

Talous- ja henkilöstöpalveluiden tuottamisen mallin hyväksyminen

903/00.01.02.02/2026

Kaupunginhallitus 31.8.2026

Valmistelija: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Kouvolan kaupungin taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelukokonaisuus, joka on liiketoimintakaupan myötä siirtynyt sopimussiirtona aiemmin sidosyksikköaseman omaavalta Numera Palvelut Oy:ltä Administer Oy:n hallintaan, ovat markkinaehtoisien toimijain tuottama palvelukokonaisuus. Koska sidosyksikköasema on poistunut, on kyseessä hankintalain soveltamisalaan kuuluva hankinta, johon muodostuu kilpailutusvelvoite kaupungille.

Palvelujentuottamisen järjestämistavoista teetettiin asiantuntijaselvitys. Selvityksessä tarkasteltiin talouspalveluja sekä palkanlaskentapalveluja erikseen. Selvitys puolsi talouspalvelujen operatiivisten palvelujen järjestämistä edelleen ostopalveluina, jota toimintatapaa tässä päätöksessä esitetään.

Palkanlaskentapalvelujen osalta sekä ulkoistaminen että oma tuotanto nähtiin perustelluksi vaihtoehdoksi.

Lisäksi tässä päätöksessä esitetään taloushallinto- ja palkanlaskentapalvelujen hankkimista suoramarkkintana nykyisen palvelusopimuksen mukaisesti Administer Oy:ltä siihen asti, kunnes kilpailutukset tai mahdolliset omaan toimintaan siirrot on suoritettu.

Asian valmistelun tausta ja päätösvallan perusteet

Kouvolan kaupunki on ulkoistanut talous- ja palkanlaskentapalveluiden tuottamisen Kunnan Taitoa Oy:lle 1.1.2012 alkaen. Erilaisten yritysjärjestelyjen ja liiketoimintakauppojen jälkeen palveluntuottajana 31.3.2026 asti on toiminut Numera Palvelut Oy (Sarastia). Numera (ja sen edeltämät yhtiöt) ovat olleet julkisoikeudellisten yhteisöjen omistamia ns. in house -yhtiö, joiden tehtävänä on ollut järjestää ja tuottaa palveluita omistajilleen. Sidosyksikköä on velvoittanut myös hankintalainsäädäntö. Hankintalain uudistamisen myötä sidosyksikköasema on päättynyt. Numeran osalta sidosyksikköaseman katsotaan kuitenkin päättyneen vuoden 2025 loppuun (syinä mm. ulosmyyntirajojen ylittyminen ja KHO:n päätös 2250/2025).

Numera Palvelut Oy (Sarastia) siirsi kunta- ja hyvinvointialueasiakkaiden talous- ja palkkaliiketoiminnot

liiketoimintakaupalla Administer Groupille 1.4.2026. Nykyinen palveluntuottaja on Sarastia Oy, joka on osa Administer Groupia.

Kouvolan kaupungin hallintosäännön (KV 9.2.2026 § 5) 23 §:n mukaan lautakunta päättää vastuualueellaan palvelutuotannon kilpailuttamisesta sekä hankinnoista kaupunginhallituksen vahvistamissa rajoissa.

Hankintojen toimivaltaraja tavara- ja palveluhankinnoissa on (KH 9.12.2024 § 269) kaupunginhallituksen osalta on 2 500 000 euroa tai yli.

Asiantuntijaselvitys palvelujen tuottamistavasta

Koska kyseessä on merkittävä tukipalvelujen tuottamisen kokonaisuus sekä euromäärällisesti että vaikuttavuudeltaan, päädyttiin loppuvuodesta 2025 hankkimaan ulkopuolinen asiantuntijaselvitys eri vaihtoehtoista talous- ja palkanlaskentapalveluiden tuottamiselle. Asiasta tehtiin hankintapäätös (talousjohtaja 4.2.2026 § 1) ja työ käynnistyi helmikuun lopussa 2026. Selvityksen tekijäksi valikoitui hintavertailun ja tarjouksen perusteella BDO Oy. Projektin loppuraportti vastaanotettiin 10.4.2026.

Toimeksiannossa tehtiin nykytilan analyysi, SWOT-analyysit ja riskiarviointi sekä eri skenaarioiden mallinnus. Selvityksen mukaan tuotantotapavaihtoehdot ovat ulkoistus, oma tuotanto ja niiden yhdistelmä. Tuotantotapavaihtoehtoja suositeltiin arvioimaan prosessiryhmätasolla eli taloushallinto ja palkkahallinto omina kokonaisuuksina. Talous- ja palkkahallinto liittyvät eri henkilöihin ja prosesseihin, ovat prosesseina ja tehtävinä eri luonteisia ja edellyttävät erilaista osaamista sekä tietovirrat, aikataulut ja raportointivaatimukset eroavat toisistaan.

Kaikkien vaihtoehtojen toteuttaminen edellyttää sitoutunutta päätöksentekoa sekä muutosvaiheen onnistunutta läpivientiä. Ulkoistuksen osalta onnistuminen määritellään pitkälti kilpailutuksessa ja sen sisällön määrittämisessä. Omaksi toiminnaksi ottamisessa suunnittelu, käyttöönotto ja palvelutoiminnan resurssointi sekä järjestelmähankinta ovat merkittävässä roolissa. Molemmissa vaihtoehtoissa hankintaosaaminen on kriittistä.

Selvityksessä tehtyjen kustannusvertailujen mukaan palkanlaskentapalveluiden osalta on mahdollisuus merkittäviin kustannussäästöihin omaan tuotantoon siirtymisessä. Taloushallinnon osalta ei välittömiä kustannussäästöjä omaan tuotantoon siirryttäessä, sillä muutuskustannukset ovat merkittävät.

Selvityksen mukaan taloushallinnon perusprosessien ulkoistaminen on perusteltua jatkossakin. Se on lähtökohtaisesta kustannustehokas, standardoitu ja ennakoitavampi vaihtoehto.

Selvityksen mukaan palkkahallinnon osalta vaihtoehtoina on sekä ulkoistaminen että oma tuotanto. Olemassa oleva tietotaito ja kokemus olisi vahvuus siirtymävaiheen järjestämisessä sekä osittain prosessin

resurssoinnissa. Lisäksi oma tuotanto mahdollistaisi tehokkaammin prosessin automatisointia, kehittämistä ja tehostamista.

Ulkoistettaessa molemmat prosessit samalla kumppanille, tarjoaa se skaalaetuja ja liityntärajapintaetuja.

Tuotantotapavaihtoehdot

Vaihtoehtoiset tuotantotavat talous- ja palkanlaskentapalveluiden järjestämiselle ovat:

- palvelujen kilpailutus kokonaan tai osittain
- toiminnan siirtäminen omaksi toiminnaksi kokonaan tai osittain
- palvelujen hankinta inhouse-yhtiöltä

Palvelusopimuksen arvo vuonna 2026 on noin 1,2 miljoonaa euroa.

Talouspalveluiden tuottaminen

Taloushallinnonpalvelut sisältävät useita eri prosesseja kuten kirjanpito, ostoreskontra, myyntireskontra, maksuliikenne, raportointi ja taloussuunnittelu. Taloussuunnittelu hoidetaan kaupungin omana toimintana, kuten myös rahoitussuunnittelu sekä raportointi.

Viranomaisraportoinnin hoitaa palveluntuottaja pääosin.

Yksityiskohtainen vastuunjako sovitaan palveluntuottajan kanssa.

Prosessinäkökulmasta talouspalvelut soveltuvat hyvin ostopalveluksi, koska volyymiltaan suuret ja standardoidut taloushallinnon prosessit voidaan tuottaa tehokkaasti, nopeasti ja virheettömästi erikoistuneen palveluntuottajan toimintatavoilla.

Taloushallinnon prosessit ovat vahvasti säädeltyjä, toistuvia ja automatisoitavissa sekä volyymiltaan suuria. Ulkoistettu palveluntuottaja tekee samoja prosesseja useille asiakkaille ja on näin rakentanut tehokkaat toimintatavat, prosessit ovat vakioituja ja optimoituja.

Talouspalveluiden tuottamista tulee jatkuvasti kehittää. Vaatimuksia tulee mm. lainsäädännössä tapahtuvista muutoksista, järjestelmäpäivityksistä sekä automatiikan ja tekoälyn lisäämisestä. Ostopalvelumallissa voidaan hyödyntää palveluntuottajan jatkuvaa prosessikehittämistä ja uudistumista. Kaupunki saa käyttöönsä parannuksia, joita ei yksittäisenä organisaationa olisi kustannustehokasta kehittää itse.

Kokonaisuudessa palveluntuottaja hoitaa operatiiviset palvelut, kaupunki omistaa talouden ohjausprosessin ja päättää, mitä taloushallinnolla halutaan tukea. Ulkoistetussa mallissa prosessien tilasta raportoidaan sovituin mittarein, mikä parantaa talousprosessien läpinäkyvyyttä. Ostopalvelujen jatkaminen tukee myös taloushallinnon prosessien muutoshallintaa; palveluntuottajalla on vakiintuneet käytännöt prosessimuutosten suunnitteluun, testaukseen ja käyttöönottoon.

Yhteenveto talouspalveluiden tuottamisesta

Talouspalvelujen tuottamista esitetään edelleen jatkettavan ostopalveluina. Talouspalvelut koostuvat toistuvista, standardoiduista ja volyymiltaan suurista prosesseista (kirjanpito, reskontrat, maksuliikenne), jotka soveltuvat hyvin ostopalveluna tuotettaviksi. Selvityksen perusteella palveluntuottajan prosessit ovat tehokkaita, laadukkaita ja jatkuvasti kehittyviä. Ostopalvelun jatkaminen mahdollistaa taloushallinnon prosessien yhdenmukaistamisen, lyhyet läpimenoajat, virheettömyyden ja hyvän muutoshallinnan. Kaupungin rooli prosessien omistajana ja talouden ohjaajana säilyy, kun taas operatiivinen prosessinajo tehdään kustannustehokkaasti erikoistuneen toimijan toimesta. Ennakkovaikutusten arvioinnin perusteella ratkaisu on prosessinäkökulmasta perusteltu, ja sen vaikutukset taloushallinnon prosessien toimivuuteen ja laatuun ovat pääosin myönteisiä.

Palkanlaskentapalveluiden tuottaminen

Palkanlaskentapalvelut sisältävät palkan, palkkioiden ja muiden erien laskennan ja maksamisen kaupungin sähköisesti toimittamien ja hyväksymien päätösten mukaisesti, sidosryhmille pidätyksistä tehtävät tilitykset ja viranomaisilmoitukset sekä matkalaskujen maksatuksen.

Merkittävimpiä palveluntuottajan tehtäviä ovat kaupungin toimittamien tietojen vastaanottaminen ja käsittely palkanmaksua varten, palkka-aineiston muodostaminen ja siirtäminen maksuun sekä kirjanpitoon. Lisäksi tuotetaan lomaoikeus- ja lomapalkkavelkalaskemat, ansiolaskelmat sekä lakisääteiset raportit viranomaisille. Tiedot siirretään tulorekisteriin ja ennakonpidätykset ym. suoritetaan viranomaisille. Tehtäviin kuuluu myös palkanlaskentajärjestelmän pääkäyttäjätoiminnot. Yksityiskohtainen vastuunjako on sovittu erikseen palveluntuottajan kanssa.

Palkanlaskennan prosessit ovat muuttuneet vuosien aikana. Tieto siirtyy palkanlaskentaan yhä enemmän sähköisesti siten, että tieto tallennetaan järjestelmiin kaupungin puolella. Palkkahallinnon osalta esihenkilöt ja työntekijät päivittävät itse henkilö-, loma- ja poissaolotietoja siellä, missä tieto syntyy. HR, valmistelijat ja esihenkilöt tallentavat viranhoitomääräykset ja työsopimukset suoraan järjestelmään. Myös palvelussuhteen muutoksia koskevat tiedot tallennetaan suoraan järjestelmiin kaupungin puolella. Tiedot ovat heti palkanlaskennan käytössä.

Palvelussuhdeasioihin ja HR-järjestelmiin liittyvä neuvonta ja ohjaus tapahtuu tällä hetkellä kaupungin henkilöstöpalvelujen toimesta. Oma tuotanto antaa täyden ohjauksen ja kontrollin prosesseihin sekä paremman joustavuuden ja reagointinopeuden. Se mahdollistaa prosessien kehittämisen ja automaation kaupungin omista tarpeista käsin. Palkkahallinto tulee osaksi henkilöstöpalveluja, mikä suoraviivaistaa ja tehostaa toimintaa.

Ulkoistaminen voi tuoda mittakaavaetuja, riittävän resursoinnin ja toiminnan jatkuvuuden. Tiketöinti- ja asiointimallit voivat kuitenkin olla työläitä ja ulkoistus synnyttää usein piilokustannuksia sekä yllättävänkin paljon työtä kaupungille. Palkanlaskentapalvelujen osalta pitkäjänteisyys on keskeistä. Ulkoistuksen osalta hankintaa koskevien sopimusten tulee olla pitkäaikaisia siten, että päästään rakentamaan kumppanuutta ja kehittämään prosesseja. Kilpailutuksesta johtuva mahdollinen palveluntuottajan vaihtuminen tarkoittaa usein myös HR- ja palkanlaskentajärjestelmän vaihtumista. Järjestelmien vaihdokset ovat erittäin työläitä ja vaativat paljon resursseja. Kaupungin palkanlaskentapalvelujen tuottajalla tulee olla vahvaa kunta-alan virka- ja työehtosopimusten tuntemusta.

Yhteenveto palkanlaskentapalvelujen tuottamisesta

Palkanlaskentapalvelujen osalta esitetään siirtymistä omaan tuotantoon. Selvityksen perusteella palkkahallinnossa on selvä kustannussäästöpotentiaali. Säästöt voivat olla merkittäviä, kun prosessien tehostaminen otetaan huomioon. Oma tuotanto tuo täyden ohjauksen ja kontrollin prosesseihin sekä mahdollistaa niiden pitkäjänteisen kehittämisen ja automatisoinnin kaupungin tarpeiden mukaisesti. Oma tuotanto vaatii kuitenkin huolellista suunnittelua, riittävää resursointia sekä uuden osaamisen hankintaa. Alkuvaiheessa voi olla enemmän kertaluonteisia käynnistyskustannuksia, mutta kustannustehokkuutta syntyy pitkällä aikavälillä. Ennakkovaikutusten arvioinnin perusteella ratkaisu on prosessi- ja talousnäkökulmasta perusteltu.

Palvelujen suora hankinta siirtymäaikana

Kouvolan kaupungin taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelukokonaisuus, joka on liiketoimintakaupan myötä siirtynyt sopimussiirtona aiemmin sidosyksikköaseman omaavalta Numeran Palvelut Oy:ltä Administer Oy:n hallintaan, ovat markkinaehtoisen toimijan tuottama palvelukokonaisuus. Koska sidosyksikköasema on poistunut, on kyseessä hankintalain soveltamisalaan kuuluva hankinta, johon muodostuu kilpailutusvelvoite kaupungille. Kouvolan kaupungin on kuitenkin järjestettävä palvelunsa tarkoituksenmukaisesti ja kaupungin perustoimintaa vaarantamatta ja lakisääteisten toimintojensa turvaamiseksi. Tämä edellyttää olemassa olevan palvelukokonaisuuden ylläpitämistä ja palvelusopimuksen jatkamista siihen asti, kunnes osa palveluista on siirretty osaksi omaa palvelutuotantoa ja osa kilpailutettu hankintalain määräysten mukaisesti.

Tällä kaupunginhallituksen päätöksellä Kouvolan kaupunki päättää hankkia taloushallinto- ja palkanlaskentapalvelut suora hankintana nykyisen palvelusopimuksen mukaisesti Administer Oy:ltä siihen asti, kunnes kilpailutukset tai mahdolliset omaan toimintaan siirrot on suoritettu. Kyseessä on hankintalain 40 § 4. momentin mukainen suora hankinta, jossa sopimuksen tekeminen ja tässä tapauksessa

sopimuksen jatkaminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Numera Palvelut Oy:n ja Administer Oy:n välinen liiketoimintakauppa ja sen ennakointi ei aikataulullisesti ole antanut mahdollisuutta siihen, että Kouvolan kaupunki olisi kilpailuttanut ennakoivasti kyseisen palvelukokonaisuuden. Kouvolan kaupunki reagoi syksyllä 2025 nopeasti liiketoimintakaupan myötä vaadittavien lainsäädännöllisten velvoitteiden täyttämiseen aloittamalla selvittämään toimintojensa järjestämistavoista. Näin ollen kaupunki on reagoinut tilanteeseen ja käynnistää tarvittavat toimet mahdollisimman pian kilpailutuksen ja oman toiminnan järjestelyjen toteuttamiseksi. Lisäksi sopimuksen tekeminen ja tässä tapauksessa jatkaminen on ehdottoman välttämätöntä kaupungin lakisääteisten toimintojen turvaamiseksi.

Ennakkovaikutusten arviointi on **liitteenä**.

BDO Oy:n tuottama asiantuntijaselvitys on **oheismateriaalina** (salassa pidettävä, julkisuuslain 24.1§ kohta 17).

Talousjohtaja Hellevi Kunnas ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhu ovat kokouksessa paikalla vastaamassa kysymyksiin.

Lisätietoja: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhu, puh. 020 615 4001, paivi.karhu(at)kouvola.fi, hankintapäällikkö Antti Pakkanen, puh. 020 615 7166, antti.pakkanen(at)kouvola.fi.

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää:

1. hankkia taloushallinto- ja palkanlaskentapalvelut hankintalain mukaisena suoraan hankintana nykyisen palvelusopimuksen mukaisesti Administer Oy:ltä siihen asti, kunnes kilpailutukset tai mahdolliset omaan toimintaan siirrot on suoritettu.
2. jatkaa talouspalveluiden tuotantotapana ulkoistettua palvelua ja käynnistää palvelutuotannon kilpailutuksen valmistelun.
3. käynnistää palkanlaskentapalvelujen ottamisen kaupungin omaksi toiminnaksi.

Kaupunginhallituksen päätös: