Kirsi-Maria Halonen
OTK, VT, Hansel Oy

JULKISTEN HANKINTOJEN UUDET YLEISET SOPIMUSEHDOT PALVELUHANKINNOISSA – PALVELUN LAATU JA LAADUN VALVONTA

Edilex 2010/42

Artikkeli, versio 1.0
Julkaistu 22.12.2010
www.edilex.fi/artikkelit/7508

Sisällys

1 Taustaa 2

2 Palvelun laatu ja sen tavoitteluun liittyvät ongelmat 3

3 Palvelun laadun valvonta – JYSE 2009 Palvelut 5 luku 5

4 Palveluntuottajan velvollisuudet – JYSE 2009 Palvelut 6 luku 7

5 Lopuksi 10

1 Taustaa

JYSE 2009 Tavarat ja Palvelut -ehdot ovat monilta osin edeltäjiänsä JYSE 1994 -ehtoja paremmat. JYSE 1994 -ehdot eivät olleet loogisessa järjestyksessä tai erityisen helppolukuisia. Muun muassa vahingonkorvausta koskevia ehtoja oli ripoteltu useiden eri lukujen alle, ja kokonaiskuvan hahmottaminen oli hankalaa. JYSE 1994 -ehdot olivat osin hankintalain vastaiset, eivätkä ehdot vastanneet ajallisesti tai teknisesti kaikilta osin nykypäivää. Edellisissä JYSE 1994 -ehdoissa sallittiin muun muassa tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen tekeminen edellyttäen, että tästä nimenomaisesti ilmoitettiin tarjouksessa sekä yksilöitiin se, miltä osin tarjous oli tarjouspyynnön vastainen. Lisäksi JYSE 1994 -ehtojen viivästyskorkokanta oli vanhentunut, eikä muun muassa verkkolaskutusta, sähköistä tiedonvaihtoa tai sopimusmuutosten tekemistä ollut otettu huomioon. JYSE 1994 -ehdoissa oli myös käytännön hankintatoimen kannalta ongelmallisia ehtoja kuten hinnanmuutoslauseke, jossa sallittiin hintojen muuttaminen vain, jos hinta oli nimenomaisesti sidottu johonkin hinnanmuutosperusteeseen, esimerkiksi raaka-aineen hintaan tai indeksiehtoon. Lisäksi JYSE 1994 -ehtojen mukaan sopijapuolet eivät saaneet käyttää toisen luovuttamaa aineistoa ilman toisen lupaa ja kaikki sopijapuolten toisilleen luovuttama aineisto oli JYSE 1994 -ehtojen mukaan salassa pidettävää, ellei toisin sovittu. JYSE 1994 -ehtojen suurin ongelma oli kuitenkin se, että ehdoissa ei ollut huomioitu palveluhankintojen erityispiirteitä, vaan esimerkiksi ehtojen virhesäännökset oli laadittu ainoastaan tavaran virheen näkökulmasta. Sen sijaan JYSE 2009 Palvelut -ehtoihin on otettu lukuisia palveluhankinnoissa merkityksellisiä palvelun laatuun, laadunseurantaan ja henkilöstöön liittyviä ehtoja.

Sopijapuolet voivat tarjouspyynnössä tai sopimuksessa täsmentää tai muuttaa yksittäisiä JYSE 2009 -ehtoja tai sopia siitä, että tiettyjä yksittäisiä JYSE 2009 -ehtoja ei sovelleta lainkaan. Sopijapuolet voivat siten itse määritellä sopimussuhteessaan sovellettavat sopimusehdot. Sopimukseen ei ole pakollista liittää JYSE 2009 -ehtoja, mutta ehtojen käyttämistä julkisiin hankintoihin liittyvissä tavara- ja palvelusopimuksissa suositellaan, koska ehdot on laadittu useiden julkisen sektorin toimijoiden yhteistyönä ja niiden tarkoituksena on varmistaa tietty vähimmäisturva julkisia hankintoja koskevissa sopimuksissa. Suositusluonteiset JYSE 2009 -ehdot eivät automaattisesti tule kaikkien hankintasopimusten osaksi, vaan niihin pitää nimenomaisesti viitata tai ne tulee liittää tarjouspyyntöaineistoon.

Palveluhankintojen erityispiirteiden kannalta tärkeimmät yleiset sopimusehdot ovat 5–9 luvuissa. Tässä artikkelissa käsitellään palvelun laatua ja sen valvontaa koskevia JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5–6 lukuja. Näiden lukujen lisäksi palvelun laadun kannalta olennai-

sia ovat palveluntuottajan velvollisuuksia koskeva 7 luku, henkilöstöä koskeva 8 luku ja tilaajan myötävaikutusvelvollisuutta koskeva 9 luku. Ensiksi tarkastellaan muutamia julkisiin palveluhankintoihin ja niiden laatuun sekä laadun kilpailuttamiseen liittyviä ongelmia. Laadukkaan palvelun kilpailuttaminen vaatii tilaajalta paljon ymmärrystä siitä mitä ja miten palvelua tullaan ostamaan. Tämän jälkeen käydään JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5 ja 6 lukujen sopimusehtoja yksityiskohtaisesti läpi. Artikkeli on laadittu käytännönläheiseksi, ja sen tarkoituksena on toisaalta esitellä palvelun laatuun, virheeseen ja valvontaan liittyviä JYSE 2009 Palvelut -ehtoja sekä toisaalta herättää ajatuksia siitä, mitä palveluiden kilpailuttaminen laadun varmistamisen näkökulmasta edellyttää tilaajalta.

2 Palvelun laatu ja sen tavoitteluun liittyvät ongelmat

Palvelun laatu nousee usein esiin yleisönosastokirjoituksissa, eduskunnan täysistunnossa ja mediassa. Etenkin julkiset palveluhankinnat ovat saaneet osakseen paljon kritiikkiä, ja tavanomaisesti kritiikki kohdistuu siihen, että julkiset palvelut eivät ole tarpeeksi laadukkaita. Palvelun laadukkuus on jokaisen sitä arvioivan subjektiivisesta kokemuksesta riippuvainen. Jotta palvelua voidaan parantaa ja kehittää, palvelu ja sen sisältö tulee pystyä määrittämään. Palvelun laatua ja sen määrittelyä ei voi yksinomaan siirtää palveluntuottajille, vaan tilaajan tehtävänä on saada tarjoajilta tarjouksia laadukkaasta palvelusta ja ylläpitää palvelun laadun vaatimuksia koko sopimuskauden ajan.

Palvelun laadun määrittely on yksi vaikeimmista kilpailuttamiseen liittyvistä tehtävistä, eikä kenelläkään ole siihen valmiita vastauksia. Hyvällä hankintasopimuksella voidaan parantaa palvelun laatua, mutta palvelun laadun parantaminen tai sen varmistaminen eivät ole sopimusjuristin tehtäviä. Palvelun käyttäjien ja palvelua tilaavien tahojen on määriteltävä tarjouspyynnössä jokaisen hankinnan osalta erikseen se, mitä kussakin hankinnassa tarkoitetaan palvelun laadusta puhuttaessa. Palvelun laatu jää hankinnoissa usein sanahelinäksi, jos kilpailuttaessa ei ole resursseja tai osaamista määritellä sitä, mitä palvelun laadulla kulloinkin tarkoitetaan. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että laadukas palvelu voidaan taata ainoastaan huolellisesti laaditulla ja yksityiskohtaisella palvelukuvauksella sekä laatimalla tarvittaessa palvelutasosopimus.

Ensimmäinen tilaajien yleinen palvelun laatuun liittyvä virhekäsitys on se, että palvelun laadun kuvitellaan olevan jotain abstraktia ja lähes määrittelemätöntä hyvää. Palvelun laadun määrittely ei välttämättä edellytä monimutkaisia juridisia tai teknisiä määritelmiä vaan palvelulta edellytettävien ominaisuuksien kuvaamista. Jos tilaaja on hankkimassa esimerkiksi hoiva- tai lääkäripalvelua, laadukas palvelu voi tällöin tarkoittaa varsinaisen hoitoon liittyvän asiakaspalvelun lisäksi sitä, että hoitohenkilöstö on tavoitettavissa puhelimitse vähintään virka-aikana klo 8–16 sekä neuvontapäivystysnumerosta ja sähköpostitse ympäri vuorokauden. Laadukasta palvelua voi olla myös esimerkiksi se, että hoitokäyntejä ei jouduta perumaan sairastapausten vuoksi, koska palveluntuottajalla on tällaisten tilanteiden varalle käytössään päivystys- ja vararesurssijärjestelmä. Jos tarjouspyynnössä ei ole lainkaan kuvattu sitä, miten asiakkaiden on saatava yhteys hoitohenkilöstöön tai mikä on vararesurssijärjestelmän vähimmäistaso, ei valtaosa tarjouksista tule sisältämään kyseisiä ominaisuuksia. Tilaajilla on valitettavan usein virheellinen käsitys siitä, että palvelu on automaattisesti laadukasta tai että palvelun laatu voidaan varmistaa juristin laatimilla hankintasopimusehdoilla. Laatua ei voida varmistaa määrittelemättä ensin sitä, minkälaista palvelun tulee kulloinkin olla. Kilpailutukseen on osallistettava niitä henkilöitä, jotka tuntevat hankittavan palvelun ja osaavat määritellä sen yksityiskohdat riittävällä tarkkuudella. Palvelun

laadun määrittely on ikään kuin tavaran teknisten määritelmien laatimista. Palvelukuvauksessa tulee kuvata vähintään se, mitä palvelua hankitaan, mihin tarkoitukseen, kuka sitä käyttää, kuinka paljon sitä käytetään, miten mahdollisiin ongelmiin tulisi varautua, mitä erilaisia oheispalveluita palvelun tulee sisältää (esimerkiksi koulutusta, asiakaspalvelua ja -päivystystä), minkälaista henkilöstöä palvelun tuottaminen vaatii sekä muita palvelun erityispiirteisiin liittyviä tietoja.

Palvelun sisällön ja sille asetettujen vaatimusten yksityiskohtaisen määrittelyn jälkeen tilaaja voi sanktioida tiettyjen vaatimusten täyttymisen erikseen. Tällöin puhutaan palvelutasoehdoista tai palvelutasosopimuksesta. Vaadittu palvelutaso on määriteltävä tarkkaan, jotta se voidaan sanktioida. Palvelutasosopimuksia (Service Level Agreement, SLA) käytetään tavanomaisesti IT-palveluhankinnoissa, joissa palvelutasovaatimusten avulla määritellään palvelun ajallista toimivuutta. Palvelutasosopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi siitä, että jokin sähköinen palvelu on käytössä vähintään 99 prosenttia ajasta tai muussa tapauksessa palveluntuottaja on velvollinen hyvittämään tilaajalle käyttöprosentin alenemisen sopimuksessa määritellyn laskentakaavan mukaisesti. Jos käyttöprosentti alittaa hyväksytyn tason, palveluntuottajan on hyvitettävä tilaajalle käyttöasteen alenemisesta tietty summa tai prosentuaalinen osuus kuukausittaisesta veloituksesta. Samantyyppistä palvelutasomäärittelyä ja -sanktiointia voidaan tehdä lähes minkä tahansa palveluhankinnan osalta. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että palvelua käyttävät tai siihen muuten perehtyneet henkilöt määrittelevät palvelun vähimmäistason, jonka täyttymisen valvomiseksi palveluntuottaja pystyy tuottamaan säännöllistä raportointia.

Toinen palvelun laatuun ja sen varmistamiseen liittyvä yleinen virhekäsitys on, että palvelun laadun varmistamiseksi tarjousvertailussa on painotettava laatua suurella painoarvolla. Palvelun laatu voidaan todellisuudessa varmistaa paremmin muulla tavoin kuin ottamalla se huomioon tarjousvertailussa. Tarjoajan soveltuvuusvaatimukset, palvelun vähimmäisvaatimukset ja hankintasopimuksen ehdot tulee asettaa niin tiukoiksi, kuin tilaaja katsoo olevan tarpeen. Kaikki tilaajan mukaan välttämättömät laatuun vaikuttavat seikat, kuten palveluntuottajan kokemus vastaavista hankkeista ja palveluun liittyvät lisäominaisuudet, on otettava tarjouspyyntöön pakollisina vaatimuksina. Tarjoajat, jotka eivät täytä tiettyä vähimmäistasoa edellä kuvattujen ominaisuuksien osalta, eivät tällöin pääse tarjousvertailuun. Jos tarjoajan soveltuvuudelle asetetut vaatimukset ja palvelun ominaisuudet on tarjouspyynnössä määritelty tarkkaan ja pohdittu huolella, tarjousvertailu voidaan tarvittaessa suorittaa pelkän hintavertailun perusteella tai siten, että laatutekijöillä on vain vähäinen painoarvo. Valitettavan usein vasta tarjousvertailussa tilaajat huomaavat, että tietyt ominaisuudet olisi tullut asettaa vertailukriteereiden sijaan pakollisiksi. Tarjoajat tarjoavat harvoin enemmän kuin tarjouspyynnössä on vaadittu, koska tarjouskilpailun voittaminen olisi korkeampien hintojen vuoksi vaikeaa.

Kolmas palvelun laadun kilpailuttamiseen liittyvä yleinen ongelma on se, että tilaaja ei käytä laatukriteereitä tarjousvertailussa oikein. Tyypillisesti ongelmat liittyvät siihen, että käytetyt kriteerit eivät ole sallittuja tai ne ovat epämääräisiä. Lisäksi ongelmana saattaa olla se, että tilaajat eivät osaa arvioida kriteereiden tarpeellisuutta tai keskinäistä painotusta. Tarjouspyyntöä laatiessa on tärkeää erottaa toisistaan tarjoajan soveltuvuuteen liittyvät vaatimukset (esimerkiksi aiempi kokemus vastaavista hankkeista ja taloudellinen vakavaraisuus), tarjoukselle ja palvelulle asetetut pakolliset vaatimukset (esimerkiksi tarjouksen vastaavuus sopimusehtojen kuten maksuehtojen tai viivästyksestä aiheutuvien seuraamusten kanssa ja tarjotun palvelun vastaavuus palvelukuvauksessa esitettyjen vaatimusten kuten palveluaikojen kanssa) ja tarjousvertailussa käytettävät lisäarvoa tuottavat vertailukriteerit. Laatuvertailussa ei voida vertailla ominaisuuksia, joita koskevaa tietoa ei ole tarjousaineistossa tai jotka edellyttävät aikaisempaa yhteistyösuhdetta tilaajan kanssa. Laatuvertailussa ei myöskään tule vertailla ominaisuuksia, jotka sisältyvät jo pakollisiin vaatimuksiin sovel-

tuvuusvaatimuksissa, palvelukuvauksessa tai sopimusehdoissa. Pakollisten vaatimusten täyttymisestä ei voi antaa laatupisteitä, koska niiden täyttyminen on vähimmäisedellytys tarjousvertailuun pääsemiselle. Sen sijaan palveluhankinnoissa voidaan vertailla tarjouspyynnössä vaaditun vähimmäistason ylittävää palvelua. Laatukriteereinä tulee käyttää sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät ole välttämättömiä palvelun kannalta, mutta tuottavat siinä määrin lisäarvoa, että tilaaja on valmis maksamaan kyseisestä palvelusta enemmän. Jotta laatukriteereillä olisi vaikuttavuutta tarjouskilpailun lopputulokseen, tilaajan tulee välttää useiden pienellä painoarvolla olevien kriteereiden käyttöä. Mitä vähemmän laatukriteereitä määrällisesti on ja mitä suuremman painotuksen yksittäinen kriteeri saa, sitä suurempi vaikutus sillä on tarjouskilpailun lopputulokseen.

3 Palvelun laadun valvonta – JYSE 2009 Palvelut 5 luku

Palvelu on virheetön silloin, kun se vastaa sitä, mitä on sovittu. Palvelun on oltava juuri sitä, mitä tarjouspyynnössä, palvelukuvauksessa, sopimuksessa tai muissa tarjouskilpailuasiakirjoissa edellytetään. Palvelun määritelmä JYSE 2009 Palvelut -ehtojen mukaan on hyvä pitää mielessä arvioitaessa sitä, vastaako palvelu sovittua. Palvelua on JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 2.4 kohdan mukaan paitsi itse palvelu myös siihen liittyvät tavarat ja asiakirjat. Palvelussa voi näin ollen olla virhe, jos palvelu tai sen tuottamiseen palveluntuottajalta hankitut tavarat tai toimintaohjeet eivät vastaa sovittua. Tilaajan ja palveluntuottajan on sovittava siitä, mitä palvelun tulee sisältää. Tarjoajan on puolestaan tarjouksessaan eriteltävä tarjotun palvelun sisältö tarjouksessaan siten, että tarjous voidaan varmistaa tarjouspyynnön mukaiseksi. Palvelun on vastattava koko sopimuskauden ajan sovittua. Jos sopimuskauden aikana palveluun tai sopimukseen tehdään muutoksia, palvelun on vastattava kulloinkin voimassa olevaa sopimusta sopimuskauden loppuun. Palveluntuottaja antaa tilaajalle runsaasti palveluun liittyvää tietoa tarjouksessaan sekä markkinoidessaan palvelua ja tuottaessaan palvelua sopimuskauden aikana. Palvelun on vastattava niitä tietoja, joita palveluntuottaja antaa tilaajalle, vaikka kyseisiä tietoja ei nimenomaisesti olisi mainittu palveluntuottajan tarjouksessa tai hankintasopimuksessa. Joskus tarjoajan tai palveluntuottajan edellytetään esittelevän palvelua tilaajalle. Tilaajalle tuotettavan palvelun on tällöin vastattava myös esittelytilaisuudessa annettuja tietoja. Jos palvelusta ei ole muuta sovittu, palvelun tulee JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5.2 kohdan mukaan soveltua siihen tarkoitukseen, johon kyseistä palvelua yleensä käytetään. Jos tilaaja hankkii esimerkiksi siivouspalvelua, siivouspalvelun tulee sisältää siivouspalveluun tavanomaisesti sisältyvä siivoustyö, ja lisäksi siivouspalvelun suorittamisen jälkeen siivotun tilan tulisi näyttää puhtaalta ja siivotulta. Joissain palveluita koskevissa tarjouskilpailuissa tarjoajan tulee järjestää palvelun esittelytilaisuus tai muulla tavoin havainnollistaa tuottamaansa palvelua. Palvelun laadullinen arviointi saatetaan myös tehdä tällaisen esittelyn perusteella. Palvelussa on virhe, jos tuotettava palvelu ei vastaa tilaajalle siitä annettua näytettä tai esittelyä. Palveluntuottaja voi kehittää palvelua ja tuottaa tilaajalle laadultaan esittelyä tai näytettä parempaa palvelua, mutta palvelun ominaisuuksien on vastattava vähintään siitä tarjouskilpailun hetkellä annettua esittelyä tai näytettä.

Palvelua on JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5.4 kohdan mukaan tuotettava huolellisesti ja sellaisella ammattitaidolla, jota voidaan kohtuudella odottaa ammattitaitoiselta ja kokeneelta palveluntuottajalta. Jos mitään muuta ei ole sovittu, palvelun tulee vastata vähintään sellaista palvelua, jota kyseisellä toimialalla ammattitaitoiselta ja kokeneelta yritykseltä voidaan vaatia. Palvelu ei tällöin voi alittaa toimialalla tavanomaista palvelutasoa, eikä palveluntuottaja voi tuottaa palvelua samalla tavoin kuin toimialalla juuri aloittanut toimija. Pal-

veluntuottaja voi olla aloitteleva yritys, mutta palvelun laadun ja ammattitaidon on vastattava vähintään sitä, mitä kokeneilta toimijoilta voidaan kohtuudella odottaa.

JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5.5 kohdan mukaan palvelu tuotetaan suomen kielellä. Suomen kielen vaatimus saattaa todellisuudessa sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle useita ulkomaisia toimittajia, mutta suomen kielen vaatimus ei ole tässä yhteydessä syrjivä vaan palvelun pakollinen ominaisuus. JYSE 2009 Palvelut -ehtoihin lisättiin kielivaatimus myös palvelun osalta siltä varalta, että tilaajat unohtavat mainita asiasta erikseen tarjouspyynnössä. Suomenkielistä palvelua pidetään usein itsestäänselvyytenä, mutta ellei tästä ole mainittu tarjouspyynnössä tai sen liitteissä, kuten palvelukuvauksessa, sopimusluonnoksessa tai yleisissä ehdoissa, ei esimerkiksi englanninkielisestä palvelusta tehtävää tarjousta voida katsoa tarjouspyynnön vastaiseksi. Palvelua on tuotettava tilaajan ja palvelun loppukäyttäjien ymmärtämällä kielellä. Ehdon ensisijaisena tarkoituksena on siten sulkea pois sellaiset tarjoukset, joiden mukaan palvelua tuotetaan sellaisella kielellä, jota tilaajat tai loppukäyttäjät eivät ymmärrä. Suomen kielen vaatimus on lähtökohta, mutta kaksikielisillä alueilla, joissa loppukäyttäjinä ovat esimerkiksi kuntalaiset, tulee palvelua tuottaa sekä suomen että ruotsin kielellä. Tällöin tästä on otettava maininta tarjouspyyntöön. JYSE 2009 Palvelut -ehtojen tarkoituksena ei ole sulkea pois ruotsinkielisiä palveluita. Valtakunnallisesti sovellettavien ehtojen kannalta olisi kuitenkin ongelmallista, jos jokaiselle tilaajalle tulisi aina tuottaa palvelua sekä suomen että ruotsin kielellä, kun valtaosa tilaajista ja heidän loppukäyttäjistään käyttävät vain suomenkieltä. Tällöin lähes jokaisessa tarjouspyynnössä tulisi täsmentää palvelun kielivaatimus erikseen. Valtaosa Suomessa tuotettavasta palvelusta tuotetaan suomen kielellä, ja tästä johtuen JYSE 2009 Palvelut -ehdoissa vaaditaan palvelua tuotettavaksi vain suomen kielellä. Silloin, kun hankitaan palvelua muulla kuin suomen kielellä, on tästä otettava maininta tarjouspyyntöön.

Palvelussa on JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5.6 kohdan mukaan virhe, jos se ei vastaa sovittua tai jos sitä ei ole tuotettu huolellisesti ja riittävällä ammattitaidolla. Virheestä on reklamoitava välittömästi palveluntuottajalle. Reklamaatio on syytä tehdä kirjallisesti esimerkiksi sähköpostilla tai faksilla. Reklamaation tekeminen kirjallisesti on tarkoituksenmukaista etenkin siitä syystä, että reklamaatiosta jää tällöin kirjallinen dokumentti, jota voidaan tarvittaessa käyttää todentamaan sitä, että reklamaatio on tehty kohtuullisessa ajassa ja oikealla tavalla. Kohtuullinen aika on epämääräinen käsite, mutta yleisissä sopimusehdoissa on mahdotonta määrittää yhtä yleistä reklamaatioaikaa, joka soveltuisi parhaalla mahdollisella tavalla kaikenlaisissa hankinnoissa. Esimerkiksi catering- tai siivouspalvelun selvät virheet ovat havaittavissa välittömästi, mutta monimutkaisen konsulttiselvityksen tai ilmastointiasennuksen virheiden havaitsemiseen kuluu enemmän aikaa. Tästä syystä kohtuullisessa reklamaatioajassa on otettava huomioon kyseessä olevan palvelun ominaispiirteet. Jos tilaaja katsoo, että todellisesta reklamaatioajasta, esimerkiksi 14 tai 30 päivästä, tulee sopia erikseen, tämä tulee selkeyden vuoksi kirjata sopimukseen.

Reklamaatiot tulee säilyttää, jotta palvelun jatkuviin viivästyksiin tai virheisiin voidaan tarvittaessa puuttua myöhemmin. Tällöin reklamaatioilla voidaan osoittaa ja todentaa toimitusten jatkuvat virheet ja viivästykset sekä tarvittaessa osoittaa sopimusrikkomuksen olennaisuuskriteerin täyttyminen sopimuksen purkutilanteessa. Etenkin suurissa puitesopimuksissa, joissa tilaajat ovat hajallaan useassa eri virastossa tai organisaatiossa, on tärkeää, että puitesopimuksesta vastaavalle yksikölle toimitetaan tieto palveluntuottajan virheistä ja viivästyksistä, jotta puitesopimuksesta vastaava yksikkö voi tarpeen tullen harkita jatkotoimia ja seuraamusvaatimusten esittämistä myös koko puitesopimuksen laajuudessa.

JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 5.8 kohta koskee palvelun virheen selvittämistä ja korjaamista. Palvelun virheen selvittäminen ja korjaaminen poikkeaa jossain määrin tavaran virheen selvittämisestä ja korjaamisesta. Palvelut ovat tyypillisesti välittömästi kulutettavia ja luon-

teeltaan sellaisia, että jo tuotetun palvelun virhettä on hankala korjata jälkikäteen samalla tavoin kuin tavaran virhettä, koska tavara voidaan toimittaa toimittajalle korjattavaksi. Palvelun virheen selvittämisellä ja korjaamisella tarkoitetaan sitä, että palveluntuottaja ryhtyy jälkikäteen selvittämään jo tuotetussa palvelussa ollutta virhettä ja sitä, mistä kyseinen virhe on aiheutunut. Tuotettua palvelua voidaan harvoin korjata jälkikäteen, mutta virheen korjaamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että tuotettavassa palvelussa pyritään välttämään virheen uusiutuminen esimerkiksi tekemällä muutoksia palveludokumentaatioon ja antamalla uusia ohjeita palveluhenkilöstölle siitä, miten virhe voidaan välttää. Palveluntuottajan on korjattava välittömästi virheet, jotka ovat jälkikäteen korjattavissa eli esimerkiksi palvelun lopputuloksissa olevat virheet kuten tutkimusraportin tai konsulttiselvityksen virheet. Jos palvelussa havaitaan virhe, palveluntuottajalla on sekä oikeus että velvollisuus selvittää, mistä virhe on aiheutunut, ja korjata virhe. Palveluntuottajalla on oikeus korjata virhe, ennen kuin tilaaja voi vaatia muita seuraamuksia virheen johdosta. Virhe on korjattava viivytyksettä. Jos korjaamiseen kuluu kuitenkin kohtuuttomasti aikaa, ei tilaajan edellytetä odottavan virheen korjaamista, ennen kuin se voi vaatia muita seuraamuksia. Palveluntuottajan tulee selvittää virheen syy omalla kustannuksellaan. Jos virheen selvittämisen jälkeen ilmenee, että palvelun virhe ei ole aiheutunut palveluntuottajan vastuulla olevasta seikasta, palveluntuottaja voi veloittaa tilaajalta virheen selvittämisestä aiheutuneet kustannukset.

4 Palveluntuottajan velvollisuudet – JYSE 2009 Palvelut 6 luku

Palvelun laadun valvonnalla ei tarkoiteta sitä, että tilaaja ja palveluntuottaja arvioivat palvelun abstraktia laatua irrallaan sopimusasiakirjoissa määritellyistä palvelun ominaisuuksista vaan sitä, että tilaaja ja palveluntuottaja valvovat, toteutuuko palvelu sopimuskauden aikana sellaisena, kuin on sovittu. Tyypillistä kaikille palvelun laatua ja sen seurantaa koskeville JYSE 2009 Palvelut -ehdoille on, että tilaajan edellytetään määrittävän tarjouspyynnössä, palvelukuvauksessa tai hankintasopimuksessa sen, mitä palvelun tulee kulloinkin olla, mitä raportteja palveluntuottajan edellytetään tuottavan, kuinka usein seurantakokouksia järjestetään, miten ja minkälaisissa projektiryhmissä palvelua kehitetään ja niin edelleen. JYSE 2009 Palvelut -ehdot eivät sellaisenaan tuo riittävästi sisältöä palvelua koskevaan sopimukseen, vaan sopimuksen sisältö pitää määritellä erikseen. JYSE 2009 Palvelut -ehtoihin on ainoastaan kerätty palveluhankinnan kannalta olennaisia yleisiä sopimusehtoja, jotta sopijapuolet muistavat ja osaavat sopia näistä asioista tarkemmin.

Palveluntuottaja on parhaassa asemassa valvomaan palvelun laatua, koska se vastaa palvelun tuottamisesta. Palveluntuottajalla on siksi JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 6.1 kohdan mukaan ensisijainen vastuu valvoa palvelun laatua. Palvelun laadun valvonta tehdään useimmiten erilaisten seurantatyökalujen välityksellä. Palveluntuottajan tehtävänä on kerätä tilaajan edellyttämää tietoa palvelun toteutumisesta ja raportoida palvelun tuottamiseen liittyvistä havainnoistaan tilaajalle. Ensinnäkin palveluntuottajalla on velvollisuus toimittaa sovitut raportit sovituin väliajoin. Tarjouspyyntövaiheessa tilaajan on yksilöitävä raportit, joita se edellyttää palveluntuottajan palveluntuotannosta tuottavan, jotta palveluntuottaja voi varautua tähän tarjouksessaan ja ottaa raporttien tuottamisen huomioon tarjoushinnassaan. Tilaajan kannalta tarjouspyynnössä on järkevää vaatia vain niitä raportteja, jotka ovat välttämättömiä ja joita tavanomaisesti kyseisellä toimialalla käytetään ja jotka siten ovat helposti saatavissa. Jos tilaaja vaatii pakollisena ominaisuutena myös sellaisia raportteja, jotka palveluntuottajan tulee tuottaa manuaalisesti tai joiden tuottamiseksi palveluntuottajan on han-

kittava uusia tietojärjestelmiä, tarjoushinta saattaa nousta kohtuuttoman korkeaksi, eikä tämä usein ole tilaajankaan etu. Tilaaja voi kannustaa palveluntuottajia raportoimaan vähimmäistason ylittäviltä osin esimerkiksi siten, että tilaaja ilmoittaa antavansa tarjousvertailussa lisäpisteitä palveluntuottajalle, joka pystyy tuottamaan toiminnasta enemmän raportteja kuin vaaditut vähimmäisraportit.

Palvelun laadun varmistamisen kannalta myös palvelun jatkuva kehittäminen on tärkeää. Tarjouspyyntövaiheessa tai sopimuskauden alussa sopijapuolten tulisi sopia palvelun kehittämisen vaiheista ja aikatauluista sopimuskauden aikana. Sopimuskauden alussa palveluntuottaja on hyvin motivoitunut kehittämään palvelua, ja tästä syystä suunnitelmat jatkokehittämiselle on hyvä laatia jo sopimuskauden alkuvaiheessa. Jos palvelun kehittäminen siirretään sopimuskauden loppupuolelle, palveluntuottajalla ei ole enää samanlaista intressiä ja motivaatiota kehittää palvelua, koska palveluntuottaminen saattaa siirtyä toiselle palveluntuottajalle lähiaikoina. Palvelun kehittämisen suunnittelulla ja sen sopimisesta hankintasopimusta laadittaessa tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että tilaajan ja palveluntuottajan henkilöstöstä koostuvan kehittämisryhmän sovitaan tapaavan kerran puolessa vuodessa ja käsittelevän esille tulleita ongelmia ja palvelun kehittämisen tarpeita. Lisäksi voidaan sopia, että kehittämisryhmällä on vuosittaiset tavoitteet, jotka sovitaan seuraavalle vuodelle edellisen vuoden kokouksessa. Hankintasopimukseen voidaan myös liittää kehittämisen kannustimia tai sanktiota esimerkiksi siten, että päätettyjen kehittämistavoitteiden täyttämisestä palveluntuottaja saa tietyn summan rahaa tai niiden epäonnistuessa palveluntuottaja on velvollinen hyvittämään tietyn osan tulevista palvelumaksuista tilaajalle.

Yksi tapa seurata ja valvoa palvelun laatua on käyttää asiakaspalautejärjestelmiä. Asiakaspalautejärjestelmät sopivat hyvin sellaisten palveluiden laadun valvontaan, jotka ovat käyttäjille tuttuja ja yleisesti tunnettuja palveluita, joiden osalta käyttäjillä on tiettyjä ennakkoodotuksia. Erityisen hyvin palvelun laatua voidaan mitata asiakaspalautejärjestelmän avulla niiden palveluiden osalta, joita asiakkaat käyttävät toistuvasti ja joiden osalta heillä on ennakkotietoa ja vertailuaineistoa mielessään. Esimerkkejä tällaisista palveluista ovat erilaiset sairaanhoito-, kirjasto-, koulutus-, päivähoito-, kunnossapito- ja siivouspalvelut. Näiden palveluiden käyttäjät ymmärtävät palvelun tavoitteen ja palvelun lopputuloksen vaivatta sekä pystyvät arvioimaan sen onnistumista omalta kohdaltaan. Asiakaspalautejärjestelmän käytettävyyden kannalta palvelulla tulee olla myös riittävästi asiakkaita, jotta palautetta voidaan hyödyntää tehokkaasti. JYSE 2009 Palvelut -ehtoihin lisättiin asiakaspalautejärjestelmän mahdollisuus, jotta tilaajat oppisivat entistä enemmän hyödyntämään asiakaspalautetta laadun valvonnassa ja jotta palveluntuottajat eivät voisi kieltäytyä asiakaspalautteen keräämisestä. Jos tilaaja niin edellyttää, palveluntuottajalla on velvollisuus valvoa palvelun laatua asiakaspalautejärjestelmän avulla. Jos vaatimus asiakaspalautteen käyttämisestä on esitetty jo tarjouspyyntövaiheessa, asiakaspalautteen keräämisestä ja käsittelemisestä aiheutuvien kustannusten tulee sisältyä tarjoushintaan. Jos taas tilaaja sopimuskauden aikana vaatii palveluntuottajaa keräämään asiakaspalautetta, eikä asiasta ole tarjouspyyntövaiheessa ilmoitettu, palveluntuottajalla on oikeus veloittaa tästä aiheutuvat kulut tilaajalta. Kulujen peruste ja suuruus on kuitenkin ennen työn aloittamista ilmoitettava tilaajalle lisä- ja muutostöitä koskevan JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 22.3 kohdan mukaisesti.

Palveluntuottajalla on pääasiallinen valvontavastuu palvelun toteutumisen ja laadun osalta. Palveluntuottaja ei kuitenkaan tarkastele tuottamaansa palvelua aina niin kriittisesti kuin olisi tarpeen. Tästä syystä myös tilaajan on osallistuttava laadunseurantaan. Tilaaja valvoo palvelun laatua osallistumalla palveluseurantakokouksiin JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 6.3 kohdan mukaisesti ja mahdollisesti tekemällä auditointikäyntejä palveluntuottajan luona 6.4 kohdan mukaisesti. Jos tilaaja katsoo tarpeelliseksi tehdä lisäksi esimerkiksi pistotarkastuksia tai seurata jonkin palvelun osan toteutumista useammin kuin sovituissa palveluseurantakokouksissa, palveluntuottajan on toimitettava tilaajalle laadunseurantaa varten pyydetyt

tiedot tilaajan asettamiin määräaikoihin mennessä. Jos tiedon hankinnasta aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia palveluntuottajalle, sillä on oikeus veloittaa nämä kustannukset tilaajalta edellyttäen, että toimenpiteistä ja kustannuksista on sovittu lisä- ja muutostöitä koskevan JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 22.3 kohdan mukaisesti. Tilaajan on annettava palveluntuottajalle kohtuullinen määräaika tiedonhankintaa varten. Kohtuullisen määräajan pituus riippuu hankittavan tiedon laadusta ja laajuudesta. Sopijapuolet voivat tarvittaessa keskustella määräajan pituudesta silloin, kun tilaaja on tekemässä tietopyyntöä.

JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 6.3 kohdan mukaisilla palveluseurantakokouksilla tarkoitetaan tapaamisia, joissa tilaajan ja palveluntuottajan edustajat tapaavat toisiaan ja käsittelevät palvelun tuottamisen sujuvuutta. Palveluseurantakokouksia on järjestettävä säännöllisin väliajoin ja parhaiten tämä voidaan varmistaa siten, että palveluseurantakokouksien ajankohdista sovitaan etukäteen hankintasopimuksessa tai muulla tavoin. Palveluseurantakokouksia on suositeltavaa järjestää vähintään vuosittain, mutta palvelusta riippuen voi kokouksia olla tarpeen järjestää useamminkin. Palveluseurantakokouksessa käsitellään palvelutuotannossa edellisellä tarkastelukaudella ilmenneitä ongelmia, palautteita ja kehittämistarpeita. Kokouksien tärkein informaation lähde on erilaiset palveluntuotantoa koskevat raportit ja palautteet. Palveluntuottaja on velvollinen keräämään tarvittavan informaation ja toimittamaan sen tilaajan käyttöön ennen kokousta siten, että tilaajalla on riittävä aika tutustua aineistoon. Kokousten ajankohta tulee ajoittaa siten, että kussakin kokouksessa on käytössä mahdollisimman tuoreet palvelun toteutumisen ja laadun seuraamiseen tarkoitetut raportit ja palautteet. Palveluseurantakokouksen tavoitteena on tarkastella mennyttä ja suunnitella tulevaa. Palvelun kehittämisestä vastaavat henkilöt saattavat olla samoja kuin palveluseurantakokouksiin osallistuvat henkilöt. Tällöin palveluseurantakokouksessa voidaan myös käsitellä ja tehdä päätöksiä tulevien palvelutarpeiden ja kehittämiskohteiden käytännön toimenpiteiden järjestämisestä. Palveluseurantakokousten järjestäminen ei ole välttämätöntä, mutta JYSE 2009 Palvelut -ehtoja laadittaessa pidettiin erityisen tärkeänä palvelun laadun valvonnan ja kehittämisen kannalta sitä, että tilaaja ja palveluntuottaja tapaavat säännöllisesti. Palveluhankinnat poikkeavat tavarahankinnoista siltä osin, että palveluhankintojen onnistumisen takaamiseksi tilaajan ja palveluntuottajan läheinen yhteistyö on usein välttämätöntä. JYSE 2009 Palvelut -ehdoilla pyritään kannustamaan sopijapuolia yhteistyöhön ja muistuttamaan heitä siitä, että sopimuksen toteutumista tulee seurata sopimuskauden aikana ja palvelussa ilmeneviin ongelmiin on puututtava välittömästi.

JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 6.4–6.6 kohdat koskevat tilaajan oikeutta suorittaa auditointikäyntejä palveluntuottajan luona. Auditoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilaajan mahdollisuutta tarkastaa palvelun vaatimustenmukaisuuden täyttymistä ja sitä onko palveluntuottaja täyttänyt sopimusvelvoitteensa. Auditoinnin voi suorittaa joko tilaaja itse tai tilaaja voi teettää tarkastuksen kolmannella riippumattomalla taholla kuten konsulttiyrityksellä. Auditoinnin suorittamiseksi tilaajalla tai tilaajan edustajalla on oikeus hankkia palvelusta tietoa eri tavoin. Suurelta osin auditointi suoritetaan kirjallisen, palveluntuottajan hallussa olevan aineiston pohjalta, mutta tämän lisäksi tilaajalla tai tilaajan edustajalla on oikeus tutustua niihin palveluntuottajan tai tilaajan hallinnoimiin tiloihin, joissa palvelua tuotetaan. Auditoinnin suorittamiseksi tilaajalla ei useinkaan ole tarvetta tarkastella muita kuin palveluntuottamiseen liittyviä tiloja, eikä tilaajalla ole oikeutta päästä tällaisiin tiloihin, elleivät nämä muut tilat välittömästi liity palvelun tuottamiseen. Esimerkiksi elintarvikevarastot liittyvät palvelun tuottamiseen, vaikka itse catering-palvelua ei samoissa tiloissa tuotettaisi, kun taas palveluntuottajayrityksen hallinnollisiin tiloihin tilaajalla ei ole pääsyä. Myös auditoinnissa tarkastettavien asiakirjojen ja haastateltavien henkilöiden on välittömästi liityttävä tuotettavaan palveluun. Tilaajalla ei ole oikeutta tarkastaa muita asiakirjoja kuin sellaisia, jotka liittyvät juuri tilaajalle tuotettavaan palveluun. Tilaajalla on oikeus tutustua vain sellaisiin kyseistä palvelua koskeviin asiakirjoihin, joiden tarkastaminen on tarpeellista sen

selvittämiseksi, täyttääkö palveluntuottaja sopimusvelvoitteensa ja tuottaako palveluntuottaja palvelua sovitun mukaisesti. Auditoinnin kannalta tärkeitä tietoja saadaan myös palvelua tuottavilta henkilöiltä. Henkilöstöhaastattelut tulee pyrkiä suorittamaan niin, että palveluntuottajan eli työnantajan edustaja ei ole läsnä haastattelussa. Työnantajan poissa ollessa henkilöstö saattaa kertoa palvelun tuottamisesta ja sen mahdollisista ongelmista vapautuneemmin. Lisäksi on suositeltavaa, että tarkastusraportit laaditaan sillä tavoin anonyymisti, että haastateltujen henkilöiden henkilöllisyydet eivät paljastu palveluntuottajalle.

Tilaajan on ilmoitettava tarkastuksesta etukäteen. Vaikka palveluntuottajan toiminnasta todennäköisesti saisi totuudenmukaisemman kuvan yllätystarkastuksella, molemmilla sopijapuolilla on oikeus valmistautua tarkastukseen. Auditointi on osa sopimuksessa sovittua säännöllistä palvelun laadun valvontaa, eikä sitä ole tarkoitettu yksittäisen virheen selvittämiseen. JYSE 2009 Palvelut -ehdoissa ei ole asetettu aikarajaa sen suhteen, kuinka pian etukäteen tulevasta tarkastuksesta on ilmoitettava. Tarkastuksesta voinee näin ollen ilmoittaa vasta esimerkiksi päivää ennen, mutta palveluntuottajalla on oikeus siirtää tarkastusta enintään kaksi viikkoa eteenpäin. Palveluntuottajalle on annettu tähän oikeus siitä syystä, että tarkastusta varten palveluntuottaja saattaa tarvita aikaa tarvittavien asiakirjojen ja olennaisten tietojen keräämiseen.

Palveluntuottajalla on JYSE 2009 Palvelut -ehtojen 6.6 kohdan mukaan oikeus vaatia tilaajaa ja tarkastuksen suorittanutta tahoa allekirjoittamaan salassapitosopimuksen tarkastuksessa ilmenneiden tietojen osalta. Tarkastuksessa tilaaja käsittelee usein palveluntuottajan liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoa. Salassapitosopimus ei kuitenkaan saa estää tarkastuksen tulosten ja muiden tarkastukseen liittyvien tietojen raportoimista tilaajan organisaatiossa eteenpäin. Salassapitosopimuksen ei myöskään tule estää tietojen edelleen raportoimista viranomaistahoille kuten poliisille, sosiaaliviranomaisille tai lääninhallituksille, jos tarkastuksessa ilmenee, että palveluntuotannossa mahdollisesti menetellään lainvastaisesti. Salassapitosopimuksessa ei saa esittää uusia hankintasopimuksesta olennaisesti poikkeavia sanktioita tai muita ehtoja. Hankintasopimusehdoista mahdollisesti poikkeavat salassapitosopimuksen ehdot olisi tullut esittää jo tarjouksen yhteydessä, jotta tarjoukset olisivat vertailukelpoisia.

5 Lopuksi

Uusista yleisistä palveluhankintoja koskevista sopimusehdoista huolimatta palvelun laatu on mahdollista varmistaa vain, jos tilaaja määrittelee hankittavan palvelun ominaisuudet huolella. Tämän lisäksi tilaajan on erikseen täsmennettävä yleisiä sopimusehtoja etenkin palvelun laadun valvonnan osalta. Tarvittaessa sopimuksessa voidaan tarkentaa sitä, mitä tarkoitetaan ammattimaisella palvelulla, minkälaista koulusta ja kokemusta henkilöstöltä edellytetään, missä ajassa tulee reklamoida, miten palveluntuottaja valvoo palvelun laatua, kuinka usein palvelusta tulee raportoida ja millä tavoin palvelun kehittäminen varmistetaan, käytetäänkö asiakaspalautejärjestelmää ja kuinka usein palveluseurantakokouksia järjestetään. Jotta tilaaja voi soveltaa JYSE 2009 Palvelut -ehtoja parhaalla mahdollisella tavalla, tilaajan on laadittava erillinen hankintasopimus.

JYSE 2009 Palvelut -ehdot on pyritty laatimaan siten, että ne olisivat mahdollisimman laajasti sovellettavissa erilaisiin hankintoihin. Julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa ei voida kattavasti määritellä kaikkiin hankintatyyppeihin ja kaikkiin hankintatilanteisiin sopivia sopimusehtoja. JYSE 2009 Palvelut -ehtojen soveltuvuus ja käytettävyys on ratkaistava tapauskohtaisesti. Sopimusehtojen soveltaminen yksittäiseen hankintaan edellyttää

sitä, että hankintasopimuksessa sovitaan erikseen tietyistä kyseisen hankinnan kannalta ratkaisevista erityispiirteistä. Koska yleisten ehtojen tarkoituksena on soveltua mahdollisimman laajasti erityyppisiin hankintoihin, ei kaikkia yksittäisten hankintojen kannalta olennaisia ehtoja ole voitu ottaa osaksi yleisiä ehtoja. Hankintayksikön tulee tunnistaa yleisten ehtojen lisäämis-, täsmentämis- ja muuttamistarpeet kussakin hankinnassa.