

Selvitys CSC:n juridisesta ja hallinnollisesta asemasta

Loppuraportti

27.5.2014



EY

Building a better
working world

Johdon tiivistelmä

CSC:n toiminnan nykytila

- ▶ CSC toimii voittoa tavoittelemattomana erityistehtävää toteuttavana valtion sidosyksikkönä OKM:n ohjauksessa. Selvitystyössä havaittiin, että ohjaussuhteet OKM:n ja yhtiön välillä eivät ole selkeät. OKM:n omistajaohjaus ohjaa yhtiötä yhtiökokouksen kautta, mutta käytännössä ministeriön koetaan puuttuvan yhtiön operatiiviseen toimintaan KTPO-sopimukseen liittyvän mekanismin kautta.
- ▶ Yhtiö toimii in house –asemassa suhteessa valtaosaan asiakkaistaan. In house –asemaan liittyy kuitenkin eräiden asiakkaiden taholta ilmaistua epävarmuutta hankintalain tulkinnan suhteen.
- ▶ Yhtiö toimii omakustannusperiaatteella. OKM ostaa kuitenkin merkittävän osan yhtiön palveluista suoraan KTPO-sopimuksella, eivätkä loppukäyttäjät (korkeakoulusektori) ole tietoisia CSC:n tuottamien palveluiden todellisesta omakustannushinnasta. Lisäksi valtaosa yhtiön palvelutuotannossaan käyttämästä omaisuudesta on rahoitettu suoraan valtion talousarviosta. Nämä heikentävät taloudellista läpinäkyvyyttä suhteessa yhtiön hinnoittelu- ja toimintaperiaatteisiin.
- ▶ Selvityksen yhteydessä tehtiin suppea vertailu, jossa CSC:tä peilattiin eräisiin vastaaviin kansainvälisiin

organisaatioihin. Vertailun perusteella CSC:n toiminta- ja hallintomallia voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Muuttuva toimintaympäristö

- ▶ Valtionhallinnon aktiiviset toimenpiteet tietohallinnon ja tekniikan käytön tehostamiseksi ja käyttökustannusten hallitsemiseksi johtavat ICT-konsolidaatioon (Valtori), jossa myös CSC:n asema on arvioitava osana laajempaa kokonaisuutta.
- ▶ Muutostekijöinä voidaan tunnistaa yliopisto-, amk- ja tutkimuslaitosuudistukset sekä teknologian ja ”big datan” kasvava merkitys tieteellisessä tutkimus- ja opetustyössä. Samoin tietokäsitteen, tiedon merkityksen ja tieteellisen tutkimuksen laskentatarpeiden muutokset vaikuttavat CSC:hen kohdistuviin käyttäjäodotuksiin.
- ▶ CSC:n erityistehtävän mielekkyyttä tulee pohtia kriittisesti alati muuttuvassa markkinatilanteessa. Kehityksen seurauksena palveluille on löydettävissä yhä enemmän markkinaehtoisia vaihtoehtoja. CSC:n onkin pystyttävä jatkossa perustelemaan olemassaolonsa.
- ▶ Luonnollisesti CSC:n on toimintaansa suunnitellessaan huomioitava myös mm. valtiotalouden rahoitusvaje ja kasvaneet läpinäkyvyysvaatimukset.

Johdon tiivistelmä

- ▶ Merkittävin CSC:n juridiseen asemaan vaikuttava muutos tulee olemaan hankintalain uudistus. Tämä tulee asettamaan yksityiskohtaiset reunaehdot CSC:n ja sen kumppaneiden yhteistyötavoille, jos yhtiön in-house status halutaan säilyttää.

Kehitysvaihtoehtoja

- ▶ Selvityksessä tunnistettiin useampia talouteen liittyviä kehityspolkuja, joita haluttiin vahvistaa. Näitä olivat CSC:n talouden ja kustannusrakenteen läpinäkyvyyden parantaminen; CSC:n oman pääoman vahvistaminen sekä OKM:n talousarviosta tapahtuvan investointien rahoitusmekanismin jatkaminen. Vaikka OKM:n suora rahoitus todettiin osittain ristiriitaiseksi läpinäkyvyyden ja kustannusvastaavuustavoitteen kanssa, niin OKM:n strategisen rahoituksen uskottiin parhaalla tavalla varmistavan erityisesti tieteellisen laskennan suurtehokapasiteetin saatavuuden tiede- ja tutkimusyhteisön käyttöön.
- ▶ Taloudellisen ohjausmallin osalta tunnistettiin seuraavia kehityspolkuja: Asiakkaan ja omistajan roolit eriytetään selkeästi; KTPO-sopimusohjausta ja siihen liittyviä raportointi- ja seurantamekanismeja kevennetään ja kehitetään tukemaan ja mittaamaan (arviointikriteerien määrittäminen) pitemmän aikavälin onnistumista; omistajaohjausta selkeytetään yksityisen osakeyhtiön suuntaan; ja eri toimi- ja yhteistyöelinten roolit, rajapinnat ja vuorovaikutussuhteet määritellään selkeästi. Tähän liittyy OKM:n omistajaroolin ohella myös sen asiakas / käyttäjä / rahoittaja –roolien ja vastuiden kirkastaminen.
- ▶ Asiakas- ja kasvustrategian osalta yksiselitteisimmän tuen saivat CSC:n roolin vahvistaminen korkeakoulujen ICT-konsolidaatiossa ja kansainvälisessä yhteistyössä sekä kehityspanosten lisääminen ja kasvu CSC:n ydinpalveluissa.
- ▶ Laajan tuen saivat in house –statuksen turvaaminen ja in house –suhteen säilyttäminen korkeakouluihin. Tukea sai myös jaon tekeminen CSC:n markkinaehtoisten ja erityistehtävien välille. Yhtiön ja OKM:n tavoitteena on, että CSC jatkossakin pystyisi tarjoamaan subventoituja ja/tai omakustannushintaisia palveluitaan korkeakoulukentälle ilman kilpailutusta.
- ▶ Nykyinen osakeyhtiömuoto nähtiin säilyttämisen arvoiseksi. Myös omistuspohjan laajentaminen kohdennetusti asiakaskenttään sai kannatusta usealta taholta.

Johdon tiivistelmä

Selvitystyön perusteella suosittelemme, että

- ▶ CSC:n toimintaa ja hallintoa kehitetään nykyisestä itsenäisen osakeyhtiön mallista lähtien
- ▶ yhtiön ohjausta selkeytetään ja erityisesti OKM:n roolit omistajana ja asiakkaana erotetaan ja tehtävät ja vastuut kommunikoidaan kaikille osapuolille
- ▶ CSC:n palveluportfoliosta laaditaan markkina-analyysi ja sen erityistehtävää ja olemassaolon oikeutusta tarkastellaan yhtiön tarjoamien palveluiden saatavuuden ja valtion ICT-konsolidaation näkökulmasta
- ▶ taloudellista läpinäkyvyyttä ja kysyntälähtöisyyttä lisätään ja CSC:n tasetta vahvistetaan yhtiön kehittämisresurssien vahvistamiseksi
- ▶ CSC:n in house –asemaa varmistetaan yliopisto- ja korkeakoulu- sekä muussa valtionhallinnon kentässä
- ▶ CSC:n strategisten investointien suora rahoitus OKM:n talousarviosta säilytetään toistaiseksi erityisesti tieteellisen laskennan suurtehokapasiteetin varmistamiseksi tiede- ja tutkimusyhteisön käyttöön
- ▶ kaikkien em. muutosten toteuttamista hallitusti ja huolehtien riittävästä kommunikoinnista keskeisten asiakkaitten ja palvelujen käyttäjäryhmien kanssa.

Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristön muutos	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehdot	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus

Taustaa

- ▶ CSC on valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka toimialana on tutkimuksen, opetuksen ja näitä tukevan tietohallinnon tietotekniset palvelut ja muu niihin liittyvä toiminta.
- ▶ Yhtiö toimii voittoa tavoittelemattomana erityistehtävää toteuttavana valtion sidosyksikkönä Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM:n) ohjauksessa.
- ▶ Yhtiö toimii in house –asemassa suhteessa valtaosaan asiakkaistaan. Valtionhallinnon ulkopuolisia asiakkaita on vain vähän.
- ▶ Valtaosa yhtiön palvelutuotannossaan käyttämästä infrasta on rahoitettu suoraan valtion talousarviosta. Yhtiön oma tase on tältä osin kevyt.
- ▶ Valtio on keskittämässä valtionhallinnon toimialariippumattomia ICT-toimintoja yhteen laatu- ja kustannushyötyjen saamiseksi.

Tavoitteet

- ▶ Tuottaa OKM:lle omistajaohjauksen näkökulmasta tietoa ja tehdä ehdotuksia siitä miten yhtiön rakennetta ja hallinnon organisointia sekä ohjausmallia olisi kehitettävä.
- ▶ Tuottaa strukturoitu ja kriittinen kuva CSC:n tämänhetkisestä asemasta suhteessa toimintaympäristön ja lainsäädännön muutoksiin, yhtiön erityistehtävään valtion sidosyksikkönä ja in house –toimijana sekä kansainvälisiin verrokkeihin ja yhtiön taloudellisiin resursseihin.
- ▶ Tuottaa ehdotuksia yhtiön rakenteen ja hallinnon kehittämiseksi kriittisiksi tunnistetuilla osa-alueilla, jotta yhtiö kykenisi paremmin vastaamaan sen itsenäiseen toimintaan kohdistuviin haasteisiin.

Selvitystyön tavoitteita täsmennettiin ohjausryhmän kokouksissa työn edetessä. Seuraavalla sivulla on kuvattu projektin toteutusta. Raportin liitteissä on esitetty toteutukseen liittyviä yksityiskohtia mukaan lukien lista haastatteluista ja tiivistelmä haastattelujen tuloksista.

Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus

- ▶ Selvitystyö toteutettiin tammi – toukokuun 2014 välisenä aikana.
- ▶ Selvityksessä haastateltiin merkittävimpiä CSC:n sidosryhmien edustajia. Selvitykseen haastateltiin yhteensä 20 henkilöä mm. CSC:n ja OKM:n sekä CSC:n asiakas-/käyttäjätahojen edustajia.
- ▶ Projektin aikana järjestettiin lisäksi työpaja, johon osallistuivat OKM:n ja CSC:n edustajat. Työpajassa validointiin CSC:n nykytilan ja toimintaympäristön kuvaukset sekä arvioitiin ja tunnistettiin CSC:n kehittämisvaihtoehtoja.
- ▶ Lisäksi selvitystyössä analysoitiin CSC:n taloutta ja toimintaa koskevia suunnitelmia, raportteja sekä aiempia selvityksiä. Selvitykseen sisältyi myös kansainvälisten verrokkien tarkastelu.
- ▶ Selvityksen ohjausryhmään kuuluivat: Matti Väisänen (pj.), Esko Pyykkönen, Riitta Maijala ja Juho-Antti Jantunen OKM:stä sekä EY:n edustajat.
- ▶ Selvityksen toteuttivat seuraavat EY:n konsultit:
 - ▶ Jarmo Lohi
 - ▶ Kaj Työppönen
 - ▶ Lauri Huhtanen
 - ▶ Antero Juntunen
 - ▶ Kirsi Putkonen
 - ▶ Jarmo Nykänen

Aktiviteetti	Tammikuu				Helmikuu				Maaliskuu				Huhtikuu				
	Vko 3	Vko 4	Vko 5	Vko 6	Vko 7	Vko 8	Vko 9	Vko 10	Vko 11	Vko 12	Vko 13	Vko 14	Vko 15	Vko 16	Vko 17	Vko 18	
1. Käynnistys	▲	Aloituspalaveri															
1. Nykytila		◆					◆										
Nykytilan kuvaaminen ja analysointi											▲	Verrokkitarkastelu					
2. Kehitysnäkömien kartoitus							◆										
Toimintaympäristön kehitysnäkömien tunnistaminen ja kuvaaminen																	
CSC:n haasteiden identifiointi ja kuvaaminen											Työpaja						
3. Nykytilan kriittinen analysointi							◆				▲		◆				
Toimintaympäristön muutosten vaikutusten arviointi																Loppuraportti	
Arvio CSC:n kyvystä vastata haasteisiin																	
Kehittämistarpeiden tunnistaminen																	
4. Raportointi													◆		▲		
Kehittämisehdotusten validointi																◆	

◆ Ohjausryhmän kokous

Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristön muutos	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehdot	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

Arvio CSC:n nykytilasta

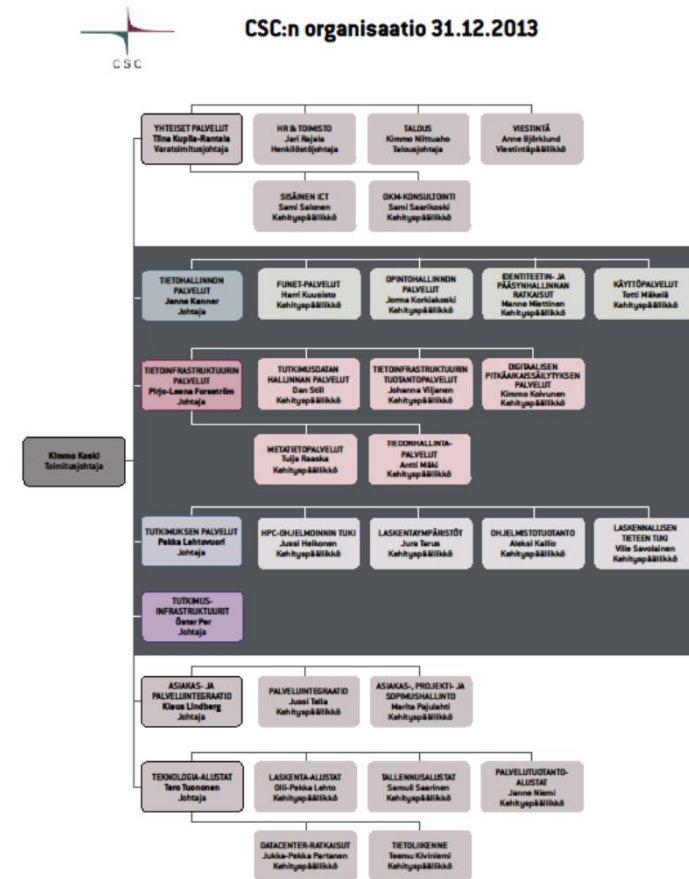
Arvioinnin lähtökohtana on CSC:n vahvistettu toiminta-ajatus ja tavoitteet sekä juridinen toimintaympäristö.

CSC:n toiminta-ajatus

- ▶ CSC osana kansallista tutkimusjärjestelmää kehittää ja tarjoaa korkeatasoisia tietotekniikkapalveluja.

CSC:n toiminnan tavoitteita ovat

- ▶ parantaa korkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja elinkeinoelämässä harjoitettavan tutkimuksen ja tuotekehityksen toimintaedellytyksiä
- ▶ toteuttaa OKM:n tietostrategiaa siten, että CSC huolehtii niistä kansallisista palveluista, joita ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa korkeakoulutasolla
- ▶ kehittää tieteen tietotekniikkaa hyödyntävien korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä
- ▶ tuottaa kansainvälisesti kilpailukykyisiä supertietokonepalveluja ja tietoliikennepalveluja
- ▶ uusimpaan tieteen tietotekniikkaan liittyvä pioneirit toiminta ja osaamisen siirto.



Arvio CSC:n nykytilasta

Oikeudellinen asema, yhtiöjärjestys

Yhtiöjärjestys ja strategia

- ▶ CSC:n yhtiöjärjestys nimeää yhtiön toimialaksi tutkimuksen, opetuksen ja näitä tukevan tietohallinnon tietotekniset palvelut ja muun näihin liittyvän toiminnan. Yhtiön tarkoituksena on voittoa tavoittelematta tuottaa palveluita omistajilleen. Lisäksi CSC voi vähäisissä määrin myydä liiketaloudellisiin perustein tuotteitansa ja palvelujansa muille. Osakeyhtiölain 13 luvun 1§:n 1 momentissa mainituissa tilanteissa osakkeenomistajilla on yksinomainen oikeus yhtiön varoihin. Kullakin osakkeenomistajalla on oikeus saada yhtiön kulloinkin tuottamia palveluja ja muita tuotteita osakeomistuksensa mukaisessa suhteessa omakustannushintaan. Yhtiöjärjestyksen mukainen toiminta mahdollistaa toiminnan Mankala-periaatteen mukaisesti.
- ▶ Yhtiön strategian mukaan CSC on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, joka ei toimi markkinaehtoisesti. CSC:n omistajaohjauksesta vastaa OKM, jolla on välitön edustus Yhtiön hallituksessa.
- ▶ CSC:n tehtävä on ylläpitää ja kehittää valtion omistamaa tai valtion rahoittamaa keskitettyä tietotekniikkainfrastruktuuria ja tarjota sen avulla kansallisia tietotekniikkapalveluita tutkimuksen, opetuksen, kulttuurin ja hallinnon tarpeisiin.
- ▶ CSC:n strategian mukaan pääasiallisia asiakkaita ovat korkeakoulut, tutkimuslaitokset sekä OKM:n toimialan organisaatiot. Kansainvälisen yhteistyön tarkoituksena on tunnistaa uusia ylivoimatekijöitä ja palvelukonsepteja sekä hyödyntää niitä suomalaisen tutkimuksen ja osaamisen vahvistamiseksi. Nämä voimassa olevat CSC:n strategiset linjaukset on luonnollisesti huomioitava myös toimintaa kehitettäessä.

Arvio CSC:n nykytilasta

Oikeudellinen asema, hankintalainsäädäntö

Nykyinen toimintamalli ja hankintalainsäädäntö

- ▶ Voimassaolevaa hankintalakia ei lain 10 §:n mukaan sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä (sidosyksikkö) samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Tuomioistuinkäytäntöä

- ▶ EU-oikeuskäytännössä on tulkittu, että sidosyksikön toiminnasta 90 % pitäisi olla hankintayksikön kanssa tapahtuvaa ja markkinaehtoisesti ulkopuolelle suuntautuvaa enintään 10 % toiminnasta.
- ▶ EY-tuomioistuin on tapauksessa C-295/05 katsonut, että kun yhteensä noin 90 % yksikön toiminnasta kohdistui sen omistaviin hankintayksiköihin, sidosyksikön edellytys täyttyi tältä osin. Toisen tuomioistuimen ratkaisun (C-340/04) mukaan sidosyksikköasemaa arvioitaessa ratkaiseva liikevaihto on se, jonka yritys saavuttaa sen perusteella, että valvova julkisyhteisö päättää tehdä hankintasopimukset ko. yrityksen kanssa, mukaan lukien liikevaihto, joka saavutetaan käyttäjien kanssa pantaessa näitä päätöksiä täytäntöön. Huomioitavaa liikevaihtoa kertyy toiminnoista, jotka yritys suorittaa hankintaviranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, palveluiden vastaanottajasta ja maksun maksajasta riippumatta. Markkinaoikeus nojaa omassa tuomiossaan (MAO:139/08) kyseiseen tuomioistuimen ratkaisuun ja toteaa mm. että sidossuhteen muodostumisen kannalta yrityksen liikevaihto on merkityksellistä kaikelta siltä osin, kuin se on ollut seurausta hankintayksikön ja yhtiön välisistä hankintasopimuksista ja niitä vastaavista järjestelyistä.

Arvio CSC:n nykytilasta

Oikeudellinen asema, hankintalainsäädäntö

Kilpailuneutraliteetti

- ▶ Yhtiön toimiessa vapailla markkinoilla on muistettava kilpailulain 4 a luvun säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto tulee puuttumaan sidosyksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan, jos sidosyksikkö soveltaa sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka palveluiden tai tavaroiden tarjonnassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, tai on ristiriidassa kuntalain 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun kanssa.

Mankala-periaate

- ▶ Periaatteen soveltuminen yhtiöjärjestyksen mukaan voittoa tavoittelemattomaan osakeyhtiöön on oikeuskäytännössä ja verotuksessa vakiintunut. Aiemmin tehdyssä CSC:n verotarkastuksessa on myös nimenomaisesti tarkastettu asia eikä löydetty huomautettavaa. Liiketoiminta-osuutta mahdollisesti tulevaisuudessa lisättäessä, tulee Mankala-periaatteen toteutumista tarkastella kriittisesti.
- ▶ On kysymyksenvaraista voiko tulkinta enää erilaisessa tilanteessa (markkinaehtoista liiketoimintaosuutta kasvatettaessa) olla, että palveluja myytäisiin omakustannushintaan ja onko mahdollista, että yritys tekisi vielä nollatuloksen vuosittain. CSC:n yhtiöjärjestyksen mukaan, kuten edellä on todettu, yhtiö voi vähäisissä määrin myydä liiketaloudellisin perustein tuotteitansa ja palvelujansa muille.
- ▶ Mankala-periaatteesta luopuminen tarkoittaisi käytännössä palvelujen hinnoittelua täysin markkinaehtoisesti kulloisenkin kysynnän ja tarjonnan mukaisesti. Tavoitteena tällöin olisi tietysti palvelun tuottamisesta aiheutuvien kaikkien kustannusten sekä ”voittolisän” sisällyttäminen palvelun hintaan.

Arvio CSC:n nykytilasta

Talouden ohjaus

Ohjausmallin arviointia

- ▶ CSC:n toiminnan ohjausmalli perustuu sen luonteeseen ”erityistehtävää hoitavana” voittoa tavoittelemattomana valtionyhtiönä.
- ▶ Tavanomaisten osakeyhtiön toimielinten ja ohjausmekanismien kuten yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja ja johtoryhmä lisäksi yhtiön toimintaa ohjaa OKM:n Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston kanssa vuosittain sovittava ns. KTPO-sopimus, jolla sovitaan yliopistoille ja korkeakouluille sekä OKM:lle tarjottavien palvelujen rahoituksesta.
- ▶ KTPO-sopimus kattaa Funet-verkkopalvelut, tieteellisen laskennan palvelut, koulutuksen ja tutkimuksen tietohallinnon palvelut sekä tieteen ja kulttuurin kansallisen tietoinfrastruktuurin palvelut. Sopimuksen arvo vuodelle 2014 on yhteensä 18 miljoonaa euroa eli noin puolet CSC:n toiminnan rahavirrasta.
- ▶ CSC:n ja eräiden haastateltujen sidosryhmien taholta on esitetty huoli siitä, että valta- ja vastuusuhteet OKM:n ja yhtiön välillä eivät ole selkeät.

OKM:n omistajaohjaus periaatteessa ohjaa yhtiötä omistajana yhtiökokouksen kautta, mutta käytännössä ministeriön koetaan puuttuvan yhtiön johtamiseen KTPO-sopimukseen liittyvän mekanismin kautta. Sopimukseen liittyvät yksityiskohtaiset raportointivelvoitteet ja neljännesvuosittain toistuvat laatupalaverit koettiin yhtiön kannalta raskaiksi ja operatiiviseen toimintaan puuttuviksi. Omistajuus ja asiakkuus tulisikin selkeästi erottaa, ja toiminta eri rooleissa tulisi kommunikoida kaikille osapuolille ja KTPO-sopimus mieltää keskeiseksi asiakkuudeksi/tilaukseksi.

- ▶ Samoin yhtiön hallituksen rooliin itsenäisenä toimielimenä erityisesti suhteessa omistajatahoon (OKM) liittyy ristiriitaisia odotuksia. Toisaalta hallituksen tulee aina päätöksenteossaan pyrkiä edistämään yhtiön etua eikä edustamaan omistajaa ja toisaalta omistajan tahtotilan kuulumista hallitus-työskentelyssä odotetaan jo päätösten valmisteluvaiheessa.
- ▶ Monissa haastatteluissa korostuivat edellä mainitut ristiriitaiset odotukset tai käsitykset omistajaohjauksen keinoista ohjata CSC:n toimintaa.

Arvio CSC:n nykytilasta

Talouden ohjaus

Talouden arviointia

- ▶ Yhtiön toiminnan kokonaistuotot vuonna 2013 olivat yhteensä 35,5 miljoonaa euroa ja voitto 0,1 miljoonaa euroa.
 - ▶ CSC on voittoa tavoittelematon osakeyhtiö. Yhtiö on viime vuosina näyttänyt vuosittain noin 100 tuhannen euron tulosta verojen jälkeen.
 - ▶ CSC:n oma pääoma on 31.12.2013 yhteensä 1,8 miljoonaa euroa, minä vastaa vajaata 10 % taseen loppusummasta.
 - ▶ Yhtiöllä ei ole korollista velkaa. Taseen lyhytaikaiset velat koostuvat lähinnä asiakkailta saaduista ennakkomaksuista 13,5 miljoonaa euroa sekä tavanomaisista siirto- ja ostoveloista yhteensä 5,1 miljoonaa euroa. Ennakkomaksujen huomattava määrä on kertynyt vuosittain KTPO-sopimusten mukaisista käyttämättä jääneistä maksuista.
 - ▶ CSC:n varat ovat sitoutuneet likvideihin rahavaroihin ja lyhytaikaisiin saamisiin yhteensä 14,6 miljoonaa euroa sekä pysyviin vastaaviin 5,9 miljoonaa euroa. Nämä koostuvat lähinnä Kajaanin konesalihankkeen ja muun käyttöomaisuuden kustannuksista.
 - ▶ Yhtiön maksuvalmius on ollut hyvä.
- Olennaista CSC:n toiminnan ja talouden kannalta on, että Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa suoraan omasta talousarviostaan CSC:n käyttöön tulevaa omaisuutta vuosittain noin kahdella miljoonalla eurolla sekä noin viiden vuoden välein toistuvan supertietokonehankinnan, arvoltaan noin 20 – 25 miljoonaa euroa. Nämä erät eivät näy CSC:n tuloslaskelmassa tai taseessa.

TASE	2013	2012
VASTAAVAA		
Pysyvät vastaavat	5,9	5,7
Lyhytaikaiset saamiset	6,4	3,9
Pankkisaamiset	<u>8,2</u>	<u>8,4</u>
Yhteensä	<u>20,4</u>	<u>18,0</u>
VASTATTAVAA		
Oma pääoma	1,8	1,7
Lyhytaikaiset velat	<u>18,6</u>	<u>16,3</u>
	<u>20,4</u>	<u>18,0</u>

Taulukko yllä: CSC:n tase 31.12.2013, luvut miljoona euroa

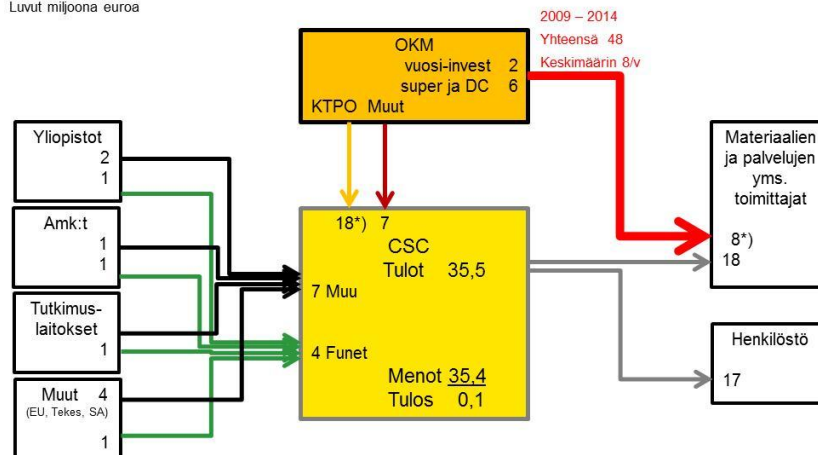
Arvio CSC:n nykytilasta

Talouden ohjaus

CSC:n vuotuiset rahavirrat

- ▶ CSC:n toiminnan vuotuisia rahavirtoja on kuvattu alla olevassa taulukossa. Yhtiön läpi kulkee noin 35 miljoonaa euroa, josta noin puolet OKM:n ns. KTPO-sopimuksen kautta. Loppuosa koostuu asiakkaiden/käyttäjien omarahoitusosuudesta ja CSC:n saamasta hankerahoituksesta.
- ▶ CSC:n rahoitusmekanismista ja oman pääoman pienuudesta johtuen, yhtiöllä ei juurikaan ole taloudellisia resursseja oman toiminnan kehittämiseen, vaan kehittämistoiminta perustuu pitkälti ulkoiseen hankerahoitukseen.

▶ Luvut miljoona euroa



Taulukko yllä: CSC:n pelkistetyt rahavirrat 2013

OKM:n subventio

- ▶ OKM rahoittaa CSC:n toimintaan liittyviä investointiluonteisia hankintoja vuosina 2009 – 2014 (talousarvio) yhteensä noin 48 miljoonalla eurolla eli keskimäärin 8 miljoonalla eurolla vuodessa. Tätä kustannusta ei miltään osin vyörytetä yliopistojen ja korkeakoulujen kannettavaksi.
- ▶ Lisäksi KTPO-sopimukseen sisältyy noin 9 miljoonaa euroa, jolla suoraan korvataan yliopistojen ja korkeakoulujen CSC:ltä hankkimia tieteellisen laskennan palveluita. KTPO-sopimuksella korvataan myös ”vähintään puolet” näiden Funet-kustannuksista, arviolta 2 – 3 miljoonaa euroa.
- ▶ Yliopistojen ja korkeakoulujen saama subventio tieteellisen laskennan ja Funet-verkon palveluihin voidaan siten arvioida vuosittain noin 20 miljoonaksi euroksi.
- ▶ Muista palveluista käyttäjät maksavat omakustannushinnan.

Arvio CSC:n nykytilasta

CSC:tä vertailtiin vastaaviin kansainvälisiin organisaatioihin

Verrokkitarkastelu

- ▶ Selvityksen yhteydessä tehtiin vertailu, jossa CSC:tä peilattiin vastaaviin kansainvälisiin organisaatioihin. Projektin ohjausryhmä valitsi CSC:n ohjastamana seuraavat organisaatiot vertailtavaksi:
 - ▶ NISN (Etelä-Korea)
 - ▶ PDC (Ruotsi)
 - ▶ SURFsara (Alankomaat)

National Institute of Supercomputing and Networking (NISN)

- ▶ NISN on valtion rahoittama tutkimusorganisaatio, joka on osa Korea Institute of Science and Technology Information:ia (KISTI) vuodesta 2001. NISN:n päätehtäviä ovat mm. supertietokoneressurssien turvaaminen ja operointi ja kansallisen KREONET-verkon ylläpito.

PDC Center for High-Performance Computing

- ▶ PDC on perustettu vuonna 1990 ja se on keskus Kungliga Tekniska Högskolanissa (KTH). PDC on yksi kuudesta supertietokonekeskuksesta Swedish National Infrastructure for Computing:issä (SNIC).

SURFsara

- ▶ Organisaatiosta tuli tammikuussa 2013 osa SURFia, Hollannin ICT-yhteistyöorganisaatiota tutkimukselle ja korkeakouluopetukselle.

- ▶ Vertailu aloitettiin tutustumalla valituista organisaatioista julkisesti saatavilla olleeseen materiaaliin mukaan lukien organisaatioiden verkkosivut. Julkinen materiaali havaittiin puutteelliseksi ja ei-ajantasaiseksi, minkä takia päädyttiin pyytämään suoraan vertailtavilta organisaatioilta lisätietoa. Organisaatioille lähetettiin kyselylomake, jonka organisaatiot täyttivät.
- ▶ Vertailua tarkasteltaessa on korostettava, että suoraa kansainvälistä verrokkia CSC:lle ei ole. NISN on kokoluokaltaan CSC:n kanssa vastaava, mutta EU:n ulkopuolisena toimijana se toimii CSC:n verrattuna hyvin erilaisessa regulaatioympäristössä. NISN:llä on huomattava määrä teollisuutta asiakkaina (30%). PDC:llä ja SURFsaralla taas teollisuuden osuus asiakkaista on pientä.
- ▶ Verrokkiorganisaatiot ovat valtaosin valtionrahoitteisia. Tämä koskee myös NISN:ia, joka saa 95% rahoituksesta valtiolta, vaikka Etelä-Korean teollisuus onkin merkittävä osa sen asiakaskuntaa.
- ▶ Vertailun perusteella CSC:n toiminta- ja hallintomallia voidaan pitää sen toiminnan laajuus ja koko huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena.

Arvio CSC:n nykytilasta

CSC:tä vertailtiin vastaaviin kansainvälisiin organisaatioihin

	NISN Etelä-Korea	PDC Ruotsi	SURFsara Alankomaat	CSC Suomi
Organisaatiomuoto	Valtion rahoittama tutkimusorganisaatio, KISTI:n osa	Keskus KTH:ssa	Voittoa tavoittelematon yritys, SURF:in osa	Osakeyhtiö
Omistaja	Valtio	KTH	SURF-säätiö	Suomen Valtio / OKM
Rahoitus	Valtio 95%	SNIC 47%, KTH 30%, projektit 20%, teollisuus 3%	Pääosin julkisrahoitus, jakaumaa ei ilmoitettu	Julkisrahoitus n. 100 %
Asiakkaat	Tutkimus/akatemia (40%), teollisuus (30%), valtio (30%)	Ruotsin tutkimus/akatemia, eurooppalaiset tutkijat, teollisuus (vähäistä)	Tutkimus/akatemia, teollisuus ja pk-yritykset kasvavassa määrin	Korkeakoulut, tutkimuslaitokset, muu julkishallinto
Palvelut	Laskenta-, verkko-, konsultointi-, koulutus- ja sovelluspalvelut	Laskenta-, tiedon säilytys- ja tukipalvelut	Laskenta-, tieto-, ja sisäiset verkkopalvelut	Verkko-, laskenta-, tietohallinto- ja tietoinfrastruktuuri-palvelut
Operatiivinen rakenne	Infrastruktuuri ja palvelut yhdessä	Infrastruktuuri ja palvelut yhdessä	Infrastruktuuri ja palvelut yhdessä	Infrastruktuuri ja palvelut yhdessä
Työntekijöitä	194	30	69	254
Liikevaihto 2013	N. 47 M€, joka sisältää n. 11 M€ investoinnit.	N. 4,5 M€ (operatiivinen), investoinnit erillisenä (seuraavan hankinnan budjetti n. 13M€)	12 M€	35 M€, ei sisällä investointeja

Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

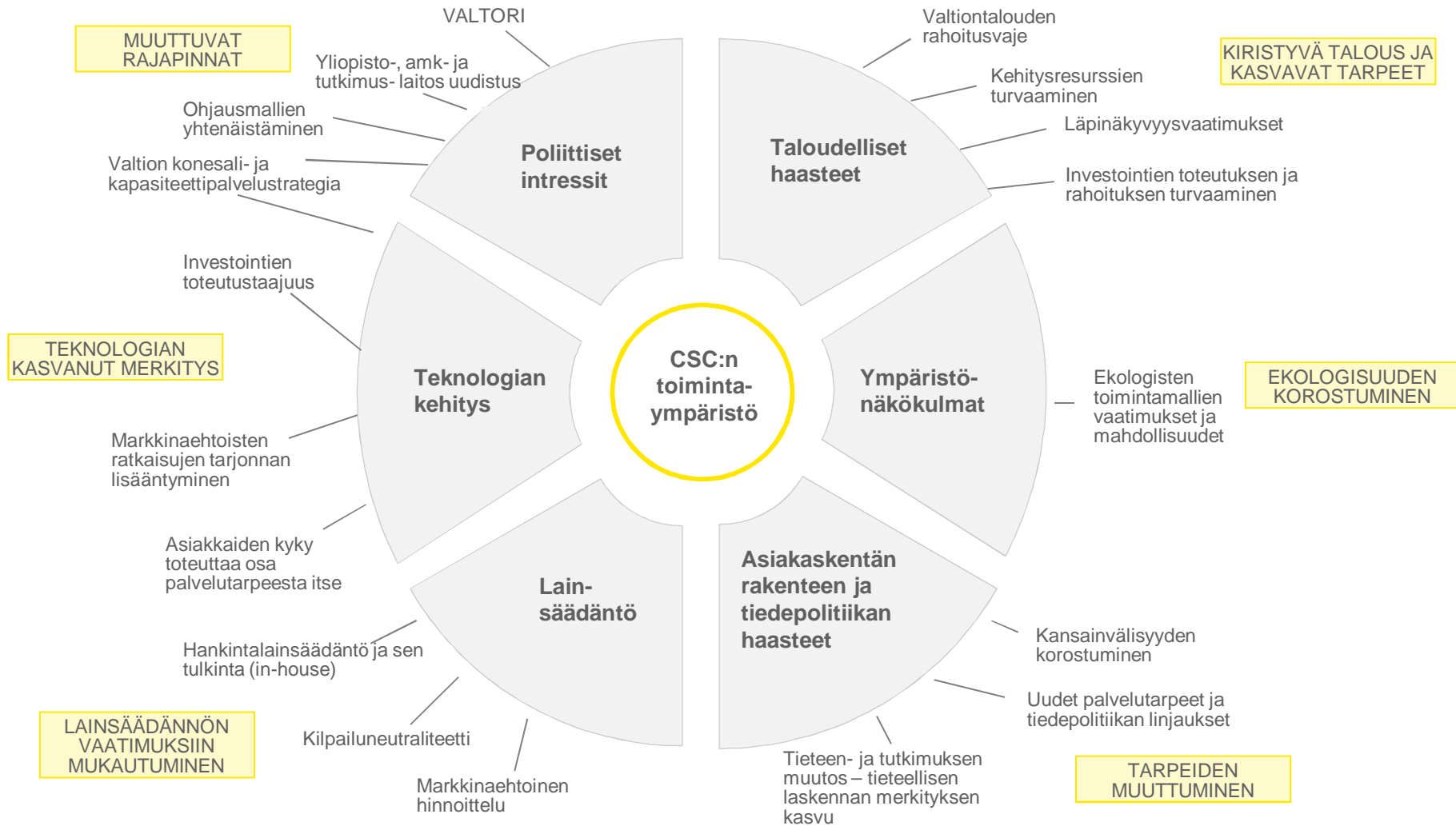
Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristön muutos	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehdot	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

CSC:n toimintaympäristön muutos

Tunnistettuja muutostekijöitä



CSC:n toimintaympäristön muutos

CSC:n toimintaympäristö

- ▶ Toimintaympäristöön vaikuttavat niin poliittiset intressit, taloudelliset haasteet, lainsäädäntö, teknologinen kehitys, asiakaskentän rakenteen haasteet kuin ympäristönäkökulmatkin.
- ▶ Valtionhallinnon aktiiviset toimenpiteet sen tarvitseman tietohallinnon ja tekniikan käytön tehostamiseksi ja käyttökustannusten hallitsemiseksi johtavat ICT-konsolidaatioon (Valtori), jossa myös CSC:n asema ja tehtävä on arvioitava osana laajempaa kokonaisuutta.
- ▶ Samoin tietokäsittelyn, tiedon merkityksen ja tieteellisen tutkimuksen laskentatarpeiden muutokset vaikuttavat CSC:hen kohdistuviin käyttäjäodotuksiin.
- ▶ Yhtenä toimintaan vaikuttavana muutostekijänä voidaan tunnistaa toiminnan muuttuvat rajapinnat. Esimerkkinä muuttuvista rajapinnoista voidaan mainita yliopisto-, tutkimuslaitos- ja amk-uudistus. CSC:n toimintaan vaikuttaa myös teknologian kasvanut merkitys. Trendin seurauksena markkinoilta on löydettävissä yhä enemmän markkinaehtoisia vaihtoehtoja toiminnalle.
- ▶ CSC:n erityistehtävän mielekkyyttä, ja toimintaa ylipäänsä, pitää pohtia kriittisesti alati muuttuvassa markkinatilanteessa. CSC:n on pystyttävä jatkossakin perustelemaan olemassaolonsa. Lainsäädäntö on jatkuvassa muutoksessa ja monet lakiuudistukset vaikuttavat olennaisesti CSC:n toimintaan. Uudistuva hankintalainsäädäntö on toiminnan kannalta tärkeimpiä lähivuosien lakiuudistuksia. Myös asiakaskentän tarpeet ovat jatkuvassa muutoksessa
- ▶ Uusia palvelutarpeita syntyy jatkuvasti niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Kaikessa toiminnassa korostuu jatkossa toiminnan ekologisuuden vaatimukset. Ympäristönäkökulmat ovat olennaisessa roolissa myös CSC:n toiminnassa. Toimintaympäristön muutokseen vaikuttaa vahvasti myös toimintaan kohdistuvat taloudelliset haasteet.
- ▶ Luonnollisesti CSC:n on toimintaansa suunnitellessaan huomioitava mm. valtiotalouden rahoitusvaje ja kasvaneet läpinäkyvyysvaatimukset.

CSC:n toimintaympäristön muutos

- ▶ Merkittävin CSC:n juridiseen asemaan vaikuttava muutos tulee olemaan kansallisten hankintalakien uudistaminen. Uuden hankintadirektiivin mukaan hankintaviranomaisen tulee käyttää sidosyksikössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään. Yli 80% kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista on suoritettava niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä taholta, jotta tällainen oikeushenkilö katsotaan sidosyksiköksi. Määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei saa olla suoria yksityisiä pääomaosuuksia. Markkinaehtoisen liikevaihdon osuus on siis direktiivissä kaksinkertaistunut aiempaan oikeuskäytäntöön perustuvaan tulkintaan verrattuna.
- ▶ Uusien hankintadirektiivien implementointi tulee suorittaa kansallisesti 17.4.2016 mennessä. Vastuuministeriö TEM on perustanut valmisteluryhmän ja ohjausryhmän uudistamaan hankintalakia. OKM:llä on edustus ohjausryhmässä. Ministeriön sisäistä keskustelua varmasti tarvitaan, jotta ministeriön eri toimijoiden viesti saadaan välitettyä mainituille ryhmille. Kansallisen hankintalain uudistamisessa tullaan mm. ratkaisemaan soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä sidosyksikön osalta. Sidosyksikköihin liittyvät asiat tulevat olemaan valmisteluryhmissä pöydällä vasta syksyllä.
- ▶ 80/20-osuuksien toteutuminen ei vielä ole täysin varmaa. Suomessa on esitetty näkemyksiä, että kansallisesti voitaisiin säätää direktiiviä tiukemmista rajoista. Elinkeinoelämä vastustaa vapaan osuuden kasvattamista, koska se ei halua julkisesti tuettua yritystoimintaa markkinoille kilpailemaan kanssaan. Julkisten tahojen näkemys on luonnollisesti ollut melko päinvastainen. Tukea saanut näkemys on ollut myös, että julkisten sidosyksikköjen toiminta vapailla markkinoilla olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa julkisilla sidosyksiköillä olisi tarvetta tilapäiseen ylikapasiteetin purkuun. Edellä todettu on kuitenkin vielä spekulatiota, koska lakien kirjoittaminen on kesken.
- ▶ Toinen keskeinen epävarmuustekijä on amk- ja yliopistolainsäädännön muutos (yliopistolaki säädetty 2009, ammattikorkeakouluja koskeva uusi laki tulisi voimaan 2015). OKM on lähettänyt komissiolle selvityksen suomalaisten korkeakoulujen asemasta julkisina toimijoina. Prosessi, johon selvitys liittyy, on kesken. On mahdollista, että komissio linjaa asiaa tavalla, joka vaikuttaa CSC:n toimintaan.
- ▶ Selvitystyössä OKM:n ja yhtiö ovat ilmaisseet tukensa toimintatavalle, joka mahdollistaisi sen, että CSC jatkossakin pystyisi tarjoamaan palveluitaan korkeakouluille ilman kilpailutusta.

CSC:n toimintaympäristön muutos

- ▶ Jos meneillään olevasta prosessista, johon OKM antanut selvityksensä, seuraa EU-tasoinen linjaus siitä, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut tulkitaan jatkossakin julkisiksi toimijoiksi, voidaan CSC:n toimintaa jatkaa kutakuinkin nykyisellä tavalla, olettaen ettei muita relevantteja muutoksia tule. Näin korkeakouluille myytävät palvelut eivät tulisi jatkossakaan laskettavaksi mukaan markkinaehtoiseen liikevaihto-osuuteen, edellyttäen, että palvelut kanavoidaan korkeakouluille hankintayksikön, eli OKM:n kautta. Korkeakoulujen ollessa julkisia toimijoita, on myös mahdollista laajentaa CSC:n omistus pohjaa ja ottaa näitä toimijoita mukaan omistajiksi ja näin välttää, ilman erityisiä sopimusrakenteita, in house – aseman vaarantuminen.
- ▶ Jos komissio taas tulee linjaamaan, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut on jatkossa tulkittava yksityisoikeudellisiksi toimijoiksi, on tilanne eri. Kuten selvitystyön aiemmissa vaiheissa on jo todettu, nykyisen oikeuskäytännön valossa vaihtoehtoisia tapoja järjestää palveluiden tuottaminen ja kanavoiminen hankintayksikön kautta, ilman että in house – asema vaarantuu, myös muille toimijoille on olemassa. Omistus pohjan laajentaminen ei kuitenkaan yksityisten toimijoiden tapauksessa tule kyseeseen, koska vähäinenskin yksityinen pääomaosuus sidosyksikössä tuhoaa sidosyksikköstatuksen.
- ▶ Kartoitetuista toimintavaihtoehtoista, jos komissio linjaa yliopistot ja ammattikorkeakoulut yksityisoikeudellisiksi toimijoiksi, jäljelle jää hankintasopimusten kanavoiminen OKM:n kautta. Nykyisen oikeuskäytännön valossa vain välittömän sopimussuhteen osapuolilla, ei palveluiden loppukäyttäjällä, on merkitystä liikevaihto-osuuksia määriteltäessä. Pitää kuitenkin muistaa, että puhtaasti oikeuskäytäntöön nojaava tulkinta ei ole yhtä vahvalla pohjalla kuin varsinaisiin säädöksiin nojaava ja tällaista tulkintalinjaa voidaan muuttaa nopeastikin.
- ▶ Jos jatkossa korkeakoulujen katsotaan muodostavan itsenäisiä hankintayksiköitä, joko määräysvallan, omistuksen tai yksittäisten projektien julkisen rahoituksen johdosta, joutuvat nämä toimijat kilpailuttamaan hankintansa normaalien hankintasäädösten mukaisesti. Tällöinkin on mahdollista lukea liikevaihto korkeakoulujen kanssa mukaan ei-markkinaehtoiseen liikevaihto-osuuteen, joka ei vaaranna CSC:n in house – asemaa, jos korkeakoulut ostavat CSC:ltä haluamansa palvelut OKM:n kautta. Luonnollisesti tällaiseen järjestelyyn pitää löytyä halukkuus myös korkeakoulujen puolelta ja niiden pitää itse arvioida järjestelyn lainmukaisuus omalta osaltaan.

Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristön muutos	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehtoja	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

Kehitysvaihtoehdot

Yhteenvedo

- Selvitystyön pohjaksi CSC:n toiminta jaettiin kuuteen eri osa-alueeseen, jotka olivat: talous, ohjausmalli, asiakkaat ja kasvu, operatiivinen toiminta, juridinen asema sekä rakenne. Alla on kuvattu työpajan lähtökohtatilanteessa tunnistetut keskeisimpiä mahdollisia skenaarioita. Näiden osalta tarkasteltiin erilaisia mahdollisia kehitysvaihtoehtoja, joiden tärkeydestä selvitystyön aikana järjestetyssä työpajassa muodostettiin yhteinen näkemys.

Talous	Ohjausmalli	Asiakkaat ja kasvu	Operatiivinen toiminta	Juridinen asema	Rakenne
CSC:n toiminnan ja talouden läpinäkyvyyttä lisätään asiakkaille ja sidosryhmille	KTPO-ohjausta kehitetään pidemmän aikavälin onnistumisen tukemiseen ja mittaamiseen	CSC pyrkii uusille markkinoille ydinpalveluillaan	T&K:n roolia vahvistetaan tukemaan CSC:n asiakkaiden ja sidosryhmien menestymistä	In-house status turvataan	Nykyinen Oy-muoto säilytetään
Palveluiden hinnoittelussa toteutuu täysi kustannusvastaavuus	CSC:n ohjausmallia kehitetään markkinaohjautuvaksi	CSC tarjoaa uusia ja laajempia palveluita suomalaiselle julkishallinnolle	CSC palvelee onnistuneesti asiakkaitaan nykyisellä organisaatiollaan	CSC toimii kilpailluilla markkinoilla	Omistuspohjaa laajennetaan
OKM:n investoinnit otetaan mukaan kustannusvastaavuuteen	CSC päättää itsenäisesti investoinneista	Kasvu mahdollistaa CSC:n kehityspanoksien lisäämisen ydinpalveluihin	CSC:llä on valmiudet kehittää organisaatiotaan vastaamaan tulevia muutoksia	CSC:n eri toimintojen välille tehdään selkeä jako markkinaehtoisten ja erityistehtävien välille	CSC:n toiminnot integroidaan osaksi muuta valtionhallinnon organisaatiota
CSC:n omaa pääomaa vahvistetaan niin, että se pystyy kehittämään omaa toimintaansa	Omistajaohjaus selkeytetään "yksityisen osakeyhtiön" ohjauksen mukaiseksi	Korkeakoulujen ICT-konsolidaatio	CSC:n operatiivisen johdon vastuuta ja valtaa lisätään	In house –suhde korkeakouluihin	Yritysrakennetta muutetaan kahden yhtiön malliksi (erityistehtävä / markkinaehtoiset tehtävät)
Kyky "riskinottoon" esim. uusiin aloitteisiin ja projektien käynnistämiseen	Valtion omistajaohjaus korkeakouluille suunnattavissa palveluissa	Kansainvälinen toiminta	Erylystehtävän suhde valtion ICT:hen		Tytäryhtiömalli

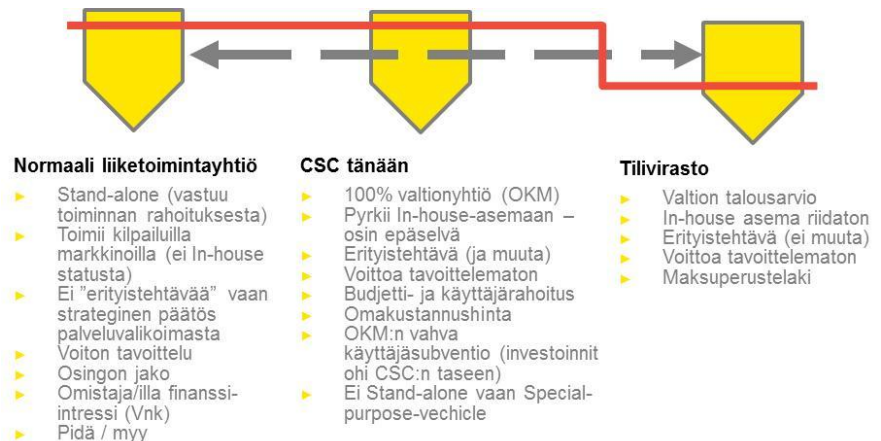
CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehtoja

- ▶ **Talous:** Haastattelujen ja työkokouksen perusteella tunnistettiin useampia talouteen liittyviä skenaarioita, joita haluttiin vahvistaa. Näitä olivat CSC talouden ja kustannusrakenteen läpinäkyvyyden parantaminen; CSC:n oman pääoman vahvistaminen, jotta yhtiö pystyisi pitkäjänteisesti kehittämään toimintaansa sekä OKM:n talousarviosta tapahtuvan investointien rahoitusmekanismiin jatkaminen.
- ▶ Vaikka tämä OKM:n suora rahoitus tunnistettiin osittain ristiriitaiseksi em. läpinäkyvyys- ja kustannusvastaavuustavoitteen kanssa, niin OKM:n strategisen rahoituksen uskottiin parhaalla tavalla varmistavan erityisesti tieteellisen laskennan suurtehop kapasiteetin saatavuuden tiede- ja tutkimusyhteisön käyttöön.
- ▶ Uhkakuvana nähtiin että täysi kustannusvastaavuus hinnoittelussa saattaisi johtaa CSC:n palvelujen kysynnän romahtamiseen ja koko nykyisen mekanismin rapautumiseen. Täyttä kustannusvastaavuutta ei siten pidetty tavoitteena.
- ▶ **Ohjausmalli:** Taloudellisen ohjausmallin osalta tunnistettiin seuraavia tavoittelemisen arvoisia kehityspolkuja: Asiakkaan ja omistajan roolit eriytetään selkeästi; KTPO-sopimusohjausta kevennetään ja kehitetään tukemaan ja mittaamaan (arviointikriteerien määrittäminen) pitemmän aikavälin onnistumista; omistajaohjausta selkeytetään yksityisen osakeyhtiön suuntaan; ja eri toimi- ja yhteistyöelinten roolit, rajapinnat ja vuorovaikutussuhteet määritellään selkeästi. Tähän liittyy OKM:n omistajaroolin ohella myös sen asiakas / käyttäjä / rahoittaja –roolien ja vastuiden kirkastaminen.
- ▶ Yhtiön toiminnan ohjausmallin kehittäminen aidosti markkinaehtoiseen suuntaan ei saanut kannatusta. Näkemyksissä korostui CSC:n erityistehtävän ja in-house roolin säilyttäminen.
- ▶ **Asiakkaat ja kasvu:** Kehitysvaihtoehtoista yksiselitteisimmän tuen saivat korkeakoulujen ICT-konsolidaatio, kv. toiminta ja kasvu ydinpalveluihin kehityspanoksien lisääntymisen mahdollistavana tekijänä. Ristiriitaisen vastaanoton saivat CSC:n pyrkiminen uusille markkinoille ydinpalveluillaan ja uusien ja laajempien palveluiden tarjoaminen suomalaiselle julkishallinnolle.
- ▶ CSC on havainnut merkittävää kasvupotentiaalia yhtiön erityistehtäväalueilla, jotka liittyvät tutkimuslaitoksiin ja muuhun valtionhallintoon.
- ▶ Haastatteluissa korostettiin yritys- ja markkinointiviestinnän merkitystä asiakassuhteiden hoidon ja toiminnan kehittämisen kannalta.

CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehtoja

- ▶ **Operatiivinen toiminta:** Tärkeänä nähtiin T&K:n roolin vahvistaminen tukemaan CSC:n asiakkaiden ja sidosryhmien menestymistä. Operatiivisen toiminnan kehitysvaihtoehtoista lievempää kannatusta saivat CSC:n valmiuksien kehittäminen organisaatiotaan vastaamaan tulevia muutoksia tukeminen ja operatiivisen johdon vastuun ja vallan lisääminen.
- ▶ **Juridinen asema:** Laajaa kannatusta saivat in house –statuksen turvaaminen ja in house –suhteen säilyttäminen korkeakouluihin. Tukea sai myös selvän jaon tekeminen CSC:n eri toimintojen, markkinaehtoisten ja erityistehtävien, välille. In-house vaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin seuraavilla sivulla.
- ▶ **Rakenne:** Yksimielisyyttä ei rakenne-osa-alueen yhdenkään kehitysvaihtoehdon osalta saavutettu. Nykyinen osakeyhtiömuoto nähtiin säilyttämisen arvoiseksi. Myös omistuspohjan laajentaminen sai usealta kannatusta. Koko harjoituksen selvimmän vastustuksen (kaikkien osa-alueiden kaikista kehitysvaihtoehtoista) sai kehitysvaihtoehto, joka esitti CSC:n toimintojen integroimista osaksi muuta valtionhallinnon organisaatiota ja virastomuotoisuutta.

- ▶ CSC toimii osakeyhtiömuodossa. Yhtiömuoto ja hallintomalli tulisi kuitenkin nähdä vain keinona organisoitua tehokkaasti CSC:n strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- ▶ Hallituksen esityksessä yliopistolain (HE 7/2009) viitataan 47 §:n perusteluissa OKM:n mahdollisuuteen rahoittaa valtion talousarviosta yliopistojen yhteisiä menoja kuten tieteellisen laskennan keskitetyt palvelut, korkeakoulujen ja tutkimuksen tietoverkon ylläpitäminen sekä yhteiset tietojärjestelmät.



CSC:n erilaisten hallintomallien keskeisiä ominaisuuksia

CSC:n juridinen asema: in house -aseman säilyttäminen

Vaihtoehto 1: OKM sopimusosapuolena CSC:n sopimuksissa

- ▶ Sidosyksikön liikevaihdosta valvovalle julkisyhteisölle katsotaan suuntautuvan se osa liikevaihdosta, joka on seurausta hankintayksikön kanssa tehdyistä hankintasopimuksista. Lopullisella palvelujen käyttäjällä ei in house –aseman näkökulmasta ole merkitystä. Merkityksetöntä on myös kuka suorittaa maksun yritykselle (sidosyksikölle).
- ▶ EU-TI (C-340/04): Sidosyksikkösuhteessa ratkaiseva liikevaihto on se, jonka yritys saavuttaa valvojan julkisyhteisön kanssa tehtyjen hankintasopimusten seurauksena.
- ▶ MAO: 139/08: Sidossuhteen muodostumisen kannalta yrityksen liikevaihto on merkityksellistä kaikelta siltä osin, kuin se on seurausta hankintayksikön ja yhtiön välisistä hankintasopimuksista.
- ▶ Hankintasopimusten ohjaaminen OKM:n kautta on keino turvata CSC:n in house –asema.
- ▶ Oikeuskäytäntöön nojaava tulkinta on aina heikompi kuin varsinaisiin säädöksiin nojaava. Tulkintalinjaa voidaan muuttaa nopeastikin. Nähtäväksi jää muuttuuko tulkintalinja uuden direktiivin aikana.

Vaihtoehto 2: Omistuspuhjan laajentaminen

- ▶ Jotta hankintasopimus, joka tehdään sidosyksikön kanssa, jää uuden hankintadirektiivin ulkopuolelle, hankintaviranomaisen on käytettävä yksin tai yhdessä muiden hankintaviranomaisten kanssa sidosyksikössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään.
- ▶ EU-TI (C-324/07): Määräysvallan on vastattava määräysvaltaa, joka viranomaisella on omissa yksiköissään, mutta valtaa ei tarvitse käyttää yksin.
- ▶ Omistusosuudet sidosyksikössä voivat olla hyvinkin eri suuruisia.
- ▶ On muistettava, että vähäinenkin yksityinen pääomaosuus saastuttaa sidosyksikkösuhteen. Yliopistojen ja korkeakoulujen oikeudellinen asema on tämän vaihtoehdon näkökulmasta hyvin keskeinen.
- ▶ Omistuspuhjan laajentumisen kautta voidaan tuoda useampia toimijoita mukaan toimintaan ilman että in house –asema vaarantuu.

Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristön muutos	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehtoja	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

Johtopäätökset ja suositukset

Olemme esittäneet tässä osiossa yhteenvedon keskeisimmistä johtopäätöksistä ja suosituksista.

CSC:n toiminta- ja hallintomalli – suosittelemme osakeyhtiönä jatkamista

- ▶ Selvityksessä ei tullut esille seikkoja, joiden vuoksi CSC tulisi kokonaisuutena yhdistää toiseen virastoon tai yhtiöön. Tarkastelumme perusteella emme havainneet erityisiä tekijöitä, jotka puoltaisivat CSC:n osakeyhtiömallin purkamista. Tästä johtuen olemme keskittyneet tarkastelussamme ja johtopäätöksissä CSC:n hallintomallin kehittämiseen osakeyhtiönä.

Yhtiön ohjaamista on selkeytettävä rooleittain

- ▶ OKM:n tulee selkeyttää eri roolejaan (omistaja / rahoittaja / asiakas) koskien yhtiötä ja keskittyä omistajaohjauksessa strategisen tason ohjaukseen. Yhtiön hallituksen vastuuta ja roolia on kirkastettava.
- ▶ Yhtiön johdolla tulee olla selkeä vastuu ja mahdollisuus kehittää yhtiö toimintaa strategian puitteissa. Johdon näkökulmasta vastuut asiakkuuksista tulee eriyttää muusta sopimuksellisesta ohjauksesta.

Erytystehtävän ja CSC:n olemassaolon oikeutus

- ▶ OKM:n tulee tarkastella jatkossa yhtiötä erityistehtävän oikeutuksen, eli tieteellisen laskennan palvelujen saatavuuden ja tarjonnan varmistamisen näkökulmasta. Suosittelemme CSC:n olemassaolon perustelemista markkina-analyysin avulla.

- ▶ Mikäli yhtiön toiminta merkittävästi laajennetaan in house –toimintana muun valtiohallinnon suuntaan, tulee CSC:n omistajaohjausmalli arvioitavaksi kokonaisuudessaan uudestaan.

Taloudellista läpinäkyvyyttä ja kysyntälähtöisyyttä olisi lisättävä

- ▶ Ehdotamme CSC:n taseen vahvistamista pääomittamalla yhtiötä käyttämättömillä KTPO-sopimuksen ennakoilla CSC:n kehitysreservin muodostamiseksi. Tämä edellyttää samanaikaista omistajastrategian täsmentämistä.
- ▶ KTPO-sopimuksen mittarointia ja seurantaa tulee keventää operatiivisen ohjauksen näkökulmasta ja nostaa strategisemmalle tasolle asiakkuuden osalta.
- ▶ Lisäksi suosittelemme, että CSC:n ohjauksessa korostetaan kysyntäohjausta eli käyttäjä-asiakkaiden roolin vahvistamista. Tämä voisi olla mahdollista toteuttaa esimerkiksi alentamalla KTPO-sopimuksen kiinteää osuutta vaiheittain ja vastaavasti lisäten kysyntäohjattua rahoitusta. Sen sijaan että CSC saa korvamerkkitsemätöntä sopimusrahaa OKM:ltä, OKM:n johtama arviointipaneeli voisi myöntää ”tutkimusrahaa” tutkimusryhmille palvelujen ostoja varten CSC:ltä.

Johtopäätökset ja suositukset

Tällöin loppukäyttäjä kokisi olevansa aito ”maksava” asiakas ja se neuvottelisi palvelun hinnan ja määrittelisi palvelun laadun ja toimitusajankohdan ym. kriteerit CSC:n kanssa.

In house –aseman varmistaminen

- ▶ Sopimusten kanavoiminen tulee jatkossakin toteuttaa OKM:n kautta, jotta sidosyksikköasema ei vaarannu.
- ▶ Omistajapohjan laajentamista emme suosittele tässä vaiheessa. Omistus pohjan laajentaminen on riippuvainen korkeakoulujen oikeudelliseen asemaan liittyvästä tulkinnasta.

Markkinaehtoisen toiminnan eriyttäminen

- ▶ CSC:n markkinaehtoisen toiminnan kehittämisen näkökulmasta olisi tarpeellista tarkastella CSC:n erityistehtävien ja markkinoille tuotettavien palvelujen eriyttämistä erillisiin yhtiöihin.
- ▶ Mahdollisena on myös pidetty sitä, että CSC:n toiminnot jaettaisiin erityistehtävän mukaisesti toimintoihin ja markkinaehtoiisiin toimintoihin yhtiön sisällä. Tällainen jakaminen luonnollisesti selkiyttäisi liikevaihto-osuuksien tarkkailua.
- ▶ On kuitenkin kysymyksenvaraista kuinka puhtaasti tällainen jakaminen eri yhtiöihin tai yhtiön sisällä voitaisiin toteuttaa: osa CSC:n toiminnasta on sellaista, joka tukee molempia toimintokokonaisuuksia,

eikä tällaisen toiminnan toteuttaminen kustannus-
tehokkaasti molemmille kokonaisuuksille erillään ole mahdollista.

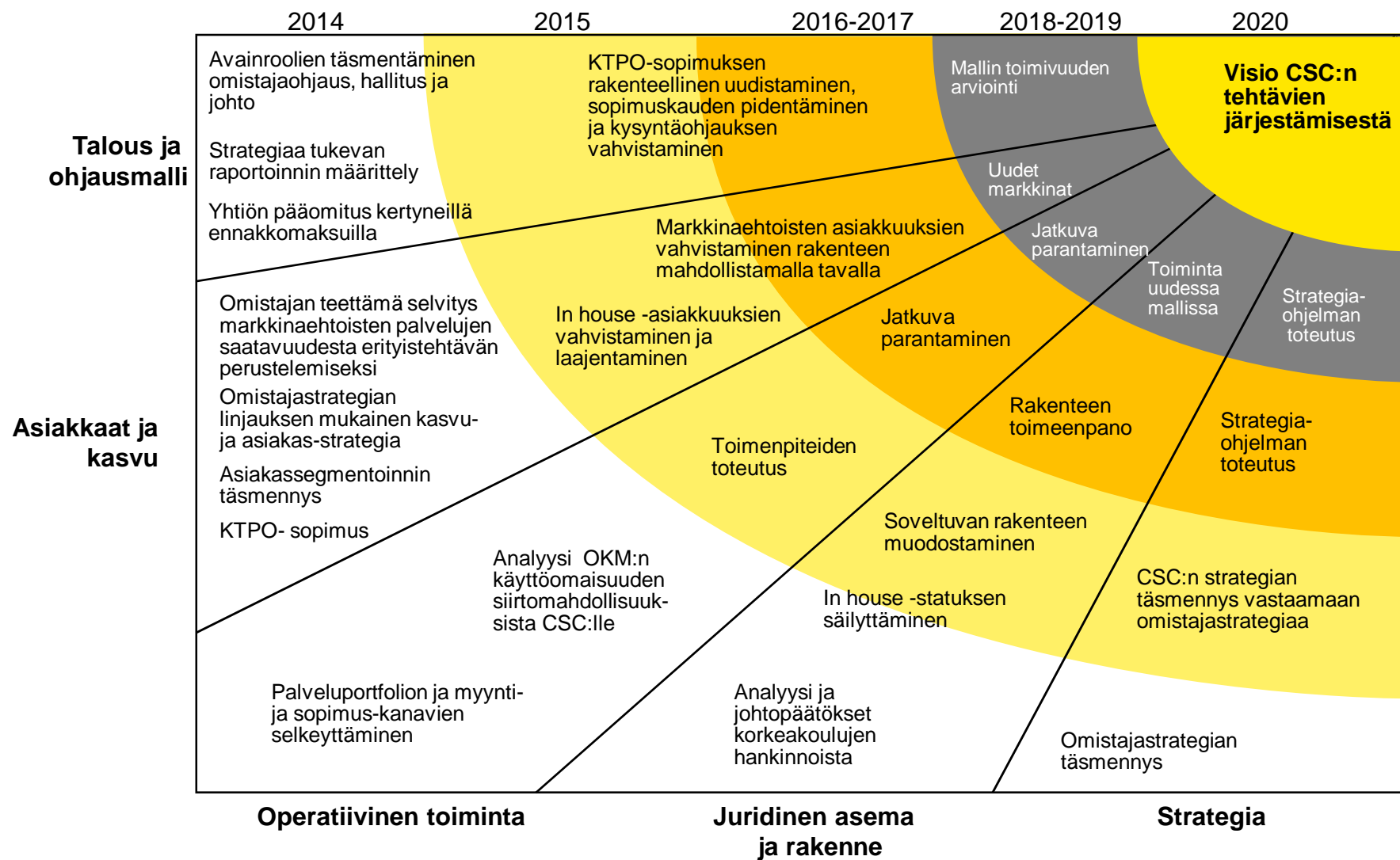
- ▶ Samalla ehdotamme, että CSC:n palveluportfolio suhteessa Valtorin palveluportfolioon selkeytetään. Osa CSC:n nykyisistä palveluista voitaisiin tuottaa alihankintana Valtorille, Valtorin vastaten asiakassopimuksista huomioiden sidosyksikkösäännökset.

OKM:n rahoittamat investoinnit

- ▶ Vaikka tämä OKM:n suora rahoitus tunnistettiin osittain ristiriitaiseksi läpinäkyvyys- ja kustannusvastaavuus-tavoitteen kanssa, niin OKM:n strategisen rahoituksen uskottiin parhaalla tavalla varmistavan erityisesti tieteellisen laskennan suurtehokapasiteetin saatavuuden tiede- ja tutkimusyhteisön käyttöön. Uhkakuvana nähtiin että jos yliopistojen ja korkeakoulujen yleisavustusta korotettaisiin ja vastaavalla summalla korotettaisiin tieteellisen laskennan ja Funet-palvelujen veloitus hintoja käyttäjille, johtaisi tämä CSC:n palvelujen kysynnän romahtamiseen ja koko nykyisen mekanismin rapautumiseen.

Suositlemme em. syystä kaikkien muutosten toteuttamista hallitusti ja huolehtien riittävästä kommunikoinnista keskeisten asiakkaiden ja palvelujen käyttäjäryhmien kanssa.

Johtopäätökset ja suositukset OKM:n CSC-ohjauksen kehityspolku



Raportin sisältö

Tämä loppuraportti on laadittu Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta.

Raportti sisältää luottamuksellisia tietoja.



Osio		Sivu
1	Selvityksen tausta, tavoite ja toteutus	3
2	Arvio CSC:n nykytilasta	6
3	CSC:n toimintaympäristö	16
4	CSC juridisen ja hallinnollisen aseman kehitysvaihtoehdot	21
5	Johtopäätökset ja suositukset	26
6	Liitteet	30

Liiteluettelo

1. Haastatteluyliteenveto

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

EY lyhyesti

EY on globaali tilintarkastuksen, verotuksen ja yritysjärjestelyiden asiantuntija ja liikkeenjohdon konsultti. Näkemyksemme ja korkealaatuiset palvelumme vahvistavat luottamusta pääomamarkkinoiden ja talouden toimintaan kaikkialla maailmassa. Kasvatamme huippuosaajia, joiden yhteistyöllä lunastamme lupauksemme ja rakennamme parempaa työ- ja liike-elämää sekä toimivampaa maailmaa asiakkaillemme, omalle henkilöstöllemme ja yhteisöille, joissa toimimme.

EY viittaa globaaliin organisaatioomme ja saattaa viitata yhteen tai useampaan Ernst & Young Global Limitedin jäsenyhtiöön, joista kukin on erillinen oikeushenkilö. Ernst & Young Global Limited, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan lakien mukainen yhtiö (company limited by guarantee), ei tarjoa palveluja asiakkaille. Lisätietoja organisaatiostamme löytyy osoitteesta ey.com.

© 2014 Ernst & Young Oy.
Kaikki oikeudet pidätetään.

Tässä julkaisussa olevat tiedot on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yleisluonteisena tiedon lähteenä. Mikäli tarvitsette asiantuntijaneuvoja, suosittelemme ottamaan yhteyttä asiantuntijaan, joka voi avustaa yksittäisissä kysymyksissä.

ey.com/fi