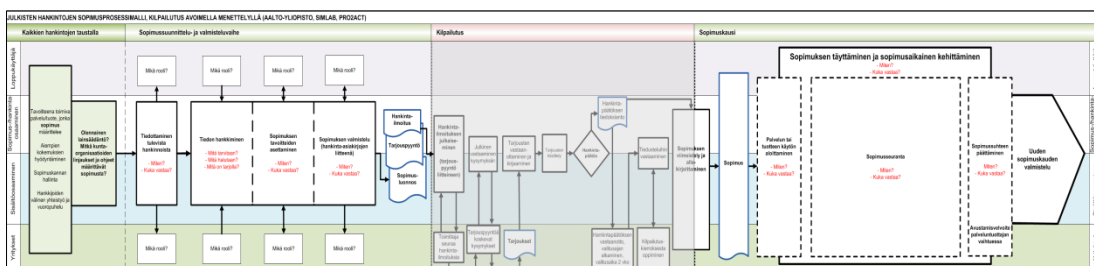


# Kilpailutustempuradasta hyviin hankintoihin



Katja Koskelainen, Soile Pohjonen, Suvi Anttila ja Stefania Passera

PRO2ACT-hankkeen loppuraportti  
(Proaktiiviset sopimusprosessit julkisissa hankinnoissa – kumppanuuden ja yhteisinnovoinnin edistäjänä)  
1.9.2010-31.8.2013

**PRO2ACT-hankkeen johtoryhmä:**

*Timo Martelius*, hankintajohtaja, Espoon kaupunki: johtoryhmän puheenjohtaja

*Raili Hilakari*, toimitusjohtaja, KL-Kuntahankinnat Oy

*Leena Hoppu-Mäenpää*, lakimies, Suomen Kuntaliitto ry, 13.6.2012-31.8.2013

*Tuula Jäppinen*, innovaatio-asiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry, 5.9.2011-31.8.2013

*Ari Kolehmainen*, projektijohtaja, Suomen Kuntaliitto ry, 1.10.2010-4.9.2011

*Marjo Laine*, hankintajohtaja, Jyväskylän kaupunki

*Maija Lehtinen*, toimitusjohtaja, Espoo Kiinteistöpalvelut -liikelaitos, Espoon kaupunki

*Ilona Lundström*, hankevastaava, Tekes, 1.10.2010-31.9.2012

*Katri Löytty*, hankintapäällikkö, Jyväskylän kaupunki

*Mikko Martikainen*, neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö TEM

*Juha Myllymäki*, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto ry, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

*Angelica Roschier*, hankevastaava, Tekes, 1.10.2012-31.8.2013

*Riitta Smeds*, professori, Aalto-yliopisto SimLab

**Hankkeen tutkimuksesta vastaava johtaja:**

Professori Riitta Smeds

**Hankkeen tutkijat:**

OTM Katja Koskelainen, hankejohtaja

OTT Soile Pohjonen, vanhempi tutkija

DI Kerttuli Boucht, tutkija (9/2010-6/2011)

OTM Alina Wernick, tutkija (9/2011-6/2012)

TaM (graafinen suunnittelu) Stefania Passera, tutkija (5/2012-)

TkK Petri Klemelä, tutkimusapulainen/diplomityöntekijä (1/2011-1/2012)

TkK Suvi Anttila, tutkimusapulainen/diplomityöntekijä (09/2012-)

TkK Ulla Patajoki, projektityöntekijä (09/2011-01/2012)

TkK Jussi Juvonen, projektityöntekijä (09/2011-01/2012)

## Sisällysluettelo

Johdanto.....	4
1. Hankkeen tarina .....	5
2. Julkisten hankintojen sopimusprosessi proaktiivisena yhteistyöprosessina .....	8
2.1. Sopimusprosessin kokonaiskuva - sopimusprosessimalli .....	9
2.2. Ymmärrettäviä ja houkuttelevia sopimuksia – JYSEn käyttämisopas .....	10
3. Kohti uudenlaista sopimuskulttuuria julkisissa hankinnoissa .....	13
JULKAISUJA.....	14

## Johdanto

PRO2ACT-hankkeen tutkimuksessa on kartoitettu, miten kunnallisten hankintojen sopimusprosesseja avoimen menettelyn kilpailutuksessa hoidetaan tänä päivänä ja kuinka toimintaa voitaisiin kehittää vastaamaan alati kasvavia vaatimuksia. Sopimussuhteen valmistelu, tavoitteiden luominen, toteuttaminen ja seuranta - sopimusoosaaminen - edellyttävät monipuolista ammattitaitoa. Kun julkiset hankinnat ymmärretään sopimustoimintana, jolla synnytetään edellytykset luoda ja saavuttaa sopimusosapuolten yhteiset tavoitteet, voidaan päähuomio kiinnittää juridisten ja hallinnollisten toimien sijaan itse tavoitteen eli onnistuneen hankinnan saavuttamiseen. Jotta hankintayksiköiden toiminta on sekä laillista että tavoitteet saavuttavaa, tulee eri ammattiryhmien tehdä intensiivistä yhteistyötä. Eri osaamisten yhdistäminen toimivaksi kokonaisuudeksi edellyttää avoimuutta, aktiivisuutta ja valmiutta oppia toinen toisiltaan. Hankkeessa on kehitetty kaksi välinettä edistämään yhteistyötä ja tiedonjakoa: sopimusprosessimalli ja JYSEn käyttämisopas.

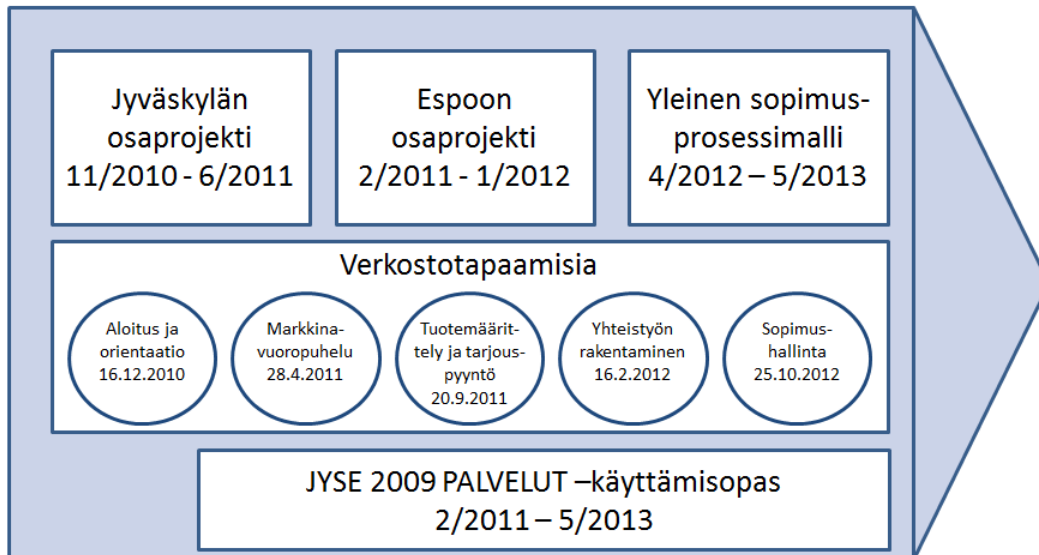
Kiitämme hankkeen rahoittamisesta ja erinomaisesta yhteistyöstä Tekesiä, Aalto-yliopistoa, Espoon ja Jyväskylän kaupunkeja sekä Suomen Kuntaliittoa ja KL-Kuntahankinnat Oy:tä. Haluamme myös kiittää simuloiteihin ja verkostotapaamisiin osallistuneita antoisista keskusteluista sekä Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien, Espoon kaupungin, Hollolan kunnan, Imatran kaupungin, Joensuun seudun hankintatoimen, Jyväskylän kaupungin, Lakiasiaintoimisto Fondian, Seinäjoen kaupungin, Turun kaupungin, Utajärven kunnan sekä Vantaan kaupungin edustajia sopimusprosessimallimme ja JYSEn käyttämisoppaan kommentoinnista ja/tai niiden käyttötestaukseen osallistumisesta. Lopuksi haluamme vielä kiittää kaikkia hankkeessamme työskennelleitä ja koko SimLabin tutkijayhteisöä tämän tutkimuksen mahdollistamisesta ja inspiroivasta tutkimusympäristöstä.

Espoossa 24. päivänä toukokuuta 2013,

Katja Koskelainen, Soile Pohjonen, Suvi Anttila ja Stefania Passera

## 1. Hankkeen tarina

### PRO2ACT-hanke 9/2010 – 8/2013



PRO2ACT (Proaktiiviset sopimusprosessit julkisissa hankinnoissa – kumppanuuden ja yhteisinnovoinnin edistäjinä) on Aalto-yliopiston perustieteiden korkeakoulun tuotantotalouden laitoksen SimLab-tutkimusyksikön kolmevuotinen (1.9.10-31.8.13) Tekes-rahoitteinen tutkimushanke. Hankkeen muita rahoittajia ovat Aalto-yliopisto, Espoon kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry ja KL-Kuntahankinnat Oy. PRO2ACT:ssä tutkittiin ja kehitettiin kuntien hankintaprosesseja, erityisesti kuntien ja niiden sidosryhmien ja kumppaneiden välisiä hankintojen sopimusprosesseja. Päämääränä oli löytää erityisesti hankinnan suunnitteluun ja sopimusten toteuttamiseen toimintamalleja, jotka mahdollistavat onnistuneen hankinnan.

PRO2ACT-hankkeessa oli mukana kaksi kaupunkia, Jyväskylä ja Espoo. Jyväskylässä kohdeorganisaationa oli kaupungin hankintakeskus ja Espoossa kaupungin Espoo Kiinteistöpalvelut -liikelaitos (entinen Kiinteistöhoito-liikelaitos) sekä hankintapalvelut. Lisäksi hankkeeseen osallistui Kuntaliitto, joka toi mukaan erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien näkökulmaa.

Jyväskylän ja Espoon tutkimus- ja kehitysprojekteissa mallinnettiin toteutuneita hankintaprosesseja SimLab™-prosessisimulointimenetelmällä. Menetelmä ja sen käyttö hankkeen osaprojekteissa on kuvattu näiden projektien loppuraporteissa (katso Jyväskylän ja Espoon osaprojektien loppuraportit). Hankkeen aikana järjestettiin kolme simulointilaisuutta, viisi verkostotapaamista ja useita pienempiä työpajoja sekä tehtiin yhteensä 66 haastattelua. Mallinnuksien avulla voitiin löytää sekä olemassa olevia hyviä käytänteitä että kehittämiskohteita kyseisten kuntien julkisten hankintojen sopimusprosesseista ja tarjota ideoita niiden kehittämiseen.

Hankkeen ensimmäisessä osaprojektissa Jyväskylän kaupungin hankintakeskuksen kanssa mallinnettiin tavarahankintaprosesseja. Osaprojekti kesti marraskuusta 2010 kesäkuuhun 2011, ja siinä käsiteltiin kolmea hankintaa: Jyväskylän ja sen lähikuntien muodostaman hankintarenkaan tekemä leipomotuotteiden kilpailutus, suun terveydenhuollon toimialalta hammasteknisten laboratoriotöiden

kilpailutus ja sivistyspalveluiden toimialaan kuuluva Jyväskylän Puistokoulun teknisen työn koneiden kilpailutus.

Jyväskylän projektin tavoitteena oli yhtenäistää ja kehittää hankintatoimen, hankintoihin liittyvien kilpailutusten ja hankintojen valmisteluun liittyviä käytänteitä ja sopimusprosesseja. Erityisenä tavoitteena oli yhteistyön kehittäminen hankintakeskuksen ja sen sidosryhmien ja toimialojen kesken. Tarkempi kuvaus Jyväskylän projektista löytyy Jyväskylän projektin loppuraportista.

Hankkeen toinen osaprojekti toteutettiin Espoon Kiinteistöhoito-liikelaitoksen (nykyään Espoo Kiinteistöpalvelut -liikelaitos) ja Espoon kaupungin hankintapalveluiden kanssa helmikuun 2011 ja tammikuun 2012 välisenä aikana. Tarkasteltaviksi hankinnoiksi valittiin Iivisniemen koulun siivouspalveluiden sekä Laurinlahden koulun pihaurakan hankinnat. Ensimmäinen prosessi oli palveluhankinta, jossa korostui hankinnan pitkäaikaisuus ja toimivan yhteistyön merkitys toimittajan kanssa. Kertaluonteisemmassa kaksivaiheisessa urakkahankinnassa korostuivat turvallisuus- ja aikataulutushaasteet sekä suunnittelutyön koordinointi.

Espoon projektissa erityisiä kehittämistavoitteita olivat kaupungin sisäisten organisaatiroolien selkeyttäminen, markkinavuoropuhelun kehittäminen ja hyödyntäminen hankintasopimusprosesseissa, sekä sopimuksen aikaisen sopimusjohtamisen kehittäminen erityisesti yhteiskehittämisen ja kumppanuuden näkökulmasta. Tarkempi kuvaus Espoon projektista löytyy Espoon projektin loppuraportista.

Tutkimuksen aikana havaittiin tarve selkiyttää julkisten hankintojen sopimusprosessin kokonaiskuva, josta laadittiin yleinen sopimusprosessimalli yhdessä Kuntaliiton edustajien kanssa. Malliin sisällytettyjen lisätietokalvojen ohjeet perustuvat tutkimuksessa ja Kuntaliiton toiminnassa havaittuihin tietotarpeisiin. Tarkoituksena on, että kunnat voivat hyödyntää luotua mallia omien hankintojensa suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Mallin testaamista varten järjestettiin marraskuussa 2012 simulointipäivä, josta saadun palautteen pohjalta mallia kehitettiin edelleen. Helmikuussa 2013 malli ohjeineen lähetettiin koekäyttäjiksi ilmoittautuneille. Mallin koekäyttäjää pyydettiin huhtikuussa 2013 sähköpostitse vastaamaan kyselyyn, jolla kerättiin parannusehdotuksia ja tietoa mallin käytännön hyödynnettävyydestä. Sopimusprosessimallia testasivat kevään 2013 aikana Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Espoon kaupunki, Hollolan kunta, Imatran kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki, Utajärven kunta sekä Vantaan kaupunki.

Hankkeessa havaitun sopimusasiakirjojen vaikeaselkoisuuden helpottamiseksi visualisoitiin JYSE 2009 PALVELUT yleisiä sopimusehtoja yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Visualisointi alkoi yksittäisten epäselväksi koettujen kohtien avaamisesta ja laajeni lopulta keskeisimmät kohdat kattavaksi JYSEn käyttämisoppaaksi.

Käyttämisoppaan ensimmäinen testiversio lähetettiin kommenttikierrokselle Jyväskylän ja Espoon kaupungeille sekä Lakiasiaintoyritys Fondialle. Kommenttikierroksella keskityttiin visualisoinnin juridisen paikkansapitävyyden varmistamiseen. Saatujen kommenttien perusteella oppaaseen tehtiin tarvittavat muutokset.

JYSEn käyttämisopasta testattiin huhti-toukokuussa 2013 neljässä eri ryhmässä, joista kolme testausta toteutettiin paperiversiota käyttäen ja yksi etätestauksena verkon yli sähköistä versiota käyttäen. Testaustilaisuudet järjestettiin Joensuussa, Seinäjoella ja SimLabissa Espoossa. Testaamiseen osallistui yhteensä 26 henkilöä Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiireistä, Espoon kaupungilta, Imatran

kaupungilta, Joensuun seudun hankintatoimesta, Seinäjoen kaupungilta, Turun kaupungilta, Utajärven kunnasta sekä Vantaan kaupungilta. Tarkoituksena oli selvittää, helpottaako opas tiedon saantia ja ymmärtämistä tekstiversioon verrattuna. Käyttäjätestitilaisuuksien osana käydyissä ryhmäkeskusteluissa esiin tulleiden kokemusten perusteella oppaaseen tehtiin vielä käytettävyyttä parantavia muutoksia. Hanke vastaa oppaan lopullisesta versiosta.

Läpi hankkeen järjestettiin PRO2ACT-verkostotapaamisia, joissa esiteltiin hankkeen välituloksia sekä vaihdettiin kokemuksia ja parhaita käytäntöjä kuntien ja muiden toimijoiden kesken. Tilaisuuksiin osallistui eri hankintayksiköiden, yritysten, yhdistysten sekä yliopiston edustajia. Verkostotapaamisten avulla tutkijat saivat laajempaa näkökulmaa julkisiin hankintoihin ja osaprojekteista saatu tieto voitiin välittää nopeasti käyttöön myös kohdeorganisaatioiden ulkopuolelle.

## 2. Julkisten hankintojen sopimusprosessi proaktiivisena yhteistyöprosessina

Proaktiivisessa (ennakoivassa) sopimisessa (katso lähemmin lopussa listatuista julkaisuista) päähuomio on tavoitteiden tosiasiallisessa saavuttamisessa eli kuinka sopimustoiminnalla ja sopimuksilla saavutetaan haluttuja tavoitteita. Proaktiivinen sopiminen on yhteistyön suunnittelua, rakentamista ja ylläpitoa sekä ongelmien ennalta ehkäisyä ja riskienhallintaa. Siinä kehitetään menettelytapoja, periaatteita ja rakenteita, joilla mahdollistetaan toimiva sopimusyhteistyö. Proaktiivinen sopiminen on kehitetty tutkimuksen ja käytännön vuorovaikutteisessa, poikkitieteellisessä ja -ammattillisessa yhteistyössä ja sitä kehitetään jatkuvasti eteenpäin. Se perustuu tutkijoiden ja käytännön osaajien yhdessä ajattelulle, ei vain vaikutusten saamiseen toisiltaan. Sopimustoiminta ja sopimusprosessit käsitetään proaktiivisessa sopimisessa laajasti. Sopiminen ei ole vain sopimusasiakirjojen laatimista ja sopimusasiakirjoja liitteineen, vaan koko osapuolten välinen yhteistyö hankkeen suunnitteluvaiheesta käytännön toteutukseen asti.

Proaktiivisessa sopimisessa on keskeistä:

- edellytysten luominen toivotuille tuloksille (proaktiivisuus) ja ongelmien ennaltaehkäisy (preventiivisyys)
- tiedonvälityksen, viestinnän ja johtamisen edistäminen
- selkeyden ja sopimusosapuolten yhteisymmärryksen edistäminen
- asiakirjat ja menettelytavat yhteistyöprosessin työvälineinä

Sopimustoiminnan yhdistäminen kiinteäksi osaksi organisaation muuta toimintaa nostaa sopimusten välineellistä arvoa. Konkreettinen sopimusteksti liitteineen toimii tiedon siirtämisen ja uuden tiedon luomisen välineenä sekä nk. rajaesineenä toiminnan, talouden sekä juridiikan osa-alueiden edustajien välillä. Yhtä tärkeitä ovat kaikki ennen sopimuksen syntymistä ja sopimuskauden aikana laaditut yhteiset asiakirjat ja muistiot, jotka kuvaavat prosessin tilannetta, onnistumisia ja haasteita hankkeen eri vaiheissa. Jos sopiminen onnistutaan yhdistämään etupainotteisesti jo ennen kilpailutusta julkiseen hankintaan, hankkijaorganisaatio ja toimittajaorganisaatio voivat yhdessä tavoitella hankkijan ja yrityksen kannalta uusia ja innovatiivisia toimintatapoja.

Proaktiivisessa sopimisessa julkisten hankintojen sopimusprosessi nähdään yhteistyöprosessina (katso lähemmin projektissa kirjoitetut artikkelit julkaisuissa), jolla luodaan edellytykset onnistuneelle hankinnalle. Onnistunut hankinta on hankintasopimustoiminnan pääasiallinen tavoite. Sen saavuttamisen keskeisiä edellytyksiä on toimiva moniammatillinen yhteistyö sekä kunnan sisällä että sopimusosapuolten välillä. Kunnallisten hankintojen sopimusprosessia raamittavat lainsäädäntö sekä kuntaorganisaatioiden rakenteet, tehtävänjaot, päätöksentekomenettelyt ja strategiat. Yksittäisessä sopimusprosessissa olennaista on sopivan kumppanin löytäminen, tahtotilan luominen (hankinnan suunnittelu) ja sen toteuttaminen (hankinnan/sopimuksen täytäntöönpano ja seuranta).

Hankintalainsäädäntö on tuonut lisähaasteita sopimusosaamiselle. Avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimuksia on pyritty toteuttamaan sellaisella sääntelyllä ja menettelytavoilla, jotka ovat johtaneet muodolliseen ja varovaiseen toimintakulttuuriin kuten markkinavuoropuhelun rajoittamiseen. Kun sopimuksen yhdessä kehittämisen ja hiomisen mahdollisuudet ovat rajoitetumpia, etupainotteisen suunnittelun sekä tarkennus- ja muutosmekanismien luomisen tarve nousee. Koska



hankinnan kohteen on oltava määritelty jo tarjouspyyntövaiheessa, varsinaisia yhteistä tahtotilaa luovia ja kehitettäviä sopimusneuvotteluja ei ole vaan hankkijan on yksipuolisesti laadittava sopimusluonnos tarjouspyynnön liitteeksi sekä luotava tarjousten valintakriteerit ennen kuin tarjouksia on nähty. Hankkijalta edellytetään näin ollen erittäin hyvää markkinatuntemusta.

## 2.1. Sopimusprosessin kokonaiskuva - sopimusprosessimalli

Julkisissa hankinnoissa yksi suurimpia esteitä onnistuneen yhteistyön luomiselle on huomion keskittyminen kilpailutusjuridiikkaan ja sen edellyttämiin muotovaatimuksiin. Pääasiaksi nousee markkinaoikeusvalitusten välttäminen eikä onnistunut hankinta. Yksityisessä liiketoiminnassa huomio saattaa vastaavasti keskittyä sopimusasiakirjojen juridiseen tulkintaan mahdollisessa riitatilanteessa. Proaktiivisen sopimisen ajatuksena on luoda menettelytavat, jotka johtavat onnistuneeseen lopputulokseen. Keskeinen edellytys onnistumiselle on, että toimijat tiedostavat selkeästi, mitä he ovat tekemässä. Hankkeessa kehitetty sopimusprosessimalli pyrkii luomaan edellytyksiä hankintasopimustoiminnan kokonais kuvan hahmottamiselle, jotta kaikilla toimijoilla olisi käsitys prosessin kokonaisuudesta ja omasta roolistaan sen tavoitteen saavuttamisessa.

Prosessimalli kuvaa hankintaa sopimusprosessina. Mallia voi käyttää esimerkiksi:

- koulutuksessa ja perehdytyksessä
- suunnittelun ja tiedonjaon välineenä
- muistilistana
- lisätietopankkina

Mallissa julkisen hankinnan sopimusprosessi kuvataan tiedonjaon ja yhteistyön näkökulmasta. Näkökulmasta johtuen mallissa keskitytään erityisesti kilpailutusta edeltävään ja sen jälkeiseen aikaan, eikä kilpailutusta ole kuvattu yksityiskohtaisesti vaan se on konkreettisesti varjostettu. Malli rakentuu kokonaisvaltaisen kuvan antavasta prosessikaaviosta ja siihen linkitetystä, kustakin kohdasta käytännön lisätietoja antavista dioista. Prosessi on jaettu kolmeen osaan: 1) suunnitteluun ja valmisteluun, 2) kilpailutukseen ja 3) sopimuskauteen.

Vaikka mallia voi käyttää sellaisenaan, parhaimman hyödyn siitä saa räätälöimällä sen oman organisaation tarpeisiin lisäämällä siihen esim. kuntakohtaiset strategiat ja ohjeet, kuten hankintaohjeet, sopimus-, tarjouspyyntö- ja reklamaatiopohjat sekä työnkuvat ja -valtuudet yhteystietoineen. Näin mallista saa myös haluamansa laajuisen. Osa koekäyttäjistä piti mallia liian yksityiskohtaisena, osa liian suppeana.

Koekäyttäjät mainitsivat esimerkkeinä omista räätälöinneistään tai ideoista, joita aikovat tai voisivat tulevaisuudessa toteuttaa:

- *asiakirjojen kuten avauspöytäkirjan, vertailujen, reklamaatiopohjan, organisaatiossa yleisimmin käytettävien sopimusehtojen, sopimusmallien, sopimus pohjien jne. lisääminen mallin eri kohtiin*
- *viranomaismenettelyihin, eri hankintamenettelyihin, valituksen aiheuttamiin toimenpiteisiin ja asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien lisätietojen sekä kirjaamista koskevien huomautuksien sisällyttäminen malliin*

- mallin muokkaaminen erilaisiin hankintoihin sopivaksi, esimerkiksi materiaalihankinnat, palveluhankinnat, yhteishankinnat, erillishankinnat ja eri toimialojen hankinnat
- erilaisten tarkempien organisaatiokohtaisten ohjeiden lisääminen malliin esim. ohjeistusta sopimushallintaan
- hankintakohtaisten vastuunjakojen ja asiakirjojen sisällyttäminen malliin
- päätösvaltaan liittyvien sääntöjen lisääminen malliin, esim. toimi- ja hankintavaltuudet
- poikkeustilanteita koskevien menettelyjen lisääminen (esim. hankintaoikaisu, valitus)

Edellisten lisäksi koekäyttäjien kommentteista on poimittu:

- *Malli nostaa sopimuksen tekemisen arvoa aiempaan nähden.*
- *Malli muistuttaa sopimuksen merkityksestä läpi prosessin, erityisesti se herättää ajattelemaan sopimuksen merkitystä ennen ja jälkeen tarjouskilpailun.*
- *Eri toimijoiden erilaisten osaamisten yhdistäminen valmisteluvaiheessa tulee esille korostaen, ettei yksi taho voi eikä sen pidäkään vastata kaiken tiedon tuottamisesta.*
- *Uutena ajatuksena nousi sopimussuhteen päättäminen, jota kutsuttiin myös tilipäätöspalaveriksi.*

Testatun koekäytön aika oli sen verran lyhyt, että kovin monipuolisia käyttökokemuksia ei ehditty saada. Monet koekäyttäjät olettivat mallin olevan hyödyksi uusille työntekijöille heidän perehtyessään hankintasopimustyöhön.

Sopimusprosessimalli löytyy tästä loppuraporttikokonaisuudesta PowerPoint-tiedostona (PRO2ACT\_Julkisten\_hankintojen\_sopimusprosessimalli.ppt). Sopimusprosessimallissa kuvamuodossa oleva prosessikaavio löytyy myös muokattavana Visio-tiedostona (PRO2ACT\_Julkisten\_hankintojen\_sopimusprosessimalli.vsd).

## 2.2. Ymmärrettäviä ja houkuttelevia sopimuksia – JYSEn käyttämisopas

Julkisten hankintojen sopimusasiakirjoilla, kuten sopimuksella ja tarjouspyynnöllä, on keskeinen rooli siinä ymmärtävätkö asianosaiset, mitä ovat sopineet ja saadaanko sopiva määrä sopivia tarjouksia. Sopimusehtojen sisällön ohella tärkeää on asiakirjojen selkeys, käyttäjäystävällisyys ja houkuttelevuus. JYSE 2009 PALVELUT yleiset sopimusehdot liitetään usein hankintasopimuksen liitteeksi, vaikka niitä ei useinkaan tunneta niin hyvin, että niiden vaikutuksia sopimussuhteeseen osattaisiin arvioida. Tämän helpottamiseksi projektissa on visualisoitu JYSEn ehtoja käyttämisoppaassa.

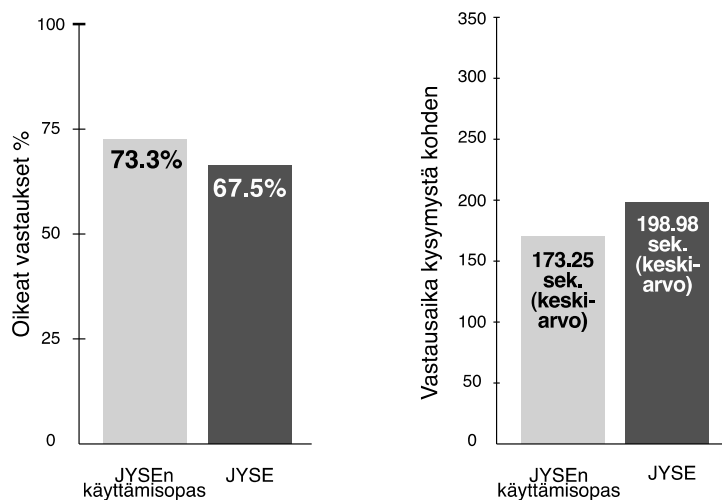
JYSEn käyttämisoppaan tarkoitus on selkiyttää ehtojen sisältöä ja vaikutusta sekä tehdä niihin tutustumisesta houkuttelevampaa ja helpompaa.

- Hankintasopimusta valmisteltaessa JYSEn käyttämisopas auttaa ymmärtämään minkälaisia ehtoja JYSE sisältää ja mitä merkitystä niillä on osana hankintasopimusta. Sen avulla voidaan hahmottaa, mitkä JYSEn ehdot soveltuvat omaan sopimukseen ja välttyä sitoutumasta niihin JYSEn ehtoihin, jotka eivät siihen sovellu.
- Sopimuksen voimassa ollessa käyttämisopas auttaa ymmärtämään, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia JYSE-ehdot sopimuksen osana tuovat mukanaan sekä selventää, kuinka eri tilanteissa tulee toimia, jos ongelmia ilmenee.

Parhaimman hyödyn JYSEn käyttämisoppaasta saa sähköisessä muodossa, mutta sitä voi käyttää myös tulostettuna.

Käyttämisoppaan käyttäjät testit koostuivat itsenäisesti suoritettavasta testistä ja ryhmäkeskustelusta. Testi jakautui taustakysymyksiin, ymmärtämistehtäviin ja oppaan käytön arviointiin. Testauksista tullaan julkaisemaan tieteellisiä artikkeleita, mutta esitämme seuraavassa jo alustavaa yhteenvetoa tuloksista.

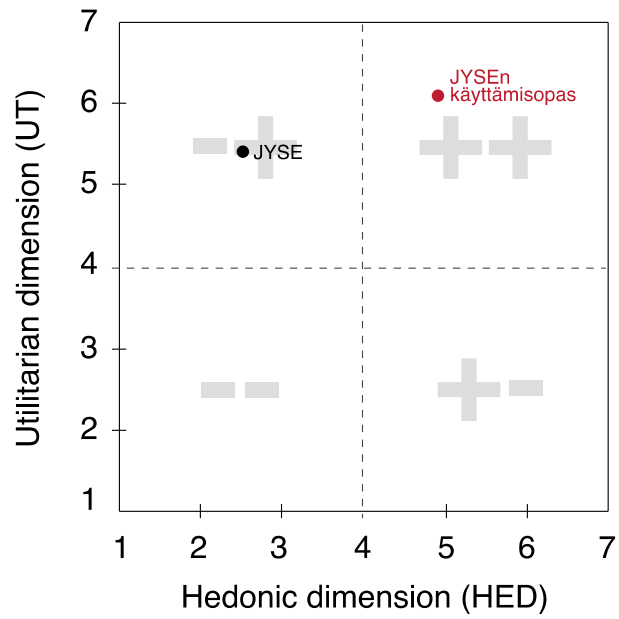
Ymmärtämistehtävät oli jaettu A- ja B-osioon, joihin molempiin sisältyi viisi tapaustehtävää. Testaajat vastasivat yhteen osioon JYSEn tekstiversioon ja toiseen käyttämisoppaan avulla siten, että sekä kysymysosoiden järjestys että välineiden käyttöjärjestys oli arvottu. Vaikka JYSEn tekstiversio oli suurimmalle osalle testaajista hyvin tuttu, ymmärtämistehtävissä testaajat vastasivat käyttämisoppaan avulla keskimäärin sekä nopeammin että oikeammin.



**Kuva 1: Ymmärtämistehtävien tuloksia**

Ennen ymmärtämistehtäviin vastaamista testaajat arvioivat, että JYSEn tekstiversioon ja käyttämisoppaan käyttö olisi suurin piirtein yhtä vaikeaa. Testauksen jälkeen he kokivat, että oppaasta oli helpompaa sekä löytää että ymmärtää tietoa.

Testauksen tulokset osoittavat, että käyttämisopas koetaan sekä miellyttävämmäksi (hedonic dimension) että hyödyllisemmäksi (utilitarian dimension) kuin tekstiversio. Koska monet koekäyttäjät ovat tottuneet käyttämään JYSEn tekstiversiota, on oletettavissa, että käyttämisoppaaseen suhtaudutaan vieläkin positiivisemmin, kun sitä on totuttu käyttämään.



**Kuva 2: Käytön arviointituloksia**

Ryhmäkeskusteluissa useat testaajat ilmaisivat halukkuutensa ottaa käyttämisoppaan käyttöön. He olettivat sen olevan käyttökelpoinen myös tarjoajayrityksille ja hankintojen sisältöasiantuntemusta edustaville kunnan toimialoille.

JYSEn käyttämisopas löytyy tästä loppuraporttikokonaisuudesta PDF-tiedostona (PRO2ACT\_JYSE\_2009\_PALVELUT\_kayttamisopas.pdf).

### 3. Kohti uudenlaista sopimuskulttuuria julkisissa hankinnoissa

Hankintalain taustatavoitteita ovat vapaan kilpailun edistäminen, jonka on puolestaan tarkoitus edistää niin yritysten liiketoimintaa kuin hintalaatusuhteeltaan hyviä hankintoja julkissektorille. Joiltain osin nämä tavoitteet ovat toteutuneetkin ja hankintaosaamista on alettu arvostaa aiempaa enemmän. Hankintalaki ja etenkin siihen liittyvät oletukset ovat kuitenkin saaneet aikaan myös esteitä hyvälle hankinnoille. Hankinnan moninaisten päämäärien saavuttamiseksi on katsottava kokonaisuutta monien toimijoiden näkökulmista, yli tehtävä- ja organisaatorajojen. Kunnallisissa hankinnoissa on runsaasti erilaisia intressitahoja hankintasopimusosapuolista kunnallispolitiikkaan ja kuntalaisiin loppukäyttäjinä. Hankintayhteistyön onnistuminen perustuu vuorovaikutukselle, jossa tarpeet, toiveet ja sovitut tehtävät pystytään välittämään organisaatioissa oikeille ihmisille. Hankintasopimukset eivät voi toteutua tarkoitettusti, jos niiden tekijät ja toteuttajat eivät hahmota hankinnan kokonaisuutta eivätkä omaa rooliaan ja tehtäviään siinä. Tämän edellytyksenä on markkinavuoropuhelun ja tiedonjaon kanavien kehittäminen. Julkiset hankinnat, sen menettelytavat ja asiakirjat ovat usein enemmänkin luotaantyöntäviä ja vaikeasti ymmärrettäviä kuin kutsuvia ja selkeitä. Onnistuneiden hankintojen mahdollistaminen edellyttää toimivien menettelytapojen ja selkeiden asiakirjojen ohella uuden asenteen ja organisaatiokulttuurin omaksumista.

Sekä EU- että kansallisilla tasoilla on eri maissa pyritty kehittämään ja yksinkertaistamaan hankintaprosesseja. Erityisesti innovatiivisten palveluiden hankinta edellyttää usein yhdessä kehittämistä ja kokeilevaa otetta, joihin vallitsevat menettelytavat eivät monestikaan sovellu. Yhteistyöprosesseissa on kyse ihmisten toiminnasta tietyssä ympäristössä. Menettelytavat ja säännöt on luotava toimijoille ja kontekstiin sopiviksi. Hankintakeskuksien rooli voisi tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin olla toimia luovina välittäjäympäristöinä, joissa eri hankinta-asiantuntemukset ja -tarpeet kohtaavat. Näin ne voivat luoda tietoisempaa ja kokonaisvaltaisempaa politiikkaa sekä kehittää ja hyödyntää erilaisia kanavia ja välineitä, joilla selkiytetään ja helpotetaan tiedonjakoa ja yhdessä ajattelemista prosessien eri tasoilla. SimLabin Tekes-rahoitteinen strateginen tutkimusavausprojekti VISO (Visualisoituja rajaesineitä julkisten hankintojen sopimustoimintaan) tutkii näitä mahdollisuuksia PRO2ACT:ssä saavutetun ymmärryksen pohjalta.

# JULKAISUJA

## HANKKEESSA TUOTETUT JULKAISUT

Koskelainen, K & Pohjonen S. (2013) Public Procurement Contracting as a Process of Knowledge Sharing and Collaboration. IRSPM 2013 Conference. Public Sector Responses to the Global Crisis: New Challenges for Politics and Public Management. [Panel 40. Public Procurement's Place in the World: The Charge Towards Sustainability and Innovation](#). Prague 10th -12th April 2013.

Koskelainen, K.; Pohjonen, S.; Boucht, K. & Klemelä, P. (2011) [Co-creative Methods of Initial Consultation of the Market in Public Procurement](#) In Smeds, R. (Ed.) Co-Designing Serious Games Proceeding of the 15th Workshop of the Special Interest Group on Experimental Learning in Industrial Management of the IFIP Working Group 5.7, in collaboration with the EU Network of Excellence GaLA. Espoo: Aalto University. pp. 91-105. ISBN: 978-952-60-4153-7. ISSN: 1799-4896.

Koskelainen, K; Pohjonen, S. & Wernick, A. (2012) [Proactive and dialogic procurement contracting. Conference on Demand, Innovation and Policy: Underpinning Policy Trends with Academic Analysis](#) organized by Manchester Institute of Innovation Research, MBS, University of Manchester. In Manchester, U.K. March 22nd-23rd 2012.

Klemelä, P.; Koskelainen, K.; Pohjonen, S. & Boucht, K. (2011) [Intra-organizational learning in public procurement](#) In Smeds, R. (Ed.) Co-Designing Serious Games Proceeding of the 15th Workshop of the Special Interest Group on Experimental Learning in Industrial Management of the IFIP Working Group 5.7, in collaboration with the EU Network of Excellence GaLA. Espoo: Aalto University. pp. 79-90. ISBN: 978-952-60-4153-7. ISSN: 1799-4896.

Pohjonen, S. (2012) Towards visual-dialogic law and contracting In Schweighofer, E., Kummer, F. & Hötendorfer, W. (Eds.) Transformation of Legal Languages. IRIS 2012 Proceedings of the 15th International Legal Informatics Symposium. Salzburg: Universität Salzburg. pp. 381-388. ISBN978-3-85403-288-5.

Pohjonen, S. & Koskelainen, K. (2012) Empowering Contracting Parties - Proactive and Dialogic Contracting in Public Procurement. In Berger-Walliser, G. & Østergaard, K. (Eds.) Proactive Law in a Business Environment. DJOF Publishing. ISBN 978-87-574-2759-2.

Pohjonen, S. & Koskelainen, K. (2012) Visualization in dialogic public procurement contracting. IV 2012 - 16<sup>th</sup> International Conference Information Visualization. Track KV - Knowledge Visualization and Visual Thinking. In Montpellier, France 10<sup>th</sup>-13<sup>th</sup> July 2012.

Pohjonen, S. & Koskelainen, K. (2013) Public procurement contracting as a collaboration process. Co-Create 2013, The Boundary-Crossing Conference on Co-Design in Innovation. Espoo, Aalto University 16th-19th June 2013. (julkaistaan konferenssissa)

Wernick, A. (2012) Trade Secrets in Open Innovation Networks. A Review of the University-Company Tensions in SHOKs. Pro-gradu tutkielma. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. 19.1.2012.

## PROAKTIIVISESTA SOPIMISESTA JA OIKEUDESTA JULKAISTUJA KIRJOJA

Berger-Walliser, G. & Østergaard, K. (toim) (2012) Proactive Law in a Business Environment. DJØF Publishing.

Haapio, H. et al. (2005) Sopimusten ja häiriötilanteiden hallinta rakennusprojekteissa. Tietosanoma.

Haapio, H. et al. (2005) Yritysten sopimus- ja vastuuketjut – Sopimusten hallinta käytännössä. Tietosanoma.

Haapio, H (toim.) (2008) A Proactive Approach to Contracting and Law. IACCM International Association for Contract and Commercial Management and Turku University of Applied Sciences.

Pohjonen, S. (toim.) (2002) Ennakoiva sopiminen: Liiketoiminnan suunnittelu, toteuttaminen ja riskienhallinta. WSOY Lakitieto.

Pohjonen, S. (toim.) (2005) Ex ante - ennakoiva oikeus. Talentum.

Pohjonen, S. (2009) Työehtosopimustoiminta – proaktiivinen näkökulma menettelytapoihin. University of Helsinki Conflict Management Institute.

Rekola, K. ja Haapio, H. (2009) Industrial Services and Service Contracts, A Proactive Approach. Technology Industries.

Siedel, G. & Haapio, H. (2011) Proactive Law for Managers, A Hidden Source of Competitive Advantage. Gower.

Wahlgren, P. (toim.) (2006) A Proactive Approach. Scandinavian Studies in Law. Vol. 49. Stockholm Institute for Scandinavian Law.

## **EU-LAUSUNTO PROAKTIIVISESTA OIKEUDESTA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta ”Ennakoiva oikeus: askel kohti parempaa sääntelyä EU:n tasolla” (julkaistu 23 kielellä Euroopan unionin virallisessa lehdessä 2009/C 175/05).