Hallintopoliittinen osasto
Neuvotteleva virkamies Olli Suonio

PUOLUSTUSVOIMIEN KUMPPANUUSTOIMINTA

1 KUMPPANOITUMISEN TAUSTAA JA LÄHTÖKOHTIA

Puolustusvoimat pyrkii keskittymään ydintoimintaansa, sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tukitoimintojen osalta on kehitetty ja laajennettu verkottumiseen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia. Tavoitteena on kytkeä muu yhteiskunta toimijoineen ja resursseineen mukaan sotilaallisen maanpuolustukseen jo rauhan aikana ja siten parantaa puolustusvoimien valmiutta toimia poikkeusoloissa. Laajapohjaisen verkottumisen ja yhteistyön kautta puolustushallinto hyödyntää yhteiskunnan eri toimijoiden erikoistumiseen perustuvaa osaamista ja tehokkuutta. Käytännön yhteistyö, verkottuminen ja selvä vastuujako normaalioloissa luo edellytykset toimivalle yhteistyölle myös poikkeusoloissa.

Keskeistä on tunnistaa toiminnot, jotka voidaan turvallisuus- ja valmiudelliset vaatimukset huomioon ottaen hankkia kustannustehokkaasti puolustusvoimien ulkopuolelta. Toimintojen kehittämiseksi tarkastelussa on aina vaihtoehtoisia toimintamalleja: puolustusvoimien oma palvelutuotanto ja sen edelleen kehittäminen sekä yhteistyö yksityisen sektorin palveluntuottajien kanssa.

Strateginen kumppanuus on puolustusvoimien ja yksityisen sektorin yhteistyön syvällisimpiä muotoja. Sillä tarkoitetaan puolustusvoimien ja yksityisen sektorin palvelun tuottajan välistä pitkäaikaista palvelujen tai työsuoritteiden tuottamista koskevaa suhdetta, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen, avoimeen informaation vaihtoon sekä jatkuvuuteen. Strategiselle kumppanuudelle ominaista ovat yhteiset kehittämistavoitteet ja osapuolten varautuminen ja toimintatapojen kehittäminen rauhan aikana valmiuden kohottamisen eri vaiheita, sodan aikaa ja sodan ajan toimintaa varten.

Puolustusvoimien kumppanuuksia on alettu rakentaa tapauskohtaisesti yksittäisten toimintojen tai toimialojen kehittämisenä. Puolustusvoimissa toimintaa on siirretty ulkopuolisen toimijan hoidettavaksi eri tavoin. Vain osaa tästä yhteistyöstä voidaan kutsua kumppanuudeksi, usein kyseessä on palvelujen ostaminen markkinoilta.

2 KESKEISIÄ KUMPPANUUKSIA

Millog Oy/Maa- ja merivoimien materiaalin kunnossapito

Maavoimien materiaalin kunnossapidon strateginen kumppanuus Millog Oy:n kanssa käynnistyi vuonna 1.1.2009. Vuoden 2015 alussa kumppanuutta laajennettiin kattamaan kaikki maavoimien materiaalin kunnossapito sekä merivoimien kunnossapitovastuulla olevan materiaalin kunnossapito. Puolustusvoimat vastaa kaluston käyttöhuollosta.

Millog Oy on puolustusvoimien strateginen kumppani. Yhtiö on sitoutunut tuottamaan kunnossapidon palvelut normaaliolojen lisäksi myös poikkeusoloissa. Materiaalin kunnossapidon sopimus on vuosille 2015-2020. Arvoltaan sopimuksen indeksisidonnainen perushinta sopimuskaudelle on yhteensä 581 M€.

Patria Aviation Oy: Ilmavoimien kaluston huoltotoiminta

Patrian ja Ilmavoimien yhteistoiminnalla on ollut strategisen kumppanuuden tunnusmerkit vuosikymmenien ajan. Strateginen kumppanuussopimus osapuolien välillä sovittiin kuitenkin vasta maaliskuussa 2015. Sopimuksella puolustusvoimat hankkii ilmavoimien kunnossapitoa sekä suorituskyvyn suunnittelun, rakentamisen ylläpidon ja purkamisen tehtäviä. Sopimus on

muodoltaan puitesopimus, jonka työkuormasuunnitelmassa täsmennetään vuosittaiset palveluostot. Vuodelle 2015 työkuormasuunnitelman kokonaisarvo on n. 65 milj. euroa, josta kunnossapidon osuus on n. 39 milj. euroa.

Patria Aviation Oy/Ilmavoimien peruslentokoulutus
Ilmavoimat ostaa tarvitsemansa peruslentokoulutuksen Patria Aviation Oy:ltä. Nykyinen sopimuskausi (8 v) päättyy 31.12.2018. Peruslentokoulutusta koskevan sopimuksen hinta on määritetty kiinteäksi kokonaishinnaksi (n. 42,5 M€) koko sopimuskaudelta. Vuosina 2012 - 2014 vuosittainen veloitus on ollut 4,6 milj. euroa.

Insta Group Oy/Ilmavoimien lentokonejärjestelmien sekä tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmien huolto ja ylläpito
Insta Group Oy:n ja Ilmavoimien yhteistoiminnalla on ollut strategisen kumppanuuden tunnusmerkit jo 1970-luvulta alkaen, jolloin yhteistoiminta on alkanut lentokonejärjestelmien huollossa ja ylläpidossa. Tämän jälkeen yhteistoiminta on laajentunut tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmien sekä niihin liittyvien koulutusjärjestelmien ylläpitoon, kehittämiseen ja integrointiin. Myös tietoturva ja kyberturvallisuus ovat olleet jo vuosia osana kumppanuutta. Tämä pitkäjänteinen yhteistoiminta on luonut Installe vahvan teknologia- ja toimialaosaamisen, joilla varmistetaan puolustusvoimien kriittisten järjestelmien kotimainen huoltovarmuus myös poikkeusoloissa. Sopimusneuvottelut strategisesta kumppanuudesta on tarkoitus saada loppuun vuoden 2015 loppuun mennessä. Sopimus on voimassa toistaiseksi ja siinä on kahden vuoden irtisanomisaika.

Nammo konserni/Ampumatarvikealan huoltovarmuus- ja kumppanuussopimus
Sopimuksella edistetään huoltovarmuutta ja yhteistyötä ampumatarvikealalla ja tykistöruudin valmistuksessa kotimaassa pohjoismaisen kumppanuuden pohjalta. Osana kumppanuutta on tarkasteltu myös räjähteiden hävittämistoiminnan tehostamista sekä teollisen hävittämisen kumppanuusmahdollisuuksia. Sopimus on voimassa kumppanin Suomen toimintojen ajan ja sitä on mahdollista muuttaa vuosittain mikäli tarpeen.

Leijona Catering Oy/Puolustusvoimien ruokahuolto
Puolustusvoimien ruokahuollon palvelutuotannosta vastannut Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus (PURU) yhtiöitettiin valtion kokonaan omistamaksi Leijona Catering osakeyhtiöksi 1.1.2012. Leijona Catering tuottaa puolustusvoimille ruokapalvelut strategisen kumppanuussopimuksen perusteella. Yhtiöittämisessä PURU:n henkilöstö siirtyi kumppanin palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Henkilöstöllä ollut suoja-aika (4 v) päättyy kuluvan vuoden lopussa. Suoja-aikana henkilöstöön kohdistuvia uudelleenjärjestelyjä (mm. irtisanominen) on rajoitettu. Suoja-aikaa seuraa kahden vuoden siirtymäaika, jonka jälkeen yhtiön tulisi olla kilpailukykyinen toimija markkinoilla.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että puolustusvoimien ruokahuolto avataan kilpailulle vuonna 2017 (julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä sovittiin, että avataan vuonna 2018 nykyisen sopimuskauden jälkeen). Toimintaympäristössä tapahtuneen muutoksen sekä puolustusvoimien ruokahuollolta edellytetyn valmiuden ja poikkeusolojen järjestelyjen johdosta puolustusministeriö ei puolla ruokahuollon avaamista kilpailulle. Leijona Catering Oy on osoittautunut kustannustehokkaaksi sekä kilpailukykyiseksi palvelujen tuottajaksi ja toimintamalli on tuottanut todennetusti myös säästöjä. Leijona Catering Oy on listattu valtion strategisen intressin yhtiöksi, joten puolustusvoimien ruokahuollon kilpailuttaminen on tältäkin kannalta ristiriitaista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Sairaanhoitopiirit, kunnat, ym. /Terveydenhuolto
Puolustusvoimat ostaa puolustusvoimien terveydenhuoltovastuulle kuuluvien henkilöiden terveydenhuollon ja lääkehuollon palveluja sairaanhoitopiireittä, kunnilta sekä yksityisiltä palvelun tuottajilta. Varuskunnissa on puolustusvoimien omia terveydenhuollon toimipaikkoja, lähinnä poliklinikoita.

Puolustusvoimien ostamat terveydenhuollon palvelut vuonna 2014 olivat 9,9 milj. euroa:

- asevelvollisten terveydenhuolto 6,0 milj. euroa: erikoissairaanhoito (shp:t), perusterveydenhuollon lääkäripalvelut (Mediverkko, Attendo jne)
- asevelvollisten hammaslääkäripalvelut 0,5 milj. euroa
- asevelvollisten kutsuntatarkastukset 1,5 milj.euroa (kaupungit ja kunnat)
- työterveyshuolto 1,5 milj. euroa (Suomen Terveystalo, Attendo yms.)

Puolustusvoimien ostama lääkehuolto (lääkkeet & jakelu) 2,0 milj. euroa vuonna 2014 (sairaanhoitopiirien sairaala-apteekit).

Terveydenhuollon kumppanuus on tuonut merkittäviä säästöjä. Tämän on todennut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastuksessaan.

3 PUOLUSTUSVOIMIEN KUMPPANUUDET – YLEISIÄ KOKEMUKSIA JA HAASTEITA

Toiminnan läpinäkyvyys ja kustannustietoisuus on parantunut.
Kumppanuuden myötä siirrytään toimintamalliin, jossa tilaajan/asiakkaan ja tuottajan roolit erotetaan selkeästi toisistaan. Roolien eriytymistä korostaa vielä palvelujen aito maksullisuus. Nämä yhdessä ovat tuoneet toimintaan läpinäkyvyyttä ja lisänneet kustannustietoisuutta puolustusvoimissa. Palvelutarve ja sen vaikutus kustannuksiin on selkiytynyt, tiedetään paremmin mitä palvelua tarvitaan, mistä maksetaan ja mitä maksetaan.

Toiminnan kiinteistä kustannuksista tulee muuttuvia.
Puolustusvoimien omassa palvelutuotannossa kustannukset ovat pääosin kiinteitä ja riip-puvat vain osin palvelutuotannon volyymista. Kumppanuudessa palvelujen kokonaiskustannukseen voidaan vaikuttaa säätelemällä hankittavan palvelun volyymia ja sisältöä. Kumppanuus mahdollistaa joustavuuden lisääntymisen toiminnassa, mutta sen edellytyksenä on aktiivinen asiakassuhteen hallinta ja kustannusten seuranta. Joustavuutta lisäävät järjestelyt on sisällytettävä kumppanuussopimuksiin.

Uusia riskejä ja riskien hallinta monimutkaistuu.
Kun osa puolustusvoimien tuotannosta tai palvelutoiminnasta siirretään kumppanille, sen prosessit ja riskiprofiili muuttuvat. Osa puolustusvoimien riskeistä saattaa kokonaan poistua tai niiden kriittisyys saattaa pienentyä. Toisaalta kokonaisten toimintaprosessien tai toimintojen siirtäminen kumppanille saattaa synnyttää aivan uusia riskejä. Tällaisia uusia hallittavia riskitekijöitä ovat esimerkiksi puolustusvoimien huomattava riippuvuus yhdestä tai muutamasta kumppanista. Kumppanuuden onnistunut toimeenpano edellyttää ajantasaisia ja ennakoivia riskienhallinnan menettelyjä. Puolustusvoimien kumppanuuksissa riskit on pyritty tunnistamaan ja mittaamaan, koska vain tiedossa olevia riskejä voidaan hallita ja johtaa.

Kumppanuus muotoutuu ajan kanssa.
Kumppanuuden perustana on puolustusvoimien ja kumppanin tekemä kumppanuussopimus. Sopimus on kuitenkin vasta alku yhteistyölle. Käytännön yhteistyön rakentaminen ja muotoutuminen edellyttää työtä ja joustavuutta molemmilta sopimusosapuolilta. Toimintatavat hioutuvat ja saavat lopullisen muotonsa vasta arkipäivän toiminnassa.

Henkilöstön aseman turvaaminen.
Puolustusvoimista kumppanin palvelukseen siirtyvän henkilöstön aseman turvaamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Henkilöstö on siirtynyt kumppanin palvelukseen vanhoina työntekijöinä ja lisäksi henkilöstölle on annettu riittävä suoja-aika, jonka aikana henkilöstöön kohdistuvia uudelleenjärjestelyjä (mm. irtisanominen) on rajoitettu.

Osaava asiakas on välttämättömyys.
Toiminnan kumppanoittamiseen liittyy osaamisen kannalta monia haasteita. Roolin muutos palvelun tuottajasta aktiiviseen ja osaavaan asiakkaaseen on merkittävä ja puolustusvoimien osaamistarpeessa tapahtuu olennainen muutos. Palvelutuotannon yksityiskohtien syvällinen hallinta sekä siihen liittyvä osaaminen ja palvelutuotannon johtaminen eivät enää ole olennaisia, sillä niistä vastaa kumppani. Puolustusvoimien osalta osaamisen painopiste siirtyy asiakasosaamiseen: miten hallita uutta kumppanuussuhdetta siten, että yhteistyö on kitkatonta ja saadaan sitä laadukasta palvelua, jota palvelun tuottaja on sopimuksessa luvannut toimittaa. Kumppanuuksista kertyneiden kokemuksien myös osaava, aktiivinen asiakkuus puolustusvoimissa on kehittynyt merkittävästi.

Asiakkaan tiedettävä mitä haluaa.
Toimiva kumppanuus edellyttää, että puolustusvoimat asiakkaana tietää mitä se kumppanuudelta haluaa. Puolustusvoimien on kyettävä määrittelemään palvelutarpeensa riittävän yksityiskohtaisesti ja riittävän pitkällä aikajänteellä. Lähtökohtana on yleensä olemassa oleva palvelutarjonta. Kumppanuus tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden tarkastella puolustusvoimien palvelutarvetta uusista lähtökohdista avoimin silmin. Kumppani tarjoaa palveluvalikoimaan ja toimintamalliin uusia mahdollisuuksia hyödynnettäväksi. Kumppanuuteen siirryttäessä puolustusvoimien palvelutarve onkin yleensä muuntunut jonkin verran. Tämä vaikeuttaa vanhan toimintamallin ja kumppanuuden keskinäistä vertailtavuutta. Lisäksi puolustusvoimat on ollut voimakkaan muutoksen alla ja sen takia pitkän ajan palvelutarpeen arvioiminen on haastavaa.

Säästön laskeminen vaikeaa.
Puolustusvoimien toiminnan kumppanoittamisen eräänä keskeisenä tavoitteena on kustannusten hallinta. Kumppanuudella saatavan mahdollisen taloudellisen hyödyn suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida sekä kumppanuuspäätöstä tehtäessä että myös jälkikäteen. Arviointia vaikeuttavat mm. seuraavat tekijät:

- Nykytilan kustannusrakenteen, toiminnan ja palvelutuotannon yksityiskohtien selvittäminen on haasteellista,
- Toimintaa kumppanoitettaessa arvioidaan tarvittavaa palvelukokonaisuutta jossain määrin uudelleen,
- Puolustusvoimien toiminnassa tapahtuneet muutokset (mm. varusmiesten määrä, kertausharjoitusten määrä, maastovuorokausien määrä, lentovuorokaudet, alusvuorokaudet tms.) vaikuttavat puolustusvoimien palvelutarpeeseen, mikä heijastuu suoraan tai välillisesti kumppanin palvelutuotantoon ja kumppanuuden kustannuksiin.

Kokonaisuutena arvioiden puolustusvoimien kumppanuudet ovat olleet taloudellisesti ja toiminnallisesti perusteltuja. Niiden avulla on pystytty vaikuttamaan kustannusten kehittymiseen. Suoranaisten kustannussäästöjen suuruuden osoittaminen on kuitenkin vaikeaa ja osin toisarvoistakin, koska usein päämääränä on aikaisempaa parempi hinta-laatu –suhde. Tämä sisältää ajatuksen ”parempaa tai enemmän suhteellisesti pienemmällä taloudellisella panoksella”.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Hallintopoliittinen osasto
Neuvotteleva virkamies Olli Suonio

4 KUMPPANUUKSIEN HALLINNAN KEHITTÄMINEN

Kumppanuuksien myötä toimintaa siirtyy perinteisen hallinnonalakonsernin ulkopuolelle. Puolustusministeriön suorittaman tuloksellisen ja vaikuttavan ohjauksen edellytyksenä on, että ohjauksen piirissä ovat hallinnonalan virastojen lisäksi kumppanit eli kaikki ne toiminnot ja resurssit, joita puolustushallintokonserni tarvitsee toimintansa menestykselliseen jatkamiseen ja kehittämiseen. Ohjauksen piiriin tulee siten sisällyttää myös koko se yksityisen sektorin toimijoiden kumppanuusverkosto, joka tuottaa puolustushallintokonsernin tarvitsemia palveluita.

Ohjauksen tavoitteena on kokonaisuuden hallinta, jolla varmistetaan puolustushallinnon vaikuttavuuden kehittyminen konsernikokonaisuuden kannalta toivotulla tavalla sekä vältetään konsernin kannalta epätarkoituksenmukainen osaoptimointi. Kumppanuuksien konsernitasoisesta ohjauksesta vastaa puolustusministeriö.

Sopimusperustainen toiminta aiheuttaa haasteita perinteisille ohjausmalleille. Kumppania ei voi ohjata normiohjauksella, talousohjauksella tai tulosohjauksella. Kaikki ei ole enää ”omaa” ja omassa määräysvallassa. Tilalle tulee sopimusohjaus.

Puolustusministeriö on käynnistänyt yhdessä pääesikunnan ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa hankkeen kumppanuuksien hallinnan kehittämiseksi. Työhön liittyen kartoitetaan ja luokitellaan puolustusvoimien (sekä Rakennuslaitoksen) ja yritysten väliset eri yhteistyömuodot (strateginen kumppanuus, kumppanuus, palvelujen ostot) ja pyritään löytämään kullekin yhteistyömuodolle sopiva ohjausmalli organisaation eri tasoilla. Konserniohjauksen näkökulmasta painopisteenä on strateginen kumppanuus. Tavoitteena on kumppanuuksien hallinnan kehittämiseen liittyvät ohjaus- ja seurantamenettelyt voitaisiin ottaa käyttöön mahdollisimman pian hallinnonalan virastoissa.