



(Kuva: Rakentaja.fi)

Kilpailu ja sopimusriskien hallinta ja läpinäkyvyysvaatimukset PPP-toiminnassa vesihuoltoalalla

OT 6 tutkimusraportti

Tiia Luomanen (TaY/JKK)

21.9.2012

ISBN 978-951-44-8937-2 (pdf)

Sisällys

1	JOHDANTO	1
1.1	TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TOTEUTUS	2
1.2	TUTKIMUKSEN ETENEMINEN	2
2	ULKOISTAMISESTA KOITUVAT HYÖDYT	3
3	KUNNOSSAPITOPALVELUIDEN ULKOISTAMISEN TASOT	5
4	ULKOISTAMISESTA AIHEUTUVAT RISKIT JA NIIDEN HALLINTA	8
4.1	RISKIT JA RISKIENHALLINTA VESIHUOLLON KUNNOSSAPIDON ULKOISTAMISESSA	9
4.1.1	<i>Hankintaprosessin valmistelu ja suunnittelu</i>	16
4.1.2	<i>Kilpailutusprosessi</i>	16
4.1.3	<i>Sopimuskausi</i>	17
4.1.3.1	(Avain)henkilöriskit	19
4.1.3.2	Omaisuusriskit	20
4.1.3.3	Laaturiski	21
4.1.3.4	Keskeytys- ja viivästysriski	22
4.1.3.5	Tieto- ja kommunikaatioriskit.....	22
4.1.3.6	Vahinkoriski.....	23
4.1.4	<i>Sopimuskauden jälkeinen aika</i>	23
4.1.5	<i>Eräät muut riskit</i>	24
4.2	RISKIEN HALLINNASTA LYHYESTI	25
5	KILPAILUTTAMIS- JA SOPIMUSNÄKÖKULMA	25
5.1	YLEISTÄ VESIHUOLLON KUNNOSSAPIDON KILPAILUTTAMISESTA JA KUNNOSSAPITOSOPIMUKSESTA	25
5.2	RÄÄTÄLÖIDYT CASE –SOPIMUKSET	28
5.2.1	<i>Porin Vesi</i>	28
5.2.2	<i>NCC Rakennus Oy</i>	32
5.2.3	<i>Suomen Putkistotarvike Oy</i>	35
5.2.4	<i>Grundfos Suomi</i>	36
6	HANKINTAPROSESSI VESIHUOLLON NÄKÖKULMASTA	40

6.1	JULKISIA ERITYISALOJEN HANKINTOJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN SOVELTAMINEN KUNNALLISEEN VESIHUOLTOON.....	40
6.2	HANKINTAPROSESSIN VALMISTELU	41
6.3	HANKINTAMENETTELYN VALINTA VESIHUOLLOSSA	42
6.3.1	<i>Avoin menettely</i>	42
6.3.2	<i>Rajoitettu-, neuvottelu- ja kilpailullinen neuvottelumenettely</i>	44
6.3.3	<i>Toimittajarekisteri ja puitejärjestely</i>	45
6.4	HANKINTAPROSESSIN VAIHEET ERITYISALOJEN HANKINTALAIN MUKAISESTI	45
6.4.1	<i>Tarjouspyynnön laatiminen</i>	45
6.4.2	<i>Tarjousten käsittely – tarjoajien soveltuvuuden arviointi</i>	47
6.4.3	<i>Tarjousten vertailu ja hankintapäätös</i>	47
6.4.4	<i>Hankintasopimus</i>	48
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	49
	LÄHTEET	52

1 Johdanto

Kunnalliset vesiliikelaitokset muiden julkisen sektorin toimijoiden tavoin pyrkivät järjestämään lain nojalla niille kuuluvat palvelut kuntalaisille mahdollisimman tehokkaasti. Kuntien taloudet ovat olleet tiukoilla erityisesti syrjäisemmillä seuduilla jo parin vuosikymmenen ajan, minkä vuoksi toimintoja on ryhdytty tehostamaan etsimällä muiden muassa uusia toimintamalleja palvelutuotantoon. Tehokkuutta on tavoiteltu kunnissa pääosin omaksumalla yksityiseltä sektorilta ominaisia johtamis- ja toimintatapoja ja korostamalla palveluiden järjestämisessä markkinaehtoistumista. Markkinoiden hyödyntämisen on ajateltu tuovan mukanaan kustannustietoisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä luovan pohjaa asiakasnäkökulmalle.

Yhtenä menoja kasvattavana ja investointeja vaativana kohteena on ikääntyvä vesihuoltoverkosto, joka erityisesti suuremmissa kaupungeissa on yhä huonommassa kunnossa. Verkostojen saneeraukseen on alettu kiinnittämään yhä enemmän huomiota ja resursseja, sillä hyvänlaatuinen talousvesi ja toimiva viemärointi ovat ihmisten hyvinvoinnin näkymätön, mutta ehdoton perusta. Saneerausmäärien kasvusta huolimatta saneeraustasoa ei ole vielä riittävä. Nykyinen vesihuoltolaitosten saneerausinvestointitaso on 120 miljoonaa. Lähivuosina (2010–2020) tarve tulee olemaan 320 miljoonaa euroa, mikä edellyttää 200 miljoonan euron vajeen kiinni kuromista. Lisäksi tarvittava investointitaso tulee pysymään tämän jälkeenkin tulevaisuudessa (2020–2030) korkealla tasolla ollen vuodessa 250 miljoonaa. (MMM 2008, 16–17.) Mikäli näitä kustannuksia ei saada siirrettyä veden hintaan, on rahoitusta lähdettävä etsimään muualta.

Yhtenä ratkaisuna vesihuollon osalta on nähty toimintojen liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen. Yhä enemmän kuitenkin myös liikelaitokset ovat kasvavien menojen ahdingossa, ja etsivät tehokkaampia vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja. Ulkoistaminen voi oikein ja suunnitellusti tehtynä tarjota vesihuoltolaitoksille tai muille palveluntarjoajille yhden vaihtoehtoisen kehityskulun. Se ei kuitenkaan ole taikasana olemassa olevien ongelmien ja haasteiden voittamisessa, mutta sitä voidaan hyödyntää, kun pitkällä tähtäimellä pyritään luomaan uudenlaisia toimintatapoja vesihuoltolaitoksiin. Tässä osatehtäväraportissa tarkastelussa ovat sopimuksellinen ja muu riskien hallinta ulkoistettaessa vesihuoltoverkoston kunnossapidon palveluita. Tutkimuksessa luodaan katsaus ulkoistamisen eriasteisiin, näiden erityispiirteisiin

sopimuksien ja kilpailuttamisen osalta ja mallintaa eriasteisiin ulkoistamisiin soveltuva mallisopimus sekä lainmukainen hankintaprosessi.

1.1 Tutkimuksen tavoite ja toteutus

Tutkimus on osa Tekesin rahoittamaa SerVesi –hanketta, jossa tavoitteena on luoda toimintamalleja ja työkaluja vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisen riskienhallintaan. Erityisesti puhdasvesiverkoston kunnossapidon ulkoistamista on laajemmassa mittakaavassa usein vältelty vesihuollon ja kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden välisen tiiviin yhteyden vuoksi. Ulkoistamalla voidaan kuitenkin luoda entistä tehokkaampia ja monimuotoisempia toimintamalleja vesihuoltolaitosten kunnossapitotoimintaan. Se voi tarjota myös yhden mahdollisen vaihtoehdon vesihuoltolaitoksille niiden pyrkiessä kuromaan kiinni jatkuvasti kasvavaa saneerausvelkaa.

Osatehtävä 6 toteutettiin kokonaisuudessaan marraskuun 2010 ja elokuun 2012 välisenä aikana. Tutkimuksessa hyödynnettiin alan tutkimus- ja muuta kirjallisuutta, vesihuoltoalan ammattilaisten julkaisemia lehtikirjoituksia alan ammattilehdissä tai muissa painetuissa lähteissä. Lisäksi projektin aikana tehtiin useita alan asiantuntijoiden haastatteluja sekä muita tapaamisia. Tutkimuksessa paikannettiin ulkoistamisesta aiheutuvia riskejä ja niiden hallintakeinoja vesihuollon kunnossapidon ulkoistamisessa, nostettiin esiin ulkoistamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia, mallinnettiin case-sopimukset hankkeen kumppaniyritysten tarpeiden mukaan sekä pohdittiin kilpailuttamisprosessia vesihuollon kannalta. Case –esimerkkejä on tarkemmin kuvattu luvussa 5.3.

Transaktiokustannuksia koskeva osuus tehtiin opinnäytetyönä Tampereen yliopistossa talvella 2010–2011 (kts. Luomanen 2011). Pro gradu –tutkielmassa hyödynnettiin kirjallisuuden lisäksi nauhoitettuja haastatteluita. utkimus on luettavissa Tampereen yliopiston tutkielmatietokannasta osoitteesta <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu05058.pdf>.

1.2 Tutkimuksen eteneminen

Johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa keskitytään käsittelemään ulkoistamisen luomia mahdollisuuksia ja etuja tilaajalle ja tuottajalle. Kolmas luku kattaa ulkoistamisen eri tasot ja tarkastellaan sitä, minkälaisia eri kokonaisuuksia vesihuoltolaitoksilla olisi mahdollista pohtia

ulkoistettaessa ja hankittaessa palveluita oman organisaation tai kunnan ulkopuolelta. Luvussa neljä kartoitetaan eri riskilajeittain ulkoistamisesta mahdollisesti aiheutuvia riskejä yleisellä tasolla ja vesihuollossa. Sekä tilaajan että tuottajan tulee huomioida riskit ulkoistamisprosessissa ja erityisesti sopimuksissa. Luvussa viisi avataan kilpailuttamis- ja sopimusnäkökulmaa vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen. Lisäksi esitellään hankkeen puitteissa laaditut case – katsaukset. Luvussa kuusi käydään läpi lainmukaista hankintaprosessia vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden kilpailuttamisen näkökulmasta. Luvussa ei perehdytä hankintalakeihin yksityiskohtaisesti, vaan esiin nostetaan vain ne seikat, joihin on kiinnitettävä erityishuomiota ulkoistettaessa erityisesti vesihuoltoverkoston kunnossapitoa. Kahdeksannessa luvussa tehdään yhteenveto ja päätelmiä tutkimuksen tuloksista, niiden sovellettavuudesta ja mahdollisista jatkotutkimustarpeista.

2 Ulkoistamisesta koituvat hyödyt

Tässä luvussa käsitellään kunnossapitopalveluiden ulkoistamista mahdollisten hyötyjen ja etujen näkökulmasta sekä yleisellä tasolla että vesihuollossa. Ulkoistamisessa voidaan riskien ohella huomioida myös ne lukuisat mahdollisuudet, joita ulkoistaminen voi tuoda mukanaan. Ostamalla palveluita ulkoa voidaan kyseenalaistaa vanhoja käytäntöjä ja luoda uusia sekä tukea yksityisen ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä esimerkiksi palvelutoiminnan kehittämisessä.

Erikoistuminen. Ulkoistaminen kohdistetaan usein palveluihin, jotka vaativat erityisosaamista tai erityiskalustoa palvelun tuottamiseksi. Ulkoistamalla voidaan päästä käsiksi resursseihin, joita ei tilaajalla ole omasta takaa (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 54). Tietyt toiminnot toistuvat vesihuoltoverkoston osalta vain pari kertaa vuodessa tai harvemmin. Tällöin vesihuoltolaitoksen ei ole kannattavaa investoida kalliisiin laitteisiin ja toisaalta kouluttaa työntekijöitään laitteiden käyttöön, vaan hankkia ko. palveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Erityisesti pienemmissä kunnissa taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat usein rajalliset, jolloin omien laitteiden ostaminen, ylläpito ja huolto ei ole kannattavaa tai edes mahdollista.

Joustavuus. Ostopalveluilla voidaan vesihuoltotoimintaan saada joustavuutta etenkin ruuhkahuippujen valossa. Kesän ja sulan maan aikana tiettyjen verkostotöiden tekeminen on

helpompaa, mikä muodostaa ajalle töiden ruuhkahuipun. Ostamalla ulkoa tilaaja saa käyttöönsä ammattitaitoista työvoimaa silloin, kun sitä eniten tarvitaan.

Eläköitymiseen vastaaminen. Monessa kunnassa suuri osa putkimestareista ja muista työntekijöistä tulee jäämään eläkkeelle lähivuosina. Monessa kunnassa eläköityneen henkilöstön tilalle ei rekrytoida uutta henkilöstöä etenkin vesihuollossa, jossa töitä tehdään kausiluontoisesti. Ostamalla työvoimaa ulkopuolelta tarvittaessa ja ruuhkakaussille, vältetään eläköitymisen aiheuttamalta henkilöstöpulalta, mutta säilytetään joustavuus ja tehokkuus palvelutuotannossa.

Kilpailutuksen kautta saatava taloudellinen hyöty. Erityisesti selkeiden ja pienekköjen palvelujen ostaminen ulkopuolelta antaa hyvät lähtökohdat tehostaa palveluntuotantoa kilpailun kautta. Esimerkiksi TV-kuvausten ulkoistaminen on suhteellisen yksinkertainen prosessi, jossa tarjoajia on riittävästi.

Laadun parantuminen ja määrittäminen. Kilpailun ja ostopalvelujen myötä laatua ryhdytään usein tilaajan toimesta määrittämään aikaisempaa systemaattisemmin kuin omassa tuotannossa. Näin ollen myös palvelutuotannon laatu ja laadun kehittäminen saattavat tehostua, kun ulkoa hankitun palvelun on vastattava markkinoilta saatavaa palvelun tasoa.

Ydintoimintoihin keskittyminen. Ulkoistamalla toimintojaan vesihuoltolaitos voi keskittyä ydinosaaamiseensa (core-competence) ja suunnata resursseja ydintoimintojen, kuten verkostokokonaisuuden hallinnan kehittämiseen sekä hankintaosaamisen lisäämiseen yksittäisten palvelujen tuottamisen sijaan (Rajala ym. 2008, 53).

Pääoman ja toimitilojen vapautuminen. Aiemmin käytössä olleet toimitilat voidaan vuokrata tuottajan käyttöön tai vapauttaa kunnan muuhun toimintaan. (Paavilainen 4.6.2010, 11.) Toisaalta tilat, koneet ja laitteet voidaan joissain sopimuksissa siirtää kokonaan tilaajalta tuottajalle. Tällöin myös niiden huoltovastuu siirtyy tuottajalle.

Urautumisen välttäminen. Mikäli palvelu tuotetaan täysin omana työnä, voi riski urautua vanhoihin tehottomiin käytäntöihin olla suurempi kuin, jos tuotantoon tuodaan osia ulkopuolelta. Ulkoistamalla vesihultolaitos voi saada paremman käsityksen alan markkinoiden kehityksestä ja käyttöönsä uusia toimintatapoja. Ulkopuolisilta toimijoilta tilaaja voi oppia parhaita käytäntöjä.

Yhteistyö toiminnan kehittämisessä. Kun kunnossapitopalvelua ostetaan ulkopuoliselta tuottajalta, voidaan hyödyntää paitsi tilaajan myös tuottajan asiantuntijuutta palvelun kehittämisessä ja asiantuntijuuden määrä kasvaa. Koska tuottaja suorittaa varsinaisen palvelun ja tilaaja hallitsee palvelua erilaisten kokouksien ja seurantaraporttien kautta, luo yhteistyö laajemman pohjan toiminnan kehittämiselle.

Töiden laaja-alainen tekeminen. Yksityisen yrityksen hyödyntäminen palveluntuotannossa voi tuoda työntekoon tarvittavaa joustavuutta. Esimerkiksi työnkierto on todennäköisempää yksityisessä yrityksessä, ja työntekijöitä voidaan siirtää helpommin tehtävästä toiseen sen mukaan, missä kulloinkin on tarjolla töitä.

Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen. Ulkoistamalla tilaaja ja tuottaja eriytetään omiksi toimijoikseen. Tällöin tilaajaorganisaatio voi keskittyä vain tilaamiseen tuottamisen ja tilaamisen sijaan. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen voi toteutua myös tilaaja-tuottajamallissa.

Kustannussäästöt. Ulkoistamalla voidaan saada aikaan selkeitä kustannussäästöjä. Vaikka säästöjen aikaansaamisen ei tulisi olla ulkoistamisen päällimmäinen tarkoitus, on monessa tutkimuksessa todettu, että ulkoistamisen myötä julkisessa palveluntuotannossa on saavutettu kustannussäästöjä huolimatta syntyvistä transaktiokustannuksista. (Ks. esim. Hallituksen esitys HE69/1997 ja Industry Commission 2006, 134–137).

3 Kunnossapitopalveluiden ulkoistamisen tasot

Tässä luvussa esitellään vesihuoltoverkoston kunnossapitoon liittyvien palveluiden ulkoistamisen eri tasot. Ulkoistettaessa palvelutuottaja on oikeudellisesti täysin itsenäinen orgaani, ja kunta vastaa sopimuksen mukaisista korvauksista (Heikkinen ym. 1996, 99). Kyseessä voi olla Public-Private Partnership -mallinen yhteistyö, jolloin tuottaja toimii avoimilla

markkinoilla. (Komulainen 2010, 47.) Toisaalta palveluita voidaan ulkoistaa myös toiselle vesilaitokselle (Public-Public Partnership). Tässä tutkimuksessa ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että tilaajan aikaisemmin itsensä tuottamaa palvelua siirrytään ostamaan ulkopuoliselta palvelutuottajalta. Kunnossapidolla taas tarkoitetaan vesihuoltoverkostossa ilmenevien vikojen ennaltaehkäisyä ja korjausta. Korjaustoiminta voi olla ennalta suunniteltua proaktiivista saneerausta tai muita huoltotoimenpiteitä tai jälkikäteen suoritettua reaktiivista kunnossapitoa, kuten vuotojen korjausta.

Alla olevassa taulukossa (Taulukko 1) on eritelty kunnossapitopalvelun kolme eri tasoa ja lueteltu muutamia esimerkkejä.

Taulukko 1. Eri asteet vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisessa.

<p>Yksittäisen toiminnon ulkoistaminen ja palvelun ostaminen</p>	<p>Vesijohtoverkosto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • venttiilien testaukset • venttiilien vuotojen etsintätyö • huuhtelut (joko suoraan vedellä tai vedellä ja paineilmalla ”ampuen” tai ”possutus”) • palopostien testaukset ja saneeraukset (usein pelastuslaitoksen vastuulla) • venttiilikaran suojaputkien puhdistus (paineilmalla/”nuuskatruutalla”) • vesitornien huolto • paineenkorotuspumppaamot/paineenalennusasemat, niiden kupi (usein kaukovalvottuja) • korjaava kunnossapito (vuodon paikkaukset/saneeraus) • vesimittareiden vaihto ja testaus • venttiilien vaihto <p>Viemäriverkosto:</p>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • silmämääräinen tarkastelu kaivoille (vuodot) • huuhtelut, sujutukset • pumppaamoiden huolto (kaukovalvottuja, rutiinitarkastukset) • viemärien vuotoselvitykset (TV-kuvaukset, savuttamiset) • viemäreiden pesut • korjaava kunnossapito (viemärien tukkeutuminen; romahdukset/vierasesineiden poisto putkista) • juurien poisto (Terijoen salava, pajupuut jne.)
Toimintakokonaisuuden (keskilaaja) ulkoistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Alueellinen kunnossapitomalli (Ulkopuolinen taho ottaa hoitaakseen tietyn alueen kokonaisuudessaan huoltotoimien osalta ja raportoi tilaajalle tekemistään toimenpiteistä.) • Alusta loppuun saakka suoritettava palvelu (tuottaja tekee vesihuoltosaneeraustyön ohella tarvittaessa myös viimeistelytyöt, kuten asfaltoinnin ja kivetykset sekä suunnittelun, tiedottamisen ym.) • Sopimus voi pitää sisällään ennaltaehkäisevä työtä
Kokonaisvaltainen kunnossapidon ulkoistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • verkoston hallinta ja seuranta • havaittujen vuotojen ym. korjaus • varallaolo ja päivystys (kannustaa palvelutuottajaa myös ennaltaehkäisevän työn tekemiseen verkostossa)

Keskilaajalla ulkoistamisella viitataan tietyn toimintakokonaisuuden tai osa-alueen ulkoistamiseen. Komulaisen (2010, 47, 552) mukaan osa-alueen tai toimintakokonaisuuden ulkoistamisessa on kyse toiminnallisesti tai oikeudellisesti järkevästi erotettava kokonaisuus, kuten tiettyjen pumppaamoiden huollon ulkoistaminen. Keskilaajan ulkoistettavan palvelun ohjaus ja seuranta voi olla yksittäistä toimintoa haasteellisempaa useampien rajapintojen vuoksi.

Kokonaisvaltaisella ulkoistamisella viitataan päätökseen, jossa jokin toiminta kokonaisuudessaan, kuten tekninen toimi, annetaan ulkopuoliselle tuottajalle (esim. Varkaus ja Askola). Laajassa ulkoistamisessa myös päivystys voi sisältyä sopimukseen. Kokonaisvaltaisessa ulkoistuksessa sopimuskohteeksi eli verkosto ym. jää tilaajan omistukseen, mutta tuottaja operoi verkostossa. Operointisopimuksissa kahden kunnan välillä, palvelutuottaja voi myös vuokrata verkoston sopimuskauden ajaksi tilaajalta.

4 Ulkoistamisesta aiheutuvat riskit ja niiden hallinta

Ulkoistamiseen ja muuhun hankintatoimeen liittyviä riskejä on käsitelty melko laajasti sekä taloustieteen että insinööritieteiden näkökulmasta mutta myös sopimusoikeuden osalta. Yleisellä tasolla riskejä ovat käsitelleet esimerkiksi Enberg (2002) ja Suominen (2003). Sopimusnäkökulmaa on kartoitettu muiden muassa teoksessa ennakoiva sopiminen – liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskien hallinta (Pohjonen, 2003). Tapio Katko ja Jarmo J. Hukka (2007) ovat nostaneet keskiöön vesihuollon ja siihen liittyvät riskit. Taloustieteiden näkökulmasta melko tuore tutkimus on esimerkiksi Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa laadittu Finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen Pro gradu –tutkielma: Hankintojen riski ja sisäinen valvonta hankintayksikössä ja Hansel OY:ssä (Niiranen 2011), joka keskittyy hankintaprosessissa piileviin riskeihin.

Ulkoistaminen kuuluu organisaation operatiivisen toiminnan tasoon. Silloin myös ulkoistamisen riskit on sijoitettavissa pääosin operatiivisten riskien joukkoon etenkin yksittäisten kohteiden ulkoistuksissa. (Juvonen ym. 2005, 146, 158.) Kokonaisvaltaisessa ulkoistamisessa, jossa esimerkiksi koko kunnallistekniikan kunnossapito hankitaan ulkopuoliselta toimijalta, korostuvat myös strategiset riskit.

Ulkoistamisen riskit voidaan jakaa vahinko- ja liikeriskeihin (Enberg 2002, 8). Vahinkoriskejä ovat henkilöriskit, omaisuusriskit, toiminnan riskit, vastuuriskit ja tieto- ja kommunikointoriskit. Vahinkoriskeille on tyypillistä, että ne toteutuvat äkillisesti ja yllättäen. (Hukka & Katko 2007, 68). Liikeriskeille on ominaista, että niistä voi aiheutua huomattavia taloudellisia tappioita, mutta myös voittoja silloin, kun kaikki tapahtuu suunnitelman mukaan. Niihin sisältyvät talouteen liittyvät ongelmat ja riskit, avainhenkilöriskit, strategiaan ja toimintapolitiikkaan liittyvät riskit ja

kilpailutekijöihin liittyvät riskit. Liikeriskejä ei yleensä voi siirtää esimerkiksi vakuutusyhtiön kannettaviksi, vaan ne jäävät omalle vastuulle. (Hukka & Katko 2007, 68.) Näiden kahden riskilajin lisäksi on huomioitava mm. turvallisuus- ja kuljetusriskit, yhteiskunnalliset riskit. (Suominen 2003, 78.) Näitä riskilajeja ei kuitenkaan käsitellä tässä raportissa.

Eriasteisissa ulkoistamisissa sopimuksiin liittyvät riskit ovat merkittävässä roolissa, hieman eri painotuksin. Kun ulkoistaminen tapahtuu pienessä mittakaavassa, ovat myös siitä aiheutuvat riskit ja sen tarjoamat mahdollisuudet usein suppeampia. Myös riskien hallinnan ajatellaan olevan helpompaa pienemmissä selkeästi rajattavissa olevissa kokonaisuuksissa. Hankinnan koon sijaan hankinnan luonne määrittelee kuitenkin viime kädessä mahdolliset riskit. Myös pieni hankinta voi olla riskialtis, jos se vaikuttaa veden laatuun. Esimerkiksi veden laadun mittarit eivät vaadi suuria kustannuksia, mutta virheellisiä arvoja antaessaan niillä voi olla vakavia seurauksia.

Tilaaajaorganisaation koko voi vaikuttaa riskien suuruuteen. Suurempi tilaajaorganisaatio tasaa sellaisenaan riskinmuodostumista. Esimerkiksi Askolan kunnassa pohdinnan alla on ollut hakeutuminen suuremman vesilaitostojen, kuten Porvoon kaupungin piiriin fuusiojärjestelyllä. Järjestelyn myötä vesilaitoksen sisäinen riskinkantokyky kasvaa, ja riippuvuus yksittäisten työntekijöiden tiedoista ja taidoista vähenee.

Tyypillisiä sopimuksiin liittyviä riskejä ovat seuraavat: sopimusta ei täytetä ajallaan tai lainkaan, sopimus täytetään puutteellisesti tai virheellisesti, sopimuskohte aiheuttaa vahinkoa sopimuskumppanille tai kolmannelle osapuolelle (Suominen 2003, 73) tai sopimuksen täyttäminen tulee odotettua kalliimmaksi (Nygren 2002, 218; [Haapio 2001]).

4.1 Riskit ja riskienhallinta vesihuollon kunnossapidon ulkoistamisessa

Taulukossa 2 on eritelty vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisesta aiheutuvat riskit tilaajan ja tuottajan näkökulmasta sekä niiden hallintakeinoja. Riskit on lueteltu riskilajeittain. Kuviossa 1 havaitut tilaajan ulkoistamisen riskit on sijoitettu hankintaprosessin eri vaiheisiin. Kuvioista puuttuvat seuraavat läpi ulkoistamisprosessin uhkaavat riskit: ajatus ongelmien ulkoistamisesta, verkoston tuntemattomuus, palvelutuotannon joustamattomuus, kulttuurierot, yksityisoikeudellisen puolen hallintaan liittyvät haasteet, tilaajan viimesijainen

vastuu sekä imagoriski. Nämä riskit vaikuttavat läpi ulkoistamisprosessin, jolloin niiden sijoittaminen yhteen hankintaprosessin vaiheeseen on vaikeaa.

Taulukko 2. Vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisesta aiheutuvat riskit ja niiden hallinta.

Vahinkoriskit	Liikeriskit
<p><u>HENKILÖRISKIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • tilaajan ja tuottajan henkilöstön motivaatioon liittyvät haasteet • tuottajan työvoiman tuntemattomuus tilaajan näkökulmasta <ul style="list-style-type: none"> ➔ vaatimukset henkilöstön pätevyydestä ja kokemuksesta, turvaluokitukset ➔ tuottajan hyväksyttävä työntekijät tilaajalla • tuottajan työvoiman tunnistaminen vesihuollon parissa toimivaksi <ul style="list-style-type: none"> ➔ veronumerolla varustettu henkilökortti, vaatetus siten, että henkilö tunnustetaan vesihuollon parissa toimivaksi • tilaajalta tuottajalle siirtyneen henkilöstön vahingonteon mahdollisuus <p><u>OMAISUUSRISKIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • kun tuottaja käyttää palvelua tuottaessaan tilaajan koneita ja laitteita 	<p><u>AVAINHENKILÖRISKIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • tilaajan osaavan työvoiman katoaminen liikkeenluovutuksen seurauksena • henkilöstön katoaminen kun vanha ulkoinen palvelutuottaja vaihtuu toiseen palvelutuottajaan <ul style="list-style-type: none"> ➔ uuden palvelutuottajan on palkattava vanha henkilöstö, mikäli se ei muutoin pysty osoittamaan kykenevänsä hoitamaan ko. kunnossapitotehtävää • verkostotieto ei ole sähköisessä tai muussa kaikille vesihuollon parissa toimiville henkilöille avoimena olevassa muodossa. <ul style="list-style-type: none"> ➔ tietojen sähköinen tallennus • uuden henkilöstön rekrytoimisen vähäisyys eläköityvien rinnalle (hiljainen tieto) <p><u>TALOUTEEN LIITTYVÄT ONGELMAT</u></p> <p><u>JA RISKIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • tilaajan epärealistiset odotukset kustannussäästöistä ja kasvavasta

→ tuottaja käyttää palvelua tuottaessaan vain omia koneita ja laitteita

- kun tuottaja toimii palvelua tuottaessaan tilaajan omistamissa tiloissa

→ käyttöomaisuuden hinnoittelu yhteisesti neuvoteltu hinta

TOIMINNAN RISKIT

- veden laatuun ja muuhun palveluun liittyvä laaturiski

→ laadunmäärittymenettelmien vaatiminen tuottajalta

→ sopimukseen kirjattavat purkupykälät

- verkoston lähtökunnon määrittelyyn liittyvät haasteet (tuottaja) -> toteutuneen kunnossapitopalvelun arvioimisen haastavuus (tilaaja)

- verkoston tuntemattomuus tuottajan näkökulmasta

→ tilaajan ja tuottajan työntekijöiden yhteistyö ja kommunikointi

→ tilaajan henkilöstön siirtyminen palvelutuottajalle

→ määritetään lähtötaso, jolle tilaajan tulee saattaa verkosto ennen

tehokkuudesta

→ mm. useista pienistä palvelusopimuksista vs. yhdestä laajasta kumppanuudesta aiheutuvat transaktiokustannukset

- sopimushinnan muodostumiseen liittyvät epävarmuudet tilaajan näkökulmasta, kun käytössä on kiinteän hinnan lisäksi tunti- ja yksikköhinnat

→ sopimukseen merkittävät lisätöiden maksuperusteet, erilliskustannukset ja yksikköhinnoin tehtävät työt ja niiden maksamiseen liittyvät asiat.

→ epäselvät työt on kuitenkin hyvä sopia tehtäväksi tuntityönä.

- tilaajan liiallinen hinnan korostaminen laadun kustannuksella

→ kokonaistaloudellisuuden hyödyntäminen

- ulkoistamisesta aiheutuvien transaktiokustannusten aliarvioiminen

- tuottajan sopimuskohteen kunnossapitoon liittyvien investointien kannattamattomuus lyhyemmissä sopimuksissa

→ laite- ym. investointien postojen kannalta kannattava sopimusjakso

<p>palvelussuhteen alkamista</p> <p>→ määritellään tilaajan vuosittain verkoston ylläpitoon kohdistuvien investointien vähimmäismäärä</p> <ul style="list-style-type: none"> • ennaltaehkäisevän palvelun todentamisen vaikeus tilaajan kannalta • epäselvyydet liittyen ulkoistettavan palvelun sisältöön • palvelun keskeytymiseen tai viivytykseen liittyvä riski tilaajan näkökulmasta <ul style="list-style-type: none"> → tilaajalle tai loppuasiakkaalle vahinkoa aiheuttavan keskeytyksen tai viivytyksen seurauksena maksettava sakko → vasteajat suoritettavista palveluista (Palvelut voidaan järjestää myös kiireellisyyden mukaan taulukkoon tai asteikkoon, jonka tasojen mukaan vasteajat määräytyvät) • palvelutuotannon joustamattomuus <ul style="list-style-type: none"> → sopimukseen määritellään vain tuottajalla teetettävän työn tulos, keinojen ja aikataulun suhteen jätetään liikkumavaraa. • palvelutuotannon valvonnan haasteellisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • tuottajan ylikapasiteetin ylläpitäminen <ul style="list-style-type: none"> → palvelumäärien minimivaatimusten kirjaaminen sopimukseen (Minimivaatimus voi olla esimerkiksi 80 % ostettavista palveluista, tuottajan kannalta absoluuttiset määrät ovat kuitenkin suhteellisia lukuja varmempia, luku määrittää mm vuosittain tuottajalta ostettavien palvelujen minimimäärän) • tuottajan ajautuminen konkurssiin <ul style="list-style-type: none"> → sopimuksessa viittaus yleisiin sopimusehtoihin, kuten YSE 98 <p><u>STRATEGIAAN JA TOIMINTA-POLITIikkaan liittyvät riskit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • harhaluulo kyvystä ulkoistaa palvelutuotantoa vaivaavat ongelmat • kiireessä tai muutoin puutteellisesti tehty hankinnan valmistelutyö • prosessin hallinnan menettäminen esimerkiksi puutteellisen raportoinnin seurauksena • jatkuvuuden vaarantuminen tuottajan vaihtuessa aikaisempaa useammin <ul style="list-style-type: none"> → tiukka raportointivelvollisuus → sopimuksen optiovuodet
--	---

<ul style="list-style-type: none"> → vahva raportointivelvollisuus → valvonnan vastuuhenkilön nimeäminen • ehjien toimintaprosessien rikkoutuminen <ul style="list-style-type: none"> → selkeiden kokonaisuuksien ulkoistaminen • kulttuurierot yksityisen ja julkisen sektorin välillä • yksityisoikeudellisen puolen hallinta tilaajaorganisaatiossa <ul style="list-style-type: none"> → ulkopuolinen kunnan henkintayksikkö, henkilöstön kouluttaminen • tilaajan sopimus- hankinta- ja arviointiosaamisen puute • usean palvelutuottajan toimiminen samassa kohteessa (keskinäiset suhteet) <p><u>VASTUURISKIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • vastuisiin liittyvät epäselvyydet sopimuksessa (erikoistilanteet) <ul style="list-style-type: none"> → esimerkkitapauksien ja vastuidenjaon kirjaaminen sopimukseen → vastuunjakoluettelo • tilaaja viime kädessä aina vastuussa 	<ul style="list-style-type: none"> • tuottajan rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa sopimuskohteeseen kohdistuviin tilaajan investointeihin • tilaajalta tuottajalle siirtyneen henkilöstön liikuttamiseen (esim. valtakunnallisella tasolla) liittyvät rajoitukset sopimuksessa riski tuottajalle • kilpailukykyisten tarjousten puuttuminen laajoissa ulkoistamisissa (tarjoajan vähyys) • tilaajan riippuvuus yhdestä tuottajasta pitkän sopimuskauden jälkeen <ul style="list-style-type: none"> → tiukka prosessin hallinta → vahva raportointivelvollisuus → osa tarvittavista palveluista jätetään itselle tai tuotettavaksi muilla palvelutuottajilla • kilpailun lisääntyminen tuottajan näkökulmasta -> kasvavat odotukset liittyen kustannusten laskemiseen, kouluttautumiseen ja tuotekehittelyyn <p><u>IMAGORISKI</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ulkoistetussa palvelussa ilmenneet ongelmat henkilöidään aina tilaajaan <ul style="list-style-type: none"> → kaikkein riskialttiimpien palvelujen pitäminen tilaajalla itsellä
--	---

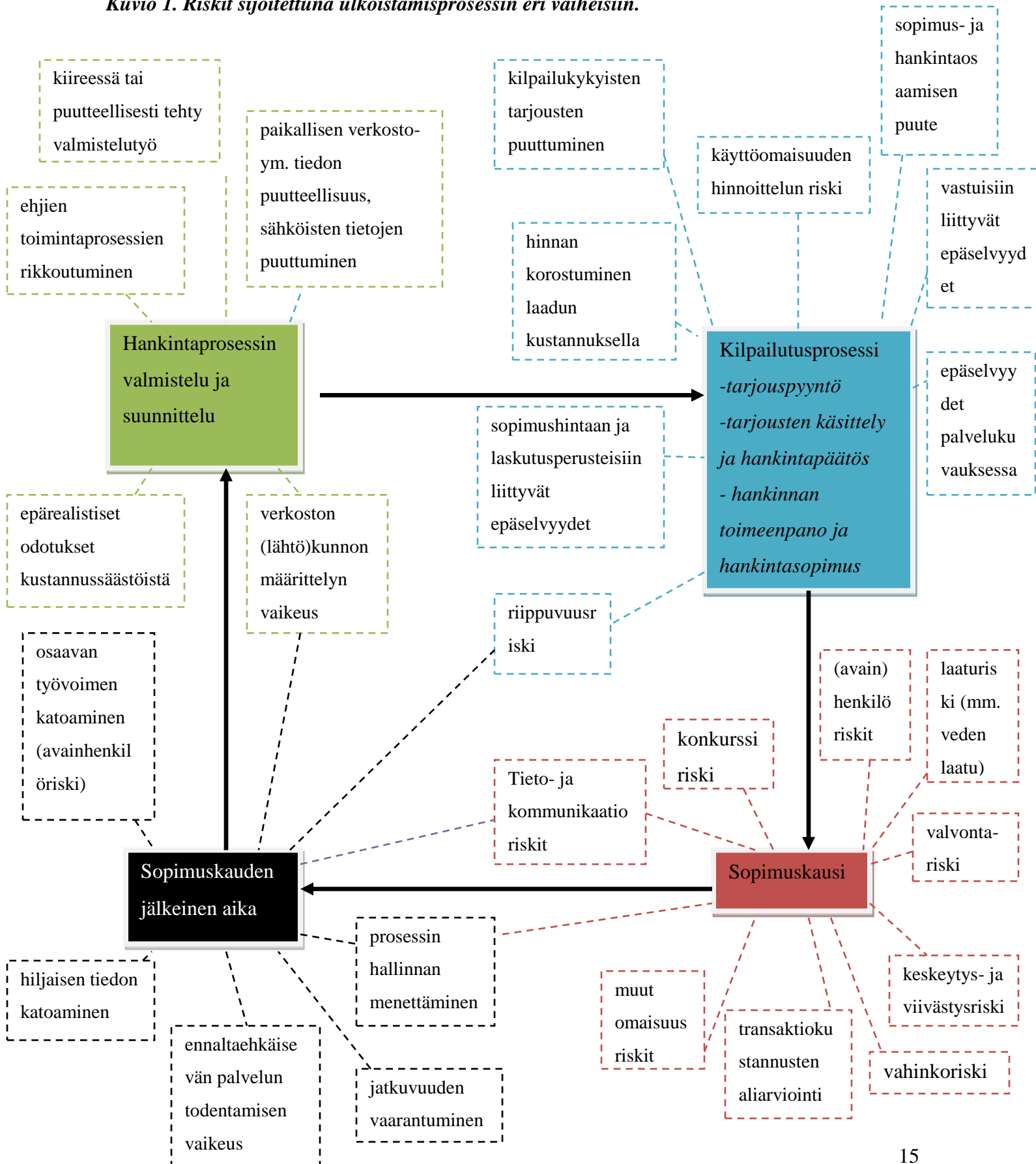
vesihuollon järjestämisestä asiakkaille

→ tuottajan työn laadun huolellinen
kontrollointi

TIETO- JA KOMMUNIKAATORISKIT

- salassa pidettävien tietojen kulkeutuminen ulkopuolisille
- hiljaisen tiedon katoaminen tilaajaorganisaatiosta
 - vahva tuottajan raportointivelvollisuus
- paikallisen verkosto- ja muun tiedon puutteellisuus (mm. verkoston sijaintitiedot)
 - viestintä tilaajan ja tuottajan välillä
- tiedonkulun ongelmat tilaajan ja tuottajan sisällä ja välillä
- IPR -oikeuksiin (intellectual property rights) liittyvät epäselvyydet sopimuksessa
 - riittävä suojaus sopimuksessa (ks. esim. Aho (2009))
 - patenttioikeudet ja salassapitosopimukset

Kuvio 1. Riskit sijoitettuna ulkoistamisprosessin eri vaiheisiin.



4.1.1 Hankintaprosessin valmistelu ja suunnittelu

Ehjen toimintaprosessien rikkoutuminen. Ulkoistamisessa sisäisen koherenssin katoaminen eli ehjen toimintaprosessien rikkoutuminen on merkittävä toiminnallinen riski. Mikäli toimintakokonaisuuksia tai osa-alueita ei pilkota riittävän selkeästi ja muista palveluista erottuvaksi, päällekkäiset toiminnot ja epäselvyydet vastuissa voivat johtaa tehottomuuteen. Riskin välttämiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota ulkoistettavan palvelun yhtenäisyyteen.

Epärealistiset odotukset kustannussäästöistä ovat yksi riski erityisesti ulkoistettaessa monia yksittäisiä toimintoja eri palveluntuottajille. Yksittäisen toiminnan ulkoistaminen sellaisenaan ei pienennä kustannuksia paljoa, mutta voi nopeuttaa palvelun suorittamista. Säästöjä muodostuu enemmänkin pitkällä aikavälillä esimerkiksi koneiden ja tilojen ylläpito- ja huoltokustannusten säästöjen kautta. Kustannussäästöjen liioittelemisen mukanaan tuomat riskit korostuvat erityisesti laajassa ulkoistuksessa kohteen laajuuden vuoksi. Resursseja on kohdennettava alussa riittävästi suunnittelutyöhön ja sopimuksen muotoiluun. Kun kyseessä on kokonaisvaltainen ulkoistaminen, joka sisältää useita eri toimintakokonaisuuksia, on lähes mahdotonta saada aikaan täydellistä sopimusta. Sopimukseen jälkikäteen kirjattavat lisätyöt voivat tulla tilaajalle kalliiksi, jos niitä kertyy useita. Tästä syystä ulkoistuksen suunnitteluun on syytä varata riittävästi aikaa.

4.1.2 Kilpailutusprosessi

Epäselvyydet palvelukuvauksessa. Täsmällinen palvelukuvaus määrittelyineen on merkittävä tekijä koko yhteistyön laadun kannalta. Hankintakohteen puutteellisesta määrittelystä tarjouspyynnössä voi seurauksena olla se, ettei hankintayksikkö saa tarjouksia tai mahdolliset saadut tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia. Epäselvän palvelukuvauksen myötä tarjoajat lisäävät usein myös riskikertoimen tarjoukseensa, jolloin hankintayksikön kustannukset saattavat nousta yllättävästi. (VM 2007, 75.)

Vastuisiin liittyvät epäselvyydet. Erityisesti keskilaajoissa ulkoistuksissa monet rajapinnat kunnan ja yksityisen tuottajan välillä voivat johtaa usein siihen, että vastuut voivat olla epäselvempiä ja tulkinnanvaraisia, jolloin syntyy todennäköisemmin myös riitatilanteita. Vastuiden epäselvyyksien välttämiseksi sopimukseen voidaan kirjata esimerkkitapauksia ja niiden ratkaisuja vastuiden osalta. Myös selkeä vastuuluettelo sopimusasiakirjan liitteenä on hyvä keino selkiyttää vastuut.

Käyttöomaisuuden hinnoittelun riski. Ulkoistettaessa tilaaja voi myydä tuottajalle palvelutuotannossa käyttämänsä koneet ja laitteet. Erityisesti vanhat laitteet, joiden rahallinen arvo on pieni, mutta käyttöarvo palvelun tuottamisessa suuri, voivat olla haastavia hinnoitella. Tällaisen käyttöomaisuuden hinnoittelussa myyntihinta on sovittava yhteisesti neuvotteluissa.

Laskutusperusteisiin liittyvät epävarmuudet altistavat paitsi tilaajan myös tuottajan riskille. Riskin välttämiseksi on toimittava joustavasti siten, että kiinteän hinnan ohella sopimukseen merkitään lisätöiden maksuperusteet, erilliskustannukset ja yksikköhinnoin tehtävät työt ja niiden maksamiseen liittyvät asiat. Epäselvät työt voidaan sopia tehtäväksi tuntityönä, jonka kontrolloinnista voidaan sopia sopimuksessa. Toisaalta tuntihinnoin tehtävien palvelujen osalta tilaaja ei kykene arvioimaan palvelun lopullisia kustannuksia etukäteen kiinteän hinnan tavoin.

Hinnan liiallinen korostaminen kostautuu eniten useimmiten laajoissa hankinnoissa. Mikäli päällimmäisenä tavoitteena on kustannussäästöjen aikaansaaminen, ei hankinnan voittanut toimittaja ole välttämättä paras mahdollinen kokonaistaloudellisesti ja laadun näkökulmasta. Hinnan liiallisessa korostumisessa jäävät taka-alalle myös liiketoiminnassa oleelliset sosiaaliset suhteet, luottamus ja oppiminen (Rajala ym. 2008, 55).

Sopimus-, hankinta- ja arviointiosaamisen puute. Esimerkiksi Valkaman ja Kallion (2008, 89) toteavat tutkimuksessaan, että sekä tilaajan että tuottajan puolella hankintaosaamisen taso ei ole paras mahdollinen. Myös työn arviointiin liittyvä osaamisessa on ajoittain puutteita (Komulainen 2010, 87). Hyvän hankintaosaaminen käsittää esimerkiksi yksityisoikeudellisten säännösten ymmärtämisen. Siirryttäessä julkisoikeudellisesta säännöstelystä kohti yksityisoikeudellista, on sopimukseen hyvä luoda korvaava ehto julkisoikeudesta tutuille säännöksille, kuten vahingonkorvausvastuulle (Komulainen 2010, 557).

4.1.3 Sopimuskausi

Transaktiokustannusten aliarvioiminen. Transaktiokustannukset, eli ulkoistuksen suunnitteluun, kilpailuttamiseen, sopimiseen, valvontaan ynnä muuhun liittyvät kustannukset, voivat muodostua merkittäviksi. Ostohinnan rinnalla tilaajan on huomioitava tilaamisesta aiheutuvat muut välilliset ja välittömät kulut. Erityisesti henkilötyövuodet ja rakenteiden muutokset voivat aiheuttaa

kustannuksia. Erityisesti tilanteessa, jossa hankintayksikkö tekee useita pieniä ostosopimuksia usean palvelutuottajan kanssa, transaktiokustannusten osuus suhteessa hankintahintaan voi olla merkittävä.

Konkurssiriski. Tilaaja voi altistua konkurssiriskille sopimuksissa, joissa palvelutuottaja on pieni muutaman hengen yritys. Pienen yrityksen konkurssimahdollisuus voi olla isompia toimijoita suurempi. Konkurssiriskiä varten sopimuksessa on hyvä viitata esimerkiksi rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin. Myös hankintalain tarjouskelpoisuuden vaatimus edellyttää tuottajalta vakavaraisuutta. Tarjoajien on esitettävä tarjouksessaan esimerkiksi verovelkatodistus, pakollinen vastuuvakuutus ja ennakkoperintärekisteriote. Selvitysten ei tule olla korkeintaan kolme kuukautta vanhoja.

Kilpailukykyisten tarjousten puuttuminen. Kokonaisvaltainen ulkoistaminen merkitsee usein sitä, että tilaajapuoli on valinnut strategiansa, jolloin paluu omaan tuotantoon ei ole helppoa. Kunnan ulkoistettua kerran esimerkiksi koko teknisen sektorin kunnossapidon, se altistaa itsensä riskille, jossa seuraavissa kilpailutuksissa ei saada lainkaan kilpailukykyisiä tarjouksia muilta tarjoajilta. Suurissa urakoissa tuottajan puolella kilpailua ei ole niin paljon kuin pienempien hankintojen osalta, jolloin kilpailutilanteen syntyminen ei ole varmaa.

Riippuvuusriski. Laajojen kokonaisuuksien ulkoistaminen voi altistaa tilaajan yksityiselle monopolille osittain palvelutuottajien vähyiden vuoksi. Ensimmäisen ulkoistuksen jälkeen ensimmäisen kilpailutuksen voittaneella tarjoajalla voi olla etulyöntiasema muihin tarjoajiin nähden. Esimerkiksi automaatiokaukovalvonta on usein vesihuoltolaitoksilla hankittu suurelta yritykseltä. Tilaaja voi tällöin olla helposti sidoksissa samaan järjestelmään niin kauan kuin järjestelmä on toiminnassa. Riippuvuuden välttämiseksi tilaaja voi hankkia esimerkiksi avoimen lisenssin, jonka päälle automaatiojärjestelmä rakennetaan, jotta se pystyy itsenäisesti päättämään kenen kanssa yhteistyötä tehdään systeemin ylläpidon aikana. Yleisellä tasolla riippuvuusriskiä voidaan vähentää siten, että tilaaja jättää osan tilattavista palveluista sopimuksen ulkopuolelle.

Valvontariski. Täydellisen valvonnan mahdottomuus on yksi ulkoistuksesta seuraavista toiminnan riskeistä. Esimerkiksi virka-ajan ulkopuolella tehtyjä töitä ja niiden laatua on lähes

mahdoton valvoa muutoin kuin työmaaraporttien kautta. Verkoston sijaitseminen maan alla tuo omat haasteensa valvontaan. Talvella valvontaa vaikeuttaa entisestään esimerkiksi lumipeite ja routa. Valvontaongelmia voidaan helpottaa esimerkiksi nimeämällä valvontaan vastuuhenkilö, jolla on riittävästi aikaa työmaiden kiertämiseen.

4.1.3.1 (Avain)henkilöriskit

Henkilöriskeissä merkittävän roolin saavat henkilöstön motivaatio ja sitoutuminen työhön ja organisaatioon sekä työvoiman tuntemattomuus tai toisaalta tuttuus. RAKLI ry:n (2009, 9-10) raportin mukaan vesihuoltoverkoston kunnossapitoa ulkoistettaessa on pohdittava toimintojen laajuutta. Liian suppea ulkoistaminen ei välttämättä herätä mielenkiintoa etenkin suurissa palveluntarjoajissa. Tuottajan puolelta sitoutuminen voi laajemmissa ulkoistuksissa olla korkeammalla tasolla, kuin lyhytaikaisissa sopimuksissa. Palvelun laajuuttakin tärkeämpää on kuitenkin ulkoistettujen tehtävien ympärivuotisuus ja tasaisuus. Myös pienten töiden urakointi voi motivoida tuottajaa esimerkiksi siten, että tällä on kumppanuuden kautta mahdollisuus hankkia uusia asiakkaita.

Avainhenkilöriskejä ovat avainhenkilöiden menettäminen ja henkilöstön siirtyminen tuottajan vaihtuessa. Ennen avainhenkilöiden poisjäämistä tilaajan on huolehdittava tarkasta tietojen raportoinnista ja hiljaisen tiedon säilymisestä esimerkiksi rekrytoimalla uusia työntekijöitä vanhojen tekijöiden rinnalle ja päivittämällä verkostotieto sähköiseen, kaikille vesihuollon parissa toimiville henkilöille avoimena olevaan, muotoon. Työn dokumentoinnin rooli tulee muutoinkin jatkossa kasvamaan, sillä työntekijät vaihtavat ammattiaan, työpaikkaansa ja uraansa yhä useammin.

Avainhenkilöihin liittyvä tilaajan riski voi ilmetä myös ulkoisen tuottajan vaihtuessa. Kun ensimmäinen sopimuskausi loppuu, tulee uusi tuottaja todennäköisesti palkkaamaan saman henkilöstön, joka tietää miten työ tehdään. Tilaaja ei kuitenkaan voi velvoittaa vanhaa palvelutuottajaa luovuttamaan henkilöstöä uudelle palvelutuottajalle tai uutta palvelutuottajaa palkkaamaan vanhoja työntekijöitä. Käytännössä työn tekemisen kannalta henkilöstö usein vanhalla palvelutuottajalta uudelle, mutta hankintalaki estää tämänkaltaisten ehtojen asettamista tarjouspyyntöön.

Avainhenkilöiden ja tiedon katoamiseen voidaan varautua liikkeenluovutuksessa ainakin osittain tarjouspyynnössä ja sopimuksessa. Esimerkiksi Askolan kunnassa tarjouspyynnössä on esitetty palveluntarjoajille velvollisuus osoittaa kykynsä suoriutua palvelun tuottamisesta muulla tavoin, mikäli se ei aio palkata vanhaa henkilöstöä tuottamaan palvelua. Tämän kaltaisia velvoitteita ei voida kuitenkaan merkitä tarjouspyyntöön pakoksi kilpailullisista seikoista johtuen.

Työvoiman tuntemattomuus. Työvoiman tuntemattomuus voi aiheuttaa riskin esimerkiksi asiakaskäynneillä. Mikäli vesihuoltolaitosten asiakkaiden kotiin päästetään ihmisiä, joiden kulkuja ei kirjata tai joita ei ole tunnistettavissa, voi varkauksien tai omaisuusvahinkojen jäljittäminen olla vaikeaa. Tunnistettavuus voidaan taata esimerkiksi rinnassa olevilla kulkuluvilla. Tunnistettavuuteen on kiinnitettävä huomiota myös työmaalla, jossa toimii useita palvelutuottajia tai urakoitsija, joka käyttää alihankkijoita. Tällöin työmaalla toimivien eri yritysten edustajat tulee kyetä erottamaan toisistaan.

Vahingonteko. Vahingonteko on harvinaista täysin ulkopuolisen henkilön toimesta. Riski on olemassa esimerkiksi ulkoistamisissa, joissa henkilöstöä siirtyy tilaajalta tuottajalle. Se saattaa ilmetä esimerkiksi siten, että vesilaitoksen palvelussa oleva henkilöstö ei ole halukas edesauttamaan ulkopuolisen palvelutuottajan selviytymistä tehtävässään.

Henkilöriskien hallinta. Hankintalaki antaa tilaajalle mahdollisuuden vaatia tarjoajilta ennakkoon selvityksiä liittyen vastuuhenkilöiden pätevyyteen ynnä muuhun. Turvaluokitusten, henkilöstökorttien ja vastaavien käyttö voi vähentää henkilöstön tuntemattomuuteen liittyviä riskejä. Yhteisellä työmaalla ja myös muutoin tuottajalla tai pääurakoitsijalla tulee olla lista kaikista työmaan työntekijöistä.

4.1.3.2 Omaisuusriskit

Omaisuusriskit pitävät sisällään tilaajan koneiden, tilojen ja laitteiden käyttöön liittyvät riskit. Tuottaja voi saada käyttöoikeuden koneisiin ja oikeuden käyttää tilaajan omistamia tiloja. Omaisuusriskien välttämiseksi sopimukseen voidaan lisätä maininta vaadittavasta omaisuuden kunnosta takaisinluovutusvaiheessa. Toisaalta kokonaisvaltaisessa ulkoistuksessa laitteet voidaan

usein myydä tai luovuttaa tuottajalle, jolloin tuottaja saa kaluston itselleen ja rajapintojen määrä vähenee. Tilojen käytön osalta riskienhallintaa voidaan harjoittaa muiden maussa rajaamalla ulkopuolisten henkilöiden kulkuluvat kattamaan vain tietyt alueet.

4.1.3.3 Laaturiski

Laaturiskillä viitataan tilanteeseen, jossa kunnossapidettävän verkoston tai esimerkiksi veden laatu on heikentynyt suhteessa ulkoistamista edeltävään aikaan. Kilpailuttamisen kannalta laaturiskejä voi ilmaantua sekä laajemmissa että pienehköissä hankinnoissa. Esimerkiksi saneerausurakassa ennen putken asennusta putkeen tulleet naarmut voivat lyhentää putken käyttöikää jopa puolella.

Laaturiskejä voidaan hallita monella tavalla. Tilaajan kannalta laadunvarmistusmenetelmänä toimivat sopimuksen purku- ja sakkopykälät. Tilaaja voi hankintalain puitteissa vaatia tarjoajilta myös laadunvarmistusmenetelmiä. Tämä koskee erityisesti vesihuoltoverkoston kunnossapitosopimuksia, jotka olisi tehtävä vähintään 15–20 vuodeksi tai jopa pidemmäksi aikaa, mikäli mahdollista, jotta työn tulokset tai puutteellisesti tehdyn työn haittavaikutukset ehtivät tulla esille. Sopimukseen voidaan luoda kerrostettu sakkotaulukko, johon merkitään sakon määrä ja rikkeen suuruus. Purkupykälät eivät kuitenkaan aina ole todellinen vaihtoehto, sillä vesihuollossa tiettyjen toimintojen tai palveluprosessien keskeyttäminen ei ole mahdollista.

Myös tarjouspyynnön merkitys korostuu laadun varmistuksessa. Tilaaja voi tarjouspyyntöä muotoillessaan jo määrittää vaadittavan laadun ja sen saaman painoarvon. Samalla on sovittava yhteisesti, kuka laadun toteutumisen määrittää ja millä tavoin se mitataan.

Kilpailutettaessa laatua on muistettava, että tarjouksessa esitetyt laatukuvaukset eivät kerro välttämättä koko totuutta. Laatu esitetään tarjouspyynnössä erilaisina pyyntöinä kuvailla, miten ne tulevat toteuttamaan vaaditut laatukriteerit. Tällöin tarjoajat esittävät tarjouksessaan sanallisesti, miten ne tulevat täyttämään hankintayksikön laatuodotukset. Tällä tavalla laajan sanallisen arkun omaavalla tarjoajalla voi olla etulyöntiasema suhteessa heikomman sanavaraston tarjoajaan huolimatta siitä, miten tarjoajat todellisuudessa kykenevät laatua toteuttamaan. Jotta päästään käsiksi palvelun laatuun, voidaan hankintaprosessissa ottaa käyttöön

esimerkiksi jonkin ulkopuolisen tahon myöntämiä laatusertifikaatteja kunnossapitopalvelun laadusta.

4.1.3.4 Keskeytys- ja viivästysriski

Keskeytysriskillä viitataan siihen, että palvelusta vastuussa oleva palvelun tuottaja keskeyttää palvelun tuottamisen. Viivytyksriski viittaa tilanteeseen, jossa palveluntuottaja ei syystä tai toisesta kykene ottamaan vastuuta palvelun tuottamisesta sopimuskauden alusta lähtien, jolloin tilaaja jatkaa palvelun tuottamista sopimuksesta huolimatta. (Enberg 2002, 23.) Keskeytyksien ja viivytyksen aiheuttamilta taloudellisilta vahingoilta voidaan suojautua esimerkiksi kirjaamalla tilaajalle tai loppuasiakkaalle vahinkoa aiheuttavan keskeytyksen viivytyksen seurauksena maksettava sakko. Toisaalta tilaajalla on hyvä olla olemassa varasuunnitelma palvelun keskeytymisen varalle.

Palvelutuotannon viivästyminen on etenkin laajassa ulkoistamissopimuksessa, joka kattaa esimerkiksi vuotojen korjauksen, huomioitava riski. Jottei yllättävissä vahinkotapauksissa tilaaja tai esimerkiksi vesihuollon asiakas kärsi suuria vahinkoja tai joudu esimerkiksi olemaan liian pitkiä aikoja ilman puhdasta vettä, on sopimukseen tärkeää lisätä kohta vasteajoista eli ajasta, jonka sisällä palveluntuottajan on korjattava sattunut vahinko. Vasteaikojen määrittelyssä voidaan hyödyntää erilaisia kiireellisyysasteita. Sopimuksen piiriin kuuluvat palvelut sijoitetaan kiireellisyysasteen mukaan taulukkoon, jonka mukaan vasteajat määräytyvät.

4.1.3.5 Tieto- ja kommunikaatoriskit

Merkittävä tietoriski on salassapidettävän tiedon kulkeutuminen ulkopuoliselle. Vesijohtoverkoston sijainti jo sellaisenaan on salassa pidettävää tietoa. Verkostotietokanta on siten salassa pidettävää, ja siinä olevien tietojen luovuttamisesta on hyvä määrätä sopimuksessa muun salassapidon ohella. Koska monessa kunnassa verkostotieto ei ole sähköisessä tai muussa – kaikille vesihuollon parissa toimiville henkilöille avoinne olevassa – muodossa, voi tilaaja menettää ulkoistuksen myötä olennaista hiljaista tietoa.

Yritysten välisen palveluyhteistyön syveneminen ja kustannussäästöjen aikaansaaminen voivat vaatia yksityiskohtaisten, liikesalaisuuksiin verrattavien tietojen jakamista yhteistyökumppanin kesken. Tietoriskeihin liittyvät myös IPR -oikeudet (intellectual property

rights). IPR -oikeudet ilmenevät esimerkiksi toiminnan kehittämiseen ja patenttien omistukseen liittyvinä riskeinä. IPR:n suojaamista hankintasopimuksessa ja liikesalaisuuksien suojaamista neuvottelumenettelyssä on käsitellyt muun muassa Aho (2009) julkaisussa *Innovointi ja julkinen hankinta – kehityshankkeiden kilpailuttamisen juridisia kysymyksiä*.

Vahvalla raportointivelvollisuudella voidaan pienentää tieto- ja kommunikaatoriskejä. Raportoinnilla voidaan vähentää hiljaisen tiedon hävikkiä, mutta erityisesti laajoissa ulkoistuksissa organisaatio väistämättä menettää osan ns. hiljaisesta verkostotiedosta. IPR-oikeuksiin liittyvien riskien vähentämiseksi sopimukseen voidaan kirjata, kenellä on sopimuskauden aikana syntyneeseen ideaan tai innovaatioon ja sen patenttiin omistusoikeus tai käyttöoikeus ja mitä näille oikeuksille tapahtuu sopimuksen päättyessä. Tietoriskien välttämiseksi myös alihankkijoita hyödynnettäessä myös näiltä organisaatioilta voidaan joutua pyytämään salassapitosopimuksia (Aho 2009, 27).

4.1.3.6 Vahinkoriski

Kevyessä ulkoistamisessa ja urakoissa usein vastuu jää tietyn yksittäisen toiminnan suorittamiseen liittyvää operatiivista vastuuta lukuun ottamatta tilaajalle. Siten niihin on melko helppo varautua sopimuksellisin keinoin. Esimerkiksi putkistosaneerauksen osalta vahinkoja voi sattua työtaturmien muodossa. Kaivantojen sortumiset ovat esimerkki vahingosta, joka pahimmassa tapauksessa voi johtaa jopa kuolemaan, kuten Vammalan tapauksessa vuonna 2009 (Juusola 2009, 9-10). Epäselvien vastuu- ja vahinkotilanteiden välttämiseksi vastuut on hyvä selkiyttää kirjalliseen sopimukseen, johon voidaan tarvittaessa palata.

4.1.4 Sopimuskauden jälkeinen aika

Prosessin hallinnan menettäminen. Ulkoistettaessa vesihuollon kunnossapitoa on aina olemassa riski prosessin hallinnan menettämiselle. Tilaaja voi hallita ulkoistettua prosessia huolehtimalla tietojen raportoinnista ja verkostotietojen päivityksestä. Laajassa ulkoistuksessa riskiä voi lisätä se, että tilaajapuolen henkilöstöä on harvoin riittävästi, jotta kaikkia toimintoja voitaisiin valvoa henkilökohtaisesti.

Jatkuvuuden vaarantuminen. Lyhyillä sopimuskausilla toiminnan jatkuvuus ja pitkäjänteisyys voivat vaarantua. Erityisesti laajemmissa kokonaisuuksissa parin vuoden mittaiset sopimukset

ilman optiovuosia voivat aiheuttaa turhaa katkeilevuutta ja toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen vaikeutuu. Yksittäisten toimintojen ulkoistuksessa riski on pienempi.

4.1.5 Eräät muut riskit

Joustamattomuus. Liian jäykkä sopimus voi heikentää yhteistyön laatua eriasteisissa ulkoistamisissa. Yksinkertaisen ja pienen hankinnan käsittävistä hankintaospimuksista voidaan tehdä huomaamatta liian yksityiskohtaisia ja kaavamaisia. Joustamattomassa sopimuksessa tilaaja ja tuottaja saattavat keskittyä epäolennaisiin seikkoihin sen sijaan, että tavoitteena olisi mahdollisimman tehokas ja hyvä palvelun lopputulos. Joustavuuden merkitys korostuu entistä enemmän, mitä laajemmasta palvelukokonaisuudesta hankinnassa on kyse.

Joustavuutta voidaan lisätä esimerkiksi siten, että tilaaja määrittää ne kohteet tai alueet, joissa tuottajan tulee suorittaa kunnossapitotyötä, mutta jättää tarkemman aikataulun tekemisen ja jopa menetelmien päättämisen tuottajan vastuulle. Tällöin tilaaja voi keskittyä keinojen sijasta hyvään lopputulokseen. Esimerkiksi, jos kunta tekee viiden vuoden palvelusopimuksen, jonka aikana alueen verkosto tulee kuvata ja tehdä puujuurien poistot sekä ylläpitohuuhtelut, tuottaja voi valita itse kuvausjärjestyksen ja ajankohdat sekä tehdä eri toimet kuten parhaaksi katsoo.

Kulttuurierot. Kulttuurierot yksityisen ja julkisen sektorin välillä voivat aiheuttaa hämmennystä työntekijöiden saralla. Huomioonotettavia ovat esimerkiksi työehtosopimusten määrittäminen henkilöstön siirtymisissä. Esimerkiksi lomiin, sovellettavaan työehtosopimukseen ja eläkkeisiin liittyvät seikat on hyvä sopia etukäteen.

Imagoriski ja tilaajan viimesijainen vastuu. Vesihuollon osalta lopullinen vastuu säilyy aina kunnalla. Tämä altistaa tilaajan väistämättä jollain tasolla vastuuriskeille ulkoistamisen myötä. Viimesijaisen vastuun merkitys korostuu paitsi laajemmassa ulkoistuksessa myös yksittäisissä ulkoistuksissa. Vastuuriskien hallitsemiseksi tilaaja voi tehdä ennen kilpailuttamista haavoittuvuus- tai riskianalyysin liittyen sopimukseen, ulkoistamiseen ja kilpailuttamiseen. Se voi pohtia worst case scenario- tyyppisesti pahimmat mahdolliset skenaariot, jotta niihin pystytään varautumaan.

4.2 Riskien hallinnasta lyhyesti

Riskienhallinta voidaan tiivistää kommunikointiin, dokumentointiin, raportointiin ja seurantaan sekä hankinnan valmisteluun. Kommunikointi pitää sisällään sekä organisaatioiden välisen että organisaation sisällä tapahtuvan tiedon jakamisen. Dokumentointi, raportointi ja seuranta kattavat sekä palveluun että henkilöstöön liittyvät asiat. Esimerkiksi kulkuluvat, henkilötunnisteet ynnä muut lisäävät henkilöstöön liittyvää työturvallisuutta. Verkoston dokumentointi ennen sopimusta ja siihen kohdistuvien muutosten raportointi sopimuksen aikana vähentävät riskiä prosessin hallinnan menettämiseen ja riippuvuusasetelman muotoutumiseen.

Hankkeen valmistelu käsittää sopimuksen ja kilpailuttamisen valmistelun, mutta myös varsinaisen kumppanuuden ja yhteistyön suunnittelun. Sopijapuolten on varattava riittävästi aikaa ja muita resursseja kumppanuuden ja työn toteutuksen suunnitteluun. Sopimusosaamiseen liittyvään koulutukseen satsaaminen voi olla yksi keino. Yhteisymmärrystä kumppanuudesta voidaan edistää esimerkiksi neuvottelumenettelyllä tai molempien osapuolten kirjallisilla kuvauksilla yhteistyön tarkoituksesta ja palvelun laadusta.

5 Kilpailuttamis- ja sopimusnäkökulma

5.1 Yleistä vesihuollon kunnossapidon kilpailuttamisesta ja kunnossapitosopimuksesta

Hankintaprosessissa **kilpailuttamisprosessiin** on kiinnitettävä huomiota eri asioihin hankinnasta riippuen. Pienen ja yksinkertaisen hankinnan kilpailuttaminen eroaa olennaisesti suuren ja monimutkaisen hankinnan kilpailuttamisesta. Kilpailutettaessa yksittäistä toimintoa, voidaan hankintamenettelynä käyttää useimmiten avointa menettelyä. Avoimessa hankintamenettelyssä hankinnan tarkka määrittely on tehtävä jo tarjouspyyntövaiheessa. Yksittäisen toiminnon ulkoistaminen voi mahdollistaa laajaa kohdetta paremmin vaihtelevia menetelmiä sisältävien tarjousten hyödyntämisen. Pienessä hankinnassa toiminnallisuuden kilpailuttaminen on helpompaa. Myös kaksivaiheisen kilpailuttaminen on yksittäisessä kohteessa helpompaa. (esim. kilpailutetaan ensin idea ja sen jälkeen toteuttaja).

Yksittäisen toiminnon ulkoistamista helpottaa hieman se, että kohteet ovat usein pieniä ja niistä tehdyt sopimukset melko lyhyitä, jolloin ne jäävät useimmiten EU-kynnysarvojen alapuolelle.

Kunnat voivat siten arvoltaan vähäisemmissä hankinnoissa hyödyntää helposti esimerkiksi puitemenettelyä. Yksittäisten toimintojen ulkoistaminen lienee helpompaa ja varmempaa myös kilpailuolosuhteiden vuoksi. Palvelutuottajia on markkinoilla tarjolla enemmän, jolloin vältetään riippuvuusriskiltä. Työt ovat usein myös standaroituja, jolloin esimerkiksi paikallisella tiedolla verkostoon liittyen ei välttämättä ole yhtä suurta merkitystä.

Toisaalta pienemmissä hankinnoissa tilaaja voi altistaa itsensä laaturiskeille, koska hankinnoissa käytetään useimmiten avointa menettelyä, jolloin laatu voi olla täysin papereiden varassa. Laajempien kunnossapitosopimusten osalta laadunmäärittely on haastavaa monien eri ulottuvuuksien vuoksi. Suurempien kokonaisuuksien ulkoistuksessa neuvottelumenettelyn käyttö voi kuitenkin vähentää riskiä, sillä tällöin voidaan tehdä enemmän ymmärrettäväksi palvelun tuottajalle, mitä tilaaja palvelulta haluaa.

Jos taas ulkoistettava palvelu on monimutkainen ja haastava määriteltävä, on hyvä käyttää neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely mahdollistaa neuvotteluiden käymisen tarjoajien kanssa sen jälkeen, kun osallistumishakemukset on lähetetty ja kilpailuun osallistuvat tarjoajat valittu. Neuvotteluissa tilaaja voi hyödyntää tarjoajien ammattitaitoa sisältökysymyksissä. Neuvotteluilla voidaan varmistaa tarjousten vertailukelpoisuus, jolloin vältetään turhilta valitusprosesseilta. Neuvotteluiden avulla voidaan luoda myös vuoro vaikutus tarjoajiin jo ennen tarjousten jättämistä.

Laaja ulkoistaminen käsittää usein rahalliselta arvoltaan suurempia sopimuksia, jolloin hankintalainsäädännön tarkkaan noudattamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, vaikkakin erityisalojen hankintalaki antaa hieman enemmän liikkumavaraa suhteessa normaali alojen hankintalakiin. Tämän kaltaisissa hankinnoissa tarjoajat ovat usein kansallisen tason toimijoita, joka puoltaa arvoltaan suuremman hankinnan tekemistä kerralla, sillä lyhyet ja vähemmän merkittävät hankinnat eivät välttämättä herätä suurempien palvelutuottajien kiinnostusta.

Palveluhankinnoissa hinnan tai määrän lisäksi on usein huomioitava laatu. Tilaajan tulee asettaa tavoitteita (myös laadullisia), joita voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisesti ja mahdollisimman pienellä tulkinnanvaralla (vuotoprosentit, ilman vettäolon asukasaika min per

vuosi, vuotoprosentti per putkikilometri tai vaipan pinta-ala). Työn laadun mittareista ja mittaajasta on hyvä sopia kirjallisessa sopimuksessa. Mikäli laatua ei osata määritellä yksiselitteisesti, voi hinnasta tulla helposti määräävä tekijä.

Väärinymmärrysten välttämiseksi ennen varsinaisen **hankintasopimuksen** tekoa ja allekirjoittamista on sekä tuottajan että tilaajan muotoiltava eräänlainen ”letter of understanding”, joiden avulla molemmat osapuolet kertovat näkemyksensä kohteena olevasta palvelusta ja sopimuksen tarkoituksesta. Tuottaja esittää omalta kannaltaan, mitä se aikoo sopimuksen aikana palvelua tuottaessaan tehdä, ja tilaaja tuo esille näkemyksensä siitä, mistä se palvelulta odottaa ja mistä se maksaa palvelusopimuksessa.

Liian tulkinnanvaraisuuden lisäksi toisessa ääripäässä vaarana on liian jäykästä sopimuksesta johtuva byrokratisoituminen. Rajala ynnä muut (2008, 95; [Kelley & Jude 2005]) painottavat, että esimerkiksi ruotsalaisissa tilaaja-tuottaja-malleissa vaaran paikkana ovat liian tiukat sopimukset, jotka synnyttävä kielteistä byrokratiaa, josta on pyritty alun perin pääsemään eroon. Kaiken kaikkiaan sopimuksellisuus tuo toimintaan selkeyttä, sillä läpinäkyvyys ja tehokkuus kasvavat sen myötä, kun vastuut merkitään näkyviksi sopimuksiin (Lane 2000, 193).

Toimiala- tai yrityskohtaisista vakiosopimusehdoista saa käyttökelpoista perustietoa sopimuksia varten. Niiden avulla vältetään myös liian raskas sopimus. Esimerkiksi Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 2009 PALVELUT) tai Rakennusurakan yleiset sopimusehdot (YSE 98) ovat hyödyllisiä vesihuoltoverkoston kunnossapitosopimuksissa. Palvelun laadun kannalta sopimuksessa voidaan viitata yleisesti käytössä oleviin alan laatuasiakirjoihin, kuten InfraRYL 2010 osat 1 ja 2 sekä RIL 237-1-2010 ja 237-2-2010.

Yhtä valmista - joka tilanteeseen ja joka sopimukseen saumattomasti sopivaa - muistilistaa ei ole. Tilaajan ja tuottajan kannattaa itse kehittää yleisten sopimusehtojen ja oman sopimuspolitiikkansa perusteella tarkoituksenmukainen ja kattava tarkistuslista. Kunnossapitopalveluiden ulkoistuksessa sopimukseen on hyvä aluksi kirjata jo tarjouspyynnössä sitoviksi ehdoiksi määritellyt seikat (Aho 2009, 27).

Yksittäisiä toimintoja koskevien ulkoistamissopimusten tulisi olla melko lyhyitä, jotta kilpailuttamisella saadaan aikaan todellista hyötyä (esim. 1 vuosi + 1 optiovuosi). Keskilajassa ulkoistuksessa sopiva pituus sopimukselle voi olla esimerkiksi 3-5 vuotta. Laajaan ulkoistamissopimuksen pituutta pohdittaessa voidaan huomioida tuottajan laite- ynnä muiden investointien poistot. Mikäli sopimus edellyttää tuottajalta investointeja, on hyvä pohtia niiden kuolletusaikaa ja suhteuttaa sopimuksen voimassaoloaika tähän.

Sopimukseen kirjatulla optiovuosilla vältytään turhan tiuhaan toistuvalla kilpailuttamiselta. Erityisesti kokonaisvaltaisissa ulkoistamisissa voidaan sopimukseen merkitä esimerkiksi viiden vuoden optio, jolloin toiminnan jatkuvuus on taattu pidemmäksi aikaa. Tällöin myös urakoitsijan motivaatio voi parantua. Sopimus voi olla myös määräaikainen, jonka lisäksi optiovuosi määräytyy aina vuodeksi kerrallaan eteenpäin, jolloin esimerkiksi tuottajan tekemät, kohteen kunnossapitoon liittyvät, investoinnit tulevat kannattavammaksi.

5.2 Räätelöidyt case –sopimukset

Tässä luvussa käydään läpi hankkeen yhteistyökumppanien kanssa tehdyt räätelöidyt case-katsaukset. Alaluvuissa esitellään osatehtävä tiimoilta laaditut kolme case –tapausta riskienhallinnan ja lyhyesti myös transaktikustannusten osalta. Viimeinen case-katsaus käsittää yhteenvedon kyselylomakkeen perusteella tehtävän kartoituksen tuloksista pumppaamohuollon palvelujen ulkoistamisen todennäköisyydestä lähitulevaisuudessa. Kahdesta esimerkkitapauksesta (Porin Vesi ja NCC Rakennus Oy) on laadittu yhteenvedo VTT:n tutkimusraportin muodossa. Näissä raporteissa on esitetty laaditut mallisopimukset. Grundfos Pumput Oy:n kyselyn yhteenvedo ja Suomen Putkistotarvike Oy:n kanssa laadittu mallisopimus on luovutettu vain ao. yritysten käyttöön.

5.2.1 Porin Vesi

Porin Vedessä on näihin päiviin saakka luotettu pitkälti omaan työvoimaan, etenkin verkoston kunnossapidossa, lukuun ottamatta erityisosaamista vaativia töitä. Kaupungissa on todettu olevan riittävästi resursseja työvoiman säilyttämiseen myös jatkossa. Kuitenkin tulevaisuuden osalta Porissa suhtaudutaan ulkoistamiseen potentiaalisena vaihtoehtona myös rutiininomaisissa tehtävissä. Yksi tällaisista rutiininomaisista tehtävistä on vesimittareiden ja vesimittarirakenteiden vaihto, joka valittiin case –sopimuksen kohteeksi. Vaikka Porin Vedellä olisi riittävästi henkilöstöä palvelun

suorittamiseksi omin voimin, palvelun hankkiminen vapauttaa laitoksen oman henkilöstön muihin tehtäviin.

Riskienhallinnan näkökulmasta vesimittareiden vaihdon voi olettaa olevan suhteellisen yksinkertainen prosessi. Kuitenkin myös vesimittareiden vaihdon palvelun ulkoistaminen pitää sisällään riskejä, jotka on tunnistettava ennen hankintapäätöksen tekemistä. Ulkoistamisesta aiheutuvia riskejä kartoitettiin yhteensä neljässä tapaamisessa, joissa oli mukana vaihtelevasti edustajia Porin Vedestä, VTT:lta, Tampereen yliopistolta sekä potentiaaliselta palvelutarjoajalta. Riskikartoituksen lomassa muotoiltiin samalla mallisopimus kyseiseen palveluun. Seuraavaksi esiteltäviin riskeihin on tarkemmin perehdytty VTT:n case-kohtaisessa tutkimusraportissa VTT-R-01407-12.

Palvelun kohteesta riippumatta huonolaatuinen työ on aina ulkoistettaessa riski. Vesimittareiden vaihdossa huonolaatuinen työ voi ilmetä vuotavina liitoksina ja huonona asiakaspalveluna. Mittarien sijainti voi olla riski sekä kiinteistön omistajalle, että palvelutuottajalle. Mittarien tulisi sijaita lattiakaivollisessa tilassa, mutta aina näin ei kuitenkaan ole, jolloin mittarin vaihtajan on kiinnitettävä huomiota lattian kuivaamiseen vahinkojen välttämiseksi. Koska mittarit sijaitsevat sisätiloissa, voivat haluttomat kiinteistöjen omistajat pahimmassa tapauksessa estää tuottajaa pääsemästä mittarin luo.

Suurin palvelun ulkoistamisesta aiheutuva riski liittyy siihen, että vaikka palvelu on melko yksinkertainen, on se keskeisessä roolissa veden laskutuksen kannalta. Koska mittareiden tiedot perustuvat käsin kirjoitettuihin tietoihin, eikä mittareiden ja kiinteistöjen välillä ole muuta yhteyttä, on olemassa väärin laskuttamisen riski, mikäli mittarin vaihdossa ei kiinnitetä erityistä huomiota tietojen oikeellisuuteen ja luettavuuteen. Tietojen oikein kirjaamiseen on siten kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lisätöihin liittyvät epäselvyydet voivat altistaa tilaajan ja tuottajan riskeille. Mittarin vaihdon seurauksena kiinteistön omasta putkistosta saattaa irrota ruostesakkaa, joka tukkii poresuuttimet, jolloin vettä ei tule. Tämän kaltaisten lisätöiden tekemiseen liittyvät epäselvyydet voivat

aiheuttaa turhia päällekkäisyyksiä ja erimielisyyksiä tilaajan ja tuottajan kesken, minkä vuoksi niistä on sovittava tilaajan ja tuottajan kanssa erikseen ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Lisätyön tarve voi ilmetä myös tilanteissa, joissa vesimittarin vaihtaminen ei onnistu huonokuntoisten osien vuoksi. Mallisopimuksessa ongelma on ratkaistu kirjaamalla sopimukseen, että mainituissa tilanteissa tuottaja on velvollinen tekemään kiinteistön omistajalle tarjouksen (jonka hinnat pohjautuvat ennakkohintaluetteloon) tehtävistä töistä ja suoritettava työ kiinteistön omistajan suostumuksella ja kustannuksella. Tällöin riskinä on, ettei kiinteistön omistaja maksa lisätöistä aiheutunutta laskua. Tämän välttämiseksi tilaaja ja tuottaja voivat sopia, että tuottajalla on oikeus laskuttaa tilaajaa, mikäli lasku jää kiinteistön omistajalta maksamatta ja tilaaja laskuttaa summan jälkeinpäin kiinteistön omistajalta. Mikäli mittarin vaihtaminen edellyttää esimerkiksi kaivutyötä, ei tuottajalla ole velvollisuutta tehdä tarjousta, vaan työ siirtyy automaattisesti tilaajalle, jolla on käytössään työn tekemiseen vaadittavaa kalustoa. Tämän kaltaisilla rajauksilla ja vastuurajoituksilla molemmat sopijapuolet tietävät vastuunsa, eivätkä epäselvät tilanteet aiheuta turhia ristiriitoja.

Tuottajan työntekijöiden motivaatiota ja palvelun laatua pidetään sopimuksessa yllä muiden muassa urakkapalkkiolla, kannustinjärjestelmällä, sanktiopykälillä ja työtä tekevään henkilöstöön kohdistuvilla pätevyys- ja muilla vaatimuksilla. Henkilökortit ja pätevyysvaatimukset tuovat turvallisuutta ja selkeyttä käytännön työn tekemiseen ja pienentävät esimerkiksi kiinteistöjen omistajille kohdistuvia riskejä. Laadun systemaattista valvontaa toteutetaan vuosittain teetettävällä asiakaskyselyllä vaihtotyön ja palvelun laadusta. Asiakaskyselyjen lisäksi viikottainen vaihtoprosessi, jossa tuottaja tuo vaihdetut vanhat mittarit tilaajalle testattavaksi ja ottaa uudet mittarit tilalle, antaa tilaajalle mahdollisuuden seurata palvelun edistymistä. Myös asiakkaat eli kiinteistöjen omistajat harjoittavat eräänlaista valvontaa. Mikäli tuottaja ei suorita palvelua hyvällä ammattitaidolla, kulkee viesti nopeasti asiakkaalta tilaajalle, sillä ulkoistamisesta huolimatta on vesihuollossa etenkin moraalinen vastuu aina vesihuoltolaitoksella.

Osatehtävässä yhtenä tavoitteena oli kartoittaa ulkoistamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Työ tehtiin Pro gradu –tutkielman muodossa. Vesimittarin vaihdon ja

muiden esimerkkitapausten synnyttämien transaktiokustannusten arvioimisessa on hyödynnetty pitkälti opinnäytetyötä.

Pro gradu -tutkimuksessa transaktiokustannukset jaoteltiin viiteen pääluokkaan:

- ulkoistuksen suunnittelu ja valmistelu
- rakenteiden muutoksiin liittyvät transaktiokustannukset
- kilpailuttamisprosessi
- valvonta, vuorovaikutus ja tiedottaminen
- muut ulkoistuksesta syntyvät transaktiokustannukset

Tämän jaottelun perusteella on arvioitu Porin Veden vesimittarin vaihdon ulkoistamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Vesimittareiden vaihto ei vaadi kilpailuttamisen suunnittelua lukuun ottamatta muuta inventointia, koska tarvittava tieto on valmiiksi sähköisessä muodossa, josta se voidaan tarvittaessa helposti luovuttaa palvelun tuottajalle. Mikäli työmääräykset ovat paperimuodossa, on tietojen siirtäminen ja käsitteleminen huomattavasti hankalampaa ja siirtäminen tuottajalle työläämpää.

Porin vesilaitoksen siirtyminen tuottajasta tilaajaksi asianomaisen palvelun osalta voi synnyttää pieniä kustannuksia esimerkiksi henkilöstön lisäkoulutustarpeen muodossa. Varsinaisen kilpailuttamisprosessin toteuttaminen on vesimittarin vaihdon hankinnassa melko yksinkertaista. Pienehkön hankinnan määrittelemine tarjouspyyntöön on helpompaa, mahdollisia palveluntuottajia on tarjolla useita, eikä esimerkiksi erillistä HILMA –ilmoitusta tarvitse tehdä (HILMA 2010). Kuitenkin vesimittareiden vaihdon kaltaisen pienehkö hankinnan hankintaprosessi voi vaatia jopa suurta hankintaa enemmän resursseja, kun niiden määrä suhteutetaan hankinnan arvoon. Kilpailuttamisprosessin aiheuttama kustannuserä korostuu etenkin ensimmäisessä kilpailutuksessa.

Valvontaan, vuorovaikutukseen ja tiedottamiseen on vesimittarin vaihdon ulkoistuksessa varattava jonkin verran resursseja. Vuosittaiset asiakaskyselyt, palveluntuottajan vaihtumisesta tiedottaminen ja vuorovaikutuksen ylläpitäminen vaativat tilaajalta panostusta. Esimerkiksi tilanteissa, joissa mittarin vaihtaminen edellyttää kaivutyötä on sopijapuolten huolehdittava tiedottamisesta ja keskinäisestä kommunikaatiosta. Palvelutuotannon varsinainen valvonta tapahtuu tuottajan palauttaessa vanhat mittarit tilaajalle, mikä ei sellaisenaan edellytä

panostuksia. Valvonnan tarvetta vähentää myös palvelun sijoittuminen lähelle asiakasrajapintaa, jolloin asiakkaat tuovat esille huonolaatuisen työn.

5.2.2 NCC Rakennus Oy

Toinen case-sopimuksista koskee kokonaisvaltaista vesi- ja viemäriverkoston saneerausta, jossa tuottaja vastaa saneerauksen kaikista vaiheista sovitulla alueella. Ideana on korostaa kilpailuttamisen sijaan kumppanuutta. Sopimus on kolmivuotinen. Seuraavaksi on käyty läpi riskejä, joita sopimuksen myötä voi syntyä. Toiston välttämiseksi tekstistä on jätetty pois riskit ja transaktiokustannukset, jotka ovat tulleet esille Porin Veden esimerkissä.

Kokonaisvaltaisen saneerauksen haasteena ovat mm. ennakkotapausten puuttuminen sekä kustannusten ja aikataulun arvioimisen vaikeus. Tarjouspyynnön valmisteleminen voi olla vaikeaa, koska puhdasvesiverkostossa käytettävät saneerausmenetelmät voidaan lyödä lukkoon vasta sitten, kun verkostot kaivetaan esiin. Vesijohtoverkoston osalta kuntoa voidaan arvioida vain vauriohistorian perusteella, koska kuvaaminen edellyttäisi vedenjakelun katkaisemista. Näin ollen hankintayksikkö ei tarjouspyyntöä laatiessaan tiedä tarkalleen, minkälaisia huoltotöitä verkostossa tarvitaan. Tällöin erityisesti vesijohtoverkoston saneerauksessa voidaan työn edessä törmätä yllättäviin haasteisiin. Viemäriverkoston osalta tilaaja kuvaa putket ennen tarjouspyynnön laatimista.

Koska vesijohtoverkoston todellista kuntoa on vaikea määritellä, voi myös saneerauskustannusten arviointi tilaajan toimesta olla vaikeaa. Se, että saneeraussuunnitelma tehdään vasta tuottajan tekemän verkostokartoituksen jälkeen ja yhteistyössä tilaajan kanssa, vähentävät kuitenkin riskejä. Myös tuottajan etukäteen teettämät suunnitelmat liittyen rakentamiseen, palvelun laatuun, liikenteen ohjaukseen ja esimerkiksi tiedottamiseen, lisäävät yhteisymmärrystä palvelun sisällöstä. Niiden kautta tilaaja pääsee mukaan vaikuttamaan suunnitelmien tekemiseen ja päivittämiseen sopimuskauden jatkuessa, mikä ehkäisee ristiriitojen syntymistä.

Kiinteän hinnan käyttö sopimuksessa on paras vaihtoehto erityisesti tilaajan taloudellisen varautumisen näkökulmasta. Käytännössä kiinteän hinnan käyttö sopimuksessa hankintasopimuksessa on kuitenkin mahdotonta (viemärien kuvausta ja pesua lukuun ottamatta

sekä suunnitelmien tekoa) edellä mainittujen seikkojen vuoksi. Tunti- ja yksikköperusteisen sopimuspalkkion käyttäminen saneerauksen hinnoittelun perustana on keino välttää yli- tai alihinnoittelulta.

Saneerattaessa puhdasvesiverkoston väliaikaiseen vedenjakeluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tuottajalta voidaan edellyttää jo tarjousvaiheessa suunnitelmaa siitä, miten se aikoo väliaikaisen vedenjakelun järjestää. Väliaikaiseen vedenjakeluun liittyy myös tiedottaminen. Tuottajan on laadittava etukäteen suunnitelma alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajien, yritysten ja muiden tahojen tiedottamisesta. Mahdollisten tonttihaarojen saneerauksen vuoksi tuottajan on kyettävä laatimaan jo sopimuskauden alussa saneeraussuunnitelma, jossa työn eteneminen esitetään kuukauden tarkkuudella. Suunnitelman avulla kiinteistöjen omistajat osaavat varautua paitsi vedenjakelukatkoksiin myös tonttihaarojen uusimisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Tonttihaarat voivat olla riski myös palvelutuottajalle ja tilaajalle. Tonttihaarojen saneerausaikataulun arvioiminen voi olla vaikeaa. Tuottajan näkökulmasta riski liittyy laskutukseen, sillä tonttihaarojen rakentamissopimukset tehdään suoraan yksityisen ja palvelutuottajan välillä. Tällöin on riski, ettei yksityinen maksa laskuaan. Riskin välttämiseksi sopimukseen voidaan kirjata tilaajan velvollisuus maksaa yksityisten maksamatta jääneet laskut, jotka se myöhemmin laskuttaa tonttihaaran omistajalta. Tonttihaarat voidaan toisaalta nähdä myös mahdollisuutena, sillä niiden kautta tuottaja voi luoda uusia asiakassuhteita.

Mallisopimuksessa vesijohtoverkoston osalta tilaaja on halunnut rajoittaa työn tekemisen toukokuun ja syyskuun väliseen aikaan. Kun vesijohtojen saneerausta ei tehdä mahdollisten yöpakkasten aikana, vähenee paitsi varsinaiseen työhön liittyvät riskit, myös väliaikaiseen vedenjakeluun liittyvät riskit. Viemäriverkoston saneerauksessa aikarajoituksille ei ole tarvetta.

Mallisopimuksessa materiaalit on kirjattu tulevan tilaajalta. Näin ollen tilaaja voi vaikuttaa siihen, minkälaisia liittimiä ynnä muita verkostoon laitetaan. Mikäli materiaalit tulevat tuottajalta, määritetään hyväksyttävät materiaalit sopimukseen. Standardien täytyminen ei aina

ole riittävän tarkka määritelmä sopimuspaperiin, vaan materiaalit voidaan määrittää toimittajan tarkkuudella tilanteessa, jossa tuottaja hankkii materiaalit.

Pidemmissä saneerausopimuksissa etuna on joustavuus ja kokonaisvaltaisuus. Tuottaja tekee työn tarkasti harkittuina kokonaisuuksina ja voi siten saada merkittäviä mittakaavaetuja. Joustavuus voi synnyttää myös ongelmia. Mikäli saneeraustyötä lykätään esimerkiksi viimeiseen sopimusvuoteen, koska välitavoitteita ei ole asetettu tai niistä ei välitetä, voivat lisääntyvät putkirikot aiheuttaa tilaajalle ja veden käyttäjille ongelmia. Palvelun suorittamiselle voidaan asettaa välitavoitteita, jotka tuottajan tulee saavuttaa ja joiden saavuttamatta jättäminen voi johtaa seuraamuskorvauksiin.

Transaktiokustannusten osalta monivuotinen saneerausopimus on vesimittareiden vaihtoa vaativampi. Päällekkäisyyttä syntyy esimerkiksi viemäriverkoston kuvauksesta, joka suoritetaan kahdesti, ennen tarjouspyynnön laatimista ja toisen kerran ennen saneerauksen aloittamista. Kilpailuttamisprosessissa erityisesti neuvottelumenettelyn käyttö vie resursseja muita hankintamenettelyjä enemmän. Sen kautta saavutetaan kuitenkin todennäköisesti paras lopputulos, sillä vuorovaikutussuhde voidaan muodostaa potentiaalsiin tarjoajiin jo alkuvaiheessa. Lisäksi neuvottelumenettelyn kautta tarjouspyynnöstä saadaan mahdollisimman kattava ja tarjouksista vertailukelpoiset, jos tarjoajille annetaan mahdollisuus kommentoida alustavaa tarjouspyyntöä ja ehdottaa muutoksia.

Valvonta ja vuorovaikutus ovat tärkeässä roolissa laajassa saneerausopimuksessa. Verkoston sijainti vaikeuttaa työn valvomista. Mallisopimuksessa palvelun laatua valvotaan tiukalla raportointivelvollisuudella. Hankinta edellyttää kuitenkin tilaajan edustajan osallistumista tiiviisti saneeraustyön johtamiseen. Muutoin saneeraustyön valvonta ja raportointi suoritetaan paikannettavan kännykkäkameran avulla. Raportointi voidaan tehdä saneerausalueittain tai esimerkiksi sovittujen raportointikausien mukaisesti.

Kolmen vuoden aluesaneeraus voi tarkastelun perusteella johtaa kumppanuuteen, jossa luottamus ja yhteinen tekeminen ovat avain asemassa. Palvelutuottajan kannalta eräänlainen asiakaskunnan profilointi on kuitenkin tarpeen, sillä usean vuoden mittainen saneerausopimus ei palvele

kaikkien vesilaitosten tarpeita. Esimerkiksi Tampereen Veden kaltainen suurehko ja toiminnallisesti omavarainen vesilaitos ei välttämättä koe hyötyvänsä laajasta palvelusopimuksesta yhtä paljon kuin pienemmät vesilaitokset, joilla ei itsellään ole käytössä vaadittavaa osaamista ja kalustoa. Case-sopimus ja riskikartoitus julkaistaan myöhemmin erillisenä VTT:n tutkimusraporttina.

5.2.3 Suomen Putkistotarvike Oy

Kolmas räätälöidyistä sopimuksista koskee vesihuoltoverkoston seuranta-, hallinta- ja mittauspalvelua vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella. Sopimus sisältää seurantapalvelun suorittamiseksi tarvittavan laitteiston asentamisen, seurannan sekä vuotojen korjaukset. Sopimus koskee puhdasvesiverkostoa.

Suurin riski palvelussa liittyy lisätöinä laskutettavaan verkoston vuotojen etsintään ja korjaustyöhön. Vuotojen korjauksessa käytettävät menetelmät sekä materiaalien ja työn laatu voivat synnyttää riskejä. Tilaajan on huomioitava sopimuksessa korjaustyössä käytettävät materiaalit sekä niiden laatu ja osallistuttava tapauskohtaisesti vuotojen korjausmenetelmien valintaan.

Kannustinjärjestelmällä voidaan lisätä palvelutuotannon tehokkuutta. Kannustinjärjestelmä voi perustua esimerkiksi vuotojen korjauksella säästetyn veden määrään eli vähentyneeseen laskuttamattoman veden määrään tai vuotojen kokoon. Menetelmissä on kuitenkin omat haasteensa. Ensinnäkin verkoston vuotovesiprosenttiin ja sen kehitykseen vaikuttavat tuottajan tekemän työn ohella muut seikat, kuten uusien vuotojen syntyminen, sääolot ja eräänlaiset huoltotoimet, kuten tulipalojen sammuttaminen tai verkoston huuhtelu. Lisäksi luotettavuutta voi heikentää se, että muutokset veden kulutuksessa vaikuttavat laskuttamattoman vuotoveden määrään (lisäys kulutuksessa vähentää laskuttamattoman veden osuutta %) Näin ollen, vaikka tuottaja onnistuisi paikantamaan ja korjaamaan löydettyt vuodot, voi laskuttamattoman veden määrä pysyä muuttumattomana.

Vuotojen luokittelu niiden koon perusteella voi olla vaikeaa ja ajoittain jopa epäreilua tuottajan näkökulmasta, sillä tuottajalta vaadittava työpanos on usein sama vuodon koosta riippumatta. Vuotojen määrän perusteella maksettava palkkio on kolmas vaihtoehto. Suuret

vuotokohdat ovat usein helpommin havaittavissa kuin pienet, jolloin riski, että tuottaja panostaisi vain pienten vuotojen korjaamiseen, on erittäin pieni.

Tehokkaan verkoston hallinnan ja vuotojen etsinnän sekä korjauksen taustalla on tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö. Tilaajalla on usein parempi käsitys siitä, missä päin verkostoa suurimmat ongelmat sijaitsevat, jolloin tuottaja välttyy turhalta työltä. Yhteistyön avulla vuodot saadaan paikannettua ja korjattua mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

Mallisopimuksessa tilaaja ei maksa tuottajalle erikseen mittauslaitteista ja niiden asentamisesta. Tällöin sopimuksen purkutilanteissa voi jäädä epäselväksi, kenen omaisuutta laitteisto on. Epäselvyyksien välttämiseksi sopimuksessa määrätään, että hallintalaitteisto siirtyy tilaajan omistukseen tarvittavine ohjelmineen, kun tilaaja on maksanut tuottajalle osamaksun X ensimmäistä erää.

Valvonnassa hyödynnetään samoja keinoja, kuin saneeraussopimuksessa eli korostetaan vahvaa raportointivelvollisuutta (kuvat). Lisäksi tilaajan osallistumisella tapauskohtaisesti vuotojen korjausmenetelmän valintaan voidaan lisätä tilaajan prosessin hallintaa. Tuottajan laiminlyödessä sopimusvelvoitteet, joutuu tuottaja sanktioiden kohteeksi, mikä myös kannustaa hyvään korjaustyön laatuun.

Suomen Putkistotarvike Oy:n case –tapauksessa transaktiokustannuksia syntyy pääosin hankintaprosessin läpiviemisestä, ulkoistuksesta tiedottamisesta ja yleisen vuorovaikutuksen ylläpitämisestä. Ylimääräisiä resursseja vaativat esimerkiksi verkoston lähtökunnon määrittely ja verkoston kunnan kehittymisen arvioimisessa käytettävien mittareiden kehittäminen. Kuten osatehtävä 7 loppuraportissa todetaan, on kunnan yksiselitteinen määrittely hankalaa, kun käytössä on usein vain perinteiset tunnusluvut, kuten laskuttamattoman veden tai vuotojen määrä. Jotta tilaaja kykenee arvioimaan ulkoistetun hallintapalvelun laatua, on sen tunnistettava lähtötilanne.

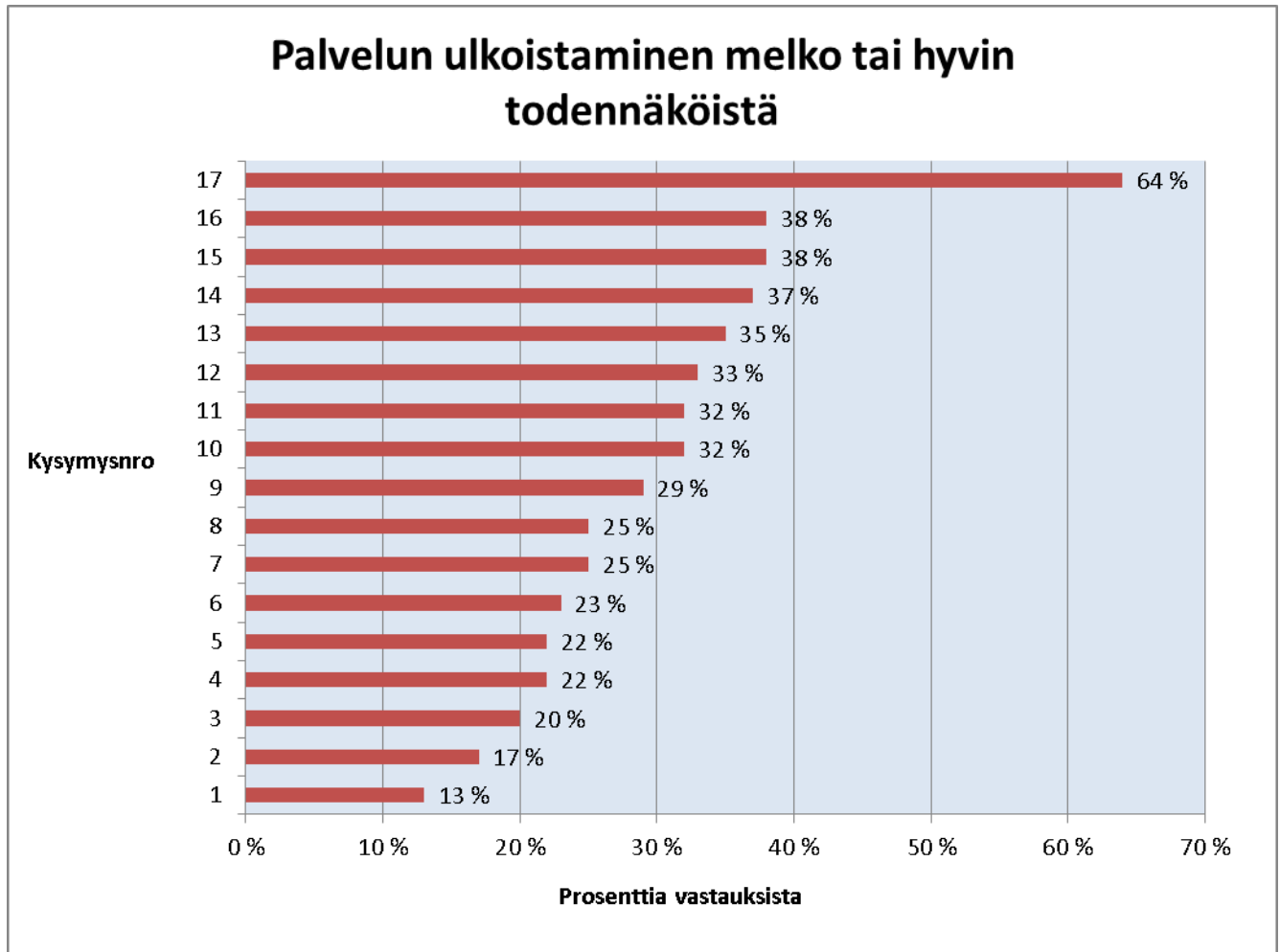
5.2.4 Grundfos Suomi

Tanskalaisen Grundfossin pohjalta suomeen perustetun Grundfos Suomen osalta toiveena oli laatia palvelukuvaus tulevaisuudessa alalla kysyntää herättävistä pumppaamohuollon palveluista.

Tavoitteena oli saada tarjonta ja kysyntä kohtaamaan entistä paremmin palvelun tuotteistamisen avulla. Tuotteistamisessa ja palvelutarpeen kartoittamisessa hyödynnettiin e-lomakekyselyä, joka lähetettiin elokuussa 2011 yli 158 Suomen suurimmalle vesihuoltolaitokselle. Lomakkeella saadut vastaukset analysoitiin SPSS-tilasto-ohjelman ja Excell-ohjelman avulla. Analyysin avulla arvioitiin eri palvelujen ulkoistamisen astetta lähitulevaisuudessa. Tavoitteena oli poimia sellaiset palvelunosat, joita kohtaan kiinnostus on lähes olematonta. Toisaalta positiivisten vastausten avulla pyrittiin muodostamaan palvelukokonaisuus, josta mahdollisimman moni vesihuoltopalvelua tuottava virasto, laitos tai yritys olisi kiinnostunut.

Kyselyllä kerättyjen tietojen perusteella pumppaamopalvelujen kysyntä lähivuosien aikana on tiivistettynä kuviossa 1. Lomakkeessa vastaajia pyydettiin arvioimaan eri pumppaamohuollon palvelujen ulkoistamisen todennäköisyyttä lähitulevaisuudessa (1–2 vuotta) asteikolla yhdestä neljään (hyvin epätodennäköistä (1, 0–20 % mahdollisuus ulkoistamiselle)... hyvin todennäköistä (4, 80–100 % mahdollisuus ulkoistamiselle) viidennen vaihtoehdon ollessa ”en osaa sano”). Alla olevassa kuviossa on yhdistetty kaksi positiivisinta vastausvaihtoehtoa osaluottain ja vastausten osuus kaikista vastauksista.

Kuvio 2. Pumppaamohuoltopalvelujen osa-alueiden ulkoistamisen todennäköisyys lähitulevaisuudessa



1. Suoritetaan käsinluenta paikallisnäytöistä tarvittaessa
2. Paineenkorotusasemien tarkastus
3. Investointien suunnittelu
4. Varapumppujärjestelmä
5. Pumppujen energiankulutuksen mittaukset
6. Pumppaamon työturvallisuuteen vaikuttavien seikkojen tarkastus
7. Pumppaamokaivon yleiskunnon arviointi

8. Imuraon tarkistus ja säätö tarvittaessa
9. Sisäisen putkiston ja venttiilien tarkastus
10. Pinnansäätöautomaatiikan tarkastus
11. Pöytäkirja/ huoltoraportti tehdyistä toimenpiteistä
12. Pumppujen tarkastus
13. Laitteiden antamien mittausarvojen tarkastaminen
14. Pumppujen toimitus ja haltuunotto
15. Sähkökeskuksen tarkastus
16. Toimenpide-ehdotus tarvittavista korjauksista ja saneerauksista
17. Automaation asentaminen ja kaukovalvonta

Tulosten perusteella voidaan todeta, että jo tällä hetkellä monessa vesilaitoksessa ulkoistettu automaatio ja kaukovalvonta tulevat tarjoamaan yksityisille palvelutuottajille entistä enemmän mahdollisuuksia lähitulevaisuudessa. Lähes 2/3 vastaajista arvioi hankkivansa palvelua ulkopuolelta lähitulevaisuudessa. Automaation ohella myös muihin pumppaamuhuoltopalveluihin kohdistuu kysyntää lähivuosina. Noin kolmannes arvioi hankkivansa myös sähkökeskuksen, laitteiden antamien arvojen, pinnansäätöautomaatiikan ja pumppujen tarkastukset ulkopuoliselta palvelutuottajalta. Lisäksi pumppujen toimituksessa luotetaan jatkossakin ulkopuolisiin tarjoajiin. Koska erilaisissa laitteiden tarkastuksissa luotetaan ulkopuoliseen tuottajaan, on luonnollista, että näiden tarkastusten perusteella laaditaan raportti suositeltavista toimenpiteistä ja mahdollisista tehdyistä korjaustöistä.

Kyselyn perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, että eräänlaiset elinkaarisopimusmallit kasvattaisivat merkittävästi suosiotaan ainakaan lähitulevaisuudessa, sillä ydintehtävät ja laajempi prosessien hallinta halutaan pitää vesihuoltolaitosten omissa käsissä. Jotain palveluihin kohdistuvien kysynnän laajenemisesta kertoo kuitenkin muiden muassa se, että reilu viidennes vastaajista arvioi vesihuoltolaitoksen hankkivan esimerkiksi investointien suunnittelupalvelua

lähitulevasioudessa ulkopuoliselta palvelutuottajalta. Saattaakin olla, että esimerkiksi 5-10 vuoden päästä laajempien kokonaisuuksien ulkoistamiseen suhtaudutaan huomattavasti myönteisemmin.

6 Hankintaprosessi vesihuollon näkökulmasta

Tässä luvussa käydään läpi hankintalain mukaista hankintaprosessia. Keskiöön on nostettu vesihuollon ja erityisesti vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisen kannalta merkittävät asiat.

6.1 *Julkisia erityisalojen hankintoja ohjaava lainsäädäntö ja sen soveltaminen kunnalliseen vesihuoltoon*

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita julkiset tahot, kuten vesihuoltolaitokset, tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 21). Julkisten hankintojen kilpailuttamista säädellään tarkasti sekä Euroopan Unionin tasolla (2004/17/EY) että kansallisella tasolla (2007/348 ja 2007/349) muun muassa kynnysarvojen, hankintamenettelyjen ja hankintaprosessin kautta.

Hankintalakia (2007/348) sovelletaan hankintayksiköiden tekemiin hankintoihin. Hankinnat on jaettu liitteen A ja B mukaisiin hankintoihin. Liitteen A mukaisissa hankinnoissa, kuten huolto- ja korjauspalveluissa, rahoituspalveluissa, teknisissä suunnittelupalveluissa, tutkimus-, ja kehittämisspalveluissa lakia sovelletaan kokonaisuudessaan. Liitteen B toissijaisten palvelujen kohdalla sovellettavaksi tulee vain pieni osa säännöksistä, ja hankinnat voidaan kilpailuttaa vapaamuotoisesti (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 250–251). Vesihuoltoverkoston kunnossapito sisältyy liitteen A mukaisiin palveluihin, joten laki tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan.

Vesihuollon kunnossapitopalvelut kuuluvat ns. erityisalojen hankintalain (2007/349) piiriin. Erityisalojen hankintalakia sovelletaan vesihuollon lisäksi kaasu-, lämpö-, sähköverkko-, polttoturve-, kuljetuspalvelu-, satama- ja lentokenttätoimintoja harjoittavien tilaajien hankintoihin (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 237). Se, kuuluuko tehtävä hankinta erityisalojen hankintalain vain ns. normaalialojen hankintalain piiriin, määräytyy kuitenkin hankittavan palvelun luonteen mukaan. Siten kaikki vesihuoltolaitosten tekemät hankinnat eivät

automaattisesti kuulu erityisalojen piiriin. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 237, 359.) Siten kaikki vesihuoltolaitosten hankinnat eivät automaattisesti kuulu erityisalojen hankintalain piiriin.

Erityisalojen hankintayksiköiden EU-kynnysarvot poikkeavat normaaleista tavaran- ja palvelun hankinnan kilpailuttamista edellyttävistä kynnysarvoista ollen vuoden 2013 loppuun saakka 4000 000 euroa (TEM 29.12.2011). Kynnysarvot eivät ole pysyviä, vaan ne vahvistetaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan komission asetuksella. (TEM 4.12.2009, Oksanen ym. 2010, 50.) Normaalialoilla päteviä kansallisia kynnysarvoja ei erityisaloille ole säädetty lainkaan.

Kansallisten hankintalakien pohjalla ovat erityisaloja koskeva vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY, erityisalojen hankintadirektiivi) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnanalalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (92/13/ETY, 2. valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi) (Pekkanen 2007, 28). Direktiivien uudistaminen on parhaillaan meneillään EU:ssa. Komissio on julkaissut 20.12.2011 ehdotukset direktiivien kokonaisuudistuksesta, joiden tavoitteena on elvyttää EU:n sisämarkkinoita joustavoittamalla ja yksinkertaistamalla julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. (TEM 24.1.2012.)

6.2 Hankintaprosessin valmistelu

Hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Ennen tarjouspyyntöasiakirjan laatimista on hankintayksikön oltava perillä hankinnan keskeisistä tavoitteista ja tarkoituksista sekä tehtävä huolellinen suunnittelu- ja valmistelutyö. Hankinnan suunnitteluvaiheen merkitystä ei voi liikaa korostaa, sillä alussa tehdyt virheet ja laiminlyönnit näkyvät usein korostetusti jossain vaiheessa kilpailuttamis- tai ulkoistamisprosessia. Aho (2009, 21) kuvaa valmistelun merkitystä sanonnalla ”hyvin valmisteltu on puoliksi tehty”. Hankinnan suunnittelu sisältää muun muassa palvelun sisällön määrittelyn, tuotteistamisen, kustannuslaskennan ja markkinakartoituksen tekemisen. Vesihuollossa valmistelu viittaa usein palvelukohteen inventointiin – laaditaan sopimuskohteesta nykytilannekatsaus ja lähetetään potentiaalisille tarjoajille alustavat kyselyt. Tässä vaiheessa

voidaan hyödyntää myös suunnittelu yhteistyötä, ulkopuolista suunnittelun tai hankinnan ammattilaista. Kuitenkin varsinainen substanssin osaaminen on oltava hankintayksiköllä.

6.3 Hankintamenettelyn valinta vesihuollossa

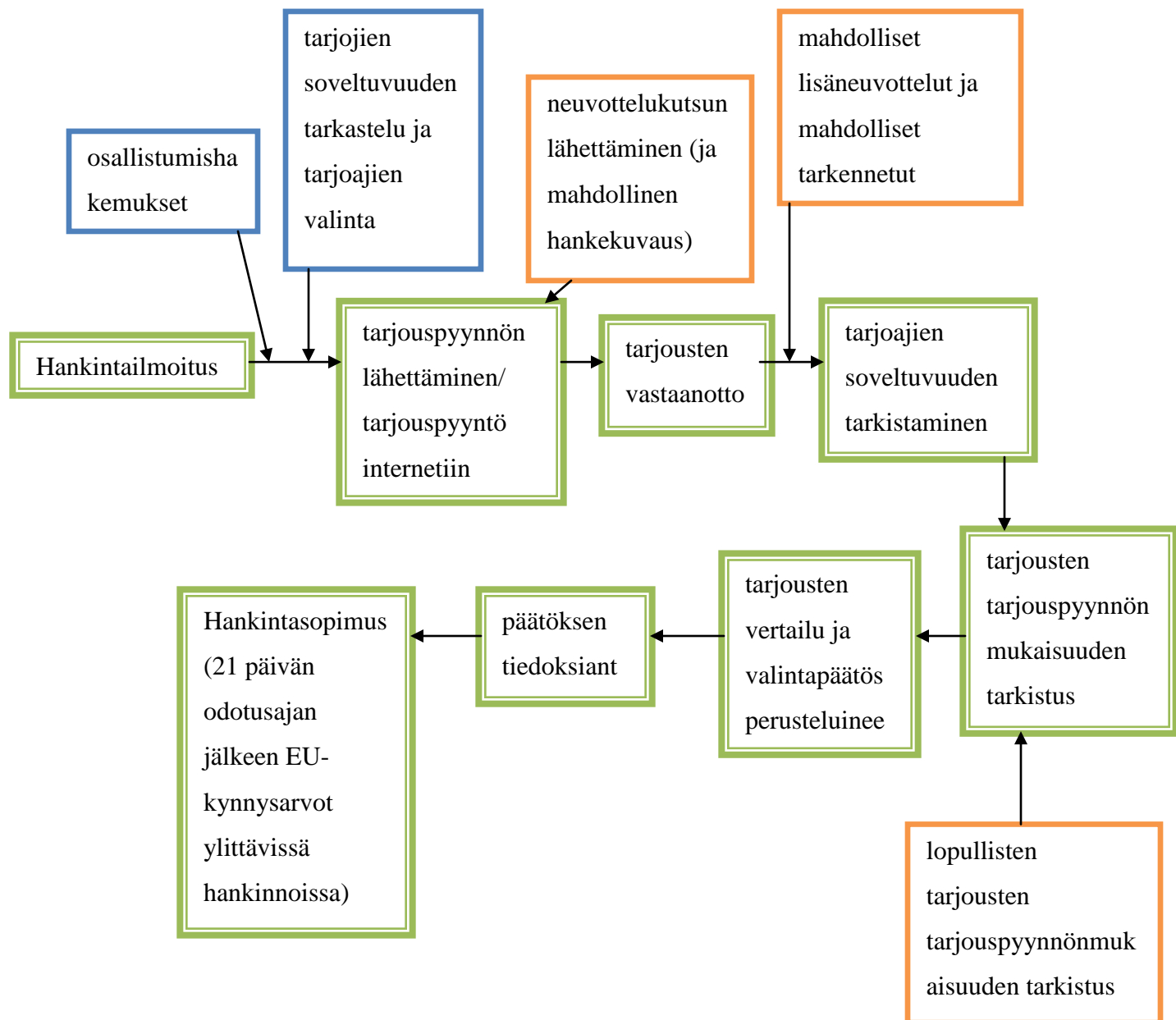
Hankintalaki tarjoaa hankintayksiköille monia kilpailuttamisen menettelymuotoja eli hankintamenettelyjä. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan arvo, hankintakohde ja monimutkaisuus sekä markkinoilla toimivien tarjoajien määrä (Pekkala 2007, 169). Vesihuollon kunnossapidon ulkoistuksessa on käytettävä 4 §:n 10–12 kohdassa määriteltyjä avointa menettelyä, rajoitettua menettelyä tai neuvottelumenettelyä sen kuuluessa liitteen A mukaisiin palveluihin. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttavat muiden muassa hankinnan kohde, sen arvo ja luonne, hankinnan monimutkaisuus, valintaperusteet, käytettävissä oleva aika, potentiaalisten tarjoajien lukumäärä, hankintayksikön käytettävissä olevat resurssit, ammattitaito ja asiantuntemus (VM 2007, 74–75). Neuvottelumenettely on erityisalojen hankintayksiköiden poikkeuslupa kaikissa kriteerit täyttävissä hankinnoissa niiden erityisen luonteensa vuoksi, eikä sen valintaa tarvitse erikseen perustella tarjouspyynnössä (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 258).

6.3.1 Avoin menettely

Avointa menettelyä voidaan soveltaa vesihuollon osalta yksinkertaisiin ja lyhytaikaisiin sopimuksiin, joissa palvelu on helposti määriteltävissä etenkin laadullisesti. Avoimessa menettelyssä voidaan korostaa sekä laatua, että hintaa.

Alla olevassa kuviossa 2 on esitetty hankintamenettelyn kulku. Kuvioon on yhdistetty avoin menettely, rajoitettu menettely ja neuvottelumenettely, siten, että vihreällä rajatut laatikot kuvaavat avoimen menettelyn kulkua. Rajoitettu ja neuvottelumenettely noudattavat pääosin avoimen hankintamenettelyn kulkua. Rajoitetun hankintamenettelyyn kuuluvat muut vaiheet on esitetty kuviossa sinisellä reunustetuissa laatikoissa ja neuvottelumenettelyyn kuuluvat oranssilla reunustetuissa laatikoissa. Ko. menetelmien lisäksi hankintayksikkö voi hyödyntää myös muita menettelyjä, kuten toimittajarekisteriä ja kilpailullista neuvottelumenettelyä, joita on käsitelty myöhemmin erikseen.

Kuvio 2., Hankintamenettelyjen (avoin, rajoitettu ja neuvottelumenettely) kulku Kuusniemi-Laineen ja Takalan (2007) mukaan.



Erityisalojen hankintamenettely etenee pääosin samoin, kuin normaaleilla aloilla. Tietyiltä osin erityisalojen hankintalaki jättää kuitenkin enemmän liikkumavaraa (mts., 259). Hankintamenettelyjen (avoin, rajoitettu ja neuvottelumenettely) kulku on esitetty kuviossa 2. Näiden lisäksi hankintoja tehdessä voidaan turvautua kausi-ilmoitukseen (Kuusniemi-Laineen ja Takalan 2007, 259–260)

6.3.2 Rajoitettu-, neuvottelu- ja kilpailullinen neuvottelumenettely

Rajoitetulla menettelyllä pyritään rajaamaan tarjousten lukumäärä hallintotyön vähentämiseksi ja vertailujen helpottamiseksi (Pekkala 2007, 169). Tehtyjen haastattelujen perusteella rajoitetun menettelyn käyttö on hyvin yleistä juuri sen niin sanotun tehokkuuden vuoksi erityisesti hankinnoissa, joissa tilaajalla on tiedossa etukäteen työstä suoriutuvia palvelutarjoajia.

Erityisalojen hankintayksiköt saavat käyttää halutessaan **neuvottelumenettelyä** vapaasti, mikäli siitä julkaistaan asianmukainen ilmoitus. Neuvottelumenettelyn ongelmaksi on tunnistettu, ettei sen käyttöedellytyksiä ja menettelyn kulkua koskevista säännöksistä ole mainintaa (HE 50/2006, 30). Tämän vuoksi menettelyn käyttö on jäänyt vähemmälle myös silloin, kun hankinnan luonne olisi puoltanut sen käyttöä (Komulainen 2010, 336).

Monesti neuvottelumenettelyn valinta on paikallaan, kun kyse on esimerkiksi pitkistä ja monimutkaisista elinkaarihankkeista tai hankinnoista, joiden tarkka hinnoittelu ja määrittely on etukäteen haastavaa. Eskola ja Ruohoniemi (2007, 143) mainitsevat esimerkkinä vaativat saneeraushankkeet, joiden tarkkaa sisältöä on vaikea arvioida etukäteen. Neuvottelumenettelyyn voidaan käytännön tasolla yhdistää piirteitä kilpailullisesta neuvottelumenettelystä. Neuvotteluiden käyminen tarjoajien kanssa auttaa paitsi tarjouspyynnön muotoilussa myös vuorovaikutussuhteen luomisessa tarjoajiin.

Kilpailullinen neuvottelumenettely antaa hankintayksikölle mahdollisuuden neuvotteluihin ennen tarjousten pyytämistä ja lähentelee siten paljon ns. normaalia neuvottelumenettelyä. Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankinnoissa, joissa ”hankintayksikkö ei pysty objektiivisesti ennakolta määrittelemään hankinnan oikeudellisia tai taloudellisia ehtoja taikka teknisiä keinoja tarpeidensa tai tavoitteidensa toteuttamiseksi 44 §:n 2 momentin 2-4 kohdan mukaisesti” ja mikäli ”tarjouksen valintaperusteena on kokonaistaloudellisuus” (29 §, 348/2007). Kilpailullinen neuvottelumenettely on kehitetty erityisesti sellaisia hankintoja ajatellen, joissa innovatiivisten ratkaisujen huomioiminen voi olla tarkoituksenmukaista ja parhaan rahoituskeinon valinta ennakolta ei ole perusteltua (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 106–107). Vesihuollossa menettely voi olla käyttökelpoinen silloin, kun sopimuskohte on laaja ja kohteessa voidaan käyttää erilaisia saneeraus- tai kunnossapitomenettelmiä.

6.3.3 Toimittajarekisteri ja puitejärjestely

Normaalialojen hankintayksiköistä poiketen erityisalojen hankintayksikkö voi halutessaan hyödyntää **toimittajarekisteriä**. Toimittajarekisteriin hyväksytään kaikki etukäteen ilmoitetut, edellytykset täyttävät toimittajat, jotka ovat halukkaita tuottamaan ko. palveluita. Toimittajarekisterin käytöstä enemmän hankintalaissa (25 §, 349/2007).

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan ”yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät” (4 §, 349/2007). Järjestelyyn perustuvat sopimukset on tehtävä järjestelyn alkuperäisten osapuolten kesken, eikä ehtoihin saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana. Menetelmää ei kuitenkaan saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla. (mts., 26 §.)

Vesihuollon kunnossapidossa puitejärjestelyn hyödyntämien on harvinaista. Järjestelystä saa irti parhaimman hyödyn erilaisissa tavarahankinnoissa, joissa hankintayksikkö tilaa kertakäyttöistä tavaraa ns. kilotavarana.

6.4 Hankintaprosessin vaiheet erityisalojen hankintalain mukaisesti

6.4.1 Tarjouspyynnön laatiminen

Hankintailmoituksen ja mahdollisten osallistumishakemusten, esineuvotteluiden ja tarjoajien esivalinnan jälkeen käynnistyy varsinainen tarjousprosessi. Tarjousprosessi alkaa tarjouspyynnön lähettämällä tarjoajille. Tarjouspyynnössä hankinnan kohde ja sen toteuttamiseen liittyvät seikat kuvataan mahdollisimman tarkasti siten, että sen perusteella saadaan vertailukelpoisia ja kattavia tarjouksia (Pekkala 2007, 559). Tarjouspyynnön luonnos voidaan lähettää kommentoitavaksi potentiaalisille tarjoajille, jotka voivat antaa parannusehdotuksia varsinaista tarjouspyyntöä varten. Tekninen vuoropuhelu voi vähentää mahdollisia valituksia markkinaoikeuteen hankintapäätöksen jälkeen. (VM 2007, 42.)

Tarjouspyynnössä tarjoajalta voidaan edellyttää hankintalain 36 §:n kohtie 1-8 lisäksi erilaisia selvityksiä koskien esimerkiksi ympäristönsuojelua, verotusta, työoloja tai työehtoja koskevien

määräysten huomioimista. Vesihuollon kunnossapidossa esimerkiksi vaaraluettelo voidaan merkitä liitteeksi tarjouspyyntöön. Vaaraluettelo on turvallisuusasiakirja, jossa alustavasti arvioidaan töiden vaarat ja esitetään menetelmät niiden poistamiseksi. Asiakirjassa on oltava esimerkiksi tiedot kaivantosuunnitelman laatimisessa tarvittavista maaperätiedoista eli ns. geoteknisistä mitoitusarvoista. (Juusola 2009, 6–7.)

Tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjouksen valintaperusteet ja niiden suhteelliset painotukset (esimerkiksi hinta 60 %, määritellyt laatuksiteerit 40 %), kohtuullinen vaihteluväli (hinta 50–60 % ja määritellyt laatuksiteerit 40–50 %) tai poikkeustapauksissa tärkeysjärjestys, mikä tarjouksen valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellisuutta (Pekkala 2007, 561). Pisteytyksen perusteluita ei tarvitse tarjouspyynnössä ilmoittaa. Esimerkiksi Askolan kunnan tarjouspyynnössä kokonaistaloudellisuus on esitetty seuraavasti: ”Tarjoukset pisteytetään painotuksella hinta enintään 80 pistettä ja laatu enintään 20 pistettä. Hintapisteistä enintään 73 pistettä määräytyy kiinteän sopimushinnan pisteistä ja enintään 7 pistettä mahdollisiin lisä/muutostöihin annetuista yksikköhinnosta/yksikköhyvityksistä.” Ko. 20 pistettä Askolan kunta on pisteyttänyt sen mukaan, miten hyvin hinnan perusteella jatkoon päässeet tarjoajat ovat kuvanneet esimerkiksi palvelun laadunvarmistuksen, asiakastyytyväisyyden mittaamisen ja muun palvelun sujuvuuden kannalta keskeiset tekijät.

Riskienhallinnan näkökulmasta tarjouspyyntöä laadittaessa voidaan hyödyntää tarjoajien ammattitaitoa ja ideoita. Mikäli hankintayksikkö on tehnyt hankintaa käynnistäessään huolellisen pohjatyön, on sillä tiedossa etukäteen hankinnan kohteen mahdolliset ongelmakohdat ja riskit. Hankintayksikkö voi tuoda tarjouspyynnössä esiin ko. riskit ja ongelmakohdat ja edellyttää tarjoajia vastaamaan niihin tarjouksessaan. Kyky vastata esiintyviin riskeihin voi muodostaa osan tarjouskelpoisuudesta. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota tarjoajien tasavertaiseen kohteluun, valintakriteerien selkeään esittämiseen ja tarjousten tasavertaiseen arvioimiseen, sillä tarjoukset saattavat poiketa toisistaan huomattavasti. Kuten tarjousten vertailua ja hankintapäätöstä koskevassa alaluvussa todetaan, tällaisten vapaampien urakoiden vertailtavuutta voidaan lisätä esimerkiksi siten, että tarjouspyynnössä ilmoitetaan eri otsikkotasot, jotka tarjoajien tulee kaikki täyttää.

6.4.2 Tarjousten käsittely – tarjoajien soveltuvuuden arviointi

Hankintayksikön on valittava tarjoajat ennakkoon ilmoitettujen perusteiden mukaisesti (48 §, 349/2007). Perusteita valitessaan hankintayksikkö voi käyttää ehdokkaan ja tarjoajan soveltuvuuden arviointiin ja valintaan liittyviä perusteita (luku 8, 349/2007). Erityisalojen hankintalaki ei sääntele yksityiskohtaisesti, mitä kriteerejä soveltuvuuden osalta voidaan käyttää (Kuusniemi-Laine ja Takala 2007, 271), niin kauan, kuin kriteerit objektiivisia ja syrjimättömiä.

Hankintayksikön on tarkastettava, että tarjoajien esittämät tarjoukset ovat tarjouspyynnön mukaisia ja hylättävä sellaiset tarjoukset, jotka eivät täytä tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia (Pekkala 2007, 385). Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa hylätä tarjousta, jossa tekniset seikat eivät vastaa tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ilmoitettuja, mikäli ne kaikista huolimatta ovat kansainvälisten standardien mukaisia (42 §, 349/2007). Yleisesti ottaen toimittajalla tulee olla edellytykset haltuun ottaa toiminta, ja tilaajan tulee pystyä todentamaan asia (Karjalainen 2006, 41).

Hankintayksiköllä on oikeus vaatia taloudellisen valmiuden osoittamista sekä muita lisäselvityksiä, mikäli kilpailun kohde sitä edellyttää. Hankintayksiköllä voi vaatia ehdokkailta ja tarjoajilta selvitykset laadunvarmistustoimenpiteistä ja vastuuhenkilöiden pätevyyksistä sekä siitä, miten kyseinen tarjous täyttää ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset. (51–52 §, 349/2007.) Jotta hankintayksikkö ei vaaranna yhdenvertaisen kohtelemisen periaatetta, sen on hyvä hyödyntää myös tarjoajien mahdollisuutta täydentää ja täsmentää annettujen tarjousten sisältöä (Pekkala 2007, 564). Esimerkiksi, mikäli hankintayksikkö havaitsee, että alkuperäiset vaatimukset on asetettu liian korkealle tasolle, voi se tarpeen mukaan muuttaa alkuperäisiä vaatimuksia. Merkittävässä muutoksissa voi olla aiheellista julkaista täysin uusi tarjouspyyntö. (Lindroth, 2005.)

6.4.3 Tarjousten vertailu ja hankintapäätös

Koska soveltuvuuden arviointi ja tarjousten vertailu on erotettu toisistaan, on uusilla ja pienillä tuottajilla paremmat mahdollisuudet pärjätä tarjouskilpailussa. Tämä siitä syystä, että soveltuvuuden tarkistamisen jälkeen katseet kohdistetaan hankinnan kohteeseen kilpailussa mukana olevien yritysten ominaisuuksien, kuten varallisuuden, sijaan. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 133, 208.) Varsinaista tarjousten vertailu helpottuu, mikäli tarjoukset on lähetetty

tietyn kaavan mukaisesti. Vapaampien urakoiden vertailtavuutta vesihuollon hankinnoissa voidaan lisätä esimerkiksi siten, että tarjouspyynnössä ilmoitetaan eri otsikkotasot, jotka tarjoajien tulee kaikki täyttää.

Hankintayksikön on valittava tarjous, joka on sen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai halvin. Kokonaistaloudellisuudessa käytettäviä vertailuperusteita ovat esimerkiksi laatu, hinta, tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet ja ympäristöystävällisyys. Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen ja niiden on oltava objektiivisia ja syrjimättömiä. Perusteet, kuten kokonaistaloudellisuus tai hinta, on ilmoitettava ehdokkaille etukäteen hankintailoituksessa tai tarjouspyynnössä. Mikäli tätä ei ole tehty, oletetaan että valinta suoritetaan hinnan perusteella (Lindroth, 2005).

Vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisen esteenä voi olla tarjouspyyntöön vaadittavien vertailuperusteiden ja mittareiden, erityisesti laadun, arvioiminen. Hankintojen tekeminen voi helpottua, mikäli esimerkiksi verkoston kunnan lähtötaso on hankintayksikön tiedossa. Verkoston ikä ja materiaalit ovat moneissa kunnissa selvillä, mutta näiden ohella kunnan seurannassa voidaan hyödyntää esimerkiksi TV-kuvauksia. Kuvaamalla kunnospaidettava verkosto ennen sopimuskauden alkua ja sen jälkeen hankintayksikkö voi seurata verkoston kunnan kehittymistä, ja siten palvelun laatua, sopimuskauden aikana.

6.4.4 Hankintasopimus

Varsinaisen hankintasopimuksen tekoa voivat edeltää sopimusneuvottelut, joissa hankintayksikkö tarkistaa ja varmentaa tarjouskilpailun voittajan kanssa palveluntuotantoon liittyviä yksityiskohtia siltä osin, kun tarjouspyynnössä on mainittu. Sopimusneuvottelut on oikeudellisesti erotettava neuvottelumenettelystä. (Komulainen 2010, 399.) Vesihuoltoverkoston kunnossapidossa tilaaja ja tuottaja voivat laatia esimerkiksi eräänlaiset määritelmät sille, mitä kukin osapuoli kumppanuudelta, toiselta osapuolelta ja palvelutuotannolta odottaa. Toisaalta varsinaiseen kunnossapitotyöhön liittyvät tarkemmat päätökset työmenetelmistä ym. voidaan monesti tehdä vasta työn käynnistymisen jälkeen, kun tiedossa on verkoston todellinen kunto. Tämä on tilanne erityisesti puhdasvesipuolella, jossa kunnan arvioiminen on viemäriverkostoa vaikeampaa.

7 Johtopäätökset

Osatehtävässä tarkoituksena oli kartoittaa vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisesta aiheutuvia riskejä ja niiden hallintakeinoja. Tavoitteena oli myös luoda riskienhallintaan pohjautuvat mallisopimukset räätälöidyille case –tapauksille sekä pohtia lainmukaista hankintaprosessia vesihuollon näkökulmasta. Lisäksi osatehtävässä muodostettiin katsaus ulkoistamisesta aiheutuvista transaktiokustannuksista (Pro gradu –tutkielma, kts. Luomanen 2011).

Vaikka osatehtävä keskittyy riskeihin, ei tarkoituksena ole painottaa vain riskejä liittyen kunnossapitopalveluiden ulkoistamiseen. Sen sijaan osatehtävän taustalla on vaikuttanut tarve kartoittaa riskit, jotta niihin voidaan mahdollisuuksien mukaan varautua tai, jotta riskit voidaan minimoida tai poistaa kokonaan. Kun riskit tunnistetaan, epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus vähenevät ja sopimuksista voidaan tehdä entistä parempia ja toisaalta joustavampia.

Kunnossapidon ulkoistuksen riskit vaihtelevat muiden muassa ulkoistuksen kohteen sijainnin, arvon, koon, luonteen ja palveluntuottajan tuttuuden mukaan. Samat riskit ilmenevät ainakin jossain määrin huolimatta siitä, onko kyseessä pienen tai laajemman kokonaisuuden ulkoistaminen. Kevyessä ulkoistuksessa riskit ovat usein pienempiä, sillä mahdollisia tarjoajia on enemmän, sopimuskaudet ovat usein lyhyitä ja hankinnan arvo pienehkö. Laajemmissa ulkoistuksissa on kiinnitettävä enemmän huomiota palvelukuvauksen selkeään muotoiluun ja rajaamiseen, vastuiden määrittämiseen, kilpailukykyisten tarjousten vähäiseen määrään sekä sen mukanaan tuomiin riskeihin, kuten riippuvuusriskiin. Toisaalta pitkissä ja laajoja hankintoja koskevissa sopimuksissa korostuu tiukan kilpailutilanteen sijaan pyrkimys pitkäaikaiseen kumppanuuteen, jossa luottamuksella on merkittävä rooli. Pitkät sopimuskaudet vähentävät jatkuvan kilpailuttamisen tarvetta ja ylläpitävät toiminnan jatkuvuutta.

Ulkoistaminen tuo tilaajalle uudenlaisia riskejä verrattaessa omaan palvelutuotantoon. Toisaalta se tarjoaa myös monia mahdollisuuksia ja on joissain kunnissa jopa ainoa mahdollisuus saada lakisääteinen palvelu järjestettyä kuntalaisille. Riskit vaihtelevat riippuen muiden muassa hankinnan luonteesta, selkeydestä, laajuudesta, arvosta ja tarjoajien määrästä. Lisäksi tilaajan eli

vesihuoltolaitoksen koko, taloudellinen tilanne ja muut ominaisuudet vaikuttavat riskien todennäköisyyteen ja vaikuttavuuteen.

Raportissa esitellyt riskit ja niiden hallintakeinot antavat kuvan siitä, minkälaisiin tilanteisiin vesilaitos ja palvelutuottaja saattavat joutua ja minkälaisiin riskeihin niiden on varauduttava. Riskianalyysin tekeminen kunnassa on tärkeää sekä omassa tuotannossa että ulkoa ostetussa toiminnassa. Riskianalyysin suhteen on tärkeää paitsi ymmärtää nykyinen tilanne, myös seurata, mihin suuntaan erilaiset riskit ovat kehittymässä. Riskikartoitus tulee nähdä keinona varautua erilaisiin vahinkoihin ja mahdollisuutena kehittää vesihuoltolaitoksen toimintaa ja analysoida toimintaympäristössä ilmeneviä muutoksia.

Osatehtävän aikana laadittiin kolme case –sopimusta sekä yksi case-katsaus SerVesi –hankkeen yhteistyökumppanien, Porin Veden, Grundfos Suomen, Suomen Putkistotarvike Oy:n ja NCC Rakennus Oy:n tarpeisiin. Case –sopimukset on esitetty case –kohtaisissa tutkimusraporteissa, jotka on julkaistu SerVesi –hankkeen osapiolille. Neljännen case -katsauksen tulokset on esitetty tämän raportin luvussa 5.2.4.

Porin Veden vesimittareiden vaihtoa koskevan esimerkin perusteella sopimuksellisen riskienhallinnan näkökulmasta tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa on kiinnitettävä huomiota ns. lisätöihin, jotka aiheutuvat vesimittarin vaihtamisesta ja siihen, missä vaiheessa vastuu huonokuntoisten tai toimimattomien osien vuoksi vaihtamatta jääneiden vesimittareiden vaihtamisesta siirtyy tuottajalta tilaajalle. Tuottajan kannalta mittareiden sijainti kiinteistössä voi synnyttää riskin, mikäli tilassa ei ole esimerkiksi lattiakaivoa. Mittareita vaihtaessa tuottajan on myös panostettava mittaritietojen oikein kirjaamiseen, sillä asiakkaiden laskutus perustuu ko. tietoihin.

NCC Rakennus Oy:n mallisopimus piti sisällään kokonaisvaltaisen saneeraussopimuksen. Kokonaisvaltaisessa saneeraussopimuksessa riskienhallinnan näkökulmasta keskeistä on tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö, verkoston kuntokartoitus sekä joustava sopimushintamenettely. Mallisopimuksen mukaan ennen sopimuskauden lakua tuottajan laatimia alustavia suunnitelmia päivitetään yhdessä tilaajan kanssa sopimuskauden edetessä. Varsinainen saneeraustyö tehdään

yhteisymmärryksessä tilaajan kanssa ja tilaajan edustajia kuunnellen. Viemärierkoston kuntokartoituksen avulla osapuolet saavat käsityksen verkoston kunnosta, jolloin myös parhaiten soveltuvan saneerausmenetelmän valinta on helpompaa.

Suomen Putkistotarvike Oy:n tarjoamaa vesihuoltoverkoston seuranta-, hallinta- ja mittauspalvelua sisältävässä sopimuksessa suurin haaste on palvelun laadun määrittäminen sekä siihen liittyvä kannustinjärjestelmä. Ennen sopimuksen allekirjoittamista tilaajalla ja tuottajalla on hyvä olla yhteinen käsitys siitä, miten palvelun laatua mitataan. Tutkimuksen perusteella paikannettujen ja korjattujen vuotojen määrän perusteella maksettava kannustin osoittautui ainoaksi suhteellisen yksinkertaiseksi, mutta reiluksi maksuperusteeksi.

Neljännessä case-katsauksessa laadittiin kysely koskien arvioita pumppaamohuolto- ja ulkoistamisesta lähitulevaisuudessa. Kyselyn perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, että vielä lähitulevaisuudessa elinkaarisopimusmallit kasvattaisivat merkittävästi suosiotaan, vaan vastausten perusteella ydintehtävät ja laajempi prosessien hallinta pysyvät jatkossakin vesihuoltolaitoksien omissa käsissä. Positiivinen suhtautuminen esimerkiksi investointien suunnittelupalvelun hankintaan ulkopuolelta on kuitenkin merkki siitä, että uusia palvelukokonaisuuksia tullaan ostamaan yhä useammin ulkopuoliselta palvelutuottajalta.

Osatehtävän perusteella vesihuoltoverkoston kunnossapidon ulkoistamisen suurimmat haasteet ovat:

- Kunnossapidon kohteena olevan verkoston kunnan määrittäminen ja muun verkostotiedon puutteellisuus – laadun mittaamisen ja valvonnan vaikeus
- Sellaisen kannustinjärjestelmän luominen, joka kannustaa palvelun tuottajaa parantamaan palvelun laatua työssään
- Tuottajan ja tilaajan välinen luottamus erityisesti laajoissa kunnossapitosopimuksissa
- Tarjous- ja sopimusprosessien hallinta – riskien tunnistaminen ja avaaminen tarjouspyyntövaiheessa (tilaaja) ja niihin vastaaminen (tuottaja)

Lähteet

- Aho, T. 2009. Innovointi ja julkinen hankinta. Kehityshankkeiden kilpailuttamisen juridisia kysymyksiä. TEKES, Helsinki. Verkossa: http://www.motivanhankintapalvelu.fi/files/96/Innovointi_ja_julkinen_hankinta_TEKES_2009.pdf. Viitattu 27.12.2010.
- Enberg, M. 2002. Kuntien riskinhallinta. Suomen Kuntaliitto. 47 Verkossa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p040206152543Q.pdf>. Viitattu 25.5.2011.
- Eskola & Ruohoniemi 2007. Julkiset hankinnat. WSOY, Helsinki.
- Heikkinen, M., Tapio, M., Haikko, M. & Paloposki, J. 1996. Hallitusti kohti markkinoita – Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Suomen Kuntaliitto. Edita, Helsinki.
- HILMA, 11.11.2010. Julkiset hankinnat – hankintojen ilmoitusmenettely. Verkossa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>. Viitattu 1.11.–28.2.2010
- Hukka, J. & Katko, T. 2007. Vesihuollon haavoittuvuus. Kunnallisalan kehittämissäätiö nro 58. Vammala. Verkossa: http://www.polemiikki.fi/files/1133-25459_TutkJulk58.pdf. Viitattu 24.5.2011.
- Industry Commission, 1996. Competitive tendering and contracting by public sector agencies. Report No. 48. Melbourne. Verkossa: <http://uat.pc.gov.au/ic/inquiry/?a=6996>. Viitattu 21.2.2011.
- Juusola, M. 2009. Työmaa syvällä voi olla surman loukku. Kuntatekniikka 6/2009. Verkossa: http://lehti.kuntatekniikka.fi/sites/default/files/Kuntatekniikka_609.pdf. (6-10)
- Juvonen, M., Korhonen, H., Ojala Veli M., Salonen, T. & Vuori, H. 2005. Helsinki. Yrityksen riskien hallinta. Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus Oy.
- Karjalainen, E. 2006. Ulkoistaminen – prosessin kuvaus ja siihen vaikuttavat tekijät. Tutkintotyö. Tampereen Ammattikorkeakoulu. Kone ja tuotantotekniikka, tuotantotalous. Verkossa: <https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/8844/TMP.objres.338.pdf?sequence=2>. Viitattu 3.11.2010.
- Kelley, M. & Jude, M. 2005. Making the Outsourcing Decision. Business Communications Review, December. (28–31).
- Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Väitöskirja, Tampereen yliopisto. Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Edita, Helsinki.
- Lane, J. 2000. New public management. Routledge, London.

- Lindroth, M. 13.1.2005. Menettely, kun tarjoukset on saatu. Verkossa: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;80801;80802;72045;72118. Viitattu 6.1.2010.
- Luomanen, T. 2011. Transaktiokustannukset vesihuoltoverkoston kunnossapitopalveluiden ulkoistamisessa. Pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto. Verkossa: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu05058.pdf>. Viitattu 8.9.2011.
- Niiranen, S. 2011. Hankintaojen riski ja sisäinen valvonta Hankintayksikössä ja Hansel Oy:ssä. Pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto. Viitattu 28.11.2011.
- Nygren, P. 2002. Sitoumusten kartoittaminen – välttämätön osa riskien hallintaa. Teoksessa (toim. Pohjonen, S.) Ennakoiva Sopiminen – liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskien hallinta. WSOY, Vantaa. (215–240)
- Oksanen, A., Laine, V. & Kaskiaro, K. 2010. Urakkasopimukset. Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna.
- Paavilainen, T. 4.6.2010. Kuntatekniikan palveluiden uudelleenjärjestäminen. Toimiva ja tehokas kunta – yhteinen etu. Kuntatekniikan päivät –esitys.
- Pekkala, E. 2007. Hankintojen kilpailuttaminen. 2. painos. Gummerus, Jyväskylä.
- Rajala, T, Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallissalan kehittämissäatiö. Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu no 11. Kunnallissalan kehittämissäatiö, Vammala. Verkossa: http://www.kaks.fi/sites/default/files/1200-KunnatJaKilp_11_web.pdf. Viitattu 24.11.2011
- RAKLI ry. 2009. Kuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito – Ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona. Loppuraportti. Verkossa: <http://www.rakli.fi/attachements/2009-10-29T11-09-5861.pdf>. Viitattu 1.11.2010–31.12.2010.
- Suominen, A. 2003. Riskien hallinta. WSOY, Vantaa.
- TEM 24.1.2012. EU:n julkisten hankintojen direktiivejä ollaan uudistamassa. Verkossa: http://www.tem.fi/index.phtml?92752_m=105227&s=102. Viitattu 20.9.2012.
- TEM 29.12.2011. Kynnysarvot. Verkossa: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2018>. Viitattu 27.2.2012.
- TEM 4.12.2009. EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2010 lukien. Verkossa: http://www.tem.fi/?92752_m=97650&s=903. Viitattu 5.11.2011.
- VM, 2007. Valtion hankintakäsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007. Verkossa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20070621Valtio/Valtion_hankintakasikirja_2007_netti.pdf. Viitattu 28.11.2011.

Muut lähteet

2004/17/EY. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta

HE 50/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Verkossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060050>. Viitattu 4.1.2011.

2007/348. Laki julkisista hankinnoista

2007/349. Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

92/13/ETY. Neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta