

## SOPIMUSHALLINTA

Miksi yli 15 miljardia jää ilman valvontaa?

## Kilpailuttaminen KANNATTAA

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoisten hankintojen arvo vuonna 2009 oli 15,18 miljardia euroa, joista palveluiden ostot olivat 7,29 miljardia. Palvelustoihin ei sisälly kuntien ja kuntayhtymien keskinäisiä ostoja. Tarkasteltaessa vuosien 2000–2009 keskimääräistä muutosprosenttia palveluiden ostot ovat kasvaneet keskimäärin 9,5 % vuodessa.

## Sopimukset näin haltuun Jyväskylässä

Kunta sopimusyhtiöinä on kuin mikä tahansa yritys. Sopimusosakekannassa konfliktit eivät ole tipu. Kuntien oletetaan tunnevan sopimusosakekannan pelisäännöt. Kunnan puolesta toimivaa pidetään sopimisen ammattilaisena.

Asemavaltuutuksensa nojalla toimiva kunnan työntekijä on sopimusprosessissa kuin pörssiyrityksen lakiasianosasto. Hän vastaa siitä, että kunnan edut tulevat otetuksi huomioon. Kumppanin lakimies ei kunnan etua valvo. Usein kunnan sopimukset laati kuitenkin sopimusosakekannan maallikko.

### Sopimuslinjat

Jyväskylässä aloitettiin 2009 keväällä sopimuslinjat. Palvelualueittain järjestetyissä klinikoissa luotiin pelisääntöjä sopimusten laadintaan ja dokumentointiin. Klinikoissa kirkastettiin toimintatapoja sopimisen eri vaiheista, kuten neuvotteluista, muistioista ja reklamaatioista.

Osallistujat saivat mukaansa check-listan, minkä avulla sopimusluonnoksia voi tarkistaa. Myös lakimiehen käytön ajoitusta ohjeistettiin; korjausmiehen homma on vaikeaa, jos nimet ovat paperissa.

Klinikassa tutkittiin myös jo tehtyjä sopimuksia. Monet osoittautuivat vaikeaselkoisiksi ja hankaliksi

Vertailun vuoksi todettakoon, että kuntien ja kuntayhtymien palkkausmenot (palkat, palkkiot ja muut henkilöstömenot) vuonna 2009 olivat 19,05 miljardia euroa. Luvut ovat lähellä toisiaan. Toisin kuin panostus henkilöstöasioihin, kuntakentän panostus sopimusten valvontaan ja sopimusosaamiseen on vasta alkutekijöissään.

### Sopimuksia on valvottava

Sopimuskaudella sopimuksen noudattamisen valvonta on välttämätöntä. Vaikka hankintayksikkö olisi tehnyt kuinka hyvän sopimuksen, sillä ei ole merkitystä, jos sopimusehtojen noudattamista ei valvota. Sopimuksen valvonnan merkitys korostuu erityisesti palveluhankintasopimuksissa ja pitkäkestoisissa sopimuksissa. Palveluiden kehittäminenkin ei ole mahdollista ilman sopimusten seuranta.

Sopimusten valvonta tulee selkeästi vastuuttaa. Lisäksi vastuullisten henkilöiden tulee seurata, että sopimukset hyödynnetään täysimääräisesti ja niihin neuvoteltuja oikeuksia käytetään.

Sopimusten valvonnan avulla saavutetaan mm. seuraavanlaisia hyötyjä:

- palvelun laadun kehittäminen (palveluseurantakokoukset, projektiryhmät, raportit, asiakaspalautteet, haastattelut, tarkastuskäynnit) => tyytyväiset asiakkaat

seurata. Sopimuksissa ei aina oltu varauduttu siihen, että niiden allekirjoituksen jälkeen ei toimittukaan niin kuin oli sovittu. Sanktiot ja vahingonkorvaukset puuttuivat valittavan usein. Check-listan käyttö on tuonut tähän parannusta.

Sopimuslinjoita on tarkoitus jatkaa. Niitä voi modifioida hankintasopimusnäkökulmaan tai tiettyihin konkreettisiin ongelmiin, kuten viivästyksen ja virheeseen reagointiin. Sopimusosaaminen ei ole salatiiedettä eikä yksin juristin asia. Klinikoiden välitön seuranta oli dokumentoinnin parempi tallentaminen ja lakimiehen oikea-aikainen käyttö.

### Sopimusten seuranta

Kaupungin johtoryhmä päätti 2010 marraskuussa ryhtyä selvittämään, miten tehtyjä sopimuksia seurataan. Johtoryhmä pohti, miten hyvin kaupungin johtoporras tuntee vastuullaan olevat sopimukset, niiden kustannusvaikutukset ja päättymisajankohdat. Miten sopimusosakekannan oikeastaan "pelittävät"?

Ryhdyimme tavoitteilemaan yhteisiä käytäntöjä, työajan ja kustannusten säästöä, laadukkaampia sopimuksia sekä lisää uskottavuutta sopijakumppanina. Halusimme myös ennakoita sopimusten uudelleen-vastuutusta ja henkilöstön eläköitymistä sekä tallentaa hiljainen sopimustieto. Tärkeää on myös kirkastaa, kuka sopimusten seurannasta on vastuussa.

Sopimustenhallintaa parantamalla sopimuksista saa enemmän irti sekä toiminnan että talouden näkökul-

masta. Sopimuksia on kymmeniä tuhansia; euromäärät sadoissa miljoonissa. Jokainen hallitsematon sopimus on riski, ei vähiten kunnan mai-neelle. Esimerkiksi ulkoistetun vanhustenpalvelun laadun seuranta on olta- va järjestelmällistä ja sen tulee olla todennettävissä.

### Nykytilan kartoitus kyselyllä

Aloitimme Contractia Oy:n johdolla sopimusten hallinnan nykytilan kartoituksen. Kartoituksen avulla haettiin kokonaiskuvaa sopimusmäärästä sekä sopimusten seurannan tämän hetkisestä tilasta. Kartoituksen alla tiedusteltiin henkilökunnan näkemystä vakavimmista puutteista sekä kehitystarpeista.

Kaupungilta kyselyyn järjestämiseen osallistui kaksi lakimiestä. Mukana oli konserniyhtiöedustus. Kuntaliiton lakiosasto ryhtyi ansiokkaasti sparraamaan hankettamme.

Kyselyä varten teetettiin sähköinen lomake, joka lähetettiin vastaajille joulukuussa. Vastausaikaa oli kaksi viikkoa. Ennen kyselyä palvelualueiden johtoryhmille kerrottiin tulevasta kyselystä. Intraan tehtiin lyhyt tiedote. Vastausprosentti oli huikea sata. Vastaukset olivat erittäin kuvaavia ja informatiivisia.

### Parhaiten Tilapalveluissa

Tammikuussa 2011 johtoryhmälle esiteltiin kyselyn tuloksia: sopimukset ovat tallessa ja saatavilla, mutta tiedon hakemiseen kului liikaa aikaa. Sopimusdokumentteja skannattiin ja tallennettiin lähinnä excel-taulu-

- vältetään negatiivinen julkisuus
- kustannusten säästö (kilpailutus ajoissa, reklamaatioiden kirjaaminen, puutteiden hinnoittelu, näyttö puutteellisista suorituksista)
- alennusten ja bonusten hyödyntäminen (onko saavutettu?)
- sopimusten oikea-aikainen päättäminen
- tiedetään, milloin uusi kilpailutus tarkoituk- senmukaista
- seuraamalla opitaan "virheistä" (laatu + uusi kilpailutus)
- sopimuskuumppaneiden valvonta
- sopimuksilla johtaminen

### Prosessissa päämäärä helposti unohtuu

Merkittävä osa kuntaorganisaatioiden tekemistä sopimuksista syntyy hankintaprosessin tulokse- na. Hankintalain tarkoituksena on taata tarjoajille tasapuolinen mahdollisuus osallistua tarjous- kilpailuun. Kyse on siis menettelysäännöistä.

Hankintalain säännösten noudattamiseen käytetään paljon aikaa ja resursseja, mutta valitettavan usein itse päämäärä unohtuu. Palveluhankinnoissa hankintaprosessin päämääränä on aikaan- saada toimiva palvelukokonaisuus. Tätä kokonai- suutta hallitaan sopimuksella.

Sopimuksista saadaan täysi hyöty ainoastaan silloin, kun siihen neuvoteltuja oikeuksia hyödyn-

noihin. Skannauksen ei kuitenkaan koettu palvelevan varsinaista seuraamista. Useissa vastauksissa sopimus- hallinta oli mielletty sopimus- passiiviseksi arkistoinniksi, ei niiden aktiiviseksi seurannaksi.

Sopimushallinnan kypsyys oli eri asteella eri palvelualueilla ja liikelaitoksissa. Parhaiten asiat olivat Tilapalvelussa, jossa rakennusurakka- ja vuokrasopimusten osalta oli toteutettu kattava sähköinen seuranta hälytyksineen.

Vastaajat ilmoittivat tarvitsevansa sopimustietoa päivittäin. Uudet työntekijät kaipasivat hiljasta sopimustietoa, mitä papereista ei löyty- nyt. Sopimusmuutoksista ja laskutusperusteista koettiin tiedonvajetta jossain kohtaa sopimusketjua. Tieto reklamaatioista oli vaikeasti saatavilla. Puutteeksi koettiin, että sopimusten sisällöstä tieto oli usein yhden henkilön varassa. Hankinta- sopimusten elinkaaren seuranta ei ollut riittävä.

Kysely oli onnistunut. Se on hyvä pohja tulevalle sopimustenhallinnan toteutuksen suunnittelulle. Kyselyyn laitettu "urputuskanava" jäi tyhjäksi. Se osoittaa, että asian vaka- vuus ja tärkeys on ymmärretty. ■

ANNALIISA LEHTINEN  
kaupunginlakimies  
(31.1.2011 saakka)  
Jyväskylä

Kirjoittaja on aloittanut helmikuussa 2011 asianajotoimisto Castren & Snellmanin palveluksessa.

netään täysimääräisesti. Siksi sopimusveloitteiden noudattamisen valvonta on ensiarvoisen tärkeää. Sopimusehdot, palvelukuvaus mukaan lukien, määrittävät palvelun sisällön, joten niiden määrittelyyn tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

### Ehdot huomioon jo suunniteltaessa

Hankintalaki edellyttää, että tarjouspyynnön on sisällettävä tiedot, joilla on olennaista merkitystä tarjousten tekemisessä. Sopimusehdot ovat olennainen osa hankintaa ja ne vaikuttavat tarjousten sisältöön ja hintaan. Tämän vuoksi hankinta- sopimusten sopimusehdot on mietittävä valmiiksi jo hankintoja valmisteltaessa.

Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön lähettämisen jälkeen keskeistä sopimusehdoista ei voi enää neuvotella ilman, että tarjoajien tasavertainen kohtelu vaarantuisi. Tämän johdosta sopimusosaaminen on välttämätöntä kaikille hankinta- prosessiin osallistuville.

Hankintojen valmisteluvaiheessa luodaan raamit ja pohja tuleville sopimuksille, jotka määrittävät sopijakumppaneiden oikeudet ja veloitteet sopimuskauden aikana.

### Huomio sopimusprosessin elinkaareen

Sopimusten valvonnassa ja sopimusosaamisen kehittämisessä on otettava huomioon koko sopimusprosessin elinkaari.

Sopimuksen sisällön ja sen valvonnan merkitys tulisi ymmärtää elinkaaren jokaisessa vaiheessa:

- valmistelu
- kilpailutus
- päätös
- sopimuksen teko
- sopimuskausi
- sopimuksen päättämisen jälkeinen aika
- uusi kilpailutus

Sopimuskauden päättymisen ei tarkoita, että sopimuksen voisi unohtaa. Sopimusehdot saattavat sisältää veloitteita, jotka ovat voimassa vielä sopimuksen voimaantulon päättymisen jälkeen.

Lisäksi kuluneen sopimuskauden analysointi ja opiksi ottaminen on tärkeää. Tällöin uudessa kilpailutuksessa on mahdollista ottaa edellisen sopimuskauden puutteet huomioon ja kehittää palvelua edelleen.

Sopimusasiat tulisi ymmärtää kiinteäksi osaksi kilpailuttamisen suunnittelua ja sitä kautta tulevan sopimuskauden suunnittelua, jossa päämääränä on haluttujen tavoitteiden saavuttaminen.

On myös hyvä muistaa, että sopimushallinta on osa riskienhallintaa. Sopimusriskit pyritään tunnistamaan ennakkolta ja ongelmien syntymisen ennaltaehkäistä. ■

LEENA HOPPU-MÄENPÄÄ  
varatuomari  
lakimies

Kirjoittaja työskentelee Kuntaliiton lakiasian yksikössä.

## TUTKIMUS

Kuntaliitossopimuksissa suuria toiveita ja unohdettuja lupauksia

## Palveluverkko- selvitykset MAASEUDUN UHKAKUVANA

Kuntalaisten tyytymättömyyden ja hämmennyksen ymmärtää, jos liitosalueiden palvelujen säilyminen ennallaan kirjattiin selvästi yhdistymissopimukseen. Lähidemokratian paikallisten toimielinten tehtäväksi on jäänyt paheksua suunniteltuja muutoksia. Vahva asukasmielipide on estänyt osan suunnitelluista muutoksista, mutta keskustelu jatkuu lähivuosina kiivaana.

Kuntaliitokset herättävät voimakkaita tunteita puolesta ja vastaan. Viime vuosien yhdistymisratkaisut ovat olleet kiinteä osa valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämään kunta- ja palvelurakennemuutosta eli Paras-hanketta. Pirkkimyksenä on luoda elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne joko kuntaliitoksin tai yhteistoiminta-alueita muodostamalla.

Vaasan yliopiston Levön-instituutissa tehdyssä tutkimuksessa uudistuvaa kuntarakennetta tarkasteltiin maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen näkökulmasta. Tavoitteena oli selvittää, miten maaseudun tehtävä ja merkitys tulee vuosina 2001–2009 tehdyssä kaupungien ja maaseutukuntien välisissä liitoksissa esiin. Tutkimuksessa etsittiin lisäksi vastausta yleiseen pohdintaan liitosten onnistumisesta ja yhdistymisen vaikutuksista maaseudun palveluihin. Erityistä huomiota kiinnitettiin myös lähidemokratian rooliin ja järjestämistapaan.

### Tarkkojen sopimusten aika

Kaupunkiin liittyneet maaseutukunnat olivat vuosina 2001–2005 tavallisesti joko talousvaikeuksiin ajautuneita tai yhtenäisen kaupunkirakennuksen osaksi muuttuneita paikkakuntia. Tilanteeseen huolestuneet kunnat hakivat kaupungista vahvaa tukea palvelujen järjestämiseen. Liitoksissa haluttiin muodostaa aiempaa vetovoimaisempi kokonaisuus turvaamaan seutukunnan kilpailukykyä. Kuntaliitoksella haluttiin huolehtia myös elinkeinoelämän kehittämisestä ja viihtyisästä elinympäristöstä.

Ajankohdan liitoksille oli ominaista neuvotantavien kansanäänestysten järjestäminen, josta lopulliseen päätökseen ei äänestystulokset-

la välttämättä ollut vaikutusta. Aikakauden yhdistymissopimuksissa korostettiin peruspalvelujen järjestämistä entiseen tapaan. Sopimukset olivat luonteeltaan tavallisesti varsin yksityiskohtaisia ja etenkin suurten kaupunkien liitosratkaisussa yhdistyneen alueen maaseutumaisuus pyrittiin ottamaan tarkasti huomioon.

Kuntaliitoksissa mukana olleiden maaseutukuntien ominaispiirteet monipuolistuivat vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Vaikka vuosien 2006–2007 liitoksissa oli yhä tavallisesti kyse talousvaikeuksiin ajautuneista kunnista, mukana oli niin reikäleipäkuntia kuin taajamakuntia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistäminen alkoi vauhdittaa liitospohdintoja selvästi. Pelko yhdistymisavustusten päättymisestä nopeutti päätöksentekoa. Liitokseen päädyttiin myös sellaisissa kunnissa, joiden taloudellinen tilanne oli hyvä.

Vuosikymmenen puolivälin jälkeen tehdyissä liitoksissa haluttiin entiseen tapaan vahvistaa uuden kunnan vetovoimaa sekä parantaa kuntalaisten toimintamahdollisuuksia ja elinoloja. Useissa yhdistymissopimuksissa palvelujen säilyttämisestä sovittiin todella tarkasti. Toisaalta myös tarve toimintojen hestämiseen ja tarkoituksenmukaisen ratkaisujen etsimiseen nostettiin tässä vaiheessa yhä useammin esiin.

### Suurten visioiden aika

Vuonna 2009 tehtyjen yksittäisliitosten tavoitteet olivat entuudestaan tuttuja. Pienen kunnan ja keskuskaupungin yhdistymisellä pyrittiin aiempaa vahvemman ja vetovoimaisemman kokonaisuuden luomiseen. Toteutunut yhden kunnan liitos poikkies kuitenkin usein alkuperäisestä pyrkimyksestä eli monikuntaliitoksesta.

Paikoitellen ratkaisuun vaikutti keskuskaupungin päätös tarjota naapurikunnille Paras-hankkeen vaatimusten täyttämiseksi ainoastaan kuntaliitosvaihtoehtoa. Yhdistymissopimukset eivät olleet enää yhtä yksityiskohtaisia kuin ennen, sillä pienissä kunnissa palveluja ei ollut enää paljon jäljellä.

Myös vuonna 2009 toteutuneissa monikuntaliitoksissa vaihtoehtoja oli haettu monesta suunnasta tai lopullista ratkaisua vielä suuremman suunnitelman kautta. Paras-hanke ja yhdistymisavustus oli merkittävä syytä liitoskeskustelujen käynnistymiseen ja päätöksentekoon. Uuden kunnan lähtökohdaksi oli tavallisesti vahvan ja elinvoimaisen keskuksen muodostaminen: kylät ja haja-asutusalueet sovittiin otettavaksi huomi- oon tasapuolisesti osana uutta kaupunkia.

Monikuntaliitoksissa palvelut päätettiin järjestää entiseen tapaan lähellä kuntalaisia, mutta linjaukset kustannustehokkuuden lisäämisestä nostettiin samanaikaisesti esiin. Varsinkin suurten kaupunkien liitossopimuksiin kirjattiin tavallises-