



24.8.2012

TOIMIALARIIPPUMATTOMIEN ICT-PALVELUIDEN ORGANISAATIOVAIHTOEHDOT

Osana toimialariippumattomien ICT-palveluiden uudelleen organisointia yhdeksi ICT-palvelukeskukseksi on tehty analyysi mahdollisista organisaatiomuodoista. Analyysissä tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista organisaatiomuotoa: virasto, liikelaitos tai osakeyhtiö. Tähän muistioon on tiivistetty keskeiset yhteneväisyydet ja erot. Erillisessä esityksessä on laajemmin esitelty analyysin tuloksia.

Analyysi tehtiin käyttäen lähdemateriaaleja, mutta se perustui myös paljolti haastatteluihin, joissa pyrittiin kartoittamaan kokemuksia erityyppisistä organisaatioista. Haastatteluissa tuli monipuolisesti esille sekä hyvin toimivia järjestelyitä että erilaisia haasteita kaikista kolmesta organisaatiomuodosta. Analyysin perusteella nähtiin, että keskeisin arviointikriteeri on organisaation tehtävä ja sille asetetut tavoitteet. Kaikki kolme organisaatiomuotoa ovat mahdollisia, mutta toimintaedellytysten luomisessa nähtiin eroja.

Palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa ICT-palveluita valtionhallinnon yksiköille. Tuotannon pitää olla kilpailukykyistä sekä laadullisesti että kustannuksiltaan. Sen pitää myös pysyä alan kehityksen tahdissa. Tehtävä vertautuu palveluiden hankintaan markkinoilta. Palvelukeskuksella tulee olemaan omaa tuotantoa sekä alihankintaa. Asiakkaiden palveluvolyymimuu-toksiin nopeasti mukautuva palveluiden toimitus saadaan järjestettyä osakeyhtiössä tehokkaimmin.

Tehtävään ei liity julkisen vallan käyttöä eikä viranomaistehtäviä, joten osakeyhtiömuoto on mahdollinen.

Palvelukeskuksen palvelujen piirissä tulee olemaan koko valtionhallinto. Tällöin sille muodostuu eräänlainen monopoliasema suhteessa valtionhallintoon, mutta samaan aikaan se toimii osana markkinoita ja hankkii sieltä palveluita. Se ei kuitenkaan tule myymään merkittävästi palveluita valtionhallinnon ulkopuolelle. Se tulee olemaan niin sanotussa in-house asemassa. Tässä tilanteessa korostuu tarve toiminnan **läpinäkyvyyteen, avoimuuteen ja vertailukelpoisuuteen** kumpaankin suuntaan. Palvelukeskuksen tulee pystyä esittämään tunnuslukuja, jotka ovat kaikkien osapuolien arvioitavissa ja vertailukelpoisia markkinoiden muihin toimijoihin. ICT-markkinat ovat kansainväliset, joten palvelukeskusta seurataan myös kansainvälisesti.





Viraston, liikelaitoksen ja osakeyhtiön **oikeudellinen perusta** on erilainen. Osakeyhtiön keskeiset toimintaa määrittävät säännökset tulevat osakeyhtiölaista. Liikelaitos perustettaisiin uuden liikelaitoslain (1062/2010) mukaisesti. Virastoa ohjaisivat lait, jotka koskevat valtionhallinnon toimintaa. Kaikissa tapauksissa perustaminen edellyttää uutta lainsäädäntöä, jossa kuvataan palvelukeskuksen tehtävät ja siirtymävaiheen säännökset.

Palvelusopimuksien juridinen asema poikkeaa. Kahden valtionhallinnon yksikön välinen sopimus ei ole sopimusoikeudellisesti aito sopimus, koska se on tehty saman oikeushenkilön sisällä. Liikelaitoksen ja osakeyhtiön sopimukset ovat yksityisoikeudellisia ja näin ollen ne ovat sitovampia esimerkiksi sanktiopykälien osalta. Ne voidaan myös riitauttaa, mutta varsinaiset oikeuskäsittelyt ovat hyvin harvinaisia valtion yksiköiden välillä.

Palvelukeskuksen **ohjauksessa ja johtamisessa** on eri organisaatiomuotojen välillä merkittäviä eroja. Virastoa johtaa virastopäällikkö, joka toimii yhden ministeriön suorassa ohjauksessa. Koska palvelukeskus palvelee koko valtionhallintoa, on virastomallin mukainen yhden hallinnonalan ohjaus liian kapea. Osakeyhtiössä ja liikelaitoksessa ohjaus tapahtuu hallituksen kautta. Haastattelukierroksella korostui asiantuntevan hallituksen rooli toimitusjohtajan tukena. Sen katsottiin antavan merkittävää tukea toimitusjohtajalle. Valtion omistamiin yhtiöihin on pyritty keräämään hallitus, jossa on erilaista osaamista sekä toimialalta että esimerkiksi rahoituksesta ja liikkeenjohtamisesta.

Talousohjaus ja rahoitus poikkeavat malleissa merkittävästi. Virasto olisi osa valtion talousarviota ja sen rahoituksessa noudatettaisiin sitä koskevaa sääntelyä ja menettelyä. Esimerkiksi investoinnit käsiteltäisiin osan valtion budjettiprosessia. Liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä palvelukeskus muodostaisi oman taloudellisen yksikön, joka vastaisi itsenäisesti taloudestaan. Ne voivat myös hankkia rahoitusta pääomamarkkinoilta. Tämä nähtiin merkittäväksi eduksi toiminnan kehittämisessä. Liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä palvelukeskus voi hajauttaa ja tasata toiminnan kehittämisen kustannuksia taseen kautta. ICT-toimialalla markkinoiden nopeat teknologiamuutokset ja jatkuva palvelukehitystarve edellyttävät palvelukeskuksen toiminnalta erityistä ketteryyttä. Tämä kyetään toteuttamaan osakeyhtiömallissa parhaiten.

Toiminnan **käynnistyskustannuksissa** ei ole merkittäviä eroja. Suurin alkupääoman tarve tulee kassavirran viiveestä. Valtiolla on yleinen 30 päivän maksuaika.





Työehtosopimukset ovat erilaiset. Liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä noudatettaisiin yksityisen alan työehtosopimuksia, kun virastossa olisi käytössä valtionhallinnon työehtosopimukset. Sopimuksissa on eroja esimerkiksi loma- ja eläke-ehdoissa. Vastaavia siirtymisiä valtion sopimuksista yksityisen alan sopimukseen on tehty valtionhallinnossa useita. Niissä on neuvoteltu erilliset ehdot, miten korvataan esimerkiksi loma-aikojen lyheneminen.

Palvelukeskuksen toiminnan laadukkuuden ja tehokkuuden avainasemassa on hyvä henkilöstö. Sen **henkilöstöpolitiikan** tulee olla kilpailukykyinen. Osakeyhtiö ja liikelaitos tarjoavat enemmän joustoa mm. henkilöstön palkitsemiseen. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan valtiohallintoa on pidetty hyvänä ja kilpailukykyisenä työpaikkana, joten voidaan olettaa, että kaikissa organisaatiomuodoissa päteviä henkilöjä hakeutuu palvelukseen.

Osaan palvelukeskuksen palveluista liittyy korotetun tason **turvallisuus- ja varautumisvaatimuksia**. Virastossa vaatimuksista seuraavat velvoitteet hoidetaan virkavastuulla. Liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä nämä tulee huomioida lainsäädännössä, yhtiöjärjestyksessä sekä sopimuksissa. Jo nyt on useita kohteita, joissa korotetun tason palveluita tuotetaan valtion kokonaan tai osittain omistamissa yhtiöissä.

Yhteenveto:

Palvelukeskuksen toiminta voidaan käynnistää ja toteuttaa virastossa, liikelaitoksessa tai osakeyhtiössä. Kun huomioidaan toiminnan ja toimialan luonne, palvelukeskuksen asema poikkihallinnollisena palvelutuottajana, on **osakeyhtiö** paras malli. Osakeyhtiö on kaikille toimijoille myös kansainvälisesti tunnettu organisaatiomuoto. Sen tuottamia tunnuslukuja osataan tulkita ja niiden kautta saavutetaan toiminnan hyvä läpinäkyvyys ja vertailtavuus.

Henkilöstön siirtymiseen virastoista osakeyhtiöön löytyy valtionhallinnossa koeteltuja menettelyjä ja pelisääntöjä. Neuvottelut käydään sopijajärjestöjen kanssa. Osakeyhtiö tarjoaa hyvälle ja joustavalle henkilöstöpolitiikalle parhaat edellytykset.

