

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLE
PERUSTETTUJEN JA SUUNNITTEILLA OLEVIEN
TILAAJA-TUOTTAJA –MALLIIN
POHJAUTUVIEN PALVELUKESKUSTEN
HALLINNOLLISEN JA TALOUDELLISEN ASEMAN
JÄRJESTÄMISTÄ SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN
(PALVELUKESKUSTYÖRYHMÄN)
LOPPURAPORTTI**

**Puolustusministeriö
2005**

Dnro 327/4260/2005

PALVELUKESKUSTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Sisällys	Sivu
1. TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TEHTÄVÄ	3
2. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	4
3. PALVELUKESKUSTEN PERUSTAMISEN YLEISIÄ PERIAATELINJAUKSIA	5
3.1. Lähtökohtana tilaaja-tuottaja –malli	5
3.2. Palvelusopimus ja palvelujen hinnoittelu	6
3.3. In-house toiminta	6
3.4. Nettobudjetoitu itsenäinen virasto	6
4. PALVELUKESKUSTEN ORGANISOINTIVAIHTOEHTOJA	6
4.1. Palvelukeskusten organisointivaihtoehtojen tarkastelu	6
4.2. Vaihtoehtotarkastelun tulokset	9
5. PUOLUSTUSHALLINNON PALVELUKESKUSTEN ORGANISOINTI	12
5.1. Toiminnan järjestämisen periaatteet	12
5.2. Tilaaja-tuottaja-ohjaaja –roolit	13
5.3. Palvelukeskus on itsenäinen virasto	14
5.4. Talous- ja palkkahallinnon palvelukeskus valtion palvelukeskusverkostossa	14
5.5. Palvelukeskusten määrä puolustushallinnossa	15
5.5.1. Palvelukeskusten yhdistäminen	16
5.5.2 Liittyminen osaksi valtion palvelukeskusverkostoa	17
5.6. Palvelukeskus toimii in-house periaatteella	17
5.7. Palvelukeskuksen palvelujen hinnoittelu	17
5.8. Palvelumaksujen veloittamismenettelyt	19
5.9. Nettobudjetointi	20
6. SIIRTYMÄKAUDEN JÄRJESTELYT	20
6.1. Organisointi	20
6.2. Talouden järjestelyt	21

1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TEHTÄVÄ

Puolustusministeri asetti 30.3.2005 työryhmän selvittämään puolustusministeriön hallinnonalalle perustettujen ja suunnitteilla olevien tilaaja-tuottaja-malliin pohjautuvien palvelukeskusten (vast.) hallinnollisen ja taloudellisen aseman järjestämistä.

Työryhmän työssä tuli erityisesti tarkastella palvelukeskuksen organisoimista erilliseksi taloudelliseksi tulosityksiköksi valtionhallinnon palvelukeskuksia ja niiden hallinnollista asemaa koskevien yleisten periaatelinjausten mukaisesti.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylitarkastaja **Olli Suonio** puolustusministeriön hallintopoliittiselta osastolta ja jäsenenä neuvotteleva virkamies **Timo Rivinoja** puolustusministeriön resurssipoliittiselta osastolta, hallintojohtaja **Pekka Salojärvi** Puolustushallinnon Rakennuslaitoksesta, komentaja **Mika Martikainen** pääesikunnan suunnitteluosastolta sekä sihteerinä suunnittelija **Taina Kulmala** (ent. Väänänen) puolustusministeriön hallintopoliittiselta osastolta. Lisäksi työryhmän työhön on asiantuntijana osallistunut neuvotteleva virkamies **Seija Kivinen** valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä on käyttänyt itsestään nimeä **Palvelukeskustyöryhmä**.

Työryhmä on työssään kuullut useita asiantuntijoita puolustusministeriöstä ja puolustusvoimista. Työryhmää tuki päätösanalyysityökalun muodostamisessa ja käytössä tekniikan tohtori **Mari Hjelt** (Gaia Group).

Työryhmän tuli jättää raporttinsa puolustusministeriölle kuluvan vuoden syyskuun loppuun mennessä.

Saatuun loppuraporttinsa valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti puolustusministeriölle.

Puolustusministeriössä 7. lokakuuta 2005

Olli Suonio

Timo Rivinoja

Pekka Salojärvi

Mika Martikainen

Taina Kulmala

2 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Palvelukeskustyöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt puolustusministeriön hallinnonalalle perustettujen ja suunnitteilla olevien palvelukeskusten hallinnollisen ja taloudellisen aseman järjestämistä.

Samanaikaisesti työryhmän työn kanssa on koko valtionhallinnossa käynnissä useita palvelukeskusten perustamishankkeita. Näitä tukemaan on asetettu erilaisia ohjaus- ja johtoryhmiä, joiden tehtävänä on luoda peruslinjaukset palvelukeskusjärjestelmän hallitulle käyttöön otolle valtionhallinnossa. Niiden tuottamat linjaukset ovat olleet keskeisiltä osiltaan palvelukeskustyöryhmän käytävissä sen selvitystyön tukena. Palvelukeskustyöryhmä katsookin, että nämä yleiset linjaukset ovat pitkälti sellaisenaan sovellettavissa myös puolustushallinnossa, mikä turvaa yhdenmukaiset menettelyt ja käytännöt koko valtionhallinnossa.

Palvelukeskus on järjestely, jossa tilaaja-, tuottaja- sekä ohjausrooli ovat erotetut toisistaan. Tämä merkitsee, että tilaaja vastaa ostamisesta, tuottaja palvelun tuotannosta ja kokonaisuuden ohjaus on erotettu edellä mainituista ministeriölle. Palvelukeskustyöryhmän mukaan toimijoiden aito eriyttäminen on omiaan tehostamaan palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja tilaajan kustannustietoisuutta sekä koko tukipalvelusektorin läpinäkyvyyttä. Järjestely voidaan myös toteuttaa siten, että se turvaa puolustusvoimien ydintehtävien asettamat vaatimukset sekä rauhan aikana että kriisiaikana.

Palvelukeskustyöryhmä suosittaa, että puolustushallintoon perustetut ja perustettavat palvelukeskukset organisoidaan puolustusministeriön alaisiksi itsenäisiksi nettobudjetoiduiksi virastoiksi. Tämä merkitsee, että puolustusministeriön alaisuudessa olevien virastojen lukumäärä kasvaisi nykyisestä kahdesta. Tämän, sekä palvelukeskusten palvelutuotannon yhdentämisestä saatavien merkittävien synergiaetujen vuoksi työryhmä esittääkin, että yksittäisiä palvelukeskuksia liitetään toisiinsa. Näin esimerkiksi Palkkahallinnon Palvelukeskus sekä taloushallinnon palvelukeskus muodostaisivat yhden palvelukeskuksen. Työryhmä esittää myös selvitettäväksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen yhdistämismahdollisuudet.

Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus sekä Palkkahallinnon palvelukeskus aloittavat toimintansa ensi vuoden alussa puolustusvoimien palvelukeskuksina. Palvelukeskustyöryhmä katsoo, että niiden osalta ainakin tuleva vuosi on ylimenokausi ja itsenäiset virastot niistä muodostettaisiin viimeistään vuoden 2008 alussa. Viime mainittua ajankohtaa puoltaa myös yhtenäinen aikataulu puolustusvoimien JOHA -uudistuksen kanssa. Mikäli koko valtionhallinnon talous- ja palkkahallinnon uudistustyö edellyttää, voitaneen tavoiteaikataulua palkkahallinnon palvelukeskuksen osalta aikaistaa vuoden 2007 alkuun. Toimintansa aloittava taloushallinnon palvelukeskustoiminta liitettäisiin osaksi nykyistä Palkkahallinnon Palvelukeskusta samassa aikataulussa.

Vuoden 2007 alussa muodostettavasta Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskuksesta eriytettävän Hallinnollinen tietopalvelukeskuksen (Haltipake)

volyymi jäänee liian pieneksi verkottuvilla tietohallintomarkkinoilla. Mikäli puolustusvoimia laajempia markkinoita ei nähdä syntyvän, ei itsenäisen palvelukeskuksen muodostamisella todennäköisesti saavuteta keskeisiä hyötyjä. Hallinnollinen tietopalvelukeskus ja vastaavan tapaiset, ei ydintoimintaa olevat osat, tulisikin jatkossa liittää osaksi jotakin valtion yhteistä IT-palvelukeskusta.

Palvelukeskusten käynnistäminen puolustushallinnossa edellyttää, että ohjaava puolustusministeriö on sitoutunut tavoitteeseen ja sen kaikki ohjausimpulssit tukevat määrätietoisesti palvelutoiminnan uudelleenorganisointia. Ministeriön ohjausrooli edellyttää riittävää asiantuntemusta puolustusministeriössä jo varhaisessa vaiheessa. Ohjausresurssien ja asiantuntemuksen keskittämällä ministeriössä turvataan palvelukeskuskokonaisuuden hallittu käynnistäminen ja kehittyminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

3 PALVELUKESKUSTEN PERUSTAMISEN YLEISIÄ PERIAATELINJAUKSIA

Valtiovarainministeriö asetti 7.7.2004 ohjausryhmän valmistelemaan ja koordinoimaan henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskusten perustamishankkeita. Ohjausryhmä on jättänyt kaksi raporttia: Osamietintö I (29.10.2004), jossa käsitellään palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjauksia sekä osamietintö II (29.4.2005), jossa käsitellään palvelukeskuksen perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä

Periaatelinjauksia valmistellessaan ohjausryhmä on pitänyt silmällä erityisesti perusteilla olevia henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskuksia. Ohjausryhmän näkemysten mukaan linjaukset ovat sovellettavissa ja niitä tulisi soveltaa myös muita tukitehtäviä tuottaviin palvelukeskuksiin. Puolustusministeriön asettama palvelukeskustyöryhmä yhtyy ohjausryhmän näkemykseen ja katsoo, että ohjausryhmän määrittämät periaatelinjaukset soveltuvat lähtökohtaisesti sellaisenaan myös puolustusministeriön hallinnonalalle perustettaviin tilaaja-tuottaja –malliin pohjautuviin palvelukeskuksiin.

Seuraavassa käsitellään eräitä valtiovarainministeriön asettaman ohjausryhmän tuottamia keskeisiä linjauksia palvelukeskusjärjestelmän käyttöönoton tukemiseksi valtionhallinnossa.

3.1 Lähtökohtana tilaaja-tuottaja –malli

Palvelukeskuksen ohjaus perustuu tilaaja-tuottaja –malliin, jossa palvelujen käyttäjä ostaa palvelujen tuottajalta palvelut.

Palvelukeskus on järjestely, jossa tilaaja-, tuottaja- sekä ohjausrooli ovat erotetut toisistaan. Tämä merkitsee, että tilaaja vastaa ostamisesta, tuottaja palvelun tuotannosta ja kokonaisuuden ohjaus on erotettu edellä mainituista.

3.2 Palvelusopimus ja palvelujen hinnoittelu

Palvelun tilaajan (asiakkaan) ja tuottajan (palvelukeskuksen) välille tehdään palvelusopimus, jossa asiakkaan käyttöönottamat palvelut yksilöidään ja kummankin osapuolen velvollisuudet vahvistetaan.

Palvelukeskuksen palveluista peritään tilaajalta siirtymävaiheen jälkeen maksu, joka perustuu palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin (omakustannushinta). Varsinaisena tavoitteena on, että palvelukeskuksen suoritteet asiakasvirastoille ovat maksullisia suoritteita, joista peritään suoritteen tuottamisesta palvelukeskukselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä (omakustannusarvo).

Palvelukeskustoiminnan edellytyksenä on, että sen toiminta ja kustannusrakenne on läpinäkyvä ja hinnoitteluperusteet voidaan esittää yksilöidysti.

3.3 In-house toiminta

Hankittaessa palvelut palvelukeskukselta, joka tuottaa palveluita vain valtion virastoille ja laitoksille, tilaamista ei tarvitse kilpailuttaa, koska palvelukeskuksella on in house –asema. Asiakasvirasto voi hankkia omaan käyttöönsä palveluja in house –organisaatiolta suorahankintana kilpailuttamatta eikä tällöin tarvitse noudattaa EU-hankintadirektiiviä eikä kansallista hankintalainsäädäntöä. Valtio on kokonaisuus, joten in house –asemaan ei vaikuta hallinnonalojen väliset rajat.

3.4 Nettobudjetoitu itsenäinen virasto

Tavoitteena on, että toisena toimintavuotena palvelukeskus on ministeriön ohjaama nettobudjetoitu virasto, jolla on oma hallintoasetus. Palvelukeskuksella virastona on oma nettobudjetoitu momentti.

4 PALVELUKESKUSTEN ORGANISOINTIVAIHTOEHTOJA

4.1 Palvelukeskusten organisointivaihtoehtojen tarkastelu

Puolustusministeriön palvelukeskustyöryhmä tarkasteli edellä kuvattujen valti-onhallinnon palvelukeskuksia koskevien periaatelinjausten soveltuvuutta puolustushallinnon palvelukeskusten toiminnan organisointiin. Tämän lisäksi vaihtoehtoina tarkasteluun sisällytettiin muita toimintamalleja vertailupohjan saamiseksi.

Puolustushallinnon tukitoimintojen suhdetta tilaaja-tuottaja-mallista syntyviin sovellutuksiin on käsitelty myös päätösanalyysityökalun avulla. Tarkastelumallina käytettiin monimuotoisten ja usean päätöksentekijän valintaprosessien tukemiseksi soveltuvaa monitavoitteista arvoanalyysia (Multi-Attribute Value Analysis), joka on osa laajempaa päätösanalyysin (Decision Analysis) menetelmäkenttää. Menetelmät perustuvat siihen, että ongelma pilkotaan osaluiseisiin, joita kutakin voidaan analysoida täysin erillisinä kokonaisuuksina ja

jotka lopussa voidaan yhdistä yhdeksi lukuarvoksi käyttäen yhteisesti sovittuja mittaristoja. Menetelmästä esitellään tässä raportissa vain käytetyt kriteerit sekä tarkastellut toimintavaihtoehdot.

Kokonaistarkasteluun sisällytettiin seuraavia palvelukeskuksen organisointivaihtoehtoja.

1. Palvelukeskus on organisoitu osaksi puolustusvoimia (myöhemmin käytetään nimitystä **puolustusvoimien palvelukeskus**)
 - vaihtoehto ei ole aito tilaaja-tuottaja –malli, sillä se ei mahdollista näiden sekä ohjaajan roolien aitoa eriyttämistä
 - vaihtoehto ei mahdollista nettobudjetointia palvelukeskuksen osalta eikä aitoa rahaliikennettä asiakkaan ja palvelukeskuksen välillä.
2. Palvelukeskus on puolustusministeriön alainen itsenäinen virasto (myöhemmin käytetään nimitystä **puolustushallinnon palvelukeskus**)
 - vaihtoehto on aito tilaaja-tuottaja –malli, sillä se mahdollistaa näiden sekä ohjaajan roolien aidon eriyttämisen
 - vaihtoehto mahdollistaa nettobudjetoinnin palvelukeskuksen osalta sekä aidon rahaliikenteen asiakkaan ja palvelukeskuksen välillä.
3. Palvelukeskus on toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluva ministeriön alainen itsenäinen virasto, mutta tuottaa palveluja myös puolustushallinnon virastoille (myöhemmin käytetään nimitystä **valtion palvelukeskus**)
 - vaihtoehto on aito tilaaja-tuottaja –malli, sillä se mahdollistaa näiden sekä ohjaajan roolien aidon eriyttämisen
 - vaihtoehto mahdollistaa nettobudjetoinnin palvelukeskuksen osalta sekä aidon rahaliikenteen asiakkaan ja palvelukeskuksen välillä.
4. Palvelu ostetaan markkinoilta
 - vaihtoehto on aito tilaaja-tuottaja –malli, sillä se mahdollistaa näiden roolien aidon eriyttämisen sekä aidon rahaliikenteen asiakkaan ja palvelun tuottajan välillä.
 - tulee kyseeseen kun hallinnollista ohjaustarvetta ei ole.

Työryhmä otti yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi toiminnot, joiden osalta on jo käynnissä tilaaja-tuottaja-malliin pohjautuvan palvelukeskuksen muodostaminen tai palvelukeskuksen muodostamiseen tähtäävä selvitystyö. Näiden lisäksi tarkasteltiin mm. terveydenhuollon järjestelyjä. Työryhmä tarkasteli vertailukohtana myös v. 1994 perustetun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisointia ja toimintamallia.

Tarkastellut toiminnot ovat:

1. Palkkahallinnon Palvelukeskus (perustettu 1.3.2005)
2. Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus (aloittaa toimintansa 1.1.2006)
3. Taloushallinnon palvelukeskus (selvitys käynnissä)
4. Tietohallinto
5. Terveystieteiden tutkimuskeskus

Työryhmän näkemyksen mukaan tarkastelussa käytetty arvoanalyysimenetelmä soveltuu myös laajemmin puolustushallinnon koko tukitoimintakentän organisoimisen tarkasteluun tilaaja tuottaja –mallin pohjalta.

Edellä mainittuja organisointivaihtoehtoja peilattiin seuraavia kriteerejä käyttäen:

- Kustannussäästö ja tuottavuuden parantuminen koko valtionhallinnon näkökulmasta mallin toteuduttua,
- Kustannussäästö ja tuottavuuden parantuminen puolustusvoimien näkökulmasta mallin toteuduttua,
- Investointikustannukset mallin toteuttamiseksi koko valtionhallinnon näkökulmasta,
- Investointikustannukset mallin toteuttamiseksi puolustusvoimien näkökulmasta,
- Palvelun saatavuus (toimitusvarmuus),
- Ohjauksen selkeys ja läpinäkyvyys,
- Yhtenäisten valtionhallinnon käytäntöjen edistäminen,
- Tarve hankintaosaamiselle,
- Yhteiskunnan kriisivalmiuden paraneminen, sekä
- Riskit ydintehtävän toteuttamisen kannalta.

Valtion palvelukeskuskonseptin lähtökohtana on, että palvelukeskus tuottaa tukipalveluja, jolloin tilaaja voi keskittyä paremmin ydintehtäviinsä. Palvelukeskuksen palvelutuotannon ja puolustusvoimien ydintoiminnan suhteella on siten keskeinen vaikutus palvelukeskuksen organisatoriselle asemalle. Mitä lähempänä palvelutoiminta on itse ydintoimintaa ja mitä syvemmin ydintoiminta ja palvelutoiminta ovat toisiinsa sidoksissa, niin sitä lähempänä myös palvelutoiminnasta vastaavan palvelukeskuksen tulee olla itse ydinorganisaatiota. Ääripäinä voidaan pitää palvelujen hankkimista markkinoilta ja toisaalla palvelukeskuksen organisoimista osaksi puolustusvoimia. Viime mainittu toimintamalli ei täytä palvelukeskusajattelun keskeisiä tunnusmerkistöjä, joten sen osalta olisikin selvyiden vuoksi syytä puhua enemmänkin toimintojen keskitämisestä puolustusvoimien sisällä ns. puolustusvoimien palvelukeskukseen.

Palvelutoiminnan ja ydintoiminnan keskinäistä suhdetta työryhmä pyrki avaamaan seuraavien kriteerien avulla:

Rauhan ajan toiminnalliset kriteerit:

- Palvelun rooli puolustusvoimien ydintehtävään liittyvässä tutkimus- ja kehittämistoiminnassa,
- Palvelun rooli rauhanaikana puolustusvoimien ydintehtävään liittyvässä koulutustoiminnassa, sekä
- Palvelun rooli SA-suunnittelussa

Kriisiajan toiminnalliset kriteerit:

- Palvelutarpeen volyymin muutos kriisiaikana,
- Palvelun sisällön ja toimintatavan muutos kriisiaikana, sekä
- Palvelun markkinoilta saatavuuden muutos kriisiaikana.

4.2 Vaihtoehtotarkastelun tulokset

Palkkahallinnon Palvelukeskus

Palkkahallinnon Palvelukeskuksen osalta erot eri organisointivaihtoehtojen osalta ovat pienet. Palkanmaksun palvelutuotannon järjestämisen kannalta merkittävänä, vaihtoehtoja erottavana tekijöinä, nousevat esiin tilaajan hankintaosaamisen tarve, ohjauksen selkeys ja kustannusten läpinäkyvyys sekä kustannussäästöt (ml investoinnit).

Tarkasteltujen kriteerien perusteella organisointivaihtoehdoista puolustushallinnon palvelukeskus sekä valtionhallinnon palvelukeskus nousevat ylitse muiden. Niitä puoltavat erityisesti kustannussäästöt sekä ohjauksen selkeys, vaikkakin ne vaativat puolustusvoimien sisäisen palvelukeskukseen verrattuna enemmän palvelujen hankintaosaamista. Hankintaosaamisen tarvetta voidaan pitää myös markkinamallin osalta suurimpana heikkoutena. Puolustusvoimien rauhan ajan ja kriisiajan ydintehtävien kannalta ei palkanmaksun liity juurikaan riskejä niissä vaihtoehdoissa, joissa toiminta säilyy valtionhallinnon sisäisenä.

Palkkahallinnon Palvelukeskus voidaan organisoida puolustushallinnon palvelukeskukseksi tai valtionhallinnon palvelukeskukseksi. Viime mainitun vaihtoehdon lisävahvuutena on yhteiskunnan kriisivalmiuden paraneminen.

Taloushallinnon palvelukeskus

Taloushallinnon palvelukeskuksen osalta valmistelutyö on vielä kesken, mutta työn osalta on jo nyt selkeästi nähtävissä muodostettavan palvelukeskuksen toimintamallin keskeiset piirteet.

Taloushallinnon palvelukeskuksen osalta eri organisointivaihtoehtojen väliset erot ovat hieman suuremmat kuin palkanmaksun palvelukeskuksessa. Taloushallinnon palvelutuotannon järjestämisen kannalta merkittävänä, vaihtoehtoja erottavana tekijöinä, nousevat esiin tilaajan hankintaosaamisen tarve, ohjauk-

sen selkeys ja kustannusten läpinäkyvyys sekä valtionhallinnon yhdenmukaisten käytäntöjen edistäminen.

Tarkasteltujen kriteerien perusteella organisointivaihtoehdoista puolustushallinnon palvelukeskus sekä valtionhallinnon palvelukeskus nousevat selkeästi ylitse muiden. Niitä puoltavat erityisesti ohjauksen selkeys sekä valtionhallinnon yhdenmukaisten käytäntöjen edistäminen, vaikkakin ne vaativat puolustusvoimien sisäisen palvelukeskukseen verrattuna enemmän palvelujen hankintaosaamista. Hankintaosaamisen tarvetta voidaan pitää myös markkinamallin osalta suurimpana heikkoutena.

Puolustusvoimien rauhan ajan ja kriisiajan ydintehtävien kannalta ei taloushallintoon liity juurikaan riskejä niissä vaihtoehdoissa, joissa toiminta säilyy valtionhallinnon sisäisenä.

Taloushallinnon palvelukeskus voidaan organisoida puolustushallinnon palvelukeskukseksi tai valtionhallinnon palvelukeskukseksi.

Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus

Valtion ruokahuollon palvelukeskuksen muodostaminen ei ole todennäköinen toimintamalli, joten tarkastelu rajoittui kolmeen toimintamalliin: puolustusvoimien palvelukeskukseen, puolustushallinnon palvelukeskukseen sekä palvelujen ostamiseen markkinoilta. Ruokahuollon palvelukeskuksen osalta erot näiden organisointivaihtoehtojen osalta ovat pienet.

Ruokahuollon palvelutuotannon järjestämisen kannalta merkittävänä, vaihtoehtoja erottavana tekijöinä, nousevat esiin tilaajan hankintaosaamisen tarve, ohjauksen selkeys ja kustannusten läpinäkyvyys sekä kustannussäästöt (ml investoinnit).

Tarkasteltujen kriteerien perusteella organisointivaihtoehdoista puolustushallinnon palvelukeskuksen palvelutuotanto sekä palvelujen ostaminen markkinoilta nousevat ylitse muiden. Niitä puoltavat erityisesti kustannussäästöt sekä ohjauksen selkeys, vaikkakin ne vaativat puolustusvoimien sisäisen palvelukeskukseen verrattuna enemmän palvelujen hankintaosaamista. Hankintaosaamisen tarvetta voidaan pitää myös markkinamallin osalta suurimpana heikkoutena.

Puolustusvoimien ydintehtävien kannalta ei ruokahuollon palvelutuotantoon liity merkittäviä riskejä missään tarkastelluissa vaihtoehdossa. Ne ovat hallittavissa myös mallissa, jossa palvelut ostetaan markkinoilta, eriyttämällä ruokahuollon eräät ydintehtävät itse palvelutuotannosta omaksi kokonaisuudeksi.

Tarkasteltujen kriteerien valossa Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen palvelutuotannon organisointi puolustushallinnon palvelukeskukseksi on perusteltua. Näin parannetaan erityisesti ohjauksen selkeyttä ja läpinäkyvyyttä sekä saadaan kustannussäästöjä. Toimintamalli myös mahdollistaa aidon rahaliikenteen ja palvelutuotannon laajentumisen valtionhallinnon si-

sällä. Myöskään palvelutuotannon suhde rauhan ajan ja kriisiajan ydintehtävään ei aiheuta ongelmia.

Tietohallinto

Valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluja pyritään keskittämään etenkin perustietotekniikassa ja tukitoimintojen tietotekniikassa valtion yhteisiin palvelukeskuksiin.

1.1.2007 alkaen Pääesikunnan johtoon muodostetaan Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskus (PVJJK). Keskukseen perustamisella ja johtamisjärjestelmälään tehtävillä muutoksilla tavoitellaan kykyä verkottua alan toimijoiden kanssa. Muutos hajautetusta sisäisestä tuotantotavasta verkottuneeseen tuotantorakenteeseen on tarkoitus toteuttaa pääosiltaan vuoden 2009 loppuun mennessä. Tämä edellyttää omien vahvuuksien vahvistamista jatkossakin, kykyä käyttää joustavasti myös muiden vahvuuksia sekä ennen kaikkea verkostojen hallintakyvyn kehittämistä.

Johtamisjärjestelmäkeskus on muodostettu periaatteella, jossa tilaaja ja tuottaja erotetaan. Lisäksi palvelutoimintaa säädellään sopimuksin ja tuotantoa pyritään keskittämään. Keskukseen toimintamalli perustuu kansainväliseen toimialan liiketoimintamalliin.

Johtamisjärjestelmäkeskuksen sisällä olevista rakenteista voidaan muodostaa palvelukeskuksia, jotka on erotettavissa keskuksista. Esimerkiksi Hallinnollinen tietopalvelukeskus (Haltipake) on otettavissa kohtuullisen helposti erilleen itsenäiseksi nettobudjetoiduksi palvelukeskukseksi. Tällaisen palvelukeskuksen volyyymi jäänee kuitenkin pieneksi verkottuvilla tietohallintomarkkinoilla. Mikäli puolustusvoimia laajempia markkinoita ei nähdä syntyvän, ei itsenäiseksi palvelukeskukseksi ottamisella todennäköisesti saavuteta keskeisiä hyötyjä. Johtamisjärjestelmäkeskuksen Hallinnollinen tietopalvelukeskus ja vastaavan tapaiset, ei ydintoimintaa olevat osat, tulisikin jatkossa liittää osaksi jotakin valtion palvelukeskusta. Tällaisen valtionhallinnon yhteisen palvelukokonaisuuden muodostamiseen tähtää käynnissä oleva valtionhallinnon yhteiset IT-palvelut -hanke.

Terveydenhuolto

Puolustushallinnossa on lääkintähuollon kokonaisuuden kannalta päädytty ratkaisuun, joka vastaa puolustusvoimien palvelukeskusta. Vuoden 2006 toimintansa aloittava Sotilaslääkätieteen keskus tuottaa terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminnan palveluja sekä koordinoi joukko-osastojen terveydenhuoltoa. Sotilaslääkätieteen keskus ei tuota merkittävästi palveluja muille hallinnonaloille tai puolustusvoimien ulkopuolisille tahoille. Tavoitteena on, että Sotilaslääkätieteen keskus toimii tuottajana, joka järjestää asiakkaiden (joukko-osastot vast) tarvitsemat palvelut joko omalla tuotannolla tai hankkimalla palveluita muilta toimijoilta. Tällä hetkellä toimintamallina on tukeutua erikoissairaanhoidon osalta sairaanhoitopiireihin, jotka laskuttavat sopimusten mukaisesti puolustusvoimien käyttämistä palveluista. Perusterveydenhuollossa palvelu-

tuotannon painopiste on omassa tuotannossa, mutta ulkopuolista palvelutuotantoa käytetään tarvittaessa.

Tarkasteltujen kriteerien valossa terveydenhuollon toimintojen järjestämisessä voidaan hyödyntää puolustusvoimien sisäistä eriyttämistä tilaaja-tuottaja –mallin pohjalta puolustusvoimien palvelukeskukseksi.

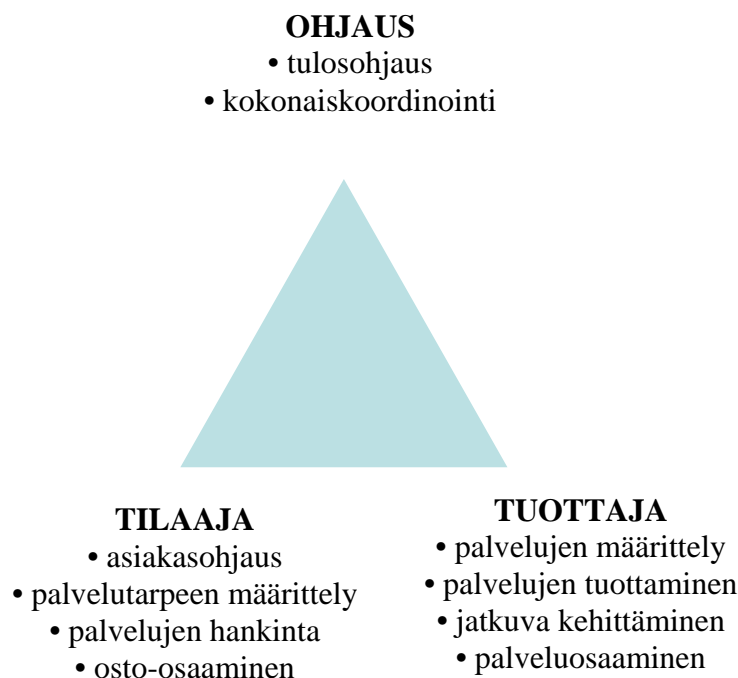
5 PUOLUSTUSHALLINNON PALVELUKESKUSTEN ORGANISOINTI

5.1 Toiminnan järjestämisen periaatteet

Edellä esitellyn tarkastelun perusteella työryhmä katsoo, että Palkkahallinnon Palvelukeskuksen, taloushallinnon palvelukeskuksen sekä Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen organisoinnissa voidaan lähtökohtaisesti pitää yhtä valtionhallinnon palvelukeskusten järjestämisen yleisissä periaatteissa. Ne edesauttavat ydintehtävää tukevan palvelutuotannon kustannustehokkuuden kehittymistä ja läpinäkyvyyttä myös puolustushallinnossa ilman, että vaarannetaan ydintehtävien tehokas hoito. Terveydenhuollon osalta palvelukeskustyöryhmä katsoo perustelluksi organisoinnin tilaaja-tuottaja –mallin pohjalta puolustusvoimien palvelukeskukseksi.

Periaatteista keskeisimmät eli tilaajan ja tuottajan sekä ohjausroolin aito eriyttäminen, palvelukeskuksen itsenäisyys sekä nettobudjetointi ovat tekijöitä, jotka määrittävät ja rajoittavat pitkälti organisointivaihtoehdot puolustushallinnossa. Tilaajan ja tuottajan aito eriyttäminen merkitsee, että palvelukeskus ei voi olla osa puolustusvoimat -virastoa. Lisävaatimus ohjausroolin eriyttämisestä merkitsee, että palvelukeskus ei voi olla myöskään osa puolustusministeriö -virastoa. Myös palvelukeskuksen toiminnan perustuminen tulorahoitukseen ja nettobudjetointiin edellyttävät palvelukeskuksen itsenäistä virastoasemaa.

Nämä toiminnan järjestämisen keskeiset lähtökohdat ilmenevät alla olevasta kuvasta.



Seuraavassa kuvataan yksityiskohtaisesti puolustushallinnon palvelukeskusten organisointi ja järjestelyt keskeisten periaatelinjausten osalta

5.2 Tilaaja-tuottaja-ohjaaja –roolit

Tilaaja = puolustusvoimat

Palvelun tilaajana toimii puolustusvoimat joko keskitetysti (esim. pääesikunta) tai esimerkiksi joukko-osastot (vast). Tilaaja voi siis olla muukin kuin varsinainen palvelun käyttäjä eli asiakas. Tällainen tilanne on esimerkiksi palkkahallinnon ja taloushallinnon palvelujen osalta, joissa palvelut ovat periaatteessa lähtökohtaisesti sisällöllisesti samat eli niitä ei räätälöidä kulloisenkin asiakaan (esim. joukko-osastot) mukaan, vaan päinvastoin tavoitteena on yhdenmukaistaminen. Yhteinen kaikkia asiakkaita kattava sopimus turvaa yhdenmukaisen ja laadukkaan palvelun kaikille palvelun tarvitsijoille.

Ruokahuollon palvelujen osalta tilanne on toinen. Niissä tilaaja ja asiakas ovat pääsääntöisesti sama organisaatio ja ruokahuollon palvelujen sisältö ja laajuus voidaan tarvittaessa räätälöidä kunkin asiakaan (joukko-osasto tms) hyvinkin erilaisten tarpeiden mukaan. Lähtökohtana on, että asiakas saa haluamansa sisältöistä ja tasoista palvelua, mutta maksaa siitä myös käyvän hinnan, jonka perusteet on sopimuksessa määritetty. Järjestely on omiaan lisäämään läpinäkyvyyttä ja kustannustietoisuutta erityisesti tilaajan ja asiakaan taholla.

Tuottaja = palvelukeskus

Palvelujen tuottaja on puolustushallinnon palvelukeskus, joka on erikoistunut alan palvelutuotantoon. Palkkahallinnon palvelukeskus vastaa puolustushallinnon palkanmaksusta, ruokahuollon palvelukeskus puolustusvoimien ruokahuollon palvelujen tuottamisesta. Selvityksen alaisena olevalle taloushallinnon palvelukeskukselle tullaan keskittämään taloushallinnon palvelutehtävät.

Puolustushallinnon palkkahallinnon ja taloushallinnon palvelukeskukset voivat, mikäli näin halutaan, tuottaa palveluja myös muille valtionhallinnon virastoille ja laitoksille. Tällöin ne liittyvät itsenäisinä puolustushallinnon virastoina osaksi valtion palvelukeskusverkostoa ja niitä voidaan kutsua valtion palvelukeskuksiksi erona puolustushallinnon palvelukeskus –nimestä, joka viittaa siihen, että palvelutuotannon asiakkaat ovat pääosin puolustushallinnon sisäisiä virastoja.

Ohjaaja = puolustusministeriö

Palvelukeskustoimintaa ohjaa puolustusministeriö. Ministeriön ohjaus palvelukeskuksen suuntaan on tulosoehjausta ja omistajaohjausta, jossa painottuvat liiketaloudellinen näkökulma, palvelutoiminnan kehittäminen sekä tuottavuuden parantaminen. Puolustusministeriön ohjauksen tehtävänä on turvata paitsi yksittäisen palvelukeskuksen kustannustehokas toiminta myös varmistaa eri palvelukeskusten pitkäjänteinen kokonaiskoordinaatio niin, että tilaaja-tuottaja –malliin pohjautuva toimintamalli on puolustushallintokokonaisuuden kannalta mahdollisimman hyvä.

Ministeriön ohjausrooli vaatii vahvaa ohjausotetta puolustusministeriön taholta. Palvelukeskuksen hallittu käynnistäminen edellyttää, että ohjaava ministeriö on sitoutunut tavoitteeseen ja sen kaikki ohjausimpulssit tukevat määrätietoisesti palvelutoiminnan uudelleenorganisointia. Ministeriön ohjausrooli edellyttää riittävää asiantuntemusta puolustusministeriössä jo varhaisessa vaiheessa. Ohjausressurssien ja asiantuntemuksen keskittämällä ministeriössä turvataan palvelukeskuskokonaisuuden hallittu käynnistäminen ja kehittyminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Puolustusministeriö ei ohjaa palvelun tai palvelutuotannon sisältöä tai tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta. Näiden yksityiskohdista tilaajaa ja palvelukeskus sopivat keskenään palvelusopimuksella.

5.3 Palvelukeskus on itsenäinen virasto

Palvelukeskus perustetaan antamalla palvelukeskuskohtainen hallintoasetus, johon otetaan palvelukeskuksen toimialaa, tehtäviä, asiakaskuntaa, ratkaisuvallan käyttöä, organisointia ja muita toiminnan perusteita koskevat tarvittavat säännökset.

Asetuksentasoinen säätäminen on mahdollista, koska tukipalvelujen tuottamiseen ei säännönmukaisesti liity perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä.

Palvelukeskuksella on itsenäinen vastuu tehtävistään. Se ei voi tukeutua puolustusministeriön tai puolustusvoimien työjärjestyksiin ja taloussääntöihin eikä muihinkaan sisäisiin määräyksiin, vaan sille tulee laatia omat hallintoa koskevat määräykset. Tavoitteena tulee olla, että palvelukeskuksen tulostavasti johtaja vahvistaa palvelukeskuksen sisäiset määräykset.

Itsenäinen virasto on velvollinen laatimaan vuosittain toiminnastaan toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen.

5.4 Talous- ja palkkahallinnon palvelukeskus valtion palvelukeskusverkostossa

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävät on tarkoitus organisoida lukumääräisesti muutamiin palvelukeskuksiin, jotka tuottavat talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja koko valtion virastokentälle. Lähtökohtana on siten järjestely, jossa palvelukeskusten palvelutoiminta ylittää hallinnonalojen väliset rajat.

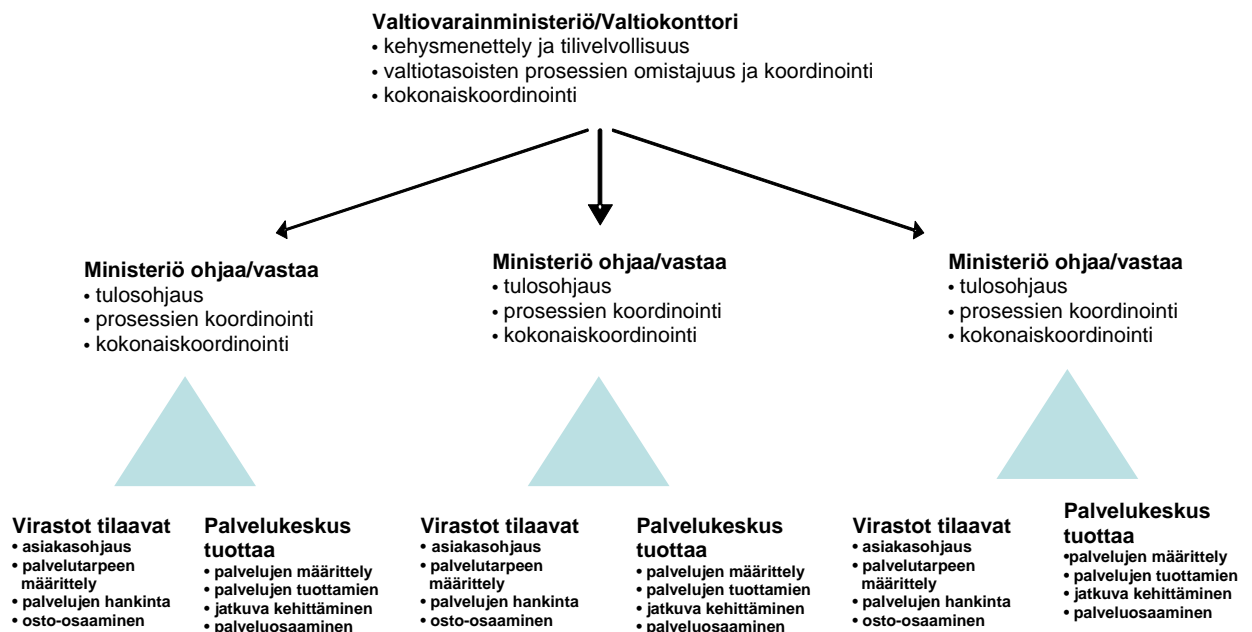
Toimintamallissa esimerkiksi puolustushallinnon talous- ja palkkahallinnon palvelukeskus voisi tuottaa palveluja myös muiden hallinnonalojen virastoille tai sitten puolustushallinto voisi tukeutua jonkun muun hallinnonalan palvelukeskuksen palvelutuotantoon. Puolustusministeriön hallinnonalan virastot muodostavat kuitenkin jo itsessään sellaisen talous- ja palkkahallinnon asiakasvoilymin, että se puolustaa oman palvelukeskuksen muodostamista puolustushallintoon. Jatkossa palvelukeskuksen kehittymisen myötä sillä voisi kuitenkin olla mahdollisuus ottaa asiakkaakseen myös muiden hallinnonalojen virastoja kapasiteetista riippuen.

Hallinnonalat ylittävän talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkoston muodostaminen edellyttää pitkälle menevää talous- ja henkilöstöhallinnon prosessin ja tietojärjestelmien yhdenmukaistamista. Vastuu tästä on kaavailtu valtiovarainministeriölle, joka toimisi valtiotasosten prosessien omistajana ja koordinoijana. Työ tältä osin on parhaillaan käynnissä.

Valtion palvelukeskusverkoston kehittäminen edellyttää keskitettyä ohjausta. Kun ohjaava ministeriö vastaa hallinnonalan prosesseista ja toiminnan koordinaatiosta, vastaavat valtiovarainministeriö ja valtiokonttori valtiotasosten prosessien kehittämisestä, parhaiden käytäntöjen seurannasta ja palvelukeskustoiminnan kehittämisen kokonaiskoordinoinnista

Asiakasohjaukseen kohdistuu merkittäviä paineita erityisesti tilanteessa, jossa palvelukeskus tuottaa palveluja useampien hallinnonalojen virastoille. Tätä tarkoitusta varten valtiovarainministeriön ohjausryhmä esittää palvelukeskuksiin pysyviä neuvottelukuntatyypisiä organisaatioita, joihin nimetään asiakasvirastojen edustajia sekä tarvittaessa palvelukeskustoiminnan asiantuntijoita. Asiakkaiden tarve yhdessä tehokkuuden parantamisen vaatimuksen kanssa ohjaa palvelukeskuksen palveluvalikoiman ja -tuotannon kehittämistä

Kuva: Eri toimijoiden roolit valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkostossa



5.5 Palvelukeskusten määrä puolustushallinnossa

Puolustushallinnon palvelukeskusten muodostaminen loisi puolustusministeriön alaisuuteen merkittävästi uusia virastoja, jos kaikki palvelukeskukset toimisivat erillisinä itsenäisinä virastoina. Tällä hetkellä ministeriön alaisuudessa on kaksi virastoa, puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos. Ohjatta-

vien viraston lukumäärän merkittävä kasvattaminen luo paineita ministeriön ohjausroolin ja siihen sitoutuvan resurssin vahvistamiselle.

Valtiovarainministeriön palvelukeskusohjausryhmän raportissa todetaan, että palvelutuotannon mittakaavaetujen saaminen edellyttää perustettavalta palvelukeskukselta riittävän suurta kokoa. On arvioitu, että palvelukeskuksessa tulisi olla vähintään 100 työntekijää, jotta se kannattaa perustaa. Toisaalta on kuitenkin myös havaittu että, jos palvelukeskus kasvaa yli 500 – 600 henkilön yksiköksi, yksikön koon edelleen kasvattaminen aiheuttaa vähentymistä tuottavuudessa. (Management Accounting 2000 Vol. 78 Issue 7.)

Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksessa on tällä hetkellä työssä noin 800 henkilöä, Palkkahallinnon Palvelukeskuksessa on työssä noin 60 henkilöä ja taloushallinnon palvelukeskuksen kaavailtu henkilövahvuus on noin 60 henkilöä. Hallinnollisen tietopalvelukeskuksen henkilöstömäärä olisi noin 90. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstömäärä puolestaan on noin 1250. Sekä Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus että Puolustushallinnon rakennuslaitos kuitenkin toimivat palvelutoimintansa osalta valtakunnallisesti hajautuneena lähes kaikkiin varuskuntiin, mikä onkin palvelujen tuottamisen näkökulmasta ainoa vaihtoehto. Palvelukeskuksen henkilöstömäärän osalta ei voidakaan esittää yksiselitteisiä linjauksia, vaan tarkastelussa tulee ottaa huomioon toimintamallin perusrakenne – eli onko palvelutuotanto keskitettyä vai hajautettua.

5.5.1 Palvelukeskusten yhdistäminen

Taloushallinnon palvelukeskuksen selvitystyön alkuvaiheessa kävi ilmi, että palkkahallinnon ja taloushallinnon prosessien keskittäminen koko puolustushallinnon osalta samaan palvelukeskukseen tuottaa prosessien, henkilöstön ja hallinnon järjestämisen kannalta parhaat synergia- ja tuottavuushyödyt. Tämä käsitys on edelleen vahvistunut taloushallinnon palvelukeskuksen perustamiseen tähtäävän jatkokehittämistyön kuluessa. Palkkahallinnon ja taloushallinnon palvelukeskustoiminnan yhdistäminen samaan palvelukeskukseen on myös palvelukeskustyöryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen toimintamalli.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on jo yhdentoista vuoden kehityshistoria takanaan ja se on saavuttanut vakiintuneen palvelukeskuksen aseman puolustushallinnossa. Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus aloittaa toimintansa ensi vuoden alussa. Näiden palvelukokonaisuuksien osalta, jotka ensi näkemältä tuntuvat olevan varsin erilaisia ja hyvinkin kaukana toisistaan, on yleisenä kehityssuuntana nähtävissä palvelutoimintojen yhdistäminen. Avaimella sektorilla on tästä useita esimerkkejä ja myös julkinen sektori on ottanut merkittäviä askeleita tähän suuntaan. Viime mainitun osalta voidaan mainita mm. Helsingin kaupungin catering- ja toimitilapalveluita tuottava liikelaitos Palmia.

Palvelukeskustyöryhmä esittääkin näkemyksensä, että myös puolustushallinnon kiinteistötoimen ja ruokahuollon palvelutoiminnan yhdistäminen samaan

palvelukeskukseen tulisi selvittää kehittämisvaihtoehtona ruokahuollon palvelukeskuksen vakiinnutettua toimintansa muutaman vuoden kuluttua.

5.5.2 Liittyminen osaksi valtion palvelukeskusverkostoa

Hallinnollisen tietopalvelukeskuksen (Haltipake) osalta kehittämistavoitteena voidaan nähdä sen liittyminen osaksi koko valtionhallintoon muodostettavaa tietohallinnon palvelukeskusta. Toimiminen puolustusministeriön alaisena palvelukeskuksena olisi siis ylimenokauden toimintamalli siirryttäessä valtion yhteisiin hallinnollisiin tietopalveluihin.

Myös talous- ja palkkahallinnon palvelukeskuksen osalta on nähtävissä kehityssuunta, jossa hallinnonalojen itsenäisistä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksista muodostetaan yksi, koko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista vastaava palvelukeskus. Hallinnollisesti tämä sijoittuisi todennäköisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalle.

5.6 Palvelukeskus toimii in-house periaatteella

Hankittaessa palvelut palvelukeskukselta, joka tuottaa palveluita vain valtion virastoille, tilaamista ei tarvitse kilpailuttaa, koska palvelukeskuksella on in house –asema. Puolustusvoimat tilaajana voi hankkia omaan käyttöönsä palveluja in house –organisaatiolta suoraan hankintana kilpailuttamatta eikä tällöin tarvitse noudattaa EU-hankintadirektiiviä eikä kansallista hankintalainsäädäntöä. Valtio on kokonaisuus, joten in house –asemaan ei vaikuta hallinnonalojen rajat. Näin esimerkiksi Ruokahuollon Palvelukeskus voisi tarvittaessa tuottaa palveluja myös Rajavartiolaitoksen yksiköille.

In house –organisaatio ei kuitenkaan saa myydä palvelujaan muille kuin valtion virastoille ja laitoksille. Asiakaskentän merkittävä laajentaminen johtaisi in house –aseman menettämiseen. Näin ollen palvelukeskus ei pääsääntöisesti tarjoa palveluja valtion ulkopuolisille toimijoille. Puolustushallinnon palvelukeskusten osalta tällaiseen toiminnan laajentamiseen valtionhallinnon ulkopuolelle ei ole nähtävissä tarvetta.

5.7 Palvelukeskuksen palvelujen hinnoittelu

Kieku-ohjelman osana toimiva Valtiokonttorin Palvelusopimusmalli-projekti on selvittänyt mm. palvelukeskusten rahoitus-, laskutus- ja hinnoitteluperusteita. Lähtökohtana on, että kaikkien valtionhallinnossa toimivien palvelukeskusten osalta sovellettaisiin näitä yhteneviä käytäntöjä. Tämä turvaa toiminnan läpinäkyvyyden, mikä helpottaa palvelukeskusten kannattavuuden ja palvelukyvyn aitoa vertailua keskenään sekä vertailua avoimen sektorin vastaaviin toimiin. Tämä myös ohjaa sekä palvelukeskuksen että asiakkaan toimintaa entistä tehokkaammaksi. Palvelukeskustyöryhmä katsoo, että myös puolustushallinnon palvelukeskusten osalta on perusteltua noudattaa näitä valtionhallinnon yleisiä periaatteita.

Palvelukeskuksen palvelujen hinnoittelu perustuu palvelujen tuottamisen aiheuttamien kokonaiskustannusten määrään. Palvelujen hinnat veloitetaan asiak-

kailta mahdollisimman puhtaasti aiheuttamisperiaatetta noudattaen, mikä edellyttää systemaattista kustannustiedon keräämistä palveluittain ja asiakkaittain. Lähtökohtana tulee olla open-books –periaate, jossa tilaaja ja tuottaja käsittelevät täysin avoimesti palvelutuotannon hinnan muodostumista ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Aiheuttamisperiaatteeseen pohjautuva läpinäkyvä hinnoittelu on takeena molemminpuolisen luottamuksen luomisessa toimijoiden välille.

Omakustannushinta

Palvelukeskusten kustannusrakenteen ja hinnoittelun määrittelyssä käytetään hyväksi olemassa olevia laskelmamalleja ja laskentaohjeita. Keskeisin tällainen laskelmamalli on kustannusvastaavuuslaskelma, jonka avulla voidaan todentaa toteutuneet varainhoitovuoden tuotot ja kustannukset viraston maksullisen toiminnan osalta. Valtiokonttori on antanut kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta määräyksen. (Valtiokonttorin määräys kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta (dnro 278/03/v447/531/2003; 21.10.2003)

Kustannusvastaavuuslaskelma on luonteeltaan jälkikäteislaskelma. Laskelman kustannusosan rakennetta voidaan kuitenkin hyödyntää myös etukäteen tehtävissä hinnoittelu- ja kannattavuustavoitelaskelmien laadinnassa.

Palvelukeskuksen toiminnan tuotoista ja kuluista tulee tehdä vuosibudjetti, jonka toteutumista seurataan kuukausittain.

Palvelukeskuksen hinnoittelu perustuu palvelukeskuksen toiminnasta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin eli palvelun omakustannusarvoon. Palvelujen omakustannusarvon sekä sen perusteella asetetun omakustannushinnan määrittelyssä sovelletaan seuraavana esitetyn kustannusvastaavuuslaskelman mukaista kustannusrakennetta.

TUOTOT

Maksullisen toiminnan tuotot

- maksullisen toiminnan myyntituotot
- maksullisen toiminnan muut tuotot

= **Tuotot yhteensä**

KUSTANNUKSET

Maksullisen toiminnan erilliskustannukset

- aineet, tarvikkeet ja tavarat
- henkilöstökustannukset
- vuokrat
- palvelujen ostot
- muut erilliskustannukset

= **Erilliskustannukset yhteensä**

KÄYTTÖJÄÄMÄ

Maksullisen toiminnan osuus yhteiskustannuksista

- tukitoimintojen kustannukset
 - poistot
 - korot
 - muut yhteiskustannukset
- = osuus yhteiskustannuksista yhteensä**
= kokonaiskustannukset yhteensä

YLIJÄÄMÄ (+) / ALIJÄÄMÄ (-)

Lähtökohtana on siis, että palvelukeskuksen palvelujen omakustannushintoihin arvioidaan kaikki kyseisten palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset.

Palvelukeskuksen toiminnan erilliskustannuksiin sisällytetään ne kustannukset, jotka ovat yksinomaan palvelukeskuksen toiminnan aiheuttamia. Palvelukeskuksen toiminnan osuuteen yhteiskustannuksista luetaan sellaiset yhteiskustannukset, joilla on aiheuttamisyhteys palvelukeskuksen toimintaan. Palvelukeskuksen omat hallinto- ja tukitoiminnot luetaan erilliskustannuksiin. Yhteiskustannuksiin sisällytettäviä tukitoimintojen kustannuksia voivat olla esimerkiksi osuudet viraston yhteisistä tietohallintokustannuksista tai viestinnän kustannuksista silloin, kun palvelukeskuksella ei ole omaa viestintä- tai tietohallintoorganisaatiota.

Palveluhintojen tulee kattaa palvelujen tuottamisen aiheuttamien kustannusten lisäksi myös niiden kehittämistä aiheutuvat kustannukset, jotka voivat olla palvelukeskuksen erilliskustannuksia tai osuuksia yhteiskustannuksista riippuen kehittämistoimenpiteiden organisoinnista.

Poistoihin sisällytetään palvelukeskuksen toimintaan käytettävästä käyttöomaisuudesta lasketut poisto-osuudet. Korot arvioidaan vaihto- ja käyttöomaisuuden keskimäärin sitomalle pääomalle.

5.8 Palvelumaksujen veloitusmenettelyt

Tilaaajan ja tuottajan eriyttämisen eräs keskeinen tavoite on lisätä palvelujen käyttäjän kustannustietoisuutta. Näin ollen toivottavaa on luoda mahdollisimman aito asiakassuhde jo alusta lähtien. Tätä suhdetta kuvastaa olennaisesti myös palvelumaksujen veloittamismenettely.

Palvelukeskus veloittaa tilaajalta tai asiakkaalta palvelumaksut kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Erityisesti alkuvaiheessa, ennen kuin palvelukeskus on eriytetty itsenäiseksi virastoksi, tulee välttää liian monimutkaisia ja runsaasti työtä vaativia menettelyjä. Välittömänä tavoitteena tulee kuitenkin olla, että palvelukeskukselle myönnettyt määrärahat ja sen palveluista perimät maksut kattavat niiden tuottamisesta ja kehittämisestä aiheutuneet kustannukset.

Käytännössä veloitus voi tapahtua seuraavia menettelyjä noudattaen:

- Jos palvelukeskus on Puolustushallinnon palvelukeskus, niin veloitus tapahtuu todellisena laskuttamisena tilaajalta.
- Jos palvelukeskus on puolustusvoimien sisäinen, niin veloitus tapahtuu joko sisäisenä määrärahan siirtona tai viraston sisäisen laskennan keinoin.

Vuosittain tehtävä ja asiakkaittain ositettu kustannusvastaavuuslaskelma todentaa arvioitujen ja toteutuneiden kustannusten erotuksen.

Palvelusopimus solmitaan pääsääntöisesti palvelukeskuksen ja tilaajan välillä. Palvelumaksut budjetoidaan kuitenkin aina sille organisaatiolle, joka palvelut maksaa. Lähtökohtana tulee pääsääntöisesti olla, että maksaja on myös tilaaja.

5.9 Nettobudjetointi

Palvelukeskuksen asema virastona, jolla on oma nettobudjetoitu toimintamomentti tarkoittaa sitä, että ao. momentille kirjataan kaikki palvelukeskuksen toiminnasta aiheutuvat menot ja toiminnasta saadut tulot ja että palvelukeskus vastaa nettomäärärahansa riittävydestä tai nettotuloarvionsa kertymisestä.

Se budjetoidaanko palvelukeskukselle nettomäärärahaa vai nettotuloarviota riippuu siitä, arvioidaanko sen saamat talousarviotulot suuremmaksi vai pienemmäksi kuin sen talousarviomenot. Kun palvelukeskuksen tulojen kertyminen perustuu palvelujen omakustannusarvoisiin hintoihin, johtaa se talousarvion ylijäämään sellaisina vuosina, jolloin palvelukeskuksen korvausinvestointien määrä on pienempi kuin korkojen ja poistojen yhteismäärä. Nettobudjetoinnissa käytetään tällöin tulomomenttia.

Vastaavasti silloin, kun investointien arvioidaan ylittävän poistojen ja korkojen osuudet, jää talousarvio alijäämäiseksi ja palvelukeskuksella on oltava käytössään määrärahaa investointien rahoittamiseksi.

Jos palvelukeskuksen nettobudjetoinnissa on käytetty menomomenttia, on palvelukeskuksella mahdollisuus siirtää mahdollinen ylijäämä käytettäväksi seuraavana varainhoitovuonna, edellyttäen että ylijäämä ei ole suurempi kuin alkuperäinen määräraha. Sen sijaan, jos palvelukeskukselle on arvioitu ”nollatulos” tai tuloarvio, ei ylijäämää ole mahdollista siirtää lainkaan nykyisten budjettisäännösten mukaan.

6 SIIRTYMÄKAUDEN JÄRJESTELYT

6.1 Organisointi

Puolustusministeriön hallinnonalalle perustettavien palvelukeskusten aseman itsenäistämässä on syytä edetä asteittain. Tätä suosittaa myös valtiovarainministeriön ohjausryhmä mietinnöissään.

Ennen erillisen, virastomuotoisen palvelukeskuksen perustamista, palvelukeskustoiminta voidaan käynnistää osana asiakasviraston eli puolustusvoimien toimintaa. Tämä on tilanne tällä hetkellä sekä Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen että Palkkahallinnon palvelukeskuksen osalta, jotka toimivat organisatorisesti osana puolustusvoimat -virastoa.

Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus sekä Palkkahallinnon palvelukeskus aloittavat toimintansa ensi vuoden alussa puolustusvoimien palvelukeskuksina. Palvelukeskustyöryhmä katsoo, että niiden osalta ainakin tuleva vuosi on ylimenokausi ja itsenäiset virastot niistä muodostettaisiin viimeistään vuoden 2008 alussa. Viime mainittua puoltaa myös yhtenäinen aikataulu puolustusvoimien JOHA- uudistuksen kanssa. Mikäli koko valtionhallinnon talous- ja palkkahallinnon uudistustyö edellyttää, voitaneen tavoiteaikataulua palkkahallinnon palvelukeskuksen osalta aikaistaa vuoden 2007 alkuun.

Taloushallinnon palvelukeskuksen selvitystyössä tuli jo alkuvaiheessa ilmi, että taloushallinnon ja palkkahallinnon prosessien keskittäminen koko puolustushallinnon osalta samaan palvelukeskukseen tuottaa prosessien, henkilöstön ja hallinnon järjestämisen kannalta parhaat synergia- ja tuottavuushyödyt. Työryhmän näkemyksen mukaan taloushallinnon palvelutoiminnan osalta ei tarvita ylimenokauden erillisjärjestelyjä, vaan edellä mainittuun viitaten se liitetään heti toiminnan käynnistyessä osaksi itsenäisenä palvelukeskusvirastona aloittavaa Palkkahallinnon Palvelukeskusta. Näin muodostuu yksi yhtenäinen palvelukeskusvirasto, Palkka- ja taloushallinnon palvelukeskus, joko vuoden 2007 tai vuoden 2008 alussa.

6.2 Talouden järjestelyt

Kun palvelun tuottaja on osa puolustusvoimia, sen toiminta rahoitetaan puolustusvoimien toimintamäärärahoilla, jotka kattavat palvelutoiminnasta aiheutuvat menot. Puolustusvoimien sisällä palvelumaksujen veloituksessa ei voida käyttää todellista laskutusta, vaan se hoidetaan tarkoituksenmukaisella tavalla tarpeetonta lisätyötä välttäen puolustusvoimien sisäisillä määrärahasiirroilla tai muulla tavoin puolustusvoimien sisäisen laskennan keinoin. Puolustusvoimien sisäisen laskennan tulee mahdollistaa palvelutoiminnan kustannusten läpinäkyvyys.

Siinä vaiheessa, kun palvelukeskuksesta muodostetaan hallintoasetuksella itsenäinen virasto, palvelutuotannon osalta siirrytään nettobudjetointiin, aiheuttamisperiaatteen mukaiseen asiakaskohtaiseen hinnoitteluun, todelliseen laskutukseen ja aitoon rahaliikenteeseen.