

Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 218/2011



**Ruokahuollon ja terveydenhuollon
rakennemuutokset
Puolustusvoimissa**

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-165-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-166-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 60/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen, Puolustusvoimien ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutoksia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle ja Pääesikunnalle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014, mutta ruokahuollon mahdollisen yhtiöittämisen henkilöstövaikutusten osalta vuonna 2017.

Helsingissä, 21. päivänä tammikuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Ylitarkastaja Sanna Ollila

Tarkastuksen tekijät:

ylitarkastaja Sanna Ollila

johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo (tilastoanalyysit)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

tuloksellisuustarkastusjohtaja Jukka Kulonpalo

tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

puolustusministeriö

Asiasanat:

Puolustusvoimien ruokahuolto, Puolustusvoimien terveydenhuolto,
valtion tuottavuusohjelma, yhtiöittäminen

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| Tiivistelmä | 7 |
| Resumé | 11 |
| 1 Johdanto | 15 |
| 2 Tarkastusasetelma | 17 |
| 2.1 Puolustusvoimien ruokahuolto | 17 |
| 2.1.1 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus | 17 |
| 2.1.2 Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilu | 19 |
| 2.2 Puolustusvoimien terveydenhuolto | 21 |
| 2.3 Käsitteet ja puolustushallinnon kumppanuusohjelman viitekehys | 23 |
| 2.4 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit | 26 |
| 2.5 Aineistot ja menetelmät | 27 |
| 3 Tarkastushavainnot | 28 |
| 3.1 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus | 28 |
| 3.1.1 Hankintatoiminta | 30 |
| 3.1.2 Raaka-ainekäyttö ja hävikki | 33 |
| 3.1.3 Henkilöstöressit | 36 |
| 3.1.4 Kiinteistökustannukset | 47 |
| 3.1.5 Suoritteiden kustannukset ja hinnoittelu | 49 |
| 3.1.6 Toimintatapojen yhtenäistyminen ja tehostuminen | 52 |
| 3.1.7 Säästöjen syntyminen ja uudet kustannukset | 57 |
| 3.1.8 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen tulos ja muonituskeskusten taloudellisten tulosten vertailu vuosina 2006–2008 | 64 |
| 3.1.9 Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilu | 74 |
| 3.1.10 Ruokahuollon tulevaisuus | 86 |
| 3.2 Puolustusvoimien terveydenhuollon ulkoistaminen – lääkintähuollon uusi toimintamalli | 113 |
| 3.2.1 Perusterveydenhuolto | 115 |
| 3.2.2 Erikoissairaanhoidon ja lääkintälogistiikka | 117 |
| 3.2.3 Keskussotilassairaala | 119 |
| 3.2.4 Sotilaslääketieteen keskus | 121 |
| 3.2.5 Lääkintähuollon uudistuksen toiminnalliset vaikutukset | 122 |
| 3.2.6 Lääkintähuollon uudistuksen taloudelliset vaikutukset | 125 |
| 3.2.7 Lääkintähuollon uudistuksen työllisyys- ja henkilöstövaikutukset | 133 |
| 3.3 Laskentatoimen tila Puolustusvoimissa | 135 |

| | | |
|----------|-------------------------------------|------------|
| 4 | Tarkastusviraston kannanotot | 138 |
| | Lähteet | 149 |
| | Liitteet | 153 |

Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko Puolustusvoimat saavuttanut ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tarkastuksen perusteella nämä tavoitteet on kokonaisuutena saavutettu hyvin. Tosin tavoitteiden asetannan ja seurannan kannalta tarpeellisten laskentajärjestelmien kehittäminen on viimeisten kymmenen vuoden aikana edennyt Puolustusvoimissa hitaasti. Tarkastuksessa myös arvioitiin Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen valmistelua.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus

Puolustusvoimien ruokahuollossa käynnistettiin laaja kehittämishanke marraskuussa 2002. Hanke jakaantui kahteen eri projektiin: kumppanuuskokeiluun Hamina-Kotka-alueella sekä ruokahuollon kehittämiseen Puolustusvoimien omana toimintana, joka johti Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustamiseen 1.1.2006.

Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena sitä, ettei selvitystä palvelukeskuksmallista koituvista ruokahuollon kustannussäästöistä ollut laadittu, vaikka palvelukeskuksmallia oli perusteltu muun muassa kustannussäästöillä. Selvityksen laatimatta jättäminen on ilmeisesti osaltaan johtunut Puolustusvoimien laskentajärjestelmän tuolloisista puutteista. Tästä ja ruokaloiden lukumäärän pienenemisestä huolimatta tarkastusvirasto arvioi, että muutoksesta on koitunut kokonaisuutena säästöä.

Tarkastusvirastossa verrattiin eri muonituskeskusten suoritekohtaisia palkka- ja elintarvikkeiden hankintamenoja vuosina 2006–2008. Ne muodostivat 91,6 prosenttia kiinteistömenoista puhdistetuista menoista. Muonituskeskukset eivät voi vaikuttaa tilakustannuksiinsa.

Elintarvikkeiden osuus kokonaismenoista oli noussut 3 prosenttiyksiköllä 47 prosenttiin. Muonituskeskuksissa elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden nousi 5,2 prosentilla, kun samana ajanjaksona elintarvikkeiden tukkuhintaindeksi nousi noin 17,4 prosentilla. Vaikka suurten ja pienten muonituskeskusten (4 kokoluokkaa) välillä oli eroja suoritekohtaisissa elintarvikkeiden hankintamenoissa, erot olivat tilastollisesti merkitsevästi pienentyneet tarkasteluajanjaksolla. Tarkastusvirasto pitää näitä seikkoja osoituksina onnistuneesta ostotoiminnasta. Palkkausmenot suori-

tetta kohden vaihtelivat muonituskeskuksittain enemmän kuin elintarvikkeiden hankintamenot. Näiden palkkausmenojen erot eivät olleet tilastollisesti merkitsevästi pienentyneet muonituskeskusten välillä, mutta kylläkin kokonaisuutena.

Muonituskeskusten menoista palkkausmenojen osuus oli 47 % vuonna 2006 ja 43 % vuonna 2008. Palkkausmenot ovat pienentyneet vuodesta 2006 vuoteen 2008 lähes 10 %. Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskusten lakkauttaminen kattoi tästä noin 60 %. Palkkausmenojen väheneminen johtui henkilötyövuosien määrän pienenemisestä. Valtion palkansaajien ansiotasoindeksi oli noussut kyseisenä aikana noin 11 %. Taloudellisuuden ja tuottavuuden muutos on siten ollut positiivinen. Tarkastuksessa kiinnitettiin kuitenkin huomiota sairauspoissaolojen suureen määrään muonituskeskuksissa. Niitä oli keskimäärin 27 päivää henkilötyövuotta kohden.

Syömättä jääneet ateriat muodostavat erään Puolustusvoimien ruokahuollon ongelman. Palvelukeskuksen vuonna 2007 tekemän selvityksen mukaan syömättä jäi keskimäärin 6,8 % valmistetuista aterioista. Joukko-osastoittain erot olivat erittäin suuret: 1,9 %:sta 31,7 %:iin.

Kumppanuuskokeilu Hamina-Kotka-alueella

Tarkastuksessa laadittiin summittainen kustannusvertailu muonituspalvelujen hankinnasta palvelukeskuksesta ja ulkopuoliselta toimittajalta. Tarkastusvirasto pitää Puolustusvoimille syntyneitä kustannuksia samantasoisina ottaen huomioon Hamina-Kotka-alueen erot muihin varuskuntiin nähden.

Puolustusvoimat pitää eräänä Hamina-Kotka-alueen kumppanuuskokeilun tavoitteena sitä, että se saa verrokin muulle muonitustoiminnalleen. Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisellään tämä ei ole mahdollista Reserviupseerikoulun toiminnan kausiluonteisuuden ja Hamina-Kotka-alueen linnakepainotteisuuden takia. Sen sijaan tarkastusviraston näkemyksen mukaan kumppanuuskokeilussa ovat tulleet esille yksityisen ruokahuollon palvelutuottajan joustavuus ja tehokas resurssien käyttö, ja tältä kannalta tarkastusvirasto pitää kokeilua onnistuneena.

Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen

Puolustusministeri päätti 28.6.2010, että Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämistä jatketaan tavoitteena toiminnan yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011. Päätöksen perustelumuistion mukaan yhtiömalli antaa parhaat mahdollisuudet kehittää

puolustusvoimien ruokahuolto. Tarkastuksessa havaittiin, että perustelumuiustiossa yhtiöittämistä oli perusteltu varsin yleisillä ja ylimalkaisilla tavoiteilmauksilla ilman, että perusteluista kävisi ilmi, miten tavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Tarkastusvirasto painottaa, että taloudellisista seikoista pitää pystyä antamaan laskelmat perusteineen. Tarkastusvirasto huomauttaa, että Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen yhtiöittämistä koskeva esitelymuistio ei vastaa näihin vaatimuksiin vaan on siinä määrin ylimalkainen, ettei se muodosta asianmukaista päätöksenteon pohjaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion kokonaisuudessaan omistamaksi ajateltuun yhtiöön siirrettävän henkilöstön määrä on päätöstä edeltäneissä selvityksissä laskettu kokonaisuudessaan tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilöstövähennykseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutuvaa budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän pienentyminen voidaan lukea tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilöstön vähenemiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään, esimerkiksi Puolustusvoimien ruokahuolto, käytetyn henkilöstön määrä tosiasiaa vähenee edellä tarkoitetun siirron ansiosta. Tarkastusvirasto perustelee tätä näkemystään ensinnäkin sillä, että todellisuudessa enimmilläänkin vain tämä määrä voi olla muiden työnantajien käytettävissä ja toiseksi sillä, että valtiontalous on tällä hetkellä olennaisesti heikommassa tilassa kuin vuonna 2005. Tämän vuoksi tuottavuuden paranemisessa euromääräisten säästöjen tulisi korostua.

Puolustusvoimien terveydenhuolto

Terveydenhuoltojärjestelyjen rakennemuutos käsitti ensiksikin siirtymisen hankkimaan kaikki erikoislääkärijohtoiset sairaalapalvelut sairaanhoitopiireiltä sekä Keskussotilassairaalan lakkauttamisen 31.12.2005 ja toiseksi varuskuntaterveysasemien siirtämisen Sotilaslääketieteen keskuksen alaisuuteen 1.1.2008. Vuonna 2005 terveydenhuollon kokonaismenot olivat noin 46 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 ne olivat noin 39 miljoonaa euroa, josta ne ovat edelleen jonkin verran laskeneet vuosina 2007 ja 2008.

Erikoissairaanhoidon järjestelyjen ansiosta Puolustusvoimien terveydenhuollon kokonaismenot alenivat vuodesta 2005 vuoteen 2007 noin 7 miljoonaa euroa (15 %). Säästö selittyy sillä, että erikoissairaanhoidon hoitopäivien määrä romahti 88 prosentilla ja myös erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit puolittuivat. Tarkastusviraston käsityksen mukaan näiden erittäin suurten muutosten syynä oli se, että Keskussotilassairaala

ylläpiti tarpeetonta palvelujensa kysyntää. Noin kahden miljoonan euron osalta terveydenhuoltomenojen määrän pienenemiseen vaikutti se, että puolustushallinnon henkilökunnalle annettava erikoissairaanhoito siirtyi sairaanhoitopiireille. Myös terveydenhuollon hallintomenot ovat pienentyneet voimakkaasti: noin neljännekseen ennen rakennemuutosta. Hallintomenoissa säästöjen euromäärä oli noin 2,5 miljoonaa.

Puolustusvoimien terveydenhuollon ongelmana on perusterveydenhuolto varuskunnissa. Pääesikunnan vuodelta 2006 tekemän vertailun mukaan perusterveydenhuollon kokonaiskulut olivat tuolloin 27,5 miljoonaa euroa, kun ne olisivat noin 13,6 miljoonaa euroa, jos henkilöä kohden lasketut kulut saataisiin kaikissa joukko-osastoissa sen joukko-osaston tasolle, jossa nämä kulut ovat pienimmät. Puolustusvoimien selvitysten mukaan identtisistä lähtökohdista huolimatta voi joukko-osastoittain olla jopa kolminkertaisia eroja siinä, paljonko perusterveydenhuolto henkilöä kohden maksoi.

Förändringarna av bespisningens och hälsovårdens struktur vid Försvarmakten

Syftet med revisionen var att klarlägga om Försvarmakten har uppnått de funktionella och ekonomiska målsättningar som har uppställts för omläggningen av ordnandet av bespisningen och hälsovården. På basis av revisionen har dessa målsättningar som helhet uppnåtts väl. Visserligen har utvecklandet av redovisningssystem som behövs för måluppställandet och uppföljningen framskridit långsamt vid Försvarmakten under de senaste tio åren. Vid revisionen utvärderades också hur bolagiseringen av bespisningen vid Försvarmakten hade beretts.

Försvarmaktens servicecenter för bespisning

Inom Försvarmaktens bespisning påbörjades ett omfattande utvecklingsprojekt i november 2002. Projektet fördelades på två skilda projekt: ett partnerskapsförsök i Fredrikshamn-Kotka-regionen samt utvecklande av bespisningen som en Försvarmaktens egen verksamhet, vilket ledde till att Försvarmaktens servicecenter för bespisning inrättades 1.1.2006.

Revisionsverket anser det inte vara rätt, att någon utredning av de kostnadsinbesparingar i bespisningen som servicecentermodellen medför inte hade gjorts, trots att servicecentermodellen hade motiverats med bl.a. kostnadsinbesparingar. Att utredningen lämnades ogjord har uppenbarligen för sin del berott på de dåvarande bristerna i Försvarmaktens redovisningssystem. Trots detta och att antalet matsalar har minskat, gör revisionsverket bedömningen att förändringen som helhet har inneburit inbesparingar.

Vid revisionsverket jämfördes de olika bespisningscentralernas löneutgifter och anskaffningsutgiften för livsmedel per prestation åren 2006–2008. De utgjorde 91,6 procent av de utgifter som rensats från fastighetsutgifter. Bespisningscentralerna kan inte påverka sina lokalkostnader.

Livsmedlens andel av de totala utgifterna hade ökat med 3 procentenheter till 47 procent. Vid bespisningscentralerna ökade anskaffningsutgiften för livsmedel per prestation med 5,2 procent, medan under samma period partiprisindex för livsmedel steg med ca 17,4 procent. Trots att skillnader rådde i anskaffningsutgifterna för livsmedel per prestation mellan stora och små bespisningscentraler (4 storleksklasser), hade skillnaderna minskat statistiskt signifikant under den granskade perioden. Revisionsverket

betraktar dessa omständigheter som bevis på en lyckad inköpsverksamhet. Löneutgifterna per prestation varierade vid bespisningscentralerna mera än utgifterna för anskaffning av livsmedel. Dessa skillnader i löneutgifterna hade inte statistiskt signifikant minskat mellan bespisningscentralerna, men nog som helhet.

Av bespisningscentralernas utgifter utgjorde löneutgifternas andel 47 % år 2006 och 43 % år 2008. Löneutgifterna har minskat från år 2006 till år 2008 med nära 10 %. Avvecklandet av bespisningscentralerna i Skavaböle och S:t Michel svarade för ca 60 % av detta. Nedgången i löneutgifterna berodde på att antalet årsverken minskade. Förtjänstnivåindex för statens löntagare hade under ifrågavarande period stigit med ca 11 %. Förändringen av lönsamhet och produktivitet har således varit positiv. Vid revisionen ägnades emellertid uppmärksamhet åt den stora volymen för sjukfrånvaron vid bespisningscentralerna. Den var i genomsnitt 27 dagar per årsverke.

Måltider som förblir oätna är ett problem i bespisningen vid Försvarmakten. Enligt en utredning som servicecentret gjorde år 2007 förblir i medeltal 6,8 % av de tillredda måltiderna oätna. Mellan förbanden var skillnaderna mycket stora: från 1,9 % till 31,7 %.

Partnerskapsförsöket i Fredrikshamn-Kotka-regionen

Vid revisionen gjordes en summarisk jämförelse av kostnaderna när bespisningstjänsterna anskaffas från ett servicecenter och från en utomstående leverantör. Revisionsverket anser att de kostnader som orsakats Försvarmakten är på samma nivå med beaktande av skillnaderna mellan Fredrikshamn-Kotka-regionen och övriga garnisoner.

Försvarmakten ser som en målsättning för partnerskapsförsöket i Fredrikshamn-Kotka-regionen, att den får ett jämförelseobjekt till sin övriga bespisningsverksamhet. Revisionsverket anser, att i nuläget är detta inte möjligt p.g.a. den säsongartade karaktären för verksamheten vid Reservofficersskolan och fortens dominans i Fredrikshamn-Kotka-regionen. Där emot har enligt revisionsverkets uppfattning partnerskapsförsöket lyft fram smidigheten och den effektiva resursanvändningen hos den privata serviceleverantören i bespisningen, och ur denna synvinkel betraktar revisionsverket försöket som lyckat.

Bolagiseringen av bespisningen vid Försvarmakten

Försvarsministern beslöt 26.8.2010, att utvecklandet av bespisningen vid Försvarmakten fortsattes med målsättningen att verksamheten bolagise-

ras som ett av staten helägt aktiebolag tidigast 1.7.2011. Enligt motiveringspromemorian till beslutet ger bolagsmodellen de bästa möjligheterna att utveckla bespisningen vid Försvarsmakten. Vid revisionen observerades, att i motiveringspromemorian hade bolagiseringen motiverats med synnerligen allmänna och svepande uttalanden om målsättningarna, utan att av motiveringarna skulle framgå hur det är möjligt att uppnå målsättningarna.

Revisionsverket betonar, att angående ekonomiska omständigheter bör man emellertid kunna presentera kalkyler jämte grunder. Revisionsverket påpekar, att föredragningspromemorian angående bolagiseringen av Försvarsmaktens servicecenter för bespisning inte svarar mot dessa krav, utan är i den mån summarisk, att den inte ger en adekvat grundval för beslutfattandet.

Vid revisionen observerades, att volymen för den personal som skulle överföras till det tilltänkta av staten helägda bolaget, i de utredningar som föregått beslutet som helhet har räknats som en personalreducering enligt produktivhetsprogrammet.

Revisionsverket anser, att en personalreducering som beror på att funktioner överförs utanför ministeriet, ämbetsverket eller inrättningen, t.ex. på grund av bolagisering, kan räknas som en personalreducering enligt produktivhetsprogrammet endast till den del som volymen för den personal som vid ministeriet, ämbetsverket eller inrättningen har använts för att sköta en uppgift, t.ex. bespisningen vid Försvarsmakten, de facto minskar tack vare den ovan avsedda överföringen. Revisionsverket motiverar denna uppfattning för det första med att i verkligheten kan också som mest endast denna volym stå till andra arbetsgivares förfogande, och för det andra med att statsfinanserna för närvarande befinner sig i ett väsentligen svagare tillstånd än år 2005. Av denna anledning borde inbesparingarna i eurobelopp betonas vid förbättrandet av produktiviteten.

Hälsovården vid Försvarsmakten

Förändringen av strukturen i ordnandet av hälsovården innebar för det första att man övergick till att anskaffa alla av specialisläkare ledda sjukhus-tjänster från sjukvårdsdistrikten samt att Centralmilitärsjukhuset nedlades 31.12.2005, och för det andra att garnisonshälsostationerna överfördes till att underlyda Centralen för militärmedicin 1.1.2008. År 2005 var de totala utgifterna för hälsovården ca 46 miljoner euro. År 2006 var de ca 39 miljoner euro, från vilket de ytterligare har sjunkit något åren 2007 och 2008.

Tack vare arrangemangen i den specialiserade sjukvården minskade Försvarsmaktens totala utgifter för hälsovården från år 2005 till år 2007

med ca 7 miljoner euro (15 %). Besparingen förklaras av att antalet vård-dagar i den specialiserade sjukvården rasade med 88 procent och även antalet poliklinikbesök hos den specialiserade sjukvården halverades. Enligt revisionsverkets uppfattning var orsaken till dessa synnerligen stora förändringar den, att Centralmilitärsjukhuset upprätthöll en onödig efterfrågan på dess tjänster. I fråga om ca två miljoner euro inverkade på minskningen av sjukvårdsutgifterna det, att den specialiserade sjukvård som ges åt försvarsförvaltningens personal överfördes till sjukvårdsdistrikten. Också utgifterna för sjukvårdens förvaltning har minskat kraftigt: till ca en fjärdedel av beloppet före strukturomläggningen. I eurobelopp uppgår inbesparingarna till ca 2,5 miljoner.

Ett problem i hälsovården vid Försvarsmakten är bashälsovården vid garnisonerna. Enligt en jämförelse som huvudstaben gjorde år 2006, var de totala kostnaderna för bashälsovården då 27,5 miljoner euro, medan de vore ca 13,6 miljoner euro, om de per person räknade kostnaderna skulle vid alla förband fås ner till nivån för det förband, där kostnaderna är de lägsta. Enligt Försvarsmaktens utredningar kunde, trots identiska utgångspunkter, mellan förbanden råda rentav trefaldiga skillnader i det, hur mycket bashälsovården per person kostade.

1 Johdanto

Puolustusvoimat jakaantuu Maa-, Meri- ja Ilmavoimiin. Suomi oli aiemmin jaettu Läntiseen, Itäiseen ja Pohjoiseen maanpuolustusalueeseen, ja niissä oli yhteensä 12 sotilasläänää. Maanpuolustusalueet ja sotilasläänit lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin seitsemän uutta sotilasläänää 1.1.2008.

Suomen puolustuspolitiikan päälinjaukset on viime vuosina tehty turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Vuoden 1997 selonteossa linjattiin Suomen puolustuksen kehittämisen perusteet vuoteen 2008. Vuoden 2001 selonteossa tarkistettiin puolustuksen rakennemuutosta ja sen vaikutuksia Suomen toimintakykyyn sekä aikaistettiin seuraavan, 2010-luvulle ulottuvan kehittämissuunnitelman laatimista ja samalla turvallisuus- ja puolustuspoliittista kokonaislinjausta vuoteen 2004¹.

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeneen selonteon² mukaan "Puolustusvoimien terveydenhuolto integroidaan julkiseen terveydenhuoltoon ensisijaisesti erikoislääkäritasoisien hoidon ja lääkelogistiikan osalta. Muilta osin yhteistyömuotoja kehitetään aktiivisesti valtioneuvoston periaatepäätöksessä³ mainittujen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategisten linjausten mukaisesti muun muassa biologisten ja kemiallisten uhkien, koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen alueella. Puolustusvoimien tarvitsemien infuusionesteiden ja eräiden lääkeaineiden tuotantovalmiuden ylläpitäminen selvitetään. Sotilaslääketieteen keskus sijoitetaan Lahteen vuonna 2006 puolustusministeriön päätöksen mukaisesti."

Lääkintähuollon kokonaisuudistus oli kuitenkin aloitettu ennen edellä mainitun selonteon antamista.⁴ Yhdeksi suunnitteluperusteeksi määriteltiin tuolloin se, että lääkintähuollon kokonaiskustannukset eivät saa uuden ratkaisun myötä nousta silloisesta tasostaan. Puolustusministeriön vuonna 2005 antamassa ohjauskirjeessä vuoden 2004 turvallisuuspoliittiseksi selonteoksi on muun muassa mainittu, että vuonna 2008 aloitetaan arviointitutkimus lääkintähuollon järjestelyistä. Ohjauskirjeessä on asetettu euro-

¹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 16/2004, s. 15.

² Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, s. 117.

³ Periaatepäätöksellä tarkoitetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

⁴ Puolustusministeriö 3.3.2003. Dnro 1512/0500/2002.

määräisiä säästötavoitteita joillekin toimenpiteille. Tässä yhteydessä lääkintähuoltoa ei ole mainittu. Vuonna 2008 Puolustusvoimien lääkintähuollon menot olivat noin 37,5 miljoonaa euroa.

Puolustusvoimien ruokahuollon järjestelyt uudistettiin kokonaisuudessaan vuosina 2005 ja 2006. Mittasuhteiltaan pienempi muutos tehtiin vuonna 2005, jolloin Puolustusvoimat ryhtyi ostamaan Hamina-Kotka-alueen ruokalapalvelut yksityiseltä yritykseltä. Mittasuhteiltaan suurempi muutos oli siirtää kaikki muut varuskuntien keittiöt vuonna 2006 toimintansa aloittaneeseen Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskukseen, joka on suoraan Pääesikunnan alaisuudessa.

Ruokahuoltoa ei käsitelty edellä mainitussa selonteossa. Ruokahuoltojärjestelyjen muutos perustuu vuonna 2002 käynnistettyyn kumppanuusohjelmaan. Siihen liittyen asetettiin erillinen hanke ruokahuollon kehittämiseksi. Tämä hanke arvioi vuonna 2004, että ruokahuoltojärjestelyjen ansiosta syntyisi säästöä vuoteen 2003 verrattuna noin miljoona euroa vuonna 2006 ja noin neljä miljoonaa euroa vuonna 2010. Vuonna 2008 muonituksesta aiheutuvat menot olivat noin 57 miljoonaa euroa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Puolustusvoimien ruokahuolto

Asevelvollisuuslain (1438/2007) 100 §:n 1 momentin nojalla asevelvollis- palvelustaan suorittavalla on oikeus muun ohella maksuttomaan muonitukseen, ei kuitenkaan sellaiselta loma-ajalta, jonka asevelvollinen suorittaa palvelupaikan ulkopuolella. Asevelvollisen oikeudesta maksuttomaan muonitukseen oli säädetty myös kumotussa asevelvollisuuslaissa (452/1950, 50 b §). Puolustusvoimien ruokahuoltovastuulle kuuluvat lisäksi sotilasvirkaan koulutettavat opiskelijat.

Puolustusvoimien ruokahuolto käsittää ruokahuollon sekä normaali- että poikkeusoloissa. Ruokahuollon muotoja ovat varuskunta-, maasto-, alus- ja kenttämuonitus.

2.1.1 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus

Puolustusvoimien ruokahuollossa käynnistettiin laaja kehittämishanke marraskuussa 2002. Hanke jakaantui kahteen eri projektiin: niiden työn pohjalta alkoi vuoden 2005 alussa kumppanuuskokeilu Hamina-Kotka-alueella sekä ryhdyttiin kehittämään ruokahuoltoa Puolustusvoimien omalla toimintana, joka johti Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustamiseen 1.1.2006⁵.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus (PURU, jäljempänä myös palvelukeskus) on Pääesikunnan alainen, valtakunnallinen Puolustusvoimien ruokapalvelujen tuottaja. Palvelukeskuksella on kokonaisvastuu tuottaa ruokahuollon palvelut Puolustusvoimille. Ruoka valmistetaan edelleen hajautetusti lähellä asiakkaita varuskuntien muonituskeskuksissa, joita johtaa keskitetysti Palvelukeskuksen esikunta. Se sijaitsee Kuopiossa. Muonituskeskuksia on 25. Ne sijaitsevat eri puolella Suomea, ja niiden palveluksessa oli 620 työntekijää (2009). Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus on Suomen suurin julkishallinnon ruokapalvelujen tuottaja. Varuskuntaruokaloissa tarjotaan joka päivä noin 90 000 aterialla, kun aamu-

⁵ *Toimintakertomus Puolustusvoimien ja Fazer-Amica Oy:n välisestä yhteistyöstä vuodelta 2005. 1116/70.01/2006.*

ja iltapalat luetaan aterioiksi. Palvelukeskuksen talousarvion loppusumma vuodeksi 2009 oli noin 59 miljoonaa euroa⁶.

Palvelukeskuksen ja Puolustusvoimien välinen suhde perustuu sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin (ks. luku 2.3). Palvelukeskus ja sen asiakkaina olevat joukko-osastot tekevät keskenään palvelusopimukset. Niissä määritellään palvelun laatu, määrä, hinta ja yhteistoiminta. Palvelukeskuksen ansiosta tilaaja-asiakas voi keskittyä omaan ydintehtäväänsä. Toiminnallisten tavoitteiden lisäksi palvelukeskuksen perustamisella pyrittiin kustannussäästöihin. Vuonna 2004 RUOKE-hanke arvioi, että kustannusten säästö olisi noin miljoonaa euroa vuonna 2006 ja arvion viimeisenä vuotena (2010) yli neljä miljoonaa euroa (taulukko 7, luku 3.1.7).

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen tehtävät on määritelty Pääesikunnan suunnitteluosaston antamassa PAK⁷ 1:04:ssa seuraavasti:

- tuottaa ruokahuollon palvelut Puolustusvoimille tilaaja-tuottajamallilla
- normaalioloissa kehittää Puolustusvoimien ruokahuoltoa kokonaisuutena
- kehittää ja ylläpitää ruokalistoja ja elintarvikesopimuksia normaali- ja poikkeusoloissa
- osallistua ruokahuoltoon liittyvän ohjeistuksen ylläpitoon
- osallistua poikkeusolojen ruokahuollon ja elintarviketäydennysten suunnitteluun, kehittämiseen ja toteutukseen Pääesikunnan logistiikkaosaston ohjauksessa
- ohjata elintarvikehankintoja poikkeusoloissa sekä valmistautua tukemaan valmiuden sääntelyä varautumalla poikkeusoloihin muun muassa luovuttamalla palvelukeskuksen henkilöstöä huoltorykmenteihin ja muihin huoltojoukkoihin
- osallistua asiantuntijana kenttämuonituksen ja kenttämuonituskaluston kehittämiseen
- osallistua huoltojoukkojen tuottamiseen kouluttamalla muonituksen/ruokahuollon erikoishenkilöstöä sodan ajan joukkoihin
- osallistua muonituspalvelujen suunnitteluun Puolustusvoimien eri toimipaikoissa ja järjestää Pääesikunnan logistiikkaosaston erikseen käskiessä työpaikka-ruokailujen kilpailutus
- lisäksi suunnitella, valmistella ja käsitellä Puolustusvoimien hallintoyksikölle kuuluvat tehtävät.

⁶ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus.*

⁷ *PAK = pysyväisasiakirja.*

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen organisaatiota johtaa palvelukeskuksen johtaja. Hallinto jakautuu asiakkuuksien, palvelutuotannon, kehityksen, henkilöstön sekä talouden ja tietojärjestelmien vastuualueisiin, joilla kullakin on oma johtajansa. Muonituskeskukset jakautuvat pohjoiseen, eteläiseen ja itäiseen alueeseen. Etelä-Suomessa on yhdeksän muonituskeskusta, Keski-Suomessa kahdeksan ja Pohjois-Suomessa kahdeksan. Kutakin aluetta johtaa aluejohtaja.

Palvelukeskuksen johtajan suoranainen esimies on Pääesikunnan logistiikkapäällikkö. Hänen apunaan palvelukeskuksen ohjauksessa toimii logistiikkaosasto. Palvelukeskus saa ohjeita ja käskyjä myös Pääesikunnan henkilöstö-, talous-, materiaali- ja suunnitteluosastoilta sekä kanslialta.

Puolustusvoimien ruokahuollon uudistamisen kokonaistavoitteina oli vahvistaa Puolustusvoimien ruokahuollon tutkimus- ja kehittämistoimintaa, organisoida Puolustusvoimien ruokahuolto aiempaa paremmin vastaamaan kriisiajan tarpeita sekä järjestää ruokahuolto taloudellisesti ja toiminnallisesti myös liiketaloudellisia periaatteita soveltaen. Uuteen toimintamalliin siirtymisen kustannukset arvioitiin noin miljoonaksi euroksi. Resurssien vapautumisen arvioitiin syntyvän pääasiassa päällekkäisten töiden karsimisen ansiosta⁸. Vuoden 2006 tulossopimuksen⁹ tavoitteina oli varmistaa asiakkaan vaatimusten mukaiset muonituspalvelut, vähentää henkilötyövuosia ja hillitä kustannusten nousua. Prosessien kokoaminen turvaa palveluiden saatavuuden, mahdollistaa asiantuntemuksen kasvatamisen, palvelujen korkean laatutason sekä aiempaa alhaisemmat kustannukset¹⁰.

2.1.2 Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilu

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon¹¹ mukaan Puolustusvoimat pyrkii muodostamaan rauhan aikana strategisen tason kumppanuussopimuksia, joilla mahdollistetaan elinkeinoelämän integroituminen Puolustusvoimien palveluntuottajaksi jo rauhan aikana. Puolustusvoimat pyrkii tukeutumaan ulkopuoliseen palveludentuottajaan, mikäli kyseessä on sellainen palvelu, joka voidaan tuottaa taloudellisemmin oman organisaation ulkopuolella. Palvelun tuottaminen ulkopuolella ei

⁸ Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto, muistio 17.12.2004.

⁹ AE1335.

¹⁰ Puolustusministeriö.

¹¹ Valtioneuvoston selonteko VNS 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

myöskään saa vaarantaa tai heikentää omaa kriisiaikojen valmiutta merkittävästi. Puolustusministeriön selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista tuodaan esille se, että vaikka ruokahuolto-palvelu Haminan varuskunnassa tuotettiin ennen kumppanuushanketta ongelmitta, RUK:n keittiöllä oli paljon käyttämätöntä kapasiteettia ja keittiön tehokkuus havaittiin riittämättömäksi¹².

Kumppanuus- eli yhteistyösopimus ruokahuollon palveluiden tuottamisesta Reserviupseerikoulussa ja Kotkan rannikkoalueella allekirjoitettiin joulukuussa 2004 Puolustusvoimien, Haminan kaupungin ja Amica Ravintolat Oy:n kesken. Amica Ravintolat Oy aloitti toimintansa Reserviupseerikoulussa, Haminassa ja Kotkan rannikkoalueella (Kuusisen satama, sekä Rankin, Kirkonmaan ja Haapasaaren linnakkeet) 1.1.2005¹³. Sopimukseen sisältyy myös noin 1 600 koulu- ja päiväkotilounaan toimittaminen Haminan kaupungille¹⁴. Ruokahuoltopalveluiden yhteistyösopimus on kolmivuotinen ja sisältää lisäksi kaksi optiovuotta. Ne otettiin käyttöön 1.1.2008, ja sopimus päättyi 31.12.2009. Toimittajan erityiset velvollisuudet Puolustusvoimilta siirtyneeseen henkilöstöön olivat voimassa varsinaisen sopimuskauden eli kolme vuotta. Sopimusta on sittemmin jatkettu vuoteen 2012 saakka.

Kumppanuushankkeen tavoite on strateginen kumppanuus, jolla tarkoitetaan pitkäaikaista yhteistyösuhdetta tilaajan eli Puolustusvoimien ja tuottajan välillä. Puolustusvoimien tavoitteena oli myös kokeilla ulkopuolisen palvelutuottajan kykyä tuottaa ruokahuollon palvelut ja myöhemmin hakea siitä vertailukohtia Puolustusvoimien omaan ruokahuoltoon¹⁵.

Amica Ravintolat Oy:n (jäljempänä Fazer-Amica Oy, nykyisin Fazer Food Services Oy)¹⁶ tavoitteena kumppanuushankkeessa on tuottaa Puolustusvoimille ja Haminan kaupungille laadukkaita ja kustannustehokkaita ruokapalveluita monipuolisella liiketoimintaosaamisella ja täten vahvistaa markkina-asemaansa kyseisissä palveluissa. Lisäksi Fazer-Amica Oy:n tavoitteena on saada kokemuksia kolmen tahon yhteistyöstä palvelutuotannossa sekä mahdollisuuksia lisätä tämäntyyppistä yhteistyötä.

Haminan kaupunki tavoittelee kumppanuudella alueella olemassa olevan tuotantokapasiteetin mahdollisimman tehokasta käyttöä, mikä osaltaan tukee myös Haminan varuskunnan toimintaa ja sen kehittämistä.

¹² Loppuraportin liitteen s. 14. 4.2.2009.

¹³ PLM:n selvitys puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista. Loppuraportti 4.2.2009.

¹⁴ Toimintakertomus vuodelta 2006.

¹⁵ Haastattelu Reserviupseerikoulun huolto-osastolla.

¹⁶ Nimenmuutos 18.3.2005.

Kaupungin tavoitteena on saada kumppanuusratkaisulla tuotettua kaupungin tarvitsema palvelu laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Lisäksi se hankkii ratkaisulla kokemusta eri hankintayksiköiden yhteistyöstä.

2.2 Puolustusvoimien terveydenhuolto

Puolustusvoimien terveydenhuoltovastuulla ovat asevelvollisuuslain (452/1950) ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) nojalla puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa palvelevat palvelusaikanaan, sekä sotilasvirkaan koulutettavat opiskelijat (laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa (322/1987), 3 §).

Vuonna 1998 Puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskeneessa tarkastuskertomuksessa¹⁷ tarkastusvirasto muun ohella katsoi, että tarkastuksessa ilmi tulleet seikat viittasivat vahvasti siihen, että sotilasterveydenhuollon ja erityisesti sen kaiken tasoisen varsinaisen sairaalahoidon pitkälle menevästä yhdistämisestä siviiliterveydenhuollon järjestelmään olisi saatavissa huomattavaa toiminnallista ja taloudellista etua niin sotilasterveydenhuoltojärjestelmään kokonaisuudessaan kuin sairaalakohtaisestikin. Puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2004. Tuolloin suunnitteluperusteina olivat seuraavat periaatteet¹⁸:

- Lääkintähuolto organisoidaan toiminnalliseksi ja tulostavaksi kokonaisuudeksi.
- Lääkintähuollon ydintehtäviä ovat kenttälääkintä, palveluskelpoisuuden ja palvelusturvallisuuden varmistaminen sekä niitä tukeva tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoiminta.
- Erikoissairaanhoidon palvelut järjestetään koko maassa tilaaja-tuottajamallin perusteella. Lääkintähuolto-organisaatio tuottaa itse vain välttämättömät, ydintehtävien edellyttämät erikoissairaanhoidon palvelut.
- Puolustushallinnon tarvitsemien erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseksi maa jaetaan 3–5 palvelualueeseen, jotka muodostetaan yleisen terveydenhuollon palvelukyvyn perusteella. Tarkastelussa tulee huomioida yhteispalvelumahdollisuudet muiden viranomaistahojen kanssa.

¹⁷ Tarkastuskertomus 7/98.

¹⁸ Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto. Lääkintähuollon suunnittelu ja toteutus. 3.3.2003. 1412/0500/2002.

- Perusterveydenhuolto järjestetään paikkakuntakohtaisesti ottaen huomioon ympäröivän yhteiskunnan palvelutarjonta. Terveyskeskuksissa tehtävää asevelvollisten terveystarkastusta kehitetään ja se siirretään lähemmäksi palvelukseen astumista puolustushallinnon vastatessa muutoksen muille toimijoille aiheuttamista lisäkustannuksista. Näiden kustannusten kattamisen edellyttämät säästöt on myös kyettävä esittämään.
- Lääkintähuollon yhteistyövalmiuksia lisätään voimakkaasti katastrofilääkinnässä sekä B- ja C-suojelulääkinnässä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Sama vaatimus koskee osallistumista kansainvälisiin operaatioihin.
- Lääkintähuollon kokonaiskustannukset eivät saa uuden ratkaisun myötä nousta silloisesta tasostaan.

Puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Puolustusvoimat solmi erikoissairaanhoidon kumppanuussopimukset 15 sairaanhoitopiirin kanssa. Erikoissairaanhoidosta vastannut Keskussotilassairaala (Tilkka) lakkautettiin ennen vuoden 2005 loppua. Perusterveydenhuollon palvelut tuotetaan varuskunnissa vastaisuudessa itse Sotilaslääketieteen keskuksen alaisilla terveysasemilla. Uudistuksen tavoitteena oli kohdentaa Puolustusvoimien lääkintähuollon resurssit entistä paremmin lääkintähuollon ydintehtäviin, joista vastaa Sotilaslääketieteen keskus.

Sairaanhoitopiirien kanssa tehtyihin kumppanuussopimuksiin on sisäisesti varattu viideksi vuodeksi määrärahoja lähes 30 miljoonaa euroa. Sopimukset ovat pääosin kolmivuotisia (vuodet 2006–2008), ja niihin sisältyy lisähankintavaraus (optio) vuosiksi 2009–2010. Vuositasolla erikoissairaanhoidon palvelujen hankintahinnaksi on arvioitu noin 3,6 miljoonaa euroa. Arvio perustui Pohjois-Suomessa ja Kainuussa vuodesta 2000 lähtien saatuihin ostopalvelukokemuksiin, eikä se sisällä kustannusten nousuja. Vuoden 2004 alusta pilotointi laajennettiin koskemaan myös lääkintähuoltoa sekä Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirejä.¹⁹

¹⁹ Pääesikunta, logistiikkaosasto, lääkintähuoltosektori.

2.3 Käsitteet ja puolustushallinnon kumppanuusohjelman viitekehys

Tilaaaja-tuottajamalli

Tilaaaja-tuottajamalli on järjestely, jossa palvelujen järjestämisvastuu (tilaaja), palvelun käyttäminen (palvelunkäyttäjä) ja tuottaminen sekä ohjaus eriytetään toisistaan.

Tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että julkisten palvelujen tuotanto organisoidaan siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan hallinnollisesti toisistaan. Tilaaajatehtävä kuuluu yksin julkiselle taholle, mutta tuottajana voi toimia julkinen tai yksityinen palvelun tuottaja taikka kolmas sektori. Tilaaaja-tuottajamalli voi olla myös julkisen organisaation sisäinen ohjausmalli.

Tilaaajayksikkö määrittää ostettavan palvelun ja sen laadun sekä järjestää tarjouskilpailun. Sopimuksen saa se palvelun tuottaja, jonka palvelu on kokonaistaloudellisesti edullisin.

Valtionhallinnossa palvelukeskusjärjestely on yksi sovellus tilaaaja-tuottajamallista. Valtionhallinnossa palvelukeskuksella tarkoitetaan valtionhallinnon sisäistä organisaatiota, joka itsenäisenä yksikkönä keskittyy omaan erityisosaamiseensa.

Puolustusvoimissa tilaaaja-tuottajamalli on ruokahuollossa toteutettu siten, että kokonaisvastuu palvelujen järjestämisestä on Pääesikunnalla. Puolustushaaraesikunnat ja joukko-osastot ovat tilaajia, ja palveluntuottajana toimii lähes yksinomaan Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus. Sitä ohjaa Pääesikunnan logistiikkaosasto (eli se toimii palvelukeskuksen omistajana)²⁰.

Kumppanuus

Puolustushallinnossa kumppanuudella tarkoitetaan Puolustusvoimien ulkopuolisten toimittajien kanssa tehtyjä pitkäaikaisia, vain rauhan aikana toteutettavia sopimuksia palveluiden tai työsuoritteiden ostamiseksi²¹. Kumppanuus on kahden osapuolen – tuottajan ja tilaajan – välinen, sopimuksella sidottu yhteistyömuoto. Yhteistyön tarkoituksena on kummankin

²⁰ Pääesikunnan logistiikkaosaston esitys AE4096, liite 1.

²¹ Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003. VTV:n tarkastuskertomus 50/2003.

osapuolen ominaisuuksien valikoitu yhdistäminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi²².

Strategisella kumppanuudella tarkoitetaan sellaista Puolustusvoimien sekä palvelun tai tuotteen toimittajan välistä pitkäaikaista yhteistyösuhdetta, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen ja johon liittyy laaja keskinäinen informaation vaihto sekä yhteiset kehittämistavoitteet ja jossa varaudutaan myös kriisiin²³.

Luvussa 2.1 mainitussa selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämismuutosten strateginen kumppanuus on määritelty toimintamalliksi, jossa Puolustusvoimat ja palveluntuottaja ovat sitoutuneet yhteistyöhön tavanomaista asiakassuhdetta tiiviimmin. Strateginen kumppanuus sisältää muun muassa poikkeusolojen toimintamalliin sitoutumisen ja avoimemman kustannus-/hintaseurannan. Usein strategisen kumppanin kanssa laaditaan normaalia pidempi palvelusopimus, joka sisältää myös yhteisen kehittämisen ja hyödynjaon. Strategiseen kumppanuuteen voi sisältyä myös esimerkiksi yhteisiä tietojärjestelmiä²⁴. Puolustusvoimien ruokahuollon jatkoselvityksessä on strategiseen kumppanuuteen liittyvinä seikkoina mainittu, että toimintamalli on yhteisesti suunniteltu, että siinä on sopimuksessa määritellyt roolit ja vastuut myös poikkeusoloja varten ja että malli perustuu luottamukseen²⁵.

Ulkoistaminen

Ulkoistamisella (Outsourcing) tarkoitetaan sitä, että jokin itse tehty tehtäväalue tai toiminto siirretään organisaation sisältä ulkopuoliselle toimittajalle, jolta se hankitaan ostopalveluna.

Puolustushallinnon valtakunnallisen kumppanuusohjelman yleinen viitekehys

Puolustusvoimat on aikaisemmin tuottanut itse merkittävän osan tarvitsemistaan tuotteista ja palveluista, koska sillä on ollut pyrkimys varmistaa huoltovarmuus kaikissa oloissa. Puolustusvoimilla ei ole myöskään ollut kokemusta tuotannollisen ja palvelutoiminnan ulkoistamisesta ja kumppanuudesta. Lisäksi Puolustusvoimien oman palvelutuotannon todellisten

²² *Selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämismuutosten. Loppuraportti 4.2.2009.*

²³ *Pääesikunnan käsky 12.11.2002 N:o 55/10.4/D/I, liitteessä 12.*

²⁴ *S. 4.*

²⁵ *11.9.2009. S. 4.*

kustannusten määrittely ja arviointikin on ollut vaikeaa. Puolustusvoimien toiminnassa on viime vuosina korostunut kyky uudistua. Puolustusvoimilla on tarve etsiä nykyistä joustavampia ja nopeasti uudistettavia toimintamalleja luomalla yhteistyökumppanuuksia yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Puolustushallinnon valtakunnallisen, vuonna 2002 käynnistetyn kumppanuusohjelman tavoitteena on kohdentaa Puolustusvoimien resursseja ydintoimintoihin ja järjestää tukitoiminnot kumppanuuksien avulla. Kumppanuusohjelmalla oli tarkoitus selvittää laajaperäisesti Puolustusvoimien eri tukitoimintojen ulkoistamisen kustannusvaikutukset ja myös vaikutukset Puolustusvoimien ydintehtävänä olevaan sotilaalliseen suorituskykyyn. Puolustusvoimilla on arvioitu olevan mahdollista vapauttaa 135 miljoonaa euroa vuodessa siirtymällä tilaaja-tuottajamallin mukaiseen palvelujen ostamiseen ja luopumalla itse tekemisestä ja sen resursoinnista²⁶.

Kumppanuusohjelman pilottihankkeet asetettiin etsimään ja määrittämään kokeilujen avulla kulloinkin kyseessä olevalle toiminnolle kustannustehokasta, sotilaallista suorituskykyä parantavaa laajuutta ja toimintatapaa. Kumppanuushankkeet, selvitykset ja projektit koskivat terveydenhuoltojärjestelmän, tietohallinnon, korjaamo- ja kunnossapitotoiminnan, ruokahuollon, vaatetushuollon, kuljetuspalveluiden, taloushallinnon rutii- nien, koulutuksen, tutkimustoiminnan, toimitilahallinnon, materiaalilaitoksen ja sisäisen laskennan kehittämistä, alueellisten kumppanuuksien kokonaisvaltaista kehittämistä ja ydinprosessien määrittämistä²⁷.

Pääesikunta on vuonna 2002 määrittellyt kumppanuusohjelman keskeiset strategiset linjaukset²⁸. Niiden mukaan kumppanuusohjelman päämääränä on integroida Puolustusvoimat nykyistä tiiviimmin suomalaiseen yhteiskuntaan ja tuottaa lisäarvoa yhteistyön kaikille osapuolille. Puolustusvoimissa tämä tarkoittaa sitä, että rakennetaan sellaiset yhteistyösuhteet, jotka toimivat lähtökohdiltaan samankaltaisina myös valmiuden kohottamisen eri vaiheissa.

Kumppanuustoimintaa ohjaavien periaatteiden mukaan tarpeettomista toiminnoista luovutaan, tukitoiminnot ulkoistetaan ja ydintoimintoja tukevat palvelut tuotetaan yhteistyössä kilpailuttamalla valitun strategisen

²⁶ Puolustusministeriön vuonna 2001 teettämä selvitys, jossa arvioitiin tukitoimintojen ulkoistamisen ja siihen liittyvän kumppanuuden toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Selvityksessä ei ole mainittu sen tekijää.

²⁷ Korjaamopalveluiden kumppanuushanke. Pohjoisen maanpuolustusalueen esikunta 28.4.2004.

²⁸ Pääesikunnan käsky Nro R1582/10,4/D/II 26.2.2002.

kumppanin kanssa. Omaa palvelutuotantoa säilytetään silloin, kun muu ratkaisu ei taloudellisista, toiminnallisista tai tarkoituksenmukaisuussyistä ole järkevä. Omat resurssit kohdistetaan tulevaisuuden tarpeiden mukaisesti ydintoimintoihin ja -prosesseihin sekä niiden kehittämiseen.

Pääesikunta on yleisesti määrittänyt, että kumppanuustoiminnan tavoitteena on saada aikaan kokonaistaloudellisia säästöjä (tavoitetasona 10–15 prosentin säästöt) ja samalla vapauttaa Puolustusvoimien resursseja uudelleen kohdennettavaksi kehittämissuunnitelmien sekä Puolustusvoimien henkilöstöstrategian 2002–2012 edellyttämällä tavalla²⁹. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kumppanuustoiminnassa syntyneitä säästöjä ei ole selvitetty.

2.4 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko Puolustusvoimat saavuttanut ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tarkentavat tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

1. Mikä on ollut Puolustusvoimien tarkastuksen kohteena olleiden toimintojen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitys muutosten seurauksena?
2. Mitä henkilöstövaikutuksia muutoksilla on ollut?
3. Mitkä ovat olleet muutosten toiminnalliset vaikutukset?

Puolustusministeri päätti 28.6.2010, että Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämistä jatketaan tavoitteena yhtiöittää toiminta valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011. Tarkastuksessa otettiin kantaa myös tähän asiaan.

Puolustusvoimien toimintaa säätelee laki puolustusvoimista (551/2007) sekä muut tämän säädöksen nojalla annetut säädökset. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosilta 1997, 2001 ja 2004 muodostavat valtioneuvoston peruslinjauksen, joka asettaa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintalinjan periaatteet ja tavoitteet sekä tarjoaa kehyksen sen toimeenpanolle eri sektoreilla. Tarkastuskriteereinä toimivat myös eri toiminnoille asetetut tavoitteet sekä hyvän hallinnon periaatteet.

²⁹ Pääesikunnan käsky Nro R8422/10,3/E/III 12.11.2002.

2.5 Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa perehdyttiin lainsäädäntöön sekä Puolustusvoimien rakennemuutostoimintaa käsitteleviin asiakirjoihin ja puolustuspoliittisiin selontekoihin. Lisäksi tehtiin strukturoituja asiantuntija- ja vastuuhenkilöhaastatteluja puolustusministeriössä, Pääesikunnassa, Maa- ja Merivoimien esikunnassa, joukko-osastoissa, Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnassa ja Sotilaslääketieteen keskuksessa. Haastattelut on lueteltu lähdeluettelon kohdassa 3.

Tarkastuksessa tehtiin myös kaikille muonituskeskuksille suunnattu kysely (liite 1). Kyselylomakkeita lähetettiin 22 siten, että Helsingin muonituskeskus, jonka alaisuuteen kuuluu useita muonituskeskuksia, antoi yhteisen vastauksen. Vastaus saatiin 21 muonituskeskukselta. Kyselyyn suhtauduttiin myönteisesti. Kyselyssä³⁰ tiedusteltiin muun muassa Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustamisen vaikutusta muonituskeskusten toimintatapoihin, mahdollisia säästöjä ja uusia kustannuksia, työllisyysvaikutuksia, rekrytointien onnistuneisuutta, työsuhteeseen ja työtehtäviin liittyvää epävarmuutta, käytännön työn sujuvuutta, asiakaspalautetta, työtyytyväisyyden ja työhyvinvoinnin kartoitusta, yhteydenpitoa palvelukeskuksen esikunnan kanssa, avunsaantia ongelmatilanteissa sekä erityisiä ongelmia tai onnistuneisuutta rakennemuutostoimien aikaansaa-massa muutosprosessissa. Vastausten keskeisiä sisältöjä käsitellään tarkastushavainnoissa (luku 3.1). Kysymykset olivat avokysymyksiä, ja niihin saadut vastaukset olivat siten subjektiivisia. Siksi vastaukset saattavat olla ristiriitaisia muista lähteistä saatujen tietojen kanssa ja keskenäänkin. Myös eri lähteistä saatujen lukujen välillä on ollut eroja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute puolustusministeriöltä ja Pääesikunnalta sekä ruokahuollon yhtiöittämisestä ja valti-onhallinnon tuottavuusohjelmaa koskevilta osin valtiovarainministeriöltä. Palautteet otettiin huomioon laadittaessa tarkastuskertomus.

³⁰ Liite 1.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus

Tarkastuksessa perehdyttiin Puolustusvoimien ruokahuollon hankintatoimeen, raaka-ainekäyttöön ja hävikkiin, henkilöstöresursseihin, kiinteistö-kustannuksiin, suoritteiden hinnoitteluun, säästöjen syntymiseen ja uusiin kustannuksiin, toimintatapojen yhtenäistymiseen ja tehostumiseen, muonituskeskusten menorakenteeseen, ruokahuollon kumppanuuskokeiluun sekä ruokahuollon tulevaisuuteen.

Kuten luvussa 2.1 on todettu, Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustamista edelsi laaja selvitystyö, RUOKE-hanke. Se keräsi lähtötiedoiksi ja vertailupohjaksi muun muassa henkilömäärä-, henkilötyövuosi- sekä kustannustiedot vuodelta 2002. Hankkeen esiselvityksen loppuraportti valmistui 17.2.2003 ja loppuraportti 28.6.2004.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus on Suomen suurin julkishallinnon ruokahuollon palvelujen tuottaja, ja yksityissektorin toimijoihin verrattuna se on kolmanneksi suurin³¹. Taulukossa 1 on esitetty eräitä Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen toiminnan volyymia koskevia tietoja. Palvelukeskuksen vuoden 2008 talousarvion mukaan palvelukeskuksen tuloista 49,1 miljoonaa euroa (95,7 prosenttia) on sisäisiä tuottoja (tuotot esim. varusmiesten ja reserviläisten ruokailusta) ja 2,2 miljoonaa euroa (4,3 prosenttia) maksullisen toiminnan tuottoja (esim. henkilöstöruokailu sekä Puolustusvoimien ulkopuolisten ruokailu). Palvelukeskuksen ateriapalveluista saamat tulot kattavat menoista lähes 90 prosenttia ja määrärahan siirrot loput³².

³¹ PLM:n selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista. 4.2.2009.

³² Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys. 11.9.2009. S. 3.

**TAULUKKO 1. Puolustusvoimien ruokahuollon toiminnan seuranta-
taulukko³³.**

| Tunnusluvut | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Kokonaiskustannukset ³⁴ , € | 48 210 000 | 56 846 000 | 56 432 000 |
| Suoritemäärä, kpl ³⁵ | 17 203 000 | 16 807 000 | 17 281 000 |
| Suoritehintä, € (kok.kust./suorite lkm) | 2,84 | 3,40 | 3,28 |
| Laatu (asiakastytyväisyys asteikolla 1–5) | | | |
| – varuskuntamuonitus | 3,5 | 3,7 | 3,7 |
| – kenttämuonitus | 2,7 | 2,7 | 2,8 |
| Henkilötyövuodet | 700 | 637 | 588 |
| – pl. ruokahuollon esikunta | 674 | 613 | 565 |
| – ruokahuollon esikunta | 26 | 25 | 23 |
| Henkilölukumäärä ³⁶ | 760 | 675 | 633 |
| Virat | 705 | 626 | 612 |
| Työn tuottavuus (suoritemäärä/htv) | 25 410 | 27 680 | 30 585 |

Puolustusvoimien toimintakertomuksessa vuodelta 2006 oli ilmoitettu muonitushenkilöstön määrä, muonituksen suoritemäärä, varuskuntamuonituksen asiakastytyväisyys, kenttämuonituksen asiakastytyväisyys sekä ateriasuoritteen keskihinta. Vuosien 2007 ja 2008 toimintakertomuksissa ei ole mitään mainintaa muonituksesta. Puolustusvoimien vuoden 2008 vuosiraportissa on edellä luetelluista tiedoista mainittu henkilötyövuodet. Muut tiedot on esitetty Puolustusvoimien ruokahuollon palvelu-

³³ Vuosien 2007 ja 2008 luvut ovat Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen vuosiraportista vuodelta 2008, AF1311, liite 2. Asiakastytyväisyys-, henkilölukumäärä-, virka- ja työn tuottavuustiedot on saatu Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnasta. Selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämismuutosten (4.2.2009) PURUn toteutuneiksi kustannuksiksi vuonna 2008 ilmoitetaan 57,1 miljoonaa euroa (s. 6).

³⁴ Kokonaiskustannukset sisältävät palvelukeskuksen esikunnan henkilöstö- ja muut kustannukset, tilakustannukset ja poistot. Vuoden 2006 kokonaiskustannukset eivät sisällä muonituskeskusten kiinteistö-kustannuksia.

³⁵ Suoriteluvut on saatu palvelukeskuksen esikunnasta 7.5.2010. Ne poikkeavat vähän vuosiraportin luvuista.

³⁶ Henkilölukumäärä 31.12.

keskuksen vuosiraporteissa. Toimintakertomus on julkinen asiakirja, kun taas vuosiraportit eivät sitä ole.

3.1.1 Hankintatoiminta

Puolustusvoimien hankintatoimintaa johtaa ja ohjeistaa Pääesikunta. Pääesikunnan materiaalioston kaupallinen ala vastaa hankintatoiminnan ohjeistuksesta³⁷, joka puolestaan perustuu hankintalainsäädäntöön sekä puolustusministeriön antamiin, Puolustusvoimien hankintatoimintaa koskeviin yleismääräyksiin. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus on hankintavastuuyksikkö, joka tekee toimialansa hankinnat keskitetysti. Muissa hankinnoissa se tukeutuu Puolustusvoimien muiden yksiköiden tai Hansel Oy:n kilpailutusten perusteella tekemiin sopimuksiin.

Palvelukeskuksen hankintaohje on annettu 26.6.2006 (asiakirja AC7054). Siinä on kuvattu hankintatoimen organisointi sekä hankintatoimintaan liittyvät konkreettiset tehtävät ja vastuut varsin seikkaperäisesti. Hankintaohjeessa on pyritty avaamaan käytännön hankintatoiminta, eikä siinä ole tyydytty vain kirjoittamaan auki Puolustusvoimien varsin kattavia hankintatoiminnan ohjeistuksia. Hankintatoimen ohjeistusta voidaan pitää erittäin hyvänä, tosin käytännönläheisyydessään se tarvitsee tuekseen Puolustusvoimien muuta hankintaohjeistusta erityistapauksissa³⁸.

Kilpailutukset ja valtakunnalliset elintarvikkeiden hankintasopimukset tehdään keskitetysti palvelukeskuksen esikunnassa, jolle myös kuuluu asiakkuuden hoito. Ennen palvelukeskusta kilpailutuksia tehtiin joka vuosi, ja lisäksi niitä järjestettiin erikseen isoja harjoituksia varten. Kilpailutuskertoja saattoi vuoden mittaan aiemmin olla kolmekin. Myös laite-, käyttötavara- ja työvaatehankinnat on yhtenäistetty. Tilauspalvelun ruokalistat jokainen muonituskeskus tekee edelleen tarpeensa mukaisesti. Tarkastuksessa arvioitiin, että tilauspalvelulistat helpottaisivat hankintoja ja koko prosessia.

Puolustusvoimien elintarvikehankintojen kilpailutusta koskevat, vuoden 2009 loppuun asti olevat sopimukset pohjautuivat ennen palvelukeskusta maanpuolustusalueittain toimineisiin kolmeen hankinta-alueeseen (Itäinen, Läntinen ja Pohjoinen maanpuolustusalue). Nykyisen kilpailuttamisen perustana ovat edellinen kilpailutus sekä siitä saadut tulokset ja kokemukset. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskusmalli mahdollistaa edelleenkin sen, että tehdään valtakunnallisia sopimuksia. Yhtenäinen

³⁷ *Puolustusvoimien hankintaohje PEKAUP-OS PAK B 01:02.*

³⁸ *VTV. Tilintarkastajan väliraportti Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen tarkastuksesta, 15.5.2007.*

ruokalista puolestaan tuo merkittäviä mittakaavaetuja, kun voidaan keskittyä tiettyihin tuotteisiin. Valtakunnallinen keskittäminen mahdollistaa myös sen, että niin sanotut ryhmittymät (useat alueelliset toimittajat) voivat vastata yhteisesti tarjouspyyntöön³⁹.

Eri tuoteryhmien toimittajat valittiin tarjouskilpailulla kahdeksi vuodeksi 1.1.2008 lukien. Sopimukseen sisältyy optiomahdollisuus kolmanneksi vuodeksi. Tarjouskilpailun tulos ei anna aivan täyttä kuvaa Puolustusvoimien elintarvikehankintojen kokonaisarvosta, koska kilpailutettuihin tuoteryhmiin kuuluvat ainoastaan ne volyymituotteet, joiden vuotuinen hankinta-arvo kaikki muonituskeskukset huomioon ottaen ylittää 10 000 euroa.

Elintarvikehankintojen kokonaisarvoksi on palvelukeskuksen esikunta arvioinut runsaat 21 miljoonaa euroa (alv. 0 %) vuoden 2006 tietojen perusteella⁴⁰. Arvio ei sisällä taistelumuonia. Niitä hankittiin noin 0,8 miljoonalla eurolla vuodessa (alv. 0 %). Sopimuskausien 1.1.2008–31.12.2009 ja optiokauden 1.1.2010–31.12.2010 hankintojen arvioitu kokonaishinta on noin 64 miljoonaa euroa (alv. 0 %).

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus tekee valtakunnalliset elintarvikehankintojen puitesopimukset eri toimittajien kanssa. Puitesopimuksilla keskitetään elintarvikehankinnat sekä sopimusten ehdot ja ajallinen kesto. Siten Puolustusvoimien elintarvikehankintojen keskittämistä ja tehostamista jatketaan palvelukeskusmallin mukaisesti. Puitesopimusten hallinnointivastuu on palvelukeskuksella⁴¹.

Tarkastuksen yhteydessä Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnasta tuotiin esille näkemys, jonka mukaan esikunnan ratkaisovaltaa hankinnoissa pidetään riittämättömänä, mikä aiheuttaa ylimääräistä työtä. Ruokahuollon palvelukeskuksen johtajan ratkaisuoikeuden piiriin kuuluvat elintarvikehankinnat neljään miljoonaan ja muut hankinnat puoleen miljoonaan euroon saakka. Näitä suuremmat hankinnat vietään tarkastettavaksi ja esiteltäväksi Pääesikuntaan sotatalouspäällikölle, ja mikäli tämän ratkaisovalta ei riitä, puolustusministeriön kaupalliselle johtoryhmälle, ja sieltä ne esitellään puolustusministerille. Koska palvelukeskus tekee usean vuoden sopimuksia, niiden kokonaisarvo ylittää helposti palvelukeskuksen johtajan oman ratkaisuoikeuden mukaisen määrän.

³⁹ *Puolustusvoimien ruokahuollon esikunnan esitys koskien elintarvikehankintasopimuksen tekoa. Perustelumuistio AD 271821/31.03.*

⁴⁰ *Palvelukeskuksen sisäisen laskennan mukaan vuonna 2006 olivat elintarvikkeiden hankintamenot 21 741 868,21 euroa.*

⁴¹ *Esittely ministerille 15.11.2007 FI.PLM.20016 991/3010/2007.*

Pääesikunnasta kesäkuussa 2009 saadun tiedon mukaan asiassa on vuonna 2007 pyydetty puolustusministeriöltä delegointilupaa, mutta sitä ei ole saatu. Toisaalta Pääesikunnan mukaan yli neljän miljoonan euron hankintoja ei vuodessa ole kovinkaan paljon, joten haitta ei ole erityisen merkittävä.

Tarkastushavaintojen mukaan elintarvikehankinnat tehdään käytännössä 100-prosenttisesti⁴² kilpailutuksen voittaneelta sopimustoimittajalta. Elintarviketoimittajia on 12, ja niistä neljä on yhden yrityksen alueellisia yksiköitä. Puolustusvoimat hankkii yhdeltä valtakunnalliselta toimittajalta esimerkiksi kaikki lihataloustuotteensa, samaten kaikki maitotaloustuotteet sekä kaikki kuivatavarat ja säilykkeet. Pienten alueellisten yritysten muodostamalta konsortiolta hankitaan ainoastaan leipätuotteet. Toimittajavalinnassa ovat ratkaisevassa asemassa olleet hinta, logistiset ratkaisut ja toimitusvarmuus. Esimerkiksi lihatuotteet on toimitettava 25:een eri muonituskeskukseen ympäri maata oikea-aikaisesti kulloinkin vaadittavina määrinä.

Tarkastuksessa verrattiin palvelukeskuksen elintarvikeraaka-ainehankintojen toteutuneita hintoja ravitsemisalán raaka-aineiden tukkuhintoihin⁴³. Vertailu koski yhteensä kymmentä keskeistä raaka-ainetta. Ne olivat broileri (suikale), jauheliha, kevytmaito, kirjolohi (pakaste), peruna (kuorittu), piimä (rasvaton), ruokaöljy, seiti, tomaatti ja voileipämargariini. Näistä kahdeksan raaka-aineen toteutunut hankintahinta alitti ravitsemisalán raaka-aineiden tukkuhintoja laskettaessa käytettyjen hintatietojen alhaisimmatkin hinnat. Broilerin ja kirjolohen toteutuneet hankintahinnat eivät alittaneet niitä, mutta ne olivat kuitenkin selvästi alhaisemmat kuin keskiarvohinta (kirjolohi 34 prosenttia ja broileri 12 prosenttia).⁴⁴

Koko Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen hankintatointa hoitaa kaksi henkilöä, hankintajohtaja ja hankinta-asiantuntija, mitä tarkastuksen perusteella voi pitää vähimmäismääränä. Heitä työllistää varsinaisten kilpailutusten ja hankintasopimusten ohella se, että sopimuskauden aikana he valvovat hintoja ja ylläpitävät kilpailua. Näin pieni miehitys on kuitenkin haavoittuva, ja sitä voidaan pitää sisäisen valvonnan kannalta riskialttiina.

⁴² Tarkastuksessa havaitut poikkeamat koskivat joitakin erityistilaisuuksiin tehtyjä hankintoja.

⁴³ Ravitsemisalán raaka-aineiden tukkuhinnat helmikuussa 2009. Tilastokeskus 2009.

⁴⁴ Elintarvikkeiden tukkuhintaindeksi nousi 17,4 % vuodesta 2006 vuoteen 2008, kun palvelukeskuksen elintarvikkeiden hankintamenot kasvoivat samana aikana 6,0 %. Suoritteiden lukumäärä lisääntyi tänä aikana 0,4 % (ks. luku 3.1.7).

Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, ettei ole tavatonta, että kilpailutuksen voittanut toimittaja on asettanut oman hintansa alhaiseksi voittaakseen kilpailutuksen ja pyrkii sitten aktiivisesti sopimuskauden aikana nostamaan hintojaan. Sopimuskauden aikaisten hinnankorotusperusteiden tulee olla relevantteja, eikä perusteettomia hinnankorotusvaateita hyväksytä. Mikäli palvelukeskus ei voi hyväksyä hinnankorotusvaateita, sillä on oikeus purkaa sopimus kesken sopimuskauden⁴⁵.

Tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus on liittynyt Hansel-puitejärjestelyihin. Tällöin todettiin, että liittymisilmoituksen näihin puitejärjestelyihin on yhtä poikkeusta lukuun ottamatta tehnyt Puolustusvoimien asianomaisen tuote- ja palvelualueen hankintavastuuyksikkö eli yksikkö, joka koordinoi hankintoja nimetyllä tuote- ja palvelusektorilla. Hankintavastuuyksiköiden liittymisilmoitukset koskevat koko tilivirastoa. Palvelukeskus on tehnyt erillisen liittymisilmoituksen työterveyshuollon palveluista, joten tästä ei ole olemassa tilivirastotasosta ilmoitusta⁴⁶.

Tarkastuksen yhteydessä palvelukeskus esitti arvion, että sen muista kuin elintarvikehankinnoista Hansel Oy:n puitesopimukset kattavat 95 prosenttia. Hankinnan voi tehdä muista lähteistä, mikäli Hansel Oy:llä ei ole sopimusta toimialalle tai tuotteelle. Tämä koskee esimerkiksi työvaatteita ja -jalkineita. On myös mahdollista, ettei hankinnan tehnyt muonituskeskus ole ollut tietoinen puitesopimuksesta. Muonituskeskukset pystyvät oman ratkaisuoikeuden piirissä tekemään pienhankintoja, joiden ylärajaksi on määriteltä 2 000 euroa. Palvelukeskuksen toiminnan alkuvaiheessa puitesopimusten ulkopuolisia hankintoja tapahtui enemmän, mutta nykyisin hankintatoimen tietojärjestelmät ohjaavat tekemään hankinnan sopimustoimittajalta, eikä esimerkiksi vuonna 2009 Palvelukeskuksen sisäisen tarkastuksen ole enää tarvinnut puuttua tämän vuoksi hankintoihin⁴⁷.

3.1.2 Raaka-ainekäyttö ja hävikki

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnan suunnitteleman, kaikkien muonituskeskusten yhteisesti käyttämän ruokalistan ravintoarvot perustuvat valtakunnallisiin ravintosuosituksiin. Käytössä oleva raaka-aineluettelo on monipuolinen, sillä se käsittää yli 1 700 eri raakaainetta.

⁴⁵ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.*

⁴⁶ *Hansel Oy, 12.5.2009.*

⁴⁷ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta, sisäinen tarkastus.*

Aterian hinnasta yli 40 prosenttia koostuu raaka-ainekustannuksista. Eri raaka-aineiden kulutusta voidaan seurata rahamääräisesti ja volyymeissä kaikissa muonituskeskuksissa vuoden 2009 alussa käyttöön otetun Aromi-tuotannonohjausjärjestelmän avulla. Järjestelmä ilmaisee tuoteryhmän, raaka-aineen ja tuotemerkin. Lisäksi ilmaistaan tuotekohtainen yksikköpakkausko (kg/kpl, kg/ltk), kulutus yksikköpakkauksittain, kulutus käyttöyksiköittäin, arvo/viimeinen hinta, keskihinta ja pakkaushinta.

Erikoisruokavaliot otetaan muonituskeskuksissa huomioon ruokailijan tarpeiden mukaan. Eräissä muonituskeskuksissa on niitä varten dieettikeittiö ja niiden valmistukseen erikseen työntekijät.

Muonituskeskuksissa ruoka valmistetaan asiakkaan (joukko-osasto) vahvuusilmoitusten ja tilausten mukaan ottaen huomioon asiakkaan niihin tekemät tarkennukset. Muonituskeskukset ennakoivat kuitenkin myös itse vahvuuksia. Erityisesti pienissä joukko-osastoissa ne ovat päivittäin yhteydessä asiakkaaseen, jotta valmistettava ruokamäärä vastaisi ruokailijamäärää ja hävikki voitaisiin minimoida. Palvelukeskuksen mukaan joissain joukko-osastoissa tämä on koettu kielteisenä asiana. Joissakin muonituskeskuksissa ruokaa on valmistettu ainoastaan juuri asiakkaan ilmoittamalle määrälle ja menekin osoittaman annoskoon mukaisesti. Erään tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn saadun vastauksen (jäljempänä myös vastaus) mukaan ruokaa on valmistettu yleensä enemmän kuin vahvuuden mukaan on tarpeen, koska ilmoitettuihin vahvuuksiin ei ole voitu luottaa. Tilanne on edelleen näin, vaikka niin palvelukeskus kuin muonituskeskuksetkin ovat kiinnittäneet huomiota asiaan jo usean vuoden ajan. Muonituskeskukset odottivat sähköisen tilausjärjestelmän käyttöönottoa.

Useissa vastauksissa tuli esille se, että ruokailijoita on yleensä ollut ilmoitettua vähemmän. Erityisesti tämä koski päivällisruokailua. Poikkeamia esiintyi etenkin varusmiesten lomien tai maastoharjoitusten alkaessa ja viikonloppuisin. Maastoruokailussa ruokailevaksi ilmoitetut ovat saattaneet todellisuudessa tulla muonituskeskukseen syömään. Peruskouluskaudella joukkojen tilaukset ovat vastanneet pääsääntöisesti todellista vahvuutta. Ruoan menekkiä pystyy arvioimaan myös kokemuksen perusteella, sillä esimerkiksi kalaruokapäivinä tai perjantaisin ruoka ei maita niin kuin maanantaina loman jälkeen.

Ruokailun aikana kokki on laskenut ruoan menekkiä, tehnyt tarvittaessa lisää ruokaa tai jäädyttänyt ylijäävän ruoan ja tarjonnut sen seuraavalla aterialla. Eräissä muonituskeskuksissa ylijäänyttä ruokaa ei ole voitu hyödyntää valvontamääräyksien takia, ja siksi se on usein mennyt biojätteeksi.

Vastauksissa kerrottiin myös tapauksista, joissa ruoka on loppunut. Ruoan loppuminen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, koska jotain

korvaavaa on tehtävä nopeasti. Tällöin ei välttämättä voida käyttää vaki-
oituja, halvemmat ateriat tuottavia reseptejä.

Myös ostajaorganisaation eli joukko-osastojen tai vastaavien kiinnos-
tuksen muonitusta kohtaan sanottiin lisääntyneen. Toisaalta erään vasta-
uksen mukaan palvelukeskuksen myötä on joukko-osaston huolimatto-
muus ja välinpitämättömyys muonitusasioissa selvästi kasvanut.

Palvelukeskus teetti muonituskeskuksittain ruokailijavahvuuksien seu-
rannan kahden viikon ajalta (5.–18.11.2007).⁴⁸ ⁴⁹ Seurannassa laskettiin⁵⁰
todellisuudessa syödyt aamupalat, lounaat ja päivälliset (iltapala ei sisäl-
tynyt seurantaan) ja verrattiin näitä lukuja joukko-osastojen tilaamiin ateri-
amääriin. Euromääräinen hävikki on laskettu silloisten kustannusten
mukaan, ja se sisälsi kaikki kustannukset, ei siis pelkästään elintarvike-
menoja⁵¹. Euromääräiseksi hävikiksi seurantajaksolla muodostui tarkas-
tusviraston laskemalla tavalla vähän yli 50 000 euroa eli 6,8 prosenttia
tuolta ajalta, joten vuodessa se on yli miljoona euroa⁵². Rahallisesti arvioi-
tuna prosentuaalinen ero tilattujen ja todellisuudessa syötyjen aterioiden
välillä oli suurin päivällisissä, -9,6 prosenttia. Vastaava ero oli aamupa-
loissa -8,5 prosenttia ja lounaissa -5,0 prosenttia. Tarkastusvirastossa teh-
dyn laskelman mukaan joukko-osastojen koko (mitattuna tilattujen aamu-
palojen määrillä) ei selitä vahvuusilmoitusten ja todellisen ruokailija-
määrän eroja.

Sen sijaan joukko-osastojen välillä oli sangen isoja eroja: pienin hävikki
oli 1,9 prosenttia ja suurin 31,7 prosenttia, kun otetaan huomioon kaikki
kolme ateriaa (ei siis iltapalaa). Yhteensä kuudessa joukko-osastossa ja
yhteensä kuudella aterialla syöjiä oli enemmän kuin tilattuja aterioita.
Näistä tapauksista yhdessä alitilaus oli peräti 32 prosenttia, ja kahdessa
muussa se oli suurempi kuin 5 prosenttia.

⁴⁸ Seurannasta puuttuivat Kuopion ja Vekarajärven muonituskeskukset.

⁴⁹ Liite 2. VTV:ssä palvelukeskuksesta saatua taulukkoa muutettiin (liite 3) en-
sinnäkin siten, että aamupalan painotukseksi määriteltiin 0,5 sekä lounaan ja päi-
vällisen 1. Palvelukeskuksen laskelmassa kaikilla kolmella aterialla oli painoarvo-
na 1. Tarkastusvirastossa saatua taulukkoa muutettiin lisäksi niin, että erot ja ero-
prosentit määriteltiin nolliksi niissä tapauksissa, joissa laskettujen aterioiden mää-
rää oli tilattujen määrää suurempi. Palvelukeskuksen laskelmassa erohuvulla oli täl-
laisissa tapauksissa positiivinen arvo, mikä pienentää keskimääräistä hävikkiä.

⁵⁰ Ruokailijamääräksi katsottiin käytettyjen tarjottimien lukumäärä.

⁵¹ Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.

⁵² Tarkastusviraston ja palvelukeskuksen esikunnan laskelmien ero on noin 7,5 %.
Valtaosin se selittyy sillä, että tarkastusviraston laskelmassa on käytetty vuo-
den 2007 kokonaiskustannusta suoritetta kohden.

Joukko-osastoittain tarkasteltuna hävikki oli alle 3 prosenttia neljässä joukko-osastossa, 3–6,8 prosenttia kuudessa joukko-osastossa, 6,9–10 prosenttia kahdeksassa joukko-osastossa ja yli 10 prosenttia viidessä joukko-osastossa.

3.1.3 Henkilöstöresurssit

Edellä mainitun ruokahuollon kehittämishankkeen mukaan vuonna 2002 Puolustusvoimien ruokahuollon henkilömäärä oli yhteensä 839 ja henkilötyövuosien määrä 862,7⁵³. Hankkeessa on selvitetty myös henkilöstön ikäjakauma: 6 (0,8 prosenttia) oli 61–65-vuotiaita, 80 (10,1 prosenttia) 56–60-vuotiaita ja 125 (15,7 prosenttia) 51–55-vuotiaita. Näin ollen edellä mainittuja nuorempiin ikäryhmiin kuului lähes $\frac{3}{4}$ osaa henkilöstöstä⁵⁴.

Tehostumispotentialiaali

Ruokahuollon kehittämishankkeessa oli jaettu ruokahuollon tehtävät 11 prosessiin ja laskettu niistä seitsemässä tavoitetehtokkuuksien mukaan henkilötyövuosien tehostumispotentialiaali (taulukko 2⁵⁵).

⁵³ RUOKE-hankkeen loppuraportin s. 88.

⁵⁴ Loppuraportin s. 54. Jakauma perustui 795 henkilöön.

⁵⁵ Loppuraportin s. 88, 96 ja 98. Loppuraportissa tehostumisen saavuttamien on ilmaistu prosentteina, taulukossa 2 henkilötyövuosina.

TAULUKKO 2. Tehostumispotentiaali prosesseittain ja sen saavuttamisaikataulu.

| Prosessit | Htv v. 2002 | Tehostamispotentiaali | | | | | | |
|---|----------------|-----------------------|------|---|------|------|-----|-----|
| | | htv | htv% | Tehostumisen saavuttaminen aloittamisvuodesta, htv | | | | |
| | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Toiminnan suunnittelu | 38,59 | 29 | 74 | 14,5 | 14,5 | | | |
| Työn suunnittelu | 38,98 | 0 | | | | | | |
| Operatiivinen hankinta | 39,97 | 0 | | | | | | |
| Vastaanotto ja varastointi | 52,88 | 0 | | | | | | |
| Valmistus | 542,19 | 0 | | | | | | |
| Tiedonkeruu ja raportointi | 28,45 | 24 | 86 | 4,8 | 4,8 | 3,6 | 6 | 4,8 |
| Toiminnan vuosisuunnittelu | 18,59 | 19 | 100 | 19 | | | | |
| Kehittäminen | 20,30 | 15 | 69 | 5,25 | 5,25 | 4,5 | | |
| Koulutus | 26,85 | 12 | 41 | 4,2 | 4,2 | 3,6 | | |
| Toimittajien hallinta ja sopimusasiat | 18,71 | 15 | 79 | 15 | | | | |
| Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoiminnot | 37,19 | 21 | 57 | 7,35 | 7,35 | 6,3 | | |
| Strateginen suunnittelu | | -4 | | -4 | | | | |
| Yhteensä | 862,70 | 131 | 15 | 66,1 | 36,1 | 18 | 6 | 4,8 |
| Tehostumisen saavutta- minen, % | | | | 50,5 | 27,5 | 13,7 | 4,6 | 3,7 |
| Tehostumispotentiaalin selvittä- minen, % | 22 | | | | | | | |
| Tehostumispotentiaali selvitte- tyissä, % | 69 | | | | | | | |

Työmäärältään suurimpien, fyysisesti paikkaan sidottujen prosessien tehostumista ei projektissa arvioitu. Projektin mukaan tämän tulisi olla palvelukeskuksen ensimmäisiä tehtäviä.⁵⁶

⁵⁶ Loppuraportin s. 92.

Loppuraportin mukaan tehostamispotentiaali sekä henkilötyövuosina että säästö euroina on 15 prosenttia (taulukko 2). Tehostumisselvitys kattoi 22 prosenttia ruokahuollon kokonaishenkilötyövuosista. Näin ollen tehostumispotentiaali selvitettyissä prosesseissa on peräti 69 prosenttia, joka on erittäin korkea osuus. Loppuraportissa ei ole esitetty tehostumispotentiaalın jakautumista joukko-osastoittain. Ikäjakauma huomioon ottaen vaikuttaa tarkastuksen perusteella siltä, että RUOKE-hankkeen arvioimaa tehostumispotentiaalia henkilöstövähennyksinä (säästöinä) ei olisi ilman saavutettavissa irtisanomisina. RUOKE-hankkeen loppuraportissa ei ole myöskään esitetty, miten on päädytty taulukosta 2 ilmenevään tehostumisen aikatauluun. Se on varsin etupainotteinen, sillä sen mukaan ruokahuoltouudistuksen ensimmäisenä vuonna saavutettaisiin kokonaistehostumisesta yli puolet ja kahtena ensimmäisenä vuotena yli $\frac{3}{4}$ osaa.

Arvio tarvittavasta henkilöstömäärästä ja henkilöstömäärät vuosina 2006–2008

Ruokahuollon kehittämishankkeen yhteydessä on vuonna 2003 arvioitu, paljonko Puolustusvoimien ruokahuoltoon tarvitaan henkilöstöresursseja vastaisuudessa (taulukko 3). Tarkastuksessa ei ole ollut tietoa siitä, miten henkilötyöarvot on laadittu. Suunnitelman mukaan henkilötyövuosien määrä laskisi muonituskeskuksissa palvelukeskuksen viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana 108:lla, mutta supistuisi jo ennen palvelukeskuksen perustamista 62:lla.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnalla ei ollut tietoa muonitustoimintaan käytetyistä henkilötyövuosista vuosina 2003–2005.

TAULUKKO 3. Puolustusvoimien ruokahuollon henkilöstösuunnitelma vuosiksi 2003–2010⁵⁷.

| Uusi toimintamalli | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Henkilötyövuodet pl. PURUE | 774 | 743 | 745 | 712 | 627 | 617 | 608 | 604 |
| Henkilötyövuodet PURUE | | | | 26 | 25 | 23 | | |
| Henkilötyövuodet RUK ja KotRP | | | 34,6 | 34,6 | 30,4 | 30,6 | | |
| Henkilömäärä pl. PURUE | 792 | 726 | 727 | 695 | 612 | 602 | 594 | 590 |
| Henkilömäärä PURUE | 0 | 0 | 0 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 |

Henkilöstösuunnitelman luvut sisältävät Reserviupseerikoulun ja Kotkan linnakesaarien ruokahuoltojen henkilöstön. Nämä ruokahuollot siirtyivät vuoden 2005 alusta Amica Ravintolat Oy:lle (sittemmin Fazer-Amica Oy, 24.3.2010 lukien Fazer Food Oy). Siirron yhteydessä työntekijöistä kolme irtisanoutui, ja loput, 35 henkilötyövuotta, siirtyivät vanhoina työntekijöinä Amica Ravintolat Oy:n palvelukseen (luku 3.1.9⁵⁸). Henkilösuunnitelman lukuihin sisältyvät lisäksi vuoden 2007 alusta lakkautettujen Helsingin Ilmatorjuntarykmentin, Savon Prikaatin ja Turun Rannikkopatteriston ruokahuoltojen henkilöstöt. Niiden tarkka määrä ei ole tiedossa. Helsingin Ilmatorjuntarykmentissä se oli 17–23, Savon Prikaatissa 20–25 ja Turun Rannikkopatteristossa 13–14. Yhteensä Puolustusvoimien palveluksessa oleva henkilöstön määrä väheni edellä sanotuista syistä 86–100 hengellä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että kun Puolustusvoimat on pystynyt tiivistämään ja tehostamaan yleisiä toimintojaan lakkauttamalla Hyrylän, Turun ja Savon varuskuntien ruokalait, niin nämä katsotaan tuottavuutta parantaviksi tai vähintäänkin ylläpitäviksi toimenpiteiksi.

⁵⁷ Palvelukeskuksen esikunnasta saadut luvut, joihin VTV:ssä lisätty RUK:n ja Kotkan Rannikkopataljoonan toteutuneet henkilötyövuodet. PURUE:n henkilötyövuosimäärä on toteumaluku.

⁵⁸ Fazer-Amica Oy:n ilmoituksen mukaan yrityksen palvelukseen siirtyi 33 Puolustusvoimien palveluksessa ollutta henkilöä. Tämän perusteella henkilötyövuosien määrä Hamina-Kotka-alueella olisi pienentynyt 36:lla.

Tarkastuksessa saatujen tietojen⁵⁹ perusteella henkilötyövuosien määrä on pienentynyt merkittävästi: vuonna 2006 se oli 700⁶⁰, mutta 637 vuonna 2007, 588 vuonna 2008 ja 569 vuonna 2009. Suunnitelman mukaan vähennys olisi ollut 85 vuodesta 2006 vuoteen 2007, kun se oli 64. Vuodesta 2007 vuoteen 2008 vastaavat luvut olivat 10 ja 52. Tämän perusteella henkilöstön määrä oli vuosina 2006 ja 2008 suunniteltua (taulukko 3) pienempi mutta vuonna 2007 sitä suurempi. Suunniteltu henkilötyövuosien pienennys vuonna 2009 oli arvioitu yhdeksäksi. Siihen nähden toteutunut pienennys oli kaksinkertainen (19).

Palvelukeskuksen esikunta katsoi tarkastuksen aikana, että palvelukeskus on saavuttanut valtion tuottavuusohjelman mukaisen henkilötyövuosien vähennysvelvoitteen etupainotteisesti, sillä tavoitteena oli saavuttaa 630 henkilötyövuoden taso vuoteen 2010 mennessä.⁶¹ Tavoitteessa ei ole kuitenkaan otettu huomioon sitä, että Reserviupseerikoulun ja Hamina-Kotka-rannikkoalueen ruokahuollosta huolehtii Fazer-Amica Oy ja että Gyltön, Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskukset lakkautettiin. Kun näistä syistä tapahtunut väheneminen otetaan huomioon (tässä yhteensä 86), henkilötyövuodet ovat ylittäneet suunnitellun 49:llä vuonna 2006, 70:llä vuonna 2007 ja 29:llä vuonna 2008. Ylittyminen on edellä sanottua suurempi, jos lakkautetuissa ja Fazer-Amica Oy:lle siirtyneissä ruokaloissa on Ruoke-hankkeen laskelmissa ollut enemmän kuin 87 henkilötyövuotta.

Valtion tuottavuusohjelman mukainen palvelukeskuksen henkityövuosimäärätavoite vuodeksi 2010 on 560.

Palvelukeskuksen Puolustusvoimien vuoden 2008 vuosiraportin mukaan toiminnon muonitus (6100) henkilötyövuosimäärä oli 634 vuonna 2007 ja 585 vuonna 2008. Raportin mukaan tämä on johtunut PURUn suunnitellusta henkilömäärän vähennyksestä.

Palvelukeskuksen esikunnan mukaan vähennystavoite saavutettiin pääasiassa luonnollista poistumaa hyväksi käyttäen. Henkilöstön ulkoinen vaihtuvuus eli irtisanoutuneitten määrä oli 38 vuonna 2006 ja 49 vuonna 2007, 41 vuonna 2008 ja 34 vuonna 2009. Vuonna 2006 henkilöstön sisäinen vaihtuvuus oli 28 henkilöä. Siihen vaikutti Gyltön, Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskusten lakkauttaminen. Vuonna 2007 sisäinen

⁵⁹ Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta 30.1.2009.

⁶⁰ Puolustusvoimien vuoden 2006 toimintakertomuksen mukaan muonitushenkilöstön lukumäärä vuonna 2006 oli 758, mikä poikkeaa varsin paljon tarkastuksessa saaduista tiedoista henkilötyövuosimäärätiedoista. Puolustusvoimien vuosien 2007 ja 2008 toimintakertomuksessa ei edellä mainittua tietoa ole. Palvelukeskuksesta 5.3.2010 saadun tiedon mukaan henkilöstön lukumäärä oli 675 vuoden 2007, 633 vuoden 2008 ja 617 vuoden 2009 lopussa.

⁶¹ Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta 8.5.2009.

vaihtuvuus oli kaksi henkilöä. Luonnollinen poistuma⁶² oli 48 henkilöä vuonna 2006, 73 vuonna 2007, 19 vuonna 2008 ja 18 vuonna 2009. Vuonna 2008 eläkkeelle jäi 19 henkilöä, heistä 11 vanhuuseläkkeelle, seitsemän työkyvyttömyyseläkkeelle ja yksi varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Vuonna 2008 eläkkeelle siirtyi siten 2,8 prosenttia (laskettuna vuoden 2007 henkilömäärästä).

Palkkakustannukset sekä muonituskeskuksissa että palvelukeskuksen esikunnassa olivat yhteensä 23,4 miljoonaa euroa vuonna 2006, 21,9 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja 21,1 miljoonaa euroa vuonna 2008⁶³. Toiminnolle 6100 (asevelvollisten muonitus yhteensä) on kirjattu henkilöstökuluja 22,7 miljoonaa euroa vuonna 2006, 20,9 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja 19,6 miljoonaa euroa vuonna 2008⁶⁴. Näin ollen toiminnolle 6100 kirjatut henkilöstökulut olivat vuonna 2006 noin 3 prosenttia pienemmät kuin palvelukeskuksen ilmoittamat henkilökustannukset (luku 3.1.7, taulukko 7 uusi toimintamalli). Tämä ero on kasvanut molempina vuosina ja oli noin 7 prosenttia vuonna 2007. Palvelukeskuksen esikunnasta saadun tiedon mukaan ero johtuu siitä, että palvelukeskuksen palkkakustannuksia on kirjattu myös muille toimintoille, esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon kustannuksiksi.

Henkilöstöpanokset, -investoinnit ja henkilöstön tila

Tarkastuksessa pyydettiin palvelukeskukselta vastaavat tiedot henkilöstöpanoksista ja -investoinneista sekä henkilöstön tilasta kuin Fazer Amica Oy esitti (taulukko 10, luku 3.1.9). Pyydetyistä tiedoista Puolustusvoimissa ei ollut seurattu tehdyn työajan osuutta vuosityöajasta eikä tulovaihtuvuusprosenttia. Nämä tiedot eivät myöskään sisälly Valtion työmarkkinalaitoksen laatimaan suositukseen henkilöstötilinpäätöksen minimisällöksi⁶⁵.

⁶² Valtiovarainministeriön henkilöstöraportoinnin mukaan luonnollisella poistumalla tarkoitetaan normaalille vanhuuseläkkeelle ja muille eläkelajeille siirtyneitä sekä työpaikkaa vaihtaneita. Puolustusvoimissa työpaikan vaihtaneita ei lueta luonnolliseen poistumaan. Valtionhallinnossa tulisi käyttää yhdenmukaisia määritelmiä.

⁶³ Taulukko 4, luku 3.1.7.

⁶⁴ Puolustusvoimien vuosiraportti 2008.

⁶⁵ Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Henkilöstötilinpäätös. Käsikirja valtion organisaatioille. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 3/2001, s. 145.

TAULUKKO 4. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen henkilöstöresurssit vuosina 2006–2009.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Henkilöstöpanokset | | | | |
| Henkilötyövuosien lukumäärä | 700,3 | 637,3 | 587,7 | 569,1 |
| Henkilöstön keski-ikä (vakin.) | 44 | 45 | 44 | 44 |
| Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % | | | | |
| Välillisten työvoimakustannusten osuus, % | - | 31,7 | 31,1 | 30,0 |
| Henkilöstön tila | | | | |
| Työtyytyväisyysindeksi* | 3,5 | - | 3,8 | - |
| Lähtövaihtuvuus, % henkilöstöstä (vakin.) | - | - | 9,8 | 8,5 |
| Tulovaihtuvuus, % henkilöstöstä (vakin.) | | | | |
| Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, % vakinaisesta henkilöstöstä** | 1,43 | 1,74 | 1,87 | 1,77 |
| Sairauspoissaolo, % kokonaistyöajasta | 7,57 | 7,72 | 7,38 | 7,22 |
| Henkilöstöinvestoinnit | | | | |
| Työtyytyväisyyden edistäminen, €/htv | 52 | 79 | 83 | 172 |
| Työterveyshuolto, €/htv | 447 | 605 | 602 | 662 |
| Koulutus ja kehittäminen, €/htv | 186 | 181 | 238 | 288 |

*Kysely tehdään joka toinen vuosi.

** Osuus sisältää myös osatyökyvyttömyyseläkkeet.

Pääasialliset erot muonituskeskusten ja Fazer-Amica Oy:n Hamina-Kotkarannikkoalueen keittiöiden välillä olivat seuraavat:

- Työntekijöiden keski-ikä oli muonituskeskuksissa noin 7 prosenttia pienempi kuin Hamina-Kotkassa
- Välillisten työvoimakustannusten osuus oli muonituskeskuksissa noin 20 prosenttia suurempi kuin Hamina-Kotkassa

- Työtyytyväisyysindeksi oli muonituskeskuksissa noin 20 prosenttia suurempi kuin Hamina-Kotkassa⁶⁶
- Sairauspoissaolojen osuus kokonaistyöajasta oli muonituskeskuksissa vuosina 2006–2007 alle puolet siitä kuin Hamina-Kotkassa, mutta vuonna 2008 suurempi kuin Hamina-Kotkassa⁶⁷
- Työtyytyväisyyden edistämiseen⁶⁸ muonituskeskukset käyttivät noin viidenneksen siitä kuin Hamina-Kotka
- Työterveyshuoltoon muonituskeskukset käyttivät noin puolet enemmän kuin Hamina-Kotka
- Koulutukseen ja kehittämiseen muonituskeskukset käyttivät vuosina 2006–2008 varoja noin 40 prosenttia siitä, mitä Fazer-Amica Oy käytti Hamina-Kotkan kumppanuuskokeilussa.

Sairauspoissaolot

Sairauspoissaolot suhteessa henkilötyövuosiin eivät koko organisaation tasolla ole merkittävästi muuttuneet vuosien 2006 ja 2008 välillä (taulukko 4). Yksittäistä muonituskeskuksista sairauspoissaolot ovat pienentyneet kahdeksassa ja suurentuneet 15:ssä vuodesta 2006 vuoteen 2007. Vuosien 2007 ja 2008 välillä vastaavat luvut olivat 10 ja 13⁶⁹. Sairauspoissaolot ovat kasvaneet sekä vuonna 2007 että vuonna 2008 neljässä muonituskeskuksessa ja laskeneet samoin neljässä muonituskeskuksessa. Muonituskeskuksen henkilötyövuosista sairauspoissaolot muodostivat vuonna 2006 korkeimmillaan 16,02 prosenttia ja alhaisimmillaan 2,22 prosenttia. Vuonna 2007 vastaavat luvut olivat 13,86 prosenttia ja 1,88 prosenttia ja vuonna 2008 11,1 prosenttia ja 1,54 prosenttia. Pienet sairauspoissaololuvut olivat tyypillisimmin esikuntien ja Ilmavoimien muonituskeskuksissa. Korkeat sairauspoissaololuvut olivat puolestaan tyypillisimmin syrjäisissä muonituskeskuksissa.

Palvelukeskuksen esikunnan mukaan sairauspoissaoloja on vuonna 2008 ollut keskimäärin noin 27 päivää henkilötyövuotta kohden⁷⁰. Henkilötyö-

⁶⁶ *Erilainen esittämistapa.*

⁶⁷ *Tämä saattaa selittyä sillä, että vuonna 2008 työkyvyttömyyseläkkeellesiirtymisprosentti oli vuonna 2008 Hamina-Kotkassa huomattavasti korkeampi kuin muonituskeskuksissa.*

⁶⁸ *Tarkastuksessa ei ole selvitetty, mitä kustannuksia on kohdennettu työtyytyväisyyden edistämiseen tai koulutukseen ja kehittämiseen.*

⁶⁹ *Puolustusvoimien ruokahuollon esikunnan vastaus 25.5.2009.*

⁷⁰ *Palvelukeskuksen esikunta on laskenut tämän luvun (27) vuoden 2008 sairauspoissaoloprosentista 365 vuorokauden mukaan.*

päiviä⁷¹ oli 251 vuosina 2006 ja 2007 sekä 254 vuonna 2008. Näin lasketuna sairauspoissaolopäiviä oli henkilötyövuotta kohden noin 19 vuosina 2006–2008⁷². Tämä on noin kaksinkertainen verrattuna valtion keskimääräiseen lukuun, joka oli 8,9 vuonna 2006, 9,9 vuonna 2007 ja 9,0 vuonna 2008.⁷³

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan palvelukeskuksessa sairauspoissaolot ovat johtuneet pääasiassa keskiraskaaksi luokitellun, fyysisesti raskastavan työn aiheuttamista tuki- ja liikuntaelimestön sairauksista.

Kuntasektorilla keittiöhenkilöstön sairauspoissaoloja oli vuosina 2000–2008 keskimäärin 25,4 päivää työvuodessa ja poissaoloprosentti oli 6,95. Keittiöapulaisilla luvut olivat jonkin verran korkeampia kuin ryhmässä "keittäjät ja emännät".⁷⁴ Näin ollen palvelukeskuksessa sairauspoissaoloja vaikuttaisi⁷⁵ olevan jonkin verran vähemmän kuin keskimäärin kuntasektorilla.

Muonituskeskuksille tehdyn kyselyn tulokset

Tarkastuskyselyn⁷⁶ vastausten mukaan henkilötyövuodet ovat kaikissa muonituskeskuksissa vähentyneet. Ainoastaan yksi muonituskeskus ilmoitti, ettei tuottavuusohjelma ole lainkaan vaikuttanut sen henkilötyövuosien lukumäärään.

Tarkastuskyselyn vastausten perusteella työsuhteen jatkumiseen liittyvää epävarmuutta ei ilmennyt kuudessa muonituskeskuksessa (29 prosenttia). Monissa muissa vastauksissa ja keskusteluissa tuotiin esille, että jatkuvasti tapahtuvat erilaiset ruokahuollon selvitykset ja jatkuva epävarmuus tulevaisuudesta eivät voi olla vaikuttamatta kielteisesti henkilöstön työpanokseen, sitoutumiseen ja halukkuuteen kehittyä työssä. Työhön tyytymättömyyden sanottiin lisääntyneen ja työyhteisön ilmapiirin kärsineen. Varsinkin selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämismuutoksista on nostanut esille kysymyksen irtisanomisista. Jonkinasteisesta

⁷¹ Henkilötyövuoden laskentatapa on selostettu liitteessä 4.

⁷² RUOKE-hankkeen loppuraportin mukaan vuonna 2002 sairauspoissaolopäiviä ja muita keskeytyksiä (esim. ätiyspoissaolot) oli keskimäärin 23 työntekijää kohti ja poissaolovuosia yhteensä 51 (6,4 prosenttia).

⁷³ Valtion tilinpäätöskertomus 2008, osat I ja II, s. 58.

⁷⁴ Vuonna 2010 valmistunut Kunta10-tutkimus. Tutkimusaineisto käsitti keittiöhenkilöstön osalta lähes 24 000 henkilötyövuotta. Sairauspoissaolopäiviin on tutkimuksessa luettu myös viikonloput silloin, kun sairauspoissaolo on sisältänyt ne. Työterveyslaitokselta 17.6.2001 saatu tieto.

⁷⁵ Selvitysten kattamat ajankohdat poikkeavat toisistaan.

⁷⁶ Liite 1.

työn tai motivaation häiriintymisestä joko organisaatio- tai yksilötasolla kertoi viisi muonituskeskusta. Näissä moni työntekijä on hakenut ja hakee koko ajan uutta työpaikkaa. Irtisanoutumisia on tapahtunut, ja virkavapauksien hakeminen on lisääntynyt. Pitkään Puolustusvoimissa palvelleilla on myös pelko työsuhteen jatkumisesta ja mahdollisesta eläköitymisiään korottamisesta. Jotkin muonituskeskukset näkivät uhkana sen, että nuoret ja parhaiten koulutetut lähtevät muualle töihin. Toisaalta työn riittävyteen myös luotettiin ja useimmissa vastauksissa katsottiin, ettei työn tekeminen ollut häiriintynyt. Lisäksi jatkuvaan muutokseen on joissain muonituskeskuksissa totuttu ja asioista käydään avointa keskustelua. Eräissä vastauksessa painotettiin sitä, että työntekijälle antaa varmuutta ja hänen motivaatiotaan lisää se, että hän hallitsee tehtävänsä monialaisesti.

Aiemmin joukko-osaston henkilöstöosasto hoiti kaikki rekrytoinnit ruokalaan. Palvelukeskuksen esikunnan piti alun perin hoitaa ne, ja se tekee edelleen hakuilmoitukset sekä vastaanottaa hakemukset. Muonituskeskukset puolestaan haastattelevat kokin ja ravitsemustekijän tehtäviin hakijat ja valitsevat henkilöt näihin tehtäviin.

Tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn vastanneista 21 muonituskeskuksesta 16 (76 prosenttia) ilmoitti, ettei ruokahuollon työntekijöiden rekrytoimisessa ole ollut ongelmia. Kahden muonituskeskuksen paikkakunnalla on alan oppilaitos, ja sieltä on saatu opiskelijoita harjoittelujaksolle ja samalla perehdytettyä vuosilomasijaisiksi. Lievistä rekrytointivaikeuksista mainitsi kaksi muonituskeskusta. Niillä on ollut vaikeuksia saada määräaikaisia ja vuorotteluvapaasijaisia. Selvistä rekrytointivaikeuksista kertoi kolme muonituskeskusta. Pääkaupunkiseudun muonituskeskusten rekrytointiongelmat heijastivat alueen muuta maata parempaa työllisyystilannetta. Vaikeinta on ollut saada ravitsemistryöntekijöitä. Lähellä pääkaupunkiseutua sijaitsevassa muonituskeskuksessa on avoinna ollut työpaikkaa kohden voinut olla vain yksi hakija. Esimerkiksi vuoden 2008 kesällä auneista työpaikoista saatiin viimeinen täytettyä vasta joulukuun alussa. Tällä muonituskeskuksella on ollut oikeus käyttää myös vuokratyövoimaa, mutta yhtään tällaista työntekijää ei ollut vastausajankohtaan (6.2.2009) mennessä saatu, koska kukaan ei ole ollut halukas tulemaan maksimissaan kahdeksi viikoksi töihin. Rekrytointi on vaikeutunut myös sijainniltaan syrjäisessä muonituskeskuksessa, johon on huonot julkiset kulkuyhteydet. Oman hankaluutensa tuo epäsäännöllinen työaika, 5.00–20.00.

Eräitä muonituskeskuksia on kosketтанut se piirre, että suurin osa henkilökunnasta on tullut Puolustusvoimien palvelukseen 1970-luvulla, jolloin osa henkilökunnasta palkattiin työllisyysvaroin eikä vakituisenkaan työsuhteeseen välttämättä vaadittu alan koulutusta. Myöhemmin työllisyysvaroin palkatut vakinaistettiin. Tuolloin muodostuneen ammattitaidottomuuden sanottiin näkyvän edelleen jokapäiväisessä työnteossa. Erään

muonituskeskuksen mukaan henkilötövuosiarvioissa tulisi huomioida tämä samoin kuin ikääntyminen ja ikärakenne.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustaminen ja pyrkimys toimintojen tehostumiseen on käytännössä tarkoittanut toimenkuvi- en uudelleen suunnittelua ja uutta organisaatiomallia, mikä on tarjonnut myös uusia tehtäviä ja rooleja henkilöstölle. Palvelukeskuksessa on käynnissä useita toiminnan tehostamiseen ja työn kehittämiseen liittyviä projekteja, joilla on vielä vaikutusta henkilöstömäärään mutta ei huomattavasti⁷⁷.

Tarkastuskyselyn vastausten perusteella työtehtävät eivät kuitenkaan ole vähentyneet eivätkä helpottuneet. Ikävimmillään tämä on tarkoittanut sitä, että työntekijämäärä vähenee ja jäljelle jäävän henkilöstön työ määrä lisääntyy, jolloin henkilöstö väsy, sairauspoissaolot lisääntyvät, motivaatio työntekoa kohtaan heikkenee, pitkäaikaissairaiden määrä lisääntyy samoin kuin halukkuus osa-aikaeläkettä ja aiempaa eläkkeelle pääsyä kohtaan. Sairauspoissaoloja korvaamaan on saatu sijainen vasta sen jälkeen, kun määrärahoja on vapautunut.⁷⁸ Työt pitäisi saada tehtyä ja tehokkuuden kasvaa prosesseja kehittämällä, mutta näin ei tapahdu, jos koneet, laitteet ja työolosuhteet eivät ole kunnossa. Eräät muonituskeskukset katsoivat vastauksissaan, että nykyisillä suoritemäärillä asetetut tavoitteet supistaa henkilötövuosia ovat liian kovia eikä asetettuja tavoitteita ole siksi saavutettu. Tuotantotiloihin sekä koneisiin ja laitteisiin olisi vastaisuudessa käytettävä varoja, jotta tuottavuusohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa. Myös henkilöstön ikärakenne olisi oikaistava ja huomioitava asiakkaiden toisistaan poikkeavat palvelutarpeet.

Lisäksi eräissä vastauksissa esitettiin näkemys, että palkkauksen tulisi kohdentua tarkemmin työtehtävien mukaan (ravitsemistyöntekijä, kokki, työnjohtaja, päällikkö). Palkkauksessa tulisi ottaa huomioon myös muonituskeskuksen vahvuudet ja joukko-osaston luonne sekä se, että kyseessä on vuorotyö. Muonituskeskukset eivät ole keskenään samanlaisia, mutta palkkaus on yhtäläinen muonituskeskuksen koosta ja asiakkaan tarpeista riippumatta.

Työtyytyväisyyttä ja työhyvinvointia on kartoitettu Puolustusvoimien ja palvelukeskuksen henkilöstölinjausten mukaisesti työilmapiirikyselyillä, kehittämiskeskusteluissa, henkilöstöpalaverissa, itsearvioinneissa, kehittämisprojekteissa ja päivittäisessä työnjohtamisessa. Työilmapiirikyselyjä on useimmissa muonituskeskuksissa tehty vuosittain, kuitenkin vähintään joka toinen vuosi. Työtyytyväisyysindeksiin laskemiseksi on teetetty kyselyt

⁷⁷ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.*

⁷⁸ *Palvelukeskuksen esikunnan mukaan tämä ei pidä paikkaansa.*

vuosina 2006 ja 2008. Työtyytyväisyysindeksi laskettiin seuraavista tekijöistä: työilmapiiri, motivoituneisuus, henkinen työkyky, johtaminen, tiedottaminen ja sisäinen työnantajakuva. Tulokset on purettu koko työyhteisön kesken, kehitystä on seurattu ja parannuskohteita valittu. Indeksillä oli 3,5 vuonna 2006 ja 3,8 vuonna 2008 (taulukko 4), eli tarkastuskyselyn vastaukset antoivat näitä lukuja negatiivisemmän kuvan työtyytyväisyydestä. Vuonna 2006 työilmapiirin tekijöistä korkein arvosana annettiin tiedottamiselle (3,6) ja heikoin henkiselle työkyvylle (3,0).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että työtyytyväisyyttä, työhyvinvointia ja sairastavuutta kartoitetaan säännöllisesti organisaatioissa tehdyissä selvityksissä, jotka yleensä kertovat tilanteesta pidemmältä aikajänteeltä ja laajemmin kuin tarkastuksen yhteydessä tehtävät kyselyt. Yksittäisten kyselyjen vaarana on se, että ne leimaavat yksittäistapausten pohjalta koko organisaation. Valtiovarainministeriön mukaan kyselyyn tuloksia ei voine myöskään suoraan verrata organisaatioissa säännöllisesti tehtäviin kyselyihin, vaikkakin ne tausta-aineistona voivat olla suuntaa-antavia.

Kehityskeskusteluissa on pyritty kartoittamaan yksilötasolla myös työhyvinvointia, ja yhteistyö työterveyshuollon kanssa on kyselyvastausten perusteella ollut tiivistä. Itsearviointissa on pyritty löytämään kehittämiskohteita ja arvioimaan työyksikön tilannetta mahdollisimman monesta näkökulmasta. Työhyvinvointia on edistetty muun muassa tarjoamalla liikuntaseteleitä ja kuntotestausmahdollisuutta. Työhyvinvointiin käytettävissä olevat varat on määritellyt Pääesikunta.

3.1.4 Kiinteistökustannukset

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen kiinteistökustannukset muodostuvat sen käytössä olevista tuotanto-, tarjoilu-, varasto- ja toimistotiloista. Palvelukeskus on maksanut muonituskeskuksistaan toimitila- ja maavuokraa Senaatti-kiinteistöille vuodesta 2007 lähtien, ja tästä lähtien kustannukset on voitu kohdistaa keskimääräisiin suoritehintoihin. Tätä ennen joukko-osastot maksoivat nämä vuokrat kustannukset.

Palvelukeskuksen mukaan muonituskeskusten vuokrat olivat vuonna 2007 keskimäärin lähes 250 000 euroa kuukaudessa arvonlisäveroineen. Liikekirjanpidon mukaan maavuokria ja tilavuokria oli yhteensä 2 750 241 euroa vuonna 2008 ja 2 677 927 euroa vuonna 2007 (vuonna 2008 tilit 4200 ja 4202, vuonna 2007 tilit 42* lukuun ottamatta muiden vuokrien tiliä 4209). Tämän mukaan vuokrien kasvu vuodesta 2007 vuoteen 2008 oli 2,7 prosenttia.

Vuokrien lisäksi palvelukeskus maksaa Puolustushallinnon rakennuslaitokselle sähköstä ja lämmöstä mukaan luettuna prosessienergia, vedestä ja siivouksesta sekä kiinteistöhuoltotöistä. Tilakustannukset olivat yhteensä 7,93 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja 8,05 miljoonaa euroa vuonna 2008. Ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnan tilat maksavat noin 0,1 miljoonaa euroa vuodessa (taulukko 7, luku 3.1.7).

Tarkastuksessa havaittiin, että muonituskeskuksissa on paljon vajaa-käyttöisiä tiloja, mitä voidaan pitää merkinä toimintojen tehostumisesta, sillä muonituskeskuksissa on suurelta osin luovuttu elintarvikeraaka-aineiden esikäsitteystä. Teollisuuden tehtäväksi on jätetty sellaisia ruoanvalmistuksen työvaiheita, jotka eivät vaikuta ruoan lopullisiin ominaisuuksiin. Tämä on vapauttanut tiloja elintarvikkeiden käsittelyn lisäksi varastoinnilta. Raaka-ainevaroja on myös volyymimääräisesti pienennetty valmiusvaatimusten lievenemisen vuoksi. Muonituskeskuksilta vapautuneet tilat olisi helposti saneerattavissa muihin käyttötarkoituksiin, mutta tällaista tarvetta ei tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ole.

Sisäisen laskennan mukaan muut korjaus- ja kunnossapitomenot ovat olleet 670 000 euroa vuonna 2008, 530 000 euroa vuonna 2007 ja 430 000 euroa vuonna 2006. Jaettuna tasan kaikille muonituskeskuksille määrä oli vuonna 2008 vajaat 27 000 euroa. Vastaavasti budjetoidut määrät olivat 450 000 euroa, 420 000 euroa ja 420 000 euroa, eli toteutuneet menot olivat kaikkina kolmena vuotena budjetoituja suuremmat. Rakennuksiin ja rakennelmiin oli vuonna 2007 budjetoitu noin 850 000 euroa, mutta käyttö oli 0 euroa⁷⁹. Vuosina 2006 ja 2008 niihin ei ollut budjetoitu mitään.

Kalustohankintoihin (muut koneet ja laitteet) käytettiin (ja budjetoitiin) 795 000 euroa (715 000 euroa) vuonna 2008, 230 000 euroa (1 380 000 euroa) vuonna 2007 ja 1 727 000 euroa (2 639 000 euroa) vuonna 2006. Käyttö oli siten olennaisesti budjetoitua pienempää. Vuoden 2006 määräraha kului käytännössä pelkästään Säkylän muonituskeskuksen keittiöön. Vuonna 2007 toimi 25 muonituskeskusta. Niistä kahdeksaan ei tehty lainkaan kone- ja laitehankintoja vuosina 2006–2008.

Korjaus- ja kunnossapitomenojen sekä kalustohankintamenojen yhteismäärä on vuosina 2006–2008 ollut jonkin verran pienempi kuin sairausajan palkat,⁸⁰ jotka olivat 1 465 000 euroa vuonna 2008, 1 590 000 euroa vuonna 2007 ja 1 650 000 euroa vuonna 2006. Edellä (luku 3.1.3) on todettu, että tuki- ja liikuntaelämistön sairaudet olivat pääsyy sairauspoissa-

⁷⁹ *Budjetointi oli virheellinen, koska muonituskeskusten kiinteistöt omistaa Senaattikiinteistöt.*

⁸⁰ *Laskettuna sairauspoissaolojen osuudesta varsinaisiin palkkoihin. Sijaisten palkkauksia ei ole huomioitu.*

oloihin, ja niitä voitaisiin todennäköisesti ainakin pidemmällä aikavälillä pienentää parantamalla työskentelyolosuhteita korjaus- ja kunnossapitotoimin sekä tekemällä uusia laite- ja kalustohankintoja.

3.1.5 Suoritteiden kustannukset ja hinnoittelu

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen sisäisessä laskennassa käytetään suoritteiden keskimääräisiä kustannuksia (sisäinen hinta). Tämän on ilmoitettu perustuvan Hamina-Kotka-alueen palveluntarjoajien kilpailuttamisessa käytettyyn hinnoittelumalliin (ks. luku 3.1.9). Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämävaiheessa keskimääräiset kustannukset määritettiin keskitetysti ja niissä otettiin huomioon kaikki ruokahuollon kustannukset. Ne sisältävät muun muassa henkilöstö-, materiaali-, kiinteistö-, jäte- ja kalustokustannukset. Sotaharjoitusten kustannuksista niihin sisältyy osa (sotaharjoitusten korvaukset ja elintarvikkeet), mutta eivät esimerkiksi kenttäkeittimistä aiheutuvat kustannukset.

Ruokahuollon suoritteella tarkoitetaan kaikkia ruokahuollon tuottamia tuotteistettuja palveluja sekä tilauspalveluja. Ateriat luokitellaan varuskunta-, maasto- ja kenttämuonitukseen sekä muuhun tarjoiluun. Muonitus käsittää aamiaisen, lounaan, päivällisen ja iltapalan. Muuta tarjoilua ovat erityisruokavaliot, jakelupisteruokailu, kahvi- ja vierastarjoilu sekä edustusruokailu.

Sisäisessä laskennassa aterioita, esimerkiksi aamupalaa varuskunnassa, päivällistä maastossa, neuvottelukahvia tai kabinettilounasta, pidetään kaikkia keskenään samanarvoisina suoritteina⁸¹. Aterioiden asettaminen taloudellisessa mielessä samanarvoisiksi ei kuitenkaan vastaa aterioiden todellisia valmistuskustannuksia. Sisäisessä laskennassa seurataan kuitenkin muonituskeskuksittain ateriakohtaisten kustannusten muodostumista⁸². Tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin tarpeesta kehittää suoritemittaria totuudenmukaisemmaksi, mutta vastauksena esitettiin, että on myös tärkeää, että toimintavuosiensa keskinäinen vertailtavuus säilyy. Aikaisemmin käytössä olleesta muonituspäivä-käsitteestä, joka vastasi noin 3,5 suoritetta, on luovuttu. Tarkastuksessa tuotiin esille se, että tämä luonnollisesti

⁸¹ Puolustusministeriön selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehtoista. Loppuraportti 4.2.2009. RUOKE-hanke ei loppuraportissaan ehdotanut, että sisäisessä laskennassa samoja arvoja käytettäisiin kaikille suoritteille.

⁸² Ruokahuollon kehittämishanke RUOKE. Oman toiminnan kehittäminen. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen suunnittelu – Loppuraportti – 28.6.2004.

tarkoittaa, että suoraa vertailua ennen palvelukeskusta vallinneisiin kustannuksiin ei voida tehdä.

Sisäisessä laskennassa suoritteen yksikkökustannus saadaan edellä sanotun mukaisesti jakamalla palvelukeskusten kaikki kustannukset tuotettujen suoritteiden (aterioiden ja muiden suoritteiksi luokiteltujen muonituspalvelujen) kokonaismäärällä eli sisäisessä laskennassa kaikkien suoritteiden keskiarvo on kaikissa Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen muonituskeskuksissa sama.

Tarkastuksessa selvitettiin t-testillä, onko aamupalojen, lounaiden ja päivällisten lukumäärissä tilastollisesti merkittäviä eroja. Aineistona olivat Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunnan keräämät tiedot ruoan hävikistä 5.–18.11.2007 (tilattujen aterioiden lukumäärät, liite 2). Yhdenkään aterialajin lukumäärä ei poikennut tilastollisesti merkittävästi 0,33:sta, joten siltä kannalta kaikkien aterioiden pitäminen samanarvoisina ei sinällään vääristä tarkastelua. Toisaalta maksullisen toiminnan tuottojen osuus sisäisen laskennan muonituspalvelujen tuotosta vaihtelee varsin paljon muonituskeskuksittain.

Suoritteiden hinnoittelusta on määrätty Pääesikunnan suunnitteluosaston PAK 01:12:ssa. Pysyväisasiakirjan mukaan palvelukeskuksen hinnoittelun tulee vastata omakustannusarvoa. Palvelukeskuksen esikunnan tulee jatkuvasti seurata toimialan yleistä kustannuskehitystä⁸³. Tavoitteena on nollatulos, ja mahdollinen ylijäämä palautetaan ja alijäämä katetaan vararahasta⁸⁴. Aterioiden laskutushinnoissa eivät ole kiinteistöhallinnon kustannukset⁸⁵ eivätkä kaikki tieto-⁸⁶, palkka- ja taloushallinnon kustannukset. Raportoinnissa käytettyihin hintoihin kyseessä olevat kustannukset on laskettu mukaan. – Tarkastuksessa käytössä olleisiin sisäisen laskennan raportteihin "Toteutuma ja suunnitelma" vuosilta 2006–2008 mainitut kustannukset eivät sisälly. – Palvelukeskus kattaa lähes 90 prosenttia

⁸³ Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto, muistio 17.12.2004.

⁸⁴ Puolustusvoimien ruokahuollon esikunnan vastaus kyselyyn 26.8.2008.

⁸⁵ Tämän on vuokrien osalta ilmoitettu johtuvan puolustushallinnon rahoituksen momenttijaosta. Myöskään Puolustushallinnon rakennuslaitokselle maksettujen tilojen hoito- ja kunnossapitokuluja ei sisällytetä asiakkaalta perittävän ateriasuoritteen hintaan. (Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvityksen liitteen 2, s. 9).

⁸⁶ Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvityksessä on arvioitu, että nykyisin yli puolet tietohallintopalveluista on maksullisia ja suunnitelman mukaan vuoden 2012 alusta näistä palveluista peritään omakustannusarvon mukainen hinta (11.9.2009. Liitteen 2 s. 8).

toimintansa kuluista ateriapalveluista saatavilla tuloilla ja loput määrärahan siirroilla.⁸⁷

Muonituskeskusten joukko-osastoilta laskuttamat yksikköhinnat eivät kuitenkaan perustu edellä kuvattuun sisäiseen laskentaan vaan hinnastoon, jossa aterioille on määritelty hinnat. Tässä hinnastossa lounas ja päivällinen maksavat yhtä paljon, mutta esimerkiksi aamupala on niitä halvempi. Hinnasto on sama kaikille joukko-osastoille. Edustusruokailun ja varusmiesmuonitusaterian hintojen ero on vuosien 2007–2010 hinnastoissa pieni.

Kuitenkin tuotantokustannukset eroavat muonituskeskuksittain. Esimerkiksi Kajaanin muonituskeskuksessa suoritteen keskikustannukset ovat pienemmät kuin Tikkakosken muonituskeskuksessa, mutta molemmat laskuttavat samoilla hinnoilla asiakasta⁸⁸. Palvelukeskukselta saatujen tietojen⁸⁹ mukaan vuonna 2007 kokonaiskustannukset ateriaa kohden olivat 2,44-kertaiset kustannuksiltaan kalleimmassa muonituskeskuksessa verrattuna kustannuksiltaan halvimpaan. Suurimmat kustannukset olivat 186 prosenttia ja pienimmät 76 prosenttia keskimääräisistä kokonaiskustannuksista. Tarkastuksessa havaittiin, että laskutusperustasta seuraa se, että palvelukeskus vastaa niistä kustannuksista, jotka ylittävät joukko-osastolle menevän laskun määrän, ja vastaavasti hyötyy päinvastaisessa tapauksessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämiseen (ks. luku 3.1.10) liittyen tullaan myös selvittämään tuotteiden ja suoritteiden hinnoittelu tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että huomioidaan niiden tuottamisen erilaiset kustannukset.

Laskutus perustuu asiakkaan tilaamaan palvelumäärään. Tämän tuloksena asiakkaalla on kannustin vähentää tilaamiensa palveluiden määrää vastaamaan kulutusta ja samalla omia kustannuksiaan. Palveluveloituksia voidaan myös helposti verrata muiden palveluntuottajien hintoihin. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tällainen vertailu pitää tehdä luonteeltaan ja kooltaan vastaavien ruokaloiden kesken. Laskutusmallin heikkoutena on, ettei sama hinta kaikille asiakkaille huomioi asiakaskoh- taisia eroavaisuuksia. Yhtenäisen hinnoittelun vuoksi asiakkaalla ei ole myöskään kannustinta kehittää palvelukeskuksen prosessia (esim. sähköi-

⁸⁷ *Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys. 11.9.2009. S. 3.*

⁸⁸ *Ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.*

⁸⁹ *Sisäisen laskennan raportit "Toteuma ja suunnitelma; erot" vuosilta 2006–2008.*

nen tilausjärjestelmä, kenttämuonitus) ja vähentää siten kustannuksia⁹⁰. Sen sijaan laskutus muodostuu asiakkaalle sitä edullisemmaksi, mitä tarkemmin asiakas kykenee etukäteen ilmoittamaan ruokailijoiden määrän. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että asiakas ajoittain tietäisi täsmällisesti hävikkinsä määrän. Laskutusmalli ei myöskään ota huomioon sitä, että jokin joukko-osasto voi tarkoituksellisestikin tilata liian vähän, eikä sitä, että tilauksen ollessa selvästi syöjien määrää pienempi muonituskeskukselle aiheutuu tällöin tavanomaiseen nähden lisäkustannuksia, kun ruokaa on kuitenkin oltava kohtuullisen nopeasti tarjolla.

Joukko-osastot maksavat saamansa ateriapalvelut palvelukeskukselle omilla toimintamäärärahoillaan. Uudessa toimintamallissa joukko-osastojen määrärahaehyksissä otetaan huomioon ateriapalvelujen hankintamenot.

Sotaharjoitusten muonituskulut ja muut muonituksesta johtuvat hankintamenot joukko-osastot maksavat itse harjoitusten pitämiseen osoitetuista määrärahoistaan.

3.1.6 Toimintatapojen yhtenäistyminen ja tehostuminen

Varuskuntamuonitukseen sisältyvät ateriat valmistetaan palvelukeskuksen yhteisen, kuuden viikon kiertävän perusruokalistan pohjalta, ja ne vastaavat yleisiä ravintosuosituksia. Niiden mukaisella ruokailulla pyritään myös vaikuttamaan suotuisasti varusmiesten ruokatottumuksiin.

Tarkastushavaintojen mukaan muonituskeskukset kokivat palvelukeskuksen yhtenäistyneen toimintaa verrattuna aikaan, jolloin ruokahuollon palvelut tuotettiin joukko-osastojen alaisuudessa. Erityisesti ne katsoivat, että palvelukeskukset ovat yhtenäistyneet ja tehostaneet hankintaprosessia, ruokatuotantoa, asiakaspalvelua, henkilöstöhallintoa sekä talouden suunnittelua ja seurantaa. Tämä on johtunut muun muassa siitä, että suunnittelutyö ja muut valmistelut tapahtuvat palvelukeskuksen esikunnassa. Muonituskeskukset kokivat toimintojen johtamisen selkeäksi, kun johto on ollut asiantuntijaorganisaatiolla (Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta) ja kokonaisvastuu muonituskeskuksen toiminnasta ravitsemispäälliköllä. Asiakasyhteistyön merkitys korostui kaikilla tasoilla. Tilaaja-asiakkaan (joukko-osasto) toiminta on muonituskeskusten mukaan varmasti ollut helpompaa kuin aikaisemmin. Lisäksi aiemmin oman

⁹⁰ *Palvelukeskuksen esikunnan mukaan välillisesti asiakkaalla on intressi kehittää, koska kehittäminen pienentää kokonaiskustannuksia, mikä taas pienentää keskimääräistä hintaa.*

leimansa toimintaan antoivat puolustushaarojen sekä joukko-osastojen osin erilaiset tavat ja eri asioista antamat soveltamisohjeet.

Palvelukeskuksen tuottavuus on parantunut (taulukko 5):

TAULUKKO 5. Tuotettujen aterioiden määrä muonituksen henkilötyövuotta kohden vuosina 2006–2011⁹¹.

| Vuosi | ateria kpl/htv tod. | ateria kpl/htv ennakoitu |
|-------|----------------------|--------------------------|
| 2006 | 24 286 | ei |
| 2007 | 27 106 ⁹² | 27 106 |
| 2008 | 29 117 | 27 500 |
| 2009 | 30 228 | 27 500 |
| 2010 | | 32 963 |
| 2011 | | 32 381 |

Vuonna 2009 tuotettiin vuoteen 2006 verrattuna henkilötyövuotta kohden lähes yksi neljännes enemmän aterioita. Eri vuosien luvut ovat vertailukelpoisia edellyttäen, että aterioiden (aamupala, lounas, päivällinen ja iltapala) keskinäiset suhteet ovat pysyneet vakioina. Tuottavuuden todellinen muutos on sanottua lukua suurempi, jos lounaiden ja päivällisten yhteismäärän osuus kaikista aterioista on noussut, ja päinvastaisessa tapauksessa todellinen tuottavuuden muutos taas on sanottua lukua vähäisempi (ks. luku 3.1.5). Vuosina 2008 ja 2009 tuottavuus on ollut ennakoitua parempi, vuoden 2007 talousarviossa mainituissa luvuissa saattaa olla virhe. Aterioiden laatu ei vaikuta tuottavuuslukuun.

Hankintaprosessissa kilpailuttaminen sekä sopimusten ja tuotekirjojen ylläpito on tapahtunut keskitetysti. Palvelukeskuksen toiminnan aikana muonituskeskukset ovat kuvanneet prosessinsa, ja niiden yhtenäistäminen ja kehittäminen ovat edelleen käynnissä. Palvelukeskus on yhtenäistänyt kuuden viikon kiertävät ruokalistat (varuskunta- ja kenttämuonitus, eväät

⁹¹ Valtion vuosien 2006–2010 talousarvioesitykset ja puolustusministeriön ehdotus vuoden 2011 talousarvioksi.

⁹² 27 680 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen vuoden 2008 vuosiraportissa (tämän tarkastuskertomusluonnoksen taulukko 1) ja 26 385 Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämismahdollisuuksien selvityksen (4.2.2009) liitteen 1 taulukossa 1. Viimeksi mainitussa taulukossa ja vuoden 2008 vuosiraportissa henkilötyövuosien määrä on sama (637), joten tuottavuusero niiden välillä johtuu erisuuruuksista suoritemääristä tai laskuvirheestä.

ja kevytruokalistat), ja muonituskeskukset ovat käyttäneet niitä. Kenttämuonituslistoja jokainen muonituskeskus on kuitenkin muokannut asiakkaan tarpeiden mukaisesti harjoituskohtaisesti. Erityisesti päällekkäiset esivalmistelutyöt ovat jääneet pois. Käytössä ovat myös olleet yhtenäiset ruokaohjeet ja raaka-ainepohja. Prosessien toimintoja on kehitetty parhaita käytänteitä jakamalla. Lisäksi tammikuussa 2008 on kaikissa muonituskeskuksissa otettu käyttöön uusi Aromi-tuotannon ohjausjärjestelmä, ja se on helpottanut elintarviketilauksia sekä niiden vastaanottokirjauksia. Järjestelmä on myös yhtenäistänyt ja helpottanut toimintoja. Se on ohjannut myös hankintoja niin, että kaikki muonituskeskukset toimivat palvelukeskuksen sopimusten pohjalta. Yhteinen ruokasuunnitelma ja tilausjärjestelmä ovat kyselyvastausten perusteella myös helpottaneet hallitsemaan elintarvikehankintojen kustannuksia.

Toisaalta puolustusministeriön selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista on huomautettu siitä, että Puolustusvoimien tietojärjestelmät on rakennettu Puolustusvoimien näkökulmasta. Siksi hallinnon sekä henkilöstö- ja talouden järjestelmät eivät tue parhaalla mahdollisella tavalla palvelukeskuksen toimintaa ja sen raportointia. Palvelukeskuksella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta ottaa käyttöön yksittäisiä, sen toimintaa paremmin tukevia tietojärjestelmiä. Palvelukeskus toki luonnollisesti myös hyötyy siitä, että se on Puolustusvoimien yhteisen tietojärjestelmän piirissä⁹³.

Jokaisessa muonituskeskuksessa on asiakaspalvelussa yhtenäiset ohjeet ja toimintatavat (puitesopimukset), joita on kuitenkin ollut mahdollista osin paikallisesti muokata asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Asiakaspalautteisiin on reagoitu kootusti.

Kaikissa muonituskeskuksissa henkilöstöhallinnon ohjeet ja toimintatavat ovat yhtenäiset. Henkilöstön kehittämiseen on panostettu kohdistamalla kehittämistoimet tarpeen mukaan. Erityisesti henkilöstön työhyvinvointiin on panostettu. Henkilöstöhallinnon toimintatapojen yhtenäistäminen vaatii edelleen kehittämistä. Henkilöstön ikärakenteen vuoksi kestää kuitenkin jonkin aikaa, ennen kuin tuottavuustavoitteet voidaan nykyisellä henkilötyövuositasolla saavuttaa. Henkilöstösuunnittelun katsottiin menneen koko ajan parempaan suuntaan. Kaikkien muonituskeskusten toiminta tunnetaan palvelukeskuksen esikunnassa, ja henkilötyövuosisuunnittelulla sanottiin monissa vastauksissa olevan hyvä pohja. Erona aikaisempaan on erityisesti ollut se, että ennen toimittiin joukko-osaston ohjeistuksen mukaan, ja se loi varsin kirjavia käytänteitä.

⁹³ Loppuraportin liitteen s. 12. 4.2.2009.

Talouden suunnittelussa on ollut yhteiset tavoitteet ja perusteet. Kun seuranta on tapahtunut samoilla perusteilla joka paikassa, vertailu on luotettavaa. Talouden seuranta on ollut kattavampaa ja näkyvämpää kuin aiemmin. Lisäksi laskujen käsittely on tehostunut. Muonituskeskukset on jaettu kokoluokkiensa mukaisesti neljään ryhmään, ja näiden kesken on suunniteltu yhtenäisiä toimintatapoja. Erilaisten suunnitelmien perusteet ovat olleet kaikille yhtenäiset (omavalvonta ja perehdyttäminen), ja tämä on helpottanut työtä kaikilla tasoilla.

Muonituskeskusten mukaan laskutusprosesseja (sisäinen ja ulkoinen) tulisi pohtia koko Puolustusvoimien kannalta tehokkaammiksi. Muonituskeskuksen taloudellisen tilanteen ajantasaisen seurannan mahdollisuus on merkittävästi parantunut, mikä on antanut mahdollisuuden puuttua poikkeamiin jo hyvissä ajoin. Kustannuksia ja suoritteita seurataan kuukausittain selkeiden esikunnan tuottamien raporttien avulla. Jokainen muonituskeskuksen päällikkö voi seurata tilannetta myös SAP-raporteista.⁹⁴ Toisaalta puolustusministeriön selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon palvelutavoitteista sanotaan, että tämänhetkinen maksuperusteinen kirjanpito ei mahdollista vuoden aikana ajantasaista kustannuslaskentaa, mikä vaikeuttaa johdon raportointia ja palvelukeskuksen tuloksen ennustamista. Lisäksi määrärahojen siirtojen seuranta (reskontra) tapahtuu manuaalisesti vertaamalla pvah:sta (=Puolustusvoimien asiainhallinta) lähteneitä ja SA-Pista maksettuja laskuja keskenään⁹⁵.

Talousasioissa jokainen muonituskeskus on samanarvoinen, ja jokaisen muonituskeskuksen budjettia ja taloutta suunnitellaan ja tarkastellaan samalla tavalla. Tarkastuksen perusteella vertailtavuus tuntui todenmukaiselta ja myös oikeudenmukaiselta. Toimintajärjestelmän ja auditointien myötä eri toimipisteiden toimintaa voidaan vielä kehittää ja tehostaa. Kun organisaation toiminta ja prosessit saadaan luotua ja kehitettyä haluttuun muotoon, on odotettavissa kustannussäästöjä.

Poikkeusolojen valmiussuunnittelussa toiminta on Ruokahuollon palvelukeskuksen näkemyksen mukaan yhdenmukaista ja vastaa paremmin joukko-osastojen tarpeita.

Tarkastuksen yhteydessä eräät muonituskeskukset esittivät näkemyksen, että toimitilasuunnittelun ja -kehittämisen sekä tuotantotilojen korjausten ja järkevien laiteinvestointien avulla on mahdollista saavuttaa todellisia henkilötyövuosisäästöjä. Tiloja ja laitteistoa nykyaikaistamalla pienennettäisiin myös työn fyysistä kuormitusta.

⁹⁴ *Puolustusvoimien käyttämä toiminnan ohjausjärjestelmä. SAP = Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung Aktiengesellschaft.*

⁹⁵ *Loppuraportin liitteen s. 12. 4.2.2009.*

Muonituskeskukset pitivät esikunnan henkilökuntaa ammattitaitoisena ja asiantuntevana. Palvelukeskuksen perustaminen on vienyt koko Puolustusvoimien ruokahuoltoon eteenpäin ja edistänyt ruokahuollon työntekijöiden ruokahuolto-osaamista. Palvelukeskuksen toiminta on parhaimmillaan sitä, että oman osaavan esikunnan johdolla puututaan ja keskitytään oleellisiin asioihin. Muonituskeskusten vastauksissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että asiakaskin – joukko-osasto – tulisi opettaa toimimaan Puolustusvoimille edullisimmalla tavalla.

Palvelukeskuksen perustaminen on muonituskeskusten näkemyksen mukaan kehittänyt toimialaa paljon. Toiminnan kehittämisessä on eri kehittämistyöryhmissä kuunneltu ammattitaitoisista henkilöstöä. Toiminnassa on nykyisin keskitytty vain toimialan omiin asioihin, ja kaikki epäolennainen on jäänyt pois. Ruokahuollon kehittämiseen on panostettu pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti. Johdon vahva tuki ja aitous ovat tehneet henkilöstöön myönteisen vaikutuksen. Entisessä järjestelmässä kehittäminen oli paikallista ja usein vähäistä eikä epäkohtia välttämättä huomattu.

Useiden vastausten mukaan yhteydenpito esikunnan eri sektorien kanssa on kuitenkin ollut vähäistä. Sektorijohtaja on kiertänyt muonituskeskuksissa sovitusti, mutta silti esikunnan ja asiakkaan välimatka koettiin suureksi; esikunnan ihmiset eivät ole tunteneet asiakkaan tarpeita ja toimintaa. Tämän vuoksi aluejohtajilla tulisi olla parempi paikallistuntemus. Heidän tulisi myös jalkautua enemmän muonituskeskuksiin, sillä muonituskeskukset eroavat toimintojensa ja kokonsa puolesta, eikä kaikissa asioissa ole luontevaa pyrkiä samankaltaisiin toimintatapoihin. Palvelukeskuksesta toukokuussa 2010 saadun tiedon mukaan sektorijohtajia ei enää ole.

Toisaalta asiakastyytyväisyys varuskuntamuonitukseen heikkeni melko paljon vuodesta 2005 (3,9) vuoteen 2006 (3,5)⁹⁶. Vuosina 2007 ja 2008 se oli 3,7 (taulukko 1). Asiakastyytyväisyys kenttämuonitukseen oli 2,95⁹⁷ vuonna 2005, 2,7 vuosina 2006 ja 2007 sekä 2,8 vuonna 2008 (taulukko 1). Näin ollen asiakastyytyväisyys näissä molemmissa muonitusluokissa on palvelukeskuksen kolmena ensimmäisenä vuotena ollut huonompi kuin sinä viimeisenä vuotena, jolloin muonitustoiminta oli varuskuntien vastuulla. Vuonna 2007 oli asiakastyytyväisyys Fazer-Amica Oy:ltä ostettuun varuskuntamuonitukseen 3,87 ja kenttämuonitukseen 3,14⁹⁸. Tyytyväisyydessä nimenomaan kenttämuonitukseen ero on iso. Palvelukeskuksen

⁹⁶ *Puolustusvoimat-Tiliviraston tilinpäätös 2006, toimintakertomus.*

⁹⁷ *Puolustusvoimat-Tiliviraston tilinpäätös 2006, toimintakertomus.*

⁹⁸ *Puolustusministeriön selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehtoja. Loppuraportin 4.2.2009 liitteen s. 5.*

ilmoituksen mukaan vuonna 2009 asiakastytyväisyys varuskuntamuonitukseen oli 3,8 ja kenttämuonitukseen 3,0. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, millaisia eroja asiakastytyväisyydessä joukko-osastoittain mahdollisesti on.

3.1.7 Säästöjen syntyminen ja uudet kustannukset

Ruokahuollon kehittäminen -hanke RUOKE arvioi vuonna 2004 palvelukeskusmalliin siirtymisestä aiheutuvat investointikustannukset noin miljoonaksi euroksi. Hankkeen suunnitteluvaiheessa lähtökohtana oli, että kehtään ei irtisanota vaan tehostuminen realisoituu luonnollisen poistuman myötä.

TAULUKKO 6. Saavutettava resurssien uudelleenkehentämispotentiaali⁹⁹.

| Vuosittaiset resurssien uudelleenkehentämispotentiaalit | euroa |
|--|--------------|
| 1. toimintavuosi | 1 664 000 |
| 2. toimintavuosi | 2 947 000 |
| 3. toimintavuosi | 3 445 000 |
| 4. toimintavuosi | 3 612 000 |
| 5. toimintavuosi ja siitä eteenpäin | 3 746 000 |

Taulukossa 6 vertailuvuotena on vuosi 2002. Kun palvelukeskukseen siirtymisen investoinnit on arvioitu noin miljoonaksi euroksi, hankkeen takaisinmaksu aika olisi 0,7 vuotta korkokannalla 4,2 prosenttia, eli hanke on arvioitu erittäin kannattavaksi¹⁰⁰. Puolustusvoimien toiminnan kannalta on keskeistä se, kuinka Puolustusvoimien sodan ajan ruokahuolto hoidetaan. Kriisiajan ruokahuollon onnistuminen edellyttää jo rauhan aikana tutkimusta, kehittämistä, suunnittelua, hankintoja ja toteutusta. Toinen keskeinen tekijä on taloudellisuus, sillä palveluista ei tule maksaa ylihintaa. Jotta tilaaja-tuottajamalli toteutuisi ja tavoitellut edut saavutettaisiin,

⁹⁹ RUOKE-hanke.

¹⁰⁰ RUOKE-hankkeen loppuraportti 24.6.2004, s. 13.

on tilaajalla oltava ruokapalvelun ostoon tarkoitetut määrärahat ja ruokapalveluiden tuottajalla puolestaan riittävät toimivaltuudet¹⁰¹.

Tarkastuksessa sekä Pääesikunnasta että palvelukeskuksen esikunnasta tuotiin esille näkemys, jonka mukaan Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus on saavuttanut kustannussäästöjä keskitetyllä toimintamallilla. Merkittävimmät kustannussäästöt johtuvat hankintojen keskittämisestä sekä prosessien kehittämisen myötä tapahtuneesta henkilöstön vähenemisestä. Lisäksi tilaaja-tuottajamallin soveltaminen on lisännyt kustannustietoisuutta asiakkaan (joukko-osastojen ja vastaavien) ja palvelukeskuksen oman henkilöstön keskuudessa. Ruokahuollon esikunta on tarkastusta varten laatinut suuntaa-antavan laskelman syntyneistä säästöistä (taulukko 7, säästö ko. vuotena verrattuna nykymalliin). Niiden tarkan määrittämisen palvelukeskus koki vaikeaksi, koska kaikkia kustannuksia ei ollut aiemmin kohdennettu muonituksen kustannukseksi samoilla periaatteilla kuin palvelukeskuksen aikana. Palvelukeskus katsoi, että ennen sen perustamista ruokahuollon kustannuksia joukko-osastoissa voidaan pitää korkeintaan suuntaa-antavana.

Ennen palvelukeskusta muonituksesta aiheutuneita menoja seurattiin pelkästään toiminnon 6100 (muonitus) menojen perusteella. Tällöin esimerkiksi menot muonituksen vaatimasta talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoidosta eivät kohdistuneet muonituksen toiminnolle vaan toiminnolle 2900 (ulkoinen laskenta ja taloushallinto) sekä 3000 (henkilöstöhallinto). Työterveyshuollon palvelut palvelukeskus hankkii Puolustusvoimien ulkopuolelta, kun ne aiemmin tuotettiin varuskunnissa eikä niiden menoja kohdistettu muonitus-toiminnolle. Elintarvikehankintoja kirjattiin ennen palvelukeskusta myös toiminnolle 6700 (maksullinen palvelutoiminta). Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskus on alkanut laskea tietojärjestelmäpalveluistaan vuoden 2007 alusta lähtien. Näitäkään menoja ei ole aiemmin kohdistettu muonitus-toiminnolle.

Palvelukeskus maksoi vuonna 2007 rakennemuutokseen liittyviä, muualla töissä olleiden palkkoja, joita ei ole aiemmin ollut. Toisaalta toiminnolle 6100 muonitus kirjattiin aiemmin sellaisia menoja, joita palvelukeskuksella ei nykyisellään ole, esimerkiksi asevelvollisten ruokarahat. On todennäköistä, että kustannusten kohdistuksessa on edellä sanotun lisäksi myös muita eroavaisuuksia.

Palvelukeskuksen esikunnan mukaan nykykustannusten vertailua RUOKE-hankkeen laskelmaan voitaneen pitää suuntaa-antavana ar-

¹⁰¹ *Ruokahuollon kehittämishanke RUOKE. Oman toiminnan kehittäminen. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen suunnittelu. Loppuraportti. Puolustusvoimat 28.6.2004.*

viona¹⁰². Vertailussa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että esimerkiksi henkilöstömäärä on palvelukeskuksen aikana pienentynyt arvioitua enemmän mutta henkilöstökustannukset arvioitua vähemmän. Toisin sanoen henkilötyövuoden hinta oli arvioitu RUOKE-hankkeessa liian pieneksi¹⁰³. Tässä yhteydessä on syytä toistaa luvussa 3.1.3 sanottu eli se, että henkilöstön määrän vähentymisestä suuri osa on johtunut joko ruokaloitten lakkauttamisista tai toiminnan siirtymisestä yksityiselle yritykselle.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ruokahuollon kustannukset ovat kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana pysyneet euromääräisesti hyvin samansuuruisina (taulukko 7), kun otetaan huomioon se, että vuoden 2006 luvuista puuttuvat kiinteistökuustannukset, jotka olivat tuolloin noin 7,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2007 jälkeen ateriasuorituksen hinta on halventunut, ja palvelukeskus olettaa suunnan edelleen jatkuvan. Tarkastuksen perusteella ruokahuollon kehittämisen yhtenä tavoitteena ollut kustannuskehityksen hillitseminen on vuosien 2006–2008 toteumalukujen perusteella siten saavutettu. Toki tämä aikaväli on varsin lyhyt.

¹⁰² *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lisäpalautteessa puolustusministeriö katsoo, että luotettavan kuvan saaminen kustannuksista ja toiminnan volyyministä lähtökohtatilanteessa ennen palvelukeskuksen muodostamista vuonna 2006 oli varsin haasteellista, koska Puolustusvoimien laskentajärjestelmät eivät riittävässä määrin tukeneet toimintaa eivätkä mahdollistaneet kaikkien kustannusten kohdentamista toiminnoille. Puolustusvoimien laskentatoimien tilaa viimeisten kymmenen vuoden aikana on lähinnä tarkastuskertomusten valossa käsitelty luvussa 3.3.*

¹⁰³ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus 22.5.2009.*

TAULUKKO 7. Puolustusvoimien ruokahuollon arvioidut kustannukset vanhassa ja uudessa toimintamallissa, arvioitu säästö¹⁰⁴ sekä uuden toimintamallin toteutuneet kustannukset.¹⁰⁵

| Vanha toimintamalli | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Muonituspv yht. | 5 335 279 | 5 506 201 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 |
| Henkilötyövuodet | 774 | 774 | 774 | 774 | 733 | 728 | 723 | 723 |
| Henkilömäärä | 756 | 756 | 756 | 756 | 716 | 711 | 706 | 706 |
| Henkilöstö kustannukset | 23 442 000 | 23 153 000 | 23 639 000 | 24 135 000 | 23 338 000 | 23 662 000 | 23 989 000 | 24 492 000 |
| Muut kustannukset pl. tilakustannukset | 25 090 000 | 24 755 000 | 25 274 000 | 25 805 000 | 26 347 000 | 26 900 000 | 27 465 000 | 28 042 000 |
| Tilakustannukset | 7 561 000 | 7 561 000 | 7 561 000 | 7 561 000 | 7 055 000 | 7 203 000 | 7 354 000 | 7 509 000 |
| Poistojen osuus | 3 011 000 | 3 011 000 | 3 011 000 | 3 075 000 | 2 898 000 | 2 958 000 | 3 021 000 | 3 084 000 |
| Kustannukset yhteensä | 59 104 000 | 58 479 000 | 59 485 000 | 60 576 000 | 59 638 000 | 60 724 000 | 61 829 000 | 63 127 000 |
| Muonituspäivän hinta | 11,08 | 10,62 | 10,80 | 11,00 | 10,83 | 11,03 | 11,23 | 11,46 |

¹⁰⁴ RUOKE-hanke.

¹⁰⁵ Palvelukeskuksen esikanta.

| PURU-osauma | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------------|------------|------------|------|------|
| Suorite määrä yhti. | | | | 16 891 000 | 16 712 000 | 17 183 000 | | |
| Henkilövuodet pl. PURUE | | | | 674 | 613 | 565 | | |
| Henkilövuodet PURUE | | | | 26 | 25 | 23 | | |
| Henkilökustannukset | | | | 22 206 000 | 20 744 000 | 19 909 000 | | |
| Muut kustannukset pl. tilikustannukset | | | | 24 059 000 | 25 773 000 | 26 501 000 | | |
| Tiikustannukset | | | | 0 | 7 832 000 | 8 054 000 | | |
| Poistojen osuus | | | | 206 000 | 731 000 | 334 000 | | |
| PURUE henkilökustannukset | | | | 1 194 000 | 1 189 000 | 1 219 000 | | |
| PURUE muut kustannukset | | | | 448 000 | 382 000 | 318 000 | | |
| PURUE tilat ja poistot | | | | 95 000 | 95 000 | 97 000 | | |
| Kustannukset yhteensä | | | | 48 210 000 | 56 846 000 | 56 432 000 | | |
| Ateriasuoriteen hinta | | | | 2,84 | 3,40 | 3,28 | | |
| Inflaatio | | | | | 2,1 % | | | |
| Keskimmäinen tilv kuut. v. 2004 | | | | | 29 913 | | | |
| Lakkautettavat joukot | | | | | | | | |
| Tilat | | | | | | | | |
| Poistot | | | | | | | | |

| Uusi toimintamalli | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Muontoluspp yhti. | 5 335 279 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 | 5 506 501 |
| Henkilövuodet pl. PURUE | 774 | 743 | 745 | 712 | 627 | 617 | 608 | 604 |
| Henkilövuodet pl. PURUE | 792 | 726 | 727 | 695 | 612 | 602 | 594 | 590 |
| Henkilömäärä PURUE | 0 | 0 | 0 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 |
| Henkilökustannukset | 23 442 000 | 22 225 000 | 22 738 000 | 21 291 000 | 19 142 000 | 18 829 000 | 18 579 000 | 18 454 000 |
| Muut kustannukset pl. tilikustannukset | 25 090 000 | 24 755 000 | 25 274 000 | 25 605 000 | 26 347 000 | 26 900 000 | 27 465 000 | 28 042 000 |
| Tiikustannukset | 7 561 000 | 7 561 000 | 7 561 000 | 7 055 000 | 7 055 000 | 7 203 000 | 7 354 000 | 7 509 000 |
| Poistojen osuus | 3 011 000 | 3 011 000 | 3 011 000 | 2 833 000 | 2 833 000 | 2 893 000 | 2 863 000 | 3 015 000 |
| PURUE henkilökustannukset | 0 | 0 | 0 | 1 237 000 | 1 263 000 | 1 290 000 | 1 317 000 | 1 344 000 |
| PURUE muut kustannukset | 0 | 0 | 0 | 389 000 | 397 000 | 406 000 | 414 000 | 423 000 |
| PURUE tilat ja poistot | 0 | 0 | 0 | 1 200 000 | 1 230 000 | 1 250 000 | 1 280 000 | 1 300 000 |
| RUOKE-hankkeen investointi | 0 | 450 000 | 450 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kustannukset yhteensä | 59 104 000 | 58 002 000 | 59 035 000 | 59 414 000 | 57 159 000 | 57 645 000 | 58 210 000 | 58 917 000 |
| Muontoluspp:n hinta | 11,08 | 10,45 | 10,64 | 10,79 | 10,38 | 10,47 | 10,57 | 10,70 |
| Säästä ka. vuoteen verrattuna nykyisiin | 0 | 477 000 | 450 000 | 1 162 000 | 2 479 000 | 3 079 000 | 3 619 000 | 4 210 000 |

Lukuja tarkasteltaessa on huomattava, että taulukossa 4 palvelukeskuksen esikunnan toteumaluvut eivät sisällä poistoja. Toisaalta toteutuneet tilakustannukset, joihin palvelukeskus ei voi paljoltikaan vaikuttaa, ovat selkeästi suuremmat kuin RUOKE-hankkeen arviossa.

Ruokahuollon menot ovat vuodesta 2004 vuoteen 2008 pienentyneet niin Pääesikunnan kuin liikekirjanpidonkin mukaan. Liikekirjanpidon mukaan ja ottaen huomioon tuotannon hintaindeksin muutos alentuma on ollut noin 5 prosenttia (taulukko 8).

TAULUKKO 8. Muonitus-toiminnon menot vuosina 2004–2008.

| Vuosi | Nettomenot Muonitus | | Indeksoidut nettomenot ¹⁰⁶ | indeksi ¹⁰⁷ | Kerroin |
|-------|---------------------|-----------------|---------------------------------------|------------------------|----------|
| | Pääesikunta | Liikekirjanpito | | | |
| 2008 | 46 663 539 | 47 915 795 | 41 971 351 | 1862 | 1,141631 |
| 2007 | 46 289 429 | 48 983 325 | 44 507 961 | 1795 | 1,100552 |
| 2006 | 47 258 038 | 47 262 384 | 44 174 746 | 1745 | 1,069896 |
| 2005 | 48 830 044 | 51 883 201 | 50 854 266 | 1664 | 1,020233 |
| 2004 | 46 951 188 | 50 507 743 | | 1631 | 1 |

Taulukossa 8 Pääesikunnasta saadut luvut poikkeavat joinakin vuosina melko paljonkin liikekirjanpidon luvuista. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, onko toimintoa 6100 koskeissa kirjausohjeissa tapahtunut muutoksia. Tarkastusviraston tilintarkastuksesta saadun arvion mukaan liikekirjanpidossa voi olla kirjausperusteiden muutoksista johtuvia epätasällisyyksiä.

Kaikissa muonituskeskuksille suunnattuun kyselyyn annetuissa vastauksissa katsottiin, että palvelukeskuksen myötä oli syntynyt säästöjä. Myös muonituskeskukset kokivat, että niiden on vaikeaa verrata nykyisiä todellisia kustannuksia aikaisemman toimintamallin kustannuksiin, koska monia muonitukseen liittyviä ja palvelukeskuksen nykyisin hoitamia tehtäviä tehtiin aikaisemmin joukko-osastossa. Vastausten mukaan päällekkäisten tehtävien vähentyessä on selvästi säästetty henkilöstökustannuksissa ja keskitettyjen hankintasopimusten ja sopimusten kehittämisen myötä raaka-aine- ja materiaalikustannuksissa. Lisäksi henkilöstökustannukset ovat

¹⁰⁶ Laskettu liikekirjanpidon luvuista.

¹⁰⁷ Tuotannon hintaindeksi (1949=100).

pienentyneet siksi, että toimintojen tehostumisen myötä henkilötyövuosien määrä on laskenut. Myös henkilöstön käyttöä on tehostettu parantamalla työvuoro- ja lomasuunnittelua. Säästöjä on saatu aikaan myös siten, että yhteistyössä asiakkaan eli joukko-osastojen kanssa on tarkennettu vahvuusilmoituksia ja niiden perusteella tuotantoa. Muonituskeskukset uskovat, että palvelukeskuksen uuden toiminta- ja tuotannonohjausjärjestelmän käytön laajentaminen, tila- ja laiteinvestoinnit sekä prosessien kehittyminen ja selkeyttäminen tuovat lisää säästöjä. Eräät vastaajat katsoivat, että vahvuusilmoituksissa on vielä "ilmaa", joten mahdollisuuksia lisäsäästöihin on. Eräät vastaajat pitivät liian suurina vahvuusilmoituksia muonituskeskuksen suurimpana ongelmana.

Vastauksista kävi ilmi, että myös joukko-osastoissa kustannustietoisuus on kasvanut. Mikäli säästöjä halutaan vielä lisää, on tuotannollisia perusteita (palvelutaso, ruokalista, aukiolo, viikonloput) muutettava. Puolustusvoimien tukitoimintojen kustannustehokkuutta ja kustannusten jakaumaa tulisi edelleen tarkastella. Erityisesti tämä koskee kankeita, jäykkiä ja päällekkäisiä johtamisjärjestelmiä sekä vartiointi-, taloushallinto- ja tietojärjestelmäkustannuksia.

Vastanneista 12 (57 prosenttia) katsoi, ettei rakennemuutos ollut aiheuttanut muonituskeskukselle uusia kustannuksia. Kustannusten lisäyksiä aiheutui matkustamisesta, koska esikunnassa järjestetyt tilaisuudet vaativat matkayhteyksien vuoksi melkein poikkeuksetta yöpymisen, laskutuksesta eli siitä, että joukko-osastoja laskutetaan hankkimistaan ruokahuollon palveluista sekä työterveyshuollon siirtämisestä ulkopuoliselle toimittajalle. Joukko-osastoilta muonituskeskuksille siirtyivät henkilöstöasioiden hoito, tilojen vuokrat ja kiinteistönhoitokustannukset, postituskulut, tietotekniikkalaitteet, puhelinmaksut, autovuokrat kuljetuskeskukselle sekä työterveyshuolto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimien laskentajärjestelmät eivät riittävässä määrin tukeneet toimintaa eivätkä mahdollistaneet kustannusten kohdentamista toiminnoille. Näin ollen luotettavan kuvan saaminen kustannuksista ja toiminnan volyymin lähtökohtatilanteesta ennen palvelukeskuksen muodostamista vuonna 2006 oli varsin haasteellista. Tämä tiedostettiin myös ruokahuollon kehittämistyön alkaessa 2000-luvun alussa. Nämä varaukset tulee ottaa huomioon, kun tehdään johtopäätöksiä uuden järjestyksen kustannusvaikutuksista ja hankkeelle asetettujen säästöjen toteutumisesta. Puolustusministeriön mukaan muutoksesta on kokonaisuutena tullut säästöä.

3.1.8 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen tulos ja muonituskeskusten taloudellisten tulosten vertailu vuosina 2006–2008

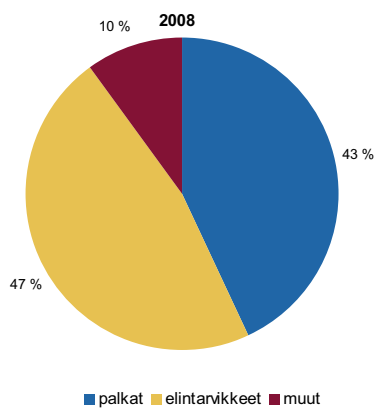
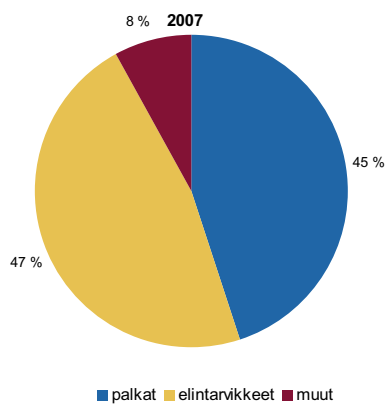
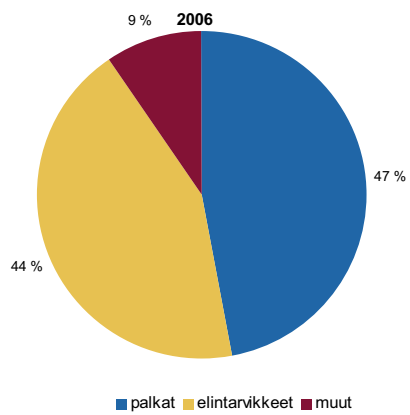
Tarkastelu perustuu Puolustusvoimien ruokahuollon sisäisen laskennan tietoihin¹⁰⁸. Tarkastelussa eivät ole mukana kiinteistömenot, sillä muonituskeskukset eivät voi vaikuttaa niihin. Tarkastelu koskee ainoastaan elintarvikkeiden hankintamenoja sekä palkkausmenoja sivukuluineen. Vuosina 2006–2008 ne muodostivat 91,6 prosenttia muonituskeskusten kiinteistömenoista puhdistetuista menoista. Lisäksi muiden menojen määrään vaikuttaa olennaisesti se, onko muonituskeskuksella ollut suuria kertamenoja (esim. laite- ja välinehankintoja).

Taistelumuonien hankinta ja kustannukset siirtyivät palvelukeskukselle vuoden 2007 alusta. Vuonna 2007 elintarvikkeiden hankintamenot lisääntyivät noin 1,1 miljoonalla eurolla. Tästä lähes 95 prosenttia johtui taistelumuonan hankintamenoista.

Tarkastelusta on poistettu Helsingin Ilmatorjuntarykmentin ja Savon Prikaatin muonituskeskukset, koska ne lopettivat toimintansa 31.12.2006. Myöskään Helsingin alueen muonituskeskusten vuoden 2006 palkkauksia ja niitä sisältäviä lukuja ei ole otettu huomioon tilastollisissa eikä muonituskeskuskohtaisissa tarkasteluissa, koska palvelukeskuksen mukaan henkilöstö työskenteli tuolloin osittain ristiin eikä kustannuksia ole kohdennettu todellisten työsuoritteiden mukaisesti. Helsingin alueen yksittäisten muonituskeskusten vuoden 2006 lukujen virheellisyys näkyy selkeästi myös näiden muonituskeskusten toteumalaskelmista. Sen sijaan vuosien 2006–2008 ja vuosien 2000–2007 kokonaisvertailuihin sisältyvät myös Helsingin alueen muonituskeskusten kokonaismenot.

Suhteessa muonituskeskusten menoihin esikunnan menot olivat 3,5 prosenttia vuonna 2006. Osuus pieneni 0,2 prosenttiyksikköä sekä vuonna 2007 että vuonna 2008.

¹⁰⁸ Sisäisen laskennan raportit "Toteuma ja suunnitelma; erot" vuosilta 2006–2008.



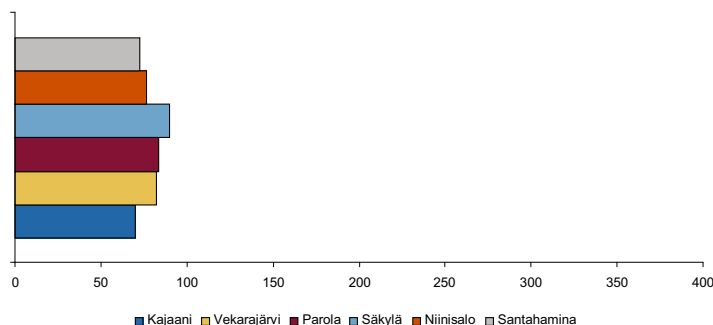
KUVIO 1. Palvelukeskuksen muonituskeskusten menojakaumat (%) 2006–2008.

Palkkausmenojen¹⁰⁹ osuus muonituskeskusten kokonaismenoista oli 47 prosenttia vuonna 2006 (kuvio 1). Se pieneni noin kaksi prosenttiyksikköä sekä vuonna 2007 että vuonna 2008. Elintarvikkeiden hankintamenojen osuus oli vajaat 44 prosenttia vuonna 2006, ja se kasvoi 47 prosenttiyksikköön vuonna 2007. Vuonna 2008 tämä osuus pysyi lähes samana.

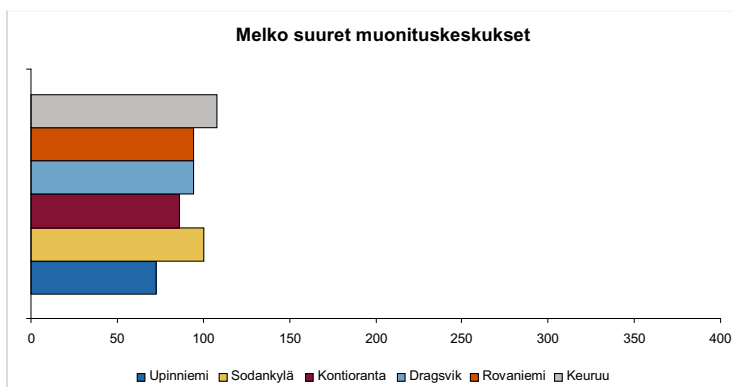
Suoritteiden yhteismäärä oli 17 203 495 vuonna 2006. Vuonna 2007 se oli lähes 400 000 pienempi, mutta vuonna 2008 lähes 80 000 suurempi kuin vuonna 2006.

Palkkausmenojen suhde elintarvikkeiden hankintamenoihin oli keskimäärin muonituskeskuksissa 86 prosenttia vuonna 2008, 91 prosenttia vuonna 2007 ja 102 prosenttia vuonna 2006. Suurissa muonituskeskuksissa tämä suhdeluku oli selkeästi keskiarvoa pienempi ja pienissä taas sitä suurempi.

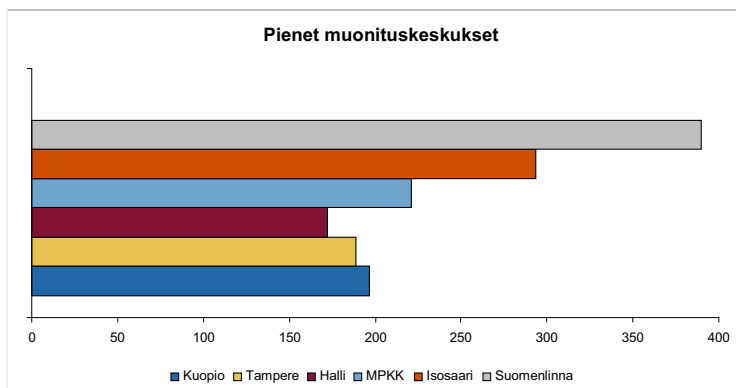
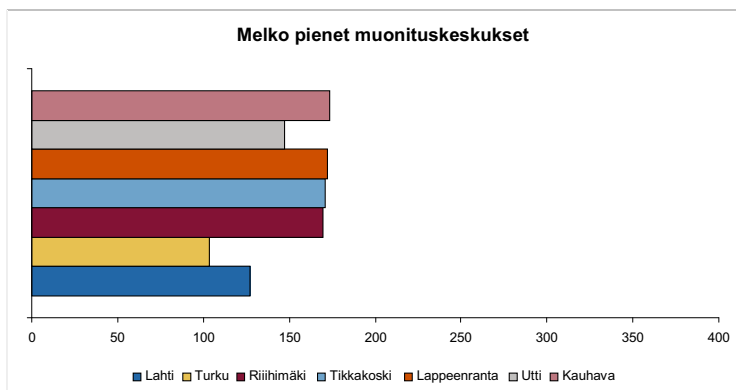
Suuret muonituskeskukset



Melko suuret muonituskeskukset



¹⁰⁹ Palkkausmenoihin on luettu sivukulut ja niistä on vähennetty sairausvakuutusmaksujen ja sosiaaliturvamaksujen palautukset.



KUVIO 2. Palkkausmenojen suhde elintarvikkeiden hankintamenoihin nähden verrattuna tämän suhteen keskiarvoon muonituskeskuksittain vuonna 2008.

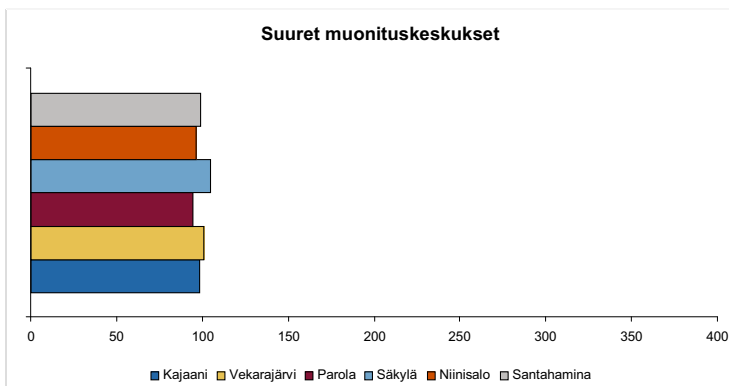
Vuodesta 2006 vuoteen 2008 tämä suhdeluku on pienentynyt yli 100 prosenttiyksikköä Lappeenrannan muonituskeskuksessa, yli 60 prosenttiyksikköä Turun muonituskeskuksessa, yli 40 prosenttiyksikköä Utin muonituskeskuksessa, yli 30 prosenttiyksikköä Kauhavan muonituskeskuksessa, yli 20 prosenttiyksikköä Upinniemen muonituskeskuksessa sekä yli 10 prosenttiyksikköä Kajaanin, Hallin, Dragsvikin, Rovaniemen, Sodankylän ja Lahden muonituskeskuksissa. Säskylän muonituskeskuksessa, jossa tehtiin mittava peruskorjaus vuonna 2006, tämä tunnusluku on pienentynyt vain melko vähän. Se on suurentunut Tampereen, Keuruun, Tikkakosken ja Riihimäen muonituskeskuksissa¹¹⁰. Tavallaan suhdeluku kuvaa muonituskeskuksen tehokkuutta. Palkkausmenojen suhde elintarvikkeiden hankintamenoihin on pienentynyt 16 prosenttiyksikköä vuodesta 2006 vuoteen 2008.

¹¹⁰ Muonituskeskukset on lueteltu muutoksen suuruusjärjestyksessä.

Vuonna 2008 palkkausmenot suoritetta kohden vaihtelivat suurissa muonituskeskuksissa 0,79 eurosta 1,08 euroon, melko suurissa 0,91 eurosta 1,15 euroon, melko pienissä muonituskeskuksissa 1,24 eurosta 2,05 euroon ja pienissä muonituskeskuksissa 2,08 eurosta 5,76 euroon¹¹¹. Keskiarvo oli 1,15 euroa (kuvio 2).

Palvelukeskuksen palkkausmenot ovat pienentyneet vuodesta 2006 vuoteen 2008 lähes 2,3 miljoonalla eurolla eli 9,7 prosenttia. Vuoden 2007 alusta lakkautettujen Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskusten palkkausmenot olivat noin 1,4 miljoonaa euroa vuonna 2006. Alenemisesta lähes 2/3 tapahtui vuonna 2007. Valtion palkansaajien ansiotasoindeksi¹¹² on noussut 10,95 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2008. Muonituskeskuksissa suoritetta kohden laskettu palkkausmeno on pienentynyt tänä ajanjaksona 10,7 prosenttia ja ottamatta huomioon lakkautettuja muonituskeskuksia 8,2 prosenttia.

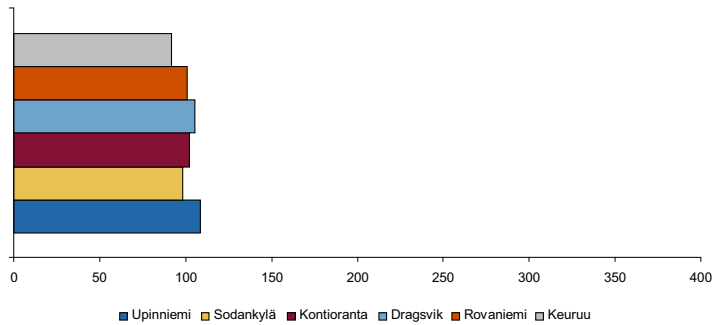
Palkkausmenot suoritetta kohden ovat alentuneet vuodesta 2006 vuoteen 2008 tilastollisesti merkitsevästi (t-testin perusteella). Tarkastuksessa pyrittiin myös selvittämään, ovatko palkkausmenot suoritetta kohden tasaantuneet eri muonituskeskusten välillä vuodesta 2006 vuoteen 2008. Asiaa selvitettiin testaamalla, eroaako näiden menojen yhteismäärän keskihajonta vuonna 2008 vuodesta 2006. Vaikka hajonta on vähentynyt vuodesta 2006 vuoteen 2008, muutos ei ole tilastollisesti merkitsevä.



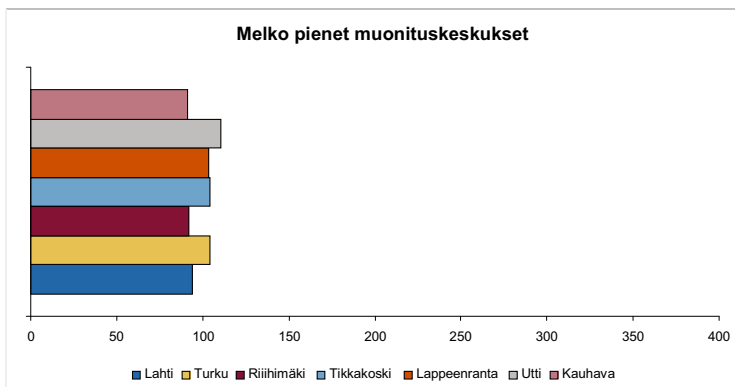
¹¹¹ Luokittelu neljään ryhmään on saatu palvelukeskuksen esikunnasta. Luokkien nimet on annettu tarkastuksessa.

¹¹² Suomen tilastollinen vuosikirja 2009, taulukko 434.

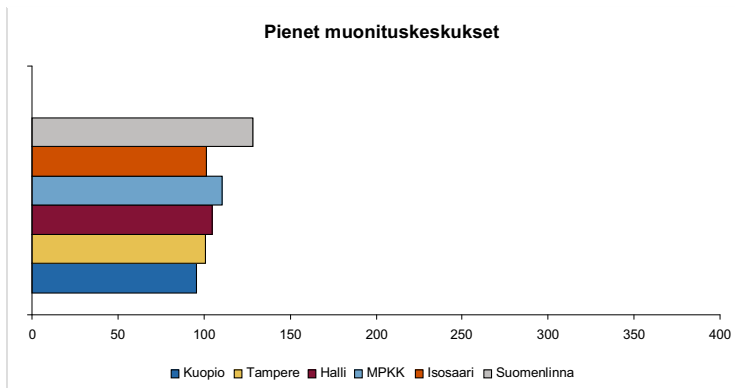
Melko suuret muonituskeskukset



Melko pienet muonituskeskukset



Pienet muonituskeskukset



KUVIO 3. Elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden verrattuna keskiarvoon muonituskeskuksittain vuonna 2008.

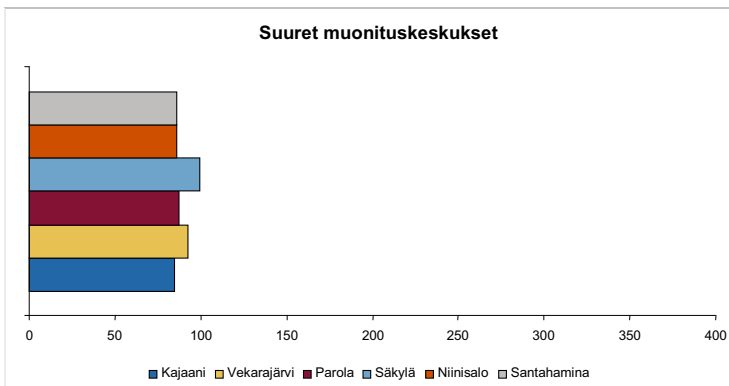
Vuonna 2008 elintarvikkeiden hankintamenot vaihtelivat suurissa muonituskeskuksissa 1,26 eurosta 1,40 euroon, melko suurissa 1,23 eurosta 1,45

euroon, melko pienissä 1,22 eurosta 1,47 euroon ja pienissä 1,27 eurosta 1,71 euroon suoritetta kohti (kuvio 3). Niiden vaihtelu oli siten selvästi vähäisempää kuin palkkausmenojen. Keskimäärin elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden oli 1,33 euroa.

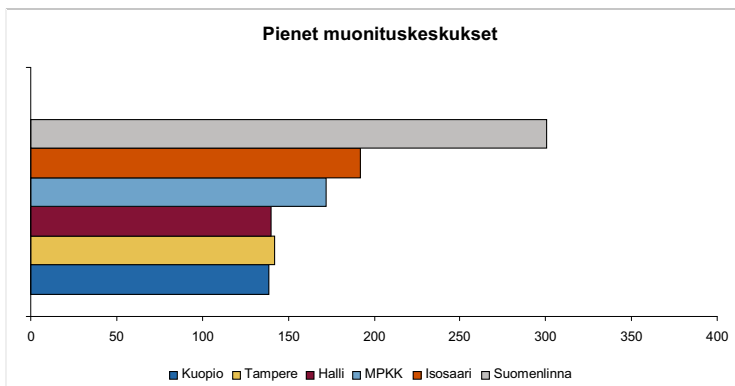
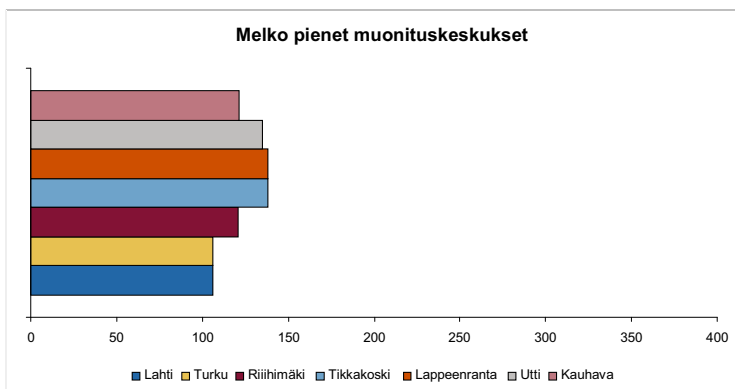
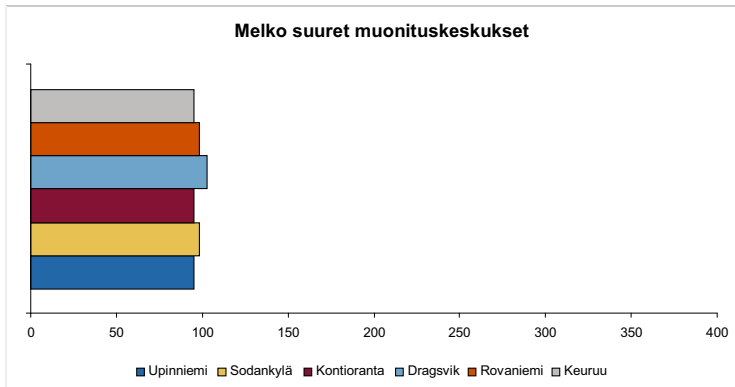
Vuodesta 2006 vuoteen 2008 elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden kasvoi 5,2 prosentilla. Kasvu oli 7,2 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2007 ja lasku 1,8 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2008. Elintarvikkeiden tukkuhintaindeksi¹¹³ kasvoi 17,4 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2008. Lisäksi on huomattava, että taistelumuonituksen hankintameno on luettu palvelukeskuksen kuluiksi vasta vuodesta 2007. Niiden määrä oli vuonna 2007 palvelukeskuksen ilmoituksen mukaan 1 025 000 euroa eli lähes 95 % vuoden 2007 hankintamenojen kokonaislisäyksestä.

Vuodesta 2006 vuoteen 2008 eivät elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden ole muuttuneet tilastollisesti merkittävästi. Elintarvikemeno suoritetta kohden ovat tasaantuneet eri muonituskeskusten välillä vuodesta 2006 vuoteen 2008 tilastollisesti merkitsevästi yksisuuntaisessa testissä.

Yhteensä palkkausmenojen ja elintarvikkeiden hankintamenojen määrä suoritetta kohden pieneni 2,7 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2008.



¹¹³ Suomen tilastollinen vuosikirja 2009, taulukko 490.

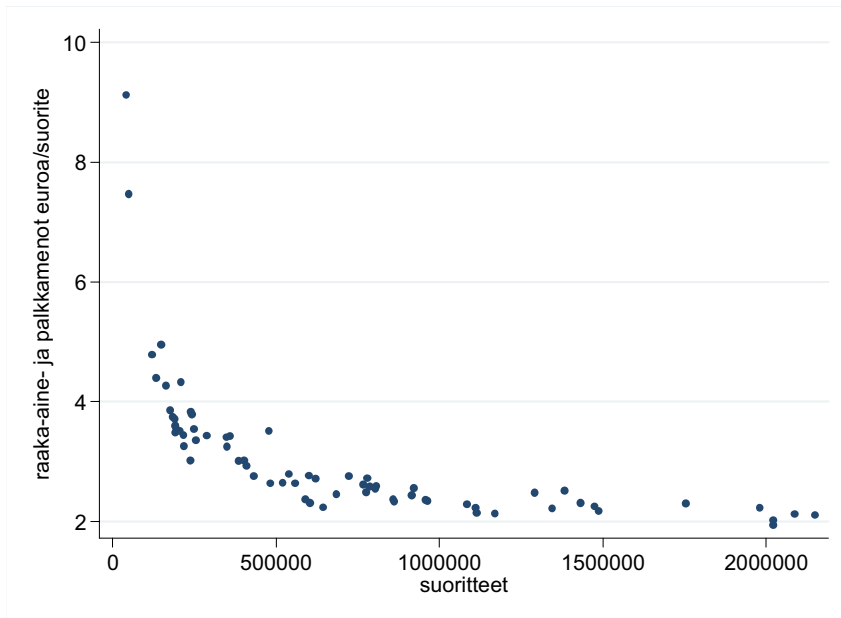


KUVIO 4. Palkkausmenojen ja elintarvikkeiden hankintamenojen yhteismäärä suoritetta kohden verrattuna keskiarvoon muonituskeskuksittain vuonna 2008.

Vuodesta 2006 vuoteen 2008 suoritekohtainen palkkausmenojen ja elintarvikkeiden hankintamenon yhteismäärä ottamatta huomioon lakkautettuja muonituskeskuksia pieneni keskimäärin 0,08 euroa (kuvio 4). Prosentuaalisesti pieneneminen oli yli 20 prosenttia Turun ja Lappeenrannan muonituskeskuksissa. Upinniemen ja Kauhavan muonituskeskuksissa se oli noin 14 prosenttia. Tämä määrä kasvoi noin 18 prosenttia Vekarajärven ja noin 12 prosenttia Säkyän muonituskeskuksessa.

T-testillä tarkasteltuna yhteenlasketut menot ovat vuodesta 2006 vuoteen 2008 pienentyneet, mutta ero on tilastollisen merkitsevyyden rajalla ($Pr=0,059$). Elintarvikkeiden suoritetta kohden laskettujen hankinta- ja palkkausmenojen yhteismäärän keskihajonta oli 0,51 vuonna 2008 ja hieman tätä suurempi eli 0,66 vuonna 2006. Vähennys ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevää. Asiaa selvitettiin myös vuosien 2007 ja 2008 välillä, jolloin käytettävissä olivat myös Isosaaren, Maanpuolustuskorkeakoulun, Santahaminan ja Suomenlinnan muonituskeskusten tiedot. Hajonta oli pienempi vuonna 2008 (1,15) kuin vuonna 2007 (1,43), mutta tämäkään ero ei ole tilastollisesti merkitsevää. Hajontaluvut ovat selvästi suurempia kuin vuosien 2006 ja 2008 välillä, koska mukana on kolme pientä muonituskeskusta, joissa nämä menot ovat selvästi keskitasoa suuremmat. Näiden menojen yhteismäärän vaihtelu näyttäisi kuitenkin vähentyneen, mutta muutos ei ole riittävän suuri, jotta sen vaikutus olisi näin pienellä otoskoolla merkitsevää.

Mittakaavaedut muonitustoiminnassa käyvät selkeästi ilmi kuviosta 5. Kahdeksan euron kieppeillä olevat elintarvikkeiden hankinta- ja palkkausmenot suoritetta kohden ovat Suomenlinnan muonituskeskuksesta, jossa vuosina 2007 ja 2008 on ollut alle 50 000 suoritteita vuodessa. Suurimmissa keskuksissa nämä menot suoritetta kohden ovat parin euron luokkaa ja suoritteita on yli kaksi miljoonaa vuodessa. Toisaalta kuviosta 5 on nähtävissä, että keskusten lisäkasvattamiselle ei ole olemassa kustannusperusteita, sillä suoritemäärän kasvu yhdestä miljoonasta kahteen miljoonaan ei juuri alenna yksikkökustannuksia.



KUVIO 5. Muonituskeskusten suoritemäärät ja yhteenlasketut elintarvikkeiden hankinta- ja palkkausmenot suoritetta kohti vuosina 2006–2008.

Palvelukeskuksen sisäisen laskennan raporttien mukaan palvelukeskuksen taloudellinen tulos oli 5,7 miljoonaa euroa vuonna 2008, 1,6 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja -5,6 miljoonaa euroa vuonna 2006. Näissä luvuissa ei ole otettu huomioon kiinteistömenoja ja poistoja, mutta ne sisältävät laite- ja kalustohankinnat. Kiinteistömenot huomioon ottaen (luku 3.1.4) palvelukeskus oli vuonna 2008 yli 2 miljoonaa euroa alikatteellinen. Tuloksen parantumisesta tulojen kasvu kattoi runsaat 93 prosenttia, sillä suoritteiden määrä oli vuosina 2006 ja 2008 jokseenkin sama.

Puolustusvoimien vuosiraportin 2008 mukaan "Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen (PURU) toiminta on toteutunut hyvin. PURU:n vuoden 2008 taloudellinen tulos on 6 M € ylijäämäinen." Raportissa mainitaan PURUn kokonaiskustannuksiksi 57,2 miljoonaa euroa, joten ilman ilmeisesti ne sisältävät myös kiinteistökustannukset. Palvelukeskuksen vuoden 2008 talousarviossa kokonaismenot ovat 59,4 miljoonaa euroa, joista kiinteistömenoja on 8,1 miljoonaa euroa. Tämä määrä on täsmälleen sama kuin talousarviosta laskettu alijäämä¹¹⁴.

¹¹⁴ Puolustusministeriön selvitys Puolustusvoimien kehittämisvaihtoehtoista. Loppuraportin liite, s. 11. 4.2.2009.

Ottaen huomioon sen, miten palvelukeskuksen tulot pääasiassa muodostuvat (eli Pääesikunta määrittelee varusmiesaterioiden hinnat), ei ole mielekästä puhua palvelukeskuksen taloudellisesta tuloksesta tuottojen ja kustannusten erotuksena, vaan taloudelliset tavoitteet tulisi asettaa esimerkiksi suoritekohtaisille kustannuksille muonituskeskuksittain, hävikille jne. Tästä huolimatta palvelukeskuksen tuottojen tulisi kattaa sen kustannukset.

3.1.9 Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilu

Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilun tarkoitus, kohde ja tavoitteet on esitetty luvuissa 2.1 ja 2.3.4. Pääesikunta on korostanut, että poikkeusolojen valmiussuunnittelu ja -harjoittelu vaativat hyvää strategista kumppanuussuhdetta sitoutuneen palvelutuottajan kanssa. Kyseessä on luottamuksellisen tiedon jakaminen tarpeellisessa määrin palveluntuottajalle sekä tämän alihankkijoille elintarvikelogistiikan varmistamiseksi. Palvelukeskuksen vastuulla on valvoa ja kilpailuttaa muut Puolustusvoimien ulkopuoliset ruokahuollon palvelun tilaajat¹¹⁵.

Puolustusvoimat ostaa Fazer-Amica Oy:ltä yhteistyösopimuksessa¹¹⁶ määritellyt ruokahuollon palvelut. Sopimus ei luonnollisestikaan sido yritystä antamaan tietoja sisäisestä toiminnastaan, eikä Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksella ole siksi tietoa Fazer-Amica Oy:n tuotantotoiminnasta¹¹⁷. Yhteistyösopimuksen ohella solmittiin sopimukset tilojen¹¹⁸ sekä koneiden ja kaluston vuokrauksesta¹¹⁹ ja ulkopuolisesta liiketoiminnasta¹²⁰.

Fazer-Amica Oy:n toiminta Hamina-Kotka-alueen ruokahuoltopalvelujen tuottajana on Pääesikunnan näkemyksen mukaan vakiintunut ja toiminut hyvin¹²¹. Jatkuvaa arviointia Fazer-Amica Oy:n suoriutumisesta kenttä- ja maastomuonituksesta tekevät ruokailevat asiakkaat sekä Reserviupseerikoulu ja Kotkan Rannikkopataljoona. Hamina-Kotka-alueen ruoka-

¹¹⁵ *Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys. 11.9.2009. S. 3.*

¹¹⁶ *Yhteistyösopimus 7218/D/I 13.12.2004.*

¹¹⁷ *Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.*

¹¹⁸ *13/18/D/I, 2.2.2005.*

¹¹⁹ *12/18/D/I, 2.2.2005.*

¹²⁰ *73/18/D/I, 13.12.2004.*

¹²¹ *Tämä on todettu myös Puolustusvoimien vuosiraportissa 2008, jonka mukaan "Fazer Amica Oy:n toiminta ruokahuoltopalvelujen tuottajana Reserviupseerikoululle ja Kotkan Rannikkopataljoonalle on vakiintunut ja toiminut hyvin."*

huoltopalveluiden kumppanuuskokeilun ohjausryhmän puheenjohtajuus ja vastuu ohjausryhmän toiminnasta siirtyi Pääesikunnan logistiikkaosastolta palvelukeskukselle 1.1.2008 alkaen. Ohjausryhmään kuuluu lisäksi kolme edustajaa Haminan varuskunnasta (RUK ja Kotkan Rannikkopataljoona), kaksi edustajaa Haminan kaupungilta ja 1–2 edustajaa Fazer-Amica Oy:stä. Ohjausryhmä kokoontuu kolme kertaa vuodessa, ja sen tehtävänä on valvoa hankintasopimuksen ehtojen toteutumista sekä seurata ruoka-huoltopalvelujen kustannusten ja laadun kehitystä. Ohjausryhmä esittelee hinnantarkistukset hankinnan ratkaisuoikeudet omaavalle henkilölle tai organisaatiolle. Kokonaisvastuu kumppanuuskokeilusta säilyi edelleen Pääesikunnan logistiikkaosastolla. Pääesikunnan näkemyksen mukaan ohjausryhmän puheenjohtajuuden siirto palvelukeskukselle onnistui hyvin, ja se on varmistanut riittävän ja oikean tiedonkulun palvelukeskuksen ja Fazer-Amica Oy:n välillä.

Fazer-Amica Oy ei ole kokenut, että Puolustusvoimien toimintatavat tai määräykset olisivat liikaa rajoittaneet sen toimia. Puolustusvoimien tapa toimia määräyksineen ja käskyineen on ulkopuolisen ruokapalvelujen toimittajan näkökulmasta selkeää ja järjestelmällistä ja siten ennakoitavaa, että se mahdollistaa tehokkaan suunnittelun. Toimintatapamallin laadinta on kuitenkin ollut hidasta, mikä on johtunut muun muassa siitä, että käytettävät käsitteet on osin ymmärretty eri tavoin.

Ensimmäinen toimintavuosi oli Fazer-Amica Oy:n näkemyksen mukaan haasteellinen, koska palvelun tuottajalle toimintakenttä oli aivan uusi. Toisena vuonna toiminta oli sujuvampaa, ja kolmantena vuonna se alkoi vakiintua. Keskeisimpänä etuna toimintamallissa yritys näki selkeän asiakas-palveluntuottajasuhteen. Erityisenä ongelmana käynnistymisvaiheessa oli se, että tietojärjestelmät eivät olleet yhteensopivia. Laskutus- ja raportointijärjestelmiä on kehitetty vastaamaan paremmin Puolustusvoimien tarpeita. Reserviupseerikoulu piti Fazer-Amica Oy:n keskeisimpinä vahvuuksina ensinnäkin sitä, että yhtiö on valtakunnallinen palveluntuottaja, ja toiseksi sitä, että yhtiö on vakavarainen. Lisäksi se tuntee hyvin suurta-
louskeittiötoiminnan¹²².

Fazer-Amica Oy katsoi, että yhteistyösopimukseen kirjatut tavoitteet ovat toteutuneet. Yhtiön näkemyksen mukaan kokemukset kolmen tahon kanssa tehtävästä yhteistyöstä ovat olleet siinä määrin hyviä, että yhtiö voi suunnitella ja suositella vastaavanlaista yhteistyötä muidenkin tahojen kanssa. Haasteena tämänkaltaisessa yhteistyössä yhtiö piti sitä, että toiminnalliset ja

¹²² *Reserviupseerikoulu, huolto-osasto.*

taloudelliset vastuut jaetaan oikeudenmukaisesti kaikkien osapuolten kesken¹²³.

Fazer-Amica Oy uskoi, että ulkoistamisprosessin tuloksena Puolustusvoimien kustannustietoisuus on kasvanut. Avoimen sektorin toimijoilla kustannusten seuranta ja erittely tehdään tarkasti, eikä niin sanottuja harmaita kustannuseriä ole. Lasku seuraa kaikesta siitä, mitä asiakkaalle toimitetaan. Tämä oli toiminnan alkuaikoina Puolustusvoimille selvästi uusi ajattelumalli, ja tämä näkyi muun muassa suhtautumisessa henkilökunnan tarpeisiin maasto-olosuhteissa toimitettuihin elintarvikkeisiin. Fazer-Amica Oy ilmoitti ymmärtäneensä, että joidenkin kiinteiden kustannusten selvittäminen on Puolustusvoimissa hankalaa.

Myytävien suoritteiden volyymia on mahdollista kasvattaa, jos myyntiä on myös ulkopuolisille asiakkaille. Haminassa toteutettu yhteistyö Haminan kaupungin kanssa on tästä hyvä esimerkki. Reserviupseerikoulun keittiöstä toimitetaan Haminan kaupungille koulupäivinä noin 1 500 lounasta. Silti henkilökunnan määrä on sama kuin Puolustusvoimien toiminnan aikana Reserviupseerikoulun ruokalassa¹²⁴. Lisäksi Haminan kaupunki säästi tällä järjestelyllä noin puolen miljoonan euron investointikustannukset valmistuskeittiöön.

Elokuussa 2008 aloitettiin kilpailutusprosessi ruokapalvelujen tuottajasta Hamina-Kotka-alueella vuoden 2010 alusta¹²⁵. Tavoitteena on pitää ruokahuollon palvelutaso mahdollisimman hyvänä mahdollisimman alhaisella hinnalla. Nämä seikat sisältyvät tarjousten vertailuperusteisiin¹²⁶. Kilpailutukseen osallistui kaksi tahoa. Kumppanuuskokeilun ruokahuollon palvelutuottajana Hamina-Kotkan rannikkoalueella jatkaa kilpailutuksen voittanut Fazer-Amica Oy.

Aterioiden määrä, kustannukset ja hinnoittelu sekä syntyneet säästöt

Ruokahuoltopalvelu hinnoitellaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ateriatyypeittäin muonituskeskuksittain. Ruokahuoltopalvelut laskutetaan sitovasti tarkennettujen ennakkovahvuuksien mukaisesti¹²⁷.

Hamina-Kotkan rannikkoalueen ruokahuollon vuosittaiset kustannukset ovat Fazer-Amica Oy:n Reserviupseerikoululta ja Kotkan Rannikkopatal-

¹²³ Fazer-Amica Oy:n vastaus 20.3.2009.

¹²⁴ Reserviupseerikoulu, huolto-osasto.

¹²⁵ Pääesikunta AE15924, liite 2.

¹²⁶ Reserviupseerikoulu, huolto-osasto.

¹²⁷ Yhteistyösopimus 7218/D/I 13.12.2004.

joonalta laskuttama yhteissumma per vuosi. Tilavuokrasopimuksessa¹²⁸ Reserviupseerikoulu vuokrasi muonituskeskuksen toimitilat, koneet ja kaluston. Sopimuksen mukaan Fazer-Amica Oy:n maksama kalustovuokra on käytettävä kaluston uusimiseen. Vuonna 2008 Haminan kaupungille myytiin 316 733 ja Reserviupseerikoululle 710 274 suoritetta (taulukko 9)¹²⁹.

TAULUKKO 9. Myytyjen suoritteiden määrä¹³⁰ sekä palvelutuottajan saama korvaus Reserviupseerikoulussa ja Kotkan Rannikkopataljoonassa ruokahuollon kumpanuuskokeilun aikana.

| Vuosi | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Myydyt suoritteet Reserviupseerikoulu | 662 662 | 664 325 | 657 571 | 710 274 |
| Myydyt suoritteet Kotkan Rannikkopataljoona | 197 115 | 223 934 | 180 516 | 205 195 |
| Myydyt suoritteet RUK ja KotRP yht. | 859 777 | 888 259 | 838 087 | 915 469 |
| Reserviupseerikoulun ja Kotkan Rannikkopataljoonan ostamat asevelvollisten muonituspalvelut (€) ¹³¹ | 3 064 861 | 3 179 292 | 3 004 789 | 3 307 870 |

Erihintaisten tuotteiden suuri määrä on aiheuttanut Puolustusvoimille paljon työtä ja on vaikeuttanut kokonaiskustannusten hallintaa. Laskutuksessa olisikin tarkastuksen perusteella pyrittävä kokonaislaskutukseen siten, että suoritteen hinta sisältäisi kaikki laskutettavat kustannukset. Vuoden 2008 alusta alkaen Fazer-Amica Oy yhdenmukaisti Puolustusvoimilta laskutettavat hinnat siten, että aamupalalla ja iltapalalla on sama hinta, samoin lounaalla ja päivällisellä. Näin karsittiin eri hintoja ja vähennetään laskutusvirheiden mahdollisuutta. Myös Reserviupseerikoulun huolto-osaston mukaan palvelutuottajan raportointijärjestelmää on muokattu niin, että raportointi palvelee asiakasta ja virheellisyydet ovat vähentyneet huomattavasti.

Fazer-Amica Oy korosti sitä, miten hyvin sen hoitoon ulkoistettu toiminta antaa tietoa kustannuksista ja vertailtavuutta muiden joukko-

¹²⁸ 13/18/D/I, 2.2.2005.

¹²⁹ Palvelukeskuksen luokittelussa kyseessä on toiseksi suurimpaan ryhmään kuuluva yksikkö, kun myyntiä Haminan kaupungille ei oteta huomioon.

¹³⁰ Fazer-Amica Oy:n vastaus 20.3.2009, liite 1.

¹³¹ Reserviupseerikoulu, huolto-osasto.

osastojen toiminnan kustannuksiin. Fazer-Amica Oy ehdotti RFI-vastauksessaan¹³² vuonna 2003 open books -mallia kustannusten läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Mallissa ehdotettiin, että palveluntuottajalle jäisi noin 5 prosentin tulos korvaukseksi liiketoiminnan hoitamisesta. Ehdotuksen mukaan liikevaihdosta vähennettäisiin kaikki toiminnasta palveluntuottajalle aiheutuneet kustannukset sekä korot ja verot. Mikäli jäljelle jäisi 5 prosenttia liikevaihdosta, jäisi se palveluntuottajalle. Mikäli tulos olisi tätä yli tai alle, 5 prosentista poikkeava määrä jaettaisiin tasan palveluntuottajan ja tilaajan kesken. Tarjouspyynnössä ei kuitenkaan tällaista vaihtoehtoa ollut.

Kumppanuuskokeilusta on seurannut uusia kustannuksia, koska tuottajan on pitänyt oppia toimimaan uudessa toimintaympäristössä, ottaa lisä-eläkevakuutus sekä kehittää tilaus- ja raportointijärjestelmiä. Ravintola-toiminnassa suurimmat kustannukset syntyvät raaka-aineista ja henkilöstöstä, jotka yhteensä muodostavat noin 80 prosenttia kaikista kustannuksista. Byrokraattinen ja tehtävien hierarkiaa korostava toimintatapa aiheuttaa ulkopuoliselle palveluntuottajalle turhia kustannuksia, joilla taas on suora vaikutus kustannuksiin. Käytännössä tämä on tullut esille esimerkiksi siten, että kokeilla on ollut vaikeuksia ja vastahakoisuutta tehdä vähempiarvoisiksi koettuja ravintolatyöntekijän töitä etenkin Reserviupseerikoulun keittiössä. Reserviupseerikoulun mukaan työajan käyttö ruokalassa on kuitenkin tehostunut Fazer-Amica Oy:n aikana.

Puolustusvoimien henkilöstön rakenne ja määrä eivät joustaneet työn määrään nähden juuri lainkaan. Päivittäisten aterioiden välille jäävää aikaa voitaisiin käyttää tehokkaammin ja tehdä tiettyjä ruoanvalmistuksen työvaiheita itse sen sijaan, että ostetaan valmista. Lisäksi sairauslomalle jäännin kynnyks on henkilöstöllä edelleen huomattavan matala etenkin Haminassa silloin, kun reserviupseerikoulutusta ei ole (taulukko 10). Liian suuri määrä henkilöstöä suhteessa tehtävään työmäärään on selvä kustannustekijä.

Käytettävien raaka-aineiden jalostusasteen sekä ruokalajien ja lisäkkeiden valmistuksen tulee olla oikeassa suhteessa henkilöstön määrään. Siirryttäessä käyttämään pitkälle jalostettuja ja kalliimpia raaka-aineita pitää Fazer-Amica Oy:n mukaan saada aikaan säästöjä henkilöstökustannuksissa. Yhtiön mukaan ulkopuolisen palveluntuottajan silmin näyttää siltä, että tässä on vielä kehitettävää.

Puolustusvoimien tarpeeseen räätälöitävien tuotannonohjaus- ja tilausjärjestelmien ominaisuuksien hyödyntäminen koko tuotantoprosessissa tuo säästöjä. Kerran järjestelmään syötetty tieto siirtyy sellaisenaan prosessin

¹³² *Request for Information.*

seuraaviin vaiheisiin. Muun muassa virheiden korjaamiseen käytetty aika ja siitä syntyvät kustannukset pienenevät. Fazer-Amica Oy:n näkemyksen mukaan vanhasta tottumuksesta tehdään edelleen työtä manuaalisesti, vaikka olemassa olevat järjestelmät nopeuttaisivat työntekoa. Joukko-osaston antamat vahvuusilmoitukset ovat yhtiön mukaan vastanneet todellisuutta.

Fazer-Amica Oy:n mukaan Puolustusvoimien ja Haminan kaupungin yhdistettyjen toimipisteiden ensimmäiset toimintavuodet tuottivat ennakoitua suuremman miinusmerkkisen tuloksen. Yhtiö oli varautunut panostamaan tähän hankkeeseen strategisena hankkeena, mutta toiminnan muokkaaminen kannattavaksi kesti yhtiön mukaan odotettua kauemmin.

Fazer-Amica Oy katsoi, että ruokapalveluiden tuottaminen ulkopuolisen toimijan toimesta tuottaa säästöjä Puolustusvoimille, joka voi keskittyä omaan ydintoimintaansa. Fazer-Amica Oy on keskittynyt ruokapalveluiden tuottamiseen ydintoimintonaan jo vuosikymmenien ajan, ja se on kehittänyt ruokapalveluun liittyviä ydinprosessejaan systemaattisesti. Tämän kehitystyön tuloksena on syntynyt myös oman toiminnan jatkuvan kehittämisen malli. Puolustusvoimien ruokapalvelussa voidaan hyödyntää suurelta osin näitä valmiita perusmalleja, ja tällöin saavutetaan kustannussäästöjä. Tällä hetkellä Fazer-Amica Oy:llä on Suomessa 900 ravintolaa, ja vuonna 2008 niiden liikevaihto oli 298 miljoonaa euroa.

Fazer-Amica Oy:n mukaan säästöjä on vielä saatavissa parantamalla tuottavuutta Haminassa reserviupseerikurssien väliaikoina, jolloin pystyttäisiin tuottamaan kokopäiväinen muonitus noin 800 asiakkaalle. Käytännössä tämä tarkoittaa ajanjaksoja tammi-helmikuun vaihteesta huhtikuun puoliväliin ja heinä-elokuun vaihteesta lokakuun puoliväliin. Ulkopuolisten asiakkaiden saaminen tässä laajuudessa juuri tiettyihin ajanjaksoihin on kuitenkin haastavaa¹³³.

Henkilöstövaikutukset

Henkilöstö siirtyi Puolustusvoimilta liikkeenluovutuksen periaattein Fazer-Amica Oy:n palvelukseen. Reserviupseerikoulun ravitsemispäällikkö ja toinen ravitsemistyönjohtajista sekä Kirkonmaan ravitsemispäällikkö eivät siirtyneet Fazer-Amica Oy:n palvelukseen.

Henkilöstön käytettävissä on ollut Fazer-Amica Oy:n koulutusorganisaation järjestämä Amica Akademia -koulutus. Henkilöstöä on perehdytetty uuden työnantajan toimintatapoihin, muun muassa reseptiikkaan, omavalvontaan ja kassatoimintoihin ja heille on järjestetty myös ensiapu- ja

¹³³ *Fazer-Amica Oy:n vastaus 20.3.2009.*

atk-koulutusta. Lisäksi henkilöstölle on annettu muutosvalmennuskoulutusta.

Fazer-Amica Oy:lle asetetut erityiset velvoitteet Puolustusvoimilta siirtyneen henkilöstön työehtoihin päättyivät 31.12.2007, ja henkilöstö siirtyi vuoden 2008 alussa uusilla työehdoilla Fazer-Amica Oy:n palvelukseen. Vuoden 2008 alussa kokkien palkat alenivat noin 7 prosenttia ja ravitsemistyöntekijöiden noin 5 prosenttia. Lisäksi vuosilomaetuudet heikkenivät¹³⁴.

Reserviupseerikoulussa ruokalahenkilöstön määrä on vähentynyt 0,5 työntekijällä reserviupseerikoulutuksen aikana ja 4,5 työntekijällä kursien välisenä aikana verrattuna 1.1.2005 olleeseen henkilöstömäärään, joka oli 21 Reserviupseerikoulussa ja 12 Kotkan Rannikkopataljoonassa¹³⁵. Linnakesaarilla henkilöstön määrä on laskenut viidellä työntekijällä; näistä neljä työskenteli lakkautetussa Rankin linnakkeessa. Henkilöstömäärien vähennykset ovat yhtiön mukaan olleet mahdollisia, koska työn tuottavuutta on tehostettu, työaikapankin joustoja on käytetty hyväksi, on tehty määräaikaista työsopimuksia reserviupseerikurssin ajaksi sekä hankittu ekstratyövoimaa ruuhka-aikana ja sairaustapauksissa. Reserviupseerikoulun toiminta on kausiluonteista: kaksi 14 viikon mittaista reserviupseerikurssia vuodessa, joiden kummankin vahvuus on noin 750 varusmiestä. Kurssien välillä on vaihtelevasti kertausharjoituksia, ja niissä vahvuudet ovat yleensä 50–300 reserviläistä. Henkilöstöä Reserviupseerikoulun keittiössä on 14. Linnakesaarissa varusmiesten vahvuudet ovat pieniä. Kirkonmaan linnakkeessa on 15–200 varusmiehestä, ja seitsemänpäiväisen keittiötoiminnan pyörittäminen vaatii 5–6 työntekijää. Haapasaaren merivartioasemalla on vajaa 10 varusmiestä, ja heidän ruokapalvelunsa hoitamiseen seitsemänä päivänä viikossa tarvitaan kaksi lähes täyden päivän tekevää osa-aikaista työntekijää. Linnakkeen erityisolosuhteet näkyvät muun muassa mantereen kustannuksia korkeampina palkkakustannuksina.

¹³⁴ Fazer-Amica Oy 16.10.2008.

¹³⁵ Tätä on käytetty vertailuperusteena, koska Fazer-Amica Oy:llä ei ole täsmällistä tietoa vuonna 2004 Puolustusvoimien palveluksessa olleesta Reserviupseerikoulun keittiöhenkilökunnan määrästä.

TAULUKKO 10. Henkilöstöresurssit Reserviupseerikoulussa ja linnakesaarilla kumpanuuskokeilun aikana¹³⁶.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|---------|---------|---------|--------|
| Henkilöstöpanokset | | | | |
| Henkilötyövuosien lukumäärä | 34,6 | 34,6 | 30,4 | 30,6 |
| Henkilöstön keski-ikä (vakainainen henkilöstö) | 47,84 | 47,14 | 47,66 | 47,53 |
| Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % | 85,3 | 84,1 | 84,2 | 88,6 |
| Väiillisten työvoimakustannusten osuus | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Henkilöstön tila | | | | |
| Työtyytyväisyysindeksi, RUK | 56,9 | 58,7 | 59,1 | 59,5 |
| Työtyytyväisyysindeksi, Linnakesaaret | 60,1 | 66,3 | 70,2 | 67,5 |
| Lähtövaihtuvuus, % henkilöstöstä (vakin.) | | 14 % | 16 % | 9 % |
| Tulovaihtuvuus, % henkilöstöstä (vakin.) | | 9 % | 6 % | 17 % |
| Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, % vakinaisesta henkilöstöstä | - | - | - | 3 % |
| Sairauspoissaolo % ¹³⁷ kokonaistyöajasta (RUK ja linnakesaaret) | 11,64 % | 16,14 % | 17,09 % | 6,82 % |
| Henkilöstöinvestoinnit | | | | |
| Työtyytyväisyyden edistäminen, euroa/htv | 474 | 430 | 447 | 419 |
| Työkunnan edistäminen, euroa/htv | 90 | 90 | 90 | 90 |
| Työterveyshuolto ¹³⁸ , euroa/htv | 268 | 283 | 402 | 394 |
| Koulutus ja kehittäminen, euroa/htv | 823 | 377 | 856 | 267 |

¹³⁶ Fazer-Amica Oy:n vastaus 20.3.2009, liite 11.

¹³⁷ Palvelukeskukseen verrattuna (luku 3.1.3) sairauspoissaoloprosentti oli taulukossa 10 vuosina 2006–2007 huomattavasti korkeampi, mutta vuonna 2008 alempi. Tämä saattaa selittyä sillä, että vuonna 2008 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisprosentti oli Hamina-Kotkassa huomattavasti korkeampi kuin muonituskeskuksissa.

¹³⁸ Vuonna 2008 palvelukeskuksessa työterveyshuollon menot henkilötyövuotta kohden (588 htv) olivat bruttona 450,75 euroa ja nettona 369,34 euroa. Vuosien 2006–2009 työterveyshuollon menot palvelukeskuksen esittäminä ovat taulukossa 10.

Muutosprosessin johtaminen ja läpivienti on Fazer-Amica Oy:n mukaan hidas prosessi, ja se vaatii jatkuvaa vahvaa liiketoiminnan ja henkilöstön johtamisen osaamista ja kehittämistä sekä reagoitiherkkyyttä. Prosessin nopeuttaminen on mahdollista, mikäli paikkakunnalla on joustavasti siirrettävissä työntekijöitä eri toimipisteistä liikkeenluovutuksella siirtyvän henkilöstön joukkoon. Jos liikkeenluovutuksen periaatteilla siirtynyt henkilöstö voisi lähteä työnkiertoon ravintolanpitäjän eri toimipisteisiin, mahdollistuisi uuden oppiminen molemmin puolin, ja todellinen muutos kehittämistä edellyttävissä toimintatavoissa olisi nopeammin toteutettavissa.

Fazer-Amica Oy:n mukaan epävarmuus työsuhteen ja työtehtävien jatkumisesta ei ole suoranaisesti häirinnyt käytännön töitä. Aiheesta on vuosien varrella pidetty useita henkilöstöpalavereita, joissa henkilöstölle on selvitetty käytäntöjä. Mukana palavereissa on ollut henkilöstö- tai työsuhdetäällikkö sekä Palvelualojen ammattiliitto ry:n (PAM) luottamusmies. Sopimuskauden kolmas vuosi oli epävarmuuden kannalta rankin – alkuvuodesta odotettiin päätöstä optiovuosien käytöstä ja sen vahvistuttua ryhdyttiin neuvottelemaan työsuhteen etujen muuttamisesta. PAMin luottamusmiehen lisäksi paikalla olivat myös Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:n (JHL) ja Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry:n (MPHL) edustajat. Näiden neuvottelujen aikana yksi henkilö irtisanoutui Reserviupseerikoulun keittiöstä¹³⁹.

Fazer-Amica Oy toimii paikallisesti Hamina-Kotka-alueella. Lisäksi on huomioitava, että toimintatavat on sidottu Puolustusvoimien toimintatapoihin ja määräyksiin¹⁴⁰. Sopimukseen sisältyneet erityiset velvoitteet siirtyneeseen henkilöstöön nähden päättyivät 31.12.2007. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Hamina-Kotkan rannikkoalueen ruokapalvelujen hankintaan ei tullut kuitenkaan mitään muutoksia tämän jälkeen¹⁴¹.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan yhteistyö on kehittynyt ja siitä ovat hyötäneet kaikki osapuolet. Kumppanuushankkeelle asetettujen tavoitteiden¹⁴² tulisi realisoitua vuoden 2008 lopussa. Fazer-Amica Oy:n saama asiakaspalaute on ollut hyvää. Tulokset ovat vaihdelleet 3,2:n ja 4,4:n vä-

¹³⁹ *Fazer-Amica Oy:n vastaus 20.3.2009.*

¹⁴⁰ *Pääesikunta AE15924, liite 2.*

¹⁴¹ *Ohjausryhmän puheenjohtaja, Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.*

¹⁴² *Kumppanuuskokeilun tavoitteet on esitetty kappaleessa 2.1.5.*

lillä asteikolla 1–5¹⁴³. Tarkastuksessa katsottiin, että yli neljän olevia arvoja voidaan pitää erittäin hyvinä.

Reserviupseerikoulun huolto-osaston mukaan toimintamallissa, jossa ruokapalvelut tuottaa ulkopuolinen toimija, on mahdotonta vertailla ja arvioida mahdollisesti saavutettavia säästöjä vastaavan vertailukohdan puuttumisen vuoksi. Koska joukko-osastojen palvelukeskukselle maksamat aterioiden hinnat ovat tiedossa, joukko-osastolle aiheutuvat menot ovat tarkastuksen perusteella helpostikin vertailtavissa. Huolto-osaston näemyksen mukaan kumppanuuskokeilusta ei kuitenkaan ole seurannut uusia kustannuksia. Huolto-osasto uskoo kustannustietoisuutensa kuitenkin paranevan, koska se saa tarkat tiedot myös Puolustusvoimien ruokahuollon kuluista.

Kumppanuuskokeilun aikana henkilötyövuosien määrä on vähentynyt yli 11 prosenttia lähtötilanteeseen verrattuna¹⁴⁴. Henkilöstön keski-ikä on samana aikana pysynyt vakaana. Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta on selkeästi kasvanut. Merkille pantavaa on, että työtyytyväisyysindeksi Reserviupseerikoulun ruokalassa oli vuonna 2008 korkeimmillaan koko kumppanuuskokeilun aikana huolimatta vuoden alussa tapahtuneista palkanalennuksista ja vuosilomaetuuksien heikkenemisestä. Sen sijaan Linnakesaarissa työtyytyväisyys heikkeni vuonna 2008, kun se oli parantunut sekä vuonna 2006 että vuonna 2007. Henkilöstön tilaa arvioitaessa on huomattava myös sairauspoissaolojen suuri määrä kumppanuuskokeilun alkuvuosina.

Yleisesti tarkasteltuna, jos (ruokahuollon) palvelut tuottaa ulkopuolinen toimija, erityisenä riskinä on riippuvuus yhdestä tai korkeintaan muutamasta toimijasta, koska palvelutuottajan toiminnan vakiinnuttua myös sen neuvotteluasema ja hinnoitteluvара helposti paranevat. Suoritetun tarkastuksen perusteella on todettavissa, että Puolustusvoimien maksaman palvelun hintakehitys on ollut kumppanuuskokeilun aikana nouseva. Fazer-Amica Oy:n ilmoituksen mukaan sen kokonaistulos on neljän toimintavuoden jälkeen laskennallisesti nolatilanteessa.

Fazer Food Services Oy:n mukaan¹⁴⁵ vuotuiset hinnantarkistusperusteet lyötiin lukkoon syksyllä 2005 ohjausryhmän kokouksessa. Hinnan tarkastaminen on vuosittain määräytynyt seuraavasti:

¹⁴³ *Asiakastyytyväisyys Puolustusvoimain ruokahuollon varuskuntamuonitukseen oli 3,5–3,7 ja kenttämuonituksen 2,7–2,8.*

¹⁴⁴ *Palvelukeskuksessa vuodesta 2006 vuoteen 2008 (eli yhä vuotta lyhyempänä ajanjaksona) 10,3 % ja ottamatta huomioon lakkautettuja muonituskeskuksia 4,2 %.*

¹⁴⁵ *Fazer Food Services Oy:n vastaus 12.5.2010.*

- Raaka-ainekustannusten nousu: Tilastokeskuksen tuottamista ravitsemisalan tukkuhintaindekseistä lasketaan kuluvaan vuoden helmi- ja syyskuun indeksien keskiarvo, joka suhteutetaan edellisen vuoden syyskuun indeksilukuun.
- Henkilöstökustannusten kasvu perustuu työehtosopimuksen muutoksiin sekä palkoissa että tekstimuutoksina. Lisäksi on huomioitava niin sanottu palkkaliukumien kustannuksien vaikutus.
- Kiinteiden kustannusten "kustannuskori" sovittiin seuraavanlaiseksi:
 - toimihenkilöiden palkat 70 prosenttia
 - liikenne, kuljetus 10 prosenttia
 - vesi, sähkö, kaasu 20 prosenttia.

Kustannusten jaon osuuksina on käytetty tilaajilta (RUK ja Haminan kaupunki) saatua tietoa, jonka perusteella alun perin tarjous on tehty.

Tarkastuksessa saatujen arvioitten mukaan yksityinen toimija on saavuttanut henkilötyövuosisäästöjä tehokkaammilla työn organisointitavoilla, aiempaa onnistuneemmalla henkilöstöpolitiikalla ja omalla organisatiokulttuurillaan sekä kehittämällä tietojärjestelmiä. Toiminta on saatu hiottua asiakkaan kanssa yhteisesti sellaiseksi, että Fazer-Amica Oy arvioi, että sillä on tästä eteenpäin mahdollisuus saavuttaa kohtuullinen liike-toiminnallinen kannattavuus.

Tarkastuksessa laadittiin summittainen kustannusvertailu (taulukko 11) muonituspalvelujen hankinnasta palvelukeskuksesta ja ulkopuoliselta toimittajalta. Vertailtavina olivat palvelukeskusten ateriakohtaiset kustannukset (suoritehinnat) ja ulkopuolisen toimittajan arvonlisäverottomat myyntihinnat. Palvelukeskuksen suoritekustannuksista puuttuvat pääsääntöisesti laitteista ja kalustosta aiheutuvat kustannukset, palvelukeskuksen esikunnan kustannukset sekä korot ja verot. Toisaalta Fazer-Amica Oy:n myyntihinnoista käytettiin vertailussa vain arkipäivien varuskuntamuonituksen aamupalan, lounaan ja päivällisen hintoja. Esimerkiksi pyhäpäivinä valmistetun aamupalan ja päivällisen kokonaishinta on selvästi korkeampi kuin aamiaisen, lounaan ja päivällisen yhteishinta arkipäivisin. Mahdollista eroa ruoan laatuosassa ei otettu huomioon eikä myöskään sitä, että ruokailijoiden määrä vaihtelee RUK:ssa huomattavasti enemmän kuin muissa joukko-osastoissa.

TAULUKKO 11. Kustannusvertailu ruokahuollon kustannuksista omana palveluna ja ostopalveluna vuonna 2007.

| | Suorite lkm | Euroa/suorite | Kustannukset yhteensä |
|--|-------------|---------------|-----------------------|
| RUK | 657 751 | 3,50* | 2 302 128,50 |
| Kotka | 180 516 | 5,25 | 947 709,00 |
| Keuruu | 644 852 | 2,63 | 1 695 960,76 |
| Suomenlinna (arvio) | 41 525 | 7,5 | 311 437,50 |
| Isosaari | 133 226 | 5,75 | 766 049,50 |
| Suomenlinna ja Isosaari, keskimäärin | 174 751 | 6,17 | 1 077 487,00 |
| <p>* = aamiainen, lounas ja päivällinen sekä RUK/Muonituskeskuksessa että RUK/Pampyölässä</p> <p>KotRP:ssa vastaavasti Kirkonmaalla ja Haapasaarella</p> <p>PV $0,78 \cdot 2,63 + 0,22 \cdot 6,17 = 3,41$ / suorite</p> <p>Fazer-Amica Oy $0,78 \cdot 3,50 + 0,22 \cdot 5,25 = 3,89$ / suorite</p> | | | |

Taulukossa 11 verrattiin muonituspäiviltään suurin piirtein samankokoisia Keuruun muonituskeskusta ja RUK:n muonituskeskusta sekä Suomenlinnan ja Isosaaren muonituskeskuksia ja Kotkan Rannikkopataljoonan ruokaloita. On huomattava, että RUK:ssa on kaksi ruokalaa, mikä lisää kustannuksia. Koska Kotka-Haminan alueella Kirkonmaan ja Haapasaaren ruokaloiden suoritteet muodostivat 22 prosenttia koko alueen suoritteista, samaa suhdetta käytettiin muonituskeskuksissa (Suomenlinnalla ja Isosaarella oli yhteensä 22 prosentin ja Keuruun muonituskeskuksella 78 prosentin painoarvo). Laskelman tuloksena oli, että vertailukelpoinen (varauksin) suorite maksoi Puolustusvoimien muonituskeskuksissa 3,41 euroa ja Fazer-Amica Oy:ltä ostettuna 3,89 euroa. Kun otetaan huomioon laskelman summittaisuus, voidaan arvioida, että Puolustusvoimille syntyneet kustannukset olivat samalla tasolla. Todettakoon, että puolustusministeriön selvityksessä Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehtoista ilmoitetaan suoritehinnaksi vuonna 2007 Puolustusvoimissa valmistettuna 3,36 euroa ja Fazer-Amica Oy:ltä ostettuna 3,62 euroa¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Puolustusministeriön selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehtoista. Loppuraportti 4.2.2009, liitteen s. 5.

Fazer Food Services Oy on ilmoittanut¹⁴⁷ laskeneensa vuokrien (tila- sekä kalustovuokrat) osuuden per ateria, joka on 0,50 euroa, alv 0 prosenttia. Tällöin Fazer-Amica Oy:n vertailuhinta ateriaa kohden olisi 3,39 euroa ja Puolustusvoimien ruokahuollon 3,41 euroa. Laskelma on laadittu sillä oletuksella, ettei Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen hinta pidä sisällään tilavuokraa, esikunnan kustannuksia, veroja eikä korjoja. Tätä laskelmaa vasten Fazer Food Services Oy katsoo hintansa palvelukeskusta edullisemmaksi.

Yleisenä huomiona Fazer Food Services Oy on lisäksi halunnut asettaa kyseenalaiseksi vertailtavuuden, erityisesti toiminnan suhteen, vaikkakin vertailtavat suoritemäärät ovat samansuuruisia. Reserviupseerikoulun toiminnalle leimaa antava piirre on kolmen kuukauden sesongit kaksi kertaa vuodessa, jolloin toiminta kuormittuu. Tämä toimintaympäristö asettaa ravintolatoiminnan joustavuudelle, tuottavuudelle ja tehokkuudelle suuremman haasteen kuin tasainen volyymin kuormitus. Myös tarkastushavaintojen mukaan toimintaympäristö Reserviupseerikoulussa poikkeaa Fazer Food Services Oy:n mainitsemista syistä niin paljon muista joukko-osastoista, ettei Kotka-Haminan alue muodosta hyvää pohjaa ruokahuoltojärjestelyjen vertailtavuudelle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö ilmoittaa, että Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen myötä (ks. luku 3.1.10) Hamina-Kotkan kumppanuuden hallinta on tarkoitus siirtää takaisin asiakkaalle eli Puolustusvoimille. Vaikka kumppanuus ei olekaan täysin vertailukelpoinen muiden varuskuntien kanssa, tuottaa se ministeriön mukaan kuitenkin merkittävää vertailutietoa suhteessa oman palvelun tuottajaan.

3.1.10 Ruokahuollon tulevaisuus

Puolustusministeri Jyri Häkämies asetti vuonna 2008 hankkeen¹⁴⁸ selvittämään vaihtoehtoja järjestää Puolustusvoimien ruokahuolto¹⁴⁹. Hanke liittyi Puolustusvoimien toiminnan kustannustehokkuuden kehittämiseen ja

¹⁴⁷ 12.5.2010. *Vastoin yhtiön oletusta Puolustusvoimien ruokahuollon vertailussa käytetyt hinnat sisältävät muonituskeskusten vuokrat. Niiden määrä oli vuonna 2007 keskimäärin 0,48 euroa ateriasuoritetta kohti.*

¹⁴⁸ *Esittely ministerille 8.4.2008 FI.PLM.22027 908/4690/2004.*

¹⁴⁹ *Edellisen kerran ruokahuollosta laadittiin perusteellinen selvitys vuosina 2003–2004, jolloin päädyttiin nykyiseen toimintamalliin.*

talouden tasapainottamiseen sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman¹⁵⁰ toteuttamiseen hallinnonalalla. Hankkeen taustalla oli myös tavoite parantaa Puolustusvoimien toimintaedellytyksiä integroimalla toimintaa avoimen sektorin toimijoiden kanssa.

Selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista **4.2.2009**

Ruokahuollon järjestämisvaihtoehtoina hanke toimeksiantonsa mukaisesti tarkasteli¹⁵¹ seuraavia toimintatapamalleja:

- toiminta edelleen osana Puolustusvoimia (nykyinen malli, jäljempänä myös malli 1)
- puolustusministeriön alaisen palvelukeskuksen perustaminen (nettobudjetoitu virasto, virastomalli, jäljempänä myös malli 2)
- yhtiöittäminen (jäljempänä myös malli 3)
- palvelujen ostaminen, ulkoistaminen tai kumppanoittaminen osittain tai kokonaan (jäljempänä myös malli 4).

Toimintatapojen arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota Puolustusvoimien ruokahuollon järjestelyihin poikkeusoloissa. Erityispiirteenä tuli huomioida kenttä- ja maastomuonituksen sekä asevelvollisten ja kanta-henkilökunnan muonitusalan koulutuksen järjestelyt.

*Selvityksen kannanotot*¹⁵²

Selvityksen mukaan siinä ei tehty mitään suosituksia tietyn toimintamallin valitsemiseksi¹⁵³. Kaikissa vaihtoehdoissa Puolustusvoimat vastaa kenttämuonituksesta¹⁵⁴, ja kaikki tarkastellut mallit mahdollistavat kenttä- ja maastomuonitukset sekä koulutustoiminnan järjestelyt nykyisistä lähtökohdista¹⁵⁵, ja ne kaikki myös soveltuvat ruokahuollon suunnitteluun ja järjestelyihin poikkeusoloissa¹⁵⁶. Tämän vuoksi nyt tehdyssä tarkastuksessa

¹⁵⁰ Valtion tuottavuusohjelmaa on lyhyesti käsitelty tämän tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.1.11.

¹⁵¹ *Selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista. Loppuraportti 4.2.2009.*

¹⁵² *Kannanotot on kerätty ja jäsenneilty loppuraportista VTV:ssä. Selvityksessä ei ole lukua Kannanotot tai vastaavaa.*

¹⁵³ S. 6.

¹⁵⁴ S. 7–8.

¹⁵⁵ S. 10.

¹⁵⁶ S. 8.

ei edellä mainittuihin seikkoihin juuri kiinnitetty huomiota. Sekä yhtiöittämis- että ulkoistamismallin erääksi uhaksi on kuitenkin katsottu poikkeusolojen valmiussuunnittelun hankaluus, ja tässä yhteydessä on mainittu luottamuksellisen tiedon jakaminen ja käsittely¹⁵⁷.

Selvityksen mukaan Puolustusvoimien tavoitetta keskittyä ydintehtäviinsä tukee virastomalli (=puolustushallinnon palvelukeskus, nettobudjetoitu virasto, malli 2), yhtiömalli (malli 3) ja ulkoistaminen (malli 4) mutta ei toiminta osana Puolustusvoimia¹⁵⁸ [= nykyinen malli, malli 1]. Viimeksi mainittua seikkaa ei kuitenkaan ole mainittu mallin heikkoutena SWOT-analyysissä¹⁵⁹ (s. 32), eikä selvityksestä käy ilmi, millä tavoin nykyinen malli tosiasiaa heikentää Puolustusvoimien mahdollisuutta keskittyä ydintoimintaansa. Toisaalta tämä mahdollisuus on mainittu vain mallien 3 ja 4 vahvuutena (s. 34, 35). Selvityksen mukaan missään selvitystyistä malleista ei tunnistettu niin merkittäviä riskejä, että ne edellyttäisivät mallin hylkäämistä¹⁶⁰.

Selvityksen mukaan valtion tuottavuusohjelman tavoitteena on vähentää pysyvästi valtion henkilöstöä. Nyky- ja virastomalleissa tämä toteutuu pääosin¹⁶¹ luonnollisena poistumana, jolloin tuottavuusohjelman mukainen henkilöstövähentymä on enintään 35 henkilötyövuotta vuoteen 2014 mennessä. Yhtiö- ja ulkoistamismalleissa valtion budjettitalouden piiristä siirtyy pysyvästi pois noin 600 henkilötyövuotta, mikä on selvityksen mukaan merkittävä koko puolustushallinnon tuottavuustavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Kaikissa vaihtoehtoisissa malleissa Puolustusvoimat toimii selvityksen mukaan hyvän työnantajan menettelytavoin ja turvaa henkilöstön asemaa mahdollisimman hyvin¹⁶².

Puolustusministeriön valtiovarainministeriölle 11.11.2008 lähettämän kirjeen perusteella tuottavuusohjelman mukaiset henkilötyövuosivähennykset ovat puolustushallinnossa 1 540 vuosina 2009–2015, 940 vuosina 2010–2015 ja 847 vuosina 2011–2015. Kirjeen mukaan vuonna 2009 materiaalihallinnon kumppanuus Millog Oy:n kanssa pienentää 470 henkilötyövuodella henkilötyövuosien vähentämiskiintiötä valtiovarainministeriön

¹⁵⁷ S. 34, 35.

¹⁵⁸ S. 10. Toisaalta selvityksen liitteessä on todettu, että PURU keskitettynä toimijana tukee Puolustusvoimien ydintoimintaa pyrkien tilaaja-tuottajamalliin.

¹⁵⁹ *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats eli vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.*

¹⁶⁰ S. 11.

¹⁶¹ SWOT-analyysin mukaan nykymallissa tuottavuusohjelman henkilöstövähennyksiä voidaan tehdä ainoastaan luonnollisen poistuman kautta (s. 32).

¹⁶² S. 9.

ja puolustusministeriön välisen sopimuksen mukaisesti¹⁶³. Kirjeen lukujen perusteella ruokahuollon yhtiöittämien tai ulkoistaminen ei ole tuolloin ollut esillä.

Nykyinen palvelukeskusmalli (malli 1)

Selvityksessä on katsottu, että palvelukeskus-toimintamallin kehittäminen on – sen onnistumisista¹⁶⁴ huolimatta – haasteellista. Palvelukeskus on osa Puolustusvoimia, ja se on mukautettu monissa keskeisissä asioissa isäntä-organisaation ydintoiminnan vaatimuksiin ja sen edellyttämiin toimintatapa- ja ohjausmalleihin. Nämä eivät selvityksen mukaan tue parhaalla mahdollisella tavalla ruokahuollon kustannustehokkaan palvelutoiminnan edellytyksiä¹⁶⁵. Selvityksessä on tuotu esille, että PURU-tasoinen strategia puuttuu ja että kehityksen tavoitteet ja suunta ovat tällä hetkellä epäselvät. Näitä seikkoja on selvityksessä avattu ainoastaan merkinnällä "PURU vs. PV"¹⁶⁶. Selvityksen mukaan toimintamallia voidaan edelleen kehittää ainoastaan rajoitetusti, eli se on kehityskaarensa loppuvaiheessa¹⁶⁷. Selvityksen mukaan toiminnan haasteena on muonituskeskuskohtainen asiakkaiden määrän vaihtelevuus. Nykyisessä mallissa toiminnan sopeuttaminen (myymällä organisaation ulkopuolelle) on rajallista¹⁶⁸.

Se, että toiminnan kehittäminen on hankalaa, nähdään selvityksessä myös mallin riskinä. Toisena keskeisenä mallin riskinä pidetään sitä, että Puolustusvoimien moniohjausmallin ruokahuollon palvelutuotannon näkökulmasta kankeat mekanismit vaikeuttavat kustannustehokasta toimintaa¹⁶⁹. Puolustusvoimien ruokahuoltoon kohdistuvalla moniohjausmallilla

¹⁶³ FI.PLM 2008–2032, 1516/20.00.05/2008.

¹⁶⁴ SWOT-analyysissä (s. 32) mallin vahvuuksina on pidetty muun muassa seuraavia seikkoja: Toiminnan kehittäminen on tuonut htv-säästöjä ja keskitetyllä järjestelmällä on pystytty hillitsemään [elintarvikkeiden hankinta]menojen nousua. Malli tukee selkeästi ns. yhden luukun periaatetta. – Tällä periaatteella on selvityksessä tarkoitettu sitä, että ruokahuollon palvelut pyritään hankkimaan yhdeltä toimittajalta, jonka kanssa on määritelty selvät roolit (s. 29). - Edelleen SWOT-analyysin mukaan malli toimii hyvin joukko-osastotasolla. Henkilöstöllä on vankka Puolustusvoimien ruokahuollon osaaminen, ja henkilöstö on sitoutunut. Puolustusvoimien vahva brändi edesauttaa rekrytointia. Lisäksi Puolustusvoimissa [muualla kuin ruokahuollossa] on jo mallin vaatimaa osaamista.

¹⁶⁵ S. 32 ja selvityksen liitteen s. 24.

¹⁶⁶ Selvityksen liitteen s. 24.

¹⁶⁷ S. 7.

¹⁶⁸ Selvityksen liitteen s. 23. Sulkumerkit ovat selvityksen liitteen tekstissä.

¹⁶⁹ S. 11. Selvityksessä ei ole määritelty, mitä siinä tarkoitetaan kustannustehokkuudella.

tarkoitetaan selvityksessä sitä, että logistiikkaosaston ohjauksen ohella Pääesikunnan henkilöstö-, talous-, materiaali- ja suunnitteluosastot sekä kanslia antavat palvelukeskukselle erilaisia ohjeita ja käskyjä, minkä lisäksi kymmenet normit säätelevät toimintaa¹⁷⁰. Se, että Pääesikunnan logistiikkaosastolla ei ole päätösvaltaa kaikissa asioissa (henkilöstö, talous, hankinnat, tietojärjestelmät, tilahallinta) viivästyttää selvityksen mukaan päätöksentekoa ja toimintaa¹⁷¹. Selvityksen mukaan Puolustusvoimat joutuu käyttämään aikaa sellaisen toiminnan ohjaukseen, joka ei kuulu se ydintehtäviin¹⁷². Kun palvelukeskus on Pääesikunnan alainen laitos, on muodostunut tilanne, jossa Puolustusvoimat on sekä tilaaja, tuottaja, asiakas¹⁷³ että omistaja. Roolien päällekkäisyys ei selvityksen mukaan edistä läpinäkyvyyttä¹⁷⁴. Selvityksestä ei käy ilmi, mitä käytännön haittaa moniroolisuudesta tai läpinäkyvyyden puutteesta taikka moniohjauksellisuudesta on ollut. SWOT-analyysin mukaan uhkana on se, että moniohjauksellinen malli aiheuttaa epätietoisuutta hallinnollisen kehityksen tavoitteista ja suunnasta¹⁷⁵. Selvityksen mukaan osassa toimintaa haittaavat PURUn vajaat toimintavaltuudet¹⁷⁶. Selvityksestä ei käy ilmi, mitä toimintaa tällöin tarkoitetaan ja miten laajasta toiminnasta on kyse.

SWOT-analyysissä mallin mahdollisuutena on pidetty sitä, että toimintaa voidaan parantaa, kun ohjaukseen ja itsenäiseen toimintasuunnitteluun liittyvät haasteet ratkaistaan¹⁷⁷. Mallin toisena mahdollisuutena on pidetty sitä, että kustannuksia voidaan kohdentaa paremmin, jos raportointia voidaan parantaa sekä erottaa pää- ja tukiprosessit nykyistä selvemmin toisistaan¹⁷⁸.

Nykyinen malli ei selvityksen mukaan mahdollista palveluiden tuottamista ulkopuolisille asiakkaille¹⁷⁹. Syytä tähän rajoitukseen ei ole mainittu.

¹⁷⁰ S. 13. *Järjestetään ruokahuolto millä muodolla tahansa, useat normit koskevat sitä.*

¹⁷¹ *Selvityksen liitteen s. 24. Oletettavasti mainitut seikat koskevat Puolustusvoimissa muitakin yksiköitä kuin ruokahuollon palvelukeskusta.*

¹⁷² S. 13. *Selvityksessä ei sanottu tai arvioitu ohjaukseen käytetyn ajan määrää.*

¹⁷³ *Selvityksessä ei ole mainittu, miten tilaajan rooli poikkeaa asiakkaan roolista. Muissa malleissa on selvityksen mukaan kolme roolia – tilaajaa ei niissä ole mainittu (s. 10).*

¹⁷⁴ S. 10.

¹⁷⁵ S. 32.

¹⁷⁶ *Selvityksen liitteen s. 25.*

¹⁷⁷ S. 32.

¹⁷⁸ *Tämä huomio koskee Puolustusvoimissa luonnollisesti muitakin toimintoja kuin ruokahuoltoa.*

¹⁷⁹ S. 9.

Selvityksen mukaan Puolustusvoimat voi virka-apupyynnön perustuen tuottaa ruokapalveluja muille viranomaisille ja sidosryhmille¹⁸⁰. Ruokahuollon kehittämisen jatkoselvityksen mukaan palvelujen tarjoaminen muille valtionhallinnon yksiköille edellyttää Puolustusvoimien erillisen luvan¹⁸¹. SWOT-analyysin mukaan mallin 1 heikkouksiin kuuluu se, että mallin kustannukset ovat kaikkein korkeimmat, eivätkä ne ole läpinäkyviä, minkä lisäksi mahdollisuudet sopeuttaa toimintaa ja kustannuksia ovat rajalliset. Mallin eräänä uhkana on pidetty sitä, että mallin kustannusrakenne on kalliimpi kuin kilpailijoilla. Selvityksen mukaan kannustava palkkausjärjestelmä ei ole käytössä. Osaavien henkilöiden rekrytointi ja pysyvyys nähdään mallin haasteina (palkkaus, urapolut, koulutus, ammatillisen koulutuksen kehittäminen, henkilöstöedut)¹⁸².

Mallin heikkouksia on edelleen muun muassa se, että Puolustusvoimien tieto- ja raportointijärjestelmä ei tue palveluliiketoimintaa ja että niin itsenäinen johtaminen ja suunnittelu kuin aito sopimussuhdekin puuttuvat¹⁸³. SWOT-analyysissä mallin uhkana on pidetty myös sitä, että muut toimijat samalla toimialalla kehittyvät ruokahuollon palvelukeskusta nopeammin¹⁸⁴.

Puolustushallinnon palvelukeskus (malli 2)

Selvityksen perusteella toiminta puolustushallinnon palvelukeskuksena ei paljonkaan poikkeaisi nykyisestä, mutta palvelukeskus toimisi itsenäisenä virastona puolustusministeriön ohjauksessa ja alaisuudessa¹⁸⁵. SWOT-analyysissä mallin – vastaavasti kuin mallin 1 – vahvuutena onkin pidetty muun muassa sitä, että Puolustusvoimien vahva brändi edesauttaa rekrytointia. – Selvityksessä ei toisaalta ole pohdittu sitä, vaikuttaako yhtiöittäminen Puolustusvoimien brändiin. – Oma palkkausjärjestelmä on nähty mallin vahvuutena sikäli, että se mahdollistaa [nykyistä] kannustavamman palkkausjärjestelmän, mutta uhkana taas on se, että siirtymäajan jälkeen työsuhteet muuttuvat. Muutos koskisi palkkausta, työaikoja ja eläkesääntöjä. Eräänä vahvuutena on myös se, että Puolustusvoimilta ja ruoka-

¹⁸⁰ S. 12.

¹⁸¹ Raportin 11.9.2009 liitteen 1 s. 3.

¹⁸² Liitteen s. 26.

¹⁸³ S. 32. Selvityksen mukaan mallin 4 (ulkoistaminen) kokonaiskustannukset ovat korkeimmat (ks. tämän tarkastuskertomusluonnoksen taulukko 12). Kustannusten läpinäkyvyyden puuttuminen johtuu Puolustusvoimista itsestään, kun se ei kohdenna kaikkia kustannuksiaan esimerkiksi ruokahuollon palvelukeskukselle.

¹⁸⁴ S. 32.

¹⁸⁵ S. 7.

huollon palvelukeskukselta vaadittava osaaminen ei eroa merkittävästi nykyisestä osaamisesta¹⁸⁶. Mallissa asiakkaan (Puolustusvoimat), tuottajan ja omistajan roolit ovat erillään toisistaan, mikä selvityksen mukaan edistää kustannusten läpinäkyvyyttä¹⁸⁷ ja mahdollistaa palveluntuottajan itsenäisen toiminnan johtamisen ja kehittämisen¹⁸⁸.

Mallia kuitenkin rajoittavat valtionhallinnon yleiset toimintaperiaatteet ja linjaukset¹⁸⁹. Tämä on mainittu myös selvityksen kohdassa Toimintamallien keskeisimmät riskit (s. 11). Selvityksen arviointiperusteiden mukaan nykytilassa valtionhallinnon päätöksentekomekanismit vaikeuttavat kustannustehokasta toimintaa (esim. henkilöstön vuokraus/oma henkilöstö; investoinnit vs. leasing, perusraaka-aineet vs. puolivalmisteet)¹⁹⁰. Selvityksessä ei näistä haitoista ja niiden esiintymisestä annettu lähempää, konkreettista kuvausta. On ainakin vaikea ajatella, että puolivalmisteiden käyttö vaikeutuisi sen vuoksi, että toiminnassa noudatetaan valtionhallinnon yleisiä toimintaperiaatteita, ellei sitten tarkoiteta sitä, että henkilöstöä ei voida vähentää sen vuoksi, että siirrytään käyttämään puolivalmisteita. Selvityksen liitteessä valtionhallinnon linjausten seuraamisina on mainittu puolustusministeriön päätökset, tuottavuusohjelman seuraaminen (htv), se, että politiikkaohjelmilla on vaikutusta PURUn toimintaan sekä Hansel Oy:n käyttövelvoite¹⁹¹.

Riskinä nähtiin monopoliaseman mahdolliset vaikutukset toiminnan kehittämiseen ja kustannustehokkuuteen pitkällä aikavälillä¹⁹². Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei näitä nähty mallien 1 ja 3 uhkina, vaikka niissäkin malleissa tuottajalla olisi monopoli.

SWOT-analyysin mukaan mallin vahvuuksiin kuuluu muun muassa se, että aito tulosoajaus toteutuu, jolloin "määrärahat ja muu taloudellinen itsenäisyys niin ohjaavasta organisaatioista kuin asiakkaasta". Toisaalta tulosoajauksen toimivuus (po. toimimattomuus?) nähdään myös mallin uhkana. Mallin eräänä heikkoutena pidetään kuitenkin sitä, että palvelukeskuksen johtaminen ja toiminnan suunnittelu eivät ole täysin itsenäisiä. Eräs mallin mahdollisuus syntyy siitä, että omaa toimintaa tukevat tietojärjestelmät tehostavat toimintaa¹⁹³. Palvelut tuotettaisiin tilaaja-

¹⁸⁶ S. 32.

¹⁸⁷ SWOT-analyysissä tätä on pidetty eräänä mallin vahvuutena (s. 33).

¹⁸⁸ S. 10.

¹⁸⁹ S. 10.

¹⁹⁰ Selvityksen liitteen s. 22.

¹⁹¹ Liitteen s. 26.

¹⁹² S. 11.

¹⁹³ S. 33.

tuottajamallilla aidosti maksullisina. – Selvityksestä muodostuu käsitys, että tuottajan ja omistajan roolit olisi mallissa eriytetty, mikä ei pitäne paikkaansa. – Puolustusvoimille kuuluisi ruokahuollon kehittäminen sekä kumppanuuden hallinta ja johtaminen. Puolustusvoimissa ruokahuollon tehtäviin sitoutuisi 4–5 henkilötyövuotta. Toimintamalli mahdollistaisi asiakaskannan laajentamisen valtionhallinnon sisällä ja myös siten, että palvelukeskus tuottaisi muitakin¹⁹⁴ kuin ruokahuollon palveluja.¹⁹⁵ Tätä pidetään SWOT-analyysissä myös eräänä mallin mahdollisuutena. Toimintamallin riskinä mainitaan selvityksessä monopoliaseman mahdolliset vaikutukset toiminnan kehittämiseen ja kustannustehokkuuteen pitkällä aikavälillä¹⁹⁶. SWOT-analyysin mukaan vähäiset kustannussäästöt ovat mallin heikkous ja sen uhkina on se, että byrokratia ei vähene ja että asiakasorganisaation kustannukset nousevat. Erään uhkatekijän muodostaa se, että Puolustusvoimissa ei ole riittävän vahvaa hankinta- ja tilaamisosaamista. – Tämä luonnollisesti koskisi myös mallia 1, vaikkei sitä ole mainittu tuon mallin uhkana. Toisaalta mallin 1 vahvuutena on nähty se, että malli toimii hyvin joukko-osastotasolla. – Eräänä uhkatekijänä on myös pidetty sitä, että asiakas rakentaa liian suuren paikallisorganisaation.

Yhtiöittämissalli (malli 3)

Selvityksen mukaan yhtiöittämissallissa ruokahuollon tuottajana olisi valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, ja ruokahuolto olisi järjestetty strategisella kumppanuudella yhtiön ja Puolustusvoimien välillä¹⁹⁷. Mallissa roolien eriyttäminen ja siitä koituvat hyödyt olisivat samat kuin virastomallissa (malli 2)¹⁹⁸. SWOT-analyysin mukaan mallin 3 vahvuuksina ovat seuraavat tekijät: Malli on kustannuksiltaan edullisin (ks. jäljempänä taulukko 12), sen kustannukset ovat läpinäkyviä ja se toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman henkilövähennyksiä. Mallin vahvuuksiksi luetaan myös muun muassa se, että sopimussuhde ja [sen myötä] tilaaja-tuottajamalli ovat aitoja, ohjausmalli on selkeä, johtaminen ja toiminnan suunnittelu tapahtuvat itsenäisesti sekä se, että resursseja voidaan käyttää joustavasti. Toisaalta mallin (ainoana) heikkoutena on SWOT-analyysissä

¹⁹⁴ Selvityksen mukaan tällaisia palveluja olisi mm. varautuminen (s. 34), mutta siinä ei mainittu sitä, miksi nykyinen palvelukeskus ei voisi tuottaa tällaisia palveluja.

¹⁹⁵ S. 7, 33.

¹⁹⁶ S. 11.

¹⁹⁷ S. 9.

¹⁹⁸ S. 10.

pidetty sitä, että toimintamallin käyttöönotto on suuri muutos, joka vaatii vahvaa muutoksen johtamista¹⁹⁹.

Puolustusvoimilla säilyisi palveluiden järjestämisvastuu, ja siellä kumppanuuden johtamiseen, kehittämiseen sekä valmiussuunnitteluun tarvittaisiin 6–8 henkilötyövuotta. Toimintamalli mahdollistaisi asiakaskannan laajentamisen siten, että ilman kilpailuttamista voi liikevaihdosta enintään 10 prosenttia tulla valtionhallinnon ulkopuolelta²⁰⁰. SWOT-analyysissä mahdollisuutena on pidetty sitä, että voidaan aloittaa in house -periaatteella mutta myöhemmin toimia myös markkinoilla²⁰¹. Selvityksen mukaan mallin keskeisin riski on se, että Puolustusvoimat rakentaa kooltaan liian ison ja osaamiseltaan vääränlaisen organisaation tilaamiseen ja valvontaan. Monopoliasemaa ei mainita mahdollisena riskinä, vaikka niin tehtiin virastomallissa (malli 2)²⁰².

Yhtiöittämissmallin (malli 3) mahdollisuuksina on SWOT-analyysissä pidetty sitä, että mallissa on mahdollista sopeuttaa toimintaa ja vaikuttaa kokonaiskustannuksiin sekä myydä liiketoiminta myöhemmin. Analyysin mukaan kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa innovatiivisemmän toiminnan ja uudet asiakkuudet voivat luoda uutta liiketoimintaa (esim. KV-toiminta). Myös alihankinta on mahdollista. – Selvityksestä ei käy ilmi, miksi nämä eivät ole myös mallien 1 ja 2 mahdollisuuksia. – Tilaajan ja kumppanin välille on mahdollista muodostaa aito strateginen kumppanuus²⁰³.

Osaakehtiössä tarvitaan selvityksen mukaan nykyistä mallia enemmän osaamista hankinta- ja tilaamis- sekä liikkeenjohtamisasioissa. Viimeksi mainittua osaamista tarvitaan muun muassa tulosjohtamisesta, hinnoittelumalleista sekä kannattavuuslaskennasta ja -seurannasta. Myynti-, markkinointi- ja verkostoitumisosaamista tarvitaan, mikäli yhtiö myy palveluja puolustushallinnon ulkopuolelle. Myös tarve hankinta- ja kilpailutusosaamiseen kasvaa, sillä yhtiö hankkii tukipalvelut markkinoilta, kun nykyisin muun muassa talous- ja tietohallinnon palvelut hankitaan Puolustusvoimissa keskitetysti²⁰⁴. SWOT-analyysissä uhkatekijöinä on muun muassa mainittu se, että ruokahuollon palvelukeskuksen [nykyinen] liiketoimintaosaaminen ei ole riittävällä tasolla. Palvelutuotannon henkilöstön

¹⁹⁹ S. 34.

²⁰⁰ S. 9.

²⁰¹ S. 34.

²⁰² S. 11, 34.

²⁰³ S. 34.

²⁰⁴ S. 18, 20. *Selvityksestä ei käy ilmi, miksi esimerkiksi kannattavuuslaskennassa ja -seurannassa tarvittaisiin nykyistä parempaa osaamista.*

vaihtuvuus voi myös olla suuri. Lisäksi vastaavasti kuin mallissa 2 henkilöstön työsuhteiden muuttuminen muodostaa erään uhkatekijän. Toisaalta mahdollisuuden muodostaa se, että onnistumisista voidaan palkita nykyistä joustavammin²⁰⁵.

Ulkoistamismalli (malli 4)

Neljännessä selvityksen mukaisessa *mallissa* palvelut ostetaan, ulkoistetaan taikka kumppanoidaan osittain tai kokonaan. Palvelut hankittaisiin valtakunnallisesti yhdeltä tai alueellisesti enintään kahdelta toimijalta²⁰⁶. Mallissa roolien eriyttäminen ja siitä koituvat hyödyt olisivat samat kuin virastomallissa²⁰⁷. SWOT-analyysissä ulkoistamismallin vahvuuksina on, kuten mallissa 3, pidetty kustannusten läpinäkyvyyttä ja valtionhallinnon henkilöstövähennyksiä. Samoin kuin mallissa 3, on SWOT-analyysissä pidetty sekä tilaaja-tuottajamallia että sopimussuhdetta aitoina. – Tuottajan ja omistajan rooleja ei kuitenkaan ole eriytetty tässäkään mallissa. – SWOT-analyysissä mallin mahdollisuuksina, vastaavasti kuin mallissa 3, pidetään sitä, että voidaan sopeuttaa toimintaa ja vaikuttaa [siten] kokonaiskustannuksiin. Mahdollisuutena pidetään myös sitä, että kilpailuttamisilla mahdollisesti saavutettavat säästöt näkyvät suoraan Puolustusvoimille. Edelleen mahdollisuuksia tarjoaa se, että pilottimallia voidaan hyödyntää muun toiminnan tehostamisessa, sekä se, että ulkopuolinen toimija voi tuoda uudenlaista osaamista²⁰⁸.

Strateginen, sopimuksessa määritelty kumppanuus kattaisi myös poikkeusolojen ruokahuollon. Puolustusvoimiin jäisi 9–10 henkilötyövuotta ruokapalvelujen kehittämiseen, kumppanuuksien hallintaan ja johtamiseen, tilojen ja materiaalin hallintaan, valmiussuunnitteluun sekä kenttämuonitukseen²⁰⁹. Puolustusvoimien vastuulla säilyisivät asiantuntijaosaaminen ja kokonaisuuden koordinointi (mm. osto-, kilpailutus- ja sopimusosaaminen sekä laadunvalvonta). Jonkin verran muita malleja enemmän tarvittaisiin asiantuntemusta ruokahuollon sisällössä, koska tuottaja(t) olisi(vat) puolustushallinnon ulkopuolelta²¹⁰.

Mallin riskeinä pidetään selvityksessä markkinoiden toimimattomuutta, palvelujen tuottajien vähäisyyttä sekä siirtymävaiheessa mahdollisesta

²⁰⁵ S. 34.

²⁰⁶ S. 8.

²⁰⁷ S. 10.

²⁰⁸ S. 35.

²⁰⁹ S. 8.

²¹⁰ S. 22.

suuresta henkilöstön vaihtuvuudesta aiheutuvaa osaamisvajetta²¹¹. Eräänä mallin heikkoutena on pidetty sitä, että toiminnan kehittäminen on vaikeaa, jos toimijoita on useampia²¹². SWOT-analyysissä mallin heikkouksina on pidetty myös sitä, että Puolustusvoimien edellyttämät turvallisuusvaatimukset korottavat palveluiden kustannuksia. – Selvityksestä ei käy ilmi, miksi tämä asia koskee vain mallia 4. – Hajauttaminen usealle toimijalle vie analyysin mukaan keskitetyn mallin hyödyt hankinnoissa. – Tältä osin voi kiinnittää huomiota siihen, että nykytilanteeseen verrattuna hankintavolyymin koko riippuu kumppanin muiden hankintojen suuruudesta. – SWOT-analyysissä markkinoiden toimimattomuutta on pidetty myös mallin uhkana. Selvityksen mukaan tällä hetkellä [Suomesta] löytyy ainoastaan kaksi toimittajaa, jotka pystyvät huolehtimaan laaja-alaisesti Puolustusvoimien palvelutarpeista myös poikkeusoloissa. Kuten malleissa 2 ja 3, tässäkin mallissa uhkana pidetään sitä, että asiakas rakentaa liian suuren organisaation palvelujen hallintaa varten. Uhkina nähdään myös se, että kumppani tuottaa palveluita olemassa olevalta tarjontapohjaltaan eikä ota riittävästi huomioon asiakkaan tarpeita, sekä se, että elintarvike-logistiikan kokonaiskoordinointi ja ohjaus on hankalaa, jos käytetään useampaa palveluntuottajaa. Kuten mallissa 3, tässäkin mallissa palvelun tuotantohenkilöstön suurta vaihtuvuutta sekä henkilöstön työsuhteiden muutosta pidetään uhkina samoin kuin sitä, että tarvittava osaaminen on yksittäisten (siirtyvien) henkilöiden varassa eikä asiakasosaaminen välttämättä säily²¹³.

Malleista Puolustusvoimille aiheutuvat kustannukset

Selvityksen mukaan²¹⁴ vuonna 2014 ruokahuollon arvioidut kokonaiskustannukset ovat

- osana Puolustusvoimia 68,5 miljoonaa euroa
- puolustushallinnon palvelukeskuksena 67,8 miljoonaa euroa
- valtio-omisteisena yhtiönä 63,8–64,1 miljoonaa euroa
- ulkoistettuina 74,8 miljoonaa euroa.

Selvityksessä sanotaan, että [Fazer-Amica Oy:lle] ulkoistettu palvelujen tuotanto toimii verrokkina omalle toiminnalle²¹⁵. Tämän kertomus-

²¹¹ S. 11.

²¹² Best practice -ajattelussa tämä voisi olla myös etu.

²¹³ S. 35. Sulkumerkit ovat selvityksen tekstissä.

²¹⁴ S. 9.

²¹⁵ S. 7.

luonnoksen luvussa 3.1.8 on katsottu, että toimintaympäristö Reserviupseerikoulussa poikkeaa paljon muista joukko-osastoista. Lisäksi Fazer-Amica Oy palveluista melko suuri osuus annetaan rannikkolinnakkeissa, joissa aterioiden kustannukset ovat paljon suuremmat kuin mantereella. Näistä syistä ei Fazer-Amica Oy:n toiminta muodosta asianmukaista pohjaa vertailulle. Myös selvityksessä on katsottu, että Kotka-Haminan palveluntuottajan keskimääräisen suoritehinnan yleistäminen koskemaan koko maata ei anna riittävän kattavaa kuvaa. Tästä huolimatta selvityksen mukaan siinä arvioidut ulkoistamisvaihtoehdon kustannukset perustuvat tähän kustannukseen²¹⁶. Selostettaessa selvityksessä tehtyä kustannus-hyötyanalyysia on ilmoitettu, että analyysissa on käytetty vuoden 2008 Fazer-Amica Oy:n Haminassa laskuttamaa suoritehintaa ja vuoden 2008 suoritemäärä ja että kokonaisuutta tuotettaessa suoritehintaa voisi olla alhaisempi, koska Haminan suoritehintaa on määritetty keskikokoiselle yksikölle²¹⁷. Selvityksessä ei ole mainittu sitä, että RUK:n toimintaan sisältyy vuosittain reserviupseerikurssien välillä kaksi pitkää taukoa, joina ruokalan toiminta olennaisesti supistuu.

Selvityksen tulokset ja selvityksen luvuista tässä tarkastuksessa tehdyt oletukset käyvät ilmi taulukosta 12. Otsikostaan huolimatta kyseessä ei ole kustannus-hyötyanalyysi.

²¹⁶ S. 9.

²¹⁷ S. 26.

TAULUKKO 12. Eräitä puolustusministeriön vuonna 2009 laatimaan muonituspalvelujen hankintavaihtoehtojen kustannus-hyötyanalyysiin²¹⁸ liittyviä tekijöitä.

| | Osana Puolustus- voimia (malli 1) | Virasto (malli 2) | Yhtiö (malli 3) | Ulkoista- mismalli (malli 4) |
|---|--|----------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Toimintakulut yhteensä v. 2014 | 68 457 906 | 67 785 468 | 63 838 872– 64 118 872 | 74 861 473 |
| ero malliin 1 | | - 672 438 | - 4 619 034– - 4 339 334 | 6 403 567 |
| htv:t 2010 | 608 | 605 | 600 | |
| Puolustushallintoon jäävät htv:t v. 2014 | 562 | 549–550 | 6–8 | 9–10 |
| Henkilöstövähentymä v. 2010–2014 | 46 | 55–56 | 72–74 | N/A |
| Henkilöstökulut | 24 378 844 | 23 641 406 | 20 301 244 | N/A |
| Henkilöstökulut/htv ²¹⁹ | 43 379 | 43 023 | 38 522 | N/A |
| Taloushallinto | 759 417 | 759 417 | 270 000–550 000 | N/A |
| Rahoituskulut | 0 | 65 000 | 65 000 | N/A |

Taulukossa 12 malleissa 1–3 täsmälleen samansuuruisia ovat elintarvikkeiden hankintamenot, kiinteistömenot, henkilöstöhallinnon kulut, tietohallinnon kulut, työterveysmenot, muut kulut (ml. prosessienergia ja vaa-tehuolto) sekä korvaus- ja saneerausinvestoinnit. Laskettuna mallin 1 vuoden 2014 mukaan nämä erät muodostavat noin 63 prosenttia kokonaiskuluista. Selvityksestä ei käy ilmi, mihin henkilöstömäärien lähtö-tasojen (v. 2010) henkilöstömäärien ja henkilötyövuotta kohden laskettu-jen henkilökulujen erot mallien 1–3 välillä perustuvat. Selvityksen mu-kaan yksityisen työehtosopimuksen mukaiset palkkauskustannukset ovat koko maan tasolla noin 10 prosenttia pienemmät kuin Puolustusvoimissa. (Selvityksen taulukossa 3 ero on noin 11 prosenttia.) Selvityksessä sano-taan mallin 3 taloushallinnon kulujen määrän riippuvan markkinoilta os-

²¹⁸ S. 27–28.

²¹⁹ Luku on laskettu tarkastusvirastossa. Laskelmassa on käytetty 549,5 htv:tä mallissa 2 ja 607 htv:tä mallissa 3.

tettavilta palveluilta vaadittavista prosesseista. Malleissa 1–3 tietohallintokulut ovat yhtä suuret, vaikka selvityksen mukaan yhtiö organisoisi (muun ohella) toimintansa tietojärjestelmät. Uuden toimintamallin kehittämiseen liittyy projektikustannuksia, joiden määräksi on arvioitu 200 000 euroa mallissa 2 ja 300 000 euroa sekä mallissa 3 että mallissa 4²²⁰. Yhtiöittämissämallin (malli 4) kustannuksiin ei sisälly lisäeläkevakuutus²²¹. Sen hinnaksi on sittemmin arvioitu 2,4 miljoonaa euroa sekä mahdollinen vuotuinen lisämaksu, jos vakuutusyhtiön maksama asiakashyvitys ei riitä kattamaan indeksikorotuksia²²². Toimintamallin kehittämiskustannukset ja lisäeläkevakuutus eivät sisälly lukuina selvityksessä tehtyyn kustannus-työanalyysiin eivätkä siten myöskään taulukon 12 toimintakuluihin.

Riskianalyysi malleista

Selvityksessä on myös laadittu toiminnallinen riskianalyysi (selvityksen taulukko 4, s. 30). Riskianalyysissä ja aiemmin tässä kertomusluonnoksessa käsitellyssä SWOT-analyysissä on useita samoja tekijöitä²²³. Malleissa 1 ja 2 on riskinä, että tilaaja ja tuottaja eivät ohjeistuksesta huolimatta noudata yhden luukun periaatetta. Selvityksen mukaan mallissa 3 tämä ei ole riskinä. Mallissa 4 riskinä on, että on useita palveluntuottajia tai että niitä ei löydy. Palvelutason suhteen mallin 1 riskinä on selvityksen mukaan se, että palvelutaso ei pysy nykyisellä tasolla ja että kehittäminen on hankalaa – tätä seikkaa kuitenkin täsmentämättä. Mallin 2 riskinä taas on, että ei ole kykyä kehittää toimintaa pitkällä aikavälillä. Selvityksen mukaan kehittämiskyvyn puute ei ole riski malleissa 3 ja 4 vaan se, että laadittava sopimus ei vastaa asiakastarvetta (Puolustusvoimien tarvetta). Lisäksi mallissa 4 on riskinä se, että palvelutaso alenee sen vuoksi, että kumppanuussuhteen hallinta ei vastaa tavoitetilaa. Poikkeusolojen vastaamisen riskiksi on merkitty sama asia kaikissa vaihtoehdoissa. Toiminnan ja jatkuvuuden näkökulmasta mallissa 2 tuottajaa tulee vahvaan monopoliasemaan. Mallissa 4 riskinä on, että palveluntuottajan toiminta lakkaa tai supistuu olennaisesti, minkä lisäksi paluu vanhaan ei tästä mallista ole todennäköistä. Malleista 1 ja 3 ei ole lausuttu tältä osin mitään, vaikka mallista 2 sanottu soveltunee myös niihin.

Toiminnan tehostamistavoitteiden näkökulmasta mallissa 1 Puolustusvoimien ja mallissa 2 valtionhallinnon moniohjausmallin kankeat meka-

²²⁰ S. 26, 27.

²²¹ S. 9, 26.

²²² *Ruokahuollon kehittämisen jatkoselvityksen liitteen 2 s. 5–6. 11.9.2009.*

²²³ *Selvityksessä riskianalyysi (s. 30) on ennen SWOT-analyysiä (s. 31–35).*

nismit vaikeuttavat kustannustehokasta toimintaa. Mallissa 2 on lisäksi riskinä, että Puolustusvoimat asiakkaana rakentaa vääryntyyppisen (koko, osaaminen) organisaation tilaamiseen ja valvontaan. Viimeksi mainittu on katsottu riskiksi myös malleissa 3 ja 4. Mallin 4 riskinä on pidetty myös sitä, että kustannukset nousevat hallitsemattomasti asiakas- tai sopimusvaatimusten huonon hallinnan vuoksi, sekä sitä, että tilaaja vaatii nykyisen toimintamallin toimittajalta. Näkökohtia turvallisuudesta ja henkilöstölinjauksista on esitetty vain mallista 4. Sen riskinä on pidetty sitä, että henkilöstön suuri vaihtuvuus johtaa henkilöturvallisuusongelmiin. Selvityksessä ei ole perusteltu riskinä pidettyjä seikkoja, mutta todettu, että valittavan mallin riskianalyysia on kuitenkin syytä syventää jatkoselvityksin. Tarkastuksen perusteella riskien ja niiden perusteiden tulisi olla riittävästi tiedossa ennen kuin valinta tehdään.

Kuten edellä on mainittu, selvityksen mukaan se ei ota kantaa mallien keskinäiseen paremmuuteen, eikä myöskään tee mitään suosituksia tarkastettujen toimintamallien osalta²²⁴. Näin ei ole tehtykään, mutta selvityksestä on selkeästi pääteltävissä, että nykyistä mallia ei tulisi jatkaa ja että yhtiöittämissä tulisi valita. Selvityksessä on lueteltu eri mallien etuja ja haittoja, mutta varsin usein perustelematta niitä lähemmin. Perustelemattomat perusteet jäävät mielipiteen tasolle. Selvityksessä on käsitelty useita asioita eri otsikkojen alla. Tämä ei kuitenkaan paranna selvityksen asianmukaisuutta, vaan pikemminkin vahvistaa sitä käsitystä, että selvityksellä on pyritty tietyn vaihtoehdon valintaan.

Selvityksessä on katsottu, että mikäli päätös valittavasta toimintamallista tehdään elokuussa 2009 ja käyttöönottoprojekti voidaan aloittaa heti päätöksen jälkeen, virasto- tai yhtiömallin mukainen organisaatio voisi aloittaa toimintansa aikaisintaan 1.1.2011 (= 16 täyttä kuukautta päätöksestä) ja ulkoistamismallin mukainen toiminta aikaisintaan vuotta myöhemmin²²⁵.

Puolustusvoimien ruokahuollon jatkoselvitys 11.9.2009

Puolustusministeriö on 4.3.2009 eli kuukausi edellä selostetun selvityksen valmistumisen jälkeen antanut Puolustusvoimille toimeksiannon tehdä Puolustusvoimien ruokahuollon jatkoselvitys. Puolustusvoimien tuli laatia yksityiskohtainen tarkastelu kahdesta vaihtoehdosta, jotka olivat ruokahuollon järjestäminen osana Puolustusvoimia (nykyinen malli, edellä malli 1) ja ruokahuollon yhtiöittäminen valtionyhtiöksi (edellä malli 3).

²²⁴ S. 3.

²²⁵ S. 41.

Toimintamallien kuvauksessa ja arvioinnissa tuli kiinnittää erityishuomio ruokahuollon järjestelyihin poikkeusoloissa, kenttä- ja maastomuonituksen järjestelyihin sekä asevelvollisten ja kantahenkilökunnan muonitusalan koulutukseen, toiminnan kustannustehokkuuteen, Puolustusvoimien mahdollisuuteen keskittyä ydintehtäväänsä, integroitumiseen muuhun yhteiskuntaan, tietojärjestelmiin, toimintamallien ohjaukseen, valtion tuottavuusohjelmaan, ruokahuollon palvelujen tuottamiseen ulkopuoliselle, henkilöstön asemaan sekä toimintamallien riskeihin. Selvityksen tuli tuottaa yksityiskohtainen kuvaus ja arvio molemmista toimintamalleista sekä suunnitelma toimintamalleihin siirtymisestä vuoden 2011 alussa. Selvityksen ei tullut ottaa kantaa toimintamallien keskinäiseen paremmuuteen, eikä siinä tullut myöskään tehdä suosituksia tarkastelluista toimintamalleista²²⁶. Tuolloin siis päätettiin luopua virastomallista (edellä malli 2) sekä ulkoistamisesta (edellä malli 4).

Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys valmistui 11.9.2009²²⁷. Seuraavassa jatkoselvitystä käsitellään siltä osin kuin se poikkeaa 4.2.2009 valmistuneesta selvityksestä.

Ruokahuolto osana Puolustusvoimia (edellä malli 1)

Toimintamallien kuvauksessa on tuotu esille muun muassa, että mallissa Osana Puolustusvoimia palvelukeskus voisi olla myös Maavoimiin kuuluva laitos. Malli mahdollistaa toimialaohjauksen, eräin rajoituksin tilaaja-tuottajamallin, sekä siirtymisen sodan ajan toimintamalliin. Malli toimii hyvin myös puolustushaarasella. Poikkeusolojen valtakunnallinen malli soveltuu käytössä olevaan toimintamalliin vähäisin muutoksina. Täysin logistiikkastrategian ja huoltopalvelujen toimialaohjeen mukaiseksi saattaminen edellyttäisi organisaatiomuutosta Puolustusvoimissa²²⁸. Malli tulisi täysin logistiikkastrategiaa vastaavaksi, jos PURU olisi Maavoimiin kuuluva laitos. PURU:ta kuitenkin puuttuu strateginen ruokahuollon liiketoiminnan ohjaus, koska sitä ohjataan logistiikan toimialaohjauksella ja hallinnollisin päätöksin lähes samoilla periaatteilla kuin joukko-osastoja. Toimintamalli toteuttaa logistiikkastrategian ja huoltopalvelujen toimialaohjeen mukaiset huoltopalvelujen järjestelyt²²⁹.

Työryhmälle annettuihin kriteereihin (esim. tuottavuus, integroituminen yhteiskuntaan ja keskittyminen ydintehtäviin) nähden mallin toimivuutta

²²⁶ FI.PLM.2009-983. 94.40.07.01/2009/4.3.2009.

²²⁷ Pääesikunnan logistiikkaosaston raportti 1497/92/2008 AF 18997.

²²⁸ S. 4.

²²⁹ Jatkoselvityksen liitteen 1 s. 2, 3.

on kuitenkin pidetty rajallisena²³⁰. Osoituksena toimintamallin kehityksen olemisesta kehityskaarensa lopussa on pidetty sitä, että PURUn käyttöön on yritetty saada tilaaja-tuottajamallin mahdollistavia ns. toimivaltuuksia ilman merkittävää menestystä²³¹.

Jatkoselvityksen mukaan PURU on kyennyt toteuttamaan henkilötövuosisäästövelvoitettaan etupainotteisesti. Henkilötövuosien osalta voidaan hyödyntää luonnollista poistumaa ja Puolustusvoimien rakennemuutoksessa noudatettavia periaatteita. Puolustusvoimat on siirtynyt siviilivi-roissa yksinkertaisempaan virkarakenteeseen, joka mahdollistaa henkilös-tön aikaisempaa juostavamman käytön²³². Puolustusvoimissa tarvitaan PURUn ulkopuolella ruokahuollon ohjaamiseen neljä henkilötövuotta Pääesikunta-, puolustushaaraesikunta- ja materiaalilaitostasoilla²³³. Selvi-tyksessä 4.2.2009 ei tällaista henkilötötarvetta mainittu. Selvityksestä tai jatkoselvityksestä ei ilmene, paljonko henkilötövuosia niiden anta-misajankohtina käytettiin ruokahuoltoon PURUn ulkopuolella Puolustus-voimissa.

Mallin kehittämisen riskien on katsottu liittyvän seuraavien uhkien to-teutumiseen tai heikkouksien jatkumiseen: kalliimpi kustannusrakenne, raskas hallinto, viivästynyt tilannetieto ja se, että tilaaja-tuottajamalli ei toteudu²³⁴. Tietohallintoriskinä on mainittu se, että tietojenkäsittely-ympä-ristö ei kehity vastaamaan PURUn ja ruokahuollon tarpeita²³⁵.

Valtionyhtiö (edellä malli 3)

Mallissa Valtionyhtiö yhtiön toimintaa ohjaavat²³⁶ omistaja (puolustusmi-nisteriö), operatiivinen johto, asiakassopimukset sekä erilaiset lait ja sää-nökset. Malli mahdollistaa keskitetyn [ruoka]huoltopalvelujen toimialaoh-jauksen, ruokahuollon ja ruokahuollon strategisen kumppanuuden ohjauk-sen sekä Puolustusvoimille jäävien resurssien tehokkaan, keskitetyn käy-tön, keskitetyn ruokahuollon kumppanuuden kehittämisen sekä siirtymi-sen sodan ajan toimintamalliin. Poikkeusolojen valtakunnallinen malli so-veltuu myös tähän toimintamalliin vähäisin muutoksin. Malli on aito tilaaja-

²³⁰ S. 6.

²³¹ *Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 1.*

²³² S. 5.

²³³ *Jatkoselvityksen liitteen 1 s. 3.*

²³⁴ *Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 6.*

²³⁵ *Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 11.*

²³⁶ *Jatkoselvityksen liitteessä 1 on ensimmäisenä ohjaajana mainittu osakeyhtiö-laki (s. 5).*

tuottajamalli. Malli on myös logistiikkastrategian ja huoltopalvelujen toimialaohjeen mukainen, koska Maavoimat vastaa huoltopalvelujen järjestelyistä²³⁷. Yhtiön vastuulla olisi myös valvoa ja kilpailuttaa muut Puolustusvoimien ulkopuoliset ruokahuollon palvelun tuottajat.

Jatkoselvityksen mukaan yhtiömallissa henkilöstömäärän vähentäminen pystytään toteuttamaan luonnollisen poistuman avulla. Henkilötyövuosisäästöt saadaan pääosin joustavalla käytöllä, kun henkilöstöä voidaan palkata ruuhkahuippuihin. Lisäksi säästöä syntyy siitä, että hallintotehtävät ja lomapäivät vähenevät. – Merkillepantavaa on se, että jatkoselvityksessä ei mainita valtionhallinnon yleistä tuottavuusohjelmaa. Sen sijaan sen liitteessä on tuotu esille, että yhtiömalli vastaa asetettuja tuottavuusohjelman tavoitteita, koska koko henkilöstö (n. 580 henkeä²³⁸) siirtyy valtion budjetitalouden ulkopuolelle. Lisäksi malli vähentää Puolustusvoimissa hallinnon tarvetta (henkilöstö, talous, suunnittelu)²³⁹.

Valtionyhtiömallin riskien on arvioitu keskittyvän toimenpanon onnistumiseen. Malli edellyttää sitä, että sekä asiakkaalla, että yhtiöllä on oikea-aikainen rahoitussuunnitelma. Suurimmat riskit liittyvät palkkatasoon, henkilöstön vaihtuvuuteen, osaamisen säilymiseen, sotaharjoituksiin osallistumiseen sekä sitoutumiseen siinä tapauksessa, että työehtosopimuksissa ei kyetä ottamaan huomioon työn erityispiirteitä²⁴⁰.

Tietohallintopalvelut

Jatkoselvityksen mukaan vaihtoehdoissa keskeinen ero on tietohallintopalvelujen tuottaja. Palvelukeskuksella se on Puolustusvoimien johtamisjärjestelmakeskus (PVJJK) ja yhtiöllä itsenäinen kaupallinen toimittaja. Palvelukeskuksen toimiessa Puolustusvoimien osana määräykset Puolustusvoimien omaisuuden käytöstä ohjaavat ja rajoittavat sen mahdollisuuksia palvella muita asiakkaita. Yhtiömallissa merkittäviä teknisiä haasteita ja järjestelyjä aiheuttavat ne toimipisteet, jotka sijaitsevat tietoliikenneverkon äärialueilla. Näihin toimipaikkoihin tulee olemaan hankala saada tietoliikenneyhteyksiä ja käyttäjän tukipalveluja ilman erityisjärjestelyjä. Siirtymävaiheessa Puolustusvoimien johtamisjärjestelmakeskuksen on turvattava tietohallintopalvelut kriittisille paikoille. Puolustusvoimille

²³⁷ S. 4.

²³⁸ Puolustusvoimien vuoden 2010 osavuosisiraportissa 31.8.2010 on ilmoitettu, että PURUn yhtiöittämisellä on saavutettava vähintään tuottavuusohjelman hyväksi luettava, 550 htv:n säästö (s. 9).

²³⁹ Jatkoselvityksen liitteen 1 s. 6.

²⁴⁰ Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 6, 7.

aiheutuu muutostöitä ja kustannuksia siitä, että yhtiön toimipaikat irroteetaan Puolustusvoimien verkosta ja varustetaan omilla tiedonsiirtoyhteyksillä²⁴¹. Tietohallinnon riskinä on mainittu myös kattavien, viiveettömien käyttäjän tukipalvelujen järjestyminen ja toimivuus sekä yhtiön henkilöstön koulutus uuteen toimintamalliin ja tietojen käsittely-ympäristöön²⁴². Molemmissa malleissa kiinteistöjen omistajana on Senaatti-kiinteistöt, jonka vuokralaisena ruokapalvelujen toimittaja on. Osana Puolustusvoimia -vaihtoehdossa kiinteistöjen hoidon ja kunnossapidon tuottaa Puolustushallinnon rakennuslaitos, kun yhtiö-vaihtoehdossa nämä palvelut voi tuottaa jokin muukin toimija²⁴³.

Tilahallinto

Molemmissa malleissa kiinteistöjen omistajana on Senaatti-kiinteistöt, jonka vuokralaisena ruokapalvelujen toimittaja on. Osana Puolustusvoimia -vaihtoehdossa kiinteistöjen hoidon ja kunnossapidon tuottaa Puolustushallinnon rakennuslaitos, kun yhtiö-vaihtoehdossa nämä palvelut voi tuottaa jokin muukin toimija²⁴⁴.

Kustannukset

Jatkoselvityksen mukaan käytetyillä olettamuksilla kustannukset ovat vuoden 2011 hintatasolla vuonna 2020 yhtiömallissa 7–9 prosenttia (4–6 milj. euroa) alemmat [kuin Osana Puolustusvoimia -mallissa]. Yhtiömalli mahdollistaa sen, että palveluja voidaan tuottaa myös hallinnon ulkopuolelle, mikä puolestaan alentaa edelleen yksikkökustannuksia, sekä antaa mahdollisuuden kehittää toimintaa yleisen kehityksen mukana. Yhtiömalli on toimintansa alussa kalliimpi [kuin Osana Puolustusvoimia -malli] käynnistämiskustannustensa takia. Näiden kustannusten (eläkevakuutus sekä talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon järjestelyt) määräksi on arvioitu vajaa kolme miljoonaa euroa ja syntymisajankohdiksi vuodet 2010–2011²⁴⁵.

Myös jatkoselvityksessä on tehty kustannusvertailu. Se on vuosittainen vuodesta 2011–2020. Keskeisin ero mallien välillä on henkilökustan-

²⁴¹ S. 5–7.

²⁴² *Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 11.*

²⁴³ S. 5, 7.

²⁴⁴ S. 5, 7.

²⁴⁵ S. 8. *Tällöin on oletettu, että perustettava valtioneuvoston alustaa toimintansa vuoden 2011 alusta.*

nuksissa. Vuonna 2011 ne ovat osana Puolustusvoimia -mallissa (malli 1) noin 1,1 miljoonaa euroa (noin 4,9 prosenttia) suuremmat kuin yhtiömallissa (malli 4). Ero kasvaa vuosittain ja on noin 7,5 miljoonaa euroa (25,6 prosenttia) vuonna 2020. Se johtuu kolmesta eri tekijästä: pienemmästä henkilötöyvuosimäärästä, alemmasta palkkatasosta ja matalammista sivukuluisista²⁴⁶. Mitään näistä eristä ei ole täsmennetty. Toinen ero on IT-kuluissa: mallissa 1 ne ovat 365 000 euroa (noin 34 prosenttia) pienemmät kuin mallissa 3 vuonna 2011. Myös tämä ero kasvaa euromääräisesti ja on 476 000 euroa (noin 34 prosenttia) vuonna 2010. Kolmas ero on talous- ja henkilöstöhallintokuluissa: mallissa 1 ne ovat 200 000 euroa (57 prosenttia) suuremmat kuin mallissa 3 vuonna 2011. Vuonna 2020 tämä ero on 260 000 euroa. Muissa menoryhmissä (aineet ja tarvikkeet, kiinteistöjen vuokra, kiinteistöjen ylläpito, liiketoiminnan muut kulut ja investoinnit) ei mallien välillä ole eroa. Laskettuna Osana Puolustusvoimia -mallin vuoden 2011 menoista nämä menot kattavat noin 63 prosenttia²⁴⁷. Yhtiömallin käynnistämiskustannuksina on pidetty 2 880 000 euroa, ja ne on kohdennettu vuodelle 2011.

Todettakoon, että jatkoselvityksen liitteissä olevissa laskelmissa ero vaihtoehtojen välillä on 7 273 000 euroa, kun itse jatkoselvityksessä siksi on ilmoitettu 4–6 miljoonaa euroa. Tämä johtuu osittain siitä, että jatkoselvityksen liitteissä vuoden 2020 menot on laskettu vuoden 2020 arvioidussa kustannustasossa, kun jatkoselvityksessä nämä menot on ilmoitettu vuoden 2011 hintatasossa. Peruste eron esittämiselle vaihteluvälinä on se, että tosiasiallinen ero riippuu sellaisista päätöksistä, joita ei ollut tuolloin vielä tehty (esim. tietohallinnon hankinnat ja yhtiön työsuhdeehdot).

Aiemmassa, 4.2.2009 päivätyssä selvityksessä vertailu oli tehty vuoden 2014 menoista. Mallin 1 menot olivat noin 440 000 euroa (0,6 prosenttia) suuremmat kuin vuoden 2014 menot jatkoselvityksessä. Yksittäisissä menoryhmissä oli melko suuria, toisiaan tasaavia eroja. Mallin 3 vuoden 2014 menot olivat aiemmassa selvityksessä noin 1,5–1,2 miljoonaa euroa (2,3–1,8 prosenttia) pienemmät kuin jatkoselvityksessä. Ero johtuu osittain siitä, että molemmissa laskelmissa valtionyhtiötä perustettaessa on henkilöstömenoissa neljänä ensimmäisenä vuotena otettu huomioon ns. suoja-aika. Aiemmassa laskelmassa tämä suoja-aika ei ollut vuonna 2014 enää voimassa, mutta jälkimmäisessä se on.

²⁴⁶ *Puolustusvoimissa ylempi sivukuluprosentti johtuu upseerien tavanomaista alhaisemmasta eläkeiästä (jatkoselvityksen liitteen 2 s. 6).*

²⁴⁷ *Jatkoselvityksen liitteen 2 s. 4–5 ja alaliite 2.1.*

Puolustusvoimille asettavat vaatimukset

Puolustusvoimiin tarvittavan organisaation arvioidaan olevan 4–6 henkilötövuotta Pääesikunta-, puolustushaaraesikunta- ja materiaalilaitostasoilla²⁴⁸. Tämä määrä on sama kuin Osana Puolustusvoimia -mallissa ja kaksi henkilötövuotta vähemmän kuin 4.2.2009 päivättyssä selvityksessä (6–8, s. 19). Valtionyhtiömallissa Puolustusvoimilta vaaditaan nykyiseen verrattuna enemmän kumppanuusosaamista: kykyä tunnistaa ja määritellä niin palvelutarpeet kuin palvelutaso- ja laatuvaatimuksetkin sekä kykyä arvioida niitä. Lisäksi Puolustusvoimien on pystyttävä varmistamaan palveluiden kustannustehokkuudesta²⁴⁹.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio jatkoselvityksestä

Jatkoselvityksessä oli kolme liitettä: toimintamallien kuvaukset ja määrittäykset, mallien analysointi ja sen alaliitteenä vaihtoehtojen kustannukset kuluryhmittäin vuosina 2011–2020 sekä toimeenpanosuunnitelmat. Myös jatkoselvityksessä on lueteltu tarkasteltujen mallien etuja ja haittoja, mutta vaikka perusteluja on esitetty paremmin kuin 4.2.2009 päivättyssä selvityksessä, mutta monet asiat ovat edelleen jääneet perustelematta niitä lähemmin. Erittäin merkittävänä puutteena on se, että henkilötövuosien ja henkilöstömenojen muutosta ei ole perusteltu siten, että kävisi ilmi, miten luvut on saatu. Sekä jatkoselvityksen että selvityksen puutteena on se, että niissä ei ole tarkasteltu Puolustusvoimien ruokahuollon mahdollisuuksia tuottaa ruokalapalveluja muille valtionhallinnon toimintayksiköille, esimerkiksi Rajavartiolaitokselle, tai kunnille. Niissä ei ole myöskään tarkasteltu varusmiesten määrän ennakoitun vähenemisen vaikutusta ruokala-toimintaan. Toisaalta myynnillä Puolustusvoimien ulkopuolelle olisi mahdollista korvata varusmiesten määrän vähenemisestä johtuvaa ruokalapalvelujen määrän pienenemistä. Yksittäisiä, tarkastuksessa tehtyjä huomioita on esitetty jo aiemmin eri asioiden kohdalla.

Liiketoimintasuunnitelma

Puolustusministeriö on teettänyt Corporate Advisor Group Oy:llä liiketoimintasuunnitelman Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksesta mahdollisesti muodostettavalle valtion omistamalle ruokahuoltoyhtiölle. Suunnitelma on päivätty 16.4.2010, ja puolustusministeriö on määrännyt

²⁴⁸ *Jatkoselvityksen liitteen 1 s. 5.*

²⁴⁹ *Jatkoselvityksen liitteen 1 s. 6.*

sen salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdan nojalla. Suunnitelman mukaan²⁵⁰ se toimii päätöksenteon pohjana yhtiöittämisestä tehtäessä, ja mikäli PURU päätetään yhtiöittää, yhtiömuotoista toimintaa käynnistetäessä. Corporate Advisor Group Oy:lle (jäljempänä myös konsultti) annettu toimeksianto sisälsi myös riskianalyysin perustettavasta yhtiöstä, mutta ei sellaista vaihtoehtoa, jossa PURU säilyy osana Puolustusvoimia, eikä myöskään tämän vaihtoehdon ja yhtiömuotoisen toiminnan vertailua²⁵¹. Tarkastuksen mukaan tällainen toimeksianto tarkoittaa sitä, että tosiasiallinen päätös toiminnan yhtiöittämisestä oli tehty ennen puolustusministerin 28.6.2010 tekemää, jäljempänä käsiteltävää päätöstä. Liiketoimintasuunnitelman mukaan yhtiömallinen toiminta on suunniteltu käynnistettäväksi aikaisintaan vuoden 2012 alussa.²⁵²

Liiketoimintasuunnitelman mukaan yhtiön ja Puolustusvoimien kannalta on tarkoituksenmukaista, mikäli mahdollisimman moni yhtiöittämisen yhteydessä lähellä eläkeikää oleva henkilö jäisi palvelussuhteeseen Puolustusvoimiin mutta työskentelisi PURU Oy:ssä. Tällaisia henkilöitä oli 56 vuoden 2009 huhtikuun lopussa (10 % koko henkilöstöstä).²⁵³

Koska liiketoimintasuunnitelma ei käsittele muita vaihtoehtoja kuin valtion yhtiön perustamista, se ei tuo minkäänlaista vastausta siihen, mikä on paras vaihtoehto kehittää Puolustusvoimien ruokahuoltoa (ks. tämän luvun seuraava alaotsikko). Liiketoimintasuunnitelmassa on tuotu esille liiketoimintasuunnitelman riskejä, mikä on luonnollisesti perusteltua.

Puolustusministerin päätös ja sen perustelumuistio

Puolustusministeri päätti 28.6.2010, että Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämistä jatketaan tavoitteena toiminnan yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011.

Päätöksen perustelumuistion mukaan yhtiömalli antaa parhaat mahdollisuudet kehittää puolustusvoimien ruokahuoltoa edelleen ja parantaa sen

- kustannustehokkuutta
- kustannusten läpinäkyvyyttä ja niiden ennakoitavuutta
- henkilöstöresurssien käyttöä
- henkilöstön kehittymismahdollisuuksia ja urarakenteita
- päätöksentekokykyä

²⁵⁰ S. 7.

²⁵¹ S. 8.

²⁵² S. 9.

²⁵³ S. 33.

- palvelurakennetta
- ohjattavuutta.

Puolustusvoimat keskittyy perustehtävänsä mukaiseen ydintoimintaan ja kehittää sen mukaista toimintarakennetta sekä verkottautuu muuhun yhteiskuntaan jo normaaliaikoina. Tällä on merkittävä vaikutus joustavalle valmiuden kohottamiskyvyille ja poikkeusolojen puolustusvoimien huoltovarmuudelle. Edelleen yhtiöittäminen luo mahdollisuuden siirtyä aitoon tilaaja-tuottajamalliin Puolustusvoimien ruokahuollossa. Yhtiöittäminen tukee myös osaltaan valtion tuottavuusohjelman toteuttamista.

Yhtiöittämissä saavutetaan säästöjä ja parannetaan kustannustehokkuutta monella eri tavalla. Säästövaikutuksia odotetaan saatavan ainakin

- toiminnan tehokkaammalla ja joustavammalla organisoinnilla
- henkilöstökustannuksista pitkällä aikavälillä
- tukitoimintojen ja -palvelujen tehokkaalla kilpailuttamisella
- Puolustusvoimien kustannustietoisuuden lisääntymisellä.

Perustelumuistiossa ei ole ilmoitettu, kuinka paljon säästöjä aiotaan saada aikaan ja miten niiden odotetaan koostuvan. Siinä ei ole muutoinkaan perusteltu, millä perusteella yhtiöittämisellä ajatellaan saavutettavan ne tavoitteet, jotka sille on asetettu. Myöskään ei ole kerrottu, millä kriteereillä tulosten saavuttamista aiotaan mitata.

Perustelumuistion mukaan palvelukeskuksen yhtiöittämisellä ei vääristetä kilpailua ruokahuollon yleisillä markkinoilla. Perustettavan yhtiön mahdollisuuksia kilpailla ruokahuollon markkinoilla tullaan rajoittamaan niin pitkään, kuin yhtiöllä on ilman avointa kilpailuttamista aikaansaatu yksinoikeusasema Puolustusvoimien ruokahuollon tuottajana. Perustelumuistion liitteessä 1 on katsottu, että yhtiö menettää "in house" -aseman ja asetetaan avoimeen kilpailuun, mikäli sen liikevaihdosta on valtionhallinnon ulkopuolelta enemmän kuin 10 prosenttia. Avoimessa kilpailutilanteessa myös valtion yksiköiden on kilpailutettava palvelut²⁵⁴.

Tarkastusvirasto on vuonna 2003²⁵⁵ kannanottonaan ilmaissut muun muassa: "Tarkastusviraston vuonna 1998 suorittamassa puolustuslaitoksen terveydenhuollon tarkastuksessa merkittäväksi ongelmaksi osoittautui puolustuslaitoksen laskentatoimen kyky tuottaa kumppanuushankkeiden arviointeihin tarvittavia laskelmia. Meneillään olevilla uusilla pilotti-

²⁵⁴ S. 6.

²⁵⁵ *Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003. Tarkastuskertomus 50/2003, s. 43–44.*

hankkeilla tulisi mahdollisimman nopeasti olla käytettävissä terveydenhuollon ja korjaamatoiminnan pilottihankkeissa saadut kokemukset. Ensimmäisiä ovat yhtenäinen kustannuslaskentamalli ja --." Suosituksenaan tarkastusvirasto muun ohella esitti, että ennen mallien valmistumista ei uusia kumppanuushankkeita tulisi avata. Vaikka tässä ei ole kysymys kumppanuushankkeesta, asia on sama.

Tarkastuksen perusteella kiinnittää huomiota se, että yhtiöittämisperusteista useat ovat sellaisia, että ne voitaisiin saavuttaa Puolustusvoimien tai puolustusministeriön toimenpitein myös palvelukeskusmallissa. Tällaisia perusteita ovat ainakin kustannusten läpinäkyvyys ja ennakoitukyky, henkilöstön kehittämismahdollisuudet ja urakenne, päätöksentekokyky, palvelurakenne, ohjattavuus, toimintojen organisointi ja Puolustusvoimien kustannustietoisuuden lisääntyminen. Perustelujen puutteena on myös se, että ensimmäisenä – ja siten ehkä tärkeimpänä – yhtiömallin tuomana mahdollisuutena mainitaan kustannustehokkuus, jota ei kuitenkaan ole mitenkään määritelty perustelumuiotiossa eikä myöskään edellä tarkoitetuissa selvityksissä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö korostaa niitä ruokahuollon palvelukeskusmallin toimivuudessa todettuja rajoitteita, jotka liittyvät keskeisiltä osin puutteisiin tilaajan ja tuottajan aidossa eriyttämisessä. Nämä rajoitteet ovat keskeisiltä osin sellaisia, että niitä ei voida poistaa palvelukeskusmallia kehittämällä. Puolustusministeriö katsoo, että tarkastuskertomusluonnoksessa esiin tuodut seikat tukevat ministeriön näkemystä siitä, että toiminnan yhtiöittäminen edelleen vahvistaa positiivisia vaikutuksia, kun aidon tilaaja-tuottajamallin kaikkia ominaispiirteitä voidaan hyödyntää täysmääräisesti.

Puolustusministeriö arvioi myös, että tarkastuksessa ei ole ollut käytettävissä suunnitellun yhtiön alustavaa liiketoimintasuunnitelmaa. Se oli laadittu ennen ministeriön yhtiöittämis päätöstä, kun haluttiin saada lisäselvitystä yhtiön toimintaedellytyksistä. Palautteen mukaan liiketoimintasuunnitelma tuo lisävalaistusta ministeriön yhtiöittämis päätöksen perusteluihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että ruokahuollon yhtiöittämisen kannalta merkittävimmät oletukset liittyvät varusmiesten määrän (liikevaihdon volyymin) ja henkilöstön määrän (henkilökustannusten) kehitykseen. Varusmiesten määrän ennakoitaan vähenevän vuoden 2009 noin 28 000:sta vuoteen 2016 mennessä noin 22 700:aan. Tästä johtuvan kysynnän vähenemisen myötä myös henkilöstötarve tulee väistämättä uudelleen tarkasteltavaksi toimintamuodosta riippumatta, jotta tehokkuudessa (suoritetta/htv) päästäisiin nykytasolle ja tilatehokkuus säilyisi nykytasolla. Muussa tapauksessa suoritteiden hintaa jouduttaisiin korottamaan, ja samalla tehtyjen

tehostamistoimien vaikutukset menettäisivät edellytyksensä. Liiketoiminnan kannalta henkilöstön tehokkuus ja joustavuus on merkittävin ja haasteellisin menestykseen vaikuttava tekijä, varsinkin tilanteessa, jossa henkilöstön palkka- ja muut työsuhteen edut ovat paremmat kuin yksityisissä alan työehtosopimuksissa.

Valtiovarainministeriö lähtee siitä, että yhtiöittämisratkaisun valmistelun tulisi sisällyttää selkeät linjaukset siitä, että Puolustusvoimien ruokahuolto kilpailutetaan, sekä asettaa tavoiteaikataulu tälle. Yhtiö voisi tällöin laajentaa toimintaansa myös Puolustusvoimien ulkopuolelle. Lisäksi tulisi konkretisoida ne tavat, joilla yhtiömuotoisen toiminnan tehokkuutta ja kilpailukykyä parannetaan jo siirtymäajan kuluessa (hinnoittelun läpinäkyvyys markkinatoimijoiden suhteen, alihankkijoiden käyttö, hankintakäytäntöjen kehittäminen jne.).

Valtion tuotannon siirtäminen kohti markkinoita ja osaksi normaalia kilpailtua liiketoimintaa vaatii yleensä siirtymäajan, jotta yksikön markkinaolmiudet ovat riittävän kehittyneitä. Yhtiömuotoiseen toimintaan siirtyminen antaa joustavat perusedellytykset toiminnan markkinaehtoiselle kehittämiselle ja siihen ohjaamiselle. Tässä mielessä valtiovarainministeriö arvioi yhtiöittämisratkaisun puollettavaksi toiminnan organisointivaihtoehtoksi.

Valtiovarainministeriön mukaan kilpailuun altistaminen ei ole kuitenkaan itseisarvo, vaan käytännön tapa huolehtia siitä, että toiminta on veronmaksajien kannalta mahdollisimman kustannustehokasta. Tavoitteena on saada hyvää laatua edullisesti. Samalla tehokas toimija (yhtiö) voi onnitessaan kehitystyössään laajentaa markkinaosuuttaan valtioasiakkaan ulkopuolellekin, mikä parantaa vastaavasti työllistämisedellytyksiä.

Puolustusministeriö on 21.10.2010 asettanut hankkeen laatimaan 31.3.2011 mennessä ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien ravitsemuspalvelujen yhtiöittämisestä. Tavoitteena on perustaa uusi, valtion 100 prosenttisesti omistama osakeyhtiö, jolle siirretään Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen tehtävät, henkilöstö ja kalusto.

Puolustusministeriön 25.1.2011 julkaiseman tiedotteen mukaan Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen valmistelutyö jatkuu. Tavoitteena on toiminnan yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi 1.1.2012. Budjettiteknisistä syistä asiaa ei tiedotteen mukaan saada eduskunnan käsiteltäväksi kevään aikana. Muilta osin Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämisen valmistelua jatketaan suunnitellusti aikataulumuutoksesta huolimatta.

Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen ja päätös palvelutarpeet voidaan tyydyttää, kansantalouden kannalta haitallista hintakilpailua niukkenevasta työvoimasta voidaan välttää ja turvata mm. muiden sektoreiden työvoimatarpeet" (s. 8). Kehyspäätöksessä 23.3.2006 on todettu

muun muassa, että hallituksen ohjelman mukaisen julkisen hallinnon ja palveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden parantamistavoitteen toteutuminen on välttämätöntä paitsi julkisen tasapainon myös talouden kasvumahdollisuuksien turvaamiseksi. Kehyksen perustelumuistion 25.5.2007 mukaan julkisen sektorin työvoimakysyntä ei saisi muodostaa estettä yksityisen sektorin ja koko kansantalouden kasvumahdollisuuksille. Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvussa 7.3 Tuottavuuden kehittäminen sanotaan muun muassa, että valtionhallinnon tuottavuuden nostamisen tavoitteena on osaltaan tukea kasvun edellytyksiä pienentämällä julkisen sektorin osuutta voimakkaasti supistuvasta työvoimasta ja turvata näin yksityisen sektorin työvoiman saatavuutta. Valtiovarainministeriön asetettaman tuottavuusohjelman mukaisiin valtion henkilöstömäärän vähentymisiin on viitattu myös esimerkiksi vuosien 2010 ja 2011 talousarvioesityksissä.²⁵⁶

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö painottaa sitä, että yhtiöittämisen yhteydessä ruokahuollon henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan yhtiön palvelukseen. Yhtiö tulee siirtymäajan jälkeen toimimaan kilpailutilanteessa avoimen sektorin toimijoiden kanssa ja yhtiön asema puolustusvoimien ruokahuollon palvelujen tuottajana tulee mitattavaksi aidon kilpailutuksen kautta. Tästä lähtökohdasta koko henkilötöyvuosivähentymä on puolustusministeriön mukaan perusteltua lukea hyväksi osana valtion tuottavuusohjelmaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että se on ulkoistamistapauksissa lähtenyt siitä, että se on valmis lukemaan yhtiöittämisratkaisun koko htv-vaikutukseltaan tuottavuusohjelman piiriin, vaikka yhtiö tarjoaa alkuvaiheessa palveluja lähinnä valtiolle. Edellytyksenä tälle on se, että yhtiön asettamiselle kilpailun alaiseksi (omistuksesta riippumatta) vahvistetaan realistinen ja riittävän tiivis suunnitelma ja aikataulu. Valtiovarainministeriön mukaan varusmiesikäluokkien pienentyessä vuoteen 2016 mennessä yhtiön kapasiteetin valtio-osuus väistämättä supistuu. Tällöin yhtiön on etsittävä markkinoilta asiakkaita tai tehostettava muuten toimintaansa kustannustason pitämiseksi edes nykytasolla. Yhtiöittämisratkaisu mahdollistaa valtiovarainministeriön mukaan lisäksi sen, että valtio voi myöhemmin esimerkiksi yhtiön markkina- ja liiketoimintaedellytyksiä kehittääkseen ja synergiaetua hakeakseen päättää luopua osasta yhtiön omistuksesta, mutta silti säilyttää strategisen omistajuuden edellyttämän omistusosuuden.

²⁵⁶ *Todettakoon, että tarkastusvirasto on tehnyt tuloksellisuustarkastuksen tuottavuusohjelman valmistelusta ja johtamisesta (07/210) ja että parhaillaan vireillä on tuloksellisuustarkastus tuottavuusohjelman vaikuttavuudesta.*

Valtiovarainministeriö viittaa tarkastuskertomusluonnoksesta ilmenevään tarkastusviraston [alustavaan] kannanottoon, jossa tarkastusvirasto katsoo, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutuvaa budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän väheneminen voidaan lukea tuottavuusohjelman toteuttamiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään, esimerkiksi Puolustusvoimien ruokahuolto, käytetyn henkilöstön määrä tosiasiallisesti vähenee edellä tarkoitettujen siirron ansiosta. Palautteessaan valtiovarainministeriö ilmoittaa olevansa tästä kannasta ja sen perusteluista eri mieltä kuin tarkastusvirasto.

Valtiovarainvaliokunta on käsitellessään valtion vuoden 2011 talousarvioesitystä ottanut kantaa myös valtion tuottavuusohjelmaan²⁵⁷. Valtiovarainvaliokunnan mielestä valtion tuottavuusohjelma on tarpeellinen tulevan työvoimatarpeen ja talouskasvun turvaamiseksi. Tuottavuutta parantavat toimet ovat perusteltuja myös julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi.

Valiokunta on korostanut, että tuottavuuden parantamiseen tähtäävillä henkilöstövähennyksillä on saavutettava aidosti tuottavuuden paranemista. Viimeisimmän Tilastokeskuksen tuottavuustilaston mukaan valtion virastojen ja laitosten tuottavuus on kuitenkin heikentynyt vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna.

Valiokunta on todennut, että pelkkä henkilötyövuosien vähentäminen ja toiminnan ulkoistaminen eivät takaa työn tuottavuuden paranemista. Henkilöstöä ei tule vähentää etenkin tilanteissa, jossa henkilövähennykset johtavat valtion tulojen menetyksiin. -- Tehtävien ulkoistaminen voi puolestaan jopa lisätä julkisen sektorin menoja.

Valiokunta on myös todennut, että tietotekniikka antaa edelleen huomattavia mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen. Myös työtapoihin liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeet tulee selvittää. Henkilöstövähennyksiä tehtäessä on myös kiinnitettävä huomiota valtionhallinnon mahdollisuuksiin selviytyä tehtävistään. Valiokunta korostaa, että henkilöstön vähentämiseen on myös varattava riittävästi aikaa, jotta käytännössä on mahdollisuus aitojen tuottavuustoimien suunnitteluun ja toteutukseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa oli kiinnitetty huomiota siihen, että Suomen väestömäärä sekä työvoima ovat kasvaneet enemmän kuin tuottavuusohjelmaa käynnistettäessä arvioitiin. Tällöin on vaarana, että valtion henkilöstö on mitoitettu liian pieneksi, jotta se voisi huolehtia

²⁵⁷ Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2011. VaVM 53/2010 vp.

asianmukaisesti sille kuuluvista tehtävistä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että jatkossa arvioidaan, onko väestömäärän kasvun johdosta tarpeen muuttaa tuottavuusohjelman mukaisia henkilöstövähennyksiä.

Työn tuottavuutta parannettaessa on myös kiinnitettävä huomiota hyvään henkilöstöpolitiikkaan sekä tekijöihin, joilla parannetaan työssä jaksamista ja työviihtyvyyttä. Näin voidaan valiokunnan mukaan edistää ikääntyneiden jaksamista työelämässä ja vähentää työvoimapulaa.

Tässä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtiontalous on nykyisellään alijäämäinen. Tämä edellyttää huomioon kiinnittämistä toiminnan kokonaistuottavuuden aitoon parantamiseen pelkän henkilöstön vähentämisen sijasta.

3.2 Puolustusvoimien terveydenhuollon ulkoistaminen – lääkintähuollon uusi toimintamalli

Tarkastuksessa perehdyttiin perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidtoon ja lääkintälogistiikkaan, Keskussotilassairaalan lakkauttamiseen, lääkintähuollon uudistuksen toiminnallisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin sekä henkilöstö- ja työllisyysvaikutuksiin.

Vuonna 1998 Puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskeneessa tarkastuskertomuksessa²⁵⁸ tarkastusvirasto muun ohella katsoi, että tarkastuksessa ilmi tulleet seikat viittasivat vahvasti siihen, että sotilasterveydenhuollon ja erityisesti sen kaikehtasaisen varsinaisen sairaalahoidon pitkälle menevästä yhdenntämisestä siviiliterveidenhuollon järjestelmään olisi saatavissa huomattavaa toiminnallista ja taloudellista etua niin sotilasterveydenhuoltojärjestelmään kokonaisuudessaan kuin sairaalakohtaisestikin. Tarkastusviraston mukaan Puolustusvoimien terveydenhuollon useista erityistarpeista näyttäisi kuitenkin seuraavan selkeä tarve pitää yllä jossain sotilashuollon erityisorganisaatiota ja siviiliterveidenhuollolta puuttuvaa sotilaslääketieteellistä erityisasiantuntemusta myös normaaliajan hoidon alueella. Tarkastusviraston mukaan silloisen kaltainen investointi kahteen rinnakkaiseen terveydenhuoltojärjestelmään ei liene taloudellisin vaihtoehto. Tarkastusvirasto on lisäksi katsonut, että myös uusissa järjestelyissä olisi tarpeellisessa määrin varmistettava muun ohella silloisella omalla terveydenhuoltojärjestelmällä taattu, pakollista, raskasta ja riskejä sisältävää palvelusta suorittavien sotilaiden nopea hoitoon pääsy.

²⁵⁸ *Tarkastuskertomus 7/98.*

Tarkastusvirasto oli 8.11.2000 pyytänyt puolustusministeriöltä ja Pääesikunnalta suunnitelman siitä, miten ja millä aikataululla tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esittämät Puolustusvoimien terveydenhuollon kehittämistä koskevat selvitykset ja toimenpide-ehdotukset toteutetaan. Puolustusministeriön 27.12.2001 antamasta vastauksesta käy muun muassa ilmi, että puolustushallinto oli käynnistämässä yksityiskohtaista selvitystyötä ja että tavoitteena oli saada tämä työ valmiiksi viimeistään syksyllä 2002. Vastauksessa on muun muassa todettu, että hankkeen vaatimukset edellyttävät Puolustusvoimien sekä yleisen terveydenhuollon tuntemuksen ohella erityisasiantuntemusta, jotta voidaan luoda ja soveltaa tarkasteluun keskeisesti liittyviä taloudellisia ja toiminnallisia laskentamalleja.

Puolustusvoimat käynnisti lääkintähuollon kokonaisuudistuksen vuonna 2004²⁵⁹ ja on selvittänyt sen taloudellisia vaikutuksia (ks. luvut 3.2.5. ja 3.2.6). Tarkastuksessa havaittiin, että taloudellisesti tulos on kokonaisuudessaan ollut hyvä, mutta perusterveydenhuollossa se olisi voinut olla paljon parempikin.

Puolustusministeri Seppo Kääriäisen mukaan erikoissairaanhoidon uudelleenjärjestely mahdollistaa merkittävän resurssien uudelleen kohdentamisen ydintehtäviin. Uudistuksen laskennalliset säästöt erikoissairaanhoidossa arvioitiin vuositasolla noin 4,2 miljoonaksi euroksi. Tästä aiottiin kohdentaa noin 1,5 miljoonaa euroa Sotilaslääketieteen keskuksen, jossa oli muun muassa tarkoitus vahvistaa Lääkintäkoulua kaksinkertaistamalla sen henkilöstömäärä.

Sairaanhoitopiirien kanssa käynnistyneen kumppanuuden myötä mahdollistettiin yhteiskunnan terveydenhuollon resurssien entistä tehokkaampi käyttö ja edistetään päällekkäisten terveydenhuoltojärjestelmien purkamista. Uudessa toimintamallissa Puolustusvoimien lääkintähuollon normaaliolojen ja poikkeusolojen toimintamallit yhdenmukaistuvat²⁶⁰.

Vaikka Puolustusvoimien kannalta muutos on merkittävä, on sen tarvitsema erikoissairaanhoidon tarve valtakunnallisesti katsoen vähäinen: Puolustusvoimien osuus koko valtakunnan erikoissairaanhoidon avohoitokäynneistä on vain noin 0,25 prosenttia ja hoitopäivistä vieläkin pienempi, 0,08 prosenttia.²⁶¹

²⁵⁹ Puolustusministeriö 3.3.2003. Dnro 1512/0500/2002.

²⁶⁰ Puolustusministeri Seppo Kääriäinen 30.5.2005.

²⁶¹ Pääesikunta lääkintähuolto-osasto.

3.2.1 Perusterveydenhuolto

Perusterveydenhuollon palvelut tuotetaan varuskunnissa pääsääntöisesti itse. Osa toimintojen jo olemassa olevia uusia kumppanuuksia (esimerkiksi laboratorio- ja röntgenpalvelut, fysikaalinen hoito, työterveyshuolto, hammashuolto, päivystykset) kehitetään paikallisen tarpeen ja tarjonnan mukaan. Perustason lääkintähuollon totaalinen ulkoistaminen on mahdollista vain pienimmissä varuskunnissa, jos niissäkään, koska useammassakin selvityksessä oli käynyt ilmi, ettei mikään kumppaniksi kaavailtu siviilijärjestelmä taivu varusmiespotilaiden suuriin ja ennakoimattomiin vastaanottojen volyyminvaihteluihin.

Vuonna 2003 tehdyn suunnitelman mukaan perusterveydenhuollon virkarakennetta kehitetään tarvetta vastaavaksi kohdentamalla virkoja ydin-tehtäviin ja ottamalla huomioon kumppanuuksien vähentävät henkilöstövaikutukset. Lääkintähuollon henkilöstölle on laadittu Puolustusvoimissa yhtenevät valtakunnalliset mitoitusperusteet²⁶². Lääkäreitä on yksi 1 300:aa työntekijää ja 450:tä varusmiestä kohden. Työterveys-/sairaanhoitajia on puolestaan yksi 700:aa työntekijää ja 170:tä varusmiestä kohden. Lisäksi 300:aa varusmiestä kohden on yksi kenttäsairaanhoitaja. Tarvittavat henkilöstötasaukset varuskunnittain tehtiin vuoden 2006 henkilöstökokoonpanossa.

Puolustusvoimat on verrannut joukko-osastoittain hoitohenkilöstön määrää vuosina 2003 ja 2006 puolustusministeriön määrittelemään tasoon nähden. Hoitohenkilöstö on vertailussa jaettu kenttäsairaanhoitajiin ja muita tehtäviä hoitaviin. Vertailun mukaan muita tehtäviä hoitavia oli viisi liikaa vuonna 2003 mutta 19 vuonna 2006. Kenttäsairaanhoitajien vaje oli vastaavana ajanjaksona pienentynyt 16:sta neljään

Palvelukseen astuvien varusmiesten terveydentilan ja palveluskelpoisuuden arviointijärjestelmää aiottiin kehittää siten, että varusmiespalveluksen keskeytyminen heti palveluksen alkuviikkoina saataisiin merkittävästi vähentymään. Kehittämispotentiaalia on sekä ennako-, kutsunta- että saapumistarkastuksessa. Lääkärin ja hoitohenkilöstön työnjakoa muutetaan kansallisen terveysprojektin tavoitteiden mukaisesti. Optimitapauksessa kolmannes potilaista ohjataan lääkärille ja kaksi kolmannesta sairaanhoitajalle²⁶³.

Puolustusvoimien perusterveydenhuollon keskeisenä ongelmana ovat olleet vuosikautia lääkäreiden rekrytointivaikeudet. Sama on koskenut hammaslääkäreitä, mutta asialla ei ole ollut niin kriittistä vaikutusta pal-

²⁶² PE:n asiakirja nro 22/22.2/D/I/15.5.2003.

²⁶³ Pääesikunta, logistiikkaosasto, lääkintähuoltosektori.

velusturvallisuuteen ja terveysasemien toimintaan. Perusterveydenhuollosta puuttui vuonna 2008 noin 20 virkalääkäriä. Merkittävimpana syynä tähän on pidetty palkkauksen jälkeenjääneisyyttä, joka korjattiin syksyllä 2008 puolustusministeriön myötävaikutuksella.

Tarkastuksessa havaittiin, että Sotilaslääketieteen keskus pystyy raportoimaan ostopalveluina hankitun lääkäriyön kustannukset luotettavasti vain vuodelta 2008, jolloin Puolustusvoimien asevelvollisten perusterveydenhoidon toteuttaminen on ollut sen vastuulla. Vuokralääkärien määrä vuonna 2008 on vaihdellut hyvin paljon, ja siihen on vaikuttanut Puolustusvoimien palveluksessa olevien lääkäreiden määrä. Suurilta palveluntuottajilta sekä yksityisiltä ammatinharjoittajilta on ostettu perusterveydenhoitoa 0,907 miljoonalla euroa. Vuosien 2006 ja 2007 vastaavaa tietoa ei ole Sotilaslääketieteen keskukselta saatavissa. Sotilaslääketieteen keskuksen mukaan perusterveydenhuollossa toimivien vuokralääkärien kustannuksia ei ole myöskään joukko-osastoissa erikseen seurattu. On huomattava, että tässä mainitut vuokralääkärikustannukset eivät liity millään tavalla Keskussotilassairaalan lakkauttamiseen, sillä vuokralääkärit työskentelevät perusterveydenhuollossa, joka on aina annettu Puolustusvoimien terveysasemilla²⁶⁴.

Puolustusvoimat on vertaillut joukko-osastoittain perusterveydenhuollon kustannuksia henkilöä kohden vuonna 2006. Suurimmat erot olivat henkilökustannuksissa. Puolustusvoimat on itse todennut, että identtisistä lähtökohdista huolimatta on jopa kolminkertaisia eroja joukko-osastoittain siinä, paljonko perusterveydenhuolto henkilöä kohden maksoi. Vertailun mukaan perusterveydenhuollon kokonaiskulut olivat 27,5 miljoonaa euroa. Halvimman joukko-osaston henkilöä kohden laskettujen kulujen mukaan ne olisivat 13,6 miljoonaa euroa eli noin puolet. Johtopäätöksenä Puolustusvoimat on esittänyt, että toimialaohjauksella ei kyetty yrityksistä huolimatta tasoittamaan joukko-osastokohtaisia kustannuseroja ennen 1.1.2008, jolloin muodostettiin keskitetty toimintamalli liittämällä joukko-osastojen terveysasemat Sotilaslääketieteen keskuksen alaisuuteen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö toteaa, että lääkäreiden puute on seikka, johon Puolustusvoimat voi vaikuttaa vain rajallisesti ja se tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa. Sen sijaan joukko-osastojen väliset erot perusterveydenhuollon menoissa ovat sellaisia, joihin pyritään aktiivisesti vaikuttamaan myös vastaisuudessa.

²⁶⁴ *Sotilaslääketieteen keskus.*

3.2.2 Erikoissairaanhoito ja lääkintälogistiikka

Puolustusvoimat tukeutuu kaikissa valmiustiloissa lääkintähuollossaan valtakunnan yleiseen terveydenhuoltoon ja erityisesti sen erikoislääkärijohtoiseen sairaalajärjestelmään, mutta vastaa itse kentällä annettavasta ensiavusta, ensihoidosta, joukkojen muusta ensivaiheen terveydenhuollosta sekä potilaiden sairaankuljetuksesta evakuointisairaalaan.

Erikoissairaanhoidon kumppaneiksi valittiin sairaanhoitopiirit. Sairaanhoitopiiri on Puolustusvoimille varma ja toimiva kumppani myös poikkeusoloissa. Koska kumppanuuteen on kytketty myös lääkelogistiikka, ei Pääesikunnan mukaan lääkelain (395/1987) takia muita vaihtoehtoja ollutkaan²⁶⁵. Puolustusvoimat pilotoi erikoissairaanhoidon kumppanuutta 2000-luvun alussa Lapin ja Kainuun sairaanhoitopiireissä, koska Pohjan sotilassairaala lakkautettiin vuonna 1999. Kokemukset kumppanuudesta olivat sekä taloudellisesti että toiminnallisesti erinomaiset. Sekä kustannukset että hoitopäivien määrät pienenivät merkittävästi ja myös avohoitokäynnit vähenivät selvästi. Puolustusministerin 30.1.2004 tekemällä päätöksellä erikoissairaanhoidon ja lääkelogistiikan kumppanuus laajennettiin koskemaan koko Puolustusvoimia²⁶⁶.

Maanpuolustusalueet ja puolustushaarat neuvottelivat yhdessä joukko-osastojen kanssa Pääesikunnan ohjeistamana²⁶⁷ vuoden 2004 aikana 15 sairaanhoitopiirin kanssa uudet erikoissairaanhoidon strategiset kumppanuussopimukset. Ne allekirjoitettiin keväällä 2005, ja kumppanuustointintaan siirryttiin täysimääräisesti vuoden 2006 alussa. Pääesikunnan mukaan Puolustusvoimat otettiin vastaan sairaanhoitopiireissä erittäin myönteisesti ja kumppanuussopimukset syntyivät vaikeuksista. Palvelujen hankintaa varten osoitettiin 5,5 miljoonan euron vuotuinen lisämääräraha, josta 3,5 miljoonaa euroa kohdistui erikoissairaanhoitoon sekä 1,5 miljoonaa euroa lääkkeiden ja 0,5 miljoonaa euroa sairaalatarvikkeiden hankintaan.

Sotilasapteekki vastasi aikaisemmin Puolustusvoimien lääkehuollosta. Erikoissairaanhoidon strategisten kumppanuuksien lisäksi myös Puolustusvoimien lääkehuolto ja sairaalatarvikkeiden toimitus siirtyivät pääsääntöisesti sairaanhoitopiirien vastuulle. Kuitenkin Sotilasapteekin juridinen

²⁶⁵ *Läkelaiissa ei ole selkeää säännöstä siitä, että kuntayhtymän ylläpitämästä sairaala-apteekista voidaan toimittaa lääkkeitä Puolustusvoimille.*

²⁶⁶ *PLM:n hallpol-oaston ak 10277/4620/2003/30.1.2004. Päätös Sotilaslääketieteen Keskuksen perustamisesta ja lääkintähuollon kokonaisuudistuksen muusta toimeenpanosta.*

²⁶⁷ *PE 15/22.1/D/1/7.6.2004.*

status säilytettiin, ja Sotilasapteekin tehtäväksi jäi kehittää, suunnitella ja valmistella Puolustusvoimien sodan ajan lääkelogistiikan valmiutta sekä alan koulutus ja asiantuntijatoiminta. Sotilasapteekki osallistuu lääkelogistiikan erikoismateriaalin valtakunnalliseen valmiuden kehittämiseen, suunnitteluun ja valmisteluun. Se ohjaa ja valvoo Puolustusvoimien terveysasemien lääkekeskusten ja lääkevarastojen toimintaa sekä suorittaa kumppanien tuottaman lääkehuollon laadunvalvonnan. Sotilasapteekilla on Pääesikunnan mukaan merkittävä kansallinen rooli poikkeusolojen varatuotantovalmiutta ylläpitävänä organisaationa.

Kumppanuussopimuksiin on myös kirjattu molemminpuolisia velvoitteita poikkeusoloja varten. Velvoitteet koskevat poikkeusoloihin varautumista eli suunnittelua, valmistelua, henkilöstöjärjestelyjä, koulutusta, harjoituksia ja materiaalitoimintoja. Sopimuksilla voidaan vakiinnuttaa joillakin maanpuolustusalueilla jo käytössä ollut, vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistoiminta. Rauhan aikana Puolustusvoimien osuus kumppanuudessa on tässä suhteessa lähinnä koulutus- ja materiaaliapua. Siviilisairaaloiden valmiudet toimia sairaalan ulkopuolella ovat rajoitetut. Puolustusvoimilla on puolestaan kentälle soveltuvia lääkintävarusteita, ja ne ovat kumppanuuden myötä myös siviiliterveydenhuollon käytettävissä. Tällaisia varusteita ovat esimerkiksi leikkaus- ja ensihoitoasema, helikopteri, maastokelpoinen sairaauto sekä BC-lääkintävarustus²⁶⁸, jolla voidaan toimia saastuneessa ympäristössä.

Ulkoistettu erikoissairaanhoito sisältää myös yksityiseltä sektorilta ostetut erikoissairaanhoidon palvelut. Esimerkiksi Kymenlaakson sairaanhoitopiiri ei kykene tuottamaan Karjalan Prikaatille riittäviä radiologian palveluita, ja siksi osa magneettikuvauksista ja kaikki röntgenlausunnot on ostettu suoraan yksityiseltä röntgenlaitokselta. Myös joillakin kliinisillä aloilla (naistentaudit, silmätaudit) on jouduttu turvautumaan yksityissektoriin.

Kulutusmateriaali tuli terveysasemille aiemmin Puolustusvoimien lääkintävarikolta. Nykyisin se ostetaan sairaanhoitopiireiltä. Pääesikunta toi esille sen, että kulutusmateriaalikustannukset voivat vuonna 2008 olla harhaanjohtavan pieniä, koska muutosvaiheessa Lääkintävarikko jakoi sotavarustemateriaalia lukuun ottamatta koko kulutusmateriaalivarastonsa terveysasemille ja Sotilasapteekki lääkevarastonsa terveysasemille.²⁶⁹

Keskusotilassairaalan, Sotilasapteekin, Lääkintävarikon ja Lääkintäkoulun menot vuosina 2003–2005 käyvät ilmi taulukosta 13.

²⁶⁸ *Biologinen ja kemiallinen suojarustus.*

²⁶⁹ *Vekarajärven terveysaseman päällikkölääkäri.*

TAULUKKO 13. Keskussotilassairaalan, sotilasapteekin, lääkintävarikon ja lääkintäkoulun toimintamenot vuosina 2003–2005.²⁷⁰

| Tuloyksikkö | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Keskussotilassairaala | 11 084 402 | 10 793 160 | 11 277 870 |
| Sotilasapteekki | 2 859 436 | 2 485 341 | 2 220 746 |
| Lääkintävarikko | 2 470 052 | 2 383 399 | 2 539 589 |
| Lääkintäkoulu | 443 788 | 366 313 | 478 089 |
| Yhteensä | 16 857 678 | 16 026 213 | 16 516 294 |

3.2.3 Keskussotilassairaala

Keskussotilassairaala (KSS) oli Puolustusvoimien huoltopäällikön alainen laitos, ja sen toimintaa ohjasi Puolustusvoimien ylilääkäri. Keskussotilassairaalan päätehtävänä oli tuottaa erikoissairaanhoidopalveluja Puolustusvoimien terveydenhuoltovastuulla oleville. Keskussotilassairaalan ja koko Puolustusvoimien terveydenhuollon ydintehtäviä oli osallistua kenttälääkinnän kansalliseen kouluttamiseen ja kehittämiseen, seurata kansainvälistä kenttälääkintää ja toteuttaa sen sovelluksia, varmistaa palvelusturvallisuus ja -kelpoisuus sekä harjoittaa sotilaslääketieteellistä tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Keskussotilassairaala suoritti myös ilmailulääketieteen tutkimukset niin Puolustusvoimien kuin Finnair Oy:nkin lentävälle henkilöstölle sekä laivastolääketieteen tutkimukset sukeltavalle henkilöstölle.

Keskussotilassairaalan laitosanalyysin²⁷¹ mukaan Keskussotilassairaalan suorittamat tutkimukset ja hoitotoimenpiteet Puolustusvoimain terveydenhuoltovastuulla oleville edellyttivät vain sangen harvoin sotilaslääketieteellistä erityisosaamista. Lisäksi siviilisairaalat pystyvät suorittamaan vastaavan työn vähintäänkin samalla laatu- ja kustannustasolla. Sotilaslääketieteellinen erityisosaamisen käyttö oli koko toiminnassa vähäistä. Keskussotilassairaalan potilasaineisto oli myös yksipuolista kenttälääkinnässä tarvittavan tietotaidon kehittämiseen. Monipuolisemman potilasaineiston saaminen olisi edellyttänyt yhteistyötä yleisen terveydenhuollon kanssa. Kriisiin valmistautumisessa, kriisissä toimimisessa tai valmiuden

²⁷⁰ Pääesikunta, logistiikkaosasto. Pääesikunta ja sen alaiset laitokset siirtyivät SAP-järjestelmään lokakuussa 2003, josta lähtien tiedot ovat suoraan saatavissa kirjjanpidosta.

²⁷¹ Puolustusvoimien terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen. Keskussotilassairaalan laitosanalyysi KPMG 2001.

ylläpitämisessä leikkausanestesiolla ja kirurgisella sekä psykiatrisella yksiköllä on keskeinen merkitys, mutta Keskussotilassairaalan toiminnan painopiste oli rutiiniluontoisissa tehtävissä, jotka eivät kehittäneet yksikön omaa ydinosaamista eivätkä mahdollistaneet reservin koulutusta osana Keskussotilassairaalan toimintaa.

Jonotusajat olivat lyhyet, ja kiireelliset lähetepotilaat voitiin kutsua hoitoon pääsääntöisesti seuraavana päivänä. Poliklinikkatoiminnassa hyödynnettiin erikoisalojen osaamista joustavasti ja tehokkaasti. Kuormitushuippuja aiheuttivat saapumistarkastusten jatkotutkimukset. Joustamaton sijaisten käyttö johti siihen, että henkilöstöä mitoitettiin osittain kuormitushuippujen mukaan. Varusmiesten osuus työvoimasta oli vähäinen, alle 1 prosenttia henkilötöyvuosista vuonna 2000²⁷².

Sotilaslääketieteen laitoksen arvion mukaan Keskussotilassairaalan lakkauttamisesta aiheutui yhteensä noin 4 miljoonan euron menot. (Taulukossa 14 niistä on eritelty noin 3 milj. euroa.) Niistä noin neljännes johtui lakkautumista selvittäneiden konsulttien palkkioista.

TAULUKKO 14. Keskussotilassairaalan lakkauttamisesta aiheutuneet menot (€).²⁷³

| Vuosi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Yhteensä |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Selvitystyöhön käytetyt konsulttipalkkiot | 202 000 | 301 000 | 470 000 | | | | 973 000 |
| Lakkauttamiseen liittyvät menot | | | | 270 000 | 474 000 | | 744 000 |
| Henkilökunnan palkalliset koulutus- tai virkavaapaat, laskennall. | | | | 141 000 | 155 000 | | 296 000 |
| SotLK:n kuluiksi kirjatut menot | | | | | | 680 000 | 680 000 |
| SotLK:n ylivahvuudessa olevien 20 henkilön palkat | | | | | | 400 000 | 400 000 |
| Yhteensä | 202 000 | 301 000 | 470 000 | 411 000 | 629 000 | 1 080 000 | 3 093 000 |

Lakkauttamisesta aiheutui Pääesikunnan mukaan lisäksi muita kuluja. Niistä suurimmat johtuivat painekammion siirrosta ja muista palveluista

²⁷² Puolustusvoimien terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen. Keskussotilassairaalan laitosanalyysi KPMG 2001.

²⁷³ Sotilaslääketieteen keskus. Osa näistä menoista kirjattiin Sotilaslääketieteen keskuksen menoiksi.

(noin 400 000 euroa). Lisäksi kuluja syntyi muun muassa matkoista, muuttopalvelusta, henkilöstön uudelleen koulutuksesta, ulkopuolisesta työvoima-avusta, vartioinnista sekä VESin mukaisista muuttokorvauksista. Lisäksi henkilökunta oli palkallisilla virkavapailta ja koulutusvapailta. Sijaisia ei palkattu näiden vapaiden ajaksi. Näitä vapaita pidettiin 1 644 vuorokautta vuonna 2004 ja 1 804 vuorokautta vuonna 2005.

Keskussotilassairaalan viimeinen normaali toimintavuosi oli 2003, jonka jälkeiset kaksi vuotta eivät Pääesikunnan mukaan ole toiminnaltaan eivätkä henkilöstömäärältään vertailukelpoisia. Vuosien 2004 ja 2005 aikana sairaalan toiminta oli vähentynyt merkittävästi ja osa henkilöstöstä ei ollut enää käytettävissä (irtisanoutuneet, koulutuspaketit). Tämän seurauksena sairaalan kulut pienenevät olennaisesti aiempiin vuosiin verrattuna.

3.2.4 Sotilaslääketieteen keskus

Sotilaslääketieteen keskus (SotLK) on puolustusministerin päätöksen mukaisesti Pääesikunnan alainen sotilaslaitos. Sen päätoiminnot sijoitettiin Lahteen, ja keskuksen strategisina kumppaneina ovat Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri ja Hämeen Rykmentti. Puolustusvoimain komentaja vahvisti syksyllä 2005 laitoksen organisaation, tehtävät ja henkilöstökokoonpanon²⁷⁴. Ilmailulääketieteelliset toiminnot, erikoishenkilöstön valinta ja terveydentilan seuranta, BC-suojelulääkintä sekä ympäristöterveydenhuolto sijoittuivat Helsinkiin ja laivastolääketieteellinen toiminta Upinniemeen. Sotilaslääketieteen keskuksen henkilöstövahvuus oli aluksi noin 110.

Puolustusministeri teki 12.5.2006 päätöksen²⁷⁵, että Ilmajoella sijaitseva Lääkintävarikko lakkautetaan itsenäisenä varikkona 31.12.2006 ja liitetään 1.1.2007 lukien Sotilaslääketieteen keskuksen²⁷⁶. Varuskuntien terveysasemat liitettiin siihen 1.1.2008 muodostamalla niistä (24 kpl) erillinen perusterveydenhuollon yksikkö. Näiden liitosten myötä keskuksen henkilöstömäärä on kasvanut noin 550:een.

²⁷⁴ Sotilaslääketieteen keskuksen tehtävät on määritelty PESUUN-OS PAK 1:4.

²⁷⁵ Puolustusministeriön vuoden 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon toimeenpanosta 23.3.2005 antaman ohjauksen FI.PLM.7063 873/5010/2004 mukaan Lääkintävarikko yhdistetään Ähtärin asevarikon sekä Parkanon ja Keuruun pioneerivarikoiden muodostamaan kokonaisuuteen, johon liitetään vielä Haapajärven asevarikko ja Koeampumalaitos, mikäli se osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi (s.4).

²⁷⁶ PLM ak 99/12/HO, FI.PLM 12820 240/5010/2006.

Keskuksen johtajan suoranainen esimies on Puolustusvoimien ylilääkäri. Hänen apunaan keskuksen ohjauksessa on Pääesikunnan logistiikkaosaston lääkintähuoltosektori. Sotilaslääketieteen keskuksen päätehtävänä on toimia lääkintähuollon asiantuntija-, koulutus-, tutkimus-, materiaali- ja palvelukeskuksena.

Keskussotilassairaalan tehtävistä Sotilaslääketieteen keskukselle siirrettiin kenttälääkinnän kehittäminen, tutkimustoiminta, laivastolääketieteen tutkimukset sukeltavalle henkilöstölle sekä ilmailulääketieteen tutkimukset. Siirron kustannusvaikutukset käyvät ilmi taulukosta 15. Tähän taulukoon ei sisälly vuosi 2008, koska Pääesikunnan lääkintähuoltosektorin mukaan tuolloin tapahtunut kenttälääkintäjärjestelmän uudistaminen veisi vertailulta pohjan.

TAULUKKO 15. Keskussotilassairaala Sotilaslääketieteen keskuksen siirtyneistä tehtävistä aiheutuneet menot vuosina 2004–2007²⁷⁷.

| Vuosi | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------------|-----------|-----------|--------------------------|--------------------------|
| Keskussotilassairaala | 3 818 000 | 3 842 000 | | |
| Sotilaslääketieteen keskus | | | 4 955 000 ²⁷⁸ | 4 869 000 ²⁷⁹ |

Sotilaslääketieteen keskus sekä Ilmajoella sijaitseva Lääkintävarikko yhdistettiin 1.1.2007. Sen takia Sotilaslääketieteen keskuksen toimintamenot kohosivat 1,939 miljoonaa euroa vuonna 2007, ja tätä määrää ei ole otettu huomioon taulukossa 15.

3.2.5 Lääkintähuollon uudistuksen toiminnalliset vaikutukset

Puolustusvoimien lääkintähuollon uusi toimintamalli on laadittu puolustusministerin 3.3.2003 määrittämien suunnitteluperusteiden mukaisesti²⁸⁰. Puolustusministeriön 30.1.2004 tekemässä päätöksessä Puolustusvoimien

²⁷⁷ Pääesikunnan lääkintähuoltosektori.

²⁷⁸ Vähennetty ylivahvuutena olleiden henkilöiden palkkakustannuksia 0,320 miljoonaa euroa.

²⁷⁹ Vähennetty ylivahvuudesta johtuvien palkkoja 0,080 miljoonaa euroa, jotta luku olisi vertailukelpoinen Keskussotilassairaalaan nähden.

²⁸⁰ PLM hallintopoliittinen osasto ak 1512/0500/2002/3.3.2003.

lääkintähuollon kehittämisestä ²⁸¹ on myös huomioitu Puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskeviin säädöksiin tehdyt muutokset²⁸².

Pääesikunnan mukaan muodostamalla lääkintähuollosta toiminnallinen ja tulosvastuullinen kokonaisuus mahdollistetaan se, että Puolustusvoimien yllilääkäri pystyy käytännössä johtamaan keskitetysti lääkintähuollon resursseja ja toimintaa sekä vastaamaan toiminnan tuloksellisuudesta. Johtamisen tehostamisen ja keskittämisen keskeisenä tavoitteena on se, että lääkintähuollon resursseja käytetään optimaalisesti ja kustannustehokkaasti sekä saavutetaan laadullisesti mahdollisimman yhtenevät toimintamallit ja mittaristot niiltä osin, kuin se on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon muun muassa puolustushaarojen väliset erot. Lääkintähuollon toimipaikkojen määrä on supistunut puoleen 1990-luvun alun yli 50:stä.

Edellä mainittujen muutosten jälkeen Puolustusvoimien lääkintähuollon johtosuhteet ja organisaatio ovat Pääesikunnan mukaan yksinkertaistuneet ja selkiytyneet. Perusterveydenhuollossa johtosuhdemuutokset ovat tulleet voimaan vasta 1.1.2008, ja varuskuntien terveysasemien yhtenäisiä toimintamalleja kehitetään aktiivisesti. Varuskuntien terveysasemien kesken on vielä suuria kustannuseroja (per capita -mittaristo). Pääesikunnan mukaan ne on mahdollista tasoittaa keskitetyllä johtamismallilla ja toimintoja yhtenäistämällä, jolloin perusterveydenhuollon kokonaiskustannusten voidaan olettaa vastaisuudessa vähenevän. Erikoissairaanhoidon kumppanuudet sairaanhoitopiirien kanssa toimivat Pääesikunnan logistiikkaosaston näkemyksen mukaan hyvin ja Puolustusvoimia tyydyttävällä tavalla, eikä toiminnasta ole aiheutunut ongelmia myöskään sairaanhoitopiireille. Puolustusvoimien potilaiden osuus erikoissairaanhoidon hoitopäivistä ja poliklinikkakäynneistä on valtakunnallisella tasolla vähäinen (luku 3.2). Maksuttomaan hoitoon oikeutettujen terveyden- ja sairaanhoidon volyymitietoja vuosina 2005–2008 on esitetty taulukossa 16.

²⁸¹ PLM hallintopoliittinen osasto ak 10277/4620/2003/30.1.2004.

²⁸² Lain muutos 292/2006 ja asetuksen muutos 462/2005. Lain muutos tuli voimaan vuoden 2006 toukokuun alussa ja asetuksen muutos vuoden 2006 alussa.

TAULUKKO 16. Palvelujen kysynnän muutokset vuosina 2005–2008 maksuttomaan hoitoon oikeutetuilla (varusmiehet, kadetit, reservin kertausharjoitukset, kriisinhallintajoukot).²⁸³

| | Toimintavuosi 2005 | Toimintavuosi 2006 | Toimintavuosi 2007 | Toimintavuosi 2008 |
|--|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | KSS | Kumppanuus | Kumppanuus | Kumppanuus |
| Kustannukset (M €) | 45,6 M € ²⁸⁴ (100 %) | 38,7 M € (85 %) | 38,1 M € (84 %) | 37,5 M € (82 %) |
| Varusmiesmäärä | 27 478 (100 %) | 27 802 (102 %) | 27 740 (101 %) | 27 993 (102 %) |
| ESH, poliklinik- kakäynnit | 11 859 (100 %) | 5 855 (49 %) | 5 917 (50 %) | 6 474 (55 %) |
| ESH, hoitopäivät | 16 635 (100 %) | 2 070 (12 %) | 2 210 (13 %) | 2 047 (12 %) |
| Varuskuntater- veysasema, po- liklinikkakäynnit | 324 349 (100 %) | 278 691 (85 %) | 288 994 (89 %) | 273 668 (84 %) |

Päaesikunnasta saadun tiedon mukaan varuskuntien terveysasemien hoitopäivien määrää ei seurata.

Päaesikunnan mukaan Keskussotilassairaala ei tilastoinut tekemäänsä työtä nykyaikaisella tavalla. Tilastointi kattoi ainoastaan hoitopäivät ja poliklinikoiden avohoitokäynnit. Perusterveydenhuollossa oli tilastoitu vain tapaturmat ja infektioaudit, ei esimerkiksi tuki- ja liikuntaelimistösairauksia. Siksi kustannusvertailu on mahdollista vain budjettikokonaisuutta tarkastelemalla eikä toiminnallisuutta voi avata. Puolustusvoimien terveydenhoitojärjestelmään tukeutuvien määrä on pysynyt viime vuodet jokseenkin vakiona (taulukko 16). Joukko-osastojen poliklinikkakäyntien määrä on pienentynyt, mikä voi selittyä muuttuneella terveyskäyttäytymisellä. Tällä voi myös olla välillinen vaikutus erikoissairaanhoidon lähetteisiin.

BC-suojelulääkinnän yksikkö ja Kansanterveyslaitos²⁸⁵ ovat muodostaneet yhdessä valtakunnallisen B-uhkien osaamiskeskuksen puolustus- ja

²⁸³ Tiedot taulukkoa varten on saatu Päaesikunnan logistiikkaosastolta.

²⁸⁴ Keskussotilassairaalan, Sotilasapteekin, Lääkintävarikon, Lääkintäkoulun, varuskunnissa tapahtuneen perusterveydenhoidon sekä terveydenhoidon hallinnon viimeisen normaalin toimintavuoden menot indeksoituina vuoden 2007 tasoon.

²⁸⁵ Vuodesta 2009 Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (THL).

sosiaali- ja terveysministeriöiden kesken tehdyn sopimuksen mukaisesti. Yksikkö toimii Kansanterveyslaitoksen tiloissa Helsingissä. Yksikön toiminta on hyvin dokumentoitu, ja toimintamalli on Pääesikunnan näemyksen mukaan tuottanut hyvää tulosta (tieteellinen yhteistyö, julkaisut, biologisten uhkien ohjausryhmäkokouspöytäkirjat (THL-, STM-yhteistyö) jne.). Sotilaslääketieteen keskuksella on edustajansa myös valtakunnallisessa C-uhkien osaamiskeskuksessa. Sotilaslääketieteen keskuksen lääkintäkoulu Lahdessa on Pääesikunnan mukaan ottanut merkittävän valtakunnallisen kenttä- ja katastrofilääkinnän kouluttajaroolin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETT) hengessä ja verkottunut menestyksellisesti usean alan siviiliorganisaation kanssa.

3.2.6 Lääkintähuollon uudistuksen taloudelliset vaikutukset

Sotilaslääketieteellisen keskuksen mukaan Puolustusvoimien tietotekniset laskentajärjestelmät eivät ole luotettavasti mahdollistaneet yksityiskoh- taista lääkintähuollon kokonaiskustannusten tarkastelua. Osa kustannuk- sista, esimerkiksi kuljetus- ja kiinteistökustannukset, kirjautuivat muille toimialoille. Tästä syystä lääkintähuollon kustannuksia on kirjattu jo vuo- sikymmeniä Lääkintöhallituksen tai STAKESin²⁸⁶ laatimalle lomakkeelle, joka on räätälöity Puolustusvoimien tarpeisiin ja huomioi kaikki lääkintä- huoltoon kuuluvat kustannukset. Lopputuloksena ovat tietojärjestelmistä koottuja kustannuksia suuremmat kustannusluvut. Osa tiedoista joudutaan keräämään manuaalisesti, ja se heikentää tietojen luotettavuutta.

Taloudellisen tarkastelun lähtökohdiksi²⁸⁷ on otettu viimeisin normaali toimintavuosi ennen rakennemuutosta. Tämä vuosi ajoittui eri laitosten ja joukko-osastojen lääkintähuollossa välille 2003–2005. Vertailuvuodeksi on otettu ensimmäinen rakennemuutoksen jälkeinen normaali toiminta- vuosi, joka oli vuosi 2007. Tarkastelussa (taulukko 17) vuosien 2003– 2005 kustannukset on tarkistettu 1,5 prosentin vuotuisella indeksitarkis- tuksella vuoden 2007 tasoon.

²⁸⁶ *Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Myös se kuuluu nykyi- sin THL:ään.*

²⁸⁷ *Sotilaslääketieteen keskus.*

TAULUKKO 17. Puolustusvoimien lääkintähuollon menot ennen rakennemuutosta ja sen jälkeen.²⁸⁸

| | KSS | SAPT | LÄÄKV | LÄÄKK | SOTLK | Varuskunnat | Hallinto | Yhteensä |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|------------|
| Ennen rakennemuutosta | 11 758 000 ²⁸⁹ | 3 026 000 ²⁹⁰ | 2 621 000 ²⁹¹ | 1 163 000 ²⁹² | | 23 245 000 ²⁹³ | 3 482 000 ²⁹⁴ | 45 295 000 |
| Rakennemuutoksen jälkeen | | | | | 9 711 000 ²⁹⁵ | 27 382 000 ²⁹⁶ | 839 000 ²⁹⁷ | 37 932 000 |
| Säästö | | | | | | | | 7 363 000 |

²⁸⁸ *Sotilaslääketieteen keskus.*

²⁸⁹ *Keskussotilasairaalan viimeisen normaalin toimintavuoden 2003 toimintamenot indeksoituna 1,5 %:lla vuoden 2007 tasoon.*

²⁹⁰ *Sotilasapteekin viimeisen normaalin toimintavuoden 2003 toimintamenot indeksoituna 1,5 %:lla vuoden 2007 tasoon.*

²⁹¹ *Lääkintävarikon viimeisen normaalin toimintavuoden 2005 toimintamenot indeksoituna 1,5 %:lla vuoden 2007 tasoon.*

²⁹² *Lääkintäkoulun viimeisen normaalin toimintavuoden 2005 toimintamenot indeksoituna 1,5 %:lla vuoden 2007 tasoon.*

²⁹³ *Vuoden 2005 varuskunnissa tapahtuneen perusterveydenhoidon menot 1,5 %:lla indeksoituna vuoden 2007 tasoon.*

²⁹⁴ *Vuoden 2005 terveydenhoidon hallinnon menot 1,5 %:lla indeksoituna vuoden 2007 tasoon.*

²⁹⁵ *Sotilaslääketieteen keskuksen ensimmäisen toimintavuoden toimintamenot vuoden 2007 tasoon.*

²⁹⁶ *Varuskunnissa tapahtuvan perusterveydenhoidon menot vuonna 2007.*

²⁹⁷ *Terveydenhoidon hallinnon menot vuonna 2007.*

Keskussotilassairaalan, Sotilasapteekin, Lääkintävarikon ja Lääkintäkoulun kulut olivat ennen rakennemuutosta noin 18,6 miljoonaa euroa ja rakennemuutoksen jälkeen, jolloin niiden toiminnot oli organisoitu erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta Sotilaslääketieteen keskukseseen, noin 9,7 miljoonaa euroa. Säästöä syntyi näin ollen noin 8,9 miljoonaa euroa. Varuskuntien perusterveydenhuollon kulut ennen rakennemuutosta olivat 23,2 miljoonaa euroa ja sen jälkeen 27,3 miljoonaa euroa. Kulut kasvoivat 4,1 miljoonaa euroa, mutta odotusarvo kasvulle oli noin 5,5 miljoonaa euroa. Hallinnon kulut olivat 3,4 miljoonaa euroa ennen rakennemuutosta ja sen jälkeen 0,8 miljoonaa euroa. Säästöä syntyi näin ollen 2,6 miljoonaa euroa. Yhteensä lääkintähuollon kustannukset vähenivät vuositason aikaisempaan toimintaan verrattuna 7,4 miljoonalla eurolla indeksoituina taulukossa 17 sanotulla tavalla. Säästö näyttäisi kahden vuoden seurannan perusteella pysyvältä. Luotettavat seurantaluvut uudesta toimintamallista ovat Sotilaslääketieteen keskuksen mukaan käytettävissä kuitenkin vasta vuoden 2010 tilinpäätöksessä, jolloin seurantatietoa on saatavilla riittävän pitkältä ajalta. Todettakoon, että rakennemuutoksessa panostettiin noin miljoona euroa täysin uusiin toimintoihin lääkintäkoulutuksessa ja BC-suojelulääkinnässä.

Avoimna olevat virat ovat jossain määrin lisänneet säästöjä, mutta toisaalta niiden vuoksi on aiheutunut perusterveydenhuollon palvelujen hankintaan arviolta noin 300 000 euron lisämeno. Puolustushallinnon henkilöstön puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoista maksettu erikoissairaanhoidon Keskussotilassairaalaan siirtyi rakennemuutoksessa Puolustusvoimilta sairaanhoitopiireille ja sen kustannukset kunnille. Julkishallinnon kokonaisuuden kannalta tämä vaikuttaa kustannuksiin vain sairaanhoitopiirien ja Keskussotilassairaalan kustannusten eron verran. Keskussotilassairaalan asiakirjoista ei ole mahdollista erotella varusmiesten ja henkilökunnan erikoissairaanhoidon kustannuksia, mutta henkilökunnan osuus lienee ollut parin miljoonan euron luokkaa.

Erikoissairaanhoidon palvelujen hankinta joukko-osastoissa kasvoi 1,6 miljoonalla eurolla (taulukko 18), kun odotusarvo oli 3,5 miljoonaa euroa. Lääkkeiden ja sairaalatarvikkeiden hankinnassa säästöä on syntynyt aikaisempaan verrattuna 1,1 miljoonaa euroa (taulukko 18). Kumppanuustoimintaan siirryttäessä Puolustusvoimien kuljetukset vähenivät 2,5 miljoonalla kilometrillä. Puolustusvoimien omilla ajoneuvoilla tapahtuvissa kuljetuksissa on ilmoitettu vain muutaman tuhannen euron säästöt, mikä merkinnee sitä, ettei kuljetuskustannuksia ole ilmoitettu aikaisemmin läheskään täysimääräisinä. Säästöt matkalippujen hankinnassa ovat olleet

110 000 euroa. Linja-autotaksan mukaan laskettuna kuljetuskustannusten kokonaissäästöt olisivat vähintään 350 000 euroa²⁹⁸.

Pääsikunta on esittänyt näkemyksensä²⁹⁹, että kustannussäästö on bruttotasolla ollut noin 9 miljoonaa euroa vuodessa, josta kohdennettiin aluksi noin 2,2 miljoonaa euroa uuden toiminnan kehittämiseen. Tämän seurauksena vuotuinen nettosäästö oli noin 7 miljoonaa euroa. Vuosittain syntyvä säästö ei vastaisuudessa arvion mukaan pysy vakiona, koska erikoissairaanhoidon kulujen odotetaan nousevan sairaanhoitopiireissä. Sotilaslääketieteen keskukselle voi myös tulevina vuosina kohdentua sellaisia uusia tehtäviä ja velvoitteita, jotka eivät ennen rakennemuutosta ole kuuluneet terveydenhuollon vastuulle, esimerkiksi velvoite arkistoida potilasta ja henkilöstöhallinnon asiakirjoja, ja jotka kasvattavat Sotilaslääketieteen keskuksen toimintamäärärahan tarvetta. Edellä tarkoitettu arkistointitoiminnan laajennus toi vuosina 2007–2008 noin 1,5 miljoonan euron lisäku- luja Sotilaslääketieteen keskukselle.

Pääsikunnan näkemyksen mukaan kustannussäästö on huolimatta Sotilaslääketieteen keskuksen lisävastuista ollut suhteellisen vakio vuosittain. Rakennemuutosten myötä Sotilaslääketieteen keskuksen alaisten terveysasemien toimintatapoja ryhdyttiin yhdenmukaistamaan sekä kouluttamalla henkilökuntaa että kiinnittämällä huomiota talouden suunnitteluun ja hankintojen suunnitelmallisuuteen. Pääsikunta piti keskitetyn johtosuhteen ansiosta saatua hyötyä yksiselitteisenä ja katsoi, että se mahdollistaa vastaisuudessaakin toiminnan laaja-alaisen tarkastelun ja toimintojen muuttamisen yhteneviksi terveysasemien kesken. Yhtenäistämällä terveysasemien toimintaa pyritään pienentämään per capita -kustannuseroja varuskuntien välillä, jolloin heijastevaikutuksena Puolustusvoimien terveydenhuoltojärjestelmien kokonaiskustannuksiin syntyisi merkittäviä säästöjä.

Toiminnan ja resurssien suunnittelun keskittäminen on jo lyhyessä ajassa antanut mahdollisuuden suunnata toimintaa uudelleen. Lisäksi keskitetty ratkaisu on antanut mahdollisuuden vastustaa tehokkaasti kohoavien kustannusten paineita, vaikka toimintamalli on vasta alkuvaiheessa. Kustannustehokkuutta tehostava toimintamalli on kokonaisuudessaan käytössä arviolta vuoden 2010 jälkeen.

Erikoissairaanhoidon poliklinikkakäyntimäärän merkittävä väheneminen³⁰⁰ on Pääsikunnan näkemyksen mukaan johtunut siitä, ettei uusia palveluita osattu käyttää laajasti kumppanuustoiminnan alkaessa sairaanhoitopiirien ja Puolustusvoimien terveysasemien kesken. Toisaalta kustannuksia

²⁹⁸ *Sotilaslääketieteen keskus.*

²⁹⁹ *Pääsikunta, lääkintähuolto-osasto.*

³⁰⁰ *Taulukko 16.*

on kasvattanut nuorien ja kokemattomien vuokralääkärien erilainen lähetekäytäntö ohjata potilaita erikoissairaanhoidon.

Rakennemuutokselle asetetut tavoitteet olivat taloudellisia, ja niillä pyrittiin 10–15 prosentin kustannussäästöihin. Puolustusvoimien taloudessa Pääesikunnan suunnitteluosasto kohdentaa vuosittaiset määrärahat toimintayksiköille. Lääkintähuollon tuottamat säästöt kohdennetaan muille Puolustusvoimien toimintayksiköille tarpeen mukaan.

TAULUKKO 18. Puolustusvoimien terveydenhuollon kulut³⁰¹ vuosina 2005–2007³⁰².

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Toiminnan kulut: | | | |
| Aineet, tarvikkeet ja tavarat (Materiaalin käyttö) | | | |
| Kumppanuussairaalasta tai siviiliapteekista ostettu materiaali | 385 381 € | 1 497 694 € | 1 597 091 € |
| Muualta ostettu materiaali | 262 561 € | 445 490 € | 413 784 € |
| Sotilasapteekista saatu/ostettu materiaali | 1 506 035 € | 61 313 € | 0 € |
| Lääkintävarikolta saatu materiaali | 940 952 € | 374 176 € | 26 635 € |
| Muualta veloituksettomana saatu materiaali | 19 021 € | 6 000 € | 8 274 € |
| Materiaalin käyttö yhteensä | 3 113 950 € | 2 384 672 € | 2 045 784 € |
| Henkilöstökulut | | | |
| Varsinaiset palkat sivukuluineen | 14 301 165 € | 14 840 775 € | 14 882 712 € |
| Lisäpalkat sivukuluineen | 601 354 € | 902 850 € | 929 279 € |

³⁰¹ Kulut eivät sisällä Sotilaslääketeiden keskuksen toimintamenoja.

³⁰² Pääesikunta, logistiikkaosasto, lääkintähuoltosektori.

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|---------------------|
| Muut palkat ja päivärahat | 241 921 € | 612 931 € | 178 917 € |
| Lomapalkkavelan muutos sivukuluineen | 97 274 € | 180 706 € | 66 440 € |
| Henkilöstökulut yht. | 15 241 713 € | 16 537 262 € | 16 057 348 € |
| Palvelujen ostot | | | |
| Tutkimus- ja hoitopalvelut | | | |
| Perusterveydenhuollon palvelut siviilistä | 1 527 195 € | 1 548 794 € | 1 796 506 € |
| Erikoissairaanhoidon palvelut siviilistä | 1 408 690 € | 2 703 894 € | 3 008 895 € |
| Laboratoriopalvelut siviilistä | 261 720 € | 366 898 € | 334 973 € |
| Kuvantamispalvelut siviilistä | 318 213 € | 408 723 € | 547 241 € |
| Fysikaalisen hoidon palvelut siviilistä | 148 738 € | 166 776 € | 122 279 € |
| Tutkimus- ja hoitopalvelut siviilistä yht. | 3 664 555 € | 5 195 084 € | 5 809 894 € |
| Muut palvelut | | | |
| Potilaiden kuljetukset SA- ja siviiliautoilla | 134 671 € | 128 728 € | 131 397 € |
| Potilaiden matkaliput ym. | 137 255 € | 22 252 € | 24 422 € |
| Silmälasit ja ortopediset ym. apuvälineet | 338 782 € | 347 086 € | 312 285 € |
| Huolto- ym. ostopalvelut | 203 288 € | 217 060 € | 184 804 € |
| Muut palvelut yht. | 813 996 € | 715 126 € | 652 908 € |
| | | | säästöarvio 400 000 |
| | | | säästö 110 000 |

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Palvelujen ostot yht. | 4 478 551 € | 5 910 210 € | 6 462 802 € |
| Muut kulut | | | |
| Henkilöstön koulutuskulut | 133 240 € | 191 357 € | 109 625 € |
| Energia- ja kiinteistökulut | 1 501 045 € | 1 827 194 € | 2 029 306 € |
| Ravintohuolto | 221 898 € | 420 718 € | 410 369 € |
| Pesulapalvelut | 136 129 € | 140 428 € | 130 569 € |
| Toimistokulut | 50 354 € | 49 889 € | 38 773 € |
| Muut kulut ml. muut veloituksettomat palvelut | 60 833 € | 141 658 € | 97 415 € |
| Muut kulut yht. | 2 103 498 € | 2 771 243 € | 2 816 056 € |
| Toiminnan kulut yhteensä | 24 937 713 € | 27 554 692 € | 27 381 989 € |

Tarkastuksessa verrattiin Puolustusvoimien sairaanhoitopiireiltä hankkimien erikoissairaanhoidon tutkimus- ja hoitopalveluiden ostoja vuosina 2006 ja 2007 kuntien hankkimiin erikoissairaanhoidon palveluostoihin³⁰³. Varusmiestä kohden Puolustusvoimien hankkimat erikoissairaanhoidon ostot olivat 97,2 euroa vuonna 2006 ja 108,5 euroa vuonna 2007. Tänä ajanjaksona erikoissairaanhoidon menot ovat kasvaneet kunnissa 5,0 prosenttia ja Puolustusvoimissa 11,5 prosenttia. Tarkastuksessa tehdyn arvion mukaan Puolustusvoimien hankkimien erikoissairaanhoidon tutkimus- ja hoitopalveluiden voimakas kasvu selittyy sillä, että vuonna 2006 ei vielä osattu ohjata jatkotutkimuksiin, koska ohjeistus oli vielä puutteellinen.

3.2.7 Lääkintähuollon uudistuksen työllisyys- ja henkilöstövaikutukset

Puolustusvoimien lääkintähuollon henkilöstön kokonaismäärää on vähennetty dramaattisesti 1990-luvun alkuun verrattuna, jolloin lääkintähenkilöstöä oli yli 1 000. Tehdyillä muutoksilla henkilöstön määrä on puoliintunut. Rakennemuutoksessa ei alun perin asetettu lukumääriä henkilöstömäärän vähennystavoitetta, mutta lakkautettavan Keskussotilassairaalan henkilöstöstä 274 (100 prosenttia) henkilöä joutui työllistettäväksi.

Eduskunta edellytti valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä puolustusvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti, että Puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämisen ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat³⁰⁴. Rakennemuutoksen kohteeksi joutuneille suunnattiin laajamittaiset tukitoimet. Keskussotilassairaalan koko henkilöstölle nimettiin neuvontavastuuhenkilöt ja tukiryhmät (henkisen tuen ryhmät), joiden vastuulla oli henkilöstön neuvonta sekä työhyvinvoinnin ylläpito ja kohentaminen. Tukitoimenpiteet eivät kohdentuneet vain irtisanottaviin vaan koko henkilöstöön. Työterveyshuoltoa tehostettiin ja yhteistyötä Valtiokonttorin kanssa lisättiin, jotta mahdolliset eläköitymiseen johtavat ratkaisut voitiin huomioida siirrettäessä henkilöstöä tehtäviin Puolustusvoimissa. Irtisanomisuhan kohteena olleilla oli etusija Puolustusvoimissa avautuviin tehtäviin. Heitä oli

³⁰³ *Manner-Suomi pois lukien Kainuu, jonka erikoissairaanhoidon tietoja ei ollut käytettävissä.*

³⁰⁴ *Puolustusvaliokunnan lausunto 5/2005 vp. puolustusministeriön selvityksestä valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon toimeenpanosta, s. 3.*

mahdollista sijoittaa myös muitten hallinnonalojen kuin puolustusministeriön hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin³⁰⁵.

Vuoden 2005 lopussa Keskussotilassairaalassa työskennelleistä 62 siirtyi Sotilaslääketieteen keskukseseen, 38 siirrettiin lääkintähuollon ulkopuolisiin tehtäviin Puolustusvoimissa, 70 muualle valtionhallintoon kuin Puolustusvoimiin, 28 jäi eläkkeelle, 15 siirrettiin Puolustusvoimien ylivaivuuteen (eläköityminen muutamien vuosien sisällä) ja 42 irtisanottiin. Irtisanotuista ainoastaan viisi oli työttömänä työnhakijana³⁰⁶.

Pääesikunnan mukaan Puolustusvoimat onnistui henkilöstöhallinnon toimenpiteissään ja toteutusmallia kohtaan on osoitettu kiinnostusta myös muualla valtionhallinnossa. Työnantajan velvoitteet uudistuksessa hoidettiin Sotilaslääketieteen keskuksenkin näkemyksen mukaan erittäin hyvin.

Myös lääkintähuollon hallintohenkilöstöä on supistettu voimakkaasti (taulukko 19). Hallintohenkilöstön määrä eri esikunnissa oli 1990-luvun alussa noin 45, ja rakennemuutoksen jälkeen 13. Vuonna 2006 hoitohenkilöstön määrä ylitti tavoitevahvuuden noin 15:llä³⁰⁷.

³⁰⁵ Valtion virkamieslain (750/1994) 20 §. Puolustusministeriön vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanosta 23.3.2005 antaman ohjauskirjeen FI.PLM.7063 873/5010/2004 liitteessä 3 on muun ohella sanottu: "Henkilöstö, jonka palvelussuhteen jatkuvuus on vaarantunut, pyritään työllistämään muualla puolustushallinnossa. Ellei tämä ole mahdollista, työllistymistä muualla valtionhallintoon tuetaan muun muassa siirtämällä tarvittaessa vuoden palkkausrahastot vastaanottavan viraston käytettäväksi."

³⁰⁶ Irtisanottujen tilanne 1.3.2006. Tämän mukaan henkilöstön yhteismäärä olisi ollut 255.

³⁰⁷ Luku 3.2.1.

TAULUKKO 19. Lääkintähuollon tehtävät ja virat sekä niiden muutokset eri organisaatioissa johtosuhtemuutoksen seurauksena³⁰⁸.

| | Tehtävät/virat | | | Muutos |
|--|----------------|------------|------------|------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | |
| Eri esikunnat | 26 | 26 | 13 | -13 |
| SotLK | | | | |
| esikunta, ml. Sotilas- lääketieteen arkisto | 15 | 21 | 29 | +14 |
| erikoisyksiköt | 94 | 120 | 124 | +30 |
| perusterveydenhuollon yksikkö | 0 | 0 | 376 | +376 |
| PVMATL ³⁰⁹ | 27 | 0 | 0 | -27 |
| Joukko-osastot | 406 | 384 | 0 | -406 |
| Yhteensä | 568 | 551 | 542 | -26 |

3.3 Laskentatoimen tila Puolustusvoimissa

Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tilaa helmikuussa 2003 koskeneen tarkastuksen³¹⁰ perusteella tarkastusvirasto antoi muun ohella suosituksen, jonka mukaan puolustusministeriön tulisi yhteistyössä Pääesikunnan kanssa saattaa loppuun kokonais selvitys puolustushallinnon ulkoistamis- tai kumppanuushankkeen toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi ja organisaatiomallien selvittämiseksi. Tarkastusviraston mukaan ensisijaisia ovat yhtenäinen kustannuslaskentamalli ja helposti toistettavissa oleva kumppanuussopimusmalli. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa (nykyisin palaute) puolustusministeriö oli muun muassa todennut, että pilottihankkeiden toteutukseen liittyy haasteita muun muassa yhtenäisen kustannuslaskentamallin luomiseksi. Ministeriön mukaan kumppanuushankkeissa palveluiden kokonaiskustannusten arviointi kyettiin tosin tuolloin varmistamaan käytössä olleiden laskentajärjestelmien ja asiantuntija-arvioiden perusteella.

³⁰⁸ Pääesikunta logistiikkaosasto, lääkitähuoltosektori.

³⁰⁹ Puolustusvoimien materiaalilaitos.

³¹⁰ Tarkastuskertomus 50/2003.

Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointia eduskunnalle koskeneessa tarkastuksessa³¹¹ on muun ohella todettu, että tarkastusviraston tilintarkastus on kiinnittänyt huomiota siihen, että Puolustusvoimien laskentatoimen taso ei ole tukenut luotettavaa kustannusten kohdentamista ja tätä kautta todellisten tunnuslukujen muodostumista. Tarkastusvirasto on pitänyt tätä ongelmana myös tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta.

Tarkastusviraston vuoden 2006 tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa (16.5.2007) sanotaan muun muassa, että tarkastuksen perusteella on todettava, että Puolustusvoimien tuloksellisuuden laskentatoimen luotettavuutta heikentävät olennaisesti puutteet laskennan lähtötietojen kattavuudessa sekä henkilöstö- ja muiden kustannusten kohdentamisessa. Puolustusvoimien tilinpäätöksessä raportoidut tuottavuutta ja taloudellisuutta käsittelevät tunnusluvut tai tulosalueittaiset tuloksellisuustiedot eivät myöskään anna kattavaa kuvaa Puolustusvoimien toiminnasta. Esitettyjä tietoja ei voida siten kokonaisuutena pitää riittävinä eikä luotettavina.

Tarkastusviraston tilintarkastajan vuoden 2008 vuosiyhteenvedon³¹² mukaan Puolustusvoimat on esittänyt toimintakertomuksessa toiminnallisen tehokkuuden toteutumatiiedot pääsääntöisesti tulossopimuksessa annettujen tavoitteiden mukaisesti. Toiminnan taloudellisuudesta on esitetty menopohjaisia tietoja tulosalueittain. Toiminnan taloudellisuudesta ei ole esitetty muita tunnuslukuja. Toiminnan tuottavuudesta on esitetty muutamia henkilötyövuosipohjaisia toiminnan tuottavuutta kuvaavia tunnuslukuja. Toiminnan tuottavuudesta ei ole sen sijaan esitetty tulossopimuksessa määriteltyjen tulosalueittaisten henkilötyövuositavoitteiden toteutumatiietoja. Puolustusvoimien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tiedot ovat vielä varsin suppeita, kun niitä verrataan koko Puolustusvoimien harjoittamaan toimintaan. Minimitavoitteena olisi esittää toiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tulosalueittaiset, kustannuslaskentaan pohjautuvat kustannustiedot sekä tulosalueittaiset henkilötyövuositiedot. Puolustusvoimien tuloksellisuuden laskentatoimen toteutustapa ei kaikilta osin riitä täyttämään valtion talousarviosta annetun asetuksen vaatimuksia. Puolustusvoimilla ei ole muun muassa käytössä koko Puolustusvoimia kattava ja yhdenmukaista työkustannusten kohdentamisen menetelmää. Tässä yhteydessä on kuitenkin mainittava, että Puolustusvoimien tietyissä yksiköissä, esimerkiksi Puolustusvoimien materiaalilaitoksella, on käytössä kattava työajanseurantajärjestelmä. Lisäksi työaikaa seurataan myös

³¹¹ *Tarkastuskertomus 105/2005.*

³¹² *53/138/2008, 21.4.2009.*

Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskuksesta ja PVSAPKEH-hankkeessa³¹³.

Samassa vuosiyhteenvedossa on myös muun ohella todettu, että koska Puolustusvoimien toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyt tiedot ovat menopohjaisia ja Puolustusvoimilta puuttuu kattava työajanseuranta, ei toiminnallisesta tehokkuudesta esitetyjä tietoja voida pitää oikeina ja riittävinä.

Vuoden 2008 tilintarkastuksen vuosiyhteenvedon perusteella Puolustusvoimien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on kuitenkin kohentunut vuodesta 2007 lähtien.

Taloushallinnon muutoksia ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa koskeneen tarkastuksen³¹⁴ perusteella tarkastusvirasto on katsonut, että laskentatoimen tila ja taloussuunnittelun organisatorinen asema vaikuttavat siihen, miten tehokkaasti taloushallinto kykenee kokonaisuudessaan toimimaan. Esimerkiksi Puolustusvoimissa toimintaan liittyvä taloussuunnittelu on upseerikoulutuksen saaneen suunnittelusektorin tehtävänä. Tällöin esimiehiltä puuttuu riittävä taloushallinnon koulutus ja kokemus. Mikään yksikkö ei ole kokonaisvaltaisesti vastuussa taloushallinnosta.

Tarkastusviraston tilintarkastus on nyt vireillä olevan tarkastuksen yhteydessä tuonut esille, että Pääesikunnan talousosasto on kokonaisvaltaisessa vastuussa Puolustusvoimien taloushallinnosta ja sen kehittämisestä. Lisäksi vuonna 2009 on talousosaston vastuulle siirretty tehtäviä, muun muassa tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen, Pääesikunnan suunnitteluosastolta. Täten talousosaston rooli on kasvanut. Tilintarkastuksen tietojen mukaan kokonaisvastuu tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämisestä on Pääesikunnan talousosastolla.

Edellä mainituista tarkastusviraston kannanotoista käy ilmi, että tarkastusvirasto on jo pitkään ja eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota Puolustusvoimien sisäisen laskennan epätydyttävään tilaan ja että Puolustusvoimat ja puolustusministeriö ovat luvanneet asiaan korjausta.

Tästä tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö toteaa, että kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan, Puolustusvoimien laskentajärjestelmät eivät ole riittävässä määrin tukeneet toimintaa eivätkä mahdollistaneet kustannusten kohdentamista toiminnoille. Luotettavan kuvan luominen lähtökohtatilanteen kustannuksista onkin ollut haasteellista.

³¹³ *Puolustusvoimien SAP-järjestelmän kehittämishanke.*

³¹⁴ *Tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Puolustusvoimien ruokahuollossa käynnistettiin kehittämishanke marraskuussa 2002. Hanke on osa Puolustusvoimien kumppanuusohjelmaa. Ruokahuollon kehittämishanke – RUOKE-hanke – jakaantui kahteen eri projektiin: kumppanuuskokeiluun Hamina-Kotka-alueella sekä ruokahuollon oman toiminnan kehittämiseen. Kumppanuuskokeilu aloitettiin vuoden 2005 alussa. Muiden joukko-osastojen ruokahuollosta on vuoden 2006 alusta vastannut Pääesikunnan alaisuudessa toimiva Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus (jäljempänä myös palvelukeskus), jolle siirrettiin näiden joukko-osastojen muonitustoiminta. Tarkastuksessa arvioitiin myös tarkastuksen kuluessa vireille tullutta puolustusministerin päätöstä, jonka mukaan Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittämistä valmistellaan.

Puolustusvoimien terveydenhuollon kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2004. Sitä edelsivät laaja selvittelytyö sekä erikoissairaanhoidon kumppanuuskokeilut Pohjois-Suomessa. Uudistusta käsiteltiin myös valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004.

Uudistuksen eräänä tavoitteena oli integroida Puolustusvoimien erikoislääkäritasoinen sairaanhoito julkiseen terveydenhuoltoon, mikä tapahtui kokonaisuudessaan vuoden 2006 alussa.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko Puolustusvoimat saavuttanut ruokahuolto- ja terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tarkastuksen perusteella nämä tavoitteet on kokonaisuutena saavutettu hyvin. Tosin tavoitteiden asetannan ja seurannan kannalta tarpeellisten laskentajärjestelmien kehittäminen on viimeisten kymmenen vuoden aikana edennyt Puolustusvoimissa hitaasti, vaikka tarkastusvirasto on useaan kiinnittänyt huomiota Puolustusvoimien sisäisen laskennan epätydyttävään tilaan ja vaikka sekä Puolustusvoimat että puolustusministeriö ovat ilmoittaneet korjaavansa asian.

Tarkastusvirasto perustelee pääkysymykseen antamaansa vastausta seuraavasti:

Puolustusvoimien oman ruokahuollon taloudellisuus ja tuottavuus

Puolustusvoimien vuosiraportin 2008, joka ei ole julkinen asiakirja, mukaan "Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen (PURU) toiminta on toteutunut hyvin. PURU:n vuoden 2008 taloudellinen tulos on 6 M € ylijäämäinen." Raportissa mainitaan PURUn kokonaiskustannuksiksi 57,2 miljoonaa euroa, joten aivan ilmeisesti ne sisältävät myös kiinteistökustannukset.

Tarkastuksessa oli käytettävissä Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen sisäisen laskennan raportit. Ne antavat toisenlaisen kuvan kuin edellä mainittu Puolustusvoimien vuosiraportti: kun ei oteta huomioon kiinteistömenoja ja poistoja mutta lukien laite- ja kalustohankinnat kuluiksi, palvelukeskuksen taloudellinen tulos oli 5,7 miljoonaa euroa vuonna 2008, 1,6 miljoonaa euroa vuonna 2007 ja -5,6 miljoonaa euroa vuonna 2006. Kiinteistömenot huomioon ottaen palvelukeskus oli vuonna 2008 yli 2 miljoonaa euroa alikatteellinen.

Koska palvelukeskuksen tulot muodostuvat pääasiassa Pääesikunnan määrittelemien varusmiesaterioiden hintojen mukaan, tarkastusvirasto katsoo, että ei ole mielekästä puhua palvelukeskuksen taloudellisesta tuloksesta tuottojen ja kustannusten erotuksena, vaan taloudelliset tavoitteet tulisi asettaa esimerkiksi suoritekohtaisille kustannuksille muonituskeskussittain, hävikille jne. Tästä huolimatta palvelukeskuksen tuottojen tulisi kattaa sen kustannukset.

Ruokahuollon kehittämishanke oli arvioinut, että palvelukeskusmallista koituisi ensimmäisenä vuonna 1 664 000 euron kustannussäästö, joka kasvaisi ja olisi viidentenä vuonna ja tämän jälkeen 3 746 000 euroa. Selvitystä kustannusten muutoksista ei ollut kuitenkaan tehty. Tarkastusvirasto ei pidä tätä asianmukaisena, koska palvelukeskusmallia oli perusteltu muun muassa kustannussäästöillä. Tarkastajan pyynnöstä palvelukeskuksen esikunta laati karkean arvion kustannusten muutoksista. Arvio perustui kehittämishankkeen arvion ja uuden toimintamallin mukaisten kustannusten vertailuun. Laskelman mukaan ensimmäisenä toimintavuotena 2006 syntyi säästöä tilakustannukset huomioon ottaen vajaat 5 miljoonaa euroa ja kolmantena runsaat 4 miljoonaa euroa. Ongelmana oli, että ruokahuollon kaikkia kustannuksia ei ollut aiemmin selvitetty. Laskelmissa on myös se ero, että lakkautusten ja yksityistämisten vuoksi ruokaloita oli viisi vähemmän kuin mallia laadittaessa. Lisäksi mallissa oli vuotuisia poistoja noin 3 miljoonaa euroa, kun palvelukeskuksella niitä oli kolmena vuotena 1,3 miljoonaa. Lakkautettujen Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskusten kustannukset ilman vuokria olivat noin 4,2 miljoonaa euroa vuonna 2006. Kun otetaan kuitenkin huomioon se, että palvelukeskukselle on siirtynyt monia joukko-osastojen suorittamia tehtäviä, tarkastusvirasto arvioi, että muutoksesta on koitunut kokonaisuutena säästöä.

Tarkastusvirastossa verrattiin palvelukeskuksen vuosien 2006–2008 sisäisen laskennan tietojen perusteella eri muonituskeskuksia keskenään. Tilakustannuksia ei huomioitu, koska palvelukeskus ei voi niihin vaikuttaa. Kustannuksista otettiin huomioon vain palkat ja elintarvikkeiden hankintamenot, koska ne muodostivat 91,6 prosenttia kiinteistömenoista puhdistetuista menoista. Lisäksi muihin menoihin vaikuttaa olennaisesti se, onko muonituskeskuksella ollut suuria laite- tai välinehankintoja.

Elintarvikkeiden osuus kokonaismenoista oli noussut 3 prosenttiyksiköllä 47 prosenttiin. Muonituskeskuksissa elintarvikkeiden hankintameno suoritetta kohden nousi 5,2 prosentilla, kun samana ajanjaksona elintarvikkeiden tukkuhintaindeksi nousi noin 17,4 prosentilla. Vaikka suurten ja pienten muonituskeskusten (4 kokoluokkaa) välillä oli eroja suoritekohtaisissa elintarvikkeiden hankintamenoissa, erot olivat tilastollisesti merkitsevästi pienentyneet tarkasteluajanjaksolla. Tarkastusvirasto pitää näitä seikkoja osoituksina onnistuneesta ostotoiminnasta

Palkkausmenot suoritetta kohden vaihtelivat muonituskeskuksittain enemmän kuin elintarvikkeiden hankintamenot. Näin laskettujen palkkausmenojen erot eivät olleet tilastollisesti merkitsevästi pienentyneet muonituskeskusten välillä, mutta kylläkin kokonaisuutena.

Tarkasteltaessa suoritekohtaisia palkkaus- ja elintarvikkeiden kokonaismenoja käyvät mittakaavaedut selkeästi esille. Nämä menot olivat kahdeksan euron kieppeillä Suomenlinnan muonituskeskuksessa, jossa suoritteita oli vuosittain vajaa 50 000. Suurissa muonituskeskuksissa suoritekohtaiset palkkaus- ja elintarvikemenot olivat parin euron luokkaa ja suoritteita yli kaksi miljoonaa vuodessa. Toisaalta yhden miljoonan suoritteen jälkeen tämä meno ei juuri pienene.

Palkat ja elintarvikemenot ateriaa kohti kasvoivat 1,5 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2007, ja pienenivät 4,1 prosenttia vuodesta 2007–2008. Vuoden 2007 nousuun vaikutti elintarvikkeiden hintojen yleismaailmallinen nousu.

Suhteessa muonituskeskusten menoihin esikunnan menot olivat 3,5 prosenttia vuonna 2006 ja laskivat 0,2 prosenttiyksikköä sekä vuonna 2007 että 2008. Tarkastusvirasto pitää kehitystä hyvänä varsinkin, kun muonituskeskukset katsoivat esikuntapalvelujen laadun parantuneen palvelukeskuksen perustamisen myötä.

Ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta on suunnitellut ruokalistan, jota kaikki muonituskeskukset käyttävät ja jonka ravintoarvot perustuvat valtakunnallisiin ravintosuosituksiin. Käytössä oleva raaka-aineluettelo on monipuolinen ja käsittää yli 1 700 raaka-ainetta. Osaltaan tällainen ruokalista on mahdollistanut myös yhteiset hankinnat. Keskitetty hankintatoimi on osaltaan parantanut tehokkuutta. Ravitsemissuosituksen mukaisella ruokailulla voitaneen vaikuttaa suotuisalla tavalla myös varusmiesten ruokatottumuksiin.

Asiakastyytyväisyys varuskuntamuonitukseen heikkeni vuodesta 2005 (3,9) vuoteen 2006 (3,5). Vuonna 2009 se oli 3,8. Vuonna 2009 asiakastyytyväisyys kenttämuonitukseen oli vähän parempi kuin vuonna 2005. Tarkastuksessa ei selvitetty mahdollisia joukko-osastokohtaisia eroja eikä sitä, miten niihin on mahdollisesti puututtu.

Joukko-osastojen laskutus perustuu niiden tilaamiin ateriamääriin. Tämän tulisi johtaa siihen, että tilattu määrä vastaa mahdollisimman hyvin kulutettua määrää, mutta se voi johtaa myös tietoiseen alitilaamiseen. Palvelukeskus teki syksyllä 2007 kahden viikon seurannan tilatuista ja kulutetuista aterioista. Sen mukaan yhteensä kuudessa joukko-osastossa ja yhteensä kuudella aterialla oli enemmän syöjiä kuin tilattuja aterioita. Suurin alitilaus oli 32 prosenttia ja kaksi muutakin yli 5 prosenttia.

Kaikkia joukko-osastoja laskutetaan saman, Pääesikunnan vahvistaman taksan mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että ne joukko-osastot, joissa sijaitsevien muonituskeskusten suorituskustannus on alhainen, subventoivat niitä joukko-osastoja, joissa se on korkea. Tarkastusvirasto ei ota kantaa tähän hinnoittelumalliin, mutta katsoo, että vähäistä isommista alitilauksista pitäisi olla progressiivisesti kasvavat, korkeammat veloitukset, koska niistä aiheutuu muonituskeskukselle tavanomaista korkeammat kustannukset. Korkeampi veloitus olisi tarkastusviraston mielestä perusteltu myös silloin, kun hävikki ylittää tietyn tason. Samaten vieras- ja edustusruokailujen hintojen pitäisi olla selvästi varusmieshintoja korkeammat.

Vuonna 2007 tehdyn hävikkiselvityksen perusteella Puolustusvoimille aiheutuu hävikistä vuodessa yli miljoonan euron kustannukset, mikäli selvitys kuvasi normaalihävikkiä. Joukko-osastojen välillä erot olivat erittäin suuret: pienin hävikki oli 1,0 prosenttia ja suurin 31,7 prosenttia, kun otetaan huomioon kolme ateriaa (aamupala, lounas ja päivällinen). Keskimäärin se oli 6,8 prosenttia ja yli 10 prosenttia viidessä joukko-osastossa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi syytä harkita sitä, kannattaako sisäisessä laskennassa pitää kaikkia suoritteita samanarvoisina.

Muutoksen henkilöstövaikutukset

Ruokahuollon kehittämishanke laati henkilöstösuunnitelman vuosiksi 2003–2010. Suunnitelmasta käy ilmi, että vuonna 2005 henkilötyövuosia olisi 745 ja 640 vuonna 2008. Palvelukeskuksen esikunta sisältyy lukuihin vuodesta 2006. Tuolloin esikunta käsitti 26 henkilöä.

Pääesikunnan mukaan valtion tuottavuusohjelman mukainen henkilötyövuosien määrä on 560 vuonna 2010. Palvelukeskuksesta saadun tiedon mukaan henkilötyövuosia oli 700 vuonna 2006, 637 vuonna 2007, 588 vuonna 2008 ja 569 vuonna 2009. Nämä luvut eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia kehittämishankkeen tai tuottavuusohjelman lukujen kanssa, sillä viimeksi mainittuihin sisältyvät lakkautettujen Helsingin Ilmatorjuntarykmentin, Savon Prikaatin ja Turun Rannikkopatteriston ruokaloiden henkilötyövuodet. Samaten niihin sisältyy Fazer-Amica Oy:lle (alun pitäen Amica Ravintolat Oy, nykyisin Fazer Food Services Oy) siirtyneiden

Reserviupseerikoulun ja Kotkan linnakesaarien ruokahuollon henkilötövuodet. Tarkastuksessa niiden viiden ruokalan henkilötövuosien määrää ei kyetty täsmällisesti selvittämään, mutta eri arvioiden mukaan se on 86–100. Jos vertailussa käytetään pienempää lukua, suunnitellut henkilötövuodet ovat ylittyneet 49:llä vuonna 2006, 70:llä vuonna 2007 ja 29:llä vuonna 2008. Tarkastusvirasto katsoo, että henkilötövuosien muutostavoitetta tai -velvoitetta on korjattava, jos olosuhteet vaihtuvat, erityisesti jos muutos on näin suuri.

Palvelukeskuksen palkkausmenot ovat pienentyneet vuodesta 2006 vuoteen 2008 lähes 2,3 miljoonalla eurolla eli 9,7 prosenttia. Hyrylän ja Mikkelin muonituskeskukset kattoivat tästä noin 60 prosenttia. Tänä aikana vähennys oli henkilötövuosina 16 prosenttia ja suoritetta kohti laskettuna 8,2 prosenttia (ottamatta huomioon lakkautettuja muonituskeskuksia). Valtion palkansaajien ansiotasoindeksi oli noussut kyseisenä aikana noin 11 prosenttia.

Ruokahuollon palvelukeskuksen muonituskeskusten keskimäärin 27 päivän sairauspoissaoloja henkilötövuotta kohden on pidettävä suurina. Sairauspoissaolojen määrä oli pienentynyt 8:ssa ja suurentunut 15 muonituskeskuksessa vuodesta 2006 vuoteen 2007. Vuodesta 2007 vuoteen 2008 vastaavat luvut olivat 10 ja 13. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan sairauspoissaolot johtuvat pääasiassa fyysisesti rasittavan työn aiheuttamista tuki- ja liikuntaelämistön sairauksista. Muonituskeskusten korjauksilla ja automatisoinnilla keskiraskaan työn fyysinen kuormittavuus saataisiin pienemmäksi, mikä pitkällä tähtäimellä mahdollisesti vähentäisi sairastavuutta ja pidentäisi työssäoloaikaa. Vuosina 2006–2008 muonituskeskusten laiteinvestoinnit olivat kokonaisuutena vaatimattomat.

Kumppanuus Hamina-Kotka-alueella

Hamina-Kotka-alueen ruokahuolto- ja palveluiden kumppanuuskokeilun tavoite on strateginen kumppanuus, jolla tarkoitetaan pitkäaikaista yhteistyösuhdetta tilaajan eli Puolustusvoimien ja tuottajan välillä. Puolustusvoimien tavoitteena oli myös kokeilla ulkopuolisen palvelutuottajan kykyä tuottaa ruokahuollon palvelut ja myöhemmin hakea siitä vertailukohтия Puolustusvoimien omaan ruokahuoltoon. Kumppanuushanke tuottaa myös ateriapalveluja Haminan kaupungin kouluille ja päiväkoteihin. Vuonna 2008 niitä oli runsaat 300 000 suoritetta.

Reserviupseerikoulun toiminta on kausiluonteista: vuosittain on kaksi 14 viikon mittaista reserviupseerikurssia, joiden kummankin vahvuus on noin 750 varusmiestä. Kurssien välillä on vaihtelevasti kertausharjoituksia, ja niissä vahvuudet ovat yleensä 50–300 reserviläistä. Henkilöstöä

Reserviupseerikoulun keittiössä on 14. Linnakesaarissa varusmiesten vahvuudet ovat pieniä. Kirkonmaan linnakkeessa on 15–200 varusmiestä, ja seitsemänpäiväisen keittiötoiminnan pyörittäminen vaatii 5–6 työntekijää. Haapasaaren merivartioasemalla on vajaa 10 varusmiestä, ja heidän ruokapalvelunsa hoitamiseen seitsemänä päivänä viikossa tarvitaan kaksi lähes täyden päivän tekevää osa-aikaista työntekijää. Linnakkeen erityisolosuhteet näkyvät muun muassa mantereen kustannuksia suurempina palkkakustannuksina.

Tarkastuksessa laadittiin summittainen kustannusvertailu muonituspalvelujen hankinnasta palvelukeskuksesta ja ulkopuoliselta toimittajalta. Vertailtavina olivat suuruudeltaan mahdollisimman samankokoisten muonituskeskusten ateriakohtaiset kustannukset (suoritehinnat) ja ulkopuolisen toimittajan arvonlisäverottomat myyntihinnat. Palvelukeskuksen suoritekustannuksista puuttuvat pääsääntöisesti laitteista ja kalustosta aiheutuvat kustannukset, palvelukeskuksen esikunnan kustannukset sekä korot ja verot. Niihin sisältyvät tilakustannukset. Fazer-Amica Oy:n myyntihinoista käytettiin vertailussa vain arkipäivien varuskuntamuonituksen aamupalan, lounaan ja päivällisen hintoja, vaikka esimerkiksi pyhäpäivinä valmistettujen aterioiden hinnat ovat selvästi niitä korkeampia. Mahdollista eroa ruoan laatuosassa ei otettu huomioon. Fazer-Amica Oy:n sama asiakaspalaute on vaihdellut 3,2:sta 4,4:ään ja Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen vastaavana aikana keskimäärin 2,7:stä 3,7:ään.

Koska täysimittainen toiminta Reserviupseerikoulussa on kausiluontoista, tarkastusvirasto pitää Puolustusvoimille syntyneitä kustannuksia (Fazer-Amica Oy 3,89 euroa ja vertailumuonituskeskukset 3,41 euroa suoritteelta) samantasoisina.

Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena sitä, että Hamina-Kotka-alueen ruokahuoltopalveluiden kumppanuuskokeilun ohjausryhmän puheenjohtajuus on siirretty Pääesikunnan edustajalta palvelukeskuksen edustajalle, koska Fazer-Amica Oy ja palvelukeskus ovat potentiaalisia kilpailijoita. Asianmukaisena tarkastusvirasto ei pidä myöskään sitä, että palvelukeskus kilpailuttaa Puolustusvoimien ulkopuoliset ruokahuollon palvelujen tuottajat.

Tarkastusvirasto katsoo, että Reserviupseerikoulun toiminnan kausiluonteisuuden ja Hamina-Kotka-alueen linnakepainotteisuuden takia Puolustusvoimat ei voi saada kumppanuuskokeilusta verrokkia muulle muonitustoiminnalleen. Sen sijaan tarkastusviraston näkemyksen mukaan kumppanuuskokeilussa ovat tulleet esille yksityisen ruokapalveluiden tuottajan joustavuus ja tehokas resurssien käyttö ja tältä kannalta tarkastusvirasto pitää kokeilua onnistuneena.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen yhtiöittäminen

Puolustusministeri päätti 28.6.2010, että Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämistä jatketaan tavoitteena toiminnan yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011.

Päätöksen perustelumuiiston mukaan yhtiömalli antaa parhaat mahdollisuudet kehittää puolustusvoimien ruokahuoltoa edelleen ja parantaa sen

- kustannustehokkuutta
- kustannusten läpinäkyvyyttä ja niiden ennakointikykyä
- henkilöstöressurssien käyttöä
- henkilöstön kehittymismahdollisuuksia ja urarakenteita
- päätöksentekokykyä
- palvelurakennetta
- ohjattavuutta.

Puolustusvoimat keskittyy perustehtävänsä mukaiseen ydintoimintaan ja kehittää sen mukaista toimintarakennetta sekä verkottautuu muuhun yhteiskuntaan jo normaaliaikoina. Tällä on merkittävä vaikutus joustavalle valmiuden kohottamiskyvylle ja poikkeusolojen puolustusvoimien huoltovarmuudelle. Edelleen yhtiöittäminen luo mahdollisuuden siirtyä aitoon tilaaja-tuottajamalliin Puolustusvoimien ruokahuollossa. Yhtiöittäminen tukee myös osaltaan valtion tuottavuusohjelman toteuttamista.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion kokonaisuudessaan omistamaksi ajateltuun yhtiöön siirrettävän henkilöstön määrä on päätöstä edeltäneissä selvityksissä laskettu kokonaisuudessaan tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilöstövähentymäksi.

Perustelumuiiston mukaan yhtiöittämismallissa saavutetaan säästöjä ja parannetaan kustannustehokkuutta monella eri tavalla. Säästövaikutuksia odotetaan saatavan ainakin seuraavilla tavoilla:

- toiminnan tehokkaammalla ja joustavammalla organisoinnilla
- henkilöstökustannuksista pitkällä aikavälillä
- tukitoimintojen ja -palvelujen tehokkaalla kilpailuttamisella
- Puolustusvoimien kustannustietoisuuden lisääntymisellä.

Tarkastusvirasto painottaa, että ennen organisaatiomuutoksen tekemistä muutos tulee perustella muutoinkin kuin yleisellä tasolla. Esitys pitää pystyä perustelemaan siten, että sen perusteluista käy ilmi, miten ilmoitetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Taloudellisista seikoista pitää pystyä antamaan laskelmat perusteineen. Tarkastusvirasto huomauttaa, että Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen yhtiöittämistä koskeva esitelymuistio ei vastaa näihin vaatimuksiin vaan on siinä määrin ylimalkainen, ettei se muodosta asianmukaista pohjaa tehdä päätös.

Puolustusministeriön mukaan ennen yhtiöittämisspätöstä laadittu liike-toimintasuunnitelma tuo osin lisävalaistusta ministeriön yhtiöittämisspätöksen perusteluihin. Yhtiöittämisspätöksen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, millä tavoin yhtiöittäminen parantaa päätöksen perustelumuis-tiossa lueteltuja seikkoja ja mihin perustelumuis-tiossa mainitut odotukset säästövaikutuksista perustuvat ja miten ne liittyvät nimenomaisesti yhtiöittämiseen. Tarkastusvirasto katsoo, että päätöksessä tai sen liitteenä olevissa asiakirjoissa on mainittava ja perusteltava kaikki ne asiat, joilla päätös on tehty.

Yhtiöitettäessä toimintoja tulisi määrittää ne keskeiset hyvän hallintota-van ja omistajaohjauksen menettelytavat, joilla varmistetaan julkisomis-teisten yhtiöiden arvonmuodostuskyky ja tehokkuus. Hyvään omistajapolitiikkaan kuuluvat selvästi määritellyt ja dokumentoidut omistajapolitiikan periaatteet ja tavoitteet, tuloksellisuuden ja yhtiöiden hallinto- ja val-vontajärjestelmän määrittely sekä järjestelmällinen seuranta ja arviointi.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutu-va budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän pieneneminen pi-täisi lukea tuottavuustavoitteiden saavuttamista edistäväksi henkilöstön vähenemiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään, esimerkiksi Puolustusvoimien ruokahuolto, käytetyn henkilöstön määrä tosiasiallisesti vähenee edellä tarkoitetun siir-ron ansiosta. Näin siitäkkin huolimatta että valtion tuottavuusohjelmassa on henkilöstön siirtymät budjettitalouden ulkopuolelle luettu vähentämistä-voitteen täyttämiseksi. Tarkastusvirasto perustelee tätä näkemystään en-sinnäkin sillä, että todellisuudessa enimmilläänkin vain tämä määrä voi olla muiden työnantajien käytettävissä ja toiseksi sillä, että valtiontalous on tällä hetkellä olennaisesti heikommassa tilassa kuin vuonna 2005. Tämän vuoksi tuottavuuden paranemisessa euromääräisten säästöjen tulisi koros-tua.

Liiketoimintasuunnitelman mukaan yhtiön ja Puolustusvoimien kannalta on tarkoituksenmukaista, mikäli mahdollisimman moni yhtiöittämisspätöksen yhteydessä lähellä eläkeikää oleva henkilö jäisi palvelussuhteeseen Puolus-tusvoimiin mutta työskentelisi PURU Oy:ssä. Tällaisia henkilöitä oli vuo-den 2009 huhtikuun lopussa 10 prosenttia koko henkilöstöstä. Tarkastus-virasto katsoo, että ratkaisu tällaisten henkilöiden työsuhteesta tulee pe-rustua valtion kokonaisuuteen ja siinä tulee ottaa huomioon myös neutrali-teetti kilpailun kannalta.

Puolustusvoimien terveydenhuollon taloudellisuus ja tuottavuus

Terveydenhuoltojärjestelyjen muutoksille ei asetettu taloudellisia tavoitteita vuoden 2004 turvallisuus- ja ulkopoliittisessa selonteossa tai sen perusteella puolustusministeriön antamassa ohjauskirjeessä. Terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuudistus oli aloitettu vuonna 2004 ennen mainittua selontekoa. Tuolloin taloudelliseksi suunnitteluperusteeksi oli asetettu, että uuden järjestelmän myötä lääkintähuollon kokonaiskustannukset eivät saa nousta.

Rakennemuutos käsittää erikoissairaanhoidon kumppanuuskokeilut Pohjois-Suomen sairaanhoitopiirien kanssa ja sittemmin päätöksen lakkauttaa Keskussotilassairaala. Keskussotilassairaalan toiminta lakkasi 31.12.2005, ja sen jälkeen Puolustusvoimat hankki kaikki erikoislääkärijohtoiset sairaalapalvelut sairaanhoitopiireiltä. Tämän lisäksi rakennemuutostoiimiin luetaan varuskuntaterveysasemien siirtäminen Sotilaslääketieteen keskuksen alaisuuteen 1.1.2008. Vuonna 2005 Puolustusvoimien terveydenhuollon kokonaismenot olivat Pääesikunnan logistiikkaosaston mukaan 45,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 ne olivat 38,7 miljoonaa euroa. Siitä ne ovat edelleen laskeneet ja olivat 37,5 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Säästöt syntyivät ennen muuta siitä, että Keskussotilassairaala lakkautettiin ja erikoissairaanhoidon palvelut ryhdyttiin ostamaan sairaanhoitopiireiltä. Säästö selittyy sillä, että erikoissairaanhoidon hoitopäivien määrä romahti 88 prosentilla, eli kun niitä oli 16 635 vuonna 2005, oli vuonna 2006 hoitopäiviä 2 070. Samana ajanjaksona erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit puolittuivat. Tarkastusviraston käsityksen mukaan näiden erittäin suurten muutosten syynä oli se, että Keskussotilassairaala ylläpiti palvelujensa tarpeetonta kysyntää. Osaltaan määrän pienenemiseen vaikutti se, että rakennemuutoksen myötä puolustushallinnon henkilökunnalle annettava erikoissairaanhoido siirtyi sairaanhoitopiireille. Tämän on arvioitu vähentäneen Puolustusvoimien terveydenhuoltomenoja noin pari miljoonaa euroa.

Sotilaslääketieteen keskuksen arvion mukaan Keskussotilassairaalan lakkauttaminen aiheutti noin neljän miljoonan euron kulut, joista noin neljännes oli selvitystyöhön käytettyjä konsulttipalkkioita.

Myös terveydenhuollon hallintomenot ovat pienentyneet voimakkaasti: noin neljännekseen ennen rakennemuutosta. Säästöjen euromäärä on noin 2,5 miljoonaa.

Tarkastusvirasto pitää Keskussotilassairaalan lakkauttamista erittäin perusteltuna. Sen sijaan tarkastusviraston käsityksen mukaan varuskuntien järjestämässä perusterveydenhuollossa on edelleen runsaasti säästämisen varaa. Pääesikunnan vuodelta 2006 tekemän vertailun mukaan perusterveydenhuollon kokonaiskulut olivat tuolloin 27,5 miljoonaa euroa, kun ne

olisivat noin 13,6 miljoonaa euroa, jos henkilöä kohden lasketut kulut saataisiin kaikissa joukko-osastoissa sen joukko-osaston tasolle, jossa nämä kulut ovat pienimmät. Puolustusvoimien selvitysten mukaan identtisistä lähtökohdista huolimatta voi joukko-osastoittain olla jopa kolminkertaisia eroja siinä, paljonko perusterveydenhuolto henkilöä kohden maksoi.

Muutoksen henkilöstö- ja toiminnalliset vaikutukset

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Keskussotilassairaalassa työskenteli 255 henkilöä vuoden 2005 lopussa. Vuoden 2006 maaliskuun alun mukaan heistä 62 oli siirtynyt Sotilaslääketieteen keskukseseen, 38 muihin kuin lääkintähuollon tehtäviin Puolustusvoimissa, 70 muualle valtionhallintoon, 28 jäänyt eläkkeelle, 15 siirretty ylivahvuuteen Puolustusvoimissa (ylivahvuudessa olevalla tarkoitetaan henkilöä, joka jää eläkkeelle muuttaman vuoden kuluessa) ja 42 irtisanottiin. Irtisanotuista oli selvitysajan kohtana viisi työttömänä työnhakijana.

Eduskunta edellytti valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä puolustusvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti, että Puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämis- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Keskussotilassairaalan lakkauttamisessa tämä eduskunnan edellytys täyttyi.

Pääesikunnan logistiikkaosaston mukaan lääkintähuollon henkilöstön määrä on vuodesta 2006 vuoteen 2008 pienentynyt 26:lla eli noin 4,6 prosenttia.

Erikoissairaanhoidon kumppanuudet toimivat Pääesikunnan logistiikkaosaston mukaan hyvin ja Puolustusvoimia tyydyttävällä tavalla. Rakennemuutoksessa panostettiin noin miljoona euroa uusiin toimintoihin lääkintäkoulutuksessa ja BC-suojelulääkinnässä (biologinen ja kemiallinen suojavarustus).

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella terveydenhuoltojärjestelyjen muutokset ovat onnistuneet myös toiminnallisesti.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Erikoissairaanhoidolaki (1062/1989).

Kansanterveyslaki (66/1972).

Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa (322/1987).

Valtion virkamieslaki (750/1994).

Asetus terveydenhuollon järjestämisestä Puolustusvoimissa (371/1987) muuttamisesta (462/2005) 22.6.2005.

2. Muut kirjalliset lähteet

Puolustusvoimien terveydenhuollon ulkoistamista, Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustamista ja varuskuntarakenteen kehittämistä käsittelevät valtioneuvoston valmistelu- ja päätösasiakirjat vuosilta 2000–2008.

Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997 VNS 1/1997.

Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Henkilöstötilinpäätös. Käsi- kirja valtion organisaatioille. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 3/2001.

Kenttälääkinnän ja Sotilaslääketieteen Keskuksen sijaintianalyysi. Puolustusministeriö 2003.

Korjaamopalveluiden kumppanuushanke (KULPI 2005) Pohjoisen Maanpuolustusalueen Esikunta 28.4.2004.

Puolustusvoimat-tiliviraston toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat vuosilta 2000–2006.

Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätökset vuosilta 2000–2006.

Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys. Raportti 1497/92/2008 AF 18997. 11.9.2009. Pääesikunta, logistiikkaosasto.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen suunnittelu. Loppuraportti. Puolustusvoimat 28.6.2004.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen sisäisen laskennan raportit "Toteuma ja suunnitelma; erot" vuosilta 2006–2008.

Puolustusvoimien terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen. Keskussotilassairaalan laitosanalyysi KPMG 2001.

Puolustusvoimien toimintakertomukset vuosilta 2006 ja 2007.

Puolustusvoimien varuskuntarakenteen kehittäminen. Puolustusministeriö 2004.

PURU Oy – Liiketoimintasuunnitelma. Corporate Advisor Group Oy 16.4.2010. Salassa pidettävä.

Selvitys Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisvaihtoehdoista. Loppuraportti 4.2.2009.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001 VNS 2/2001.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2011. VaVM 53/2010 vp.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

2.6.2008 Merivoimien esikunta, Turku.

3.6.2008 Puolustushallinnon rakennuslaitos, Turun aluetoimisto.

3.6.2008 Saaristomeren meripuolustusalueen esikunta, Turku.

4.6.2008 Örön linnake.

2.–3.9.2008 Maavoimien esikunta, Mikkeli.

4.9.2008 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta, Kuopio.

11.9.2008 Suomenlahden meripuolustusalueen esikunta, Upinniemi.

12.9.2008 Isosaari, Rysäkari, Mäkiluoto ja Rönnskär.

8.10.2008 Pääesikunta.

15.10.2008 Sotilaslääketieteen keskus, Lahti.

16.10.2008 Ruokahuollon Kotka-Hamina-alueen kumppanuuskokeilu, Reserviupseerikoulu ja Kotkan Rannikkoalue, Hamina.

7.–8.5.2009 Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.

8.5.2009 Karjalan lennoston muonituskeskus, Siilinjärvi.

8.6.2009 Pääesikunta, logistiikkaosasto.

9.6.2009 Pääesikunta, lääkintähuolto-osasto.

4. Kyselyt

Joukko-osastojen muonituskeskukset.

Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta.

Pääesikunta.

Reserviupseerikoulu ja Kotkan Rannikkopataljoona.

Sotilaslääketieteen keskus.

Hamina-Kotkan rannikkoalueen kumppanuuskokeilun ruokapalvelujen tuottaja Fazer-Amica Oy.

5. Seminaarit

22.5.2008 Sotatieteen päivät; Sotatalous ja huolto.

9.–13.2.2009 Lapin läänin alueellinen maanpuolustuskurssi, Kemijärvi.

Liitteet

Liite 1. Kysely joukko-osastokohtaisille muonituskeskuksille.

Joukko-osastokohtaiset
muonituskeskukset

12.1.2009

PUOLUSTUSVOIMIEN RUOKAHUOLLON PALVELUKESKUKSEN TOIMINTA

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on valmistuneen esiselvityksen perusteella alkanut Puolustusvoimien rakennemuutostoimintaa koskeva tarkastus. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko Puolustusvoimat saavuttanut rakennemuutoksella sille asetetut taloudelliset tavoitteet. Tarkastuksessa selvitetään rakennemuutostoiminnan toiminnallisia, taloudellisia, työllisyys- ja henkilöstövaikutuksia.

Tarkastuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Kuinka paljon Puolustusvoimien kustannukset ovat pienentyneet rakennemuutostojen seurauksena?
2. Onko rakennemuutostojen seurannut uusia kustannuksia?
3. Onko kaikki rakennemuutoksella saatavaksi arvioitujen säästöjen saatu hyödynnettyä?
4. Onko rakennemuutostojen seurauksena saavutettu sille asetetut työllisyys- ja henkilöstövaikutukset?

Puolustusvoimissa 2000-luvulla toteutetuista rakennemuutostojen seurauksena on yhtenäisesti tarkastettavaksi Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen toiminta.

Joukko-osastojen muonituskeskuksia pyydetään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskus yhtenäistännyt ja tehostonut muonituskeskuksen toimintatapoja? Millä tavalla? Onko päällekkäiset työtehtävät vähentyneet/poistuneet? Olisiko vielä jotain tehtävissä?

2. Uskotteko, että Ruokahuollon Palvelukeskuksen perustamisella on saavutettu säästöjä ja jos näin, niin missä kohden erityisesti? Oliko säästöjä vielä mielestänne saavutettavissa?
3. Syntyikö muonituskeskuksessanne rakennemuutostoimista johtuvia uusia kustannuksia? Mistä nämä aiheutuivat?
4. Vastaavatko joukkojen vahvuusilmoitukset todellisuutta? Valmistetaanko ruokaa vastaamaan todellista tarvetta?
5. Onko asiakkailta saatu tai pyydetty palautetta? Millaista sen on ollut?
6. Onko pätevän henkilöstön rekrytoinnissa ollut ongelmia?
7. Muonituskeskuksessanne tapahtunut työllisten määrän muutos vuosina 2000–2008 henkilötyövuosina esitettynä.
8. Millä tavalla tuottavuusohjelma vaikuttaa työllisten lukumäärään?
9. Onko työsuhteen jatkumiseen ja työtehtäviin liittyvää epävarmuutta? Jos on, häiritseekö se käytännön työtä?
10. Millä tavalla työtyytyväisyyttä ja työhyvinvointia kartoitetaan?
11. Oliko rakennemuutostoimien aikaansaamassa muutosprosessissa erityisiä ongelmia? Onnistuttiinko jossain kohdin erityisesti?
12. Onko yhteydenpito Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen Esikunnan kanssa luontevaa? Saatteko Esikunnan avun tarvitessanne viivytyksettä?
13. Onko teillä joitakin sellaisia näkökohtia, joiden esille tuomista tarkastuksessa pidätte tärkeänä?

Vastaukset pyydetään toimittamaan 6.2.2009 mennessä sähköisesti tai postitse alla olevaan osoitteeseen.

Kunnioittavasti

Sanna Ollila
ylitarkastaja

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 111
90101 Oulu
puh. 07187 62142
sanna.ollila@vtv.fi
www.vtv.fi

Liite 2. Joukko-osastokohtaisten muonituskeskusten suorittama ateriatilauksia koskeva hävikkilaskenta.

Hävikki muonituskeskuksittain 5.-18.11.2007

| Muonituskeskus | Aamupala | | Lounas | | Päivällinen | | Ero yhteensä | | Kaikki % | | | | | |
|----------------|----------|----------|--------|-------|-------------|----------|--------------|-------|----------|-------|-------|---------|----------|-------|
| | Tilattu | Laskettu | Ero | % | Tilattu | Laskettu | Ero | % | | | | | | |
| Kauhava | 1190 | 1026 | -164 | -13,8 | 913 | 888 | -25 | -2,7 | 1047 | -172 | -14,1 | -1129,1 | -10,2 | |
| Niinisalo | 7282 | 6541 | -741 | -10,2 | 7266 | 6936 | -330 | -4,5 | 6466 | -1006 | -15,6 | -6840,6 | -9,8 | |
| Tikkakoski | 2704 | 2495 | -209 | -7,7 | 2543 | 2511 | -32 | -1,3 | 2581 | -202 | -7,8 | -1372,4 | -5,2 | |
| Lahti | 3376 | 3158 | -218 | -6,5 | 2908 | 2895 | -13 | -0,4 | 2612 | -77 | -2,9 | -830,6 | -2,8 | |
| Uppinniemi | 2891 | 2769 | -122 | -4,2 | 2831 | 2600 | -153 | -5,4 | 2514 | -268 | -10,7 | -1910,3 | -7,1 | |
| Parola | 10282 | 9808 | -474 | -4,6 | 8717 | 8334 | -383 | -4,4 | 7357 | -336 | -4,6 | -3846,9 | -4,5 | |
| Keuruu | 4957 | 4542 | -415 | -8,4 | 4306 | 3775 | -531 | -12,3 | 5064 | -472 | -9,3 | -4824,7 | -10,2 | |
| Rovaniemi | 3016 | 2971 | -45 | -1,5 | 3107 | 3086 | -21 | -0,7 | 3116 | -107 | -3,4 | -598,2 | -1,9 | |
| Isosaari | 629 | 601 | -28 | -4,5 | 672 | 706 | 34 | 5,1 | 619 | -9 | -1,5 | 35,9 | 0,7 | |
| Sodankylä | 6902 | 6257 | -645 | -9,3 | 4120 | 4042 | -78 | -1,9 | 5646 | -715 | -12,7 | -4511,7 | -8,4 | |
| Lappeenranta | 533 | 438 | -95 | -17,8 | 1147 | 1228 | 81 | 7,1 | 540 | -96 | -17,8 | -267,5 | -3,2 | |
| Turku | 1424 | 1056 | -368 | -25,8 | 1358 | 949 | -409 | -30,1 | 1679 | 1084 | 64,4 | -4725,2 | -31,7 | |
| Tampere | 636 | 650 | 14 | 2,2 | 817 | 772 | -45 | -5,5 | 708 | 675 | 95,4 | -273,4 | -3,9 | |
| Halli | 2001 | 1895 | -106 | -5,3 | 1957 | 2584 | 627 | 32 | 1790 | 1740 | 97,2 | 2017,1 | 11,0 | |
| Kajana | 12136 | 11447 | -689 | -5,7 | 5916 | 6023 | 107 | 1,8 | 9777 | 9678 | 99 | -1 | -1484,6 | -1,5 |
| MPKK | 772 | 734 | -38 | -4,9 | 2152 | 2070 | -82 | -3,8 | 984 | 977 | 98,3 | -7 | -0,7 | |
| Santahamina | 4862 | 4133 | -729 | -15 | 3144 | 2727 | -417 | -13,3 | 3545 | 2875 | -670 | -18,9 | -5843,1 | -15,9 |
| Suomenlina | 240 | 209 | -31 | -12,9 | 284 | 257 | -27 | -9,5 | 278 | 241 | -37 | -13,3 | -317,8 | -11,7 |
| Riihimäki | 2628 | 2449 | -179 | -6,8 | 2495 | 2358 | -137 | -5,5 | 2818 | 2589 | -229 | -8,1 | -1821,2 | -6,9 |
| Utti | 1446 | 1268 | -178 | -12,3 | 1094 | 1015 | -79 | -7,2 | 1513 | 1418 | -95 | -6,3 | -1070,2 | -7,9 |
| Konttolahti | 4651 | 4122 | -529 | -11,4 | 3898 | 3771 | -127 | -3,3 | 4170 | 3877 | -293 | -7 | -2801,8 | -6,6 |
| Dragsvik | 5395 | 5148 | -247 | -4,6 | 4813 | 4608 | -205 | -4,3 | 5059 | 4537 | -522 | -10,3 | -3378,7 | -6,8 |
| Säkylä | 7180 | 7054 | -126 | -1,8 | 5762 | 5925 | 163 | 2,8 | 6472 | 5724 | -748 | -11,6 | -2558,7 | -4,1 |
| Yhteensä | 87133 | 80771 | -6362 | -7,3 | 72220 | 70060 | -2082 | -2,9 | 76527 | 69689 | -6838 | -8,9 | -48784,4 | -6,3 |

Lähde: Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus. Sarake "Kaikki %" on laskettu Tarkastusvirastossa siten, että aamupalan kerroin on 0,5 ja sekä lounaan että päivällisen 1.

Liite 3. Hävikki muonituskeskuksittain 5.-18.11.2007.

| Muonituskeskus | Aamupala | | Lounas | | Päivällinen | | Ero yht. | Kaikki % | | | | | | |
|----------------|----------|----------|--------|-------|-------------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|-------|----------|-------|
| | Tilattu | Laskettu | Ero | Ero % | Tilattu | Laskettu | | | Ero | Ero % | | | | |
| Kauhava | 1190 | 1026 | -164 | -13,8 | 913 | 888 | -25 | -2,7 | 1219 | 1047 | -172 | -14,1 | -1322,85 | -10,2 |
| Niinisalo | 7282 | 6541 | -741 | -10,2 | 7266 | 6936 | -330 | -4,5 | 6466 | 5460 | -1006 | -15,6 | -6284,74 | -9,8 |
| Tikkakoski | 2704 | 2495 | -209 | -7,7 | 2543 | 2511 | -32 | -1,3 | 2581 | 2379 | -202 | -7,8 | -1647,55 | -5,2 |
| Lahti | 3376 | 3158 | -218 | -6,5 | 2908 | 2895 | -13 | -0,4 | 2612 | 2535 | -77 | -2,9 | -775,25 | -2,8 |
| Uppinniemi | 2891 | 2769 | -122 | -4,2 | 2831 | 2600 | -153 | -5,4 | 2514 | 2246 | -268 | -10,7 | -1902,69 | -7,1 |
| Parola | 10282 | 9808 | -474 | -4,6 | 8717 | 8334 | -383 | -4,4 | 7357 | 7021 | -336 | -4,6 | -3146,03 | -4,5 |
| Keuruu | 4957 | 4542 | -415 | -8,4 | 4306 | 3775 | -531 | -12,3 | 5064 | 4592 | -472 | -9,3 | -3843,09 | -10,2 |
| Rovaniemi | 3016 | 2971 | -45 | -1,5 | 3107 | 3086 | -21 | -0,7 | 3116 | 3009 | -107 | -3,4 | -627,8 | -1,9 |
| Isosaari | 629 | 601 | -28 | -4,5 | 672 | 706 | 0 | 0 | 619 | 610 | -9 | -1,5 | -145,188 | -2,5 |
| Sodankylä | 6902 | 6257 | -645 | -9,3 | 4120 | 4042 | -78 | -1,9 | 5646 | 4931 | -715 | -12,7 | -4033,21 | -8,4 |
| Lappeenranta | 533 | 438 | -95 | -17,8 | 1147 | 1228 | 0 | 0 | 540 | 444 | -96 | -17,8 | -909,525 | -7,3 |
| Turku | 1424 | 1056 | -368 | -25,8 | 1358 | 949 | -409 | -30,1 | 1679 | 1084 | -595 | -35,4 | -5065,28 | -31,7 |
| Tampere | 636 | 650 | 0 | 0 | 817 | 772 | -45 | -5,5 | 708 | 675 | -33 | -4,7 | -493,35 | -5,1 |
| Halli | 2001 | 1895 | -106 | -5,3 | 1957 | 2584 | 0 | 0 | 1790 | 1740 | -50 | -2,8 | -552,09 | -3,7 |
| Kajana | 12136 | 11447 | -689 | -5,7 | 5916 | 6023 | 0 | 0 | 9777 | 9678 | -99 | -1 | -1226,82 | -2,8 |
| MPKK | 772 | 734 | -38 | -4,9 | 2152 | 2070 | -82 | -3,8 | 984 | 977 | -7 | -0,7 | -793,223 | -3,1 |
| Santahamina | 4862 | 4133 | -729 | -15 | 3144 | 2727 | -417 | -13,3 | 3545 | 2875 | -670 | -18,9 | -5169,75 | -15,9 |
| Suomenlina | 240 | 209 | -31 | -12,9 | 284 | 257 | -27 | -9,5 | 278 | 241 | -37 | -13,3 | -687,6 | -11,7 |
| Riihimäki | 2628 | 2449 | -179 | -6,8 | 2495 | 2358 | -137 | -5,5 | 2818 | 2589 | -229 | -8,1 | -2100,48 | -6,9 |
| Utti | 1446 | 1268 | -178 | -12,3 | 1094 | 1015 | -79 | -7,2 | 1513 | 1418 | -95 | -6,3 | -1915,63 | -7,9 |
| Kontiolahhti | 4651 | 4122 | -529 | -11,4 | 3698 | 3771 | -127 | -3,3 | 4170 | 3877 | -293 | -7 | -2218,5 | -6,6 |
| Dragsvik | 5395 | 5148 | -247 | -4,6 | 4813 | 4608 | -205 | -4,3 | 5059 | 4537 | -522 | -10,3 | -3396,1 | -6,8 |
| Säkylä | 7180 | 7054 | -126 | -1,8 | 5762 | 5925 | 0 | 0 | 6472 | 5724 | -748 | -11,6 | -3373,24 | -8,1 |
| Yhteensä | 87133 | 80771 | -6362 | -8,5 | 72220 | 70060 | -3094 | -5,0 | 76527 | 69689 | -6838 | -9,6 | 51630 | -6,8 |

Lähde: Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskus. Sarake "Kaikki %" on laskettu Tarkastusvirastossa siten, että aamupalan kerroin on 0,5 ja sekä lounaan että päivällisen 1. Tarkastusvirastossa muunnetussa taulukossa on myös erot ja eroproositit määritetty nolliksi niissä tapauksissa, joissa laskettujen aterioiden määrä oli tilattua suurempi. Suomenlinnan suoritteen keskikustannus perustuu arvioon.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen
epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisen menettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoerotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtionaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-165-0 (nid.)