

Talous- ja palkkahallinnon järjestäminen

KHALL 05.10.2026 § 315
3169/00.01.02/2026

Valmistelija

Ari Virolainen

Kankaanpään kaupunki hankkii tällä hetkellä kirjanpidon ja palkanlaskennan palvelut Sarastia Oy:ltä, joka on osa Administer Groupia. Sarastia toimi aiemmin sidosyksikköasemassa palveluntuottajana. Sidosyksikköaseman poistuttua palvelut ovat markkinaehtoisien toimijan tuottamia, minkä vuoksi niiden hankintaan sovelletaan hankintalakia ja kaupungille muodostuu kilpailutusvelvoite.

Uudistetussa hankintalaissa tulee velvoite järjestää talous- ja palkkahallinnon palvelut 1.7.2027 alkaen. Kesken vuoden tehtävät talous- ja palkkahallinnon muutokset ovat hankalia toteuttaa, jolloin vuoden 2027 lopun palvelut jouduttaneen lähtökohtaisesti hankkimaan suorahankintana. Tästä ja muutoksen realistisesta toteutusaikataulusta johtuen kaupungin tulee lähtökohtaisesti ratkaista, miten talous- ja palkkahallinnon palvelut järjestetään 1.1.2028 lukien.

Kyseessä on kaupungin toiminnan kannalta keskeinen tukipalvelukokonaisuus, jonka järjestämistavalla on vaikutuksia muun muassa kustannuksiin, henkilöstöön, tietojärjestelmiin, prosessien toimivuuteen ja kehittämiseen sekä toiminnan jatkuvuuteen.

Asian alustavaa valmistelua on tehty yhteistyössä kaupungin talouspalvelujen ja henkilöstöpalvelujen henkilöstön kanssa. Valmistelussa on käyty läpi nykyisiä prosesseja, tehtäviä ja vastuunjakoa sekä tunnistettu eri tuotantotapoihin liittyviä selvitystarpeita.

Talous- ja palkkahallinnon palvelujen tulevan järjestämistavan ratkaisemiseksi on tarpeen tehdä kokonaisarvio eri vaihtoehtoista. Tarkasteltavia vaihtoehtoja ovat palvelujen hankkiminen kokonaan tai osittain ulkopuoliselta palveluntuottajalta, palvelujen järjestäminen kokonaan tai osittain kaupungin omana toimintana sekä näiden yhdistelmät. Taloushallinnon ja palkkahallinnon palveluja voidaan tarkastella sekä kokonaisuutena että erillisinä palvelukokonaisuuksina.

Selvityksessä arvioidaan nykyisten palvelujen sisältöä, prosesseja ja kokonaiskustannuksia sekä eri järjestämisvaihtoehtojen taloudellisia, toiminnallisia, henkilöstö- ja järjestelmävaikutuksia. Arvioinnissa huomioidaan muun muassa tarvittavat henkilöstöresurssit ja osaaminen, tietojärjestelmät ja integraatiot, palvelujen laatu ja toimintavarmuus, prosessien kehittämismahdollisuudet, muutoksen toteuttamiseen tarvittavat resurssit ja aikataulu sekä eri vaihtoehtoihin liittyvät keskeiset riskit.

Valmistelun lähtökohtana on, ettei tulevaa järjestämistapaa ratkaista ennen nykytilan ja eri vaihtoehtojen riittävää selvittämistä. Ennen mahdollista kilpailutusta tai muuta järjestämis päätöstä on tarpeen kuvata, mitä palveluja kaupunki tällä hetkellä hankkii, mitä tehtäviä tehdään kaupungin omana työnä, mitä palvelut tosiasiallisesti maksavat sekä millaista palvelukokonaisuutta kaupunki tulevaisuudessa tarvitsee.

Selvityksen valmistuttua asia tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi palvelujen järjestämistapaa ja jatkotoimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa varten.

Järjestämisvaihtoehdot

Valmistelun lähtökohtana on, että talous- ja palkkahallinnon palvelujen tulevaa järjestämistä tarkastellaan riittävän laajasti ilman ennakkoon tehtyä ratkaisua tuotantotavasta.

Keskeiset selvitettävät vaihtoehdot ovat:

1. Kaupungin oma tuotanto ja järjestelmän kilpailutus. Talous- ja palkkahallinnon tehtävät tuotetaan kokonaan tai pääosin kaupungin omana toimintana. Arvioinnissa selvitetään erityisesti tarvittava henkilöstö, osaaminen, järjestelmät, kustannukset, toiminnan käynnistämisen edellytykset sekä palvelujen jatkuvuuteen liittyvät riskit.
2. Palvelujen kilpailuttaminen. Talous- ja palkkahallinnon palvelut hankitaan kokonaan tai tarkoituksenmukaisesti osiin jaettuna markkinoilta hankintalain mukaisella kilpailutuksella. Ennen mahdollista kilpailutusta toteutetaan tarvittava markkinakartoitus, jolla selvitetään palveluntarjoajien määrä, tarjolla olevat palvelumallit sekä markkinoiden kyky vastata kaupungin tarpeisiin.
3. Kuntien välinen yhteistyö. Selvitetään mahdollisuudet järjestää palvelut yhdessä yhden tai useamman kunnan tai muun julkisen toimijan kanssa. Yhteistyö voi perustua esimerkiksi kuntalain mukaisiin yhteistoimintamuotoihin, yhteiseen organisaatioon tai muuhun hankinta- ja kuntalainsäädännön mahdollistamaan järjestelyyn. Samalla arvioidaan mahdollisuudet saavuttaa yhteistyöllä riittävä palveluvolyymi, erityisosaaminen, toimintavarmuus ja kustannustehokkuus. Kankaanpää on käynyt näiltä osin keskusteluja muiden Satakunnan kuntien kanssa mahdollisesta yhteistyöstä ja sen muodoista.

Kaikkia palveluja ei ole välttämätöntä järjestää samalla tuotantotavalla tai samalla aikataululla. Taloushallinnon ja palkkahallinnon palveluja voidaan tarkastella sekä kokonaisuutena että erillisinä palvelukokonaisuuksina. Myös yksittäisten prosessien, kuten kirjanpidon, ostolaskujen ja maksuliikenteen, myyntilaskutuksen ja perinnän, palkanlaskennan sekä raportoinnin, tarkoituksenmukainen tuotantotapa voidaan tarvittaessa arvioida erikseen.

Oman tuotannon etuina voidaan arvioida erityisesti kaupungin suoraa ohjausta ja kontrollia, toiminnan joustavuutta sekä mahdollisuutta kehittää prosesseja ja automaatiota kaupungin omista tarpeista lähtien. Toisaalta omaan tuotantoon liittyvät henkilöstön saatavuus, osaamisen ja varahenkilöjärjestelyjen turvaaminen, henkilöriippuvuus sekä mahdolliset järjestelmä- ja käynnistysinvestoinnit. Oma tuotanto lisää työpaikkoja Kankaanpäässä.

Ulkoistamisen mahdollisia etuja ovat palveluntuottajan mittakaavaedut, laajemmat henkilöstöresurssit, prosessien standardointi ja kustannusten ennakoitavuus. Huomioitavia tekijöitä ovat puolestaan riippuvuus palveluntuottajasta, kaupungin oman ohjauksen ja osaamisen säilyttäminen sekä kilpailutuksen ja sopimuksen onnistuminen erityisesti palvelutason, vastuunjaon, hinnoittelun ja palvelujen kehittämisen osalta.

Kuntayhteistyöllä voidaan saavuttaa suurempi palveluvolyymi, jakaa valmistelu- ja kehittämiskustannuksia sekä vahvistaa osaamista ja toimintavarmuutta. Yhteistyö edellyttää kuitenkin osallistuvilta kunnilta yhteistä tahtotilaa ja aikataulua sekä riittävän yhtenäisiä tavoitteita ja prosesseja. Yhteistyömuodosta riippuen on erikseen arvioitava myös hankintalainsäädännön vaikutukset.

Nykytilan ja kustannusten selvittäminen

Tuotantotavan valinnan perustaksi kuvataan nykyisten palvelujen sisältö, työnjako, palvelutasot ja kustannukset riittävällä tarkkuudella. Kokonaiskustannusten lisäksi pyritään muodostamaan käsitys keskeisten palvelujen kustannuksista tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia kohden. Näin nykyistä palvelua ja vaihtoehtoisia järjestämistapoja voidaan vertailla keskenään mahdollisimman yhdenmukaisin perustein.

Samalla kuvataan, missä määrin kaupungin henkilöstö tekee tällä hetkellä sellaisia talous- ja palkkahallinnon tehtäviä, jotka liittyvät ulkopuolelta hankittuun palveluun. Tavoitteena on tunnistaa mahdollinen päällekkäinen työ ja saada näkyviin palvelun todellinen kokonaiskustannus kaupungille.

Järjestämisvaihtoehtojen arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota tietojärjestelmiin ja niiden integraatioihin. Selvityksessä arvioidaan, mitä järjestelmiä eri vaihtoehdot edellyttävät, mitkä ovat niiden kustannukset ja käyttöönottotarpeet sekä miten järjestelmäratkaisut vaikuttavat kaupungin muihin prosesseihin.

Lisäksi selvitetään kaupungin talous- ja palkkatietojen omistajuus, saatavuus ja siirrettävyys. Mahdollisen palveluntuottajan tai järjestelmän vaihtamisen kannalta on olennaista varmistaa, että kaupungin tiedot voidaan siirtää uuteen toimintaympäristöön asianmukaisessa ja käyttökelpoisessa muodossa.

Nykyisten sopimusten osalta tarkastellaan muun muassa sopimusten voimassaoloa, irtisanomisehtoja, mahdollisia siirtymä- ja exit-kustannuksia, tietojen luovuttamista sekä palveluntuottajan velvollisuuksia muutostilanteessa. Näillä voi olla vaikutusta uuden järjestämistavan toteuttamisaikatauluun ja kustannuksiin.

Tavoitetilan määrittely ja markkinakartoitus

Mikäli edetään palvelujen kilpailuttamiseen, tarjouspyyntöä ei ole tarkoituksenmukaista muodostaa suoraan nykyisen palvelusopimuksen pohjalta. Ensin määritellään, mitä kaupungin prosesseilta ja palveluilta tulevaisuudessa halutaan sekä millaisia palvelutasoja, laatua, automaatiota, raportointia ja kehittämistä tavoitellaan.

Osana valmistelua voidaan toteuttaa markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu. Niiden avulla selvitetään markkinoilla tarjolla olevat palvelumallit, potentiaalisten palveluntuottajien määrä, palvelujen hinnoitteluperusteet sekä markkinoiden mahdollisuudet vastata kaupungin tarpeisiin.

Samalla käydään läpi mahdollisuudet kuntayhteistyöhön.

Vaihtoehtojen arviointi

Vaihtoehtoja verrataan yhdenmukaisilla arviointiperusteilla. Arvioinnissa huomioidaan ainakin kokonaiskustannukset ja siirtymäkustannukset, henkilöstöresurssit ja osaaminen, henkilöstön saatavuus ja toiminnan jatkuvuus, palvelujen laatu ja toimintavarmuus, tietojärjestelmät ja integraatiot, tietosuoja ja tietoturva, prosessien automatisointi- ja kehittämismahdollisuudet, kaupungin mahdollisuudet ohjata palvelua sekä muutoksen toteuttamiseen tarvittavat resurssit ja aikataulu.

Tarkoituksena on muodostaa vertailukelpoinen kokonaisarvio siitä, millä järjestämistavalla tai järjestämistapojen yhdistelmällä kaupungin talous- ja palkkahallinnon palvelut voidaan järjestää 1.1.2028 lukien toiminnallisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti kestävällä tavalla.

Henkilöstövaikutukset ja yhteistoimintamenettely

Koska tarkasteltavilla vaihtoehtoilta voi olla vaikutuksia henkilöstön asemaan, tehtäviin, työn organisointiin ja henkilöstötarpeeseen, asiasta on käynnistetty yhteistoimintalain mukaiset yhteistoimintaneuvottelut. Yhteistoimintamenettelyä jatketaan valmistelun edetessä ennen palvelujen järjestämistapaa koskevien ratkaisujen tekemistä.

Muutoksen onnistumisen kannalta keskeistä on myös henkilöstön osallistuminen nykytilan kuvaamiseen ja tulevien prosessien suunnitteluun sekä riittävä muutoksen läpivienti valitusta tuotantotavasta riippumatta. Selvityksen valmistuttua asia tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi palvelujen järjestämistapaa ja jatkotoimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa varten.

Yritysvaikutukset

Yritysvaikutukset riippuvat valittavasta tuotantotavasta.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Mika Hatanpää

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää käynnistää talous- ja palkkahallinnon palvelujen järjestämistapaa koskevan selvityksen, tavoitteena uuden järjestämistavan käyttöönotto 1.1.2028 lukien.

Selvityksessä tarkastellaan taloushallinnon ja palkkahallinnon palveluja sekä yhdessä että tarvittaessa erillisinä palvelukokonaisuuksina. Selvityksessä vertaillaan palvelujen järjestämistä kokonaan tai osittain kaupungin omana toimintana, palvelujen hankkimista markkinoilta, yhteistyötä muiden kuntien tai julkisten toimijoiden kanssa, mahdollisia sidosyksikkö- tai muita yhteisiä organisaatioratkaisuja sekä näiden vaihtoehtojen yhdistelmiä.

Selvityksen yhteydessä muodostetaan riittävä kuva nykyisten palvelujen sisällöstä, työnjaosta, palvelutasosta ja kokonaiskustannuksista sekä määritellään kaupungin tulevaisuudessa tarvitsema palvelukokonaisuus. Tarvittaessa toteutetaan markkinakartoitus ja käydään neuvotteluja mahdollisten yhteistyökuntien kanssa.

Vaihtoehtojen vertailussa arvioidaan niiden taloudelliset, toiminnalliset, henkilöstö- ja järjestelmävaikutukset, palvelujen jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä keskeiset riskit ja muutoksen toteuttamisen edellytykset.

Selvityksen perusteella laadittu esitys talous- ja palkkahallinnon palvelujen järjestämistavasta tuodaan erikseen päätettäväksi.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Täytäntöönpano

talous- ja henkilöstöpalvelut

Lisätietoja antaa

talousjohtaja Ari Virolainen, p. 044 577 2241
hallinto- ja henkilöstöjohtaja Anna Vanhahonko, p. 044 577 2213
