

Palkkahallinnon ulkoistamista koskeva selvitys

Asian taustaa

Uudenkaupungin kaupungin palkkahallinnon henkilöstöresurssit vähenivät samassa yhteydessä, kun sosiaali- ja terveystyöpalvelut siirtyivät hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta lukien. Palkkahallinnon henkilöstöresurssien vähentyminen toteutui eläköitymisen kautta. Palkkahallinnossa tapahtui lisäksi muita henkilövaihdoksia. Liikkeen luovutuksesta aiheutunut henkilöstömäärän merkittävä muutos vähensi palkkahallinnon työtehtäviä siinä määrin, että kaupunkiin jäi kaksi palkkasihteerin vakanssia. Säännöllisen työmäärän perusteella arvioituna kaksi palkkahallinnon vakanssia on oikea henkilömitoitus, mutta palkkahallinnon toimintavarmuus ei ole turvattu kahden hengen organisaatiossa.

Palkkahallinnon haavoittuvuus ja toimintavarmuuteen liittyvät riskit tunnistettiin jo sote-valmistelun yhteydessä, ja palkkahallinnon organisoinnin vaihtoehtojen kartoitus käynnistettiin loppuvuodesta 2022. Kartoituksessa selvitettiin mm. kuntien yhteistyömahdollisuuksia palkkahallinnossa (eräiden varsinaissuomalaisien kuntien kanssa asiasta neuvoteltiin talven 2023 aikana), palkkahallinnon tilapäispalvelun/sijaispalvelun hankintamahdollisuuksia sekä sijaisjärjestelyiden tai vakanssien yhdistämisen mahdollisuuksia organisaation sisällä. Kartoituksen perusteella mikään edellä mainituista vaihtoehdoista ei osoittautunut varteenotettavaksi ratkaisuksi palkkahallinnon pysyvää organisointitapaa valittaessa.

Yhteistyö Tilikunnan kanssa

Poissaoloista ja sijaistarpeiden aktivoitumisesta johtuen organisaatiossa piti käynnistää nopealla aikataululla palkkahallinnon tilapäisjärjestelyt ulkopuolisen palveluntarjoajan kanssa. Yhteistyö Tilikunta Oy:n kanssa palkkahallinnon tilapäispalvelun hankkimiseksi käynnistettiin alkukesästä 2023. Tilikunta Oy on kuntaomisteinen voittoa tavoittelematon yhtiö, joka tuottaa talous- ja palkkahallinnon palveluja omistajilleen. Omistaja-asiakkaita ovat Kaarinan, Liedon ja Paimion kaupungit sekä Sauvon ja Maskun kunnat, Peimarin koulutuskuntayhtymä sekä Varsinais-Suomen kiinteistö kuntayhtymä. Tilikunnan palveluksessa työskentelee n. 40 talous- ja palkkahallinnon asiantuntijaa. Tilikunta on hankintalain tarkoittama sidosyrittäjä eli ns. in-house -yhtiö, joka saa harjoittaa enintään viiden prosentin osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin omistaja-asiakkaidensa kanssa. Uusikaupunki on voinut ostaa tilapäispalvelua ilman osakkuutta hankintalain viiden prosentin sääntöön perustuen.

Palvelun käyttökokemukset ovat olleet positiivisia, ja yhteistyö on ollut sujuvaa. Kiitosta yhtiö saa mm. palkanlaskijoiden asiantuntemuksesta sekä siitä, että nimetyt

palkanlaskijat ovat henkilökohtaisesti tavoitettavissa ja apua on ollut saatavilla tarvittaessa. Liikevaihtorajan täytyessä Tilikunta ei voi enää tarjota palvelua ilman osakkuutta Uudenkaupungin kaupungille, mutta tarve sijaisjärjestelylle palkkahallinnossa edelleen jatkuu. Palvelun hankinnan jatkaminen Tilikunnalta edellyttää, että Uusikaupunki ryhtyy Tilikunta Oy:n osakkaaksi.

Ulkoistaminen palkkahallinnon organisoinnin vaihtoehtona

Palkkahallinnon organisoinnin vaihtoehtona on kartoitettu palkkahallinnon kokonaisvaltaista ulkoistamista. Kuntasektorin palkanlaskennassa huomioitavaa on, että edellytyksenä palveluntarjoajalle on useiden kunnallisten virka- ja työehtosopimusten sekä virkasuhteita koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön osaaminen. Lisäksi kuntasektorille soveltuvia palkkahallinnon järjestelmiä on rajallisesti. Järjestelmän vaihto ei riski- tai kustannusnäkökulmasta ole suositeltavaa varsinkaan ulkoistustilanteessa. Pääsääntöisesti kuntasektorille palkkahallinnon palveluita tarjoavat yritykset ovat hankintayksiköitä eli ns. in-house -yhtiöitä (mm. Sarastia, Monetra). Kaupungin ei tarvitse kilpailuttaa hankintojaan lainsäädännön mukaisesti, mikäli se tekee hankinnan hankintalaissa tarkoitetulta sidosyksiköltään, vaikka sopimus täyttäisikin hankintalain mukaiset hankintasopimuksen tunnusmerkit. Hankittaessa palvelu in-house -yhtiöltä palvelun hankinta edellyttää kyseisen palvelua tarjoavan yhtiön osakkuutta. Mikäli palvelu hankittaisiin muulta palveluntarjoajalta kuin kaupungin sidosyksiköltä, se edellyttäisi kilpailutuksen käynnistämistä.

Ulkoistaminen on liikkeen luovutus

Palkkahallinnon palvelun ulkoistamista käsitellään lähtökohtaisesti liikkeen luovutuksena. Työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Henkilöstö siirtyy ns. vanhoina työntekijöinä luovutuksen saajalle.

Liikkeen luovutuksen piiriin kuuluvat virka- ja työsuhteet, joiden työtehtävät ovat kohdistuneet luovutettavaan toiminnalliseen osaan. Liikkeenluovutushetkellä luovuttajan palveluksesta työ-/virka- ja työsuhde-etuudet siirtyvät myös liikkeenluovutuksen periaattein luovutuksensaajan palvelukseen. Uudenkaupungin kaupungin palkkahallinnossa työskentelee kaksi palkkasihteeriä, jotka siten ovat liikkeen luovutuksen piirissä, mikäli kaupungin palkkahallinto ulkoistetaan ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Palkkahallinnon kokonaisulkoistuksen kartoituksessa ensisijainen selvitettävä vaihtoehto on ollut palkkahallinnon ulkoistaminen Tilikunta Oy:lle. Tilikunta Oy:n palveluksessa työskentelee n. 40 talous- ja palkkahallinnon ammattilaista. Yhtiön toimipaikka on Turun Urusvuoressa. Yrityksen henkilöstöllä on laajat etätyöoikeudet normaalein työn edellyttämin poikkeuksin (mm. perehdytysjaksot, yhteiset kokoukset, koulutukset).

Mahdollista palkkahallinnon ulkoistamista ja liikkeen luovutusta valmisteltaessa asiaa tulee käsitellä yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Asiaa koskevat yhteistoimintaneuvottelut on järjestetty henkilöstön kanssa ja osapuolet ovat todenneet neuvotteluelvoitteen tulleen täytetyksi koskien mahdollista liikkeen luovutusta koskevaa valmistelua.

Palkkahallinnon ulkoistamisen järjestelmäratkaisut ja vaikutukset kaupungin organisaatioon ja tehtäviin

Ulkoistamisratkaisussa vaihtoehtona on, että palkkahallinto siirretään palveluntarjoajan palkkahallinnon järjestelmän tietokantaan tai säilytetään kaupungin omassa tietokannassa. Jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi, että kaupunki vastaisi järjestelmäkustannuksista ja palveluntarjoaja toteuttaisi palkanlaskennan kaupungin järjestelmässä. Järjestelmän pääkäyttäjyys siihen liittyvine toimintoineen säilyisi tässä vaihtoehdossa kaupungin sisäisenä toimintana. Mikäli palkkahallinto ulkoistettaisiin siten, että palveluntarjoaja hallinnoisi palkkoja kaupungin järjestelmässä, tulisi pääkäyttäjätehtävät sisällyttää johonkin kaupungille jäävään vakanssiin, kuten henkilöstösihteerin tehtävään. Mikäli ulkoistus toteutettaisiin palveluntarjoajan järjestelmässä, myös pääkäyttäjyystoiminnot ovat palveluntarjoajalla.

Palkkahallinnon ulkoistuksessa kustannustehokkain ratkaisu tyypillisesti on, että ulkoistettava kokonaisuus sisältää palkkahallinnon säännölliset ja palkkakaussittain toistuvat tehtävät, kuten varsinaisen palkanlaskennan siihen liittyvine säännöllisine toimintoineen (tilitykset, hakemukset, säännöllinen palkkahallinnon raportointi), mutta palkkahallintoon liittyvät suunnittelutehtävät (analysointi, HR-raportointi, työpaikkakohtaisen palkkausjärjestelmän ylläpitoon liittyvät tehtävät) säilytetään organisaation omana toimintana lisäveloitteisten ostopalveluiden vähentämiseksi. Lisäksi ulkoistusratkaisu edellyttää, että kaupungin organisaatiossa nimetään yhteyshenkilö, joka toimii asiantuntijana ulkoistetun palkkahallinnon ja oman organisaation välillä. Kaikkia palkkahallintoon liittyviä tehtäviä ei voida ulkoistaa kunnasta ulkopuoliselle palveluntarjoajalle vaan osa tehtävistä tulee jättää kaupungin hoidettavaksi. Edellä mainitut lisätehtävät tulee sisällyttää sisäiseen vakanssiin riippumatta siitä, operoitaisiinko palkkahallintoa kaupungin omassa vai palveluntarjoajan järjestelmässä. Ulkoistamisesta johtuvat lisätehtävät eivät kuitenkaan aiheuttaisi henkilöstömenojen kasvua, mikäli tehtävät sisällytetään olemassa olevaan henkilöstösihteerin vakanssiin.

Kustannusvertailu sisäisen ja ulkoisen palvelun tuotantokustannuksista

Osana ulkoistamisen selvitystä on toteutettu kustannusvertailu palkkahallinnon sisäisen tuotannon ja ulkoistamisen kustannuksista. Uudenkaupungin kaupungilla ja Tilikunnalla on käytössä sama CGI:n Populus-järjestelmä. ICT-kustannuksissa on mahdollista saavuttaa säästöjä, mikäli kaupunki siirtyisi Tilikunnan asiakkaille yhteiseen Populus-kantaan. Lisäksi kaupungille aiheutuisi lähitulevaisuudessa sisäisen järjestelmän kehittämisen takia lisäkustannuksia. Mikäli kaupunki siirtyisi Tilikunnan Populus-kantaan, jossa vastaava kehitystyö on jo toteutettu ja tarvittavat ominaisuudet otettu käyttöön, nämä lisäkustannukset jäisivät toteutumatta.

Palkkahallinnon ulkoistukseen liittyy kertaluonteisia kustannuksia, jotka aiheutuvat siirtymisestä palveluntarjoajan palkkajärjestelmään. Tällaisia kustannuksia aiheuttavat mm. tietojen siirto ja konfigurointityö sekä tarvittavien liittymien rakentaminen. Arvio käyttöönoton kustannuksista Tilikunnan budjetääriseen tarjoukseen perustuen on n. 40.000 euroa. Mikäli palkkahallinto ulkoistetaan, tämä kertaluontoinen kustannus tulisi lisätä palkkahallinnon talousarvioon vuodelle 2024.

Palkkahallinnon kokonaisvaltaisissa ulkoistamisratkaisuisa hinnoittelumalli on lähes poikkeuksetta suoriteperusteinen ja tyypillisesti palkkalaskelmien määrään perustuva. Palkkalaskelmaveloitusta sisältää säännönmukaisen ja palkkakausittain toistuvan palkanlaskentatyön. Säännöllisen palkanlaskentatyön ulkopuolinen työ veloitetaan tavanomaisesti tuntiveloituksella toteutuneiden tuntien mukaisesti.

Arvio ulkoistetun palkkahallinnon vuosittaisista kustannuksista perustuen Tilikunnan tarjoukseen on n. 160.000 euroa vuodessa (vuonna 2024), edellä mainittujen käyttöönottokustannusten lisäksi. Tarjous sisältää keskiarvoisen määrän tuntiveloitteista lisätyötä, mutta odotettavissa yhteistyön käynnistyessä olisi, että lisätyötä aiheutuisi ensimmäisenä vuonna keskivertoista määrää enemmän. Henkilöstöjohtajan arvio tuntiveloitteisen lisätyön määrästä ja sen aiheuttamasta lisäkustannuksesta on n. 20.000 euroa vuodessa Tilikunnan tarjouksessa arvioiman määrän lisäksi. Sisäisen palvelutuotannon kustannuksiksi on budjetoitu talousarviossa n. 200.000 euroa (kp 1203).

Varovaisen arvion mukaisesti ulkoistamalla voisi olla mahdollista saavuttaa edellä mainittuun perustuen jonkin verran säästöjä vuositasolla, mutta alkuvaiheessa ulkoistaminen tuottaisi jonkin verran lisäkustannuksia. Huomioitavaa kuitenkin on, että palkkahallinnon ulkoistamisen pääasiallinen tavoite ja peruste on palkkahallinnon toimintavarmuus, ei kustannussäästöt.

Aikataulu

Palkkahallinnon prosessien turvaaminen ja toimintavarmuuden lisääminen edellyttää, että palkkahallinto organisoidaan viipymättä kestäväällä tavalla. Palkkahallinnon ulkoistamisen hallittu siirto edellyttää, että prosessin toteutukselle varataan riittävästi aikaa ja optimaalinen ratkaisu olisi toteuttaa ulkoistus vaiheittain siirtoon liittyvien riskien minimoimiseksi.

Arvio mahdollisesta aikataulusta Tilikunnan kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella on liikkeen luovutuksen toteutus 1.4.2024 alkaen. Ulkoistusratkaisu on mahdollista toteuttaa siten, että siirto aloitetaan vaiheittain esim. alkuvuodesta 2024 lukien. Palkkahallinnon siirto toteutettaisiin riskien minimoimiseksi siten, että ensimmäisessä vaiheessa Tilikunnan palkkasihteerit operoisivat Uudenkaupungin kaupungin järjestelmässä ja vasta työn hallitun siirron jälkeen toteutettaisiin siirto kaupungin järjestelmästä Tilikunnan järjestelmään.

Yhteenveto

Selvitystyön perusteella palkkahallinnon toiminnan varmistamiseksi parhaaksi vaihtoehdoksi koetaan palkkahallinnon palvelun ulkoistaminen Tilikunta Oy:lle. Ostamalla palvelu Tilikunnalta kaupungin palkkahallinnon toimintavarmuus lisääntyisi ja palkkahallintoa olisi mahdollista kehittää kustannustehokkaammin, kuin kaupungin omana toimintana. Lisäksi kaupunki saisi ilman lisäveloitusta käyttöönsä mm. HR-raportoinnin edellyttämät palkkahallinnon järjestelmän toiminnallisuudet, mitkä kaupungin muussa tapauksessa pitäisi hankkia erillisenä hankintana. Alkuvaiheessa ulkoistamisratkaisu aiheuttaisi jonkin verran lisäkustannuksia, mutta pidemmällä aikavälillä kustannuksissa saatettaisiin saavuttaa maltillisia säästöjä tai kustannustason ei ainakaan odoteta kasvavan nykyisestä tasosta.

Palkkahallinnon ulkoistaminen toteutettaisiin liikkeen luovutuksena ja liikkeen luovutuksen ajankohta olisi arviolta 1.4.2024. Palkkahallinnon siirto toteutettaisiin vaiheittain siirtoon liittyvien riskien vähentämiseksi ja toimintavarmuuden lisäämiseksi. Palkkahallinnon siirron toteutustavat ja aikataulu sekä palkkahallinnon palvelutuotannon ehdot sovittaisiin erikseen laadittavassa palvelusopimuksessa. Lisäksi palvelusopimuksessa sovittaisiin liikkeen luovutuksen ja henkilöstön siirron ehdoista luovuttavan organisaation (Uudenkaupungin kaupunki) ja luovutuksensaajan (Tilikunta Oy) välillä.

Edellä olevan järjestelyn toteuttaminen edellyttää, että Uudenkaupungin kaupunki ryhtyy Tilikunta Oy:n osakkaaksi.