen tulee tapahtua kohtuullisessa ajassa. Määräajan jälkeen tarjous katsotaan hylätyksi. Jos tarjous ilmoitetaan hylätyksi, se raukeaa eikä rauennutta tarjousta ole enää mahdollista hyväksyä.⁵⁹

Oikeudellista sitovuutta ei synny tarjouksen antajalle vielä tarjouspyyntövaiheessa, mutta mikäli sopimuksen sisällöstä on myöhemmin tulkintaerimielisyyksiä, voidaan tarjouspyynnöstä katsoa, josko siitä olisi apua tulkintaan. Tarjousasiakirjoista voi selvittää millaisista lähtökohdista sopimusta lähdettiin tekemään. Tarjouksen sisältö on kuitenkin ensisijainen tarjouspyyntöön nähden, jos niissä on poikkeamaa.⁶⁰

⁵⁷ Hemmo 2006, 74.

⁵⁸ Hemmo 2006, 75.

⁵⁹ Hemmo 2006, 76.

⁶⁰ Hoppu, 2018, luku 6.

Julkisissa hankinnoissa sopimus syntyy vasta sitten kun kaikki julkisten hankintojen prosessin vaiheet on läpikäyty. Eli edellä mainittu tarjous-vastausmekanismi ei päde julkisiin hankintoihin. Julkistenhankintojen sopimuksen syntymekanismi eroaa merkittävästi yllä selitetystä sopimuksen synnystä. Hankintasopimuksen solmimisesta kerrotaan myöhemmin luvussa 4.

3.5 Esisopimus

Kun kaksi tai useampi osapuoli sopivat siitä, että tulevat tekemään keskenään sopimuksen, he tekevät esisopimuksen. Minkä tahansa sopimuksen teosta voidaan tehdä esisopimus.⁶¹ Esisopimus tai aiesopimus on käyttökelpoinen silloin, kun sopimuksen yksityiskohdat ovat vielä avoimna, mutta sitoutumistahto on sopijaosapuolten välillä jo olemassa. Aiesopimuksessa ja esisopimuksessa osapuolet sitoutuvat myöhemmän pääsopimuksen tekemiseen. Näin voidaan lieventää hankkeeseen liittyvää epävarmuutta ja lisätä luottamusta sopijapuolten välillä tilanteissa, joissa pääsopimusta ei voida tai haluta tehdä, tai kun yksityiskohdat eivät ole vielä selvillä.⁶²

Esisopimus velvoittaa pääsopimuksen tekoon, jos lopullisen sopimuksen sisältö on täsmentynyt tarpeeksi jos toinen osapuoli tässä tilanteessa kieltäytyy sopimuksen teosta, ei vastuu rajaudu pelkkiin neuvottelukustannuksiin, vaan tällöin voidaan määrätä muitakin sopimuksen peruuntumisesta aiheutuneita kustannuksia maksettaviksi.⁶³

Esisopimuksen tekoon pätee samat toimintasäännöt kuin pääsopimukseenkin. Mikäli pääsopimus tulee tehdä jollain muotomääräyksen määräämällä tavalla, tulee myös esisopimus tehdä samassa muodossa ollakseen pätevä.⁶⁴

Aiesopimus eroaa esisopimuksesta siten, että sitä ei ole yleensä tehty yhtä yksityiskohtaisesti vaan yleisluontoisella tavalla, jolloin se ei yleensä ole sitova. Mikäli asiakirja on tehty tarpeeksi yksityiskohtaisesti, voidaan se tulkita sitovaksi. Sitovuus ei siis riipu asiakirjan nimestä, vaan sen sisällöstä.⁶⁵

⁶¹ Saarnilehto 2009, 71.

⁶² Hoppu 2018, luku 6.

⁶³ Hoppu 2018, luku 6.

⁶⁴ Hemmo 2006, 143.

⁶⁵ Hoppu 2018, luku 6.

3.6 Sopimustekniikka

Sopimuksen teossa erilaisilla sopimusvaiheista syntyvillä kuluilla, kuten sopimuksen voimassaolovaiheen tarkistuskustannuksilla, tulkinnasta johtuvilla kustannuksilla sekä mahdollisen sopimusriidan kuluilla, on vaikutus toisiinsa. Se tarkoittaa sitä, että jos sopimuksen valmisteluun panostetaan liian vähän, se nostaa helposti riskiä sopimusriitaan ja sitä kautta johtaa kustannusten nousuun. Sopimuksen alkuvaiheen suunnitteluun kannattaakin siis panostaa. Liian huolimaton muotoilu voi johtaa siihen, ettei sopimuksen tarkoitus täyty tai sopimuksesta syntyä muita riskejä. Kuitenkaan ei ole tarkoitus käyttää suunnattomasti panostusta sopimuksen valmisteluun vaan tehdä jo alkuun päätös, siitä miten laaja ja yksityiskohtainen sopimus on tarpeellinen.⁶⁶

Täydellinen sopimus, joka ottaisi huomioon kaikki mahdolliset skenaariot, joihin sopimuskaudella saatetaan ajautua, on fiktiota eikä sellaista ole mahdollisuus tehdä, senkään seikan takia, ettei kukaan voi ennustaa millaisia muutoksia ympäristössä tulevaisuudessa tapahtuu.⁶⁷ Sopimustekniikan tarkoitus on saada osapuolten sopimukseen liittyvä tahtotila tyydytettyä tehokkaasti ja selkeästi sekä minimoida häiriötekijät.⁶⁸

3.7 Sopimusehdot

Sopimusoikeus on aikaisemmin laadittu vahvasti ajatellen yksilöllisesti laadittuja sopimuksia. Vasta viimeisen parin vuosikymmenen aikana on alettu ottaa huomioon lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa myös vakiosopimukset. Yksilöllinen sopimus on silloin kun sen ehdot on erikseen sovittu osapuolten välillä käyttämättä mitään valmiiksi kirjoitettuja ehtoja. Yksilölliseksi sopimuksen voi tehdä myös se, että kumpikaan osapuolista ei usein tee sopimuksia.⁶⁹

Suurin osa sopimuksista poikkeaa näistä määritelmistä. Useimmiten sopimusehdot laaditaan valmiiden ehtokokoelmien perusteella. Yleensä myös toinen osapuoli tekee vastaavia sopimuksia jatkuvasti. Tällöin ei sopimuksen sisällöstä haluta useinkaan yksilöllisesti neuvotella, monesti se ei olisi edes järkevästi mahdollista. Vaikka vakiosopimukset ovat yleistyneet, on edelleen tarve yksilöllisille sopimuksille ja sopimuksille, joissa on yksilöllisesti sovittuja kohtia. Oikeudellisesti arvioituna vakiosopimukset ja yksilölliset sopimukset eroavat toisistaan. Vakioehtojen tulkintaan liittyviä erityispiirteitä ovat muun muassa se, että ne tulkitaan usein laatijan vahingoksi epäselvyysäännön mukaan, mikä on luontevaa koska ehdot ovat toisen

⁶⁶ Hemmo 2006, 600-601.

⁶⁷ Hemmo 2006, 600-601.

⁶⁸ Hemmo 2006, 601.

⁶⁹ Hemmo 2006, 40.

osapuolen yksin laatimia. Myös ehtojen kohtuullisuutta arvioitaessa voi olla merkitystä sillä, onko kyseessä vakioehtosopimus.⁷⁰

Jos sisällöstä ainakin osa perustuu ennalta valmisteltuihin ehtoihin on kyseessä vakioehtosopimus. Ehdot voivat olla toisen osapuolen yksipuolisesti laatimia, osapuolten yhdessä laatimia tai jonkun ulkopuolisen, esimerkiksi etujärjestön, laatimia. Vakioehdot voivat liittyä samaan sopimusasiakirjaan. Sopimuksessa voidaan viitata joihinkin yleisiin sopimusehtoihin, esimerkiksi julkisten hankintojen yleisiin sopimusehtoihin (JYSE). Jos vakioehto on ankara ja yllättävä, se ei tule sopimuksen osaksi, ellei ehdon laatija huomauta siitä toiselle osapuolelle erikseen. Jos sopimusehto on itsessään selkeä, sitä ei liikesuhteessa herkästi pidetä ankarana ja yllättävänä.⁷¹

Vakioehtojen käyttö on sinänsä perusteltua käytännön syistä, sillä sopimusehdot ovat monimutkaistuneet ja erikoistuneet koko sopimuskentällä. Vaikka niitä onkin vaikea sovittaa normaalin sopimusopin peruskaavoihin, ovat ne sellainen ilmiö, jota ei voi välttää. Vakioehtojen käytön hankaluus on siinä, miten ne tulevat sopimuksen osaksi joka sitoo sellaista osapuolta, joka ei ole itse päässyt ehtoihin vaikuttamaan. Tällöin ei voida sanoa selvästi onko oikeustoi- mitahto ollut ehtojen solmimista puoltava eli on kysymys liittymisongelmasta.⁷²

Tämän lisäksi vakioehtojen tulkintaan liittyy ongelma, sillä osapuolten yhdessä laatimista ehdoista voidaan tulkita sanamuotojen perusteella millaiseen lopputulokseen on pyritty, mutta vakioehtojen tulkinnan kohdalla ei tällaista mahdollisuutta ole.⁷³

Sopimusehtojen avulla sopijapuolet täsmentävät toisilleen oikeussuhteensa sisällön. Jos joi- tain seikkoja on jätetty sopimatta määräytyvät ne soveltamisjärjestyksessä alemman asteis- ten normien perusteella. Pakottavaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan voida millään sopimuseh- doilla muuttaa. Mikäli näin on tehty, tullaan ristiriitatilanteessa soveltamaan näiden ehtojen yli pakottavaa lainsäädäntöä.⁷⁴

Sopimusehdoilla määritellään osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Sopimusehdoilla myös jaetaan sopimusriskiä sopijapuolten välillä. Positiivinen sopimusvelvoite voi olla esimerkiksi

⁷⁰ Hemmo 2006, 41.

⁷¹ Hemmo 2006, 41.

⁷² Wilhelmsson 2008, 65-66.

⁷³ Wilhelmsson 2008, 66.

⁷⁴ Hoppu 2018, luku 7.

ehto, jossa sopijapuolelta odotetaan jonkinlaista menettelyä, kuten tuotteen toimitusvelvollisuus. Negatiivisesta sopimusvelvoitteesta puhutaan kun sopijapuolen odotetaan pidättävän joistain menettelyistä, esimerkkinä salassapitosopimus.⁷⁵

Sopimusehdot ja sopimuksen kieliasu tulee olla mahdollisimman selkeä. Mitä enemmän tulkinnanvaraa sopimus jättää, sitä suurempi on tulkintariidan riski sopimuskauden aikana. Paras olisi, että sopimus olisi laadittu niin selkeästi, että kuka tahansa ymmärtää sopimuksen lukemalla mistä on sovittu. Monesti sopimusosapuolien on sopimuksen tekohetkellä vaikea ajatella sitä, että sen hetkinen yhteisymmärrys voisi särkyä eivätkä siksi osaa ottaa asiaa huomioon sopimuksessa. Sellaisessa tilanteessa jää helposti kirjaamatta joitain seikkoja, joita molemmat pitävät itsestäänselvyytenä. Tällaisia tilanteista tulee välttää ja on ensiarvoisen tärkeää, että sopimuksesta selviää kaikki seikat, joista on haluttu sopia. Kirjallisen sopimuksen lisäksi ei kannata hyväksyä mitään erillisiä suullisia sopimuksia.⁷⁶

3.8 Yleiset sopimusehdot

Useimmat sopimukset solmitaan nykyisin vakioehtoisia sopimuskohtia käyttäen. Vakiosopimusten ehdot on valmisteltu kokonaan tai osittain etukäteen liitettäväksi useisiin sopimuksiin. Vakioehtoja käytetään helpottamaan sopimuksen tekemistä erityisesti sellaisilla aloilla, joilla solmitaan suuria määriä samankaltaisia sopimuksia.⁷⁷

Yleisten ehtojen laatiminen tapahtuu joko sopijapuolten yhteisestä toimesta, toisen puolen toimesta tai jonkin järjestön laatimana. Jotkin vakioehtosopimukset ovat viranomaisten hyväksymiä. Vakioehtosopimuksilla saatetaan sopia koko sopimuksen sisältö nimiä lukuun ottamatta, tai vain jokin osa sopimuksesta.⁷⁸

Tavallisesti vakioehtoiset sopimukset säätelevät sellaisia asioita, joita ei ole erikseen laissa säädetty. Yleiset sopimusehdot on aina oltava molempien sopijapuolien yhdessä sopimasta syystä sopimuksessa, ne eivät voi tulla sopimuksen ehdoiksi toisen osapuolen tietämättä. On mahdollista, että jokin yleinen sopimusehto vakiintuu kauppatavaksi, mutta se ei tarkoita sitä, että koko vakioehtosopimus olisi vakiintunut kauppatavaksi.⁷⁹

⁷⁵ Hoppu 2018, luku 7.

⁷⁶ Hoppu 2018, luku 7.

⁷⁷ Saarnilehto & Annola 2018, 146.

⁷⁸ Saarnilehto & Annola 2018, 146.

⁷⁹ Saarnilehto & Annola 2018, 147.

Sopimukseen otettu viittaus yleisiin sopimusehtoihin on riittävä, jos viittaus on nimenomainen ja yksilöity ja mikäli sopijapuolella on ollut mahdollisuus tutustua ehtoihin ennen sopimuksesta päättämistä, joko niin, että hänelle on annettu ehdot tutustumista varten, tai hänellä on ollut riittävästi aikaa hankkia ehdot itselleen. Tähän riittää esimerkiksi internetlinkki, josta pääsee tutustumaan ehtoihin.⁸⁰

Hankintailmoituksissa ja -sopimuksissa on tavallisesti viitattu yleisiin hankintaehtoihin. Yleisten sopimusehtojen soveltamisessa noudatetaan yleensä seuraavia periaatteita:

- Jotta ehdot tulevat sovellettavaksi niihin täytyy nimenomaisesti viitata sopimuksessa.
- Jos hankintasopimuksessa on viitattu yleisiin sopimusehtoihin kokonaisuutena, ne tulevat silloin myös sovellettavaksi kokonaisuutena.
- Kun on tarkoitettu poiketa yleisistä ehdoista, tulee sen käydä ilmi, mikäli yleisiin sopimusehtoihin on viitattu sopimuksessa.⁸¹

Julkisen sektorin hyväksymiä, ostajan edut erityisesti huomioivia yleisiä ehtoja:		
JYSE 2014 Palvelut	Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot JYSE 2014 Tavarat	Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot JIT 2015

3.9 Tietosuojaja

Euroopan unionin yleinen tietosuojaja-asetus (EU 679/2016) on tullut voimaan toukokuussa 2016.⁸² Asetusta alettiin soveltamaan kansallisesti 25.5.2018 ja säädettiin tietosuojalaki (1050/2018) joka astui voimaan 1.1.2019 ja samalla myös muut hankkeeseen liittyvät säädösmuutokset astuivat voimaan. Asetus toi sekä rekisterinpitäjille että henkilötietojen käsitteli-

⁸⁰ Saarnilehto & Annola 2018, 147.

⁸¹ Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 28.

⁸² Euroopan unionin virallinen lehti 4.5.2016.

jöille uusia tehtäviä ja velvollisuuksia. Asetus ottaa kantaa henkilötietojen lainmukaiseen käsittelyyn ja kertoo milloin, miten ja kenen toimesta henkilötietoja saa käsitellä (EU 679/2016).

Mikäli palveluntuottajan toiminnassa käsitellään henkilötietoja, tulee sekä tarjouspyynnössä että sopimuksessa huomioida tietosuoja-asetuksen ja siihen liittyvän lainsäädännön asettamat vaatimukset. Hankintasopimuksessa rekisterinpitäjänä toimii tilaaja, joten tilaajalla pitää olla henkilötietojen käsittelytoimista kattava kuva ja antaa ohjeistus palveluntuottajalle henkilötietojenkäsittelytoimista.⁸³

3.10 Sopimustulkinta

Sopimuksen kieliasuun ja selkeyteen kannattaa kiinnittää huomiota. Varmistaa, ettei sopimus olisi liian tulkinnanvarainen, tällöin on riski, että erilaisista tulkinnoista syntyy sopimusriitaa sopimussuhteen aikana. Sopimuksen laadinta tulisi tehdä siten, että kun sen asiaa tuntematon ulkopuolinen henkilö lukee, hän ymmärtäisi mistä asioista on sovittu ja millä tavalla ne toteutetaan.⁸⁴ Sopijapuolilla ei aina sopimuksenteon jälkeen ole samanlaista käsitystä siitä, mitä he ovat sopineet. Silloin sopimuksen tulkinta tulee aiheelliseksi. Osapuolilla on sopimusvapauden tuoma määräämisvalta sopimisestaan.⁸⁵

Tulkinnan avulla yritetään selvittää sopimuksen perimmäinen tarkoitus. Tulkinnan lopputuloksena vahvistetaan sopimuksen sisältö.⁸⁶ Ensisijaisesti pyritään aina selvittämään mikä on ollut, sopijapuolien yhteinen tarkoitus. Jos yhteinen tarkoitus löytyy niin se kirjataan sopimukseen.⁸⁷ Sopimuksen tulkintaa tehdään niin, ettei tulkinnassa keskitytä ainoastaan toisen osapuolen tarkoitukseen vaan tutkitaan objektiivisesti kaikkia saatavilla olevia aineistoja, joiden pohjalta arvio tehdään tasapuolisesti. Sopimus tulkinnassa pyritään löytämään kaikille ehdoille järkevä tarkoitus ja hylätään sellaiset tulkinnat, joissa jokin ehto jää vaille selvää tarkoituksenmukaisuutta. Sopimusten tulkinnassa noudatetaan periaatteita, joita siihen on kehitetty.⁸⁸

Mitään yhtä tapaa ei voida määritellä, jota seuraamalla päästäisiin oikeaan lopputulokseen. Tulkintaongelmat ovat usein hyvin yksilöllisiä. Tulkinta toteutetaan niin, että kaikki siihen

⁸³ Tuusula hankintaohje 2018, Tietosuoja.

⁸⁴ Hoppu 2018, luku 7 Selkeys.

⁸⁵ Annola 2015, 15.

⁸⁶ Annola 2015, 15.

⁸⁷ Annola 2015, 16.

⁸⁸ Hoppu 2018, luku 7 Selkeys.

liittyvä materiaali tulee käyttää kokonaisvaltaisesti. Tulkintaa voidaan jonkin verran vaiheistaa, mutta vaiheistus on vain tulkinnan apuväline, jolla tulkintaa saadaan tehtyä johdonmukaisesti. Vaiheet jäsenyivät seuraaviin kolmeen osaan. Ensimmäisessä vaiheessa jäsennetään sopimuksen materiaalia ja määritellään tulkinnan kohde. Toisessa vaiheessa määritellään mitä muuta materiaalia kuuluu sopimusmateriaalin merkityksen arviointiin. Sopimuskin on siis myös osa tulkintamateriaalia. Kolmannessa vaiheessa määritellään tulkintamateriaalin avulla merkitys sille osalle sopimusta, josta on epäselvyyttä.⁸⁹



Kuva 5. Tulkinnan vaiheet⁹⁰

Sopimuksen sisältö muodostuu pakottavasta ja tahdonvaltaisesta lainsäädännöstä, sekä muista sopimusehdoista. Sopimusehtojen sisältö taas määräytyy käytettävän sopimustyyppin mukaan.⁹¹

Sopimusta tulkittaessa tulee lukuun otettavaksi myös lojaliteettiperiaate, jonka mukaan sopimusosapuolien ei ole lupa ajaa yksipuolisesti vain omia etujaan, vaan sopimuskumppanille on annettava kaikki tarpeellinen tieto ja sopimus on nähtävä molempien kumppaneiden yhteisenä etuna heidän vastakkaisista pyrkimyksistään huolimatta.⁹²

Epäselvyyssäännöksi sopimuksia tulkittaessa kutsutaan sitä, kun epäselvyydet lasketaan sen osapuolen vahingoksi, joka on sopimuksen laatinut. Tässä tulkitaan sopimusta siten, että sen laatineella osapuolella on ollut isompi mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen tekstiin ja siihen, ettei epäselvyyksiä pääsisi syntymään sisällössä tai ehdoissa, kuin sillä, jolle valmis sopimus ehtoineen on esitetty. Epäselvyyssäännöllä on korostettu merkitys, kun tulkitaan vakioehtosopimuksia.⁹³

⁸⁹ Annola 2015, 18.

⁹⁰ Annola 2015, 18.

⁹¹ Hoppu 2018, luku 7 Sopimuksentulkinta.

⁹² Hoppu 2018, luku 7 Sopimuksentulkinta.

⁹³ Hoppu 2018, luku 7 Sopimuksentulkinta.

Kaavamaisessa tulkinnassa esitetään, että sopimusten ehtojen tulee olla luettavissa tavallisin keinoin. Pienet tai epäselvät vaikeasti luettavat ehdot saattavat jäädä kokonaan tulkittamatta. Käsinkirjoitetun ehdon katsotaan tulevan ennen koneella kirjoitettua ja koneella kirjoitetun ennen painettua ehtoa, kaavamaisen tulkintasäännön mukaan.⁹⁴

Erityisehtojen ollessa ristiriidassa yleisluonteisten oikeustoimen määrittämien ehtojen kanssa, katsotaan erityisehdon yleensä olevan hallitseva ehto. Vastaavasti ehtoa tulkitaan suppeasti, jos se sisältää poikkeuksen yleisesti voimassaolevaan sääntöön, esimerkkinä vahingonkorvausvastuuta rajoittavat tai siitä vapauttavat ehdot. Sopimuksen rikkoja on pääsäännön mukaan velvollinen korvaamaan sopimusrikkomuksesta aiheutuneen vahingon toiselle osapuolelle kokonaan. Korvausvelvollisuutta voidaan rajoittaa vain ehdoilla, joista se selvästi ilmenee. Jos ehdossa on tulkinnanvaraisuutta, sovelletaan täydenkorvauksenperiaatetta.⁹⁵

3.11 Sopimuksen seuranta

Jo tarjouspyyntöä suunniteltaessa tilaajan, varsinkin palveluiden lakisääteisessä järjestämistä vastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän, tulee suunnitella millaisilla mittareilla palveluntuotannon toteutumista ja laatua mitataan. Seurantaan tarvitaan täsmälliset mittarit, joiden yksityiskohdat määräytyvät hankinnan kohteen perusteella. Seurantamittareiden tulee olla selkeitä ja määriteltyjä myös siksi, että niitä saatetaan tarvita mahdollisten sanktioiden määrittämiseksi.⁹⁶

Kannustimessa taas on kyse palveluntuottajan aikaansaaman tilaajan hyväksi tulevan tuottavuuden tai laatutavoitteiden ylittämisen palkitsemisesta. Kannustimien käyttö on hyvä tapa kannustaa palveluntuottajaa ylittämään sopimuksessa sovitut vähimmäislaatuavoitteet.⁹⁷

Kun sopimus koskee palvelua, luo se sopimuskumppaneiden välille pidempiaikaisen liikesuhteen. Palvelua hankkivan osapuolen tarpeen täyttämisen on parhaimmillaan molempien osapuolten yhteistyötä. Loppukäyttäjän rooli tulee ottaa huomioon, sillä asiakas on aktiivisena osana mukana tuotannossa ja vaikuttaa siten keskeisesti lopputulokseen. Asiakkaan kokemukset ja odotukset vaikuttavat palvelun laatuun oleellisesti.⁹⁸

⁹⁴ Hoppu 2018, luku 7 Sopimuksentulkinta.

⁹⁵ Hoppu 2018, luku 7 Sopimuksentulkinta.

⁹⁶ Lukkarinen 2007, 19.

⁹⁷ Lukkarinen 2007, 19.

⁹⁸ Lukkarinen 2007, 256.

Tarjouspyynnössä olisi tärkeää mainita sopimuksenaikaiset yhteistyön menetelmät. Sopimuksen ehtoihin on voitu kirjata raportointi-, dokumentointi- ja reklamaatiomenettelyä koskevia ehtoja sekä korjaavia toimenpiteitä ja niiden seuranta.⁹⁹

Palvelutuotannon sisältöä voidaan seurata esimerkiksi näillä toimilla:

- Tarkastuskäynnit tuotantoyksikköön
- Asiakastytyväisyysmittaukset
- Arviointiin ja kehittämiseen nimetyt henkilöt
- Säännölliset arviointi- ja kehityskeskustelut
- Koulutus (muun muassa perehdytys)
- Ulkopuolisen tahon tekemä palveluntuotannon arvio
- Benchmarking-vertailu, esimerkiksi muiden kuntien tuotantoon
- Seurantatulosten vertailu asetettuihin laatutavoitteisiin
- Arviointitulosten ja seurannan raportointi ja hyödyntäminen¹⁰⁰

Palveluhankinnoissa korostetussa asemassa ovat asiakkaan oikeusturva ja informaation tarve sekä palvelun laatu. Haasteeksi nouseekin laadun mittaaminen. Laadun kriteerit ovat erilaisia eri palveluhankinnoissa. Palveluhankintoihin onkin kehitetty lukuisia laadun mittaamiseen tarkoitettuja standardeja ja laatukriteerejä. Usein sosiaalihuollon kriteereissä mainitaan henkilöstön riittävyys ja kelpoisuus sekä koulutustaso. Varsinkin hoivapalveluissa toimitilojen merkitys on iso. Joillain palveluntuottajilla on laadittuna laatukäsikirja ja he ovat sitoutuneet laatustandardein, esimerkiksi ISO 9001:2000. Tällöin standardin sisältö saatetaan osaksi organisaation toimintaa.¹⁰¹

3.12 Sopimusseuraamus

Sopimukseen asetetut velvoitteet ovat tarpeellisia, jos toinen osapuoli ei täytä hänelle osoitettua velvollisuutta. Tällöin voi vastapuoli vedota sopimusrikkomukseen ja viime kädessä

⁹⁹ Lukkarinen 2007, 256.

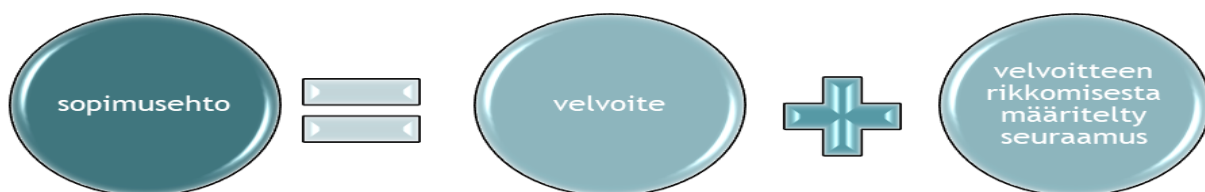
¹⁰⁰ Lukkarinen 2007, 256.

¹⁰¹ Lukkarinen 2007, 259.

viedä asian tuomioistuimeen. Jos tuomioistuin toteaa sopijapuolen rikkoneen sopimusta, on mietittävä, mitä rikkomuksesta seuraa. Seuraamuksesta saattaa olla määrätty sopimuksessa, tai lainsäädännössä. On kuitenkin paljon tilanteita, joissa laissa ei ole määrätty mitään velvoitteita sopimusrikkomukseen. Tällöin on hyvin tärkeää, että seuraamukset on sopimusketkovaiheessa yksilöity sopimukseen, muuten voi rikottu osapuoli jäädä täysin vaille korvausta.

¹⁰²

Hyvä sopimuksen laatija katsookin jo sopimuksen tekovaiheessa, että sopimukseen on merkitty sopimuksen rikkomisesta määritelty seuraamus. Tämä myös lisää vastapuolen tunnollisuutta sopimuksen noudattamisessa sitä paremmin, mitä ankarammat seuraamukset rikkomukselle on määritelty. Liian ankarat ehdot voivat lisätä sopimuksen hintaa. Sopimusehto voidaan kuvata seuraavasti:¹⁰³



Kuva 6. Sopimusehto¹⁰⁴

Sopimusehdon käsite on siis laajempi kuin velvoite, joka on mainittu sopimuksessa, sillä siihen sisältyy myös velvoitteiden rikkomisesta syntyvä seuraamus. Tämä seuraamus on voitu määritellä sopimuksessa ja laissa.¹⁰⁵

¹⁰² Hoppu 2018, luku 7.

¹⁰³ Hoppu 2018, luku 7.

¹⁰⁴ Hoppu 2018, luku 7.

¹⁰⁵ Hoppu 2018, luku 7.

Sopimukseen perustuvia seuraamuksia on kolmea eri tyyppiä, sopimussakko, irtaantumiskorvaus ja menettämisseuraamus. Sopimussakko on tyypiltään samanlainen, kuin kiinteämääräinen vahingonkorvaus, mutta sen maksamisedellytyksissä on eroja.¹⁰⁶ Irtisanomisehdolla voidaan sopia summasta, jolla toinen osapuoli voi irtautua sopimuksesta. Menettämisseuraamus tarkoittaa sitä, että sopimusta rikkova osapuoli menettää jo tehdyn suorituksensa.¹⁰⁷

3.12.1 Vahingonkorvausehto

Arvioitaessa sopimusrikkomuksen perusteella korvattavaksi tulevien vahinkojen sisältöä, tulisi ensin kiinnittää huomiota vahinkotyyppien erittelyyn. Vahingot jaetaan usein ensinnäkin henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoihin. Tämän jälkeen voidaan erotella aineelliset ja aineettomat vahingot ja kolmanneksi vielä eritellään välilliset ja välittömät vahingot. Sopimusoikeudessa sekä henkilö-, esine-, että varallisuusvahingot tulevat kaikki korvattavaksi ilman erityisedellytyksiä.¹⁰⁸

Välittömän tai välillisen vahingon määrittely perustuu ajatukseen, jossa sopimusosapuolelle koituu ensin jokin vahinko, esimerkiksi suoritus jää saamatta, mistä seuraa vahingonkorvaus kolmannelle. Välitön ja välillinen korvaus ovat siis samalle osapuolelle koituneita vahinkoja. Kauppalain (1987/355) 62 luvun 2 §määrittelee välillistä ja välitöntä vahinkoa olevia vahinkoja.¹⁰⁹

Vahingonkorvausehto tulisi aina katsoa sopimuksen mukaan siihen sopivaksi. Vahingonkorvaus ehdossa määritellään osapuolten välinen vastuunjako. Kauppalaisissa (1987/355) § 51määritellään tavarankaupasta, että se, jonka suoritus on ollut virheellinen, on vastuussa vahingosta ja näin ollen korvausvelvollinen. Kun jokainen myyjä ketjussa hakee korvausta omalta sopimus-kumppaniltaan ketjussa taaksepäin, kunnes löytyy todellinen vahingon aiheuttaja, on korvausten saaminen hyvin hidasta. Sopimuksen kahden osapuolen vastuiden jako on vielä suhteellisen yksinkertaista, mutta kolmannen osapuolen vahinkoihin varautuminen on haastavaa. Kolmannen osapuolen vaatimukseen voidaan varautua indemnity-ehdolla, jossa tarkoitus on sopia etukäteen miten toimitaan, jos kolmas osapuoli esittää korvausvaatimuksen. Eli ehdolla määritellään, minkä suuruisena sopimusosapuoli maksaa toiselle.¹¹⁰

¹⁰⁶ Hemmo 2006, 503.

¹⁰⁷ Hemmo 2006, 503.

¹⁰⁸ Hemmo 2006, 469.

¹⁰⁹ Hemmo 2006, 469.

¹¹⁰ Silen, 2018.

Vahingonkorvauksen suuruus on normaalisti sidottu vahingonkärsijälle aiheutuneeseen kuluun. Sopimussakolla voidaan määritellä aiheutunutta vahinkoa suurempi hyvitysvelvollisuus.¹¹¹ Vahingonkorvausvelvoite tulee, kun vahinko on syy-yhteydessä perusteena olevaan tekoon tai laiminlyöntiin. Ennalta-arvaamattomat vahingot jäävät korvausvastuun ulkopuolelle.¹¹² Aiheutumissuhteiden selvittelyyn voikin liittyä merkittäviä todisteluongelmia.¹¹³ Ennakoitavuutta arvioidaan monesti sen mukaan, millaisten vahinkojen mahdollisuus olisi pitänyt sopimusta päätettäessä ottaa huomioon.¹¹⁴

Kauppalain (1987/355) luvussa 13 § 67 sanotaan seuraavaa: ”Sopimusrikkomuksen vuoksi suoritettava vahingonkorvaus käsittää korvauksen kuluista, hinnanerosta, saamatta jääneestä voitosta sekä muusta välittömästä tai välillisestä vahingosta, joka sopimusrikkomuksesta on aiheutunut.”

3.12.2 Sopimussakko

Sopimussakko on yleinen seuraamus, jota voidaan käyttää monen tyyppisissä sopimuksissa. Yleistä on, että sovitaan jokin osuus sopimuksen kokonaishinnasta sakoksi viivästystilanteessa. Sopimussakko voidaan kytkeä myös toimituksen tai palvelun puutteisiin niin, että sopimussakkoa on maksettava tietty määrä puutetta tai virheellistä toimitusta kohden. Sopimussakko voi olla myös kiinteä. Jos sopimussakon halutaan tehostavan sopimuksen toimivuutta, voidaan sopia huomattavia sopimussakkoja. Sopimussakolla voikin olla useita tarkoituksia, jotka vaihtelevat sopimuksen mukaan. Sopimussakko on etukäteen sovittu korvaus, joka ei ole sidoksissa vahinkoon.¹¹⁵

Sopimussakkoista on aina hyvä kirjata, että tilaajalla on oikeus sopimussakkoon osoittamatta, että palveluntuottajan laiminlyönnistä on aiheutunut vahinkoa. Pelkästään sopimuksessa sovitun rikkeen tapahtuminen riittää. Vahingonkorvausseuraamuksen teho heikkenee eräissä tapauksissa sen vuoksi, että velkojan on hankala näyttää kärsineensä vahinkoa ja korvausta voi saada vain riittävässä määrin toteen näytetystä vahingosta. Sopimussakko on kuitenkin tosiasiallisesta vahingosta riippumaton. Sopimussakon voi määritellä myös sellaiseen sopimukseen, jossa jo etukäteen tiedetään, ettei sopimuksen rikkomisesta synny minkäänlaista vahinkoa.

¹¹¹ Hemmo 2006, 476.

¹¹² Hemmo 2006, 487.

¹¹³ Hemmo 2006, 487.

¹¹⁴ Hemmo 2006, 488.

¹¹⁵ Hemmo 2006, 504.

Velvollisuus sen maksamiseen ei normaalisti poistu, vaikka voitaisiin pitää varmana, että velkoja ei ole kärsinyt vahinkoa sopimusrikkomuksen vuoksi. Jossain tapauksissa vakavat ulkopuoliset tapahtumat ovat voineet lieventää maksuvelvollisuutta.¹¹⁶

Sopimussakkoon liittyy usein myös vastuunrajoitustarkoitus. Sopimussakkoehdossa voidaan esimerkiksi määrätä, että sopimussakko on velallisen vastuun yläraja ja että velkojalla ei ole oikeutta sopimussakkoa suurempaan vahingonkorvaukseen.¹¹⁷ Kohtuuttoman suurta sopimussakkoa saatetaan alentaa sopimusehdon sovittelun perusteella. Yleisesti ottaen sopimussakko on kuitenkin täysin hyväksyttävä seuraamus.¹¹⁸

Sanktioiden tarkoitus on varmistaa, ettei sopimusvelvoitteiden laiminlyönti muodostu tuottajalle taloudellisesti kannattavaksi. Yleisesti sopimusvelvoitteista seurataan määrän toteutumisesta, mutta mitä tarkemmat laadun mittaamisen välineet ovat käytössä voidaan myös laadun poikkeamista vaatia sanktiota.¹¹⁹

3.12.3 Sopimuksen irtisanominen

Sopimusta laatiessa on yleensä sovittu jokin tietty irtisanomisaika. Joissain tapauksissa on saatettua sopia, että sopimus päättyy välittömästi ilman irtisanomisaikaa. Joissain sopimustyypeissä irtisanomisajasta on säädetty laissa. Jollei irtisanomisajasta ole sovittu mitään osapuolten kesken eikä laki määrää mitään, sopimus päättyy kohtuullisen irtisanomisajan kuluessa umpeen. Kohtuullinen aika tulkitaan aina tapauskohtaisesti ja sen pituus vaihtelee sopimukseen ja sen osapuoliin liittyvien olosuhteiden mukaan. Arviointiin vaikuttavat esimerkiksi sopimussuhteen kesto, sopimusosapuolten panostukset ja sijoitukset sekä aika, joka osapuolella kuluu uuden sopimuskumppanin löytämiseen. Erityisesti pitkissä sopimuksissa on hyvä sopia jonkinlaisesta irtisanomisehdosta. Liiketoimintaolosuhteet saattavat muuttua siten, että sopimussuhde tahdotaan lopettaa.¹²⁰

Irtisanominen tulee suorittaa niin, että sopimuksen irtisanova osapuoli toimittaa irtisanomistahdonilmaisun vastapuolen tietoon. Oikeusvaikutusten kannalta sillä ei ole merkitystä, hyväksyykö vastapuoli irtisanomisen. Jos irtisanominen osoittautuu myöhemmin lainvastaiseksi, voi perusteettomaan irtisanomiseen syyllistynyt joutua korvausvelvolliseksi.¹²¹

¹¹⁶ Hemmo 2019, Luku 8 Sopimussakko.

¹¹⁷ Hemmo 2019, Luku 8 Sopimussakko.

¹¹⁸ Hemmo 2019, Luku 8 Sopimussakko.

¹¹⁹ Junnila 2012, 131.

¹²⁰ Hoppu 2019, luku 7 Irtisanomisehto.

¹²¹ Hoppu 2019, luku 7 Irtisanomisehto.

Irtisanomisehdolle voidaan sopimuksessa määritellä muotoehto. Irtisanomistahdonilmaisu on vapaamuotoinen, ellei sille ole sopimuksessa määritelty muotoehtoa. Ehdossa voidaan vaikka edellyttää, että irtisanomisen tulee tapahtua kirjallisesti. Irtisanomisilmoitus kannattaa tehdä sellaisessa muodossa, että tarvittaessa irtisanomiseen vetoava osapuoli pystyy myöhemmin todistamaan sen toimittaneensa.¹²²

3.12.4 Sopimuksen purkaminen

Sopimuksen purku on vaikutukseltaan jyrkkä oikeustoimi, sillä se lakkauttaa sopimuksen olemassaolon välittömästi. Purkamiseen päädytään vasta, jos muilla keinoin ei saavuteta haluttua tulosta. Velkoja ei purkamisessa useinkaan menetä mitään jo syntyneiden sopimusrikkomusten aiheuttamien haittojen lisäksi. Seuraamukseen voidaan sisällyttää vahingonkorvausvaade, jolloin sopimus säilyttää edelleen merkityksensä korvauksen laskutusperusteena. Sopimuksen purkaminen on erotettava sopimuksen irtisanomisesta, joka ei normaalisti ole virheestä johtuva velkojan oikeuskeino vaan tapa lopettaa sopimus silloin kun sitä ei enää pidetä tarkoituksenmukaisena jatkaa.¹²³ Sopimuksen purkamisen yleinen periaate on, että se vaatii olennaista sopimusrikkomusta. Tuottamuksella ei tässä yhteydessä ole merkitystä, vaikka moitittavuus voikin saada sijaa olennaisuutta pohdittaessa.¹²⁴

Purkamismahdollisuutta voidaan rajoittaa sitomalla se vaikeasti täyttyviin ehtoihin, tai sen käytäntöönpano voi vaatia varoitusta. Tiettyjen sopimusrikkomusten voidaan katsoa aiheuttavan sopimuspurkuperusteen vasta kun ne ovat uusiutuneet varoituksen jälkeen.¹²⁵

4 Julkinen hankinta

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien, sekä muiden hankintalaissa hankintayksiköiksi määriteltyjen yksiköiden kilpailutettuja hankintoja. Julkiset hankinnat tehdään hankintalainsäädännön menettelytapoja noudattaen (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016).¹²⁶

EU-direktiivit säätelevät julkisia hankintoja. Viimeksi direktiiviä on uudistettu 2014. Kansallisesti direktiivit on saatettu voimaan seuraavilla laeilla:

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

¹²² Hoppu 2019, luku 7 Irtisanomisehto.

¹²³ Hemmo 2006, 509.

¹²⁴ Hemmo 2006, 510.

¹²⁵ Hemmo 2006, 510.

¹²⁶ Mäki 2017, 27.

- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016).¹²⁷

Julkinen hankinta eroaa yksityisen sektorin hankinnasta monella tapaa. Keskeisin on se, että hankintayksikkö ei voi jättää mitään prosessin vaihetta tekemättä tai yhdistää niitä. Kaikki vaiheet täytyy suorittaa voimassaolevan lain ohjeiden mukaisesti. Kaikista prosessin vaiheista on pääsääntöisesti tehtävä kirjalliset asiakirjat. Prosessi on myös jatkuva, sillä useimmat julkisen hankinnan hankinnat tulevat uudelleen kilpailutukseen sopimuskauden päätyttyä.¹²⁸

Hankintaprosessin vaiheiden määrään ja keston vaikuttaa hankinnan arvo ja menettely. Nämä on säädelty hankintalaissa. Hankinnan arvon perusteella on säädetty kynnysarvot. Kynnysarvon mukaan määräytyy hankinnan laji eli onko kyseessä pienhankinta, kansallinen hankinta vai EU-hankinta. Lisäksi on säädetty erilaisia menettelyjä, joissa on hiukan erilaisia prosessin vaiheita ja määräaikoja.¹²⁹ Alla kuvattu avoimen EU-menettelyn prosessin vaiheet.



Kuva 7. Avoin EU-menettely¹³⁰

¹²⁷ Mäki 2017, 43.

¹²⁸ Kontio 2017, 157.

¹²⁹ Kontio 2017, 157-158.

¹³⁰ PTCServices 23.1.2019, Julkisten hankintojen peruskurssi.

Tämän työn tarkoitus on kehittää hankintasopimusten valmistelua, joka keskittyy prosessissa vaiheisiin 1 ja 2, joissa hankintaa suunnitellaan ja tarjouspyyntöä valmistellaan. Näissä vaiheissa sopimuksen sisältö määritellään ja ehdot asetetaan. Hankintalaissa on määritelty julkisten hankintojen prosessi niin tarkasti, että sopimuksen sisältö on tiedettävä hyvin tarkalla tasolla jo tässä vaiheessa prosessia.

Tämä työ keskittyy hankintasopimusten valmisteluvaiheen kehittämiseen, joten hankintaprosessia ei tässä työssä kuvailla tämän tarkemmin. Prosessi on silti haluttu ilmaista työssä, jotta sen vaiheet tulevat esille, sillä julkiset hankinnat eroavat juuri tässä suhteessa yksityisen sektorin hankinnasta ja myös hankintasopimukset eroavat säätelynsä vuoksi yksityisen sektorin sopimuksista. Tämän vuoksi julkisten hankintojen pääperiaatteet on otettu tietoperustaan mukaan. Tietoperustassa ei kuitenkaan uppouduta julkisten hankintojen kaikkiin osa-alueisiin. On myös hyvä ottaa huomioon, kuinka keskeisessä roolissa sopimus on sekä vaiheissa 1 ja 2, että prosessin lopussa vaiheissa 10 sopimuksen allekirjoitus ja 11 sopimuksen seuranta, arkistointi ja laskutus. Sopimuksen sisällön tulee vaiheessa 1 rakentua niin, että se tukee kaikkia prosessin vaiheita.¹³¹

4.1 Julkisten hankintojen tarkoitus

Hallituksen esitys (HE 108/2016 vp) hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi hyväksyttiin 29.12.2016 ja laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) tulivat voimaan 1.1.2017.

Julkisten hankintojen säätelyn tarkoituksena on mahdollisimman tehokas julkisten varojen käyttö ja yritysten kilpailukyvyyn parantaminen koko Euroopan alueella. Hankintoja säätelemällä pyritään turvaamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Nämä ovat Euroopan unionin perustamissopimuksessa sovittuja perusvapauksia.¹³²

Hankintalain (1397/2016) 1 § määrittelee lain tarkoituksen seuraavan laisesta. ”*Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.*”

Lain tavoite määritellään 2 § seuraavalla tavalla. ”*Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä*

¹³¹ PTCServices 23.1.2019, Julkisten hankintojen peruskurssi.

¹³² Mäki 2017, 27.

turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.”

4.2 Hankintamenettelyt

Julkinen hankinta toteutetaan aina jotakin lainmukaista hankintamenettelyä noudattamalla. Hankintamenettely ja sen valinta riippuu hankinnan kohteesta ja arvosta. Määräaikojen vaihtelut saattavat myös vaikuttaa hankintamenettelyn valintaan. EU-hankinnoissa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta joskus voi olla tarve turvautua neuvottelumenettelyyn, kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn tai innovaatiokumppanuuteen. Hankinta voidaan toteuttaa suoraan hankintana, jos lain erityisehdot täyttyvät. Lisäksi on olemassa mahdollisuus toteuttaa kilpailutus suunnittelukilpailumenettelyllä tai puitejärjestelyinä.¹³³

Kansallisissa sosiaali- ja terveystalouden kilpailutuksissa hankintayksiköllä on vapaus valita käyttämänsä hankintamenettely. Kansallisissa hankinnoissa noudatettavat menettelysäännökset ovat joustavampia kuin EU-hankinnoissa noudatettavat menettelyt, mutta mikään ei estä noudattamasta EU-hankintoja koskevia menettelyjä kansallisissa hankinnoissa.¹³⁴

Hankintayksikön tulee kuvata hankintailmoituksessa kilpailutuksessa käytettävää hankintamenettelyä sillä tarkkuudella, että tarjoaja pystyy ennakoimaan menettelyn kulun ja luonteen. Vaikka kansallisessa hankinnassa ei ole yhtä tarkkoja määräaikoja määriteltynä kuin EU-hankinnassa, niin siitä huolimatta tarjoajalle tulee antaa kohtuullisesti aikaa vastata tarjouspyyntöön. Erityisesti, jos tarjouspyyntö on monimutkainen ja aikaa vievä.¹³⁵

4.2.1 Puitejärjestely

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot (1397/2016 § 45).

Puitejärjestelyssä kilpailutus tehdään samalla tavalla kuin muissakin hankinnoissa. Hankintayksikkö muotoilee ehdot haluamallaan tavalla. Jos hankintayksikkö ei halua järjestää mini-kilpailutuksia puitejärjestelyssä olevien palveluntuottajien välillä, tulee sekin määritellä ehtoihin ja määritellä tarkasti, miten hankinnat toteutetaan valittujen palveluntuottajien kesken. Tämä ehto aiheuttaa runsaasti ristiriitoja puitejärjestelyssä. Ehdot määritellään puitejärjestelyn kilpailutusvaiheessa eikä niitä voi enää muokata tämän jälkeen. Hankinnat tulee

¹³³ Mäki 2017, 105.

¹³⁴ Mäki 2017, 105.

¹³⁵ Mäki 2017, 106.

aina tehdä siltä, jonka tarjous on ollut paras eli halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Haasteeksi näissä voi nousta valvonta. Hankintayksikön pitää valvoa sitä, että palvelun laatu vastaa sille asetettuja kriteerejä ja kelpoisuusvaatimukset täyttyvät kilpailutuksen yhteydessä ja sopimuskauden aikana. Valvontaa tehdään kelpoisuusvaatimusten tarkastamisella muun muassa tilaajavastuupalvelun kautta, ilmoituksin, mahdollisesti satunnaisin valvontatarkastuksin ja asiakkaiden ilmoitusten tai kanteluiden perusteella.¹³⁶

Puitejärjestely on kaikkien työssä tutkittujen sopimusten perustana. Siksi puitejärjestelyä on avattu hieman tarkemmin työssä. Tutkituissa sopimuksissa kilpailutus oli toteutettu puitejärjestelyllä ja kaikkien kilpailutusten tuloksena oli tehty useampi puitesopimus, jotka olivat yhteystietoja lukuun ottamatta saman sisältöisiä.

4.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat

Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa on joitain eroja muilla aloilla tehtäviin hankintoihin. Ensinnäkin sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat lähes kokonaan kuntien lakisääteisen järjestämistä vastuun piiriin. Tämä perustuu siihen, että jokaisella on perustuslain mukaan oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. (Suomen perustuslaki 731/1999) Kuntien järjestämistä vastuusta säädetään sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa laeissa ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992).¹³⁷

Ensisijainen vastuu palveluiden laadusta on palvelun tuottajalla, mutta sosiaali- ja terveystoimen hankinnoissa tilaaja vastaa aina palveluiden saatavuudesta ja laadusta palveluiden käyttäjälle. Sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluhankinnat tehdään palvelun varsinaiselle käyttäjälle eli kuntalaiselle, joka on riippuvainen palveluntuottajasta. Tämän vuoksi kilpailutuksen järjestävältä hankintayksiköltä, joka laatii sopimuksien, vaaditaan erityistä kuntalaisen oikeudellisen aseman huomioonottamista. Erityissäännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin ei juurikaan ole, mutta erityislainsäädäntö ja ylempien asteinen normisto ohjaavat palvelutuotantoa, kuten muun muassa hoidon saatavuutta koskeva suositus. Lainsäädännön ja suositusten noudattamisen vastuu on viimekädessä kunnalla myös ostopalveluhankinnoissa. Tämä asettaa korostettuja vaatimuksia sekä palveluntuottajan valinnalle että palvelutuotannon valvonnalle.¹³⁸

Usealta palveluntuottajalta tilattaessa puitejärjestely on tarkoituksenmukainen tapa tehdä kilpailutus. Tämä onkin usein käytössä etenkin sosiaali- ja terveysalan hankinnoissa, joissa on

¹³⁶ Aho & Junnila 2012, 16.

¹³⁷ Aho & Junnila 2012, 7.

¹³⁸ Aho & Junnila 2012, 8.

tarve käyttää useampaa palveluntuottajaa kuten esimerkiksi lastensuojelun ja vanhusten palveluiden kilpailutuksissa. Puitejärjestelyllä vähennetään kilpailutusten määrää valitsemalla useampi palveluntuottaja kerralla. Valittujen tuottajien välillä voidaan toteuttaa minikilpailuita puitejärjestelyn määrittelemällä tavalla ja siinä määrätyin ehdoin.¹³⁹

4.4 Hankintaan valmistautuminen

Jotta voidaan tehdä taloudellisia ja järkeviä hankintoja, pitää olla osaavaa ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Silloin hankinnat tehdään tarkoituksenmukaisesti, suunnitelmallisesti, markkinat ja niiden toimintaperiaatteet tuntien ja huomioon ottaen. Hankintayksiköllä tulee olla hyvä hankinnan kohteen tuntemus, tätä tuntemusta voidaan edistää markkinakartoituksella. Julkisen hankinnan tekemiseen täytyy varattava riittävästi aikaa ja resursseja se vaatii moniammatillista yhteistyötä. Se on aikaa vievä prosessi, johon tulee varata useita kuukausia.¹⁴⁰

Hankinnan sisällöstä, luonteesta ja laadusta riippuu, millaista kilpailuttamismenettelyä hankintayksikön on tarkoituksenmukaisinta käyttää hankinnan tekemisessä. EU-hankinnoissa on pääsääntöisesti käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä. Kansallisissa sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailutuksissa saa hankintayksikkö vapaasti valita mitä kilpailutusmenettelyä käyttää.¹⁴¹

Hankintaa suunniteltaessa tulee ensin selvittää, millaisia varoja on varattu kyseiselle hankinnalle. Parhaimmillaan hankintasuunnitelmaan kirjataan varojen käytön suunnitelmallisuus, julkisen hankinnan strategiset tavoitteet ja hankintatarpeet. Suunnitelman yksi tärkeimmistä tehtävistä on varata riittävät varat budjettiin ja toteuttamiseen riittävät resurssit. Tulevat hankintatarpeet tulisivatkin suunnitella hyvissä ajoin ennen tilikauden alkua. Kun hankinnat on ajoissa merkitty hankintasuunnitelmaan ja varattu budjettiin niille varat, voidaan tilikauden aikana toteuttaa suunnitelmallista hankintaa. Jos tilikauden aikana tulee äkillisiä hankinnan tarpeita, tulee niissä ensin varmistua rahoituksesta. Vasta sen jälkeen, kun rahoitus on varmistettu, voidaan alkaa tekemään hankinnalle yksilöllistä aikataulua ja totutus suunnitelmaa.¹⁴²

¹³⁹ Aho & Junnila 2012, 8.

¹⁴⁰ Hankinnat.fi 2019, EU-hankintojen suunnittelu ja valmistelu.

¹⁴¹ Mäki 2017, 105.

¹⁴² Mäki 2017, 89.

Vaasan yliopistossa on tehty 2018 tutkimus, jossa tutkittiin hankintojen suunnitteluvaiheen vuorovaikutusta hankintayksikön ja tarjoajien välillä. Tutkimuksessa todettiin pääkehityskohteiksi eri vuorovaikutustilanteiden huolellinen suunnittelu ja tehokas ajankäyttö. Myös informaation kulkua ja valmisteluvaiheen toimenpiteiden dokumentointia tulisi kehittää, jotta tieto säilyisi myös tilanteissa, joissa avainhenkilöt vaihtuvat. Onnistunut julkinen hankinta vaatii hyvää vuorovaikutusta julkisen sektorin hankintatoimen ja palveluntarjoajien kanssa ja hankinnan valmisteluvaiheessa eli silloin kun hankinnan kriteereitä ja sopimuksen sisältöä vielä voidaan muokata. Tutkimuksen ovat tehneet Vaasan yliopiston tutkija Anne-Maria Holma ja Turun yliopiston tohtorikoulutettava Johanna Sammalmaa.¹⁴³

Tämä tutkimus liittyy tähän työhön siltä osin, että tutkimuksen havaintojen voidaan katsoa pätevän myös hankintasopimuksen valmisteluun eli huomioon tulisi ottaa vuorovaikutus hankintayksikön ja tarjoajien välillä. Se selkeyttää yhteisiä tavoitteita. Huolellinen suunnittelu ja tehokas ajankäyttö ovat myös huomioon otettavia asioita hankintasopimusten suunnittelussa.

4.4.1 Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen

Hankinnan ennakoidun arvon laskenta määrittää millaisesta hankinnasta on kyse. Hankinta voi olla EU-Kynnysarvot ylittäviä hankinta, kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta tai pienhankinta.¹⁴⁴

Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen määritellään hankintalaissa 27-31 §:ssä ja eritysalojen hankintalain 14-18 §:ssä.

- Laskennassa lasketaan aina koko hankintayksikön osalta suurin maksettava kokonaiskorvaus ilman arvonalisäveroa. Hankintoja ei ole lupa pilkkoa, jos hankinta toteutetaan osissa, pitää yhteen laskea kaikkien hankinnan osien yhteisarvo. Jos kyseessä yhteishankinta, niin kaikki hankintayksiköt pitää laskea yhteensä.
- Määräaikaisessa tulee laskea koko sopimuskauden arvo ja mahdolliset optiokaudet.
- Toistaiseksi voimassa olevassa sopimuksessa lasketaan 48 kuukauden arvo.

¹⁴³ Holma & Sammalmaa 2018, 8.

¹⁴⁴ Tuusulan hankintaohje 2018, 8.

- Säännöllisesti toistuvat tai määräajoin uudistettavat tavara- tai palveluhankinnat lasketaan viimeksi kuluneiden 12 kk:n aikana tehtyjen vastaavien hankintojen arvo huomioiden tulevan kauden arvo.
- Tavarahankinta, jonka kohteena on leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen lasketaan enintään 12 kk arvo.
- Voimassa olevan sopimuksen osalta lasketaan kokonaisarvo, jäännösarvo mukaan lukien.¹⁴⁵

Hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Lakia ei sovelleta kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin, joita kutsutaan pienhankinnoiksi. Vaikka hankintalaissa ei ole pienhankintoja koskevia sääntöjä pienhankintoihin pätee kuitenkin hankintojen periaatteet avoimuudesta, tasapuolisuudesta, syrjimättömyydestä ja suhteellisuudesta. Hankintayksiköillä on usein omia ohjeita pienhankintojen tekoon.¹⁴⁶

Laskennan perusteena on aina hankinnan ennakoitu kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa. Hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon kaikki kustannukset, joita hankinaan voi liittyä kuten optiot, lisätyöt, palkkiot ja pidennysehdot. Ennakoidun arvon tulee olla pätevä ja perusteltu hankintailmoitusta lähetettäessä. Jos tämän jälkeen tulee ennakoimattomia muutoksia, ei hankintailmoitusta tarvitse muuttaa. Kaikki ennalta tiedossa olleet korotukset tulee ottaa huomioon.¹⁴⁷

Hankintoja kannustetaan jakamana osiin, jotta pienemmillä yrityksillä olisi paremmat mahdollisuudet osallistua kilpailutukseen, mutta hankinnan arvoa ei saa jakaa. Vaikka kilpailutus toteutettaisiin niin, että luontevat hankintakokonaisuudet on jaettu osiin, niin kustannukset lasketaan koko kilpailutuskokonaisuuden osalta. Toisin sanoen hankintojen keinotekoinen pilkkominen, jotta vältettäisiin kilpailutus, on kiellettyä.¹⁴⁸

4.4.2 Hankintojen kynnysarvot

Hankintalain (1397/2016) luvusta 4 löytyy hankintojen kynnysarvot. Hankinnan kynnysarvoissa tulee huomioida, että kansalliset- ja EU-kynnysarvot muuttuvat eri tavalla. EU-kynnysarvot muuttuvat kahden vuoden välein, kun taas kansalliset kynnysarvot muuttuvat lainsäädäntöä muutettaessa.

¹⁴⁵ Tuusulan hankintaohje 2018, 8.

¹⁴⁶ Mäki 2017, 71.

¹⁴⁷ Mäki 2017, luku 3, 78.

¹⁴⁸ Mäki 2017 luku 3, 79.

25 § Kansalliset kynnysarvot

”Kansalliset kynnysarvot ilmoitettuna ilman arvonlisäveroa ovat:

- 1) 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa;
- 2) 150 000 euroa rakennusurakoissa;
- 3) 400 000 euroa liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa hankinnoissa;
- 4) 300 000 euroa liitteen E 5–15 kohdassa tarkoitettuja muita erityisiä palveluja koskevissa hankinnoissa;
- 5) 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.

Hankintalakia ei sovelleta hankintasopimukseen tai käyttöoikeussopimukseen, joiden ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnysarvot.”

26 § EU-kynnysarvot

EU-kynnysarvot, jotka perustuvat hankintadirektiiviin ja käyttöoikeussopimusdirektiiviin, ilman arvonlisäveroa laskettuna ovat:

- 1) 134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; puolustuksen alalla toimivien hankintayksiköiden tekemien tavarahankintasopimusten osalta kynnysarvo koskee ainoastaan hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita koskevia sopimuksia;
- 2) 207 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; tätä kynnysarvoa sovelletaan myös puolustuksen alalla toimivien keskushallintoviranomaisten tekemiin tavarahankintasopimuksiin, jos niiden kohteena on muita kuin hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita;
- 3) 5 186 000 euroa rakennusurakoissa.

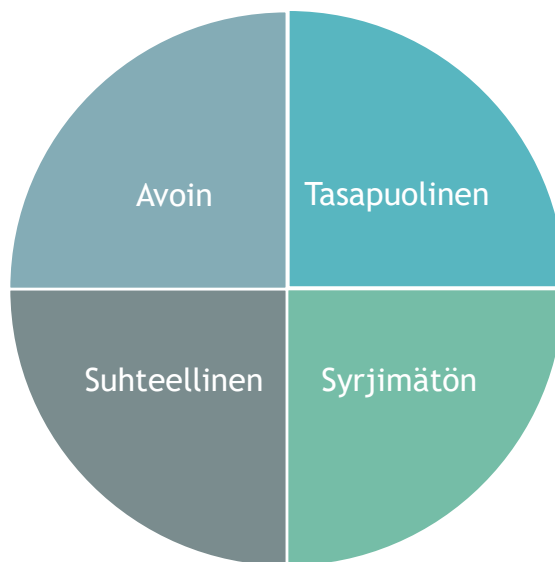
Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistettut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot.”

4.5 Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet

Hankintalain (1397/2016) 3 §:n 1 momentissa on säädetty seuraavaa:

*”Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyyn osallistujia ja muita toimittajia tasa-
puolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti suhteellisuuden vaatimukset huomi-
oon ottaen. Julkisten hankintojen periaatteita ovat siten tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu,*

avoimuus ja suhteellisuus. Näitä periaatteita on sovellettava kaikissa hankintamenettelyvaiheissa” (1397/2016 § 3).



Kuva 8. Julkisten hankintojen periaatteet

Tasapuolisuus

Hankinta-asiakirjojen laadinta tulee tehdä siten, ettei se aseta tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan. Kaikkien asetettujen vaatimusten tulee koskea samalla tavoin kaikkia tarjoajia. Jos tapaukset ovat toisiinsa rinnastettavissa, niitä ei saa kohdella hankinnassa eritavoilla, tai toisistaan poikkeavia tilanteita ei voi kohdella samalla tavoin.¹⁴⁹

Syrjimättömyys

Hankintalainsäädännön kannalta keskeinen periaate on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 12 artiklan syrjintäkielto. Sellaisten syiden vuoksi, joilla ei ole hankinnan toteuttamisessa merkitystä ei saa kohdella ehdokkaita tai tarjoajia eri tavalla. Tällaisia riippumattomia syitä voi olla esimerkiksi tarjoajien maatieteellinen sijoittuminen. Tämä tarkoittaa sitä, että han-

¹⁴⁹ Hankinnat.fi 2019. Tasapuolisuus.

kinnalle asetetut ehdot eivät saa olla tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä. Syrjimättömyysperiaatteen mukaan muiden paikkakuntien yrityksiä on kohdeltava samoin kuin oman kunnan alueella toimivia.¹⁵⁰

Avoimuus

Avoimuusperiaate perustuu unionin perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä yleisemmin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista on kansallisesti säädetty muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Avoimuusperiaate edellyttää esimerkiksi hankintamenettelyä koskevien tietojen julkisuutta, hankinnoista ilmoittamista julkisesti, tiedottamista tarjouskilpailun ratkaisemisesta ja hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuutta.¹⁵¹

Suhteellisuus

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Esimerkiksi tarjoajien soveltuvuusehtojen asettamisessa on huomioitava hankinnan luonne ja arvo. Myös tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu oikeuskäytännössä merkitsevän myös kohtuullisuuden vaatimusten huomioon ottamista. Suhteellisuusperiaate on mainittu hankintadirektiivin johdannon 2 kappaleessa.¹⁵²

4.6 Hankintasopimus

Hankintasopimuksella tarkoitetaan hankintayksiköidenvälistä sopimusta tai sopimusta, joka on tehty hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan, tai palveluntuottajan välillä, jonka tarkoituksena on ostaa palvelua, tavaraa, tai toteuttaa rakennusurakka. Palveluhankintasopimukseksi katsotaan sellainen sopimus, jonka kohteena on palvelun suorittaminen. palveluhankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen sopimus, jonka ohella on tavaroita, jos palveluiden arvo on suurempi, kuin tavaroiden.¹⁵³

Hankintayksikön on tehtävä kirjallinen sopimus valitun toimittajan kanssa. Hankintasopimus syntyy kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella, jonka vuoksi erillinen sopimus on aina tar-

¹⁵⁰ Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 36.

¹⁵¹ Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 36.

¹⁵² Pekkala & Pohjonen 2014, 20.

¹⁵³ Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 22.

peen. Hankintalain mukaisissa hankinnoissa tai käyttöoikeussopimuksissa voidaan tehdä sopimus ja hankintapäätös panna täytäntöön vasta kun on kulunut ns. pakollinen odotusaika. Odotusaika on 14 päivää siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä ja valitusosoituksesta.¹⁵⁴

Yleisten sopimusoikeuden periaatteiden mukaan sopimus syntyy tarjous-vastausmekanismilla, mutta hankintalakiin on lisätty säännös 14 päivän odotusajasta ja sopimuksen muotovaatimus kirjallisena. Tämä odotusaika on hyvin tärkeä vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta, sillä mikäli markkinaoikeus kumoaisi hankinnan ja sopimus olisi jo allekirjoitettu, ei hankintayksikkö voisi täyttää sopimusvelvollisuuttaan ja näin ollen joutuisi vahingonkorvausvelvollisuuteen.¹⁵⁵

Ennen kuin sopimus allekirjoitetaan pitää varmistua siitä, että hankinnasta ei ole valitettu markkinaoikeuteen. Tarjouspyynnössä ja hankintapäätöksessä tulee ilmoittaa, että sopimus katsotaan syntyneeksi vasta kun sopijapuolet ovat allekirjoittaneet erillisen kirjallisen sopimuksen. Sopimusneuvottelut voidaan aloittaa heti, kun hankintapäätös on tehty, mutta sopimusta ei saa allekirjoittaa, ennen kuin pakollinen odotusaika on kulunut.¹⁵⁶

Kuntayhtymän viranhaltijoiden pitää varmistaa, että toisen sopijapuolen nimissä hankintasopimuksen allekirjoittavalla henkilöllä on kaupparekisteritietojen (tai yhdistys- tai säätiörekisteritietojen) perusteella nimenkirjoitusoikeus tai hänellä on esittää nimenkirjoitusoikeuden omaavan henkilön allekirjoittama valtakirja.¹⁵⁷

Hankintalain hankintasopimuksen säätely on hyvin vähäistä, hankintasopimuksen sisältö ja ehdot sopimukseen syntyvätkin siksi yhteisten neuvottelujen, yleisten käytäntöjen, sopimuksen tekoa koskevien normien ja periaatteiden mukaan.¹⁵⁸ Hankintayksikkö määrittelee tarpeensa ja tekee sopimuksen sen mukaan. Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen ei sopimuksen ehdoista enää juurikaan neuvotella. Sopimuksen keskeisimmät ehdot ovatkin olleet usein liitettynä tarjouspyyntöön tai vastaavasti siihen on liitetty mahdollisimman täydellinen sopimusluonnos.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 22.

¹⁵⁵ Pekkala & Pohjonen 2014, 610-611.

¹⁵⁶ Tuusula hankintaohje 2018, 11.

¹⁵⁷ Tuusula hankintaohje 2018, 11.

¹⁵⁸ Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 24.

¹⁵⁹ Lukkarinen 2007, 247.

4.7 Hintaehto

Hankintayksiköiden tulee tiedostaa hinnoittelussa se, kuinka vaikeaa hintatarjouksen tekeminen tuottajalle on, etenkin mitä pitkäkestoisemmasta sopimuksesta on kysymys. Tarjouksen tekeminen on yritykselle suuri riski, jota vähentämään yritykset nostavat hintaansa. Tämä johtaa kalliimpiin palveluihin. Mitä vähemmän tarjoajilla on tietoa seikoista, jotka vaikuttavat kustannuksiin, sitä kalliimmaksi he tarjouksensa hinnoittelevat. Hankintayksikön tehtäväksi jää varmistaa, että tarjouksesta saa riittävästi tietoa kustannuksiin vaikuttavista seikoista. Se edellyttää, että hankintayksiköllä on riittävä ulkoistettavan palvelun tuntemus.¹⁶⁰

Onnistuneesta hankinnasta hyötyvät kaikki: tilaaja eli kunta tai kuntayhtymä, palveluntuottaja ja palveluiden käyttäjä. Tilaajalle onnistunut hankinta on tehokas ja hinnaltaan omaa tuotantoa edullisempi hankinta. Palveluntuottajalle se tarkoittaa liiketaloudellisesti kannattavaa sopimusta, jossa on riittävästi tilaa kehittää palvelua entisestään. Asiakkaan (kuntalaisen) kannalta onnistunut hankinta merkitsee parempaa palvelua ja palvelujen saatavuutta.¹⁶¹

4.8 Hankintasopimuksen muuttaminen

Hankintasopimuksen muuttamista koskeva sääntö sanoo, että käytännössä hankintasopimukseen ei saa tehdä olennaisia muutoksia sopimuskaudella ilman uutta hankintaprosessia. Perusteena on julkisten hankintojen avoimuusvaatimus ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate.136 § koskee sopimusmuutoksia ja sitä noudatetaan kaikissa hankinnoissa.¹⁶²

Lain mukaan olennainen muutos on ainakin;

- Jos se olisi mahdollistanut muiden kuin alkuperäisten ehdokkaiden osallistumisen kilpailutukseen tai olisi mahdollistanut useamman tarjouksen hyväksymisen.
- Jos sopimuksesta tulee taloudellisesti edullisempi sopimus Kumppanille. Tämä voi syntyä, jos hankintayksikkö soveltaa muita kuin sovittuja hinnannuutosehtoja.
- Jos muutos laajentaa sopimuksen soveltamisalaa, esimerkiksi tilataan tuotetta paljon laajemmin kuin alun perin oli sovittu.
- Jos alkuperäinen sopimus Kumppani muuttuu.

Edellä manituista muutoksista yhdenkin täytyessä on kyse olennaisesta muutoksesta.¹⁶³

¹⁶⁰ Aho & Junnila 2012, 18.

¹⁶¹ Aho & Junnila 2012, 18.

¹⁶² Kontio 2017, luku 14, 265-266.

¹⁶³ Kontio 2017, luku 14, 265-266.

Sopimusmuutokset ovat sallittuja seuraavissa tilanteissa:¹⁶⁴

- Muutos perustuu etukäteen määriteltyihin selkeisiin, täsmällisiin ja yksiselitteisiin ehtoihin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sopimuksen optiolausekkeita, mutta nekin tulee määritellä yksiselitteisesti ja selkeästi.
- Alkuperäisen sopimusosapuolen on tarpeen suorittaa lisätöitä tai tilauksia. Tähän edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen ei onnistu taloudellisista tai teknisistä syistä. Mikäli tähän päädytään, tulee hankintayksikön julkaista hankintalain 58 § mukainen ilmoitus sopimusmuutoksesta eli avoimuusilmoitus Hilmassa. Hilma on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Edes avoimuusilmoituksella muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50% alkuperäisestä sopimuksesta.
- Muutoksen tarve johtuu tilanteesta, jota huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen. Tästä myös tulee tehdä avoimuusilmoitus.
- Alkuperäinen sopimusosapuoli korvataan uudella sopimusosapuolella joko yksiselitteisellä sopimusosapuolen muuttamisesta koskevalla sopimuskoodilla tai yritysjärjestelyjen kautta kokonaan, tai osittain toiselle toimittajalle siirtyneen liiketoiminnan kautta, uuden sopimusosapuolen täyttäessä alun perin käytetyt laadulliset vaatimukset.
- Kyse on arvoltaan vähäisestä sopimusmuutoksesta. Muutos ei saa ylittää hankinnan kynnysarvoa eikä vaikuttaa yleiseen luonteeseen. Muutoksen arvo ei saa olla yli 10% hankinnan arvosta. Rakennusurakoissa ja käyttöoikeussopimuksissa 15%.¹⁶⁵

5 Tutkimus

Tutkimus on laaja ja monitahoinen prosessi, joka pitää sisällään useita vaiheita. Yksinkertais-tetuimmillaan vaiheet ovat seuraavat: Ensin valitaan aihe, jonka jälkeen aloitetaan tiedonkeruu valitusta aiheesta. Tiedonkeruun jälkeen kerätty materiaali arvioidaan. Neljäs vaihe on tulosten, ideoiden ja muistiinpanojen järjestely, jonka jälkeen tehdään lopullinen työ, joka voi tarkoittaa esimerkiksi artikkelin, esseen tai tutkielman kirjoittamista.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Kontio 2017, luku 14, 262-269.

¹⁶⁵ Kontio 2017, luku 14, 262-269.

¹⁶⁶ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 64-65.

Jotta aiheenvalinta olisi onnistunut tulee sen eteen tehdä kattava taustatyö jo ennen kuin aihe valitaan. Tutkijan tulee olla perehtynyt aiheeseen, jotta näkökulma tutkimukseen muokkautuisi mahdollisimman selväksi. Monesti huomataan, että ensimmäinen ajatus tutkimuksen lähtökohdista ei kuitenkaan ole se paras. Parhaat lähtökohdat ovat sellaisella tutkimuksella, joka syntyy harkinnan ja monien neuvotteluvaiheiden jälkeen.¹⁶⁷ Tutkimuksen aiheeseen perehtyminen ohjaa tutkimuksenteon valintoja ja sitä kautta syntyy paremmat mahdollisuudet onnistua toivotusti. Perehtyminen aiheeseen luo myös perusteen sille miksi tutkimus tulee yli-päätään toteuttaa.¹⁶⁸

Kun riittävä ymmärrys tutkittavasta aiheesta on saatu ja ongelmat pystytyt havaitsemaan, tulee määrittää tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät. Tutkimuksen luonne määrittää pitkälti sen millaisia menetelmiä tulisi käyttää tutkimusta tehdessä. Kun tutkija pohtii aineiston teemoja nousevat esiin myös tutkimustehtävät. Kun tutkijalle ovat tarkentuneet tutkimuksen tehtävät, alkaa niistä muodostua myös kysymyksiä.¹⁶⁹

Karkeasti jaettuna tutkimus voidaan toteuttaa kahdella erilaisella metodilla: laadullisella eli kvalitatiivisella tutkimuksella tai määrällisellä eli kvantitatiivisella tutkimuksella. Laadullisella tutkimuksella tavoitellaan ilmiöiden syvällisemmän merkityksen ymmärrystä, kun taas määrällisessä tutkimuksessa keskitytään paljolti aineiston suureen määrään.¹⁷⁰

Määrällinen tutkimusmetodi juontaa alkuaan luonnontieteistä, johon sen tutkimuksen toteutustavat perustuvat. Tutkimusmetodina määrällinen tutkimus perustuukin vahvasti syyn ja seurauksen lakeihin, jotka ovat todettavissa objektiivisin faktoin. Määrällinen tutkimus perustuu usein aiempien tutkimusten johtopäätöksiin ja teorioihin. Sillä pyritään määrittämään käsitteitä ja esittämään hypoteeseja. Tutkimusten tulokset pyritään saamaan numeraaliseen taulukossa esitettävään tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Määrällisessä tutkimuksessa tehdään päätelmät havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin perustuen. Yleistä määrällisessä tutkimuksessa on tulosten kuvailu prosenttitaulukoiden avulla ja tulosten merkitsevyyden tilastollinen testaus.¹⁷¹

Laadullisessa tutkimuksessa ihmisen kokemusmaailma on usein tutkimuskohteena. Saatetaan tutkia elämiseen liittyviä merkityksiä ja siihen miten koemme asiat. Laadullista tutkimusta ei voida suoriltaan esittää määrällisen tutkimuksen vastakohtana, sillä se saattaisi vähätellä sitä

¹⁶⁷ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 66.

¹⁶⁸ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 109.

¹⁶⁹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 109.

¹⁷⁰ Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 30.

¹⁷¹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 139-140.

faktaa, että laadullisessakin tutkimuksessa vaaditaan tutkimustuloksen toistettavuutta ja tulosten perusteltavuutta.¹⁷²

Laadullista tutkimusmenetelmää voidaan hyödyntää ainakin seuraavissa tilanteissa:

- ilmiötä ei tunneta eli ilmiöstä ei ole tietoa, teorioita tai tutkimusta
- ilmiöstä haluttaisiin saada syvällisempi näkemys
- käytetään triangulaatiota eli kun käytetään monipuolisesti useampia tutkimusmenetelmiä
- ilmiöstä halutaan saada kattava kuvaus¹⁷³

Ei ole yhtä yksittäistä ”laadullista menetelmää”, vaan on monia erilaisia tapoja kerätä ja analysoida aineistoa. Aineistoa voidaan kerätä muun muassa kuvin, tekstein, äänin, yksilöhaastatteluin, ryhmähaastatteluin, havainnointiaineistona, media- ja verkkoaineistona sekä viranomaisaineistona. Eli yksinkertaistetuimmillaan laadullisella aineistolla tarkoitetaan yleensä tekstiä, joka on syntynyt jollain tapaa, joko niin että tutkija on vaikuttanut asiaan tai niin, että tutkijalla ei ole ollut osuutta asiaan. Myös kuvia ja videoita voidaan käyttää tutkimusaineistona. Tarkoitus olisi, että tutkijan vaikutus aineistoon olisi kuitenkin mahdollisimman vähäinen. Laadullista tutkimusta ei määrittele se millaista aineistoa tutkimuksessa käytetään, vaan se miten aineiston kanssa toimitaan.¹⁷⁴

Tässä opinnäytetyössä tutkimus toteutettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Laadullinen menetelmä valittiin, koska tutkimuksen kohteena oli ihmisten kokemusmaailma. Sopimuksissa havaituista epäselvistä ehdoista, tulkinnallisista eroista ja puutteista haluttiin saada tarkempi näkemys. Tutkimuksessa haluttiin myös yhdistellä erilaisia havaintoja ja tutkimustapoja, osa havainnoista saatiin kyselystä, osa tutkimalla sopimuksia ja osa perehtymällä aiheesta kirjoitettuun kirjallisuuteen sekä tutkimuksiin. Tavoitteena oli luoda ohjeistus, jossa otettaisiin laajasti huomioon tutkimuksessa esille tulleet asiat. Määrällinen tutkimus ei ollut tarpeen tavoitteen kannalta, sillä ohjeen tekoon tarvittiin laaja käsitys ilmiöstä eikä runsasta määrää numeraalista dataa.

¹⁷² Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 30.

¹⁷³ Kananen 2015, 70-71.

¹⁷⁴ Eskola & Suoranta 2015, 15.

5.1 Tutkimuksen toteutuksen vaiheet

Työn empiirinen osuus suoritettiin tutkimalla Hyvinkään kaupungin sopimuksia ja henkilökunnalle toteutetulla kyselyllä. Kohderyhmänä tutkimuksessa olivat hankintoja tekevät työntekijät ja muut sopimusasioiden parissa työskentelevät Hyvinkään kaupungin ja Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymän työntekijät. Tutkimuksessa selvitettiin henkilöstön mielipiteitä sopimusten toimivuudesta nykytilassa. Tarkoituksena oli selvittää, millaiset sopimuskohdat aiheuttavat eniten epäselvyyttä sopimusosapuolien välillä.

Aineistoa kerättiin kyselyllä sekä tutkimalla kirjallisia ja sähköisiä dokumentteja. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin kysely hankintasopimustenparissa työskenteleville. Kyselyn toteutus avataan myöhemmin tarkemmin.

Toisessa vaiheessa hyödynnettiin kyselyssä esille tulleita seikkoja ja niitä silmällä pitäen luettiin läpi Hyvinkään kaupungin hankintasopimuksia. Lisäselvitystä tehtiin tarkkailemalla sopimushallintaan liittyviä yhteydenottoja Hyvinkään kaupungilla ja käyttämällä asianhallintatyökaluja, joilla etsittiin sopimukseen liittyviä dokumentteja kuten reklamaatioita, hinnan muutosehdotuksia ja päätöksiä.

Kolmannessa vaiheessa hankintasopimuksista valikoitiin kahdeksan (8) isoa ja hankintamäärältään merkittävää puitesopimusta tarkempaan tutkimukseen. Tutkimuksessa tarkasti läpikäydyiksi sopimuksiksi valikoitui kansallisen kynnyksarvon ylittäviä, avoimella hankintamenetelmällä hankittuja ja puitesopimuksena toteutettuja sopimuksia, sen vuoksi, että nämä sopimukset ovat volyymiltään isoja. Puitesopimukseen kuuluu useita palveluntuottajia ja ne ovat rahallisesti hyvin merkittäviä vuosittaisessa budjetissa. Nämä samantyyppiset sopimukset ovat myös helposti toisiinsa vertailtavissa. Avoin kansallinen kilpailutus on hyvin yleinen kilpailutuksen toteutustapa, jonka vuoksi oli hyvä ottaa nimenomaan siinä käytettyjä sopimusluonnoksia tutkittaviksi sopimuksiksi. Näistä kahdeksasta sopimuksesta tarkkailtiin kaikkia kyselyssä esille tulleita seikkoja ja kirjattiin huomiot taulukkoon (Taulukko 2.) Huomioista voitiin selkeästi nähdä, millaisia ehtoja sopimukseen on kirjattu. Tulosten perusteella nähdään ne kohdat, jotka erottuvat muista ja joissa on ehtoja, jotka voidaan palvelusopimukseen kirjata kattavammin.

Teoreettisessa viitekehyksessä on käytetty sopimusosaamisen oppikirjoja ja ohjeistuksia lähteinä. Näissä oppaissa ja oppikirjoissa on paljon vinkkejä ja huomiota sopimuksen tekoon, joita voidaan ehdottaa tutkimuksessa todettuihin hankintasopimussisällön puutteisiin ratkaisuksi. Sopimusten tutkiminen ja kyselyt olivat ensiarvoisen tärkeitä, jotta voitiin osoittaa missä kohtaa suurimmat haasteet ovat. Näin voidaan etsiä ratkaisuja ongelmien korjaamiseksi ja ennen kaikkea ottaa ne huomioon ohjeistusta tehdessä.

5.1.1 Kysely

Kysymykset lähetettiin sähköpostilla yhdelletoista (11) Hyvinkään kaupungin ja Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymän henkilökunnan jäsenelle, jotka valikoituivat tutkimuksen kohderyhmäksi siksi, että heillä on merkittävä rooli sosiaali- ja terveystoimen tekemisissä sopimuksissa johtajan, päällikön, lakimiehen ja hankinta-asiantuntijan tehtävissä. Näistä lähetetyistä viesteistä vastaus saatiin viideltä (5). Kaikilla viidellä on sellainen asema organisaatiossa, että heidän näkemystään voidaan pitää luotettavana ja heillä on merkittävä määrä työvuosia kyseisissä tehtävissä, jonka perusteella voidaan olettaa, että heidän vastauksensa antavat myös melko kattavan näkemyksen sopimusten tilasta.

- ❖ Lomakekysely lähetettiin 11 henkilölle
- ❖ Vastauksia saatiin 5
- ❖ tutkimuksen vastausprosentti oli 45%

Tutkimukseen päätettiin haastatella Hyvinkään kaupungin työntekijöitä, sillä heillä oli paras tieto siitä, millaisia asioita oli noussut Hyvinkään hankintasopimuksissa esille. Tämä valinta johtui siitä, että oli tarve selvittää juuri Hyvinkään kaupungin soten hankintasopimusten nykytilaa. Laajemman näkemyksen olisi saanut haastattelemalla laajemmalla otannalla sosiaali- ja terveystoimen julkisen hankinnan parissa työskenteleviä. Tämän tyyliin tutkimukseen voisi olla tarvetta jatkossa, niin saataisiin kartoitettua sosiaali- ja terveystoimen sopimusten tilaa laajemmin. Tutkimuksen näkökulma oli tässä kyselyssä hankintayksiköstä päin. Tutkimuksen voisi tehdä myös niin päin, että tutkittaisiin palveluntuottajien näkemystä Hyvinkään kaupungin hankintasopimuksista.

Kyselyssä kysymyksenä oli, mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin sopimuskaudella? Onko jokin tietty kohta aiheuttanut epäselvyyttä sopimuskumppaneiden välillä? Näiden lisäksi kysyttiin henkilöiden mielipidettä näiden ongelmien välttämiseen. Ajatuksena oli, että kun saadaan tietää mitkä kohdat aiheuttavat eniten epäselvyyttä, voidaan niitä tutkia sopimuksista ja selvittää millaisia ehtoja hankintasopimuksissa on näillä esiin nousseilla kohdilla. Kun saadaan tietoa haasteista, voidaan niihin etsiä ratkaisuja hyödyntäen alan kirjallisuutta ja hankintaohjeistuksia sekä kyselyssä ilmi tulleita ajatuksia ongelmien välttämiseksi tehtävistä toimenpiteistä. Näistä lähtökohdista on ohjeistusta lähdetty luomaan.

Lomakekyselyssä kysymyksiä olivat:

1. Mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin sopimuskaudella?

2. Onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi? Jos on, niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu?
3. Mitä asioita tulee ottaa huomioon, jotta sopimuskausi olisi mahdollisimman hyvä?
4. Tuleeko mieleesi joitain tarkennuksia tai asioita, joita sopimusta ja kilpailutusta suunniteltaessa tulisi erityisesti ottaa huomioon?

Ensimmäisellä kysymyksellä haluttiin tietää tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden näkemys siitä mitkä sopimusten kohdat ovat niitä, jotka nousevat jollain tapaa asiaksi sopimuskaudella. Mitkä sopimusten kohdat ovat aiheuttaneet epäselvyyttä tai työllistäneet paljon. Mitä kohtia he korostavat tärkeimmiksi tai mitä heillä oli päällimmäisenä mielessään. Kysymys valittiin, jotta saataisiin jokin kuva siitä, millaisia erimielisyyksiä, epäselvyyksiä tai sekaannuksia hankintasopimusten kohdista on syntynyt.

Toisessa kysymyksessä viitattiin sopimusmuotoiluun ja sopimusmuotoilusta johtuviin ongelmiin. Tällä haluttiin selvittää sitä, onko ongelmien syntyyn syynä nimenomaan sopimusten muotoilu. Miten sopimukset tulisi muotoilla, jotta ne aiheuttaisivat mahdollisimman vähän epäselvyyttä jatkossa?

Kolmannessa kysymyksessä viitattiin koko sopimuskauden huomioon ottamiseen hankintasopimussuunnittelussa. Millaisia asioita tulisi ottaa huomioon sopimuksen suunnitteluvaiheessa, jotta se palvelisi koko sopimuskautta mahdollisimman tehokkaasti. Eli kysymys oli asetettu oman toiminnan tehostamisen näkökulmasta. Millaisia esimerkiksi omavalvonnan asioita tulisi ottaa sopimuksessa huomioon, jotta sopimuksen valvonta toteutuisi tehokkaasti sopimuskaudella?

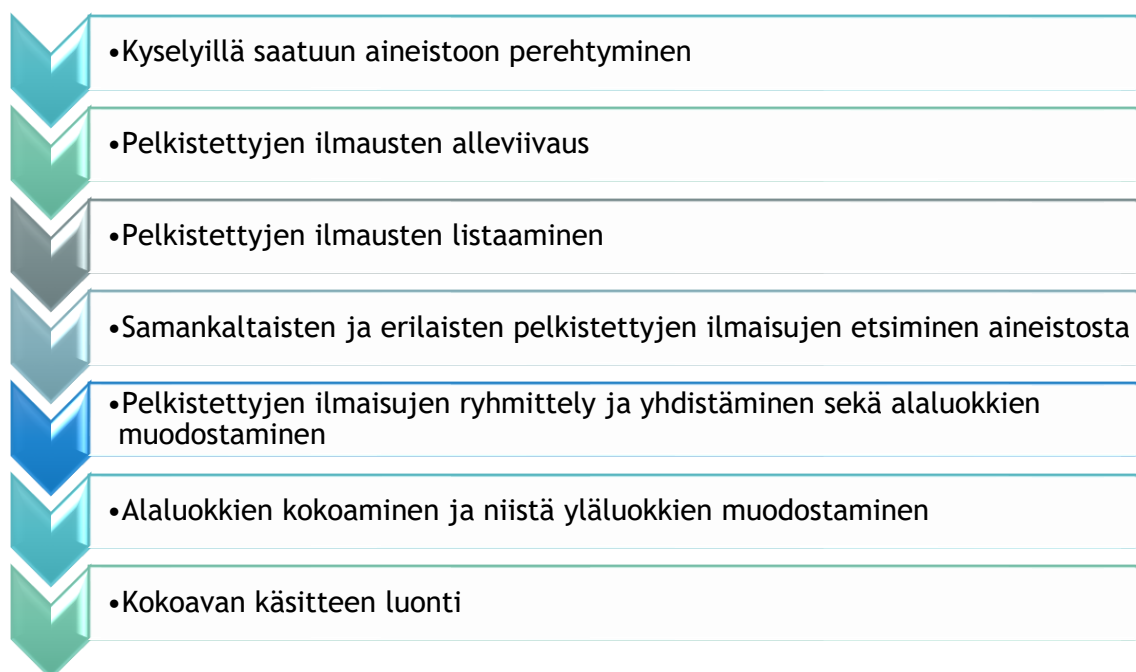
Neljännessä kysymyksessä haluttiin tietää, onko henkilöillä joitain omia näkemyksiä hankintasopimuksen valmisteluvaiheen prosessin kehittämiseen ja tehostamiseen tai joitain jo käytössä olevia hyviä käytänteitä. Ajatus oli, että saataisiin hankintasopimusohjeistukseen mahdollisimman kattavasti kerättyä kokemuseräistä ohjeistusta hankintasopimuksen valmisteluun.

Kysymykset lähetettiin syksyllä 2018 haastateltaville. Varsinaista määräaikaa ei vastaamiselle asetettu, vaan sähköpostissa pyydettiin osallistuvia auttamaan opinnäytetyön teossa. Näin ollen kyselyyn vastasivat vain ne, joilla oli halu kommentoida aihetta. Joitain vastauksia ja lisäkommentteja aiheeseen saatiin myös suullisesti erillisissä keskusteluissa kyselyyn osallistuneiden kanssa. Nämä epäviralliset kommentit aiheeseen vahvistivat niitä näkemyksiä, joita vastauksissa oli aiemmin esitetty.

5.1.2 Kyselyjen sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on kuvaus sisällön erittelyssä esille tuoduista seikoista tiivistetyssä ja yleisessä muodossa.¹⁷⁵ Sisällönerittelyssä järjestetään kerättyä materiaalia johtopäätöksiä varten. Järjestettyä materiaalia ei voida pitää suoraan tuloksena, vaan sen pohjalta pitäisi tehdä laajempaa tutkimusta ja analyysiä siitä, miten yleinen ilmiö on.¹⁷⁶ Tässä työssä on kuitenkin lähdetty siitä, että kaikki kyselyistä kerätty materiaali voidaan ottaa huomioon johtopäätöksissä eräänlaisena tuloksena, vaikka se ei laajemmassa tutkimuksessa saisi paljon painoarvoa. Seuraavassa kuviossa lueteltu kyselyjen purun ja analyysin prosessi.

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin tekeminen on edennyt seuraavassa järjestyksessä:



Kuva 9. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen¹⁷⁷

Prosessi alkoi lukemalla kyselyn vastaukset läpi. Tämän jälkeen lähdettiin erottelemaan kyselyistä esitettyjä haasteita. Nämä haasteet eroteltiin yhteen paikkaan. Kun haasteet oli eroteltu niitä tarkasteltiin sen mukaan, millaiseen kategoriaan ne luetaan ja mikäli samaa haas-

¹⁷⁵ Tuomi & Sarajärvi 2002, 117.

¹⁷⁶ Tuomi & Sarajärvi 2002, 117-118.

¹⁷⁷ Tuomi & Sarajärvi 2002, 122-123.

tetta oli esitetty useammassa vastuksessa, nämä eriteltiin lomakkeelle yhdeksi haasteeksi. Mikäli vastauksessa oli hiukan eri tavalla ilmaistu samaan aiheeseen liittyvä haaste, se laitettiin omaksi alaluokakseen. Lopuksi käytiin läpi nämä alaluokat ja yläluokat ja muodostettiin niistä pääluokat otsikon ”haasteita sopimuksissa” alle. Tämän jälkeen sama prosessi käytiin kyselyissä ilmenneiden ratkaisujen, huomioitavien seikkojen ja kehityskohteiden kanssa. Ensin eriteltiin tekstistä pelkistetyt ratkaisut ja niiden alaluokat. Tämän jälkeen yhdistettiin nämä alaluokat ja tehtiin niistä pääluokkia. Tämän jälkeen nämä ratkaisut liitettiin niihin haasteisiin, joihin niistä katsottiin olevan apua. Samaa ratkaisua, huomiota, tai kehitysehdotusta ehdotettiin useampaan haasteeseen asian korjaamistavaksi. Seuraavassa taulukossa on kyselyistä koottu pelkistetyt ilmaukset. Vasemmassa sarakkeessa on ne haasteet, joita haastateltavat ovat nähneet sopimuksissa. Lopuissa sarakkeissa on useampi ratkaisu, kehitysehdotus tai haasteen kannalta huomioitava pointti. Nämä ratkaisut on otettu myöhemmin ohjetta kirjoittaessa huomioon.

Taulukko 2. Kyselytutkimuksen koonti

Haasteita sopimuksissa:	Ratkaisu/huomioitava/ kehitettävää:	Ratkaisu/huomioitava/ kehitettävää:2	Ratkaisu/huomioitava/ kehitettävää:3	Ratkaisu/huomioitava/ kehitettävää:4
Epäselvyyksiä siitä, mitä on sovittu.	Avattu teksti mahdollisimman yksityiskohtaiseksi, ei epämääräisiä ilmaisuja.	Joka kohta tulisi avata aina tarkoin ja määritellä aikaikkunat, kappalemäärät, eurot jne.	Riittävä aika valmistella.	Sopimussuunnittelussa brainstorming hankinta-asiantuntijan ja sisällön asiantuntijoiden kanssa siitä, mitä palvelulta ja sopimukselta halutaan.
Epäselvyyksiä sopimuksen vaatimuksista, onko ehdoton vaatimus, vai vapaaehtoisesti toteutettava?	Huomion kiinnittäminen sopimuksen kielelliseen muotoiluun, jotta teksti ei aiheuta väärinkäsityksiä.	Sanoja, kuten mahdollisesti, pääsääntöisesti, sovitaan sopimuskauden alussa, ei tule käyttää, jättävät liian epämääräiseksi tekstin.	Palvelu kilpailutuksessa tarkka päivämäärä vaatimus ja mahdolliset toimenpiteet rikkomuksesta, mikäli palvelu ei ole toiminnassa tähän annettuun päivämäärään mennessä.	

<p>Palvelukuvauksen vaatimusten täyttäminen toisinaan haastavaa palveluntuottajalle muuttuneiden olosuhteiden vuoksi.</p>	<p>Palvelukuvauksen läpikäynti palveluntuottajan kanssa, sopimuskauden alkaessa, jotta haasteilta vältyttäisiin.</p>	<p>Palautekeskustelut palveluntuottajan kanssa sopimuskaudella.</p>	<p>Markkinakartoitusvaihe eli markkinoilla olevien palveluiden vahvuuksien ymmärtäminen ja huomioiminen kilpailuttaessa auttaa luomaan sopimuksen, jota tilaajan ja palvelutoimittajan on hyvä noudattaa.</p>	<p>Tehokas sopimusvalvonta. Sopimussanktiot riittävän suuret, jotta noudattamatta jättäminen ei olisi palveluntuottajalle edullista, mutta ei niin suuret, että hinta nousee kohtuuttomasti.</p>
<p>Epäselvyyksiä palvelukuvauksessa</p>	<p>Palvelukuvauksen yksityiskohtaisen tarkka määrittely.</p>	<p>Substanssiosaaminen mukaan palvelusuunnitelman tekoon. Määritelty mahdollisimman tarkasti palvelun tarve. Substanssi yhteistyö on kilpailutuksen tärkein asia. Muuten tuulee ostettua jotain mitä ei tarvita.</p>	<p>Riittävä aika valmistella.</p>	<p>Sisäisiä palavereja, joissa brainstorming hankinta-asiantuntijan ja sisällön asiantuntijoiden kanssa siitä, mitä palvelulta ja sopimukselta halutaan.</p>
<p>Sopimusten seurannan määrittely puutteellista</p>	<p>Sopimusten seurannan määrittely sopimukseen, mitä tehdään tarkasti, ja sanktiot tarkasti, mistä tulee ja miten etenee, ellei asiaa saada työstetyksi.</p>	<p>Vaikuttavuuden seuraaminen eli tarkka määrittely, miten tehdään. Ei sanallisia, vaan määrälliset luvut arviointiin.</p>	<p>Käynnistysvaihe on kriittinen laadun turvaamiseksi eli heti alkuun tarvitaan riittävä laadunvalvonta.</p>	
<p>Sopimusehtojen ristiriitaisuus</p>	<p>Hankinta-asiantuntijoiden koulutus, sopimusoosaamisen ja hankintaosaamisen lisääminen.</p>	<p>Sopimuksen läpikäyminen lakimiehen kanssa ennen julkaisua.</p>	<p>Tiivis yhteistyö substanssin kanssa.</p>	

<p>Kiiressä laadittu sopimus, sopimus pohjan, joka on sopimaton kyseiseen tarkoitukseen, leikkaa-liimaa ehdot.</p>	<p>Töiden organisointi ja kiireellisyysjärjestyksen luominen. Hyvä hallinto. Riittävät resurssit.</p>	<p>Sopimuksen läpi luettaminen lakimiehellä ennen julkaisua.</p>	<p>Riittävä aika valmistella hankintaa. Sisäisiä palavereja, joissa brainstorming hankinta-asiantuntijan ja sisällön asiantuntijoiden kanssa siitä, mitä palvelulta ja sopimukselta halutaan.</p>	
<p>Reklamaatioihin ja sopimussakkoihin liittyvät kohdat monitulkintaisia</p>	<p>Sopimusehtojen tarkka määrittely, että mikä on palvelutoiminnassa esiintyvä virhe/poikkeama ja mikä taas niin vakava, että aiheuttaa reklamaation.</p>	<p>Milloin ja millaisia sopimussakkoja voidaan vaatia, kohtuulliset, mutta velvoittavat ehdot. Liian ankarat ehdot saattavat vaikuttaa hintaan, tai tarjousten määrään.</p>		
<p>Vastuunjaon epäselvyydet</p>	<p>Vastuunjako kirjattava tarkemmin ja sovittava tarkasti jo suunnitteluvaiheessa.</p>	<p>Ennakoitava millaisia ongelmia saattaa ilmetä sopimuskaudella.</p>	<p>Sopimuksen hallintaa kehitettävä, jotta vastuuhenkilöt tietävät miten tulee toimia mm. palvelun laadun tarkkailussa.</p>	<p>Automaattiset muistutukset sopimuksen tarkastelupisteistä. Valmiiksi sovitut toimenpiteet tarkkailuun.</p>
<p>Asiakaspalautteiden keruu ja raportointi puutteellista.</p>	<p>Sopimushallinta vaatii kehittämistä, jotta saadaan nimettyä ja ohjeistettua vastuuhenkilöt, jotka katsovat, että tiedot kerätään riittävässä laajuudessa ja tallennetaan sellaisiin paikkoihin, joista ne ovat myöhemmin helposti hyödynnettävissä.</p>	<p>Sopimushallinta otettava huomioon sopimusten suunnittelu prosessissa.</p>	<p>Omat resurssit tulee huomioida. Eli liian laajoja kehittämistä tai vaikuttavuusvaateita ei voida vaatia, mikäli meillä ei ole resursseja tarkkailla vaatimusten toteuttamista.</p>	<p>Sopimuksissa vaatimuksena raportointi ja asiakastyytyväisyyskyselyt. Tarkat ehdot näiden toteuttamiseen.</p>

<p>Haasteita Kilpailutuksen toteutuksessa ja järjestys ensisijaisuudessa</p>	<p>Riittävä aika valmistella ja sisäisiä palavereja, joissa brainstorming hankinta-asiantuntijan ja sisällön asiantuntijoiden kanssa siitä, mitä palvelulta ja sopimuksesta halutaan.</p>	<p>Hyvä hallinto ja toimiva sopimusten hallinta auttaa ennakoimaan tarpeita, jolloin saadaan aikaa kilpailutuksen tekoon.</p>	<p>Investointi henkilökuntaan ja henkilökunnan koulutukseen.</p>	
<p>Laadun kriteerien noudattaminen ja sen osoittaminen.</p>	<p>Seurannan määrittely tarkasti. Vastuunjako, tehtävän kuva tiedossa niillä, jotka ovat palveluntuottajan kanssa suorassa kontekstissa. Seuranta myös vastuutettu kentälle, esimiehet varmistavat, että näin myös tapahtuu.</p>	<p>Palveluntuottajalla vastuu tuottaa dataa, palvelun laadun toteutumisesta. Kirjattava ylös, millaista dataa vaaditaan ja miten todennetaan, itse omalla valvonnalla, datan paikkansapitävyys ja riittävyys.</p>		
<p>Hintojenkorotusten tulkinta, varsinkin silloin, jos ei ole selkeästi määritelty tai sidottu selkeään indeksiin sekä minkä aikavälin indeksi otetaan laskennassa perusteeksi.</p>	<p>Hinnan korotuksiin määriteltävä sopimuksessa tarkat indeksit ja verrattavat aikavälit.</p>	<p>Hinnan korotuksista ohjeistettava palveluntuottajaa, miten julkishallinnossa tehdään päätökset hintojen määrittelymiseksi ja miten uusi hinnoittelu otetaan käyttöön. Tämä tarkoittaa päätöksentekoprosessin avaamista sopimukseen. Palveluntuottaja ei voi yksipuolisesti korottaa hintoja, vaan tarvitaan aina virallinen päätös asiasta tilaajan puolelta.</p>	<p>Hintojen korotukseen on hyvä olla kuitenkin mahdollisuus varsinkin pitkällä sopimuskaudella, sillä mikäli hinnat määritellään kiinteiksi koko sopimuskauden ajaksi, voi se karsia tarjouksia, tai nostaa hintoja. Hintojen korotusehdon tarkka määrittely tarjousvaiheessa vähentää epäselvyyttä ja täsmentää tarjouksen hintaa.</p>	<p>Hinnankorotuksissa tulisi olla aina kerrottu mihin mennessä, mihin osoitteeseen ja millaisin perusteluin palveluntuottajan tulisi laittaa hinnankorotusehdotuksensa tilaajalle.</p>

5.1.3 Sopimusten sisällönanalyysi

Kun kyselyjen perusteella oli saatu tietoon, mitkä kohdat haastateltavat nostivat esiin, voitiin lähteä tutkimaan Hyvinkään sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimuskantaa näitä kohtia silmällä pitäen. Tämän lisäksi valikoitiin tutkittavaksi joitain seikkoja, jotka sopimusosaamisen oppikirjoissa nostettiin esiin sellaisena seikkana, joka olisi hyvä huomioida sopimusta tehdessä. Tässä tarkastelussa luettiin Hyvinkään kaupungin hankintasopimuksia, joista valikoitiin tarkempaan tutkimukseen kahdeksan (8) palveluhankintasopimusta. Näiden sopimusten valikointiin oli syynä se, että ne olivat suhteellisen tuoreita kilpailutuksia ja voimassaolevia sopimuksia. Koska sopimuskaudet ovat yhä käynnissä, on niiden sisällön tarkasta tuntemuksesta hyötyä. Lisäksi nämä sopimukset ovat kaikki palvelusopimuksia, jotka on tehty puitesopimuksena, joten niitä on samankaltaisuutensa vuoksi helppo vertailla toisiinsa. Ne ovat myös hinnaltaan hyvin merkittäviä ja kattavat suurimmanosan Hyvinkään kaupungin sosiaali- ja terveystoimen hankintasopimuksista, sillä kaikki puitesopimukset on solmittu usean palveluntarjoajan kanssa.

Valikoituja sopimuksia olivat: Henkilökohtaisen avun puitesopimus, joka on solmittu 22 palveluntuottajan kanssa. Kehitysvammaisten asumispalvelusopimus, joka on solmittu 15 palveluntuottajan kanssa. Lasten psykoterapiapalvelusopimus, joka on solmittu 49 palveluntuottajan kanssa. Lastensuojelun avo- ja jälkihuoltosopimus, joka on solmittu 61 palveluntuottajan kanssa. Lastensuojelun sijaishuollon sopimus, joka on solmittu 248 palveluntuottajan kanssa. Ympärivuorokautisen tehostetun asumispalvelusopimus, joka on solmittu 38 palveluntuottajan kanssa. Asumis- ja kuntoutuspalvelut mielenterveyskuntoutujille puitesopimus, on solmittu 26 palveluntuottajan kanssa. Kotipalvelusopimus, joka on solmittu 5 palveluntuottajan kanssa. Kotisiivousopimus, joka on solmittu 3 palveluntuottajan kanssa.

Näitä sopimuksia lähdettiin tutkimaan niin, että kyselyjen tulosten perusteella valittiin sopimuskohdat, joita tarkkailtiin kaikista sopimuksista. Tätä varten luotiin taulukko, johon merkittiin vasempaan sarakkeeseen se kysymys tai kohta, johon etsittiin vastausta sopimuksesta, tai merkittiin, onko sopimuksessa mainittu kyseinen seikka vai ei. Näitä siis esimerkiksi sopimuksen irtisanomisehto, josta tarkkailtiin, oliko ehto mainittu sopimuksessa ja millaisena kohta oli merkitty. Irtisanomisehtoa tutkittiin sen perusteella, että sopimusosaamisen oppikirjat neuvovat sellaisen kohdan sopimukseen määrittelemään. Sopimusten irtisanomisehdoissa olikin paljon vaihtelua. Sopimukset ovat määräaikaaisia, joten niille ei siksi ole aina määritelty mitään irtisanomisaikaa. Tämä voi olla yhdenlainen hankinnan strategia. Toisissa sopimuksissa oli määritelty, että toistuvista reklamaatioista tai muista sopimusriidoista johtuen voidaan sopimus purkaa päättymään kuuden kuukauden tai kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla. Monissa sopimuksissa myös sopimuksen irtisanomisen perusteet ja tekotapa oli määritelty tar-

kasti. Joissain sopimuksissa oli irtisanominen mainittu ainoastaan hinnanmuutoksen yhteydessä, jolloin oli määritelty, että ellei päästä sopuun hinnasta niin tällöin tulee kyseeseen sopimuksen irtisanominen (Koonti löytyy liitteenä olevasta taulukosta 3.).

Tutkimuksen kyselyjen, teoreettisessa viitekehyksessä esiinnoitettujen seikkojen ja tutkijan havaintojen perusteella valikoituivat seuraavat kysymykset tutkittavaksi tarkemmin sopimuksista:

1. Millainen on sopimuksen irtisanomisehto?
2. Millainen on sopimuksen purkuehto?
3. Millainen on optioiden käyttöönottoehto?
4. Onko sopimukseen määritelty yhteyshenkilöt?
5. Onko määritelty sopimusyhteyshenkilöiden muutosehto?
6. Onko palveluntuottajan vastuut määritelty riittävän tarkasti?
7. Miten laadun hallinta on määritelty sopimukseen?
8. Onko sopimukseen määritelty sopimuksen seurantalaverit?
9. Onko palveluista vastaavilta henkilöiltä vaadittu tehtävien edellyttämä koulutus ja pätevyys tehtäviinsä?
10. Mikäli henkilöstön määrä tai ammattitaito ei ole sovitulla tasolla, onko sopimukseen määritelty toimenpiteet ja sanktiot?
11. Onko sopimuksessa määritelty sopimus- ja viivästyssakot?
12. Millainen vahingonkorvausvaatimus sopimuksessa on?
13. Miten sopimukseen on määritelty reklamaatioiden hoitaminen?
14. Millaiset sanktiot sopimukseen on määritelty virheistä palvelussa?
15. Onko sopimuksessa ristiriitaisia sopimusehtoja?
16. Millaiset hinnanmuutosehdot sopimuksessa on?
17. Onko hinnanmuutos sidottu indeksiin?
18. Onko hinnanmuutosehto riittävän yksiselitteinen?

19. Millaiset on puitejärjestelyn ehdot sopimuksessa?
20. Onko järjestys ensisijaisuus määritelty?
21. Miten sopimukseen on kirjattu erimielisyyksien ratkaiseminen?
22. Onko sopimukseen otettu mukaan jotkut yleiset sopimusehdot?

Näitä kysymyksiä tutkimalla haluttiin selvittää, onko sopimuksissa sellaisia kohtia, joita voisi tarkentaa tai selventää. Tutkimuksissa alettiin systemaattisesti etsimään sopimuksista vastauksia näihin kysymyksiin. Jokaisesta sopimuksesta kirjattiin taulukkoon löytynyt lauseke tai merkittiin punaisella ”Ei” mikäli kyseistä kohtaa ei löydy sopimuksesta laisinkaan. Jotkin lausekkeet merkittiin taulukkoon suoraan kokonaisena ja joitain lyhennettiin ja merkittiin vain tutkimuksen kannalta olennainen tieto eli pelkistettiin vastaukset taulukkoon. Jotkin kysymykset osoittautuivat liian hankaliksi selvittää, sillä oli hankala määritellä, mitkä kohdat voidaan katsoa tarpeeksi yksiselitteiseksi. Toiset sopimuskohdat saattavat aiheuttaa hämmennystä sellaiselle, joka ei ole ollut paljon sopimusten kanssa tekemisessä ja sellainen henkilö, joka taas tietää sopimusten teosta paljon, voi pitää joitain asioita itsestäänselvyysinä. Tiedonkeruu ei siis ollut täysin yksiselitteistä ja vastauksissa näkyy jonkin verran tutkijan näkökulma asiaan. Tutkimuksen reliabiliteetti voidaan siis joltain osin kyseenalaistaa, tämä ei kuitenkaan tavoitteen kannalta ole kovinkaan olennaista. Alla lyhyt vastaus kysymyksiin tutkimuksessa esille tulleiden seikkojen perusteella eli kokoavan käsitteen luonti.

Millainen on sopimuksen purkuehto?

Kaikkiin sopimuksiin oli määritelty jonkinlainen purkuehto. Toisissa oli määritelty hyvin tarkkaan, milloin purku tulee mahdolliseksi. Toisissa olisi voinut selventää, milloin purun ehdot täyttyvät.

Millainen on optioiden käyttöönottoehto?

Kaikissa sopimuksissa, joissa oli optiomahdollisuus, oli myös määritelty millä ehdoin option voi ottaa käyttöön. Kaikissa sopimuksissa option käyttöönotto oli yksipuolisesti tilaajan valittavissa. Toisissa sopimuksissa oli kuuden kuukauden irtisanomisaika optiokaudella ja useimmissa mahdollisuus hinnankorotukseen optiokaudella.

Onko sopimukseen määritelty yhteyshenkilöt? Onko määritelty sopimusyhteyshenkilöiden muutosehto?

Kaikissa tutkituissa hankintasopimuksissa on merkitty yhteyshenkilö ja tämä yhteyshenkilö on viranhaltija, joko kyseisen palvelualueen päällikkö tai se päällikkö, joka on allekirjoittanut sopimuksen.

Yhteys henkilöiden muutoksesta on määritelty kaikkiin sopimuksiin, että yhteys henkilön muutoksesta tulee ilmoittaa toisen osapuolen yhteys henkilölle.

Onko palveluntuottajan vastuut määritelty riittävän tarkasti?

Kaikissa sopimuksissa oli palveluntuottajan vastuut määritelty hyvin tarkasti. Palvelunkuvauksessa ja sopimuksessa oli tarkkaa määrittelyä vastuista ja tehtävistä. Myös oikeusohjeet oli määritelty hyvin kaikkiin sopimuksiin. Tätä osuutta ja sen riittävyyttä oli tosin hyvin vaikea asiaa tuntemattomana täysin ymmärtää. Palvelun kuvaus tuleekin olla aina kyseisen alan osaajien tekemä ja hyvin tarkalla tasolla laadittu.

Miten laadunhallinta on määritelty sopimukseen?

Muutamassa sopimuksessa ei ollut määritelty mitään laadunhallinnan keinoja. Muissa sopimuksissa oli määritelty seuraavanlaisia keinoja: tilaaja seuraa erilaisin laadunvalvontamenetelmin palveluntuottajan toimintaa niin palvelutoiminnan ja palvelun tason kuin laskutuksen oikeellisuuden osalta. Palveluntuottajan tulee lähettää tilaajalle vuosittain seuraavat tiedot: toimintakertomus tai vastaava, tilinpäätös, asiakastytyväisyyskyselyn tulokset, henkilöstömäärä ja -rakenne, toteutuneet koulutukset ja muut pyydetty asiakirjat.

Onko palveluista vastaavilta henkilöiltä vaadittu tehtävien edellyttämä koulutus ja pätevyys tehtäviinsä? Mikäli henkilöstön määrä tai ammattitaito ei ole sovitulla tasolla, onko sopimukseen määritelty toimenpiteet ja sanktiot?

Kaikkiin sopimuksiin oli määritelty palvelusta vastaavien henkilöiden koulutus- ja pätevyysvaatimukset, mutta muutamassa sopimuksessa ei ollut määritelty mitään sanktiota noiden vaatimusten rikkomisesta.

Onko sopimuksessa määritelty sopimus- ja viivästyssakot?

Huomionarvoinen asia on se, ettei kaikkiin sopimuksiin ole laitettu sopimussakkovaateita. Ja toisiin, joihin ne oli määritelty, niitä ei ollut määritelty tarkalla tasolla. Niiden määräytyminen oli jätetty hyvin väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi. Monissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ole määritelty sakkoa, saattaa olla kaupungilla järjestämisvelvollisuus ja mikäli palveluntarjoaja ei järjestäkään palvelua, voi se olla hankalaa toteuttaa kaupungilla nopealla aikataululla. Varsinkin sopimuksissa, joissa palveluntuottaja on sitoutunut tuottamaan palvelua sovitusta päivämäärästä eteenpäin, tulisi varmistaa sopimussakolla, että näin myös tapahtuu. Mikäli ei tapahdu, hankintayksiköllä on palveluntuottajalta sakonperusteella saatava summa, jolla voidaan turvata palvelun järjestäminen loppukäyttäjälle.

Miten sopimukseen on määritelty reklamaatioiden hoitaminen?

Useimmissa sopimuksissa oli määritelty tarkkaan mihin ja missä ajassa tulee reklamaatio tehdä ja siihen vastata. Yhdessä sopimuksessa ei ollut määritelty mitään toimintatapaa tai määräaikaan reklamaation vastaamiselle. Kahdessa sopimuksessa ei ollut määräaikaan reklamaation vastaamiselle tai määritelty millaisiin toimiin ja missä ajassa tulisi ryhtyä reklamaation vastaanottamisen jälkeen. Toisiin oli kirjattu tarkka aika reklamaation vastineen toimittamiselle ja toisissa oli vaadittu vain välitön asian korjaaminen. Lastensuojelussa oli muuten neljän päivän määräaika reklamaation vastineen toimittamiselle, mutta lapsiin kohdistuvassa asiassa vaadittiin välitön vastaus. Reklamaatioehdossa oli paljon eroja sopimusten välillä.

Millaiset sanktiot sopimukseen on määritelty virheistä palvelussa?

Kolmessa tutkituista sopimuksista ei ollut määritelty minkäänlaisia sanktioita palvelun virheidenvälille. Yhdessä oli määritetty 10% koko sopimuksen arvosta ja kahdessa sopimuksessa oli määritelty sanktiot JYSE- ehtojen mukaan ja lisäyksenä kauppalaain (1987/355) § 67.

Onko sopimuksessa ristiriitaisia sopimusehtoja?

Neljässä sopimuksessa oli joitain hiukan epäselviä kohtia hinnannuutos ehdossa, esimerkiksi yhdessä sopimuksessa ehto, että hintaa korotetaan korkeintaan indeksin mukaan, mutta myöhemmin sopimusehdoissa hyväksytään myös sopimuksen solmimisen jälkeen ilmenneet muutokset kustannuksissa. Tämän lisäksi hinnannuutoksiin ei ole määritelty tarkkaa indeksiä tai laskennan ajankohtaa.

Kahdessa sopimuksessa on ristiriitaa sopimuksen irtisanomisehdossa. Toisessa sopimuksessa ristiriitaista on, ettei sopimusta ensin irtisanota rikkeistä vaan heti seuraa sopimuksen purku.

Millaiset hinnannuutos ehdot sopimuksessa on? Onko hinnannuutos sidottu indeksiin?

Onko hinnannuotosehto riittävän yksiselitteinen?

Kaikissa sopimuksissa oli jonkinlainen hinnannuotosehto. Sopimuksissa on paljon vaihtelua hinnankorotusperusteen määräytymisestä. Korotuksia on sidottu eri indekseihin, sopijapuolten välisiin neuvotteluihin, ansiotason muutoksiin, JYSE -ehtoihin ja yleisen hintatason nousuun. Joihinkin sopimuksiin ei ollut määritelty hinnankorotusperustetta ollenkaan, tai ne oli sidottu kaikkiin edellä mainittuihin. Kolmessa sopimuksessa ei ollut sidottu hinnannuutosta indeksiin.

Millaiset on puitejärjestelyn ehdot sopimuksessa? Onko järjestys ensisijaisuus määritelty?

Kaikkiin sopimuksiin oli määritelty tarkasti, miten puitesopimuksen ehdot määräytyvät ja osto-ohjeistus sekä ensisijajärjestys oli myös tehty kaikkiin sopimuksiin tarkalla tasolla.

Miten sopimukseen on kirjattu erimielisyyksien ratkaiseminen?

Yhteen sopimukseen ei ollut määritelty mitään erimielisyyksien ratkaisemisesta. Muissa oli ensisijaisesti määritelty osapuolten välinen keskustelu ja toissijaiseksi käräjäoikeus tai hallinto-oikeus.

Onko sopimukseen otettu mukaan jotkut yleiset sopimusehdot?

Kaikkiin sopimuksiin oli liitetty ainakin osittain mukaan JYSE-palveluehdot. Joissain sopimuksissa ehdot aiheuttivat hieman ristiriitaa tekstin kanssa ja yhdessä sopimuksessa oli viitattu JYSE-ehtoihin sopimussanktioissa. JYSE-ehdot eivät määrittele sopimussakkoja laisinkaan, joten sopimus on käytännössä sanktioton mikäli palveluntuottaja ei noudata sopimusta.

5.2 Tulokset

Tutkija on tutkimusasetelmansa luoja ja katsoo tutkimusta oman henkilökohtaisen näkemyksensä läpi, joka vaikuttaa siihen, miten tutkija kuulee tai havainnoi.¹⁷⁸ Pragmaattinen totuus tarkoittaa sitä, että uskomus on tosi, jos se toimii ja on hyödyllinen.¹⁷⁹ Tässä tutkimuksessa on pyritty pragmaattiseen totuuteen. Tulokset heijastavat kuitenkin tutkijan omia näkemyksiä asiasta.

Mitään yhtä totuutta tai tapaa hankintasopimusten tekoon ei ole olemassa. Sopimuksia ei voi, eikä pidäkään tehdä yhdellä ”muotilla”. Jokainen sopimus on hankinnan tarpeen mukaan laadittava ja painottaa tekijästä riippuen eri asioita. Tuloksien mukaan voidaan päätellä, mitkä asiat kaipaavat huomiota sopimuksia tehdessä, mutta jokaiseen sopimukseen tulee miettiä erikseen kyseisen ehdon tarpeellisuus ja laajuus.

Tutkimuksen kaksi pääkysymystä olivat, onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi jos on, niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu ja mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin sopimuskaudella. Näillä kysymyksillä haluttiin selvittää millaisia sopimusehtoja tulisi hankintasopimukseen tehdä, jotta sopimus olisi mahdollisimman selkeä, yksiselitteinen ja toimiva koko sopimuskauden.

¹⁷⁸ Tuomi & Sarajärvi 2002, 160.

¹⁷⁹ Tuomi & Sarajärvi 2002, 159.

Onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi, jos on niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu?

Sopimuksen tekstin selkeys ja johdonmukaisuus ovat sopimuksen laatijasta riippuvia ja vaikeasti ohjeistettavissa tai tutkittavissa olevia asioita. Tutkimuksessa tutkituissa sopimuksissa teksti oli selkeää kieliasultaan, mutta epäjohdonmukaisuuksia syntyi siitä, että samaa asiaa käsiteltiin useassa sopimuskohdassa ja nämä kohdat saattoivat olla ristiriidassa toistensa kanssa. Kyselyn vastauksissa esitettiin syyksi ristiriitaisille sopimusehdoille liian kiireisiä aikatauluja ja sopimusten teosta vastaavien henkilöiden koulutustarvetta. Sellaisia sanamuotoja, jotka jättäisivät sopimuksen tarkoituksen epäselväksi tai voitaisiin tulkitä vapaaehtoisesti toteutettavana, ei sopimuksesta löytynyt.

Sopimuksia tutkittaessa ilmeni, että useat sopimukset on otsikoitu pelkästään hankintasopimuksiksi. Kun otsikko ei määrittele tarkemmin sopimusta, saattaa se olla epäselvyyttä aiheuttava seikka. Sopimusta selkeyttäisi selkeä ja kuvaava otsikko.

Mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin sopimuskaudella?

Selkeä esille noussut asia on, että sopimusten seurannan määrittely on puutteellista. Näin ollen sopimusten laadunhallinta on puutteellista. Muutamassa sopimuksessa ei ollut määritelty mitään laadunhallinnan keinoja. Vaikka palvelukuvaus olisi tehty erittäin tarkalla tasolla, se ei riitä, jos sopimusten seurantaan ei ole määritelty tarkkoja toimenpiteitä. Tarkkaan määritellyt seurannan toimenpiteet ja palaverit todennäköisesti ylläpitävät palvelunlaatua.

Myös reklamaatioehtojen ja sanktioiden puuttuminen vaikuttaa sopimuksen seurantaan, sillä sanktioiden puuttuessa ei palveluntarjoajalla ole riskiä, vaikka palvelu ei olisikaan palvelukuvausten mukaista. Reklamaatioiden hoitamisen määrittely on tärkeää, jotta palvelun toteutusta ja laatua voidaan seurata. Hankintayksiköllä pitää olla sopimuksen hallinnan keinoja myös sanktioiden muodossa.

Tarkkaan määritellyt laadunseurannan keinot ovat tärkeitä ja selvästi nykyisissä sopimuksissa se osuus, joka kaipaava tarkempaa määrittelyä. Asiakaspalautteiden keruu ja analysointi nousi tuloksissa esille, sillä vain osassa sopimuksista oli palveluntuottajalta vaadittu asiakaspalautteiden keräämistä. Näissäkään ei ollut määritelty tarkasti millä tavalla asiakastytyväisyyskysely tulisi tehdä ja raportoida. Tämäkin vaatisi tarkempaa määrittelyä sopimuksia tehdessä.

Hinnanmuutosehdot ovat myös usein esille noussut kohta sopimuksissa. Niissä oli epäselvyyksiä hinnanmuutoksen määrittelyssä. Monessa sopimuksessa hinnanmuutos oli sidottu indeksiin, mutta vertailukohtaa ei ollut määritelty riittävän tarkasti. Myös se aiheutti ristiriitaa hinnanmuutosehdoissa, että ne oli sidottu indeksiin tai kustannustason nousuun, mutta erikseen oli perään laitettu lause, jossa mainittiin hinnan muutosten tapahtuvan yhteisin neuvotteluin.

Tutkimuksen tuloksena syntyneessä ohjeessa ”Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen” keskityttiin tutkimuksessa päällimmäisenä nousseisiin asioihin. Ohjeessa on kirjattu näiden sopimuskohtien esimerkkilausekkeita ja ohjeita tiettyjen sopimuskohtien hyvään huomioonottamiseen. Ohjeessa on käsitelty koko hankintasopimuksen keskeinen sisältö, jossa erityisesti huomioonotettavat seikat on poimittu tutkimuksesta. Teoreettisesta viitekehystä on ohjeeseen poimittu sopimusoikeudellisia faktoja ja sopimuskentkoon opastavia lausekkeita. Kyselytutkimuksessa esille tulleet haastateltujen ehdottamat parannusehdotukset sopimusten selkeyttämiseen on liitetty ohjeeseen. Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen on yhdistelmä useita erillisiä hankintasopimusohjeistuksia, joista on poimittu sosiaali- ja terveystoimen palveluhankintasopimuksia parhaiten palvelevia ohjeita. Koska tutkimuksessa nousi erityisesti esille hinnanmuutosehto, sopimussanktioehto ja laadunhallintaan liittyvät asiat, on näihin kiinnitetty ohjeistuksessa mahdollisimman paljon huomiota ja tutkittu erikseen kirjallisista lähteistä näiden ehtojen mahdollisimman tehokasta kirjaamista sopimukseen ja toteutusta käytännössä.

Tutkimuksen tuloksena syntynyt ohje on tarkoitettu opinnäytetyöntekijän omaksi työkaluksi ja muistilistaksi hankintasopimusten tekemiseen. Sitä ei ole tarkoitettu julkiseen jakeluun tai yleiseksi ohjeeksi. Koska tällaiselle ohjeelle nähtiin henkilökohtainen tarve, sellaista lähdettiin tekemään. Toistaiseksi ei ole kokemusta siitä, miten ohje toimii käytännössä, mutta luopavasti sen sisällöstä on ollut jo hyötyä hankintojen suunnittelussa. Ohje on suunniteltu sen tyyppiseksi, että sitä voi tarvittaessa muokata ja lisätä sinne kohtia, jos ne nähdään myöhemmin tarpeelliseksi. Näin ohje voidaan muokata nykyistä kattavammaksi.

Haaste ohjeistuksen teossa oli sen pitäminen maltillisen mittaisena ja selkeänä niin, että se kuitenkin tarjoaisi mahdollisimman kattavan ohjeistuksen ilman, että se sisältää turhaa tietoa. Toinen haaste oli se, että sosiaali- ja terveystoimessa tehdään hyvin monen tyyppisiä palveluhankintoja eikä niissä kaikissa ole tarve samanlaisille sopimuslausekkeille. Haluttiin välttää sellaista tilannetta, että ohje olisi liian yleispätevä kaikenlaisiin sopimuksiin, muttei kuitenkaan haluttu sen palvelevan vain yhdentyypistä palveluhankintasopimusta. Ohjeistuksessa voi olla joitain kohtia, joissa ohjeet on selvästi määritelty ajatellen hoivapalvelunostoa, jolloin lausekkeet eivät sovi sellaisenaan esimerkiksi seulontapalveluhankintaan. Ohjeistusta tulee soveltaa kaikkiin sopimuksiin yksilöllisesti ja pitää se vain yhdenlaisena raamina sopimuksen keskeisen sisällönmäärittelyyn. Ohjetta ei voi pitää sopimusluonnoksena tai pohjana, mutta sellaiset voi luoda sen avulla.

5.3 Johtopäätökset ja pohdintaa

Sopimusten seurannasta ja yhteyshenkilöistä

Tutkimuksessa tutkittuihin hankintasopimuksiin oli määritelty yhteyshenkilöksi päällikkö, joka vastaa sopimukseen liittyvissä asioissa, mutta ei muita sopimuksen kanssa työskenteleviä henkilöitä. Mahdollisesti sopimuksen tekijä on pitänyt sopimuksen kanssa työskentelevää yksikköä ja henkilöitä niin itsestään selvänä, että ei ole katsonut tarpeelliseksi määritellä niitä sopimukseen. Tai niitä ei ole tarkoituksenmukaisesti haluttu liittää sopimukseen, sillä päälliköllä on vastuu sopimuksen valvonnasta ja valvonnan delegoinnista asianmukaisesti sopimuksen parissa työskentelevälle henkilökunnalle. Tätä voisi pohtia käytänteenä, että tulisiko laatia vaikka sisäinen dokumentti, jossa eriteltäisiin sopimuksenvalvonnan vastuut?

Jos sopimukseen ei ole määritelty sopimuksen seurannasta vastaavaa henkilöä, sopimuksen noudattamisen seuranta jää pitkälti toimipaikkojen palautteiden varaan, eikä toimipaikoilla ole välttämättä tietoutta sopimuksen sisällöstä siinä määrin, että osattaisiin valvoa sopimuksen toteutumista tehokkaasti. Palvelun kuvaus ja sopimuksen sisältö tulisi olla tiedossa kaikilla, joiden tehtäväkuva on sellainen, että sopimuksen toteutuminen voitaisiin nähdä käytännössä. Päällikkötasolla ei aina ole mahdollista nähdä toteutumista. Niiltä, jotka ovat sellaisessa toimenkuvassa, että voivat tarkkailla palveluntarjoajan tuottamaa palvelua, olisi hyvä tiedustella suunnitellusti palvelun toimivuutta tietyin väliajoin. Näin päästäisiin mahdollisesti kiinni niihin tarpeisiin, joita seuraavissa kilpailutuksissa voitaisiin lisätä hankintaan tai valvomaan jo sopimuksessa olevien asioiden toteutumista.

Sopimuksen valvontaan tulisi aina määritellä sopimuksesta vastaava henkilö, tai henkilöt ja heidän vastuunsa ja velvollisuutensa sopimuksen valvonnassa. Tälle tai näille henkilölle myös varahenkilö. Sopimuksen valvonnan vastuuhenkilö voisi olla muuta kuin hallinnon henkilökuntaa sellaisissa sopimuksissa, joissa palveluntuottaja tuottaa palvelua kentällä. Kun sopimukseen on määritelty hallinnon työntekijä vastuuhenkilöksi, vastuisiin tulisi määritellä raporttien pyytäminen määräajoin palveluntuottajan kanssa työskentelevältä henkilöstöltä sekä sopimukseen määriteltyjen laadunhallinnan dokumenttien kuten asiakastyytyväisyyskyselyjen tulosten pyytäminen ja analysointi. Myös seurantalaverien järjestäminen ja muu sopimuksen laadunvalvontaan liittyvä työ olisi tarkkaan määritelty tälle yhteyshenkilölle, jolla tulisi olla riittävä substanssiosaaminen palvelusta. Näin olisi aito mahdollisuus valvoa sopimuksessa määriteltyjen ostettujen palveluiden toteutumista. Toisissa sopimuksissa näin toimitaankin ja se lisää selvästi myös henkilökunnan tietämystä sopimusten sisällöstä.

Kaikkiin sopimuksiin oli määritelty, että sopimuksen yhteyshenkilön muutoksesta tulee ilmoittaa toisen osapuolen yhteyshenkilölle. Varmuuden vuoksi voisi tiedon pyytää laittamaan myös kaupungin tai kuntayhtymän kirjaamoon, josta tieto mahdollisesti kulkeutuisi myös sopimusten hallintaan, eikä tieto jäisi vain palvelualueelle.

Hinnan korotuksista

Kyselyssä nousi esiin se, ettei sopimukseen ole määritelty hinnankorotusperustetta yksiselitteisesti eikä tapaa, jolla julkishallinto hinnankorotusehdotusta käsittelee. Palveluntuottajilla saattaa olla puutteelliset tiedot siitä, miten kaupungin organisaatiossa käsitellään ehdotuksia, joten sopimusta tehtäessä olisi hyvä määrittää tarkkaan ne toimintatavat, joilla mahdollista muutosta sopimukseen tehdään. Hinnankorotusehdotuksen lähetyspaikaksi tulisi aina määritellä kirjaamo, jotta ehdotus tulisi tehokkaasti käsittelyyn ja kirjaamossa voitaisiin ohjata asia oikean henkilön käsiteltäväksi heti. Näin vältettäisiin se, että ehdotus menee väärään sähköpostiin ja eksyy matkalla oikealle käsittelijälle. Varsinkin tapauksissa, joissa sopimuksen yhteyshenkilönä ollut henkilö ei ole enää samassa virassa tai ollenkaan tavoitettavissa. Myös lomat ja sairaslomat voivat viivästyttää asian käsittelyä. Hinnankorotuksissa tulisi olla aina kerrottu mihin mennessä, mihin osoitteeseen ja millaisin perusteluin palveluntuottajan tulisi laittaa hinnankorotusehdotuksensa tilaajalle.

Tutkitusta sopimuskannasta nousi esiin kaksi sellaista sopimusta, joissa palveluntuottaja oli hinnoitellut palvelun hinnan kilpailutuksessa niin alhaiseksi, että oli vaikeuksissa tuottaa palvelukuvauksen mukaista palvelua sillä hinnalla. Tällaisiin kriittisiin palveluihin, joissa palvelun tulee olla jatkuvaa ja katkeamatonta sekä palvelukuvauksen mukaista ratkaisu voisi olla, että kilpailutusvaiheessa mietittäisiin hankintamenettely niin, ettei sellaista asetelmaa syntyisi, että yritykset laskevat hintoja laadun kustannuksella. Hankintayksikkö voi esimerkiksi määritellä itse minkä hinnan alle tarjous ei voi mennä tai suosia palvelusetelimallia, jossa loppukäyttäjä saisi itse määritellä mihin palveluun haluaa käyttää palvelusetelinsä. Tällöin kaikki palveluntarjoajat olisivat samalla viivalla ja loppukäyttäjä valitsisi palvelunlaadun mukaan paikan, josta palvelun hankkii. Tällainen malli saattaisi sopia sellaisiin palveluihin, joissa loppukäyttäjä on niin toimintakykyinen, että pystyy arvioimaan eri palveluntarjoajia selkeästi. Tietyille loppukäyttäjryhmälle tämä ei ole mahdollista, jolloin alimman hinnan määrittely ja laadun pisteytyskeinot voisivat tulla kyseeseen paremmin. THL:n raportissa ”Sitä saa mitä tilaa” tuodaan esiin palveluseteliin kohdistuvia haasteita siinä, että palveluseteliä käytettäessä omavastuuosuudet vaihtelevat kunnittain ja palveluittain. Lisäksi kunnat ovat asettaneet palvelusetelin hinnat omista lähtökohdistaan hyvin erilaisille tasoille, joka asettaa asukkaat hyvin eriarvoiseen asemaan. Vähävaraisilla ei välttämättä ole varaa kustantaa omavastuuosuutta, jolloin kunnan tulisi tarjota palvelua myös omana toimintana.¹⁸⁰ Palvelusetelin

¹⁸⁰ Junnila ym. 2012, 28.

käyttö ei sovi kaikkiin palveluihin, mutta sillä pyritään lisäämään asiakkaan valinnanvapautta.¹⁸¹ Toisaalta palveluseteli tuo mahdollisuuden myös pienemmille yrityksille osallistua kuntien kilpailutuksiin.¹⁸²

Laaduntarkkailusta

Laadunhallinnan keinojen määrittelyn puute saattaa olla kiinni resurssista valvoa sopimuksia tai olla sisäisen sopimisen puute. Sopimuksen suunnitteluvaiheessa olisi hyvä ottaa huomioon sopimuskauden aikainen laaduntarkkailu, suunnitella tarkat toimenpiteet sen toteuttamiseksi ja määritellä vastuuhenkilöt jo sopimuksen tekovaiheessa. Hyvin toimivaan laaduntarkkailuun voitaisiin yhdistää palveluntuottajien palkitseminen laatumittareiden mukaan.

Sanktioista

Jos sopimukseen olisi kirjattu tarkemmat laadun vaatimukset ja niiden rikkomisesta tuntuvat sanktiot, parantaisiko se palvelukuvausten mukaisessa laadussa pysymistä, vai nostaisiko se vaan hintoja?

Sopimuslausekkeiden järjestyksestä ja otsikoinnista

Huomiona esiin nousi sopimuslausekkeiden järjestyksen epäloogisuus. Asiasta saisi varmasti tehtyä uuden tutkimuksen, jossa tutkittaisiin millaisessa järjestyksessä sopimuslausekkeet kannattaisi esittää, jotta ne olisivat mahdollisimman selkeitä lukijalle. Muutamissa tutkituista sopimuksista sopimusta täytyi lukea useita sivuja, ennen kuin selvisi mistä sopimuksessa sovi-taan, sillä sopimuksen otsikoksi oli laitettu ainoastaan ”hankintasopimus”. Tämä hidastaa sopimusten läpikäyntiä ja oikean sopimuksen löytämistä niitä tarkkaillessa. Sopimuksen otsikon tulisi olla mahdollisimman kuvaava ja sisältää sellaista informaatiota, jolla sopimusta todennäköisimmin etsitään sopimushallinnan ja tietojenhallinnan järjestelmistä.

Sopimushallinnan kehittämisen ehdotus

Sopimuksia tutkiessa kävi ilmi asia, joka ei varsinaisesti ole tutkimuksen sisältöä, mutta vaikuttaa asiaan siltä kantilta, että palvelualueilla ei aina tiedetä sopimusten sisältöä siitä syystä, että sopimuksia on vaikea löytää järjestelmistä niitä etsittäessä eikä aina ole varmaa mikä, sopimus on viimeisin ja voimassa oleva. Toimipaikoissa on hankala tarkistaa heidän pal-

¹⁸¹ Junnila ym. 2012, 103.

¹⁸² Junnila ym. 2012, 101.

veluihinsa liittyvien sopimusten ehtoja, kun sopimustenhallinta on pirstaloitunut moniin paikkoihin. Osa uusimmista itse solmituista sopimuksista on Cloudia- järjestelmässä, osa vanhemmista vuoden 2014-2015 vanhassa versiossa, sen jälkeen solmitut taas uudemmassa versiossa. Osa vanhemmista sopimuksista on toimipaikkojen arkistoissa ainoastaan paperisena versiona, ja osa on viety sähköisesti kansioihin ja Twebiin eli asianhallintajärjestelmään.

Kansiodien ja Twebin ongelma on se, että niiden käyttöoikeudet on määritelty tiukasti, joka saattaa rajata sopimuksen löytämisen. Sen lisäksi haaste on etsiä järjestelmistä sopimusta juuri oikealla haulilla, jotta kyseisen sopimuksen löytää. Haastetta lisää myös se, ettei aina ole täysin varmaa, millä nimellä sopimus on tallennettu järjestelmiin. Niitä sopimuksia, jotka on suuruudeltaan hankintarajan ylittäviä ja tehty Cloudia sopimusjärjestelmässä, ei ole ongelmaa löytää, mikäli ne on asianmukaisesti nimetty ja laadittu metatietoihin hakusanoja. Tämä ongelma on varsinkin sellaisissa sopimuksissa, jotka ovat suuruudeltaan pieniä eivätkä ylitä hankintarajoja. Niitä sopimuksia on tehty toimialueella eri viranomaisten toimesta, eikä niitä ole laitettu aina sopimusjärjestelmään.

Koko sopimuskannan kartoittaminen ja huolellisen suunnitelman tekeminen siitä, millä tavalla niitä tullaan jatkossa hallinnoimaan, on varmasti ajankohtaista jossain vaiheessa Hyvinkään kaupungilla. Sellaisen nykyaikaisen järjestelmän luominen olisi tarpeen, joka ei ole riippuvainen tietystä henkilöstä, vaan sen käyttämiseen pystyisi käytännössä kuka tahansa henkilöstöstä. Näin välttyttäisiin tilanteilta, jossa vaihtuva/poistuva henkilökunta vie tiedon mensesään. Ehdotankin, että Hyvinkään kaupungilla koottaisiin työryhmä, joka miettisi sopimushallinnan kipukohtia ja yrittäisi löytää niihin ratkaisuita.

Sosiaali- ja terveystalveluiden sopimushallinnan tilanteesta

Soten sopimusten tilanne tällä hetkellä on se, että Hyvinkäällä aiemmin kilpailutetut sopimukset on siirretty tämän opinnäytetyön teon aikana Hyvinkään kaupungilta Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymään. Kuntayhtymä on kevään 2019 aikana ottamassa käyttöön Cloudia-sopimushallintajärjestelmää ja Cloudia- kilpailutusjärjestelmää. Näiden ohjelmien käyttöönotossa suunnitellaan sopimuksille järjestelmä, jolla ne syötetään järjestelmään ja jatkossa tehdään järjestelmässä. Parhaillaan on käynnissä mietintätyö sen eteen, millä kaikista kuntayhtymän kunnista tulleet sopimukset saataisiin syötettyä järjestelmään niin, että ne löytyvät sieltä helposti tarvittaessa. Tätä työtä suunnittelee parhaillaan Keusoten hankintapalveluiden tiimi. Aiheesta riittäisi lisää kehitettävää vielä uuteen tutkimusprojektiin.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.
- Aho, T. & Junnila, M. 2012. Kilpailutus sosiaali- ja terveystaloudessa. Tampere: Kirjoittajat ja Terveystalouden ja Hyvinvoinnin laitos.
- Annola, V. 2016. Sopimustulkinta: teoria, vaiheet, menettely. Helsinki: Talentum.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2015. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017 Julkiset hankinnat, Helsinki: Alma Talent ja tekijät.
- Hemmo, M. & Hopppu, K. 2018. Sopimusoikeus. Helsinki: Alma Talent.
- Hemmo, M. 2006. Sopimusoikeuden oppikirja I. Helsinki: Talentum.
- Hirsjärvi, S, Remes, P & Sajavaara, P. 2014. Tutki ja kirjoita. Porvoo: Tammi.
- Holma A-M. & Sarmalmaa J. 2018. Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet - hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus. Viitattu 30.4.2019 <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/7786>
- Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Hyvinkään kaupungin hankintaohje 2017. Viitattu 2.4.2019. https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/maat-sivut/tarjouspyynnot/hankinta_sopimusohje-hyvinkaa-20170801.pdf
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen S. & Tynkynen, L. 2012. THL. Sitä saa mitä tilaa. Tilaa tuottaja- toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Tampere: Juvenes Print ja Tampereen Yliopistopaino. Viitattu 25.5.2019. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90822/URN_ISBN_978-952-245680-9.pdf?sequence=1
- Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Suomen yliopisto paino.
- Karttunen, T., Laasanen, H., Sippel, L., Uitto, T. & Valtonen, M. 2015. Juridiikan perusteet. Helsinki: Sanoma Pro.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita Publishing.
- Koskinen, I. Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Lukkarinen, S. 2007. Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Talentum Media
- Mäntsälän kunnan hankintaohje 2018. Viitattu 2.4.2019. https://www.mantsala.fi/tiedostot/hankintayksikko/kunnan_hankintaohje_2018.pdf
- Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Publishing.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.
- Saarnilehto, A. & Annola, V. 2018. Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent ja tekijät.
- Saarnilehto, A. 2009. Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Media ja tekijä
- Silen, Marko. 2018. Sopimuksen indemnity ehto. Kauppakamarilehti. Viitattu 20.4.2019. <https://www.kauppakamarilehti.fi/index.php/neuvontapalvelut/mika-on-sopimuksen-indemnity-ehto/>
- Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos. 2012. Kilpailutus sosiaali- ja terveystaloudessa. Tampere: Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuusulan kunnan hankintaohje 2018. Viitattu 2.4.2019. <http://tuusula.cloudnc.fi/download/noname/%7Bb87e5d43-f287-41f6-aa66-cc4f7d6d7b0e%7D/32054>

Virallislähteet

Euroopan unionin virallinen lehti 4.5.2016. Viitattu 25.4.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>
Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 108/2016. Viitattu 22.4.2018. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108>

Lait ja asetukset

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU 679/2016)
Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)
Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (1929/228)
Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)
Postitoimintalaki (907/1993)
Rikoslaki (1889/39)
Suomen perustuslaki (731/1999)
Tietosuojalaki (1050/2018)

Muut lähteet

Hankinnat.fi 2016. kansallinen-hankinta/hankintamenettely. Viitattu 20.4.2019. <https://www.hankinnat.fi>
PTCServices 23.1.2019. Julkisten hankintojen peruskurssi. Helsinki.
Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä 2019. Viitattu 11.5.2019. <https://www.hyvinkaa.fi/ku-sote/>

Kuvat

Kuva 1. Normihierarkia	10
Kuva 2. EU-säädösten ominaispiirteet.....	14
Kuva 3. Sopimusnormien soveltaminen.	16
Kuva 4. Sopimuksen syntyminen	22
Kuva 5. Tulkinnan vaiheet	29
Kuva 6. Sopimusehto	32
Kuva 7. Avoin EU-menettely	37
Kuva 8. Julkisten hankintojen periaatteet	45
Kuva 9. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen.....	55

Taulukot

Taulukko 1. Sopimusvapauden elementit.....	19
Taulukko 2. Kyselytutkimuksen koonti	56

Liitteet

Liite 1.Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen	76
Liite 2. Sopimus nro 1.	76
Liite 3. Sopimus nro 2.	76
Liite 4. Sopimus nro 3.	76
Liite 5. Sopimus nro 4.	76
Liite 6. Sopimus nro 5.	76
Liite 7. Sopimus nro 6.	76
Liite 8. Sopimus nro 7.	77
Liite 9. Sopimus nro 8.	77
Liite 10. Taulukko 3. Sopimustutkimuksen koonti	77
Liite 11. Kysely 1.	78
Liite 12. Kysely 2.	79
Liite 13. Kysely 3.	80
Liite 14. Kysely 4.	81
Liite 15. Kysely 5.	82

Liite 1. Askeleet onnistuneeseen hankintasopimukseen



Liite 1 Askeleet
onnistuneeseen har

Liite 2. Sopimus nro 1.



Liite 2 Sopimus
henkilökohtainen a

Liite 3. Sopimus nro 2.



Liite 3
kehitysvammaisten a

Liite 4. Sopimus nro 3.



Liite 4 lasten
psykoterapiapalvelu

Liite 5. Sopimus nro 4.



Liite 5
Sopimusluonnos las

Liite 6. Sopimus nro 5.



Liite 6
Sopimus_Mielenterv

Liite 7. Sopimus nro 6.



Liite 7
Ympäri vuorokautine

Liite 8. Sopimus nro 7.



Liite 8 Kotipalvelu
Sopimus pohja.pdf

Liite 9. Sopimus nro 8.



Liite 9
Kotisiivouspalelu So

Liite 10. Taulukko 3. Sopimustutkimuksen koonti



Taulukko 3.
Sopimustutkimukse

Liite 11. Kysely 1.

18. marraskuuta 2018

”Hei,

Vastauksia kysymysten perässä.

Kysy lisää, jos jotain vielä tulee mieleesi/vastasin liian ylimalkaisesti tms.”

Mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin, sopimuskaudella?

Vastaus: Kohdat, jotka ovat liian ympäröivästi kirjoitettu palvelukuvaukseen, sopimukseen jne. Joka kohta tulisi avata aina tarkoin ja määritellä aikaikkunat, kappalemäärät, eurot jne. Ns. sanoja, kuten mahdollisesti, pääsääntöisesti, sovitaan sopimuskauden alussa, ei tule käyttää.

Onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi, jos on niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu?

Vastaus: Kyllä on. Eli kts yllä.

Mitä asioita tulee ottaa huomioon, jotta sopimuskausi olisi mahdollisimman hyvä?

Vastaus: Tarkat määrittelyt tuotteesta ja kaikesta siihen liittyvät.

Tuleeko mieleesi joitain tarkennuksia tai asioita, joita sopimusta ja kilpailutusta suunnitella tulisi erityisesti ottaa huomioon?

Vastaus: Erittäin tarkat palvelukuvaukset

Vastaus: Sopimusten seuranta-mitä tehdään tarkasti, ja sanktiot-tarkasti, mistä tulee ja miten etenee, ellei asiaa saada työstetyksi, vaikuttavuuden seuraaminen=tarkkamäärittely, miten tehdään. Ei sanallisia, vaan määrälliset luvut arviointiin.

Liite 12. Kysely 2.

30. marraskuuta 2018

Mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin, sopimuskaudella?

Minulle nousee esiin se, että palveluntuottaja ei jostain syystä toimi/halua/voi toimia palvelukuvauksessa tarkoitetulla tavalla. Välillä kyse on huonosti laaditusta palvelukuvauksesta, joskus huonosti luetusta palvelukuvauksesta ja usein näiden yhdistelmä. Olenpa kuullut neuvottelussa palveluntuottajan kanssa myös siitä, että kun jokainen hankintayksikkö tekee omanlaisensa palvelukuvauksen, niin tuottajalla on sitten kymmenittäin erilaisia palvelukuvauksia, joiden pohjalta asiakkaita mahdollisesti samoissa tiloissa ja samat työntekijät palvelevat. Se aiheuttaa ymmärrettävästi palveluntuottajalle ison haasteen ja saattaa kokonaan estää oman palvelun kehittämisen ja tuotteistamisen, jolloin yrityksen omat vahvuudet menevät hukkaan.

Onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi, jos on niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu?

Useimmiten, jos sopimus on laadittu liian kiireellä, leikkaa-liimaa -menetelmällä, niin pahimmillaan sopimus on itsessään ristiriitainen. Erityistä tarkkuutta kiinnittäisin myös sopimusehtojen keskinäiseen yhteensopivuuteen.

Mitä asioita tulee ottaa huomioon, jotta sopimuskausi olisi mahdollisimman hyvä?

Markkinakartoitusvaihe eli markkinoilla olevien palveluiden vahvuuksien ymmärtäminen ja huomioiminen kilpailuttaessa auttaa luomaan sopimuksen, jota tilaajan ja palvelutoimittajan on hyvä noudattaa.

Käynnistysvaihe on kriittinen laadun turvaamiseksi eli heti alkuun tarvitaan riittävä laadunvalvonta.

Tuleeko mieleesi joitain tarkennuksia tai asioita, joita sopimusta ja kilpailutusta suunniteltaessa tulisi erityisesti ottaa huomioon?

Riittävä aika valmistella ja sisäisiä palaverieja, joissa brainstorming hankinta-asiantuntijan ja sisällön asiantuntijoiden kanssa siitä, mitä palvelulta ja sopimukselta halutaan...

Liite 13. Kysely 3.

18. marraskuuta 2018

Hei

Mielestäni kinkkisimpiä ovat reklamaatioihin ja sopimussakkoihin liittyvät kohdat, joita kuitenkin onneksi ei niin kovin usein tarvita. Mutta silloin, kun niitä tarvitaan, niiden tulisi olla huomattavasti yksiselitteisempiä. Esim. ympärivuorokautista asumispalvelua koskevassa sopimuksessa on sakko, mikäli henkilömitoitus alitetaan, mutta siinä ei ole tarkemmin määritelty, tuleeko sakko per päivä vai per viikko vai per kk. Samoin siinä surullisen kuuluisassa lääkäripalvelusopimuksessa ei sakkoehto ole myöskään ihan yksiselitteinen. Ehkä sopimusehtoihin tarvittaisiin vielä tarkempaa määrittelyä, että mikä on palvelutoiminnassa esiintyvä virhe/poikkeama ja mikä taas niin vakava, että aiheuttaa reklamaation. Tai kuinka monta virhettä tuottaa reklamaation. Jos palveluntuottaja korjaa ”virheensä” annetussa määräajassa, onko se edes reklamaation paikka. Toki sotepalvelut ovat ihan eri juttu kuin esim. siivouspalvelu, koska palvelua tuotetaan ihmisille, jotka useimmiten ovat heikossa asemassa ja itse toisinaan myös kyvyttömiä arvioimaan saamaansa palvelua.

Samoin on ollut haasteita silloin, kun on kilpailutettu palvelua, mutta ei ole annettu takarajaa, milloin palvelun on oltava käynnissä. Toki on luonnollista ja ymmärrettävää, että uudet toimijat eivät ole välttämättä rekrytoineet henkilökuntaa ja hankkineet tiloja etukäteen, kun ei ole kilpailutusvaiheessa vielä varmaa, menestyvätkö he kisassa. Kaikki tarjouksen jättäneet eivät kuitenkaan ole käynnistäneet palvelua, jos markkinat jostain syystä ei heitä loppu viimein houkuta ja jos ei siitä koidu heille mitään sanktiota. Esim. henkilökohtaista apua tai kotipalvelua eivät kaikki mukaan päässeet ole kuitenkaan aloittaneet.

Liite 14. Kysely 4.

18. marraskuuta 2018

Jotain

Hinta ja korotustavan tulkinta näin varsinkin silloin, jos ei ole selkeästi määritelty sidottu selkeästi selkeään indeksiin ja vielä se minkä ajanvälin indeksi otetaan laskennassa perusteeksi.

Laadun kriteerien noudattaminen ja sen osoittaminen.

Sopimuksen selkeys ja se että tiedetään mistä sovitaan.

Kilpailutuksen toteutus järjestys ensisijaisuus

Tuossa jotain.

Liite 15. Kysely 5.

21.marraskuuta 2018

Mitkä kohdat sopimuksissa nousevat usein esiin, sopimuskaudella?

Palvelukuvaukseen liittyvät tulkinat, sopimuksen valvonnan toteutuminen ja mahdolliset reklamoinnit, sakot, hinnankorotukset.

Onko aiheutunut väärinymmärryksiä tai sekaannuksia sopimuksen muotoilun vuoksi, jos on niin missä asioissa sekaannuksia yleisimmin tapahtuu?

Mitä on sovittu ja miten se toteutuu arjessa. Liian epäselvät klausuulit palvelukuvauksessa.

Mitä asioita tulee ottaa huomioon, jotta sopimuskausi olisi mahdollisimman hyvä?

Hyvä, sujuva yhteistyö ja yhteiset palaverit, vastuunjaon selkeys, sakot, tilastoinnit saatavilla ja asiakaspalautteiden kerääminen.

Tuleeko mieleesi joitain tarkennuksia tai asioita, joita sopimusta ja kilpailutusta suunnitella tulisi erityisesti ottaa huomioon?

Palvelukuvaus kannattaa tehdä yhteistyössä loppukäyttäjien (tilaaja) kanssa ei pelkästään päällikön / esimiehen. Laatu ja vastuut. Ja miten toimitaan, jos kaikki ei suju.