PUOLUSTUSVOIMIEN KUMPPANUUSTOIMINTA

1 KUMPPANUUKSIEN 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 vaihtoehtoisia toimintamalleja: puolustusvoimien oma palvelutuotanto ja sen edelleen kehittäminen sekä yhteistyö yksityisen sektorin palveluntuottajien kanssa.

Strategisella kumppanuudella 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.

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 sitoutunut tuottamaan kunnossapidon palvelut normaaliolojen lisäksi myös poikkeusoloissa. Vuonna 2015 ostovolyymi Millog Oy:ltä oli 157 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. Strategista kumppanuussopimusta laajennettiin joulukuussa 2016 siten, että ilmavoimien peruslentokoulutus sisällytettiin kumppanuussopimuksen soveltamisalaan. Sopimus on muodoltaan puitesopimus, jonka työkuormasuunnitelmassa täsmennetään vuosittaiset palveluostot.

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

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

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. Varsinainen strateginen kumppanuussopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2015.

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
Leijona Catering tuottaa puolustusvoimille ruokapalvelut strategisen kumppanuussopimuksen perusteella. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on 22.11.2016 linjannut, että puolustusvoimien ruokahuoltoa ei kilpailuteta. Ratkaisu turvaa ruokahuollon toiminnan normaali- ja poikkeusoloissa. Vuonna 2015 kokonaisostot Leijona Cateringilta olivat noin 63 miljoonaa euroa.

Suomen Turvallisuusverkot Oy/Viranomaisten yhteisen turvallisuusverkon palvelut
Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain mukaan puolustusvoimilla on käyttövelvoite tilata ja käyttää STUVE Oy:n tuottamia turvallisuusverkon palveluita. Vuonna 2015 STUVE Oy tuotti puolustusvoimille turvallisuusverkkopalveluita yhteensä 29,22 milj. euron arvosta.

3 PUOLUSTUSVOIMIEN KUMPPANUUDET – YLEISIÄ KOKEMUKSIA JA HAASTEITA

Toiminnan läpinäkyvyys ja kustannustietoisuus on parantunut.
Tilaajan ja tuottajan roolien eriytyminen ja palvelujen aito maksullisuus luovat toimintaan läpinäkyvyyttä ja parantavat kustannustietoisuutta. Palveluntarpeen määrittely ja sen vaikutus kustannuksiin on selkeytynyt.

Toiminnan kiinteistä kustannuksista tulee muuttuvia.
Puolustusvoimien omassa palvelutuotannossa kustannukset ovat pääosin kiinteitä ja riippuvat 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.
Puolustusvoimille kuuluneen tuotannon tai palvelutoiminnan siirtäminen kumppanille muuttaa riskiprofiilia. Uusia hallittavia riskejä ovat esimerkiksi riippuvuus yhdestä tai harvasta 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.

Henkilöstön aseman turvaaminen.
Puolustusvoimista kumppanin palvelukseen siirtyvän henkilöstön aseman turvaamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Henkilöstö on siirtynyt kumppanin palvelukseen vanhoina työn-

tekijöinä ja lisäksi henkilöstölle on annettu riittävä suoja-aika, jonka aikana henkilöstöön kohdistuvia uudelleenjärjestelyjä (mm. irtisanominen) on rajoitettu.

Osaava asiakas on välttämättömyys.
Roolin muutos palvelun tuottajasta aktiiviseen ja osaavaan asiakkaaseen on merkittävä. Palvelutuotannon yksityiskohtien syvällinen hallinta sekä siihen liittyvä osaaminen ja palvelutuotannon johtaminen siirtyvät kumppanin vastattavaksi. Puolustusvoimien asiakasosaaminen korostuu: miten hallita uutta kumppanuussuhdetta siten, että yhteistyö on kitkatonta ja saadaan sitä laadukasta palvelua, jota palvelun tuottaja on sopimuksessa luvannut toimittaa. Osaava, aktiivinen asiakkuus puolustusvoimissa on kehittynyt merkittävästi. Puolustusvoimien on kyettävä määrittelemään palvelutarpeensa riittävän yksityiskohtaisesti ja riittävän pitkällä aikajänteellä. Puolustusvoimissa tapahtuneet rakenteelliset muutokset luovat osaltaan haasteita pitkän aikavälin suunnittelulle.

Säästöt selviä, vaikka 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 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”.

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.

Puolustusministeriö on jatkanut yhdessä pääesikunnan kanssa kumppanuuksien hallinnan kehittämistä vuonna 2015 tehdyn linjauksen mukaisesti. Tavoitteena on, että puolustusministeriössä ja puolustusvoimissa eri tasoilla on tarvittava tietämys eri kumppanuuksista ja niiden kustannuksista.

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

Kumppanuuksien tehokas ohjaus, johtaminen ja hallinnointi edellyttävät erilaisten kumppanuuksien tunnistamista ja kategorisointia. Tärkeintä on tunnistaa strategiset kumppanuudet, joissa puolustusvoimien ja yrityksen yhteistyö on syvällisintä ja jatkuu myös poikkeusoloissa.

Puolustusministeriö on yhdessä puolustusvoimien kanssa valmistellut vuoden 2016 aikana kriteerit erilaisten kumppanuuksien tunnistamiseksi. Arvioinnissa kumppanuuden taso tunnistetaan ja varmistetaan arviointi- ja luokittelukriteereillä, joita käyttäen arvioidaan:

- millaista poikkeusoloihin varautumista toiminta edellyttää,
- kumppanuuden suhdetta ja vaikutusta ydintoimintaan,
- kumppanuuden toiminnallista integraatiota puolustusvoimien kanssa sekä
- palvelutuotannon volyymia ja arvoa normaali- ja poikkeusoloissa.

Puolustusvoimien kumppanuuksien arvioinnilla ja luokittelulla varmistetaan kumppanuuksien oikea taso ja luodaan perusteet niiden ohjaukselle ja hallinnoinnille. Samalla kyetään määrittämään ja asettamaan toiminnan edellyttämät vaatimukset kumppaneille.

Jatkovalmistelun kohteena on erityisesti strategisten kumppanuuksien raportointi- ja ohjausmallien kehittäminen. Tarkoituksena on terävöittää kumppanuuksien strategisen tason tavoitteiden ja päämäärien kehittämistä. 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.

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

Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Puolustushallinnon kumppanuudet

Puolustusvaliokunta 16.12.2016

Kumppanuuksien taustaa ja lähtökohtia

- Puolustusvoimat keskittyy ydintoimintaansa sotilaalliseen maanpuolustukseen
- Tukitoimintojen osalta on kehitetty ja laajennettu verkottumiseen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia.
- Puolustusministeriö alkoi kehittää kumppanuuksia kokonaisuutena 2000-luvun taitteessa ja laati puolustushallinnon kumppanuusohjelman.
- Tavoitteena integroida puolustusvoimat aiempaa tiiviimmin suomalaiseen yhteiskuntaan
  - normaali- ja poikkeusoloissa
  - kokonaistaloudellisuus
  - kustannustehokkuus

Yksityinen sektori on osa koko yhteiskunnan varautumista sekä puolustuskyvyn ylläpitämistä.

Toiminnan kehittämisen vaihtoehdot

- Tarkastellaan aina avoimesti eri vaihtoehtoja
  - oman toiminnan kehittäminen
  - yhteistyö yksityisen sektorin palveluntuottajan kanssa
- Keskeistä kustannustehokas, puolustusvoimien poikkeusolojen vaatimukset täyttävä toimintamalli
- Strateginen kumppanuus on yhteistyön syvällisin muoto
  - sopimukseen perustuva luja, kestävä ja pitkäaikainen yhteistyö myös poikkeusoloissa
  - yhteiset kehittämistavoitteet, toimintatapojen kehittäminen valmiuden eri vaiheissa jo normaalioloissa
- Usein kyseessä myös palvelun ostamista markkinoilta

Keskeisiä kumppanuuksia

- Maa- ja merivoimien kaluston kunnossapito / Millog Oy
- Ilmavoimien lentokaluston huoltotoiminta ja peruslentokoulutus / Patria Aviation Oy
- Ilmavoimien lentokonejärjestelmien sekä tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmien huolto ja ylläpito / Insta Group Oy
- Ampumatarvikealan huoltovarmuus- ja kumppanuussopimus / Nammo konserni

Puolustusvoimien ruokahuolto / Leijona Catering Oy

- Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus (PURU) yhtiöitettiin valtion kokonaan omistamaksi Leijona Catering Oy:ksi 1.1.2012.
- Hallitusohjelmaan kirjattu ruokahuollon avaaminen kilpailutukselle vuonna 2017 (myöhemmin neuvotteluissa sovittu, että avataan vuonna 2018)
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 22.11.2016, että puolustusvoimien ruokahuoltoa ei kilpailuteta.
    - Toimintaympäristön muutos
    - Poikkeusolojen vaatimukset ruokahuollolle
    - Osallistuminen puolustusvoimien poikkeusolojen suunnitteluun

Kokemuksia kumppanuuksista

- Kokonaisuutena arvioiden puolustusvoimien kumppanuudet ovat olleet taloudellisesti ja toiminnallisesti perusteltuja.

- Kumppanuuksien 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”.

Kumppanuus on positiivinen mahdollisuus

Kumppanuuksien hallinnan kehittäminen

- Puolustusministeriö yhteistyössä Pääesikunnan ja Puolustushallinnon Rakennuslaitoksen kanssa
- Tavoitteena hallinnonalan yhteisen tilannekuvan kehittäminen kumppanuuksien osalta
- Kriteerit kumppanuuksien tunnistamiseksi:
  - millaista poikkeusoloihin varautumista toiminta edellyttää,
  - kumppanuuden suhdetta ja vaikutusta ydintoimintaan,
  - kumppanuuden toiminnallista integraatiota puolustusvoimien kanssa sekä
  - palvelutuotannon volyymia ja arvoa normaali- ja poikkeusoloissa.
- Varmistetaan kumppanuuksien oikea taso ja luodaan perusteet niiden ohjaukselle ja hallinnoinnille.
- Jatkovalmistelun kohteena on erityisesti strategisten kumppanuuksien raportointi- ja ohjausmallien kehittäminen.