

Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelu- strategia

Iisalmi, Kiuruvesi, Lapinlahti, Pielavesi, Sonkajärvi,

Vieremä ja Rautavaara

10.12.2025

Sisällys

1	Johdanto	2
2	Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategia	3
2.1	Kunnan lakisääteiset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät	3
2.2	Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen sisältö	4
2.3	Talous- ja henkilöstöhallinnon kriittiset tehtävät, jotka ovat ulkoistettavissa	5
2.4	Kuntalain mukainen yhteistoiminta	6
2.4.1	Vastuukuntamalli	7
2.4.2	Vastuukuntamallin vahvuudet, heikkoudet, uhkat ja mahdollisuudet	7
2.5	Yhteistoiminnan oikeudellinen arviointi ja yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin	9
2.6	Liikkeen luovutus kuntien yhteistoiminnassa	12
3	Toimenpide-ehdotus kunnan-/kaupunginhallituksille	14
4	Lähdeluettelo	16

1 Johdanto

Ylä-Savon kuntien pyöreä pöytä on yhteistyöfoorumi, jossa alueen kunnat kokoontuvat keskustelemaan yhteisistä asioista ja kehittämään seudullista yhteistyötä. Vuoden 2024 aikana pyöreässä pöydässä selvitettiin kuntien erilaisia yhteistyömahdollisuuksia. Selvityksen tavoitteena oli löytää toimintoja, joissa yhteistyötä tiivistämällä voitaisiin saavuttaa tehokkaampia toimintatapoja ja vahvistaa alueellista kehitystä.

Yhteistyömahdollisuuksia kartoitettiin kyselyllä, joka lähetettiin Iisalmen ja Kiuruveden kaupungeille sekä Keiteleeseen, Lapinlahden, Pielaveden, Rautavaaran, Sonkajärven ja Vieremän kunnille. Kyselyn perusteella kunnilla oli kiinnostusta selvittää taloushallinnon yhteistyötä.

Taloushallinnon yhteistyömahdollisuuksia täsmennettiin kokoamalla Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnosta vastaavat viranhaltijat yhteiseen keskusteluun. Keskusteluissa korostui tarve turvata osaavan ja sitoutuneen työvoiman saatavuus sekä varautua häiriötilanteisiin. Kriittiset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät ovat useassa kunnassa yhden tai kahden henkilön varassa.

Kuntien päätöksellä käynnistettiin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämistä koskeva selvitys, johon osallistui myös kuntien omistama Savon ICT -Palvelut Oy. Selvitys valmistui huhtikuussa 2025 ja siinä tarkasteltiin sekä nykytilaa että vaihtoehtoja kuntien välisen yhteistyön tiivistämiseksi.

Selvitys löytyy täältä: <https://iisalmi.fi/iisalmen-kaupunki/hallinto-ja-paatoksenteko/talous/>, talous- ja henkilöstöpalvelujen organisointi Ylä-Savon kunnissa.

Ylä-Savon kuntien pyöreä pöytä käsitteli selvityksen 21.5.2025 ja pyysi siitä lausunnot kuntien hallituksilta. Lausuntojen pohjalta talous- ja henkilöstöhallinnon viranhaltijoista koostuva ohjausryhmä totesi, että kunnilla on yhteinen tahtotila laatia Ylä-Savon kuntien yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategia.

Palvelustrategia valmisteltiin syksyllä 2025 talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisryhmässä, johon kuuluivat:

Eeva Suomalainen, talousjohtaja, Iisalmen kaupunki, puheenjohtaja

Eija Lyyra, henkilöstöpäällikkö, Iisalmen kaupunki

Tarja Säisä, talouspäällikkö, Iisalmen kaupunki, sihteeri

Ulla Nikulainen, hallintojohtaja, Lapinlahden kunta

Tiia Väänänen, hallintojohtaja, Kiuruveden kaupunki

Kirsi Väänänen, hallintojohtaja, Pielaveden kunta

Tuula Räisänen, talouspäällikkö, Pielaveden kunta

Katja Kurtelius-Tornberg, hallintojohtaja, Sonkajärven kunta

Jenni Juntunen, hallintojohtaja, Vieremän kunta

Jere Markkanen, hallintojohtaja, Rautavaaran kunta

Pirjo Juvonen, toimitusjohtaja, Savon ICT-palvelut Oy

2 Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategia

Palvelustrategiassa määritellään kuntien yhteinen tahtotila ja tavoitteet talous- ja henkilöstöhallinnon (tahe) palvelujen yhteistyölle. Strategiassa arvioidaan kriittiset tehtävät ja prosessit sekä esitetään toimenpiteitä, joilla kriittisiä kokonaisuuksia voidaan jatkossa hoitaa.

Strategian lähtökohtana on kuntien yhteistoimintaan perustuva yhteistyö. Palvelujen ulkoistamista osakeyhtiölle ei esitetä. Tässä yhteydessä ulkoistamisella tarkoitetaan järjestämistapaa, jossa palvelut tuotetaan kuntalain (410/2015) 51 §:n mahdollistamalla vastuukuntamallilla.

2.1 Kunnan lakisääteiset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät

Taloushallintoa koskevat velvoitteet perustuvat pääosin kuntalain 13 lukuun ja kirjanpitolakiin. Kuntalain 13 luvun säädösten tarkoituksena on varmistaa kuntatalouden kestävyys, ohjaus ja läpinäkyvyys. Kunnan talouden tulee olla pitkällä aikavälillä tasapainossa. Jos taseeseen kertyy alijäämää, kunnan on laadittava suunnitelma sen kattamiseksi neljän vuoden kuluessa. Mikäli alijäämää ei saada katetuksi määräajassa, kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn.

Kuntalain mukaan kunnan tulee laatia vuosittain talousarvio ja vähintään kolmen vuoden taloussuunnitelma. Lisäksi kunnan tulee seurata talouttaan aktiivisesti sekä raportoida taloustietonsa valtakunnallisiin järjestelmiin, kuten taloustietovarantoon. Tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen laatimisesta on säädetty kuntalaissa ja kirjanpitolaissa. Kirjanpidon hoitamiseen sisältyy lisäksi useita lakisääteisiä verotukseen liittyviä velvollisuuksia.

Henkilöstöhallintoa koskevat velvoitteet perustuvat useisiin lakeihin, esimerkiksi

- työsopimuslakiin (55/2001),
- lakiin kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003),
- työaikalakiin (872/2019) ja
- vuosilomalakiin (162/2005) sekä

– kunta-alan virka- ja työehtosopimuksiin.

Kunnallisen demokratian ja julkisuusvaatimusten vuoksi talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ovat tarkasti säänneltyjä ja edellyttävät ajantasaista ja luotettavaa raportointia.

2.2 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen sisältö

Tahe-palvelut muodostavat kokonaisuuden, joka kattaa talouden ja henkilöstön ydinprosessit sekä niitä tukevat järjestelmät ja toimintatavat. Kuntien viitearkkitehtuurin (2014) mukaan ne jakautuvat taloushallintoon ja henkilöstöhallintoon. Molemmat sisältävät ulkoistettavissa olevia ja kunnan oman toiminnan piiriin kuuluvia tehtäviä.

TALOUSSHALLINNON PROSESSIT		
Prosessi	Tehtävän kuvaus	Voidaanko tehtävä ulkoistaa?
Ostolaskut ja ostoreskontra	Laskujen vastaanotto, tarkastus, asiataarkastus ja maksatus.	Ulkoistettavissa
Myyntilaskutus ja myyntireskontra	Laskujen laatiminen, toimittaminen, maksujen seuranta ja perintä.	Ulkoistettavissa
Pysyvien vastaavien kirjanpito	Investointien ja omaisuuserien hallinta ja poistot.	Ulkoistettavissa
Kirjanpito ja tilinpäätös	Tositteen käsittely, tiliöinti, tilien seuranta, tilinpäätösasiakirjat.	Ulkoistettavissa
Kassanhallinta ja maksuliikenne	Maksuvalmiuden seuranta, maksujen ajoitus, pankkiyhteydet.	Ulkoistettavissa
Raportointi ja tilastointi	Talousraportit, viranomaisraportointi ja tilastot.	Ulkoistettavissa
Taloussuunnittelu	Talousarvion laadinta, taloussuunnitelma ja budjetin seuranta.	Pääsääntöisesti oma toiminta
Rahoituksen hallinta	Lainat, sijoitukset, korkoriski ja muut rahoitustapahtumat.	Pääsääntöisesti oma toiminta
Sisäinen laskenta	Kustannuslaskenta, kannattavuusanalyysit, sisäinen hinnoittelu.	Oma toiminta
Perustietojen hallinta	Organisaatio-, tilikartta- ja kustannuspaikkatiedot.	Pääsääntöisesti oma toiminta

(Säisä, 2025)

HENKILÖSTÖHALLINNON PROSESSIT		
Prosessi	Tehtävän kuvaus	Voidaanko tehtävä ulkoistaa?
Palkanlaskenta	Palkkojen laskenta, tarkastus ja maksatus.	Ulkoistettavissa
Matkahallinta	Matkasuunnittelu, matkalaskujen hallinta ja korvausten maksaminen.	Ulkoistettavissa
Henkilöstösuunnittelu	Ennakoidaan henkilöstötarpeita, mitoitetaan resurssit ja laaditaan henkilöstöstrategia.	Oma toiminta

Rekrytointi	Tehtävän määrittely, hakuprosessi, valinta ja perehdytys.	Oma toiminta
Palvelussuhteen hallinta	Sopimusten teko, muutokset, työsuhteen elinkaari ja päättäminen.	Oma toiminta
Työajanhallinta	Työaikojen suunnittelu, seuranta ja toteuman hallinta.	Oma toiminta
Osaamisen hallinta	Koulutussuunnittelu, osaamisen kehittäminen ja kompetenssien seuranta.	Oma toiminta
Palkkaus ja palkitseminen	Palkkapolitiikka, kannustinjärjestelmät ja palkkakartoitukset.	Oma toiminta
Työhyvinvoinnin hallinta	Työkyvyn tuki, varhaisen välittämisen toimintamallit ja työterveyshuolto.	Oma toiminta
Työsuojelu	Työsuojelun valvonta ja hallinto	Oma toiminta

(Säisä, 2025)

2.3 Talous- ja henkilöstöhallinnon kriittiset tehtävät, jotka ovat ulkoistettavissa

Kriittisillä tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joiden on toimittava keskeytyksettä. Luokka 1 sisältää lakisääteisiä ja aikarajoihin sidottuja tehtäviä, luokka 2 kiireellisiä mutta aikarajoihin sitomattomia tehtäviä.

	Kriittinen tehtävä, luokka 1
	Kriittinen tehtävä, luokka 2

Taloushallinnon prosessit	Kriittiset tehtävät
Pysyvien vastaavien kirjanpito	Käyttöomaisuuskirjanpito, investointien ja omaisuuserien hallinta ja poistot.
Kirjanpito	Tositteiden käsittely, tiliöinti, tilien seuranta ja täsmäytys.
Tilinpäätös	Tilinpäätöksen ja tilinpäätöslaskelmien tekeminen
Konsernitilinpäätös	Konsernitilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöslaskelmien tekeminen
Veroilmoitukset	Arvonlisäveroilmoitukset ja muut veroilmoitukset
Talousarvion valmistelu	Budjetointi ja talousarvioon liittyvien laskelmien tekeminen

Maksuliikenne	Maksuliikenteen hoito eli palkkojen ja laskujen maksu. Maksuvalmiuden seuranta, maksujen ajoitus, pankkiyhteydet. Tiliotteiden tiliöinti.
Ostolaskujen käsittely	Laskujen vastaanotto, tarkastus, asiatarkastus
Ostoreskontran hoito	Ostoreskontran hoito, ostolaskujen seuranta, järjestelmän pääkäyttäjäyys Ennakkoperintärekisterin tarkistusajot säännöllisesti Toimittajarekisterin ylläpito
Myyntilaskutus	Laskujen laatiminen ja toimittaminen
Myyntireskontran hoito	Myyntireskontran hoito, maksujen seuranta, saatavien perintä, järjestelmän pääkäyttäjäyys
Avustusten maksatus	Yhdistys- ja tieavustukset, työllisyysalueen avustukset
Raportointi ja tilastointi	Talousraportit, viranomaisraportointi ja tilastot.
Henkilöstöhallinnon prosessit	Kriittiset tehtävät
Palkanlaskenta (sis. luottamushenkilöiden palkkiot)	Palkkojen ja palkkioiden laskenta, tarkastus ja maksatus.
Viranomaisilmoitukset ja -tilitykset	Palkanlaskentaan liittyvät viranomaistilitykset ja -ilmoitukset
Matkahallinta	Matkasuunnittelu, matkalaskujen hallinta ja korvausten maksaminen.

2.4 Kuntalain mukainen yhteistoiminta

Kuntalain 7-8 §:t mahdollistavat tehtävien järjestämisen yhdessä sopimalla. Kuntalain 49 § määrittelee yhteistoiminnan muodot, kuten yhteisen toimielimen, yhteisen viran ja kuntayhtymän.

Yhteisen palvelustrategian valmistelussa keskeisenä tavoitteena on ollut varmistaa osaavan henkilöstön saatavuus ja turvata tahe-palvelujen jatkuvuus erityisesti tilanteissa, joissa kunnan omat resurssit ovat pienet ja haavoittuvat.

Kuntalain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014, 3.1 Kuntalain uudistamisen tavoitteet) mukaan tavoitteena on ollut, että kuntalaissa otetaan huomioon kuntien erilaistuminen ja mahdollistetaan kuntakohtaisia ratkaisuja hallinnon, johtamisen ja osallistumisen järjestämisessä. Tavoitteena on edistää uusien toimintatapojen muotoutumista ja kuntien toiminnan tehostamista.

Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategian laadinnassa keskeisenä tavoitteena on ollut löytää kuntien yhteistoiminnan muoto, jolla turvataan osaavan ja

ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus alueella sekä varaudutaan häiriötilanteisiin turvaamalla riittävät sijaisuusjärjestelyt. Tavoitteena on lisäksi ollut löytää uusia toimintatapoja ja tehostaa kuntien toimintaa.

2.4.1 Vastuukuntamalli

Kuntalain 51 §:n mukaan kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä.

Vastuukuntamalli on yksi kuntalain mahdollistamista kuntien yhteistoiminnan muodoista. Siinä yksi kunta, josta käytetään nimitystä vastuukunta tai isäntäkunta, ottaa vastuun tietyn tehtävän tai palvelun järjestämisestä muiden kuntien puolesta. Tämä malli mahdollistaa hallinnollisten ja taloudellisten resurssien tehokkaamman käytön.

Kaikki vastuukuntamallissa toteutettavat palvelut perustuvat yhteistoimintasopimukseen, joka määrittelee toiminnan rakenteet, vastuut ja hallinnolliset periaatteet. Vastuukuntamallin onnistuminen edellyttää selkeitä hallinnollisia rakenteita ja päätöksentekomalleja. Yhteinen toimielin vastaa tehtävän järjestämisestä, mutta sen toimintaa ohjaa vastuukunnan valtuusto ja kunnanhallitus. (Anttila, 2025)

Käytännössä yhteinen toimielin on yleensä lautakunta, mutta se voi olla myös jaosto tai muu sovittu hallintoelin. Talouden hallinnan osalta vastuukunta vastaa palveluiden budjetoinnista ja talousarvion valmistelusta, mutta muiden kuntien osallistuminen taloudelliseen päätöksentekoon on sovittava erikseen. Sopimuksessa on syytä määritellä mm. miten kustannukset jaetaan, miten sopijakunnat seuraavat taloushallintoa ja voivat vaikuttaa taloussuunnitteluun. (Anttila, 2025) Vastuukuntamallissa palveluja tuottava henkilöstö kuuluu vastuukunnan organisaatioon.

Vastuukuntamallin onnistunut toteutus edellyttää huolellista sopimista, selkeää hallintoa ja jatkuvaa vuoropuhelua mukana olevien kuntien kesken. Suunniteltaessa vastuukuntamallia on tärkeää arvioida sen taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset sekä huolehtia siitä, että kaikki mukana olevat kunnat kokevat saavansa mallista lisäarvoa. Hyvin suunniteltuna ja toteutettuna vastuukuntamalli voi tarjota kunnille keinon turvata elinvoimaisuutensa ja palveluiden laadun pitkällä aikavälillä erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa. (Kuntaliitto, 2024)

2.4.2 Vastuukuntamallin vahvuudet, heikkoudet, uhkat ja mahdollisuudet

Kuntien välisellä yhteistoiminnalla on paljon vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Kuntapohjainen yhteistyö vahvistaisi toiminnan jatkuvuutta ja parantaisi kuntien varautumista häiriötilanteisiin

ja äkillisiin poissaoloihin. Yhteiset toimintamallit tukisivat yhteistyötä ja vertaisoppimista, palvelujen yhtenäistämistä ja laadun parantamista, kun osaamista voitaisiin keskittää ja jakaa kuntien kesken. Samalla henkilöstölle avautuisi paremmat mahdollisuudet osaamisen systemaattiseen kehittämiseen ja urapolkujen rakentamiseen yli kuntarajojen.

Kuntapohjaisen yhteistyön haasteita ja uhkia ovat erityisesti riskit paikallistuntemuksen heikkenemisestä, riippuvuuden kasvamisesta vastuukunnasta ja päätösvallan keskittymisestä, mikä voi vaikeuttaa kuntakohtaisten tarpeiden huomioimista ja rakenteiden sujuvaa yhdistämistä. Lisäksi yhteistyö voi kohdata henkilöstön muutosvastarintaa ja sitoutumisen puutetta. Epävarmuutta lisäävät myös liikkeen luovutuksen periaatteiden toteutumiseen liittyvät kysymykset sekä työnantajan vaihtumisesta johtuvat työ- ja virkasuhteeseen liittyvät muutokset.

Vahvuudet: - kuntien välinen yhteistyö ja osaamisen jakaminen - varautuminen häiriötilanteisiin paranee - kustannustehokkuus paranee - asiantuntemuksen keskittäminen - automaation ja digitalisoinnin kannattavuus - erikoistuminen - työpaikkojen säilyminen alueella - kollegiaalinen tuki ja osaamisen kehittymisen tuki - henkilöstön fyysisestä sijoittumisesta voidaan sopia	Heikkoudet: - paikallistuntemuksen puute, jos henkilöstö keskitetään - riippuvuus vastuukunnasta - päätöksenteon keskittyminen - kuntakohtaisten tarpeiden huomioiminen - toimintatapojen yhdenmukaistamisen haasteet toiminnan käynnistymisvaiheessa
Mahdollisuudet: - digipalveluiden ja automaation laajempi käyttö - mahdollisuus laajentaa palveluja - työn organisointi ja etätöiden kehittämien alueellisesti - yhteistyö ja vertaisoppiminen - palvelujen yhtenäistäminen - palvelujen laadun parantuminen - henkilöstön osaamisen kehittäminen - henkilöstön urakehityksen mahdollistaminen - työnantajan vetovoimaisuus rekrytointien yhteydessä	Uhkat: - henkilöstön sitoutuminen/muutosvastarinta - päätösvallan siirtyminen vastuukunnalle - kuntien sitoutuminen - kuntien erityistarpeiden yhteensovittaminen - esihenkilötyön haasteet, etätöiden johtaminen - liikkeen luovutuksen ehtojen täyttymättömyys - työnantajan vaihtumisesta seuraavat muutokset (esim. etätöikäytännöt, työajan joustot jne.) - kuntien resursoinnin ohentuminen - toiminta ei tuota tavoiteltavia hyötyjä (esim. kustannustehokkuus)

Kuntien näkemyksen mukaan vastuukuntamallilla tahe-palveluiden järjestämismuotona on paljon vahvuuksia ja mahdollisuuksia ottaen huomioon palvelujen järjestämiselle asetetut tavoitteet sekä kuntien tahtotilan. Vastuukuntamalliin sisältyy myös heikkouksia ja uhkia, jotka tulee ottaa valmistelussa huomioon.

Kuntien näkemys on, että kuntalain 51 §:n mukainen vastuukuntamalli on yhteistyömuodoista tarkoituksenmukaisin ja se toteuttaa hyvin kuntalain uudistamisen tavoitteita.

2.5 Yhteistoiminnan oikeudellinen arviointi ja yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut (tahe-palvelut) ovat kunnan toiminnan kannalta kriittisiä palveluita, jotka on hoidettava lainsäädännön ja ohjeiden edellyttämällä tavalla. Osa tahe-palveluista on sidottu määräaikoihin ja niiden toiminta on turvattava kaikissa olosuhteissa ilman aiheetonta viivästystä.

Tahe-palveluiden hoitaminen kuuluu keskeisenä osana kunnan lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen. Ilman tahe-palveluita kuntien toiminnan jatkuvuus voi vaarantua. Mikäli tahe-palveluita ei hoideta lainsäädännön ja ohjeiden edellyttämällä tavalla, voi tästä aiheutua merkittäviä taloudellisia vahinkoja sekä mainehaittaa. Tehtävien hoitaminen palvelee kuntien yleistä etua.

Jos kunta sopii kuntalain 8 §:n mukaisesti kunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (hankintalaki). Kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta hankintalakia, jos yhteistoiminnassa on kyse hankintalain 16 §:ssä säädetyllä tavalla kunnan tai kuntayhtymän hankinnasta toiselta hankintayksiköltä. (Kuntalaki § 50)

Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Lain 126.2 §:n 3. kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain (1397/2016) 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön toiminnasta.

Hankintalain (1397/2016) 16 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista

tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Prosenttiosuuden määrittämiseen sovelletaan, mitä 15 §:n 2 momentissa säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu prosenttiosuus on 10, ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun yhteistyön piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole markkinaehtoista toimintaa. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan silloin, jos yhteistyöhön osallistuneet hankintayksiköt ovat julkaisseet yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen suunnitellusta tuottamisesta muille kuin sopimuksen osapuolia varten 58 §:n 3 momentissa tarkoitettun avoimuusilmoituksen, eivätkä hankintayksiköt saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja koskevasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Vastausten tekemistä koskevan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. Tässä momentissa tarkoitettua prosenttiosuutta sovelletaan edellytysten täytyessä avoimuusilmoituksen kohteena olevan yhteistyöhön piiriin kuuluvien palveluihin kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua palvelujen tuottamista koskevaa prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta silloin, kun muita kuin sopimuksen osapuolia varten toteutettujen yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Kuntalain uudistusta koskevan hallituksen esityksen (268/2014) mukaan voimassa oleva hankintalainsäädäntö sekä oikeuskäytännössä omaksutut linjaukset ovat aiheuttaneet usein tulkin- ja soveltamisongelmia kuntien yhteistyöjärjestelyissä. Kuntien toimintaympäristössä perinteiset järjestämisvastuun ja tehtävän käsitteet ovat tuntemattomia julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä syntyneet hankintayksiköiden yhteistyöjärjestelyiden edellytykset ovat puolestaan kuntien yhteistyössä hankalasti ymmärrettäviä ja sovellettavia niiden EU-oikeudellisten sanamuotojen takia.

Hankintalain uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 108/2016, s. 104-106) mukaan lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintasopimukseen, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Hankintalain 16 §:ssä tarkoitettun niin kutsutun horisontaalisen yhteistyön edellytykset on luotu alun perin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (muun muassa C-480/06, komissio vastaan Saksa (EU:C:2009:357) sekä C-159/11, Lecce).

Lainkohdan tarkoituksena on mahdollistaa todellinen yhteistyö hankintayksiköiden välillä ilman, että yhteistyön toteuttamisessa niiden olisi kilpailutettava lain mukaisesti hankintansa toisiltaan. Hankintalain 16 §:ssä tarkoitettuna yhteistyönä voidaan pitää esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien välistä kuntalain mukaista yhteistoimintaa tai valtion ja kunnan välistä yhteistoimintaa. (HE 108/2016, s. 104-106)

Hankintadirektiivin (2014/24/EU, 28.3.2014 L 94) johdanto-osan mukaan vain yleiseen etuun liittyvät näkökohdat saisivat ohjata yhteistoiminnan toteuttamista sekä siihen sisältyviä

hankintaviranomaisten välisiä varojen siirtoja. Yhteisen tehtävän ja yleisen edun edellytyksiä on käsitelty muun muassa unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-159/11, Lecce. (HE 108/2016, s. 104-106)

Hankintadirektiiviin 12 artiklan mukaan yksinomaan kahden tai useamman hankintaviranomaisen välillä tehty sopimus jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten välinen yhteistyö tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi;
- b) kyseisen yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat ja
- c) osallistuvat hankintaviranomaiset harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan.

Kohdassa c tarkoitettujen toimintojen prosenttiosuutta määriteltäessä on otettava huomioon sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräinen kokonaisliikevaihto tai jokin asianmukainen vaihtoehtoinen toimintaan perustuva määrä, kuten asianomaiselle oikeushenkilölle tai hankintaviranomaiselle aiheutuneet kustannukset palvelujen, tavaroiden ja rakennusurakoiden osalta.

Jos asianomaisen oikeushenkilön tai hankintaviranomaisen perustamisajankohdan tai toiminnan aloittamisen ajankohdan tai toiminnan uudelleenjärjestämisen vuoksi liikevaihtoa tai vaihtoehtoista toimintaan perustuvaa määrää, kuten kustannuksia, ei ole joko saatavilla kolmelta edeltävältä vuodelta tai niillä ei ole enää merkitystä, riittää, että toiminnan mittaus osoitetaan todennäköiseksi erityisesti esittämällä tietoja tulevasta liiketoiminnasta.

Hankintalain 16 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Prosenttiosuuden määrittämiseen sovelletaan, mitä 15 §:n 2 momentissa säädetään.

Edellä tarkoitettu prosenttiosuus on 10 ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun yhteistyön piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole markkinaehtoista toimintaa. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan silloin, jos yhteistyöhön osallistuneet hankintayksiköt ovat julkaisseet yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen suunnitellusta tuottamisesta muille kuin sopimuksen osapuolia varten 58 §:n 3 momentissa tarkoitetun avoimuusilmoituksen, eivätkä hankintayksiköt saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja koskevasta markkinaehtoisesta toiminnasta.

Vastausten tekemistä koskevan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. Tässä momentissa tarkoitettua prosenttiosuutta sovelletaan edellytysten täytyessä avoimuusilmoituksen kohteena olevan yhteistyöhön piiriin kuuluvien palveluihin kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä.

Edellä tarkoitettua palvelujen tuottamista koskevaa prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta silloin, kun muita kuin sopimuksen osapuolia varten toteutettujen yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Edellä mainituilla perusteilla kuntien käsitys on, että tahe-palveluiden järjestämiseen ei sovelleta kuntalain 126 §:n mukaista yhtiöittämisvelvollisuutta. Yhteistoiminta on kuntien käsityksen mukaan mahdollista toteuttaa kuntalain mahdollistamien yhteistoimintamuotojen mukaisesti ja että toiminta jäisi hankintadirektiivin ja kansallisen hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Kysymys on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta ja kuntien yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamisesta.

2.6 Liikkeen luovutus kuntien yhteistoiminnassa

Liikkeen luovutusta sääntelee EU:n direktiivi 2001/23/EY, jonka tarkoituksena on suojata työntekijöiden oikeuksia organisaation muutostilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu. Direktiivin määräykset on Suomessa pantu täytäntöön työsopimuslailla (TSL), kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetulla lailla (KvHL), valtion virkamieslailla ja muulla virkamieslainsäädännöllä. (Kuntatyönantajat, 2023)

Liikkeen luovutuksesta määrätään työsopimuslaissa (55/2001) sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta säädetyssä laissa (304/2003). Työsopimussuhteisiin työntekijöihin sovelletaan työsopimuslakia ja virkasuhteisiin työntekijöihin lakia kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta.

Työsopimuslain 10 §:n mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta säädetyin lain 25 §:n mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Lain mukaan voimassa olevista virka- ja työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutushetkellä luovuttajalta luovutuksensaajalta. Työntekijät ja/tai viranhaltijat siirtyvät automaattisesti luovutuksensaajan palvelukseen entisillä palvelussuhteen ehdoilla. Siirtyneellä

henkilöstöllä ei ole oikeutta vastustaa siirtoa yksipuolisesti ja jäädä luovuttajan palvelukseen. Jos työntekijä tai viranhaltija ei halua siirtyä luovutuksensaajan palvelukseen, hän voi irtisanoa palvelussuhteensa normaalia lyhyemmällä irtisanomisajalla.

Liikkeen luovutusta säätelevä direktiivi tulee sovellettavaksi niihin kunta-alan, hyvinvointialan ja valtion taloudellista toimintaa koskeviin tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Liikkeen luovutuksen tarkemmat tunnusmerkit perustuvat liikkeen luovutusdirektiiviin ja sitä koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön. Korkeimman oikeuden mukaan EUT:n oikeuskäytäntö on otettava huomioon myös Suomen lakia tulkittaessa. Direktiivin mukainen liikkeen luovutus on pysyväksi tarkoitettu järjestely. Siten liikkeen luovutus aiheuttaa oikeudellisesti luovuttajan palvelussuhteen päättymisen ja uuden palvelussuhteen syntymisen luovutuksensaajaan nähden. (Kuntatyönantajat, 2023)

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännössä on asetettu liikkeen luovutusdirektiivin soveltamiselle kolme pääedellytystä, joiden kaikkien tulee täytyä:

1. Liikkeen luovutus merkitsee työnantajan vaihtumista toiseksi pysyvästi.
2. Liikkeen luovutus kohdistuu toimivan kokonaisuuden muodostavaan yritykseen, liikkeeseen tai liiketoiminnan osaan.
3. Liikkeen luovutus perustuu sopimukseen tai muuhun osapuolten oikeudelliseen yhteyteen.

EUT on arvioinut ennakkoratkaisuissaan liikkeen luovutuksen toteutumista asettamiensa tunnusmerkkien avulla. Ne liittyvät liiketoimintakokonaisuuteen, luovutustoimenpiteeseen, omaisuuden ja henkilöstön siirtymiseen, toiminnan jatkumiseen, asiakaskunnan säilymiseen ja luovutuksen ajankohtaan. (Kuntatyönantajat, 2023)

Liiketoimintakokonaisuuden määrittely

Liikkeen luovutuksessa luovutuksen kohde on siirrettävä luovutuksen saajalle toimivana kokonaisuutena niin, että se säilyttää identiteettinsä (asia C-48/94, Rygaard). Direktiivin mukaisella liiketoimintakokonaisuudella tarkoitetaan sellaista työntekijöistä ja muista tekijöistä muodostuvaa kokonaisuutta, jonka avulla voidaan harjoittaa omiin tavoitteisiin tähtäävää taloudellista toimintaa. (Kuntatyönantajat, 2023)

Taloudellisen toiminnan käsite kattaa kaiken toiminnan, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla lukuun ottamatta toimintaa, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Palvelut, joilla edistetään yleistä etua ja joilla ei tavoitella voittoa mutta joilla kilpaillaan voittoa tavoittelevien toimijoiden tarjonnan kanssa, voidaan luokitella direktiivissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi (asia C-416/16, Ricardo). Direktiiviä sovelletaan siten taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön luovuttamiseen riippumatta siitä, tavoittelee yksikkö liikevoittoa vai ei (asia C-175/99, Mayeur). (Kuntatyönantajat, 2023)

Direktiivi tulee sovellettavaksi niihin kunnan ja valtion taloudellista toimintaa koskeviin tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Liiketoimintakokonaisuuden säilymistä arvioidaan käyttäen kokonaisharkintaa, jonka EUT on määritellyt oikeuskäytännössään (asia C-24/85, Spijkers). Tässä harkinnassa kiinnitetään huomiota muun muassa toiminnan laatuun, omaisuuden tai henkilöstön siirtymiseen luovutuksensaajalle, asiakaskunnan siirtymiseen, toiminnan pysymiseen samankaltaisena sekä sen mahdollisen keskeytymisen pituuteen. (Kuntatyönantajat, 2023)

Liiketoimintakokonaisuuden säilymisen arvioinnissa on EUT:n mukaan otettava huomioon ainakin yrityksen henkilökunta ja johto, töiden järjestäminen, liiketoiminnan harjoittamistavat sekä tilanteesta riippuen yrityksen käytössä olevat tuotantovälineet. Myös organisaatio, toiminta, rahoitus, hallinto ja sovellettavat oikeussäännöt voivat olla oleellisia tekijöitä. Eri arviointikriteereille annettava painoarvo vaihtelee sen mukaan, onko kyse henkilötyövaltaisesta vai pääomavaltaisesta toiminnasta. (Kuntatyönantajat, 2023)

Siirtyvän henkilöstön täytyy muodostaa olennainen osa henkilöstöstä niin määränsä kuin pätevyytensäkin puolesta. Tällöin luovutuksen esteenä ei ole muun luovutetun omaisuuden vähäinen arvo tai se, että omaisuutta ei siirry lainkaan. Jos luovutuksen muut tunnusmerkit (kuin henkilöstön siirtyminen) täyttyvät, luovutuksensaajan on otettava palvelukseensa kaikki siirtyvässä yksikössä työskennelleet. (Kuntatyönantajat, 2023)

Jos luovutuksen kohteena on vain liikkeen osa, siirtyminen koskee luovutettavaan osaan kuuluvia työntekijöitä. Tässä arvioinnissa kiinnitetään huomiota yrityksen muodolliseen organisaatioon eikä siihen, missä määrin työntekijän työtehtävät ovat käytännössä liittyneet luovutettuun osaan.

Edellä mainituilla perusteilla tahe-palveluiden järjestämiseen liittyvään yhteistoimintaan ei kuntien käsityksen mukaan välttämättä voida soveltaa liikkeen luovutuksen periaatteita. Mikäli yhteistoiminta kattaa vain kriittisimmät kirjanpitoon ja palkanlaskentaan liittyvät tehtävät, jäisi kuntiin edelleenkin osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Tässä tapauksessa kysymys ei ole hankintadirektiivin mukaisesta liiketoiminnallisesta kokonaisuudesta.

3 Toimenpide-ehdotus kunnan-/kaupungin-hallituksille

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut (tahe-palvelut) ovat kunnan toiminnan kannalta kriittisiä lakisääteisiä palveluita, jotka on hoidettava lainsäädännön ja ohjeiden edellyttämällä tavalla. Ilman tahe-palveluita kuntien toiminnan jatkuvuus voi vaarantua. Mikäli tahe-palveluita ei hoideta lainsäädännön ja ohjeiden edellyttämällä tavalla, voi tästä aiheutua merkittäviä taloudellisia vahinkoja sekä mainehaittaa. Tehtävien hoitaminen palvelee kuntien yleistä etua.

Kuntien tahtotilana on turvata osaavan, ammattitaitoisen ja sitoutuneen työvoiman saatavuus alueella sekä varautua häiriötilanteisiin tahe-palveluiden järjestämisessä. Kunnilla on vahva yhteinen tahtotila turvata tahe-palveluiden järjestäminen kuntapohjaisen yhteistyön kautta.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategia on valmisteltu hyvässä yhteistyössä johtavien viranhaltijoiden kesken. Valmistelun yhteydessä Sonkajärven kunnan viranhaltijaedustaja on tuonut esille Sonkajärven kunnanhallituksen päätöksen talous- ja henkilöstöpalvelujen organisoinnista Ylä-Savon kunnissa, jonka mukaan Sonkajärven kunta kannattaa esitetyistä yhteistyömalleista Ylä-Savon Kymppi -yhteistyön jatkamista. Rautavaaran viranhaltijaedustajat ovat tuoneet esille, että he pitäytyvät aikaisemmin antamissaan kunnanhallitusten lausunnoissa, eivätkä ole mukana asian jatkovalmistelussa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen kehittämisryhmästä Iisalmen, Lapinlahden, Kiuruveden, Pielaveden ja Vieremän talous- ja henkilöstöhallinnosta vastaavat viranhaltijat esittävät kunnan-/kaupunginhallituksille seuraavaa:

- 1) Kunnan-/kaupunginhallitukset hyväksyvät Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelustrategian yhteiseksi linjaukseksi palvelujen kehittämiselle ja kuntayhteistyölle.
- 2) Kunnat käynnistävät yhteisen projektin, jonka tavoitteena on laatia yhteistoimintasopimus ja toimintasuunnitelma, joiden mukaisesti yhteistoiminta voisi alkaa aikaisintaan vuoden 2027 alusta. Yhteistoimintasopimus tuodaan valtuustojen päätettäväksi vuoden 2026 aikana. Projektiin nimetään vastuuhenkilö, joka vastaa yhteistoimintasopimuksen ja toimintasuunnitelman valmistelusta valtuustoille.
- 3) Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen kehittämisryhmä jatkaa projektin ohjausryhmänä ja vastaa yhteistoimintasopimuksen ja toimintasuunnitelman valmistelusta valtuustoille.

Kuntien/kaupunkien päätökset pyydetään 20.1.2026 mennessä.

4 Lähdeluettelo

Anttila, M. (2025). *Kuntalaki -kuntien julkisoikeudellisen yhteistyön muodot. KOPA webinaariaineisto*. Kuntaliitto,
https://www.kuntaliitto.fi/file/29415/download?token=EytEQbHg&utm_source=chatgpt.com, viitattu 17.3.2025.

HE 108/2016, s. 104-106.

HE 268/2014, 3.1 Kuntalain uudistamisen tavoitteet.

Kuntaliitto. (2024). *Yhteistoimintasopimuksessa määrättävät asiat. Päivittyvä verkkosivusto*. .
<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/yhteinen-toimielin/yhteistoimintasopimuksessa-maarattavat-asiat>, viitattu 10.3.2025.

Kuntatyönantajat. (2023). *Liikkeen luovutus*. Noudettu osoitteesta
<https://www.kt.fi/palvelussuhde/muutostilanteet/liikkeen-luovutus>

Säisä, T. (2025). *Talous- ja henkilöstöpalvelujen organisointi Ylä-Savon kunnissa, opinnäytetyö, AMK, liiketalouden tutkinto-ohjelma, Jyväskylän ammattikorkeakoulu*.