

9.3.2022

# SELVITYS KUNNILTA PIRAKAN- MAAN HYVINVOINTIALUEELLE SIIRTYVISTÄ SOPIMUKSISTA



## Sisällys

1	Kuvaus tehdystä sopimusanalyysistä.....	3
1.1	Sopimusten siirron projektin yleinen kuvaus.....	3
1.2	Keräyksessä koottu aineisto ja analyysin rakenne.....	3
2	Sopimusprosessit ja sopimusten hallinta.....	4
3	Yleisiä huomioita kuntien sopimuksista.....	4
3.1	Sopimuksen taustoitus.....	5
3.2	Sopimusten muuttaminen sopimuskaudella.....	5
3.3	Poikkeustilanteet.....	6
3.4	Varautuminen sopimusrikkomuksiin ja sopimussakot.....	8
3.5	Riidanratkaisu, sovellettava lainsäädäntö & oikeudenkäyntipaikka.....	10
3.6	Tietosuoja.....	10
3.7	Salassapito.....	11
4	Sosiaalihuollon palvelusopimukset.....	11
4.1	Yleiskuva kuntien sosiaalipalveluiden palveluhankinnasta.....	11
4.2	Sosiaalipalveluiden sopimusten sisältö.....	12
4.2.1	Asumispalvelut.....	12
4.2.2	Lastensuojelu.....	12
4.2.3	Vammaispalvelut.....	13
4.3	Yleisiä huomioita sosiaalipalveluiden palvelusopimuksista.....	13
5	Terveydenhuollon palvelusopimukset.....	14
5.1	Yleiskuva kuntien terveydenhuollon palveluhankinnasta.....	14
5.2	Terveydenhuollon palvelusopimusten sisältö.....	14
5.2.1	Suun terveydenhuolto.....	14
5.2.2	Lääkinnällistä kuntoutusta koskevat palvelut.....	15
5.3	Yleisiä huomioita terveydenhuollon palvelusopimuksista.....	15
6	Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistussopimukset.....	16
6.1	Parkanon ja Kihniön alueen kokonaisulkoistus.....	16
6.1.1	Taustaa.....	16
6.1.2	Sisällölliset huomiot.....	17
6.1.3	Yleisiä huomioita.....	18
6.2	Mänttä-Vilppulan ja Juupajoen kokonaisulkoistus.....	19
6.2.1	Taustaa.....	19
6.2.2	Palvelun ja sen laajuuden määrittely.....	19
6.2.3	Sote-uudistusta koskeva ehto.....	19
6.2.4	Tietosuoja.....	20
6.2.5	Poikkeamat palvelutuotannossa ja poikkeustilanteet.....	20
6.2.6	Yhteenveto.....	20
6.3	Keiturin Sote Oy.....	20
6.3.1	Taustaa.....	20
6.3.2	Ulkoistuksen vaikutus sote-toiminnan siirrossa Pirkanmaan hyvinvointialueelle.....	20
6.4	Tesoman allianssisopimus.....	21
6.4.1	Taustaa.....	21
6.4.2	Tesoman allianssin palvelukonsepti.....	21
6.4.3	Tesoman allianssin hallintorakenne.....	21
6.4.4	Sopimuksen rakenne ja sisältö.....	22
6.4.5	Poikkeustilanteet.....	22
6.4.6	Tietosuoja.....	23
6.4.7	Tesoman allianssimalli Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta.....	23
7	Kuntien ICT-sopimukset.....	23
7.1	Siirtyvä ICT-sopimuskokonaisuus.....	23
7.2	ICT-tukipalvelut, laitteet & tukipalveluita koskevat järjestelmät.....	24
7.2.1	Tuki- ja neuvontapalvelut.....	24

# Pirkanmaan hyvinvointialue

7.2.2	Televiestintäpalvelut.....	24
7.2.3	Laitehankinnat.....	24
7.2.4	Tukipalveluita koskevat järjestelmät .....	25
7.3	Terveydenhuollon järjestelmät.....	25
7.3.1	Potilastietojärjestelmät.....	25
7.3.2	Muut terveydenhuollon järjestelmät .....	26
7.4	Sosiaalipalveluiden järjestelmät .....	26
7.5	Ohjelmistojen ja tietokantojen sisältämät tiedot .....	27
7.6	Yleisiä huomioita .....	27
7.6.1	Sopimusten yleinen rakenne .....	27
7.6.2	Tietosuoja.....	27
7.6.3	Tietoturva .....	28
7.6.4	Poikkeustilanteet .....	29
7.6.5	Sopimusten irtisanominen ja purkaminen .....	29
7.6.6	Yleiset vakioehdot .....	29
7.7	Jatkotoimenpiteistä .....	29
7.7.1	Lisäselvitykset .....	29
7.7.2	Ohjelmistosopimusten konsolidaatiot.....	30
7.8	Yhteenveto.....	30
8	Vakuutus sopimukset.....	30
8.1	Yleiskuva kuntien vakuutus sopimuksista.....	30
8.2	Vakuutus sopimukset Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta.....	30
9	Yhteistyösopimukset .....	31
9.1	Kuntien ja kuntien ja sairaanhoitopiirin väliset yhteistyösopimukset.....	31
9.2	Koulutusyhteistyösopimukset .....	31
9.3	Kuntien muut yhteistyösopimukset .....	31
9.4	Yleisiä havaintoja .....	32
10	Tavara- ja tarvikehankinnat.....	32
10.1	Hankintayhtiöiden rooli .....	32
10.2	Tavara- ja tarvikesopimusten sisältö .....	32
10.3	Yleisiä huomioita .....	33
11	Yhteenveto .....	33

# Kunnilta Pirkanmaan hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset

## 1 Kuvaus tehdystä sopimusanalyysistä

### 1.1 Sopimusten siirron projektin yleinen kuvaus

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sopimusten ja velvoitteiden selvittäminen on yksi hyvinvointialueita koskevan voimaannapolain 10 §:n mukaisista väliaikaiselle valmistelutoimielimelle asetetuista lakisääteisistä tehtävistä. Tämän tehtävän täyttämiseksi Pirkanmaan sote-valmistelussa koottiin projektiryhmä, johon kuului kaksi henkilöä valmisteluorganisaatiosta ja yhteyshenkilöt jokaisesta Pirkanmaan kunnasta. Tässä sopimusanalyysissä on osana tätä tehtävää koottu keskeisimpiä huomioita siirtyvästä sopimuskannasta erityisesti huomioiden Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulma. Huomiota on kiinnitetty erityisesti sopimusehtoihin, joilla on tai voi olla vaikutusta toiminnan siirron kannalta. Toissijaisesti on kartoitettu sopimukseen ja niiden taustalla oleviin käytäntöihin liittyviä yleisiä sopimuksellisia riskejä. Sopimusanalyysi on toteutettu kahdessa osassa, joista ensimmäinen käsittelee Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sopimuksia ja toinen kunnilta siirtyviä sopimuksia.

Analyysiä varten Pirkanmaan kunnat siirsivät tätä tarkoitusta varten hankittuun Cloudia-järjestelmään oman arvionsa mukaan hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset, jotka on solmittu helmikuun 2018 jälkeen. Analyysi jatkaa siis ajallisesti suoraan sopimusselvitystä siitä, mihin aikaisempi maakuntavalmistelussa tehty sopimusselvitys päättyi ja tämä analyysi on laadittu osin päivittämällä maakuntavalmistelussa tehtyä raporttia. Analyysin teossa on huomioitu aikaisemman valmistelun tulokset ja tuossa keräyksessä koottu sopimusaineisto siltä osin kuin se on edelleen voimassa. Verrattuna aikaisempaan maakuntavalmistelussa tehtyyn selvitykseen uusi analyysi on suppeampi ja luonteeltaan edellistä täydentävä, johtuen selvästi lyhyemmästä valmisteluun osoitetusta ajasta. Huomio on tässä analyysissä keskitetty kiinteämmin toiminnan siirtoon liittyviin kysymyksiin.

Tarkka sopimusvelvoitteiden selvittäminen edellyttäisi myös sopimusten tausta-aineiston selvittämistä. Tämä sopimusanalyysi perustuu kuitenkin lähes yksinomaan kuntien toimittamaan aineistoon, eikä tätä ole täydennetty lisäselvityksillä esimerkiksi vertailemalla sopimuksia kuntien laskutukseen ja kirjanpitoon. Joiltain osin aineistoa on täydennetty vertailemalla sitä aikaisemmassa maakuntavalmistelussa syntyneeseen aineistoon sekä haastatteleamalla kuntien sopimuksista vastaavia henkilöitä. Tausta-aineiston suppeudesta johtuen tässä analyysissä ei oteta kantaa seikkoihin, jotka liittyvät sopimusten käyttöön ja sopimuskauden aikaisiin toimenpiteisiin. Poikkeuksena tästä lähtökohdasta kunnilta pyydettiin kuitenkin nimenomaista ilmoitusta, mikäli johonkin sopimukseen liittyy oikeudellinen riitaprosessi tai käsittely muussa riidanratkaisuelimessä. Yhtään tällaista ilmoitusta ei annettu.

### 1.2 Keräyksessä koottu aineisto ja analyysin rakenne

Sopimusten siirron projekti käynnistyi sopimusten siirrolla kuntien arkistoista ja asianhallintajärjestelmistä hyvinvointialueen nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten hankkimaan Cloudia-järjestelmään. Sopimusten siirtotyö alkoi lokakuussa 2021 ja sen takarajaksi oli asetettu tammikuun loppu 2022. Kaksi kuntaa siirsi sopimukset järjestelmien välisenä teknisenä integraationa ja muut kunnat siirsivät sopimukset manuaalisesti. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sopimukset analysoitiin tästä poiketen käyttäen sairaanhoitopiirin omaa järjestelmää, eikä näitä sopimuksia siirretty Cloudiaan. Tästä syystä ne eivät myöskään ole osana tätä analyysiä. Lisäksi valmistelussa oli käytössä aikaisemmassa maakuntavalmistelussa kerätty sopimusaineisto, johon tässä analyysissä viitataan jatkossa nimellä vanha sopimusaineisto.

Keräyksessä kunnat siirsivät Cludia-järjestelmään yhteensä 2415 sopimusta. Tämän lisäksi vanhassa sopimusaineistossa on noin 2500 sopimusta, joista alustavan selvityksen mukaan kuitenkin selvä enemmistö on päättynyt tai muutoin vanhentunut. Tästä voidaan yleisenä huomiona todeta, että kuntien sopimuskanta on suurelta osin uudistunut maakuntavalmistelun päättymisen jälkeen ja olemassa oleva sopimuskanta on siis verrattain tuoretta. Näiden siirrettyjen sopimusten lisäksi osa kunnista on jo etukäteen ilmoittanut, että keräyksen ulkopuolelle on jäänyt yksittäisiä sopimuksia ja he tulevat täydentämään omaa aineistoaan kevään kuluessa. Tämä analyysi on kuitenkin laadittu sen tiedon perusteella mikä aineistossa oli helmikuun aikana.

Sopimukset on järjestelmässä jaoteltu yhdeksään sopimustyyppiin ja tässä analyysissä on pääsääntöisesti noudatettu tuota jaottelua. Pääpiirteissään sopimukset on jaettu kolmeen pääasialliseen kategoriaan, joita ovat sosiaalipalveluihin liittyvät sopimukset, terveydenhuoltoon liittyvät sopimukset sekä viimeisenä tukipalveluita koskevat sopimukset. Analyysiä ei ole toteutettu kuntakohtaisesti erotellen, vaan huomioina on kirjattu yleisiä piirteitä, jotka vaikuttavat toistuvan useammassa kunnassa. Kuntien tallentamien sopimusten määrä vaihtelee kuitenkin niin suuresti, että Tampereen alueen kuntien painoarvo selvityksessä korostui. Eniten sopimuksia tallentaneen kunnan tallentamien sopimusten määrä oli 834 ja vähiten tallentaneen 4. Huomattavan suurten erojen taustalla on paitsi kuntien kokoerot niin myös erilaiset ratkaisut toteuttaa kuntien sote-palvelut joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kesken.

## 2 Sopimusprosessit ja sopimusten hallinta

Aikaisemmassa maakuntavalmistelussa kiinnitettiin kriittistä huomiota kuntien sopimustenhallintaan erityisesti sopimusten elinkaarten hallinnan ja asiakirjahallinnan osalta. Tämän analyysin perusteella näillä osaluilla vaikuttaisi tapahtuneen kunnissa selvää parannusta. Lähes kaikki kunnat joitain pienimpiä kuntia lukuun ottamatta ovat ottaneet käyttöön sähköisen järjestelmän sopimustensa hallinnassa. Tämä olikin aikataulun sanelema edellytys analyysin toteutumiseksi annetussa aikataulussa.

Suurimmat parannukset vaikuttaisivat keskittyvän asiakirjahallintaan. Haastatteluiden perusteella kunnissa ei ole juurikaan uudistettu sopimusten hallintaan liittyviä käytäntöjä. Tältä osin on tosin todettava, että haastatteleamalla saadut tiedot eivät kata kaikkia kuntia. Sopimushallinnan haasteet näkyvät esimerkiksi siinä, miten sopimusten noudattamista valvotaan ja ennen kaikkea, miten tätä valvontaa mutta myös sopimusten muutoksia dokumentoidaan. Suurimmalla osalla kunnista itse sopimusdokumentit on asianmukaisesti saatavilla alkuperäisinä liitteineen. Sen sijaan tietoja sopimuskautena tehdyistä muutoksista ei ole saatavissa ilman huomattavan työlästä lisäselvitystä. Esimerkkinä voidaan mainita toimittajien ilmoittamat muutokset yleisissä ehdoissaan, hinnoittelussa tai tietosuojakäytännöissään. Näiden tyyppisiä muutoksia koskevia dokumentteja oli toimitetussa aineistossa erittäin vähän, vaikka yleisen alan toimintatavan perusteella voidaan olettaa, että näitä on erityisesti esimerkiksi ICT-sopimuksissa.

Siirretyn aineiston joukossa ei myöskään ollut lainkaan sopimukseen liittyviä erimielisyyksiä koskevia dokumentteja kuten esimerkiksi reklamaatioita. Sopimuksellisia riitoja koskien on mahdotonta sanoa, onko kyse siitä, että näitä reklamaatioita ja muita niihin liittyviä dokumentteja kuten pöytäkirjoja ja kirjeenvaihtoa ei ole dokumentoitu sopimusten yhteyteen, vai onko kyse siitä, että näitä ei ole ollut siirtyvien sopimusten osalta. Kunnilla on perinteisesti koettu olevan melko korkea kynnyks puuttua virheisiin sopimusten noudattamisessa, mikä saattaa selittää tilannetta. Sen sijaan on varsin epätodennäköistä, että yhteenkään noin 2400 sopimuksesta ei olisi liittynyt minkäänlaisia toimittajan laiminlyöntejä.

## 3 Yleisiä huomioita kuntien sopimuksista

Tähän kappaleeseen on koottu yleisesti siirtyvää sopimuskantaa kuvaavia huomioita. Jäljempänä eritellään tarkemmin sopimuksista tehtyjä huomioita sopimustyypeittäin.

## 3.1 Sopimuksen taustoitus

Hyvin laadittu sopimus alkaa aina sopimuksen taustaa kuvaavalla osiolla. Tässä osiossa sopimusosapuolet yhdessä tai vähintään tilaaja kuvaavat sopimuksen tavoitteita, tarkoitusta ja taustalla olleita menettelyitä. Julkishallinnon organisaatioiden kohdalla tässä osiossa on perusteltua selostaa myös sopimuksen taustalla olevaa hankintamenettelyä. Erityisesti mikäli kyseessä on poikkeuksellinen hankintamenettely kuten esimerkiksi kiireperusteella tehty kilpailutuskyynnyksen ylittävä suorahankinta, olisi tässä osiossa ehdottomasti hyvä mainita asiasta ja esittää sille perustelu. Tällä taustoitusosiolla on olennainen informatiivinen merkitys, mutta sillä on myös konkreettinen vaikutus sopimuksen tulkintaan mahdollisissa riitatilanteissa. Tyypillinen sopimusriita voi olla esimerkiksi tilanne, jossa tilattu tuote ei sovellukaan sille suunniteltuun käyttöön jonkin teknisen ominaisuutensa takia, kuten liian suuren massansa tai vääränlaisten liitännöiden takia. Tilaajan asema tällaisessa riitatilanteessa on huomattavasti edullisempi, jos sopimuksen taustoituksessa on suoraan mainittu laitteelle suunniteltu käyttötarkoitus ja toimittajan olisi tästä pitänyt ymmärtää laitteen soveltuvuus suunniteltuun käyttötarkoitukseen. Sopimuksen taustoilla on hyvin olennainen sopimuksen tulkintaa ohjaava merkitys. Tämä tulkintavaikutus näkyy parhaiten, kun arvioidaan sellaisia sopimuksen perustason kysymyksiä kuten, mistä osapuolet ovat olleet tietoisia sopimusta laadittaessa ja mikä on sopimuksen taustalla olevan alkuperäisen yhteisymmärryksen sisältö. Nämä seikat ohjaavat kaikkea sopimuksen muun sisällön tulkintaa. Erityisen korostunut tällaisten taustoitukseen liittyvien tulkinnallisten kysymysten merkitys on silloin, jos hankittava laite on sellainen, ettei tilaajan henkilöstöllä ole kovin hyviä edellytyksiä arvioida laitteen soveltuvuutta esimerkiksi informaatioepäsymmetrian takia, eli tilaajalle ei ole käytönsään riittäviä mahdollisuuksia varmistua itse tuotteen sopivuudesta. Tällöin toimittajalla on korostunut lojaliteettivelvollisuus tilaajaa kohtaa, joka velvoittaa vähintään huomauttamaan mahdollisista havaituista yhteensopivuusongelmista. Tämä kuitenkin edellyttää luonnollisesti, että toimittaja on tietoinen käyttötarkoituksesta.

## Sopimusten taustoitus kuntien sopimuksissa

Siirretyissä sopimuksissa taustoja on avattu hyvin niukasti. Tämä on yksi yleisimpiä puutteita siirrettyjen sopimusten sisällöissä. Tarjouskilpailun kautta toteutetuissa hankinnoissa on yleensä mainittu mihin tarjouskilpailuun kyseinen hankinta perustuu ja koska se on toteutettu. Suorahankintoja ei ole perusteltu yhdessäkään sopimuksessa, eikä sovellettu hankintamenettely pääsääntöisesti käy muutoinkaan ilmi itse sopimuksesta. Sopimuksissa on hyvin harvoin taustoitettu sopimuksen tavoitteita millään tavalla ja jos on, niin tämä on hyvin suppeasti muotoiltu. Tyypillinen taustoitus on esimerkiksi toteamus, että hankinnan kohteena oleva auto hankitaan kotipalveluiden käyttöön. Toinen tyypillinen ratkaisu on ilmaista lakiviitteellä, minkä lakisääteisen tehtävän täyttämiseksi kyseinen hankinta on tarkoitettu. Nämä taustoitukset ovat kuitenkin aivan liian yleisiä, että toimittajan voitaisiin näiden perusteella olettaa olevan tietoinen oman tuotteen sopivuudesta kyseiseen käyttötarkoitukseen. Poikkeuksen sopimuksen tavoitteiden taustoituksessa tekevät yhteistyösopimukset ja laajemmat ulkoistus sopimukset, joissa sopimuksen tausta ja tavoitteet on pääsääntöisesti kuvattu. Ulkoistus sopimusten osalta taustoitus on jopa varsin kattava. Yleisenä havaintona voidaan kuitenkin todeta, että kunnat pystyisivät varautumaan mahdollisiin riitatilanteisiin nykyistä paremmin taustoitamalla yksityiskohtaisemmin hankintojensa taustoja ja tavoitteita.

## 3.2 Sopimusten muuttaminen sopimuskaudella

Erityisesti pitkissä sopimussuhteissa päädytään monesti tilanteeseen, jossa sopimuksen sisältöä on perusteltua muuttaa joltain osin. Tyypillistä on, että sopimukseen tehdään vähintään hinnan tarkistuksia, jos sopimussuhde kestää useita vuosia. Sopimusmuutoksia koskevista menettelyistä on kuitenkin tärkeää sopia etukäteen. Muussa tapauksessa ongelmaksi saattavat muodostua tilanteet, jossa toimittaja vetoaa sopimusmuutoksen syntyneen vakiintuneen käytännön kautta. Esimerkiksi tällainen tilanne voi syntyä, jos palvelu ei joltain osin vastaa täysin sovittua, mutta toimittaja väittää tilaajan olleen tästä tietoinen ja passiivisuutensa kautta hyväksyneen muutoksen. Tämän tyyppiset tilanteet voivat olla tilaajalle hyvin ongelmallisia, jos toimittajia on paljon ja tilaajan edellytykset valvoa toimintaa yksityiskohtaisesti ovat rajalliset. Lisäksi tällaisiin tilanteisiin saattaa liittyä ongelmia myös hankintalain näkökulmasta, jos muutosta on pidettävä luonteeltaan merkittävä muutoksena sopimuksen sisältöön. Tämän tyyppisiä muutoksia ei saisi lähtökohtai-

# Pirkanmaan hyvinvointialue

sesti tehdä ilman uutta kilpailutusta, eikä sillä seikalla, miten sopimusmuutos on syntynyt ole tämän hankintaoikeudellisen arvion kannalta ole merkitystä. Myös konkudenttinen sopimusmuutos on sopimuksen muuttamista hankintalain näkökulmasta. Nämä ongelmat on kuitenkin mahdollista ratkaista sopimalla yksityiskohtaisesti niistä kriteereistä, joiden on täytyttävä, jotta sopimusmuutos olisi osapuolia sitova.

Sopimusten muuttamisesta sovittaessa ehdoton lähtökohta tulisi olla, että sopimusmuutos on tehtävä kirjallisena. Tällä suljetaan mahdollisuus väittää sopimusmuutoksen syntyneen passiivisuuden perusteella. Vaatimusta on mahdollista täydentää määrittelemällä sopimuksessa se taho, jolla on toimivalta päättää sopimusmuutoksista. Oikeudesta allekirjoittaa kunnan tai hyvinvointialueen puolesta sopimuksia on luonnollisesti säädetty kyseisen organisaation hallintosäännössä ja osin myös suoraan niitä koskevissa laeissa. Nämä määrittelevät kelpoisuuden rajat julkisorganisaatioissa. On kuitenkin huomattava, että näitä alemman tasoiset delegointimääräykset, joiden perusteella tehdään ja hallinnoidaan suurta osaa vähäisemmistä hankinnoista eivät ole vaikutuksiltaan suoraan näihin rinnastettavissa. Sopimus saattaa sitoa, vaikka sen tehnyt viranhaltija olisi ylittänyt esimerkiksi hänelle asetetun euromääräisen hankintarajan, jos toimittaja on ollut asian suhteen perustellusti vilpittömässä mielessä. Toimittaja ei kuitenkaan voi olla asiassa perustellulla tavalla tietämätön, jos sopimuksessa on määritelty, että ainoastaan tietyn tason viranhaltijalla on oikeus hyväksyä muutokset. Sopimusehdolla on siis mahdollista puuttua välillisesti myös tilaajan omiin virheellisiin menettelyihin, mutta samalla sillä on myös informatiivinen merkitys, joka ehkäisee aitoon väärinymmärrykseen perustuvia virheitä.

Muita mahdollisia menettelyä koskevia ehtoja voi olla esimerkiksi muutosten sitominen johonkin tiettyyn ajankohtaan tai säännöllisesti pidettäviin neuvotteluihin. Erityisesti hintamuutosten kohdalla on tyypillistä sopia, että toimittaja ilmoittaa muutoksista tiettyä ajankohtana kerran vuodessa. Laajojen hankintojen kohdalla voi olla perusteltua käydä esimerkiksi kerran vuodessa toimittajan kanssa neuvottelut, jossa hyväksytään toimittajan väliraportti sopimuksen mukaisesta toiminnasta ja samalla sovitaan mahdollisista sopimusmuutoksista alkavalle sopimuskaudelle. Muutosten ajoittaminen ennalta sovittuun ajankohtaan helpottaa sopimusten elinkaaren hallintaan liittyviä tehtäviä, kun olennaiset hallintaan liittyvät tehtävät on aikataulutettu.

## Sopimuksen muuttamisesta sopiminen kuntien sopimuksissa

Noin puolessa kuntien sopimuksista ei ole sovittu sopimuksen muuttamiseen liittyvistä menettelyistä mitään. Lopuissa sopimuksissa on maininta, jonka mukaan muutoksesta on sovittava kirjallisesti ja kummankin sopijaosapuolen yhteisellä päätöksellä. Tämän tarkempia menettelyä koskevia ehtoja on hyvin vähän. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin palvelun hintaa koskevat muutosehdot, joista on sovittu verrattain usein. Tyypillistä on, että hinta tarkistetaan kerran vuodessa. Tämä on yleisesti sovellettu käytäntö erityisesti toistaiseksi voimassa olevien sopimusten kohdalla. Myös pitkät määräaikaiset sopimukset sisältävät joissain tapauksissa tämän kaltaisia ehtoja mutta ne ovat selvästi harvinaisempia. Määräaikaisissa sopimuksissa vallitsevana lähtökohtana vaikuttaisi olevan, että sopimus sitoo koko sopimuskauden saman sisältöisenä, eikä muutoksia lähtökohtaisesti tehdä. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää sinänsä perusteltuna, koska ylivoimainen enemmistö kuntien määräaikaisista sopimuksista on sopimuskaudeltaan lyhyitä. Tällöinkin sopimuksessa tulisi kuitenkin sopia aina sopimusmuutosmenettelystä siten, että sopimuksella torjutaan mahdollisuudet toimittajasta lähtöisin oleville muutospyrkimyksille.

### 3.3 Poikkeustilanteet

#### Poikkeustilanne käsitteenä

Poikkeustilanteet tarkoittavat sopimusten kohdalla normaalista toiminnasta poikkeavia tilanteita, joilla on vaikutusta sopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Poikkeustilanteille on mahdotonta antaa täysin kattavaa yleistä listausta, koska kysymys siitä, mikä on poikkeavaa tai haitallista, vaihtelee sopimuksen luonteen perusteella. Tietyt tilanteet ovat kuitenkin vaikutustensa tasolla niin yleisiä ja ilmeisellä tavalla haitallisia, että niihin on perusteltua varautua jokaisessa sopimuksessa. Nämä tilanteet ovat tyypillisesti jollain tavalla huomioitu lähes jokaisen suuremman yrityksen käyttämissä omissa vakioehdoissa ja myös julkisen



sektorin toimijoiden tulisi toimia samoin. Yleisimmät poikkeustilanteet onkin huomioitu muun muassa yleisissä JYSE-vakioehdoissa. Yksittäisen poikkeustilanteen merkitys voi kuitenkin korostua tietyn palvelun tuottamisessa. Tällaisissa tilanteissa tästä poikkeustilanteesta on syytä sopia tarkemmin erikseen. Esimerkiksi mikäli kyse on palvelusta, jonka käytön kannalta on äärimmäisen tärkeää, että palvelu ei saa katketa, tulisi ylivoimaista estettä koskevaa force majeure -ehtoa yleensä rajata, niin että se korostaa tuottajan velvollisuutta varautua poikkeustilanteisiin. Riittävää ei myöskään ole pelkästään se, että nämä tilanteet tunnistetaan, vaan niistä seuraavista toimenpiteistä on sovittava riittävän yksityiskohtaisesti. Tyypillisiä seurauksia voivat olla esimerkiksi sopimuksen purkaminen tai vahingonkorvaus.

## Tyypillisiä sopimista edellyttäviä poikkeustilanteita

Ainakin seuraavista poikkeustilanteita olisi hyvä sopia:

### • Ylivoimainen este:

Ylivoimaista estettä koskeva ehto on luonteeltaan vastuunrajoituslauseke. Sopimuskumppaneiden ei katsota olevan vastuussa virheistä tai viivästyksistä, jotka johtuvat heidän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisista seikoista. Ylivoimainen este on kuitenkin aina määriteltävä. Monet tilanteet, jotka itsessään ovat sopimuskumppaneiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella voivat keskeyttää palvelun tuotannon, mutta monesti näihin riskeihin on kuitenkin mahdollista varautua. Esimerkiksi raaka-aineiden lyhytkestoisiin saatavuusongelmiin voi varautua varastoinnilla ja sähkökatkoksiin varageneraattorilla. Nämä varautumistoimenpiteet kuitenkin nostavat palvelun hintaa, joten laajaa varautumista tulisi edellyttää vain silloin, kun se on aidosti tarpeen. Tämä rajanveto tulisi kuitenkin aina olla tietoista ja käydä ilmi sopimuksesta.

### • Laiton toiminta liiketoiminnassa:

Palveluntuottajan ja tämän alihankkijoiden laiton ja pahimmassa tapauksessa suoranainen rikollinen toiminta on ennen kaikkea merkittävä maineriski tilaajalle. Tämän tyyppisiin tilanteisiin tulisi varautua vähintään niin, että sopimus mahdollistaa sopimussuhteen päättämisen välittömästi tällaisessa tilanteessa. Olennaista on muotoilla ehto niin, että purkuperuste kattaa myös muun laittoman toiminnan kuin pelkästään kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvan toiminnan.

### • Kartelliehto:

Kartelli on toki itsessään laitonta toimintaa ja siinä mielessä laitonta toimintaa koskevan sopimusehdon voitaisiin katsoa kattavan myös kartellit. Kartelliin liittyy kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitä, minkä takia siitä on syytä sopia erikseen. Kartellit aiheuttavat kartellissa toimivien yritysten sopimuskumppaneille taloudellisia menetyksiä normaalista poikkeavien hintojen kautta. Tästä vahingosta on mahdollista saada korvaus vahingonkorvauslain perusteella, jos kartelli paljastuu. Vahingonkorvauksen saamisen edellytys on kuitenkin, että siihen vetoava pystyy näyttämään aiheutuneen vahingon ja sen määrän toteen. Erityisesti vahingon määrän laskeminen on erittäin haastavaa ja edellyttää runsaasti asiantuntemusta. Tästä syystä kartellioikeudenkäynnit ovat erittäin kalliita. Jos sopimuksessa on sopimussakko, joka on sidottu kartellin olemassa oloon, ei vahingon määrää tarvitse pystyä osoittamaan. Pelkkä kartellin paljastuminen riittää. Tämä on merkittävä etu vahinkoa kärsineelle osapuolelle.

### • Palveluntuottajan konkurssi:

Palveluntuottajan konkurssi johtaa lähes aina sopimusvelvoitteiden laiminlyömiseen ainakin osittain. Hyvin usein seurauksena on toiminnan päättyminen kokonaan kesken sopimuskauden. Tilaajan kannalta on usein edullista, jos sopimuksesta pystyy irtautumaan jo ennen varsinaisen konkurssin alkamista. Tällöin pystytään minimoimaan aiheutuvat tappiot maksuista, joille ei saada katetta. Tyypillinen ongelma konkurssiehdoissa on, että ne muotoillaan niin, että niihin on mahdollista turvautua vasta konkurssin alettua. Tämä on usein aivan liian myöhään. Ainakin kriittisimmässä sopimuksissa jo palveluntuottajan taloudellisen tilanteen vakava heikkeneminen pitäisi olla irtisanomisperuste. Toinen konkurssissa huomioitava seikka on toimittajan hallussa olevat tiedot ja immateriaalioikeudet. Toimittajan konkurssi on erityisen merkittävä riski sellaisissa ICT-sopimuksissa, joihin liittyy asiakkaalle tehtyä suunnittelu- ja kehitystyötä. Riskinä on, että kehitystyö jää kesken, eikä sitä pystytä



# Pirkanmaan hyvinvointialue

jatkamaan toisen toimittajan kanssa, koska työ perustuu konkurssipesälle jäävään suljettuun lähdekoodiin. Näissä sopimuksissa pitäisi aina sopia nimenomaisesti toimittajan konkurssista ja pääsy keskeneräiseen kehitystyöhön pitäisi turvata niin sanotulla escrow-sopimuksella, joka mahdollistaa keskeneräisen koodin käytön konkurssin jälkeen.

- Merkittävät muutokset palveluntuotantoon liittyvien hyödykkeiden hinnoissa tai muissa sopimuksen reunaehdoissa:

Erityisesti pitkissä sopimussuhteissa on mahdollista, että esimerkiksi jonkin olennaisen raaka-aineen hinnassa tapahtuu merkittäviä muutoksia sopimuskaudella, mikä vaikuttaa lopullisen tuotteen hintaan. Näissä tapauksissa on perusteltua sopia niistä reunaehdoista, jonka mukaan hintaa voidaan tarkistaa. Hinta voi olla sidottu esimerkiksi johonkin ennalta määriteltyyn indeksiin. Ehtojen tulisi olla selkeitä ja perustua todennettavissa oleviin muutoksiin. Palveluntuottajat usein pyrkivät itse ehdoissaan huomattavasti epämääräisempiin muotoiluihin, jotka saattavat muodostua käytännössä vuosittaisiksi tasokorotuksiksi, joille ei ole todellista perustetta. Lyhytkestoisissa sopimuksissa ei yleensä ole tarvetta suostua hinnanmuutosehtoihin. Palveluntuottajan normaaliin huolellisuuteen ja liiketoimintariskiin kuuluu pystyä arviomaan toiminnan kannattavuutta vähintään vuosi tai kaksi eteenpäin.

## Poikkeustilanteiden huomioiminen kuntien sopimuksissa

Kuntien siirtämissä sopimuksissa poikkeustilanteista on sovittu suurimmassa osassa ainakin osittain puutteellisesti. Ylivoimaista estettä koskeva ehto on verrattain yleinen, mutta muista poikkeustilanteista on sovittu vain pienessä vähemmistössä sopimuksista. Myös ylivoimaista estettä koskeva ehto on monesti puutteellinen, koska siinä ei ole yksilöity riittävällä tarkkuudella, mitä kyseissä sopimuksessa on pidettävä ylivoimaisena esteenä. Sopimukset vaihtelevat sen osalta, mistä poikkeustilanteista on sovittu. Joukossa on vain kourallinen sopimuksia, joissa olisi huomioitu kaikki edellä mainitut poikkeustilanteet. Harvinaisimpia ovat kartelliehto ja muutokset sopimuksen reunaehdoissa. Poikkeustilanteiden huomioimisessa näkyy kuitenkin selvästi, että niihin on kiinnitetty huomiota lähinnä taloudelliselta arvoltaan merkittävimmissä sopimuksissa.

Suurimmat poikkeustilanteiden huomioimiseen liittyvät ongelmat on kuitenkin mahdollista korjata liittämällä sopimukseen kattavat yleiset sopimusehdot. Kuntien sopimuksissa tämän tehtävän täyttää yleensä JYSE-vakioehdot, jotka huomioivat yleisimmät poikkeustilanteet. Vakioehtojen käytöllä onkin sopimuksissa korjattu merkittävimmät puutteet. Erityisesti pienemmissä hankintasopimuksissa poikkeustilanteiden huomioiminen nojaa lähes kokonaan näihin. Monesti poikkeustilanteiden yksityiskohtaisempi ja kyseisen sopimuksen tapauskohtaiset erikoispiirteet paremmin huomioivat ehdot olisivat kuitenkin perusteltuja sopimuksellisten riskienhallinnan kannalta.

## 3.4 Varautuminen sopimusrikkomuksiin ja sopimussakot

Sopimuksen rikkomisen seuraukset ovat, ellei asiasta ole toisin sovittu sopimuksen purkamisen ja mahdollinen vahingonkorvaus sopimusrikkomuksen aiheuttamasta vahingosta. Laki suojaa sopimuksen osapuolia sopimusrikkomuksen varalta, mutta käytännössä tämä on usein riittämätöntä varautumisen näkökulmasta. Sopimusrikkomusten kohdalla ensisijainen keino ratkaista ongelma tulisi olla toimittajan yritys korjata virhe ja vasta tämän jälkeen sopimuksen purkamisen. Purku on kuitenkin mahdollista, jos virhe on niin vakava, ettei kohtuudella voida olettaa tilaajan jäävän sopimuksen osapuoleksi. Tähän liittyy kuitenkin hankalia tulkinnallisia kysymyksiä. Keskeinen kysymys on, milloin virhe on niin vakava, että sopimuksen jatko on kohtuutonta. Lisäksi aiheutuneen vahingon määrä on pystyttävä näyttämään toteen, jotta se voidaan tuomita maksettavaksi. Näyttötaakka sekä aiheutuneen vahingon määrästä että sen syy-yhteydestä toimittajan sopimusrikkomukseen on siihen vetoavalla tilaajalla. Vahingonkorvausten saamiseen liittyy siis sekä tulkinnallisia haasteita että vaikeita näyttökysymyksiä.

Sopimusrikkomuksiin on mahdollista varautua usealla tavalla. Sopimusrikkomuksen kohtuuttomuuteen liittyvä tulkintavaikeus on mahdollista ratkaista useimmissa tapauksissa määrittelemällä sopimuksessa ne

# Pirkanmaan hyvinvointialue

olennaiset tilanteet ja sopimusrikkomukset, joita on pidettävä niin vakavina, että sopimuksen purkaminen on mahdollista. Kaikkien mahdollisten sopimusrikkomusten listaaminen ei kuitenkaan ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Riittävää on listata olennaisimmat tilanteet ja päättää listaus kohtaan ”muu näihin rinnastettava sopimusrikkomus”. Vahingonkorvauksiin taas on mahdollista varautua sopimussakoin. Tämä on perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa vahinko on vaikeaa näyttää toteen esimerkiksi siitä syystä, että vahinko on luonteeltaan sellainen, että sitä ei tarkalleen pystytä laskemaan. Erityisesti salassapidon laiminlyönnin aiheuttamat vahingot kuten myös sopimuksen ennaikaisen päättymisen aiheuttamat vahingot ovat yleensä hyvin vaikeasti määriteltävissä. Tyypillistä onkin näissä tapauksissa, että sinänsä perusteena oleva sopimusrikkomus on helposti näytettävissä mutta riittävyys kohdistuu vahingon määrään. Esimerkiksi palvelun asiakkaan yksityiselämää koskevien tietojen vuotaminen on selvästi tilaajalle haitallista mutta sille on erittäin vaikea määritellä rahassa laskettava arvo. Tämän riskin välttämiseksi yksityisellä sektorilla esimerkiksi salassapitovelvollisuus ja myöhästymissanktio ovat sopimussakkoluonteisia.

Sopimussakko voi olla myös sopimuksen noudattamisen tehoste. Vahingonkorvauslakia ohjaa niin sanottu rikastumiskielto. Vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvaus on aina enintään tosiasiallisen vahingon määrä. Punitiiviset vahingonkorvaukset, eli rangaistusluonteiset vahingonkorvaukset eivät ole vahingonkorvauslain nojalla mahdollisia edes tahallisten laiminlyöntien kohdalla. Sopimuksista sanotaankin joskus kärkeä, että sopimus sitoo niin kauan, kun sen noudattaminen on taloudellisesti kannattavaa. Tämä pätee myös kuntien sopimusten kohdalla. Palveluntuottaja voi laiminlyödä sopimusvelvoitteensa, jos se laskee, että vahingonkorvauksien maksaminen on edullisempaa kuin sopimuksen noudattaminen. Tämä voi kuitenkin olla tilaajalle hyvin haitallista esimerkiksi palvelun keskeytymisen kannalta. Tähän sopimusrikkomuksen kannattavuuteen on kuitenkin mahdollista vaikuttaa sopimussakolla. Sopimussakolla on myös olennainen vaikutus siinä tilanteessa, jos palveluntuottajan kapasiteetti loppuu kesken. On täysin selvää, että palveluntuottaja priorisoi rajallisen tuotannon kannattavuuden perusteella, eli palvelua tuotetaan ensin niille tilaajille, joiden sopimuksissa on mukana sopimussakko ja vasta sen jälkeen niille, joiden sopimuksesta se puuttuu. Esimerkiksi Pirkanmaalla toteutetuissa ateriapalveluhankinnoissa yksi palveluntuottaja tuottaa palveluita laajalle alueelle eteläisellä Pirkanmaalla. Ainoastaan yhden alueen kunnan sopimuksessa on mukana sopimussakko palvelun viivästyksestä. Mikäli kyseisellä palveluntuottajalla ilmeni toimitusongelmia, on tässä tilanteessa selvää, että toimitukset hoidetaan sen sopimuksen mukaisesti, jossa on sopimussakko ja toimitusongelmat kohdistuvat niihin, missä sitä ei ole.

## **Sopimusrikkomuksiin varautuminen kuntien sopimuksissa**

Kuntien sopimuksissa vahingonkorvauksia koskeva sopimusehto on hyvin yleinen. Vahingonkorvauksia ja vastuita koskevat sopimusehdot liittyvät olennaisella tavalla sopimusrikkomustilanteisiin, sillä mikäli sopimusrikkomuksista ei ole muuta sovittu, ratkaistaan myös sopimusrikkomustilanteet tyypillisesti näitä ehtoja soveltaen. Tyypillinen vahingonkorvauksia koskeva sopimusehto on kuitenkin pelkästään vastuunrajoitusehto, jossa on rajattu pois vastuu välillisistä vahingoista. Joissain määrin esiintyy myös laajempia vastuunrajoituslausekkeita, joissa korvauksen enimmäismäärille on asetettu rajoja. Tyypillinen vastuunrajoitus voi olla esimerkiksi korvauksen kokonaismäärän rajaaminen enintään palvelusta maksettuun määrään. Vastuunrajoitukset ovat käytännössä aina palveluntuottajan etujen turvaamiseen tähtäviä. Suuri osa hankinta-sopimuksista on sellaisia, että kunnan ainoa todellinen velvoite on maksaa sovittu korvaus. Tällöin kunnalla ei ole tarvetta suojata itseään vastuunrajoituksilla. Sopimussakko on kuntien sopimuksessa erittäin harvinaisen ja sen käyttö rajautuu lähinnä sopimussuorituksen viivästymiseen. Asumispalvelusopimuksissa ja joissain ohjelmistosopimuksissa on tämän lisäksi käytössä sanktiomenettely, joka oikeuttaa hinnanalennuksiin, jos palvelu ei täytä sopimuksessa määriteltyjä laatukriteerejä. Sopimusvelvoitteiden täyttämistä tehostavia rangaistusluonteisia sopimussakkoja sopimuksissa ei ole ensimmäistäkään. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kunnat ovat varautuneet heikosti sopimuksen laiminlyönnistä aiheutuviin vahinkoihin. Ehdottomana vähimmäisvaatimuksena sopimuksissa tulisi ainakin torjua mahdollisuus vastuunrajoituksiin tahallisisissa tai törkeästä huolimattomuudesta aiheutetuissa vahingoissa. Riski huomattavista vahingonkorvauksista voi itsessään toimia sopimuksen noudattamista tehostavana keinona, mutta se ei ole läheskään yhtä tehokas kuin sopimussakko.

## 3.5 Riidanratkaisu, sovellettava lainsäädäntö & oikeudenkäyntipaikka

Kuntien sopimuksissa kaksi selvästi yleisintä vaihtoehtoa riidanratkaisun ja sovellettavan lainsäädännön osalta ovat joko, että sopimuksessa ei ole lainkaan sovittu näistä asioista tai, että riidat ratkaistaan Suomen lainsäädännön mukaisesti paikallisessa käräjäoikeudessa, mikä onkin kunnan intressien kannalta pääsääntöisesti paras ratkaisu. Yleisesti riidanratkaisun yksityiskohdista olisi hyvä sopia nimenomaisesti, joten tätä taustaa vasten näiden seikkojen jättämistä pois sopimuksesta voi pitää puutteena. Puute ei kuitenkaan ole suurimmassa osassa sopimuksista suuri, eikä se johda merkittäviin oikeudellisiin riskeihin, koska lähes kaikki sopimuskumppaneista ovat joko kokonaan suomalaisia toimijoita tai ulkomaisten yritysten paikallisia tytäryhtiöitä. Yleiset prosessioikeuden lainvalintaa koskevat säännökset johtavat siis näissä tapauksissa täysin samaan lopputulokseen.

Riskienhallinnan näkökulmasta poikkeuksen muodostavat välityslausekkeet, joihin liittyy riski selvästi suurimmista oikeudenkäyntikuluista. Lisäksi välimiesmenettelyssä riidanratkaisun pitäminen poissa julkisuudesta palvelee useimmiten enemmän yksityisen palveluntuottajan intressiä kuin julkishallinnollisen tilaajan. Välityslausekkeet ovat harvinaisia siirtyvässä sopimusaineistossa mutta eivät täysin poikkeuksellisia. Erityisesti näitä oli terveydenhuollon palvelusopimuksissa ja työvoiman vuokrausta koskevissa sopimuksissa. Välimiesmenettelyissäkin sovelletaan kuitenkin poikkeuksetta Suomen lakia ja yleisin foorumi on keskuskauppakamarin välimieslautakunnan kautta tapahtuva välimiesmenettely tai vaihtoehtoisesti välimiesmenettely yksityiskohdista ei ole sovittu.

## 3.6 Tietosuoja

Tietosuojaa koskevat lakimuutokset ovat todennäköisesti merkittävin sote-uudistukseen suoraan liittymätön muutos kuntien sote-sopimusten sektorilla. Maakuntauudistusta koskevaa sopimusanalyysiä tehtäessä voimassa oli Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetusta koskeva siirtymäaika, eikä tietosuoja-asetus vielä näkynyt juuri lainkaan vuonna 2018 tehdyssä analyysissä. Tietosuoja-asetuksen lisäksi voimaan on tämän jälkeen tullut asetusta täydentävä kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) ja laki sosiaali- ja terveystietojen (552/2019) toissijaisesta käytöstä, joilla on osaltaan merkitystä potilastietojen ja sosiaalitietojen käytössä. Kansallisten lakien merkitys liittyy kuitenkin suurelta osin erityistilanteisiin kuten tutkimustoimintaan, joka Pirkanmaan alueella koskettaa lähinnä Pirkanmaan sairaanhoitopiiriä.

Tietosuoja-asetus asetti henkilötietojen rekisterinpitäjälle tiukemmat vaatimukset siitä, miten henkilötietojen käsittely tulisi huomioida sopimuksissa. Erityisesti tämä koskee kuntien sote-toiminnan kontekstissa tilanteita, joissa ulkopuolinen henkilötietojen käsittelijä käsittelee kunnan rekistereissä olevia henkilötietoja kunnan lukuun. Näissä tilanteissa kunta on rekisterinpitäjänä vastuussa kaikesta kyseisen rekisterin tietojen käsittelystä riippumatta siitä, kuka käsittelytoimenpiteet toteuttaa ja missä järjestelmässä tämä käsittely tapahtuu. Kunnalla on siis erityinen intressi turvata asemansa sopimusehdoin rajoittamalla käsittelijän mahdollisuus käyttää aineistoa omiin tarkoituksiinsa ja varmistaa kunnalle tehokas mahdollisuus valvoa henkilötietojen käsittelyä. Käsittelijäsuhteiden merkitystä korostaa myös se, että se vaikuttaisi olevan sopimuskannan perusteella kaikkein yleisin yhteistyön muoto, johon liittyy henkilötietojen käsittelyä. Toisin päin olevat tilanteet, joissa kunta käsittelisi ulkopuolisen rekisterinpitäjän tietoja ja tilanteet, jossa sovittaisiin henkilötietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjien välillä ovat sopimuskannassa hyvin harvinaisia ja liittyvät lähes yksinomaan julkishallinnollisten organisaatioiden väliseen toimintaan.

Tietosuojasta sopiminen on erityisesti rekisterinpitäjän intressissä. Tästä syystä yleinen käytäntö on, että rekisterinpitäjänä toimiva taho tuo sopimukseen oman tietosuojapolitiikkansa mukaiset ehdot, joita tarvittaessa muokataan vastaamaan kunkin sopimuksen yksilöllisiä tarpeita. Erityisesti suuremmat organisaatiot sekä julkishallinnossa että yksityisellä sektorilla käyttävät tätä tarkoitusta varten yleisesti vakiomuotoisia tietosuojaliitteitä tai tietosuojasopimuksia. Samalla vakiomuotoisuus auttaa pitämään tietosuojaan liittyvän sopimuskannan yhtenäisempänä ja siihen liittyvät oikeudelliset velvoitteet ja riskit paremmin hallittavina. Analyysin perusteella tällaiset vakiomuotoiset tietosuojaehdot ja liitteet ovat Pirkanmaan kunnissa hyvin harvinaisia. Ainoastaan muutamalla yksittäisellä kunnalla vaikuttaisi olevan käytössä vakioituja tietosuojaa koskevia ehtoja, jotka liitetään sopimukseen ja nämäkin ovat sisällöltään melko suppeita ottaen huomioon toimialalle tyypillinen käsiteltävän henkilötiedon arkaluontoisuus. Vanhemmasta sopimusaineistosta tieto-

suojaaja koskevat ehdot puuttuvat joissain tapauksissa kokonaan tai ovat selvästi nykyainsäädännön valossa puutteellisia. On erittäin harvinaista, että vanhoihin sopimuksiin olisi jälkikäteen lisätty tietosuojaehtoja. Mikäli näin on toimittu, on kyseessä suurimmassa osassa käsittelijänä toimivan toimittajan omat vakioehdot. On kuitenkin huomioitava, että osittain tietosuojaan liittyvissä puutteissa saattaa olla kyse myös asiakirjojen hallintaan liittyvistä haasteista. On mahdollista, että kaikkia tietosuojaa koskevia sopimuksia tai muutoksia ei ole kunnissa tallennettu alkuperäisten sopimusten yhteyteen, mistä syystä ne eivät ole päätyneet osaksi sopimusten keräystä. Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että sopimuskannassa on merkittävän paljon tarvetta tietosuojaan liittyville jatkotoimenpiteille sekä jatkoselvitysten että sopimusneuvotteluiden muodossa.

## 3.7 Salassapito

Salassapito ja tietosuojaa liittyvät kiinteästi sote-alalla toisiinsa ja monesti näistä asioista sovitaan samoissa ehdoissa. Tästä liitännästä huolimatta kyseessä on kaksi toisistaan selvästi erillistä kokonaisuutta, ja salassapitoon liittyy olennaisia huomioitavia seikkoja, joilla ei ole suoraa liitännää henkilötietojen käsittelyyn. Salassapitoa koskevien ehtojen tulisi olla muotoiltu siten, että ne huomioivat riittävän laajasti ja kattavasti kaiken sellaisen arkaluontoisen tiedon, joka päättyy sopimuskumppanille kyseisen yhteistyön kautta. Tämä voi tarkoittaa käytännössä hyvin laajasti erilaisia tapoja ja eri tyyppisiä tietoja.

Ilmeisin salassapitolausekkeita edellyttävä tilanne on kyseessä, kun sopimuskumppani luovuttaa suoraan tai välillisesti sopimuskumppanille joitain hallussaan olevia arkaluontoisia tietoja. Pääsääntöisesti tämä tilanne on kuntien sopimuksissa huomioitu verrattain hyvin, joskin jotkin ehtojen sanamuodot on kirjoitettu siten, että ne huomioivat lähinnä arkaluontoisia tietoja sisältävien asiakirjojen salassapidon. Tällaisesta tilanteesta on kyse tyypillisesti silloin, kun salassapitoehto on kirjoitettu käyttäen viittauksia julkisuuslain pykäliin. Tieto voi kuitenkin olla myös suullisesti annettua tai sopimuskumppanin itse havainnoimaa siten, ettei se missään vaiheessa saa kirjallista muotoa.

Toinen salassapitoon liittyvä toimialalle erityinen haaste on, että kaikki arkaluontoinen tieto, jota sopimuskumppanille voi päätyä, ei koske suoraan tilaajaa vaan tämän asiakkaita ja potilaita tai näiden omaisia. Konkreettisesti tämä tilanne liittyy palveluhankintoihin, joita palveluntuottaja tarjoaa joko sote-palveluiden asiakkaiden kotona tai kunnan tiloissa, joissa samanaikaisesti tuotetaan edellä mainittuja palveluita. Näissä tilanteissa on mahdollista, että palveluntuottaja saa havainnoimalla arkaluontoista tietoa sote-palveluiden asiakkaista. Tällaisten tietojen paljastamista rajoittaa osaltaan suoraan lainsäädäntö, joka mahdollistaa joissain tapauksissa jopa rikosprosessin käynnistämisen. Nämä lainsäädännöstä seuraavat toimenpiteet kohdistuvat kuitenkin useimmissa tapauksissa rikkomukset toteuttaneisiin henkilöihin. Tilaajana kunnan olisi hyvä varmistaa sopimusehdoin tarvittavat sanktiot myös palveluntuottajaa kohtaan organisaationa.

## Huomiot sopimustyypeittäin

### 4 Sosiaalihuollon palvelusopimukset

#### 4.1 Yleiskuva kuntien sosiaalipalveluiden palveluhankinnasta

Kokonaisuutena sosiaalipalveluiden palvelusopimukset on huomattavan suuri, hajanainen ja ehdoiltaan kirjava kokonaisuus. Yhteensä sopimuksia on tässä ryhmässä noin 650 ja ne jakautuvat kattamaan laajan joukon eri tyyppisiä palveluita. Sosiaalihuollon palvelusopimukset koskevat pääasiallisesti asumispalveluita, jotka voivat olla joko osa ikääntyneiden palveluita tai vammaispalveluita, lastensuojelua tai vammaispalveluita. Joissain määrin joukossa on myös sopimuksia, jotka yhdistävät samaan sopimukseen eri palvelukokonaisuuksia. Esimerkiksi vammaispalveluissa on sopimuksia, jotka sisältävät sekä asumispalveluita että muita

vammaispalveluita. Muita sopimusmäärältään pienempiä kokonaisuuksia ovat päihdekuntoutuksen palvelut, perhe- ja nuorisotyö sekä valmentava kuntouttava työtoiminta.

Sosiaalipalveluiden palvelusopimuksille erityinen piirre on erilaisten kolmannen sektorin toimijoiden suuri rooli palvelutuottajina. Erityisesti päihdekuntoutukseen ja asumispalveluihin liittyy paljon säätiöiden tai järjestöjen kautta tapahtuvaa toimintaa. Kolmannen sektorin rooli näkyy osaltaan myös näitä palveluita koskevissa sopimuksissa. Monen kolmannen sektorin toimijan kanssa takana on pitkiä keskeytyksettä jatkuneita yhteistyösuhteita, mistä syystä osa kolmannen sektorin toimijoiden kanssa solmituista sopimuksista on verrattain vanhoja. Nämä sopimukset ovat myös monesti sisällöltään selvästi suppeampia kuin sopimukset, joita tehdään yhtiömuotoisten yhteistyökumppaneiden kanssa.

## 4.2 Sosiaalipalveluiden sopimusten sisältö

### 4.2.1 Asumispalvelut

Kuntien asumispalveluita koskevat palvelusopimukset voidaan jakaa ikääntyneiden ja kehitysvammaisten palveluita koskeviin sopimuksiin. Pääsääntöisesti kumpaakin palvelukokonaisuutta koskevat asumispalveluiden sopimukset ovat sisällöltään samankaltaisia. Mainittavana erona on kuitenkin se, että kehitysvammaisten asumispalveluita koskevissa sopimuksissa on joissain tapauksissa mukana samassa sopimuksessa myös päivätoimintaa koskevaa toimintaa. Tämän lisäksi asumispalvelut jakautuvat eri ryhmiin sen mukaan, kuinka intensiivistä tukea palvelun asiakkaat tarvitsevat asumisensa tueksi. Olennainen jako tältä osin jako tehostettuun palveluasumiseen ja tuettuun palveluasumiseen. Sopimusten yleisten huomioiden osalta tällä erolla ei kuitenkaan ole suurta merkitystä. Ero näkyy lähinnä hankittavan palvelun kuvauksina.

Asumispalveluita hankitaan poikkeuksetta puitesopimuksilla. Tämän puitesopimuksen perusteella kunta tekee yksittäistä asiakasta koskevan päätöksen palveluasumisesta ja laaditaan erillinen sopimus koskien tätä asiakasta. Yleisesti käytetty tapa on laatia kolmen sopijaosapuolen kesken vuokrasopimus, jossa osapuolina on asukas, kunta ja palveluntarjoaja. Joissain tapauksissa asukas tekee itse vuokrasopimuksen palveluntarjoajan kanssa ja muutamassa tapauksessa järjestely on toteutettu alivuokrausketjuna, jossa kunta vuokraa tilat ja vuokraa ne sen jälkeen asukkaalle. Sopimukset laaditaan pääsääntöisesti määräaikaisina. Sopimuskaudet ovat yleensä viisi vuotta tai alle ja niihin sisältyy tyypillisesti mahdollisuus vuoden tai kahden vuoden optiokauteen. Sopimukset, jotka jatkuisivat sopimuskauden jälkeen toistaiseksi voimassa olevina ovat asumisen palveluissa melko harvinaisia. Toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia on laadittu lähinnä säätiöiden ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Osa näistä säätiöiden kanssa solmituista toistaiseksi voimassa olevista sopimuksista oli myös hyvin vanhoja. Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden kanssa solmitut sopimukset ovat lähes poikkeuksetta määräaikaisia.

Erityisesti tehostetun palveluasumisen sopimuksille tyypillistä on varsin yksityiskohtaisten laatuksiteerien käyttäminen. Näissä kriteeristöissä määritellään sisältyvän palvelun minimitasot muun muassa ravitsemuksen ja siivouksen osalta. Lisäksi osassa sopimuksista on sisällytetty tämän lisäksi mahdollisuus asukkaalle hankkia omalla kustannuksella lisäpalveluita. Monissa sopimuksissa nämä laatuksiteerit on myös yhdistetty palvelusta maksettavaan korvaukseen joko niin, että tietyn tason ylittävistä palvelusta maksetaan bonus tai niin, että laiminlyönneistä seuraa maksun pienennys. Osa sopimuksista sisältää kumpiakin kannusteita.

Erityisenä huomiona voidaan todeta, että Cludia-järjestelmään tallennetussa sopimusaineistossa oli selvästi vähemmän asumispalveluita koskevia sopimuksia kuin aikaisemmin maakuntavalmistelussa kerätyssä vanhassa sopimusaineistossa. Saadun selvityksen perusteella tämä johtuu näiden sopimusten siirtämisestä Tampereen kehyskuntien osalta kyseisten kuntien käyttämälle hankintayhtiölle KuHa Oy:lle.

### 4.2.2 Lastensuojelu

Lastensuojelun hankinnat on suurelta osin Pirkanmaalla toteutettu Tampereen kaupungin toteuttamana yhteishankintana. Yhteishankintana toteutettujen sopimusten kohteena on muun muassa perhehoidon perustason tukipalvelut. Lisäksi hankinnat ovat koskeneet sijaishuollon palveluita ja hankinta sisältää luvanvaraisen perhehoidon, perustason laitoshoidon, erityistason laitoshoidon sekä vaativan laitoshoidon. Näitä palveluita koskevia sopimuksia on tehty useiden eri palveluntuottajien kanssa, joista monet tuottavat yhtä tai



kahta palvelua ja esimerkiksi vaativan laitoshoidon järjestäminen on keskittynyt vain muutamalle palveluntuottajalle. Yhteishankintana toteutetut hankintasopimukset ovat tavallisesti voimassa ensin tietyn määräajan ja niihin sisältyy toistaiseksi voimassa oleva optiokausi. Sopimukset eivät yleensä sisällä määrä- tai vähimmäisosovelvoitetta eikä tilaaja sitoudu tietyn kapasiteetin hankkimiseen palveluntuottajalta sopimuskauden aikana. Yhteishankintojen lisäksi joillakin kunnilla on tämän ohella yksittäisiä omia laitoshuoltoa koskevia sopimuksia.

Lastensuojelun sopimuksissa on jossain määrin ollut käytössä JYSE-vakioehdot. Joissakin lastensuojelua koskevissa sopimuksissa on huomioitu sote-uudistus ja sopimuksissa on sovittu, että tilaajalla on oikeus siirtää sopimus sen sijaan tulevalle palveluiden järjestämisvastuussa olevalle taholle.

### 4.2.3 Vammaispalvelut

Vammaispalveluita koskevat sopimukset ovat poikkeuksetta puitesopimuksia. Lähtökohta on, että palveluita ostetaan puitesopimusten kautta tarpeen mukaan ja niistä maksetaan toteutuneen käytön perusteella. Sopimuksissa ei ole minimiostovelvoitteita eikä niillä perusteta yksinoikeuksia millekään palveluntuottajalle. Vastaavasti palveluntuottajat eivät ole sopimuksissa pääsääntöisesti sitoutuneet tarjoamaan mitään tiettyä kapasiteettia. Tämä voi olla ongelma, koska osa palveluista on luonteeltaan sellaisia, että palvelun tarvetta ei ole mahdollista arvioida tarkalleen etukäteen kuten esimerkiksi sijaishuollon kohdalla. Pienempien kuntien kohdalla myös asiakkaiden määrät ovat niin pieniä, että palveluiden kysyntä ei jakaudu tasaisesti pidemmälläkään aikavälillä.

Vammaispalveluita koskevien sopimusten kohdalla on selkeästi havaittavissa suurta vaihtelua sopimusten laadussa ja kattavuudessa. Yleisesti voidaan sanoa, että hankinnoista, jotka on toteutettu avoimen tarjouskilpailun kautta, laaditaan kattavat sopimukset mutta muiden hankintojen kohdalla sopimusten taso on selvästi alempi. Sopimusten parempi taso näkyy erityisesti palvelukuvauksissa ja laatukriteereissä. Avoimen tarjouskilpailun kautta toteutetuissa hankinnoissa nämä on kuvattu tarkasti osana tarjouspyyntöä ja liitetty sopimukseen yleensä liitteenä. Muissa tapauksissa sen sijaan palvelukuvaus on tyypillisesti vain viittaus johonkin lainkohtaan, jonka mukaiset tehtävät kunta ostaa palveluntarjoajalta. Sopimuksissa näkyy osaltaan myös kuntien huomattavan suuri luottamus vakiintuneisiin kolmannen sektorin toimijoihin. Näiltä toimijoilta ei edellytetä yhtä pitkälle meneviä sitoumuksia palvelun laadun varmistamiseksi ja tämä näkyy suppeina sopimuksina. Osin näiden erojen taustalla vaikuttaisi olevan se, että osa vammaispalveluita koskevista sopimuksista on verrattain vanhoja.

### 4.3 Yleisiä huomioita sosiaalipalveluiden palvelusopimuksista

Sosiaalipalveluiden palvelusopimuskantaa yleisesti kuvaa parhaiten sopimusten kirjavuus. Sopimuksissa on poikkeuksellisen suurta hajontaa sekä sopimusten iän että niissä käytettyjen ehtojen osalta. Osin tätä selittää kolmannen sektorin suuri painoarvo tässä sopimusluokassa. Toinen yleinen huomio kiinnittyy sopimusten päällekkäisyyteen. Tyypillistä on, että palveluita hankitaan puitesopimuksilla ilman minimiostovelvoitteita ja sopimus laaditaan monesti kaikkien kilpailutukseen osallistuneiden kanssa kilpailutuksen määrittellessä tilausten etusijajärjestyksen. Kun suurin osa kunnista toimii tällä samalla tavalla, on lopputuloksena tilanne, jossa jokaisella palveluntuottajalla on sopimus useamman kunnan kanssa koskien samaa palvelua. Useissa sopimuksissa on määriteltävä jokin tuotettavan palvelun maksimimäärä. Kun kaikki kuvatulla tavalla päällekkäiset sopimukset lasketaan yhteen, on siis tuloksena hyvin todennäköisesti tilanne, jossa sopimusten laskennallinen maksimimäärä ylittää selvästi sen, mitä palveluntuottajat todellisuudessa pystyvät tuottamaan.

Toinen seuraus tavasta tehdä sosiaalipalveluiden palvelusopimuksia kuvatun tapaisina laajoina puitesopimuksina on, ettei itse sopimusdokumenteista pysty päättämään juuri mitään niiden taloudellisesta painoarvosta. Sopimuksesta käy ilmi hinnoittelun perusteet ja joissain tapauksissa laskennalliset maksimimäärät palvelun tuottamiselle. Tilausten määrää ei yleensä kuitenkaan ole määriteltävä edes arviona. Yleisesti voidaan sanoa, että erityisesti asumispalveluita koskevat sopimukset ovat painoarvoltaan merkittävä kokonaisuus, mutta tarkemman selvityksen tekeminen talouden osalta edellyttää laajempaa selvitystä kunnan laskutustietojen osalta.



Sopimusten sisällöllisten seikkojen osalta huomiota kiinnitettiin erityisesti salassapitoa koskeviin seikkoihin. Monet sosiaalipalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että palveluntuottaja saa väistämättä palvelua tuottaessaan havainnoimalla tietoja sosiaalihuollon asiakkaiden ja usein myös näiden omaisten yksityiselämästä. Salassapito on suurimmassa osassa sopimuksista huomioitu jonkinlaisilla ehdoilla. Poikkeuksen tähän muodostaa lähinnä yksittäiset joukossa olleet hyvin vanhat sopimukset. Salassapitoehdot on kuitenkin tyyppillisesti kirjoitettu lähinnä lakiviitteinä sosiaalihuollon asiakastietojen salassapitoa koskeviin lainkohtiin. Ehdossa on hyvin harvoin esimerkiksi määritelty, mitkä ovat salassapitovelvoitteen rikkomisen seuraukset sopimuksen kannalta.

## 5 Terveysthuollon palvelusopimukset

### 5.1 Yleiskuva kuntien terveydenhuollon palveluhankinnasta

Tallennettujen sopimusten perusteella kunnat ovat käyttäneet palveluhankintaa terveydenhuollon palveluiden osalta selvästi vähemmän kuin sosiaalipuolen palveluissa. Siirrettyjä terveydenhuollon palvelusopimuksia tallennettiin keräyksessä noin 350 kun sosiaalipalveluiden puolella vastaava luku on noin 650. Tyyppillisiä terveydenhuollon palvelusopimuksia ovat hankinnat, jotka koskevat erilaisia erityissairaanhoidon rutiinitoimenpiteitä. Tyyppillisiä ovat esimerkiksi erilaisiin kuvauksiin ja seuluntoihin liittyvät hankintasopimukset. Lisäksi joukossa on huomattavan paljon lääkäreiden vuokratyötä koskevia sopimuksia, joista osa on nimenomaisesti yhden tietyn lääkärin työpanosta koskevia ja osa laajemmin vuokratyövoiman välittämistä esimerkiksi viikonloppupäivystykseen koskevia. Muita laajemmin palveluhankinnoilla toteutettuja kokonaisuuksia ovat suun terveydenhuolto ja lääkinnällinen kuntoutus.

Suurin osa terveydenhuollon palvelusopimuksista vaikuttaisi koskevan melko pienimuotoista palveluhankintaa. Tämä osaltaan kuvastaa sitä, että palveluhankinta on selvästi kunnan omaa tuotantoa täydentävää, eikä niinkään ensisijainen palvelutuotannon väline. Tyyppillistä vaikuttaisi olevan, että palveluhankintaa käytetäänkin monesti täydentävänä kiireapuna tarvittaessa purkamaan syntyviä hoitojonoja tai täydentämään omaa palvelutuotantoa tilanteissa, joissa omaa työvoimaa on vaikeasti saatavilla kuten esimerkiksi juhlapäivinä.

### 5.2 Terveysthuollon palvelusopimusten sisältö

Terveydenhuollon palvelusopimukset ovat lähes aina puitesopimuksia. Sopimukset on muotoiltu hinnoittelun ja käytön osalta samalla tavalla kuin sosiaalipalveluissa. Sopimus ei velvoita osapuolia mihinkään kiinteisiin määriin mutta palvelulle on määritelty sopimuksessa hinnat. Lopullinen laskutus tapahtuu yksinomaan toteutuneen käytön perusteella jälkikäteen. Sopimuksen ehtoja on terveydenhuollon palvelusopimuksissa tyyppillisesti täydennetty sisällyttämällä sopimukseen yleiset JYSE-vakioehdot.

#### 5.2.1 Suun terveydenhuolto

Suun terveydenhuollon sopimukset koskevat suurelta osin tiettyjä rajattuja erikoisaloja. Suurin osa sopimuksista koskee oikomishoitoa tai suukirurgian palveluita. Kokonaisuutena suun terveydenhuollon sopimuksia on siirretty tietokantaan verrattain pieni määrä. Pirkanmaalla on useita kuntia, jotka eivät ole siirtäneet yhtään suun terveydenhuoltoon liittyvää sopimusta.

Sopimukset ovat lähes aina hyvin suppeita. Palvelukuvaukset on muotoiltu melko laajasti ja palvelun todellisesta sisällöstä sovitaan vasta jokaisen tilauksen kohdalla. Joissakin sopimuksissa on sovittu suuntaa antavia arviota joidenkin sopimusten mukaisten palveluiden määristä. Hankinnat on usein toteutettu myös suun terveydenhuollon osalta puitejärjestelyinä, jossa on tehty sopimus useamman palveluntuottajan kanssa. Sopimukset eivät pääsääntöisesti sisällä määräostovelvoitteita vaan palveluita hankitaan tarpeen mukaan. Yleisiä sopimusehtoja on todella niukasti. Muun muassa vastuukysymykset ja poikkeustilanteet

# Pirkanmaan hyvinvointialue

ovat lähes aina sopimatta. Hammashoidon sopimukset ovat keskenään poikkeuksellisen yhtenäinen sopimusjoukko. Tämä johtuu siitä, että palveluntarjoajia on tietyillä aloilla vähän. Parhaiten tämä näkyy suukirurgiassa, jossa jokaisessa kuntien siirtämässä sopimuksessa on sama palveluntarjoaja. Oikomishoidon kohdalla palveluntarjoajia on selvästi enemmän, mutta myös oikomishoidon kohdalla samat yritykset tuottavat palveluita useampiin kuntiin.

Suun terveydenhuollon palveluita tuottavat yritykset ovat suurelta osin pienehköjä paikallisia yrityksiä, joista melko suuri osa on toiminimellä toimivia yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Palveluntuottajien pieni koko selittää osin myös sopimusten suppeita muotoiluja. Joukossa on myös suurempien terveyspalveluiden yritysten kanssa tehtyjä sopimuksia mutta nämä koskevat pääasiassa hammaslääkäreiden vuokratyön hankkimista.

## 5.2.2 Lääkinnällistä kuntoutusta koskevat palvelut

Kuntoutuspalveluita koskee suurelta osin samat huomiot kuin suun terveydenhuoltoa. Alan palveluntuottajat ovat kaikki pieniä yrityksiä ja huomattava osa toimii yksityisinä elinkeinonharjoittajina. Tämä näkyy kuntoutusta koskevissa sopimuksissa samankaltaisena suppeana muotoiluna. Kuntoutuksen ostopalvelut eroavat kuitenkin siinä, että niitä koskevat hankinnat on joissain tapauksissa toteutettu laajoina kilpailutuksina, joissa on hankittu useaa eri tyyppistä kuntoutuspalvelua ja muuta hoitoa samalla kilpailutuksella. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi veteraanien kuntoutuspalvelut, fysioterapia, jalkahoidot ja niin edelleen. Tällaisessa kilpailutuksessa on kuitenkin hyväksytyt osatarjoukset, jolloin lopputuloksena on sopimus lukuisten pienten toimijoiden kanssa. Näissä hankinnoissa yksittäiset sopimukset eivät ole arvoltaan merkittävän suuria, mutta niitä on tehty kerralla paljon ja niiden yhteen laskettu arvo voi olla kokonaisuutena huomattava.

## 5.3 Yleisiä huomioita terveydenhuollon palvelusopimuksista

Sopimusten siirtämisen kannalta terveydenhuollon palvelusopimuksissa kiinnitettiin huomiota sopimuksen siirtämistä rajoittavien ehtojen yleisyyteen. Suuri osa terveydenhuollon palveluhankinnasta on luonteeltaan sellaista, että palveluntuottajan vaihtuminen kesken sopimuksen sisältää erityisiä riskejä. Tästä syystä sopimuksen siirtämisen rajoittaminen palveluntuottajan suuntaan on perusteltua. Monesti nämä ehdot ovat kuitenkin kahdensuuntaisia ja rajoittavat myös kuntaa. Uudemmissa sopimuksissa on kuitenkin käytetty jonkin verran erityisiä sote-uudistuksen huomioivia ehtoja, jotka pääsääntöisesti antavan ennakkollisen hyväksynnän sopimuksen siirtämiselle hyvinvointialueelle.

Toinen terveydenhuollon palvelusopimuksille erityinen piirre liittyy välityslausekkeiden yleisyyteen. Erityisesti alan suuremmat yksityiset palveluntarjoajat käyttävät varsin laajasti sopimuksissaan riidanratkaisun foorumina välimiesmenettelyä. Sopimusten ala ja sisältö huomioiden tätä on pidettävä tilaajan kannalta epäedullisen ja taloudellisia riskejä lisäävänä piirteenä sopimuksissa. Pienempien toimiminiyrittäjien kohdalla välityslausekkeitä ei sopimuksissa ole.

Yleisesti terveydenhuollon palvelusopimukset ovat melko suuri ja kirjava joukko arvoltaan ja volyymiltaan verrattain pieniä sopimuksia. Lisäksi näissä on sisällöltään huomattavan paljon päällekkäisyyttä, eli useilla kunnilla on sisällöltään hyvin samankaltaisia sopimuksia rajallisen joukon kanssa palveluntuottajia. Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta terveydenhuollon palvelusopimuksissa on edessä pitkälti samankaltaisia jatkotoimenpiteitä, joissa siirtyvää sopimuskantaa tulee yhtenäistää sopimusehdoiltaan ja poistaa sopimusten päällekkäisyyttä. Tämä tulee oletettavasti tapahtumaan aikanaan uusien kilpailutusten kautta. Suurin osa sopimuksista on sopimuskaudeltaan verrattain lyhyitä ja joukossa on myös jonkin verran sopimuksia, jotka tulevat päätymään ennen toiminnan siirtymistä Pirkanmaan hyvinvointialueelle.

## **6 Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistussopimukset**

### **6.1 Parkanon ja Kihniön alueen kokonaisulkoistus**

#### **6.1.1 Taustaa**

Parkanon alueen kokonaisulkoistusta koskeva sopimus on laadittu vuonna 2014. Sopimuksella Parkano siirtää kaiken oman sote-palveluntuotantonsa Pihlajalinnalle kymmeneksi vuodeksi. Tämän lisäksi sopimuksessa on viiden vuoden jatko-optio, jonka Parkano on käyttänyt. Pääsopimus sisältää ehdot varsinaisesta palveluhankinnasta ja tämän lisäksi Parkanon omaa sote-toimintaa koskevat liikkeenluovutuksen ehdot. Pääsopimuksen lisäksi ulkoistuskokonaisuuteen liittyy ainakin Parkanon ja Kihniön yhteistoiminta-alueetta koskeva sopimus ja oletettavasti myös jonkinlainen ulkoistukseen liittyvää projektiyhtiötä Kolmostien Terveys Oy:tä koskeva osakas- tai perustamissopimus, joka ei kuitenkaan ole mukana toimitetussa aineistossa. Yleisten vakioehtojen osalta sopimukseen sovelletaan JYSE-vakioehtoja.

#### **Sopimuksen sisällöllinen määrittely**

Sopimuksen alaksi on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottaminen sopimuksessa mainittujen kuntien osalta. Palveluiden tarkempi aineellinen sisältö määritellään erillisellä liitteellä tai liitteillä. Palvelukokonaisuutta rajaa kaksi keskeistä ehtoa, joista toinen on palvelun piirissä olevien kuntien maantieteelliset rajat ja toinen on palvelun piirissä olevien asiakkaiden maksimimäärä, joka on sopimuksessa 40 000. Näiden kahden ehdon keskinäinen suhde on määritelty niin, että sopimus mahdollistaa palvelun piirissä olevan alueen laajentamisen liittämällä sen piiriin uusia kuntia tai alue voi laajentua kuntaliitosten kautta. Alkuperäisessä sopimuksessa ei kuitenkaan oltu otettu huomioon hyvinvointialueen kaltaista hallinnolliseen rakenteeseen kohdistuvaa muutosta. Sopimus sisältää kuitenkin ehdot ainoastaan koskien ulkoistusalueen laajentumista. Sopimuksessa ei ole otettu huomioon sitä mahdollista tilannetta, että vastaavien muutosten kautta, jokin kunta irtautuisi tästä ulkoistuksesta.

Sopimuksen taustaosio antaa ymmärtää, että alun perin Parkanon alueen ja Mänttä-Vilppulan alueen kokonaisulkoistuksia olisi valmisteltu yhtenä kokonaisuutena ja mahdollisesti näiden sopimukset olisi ollut jollain tavoin koota yhdeksi kokonaisuudeksi. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty, vaan näiden alueiden palveluntuotannot muodostavat toisistaan erilliset, itsenäiset ja osittain ehdoiltaan toisistaan poikkeavat kokonaisuudet.

#### **Sopimukseen liittyvä yhtiö rakenne**

Sopimuskumppani pääsopimuksessa on Pihlajalinna Terveys Oy (jäljempänä Pihlajalinna). Palveluntuotannosta vastaa kuitenkin kyseistä ulkoistusta varten perustettu erillinen projektiyhtiö Kolmostien terveys Oy, joka on Parkanon kaupungin ja Pihlajalinnan yhdessä omistama. Ulkoistuksen alkuvaiheessa Parkanon kaupungin osuus yhtiöstä on ollut noin kolmannes, mutta tätä kaupungin osuutta on vaiheittain myyty Pihlajalinnalle palvelumaksujen kuittaamiseksi. Tätä analyysiä laadittaessa Parkanon kaupungin omistus yhtiöstä oli 4 % ja Pihlajalinnan 96 %. Yhtiön perustamisesta, omistuksesta tai omistajaohjauksesta ei ole sovittu osana pääsopimusta. Tämän analyysin osaksi ei ole toimitettu kyseistä yhtiötä koskevaa osakassopimusta ja on epäselvää, onko tällaista olemassa.

Ulkoistussopimuksen näkökulmasta Kolmostien terveys on Pihlajalinnan alihankkija. Parkanon kaupungilla ei ole ainakaan pääsopimuksen kautta suoraa sopimussuhdetta Kolmostien terveyteen, vaan sopimukselliset vastuut palveluntuotannosta ovat emoyhtiö Pihlajalinnalla.

Kihniön kunnan osalta osuus kokonaisulkoistuksessa perustuu Parkanon kaupungin kanssa solmittuun yhteistoiminta-alesopimukseen. Sopimusoikeudellisista velvoitteista suhteessa Pihlajalinnaan vastaa Parkano myös Kihniön osalta, eikä Kihniöllä täten ole suoraa sopimussuhdetta Pihlajalinnaan.

## 6.1.2 Sisällölliset huomiot

### Palvelusta maksettavat korvaukset ja niiden laskentaperusteet

Pääsopimuksessa määritellään maksettavan korvauksen lähtötaso, joka perustuu Parkanon kaupungin aikaisempiin sote-kustannuksiin, ja joka kattaa lähtökohtaisesti kaikkien sopimuksissa määriteltyjen palveluiden tuottamisen. Sopimuksessa on tämän lisäksi määritelty etukäteen, miten hintaa tullaan tarkastamaan tulevaisuudessa. Hinnan korotukset on sidottu osittain hintaindeksiin ja osittain palvelualueen väestönmuutoksiin sopimuksessa tarkemmin määritellyillä prosenttiosuuksilla. Hintaa ei ole sidottu miltään osin tehtyjen hoitotoimenpiteiden tai muiden vastaavien toimenpiteiden määrään. Näiden lisäksi sopimus sisältää erillisen kannustinjärjestelmän, jolla korvausta voidaan korottaa asiakastytyvyyden perusteella.

Maksujen määräytymisperuste on melko selkeästi määritelty mutta tehdyn ratkaisun heikkous on ollut sen määrittelyssä, mitä kaikkea tämän kiinteän korvaukseen piiriin kuuluu ja mitä ei. Tämä kysymys on jossain määrin ollut epäselvä sopimuksen osapuolille ja maksujen määräytymisperusteita on tarkennettu tai muutettu ainakin kahteen kertaan sopimuskauden aikana. Tehdyt muutokset ovat olleet merkittäviä ja ilmeisesti nostaneet Pihlajalinnalle maksettavaa korvausta enemmän kuin alkuperäisen laskentaperusteiden noudattaminen olisi nostanut. Lisäksi on huomautettava, että pitkälti vastaavalla tavalla määritellyistä maksuperusteista on tuomioistuimessa vireillä oikeudellisia riitoja tätä analyysiä kirjoitettaessa. Ainakin osaltaan nämä erimielisyydet liittyvät luonteeltaan yllättävien kustannuserien korvaamiseen.

### Henkilöstö

Ulkoistuksen yhteydessä Parkanon kaupungin sote-alan henkilöstö siirtyi käytännössä kokonaan perustetun projektiyhtiön palvelukseen liikkeenluovutuksena. Henkilöstöä koskevia järjestelyitä jouduttiin kuitenkin joiltain osin tarkastelemaan myöhemmin uudelleen siltä osin kuin työtehtävissä oli kyse julkisen vallan käytöstä, joka voi perustuslain 124 §:n mukaan kuulua yksinomaan viranhaltijan tehtäviin. Tältä osin virkasuhteisia tehtäviä palautettiin Parkanon kaupungin tehtäviin.

Henkilöstöä koskeva kappale on pääsopimuksen pisimpiä ja sisällöltään yksityiskohtaisimpia osuuksia. Kappale sisältää sekä liikkeenluovutukseen liittyvät ehdot että Pihlajalinnan omaa henkilöstöä koskevat vaatimukset liittyen muun muassa henkilöstön pätevyyteen, riittävyteen ja työssä suoriutumisen vähimmäistasoon. Henkilöstön vaatimusten osalta on lisäksi huomattava, että näitä ehtoja on tehostettu sopimus-sakoilla, joiden suuruus vaihtelee sopimusrikkomuksen sisällöstä riippuen 1500 - 5000 per jokainen alkava viikko.

### Kunnan sote-omaisuus ja ICT-järjestelmät

Pääsopimuksessa on ehdot kolmen keskeisen omaisuuserän osalta, jotka ovat kiinteistöt, laitteet ja irtaimistot sekä ICT-järjestelmät. Irtaimistosta on sovittu pääsopimuksessa yleisellä tasolla ja sitä on täydennetty liitteenä olevalla irtaimistoluettelolla. Kiinteistöjen käytöstä on lisäksi olemassa erillinen vuokrasopimus, jolla Parkanon kaupungin omistamat toimitilat vuokrataan palveluntuottajalle kyseistä toimintaa varten.

Laitteiden, kalusteiden ja muun kunnan oman sote-palvelutuotannon käytössä aikaisemmin olleen irtaimiston osalta periaate sopimuksessa on, että Pihlajalinna saa tämän omaisuuden vastikkeetta käyttöönsä ja vastaa sen ylläpidosta koituvista kustannuksista. Irtaimiston omistusoikeus kuitenkin säilyy kunnalla. Eri-laisten palveluntuotantoon liittyvien kulustarvikkeiden hankinnoista Pihlajalinna vastaa itse.

ICT-järjestelmien osalta sopimuksen periaate on vastaava kuin laitteiden osalta. Omistusoikeus lisenssiin säilyy Parkanon kaupungilla mutta näiden järjestelmien hallinta ja pääkäyttäjäsiirretään Pihlajalinnalle. Järjestelmien lisenssimaksuista vastaa kuitenkin edelleen Parkanon kaupunki. Sopimuksessa on nimeltä mainittu kolme järjestelmää: potilastietojärjestelmä Mediatri, potilashälytysjärjestelmä Miratel ja sosiaalihuollon järjestelmä Pro Consona. Sopimuksen sanamuoto kuitenkin viittaa siihen, että tämä lista on esimerkinomainen eikä siten tyhjentävä. Pääsopimuksesta ei ole pääteltävissä, miten tämä siirto on toteutettu suhteessa järjestelmien toimittajiin.

Irtaimen omaisuuden osalta ehdot ovat varsin suppeat. Sopimukseen on kirjattu lähinnä palveluntuotannon siirtoon liittyvään tilanteeseen sovellettavat yleiset periaatteet ja listattu erilliseen liitteeseen, mitä omaisuutta sopimus koskee. Sopimuksessa ei oteta lainkaan kantaa muun muassa siihen, miten irtaimisto tarvittaessa siirretään takaisin tilaajalle tai aikanaan mahdollisesti jollekin toiselle palveluntuottajalle. Erityisesti ICT-järjestelmien osalta tämä tilanne voi olla ongelmallinen, koska sopimus ei sisällä edes yleistä velvoitetta Pihlajalinnalle myötävaikuttaa siirron toteutukseen.

## Potilastietorekisterit ja tietosuoja

Pääsopimuksessa on todettu, että kunta omistaa potilastiedot ja palveluntuottajalla on käyttöoikeus toiminnan edellyttämässä laajuudessa palveluntuotannon ajan. Lisäksi todetaan, että palveluntuottaja pitää rekistereitä tilaajan lukuun tilaajan järjestelmissä. Sopimuksen sanamuodoista on huomatta, että ne on laadittu ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa. Sopimuksen ehtoista on tunnistettavissa Parkanon kaupungin rooli potilastietojen rekisterinpitäjänä ja Pihlajalinnan rooli henkilötietojen käsittelijänä. Muilta osin tietosuojaan liittyvät seikat ovat sopimatta. Pääsopimus sisältää tämän lisäksi hyvin suppeat ehdot tietoturvan osalta.

Huomioiden henkilötietojen käsittelyn laajuus ja rekistereiden sisältämien tietojen arkaluontoisuus, on selvää, että tietosuoja koskevat ehdot ovat nykyisen muuttuneen lainsäädännön valossa puutteelliset ja niitä tulisi täydentää erillisellä tietosujasopimuksella palveluntuottajan kanssa. Nykyisestä sopimuksesta puuttuvat muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen määrittelemät rekisterinpitäjän oletusarvoisen tietosuojan asettamat vaatimukset huomioivat kontrolloikeudet suhteessa henkilötietojen käsittelyyn.

### 6.1.3 Yleisiä huomioita

#### Sopimukseen tehdyt muutokset

Kokonaisulkoistussopimukset ovat sisällöltään erittäin laajoja ja niillä on suoria ja epäsuoria vaikutuksia laajasti muuhunkin kunnan toimintaan kuin suoranaiseen sote-palvelutuotantoon. Tätä taustaa vasten kyseinen ulkoistussopimus on melko suppea, eikä kaikkiin toiminnan kannalta merkityksellisiin kysymyksiin ole pystytty ottamaan sopimuksen ehtoissa etukäteen kantaa. Tämä on näkynyt tarpeena tehdä melko usein muutoksia sopimuksen sisältöön, joista osa on myös ollut sisällöltään merkittäviä. Erityisesti maksuperusteita koskevien muutosten osalta on tulkinnanvaraista, onko kyseessä ollut sellainen muutos, joka ylittää hankintalain sallimien vähäisten muutosten kynnyksen. On kuitenkin todettava, että hankintalain määrittelemät valitusajat näistä muutoksista ovat jo umpeutuneet.

Hankintalain kannalta tulkinnanvaraiset ratkaisut ovat kuitenkin Pirkanmaan hyvinvointialueen kannalta riski, joka voi aktualisoitua uudelleen, mikäli sopimusta joudutaan uudelleen muuttamaan merkittäväällä tavalla, kun toiminta siirtyy hyvinvointialueelle. Tässä analyysissä ei ollut mukana kaikkia muutoksiin liittyviä asiakirjoja, joten näiden tarkkaa sisältöä ei pystytty määrittelemään. Tunnistettuna jatkotoimenpiteenä onkin tarpeen tehdä näistä muutoksista yksityiskohtaisempi selonteko.

#### Palvelutuotannon konsepti hyvinvointialueen näkökulmasta

Kokonaisulkoistuksen rakenne on laadittu kuntamallisen palvelutuotannon näkökulmasta, eikä sellaisenaan vastaa tulevaa hyvinvointialueen mallia. Palvelu ja sen hinnoittelu perustuvat sopimuksessa kuntarajoihin, sopimuksessa määriteltyjen kuntien asukasmääriin ja niiden väestörakenteeseen. Siirryttäessä sovelta- maan uutta lainsäädäntöä, ei hyvinvointialueen asukkaan palvelunsaanti tai niiden sisältö voi enää olla sidottu kuntarajoihin. Tämä muutostarve sopimuksessa kohdistuu ulkoistuksen kannalta keskeisimpiin perusasioihin ja on siten altis erimielisyyksille sopijaosapuolten välillä.

#### ICT-kokonaisuus Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta



Sopimuksen ICT-kokonaisuutta koskevat ehdot ovat suppeat ja tämän osakokonaisuuden selvittäminen edellyttää yksityiskohtaisempaa jatkoselvitystä. On kuitenkin selvää, että ulkoistuksesta johtuen Parkanon alueen ICT-ratkaisut poikkeavat merkittävällä tavalla muiden kuntien vastaavista. Analyysin perusteella Pirkanmaan hyvinvointialueelle on siirtymässä Parkanosta ohjelmistolisenssejä sote-palvelutuotannossa käytettävistä järjestelmistä mutta laitteet, joilla näitä on käytetty, ovat ilmeisesti Pihlajalinnan omaisuutta. Haastatteluina saatujen tietojen perusteella palvelujen tuotannossa käytetään lisäksi myös joitain Pihlajalinnan omia järjestelmiä. Ulkoistuskuntien osalta voidaan todeta, että ICT-kokonaisuuden konsolidointiin liittyy erityisiä haasteita, joiden ratkaiseminen saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia.

## 6.2 Mänttä-Vilppulan ja Juupajoen kokonaisulkoistus

### 6.2.1 Taustaa

Mänttä-Vilppulan ulkoistussopimus on solmittu saman toimittajan kanssa ja on sisällöltään hyvin pitkälti yhtenevä Parkanon alueen sopimuksen kanssa. Myös Mänttä-Vilppulan ulkoistus on toteutettu käyttäen erillistä projektiyhtiötä Mäntänvuoren Terveys Oy, jonka osakeomistusta Mänttä-Vilppulan kaupunki on sopimuskautena myynyt Pihlajalinnalle. Sopimus on laadittu noin kaksi vuotta myöhemmin vuonna 2016 ja Mänttä-Vilppulan sopimuksessa on huomioitu osa niistä tulkinnavaraisuudelle alttiista kohdista, joita Parkanon sopimuksessa jouduttiin tarkentamaan pian sopimuksen laatimisen jälkeen. Myös Mänttä-Vilppulan sopimus on kymmenen vuoden määräaikainen sopimus, jossa on viiden vuoden mittainen optiokausi.

Koska Parkanon ja Mänttä-Vilppulan sopimukset ovat sisällöltään niin lähellä toisiaan, keskitytään tässä kappaleessa lähinnä tuomaan esille näiden kahden sopimuksen eroja. Muilta osin Parkanon sopimuksesta esitetyt huomiot pätevät myös Mänttä-Vilppulan sopimukseen.

### 6.2.2 Palvelun ja sen laajuuden määrittely

Mänttä-Vilppulan ulkoistussopimuksessa on jo sopimusta laadittaessa huomioitu, että ulkoistus tulee laajenemaan koskemaan myös Juupajoen kuntaa ja tälle on sopimuksessa määriteltä myös aikataulu. Sopimus sisältää myös Parkanon sopimuksesta poiketen ehdot siihen tilanteeseen, että palvelu supistuu, mikäli Juupajoki irtautuisi ulkoistuksesta.

Palvelun sisällön osalta sopimuksessa on huomioitu Parkanon kohdalla haasteita aiheuttanut julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistoiminta siten, että se on rajattu sopimuksen ulkopuolelle ja jää täten Mänttä-Vilppulan vastuulle. Lisäksi palvelun sisältö on muutoinkin kuvattu sopimuksessa hieman yksityiskohtaisemmin.

### 6.2.3 Sote-uudistusta koskeva ehto

Mänttä-Vilppulan ulkoistussopimusta laadittaessa valmistelu koskien maakuntauudistusta oli jo aloitettu. Tämä on huomioitu ottamalla sopimukseen nimenomaisesti tätä tilannetta koskeva erityisehto. Ehdon keskeinen sisältö on, että ulkoistussopimus sitoo sopimuksessa määritellyssä laajuudessa myös kunnan tilalle tulevaa toimijaa. Siirto siis osaltaan hyväksytään etukäteen mutta ehto on muotoiltu niin, ettei se jätä tilalle tulleelle organisaatiolle mahdollisuutta irtautua sopimuksesta tai supistaa sitä. Sopimuksen sitovuutta on tehostettu palvelunpäättämismaksulla, joka on nimestään huolimatta käytännössä sopimussakko sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä. Sopimussakko on yksipuolinen ja koskee ainoastaan tilaajaa tai tämän tilalle tullutta tahoa.

Sote-uudistusta koskevissa ehdoissa on turvattu tilaajana toimineen kunnan sekä palveluntuottajan intressit muutostilanteessa pitkälti tilalle tulevan organisaation kustannuksella. Tilajana toimivalle kunnalle on varattu mahdollisuus irtautua osaltaan sopimuksesta, mikäli sote-uudistus johtaisi tilanteeseen, jossa osa sopimuksesta jäisi kunnalle. Tilalle tulleella organisaatiolla ei tätä mahdollisuutta ole.



Kokonaisuutena sote-uudistusta koskevilla ehdoilla on silmiinpistävää ehtojen epäsymmetrisyys alkupe-  
räisen tilaajan ja tämän tilalle tulevan organisaation välillä. Tätä sote-uudistusta koskevaa ehtoa voidaan  
pitää keskeisimpänä erona Parkanon ja Mänttä-Vilppulan ulkoistussopimuksissa.

## 6.2.4 Tietosuoja

Mänttä-Vilppulan ulkoistussopimus on tehty ajankohtana, jolloin tietosuojalainsäädäntö oli käymässä läpi  
merkittävää muutosta tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan. Tietosuoja-asetuksen ehdot ovatkin Mänttä-  
Vilppulan sopimuksessa yksityiskohtaisemmat ja ne noudattavat nykyistä tietosuoja-asetuksen terminolo-  
giaa. Tästä huolimatta ne ovat puutteelliset suurelta osin Parkanon sopimuksen kanssa yhtenevillä perus-  
teilla. Erityisesti henkilötietojen käsittelijän vastuut ja rekisterinpitäjän oikeus ohjata ja valvoa henkilötietojen  
käsittelyä on puutteellisesti määritelty ja edellyttää pääsopimusta täydentävää tietosuojasopimusta.

## 6.2.5 Poikkeamat palvelutuotannossa ja poikkeustilanteet

Mänttä-Vilppulan sopimuksessa on määritelty huomattavasti yksityiskohtaisemmin, mitä tarkoitetaan poik-  
keamalla palvelutuotannossa ja mikä on sen seuraus. Sopimuksessa on määritelty vähäinen ja merkittävä  
poikkeama ja kummallekin taulukko, jonka mukaan maksettavaa korvausta pienennetään poikkeamasta  
johtuen.

Lisäksi sopimuksessa on määritelty sopimuksen purkamistilanteet sekä ylivoimaista estettä koskevat tilan-  
teet ja niissä noudatettavat ehdot.

## 6.2.6 Yhteenveto

Kokonaisuutena Mänttä-Vilppulan sopimus on yksityiskohtaisempi kuin Parkanon sopimus ja siinä on otettu  
huomioon vuosien 2014 ja 2016 välillä tapahtuneet olennaiset muutokset sote-palvelutoimintaa koskevassa  
lainsäädännössä ja tätä koskevat muutossuunnitelmat. Myös Mänttä-Vilppulan sopimus on uuden lainsääd-  
ännön näkökulmasta haasteellinen, koska se noudattaa samanlaista kuntarajoihin ja määrättyjen kuntien  
asukkaihin perustuvaa toiminta- ja hinnoitteluperiaatetta. Sopimuksen ongelmallisuus on kuitenkin Mänttä-  
Vilppulan sopimuksen kohdalla tunnistettu jo laatimisvaiheessa ja siihen on otettu etukäteen kantaa organi-  
saatiomuutosta koskevilla ehdoilla. Nämä ehdot on kuitenkin laadittu pääasiallisesti turvaamaan sopimuk-  
sen allekirjoittaneiden osapuolten intressejä, eivätkä poista tarvetta tehdä sopimukseen huomattavia muu-  
toksia toiminnan siirtyessä Pirkanmaan hyvinvointialueelle.

## 6.3 Keiturin Sote Oy

### 6.3.1 Taustaa

Keiturin Sote Oy on Virtain kaupungin konserniin kuuluva yhtiö, joka tuottaa sote-palvelut Virtain ja Ruove-  
den alueella. Yhtiö on kokonaan Virtain kaupungin omistama ja palvelutuotanto perustuu Virtain ja Ruove-  
den väliseen yhteistoiminta-alueella koskevaan sopimukseen. Yhtiö vastaa sote-palveluiden tuotannosta  
mutta Virtain kaupunki tuottaa osittain yhtiölle sen toiminnassaan tarvitsemia tukipalveluita. Yhtiömuotoi-  
sesta toiminnasta huolimatta kyse on siis kunnan omaan palvelutuotantoon rinnastuvasta toiminnasta.

### 6.3.2 Ulkoistuksen vaikutus sote-toiminnan siirrossa Pirkanmaan hyvinvointialueelle

Hyvinvointialuetta koskevan muutoksen näkökulmasta Virtain alueen ulkoistus poikkeaa olennaisesti Par-  
kanon ja Mänttä-Vilppulan ulkoistuksista. Keiturin Sote Oy:n osakekanta on voimaanpanolain tarkoittamaa  
hyvinvointialueelle siirtyvää sote-irtaimistoa. Hyvinvointialueen tullessa yhtiön ainoaksi omistajaksi, on sillä  
mahdollisuudet hyvin laajasti määritellä palvelutuotannon reunaehdot haluamallaan tavalla riippumatta

Keiturin Sote Oy:n ja tilaajakuntien välisistä sopimuksista omistajaohjauksen keinoin. Tämän sopimusanalyysin näkökulmasta Keiturin Sote Oy:n nykyisen sopimuksen tarkempi läpikäynti ei ole tarkoituksenmukaista mutta havaintona voidaan todeta, että mikäli Pirkanmaan hyvinvointialue jatkaa palveluntuotantoa alueella yhtiömuodossa, tulee sen laatia Keiturin Sote Oy:n kanssa uusi sopimus, joka huomioi muuttuneen lainsäädännön asettamat reunaehdot.

## 6.4 Tesoman allianssisopimus

### 6.4.1 Taustaa

Tesoman allianssi on Tampereen kaupungin, Mehiläinen Oyj:n kahden tytäryhtiön (jäljempänä yhdessä Mehiläinen) ja Barona Group Oy:n välinen osaulkoistussopimus, joka koskee palveluntuotantoa yhdessä Tampereen kaupungin alueellisessa yksikössä, joka kulkee nimellä Tesoman hyvinvointikeskus. Sopimus on solmittu vuonna 2017 ja palveluntuotanto alkoi vuonna 2018. Sopimus on voimassa toistaiseksi. Tesoman hyvinvointikeskus on palveluntuotannon yksikkö, jossa on samoissa tiloissa laajasti erilaisia kunnallisia palveluita, joista osan tuottaa Tampereen kaupunki itse ja osan yksityiset yhteistyökumppanit. Lisäksi samoissa tiloissa toimii Fimlab Oy:n laboratoriopalveluiden toimipiste, mutta tämä ei ole osa allianssisopimusta. Kaikki hyvinvointikeskuksen palveluista eivät ole sote-palveluita, vaan samoissa tiloissa toimii myös esimerkiksi kirjasto, mikä tekee Tesoman allianssista osaltaan poikkeuksellisen kokonaisuuden myös Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta. Sote-palveluiden osalta Tesoman hyvinvointikeskukseen on keskitetty terveydenhoidon, suun terveydenhuollon, lasten ja lapsiperheiden hyvinvointineuvola ja nuorisotyön palveluita.

### 6.4.2 Tesoman allianssin palvelukonsepti

Tesoman allianssilla on yhteistä Pihlajalinnan kanssa solmittujen kokonaisulkoistusten kanssa se, että palvelukokonaisuuden on määriteltävä kattavan tietyn maantieteellisen alueen. Alue on Tampereen kaupungin läntinen osa ja sen on määriteltävä kattavan kuuden postialueen kokoinen alue. Kokonaisulkoistuksiin nähden Tesoman allianssimallissa on kuitenkin hyvinvointialueen näkökulmasta kaksi merkittävää eroa. Ensinnäkin määriteltävä alue kattaa vain osan yhden kunnan alueesta. Toiseksi täälläkin alueella kaikkea palvelutuotantoa ei ole yksityistetty, vaan Tampereen kaupungilla on rinnalla myös omaa palvelutuotantoansa. Tästä syystä Tesoman allianssi on määriteltävissä osaulkoistukseksi.

Allianssisopimukseen kuuluu liitteenä palvelusuunnitelma, jonka mukaan tehtävät allianssissa jakautuvat seuraavasti:

Mehiläinen tuottaa:

- terveysaseman palvelut
- suun terveydenhuollon palvelut aikuisille
- tehostetun palveluasumisen palvelut

Tampereen kaupunki tuottaa:

- suun terveydenhuollon palvelut lapsille
- lasten ja perheiden palvelut
- kotihoidon palvelut
- nuorisopalvelut
- lisäksi Tampere tuottaa muita kuin sote-palveluita

### 6.4.3 Tesoman allianssin hallintorakenne

#### Hallintorakenteen kuvaus

Sopimus sisältää varsin yksityiskohtaisen hallintomallin yhteistyölle. Tesoman allianssimallissa palveluntuotantoa ohjaa tätä tarkoitusta varten perustettu johtoryhmä. Päivittäisiä asioita johtaa tästä erillinen ohjaus-

# Pirkanmaan hyvinvointialue

ryhmä. Lisäksi sopimuksessa on määritelty hyvinvointipalveluista vastaava henkilö, joka toimii samalla ohjausryhmän puheenjohtajana. Kummallakin sopimuksen osapuolella on oltava edustaja johtoryhmässä ja johtoryhmä tekee päätöksensä yksimielisesti. Ohjausryhmä palvelujen edustajista ja sen kokoonpanosta päättää johtoryhmä. Hallintomallin yksityiskohdista on vielä tarkempi kuvaus sopimuksen liitteessä.

Yleisesti ratkaisuihin, joissa julkishallinnon toimijat siirtävät päätäntävaltaa erillisille ohjausryhmille tai muille vastaaville organeille liittyy tiettyjä huomioitavia seikkoja ja erityisiä riskejä. Näille organeille ulkoistettava päätöksenteko ei saa sisältää julkisen vallan käyttöä, mikäli päätöksiä on tekemässä muut kuin viranomaiset, eikä ryhmä voi tehdä päätöksiä, joihin siihen kuuluvat kunnan edustajat eivät olisi toimivaltaisia tekemään. Tesoman allianssin kohdalla näitä rajoja ei vaikuta olevan ylitetty. Lisäksi Tesoman allianssimallissa valittu hallintomalli, joka nojaa osapuolten yksimielisyyteen, pienentää yhteiseen päätöksentekoon liittyviä riskejä kunnan näkökulmasta. Yksimielisyyden saavuttaminen edellyttää kuitenkin luottamusta ja toimivaa yhteistyötä osapuolten välillä ja on mallina ongelmallinen, mikäli osapuolille myöhemmin ilmenee erimielisyyksiä. Pahimmassa tapauksessa tämä voi halvaannuttaa yhteistyöhön liittyvän päätöksenteon.

## Hallintorakenne siirtymän jälkeen

Suuri osa Tampereen kaupungille allianssissa kuuluvista tehtävistä on siirtymässä Pirkanmaan hyvinvointialueen vastuulle. Osa sopimuksessa kuvatussa palvelusta jää kuitenkin Tampereen kaupungille. Tästä syystä oletettavissa on, että hallintorakennetta koskevia ehtoja on muutettava vähintään siltä osin, että johtoryhmän jäsenyydet jaetaan jatkossa kolmen tahon kesken. Yleisesti voidaan sanoa, että yksimielisyyden saavuttaminen on sitä vaikeampaa, mitä suuremman joukon kesken se tulee saavuttaa. Lisäksi yksimielisyyden saavuttamiseen voi vaikuttaa se, että osapuolten roolit yhteistyössä ovat jatkossa epäsuhtaisempia hyvinvointialueen ollessa Tampereen kaupunkia selvästi suuremmalla osuudella mukana yhteistyössä. Tällä muutoksella saattaa olla päätöksenteon sujuvuuteen negatiivinen vaikutus.

### 6.4.4 Sopimuksen rakenne ja sisältö

Tesoman allianssia koskeva sopimus poikkeaa olennaisesti Pihlajalinnan kanssa tehdyistä kokonaisulkoistuksista. Tesoman allianssisopimuksessa on kootusti kaikki yhteistyöhön liittyvät ehdot osana yhtä sopimusta tai sen liitteitä. Osin tämän mahdollistaa se, ettei allianssiin liity kokonaisulkoistuksissa käytettyä projektiyhtiörakennetta, vaan hallintointiin liittyvät rakenteet ovat osana sopimusta. Allianssisopimus on ehdoiltaan selvästi yksityiskohtaisempi ja se sisältää liitteenä varsin yksityiskohtaisen palvelukuvauksen. Tämän seurauksena sopimus on liitteineen huomattavan pitkä yli 120-sivuinen dokumentti.

Tuotettavan palvelun sisältö on kuvattu yksityiskohtaisemmin erillisessä palvelukuvaus-liitteessä. Lisäksi sopimukseen kuuluu toinen liite, jossa on yksityiskohtaisempi kuvaus palvelusta maksettavista korvauksista ja allianssiyhteistyön budjetti. Pääsopimus sisältää yleisen tason kuvauksen osapuolten keskinäisistä vastuista ja velvollisuuksista, poikkeustilanteita koskevat ehdot sekä sopimuksen päättämistä koskevat ehdot. Lisäksi sopimuksessa on poikkeuksellisesti myös yhteistyöhön liittyviä immateriaalioikeuksia koskevat ehdot. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei sopimukseen sisälly lainkaan mitään yleisiä ehtoja.

### 6.4.5 Poikkeustilanteet

Allianssisopimuksessa on sovittu muihin ulkoistussopimuksiin nähden kattavasti poikkeustilanteista. Tyypillisten force majeure -ehtojen lisäksi sopimuksessa on ehdot koskien palveluntuottajan konkurssia, sopimusrikkomuksia ja näiden perusteella tapahtuvaa sopimuksen irtisanomista koskien. Poikkeustilanteita koskevat ehdot ovat sisällöltään melko väljiä. Suoranaisia sanktioluontoisia ehtoja sopimuksessa ei ole. Tyypillinen seuraus laiminlyönneistä on, että tilaaja voi irtautua sopimuksesta. Kynnys tälle on kuitenkin jätetty melko korkeaksi. Esimerkiksi konkurssiehdon osalta tilaaja voi purkaa sopimuksen vasta palveluntuottajan mentyä konkurssiin. Vakava taloudellisen aseman heikentyminen tai maksukyvyttömyys ei siis vielä riitä. Taloudellisia riskejä on sopimuksessa kuitenkin hallittu sisällyttämällä sopimukseen ehdot tilaajalle annettavista vakuuksista. Sopimuksen mukaan tilaajalla on oikeus vaatia palveluntuottajalta vakuus tämän sopimuksen mukaisista ennakkomaksuista. Toimitetusta aineistosta ei kuitenkaan voida päätellä, onko tätä mahdollisuutta vaatia vakuutta käytetty.

## 6.4.6 Tietosuoja

Myös Tesoman allianssimalliin liittyy keskeisesti henkilötietojen käsittely. Tietosuojaa koskevat ehdot ovat sopimuksessa kuitenkin määritelty pitkälti yhtä suppeasti kuin kokonaisulkoistuksissa. Allianssisopimuksen mukaan Tampereen kaupunki tarjoaa yhteistyössä käytettävän ICT-infrastruktuurin ja toimii potilastiedon rekisterinpitäjänä. Palveluntuottajan rooli on täten myös tässä osaulkoistuksessa toimia henkilötietojen käsittelijänä. Rekisterinpitäjä-käsittelijäsuhteessa henkilötietojen käsittelyn velvollisuuksista kuten esimerkiksi oikeudesta valvoa käsittelijän toimia ja velvollisuudesta avustaa tietoturvaloukkausten käsittelyssä tulisi sopia etukäteen nimenomaisesti. Sopimukseen tulisi täten lisätä jälkikäteen erillinen tietosuojaliite, jossa nämä asiat määriteltäisiin.

## 6.4.7 Tesoman allianssimalli Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta

Tesoman allianssimallin palvelukonseptiin liittyy osittain samankaltaisia haasteita kuin kokonaisulkoistuksiin. Myös tässä tapauksessa palvelumalli on määritelty käyttäen maantieteellistä rajausta, joskaan se ei tässä tapauksessa ole kuntaraja. Palvelua ei kuitenkaan ole rakenteellisesti sidottu samalla tavalla tietyn kunnan asukkaisiin ja väestörakenteeseen kuten on tehty kokonaisulkoistusten kohdalla. Tästä syystä Tesoman allianssimalli on siirrettävissä hyvinvointialuemalliin pienemmillä rakenteellisilla muutoksilla kuin kokonaisulkoistukset.

Allianssisopimus sisältää lisäksi mahdollista sote-muutosta ennakoivan sopimusehdon, jonka pääperiaatteen mukaan sopimuksen ehdot sitovat vastaavalla tavalla Tampereen kaupungin sijalle tulevaa tahoa. Tällä ehdolla palveluntuottajan voidaan samalla katsoa antaneen tällaiselle siirrolle etukäteen suostumuksensa. Nykyisen hyvinvointialueisiin perustuvan ratkaisun valossa tässä ehdossa on kuitenkin se haaste, ettei se huomio sitä tosiasiaa, että vain osa sopimuksessa kuvatussa toiminnasta siirtyy hyvinvointialueelle. Tästä syystä sopimusta ei ole mahdollista siirtää täysin sellaisenaan, vaan siitä täytyy vaihtoehtoisesti pyrkiä joko erottamaan Tampereen kaupungille jäävä osuus tai muuttaa sopimus kolmikantaiseksi, jossa on mukana Tampereen kaupunki, Mehiläinen ja Pirkanmaan hyvinvointialue.

## 7 Kuntien ICT-sopimukset

### 7.1 Siirtyvä ICT-sopimuskokonaisuus

ICT-sopimukset muodostavat hyvinvointialueen toiminnan kannalta keskeisen kokonaisuuden, joka jaettiin tässä analyysissä kolmeen osakokonaisuuteen; terveydenhuollon järjestelmiin, sosiaalipalveluiden järjestelmiin sekä ICT-tukipalveluihin. Yleisesti kuntien ICT-sopimuskokonaisuudesta voidaan todeta, että kuntien sopimuskokonaisuudet muistuttavat suurelta osin toisiaan. Pääsääntöisesti jokaisella kunnalla on käytössään yksi järjestelmä kuhunkin tiettyyn tehtävään. Olennaiset erot liittyvät siihen, minkä toimittajan järjestelmästä on kyse noin kahdesta tai kolmesta toimittajasta. Sopimuksia tarkemmin analysoitaessa voi kuitenkin huomata, että samaa järjestelmää koskevat sopimukset vaihtelevat suuresti kunnasta toiseen. Eroja luo ennen kaikkea vaihtelevat käytännöt sen suhteen, kuinka paljon kunta on hankkinut erilaisia laajennuksia ja lisäpalveluita käyttämiinsä järjestelmiin.

ICT-sopimuksista voidaan myös todeta, että erityisesti arvoltaan suuremmat sopimukset ovat todella mittavia kokonaisuuksia. Sopimukseen on tehty sopimus kautena lukuisia muutoksia ja monissa tapauksessa näiden kaikkien muutosten tarkan kronologian määrittelemisen osoittautui käytettävissä olevan aineiston puitteissa mahdottomaksi. ICT-sopimuksista voidaan siis sanoa, että niiden kohdalla korostuu poikkeuksellista tavalla asiakirjahallinnon merkitys.

## 7.2 ICT-tukipalvelut, laitteet & tukipalveluita koskevat järjestelmät

### 7.2.1 Tuki- ja neuvontapalvelut

Kuntien siirtämien sopimusten joukossa ei ole yhtään yleistä ICT-tukea koskevaa palvelusopimusta. Tähän voi olla syynä se, että kunnat eivät pidä tätä siirtyvänä tai jakautuvana sopimuksena tai vaihtoehtoisesti kunta tuottaa tämän palvelun omana tuotantonaan. Lisäksi osa Pirkanmaan kunnista tuottaa nämä palvelut sairaanhoitopiiriin tavoin sidosyksikköasemassa olevan Istekki Oy:n kautta.

Yksittäisten ICT-sopimusten sisälle on kuitenkin joissain tapauksissa sisällytetty sitä kyseistä tuotetta koskeva tukipalvelu. Erityisesti suurempiin ohjelmistohankintoihin tämä tukipalvelu sisältyy lähes aina mutta lisäksi osassa laitehankintoja koskevissa sopimuksissa on teknistä tukea koskevia ehtoja. Useimmissa sopimuksissa tarjottava tukipalvelu on sisällöltään väljästi määritelty tai jopa kokonaan määrittelemättä ja lähes poikkeuksetta palvelusta laskutetaan toimittajan sopimuksen ulkopuolella määrittelemän palveluhinnaston mukaan.

### 7.2.2 Televiestintäpalvelut

Televiestintäpalvelut ovat osa ICT-kokonaisuuden peruspalveluita ja jokaisella kunnalla on sopimus näistä palveluista. Cloudiaan näitä sopimuksia on kuitenkin siirretty vain muutama. Aikaisemmin maakuntavalmistelun yhteydessä toteutetun keräyksen yhteydessä näitä sopimuksia siirrettiin huomattavasti enemmän. Siirrettyjen televiestintäsopimusten pienelle määrälle syy saattaa olla niiden jakamiseen liittyvät haasteet. Kunnat tulevat jatkossakin tarvitsemaan näitä palveluita jäljelle jäävässä toiminnassaan ja toiminnan kannalta on olennaista, ettei palveluntuotanto missään vaiheessa katkea.

Televiestintäpalveluita koskevien sopimusten sisällöt vaihtelevat kunnittain melko paljon. Osa kunnista on saattanut hankkia esimerkiksi puhelinliittymät ja puhelimet osana samaa hankintaa, kun osalla kunnista nämä ovat erillään. Verkkoyhteyksiä koskevissa sopimuksissa saattaa olla mukana myös joitain tietoturvaa koskevia lisäpalveluita. Näistä eroavuuksista johtuen, ei ole mahdollista kovin helposti yhdistää esimerkiksi yleisimmän operaattorin sopimuksia yhdeksi maakunnan sopimukseksi, koska samalla on pakko muuttaa ainakin osin hankinnan sisältöä.

Eräs televiestintäpalvelusopimukseen liittyvä erityispiirre on, että niistä poikkeuksellisen suuri osa perustuu johonkin yhteishankintaan. Vanhempien sopimusten osalta yleisin hankintakanava on KL-Kuntahankintojen toteuttamat yhteishankinnat, mutta myös suuremmat kunnat ovat tehneet yhteishankintoja naapurikuntiensä kanssa. Nämä yhteishankinnatkaan eivät kuitenkaan ole johtaneet aina identtisiin sopimuksiin. Kilpailutuksissa on tyypillisesti jätetty erilaisia palvelun sisältöön liittyviä optioita, joita kunnat ovat käyttäneet vaihtelevasti.

Televiestintäsopimukset eroavat suuresta osasta ohjelmistosopimuksia siinä mielessä, että ne ovat yleensä tulkinnasta riippuen joko kunnan ja hyvinvointialueen kesken jakautuvia sopimuksia tai sopimuksia, jotka eivät siirry ollenkaan hyvinvointialueelle. Joukossa on joitain yksittäisiä sopimuksia, joissa on yksilöity, että palvelut kohdistuvat johonkin siirtyvään toimintaan liittyvään yksikköön, mutta selvästi yleisempää on, että esim. puhelinliittymät hankintaa kerralla kaikille kunnan työntekijöille.

### 7.2.3 Laitehankinnat

Jokaisella kunnalla on sote-palveluissa käytössään vähintään perustietotekniikan laitteet, joihin lukeutuu vähintään tietokoneet, puhelimet, tulostimet ja muut tämän tyyppiset tavanomaiset toimistotyössä käytettävät laitteet. Näiden lisäksi toiminta edellyttää palvelinkapasiteettia, joskaan näiden osalta laitteiden ei välttämättä tarvitse olla kunnan omia. Siirrettyjen sopimusten kohdalla tilanne laitteiden osalta on kuitenkin lähes identtinen verkkopalveluita koskevien sopimusten osalta. Useista kunnista ei ole siirretty tällaisia peruslaitteita koskevia sopimuksia. Aikaisemman maakuntavalmisteluun liittyneen selvityksen perusteella voidaan todeta, että laitteita on kunnissa tyypillisesti hankittu leasing-järjestelyillä. Yhdessäkään kunnassa ei tuossa selvityksessä kuitenkaan oltu toteutettu erillistä sote-palveluita koskevaa laitehankintaa, vaan kaikki kunnan laitteet hankittiin samalla sopimuksella. Laitteiden osalta jääkin jatkovalmisteluun selvitettäväksi, millaisilla



sopimuksilla laitteet on hankittu ja onko hyvinvointialueelle mahdollisesti siirtymässä näihin liittyviä leasing-vastuita.

## 7.2.4 Tukipalveluita koskevat järjestelmät

Tukipalveluiden järjestelmillä tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti sellaisia ohjelmistoja, joita käytetään sote-palveluiden työn organisoimiseen ja tukemiseen varsinaisen hoito- tai sosiaalityön sijaan. Tällaisia järjestelmiä ovat muun muassa HR-järjestelmät ja työn johtamisessa käytettävät muut järjestelmät. Näiden järjestelmien osalta kunnissa on tulkittu hyvin vaihtelevalla tavalla, mitkä ovat siirtyviä sopimuksia ja mitkä eivät. Osa kunnista on vienyt Cloudia-järjestelmään muun muassa henkilöstöhallinnon ja palkkalaskennan ohjelmistosopimuksia ja vastaavasti osasta kunnista ei ole tullut lainkaan tähän kategoriaan luokiteltavia sopimuksia. Yleisesti näitä sopimuksia on siirretty melko vähän ja tämän aineiston perusteella hyvinvointialueelle on siirtymässä niin vähän erilaisia lisenssejä, että näiden sopimusten käytettävyys tässä tilanteessa on hyvinvointialueen näkökulmasta kyseenalainen. Tukipalveluiden järjestelmien osalta onkin jatko-toimenpiteenä hyvinvointialueen valmistelussa selvittävä, mitä järjestelmiä hyvinvointialue tarvitsee ja aloitettava neuvottelut kuntien kanssa näitä koskevien lisenssien siirtämisestä.

## 7.3 Terveydenhuollon järjestelmät

Terveydenhuollon järjestelmiä koskevat sopimukset on jaettu tässä analyysissä kahteen kokonaisuuteen, joista ensimmäinen on perusterveydenhuollon potilastietojärjestelmien sopimukset ja toiseen kategoriaan on koottu kaikkia muita terveydenhuollon järjestelmiä koskevat sopimukset. Sopimusten määrällä mitattuna muita järjestelmiä on selvästi enemmän mutta taloudelliselta painoarvoltaan terveydenhuollon potilastietojärjestelmät ja niihin liittyvät erilaiset tukipalvelut muodostavat selkeän enemmistön terveydenhuollon ICT-kokonaisuudesta.

### 7.3.1 Potilastietojärjestelmät

Potilastietojärjestelmät ovat sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien ohella kuntien suurimpia ohjelmistohankintoja. Pienempienkin kuntien kohdalla ohjelmistohankinnat ovat potilastietojärjestelmien käyttöönotto-projektit, henkilöstön koulutukset ja tukipalvelut huomioiden olleet pitkälti yli 100 000 € hankintoja. Tämän päälle tulevat vuosittaiset lisenssimaksut, jotka ovat pienilläkin kunnilla yli 10 000 € vuodessa. Suurilla kunnilla hankittavien lisenssien määrä on suurempi ja maksut tätä myötä huomattavasti suurempia. Hinta näyttäisi skaalautuvan kuntien välillä melko pitkälti asukasluvun mukaisesti, mutta täysin tarkkaa vertailua ei ole mahdollista tehdä, koska hintatiedot eivät ole ajantasaisia. Potilastietojärjestelmien sopimukset ovat lähes kaikissa kunnissa yli 12 vuotta ja osa jopa 20 vuotta vanhoja. Täten maksuihin voidaan olettaa tehdyn tänä aikana useita indeksikorotuksia. Lisäksi järjestelmiin on tehty lähes jokaisessa kunnassa vähintään pieniä laajennuksia käyttöönoton jälkeen, eikä näistä kaikista muutoksista ja niiden hinnasta ole tietoa sopimusanalyysiin toimitetussa aineistossa.

Potilastietojärjestelmät ovat sopimuksina laajoja kokonaisuuksia. Tyypillistä on, että peruslisenssi, jota varsinainen pääsopimus koskee, ei ole itsessään vielä käyttökelpoinen järjestelmä, vaan sitä on täydennettävä erilaisilla osasovelluksilla ja lisäpalveluilla. Lopputuloksena on parhaillaan hyvin monimutkainen sopimuskokonaisuus. Ohjelmistotoimittajilla on selviä eroja valittujen sopimusteknisten ratkaisujen osalta. Osa käyttää kolmiportaista rakennetta, joka rakentuu pääsopimuksesta, sen alasopimuksista ja näiden liitteistä. Osalla on vain pääsopimus, ja sen varsin laaja joukko liitteitä. Yhteistä näille kaikille on kuitenkin se, että sopimukset ovat selvästi toimittajan laatimia.

Runsaat liitteet ja mahdolliset alasopimukset kuten erilliset palvelusopimukset tekevät kokonaisuuksista hyvin laajoja. Kaikkine liitteineen potilastietojärjestelmän sopimus voi olla pitkälti toista sataa sivua pitkä. Pituutta tuovat lisäpalveluita ja osasovelluksia koskevien lisäliitteiden lisäksi sopimukseen liitetyt yleiset vakioehdot, joita voi olla useita. Osassa sopimuksista on yleisinä ehtoina mukana ohjelmiston tuottajan omat vakioehdot, ulkopuolisen aineiston tuottajan ehdot (esim. Microsoft) sekä viimeisenä yleiset IT2000 tai JIT-



vakioehdot. Tästä syntyy tilanne, jossa samoista asioista on sovittu useissa eri yhteyksissä ja nämä sopimuskohdat ovat keskenään monesti ristiriidassa. Liitteiden keskinäisen hierarkian sisäistäminen on kokonaisuuden hahmottamisen kannalta keskeisen tärkeää. Tämän tyyppiseen moninkertaiseen sopimiseen liittyy kuitenkin aina väärinymmärryksen riski. Esimerkkinä tilanne, jossa pääsopimuksessa ja alasopimuksessa on eri liitteet yleisten ehtojen osalta, on olemassa huomattava riski siitä, että syntyy väärä käsitys joistain keskeisistä yleisistä sopimusehdoista.

Asiakirjahallinta ja asianmukainen arkistointi ovat osoittautuneet hyvin haasteelliseksi kunnissa näiden laajojen asiakirjakokonaisuuksien osalta. Esimerkiksi yksikään kunta ei ole tallentanut kaikkia Pegasos-järjestelmään kuuluvia liitteitä ja melkein kaikkia muitakin järjestelmiä koskevista sopimuksista puuttuu ainakin yksi liite. Ohjelmistotoimittajien liitteet ovat kuitenkin suurelta osin identtisiä, joten sopimuskokonaisuuksista on onnistuttu muodostamaan melko tarkka kuva vertailemalla eri kuntien samoja järjestelmiä koskevia sopimuksia. Lisäksi sopimuksiin tehdyt muutokset kuten hinnan tarkistukset on dokumentoitu puutteellisesti ja osasta alasopimuksista puuttuu allekirjoitukset. Nämä puutteet aiheuttavat osaltaan epätarkkuutta myös tälle analyysille näiden järjestelmien osalta.

## 7.3.2 Muut terveydenhuollon järjestelmät

Kategoriaan muut terveydenhuollon järjestelmät lukeutuu sekalainen joukko erilaisia pienempiä järjestelmiä, joita käytetään osana terveydenhuollon palvelutuotantoa. Esimerkkeinä tällaisista järjestelmistä mainitakoon hoidontarpeen arviointijärjestelmät ja potilasluokittelujärjestelmät. Osa näistä järjestelmistä on luonteeltaan sellaisia, että niitä ei ole suoraan mahdollista täysin yksiselitteisesti jakaa terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestelmiksi. Esimerkkinä tällaisesta palvelukokonaisuuksien rajapinnasta voidaan mainita kotipalveluina tuotettavaan terveydenhuoltoon liittyvät järjestelmät. Tässä analyysissä näitä rajapinnalle asettuvia järjestelmiä on käsitelty kootusti terveydenhuollon järjestelminä.

Taloudelliselta painoarvoltaan nämä muita terveydenhuollon järjestelmiä koskevat sopimukset ovat pääasiassa pieniä tai jopa hyvin pieniä. Yhteenlaskettunakaan niiden lisenssimaksut eivät nouse lähellekään potilastietojärjestelmien laskutusta. Hyvinvointialueen näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, että näiden järjestelmien käyttöönotto ja sen edellyttämät muutostyöt saattavat kuitenkin nostaa näistä järjestelmistä aiheutuneet kustannukset huomattavasti lisenssimaksuja suuremmiksi johtuen järjestelmien suuresta määrästä.

Muiden terveydenhuollon järjestelmien osalta huomionarvoista on niiden käytön vaihtelevuus kunnittain. Toimitetun sopimusaineiston perusteella kunnissa on suuria eroja sen suhteen, kuinka montaa erilaista järjestelmää kunta käyttää palvelutuotannossaan. Pienemmillä kunnilla näitä muita järjestelmiä on monesti alle viisi kappaletta, kun taas suuremmilla kunnilla niitä voi 20. Käytössä olevien järjestelmien määrän laskeminen on kuitenkin haastavaa, koska osa järjestelmistä on hankittu kuntien yhteishankintoina, eikä tämä aina käy selkeästi sopimuksesta ilmi.

## 7.4 Sosiaalipalveluiden järjestelmät

Sosiaalipalveluiden asiakastietojärjestelmien sopimukset ovat monilta osin samankaltaisia potilastietojärjestelmien kanssa. Kumpiakin järjestelmiä koskevia sopimuksia leimaa runsaat jälkikäteen tehdyt muutokset, mahdollisuudet erilaisiin maksullisiin lisäpalveluihin sekä runsas liitteiden käyttäminen. Sopimusten rakenteiden samankaltaisuutta osaltaan selittää myös se, että ohjelmistotoimittajat ovat osin samoja. Samankaltaisuudesta johtuen sosiaalipalveluiden asiakastietojärjestelmiä koskee suurelta osin samat havainnot kuin potilastietojärjestelmiä sillä erotuksella, että sosiaalipuolen järjestelmien sopimukset ovat keskimäärin hieman uudempia, mistä syystä sopimusmuutoksia ei ole aivan yhtä paljon. Voidaan kuitenkin sanoa, että tästä huolimatta myös sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien sopimuksissa on puutteita liitteiden ajantasaisuudessa erityisesti hintaliitteiden osalta ja myös näistä puuttuu suurelta osin tietosuojaa koskevat päivitettyt ehdot.

Muita pienempiä selvästi sosiaalipalveluihin liittyviä järjestelmiä oli selvityksessä melko vähän. Suurin osa näistä oli sellaisia, että niissä vaikutti olevan kyse samanaikaisesti sekä terveydenhuollosta että sosiaalipalveluista, mistä syystä nämä järjestelmät on tässä analyysissä käsitelty kootusti aikaisemmassa kohdassa Muut terveydenhuollon järjestelmät.

## 7.5 Ohjelmistojen ja tietokantojen sisältämät tiedot

Pirkanmaan hyvinvointialueelle on siirtymässä runsaasti erilaisia ohjelmistoja ja muita ICT-palveluita, joille hyvinvointialueella ei oletettavasti ole käyttöä toiminnassaan esimerkiksi siitä syystä, että kyseinen palvelu on suunniteltu paljon pienemmälle mittakaavalle. Nämä sopimukset on perusteltu irtisanoa turhien kustannusten välttämiseksi. Vaikka näille ohjelmistoille ei ole käyttöä, ne voivat kuitenkin sisältää sellaisia olennaisia tietoja, jotka on syytä siirtää hyvinvointialueen käyttämiin järjestelmiin.

Monissa sopimuksissa on jonkinlainen maininta palveluntarjoajan velvollisuudesta avustaa siirtymisessä uuteen järjestelmään sopimuksen päättyessä. Tämä on valitettavasti kuitenkin usein hyvin epämääräinen velvoite toimia yhteistyössä tilaajan kanssa. Sopimuksissa on hyvin harvoin yksiselitteinen sopimuskohta esimerkiksi oikeudesta saada itseään koskevat tiedot järjestelmistä. Käytännössä jokaisessa sopimuksessa tästä seuraa myös joitain kustannuksia. Palveluntarjoaja on lähes poikkeuksetta varannut itselleen oikeuden laskuttaa tästä tehdystä työstä hinnastonsa mukainen lisätyön hinta joko nimenomaisella ehdolla tai varaamalla yleisemmin oikeus saada tarkemmin määrittelemättömät kulunsa korvattua.

Järjestelmät sisältävät tietoja, joista hyvinvointialue tulee olemaan vastuussa. Näistä merkittävä osa on arkaluontoista henkilötietoa. Tiedot tulee tarpeellisilta osin saada kerättyä sellaisessa muodossa ja sellaiseen järjestelmään, jossa niiden avulla pystytään lakisääteiset tehtävät toteuttamaan. Niiden tietojen osalta, joille hyvinvointialueella ei ole käyttöä, tulee varmistaa, että ne hävitetään asianmukaisesti tietoturvallisella tavalla. Analyysin perusteella vaikuttaisi siltä, että hyvinvointialue tulee toimintansa alkuvaiheen aikana luopumaan mahdollisesti kymmenistä ohjelmistoista. Poistuvien järjestelmien sisältämien tietojen tietoturvallisesta hävittämisestä voidaan olettaa aiheuttavan huomattavia lisäkustannuksia.

## 7.6 Yleisiä huomioita

### 7.6.1 Sopimusten yleinen rakenne

ICT-sopimukset poikkeavat useimmista muista hankintasopimuksista siten, että toimittajalla on sopimuksen laatimisessa huomattavasti suurempi rooli. ICT-sopimuksista enemmistö on laadittu käyttäen toimittajan sopimus pohjia ja lähes kaikista sopimuksista on nähtävissä, että sopimukseen on tehty allekirjoittamista edeltäneissä neuvotteluissa huomattavan paljon tapauskohtaisia lisäyksiä ja muutoksia ehtoihin. Lisäksi ICT-sopimuksille on tyypillistä, että sopimukseen on tehty runsaasti jälkikäteisiä laajennuksia ja muita muutoksia. Erityisesti tämä koskee keskeisimpiä suuria ohjelmistoja kuten terveydenhuollon potilastietojärjestelmiä ja sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmiä, joiden sopimuksissa voi olla kymmeniä jälkikäteisiä muutoksia.

Sopimusten tapauskohtaisen muokkaamisen takia, siirtyvä ICT-sopimusten sopimuskanta on poikkeuksellisen heterogeeninen kokonaisuus. Täsmälleen samaa ohjelmistoa koskeva sopimus voi poiketa merkittävästi ehdoiltaan kahden kunnan välillä. Tapauskohtaisen muokkaamisen syyt ovat osin eri kuntaorganisaatioiden tarpeissa mutta suurelta osin tämä johtuu myös siitä tosiasista, että suuri osa järjestelmistä ei ole sellaisenaan valmiita tuotteita, vaan edellyttävät toimittajalta huomattavan paljon järjestelmän muokkausta kunkin asiakkaan tarpeisiin.

### 7.6.2 Tietosuoja

Suureen osaan ohjelmistosopimuksista liittyy henkilötietojen käsittelyä joko siten, että järjestelmää käytetään suoraan henkilötietoja sisältävän aineiston käsittelyyn kuten esimerkiksi potilastietojärjestelmien kohdalla. Lisäksi joukossa on myös sellaisia sopimuksia, joissa henkilötietojen käsittely tarkoittaa tietojen säilyttämistä tai siirtoa käyttäen toimittajan tuottamia järjestelmiä tai palveluita. ICT-sopimuksissa tyypillistä

# Pirkanmaan hyvinvointialue

henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta on kuitenkin se, että toimittaja ei itse suoranaisesti käsittele aineistoa, vaan tarjoaa alustan tai välineet tilaajalle toteuttaa omaa käsittelyään. Tästä erosta huolimatta kyse on näissäkin tilanteissa tietosuoja-asetuksen näkökulmasta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisestä suhteesta, joka edellyttää nimenomaista sopimista tietosuojaan liittyvistä seikoista.

Enemmistö tärkeimmistä ICT-sopimuksista on laadittu ennen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaantuloa. Näiden sopimusten tietosuoja koskevat ehdot on laadittu tuolloin voimassa olleen lainsäädännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Muuttunut lainsäädäntö kuitenkin edellyttää nykyään huomattavasti yksityiskohtaisempaa sopimista erityisesti niissä tilanteissa, joissa ulkopuolinen henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Kuntien ICT-sopimuksissa on suurelta osin kyse juurikin tästä tilanteesta.

Alalla yleisesti käytetty tapa reagoida uuden lainsäädännön tuomiin vaatimuksiin on ollut laatia joko erillinen henkilötietojen käsittelyä koskeva tietosuojasopimus tai liittää jälkikäteen vanhoihin sopimuksiin tietosuoja-liite. Erityisesti suurempien yritysten käyttämä toimintatapa on ollut, että nämä tietosuojaehdot on tuotu jälkikäteen sopimukseen mukaan osana yleisten ehtojen uusimista. Toimitetussa aineistossa on mukana hyvin vähän kuvattua tyyppisiä muutoksia. Kyse voi olla siitä, että suuressa osassa sopimuksista tietosuojaehdot ovat päivittämättä tietosuoja-asetuksen edellyttämälle tasolla, mutta on myös mahdollista, että ehtoja on päivitetty toimittajan aloitteesta, mutta näitä muutoksia ei ole dokumentoitu asianmukaisesti. Jatkovalmistelussa hyvinvointialueen tulee joka tapauksessa muodostaa omat tietosuojakäytäntönsä ja selvittää toimittajien kanssa järjestelmäkohtaisesti, millaiset ehdot henkilötietojen käsittelyyn niiden osalta liittyy.

## 7.6.3 Tietoturva

Tietoturvaan liittyvät ehdot korostuvat ICT-sopimuksissa selvästi poikkeavalla tavalla. Osin tietoturvan korostuminen johtuu ilmeisistä syistä. Monien sopimusten kohdalla kyse on siitä, että tilaaja ostaa alustan, jonne se siirtää tietojansa, ja jossa se käsittelee näitä tietoja. Huomioiden hyvinvointialueen toimiala, suuri osa tästä tiedosta on luonteeltaan arkaluontoista ja suoraan lain nojalla salassa pidettävää. Tietoturvan korostamisen takana on myös alalla yleisesti vakiintuneet tavat ja käytännöt. Ero tietoturvan merkityksen huomioimisessa on merkittävä verrattaessa käytettyjen ehtojen yksityiskohtaisuutta tietosuojaan liittyviin ehtoihin. Erityisesti tämä korostuu noin viisi vuotta ja tätä vanhemmissa sopimuksissa, joita enemmistö siirtyvistä ICT-sopimuksista on.

Selvästi yleisin erityisesti arvoltaan pienemmissä sopimuksissa käytetty malli sopia tietoturvasta on sisällyttää sopimukseen yleiset JIT- tai IT2000-vakioehdot. Näitä vakioehtoja voi olla tehostettu ja täsmennetty erilaisilla tietoturvasertifikaateilla ja toimittajan antamalla järjestelmäkuvauksilla, joihin on sisällytetty myös kuvaus tietoturvan tasosta. Tietoturvaa koskeville ehdoille on kuitenkin tyyppillistä, että niiden konkreettisen sisällön määrittelee toimittaja ja tilaajan tehtäväksi jää lähinnä varmistaa, että tarjottu taso vastaa tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia. Ainoastaan potilastietojärjestelmissä ja sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien kohdalla sopimuksissa on selvästi viitteitä siitä, että tietoturvan toteutuksen yksityiskohdista on sovittu nimenomaisesti osapuolten välillä.

Tietoturvaa koskevat ehdot ovat yleisesti erityisesti suurempien järjestelmien kohdalla kattavia. Mahdolliset riskit vaikuttaisivat analyysin perusteella kohdistuvan pienempiin järjestelmiin, joissa tietoturva perustuu yksinomaan vakioehtoihin ilman, että konkreettisista yksityiskohdista olisi sovittu. Nämä sopimukset ovat tyyppillisesti taloudelliselta arvoltaan vähäisiä, mutta niihinkin liittyy monesti arkaluontoisen henkilötiedon käsittelyä, mistä syystä tietoturvaan olisi kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tietoturvaa koskevista laiminlyönneistä on tyyppisesti sovittu erikseen ja lisäksi yleiset vakioehdot sisältävät osin tätä koskevia ehtoja. Tietoturvan laiminlyöntiin liittyy monissa sopimuksissa punitiivinen ehto kuten sopimussakko tai velvollisuus kustantaa auditoinnin tai virheen korjaamisen kuluja. Näitä sanktioita kuitenkin rajaa monissa sopimuksissa olennaisesti se, että erityisesti suurempien järjestelmien kohdalla on lähes poikkeuksetta yleinen tai nimenomainen vastuunrajoitusehto, joka rajaa toimittajan vastuuta tietoturvan laiminlyönnin vahingoista tilaajalle. Vastuu on yleisesti sidottu järjestelmästä maksettavaan korvaukseen ja on pisimmille menevissä rajoituksissa enintään vain vuoden laskutusta vastaava summa. Parhaimmillaan se on sopimuksen kokonaisarvoa vastaava summa.

## 7.6.4 Poikkeustilanteet

ICT-sopimuksissa ja niistä erityisesti kriittisiä ohjelmistoja koskevissa sopimuksissa korostuu erilaisia toimintahäiriöitä koskevat tilanteet. Näitä ovat paitsi toimittajasta itsestään johtuvat häiriöt kuten järjestelmien kaatumiset, niin myös tietoturvaan liittyvät tilanteet, joissa ulkopuolelta pyritään nimenomaisesti vahingoittamaan järjestelmän käyttöä tai saamaan haltuun sinne tallennettuja tietoja. ICT-sopimusten kohdalla nämä poikkeustilanteet on poikkeuksetta huomioitu jollain tavalla sopimuksen ehdoissa ja yleensä myös sellaisella yksityiskohtaisuudella, joka poikkeaa huomattavasti muista sopimustyypeistä.

Poikkeustilanteisiin liittyy ICT-sopimusten kohdalla myös riskejä poikkeuksellisen suurista vahingoista, jotka voivat olla taloudellisia, oikeudellisia tai maineeseen liittyviä. Tästä syystä sopimuksissa on tyypillisesti pitkälle meneviä vastuunrajoituksia. Tilaajan näkökulmasta tämä tarkoittaa, ettei sopimusten itsessään voida katsoa antavan täyttä turvaa, vaan tilaajan on myös itse valvottava toimittajan toimintaa. Lisäksi on huomattava, että tilaajalla on itsellään merkittävä rooli näiden poikkeustilanteiden torjunnassa erityisesti tietoturvan osalta.

## 7.6.5 Sopimusten irtisanominen ja purkaminen

Pirkanmaan hyvinvointialueelle siirtyy useita järjestelmiä, jotka ovat joko käyttötarkoitukseltaan päällekkäisiä, tai jotka eivät muusta syystä ole tarkoituksenmukaisia hyvinvointialueen toiminnassa. Tämä päällekkäisyys koskee erityisesti ohjelmistolisenssejä koskevia sopimuksia. Tästä syystä ICT-sopimusten analyysissä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, miten ja millaisilla ehdoilla sopimukset ovat irtisanottavissa.

## 7.6.6 Yleiset vakioehdot

ICT-sopimuksissa yleisillä vakioehdoilla on korostunut merkitys. Lähes jokaiseen ICT-sopimukseen liittyy jotkin vakioehdot. Yleisimpiä ovat yleisesti käytetyt JIT- ja IT2000-vakioehdot, joita on käytetty yleisesti julkisissa hankinnoissa. Erityisesti suurempiin ohjelmistosopimuksiin liittyy näiden lisäksi toimittajan omat vakioehdot ja näiden lisäksi joihinkin voi liittyä vielä alihankkijana toimivan kolmannen tahon vakioehdot. Useiden vakioehtojen samanaikainen käyttäminen tekee sopimuksista hajanaisia vaikealukuisia ja vaikeasti tulkittavia. Hyvin yleistä on, että eri vakioehdoissa sovitaan samoista asioista moneen kertaan keskenään ristiriitaisesti. Keskeistä näissä tilanteissa on, millaiseksi näiden ehtojen keskinäinen etusijajärjestys on määriteltä. Tyypillistä on, että toimittajan omat vakioehdot ovat toimittajalle selvästi edullisemmat kuin alalla yleisesti käytetyt vakioehdot. Erot näkyvät ennen kaikkea toimittajan vastuuseen virhetilanteissa. Tilaajan kannalta olisikin tärkeää, että toimittajan ehdot ovat ehdoista viimesijaisia, mikä onkin analyysin perusteella yleisin tilanne siirtyvissä sopimuksissa.

Vakioehtoihin liittyy keskeisenä kysymyksenä niiden pitäminen ajan tasalla. Myös vakioehtoihin pätee lähtökohta, että sopimusmuutokset ovat mahdollisia vain kummankin sopijaosapuolen yhteisellä päätöksellä. Erityisesti ohjelmistotoimittajien kohdalla yleinen käytäntö on kuitenkin, että yhtiön yleisiin ehtoihin voidaan tehdä ainakin vähäisiä muutoksia kesken sopimuskauden ja tilaajan katsotaan hyväksyneen muutos, mikäli tämä ei vastusta muutosta. Lisäksi alalla on tyypillistä, että näitä muutoksia tehdään verrattain usein. Suurimmassa osassa siirrettyissä sopimuksissa oli mukana vain ne vakioehdot, mitkä olivat sopimuksen osana sopimusta solmittaessa. Näiden osalta voi kuitenkin olla hyvinkin mahdollista, että ohjelmistojen toimittajilla on erilainen näkemys siitä, mikä versio yleisistä vakioehdoista kyseiseen sopimukseen soveltuu.

## 7.7 Jatkotoimenpiteistä

### 7.7.1 Lisäselvitykset

ICT-sopimuksissa havaittiin puutteellisia tietoja ja mahdollisesti puutteellisia tietoja, jotka edellyttävät lisäselvityksiä. Erityisesti tämä koskee siirtyviä laitteita, tietosuojakäytäntöjä ja sopimusten liitteitä kuten vakioehtoja. Osin kyse on siitä, että sopimusdokumentit eivät ole ajantasaisia mutta osin myös siitä, että sopimusdokumentteja ei ole siirretty. Erityisesti puuttuvien sopimusdokumenttien kohdalla on yhdessä kuntien

kanssa selvitettävä, onko kyse siitä, että sopimusdokumentit ovat jääneet siirtämättä Clodia-järjestelmään vai siitä, että kunta tulkitsee, ettei kyseinen sopimus ole hyvinvointialueelle siirtyvä.

## 7.7.2 Ohjelmistosopimusten konsolidaatiot

Hyvinvointialueelle siirtyy runsaasti käyttötarkoitukseltaan päällekkäisiä järjestelmiä sekä useita sopimuksia koskien samoja järjestelmiä. Tarpeettomien järjestelmien osalta sopimukset on irtisanottava ylimääräisten kulujen välttämiseksi ja käyttöön jäävien järjestelmien osalta useat samaa järjestelmää koskevat sopimukset on konsolidoitava yhdeksi hallittavissa olevaksi sopimukseksi. Tämä tulee edellyttämään sopimusneuvotteluita useiden toimittajien kanssa, joissa eri sopimusten toisistaan poikkeavat ehdot saadaan vakioitua.

Konsolidaation kannalta hankintalaki tulee asettamaan olennaisia rajoitteita neuvotteluille. Hankintalain lähökohdan perusteella hankintasopimukseen ei ole mahdollista tehdä kuin vähäisiä muutoksia ilman uutta kilpailutusta, eikä toiminnan siirto hyvinvointialueelle tarjoa yleistä perustetta poiketa näistä vaatimuksista. Konsolidaatioissa joudutaan pääsääntöisesti tekemään kahdenlaisia muutoksia. Järjestelmiä voidaan joutua laajentamaan kattamaan enemmän toimipisteitä ja hankkimaan enemmän lisenssejä kuin, mitä alkuperäisiin sopimuksiin kuului. Lisäksi useiden sopimusten ehdot täytyy yhtenäistää, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vain osassa kunnissa käytössä olleet lisäpalvelut laajennetaan koskemaan koko hyvinvointialuetta. Nämä toimenpiteet voivat olla kritiikille alttiita ja niiden osalta on syytä varautua tilanteeseen, jossa näitä muutoksia käsitellään hankintalain mukaisessa valitusmenettelyssä.

## 7.8 Yhteenveto

Siirtyvä ICT-kokonaisuus koostuu muutamista keskeisistä toiminnan kannalta avainasemassa olevista ohjelmistoista ja näiden lisäksi vaihtelevasta määrästä sekalaisia pienempiä järjestelmiä. Toiminnan siirtämisen kannalta keskeistä tulee olemaan sopimusten siirtäminen siten, että toimintaa voidaan jatkaa keskeytyksettä ilman, että siirtymässä vaiheessa oltaisiin sopimuksettomassa tilassa. Tämä tulee edellyttämään huomattavaa määrää sopimusmuutoksia, jotka ovat sisällöltään merkittäviä. Tästä syystä ICT-sopimuskokonaisuus tulee tarvitsemaan jatkovalmistelussa selvästi enemmän valmisteluresursseja kuin mikään muu sopimustyyppi. Lisäksi ICT-kokonaisuuteen saattaa myöhemmin liittyä myös hankintalainsäädäntöön perustuvaa jatkokäsittelyä valitusten muodossa.

# 8 Vakuutus sopimukset

## 8.1 Yleiskuva kuntien vakuutus sopimuksista

Clodiaan tallennettiin keräyksessä ainoastaan neljä vakuutus sopimusta ja vanhassa sopimusaineistossa näitä on vajaa kymmenen, joista osa saattaa olla edelleen voimassa. Vakuutus sopimuksia koskeva analyysi jouduttiin tekemään varsin pitkälti puutteellisella aineistolla, mikä vaikeuttaa tarkan kokonaiskuvan hahmottamista.

Vajaankin aineiston perusteella voitiin kuitenkin tehdä havainto, että eri kuntien vakuutuspolitiikat vaihtelevat huomattavasti. Osassa kunnista on käytössä lähinnä yleiset lakisääteiset vakuutukset kuten liikennevakuutukset sekä työnantajan velvollisuuksiin liittyvät vakuutukset ja näiden lisäksi sote-toimialaa koskevat erityiset lakisääteiset vakuutukset kuten potilasvakuutus. Omaisuuden osalta käytössä on lähinnä palovakuutus ja mahdollisesti suppea vahinkovakuutus. Osassa kunnista sen sijaan käytössä on hyvin laaja vakuutusurva, joka kattaa myös toimintaan liittyviä riskejä vastuuvakuutusten, keskeytysvakuutusten ja oikeusturvavakuutusten muodossa.

## 8.2 Vakuutus sopimukset Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta

Oletettavaa on, että kunnissa on huomattavasti enemmän voimassa olevia vakuutus sopimuksia kuin siirretty aineisto sisältää. Kunnat ovat oletettavasti tulkinneet näiden sopimusten jäävän kunnille itselleen. Mikäli hyvinvointialue aikoo tukeutua kuntien olemassa oleviin vakuutus sopimuksiin, tulee näiden jakamisesta



käydä kuntien kanssa erilliset neuvottelut. Kuntien vakuutus sopimusten käyttöä vaikeuttaa kuitenkin merkittävästi niiden toisistaan poikkeavat ehdot ja se tosiasia, että vakuutuksia on otettu melko suuresta joukosta eri vakuutusyhtiöitä. Vakuutusten hallinta on jatkossa haastavaa, mikäli hyvinvointialueella on voimassa päällekkäin suuri joukko vakuutus sopimuksia. Jatkovalmistelussa tulee ensin määrittellä hyvinvointialueelle sen oma vakuutuspolitiikka ja arvioida kuntien vakuutus sopimuksia tätä politiikkaa vasten.

## 9 Yhteistyösopimukset

### 9.1 Kuntien ja kuntien ja sairaanhoitopiirin väliset yhteistyösopimukset

Kuntien tallentamat yhteistyösopimukset ovat aihealueiltaan kirjava joukko. Kuntien väliset sekä kuntien ja sairaanhoitopiirin väliset palveluostoja koskevat sopimukset on tässä analyysissä luettu yhteistyösopimuksiin kuuluviksi. Yhteistyösopimuksissa on muun muassa sovittu kuntien välisellä sopimuksella lakisääteisten tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta yhteistoimintana. Sopimuksella on esimerkiksi voitu sopia terveydenhuollon palvelun järjestämisestä siten, että yksi suurempi kunta järjestää palvelun useammalle Pirkanmaan alueen kunnalle. Lisäksi on kahden kunnan välisiä sopimuksia, joissa kunnat sopivat yhteistyöstä palveluiden järjestämisessä. Näissä sopimuksissa pienempi kunta monesti hankkii palveluita suuremmalta naapurikunnaltaan. Samoin on sovittu myös sosiaalipalveluiden järjestämisestä yhteistoiminnassa kuntien kesken. Nämä sopimuksen koskevat muun muassa ympärivuorokautisen sosiaalipäivystyksen järjestämistä yhteistoimintana ja vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestämistä. Joissakin kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa palveluiden alueellisesta järjestämisestä on sopimusosapuolena myös Jämsän kaupunki, joka tulee kuulumaan Keski-Suomen hyvinvointialueeseen.

### 9.2 Koulutusyhteistyösopimukset

Kunnat ovat tallentaneet oppilaitosten kanssa solmittuja yhteistyösopimuksia, jotka koskevat opintoihin kuuluvaa työharjoittelua. Näitä sopimuksia on solmittu ammattikoulujen, ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen kanssa. Tallennetut sopimukset koskevat pääosin sosiaali- ja terveysalan koulutusaloja, mutta myös esimerkiksi liikunta-ala on mukana joissakin sopimuksissa. Lisäksi on yksittäinen sopimus, jossa on kyse matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutuksesta. Sopimuksia on laadittu niin Pirkanmaalla sijaitsevien oppilaitosten kanssa kuin myös kauempien oppilaitosten kanssa.

Koulutusyhteistyösopimukset koskevat yleensä käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta eli työssäoppimista, ammattiosaamisen näyttöjä tai valmistavaan koulutukseen sisältyvää ammattitaidon hankkimista. Samassa sopimuksessa on monesti sovittu useammastakin näistä edellä mainituista. Toiminnan siirtyessä hyvinvointialueelle oppilaitosyhteistyötä koskevat käytännöt olisi yhtenäistettävä. Tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa yhtenäistäminen olisi todennäköisesti irtisanoa voimassa olevat yhteistyösopimukset ja laatia hyvinvointialueen omat sopimukset jokaisen oppilaitoksen kanssa.

Koulutusyhteistyösopimuksissa irtisanomisajat ovat pääsääntöisesti lyhyitä, muutamien kuukausien pituisia. Joissakin yksittäisissä sopimuksissa ei ole sovittu irtisanomisajasta. Joissakin harvoissa koulutusyhteistyösopimuksissa on sopimuksen liitteenä yleiset sopimusehdot, joissa on sovittu riidanratkaisusta välimiesmenettelyssä.

### 9.3 Kuntien muut yhteistyösopimukset

Lisäksi kunnat ovat tallentaneet joitain hankkeita tai projekteja koskevia sopimuksia. Yleisenä huomiona tällaisista sopimuksista voidaan todeta, että niissä sopimuksen voimassaoloaika on monesti sidottu projektin tai hankkeen valmistumiseen ja esimerkiksi loppuraportin toimittamiseen. Monet hankkeet päättyvät vuoden 2022 loppuun, mutta niitä koskevissa sopimuksissa on saatettu sopia, että jotkin sopimuksen ehdot jäävät voimaan sopimuksen päättymisestä tai purkautumisesta huolimatta.



## 9.4 Yleisiä havaintoja

Kuntien yhteistyösopimuksista suurin osa on julkihallinnon organisaatioiden välisiä ja huomattava osa niistä liittyy suoraan lakisääteisten tehtävien hoitoon, kuten esimerkiksi sairaanhoitopiirin kanssa tehdyt sopimukset. Lisäksi on huomattava, että suuri osa yhteistyösopimuksista on päällekkäisiä. Esimerkiksi kaikilla kunnilla on oma sisällöltään identtinen sopimus Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kanssa ja monilla myös identtisiä sopimuksia eri oppilaitosten kanssa. Julkishallinnollisten organisaatioiden välisissä yhteistyösopimuksissa voidaan havaita organisaatioiden välillä olevan huomattava molemminpuolinen luottamus, joka sopimusten ehtojen kohdalla näkyy varsin suppeana varautumisena erilaisiin ongelmatilanteisiin. Sopimukset ovat yleisesti varsin lyhyitä, eivätkä yleensä sisällä yksityiskohtaisia ehtoja muun muassa erityistilanteista eikä sopimusrikkomuksista. Toisaalta yhteistyösopimusten riskejä vähentää niiden tyypillisesti pieni taloudellinen painoarvo.

## 10 Tavara- ja tarvikehankinnat

### 10.1 Hankintayhtiöiden rooli

Huomattava osuus kuntien tilaamista kulutushyödykehankinnoista toteutetaan hankintayhtiöiden kautta. Tuomi logistiikka Oy toimittaa kunnilla valtaosan terveydenhuollon palveluihin liittyvistä perushyödykkeistä, joita ovat muun muassa erilaiset sidontatarvikkeet ja muut tekstiilit, puhdistusaineet, lääkeruiskut. Yleisemmän tason perushyödykkeistä kuten esimerkiksi perus ICT-laitteita on hankittu Hansel Oy:n (vanhoissa sopimuksissa KL-Kuntahankinnat) kautta. Lisäksi Tampereen ympäryskunnat ovat hankkineet vähäisiä määriä sosiaali- ja terveyshuollon tarvikkeita oman hankintayksikkönsä Kuntien hankintapalvelut Oy:n kautta. Näistä hankintayksiköiden kautta toteutetuista tavarahankinnoista ei joko ole kunnissa kattavaa sopimusdokumentaatiota tai sitä ei ole tallennettu osaksi sopimusdokumenteja. Hanselin kautta toteutetuista hankinnoista kunnilla on olemassa asiakirjat, joita nimitetään sitoumukseksi yhteishankintaan. Käytännössä kyse on tilausvahvistuksesta. Muiden hankintayksiköiden kautta toteutetuista hankinnoista ei ole olemassa lainkaan sopimukseen rinnastettavissa olevia asiakirjoja. Hankintayksiköiden rooli tavara- ja tarvikehankinnoissa on hyvin merkittävä. Tästä syystä näiden hankintojen analysointi pelkästään kuntien sopimusten perusteella antaa selvästi puutteellisen kuvan kokonaisuudesta. Kuntien tavara- ja tarvikehankintojen tarkempi selvitys edellyttääkin jatkovalmistelussa sopimusdokumenttien analysoimisen lisäksi jatkovalmistelussa tutustumista näiden yhtiöiden kautta tapahtuvaan konkreettiseen tilaus- ja hankintatoimeen.

### 10.2 Tavara- ja tarvikesopimusten sisältö

Hankinnat on lähes poikkeuksetta toteutettu puitejärjestelyinä ja tyypillistä on, että samassa kilpailutuksessa on tehty sopimus useamman toimittajan kanssa. Toimittajan ei tarvitse varata palvelua vain tilaajan käyttöön eikä vastaavasti tilaaja sitoudu tietyn kapasiteetin hankkimiseen toimittajalta sopimuskauden aikana. Puitejärjestelyt eivät sisällä määrä- tai vähimmäisosovelvoitetta. Joissain sopimuksissa on sovittu, että tilaaja ei sitoudu tarjouspyynnössä ilmoitettuihin vähimmäismääriin tuotteiden tai palvelun osalta vaan pidättää itsellään oikeuden hankkia niitä ainoastaan tarvitsemansa määrän.

Tavarahankintojen joukossa on runsaasti sopimuksia, jotka sisältävät myös palveluhankintaa. Tyypillistä on esimerkiksi, että laitteita koskevat hankinnat sisältävät myös takuun aikaiset huollot ja takuuajan jälkeiset huollot sopimuksessa määritellyltä ajanjaksolta, joka on yleensä muutaman vuoden mittainen. Sopimuksen päätyminen on usein sidottu laitteiden hyväksytyyn toimitukseen ja asennukseen sekä takuuajan kuluksi. Tällaisissa sopimuksissa toimittaja on sitoutunut huoltamaan myymänsä tuotteet sekä toimittamaan tuotteiden varaosia sovittuun pituiseen ajan käyttöönoton jälkeenkin.

Joissakin huolto- ja korjauspalvelun sisältävissä sopimuksissa on sovittu, että kyseisen palvelun tulee toimia koko sopimuskauden niin, että laitteet ovat puhtaita ja käyttökunnossa. Vikatilanteissa huollon on sovittu saapuvan kohteeseen sopimuksessa määritellyn vasteajan puitteissa.

# Pirkanmaan hyvinvointialue

Suhteellisen suuressa osassa tavara- ja tarvikehankintasopimuksia on käytetty JYSE-vakioehtoja. Isossa osassa sopimuksia on sovittu takuuajoista sekä viivästymissakosta. Lisäksi joissakin sopimuksissa on sovittu tavarahankinnan ohessa myös hankintaan sisältyvästä käyttö- ja huoltokoulutuksesta. Tavara- ja tarvikehankintasopimuksissa on jonkin verran käytetty toimittajan omia sopimusehtoja. Sopimuksista puuttuu suhteellisen paljon niihin kuuluvia liitteitä, kuten esimerkiksi tarjouspyyntö ja tarjous liitteineen. Osassa tavaroita ja laitteita koskevilla hankintasopimuksilla on sovittu, että toimittaja sitoutuu toimittamaan vastaavan korvaavan tuotteen tilaajan käyttöön veloituksetta, jos toimittajan toimittama tuote joudutaan poistamaan käytöstä tavarassa ilmenneen takuupiiriin kuuluvan virheen vuoksi.

Tavara- ja tarvikesopimuksissa on jonkin verran käytetty sote-uudistuksen huomioivaa ehtoa, jonka mukaan tilaajalla on oikeus siirtää sopimus sellaiselle kolmannelle osapuolelle, jolle tilaajan tehtävät ja velvollisuudet siirtyvät.

## 10.3 Yleisiä huomioita

Tavara- ja tarvikehankintoja koskevat sopimukset ovat hyvin suurelta osin vakioidun oloisia dokumentteja, joissa käytetään paljon lomakemallisia pohjia. Sopimusten muoto puhuu vahvasti sen puolesta, että kyse on rutiininomaisesta hankintatoimesta, jossa on hyvin vähän tapauskohtaista sopimusten muokkausta. Tästä syystä sopimukset ovat myös hyvin pitkälti toistensa kaltaisia. Lisäksi tähän ohjaa näiden hankintojen keskittäminen suurelta osin tähän erikoistuneille hankintayksiköille. Hankinnan keskittäminen on samalla keskittänyt tämän tyyppiseen toimintaan liittyvää osaamista, mikä näkyy myös sopimusten sisällöissä. Tavara- ja tarvikesopimukseen liittyy edellä mainituista syistä johtuen myös varsin vähän ilmeisiä sopimuksellisia riskejä.

## 11 Yhteenveto

Sopimusten siirron projektille asetettiin ensisijaiseksi tehtäväksi kerätä Pirkanmaan hyvinvointialueelle siirtyvät sopimukset ja kartoittaa sopimusanalyysillä kokonaiskuva siirtyvästä sopimuskannasta. Erityistä huomiota kiinnitettiin sopimusten siirrettävyyteen ja siirron mahdollisesti edellyttämiin jatkotoimenpiteisiin. Analyysissä havaittiin neljä keskeistä jatkotoimenpiteitä edellyttävää kokonaisuutta. Näistä ensimmäiset ovat sopimusten päällekkäisyys ja tietosuojaan liittyvät puutteet, jotka liittyvät sopimukseen yleisesti. Muut kokonaisuudet ovat ICT-sopimukset sekä ulkoistussopimukset, joihin liittyvät haasteet ovat näille sopimustyypeille erityisiä.

Kuntien siirtyvä sopimuskanta on verrattain suuri ja sisältää paljon sisällöltään päällekkäisiä sopimuksia. Hajanainen sopimuskanta on vaikea hallita ja aiheuttaa merkittävän riskin tarpeettomista kustannuksista. Sopimuskannan jatkovalmistelussa onkin kiinnitettävä huomiota näiden haasteiden ratkaisemiseen. Toimenpiteet tältä osin tulevat olemaan päällekkäisten sopimusten karsiminen irtisanomalla tarpeettomia sopimuksia sekä yhtenäistämällä samojen toimittajien kanssa tehtyjä useita sopimuksia yksiksi sopimuksiksi. Hyvinvointialueen toiminnan kannalta tämä tulee olemaan kriittinen tehtävä erityisesti ICT-sopimusten osalta mutta sopimuskannan hajanaisuus ja päällekkäisyys on kuitenkin sopimuskannan läpileikkaava piirre ja jatkotoimenpiteiden tarve koskee lähes kaikkia sopimustyyppisiä.

Tietosuojan osalta sopimuksissa havaittiin runsaasti puutteita. Erityisesti vanhojen sopimusten osalta pääsääntö on, ettei sopimukseen ole jälkikäteen lisätty tietosuoja-asetuksen edellyttämiä ehtoja henkilötietojen käsittelyn osalta. Yksi sopimukseen liittyvistä jatkovalmistelun tehtävistä onkin muodostaa Pirkanmaan hyvinvointialueelle omat tietosuojakäytännöt sopimusten osalta ja pyrkiä aktiivisesti tuomaan nämä osaksi hyvinvointialueen sopimuskantaa. Tämä tehtävä tulee suurelta osin korjaantumaan ajan myötä, kun vanhoja sopimuksia korvautuu uusilla erityisesti hankintojen osalta, mutta ainakin keskeisimpiin vanhoihin sopimuksiin nämä ehdot tulisi pyrkiä lisäämään jälkikäteen.

## Pirkanmaan hyvinvointialue

Kokonaisulkoistusten osalta sopimukset tulevat edellyttämään sopimusten muuttamista neuvotteluteitse. Muutostarpeet ovat poikkeuksellisen merkittäviä, koska ne kohdistuvat suoraan palvelukonseptiin ja heijastuvat täten koko sopimuksen sisältöön. Huomioiden hankinnan poikkeuksellisen suuri laajuus, neuvoteltavia yksityiskohtia tulee olemaan huomattavan paljon. Lisäksi muutoksista neuvoteltaessa on huomioitava hankintalain asettamat reunaehdot sille, kuinka laajoja muutoksia sopimukseen on mahdollista tehdä ilman uutta kilpailutusta. Kokonaisulkoistuksiin liittyvät muutokset tulevat edellyttämään jatkovalmistelussa tarkkaa jatkoselvitystä ja tähän tulee varata työn edellyttämä henkilöstöresurssi.

ICT-sopimusten osalta jatkovalmistelun työtehtävät liittyvät ennen kaikkea sopimusten konsolidointiin. Kuntien lukuisat samoja järjestelmiä koskevat lisenssisopimukset tulisi kokonaisuuden hallittavuuden parantamiseksi saada korvattua yhdellä sopimuksella per järjestelmä. Tämä edellyttää varsin yksityiskohtaisia sopimusneuvotteluita järjestelmätoimittajien kanssa ja myös tämän kokoisuuden osalta hankintalain asettamat reunaehdot tulevat olemaan keskeinen huomioitava asia.