



jamk

Talous- ja henkilöstöpalvelujen organi- sointi Ylä-Savon kunnissa

Tarja Säisä

Opinnäytetyö, AMK

Huhtikuu 2025

Liiketalouden tutkinto-ohjelma (AMK)

Säisä, Tarja

Talous- ja henkilöstöpalvelujen organisointi Ylä-Savon kunnissa

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. **Huhtikuu 2025, 77**

Liiketalouden tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö AMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Kuntien talous- ja henkilöstöhallintoa (TAHE) pidetään keskeisenä osana johtamista, taloudenohjausta ja toiminnallista suorituskykyä. Kuntien välillä havaitaan kuitenkin merkittäviä eroja tukipalveluiden järjestämistavoissa, ja kehittämistarpeita tunnistetaan erityisesti rajallisten resurssien, hajanaisen osaamisen ja digitalisaation vaatimusten vuoksi. Iisalmen kaupungin toimeksiannosta opinnäytetyössä selvitetään TAHE-palvelujen järjestämistä vaihtoehtoja Ylä-Savon alueella. Lisäksi työtä ohjasi osallistuvien kuntien asiantuntijoista koostunut ohjausryhmä.

Tavoitteena oli selvittää, miten Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen nykytila sekä tunnistaa kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia kuntien väliseen yhteistyöhön palvelujen tuottamisessa. Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena. Aineisto koostui seitsemän Ylä-Savon kunnan ja kahdentoista vertailukunnan edustajien haastatteluista sekä täydentävästä kyselyaineistosta. Aineisto analysoitiin teemoittelulla ja tiivistettiin SWOT-analyysin avulla. Benchmarkingin keinoin tunnistettiin muualla Suomessa sovellettuja ratkaisuja.

Tuloksena muodostui kokonaiskuva Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen vahvuuksista, heikkouksista ja kehittämismahdollisuuksista. Keskeisinä löydöksinä esitettiin kolmen järjestämistä vaihtoehtoon etenemispolku sekä kymmenen konkreettista kehittämissideaa, jotka tukevat alueellista päätöksentekoa. Oman tuotannon etuina korostuivat joustavuus ja henkilöstön tuntemus, kun taas ulkoistamisen hyötyinä nähtiin hallinnollisen taakan keventyminen. Molemmissa malleissa tunnistettiin haasteita, kuten sijaistamisen vaikeus ja osaajariski. Johtopäätöksissä suositeltiin seudullisen yhteistyön syventämistä, osaamisen jakamista ja prosessien yhdenmukaistamista. Tuloksia voidaan hyödyntää strategisessa päätöksenteossa, kuntien yhteistyörakenteiden kehittämisessä ja palveluiden järjestämistä ratkaisujen arvioinnissa.

Avainsanat (asiasanat)

Taloushallinto, henkilöstöhallinto, kuntayhteistyö, julkinen hallinto, benchmarking, palveluiden järjestäminen, SWOT

Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)

-

Säisä, Tarja

Organising Financial and Human Resource Services in the Municipalities of Upper-Savo

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, April 2025, 77 pages

Degree Programme in Business Administration. Bachelor's thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

Abstract

Municipal financial and human resource administration is considered a vital component of leadership, financial management, and operational performance. However, significant differences are detectable in how these support service operations are organised in different municipalities, and due to limited resources, dispersed expertise, and the challenges of digitalisation, the areas of development for municipalities are identifiable. Commissioned by the City of Iisalmi, this thesis examines alternative models for organising the TAHE services in the municipalities of Upper Savo. The project was guided by an expert group that consisted of representatives from the participating municipalities.

The aim of the study was to assess the current state of these services in the municipalities of Upper Savo and to identify the areas of development and the prospects for intermunicipal cooperation in service provision. The study was conducted as a qualitative case study. The research material consisted of interviews with the representatives from seven different municipalities in Upper Savo area and from twelve benchmarking municipalities, and of supplementary survey data. Thematic analysis of the data was used as a research method in this study and SWOT analysis was utilised to summarise the data. Furthermore, by means of a benchmarking process an insight into the solutions used in other parts of Finland was provided.

The outcome of the study provides a comprehensive overview of the strengths, weaknesses, and development possibilities regarding the financial and human resource services in Upper Savo area. The key findings include a three-path model for service provision and ten concrete development ideas to support the regional decision-making. The advantages of in-house service provision emerging from the study are flexibility and staff familiarity, whereas outsourcing clearly diminishes the administrative burden. There were challenges in both models, including difficulties in arranging substitutes and dependency on individual expertise. Based on the outcome of the study, deepening regional cooperation, sharing expertise, and harmonising different processes is propounded. The outcome can be utilised in strategic decision-making, developing intermunicipal cooperation structures, and evaluating the organisation of the future service provision.

Keywords/tags (subjects)

Municipal administration, financial services, HR services, intermunicipal cooperation, organisation of services, benchmarking, SWOT analysis

Miscellaneous (Confidential information)

-

Sisältö

1	Johdanto	2
2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	3
3	Tutkimuksen toteutus.....	5
4	Kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestäminen	10
4.1	Lainsäädäntö ja ohjaus.....	10
4.2	Talous- ja henkilöstöpalvelujen sisältö	13
4.3	Kunnallisten palvelujen järjestämismvaihtoehdot.....	16
4.4	Kestävän kehityksen näkökulma	19
5	Tulokset.....	20
5.1	Talous- ja henkilöstöpalvelujen nykytila Ylä-Savossa	20
5.2	Osallistuvien kuntien haastattelujen keskeiset havainnot	24
5.3	Benchmark-haastattelujen keskeiset havainnot.....	28
6	Pohdinta ja johtopäätökset.....	33
6.1	Järjestämismvaihtoehtojen arviointi.....	33
6.2	Tutkimuksen keskeiset havainnot	44
6.3	Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.....	49
6.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	58
	Lähteet	60
	Liitteet	66
	Liite 1. Talous- ja palkkapalvelujen mittarit	66
	Liite 2. Haastattelukysymykset.....	71

Kuviot

Kuvio 1	Benchmarking-prosessi	9
Kuvio 2	Taloushallinnon prosessikartta	13
Kuvio 3	Henkilöstöhallinnon prosessikartta	14

Taulukot

Taulukko 1	Taloushallinnon prosessien kuvaus.....	14
Taulukko 2	Henkilöstöhallinnon prosessien kuvaus.	15
Taulukko 3	TAHE-palveluiden nykytila, henkilöstöresurssit ja kustannukset kunnittain.	22

1 Johdanto

Kuntien toimintaympäristö ja taloudellinen asema ovat muuttuneet merkittävästi vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen myötä. Uudistus vaikutti kuntien talouden rakenteisiin, verotulojen jakautumiseen ja valtionosuuksiin. Samanaikaisesti väestörakenteen muutokset, osaajapula ja digitalisaation eteneminen ovat lisänneet painetta kehittää erityisesti hallinnon tukipalveluja, kuten talous- ja henkilöstöhallintoa (TAHE). (Kuntatalousohjelma 2023-2026, 8, 19, 28, 37).

TAHE-palvelut ovat keskeinen osa sekä kunnan johtamista että sisäistä toimintaa, mutta niiden järjestämistavoissa on suurta kuntakohtaisesti vaihtelua. Ylä-Savon kunnilla on pitkä yhteistyöhistoria eri hallinnonaloilla ja alueen vuonna 2024 päivitettyä kehittämissuunnitelmaa käsitellyt kuntajohdajien pyöreä pöytä nosti esiin tarpeen tarkastella yhteistyön tiivistämismahdollisuuksista myös talous- ja henkilöstöhallinnossa (Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon yhteistyöselvitys on käynnistynyt 2025). Aiheesta on aiempina vuosina tehty useita eri selvityksiä, mutta tämä opinnäytetyö lähestyy aihetta uudella tavalla - keskittymällä haastatteluihin ja benchmarking-analyyysiin.

Tutkimukseen osallistui seitsemän Ylä-Savon kuntaa sekä vertailuaineistona 12 muuta kuntaa eri puolilta Suomea. Osallistuvat kunnat ovat Iisalmi, Kiuruvesi, Lapinlahti, Pielavesi, Sonkajärvi, Vierejä ja Rautavaara. Benchmark-kunnat valittiin alueellisen läheisyyden, järjestämismallien monipuolisuuden ja ajankohtaisen lainsäädäntökeskustelun perusteella.

Opinnäytetyön lopputuloksena syntyy kokonaiskuva Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilasta, kehittämistarpeista ja mahdollisista järjestämisvaihtoehdoista. Työ kokoaa yhteen empiirisen aineiston havainnot ja vertailukohteiden kokemukset, ja niiden pohjalta esitetään konkreettisia kehittämissuunnitelmia TAHE-palveluiden tulevaisuuden järjestämiseksi. Tuloksia voidaan hyödyntää kuntien strategisessa päätöksenteossa sekä yhteistyörakenteiden suunnittelussa. Työ on toteutettu Iisalmen kaupungin toimeksiannosta ja sitä on ohjannut Ylä-Savon kuntien asiantuntijoista koottu ohjausryhmä. Ohjausryhmässä ovat olleet edustettuina kaikki tutkimukseen osallistuvat kunnat. Toimeksiannon tavoitteena on tukea alueellista päätöksentekoa ja tarjota pohjaa talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämisvaihtoehtojen arvioinnille.

2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, millä tavoin Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinto (TAHE) on järjestetty tällä hetkellä ja arvioida vaihtoehtoisia malleja palvelujen kehittämiseksi. Tutkimuksen keskeinen lähtökohta on tarkastella, kuinka kuntien tukipalveluita voidaan tehostaa ja järjestää kestäväällä tavalla muuttuvassa toimintaympäristössä. Hyvinvointialueuudistus, digitalisaation kehitys ja osaavan työvoiman saatavuuden haasteet pakottavat kuntia arvioimaan hallintorakenteitaan uudelleen. Erityisesti pienempien kuntien kohdalla palveluiden järjestämisessä on tunnistettu riskejä, kuten henkilöstön haavoittuvuus, rekrytointihaasteet sekä kustannustehokkuuden varmistaminen.

Tutkimuksessa hyödynnetään laadullisia menetelmiä, kuten haastatteluja ja benchmarking-analyysejä. Haastattelujen avulla kartoitetaan kuntien kokemuksia ja näkemyksiä eri järjestämismallivaihtoehdoista, kun taas benchmarking tarjoaa vertailutietoa muista vastaavista organisaatioista ja niiden toimintamalleista. Näin tutkimus pyrkii tuottamaan uutta ja käytännönläheistä tietoa, jota voidaan hyödyntää päätöksenteossa ja strategisessa suunnittelussa. Tämä tutkimus ei pyri antamaan yhtä suoraa suositusta, vaan sen tavoitteena on tarjota kattava analyysi eri vaihtoehtoista sekä tuoda esiin eri näkökulmia, joiden pohjalta kuntien päättäjät voivat tehdä tietoon perustuvia ratkaisuja.

Tavoitteena on tuottaa päätöksenteon tueksi ajankohtaista ja käytännönläheistä tietoa, joka pohjautuu kuntien omiin kokemuksiin, vertailukohteiden (benchmark-kuntien) näkemyksiin sekä asiantuntijahaastatteluihin. Tavoitteena on selvittää eri järjestämismallivaihtoehtojen edut ja haitat sekä tunnistaa ratkaisuja, jotka turvaavat palveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden pitkällä aikavälillä. Työssä tarkastellaan myös, millaisia hyötyjä ja haasteita liittyy eri järjestämismallivaihtoehtoihin, kuten yhteistyön tiivistämiseen, vastuukuntamalliin tai sidosyksikköratkaisuun. Lisäksi työssä esitetään konkreettisia kehittämissuhteita, jotka tukevat kuntien toimintakykyä ja palveluiden jatkuvuutta.

Kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut (TAHE-palvelut) muodostavat keskeisen osan kunnan sisäistä toimintaa ja johtamisjärjestelmää. Ne ovat olennaisia niin talouden ohjauksen kuin henkilöstövoimavarojen johtamisen näkökulmasta (Henkilöstövoimavaroilla turvataan organisaation menestystä 2024). Viime vuosien toimintaympäristön muutokset, kuten sote-uudistus, hyvinvointialueiden perustaminen, digitalisaatio, osaajapula ja kuntien taloudellinen eriytyminen ovat

lisänneet tarvetta tarkastella hallinnon tukipalvelujen järjestämistapoja (Kuntatalousohjelman 2023-2026, 20–21; Kuntauudistukset leveämpiä harteita etsimässä 2019, 39, 48).

Kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden organisointi on myös kansainvälisesti tarkasteltuna monimuotoinen kysymys. Erityisesti ulkoistamisen ja kuntien välisen yhteistyön vaikutuksia palveluiden laatuun, kustannustehokkuuteen ja hallittavuuteen on tutkittu eri näkökulmista. Sharma (2025, 146-147, 150-152, 160-162) korostaa, että julkisen sektorin ulkoistamisen onnistuminen edellyttää strategista suunnittelua, riskienhallintaa ja jatkuvaa suorituskyvyn seurantaa. Hänen mukaansa tehokas ulkoistaminen voi parantaa palvelun laatua ja lisätä tuottavuutta, mutta riskinä on myös ohjattavuuden menettäminen ja vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen. Bel ja Warner (2015, s. 52–67) puolestaan tarkastelevat kuntien välistä yhteistyötä ja sen vaikutusta kustannuksiin. Heidän tutkimuksensa osoittaa, että yhteistyö voi tuoda merkittäviä säästöjä ja palvelun laadun paranemista, mutta tulokset vaihtelevat suuresti yhteistyömallista ja sen toteutuksesta riippuen. Erityisesti hallinnollinen yhteensopivuus, kuntien välinen luottamus ja yhteiset tavoitteet ovat keskeisiä onnistumisen edellytyksiä.

Strebel ja Bundi (2022, s. 1860–1861) lähestyvät kuntien välistä yhteistyötä politiikkakeskeisestä näkökulmasta. Heidän mukaansa yhteistoiminnan onnistuminen edellyttää paitsi toimivia hallinnollisia rakenteita, myös poliittista tahtotilaa ja vakiintunutta luottamusta osapuolten välillä. Nämä näkökohdat ovat keskeisiä erityisesti tilanteissa, joissa kunnilla on yhteinen intressi kehittää tukipalveluja alueellisesti tai yhdessä tuotettuna. Nämä kansainväliset tutkimukset vahvistavat myös suomalaisissa kunnissa esiin nousseita havaintoja: sekä ulkoistamiseen että yhteistyöhön liittyy sekä mahdollisuuksia että riskejä. Onnistuminen edellyttää aktiivista johtamista, yhteistä kehittämistä ja tarkoituksenmukaisia rakenteita.

TAHE-palvelujen organisointi on Suomessa hyvin kirjavaa. Osa kunnista tuottaa palvelut itse, osa käyttää suuria inhouse-yhtiöitä tai yksityisiä palveluntarjoajia, ja osa hyödyntää alueellisia kumppanuuksia. Viime vuosina on nähty myös kehityssuunta, jossa kunnat ovat palauttaneet aiemmin ulkoistettuja palveluja takaisin omaksi toiminnaksi. (Sihvonen 2022.) Palveluiden järjestämiseen liittyy paitsi rakenteellisia valintoja myös kysymyksiä laadusta, ohjattavuudesta, kustannustehokkuudesta ja henkilöstön saatavuudesta.

Tutkimuksen pääkysymys on: Millaisia vaihtoehtoja Ylä-Savon kunnilla on talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämiseksi tulevaisuudessa? Alakysymyksiä ovat: Mitä hyötyjä ja haasteita liittyy nykyisiin järjestämismalleihin kuntien näkökulmasta? Millaisia kokemuksia vertailukohteissa on eri järjestämistavoista? Mitä kehittämistarpeita kuntien edustajat nostavat esiin TAHE-palveluiden osalta?

Yhteenvedon voidaan todeta, että talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämiseen liittyy sekä organisatorisia että rakenteellisia haasteita, joita ei ole yksiselitteisesti ratkaistu pelkän organisointimuodon avulla. Kirjallisuudessa korostuvat kustannustehokkuus ja erikoistuminen ulkoistamisen hyötyinä, mutta samaan aikaan nousee esiin huoli vaikutusvallan kaventumisesta ja osaamisen kaatoamisesta. Näin ollen tutkimuskohteena TAHE-palvelujen järjestämisen vaihtoehdot muodostavat ilmiön, jossa hallinnollinen tehokkuus, paikallinen ohjattavuus ja osaamisresurssit ovat jatkuvassa jännitteessä. Tämä teoreettinen viitekehys antaa pohjan tarkastella myös Ylä-Savon kuntien käytännön ratkaisuja ja kokemuksia tutkimusaineiston kautta

3 Tutkimuksen toteutus

Tässä opinnäytetyössä sovellettiin laadullista tutkimusotetta, sillä tavoitteena oli ymmärtää syvästi Ylä-Savon kuntien ja vertailukuntien asiantuntijoiden kokemuksia, näkemyksiä ja kehittämistarpeita talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestämisessä. Laadullinen lähestymistapa soveltuu erityisesti tilanteisiin, joissa ilmiö on monimuotoinen, kontekstisidonnainen ja huonosti ennalta rajattavissa. Laadullinen menetelmä soveltuu erityisesti silloin, kun tutkitaan käytännön toimintaa, kuten hallinnon palvelujen organisointia, jossa korostuvat vuorovaikutus, kokemukset ja paikalliset erityispiirteet. (Tuomi & Sarajarvi 2018, 87–89.) Tekoälyä (ChatGPT) työssä on käytetty tiedonhaun apuna ja kieliasun tarkistamisessa sekä englanninkielisten artikkeleiden käännöksissä.

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2013, 161) mukaan laadullinen tutkimus perustuu kokonaisuuksien ymmärtämiseen ja ilmiöiden tulkintaan, ei niinkään mittaamiseen tai yleistämiseen. Tässä työssä haastattelut mahdollistivat sen, että kuntien käytännöt ja ratkaisut saatiin esiin kunkin toimijan kontekstissa ja samalla pystyttiin vertailemaan näkökulmia yli kuntarajojen. Laadullinen aineisto antoi mahdollisuuden muodostaa SWOT-analyysien kautta kokonaiskuva kuntien nykytilasta ja kehittämistarpeista toimeksiantajan päätöksenteon tueksi.

Tutkimukseen kerättiin tietoa haastatteluilla, jotka olivat luonteeltaan strukturoimattomia syvähaastatteluja. Syvähaastattelua kutsutaan myös avoimeksi, kliiniseksi, asiakaskeskeiseksi tai keskustelunomaiseksi haastatteluksi. Siinä hyödynnetään avoimia kysymyksiä, ja ainoastaan tutkittava ilmiö on ennalta määritelty. Pelkkä avointen kysymysten käyttö ei kuitenkaan riitä tekemään haastattelusta syvähaastattelua, vaan haastattelijan on aktiivisesti syvennettävä vastauksia rakentamalla keskustelua eteenpäin niiden pohjalta. Syvähaastattelun tavoitteena on tutkia ilmiötä mahdollisimman perusteellisesti, minkä vuoksi haastateltavia voi olla vain muutama, ja samaa henkilöä voidaan haastatella useita kertoja. Avoimessa haastattelussa ei keskustella sattumanvaraisista aiheista, vaan haastattelun sisältö määrittyy tutkimuksen tarkoituksen, ongelmanasettelun tai tutkimustehtävän mukaan. Avoin haastattelu on ilmiölähtöinen, eikä tutkimuksen viitekehys ohjaa sen kulkua tiukasti. Viitekehys, eli aiempi tieto ilmiöstä, auttaa tutkijaa hahmottamaan tutkimuskohdetta, mutta avoimessa haastattelussa sallitaan myös intuitiivinen ja kokemuseräinen lähestymistapa. Tutkijan tehtävänä on pitää keskustelu aiheen mukaisena ja johdonmukaisena, mutta samalla antaa haastateltavan puhua vapaasti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88-89.)

Haastattelut toteutettiin kahdessa eri kategoriassa:

1. **Osallistuvien kuntien haastattelut** – Haastatteluilla kartoitettiin Ylä-Savon alueen kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilaa, yhteistyömahdollisuuksia sekä eri järjestämismallien vahvuuksia ja heikkouksia. Haastattelut toteutettiin läsnä ollen kaikissa seitsemässä tutkimukseen osallistuvassa kunnassa. Niihin osallistui yhteensä 52 henkilöä, jotka edustivat TAHE-palveluissa työskenteleviä sekä hallinnon ja toimialojen vastuhenkilöitä. Usealla haastateltavalla oli myös aiempaa kokemusta työskentelystä ulkoisten palveluntuottajien palveluksessa, mikä toi haastatteluihin arvokasta vertailupohjaa.
2. **Benchmark-kuntien haastattelut** – Tutkimuksessa haastateltiin myös muiden alueiden kuntien edustajia, jotka ovat toteuttaneet erilaisia ratkaisuja TAHE-palveluiden järjestämisessä. Näillä etäyhteyksillä toteutetuilla haastatteluilla pyrittiin saamaan vertailutietoa siitä, miten eri mallit toimivat käytännössä ja mitä oppeja Ylä-Savon kunnat voisivat hyödyntää päätöksenteossaan. Benchmark-haastatteluihin osallistui yhteensä 16 henkilöä 12 eri kunnasta, pääosin ylemmästä ja keskijohdosta.

Haastatteluaineiston analyysi tehtiin laadullisen sisällönanalyysin keinoin, soveltaen aineistolähtöistä lähestymistapaa (Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 91). Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin ja aluksi koko aineisto luettiin läpi useaan kertaan kokonaiskuvan muodostamiseksi. Tämän jälkeen haastatteluista tunnistettiin toistuvia aihepiirejä ja ilmiöitä, jotka ryhmiteltiin alustaviksi teemoiksi. Teemat tarkentuivat vertaamalla eri kuntien näkemyksiä ja kokemuksia toisiinsa. Lopuksi muodostettiin kolme pääteemaa, joiden kautta aineiston tulokset raportoitiin: Ylä-Savon kuntien TAHE-palvelujen nykytila, haastattelujen havainnot ja järjestämisvaihtoehtojen arviointi. Tuloksista päätettiin työn pohdintaan ja johtopäätöksiin, joissa esitetään kunnille etenemisvaihtoehtoja ja kehittämissideoita TAHE-palvelujen järjestämisessä.

Tutkimus herätti laajaa kiinnostusta kuntakentässä. Yhtä vaille kaikkiin vertailukunnille esitettyihin haastattelupyyntöihin vastattiin myönteisesti ja osallistuvien kuntien osalta osallistuminen oli 100 %. Tutkimuksen ajankohtaisuutta lisäsi erityisesti sidosyksikkölainsäädäntöön suunnitteilla olevat muutokset, jotka herättivät kaikissa haastatteluissa keskustelua talous- ja henkilöstöpalvelujen tulevasta järjestämisvaihtoehdoista. Tämä osoittaa, että tukipalveluiden kehittämistä ja organisointia koskevat kysymykset koetaan tärkeiksi kunnallishallinnon päätöksenteossa ja strategisessa suunnittelussa.

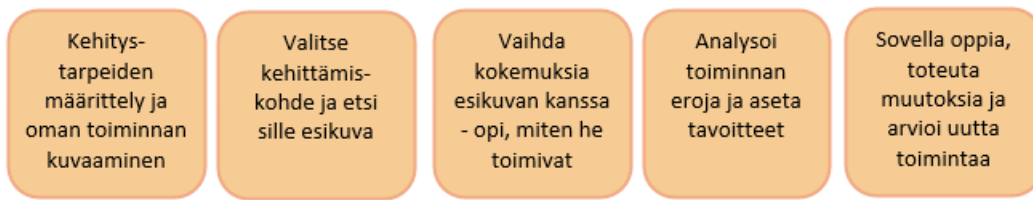
Osana opinnäytetyön aineistonkeruuta osallistujakunnille lähetettiin joulukuussa 2024 kysely, jonka avulla kartoitettiin talous- ja henkilöstöhallinnon suoritteita ja mittareita. Kyselyllä pyrittiin saamaan yleiskuva siitä, millaisia palvelumääriä kunnissa tuotetaan ja millaisin resurssein. Suoritetiedot kattavat talous- ja palkkahallinnon sekä raportoinnin volyymeja ja tukipalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Vaikka suoritetietoja ei analysoida yksityiskohtaisesti tässä työssä, ne toimivat tausta-aineistona haastattelujen ja benchmarking-analyysin rinnalla. Kyselylomake ja kootut vastaukset on liitetty opinnäytetyön liitteisiin (liite 1). Aineiston avulla on voitu hahmottaa kuntien toimintaympäristöä, resurssitarpeita ja työn laajuutta sekä tukea haastatteluaineiston tulkintaa.

SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on 1960-luvulla Yhdysvalloissa kehitetty strategiatyökalu, jota käytetään laajasti organisaatioiden strategisessa suunnittelussa. Menetelmän perusperiaatteena on arvioida organisaation sisäisiä vahvuuksia (S) ja heikkouksia (W) sekä ulkoiseen toimintaympäristöön liittyviä mahdollisuuksia (O) ja uhkia (T). Sisäiset tekijät kuvaavat

vat organisaation nykytilaa, kun taas ulkoiset tekijät liittyvät tulevaisuuden kehitykseen ja toimintaympäristön muutoksiin. SWOT ei itsessään ole päätöksentekotyökalu, vaan sen tuottama tieto toimii pohjana strategisille valinnoille ja kehittämistoimenpiteiden suunnittelulle. (Vuorinen & Huikkola 2023, 97-104.) Balanced Scorecard Institute (2024) korostaa, että SWOT-analyysin avulla voidaan tunnistaa vahvuuksia, joita kannattaa hyödyntää sekä heikkouksia, jotka vaativat huomiota. SWOT-analyysin tarkoituksena ei ole pelkästään tunnistaa näitä tekijöitä, vaan myös tukea strategisten valintojen tekemistä ja suunnitelmien laatimista. Hyvin toteutettu SWOT-analyysi perustuu perusteelliseen taustatutkimukseen organisaation resursseista, toimintaympäristöstä ja markkinatilanteesta. (Vuorinen & Huikkola 2023, 97-104.)

Tässä työssä SWOT-analyysi koottiin haastattelujen pohjalta, ja se toimii perustana kehittämisehdotuksille sekä eri järjestämismahdollisuuksien vertailulle. SWOT-analyysi valikoitui tutkimusmenetelmäksi ohjausryhmän toiveesta ja erityisesti siksi, että tämän opinnäytetyön on tarkoitus edetä kunnissa jatkokäsittelyyn ja SWOT tarjoaa jäsenllyyn yhteenvedon eri vaihtoehdoista. Lisäksi tutkimuksen tekijällä on pitkä kokemus työskentelystä eri kuntien eri toimintayksiköissä sekä ulkoistetulla palveluntuottajalla, joten toimintaympäristö on tutkijalle tuttu ja näkemys aiheesta laaja.

Benchmarking on kehittämismenetelmä, jossa organisaatio vertaa omaa toimintaansa muihin ja pyrkii oppimaan parhaista käytännöistä. Tavoitteena ei ole suoraviivainen kopiointi, vaan uusien ideoiden ja toimintatapojen soveltaminen oman organisaation tarpeisiin. Kehittämiskohteet liittyvät usein liiketoiminnan keskeisiin osa-alueisiin, kuten kustannustehokkuuteen, laatuun, asiakaskokemukseen tai tuotantoprosesseihin. Benchmarkingia voidaan toteuttaa eri tavoin, kuten sisäisesti, kilpailijoiden, toiminnallisesti samankaltaisten tai koko toimialan kesken. Tässä tutkimuksessa hyödynnettiin toimialan benchmarkingia, jossa osallistujat jakavat kokemuksiaan ilman kilpailuasetelmia. Tämä mahdollistaa avoimen vuorovaikutuksen ja vähentää tietovuotoriskejä. (Vuorinen & Huikkola 2023, 187–188.)



Kuvio 1 Benchmarking-prosessi (Vuorinen & Huikkola 223, 189).

Benchmarking-prosessi koostuu viidestä vaiheesta: kehittämistarpeiden ja nykytilan määrittely, vertailukohteiden etsiminen ja yhteistyön rakentaminen, kokemusten vaihto, toiminnallisten erojen analyysi sekä opittujen käytäntöjen soveltaminen omaan toimintaan (Vuorinen & Huikkola 2023, 189–190). Prosessin onnistuminen edellyttää molemminpuolista avoimuutta ja hyvää valmistautumista erityisesti kokemusten vaihtoon ja tulosten hyödyntämiseen. Benchmarkingissa tulee noudattaa eettisiä periaatteita, kuten laillisuutta, tietosuojaa, luottamuksellisuutta ja vastavuoroisuutta. Tietoja tulee käyttää vain sovittuihin tarkoituksiin, ja kumppaneita on kohdeltava rehellisesti ja kunnioittavasti. Hyvä valmistautuminen ja sovittujen toimenpiteiden toteuttaminen ovat keskeisiä onnistuneelle yhteistyölle. (Tuominen & Niva 2022, 106–109.)

Valittujen benchmark-kuntien perustelut

Tutkimukseen valikoituneet vertailukunnat ja -organisaatiot valittiin siten, että ne tarjoavat mahdollisimman monipuolisen ja tarkoituksenmukaisen näkökulman talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämisvaihtoehtoihin. Valintaan vaikutti kolme keskeistä kriteeriä: alueellinen läheisyys, toteutettujen ratkaisujen erilaisuus sekä sidosyksikkölainsäädännön ajankohtaiset vaikutukset. Valittujen kohteiden avulla tutkimuksessa pyritään tuottamaan mahdollisimman kattava kokonaiskuva siitä, millaisia ratkaisuja eri kunnissa on toteutettu, mitä oppeja niistä on saatu ja mitä näkökulmia voidaan soveltaa Ylä-Savon kuntien päätöksenteossa.

Kainuun kunnat (Paltamo, Kuhmo, Sotkamo, Suomussalmi ja Hyrynsalmi) valikoituivat mukaan, koska ne sijaitsevat Ylä-Savon läheisyydessä ja niillä on vahvaa kokemusta eri palveluiden järjestämisestä sekä yhteistyön että ulkoistamisen kautta. Kainuulla on erityinen tausta alueellisen yhteistyön näkökulmasta, sillä alueella toteutettiin vuosina 2005–2012 hallintokokeilu, jossa maakunta vastasi monista palveluista keskitetysti, myös TAHE-palveluista (Kainuun hallintokokeilun tila,

2012). Kainuun kunnilla on edelleen vahvaa yhteistoimintakulttuuria esimerkiksi TE-palveluissa ja jätehuollossa, mutta myös hallinnon tukipalveluissa. Alueella on tapahtunut viime vuosina merkittäviä muutoksia TAHE-palveluiden tuottamisessa, ja kunnissa seurataan aktiivisesti sidosyksikkölainsäädännön mahdollisia muutoksia, mikä tekee niistä ajankohtaisen ja vertailukelpoisen tutkimuskohteen.

Karstula ja Lohja edustavat kuntia, joissa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut on järjestetty vastuukuntamallilla. Näiden kuntien mallit tarjoavat konkreettisia esimerkkejä siitä, miten vastuukuntaratkaisut voivat toimia käytännössä, ja ne mahdollistavat syvemmän arvioinnin siitä, millaisia etuja tai haasteita tähän malliin liittyy. Rovaniemellä puolestaan on käynnissä siirtymä ulkoisesta palvelutuotannosta omaksi tuotannoksi, mikä tarjosi arvokasta näkökulmaa muutosprosessien hallintaan sekä palauttamisen vaikutuksiin. Seinäjoki ja Sotkamo järjestävät TAHE-palvelut omana tuotantona käyttäen samoja tietojärjestelmiä kuin Ylä-Savon Kymppi -yhteistyössä mukana olevat kunnat. Tämä tarjoaa mahdollisuuden vertailla toimintaa, jossa ohjelmistoalusta on yhteinen.

Mikkeli ja Imatra hankkivat palvelut sidosyksiköltään Meidän IT ja Talous Oy:ltä, joka tällä osittain vastaa toiminnallisesti Savon ICT-palvelut Oy:n kaltaista palvelutuotantoa. Wakaus Oy on mukana, koska se toimii ulkoisena palveluntuottajana Varkauden kaupunkikonsernille ja operoi samoilla järjestelmillä kuin pääosa Ylä-Savon kunnista. Näiden benchmark-kohteiden kokemukset auttavat arvioimaan sidosyksiköiden mahdollisuuksia ja rajoituksia TAHE-palveluiden järjestämisessä.

4 Kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestäminen

4.1 Lainsäädäntö ja ohjaus

Kunnallisen itsehallinnon perusta on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999, 121 §), jonka mukaan kunnilla on oikeus itsehallintoon, mukaan lukien oikeus päättää palvelujensa järjestämisestä ja hallinnostaan. Keskeiset peruspilarit perustuslain ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan ovat seuraavat:

- Kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvilla vaaleilla valittu toimielin (kansanvaltaisuusperiaate).

- Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja tehtävistä säädetään lailla.
- Kunnille annettavia tehtäviä säädettäessä on varmistettava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä (rahoitusperiaate).
- Kunnilla on verotusoikeus.
- Kunnilla on yleinen toimivalta ottaa hoitaakseen tehtäviä. (Leppänen, Sorvettula & Valli-Lintu, 30.)

Julkisilla palveluilla tarkoitetaan julkisyhteisöjen järjestämiä ja tarjoamia palveluja, kuten koulutusta, terveydenhoitoa, sosiaalihuoltoa, kuluttajaneuvontaa ja kulttuuritarjontaa. Suuri osa julkisista palveluista on määritelty lainsäädännössä. Osa palveluista on harkinnanvaraisia, mutta joihinkin liittyy subjektiivinen oikeus. Julkishallinnolla voi olla lakisääteinen velvollisuus järjestää tai tuottaa julkinen palvelu ja vastata sen saamisesta. Esimerkiksi kunnat tuottavat perusopetuksen, kun taas hyvinvointialueet vastaavat pääosin sosiaali- ja terveystalviteista, joita voivat tuottaa myös yksityiset palveluntarjoajat. Julkishallinto vastaa myös yhteiskunnan perusrakenteen eli infrastruktuurin ylläpidosta. Julkisyhteisöt rakentavat ja ylläpitävät liikenneyhteyksiä (esim. Väylävirasto) ja tarjoavat aineettomia palveluja ja suoritteita sekä julkisia kulutushyödykkeitä, jotka ovat kaikkien käytettävissä tai saatavilla vastiketta vastaan. Näihin kuuluvat esimerkiksi yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja oikeusturvan ylläpitäminen sekä julkisen omaisuuden käyttömahdollisuus (esim. julkiset tilat ja puistot). Lisäksi julkisyhteisöt vastaavat yhteiskunnan pehmeästä infrastruktuurista, kuten koulutuksesta, tutkimuksesta ja tietovarantojen tuottamisesta. (Mäenpää 2023, 192).

Modernissa hallinnossa keskitytään enemmän hallintotoiminnan sisältöön ja laadullisiin piirteisiin kuin määrään. Aiemmin korostettiin lainmukaisuutta tai hallintohierarkian huipulla määriteltyjen tavoitteiden toteuttamista, mutta nykyään pyritään parantamaan palveluja, huomioimaan asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja lisäämään osallistumista. Kilpailutus hyväksytään yhä laajemmin palvelujen sisällön ja kohdentumisen ohjaajaksi, ja palvelujen tuottaminen ja järjestäminen voi kuulua sekä julkisille että yksityisille toimijoille. Yksilöllisillä oikeuksilla ja vapauksilla on keskeinen merkitys modernissa hallinnossa. Näihin oikeuksiin kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, hallinnon asiakkaan menettelylliset oikeudet ja oikeusturva sekä subjektiiviset oikeudet saada tietyn sisältöisiä ja tasoisia hallintopalveluja. Esimerkiksi oikeus päättää itse hoidostaan tai vapaus valita palvelujen tarjoaja ovat osa tätä painotusta. (Mäenpää 2023, 74.)

Hallinnollisen sääntelyn, valvonnan ja julkisten palvelujen toteuttaminen edellyttää perustoimintoja, joilla viranomaisen toimintaa resursoidaan, hallinnoidaan ja ohjataan. Hallinnon ylläpidon keskeisenä tavoitteena on julkishallinnon toimivuuden turvaaminen ja sen jatkuvuuden varmistaminen. Tätä hallinnon sisäistä hallintaa voidaan kutsua ”hallinnon hallinnoksi”, jonka keskeisiin osa-alueisiin kuuluvat henkilöstö- ja taloushallinto sekä viranomaisen toiminnan johto ja valvonta. Lisäksi siihen sisältyy tieto- ja informaatiohallinto, joka tukee hallinnollisen sääntelyn toimeenpanoa ja palveluiden tuottamista. (Mäenpää 2023.)

Hallinnon hallinto kattaa myös toiminnan suunnittelun, ohjauksen sekä teknisesti avustavat hallintotehtävät. Viranomaisen henkilöstöhallintoon sisältyvät muun muassa henkilöstön valinta, työn johtaminen ja valvonta, sivutoimien valvonta sekä palkkaukseen ja palvelussuhteen pysyvyyteen liittyvä päätöksenteko. Taloushallinto puolestaan kattaa talousarvion valmistelun ja toteutuksen, tilinpidon sekä maksuliikenteen hallinnan. Tietohallinnon tehtävänä on huolehtia viranomaisen tietoaineistojen hallinnasta ja varmistaa niiden turvallinen ja tehokas hyödyntäminen. Vaikka hallinnon hallinto on pääasiassa viranomaiskoneiston sisäistä toimintaa, sen vaikutus yksityishenkilöihin on usein merkittävä. Esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöhallinto koskee noin neljännestä koko työvoimasta, ja päätöksenteon valmistelu sekä varainkäytön ohjaus vaikuttavat suoraan sääntelyn ja palveluiden konkreettiseen sisältöön. Lisäksi yksityisten henkilöiden tietojen hallinnollinen käsittely vaikuttaa sekä hallinnon avoimuuteen että yksityisyyden ja yksityiselämän suojan toteutumiseen. Tämän vuoksi valmistelun julkisuutta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä henkilöstön oikeusturvaa on pyritty vahvistamaan. (Mäenpää 2023.)

Väestön ikääntyminen, työvoiman väheneminen, valtion verotulojen supistuminen sekä ihmisten keskittyminen kaupunkikeskuksiin luovat yhä suurempia paineita julkisten palveluiden rahoittamiseen ja tuottamiseen. Julkinen sektori kohtaa merkittäviä haasteita kehittäessään palveluita, jotka vastaavat kansalaisten tarpeisiin yhä niukemmilla resursseilla. Kuitenkin julkisella sektorilla on huomattava potentiaali parantaa palvelujaan – uusia, tehokkaampia ratkaisuja voidaan kehittää hyödyntämällä palvelumuotoilun menetelmiä. (Tuulaniemi 2011, 27.)

Yrityksen tehtävänä on luoda arvoa omistajilleen, mikä useimmiten tarkoittaa taloudellisen voiton tavoittelua. Vastaavasti julkisyhteisön tehtävänä on tuottaa arvoa omistajilleen – eli valtion, kuntien ja muiden organisaatioiden asukkaille tai jäsenille. Tämä arvo syntyy toimivista palveluista ja

ratkaisuista, jotka helpottavat ihmisten arkea. On olennaista ymmärtää, että julkisyhteisöt luovat arvoa nimenomaan palveluiden ja ratkaisujen kautta. Valtiolla ja kunnilla on vastuu ensiluokkais-ten palveluiden tarjoamisesta kansalaisilleen. Kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvoin- tia, ja niiden keskeisin tehtävä on palveluiden tuottaminen. Kunnan rooli yhteiskunnan rakentei- den ylläpitäjänä on merkittävä, mutta sen ydin- ja perustehtävä on ennen kaikkea kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen tarjoamalla laadukkaita palveluita. (Tuulaniemi 2011, 27.)

4.2 Talous- ja henkilöstöpalvelujen sisältö

Talous- ja henkilöstöhallinnon (TAHE) palvelut kunnissa muodostavat kokonaisuuden, joka kattaa talouden ja henkilöstön ydinprosessit sekä näitä tukevat tiedot, järjestelmät ja toimintakäytännöt. Kuntasektorin viitearkkitehtuurien (2014) perusteella TAHE-palvelut jakautuvat kahteen pääaluee- seen: taloushallinto ja henkilöstöhallinto, joista kumpikin koostuu useista keskeisistä osa-alueista ja prosesseista. TAHE-palvelut kattavat kuntien toiminnan kannalta kriittiset ydintoiminnot, joiden kautta ohjataan henkilöresursseja ja taloudellisia voimavaroja. Ne muodostavat hallinnollisen pe- rustan tiedolla johtamiseen, henkilöstön hyvinvointiin ja palvelutuotannon kustannustehokkuu- teen. Viitearkkitehtuurit tarjoavat yhteisen mallin, jonka avulla toimintaa voidaan yhtenäistää, ke- hittää ja vertailla kuntien kesken.



Kuvio 2 Taloushallinnon prosessikartta (Kuntasektorin taloushallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 17).



Kuvio 3 Henkilöstöhallinnon prosessikartta (Kuntasektorin henkilöstöhallinnon viitearkkitehtuuri 2014, 17).

Taulukoissa 1 ja 2 tarkastellaan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä tehtäväkohtaisesti sen mukaan, voidaanko ne ulkoistaa vai edellyttävätkö ne kunnan omaa tuotantoa tai viranomaistoimia. Tavoitteena on hahmottaa, mitkä prosessit soveltuvat erilaisiin järjestämismalleihin ja mitkä tehtävät liittyvät julkisen vallan käyttöön tai vaativat viranomaistoimivaltaa.

TALOUSHALLINNON PROSESSIT		
Prosessi	Tehtävän kuvaus	Voidaanko tehtävä ulkoistaa?
Ostolaskut ja ostoreskontra	Laskujen vastaanotto, tarkastus, asiatarkastus 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
Taloussuunnittelu	Talouсарvion 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
Raportointi ja tilastointi	Talousraportit, viranomaisraportointi ja tilastot.	Ulkoistettavissa
Perustietojen hallinta	Organisaatio-, tilikartta- ja kustannuspaikkatiedot.	Pääsääntöisesti oma toiminta

Taulukko 1 Taloushallinnon prosessien kuvaus.

Vastaavat henkilöstöhallinnon tehtävät Kuntasektorin henkilöstöhallinnon viitearkkitehtuurin (2024) mukaan kuvassa 2. Vaikka monet toiminnot ovat teknisesti ulkoistettavissa, tietyt päätöksenteot ja tulkintatilanteet edellyttävät edelleen viranomaisvastuuta tai tiivistä yhteyttä kunnan sisäiseen hallintoon.

HENKILÖSTÖHALLINNON PROSESSIT		
Tehtävä	Kuvaus tehtävästä	Voiko ulkoistaa?
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
Palkanlaskenta	Palkkojen laskenta, tarkastus ja maksatus.	Ulkoistettavissa
Matkahallinta	Matkasuunnittelu, matkalaskujen hallinta ja korvausten maksaminen.	Ulkoistettavissa
Työhyvinvoinnin hallinta	Työkyvyn tuki, varhaisen välittämisen toimintamallit ja työterveyshuolto.	Oma toiminta

Taulukko 2 Henkilöstöhallinnon prosessien kuvaus.

Näiden taulukoiden avulla voidaan jäsentää, mitkä tehtävät voidaan periaatteessa siirtää ulkoistetulle toimijalle ja mitkä pääsääntöisesti tulee säilyttää kunnan tai vastuukunnan tehtävänä. Arviointi toimii taustana SWOT-analyysille ja järjestämisvaihtoehtojen vertailulle myöhemmissä luvuissa. On kuitenkin huomioitava, että käytännön toimintamalleissa ja virkavastuulla hoidetuissa tehtävissä voi olla huomattavia kuntakohtaisia eroja, vaikka muodollinen vastuu säilyisikin kunnalla. Nämä erot vaikuttavat siihen, miten tehtäviä voidaan tosiasiaassa siirtää tai toteuttaa yhteistoiminnassa.

4.3 Kunnallisten palvelujen järjestämismvaihtoehdot

Kuntalain (410/2015) 9 §:n mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai hankkia ne muulta palvelun tuottajalta sopimukseen perustuen. Talous- ja henkilöstöpalveluissa ei ole kyse kunnan lakisääteisistä tehtävistä vaan ns. sisäisistä tukipalveluista, jotka tukevat kunnan perustehtäviä. Näin ollen kunta voi itse päättää miten TAHE-palvelut järjestetään.

Kunnan palveluiden järjestämismvaihtoehtoja voivat olla:

1. Tuottaa palvelut itse

- Kunta voi hoitaa palvelun omana toimintanaan. (Kuntalaki 410/2015, 9 §).
- Vaihtoehto mahdollistaa suoran hallinnan ja päätöksenteon sekä palveluiden räätälöinnin kunnan tarpeisiin.

2. Hankkia palvelut sidosyksiköltä eli ns. in-house -yhtiöltä

- Perustuu lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 15 §:ään, jonka mukaan kunta voi hankkia palvelut omistamiltaan yhtiöltä ilman kilpailutusta.
- Edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää sidosyksikössä määräysvaltaa strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin kuin omassa organisaatiossaan. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 15 §.)

3. Tuottaa palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa, kuntayhtymä tai vastuukuntamalli

- Kunnat voivat muodostaa yhteistyörakenteita, kuten yhteistoiminta-alueen tai vastuukuntamallin, joissa yksi kunta tuottaa palvelut useammalle kunnalle. (Kuntalaki 410/2015, 49-52 §.)
- Tavoitteena on resurssien tehokkaampi käyttö ja laajempi asiantuntijaosaaminen (Kuntien yhteinen toimielin).

4. Hankkia palvelut ulkopuoliselta toimijalta

- Kunta voi ostaa palvelut yksityisiltä yrityksiltä, yhdistyksiltä tai muilta ulkopuolisilta toimijoilta.

- Hankintalaki (1397/2016) säätelee julkisia hankintoja ja sen 2 § mukaan lakia sovelletaan hankintoihin, jotka ylittävät kansalliset kynnyksarvo. Kunnan tulee varmistaa, että palvelut kilpailutetaan asianmukaisesti ellei kyseessä ole sidosyksikkö.
- Palvelujen ulkoistaminen voi tuoda joustavuutta ja kustannustehokkuutta, mutta edellyttää vahvaa sopimusohjausta ja valvontaa (Komulainen 2010, 23, 51; Sihvonen, 2022).

5. Osallistua yhteisön toimintaan

- Kuntalain 9 §:n mukaan kunta voi tuottaa palveluita yhdessä toisten kuntien tai yksityisten toimijoiden kanssa esimerkiksi perustamalla osakeyhtiön, osuuskunnan tai muun yhteisön.
- Tämä voi mahdollistaa joustavan toiminnan ja markkinaehtoisen palvelutuotannon (Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta).

Kuntien välistä yhteistyötä ei ohjaa ainoastaan tarve tehostaa toimintaa, vaan siihen vaikuttavat myös poliittiset ja institutionaaliset tekijät. Teles ja Swianiewicz (2022) tarkastelevat tutkimuksessaan kuntien välisen yhteistyön muodostumista useissa Euroopan maissa, keskittyen erityisesti siihen, miten politiikkasektori ja paikalliset olosuhteet vaikuttavat yhteistyörakenteiden syntyyn. Heidän mukaansa kunnallinen yhteistyö ei aina synny rationaalisen suunnittelun tai kustannushyötyajattelun seurauksena, vaan se voi perustua paikalliseen identiteettiin, valtarakenteisiin tai historiallisiin suhteisiin. Tämä näkökulma tuo lisäsyvyyttä suomalaisessa kontekstissa käytävään keskusteluun siitä, miksi osa kunnista kokee yhteistyön luontevaksi ja osa taas varauksellisesti. (Teles & Swianiewicz 2022, 1551–1554.)

Palvelujen järjestäminen Ylä-Savossa

Ylä-Savo muodostuu seitsemästä kunnasta: Iisalmi, Kiuruvesi, Keitele, Lapinlahti, Pielavesi, Sonkajärvi ja Vieremä. Tästä joukosta kaikki kunnat Keitelettä lukuun ottamatta osallistuivat tutkimukseen, ja lisäksi mukana oli Koillis-Savon alueelta Rautavaara. Alueella tehdään laaja-alaista kuntien välistä yhteistyötä useilla toimialoilla, kuten ICT-palveluissa, ympäristöterveydenhuollossa, jäte- ja vesihuollossa, maaseutuhallinnossa, lomituspalveluissa, talous- ja henkilöstöhallinnossa sekä työllisyys- ja elinvoimapalveluissa. Yhteistyön tavoitteina ovat alueen kehittäminen, toiminnan tehostaminen, kustannussäästöt ja palveluiden parempi saatavuus (Ylä-Savon seudullinen kehittäminen n.d.). Yhteistyöllä on pitkät perinteet, ja se on järjestetty palvelukohtaisesti eri hallintomalleilla toiminnan luonteesta ja lainsäädännöstä riippuen.

Keskeisillä palvelualueilla – kuten maaseutupalveluissa, ympäristöterveydenhuollossa, jätehuollossa ja vuoden 2025 alusta TE-palveluissa – käytössä on vastuukuntamalli, jossa Iisalmi toimii järjestävänä kuntana. Osallistuvat kunnat vaihtelevat palveluittain. Esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa mukana ovat Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi ja Vieremä, kun taas maaseutupalveluissa osallistuvat Iisalmi, Lapinlahti, Sonkajärvi ja Vieremä (Ympäristö ja eläimet n.d.; Ylä-Savon Jätehuoltolautakunta n.d.).

Lisäksi alueella hyödynnetään kuntayhtymiä (esim. koulutuksessa) ja yhtiömuotoista palvelutoutantoa (esim. ICT- ja jätehuolto) (Ylä-Savon seudullinen kehittäminen n.d.). Yhteistyö ulottuu myös kulttuurin ja sivistyksen alueille, kuten Rutakko-kirjastoverkostoon ja Ylä-Savon musiikkiopistoon. Työvoiman saatavuuden ja osaamisen kehittämisen tueksi tehdään tiivistä yhteistyötä oppilaitosten, erityisesti Ylä-Savon ammattiopiston ja Savon koulutuskuntayhtymän (YSAO, SAKKY), yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Koulutuksen ja kehittämistoiminnan suunnittelu perustuu työelämän tarpeisiin, ja sitä tukevat esimerkiksi osaamisen kumppanuuspöytä ja yhteiset kehittämishankkeet (Ylä-Savon seudullinen kehittäminen n.d.).

Ylä-Savon julkishallinnon organisaatioissa on tehty yhteistä talous- ja palkkahallinnon tietojärjestelmäyhteistyötä vuodesta 2008 lähtien "Ylä-Savon Kymppi" -nimikkeellä. Yhteistyön perustana ovat olleet CGI:n taloudenohjauksen Kuntamalli ja palkkalaskennan Populus tietojärjestelmät. Alkuvaiheessa mukana olivat Iisalmen ja Kiuruveden kaupungit, Iisalmen vesiliikelaitos, Iisalmen seudun kansanterveystyön kuntayhtymä, Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä, Ylä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Sonkajärven ja Vieremän kunnat. Mukana olleiden organisaatioiden määrä on vuosien varrella vaihdellut 8–13 välillä. Tällä hetkellä yhteistyössä ovat mukana Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi, Pielavesi, Vieremä ja Keitele sekä Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä ja Savon ICT-palvelut Oy. (Suomalainen 2025.)

Ylä-Savon Kymppi -yhteistyö sai alkunsa tarpeesta vahvistaa alueen kuntien välistä yhteistoimintaa talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmähankinnoissa. Tavoitteena oli löytää synergiaetuja ja parantaa kustannustehokkuutta. Kyseessä on organisaatioiden välinen verkostomainen yhteistyö, joka pohjautuu yhteisiin talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiin, pääkäyttäjäpalveluihin sekä yhteisiin koulutuskäytäntöihin. Vaikka yhteistyö ei perustu erilliseen hallinnolliseen rakentee-

seen, mukana olevat organisaatiot ovat sitoutuneet yhdessä kehittämään järjestelmiä ja palvelukokonaisuutta. Vuonna 2020 käynnistyneen Ylä-Savon Kymppi -kuntatietoprojektin myötä verkostolle perustettiin säännöllisesti kokoontuva ohjausryhmä. Ohjausryhmä koostuu kuntien ja yhteistyötahojen edustajista, ja sen tehtävänä on koordinoita kehittämistyötä, valmistella hankintoja ja linjata TAHE-palveluiden kehittämissuunnista seudullisesti. (Suomalainen 2025.)

Suurin osa kunnista tuottaa TAHE-palvelut omana toimintanaan, ja yhteistyö Ylä-Savon Kymppi -verkostossa muodostaa keskeisen toimintamallin erityisesti ohjelmistojen, koulutusten ja vertais-tuen osalta. Rautavaara on ulkoistanut palkanlaskennan Monetra Oy:lle ja Lapinlahti kaikki talous- ja palkkapalvelut Kuntalaskenta Oy:lle.

4.4 Kestävän kehityksen näkökulma

Kestävä kehitys kunnallisessa hallinnossa tarkoittaa taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten näkökohtien tasapainoista huomioimista päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä. Suomi on sitoutunut YK:n Agenda 2030-tavoitteisiin, ja kunnilla on keskeinen rooli näiden tavoitteiden toteuttamisessa. Kuntaliiton mukaan kunnilla on vastuu yli 60 %:sta kestävä kehityksen tavoitteiden toimeenpanosta, ja niiden toiminta kytkeytyy lähes kaikkiin tavoitteisiin. (Kestävä kehityksen strateginen johtaminen n.d.) Kuntalain (410/2015, 1 §) mukaan kunnan tulee järjestää palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestämisessä tämä tarkoittaa kustannustehokkuuden, läpinäkyvyyden ja pitkäjänteisen taloudenpidon varmistamista. Kestävä kehityksen budjetointi on noussut keinoksi integroida kestävyden periaatteet osaksi kuntien taloussuunnittelua. (Schmidt-Thomé, Eskelinen, Lamuela Orta, Laurila, Lähteenoja, Monni, Päivänen, Sallinen & Terämä 2020, 14-15.)

Ekologinen kestävyys edellyttää luonnonvarojen vastuullista käyttöä ja ympäristövaikutusten minimoimista. Talous- ja henkilöstöpalveluissa tämä tarkoittaa esimerkiksi digitaalisten ratkaisujen hyödyntämistä, jotka vähentävät paperinkulutusta ja matkustustarvetta. Kuntaliiton Kestävä kehityksen strateginen johtaminen -opas (n.d) korostaa, että ekologinen kestävyys on osa kunnan strategista suunnittelua ja budjetoimintaa ja sen huomioiminen on olennaista kaikessa toiminnassa. Sosiaalinen kestävyys liittyy henkilöstön hyvinvointiin, osaamisen kehittämiseen ja työyhteisön toi-

mivuuteen. Kestävä henkilöstövoimavarojen johtaminen (Sustainable Human Resource Management, S–HRM) korostaa henkilöstön osallistamista, tasa-arvoa ja jatkuvaa oppimista. Tutkimusten mukaan sosiaalisesti kestävä henkilöstöjohtaminen lisää työntekijöiden sitoutumista ja organisaation resilienssiä. (Leino 2023, 43.)

Kestävä kehitys edellyttää, että taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset näkökulmat integroidaan osaksi kunnan strategista johtamista. Kuntaliitto suosittelee, että kestävä kehityksen tavoitteet ovat mukana strategiassa ja talousarvion valmistelussa. Ne toimivat linjauksina myös henkilöstökertomuksessa ja hyvinvointisuunnitelmissa. (Kestävä kehityksen strateginen johtaminen n.d.) Talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestämismallin valinnalla on suora yhteys kunnan kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumiseen. Valittu malli vaikuttaa esimerkiksi henkilöstön hyvinvoinnin edistämiseen, digitaalisten ratkaisujen hyödyntämiseen sekä resurssitehokkuuteen. Kestävä kehityksen näkökulma tulee huomioida palveluiden järjestämiskäytännöissä paitsi toimintojen kustannustehokkuuden, myös sosiaalisen ja ekologisen vastuun kannalta.

5 Tulokset

5.1 Talous- ja henkilöstöpalvelujen nykytila Ylä-Savossa

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata osallistajakuntien näkemyksiä eri järjestämisvaihtoehdoista, nostaa esiin esille tulleita vahvuuksia ja kipukohtia sekä tuoda esiin kuntien omia ehdotuksia palveluiden kehittämiseksi. Paikan päällä toteutetut keskustelut antoivat mahdollisuuden ymmärtää myös hiljaista tietoa ja paikallisia realiteetteja, jotka eivät aina välity dokumenteista tai tilastoista. Tämä näkökulma on tärkeä erityisesti silloin, kun pohditaan mahdollisia muutoksia palveluiden järjestämistapaan, sillä ratkaisut vaikuttavat suoraan henkilöstöön, organisaatorakenteisiin ja alueen elinvoimaisuuteen. Ylä-Savon kuntien näkemykset muodostavat siten tutkimuksen kannalta keskeisen kokonaisuuden, jonka pohjalta voidaan arvioida myös mahdollisten yhteisten ratkaisujen toteuttamiskelpoisuutta.

Osana nykytilan kartoitusta kerättiin kunnista määrällistä tietoa talous- ja henkilöstöhallinnon suoritteista, resursseista ja kustannuksista. Tiedot koottiin kyselylomakkeella, jonka avulla selvitettiin esimerkiksi kirjanpidon tapahtumien, palkanlaskennan ja raporttien määriä sekä henkilöstöresurs-

sien käyttöä. Kunnat saivat tarkat ohjeet tietojen ilmoittamiseen, mutta vastauksissa esiintyi eroavaisuuksia muun muassa työkuvien, kustannusjakojen ja organisaatorakenteiden vuoksi. Lisäksi Rautavaaran ja Lapinlahden poikkeavat tietojärjestelmät rajoittivat vertailukelpoisen tiedon saavuutta. Kustannustiedot sisältävät suorien henkilöstökulujen lisäksi muita TAHE-toimintoihin liittyviä kuluja kuten ICT-palvelut, toimitilojen vuokrat, koulutus- ja työterveyskulut.

Kyselyn tuottamaa määrällistä aineistoa ei analysoida tutkimuksessa yksityiskohtaisesti, vaan sitä käytetään laadullisen analyysin taustatukena. Tulokset auttavat muodostamaan yleiskuvan kuntien TAHE-toimintojen laajuudesta ja vertailtavuudesta, tukien haastatteluaineiston tulkintaa ja päätöksenteon valmistelua. Yhteenveto kunnittaisista suoritiedoista, kustannuksista ja henkilöstöresursseista on esitetty taulukossa 3.

Kunta	Palveluiden nykytila	Henkilöstö- määrä (htv)	Kustan- nukset	Kustannus/ kirjanpidon vienti	Kustannus/ palkka- laskelma
Iisalmi	Omana toimintana. Ylä-Savon Kymppi organisaatioiden kanssa yhteiset ohjelmistot, taloudenohjauksen Raindance Kuntamalli ja palkkahallinnon Populus.	12,4	860 600 €	0,87 €	19,91 €
Kiuruvesi	Omana toimintana. Ylä-Savon Kymppi organisaatioiden kanssa yhteiset ohjelmistot, taloudenohjauksen Raindance Kuntamalli ja palkkahallinnon Populus.	5	406 570 €	1,22 €	24,65 €
Lapinlahti	Talous- ja palkkahallinnon tehtävät ulkoistettu Kuntalaskenta Oy:lle.	1	180 000 €	0,97 €	20,00 €
Pielavesi	Omana toimintana. Ylä-Savon Kymppi organisaatioiden kanssa yhteiset ohjelmistot, taloudenohjauksen Raindance Kuntamalli ja palkkahallinnon Populus.	3,5	339 115 €	1,87 €	32,92 €
Rautavaara	Talousohjelmistot omana toimintana, ohjelma Pro Economica Premium. Palkanlaskenta ulkoistettu Monetra Oy:lle.	2,7	146 000 €	1,26 €	66,31 €
Sonkajärvi	Omana toimintana. Ylä-Savon Kymppi organisaatioiden kanssa yhteiset ohjelmistot, taloudenohjauksen Raindance Kuntamalli ja palkkahallinnon Populus.	3,6	695 216 €	5,24 €	62,01 €
Vieremä	Omana toimintana. Ylä-Savon Kymppi organisaatioiden kanssa yhteiset ohjelmistot, taloudenohjauksen Raindance Kuntamalli ja palkkahallinnon Populus.	4	242 500 €	1,34 €	43,46 €

Taulukko 3 TAHE-palveluiden nykytila, henkilöstöresurssit ja kustannukset kunnittain.

Kuntien haastatteluissa korostui, että nykyisen Ylä-Savon Kymppi-yhteistyön vahvuuksiin kuuluvat osaava ja sitoutunut henkilöstö sekä palveluiden saavutettavuus. Kunnat arvostavat oman organisaationsa tuntemusta ja mahdollisuutta reagoida nopeasti muuttuviin tarpeisiin ilman monimutkaista byrokratiaa. Taloushallinnon ja palkanlaskennan asiantuntemus on keskittynyt kuntien omiin työntekijöihin, mikä helpottaa päätöksentekoa ja operatiivista toimintaa. Lisäksi palvelujen laatu koetaan korkeaksi, koska niiden tuottaminen lähellä mahdollistaa tehokkaan sisäisen valvonnan ja nopean reagoinnin ongelmatilanteissa.

Toisaalta haasteita luovat rekrytointivaikeudet ja palveluiden haavoittuvuus pienten henkilöstöressurssien vuoksi. Erityisesti kriittisten ja erityisosaamista vaativien tehtävien, kuten kirjanpidon, tilinpäätöksen, konsernitilinpäätöksen, kuntatietoraportoinnin ja erityisalojen palkanlaskennan sijaistaminen on vaikeaa, ja esimerkiksi Vieremällä ja Sonkajärvellä on jouduttu turvautumaan ulkopuoliseen apuun akuutissa tarpeessa. Näissä tilanteissa on saatu apua naapurikunnasta, mutta pysyvämpi ratkaisu puuttuu. Nämä haasteet korostuvat mitä pienemmästä kunnasta on kyse. Tutkimuksessa mukana olevista kunnista ei missään muualla kuin Iisalmessa ole varahenkilöä mm. tilinpäätöksen tekemiseen. Palkanlaskennassa ja talouden tukipalveluissa (kuten laskutus, ostolaskujen käsittely, maksatus) sijaistukset ovat paremmassa kunnossa tai ne on ratkaistu ulkoistamalla kuten Rautavaaralla ja Lapinlahdella.

Ulkoistettujen palveluiden osalta kokemukset ovat vaihtelevia. Lapinlahdella ja Rautavaaralla ulkoistaminen on vähentänyt kunnan omaa hallinnollista taakkaa, mutta siirtymävaiheissa on esiintynyt haasteita, kuten tilinpäätöksen viivästyminen, mutta toimintamalli on myöhemmin vakiintunut. Palkkapalvelut ovat molemmilla toimineet pääosin hyvin. Sekä talous- että palkkapalvelujen yhteydenpidon ja tietojen tarkistuksen vastuu on edelleen kunnalla, mikä edellyttää osaavaa henkilöstöä myös kunnissa.

Tutkimuksessa mukana olevat kunnat kokevat kaikissa toimintamalleissa nykyisen mallinsa pääsääntöisesti toimivaksi ja kustannustehokkaaksi. Ylä-Savon Kymppi yhteistyökunnat pitävät omaa tuotantoa parhaana vaihtoehtona, kun taas Lapinlahti ja Rautavaara ovat ulkoistuksen myötä saaneet kustannussäästöjä ja turvattua palvelujen jatkuvuutta. Ulkoistuksen tuomat hyödyt eivät kui-

tenkaan ole yksiselitteisiä, sillä siirtymävaiheet ovat olleet haasteellisia, ja osa kunnista kokee menetetyt itsenäisyyden hankaloittavan toimintaa. Toiminnan tehokkuutta tai kustannussäästöjä ei ole mitattu.

Kunnat ovat tunnistaneet useita TAHE-palveluihin liittyviä riskejä ja pyrkineet varautumaan niihin eri tavoin. Keskeisimpiä riskejä ovat henkilöstöressurssien haavoittuvuus, ohjelmistojen toimivuus ja sopimusjärjestelyjen ennakoimattomat muutokset. Monissa kunnissa on panostettu varajärjestelmiin ja sijaisjärjestelyihin, mutta haasteena on riittävän osaamisen säilyttäminen, erityisesti pienten kuntien osalta. Kunnat, jotka tuottavat TAHE-palvelut itse, ovat vahvistaneet sijaistamisjärjestelyjä ja pyrkineet kehittämään organisaatioiden sisäistä osaamista. Esimerkiksi Iisalmi ja Kuruvesi ovat panostaneet henkilöstön moniosaamiseen ja sisäisiin koulutuksiin. Pienemmät kunnat ovat hyödyntäneet naapurikuntien tukea kriisitilanteissa, mutta pitkäjänteinen ratkaisu puuttuu.

Ulkoistaneet kunnat ovat varautuneet riskeihin sopimusteknisesti ja edellyttäneet palveluntuottajilta riittäviä resursseja palveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi. Lapinlahden ja Rautavaaran kokemusten perusteella ulkoistaminen on ollut toimiva ratkaisu, vaikka palveluntuottajan rekrytointi- ja järjestelmämuutokset ovat ajoittain aiheuttaneet haasteita. Kunnat seuraavat aktiivisesti sopimusten toteutumista ja vaativat palveluntuottajilta aiempaa enemmän läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. Ylä-Savon Kymppi -verkosto tarjoaa kunnille tärkeää vertaistukea ja resurssien jakamisen mahdollisuuksia. Kunnat toivovat yhteistyön syvenevän ja resurssien jakamisen kehittyvän entistä joustavammaksi.

5.2 Osallistuvien kuntien haastattelujen keskeiset havainnot

Osallistujakuntien asiantuntijahaastatteluihin perustuvat tulokset kuvaavat kuntien näkemyksiä talous- ja henkilöstöpalvelujen nykyisistä järjestämistavoista sekä arvioita vaihtoehtoisten mallien toimivuudesta, vahvuuksista ja kehittämiskohteista. Kuntien vastauksista nousee esiin, että palvelujen järjestämiseen liittyy useita näkökulmia, kuten toimintavarmuus, laatu, osaamisen saataavuus, kustannustehokkuus ja hallinnan tunne. Haastatteluissa käsiteltiin sekä nykyisiä järjestämistapoja - omaa tuotantoa ja ulkoistamista – että vaihtoehtoja, kuten in house-yhteistyötä tai mahdollisia sidosyksikköratkaisuja. Kunnat arvioivat myös eri mallien vahvuuksia ja heikkouksia suhteessa omaan toimintaympäristöönsä, henkilöstöressursseihin ja tulevaisuuden tarpeisiin.

Erityistä huolta herättivät kriittisten tehtävien haavoittuvuus, osaajien eläköityminen sekä sijaistamisen vaikeus, erityisesti pienissä kunnissa. Toisaalta oma palvelutuotanto nähtiin monin paikoin joustavana, laadukkaana ja toimintavarmana ratkaisuna. Tulokset osoittavat myös, että kustannustehokkuuden arviointi ei ole yksiselitteistä, vaan usein se perustuu kokemuksiin, ei mittareihin.

Oma tuotanto: Useissa haastatteluissa oman palvelutuotannon nähtiin olevan toimiva ja tehokas ratkaisu, erityisesti silloin, kun kunnassa on osaavaa ja sitoutunutta henkilöstöä. Vahvuutena korostui läheisyys ja joustavuus – oman palvelutuotannon koettiin mahdollistavan nopea reagointi muutoksiin, sujuva tiedonkulku ja parempi paikallistuntemus. Henkilöstö on usein pitkäaikaisesti samoissa tehtävissä, mikä lisää palvelun jatkuvuutta ja laatua. Monet vastaajat nostivat esiin, että virheiden korjaaminen ja käytännön ongelmien ratkaiseminen onnistuvat omassa tuotannossa ketterästi ilman tikettijärjestelmiä tai välikäsiä. Myös suorat vaikutusmahdollisuudet palvelutuotantoon ja prosessien läpinäkyvyys koettiin tärkeiksi arvoiksi TAHE-palvelujen järjestämisessä. Lisäksi, oman palvelutuotannon etuna nähtiin myös se, että virkavastuu toteutuu selkeämmin: palveluja tuottavat viranhaltijat vastaavat suoraan tekemistään päätöksistä ja niiden valmistelusta. Tämä lisää luottamusta tiedon luotettavuuteen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen.

Toisaalta haastatteluissa tunnistettiin omaa palvelutuotantoa uhkaavia tekijöitä, kuten henkilöstöriippuvuus, osaajien eläköityminen ja vaikeus järjestää sijaistuksia. Erityisesti pienissä kunnissa nousi esiin huoli siitä, että yhdenkin asiantuntijan poissaolo voi lamaannuttaa palveluprosessin tai uhata kriittisten tehtävien kuten palkanlaskennan, maksuliikenteen tai tilinpäätöksen toteutumista vaadituissa aikatauluissa. "Yksi henkilö hoitaa kirjanpidon – entä jos hän sairastuu?" oli toistuva pohdinta haastatteluissa.

Haastatteluissa kustannustehokkuutta ei arvioitu systemaattisten laskelmien tai vertailujen pohjalta, vaan pääasiassa henkilöstön kokemusten ja arjen käytäntöjen kautta. Kunnat ovat tehneet kustannusvertailuja oman palvelutuotannon ja ulkoistettujen mallien kustannuseroista vain kilpailutuksen tai säästöohjelmien yhteydessä, mutta ne eivät välttämättä olleet tarkkoja, mikä heijastaa myös haastatteluvastauksissa. Kustannustehokkuuden arviointi jäi näiltä osin kokemukselliseksi ja subjektiiviseksi. Joissakin kunnissa oman tuotannon ei koettu olevan selvästi edullisin vaihtoehto, mutta ei myöskään kohtuuttoman kallis. Tärkeämpänä pidettiin sitä, että palvelut tuotetaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti, mikä voi epäsuorasti vaikuttaa kustannuksiin. Esimerkiksi

sujuva virheiden korjaus ja paikallinen hallinta voivat säästää aikaa ja ehkäistä lisäkuluja, vaikka näitä ei ole varsinaisesti rahassa mitattu.

Yhteistä näkemyksissä oli se, että palvelujen laatu, jatkuvuus ja saatavuus koettiin vähintään yhtä tärkeiksi arviointikriteereiksi kuin kustannukset. Näitä ei kuitenkaan ole otettu mukaan taloudellisiin laskelmiin tai päätöksenteon pohjaksi. Useat haastatellut toivat esiin, että oman palvelutuotannon vahvuudet voisivat edelleen toimia perustana kehitettävälle yhteistyömallille, jossa säilytettäisiin paikallinen osaaminen, mutta jaettaisiin riskejä ja resursseja useamman kunnan kesken.

Kuntayhtymämalli: Kaikissa haastatelluissa kunnissa kuntayhtymämallia pidetään epärealistisena, koska se koetaan liian jäykäksi, raskaaksi ja byrokraattiseksi. Päätöksenteon koetaan karkaavan pois omista käsistä ja hallinnolliset kulut nousevat liian korkeiksi.

Vastuukuntamalli: Vastuukuntamalli nähdään useissa kunnissa varteenotettavana vaihtoehtona, mikäli nykyisestä järjestämistavasta luovutaan. Mallin etuna pidetään palvelujen keskittämismahdollisuutta ilman, että hallinnollinen joustavuus tai sidosyksikkölainsäädäntö rajoittaisivat toimintaa. Kunnat painottavat, että mallissa tulee säilyttää kuntien vaikutusmahdollisuudet palveluiden tasoon ja laatuun. Yksi kunnista ehdotti mallin kehittämistä tilaaja–tuottaja-tyyppiseksi.

Haastatteluissa korostettiin työntekijöiden sitoutumiseen ja työskentelytapoihin liittyviä odotuksia. Työntekijöillä tulisi olla mahdollisuus etätyöhön tai vaihtoehtoisesti mahdollisuus työskennellä muussa kuin vastuukunnan fyysisessä työpisteessä. Tämä edellyttää vastuukunnalta avarakatseisuutta, mahdollisesti sääntöjen päivittämistä sekä vahvaa osaamista etä- ja hybridityön johtamisessa. Useissa yhteyksissä tuotiin esiin, että kuntien talous- ja palkkahallinnon tehtävät muodostavat nykyään erittäin vaativia kokonaisuuksia, joiden haltuunotto voi olla haastavaa.

Vastuukuntamalli voisi kuitenkin olla houkuttelevampi työnantaja, tarjota työntekijöille ”ihmisen kokoisia” tehtäviä ja luoda mahdollisuuksia kasvaa ja kehittyä ajan myötä vaativampiin rooleihin.

Toisaalta vastuukuntamalli voisi tarjota selkeämmän työnantajarakenteen, helpottaa työn organisoimista ja lisätä työnantajavetoa. Mahdollisuus tarjota työntekijöille selkeitä tehtäväkokonai-

suuksia sekä kasvu- ja kehittämismahdollisuuksia nähtiin etuna. Etätyö ja työntekijöiden sijoittumiseen muualle kuin vastuukunnan fyysiseen työpisteeseen voisi myös lisätä mallin vetovoimaa. Haastatteluissa esiin tulleita haasteita liikkeen luovutustilanteessa käsitellään luvussa 6.1.

Sidosyksikkö palveluntuottajana: Kuntien näkemyksen mukaan Savon ICT-Palvelut Oy on tällä hetkellä ainoa konserniyhteisö, joka voisi tuottaa TAHE-palveluja kunnille. Palvelujen hankinta Savon ICT-Palvelut Oy:ltä tulkitaan tämän hetken lainsäädännön nojalla sidosyksikköhankinnaksi. Useat kunnat pitävät tätä vaihtoehtoa mahdollisena, mutta arvioivat, että yhtiö tarvitsee merkittävästi lisää resursseja ja osaamista pystyäkseen operoimaan kattavasti ja laadukkaasti kaikkien kuntien TAHE-palvelut. Riskinä on, että asiantuntijat poistuvat kunnista, kuten on tapahtunut ICT-palvelujen ulkoistamisen yhteydessä, jolloin yksittäisillä kunnilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa palvelun järjestämiseen tilaajan roolissa. Tässä vaiheessa kunnissa ei nähdä realistisena uuden yhtiön perustamista pelkästään TAHE-palvelujen tuottamiseen erityisesti sidosyksikkölainsäädäntöön odotettavissa olevien muutosten vuoksi.

Ulkoistaminen: Kunnat, jotka ovat ulkoistaneet palveluita, ovat saaneet siitä sekä hyötyjä että haasteita. Kustannussäästöt ja palveluiden saatavuuden varmistaminen ovat ulkoistamisen etuja, mutta samalla on koettu, että ulkopuolisen toimijan kanssa tietty joustavuus ja päätösvalta menetetään. Haastateltujen kuntien kokemukset säästöistä ja tehokkuudesta perustuvat omaan kokemukseen. Tutkimuksia, vertailuja tai mittareita toiminnan tehokkuudesta tai säästöistä ei ole tehty. Ulkoistaminen koetaan laadultaan paremmaksi silloin, kun yhteydenpito ulkoistetun palveluntuottajan henkilöstöön on suoraa ilman palveluntuottajan järjestelmään luotuja tikettejä tai muita palvelupyynnöitä. Lapinlahdella erityisesti palkanlaskennan hyvää kokemusta edesauttoi, että ulkoistetun palveluntuottajan laskentapalvelua tuottaa heille kunnan entisen palkanlaskijat.

Kaiken kaikkiaan Ylä-Savon kuntien TAHE-palvelut ovat kuntien omasta mielestä hyvällä tasolla, mutta toimintaympäristön haasteet edellyttävät jatkuvaa kehittämistyötä ja yhteistyön tiivistämistä. Kunnat arvostavat oman organisaationsa tuntemusta ja itsenäisyyttä, mutta ovat valmiita harkitsemaan uusia ratkaisuja toimintavarmuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

5.3 Benchmark-haastattelujen keskeiset havainnot

Vertailukuntien haastattelut toteutettiin etäyhteydellä yhteensä 11 kunnan ja yhden Varkautta edustavan palveluntuottajan edustajien kanssa. Mukana olivat Hyrynsalmi, Imatra, Karstula, Kuhmo, Lohja, Mikkeli, Paltamo, Seinäjoki, Sotkamo, Suomussalmi ja Rovaniemi sekä Varkauden TAHE-palveluita tuottavan Wakaus Oy:n edustaja. Haastatteluihin osallistui yhteensä 16 henkilöä, jotka työskentelevät kuntien ylemmässä tai keskijohdossa.

Vertailuun osallistuneet kunnat edustavat eri kokoisia ja eri tyyppisiä organisaatioita, mikä mahdollistaa erilaisten järjestämismallien arvioinnin suhteessa kunnan kokoon ja resursseihin. Mukana oli useita pieniä, alle 4 000 asukkaan kuntia, kuten Karstula, Paltamo ja Hyrynsalmi, jotka vertautuvat kooltaan Ylä-Savon kunnista Pielaveteen, Rautavaaraan, Sonkajärveen ja Vieremään. Näille pienkunnille on tyypillistä henkilöstöriskien ja osaajapulan korostuminen, mikä tekee yhteistyön tai ulkoistamisen kaltaisista ratkaisuista usein tarpeellisia toimintavarmuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Väestöltään keskisuuriin kuntiin sijoittuvat Kuhmo, Sotkamo ja Suomussalmi, joita tutkimuksessa vastaavat Kiuruvesi ja Lapinlahti (asukasmäärä 7 000–10 500). Näillä kunnilla on usein vielä riittävä henkilöstöpohja palvelujen järjestämiseen itse, mutta nekin kohtaavat osaamisen ylläpitämisen ja tehokkuuden haasteita. Tyypillisesti nämä kunnat etsivät ratkaisuja yhdistämällä omaa tuotantoa ja yhteistyötä muiden kanssa.

Seinäjoki, Rovaniemi, Mikkeli, Lohja, Imatra ja Varkaus toimivat tutkimuksessa vertailukohtina lisäsalmeille, sillä ne ovat väestöltään ja hallinnolliselta rakenteeltaan samankaltaisia keskisuuria kaupunkeja. Näillä kaupungeilla on yleensä omat hallintorakenteensa ja riittävät resurssit tuottaa TAHE-palvelut itse, mutta ne voivat toimia myös palveluntuottajina pienemmille kunnille esimerkiksi in-house-mallien tai yhteistoiminnan kautta. Tämän ryhmän ratkaisuissa korostuvat omavaraisten mallien kehittäminen, digitalisaatio sekä skaalautuvuus.

Benchmark-kunnista seitsemän (Kuhmo, Paltamo, Hyrynsalmi, Suomussalmi, Rovaniemi, Mikkeli ja Imatra) on ulkoistanut TAHE-palvelunsa. Seinäjoki ja Sotkamo tuottavat palvelut omana toimintanaan, samoin Karstula ja Lohja ja heillä oli kokemusta toimimisesta vastuukuntamallilla. Wakaus

Oy puolestaan tuottaa palvelut Varkauden kaupunkikonsernille ja edusti tässä tutkimuksessa ulkoistettua palveluntuottajaa. Lisäksi Rovaniemi on palauttamassa palveluja kunnan omaan tuotantoon ja Sotkamo on palauttanut ne jo aiemmin.

Tavoitteena oli saada vertailukohteita eri järjestämismalleista sekä ymmärtää syitä muutoksiin ja niiden vaikutuksia käytännössä. Haastattelut toivat esiin kokemuksia muun muassa ulkoistuksen onnistumisesta, kustannuksista, ohjauksesta ja henkilöstön näkökulmista. Näin muodostui monipuolinen kokonaiskuva eri järjestämistapojen toimivuudesta erikokoisissa ja eri vaiheissa olevissa kunnissa. Talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämisessä haastatelluissa kunnissa korostuvat ratkaisut, jotka tasapainottelevat kustannustehokkuuden, laadun, resurssien saatavuuden ja toimintavarmuuden välillä. Erityisesti pienemmillä paikkakunnilla osaavan työvoiman saatavuus, henkilöstön pysyvyys ja järjestelmien yhteensopivuus nousevat keskeisiksi haasteiksi. Benchmark-haastattelut eri kunnista valottivat ratkaisuja ja kokemuksia, joista voidaan oppia laajemminkin.

Kunnat ovat valinneet erilaisia malleja talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämiseen. Suuret kaupungit ovat halutessaan pystyneet säilyttämään palvelut omana toimintanaan. Tämä mahdollistaa sujuvan arjen hallinnan, tehokkaan yhteistyön konsernin sisällä sekä vahvan rekrytointiketjun. Seinäjoella työvoiman saatavuutta tukee paikallinen koulutus- ja urapolkuajattelu, jossa henkilöstöä kasvatetaan pienistä yksiköistä kohti vaativampia tehtäviä. Tämä malli tarjoaa esimerkin siitä, miten osaamis pohjaa voidaan vahvistaa pitkäjänteisesti ilman ulkoistamista.

Sen sijaan monessa pienemmässä kunnassa on päädytty ulkoistamaan palvelut. Kainuussa siirtymistä ulkoiseen palveluntuottajaan vauhditti erityisesti tiedolla johtamisen tarpeiden kasvu ja tyytymättömyys aikaisempaan malliin, joka ei kyennyt tarjoamaan kunnalle ajantasaista ja läpinäkyvää tietoa. Kunnista kommentoitiin, että aiemmin Kainuun Sote kuntyhtymän hoitaessa heidän tahe-palvelujaan, heillä ei ollut tarjolla dataa tiedolla johtamiseen ja se on ollut iso puute. Ulkoistus on voinut syntyä myös pakon sanelemana: sote-uudistuksen jälkeen edellinen tuottaja ei enää jatkanut palvelujen tarjoamista ja uutta kumppania etsittiin ainakin yhdessä kunnassa kiireellä. Tällöin kunta saattoi olla tilanteessa, että tietty palveluntuottaja valikoitui tarjoajien puuttuessa ainoaksi vaihtoehdoksi. Tämä johti tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja ei pystynyt tuottamaan palvelua esimerkiksi tilinpäätöksen osalta lainsäädännön vaatimassa aikataulussa ja tilinpäätöksen hyväksyminen viivästyi.

Useissa haastatteluissa nousi esiin, että ulkoistetun palvelutuotannon laatuun ja toimivuuteen vaikuttaa merkittävästi se, millainen yhteydenpito palveluntuottajan kanssa on käytössä. Kunnat, joissa yhteydenpito tapahtuu suoraan nimettyyn henkilöön esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostilla, kokivat palvelun sujuvammaksi ja ongelmien ratkaisut nopeammaksi. Sen sijaan jos palveluntuottaja käsittelee palvelupyynnön ainoastaan erillisen tikettijärjestelmän kautta, koettiin byrokratian lisääntyvän ja reagointikyvyn heikkenevän. Yhden kaupungin haastattelussa tätä kuvattiin osuvasti: ”Aivan kuin puhelinta ei olisi koskaan keksitty.”

Tämä ilmiö voidaan liittää Lean-ajattelun mukaiseen palveluprosessien hukkaan (muda), jossa kaikki sellainen toiminta, joka ei tuota lisäarvoa asiakkaalle, määritellään hukaksi. Tikettijärjestelmä tuo prosessiin usein odotusaikaa (waiting), turhaa tiedon siirtoa (transportation) ja tarpeetonta prosessointia (over-processing), jotka kaikki ovat hukkatyyppejä. (Womack & Jones 2005, 15–19.) Tällöin syntyy tilanne, jossa asiakasorganisaatio ei saa tarvitsemiaan palveluita oikea-aikaisesti, vaikka järjestelmä itsessään olisi suunniteltu hallinnollisesti tehokkaaksi. Palveluprosessien sujuvuus ja käyttäjälähtöisyys korostuvat erityisesti hallinnon tukipalveluissa, joissa viiveet voivat johtaa ongelmien kasautumiseen tai jopa lakisääteisten määräaikojen ylityksiin. Tämän vuoksi kunnissa toivottiin mahdollisuutta henkilökohtaiseen ja suoraan yhteydenpitoon ulkoisen palveluntuottajan kanssa.

Kilpailutuksiin liittyen haastateltavat painottivat kahta avaintekijää: riittävää valmistelu-aikaa ja tarkkaan laadittua tarjouspyyntöä sekä palvelusopimusta. Ne nähdään olennaisina edellytyksinä sille, että palvelun laatu ja toimivuus voidaan turvata pitkällä aikavälillä. Lisäksi korostettiin, että palvelun ostajan on tiedettävä tarkkaan, mitä on ostamassa ja millaisia laatukriteereitä halutaan. Palvelun sisältö täytyy määritellä laadun, vasteaikojen ja henkilöstöresurssien osalta. Puutteellinen tarjouspyyntö voi johtaa väärinymmärryksiin, epätydyttävään lopputulokseen ja mittaviin lisäyökustannuksiin. Käytännössä ongelmia on syntynyt silloin, kun resursseja tai asiantuntemusta tilaajan puolella ei ole ollut riittävästi.

Haastatteluaineistoon osallistui kaksi kuntaa, jotka ovat tuottaneet talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja vastuukuntamallilla useiden vuosien ajan. Molemmissa tapauksissa palveluiden tuottamisesta on luovuttu tai ollaan luopumassa ja näiden kokemusten kautta on mahdollista tarkastella mallin toimivuutta sekä siihen liittyviä reunaehdoja.

Ensimmäisessä kunnassa palvelumalli rakentui useamman kunnan yhteistoimintaan ja se sai alkunsa aiemman kuntayhtymäpohjaisen rakenteen yhteyteen. Palvelutuotanto oli keskitetty vastuukunnalle, joka hoiti erityisesti palkanlaskentaa alueen muille kunnille. Malli purettiin vaiheittain, ja taustalla vaikutti hyvinvointialuemuutos ja mahdolliset muutokset lainsäädäntöön. Kunta olisi ollut valmis jatkamaan vastuukuntamallin mukaista palveluntuotantoa, mikäli oikeudelliset ja rakenteelliset puitteet palvelujen tuottamisessa olisivat riskittömät.

Toisessa kunnassa vastuukuntamalli oli käytössä yli kymmenen vuoden ajan, ja palveluja tuotettiin pienemmälle kunnalle, johon kuului talous-, henkilöstö- ja tietohallintopalveluja. Palvelun laatuun oltiin yleisesti tyytyväisiä, mutta mallin jatkamisen esteiksi muodostuivat muun muassa ohjelmisto- ja lisenssikysymykset, asiakasorganisaation järjestelmämuutokset ilman ennakoneuvottelua sekä epäselvyydet palvelun sisällössä ja vastuunjaossa. Myös yksittäisen asiakkaan negatiivinen palaute vaikutti osaltaan päätökseen luopua palvelutuotannosta. Mallin purkaminen mahdollisti kunnalle myös järjestelmä uudistuksen ja resurssien uudelleen kohdentamisen. Toisesta vastuukuntamallilla toimineesta kunnasta todettiin, että isäntäkuntamalli toimii, kun molemmilla osapuolilla on selkeä tahtotila ja työtä tekemässä osaavaa henkilökuntaa.

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että tilaajaorganisaation tulee kyetä:

- Määrittelemään palvelun sisältö, laatuvaatimukset ja vasteajat yksiselitteisesti
- Arvioimaan realistisesti, mitä palveluntarjoajalta voi odottaa
- Varaamaan riittävät resurssit kilpailutuksen suunnitteluun ja sopimuksen seurantaan
- Hyödyntämään tarvittaessa ulkopuolista asiantuntija-apua, esimerkiksi konsultteja, jotka osaavat käänntää käyttäjien tarpeet palvelukuvauksiksi ja sopimusehdoiksi

Toimivan tilaajaosaamisen puuttuessa kunnalla voi olla käsissään sopimus, jonka toteutusta se ei pysty ohjaamaan tai valvomaan. Useampi haastateltava totesi, että ulkoistuksissa tilaajan rooli ei lopu sopimuksen allekirjoitukseen – päinvastoin, seuranta ja laadun tarkkailu ja varmistus vasta alkavat siitä hetkestä.

Monet haastatellut kunnat toivat esiin, että ulkoistetussa mallissa mahdollisuudet vaikuttaa palvelun sisältöön, laatuun tai kehitykseen olivat vähäiset. Palautteeseen ei reagoitu toivotulla tavalla,

eikä kuntien erityistarpeita huomioitu sopimuksissa tai käytännön yhteistyössä. Tämä korostui erityisesti suurten palveluntuottajien kohdalla: "Melkein sillä mentiin, mitä sieltä annettiin – ei pystynyt itse paljon määrittelemään asioita. Toimitusjohtajaan asti reklamoitiin, mutta mikään ei muuttunut."

Ohjelmistoihin liittyvät tekniset rajoitteet nousivat esiin lähes jokaisessa vertailukunnassa. Ohjelmistotoimittajia on markkinoilla vähän, mikä lisää riippuvuutta yksittäisiin järjestelmiin ja rajoittaa toiminnan joustavuutta. Ohjelmistojen suljetut arkkitehtuurit ja puutteelliset rajapinnat vaikeuttavat uusien teknologioiden, kuten tekoälyn, automaation tai tiedolla johtamisen työkalujen käyttöönottoa. Lisäksi useampi kunta kuvasi myös ulkoisen palveluntuottajan järjestelmäympäristöä pirstaleiseksi todeten esimerkiksi: "Siellä on sen seitsemän ohjelmaa, joista jokaisesta pitää hakea eri muodossa olevaa tietoa – eikä ne tiedot aina täsmää." Tämä heikentää luotettavuutta, kuormittaa käyttäjiä ja voi pahimmillaan vaarantaa myös virkavastuulla annetun tiedon oikeellisuuden.

Käyttöliittymien vanhentuneisuus ja järjestelmien epäyhtenäisyys lisäsivät tiedon hakemisen, analysoinnin ja raportoinnin työkuormaa. Myös käyttäjävälisyydessä havaittiin suuria eroja järjestelmien välillä. "Vaikka palvelu on ulkoistettu, loppukäyttäjällä tulee olla pääsy tietoihin – muuten luottamus rapautuu." Haastatteluissa nousi esiin vahva tarve avoimempiin, modulaarisempiin ohjelmistoratkaisuihin, jotka tukevat automaatiota ja eri järjestelmien integraatiota. Avoimet rajapinnat, joustava muokattavuus ja kunnallisiin tarpeisiin vastaava kehitystyö nähtiin välttämättöminä edellytyksinä, jotta järjestelmät voivat tukea tehokasta ja luotettavaa hallintoa muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tietojohtamisen ja raportoinnin kehittäminen nousi esiin useassa kunnassa tarpeena parantaa päätöksenteon pohjana olevan tiedon laatua, saatavuutta ja ajantasaisuutta. Ongelmat liittyivät erityisesti siihen, että tietoa joudutaan kokoamaan useista eri järjestelmistä, luvut eivät ole välttämättä vertailukelpoisia, ja raportoinnin vasteajat ovat pitkät. Suorat kommentit haastatteluista: "Taloustietoa piti hakea kolmesta eri järjestelmästä – eivätkä luvut täsmänneet" sekä "Meillä ei ole sellaisia työkaluja, joilla saisin helposti näytettyä luottamushenkilöille, mihin suuntaan talous on menossa. Tieto on olemassa, mutta ei visuaalisessa ja johtamista tukevassa muodossa." kertovat

siitä, että käytössä olevat järjestelmät eivät kaikilta osin vastaa tämän päivän raportoinnin vaateisiin. Toisaalta oman toiminnan etuna tietojen saatavuudessa nähtiin, että "Se, että raportointi on jatkuvasti ajantasaista ja tieto on saatavilla ilman tukipyyntöjä, on meille iso asia."

Tämän tutkimuksen tulokset kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämistavoista ovat linjassa kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kanssa erityisesti vertaisanalyysin osalta. Ulkoistamisen osalta Sharma (2025, 146-147, 150-152, 160-162) nostaa esiin samoja havaintoja kuin haastatellut vertaiskunnat: ulkoistaminen voi lisätä tehokkuutta, mutta vaarana on ohjattavuuden heikkeneminen ja vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen, erityisesti suurten toimijoiden kanssa. Lisäksi myös tässä tutkimuksessa nousi esiin kokemus siitä, että ulkoistuksen myötä palaute ei vaikuttanut palvelun kehitykseen toivotulla tavalla.

Kuntien välinen yhteistyö, jota useat haastateltavat pitivät keskeisenä ratkaisuna osajapulaan ja järjestelmien tehokkaampaan käyttöön, on saanut tukea myös Belin ja Warnerin (2015) sekä Strebelin ja Bundin (2022) tutkimuksista. Bel ja Warner korostavat, että yhteistoiminta voi tuoda kustannussäästöjä, mutta vaatii suunnitelmallisuutta ja yhteensopivia toimintatapoja. Strebel ja Bundi puolestaan painottavat luottamuksen ja hallinnollisen yhteensopivuuden roolia yhteistyön onnistumisessa. Nämä tekijät olivat keskeisiä myös tämän opinnäytetyön benchmark-haastatteluissa.

6 Pohdinta ja johtopäätökset

6.1 Järjestämismvaihtoehtojen arviointi

Palvelujen tuottaminen itse

Kuntatalousohjelman (2023–2026) mukaan kuntien on tulevana vuosina kiinnitettävä erityistä huomiota palvelutuotantonsa kustannustehokkuuteen ja toiminnan tuottavuuteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirryttyä hyvinvointialueille, kuntien jäljelle jäävissä ydintoiminnoissa – kuten varhaiskasvatuksessa, opetuksessa ja hallinnon tukipalveluissa – korostuu tarve arvioida toiminnan järjestämistapaa sekä tehokkuutta. (Kuntatalousohjelma 2022-2026, s. 12–13.) Itse tuotetut tukipalvelut, kuten talous- ja henkilöstöhallinto, voivat tukea kuntien kykyä hallita toimintojaan kokonaisvaltaisesti, säilyttää asiantuntemus omassa organisaatiossa ja reagoida nopeasti paikallisiin tarpeisiin.

Itse järjestetty palvelutuotanto voi vakauden ja ennakoitavuuden lähteenä, kun talouden liikkumavara kaventuu ja investointitarpeet kasvavat (Kuntatalousohjelma 2023-2026 2022, 12, 29,57). Eri-tyisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa voi olla perusteltua säilyttää kriittinen osaaminen omilla käsissä, mikä mahdollistaa paremman riskienhallinnan ja strategisen päätöksenteon. Tällöin henkilöstö on tiiviimmin sidoksissa kunnan tavoitteisiin, ja johdon ohjaus on suurempaa kuin ulkoistetuissa mallissa.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - osaaminen, työpaikat ja päätösvalta säilyvät kunnissa - nopeus ja joustavuus päätöksenteossa - paikallistuntemus - selkeä virkavastuu ja tiedonkulku - sidonnaisuus kunnan strategiaan 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - osaavan henkilöstön rekrytointihaasteet - suuri henkilöstöriippuvuus - palveluiden haavoittuvuus - rajallinen osaamisen kehittäminen pienissä yksiköissä - IT-järjestelmien ja digitalisaation haasteet
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ylä-Savon Kymppi yhteistyön tiivistäminen - uusien toimintamallien hyödyntäminen omista lähtökohdista - osaamisen monipuolistuminen ja asiantuntijuus - mahdollisuus vahvistaa henkilöstön sitoutumista 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - henkilöstöriskit - eläköityminen ja osaajien poistuma - kustannusten kasvu - riippuvuus ulkopuolisista järjestelmätoimittajista - riittämättömät resurssit kehittämistyöhön

SWOT-analyysin perusteella oman tuotannon malli koetaan kunnissa tutuksi ja vakaaksi, ja se mahdollistaa suoran hallinnan sekä joustavan reagoinnin muutoksiin. Mallin vahvuuksia ovat organisaatituntemus, osaamisen säilyminen omassa organisaatiossa ja mahdollisuus kehittää toimintaa omista lähtökohdista. Toisaalta malliin liittyy riskejä osaajapulasta, sijaisten saatavuudesta ja jatkuvan kehittämisen resursseista, erityisesti pienemmissä kunnissa. Oman tuotannon vahvistaminen edellyttää riittävää henkilöstöä, teknistä tukea ja osaamisen pitkäjänteistä kehittämistä.

Kuntayhtymä

Kuntalain (410/2015) 57 §:n mukaan kunnat voivat järjestää lakisääteisiä tehtäviään yhdessä perustamalla kuntayhtymän, joka on julkisoikeudellinen yhteisö ja itsenäinen oikeushenkilö. Kuntayhtymä on usein käytetty yhteistyömuoto erityisesti laajoissa tai lakisääteisissä palvelukokonaisuuksissa, kuten koulutuksessa ja oli yleinen järjestämismalli sote-palvelujen ollessa kuntien järjestämisvastuulla. Kuntayhtymämalli mahdollistaa hallinnollisesti ja taloudellisesti itsenäisen yk-

sikön, jonka jäsenkunnat omistavat ja ohjaavat sen toimintaa yhteisesti. Malli tarjoaa erillisen budjetin, oman organisaation sekä mahdollisuuden kehittää ja tuottaa palveluja tehokkaasti usean kunnan tarpeisiin keskitetysti. (Kuntayhtymät n.d.)

Kuntayhtymällä on oma hallinto, talous ja henkilöstö. Päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous tai hallitus, jossa jäsenkunnilla on edustus. Tämä malli tuo selkeyttä vastuunjakoon ja antaa mahdollisuuden hyödyntää laajempaa resurssipohjaa, mutta se voi myös aiheuttaa etäisyyttä yksittäisiin kuntiin ja lisätä hallinnollista kerroksellisuutta. Kuntayhtymä eroaa in house-yhtiöstä siinä, että se ei ole osakeyhtiö, vaan julkinen oikeushenkilö, joka ei toimi liiketaloudellisin periaattein. TAHE-palveluissa tämä voi merkitä vakaampaa ja hallitumpaa organisaatorakennetta, jos kunnilla on yhtenäinen tahtotila ja riittävä väestöpohja. (Kuntayhtymät n.d.)

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - itsenäinen organisaatio omalla hallinnolla - mahdollistaa palvelujen keskittämisen ja erikoistumiseen - mahdollisuus laajaan alueelliseen yhteistyöhön - julkisoikeudellinen asema 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hallinnollisesti raskas, jäykkä, byrokraattinen ja kallis - päätöksenteon hitaus ja monikerroksisuus - hitaat muutokset ja hankala ohjautuvuus - jäsenkuntien erisuuntaiset intressit voivat hidastaa kehittämistä
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mahdollisuus skaalautua laajaksi alueelliseksi toimijaksi - voi vahvistaa henkilöstön osaamista ja työuria isommassa organisaatiossa - mahdollisuus laajaan prosessien ja järjestelmien yhtenäistämiseen 	<p>Uhkat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - päätöksenteon etääntyminen - henkilöstön sitoutuminen/muutosvastarinta - kuntien sitoutuminen - poliittinen jännite kuntien välillä - liikkeenluovutusperiaatteiden toteutuminen

Kuntayhtymämalli tarjoaa hallinnollisesti vakaan ja lainsäädännöllisesti selkeän rakenteen yhteisten palvelujen järjestämiseen. Se soveltuu erityisesti palveluihin, joissa tarvitaan yhteisiä investointeja, pitkäjänteistä kehittämistä tai erityisasiantuntemusta. Haasteina voivat olla päätöksenteon hitaus, jäsenkuntien erilaiset intressit ja vaikeus vaikuttaa palvelujen sisältöön tasapuolisesti. Pelkästään TAHE-palvelujen tuottajana kuntayhtymämallia ei nähty vaihtoehtona osallistuvien kuntien eikä benchmark-kuntien keskuudessa.

Vastuukuntamalli

Vastuukuntamalli on yksi kuntalain mahdollistamista 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. (Kuntalaki 410/2015, 51 §.)

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. 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. (Yhteistoimintasopimuksessa määrättävät asiat 2024; Anttila 2021.)

Vastuukuntamallissa palveluja tuottava henkilöstö kuuluu vastuukunnan organisaatioon. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi muiden kuntien aiemmin hallinnoimat työntekijät voivat siirtyä vastuukunnan palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Tämä siirtyminen vaikuttaa muun muassa työntekijöiden työsuhde-etuihin, kuten lomakertymiin ja eläkkeisiin. (Anttila 2021.) 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. (Yhteistoimintasopimuksessa määrättävät asiat 2024.)

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kuntien välinen yhteistyö ja osaamisen jakaminen - kustannustehokkuus paranee - asiantuntemuksen keskittäminen - automaation ja digitalisoinnin kannattavuus - erikoistuminen - ei altistu sidosyksikköjä koskevan lainsäädännön muutoksille - työpaikkojen säilyminen alueella 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - paikallistuntemuksen puute, jos henkilöstö keskitetään - riippuvuus isäntäkunnasta - päätöksenteon keskittyminen - päätösvallan siirtyminen pois omasta kunnasta
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - digipalveluiden laajempi käyttö - mahdollisuus laajentaa palveluja - työn organisointi ja etätöiden kehittämien alueellisesti - yhteistyö ja vertaisoppiminen - palvelujen yhtenäistäminen - palvelujen laadun parantuminen 	<p>Uhkat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - henkilöstön sitoutuminen/muutosvastarinta - kuntien sitoutuminen - kuntien erityistarpeiden yhteensovittaminen - esimiestyön haasteet, etätöiden johtaminen - liikkeenluovutus periaatteen toteutuminen - kilpailuttamisen uhka

Vastuukuntamalli on usean kunnan mielestä realistinen ja lainsäädännöllisesti joustava malli, mikäli nykyistä toimintaa päätetään kehittää yhteiseen suuntaan. Malli mahdollistaa toiminnan keskittämisen ja hallinnon yksinkertaistamisen, mutta vaatii toimiakseen avoimuutta, yhteistä kehittämistä ja selkeät pelisäännöt. Kunnat korostavat vaikutusmahdollisuuksien säilyttämisen tärkeyttä sekä työntekijöiden mahdollisuuksia etä- ja monipaikkatyöhön. Vastuukunnan osaaminen ja kyky johtaa yhteistä kokonaisuutta muodostuvat mallin onnistumisen kannalta keskeisiksi.

Sidosyksikkö eli in-house -malli

Sidosyksiköllä tarkoitetaan muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Määräysvaltaa voi käyttää yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa. Lisäksi sidosyksikön liiketoiminnasta enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euroa voi kohdistua muihin tahoihin kuin määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1397 § 15.)

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa korostetaan julkisten hankintojen tehostamista ja kilpailun lisäämistä, erityisesti sidosyksiköiden eli in house-yhtiöiden käyttöä rajoittamalla. Tavoitteena on, että tukipalveluja – kuten talous-, ICT-, ruokahuolto- ja siivouspalvelut – hankitaan markkinoilta, mikäli toimivat markkinat ovat olemassa. Hallitus esittää muun muassa sidosyksikön omistusosuu- den vähimmäisvaatimukseksi 10 prosenttia sekä ulosmyynnin ylärajaksi 5 prosenttia ja enintään 500 000 euroa liikevaihdosta. Näillä muutoksilla pyritään lisäämään kilpailua, parantamaan markki- noiden toimivuutta ja vahvistamaan huoltovarmuutta. (Hankintalain uudistamishanke n.d.)

Kuntaliiton mukaan ehdotettu sääntely olisi yksi Euroopan tiukimmista ja vaikeuttaisi erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien toimintaa. Monet kunnat ovat siirtäneet tukipalvelunsa in house- yhtiöihin, eikä niillä ole enää riittävästi omaa osaamista palvelujen tuottamiseen, kilpailuttamiseen tai tilaamiseen. Uudistukset edellyttäisivät mittavia muutoksia ja lisärahoitusta, mikä voi olla haaste tiukoissa talousraameissa. Mahdollisia ratkaisuja ovat esimerkiksi omistajamäärän vähentä- minen, yhtiön myynti markkinoille tai palvelujen palauttaminen omaan tuotantoon. (Auvinen, 2025.)

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tehokkuus ja kustannusten hallinta - erikoistunut osaaminen - sopimukseen perustuva ohjaus - toistaiseksi ei vaadi kilpailutusta 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - henkilöriskit - siirtovaiheen kustannukset - omistajaohjauksen haasteet - etäännyminen kunnista - byrokratia ja sopimusohjaus - henkilöstön aseman muutos
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kuntien välinen yhteistyö - teknologian ja automaation hyödyntämi- nen - skaalautuvuus ja prosessien yhtenäistämi- nen - mahdollisuus erikoistumiseen ja osaamisen kehittämiseen - häiriötilanteisiin varautuminen 	<p>Uhkat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - osaaminen kunnista häviää - toiminnan etäännyminen paikallisista tar- peista - henkilöstön asema - kustannusten kasvu - sidosyksikkölainsäädännön muutokset - kuntien vaikutusvallan väheneminen - markkinatilanteen muutokset - rajapinnat/vastuunjako

In house-yhtiö voi olla tehokas tapa tuottaa kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja, jos sen hallinto ja omistajaohjaus on järjestetty huolellisesti. Sen vahvuuksia ovat tehokkuus, osaami-

sen keskittäminen ja mahdollisuus investoida teknologiaan. Toisaalta riskinä on kuntien vaikutusvallan väheneminen ja yhtiön mahdollinen jäykkyys sopimus- ja kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Haastattelun mukaan osassa kuntia koettiin, että ulkoistetussa mallissa palvelun laatuun ei voitu vaikuttaa. Mitä suuremmasta sidosyksiköstä kyse, sitä huonommaksi vaikutusmahdollisuudet koettiin, jopa haastattelujen isoimmista kaupungeissa. Onnistunut toteutus edellyttää vahvaa omistajaohjausta, kustannusten läpinäkyvyyttä sekä jatkuvaa palvelukehitystä ja vuoropuhelua palveluntuottajan kanssa. Ylä-Savossa käytännössä tällä hetkellä ainoa kuntien yhteinen in-house yhtiö on Savon ICT Palvelut Oy, johon TAHE-palvelut voitaisiin siirtää. Toinen vaihtoehto on perustaa täysin uusi yhtiö pelkästään TAHE-palveluja varten.

In house-yhtiöt ja niihin liittyvät lainsäädäntöhankkeet ovat olleet alkuvuoden 2025 aikana vahvasti esillä kunnissa ja ne tulivat esille kaikissa haastatelluissa. Lainsäädäntöön suunnitellut muutokset nyky muodossaan rajoittavat merkittävästi sidosyksiköiden toimintaa, mikä pakottaa kunnat harkitsemaan vaihtoehtoja uudelleen. Etenkin pienten kuntien näkökulmasta in house-yhtiöiden mahdollisuuksien kaventaminen voi aiheuttaa merkittäviä haasteita, sillä ne ovat tähän mennessä tarjonneet kustannustehokkaan vaihtoehdon palveluiden järjestämiseen eikä kaikilla alueilla ole toimivia markkinoita palvelujen järjestämiseen. Kunnat seuraavat tarkasti lainsäädännön etene mistä ja varautuvat mahdollisiin muutoksiin palvelurakenteessaan.

Sidosyksikköjen käyttöä talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämisessä on käsitelty laajasti sekä kansallisessa että EU-oikeudellisessa sääntelyssä. Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikön erityisasiantuntija Olli Jylhän mukaan sidosyksikköasemaan liittyvä sääntely kohdistuu entistä tarkempaa oikeuskäytäntöä ja useita siihen liittyviä kysymyksiä on KHO:n käsittelyssä. Jylhä toteaa, että vastuukuntamalli ei perustu sidosyksikköasemaan, joten mahdollisilla lakimuutoksilla ei pitäisi olla vaikutusta vastuukuntamallin toimintaan. Lakimuutoksen läpimeno voi vaikuttaa siten, että vastuukuntamallia tullaan käyttämään jatkossa enemmän. (Jylhä 2025, henkilökohtainen tiedonanto.)

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on ottanut kantaa sidosyksikköjen käyttöön ja mahdollisiin hankintalain muutoksiin. KKV pitää ongelmallisena sidosyksikköjen laajaa käyttöä, koska se voi kaventaa markkinoiden toimivuutta ja estää kilpailun syntymistä julkisten palveluiden tuotannossa.

Viraston mukaan kilpailuttamattomat hankinnat voivat estää kustannustehokkaampien ja laadukkaampien vaihtoehtojen pääsyn markkinoille, mikä on vastoin hankintalainsäädännön tavoitteita. (Sidosyksiköiden liian laajaan käyttöön puututtava, mutta ehdotettu lakimuutos nostaisi julkisen sektorin kustannuksia 2024.)

Samalla KKV kuitenkin huomauttaa, että esitetty 10 %:n omistusraja ja siihen liittyvät muutokset voisivat toteutuessaan nostaa julkisen sektorin kustannuksia. Esimerkiksi pienten kuntien voi olla vaikea muodostaa riittävän suuria omistuksia sidosyksiköissä tai järjestää hankintoja kilpailullisesti ilman merkittäviä lisäresursseja. Näin ollen sidosyksiköiden käytön rajoittaminen voi lisätä hallinnollista taakkaa, eikä välttämättä johda tehokkuuteen, mikäli markkinoilla ei ole vaihtoehtoisia palveluntarjoajia saatavilla. Nämä näkökulmat vahvistavat kunnallisen palvelutuotannon järjestämisen moniulotteisuutta ja osoittavat, että esimerkiksi vastuukuntamalli voi tarjota sääntelyllisesti vakaamman vaihtoehdon tilanteessa, jossa sidosyksiköiden asema on oikeudellisesti epävarma ja kustannusvaikutuksiltaan ristiriitainen. (Sidosyksiköiden liian laajaan käyttöön puututtava, mutta ehdotettu lakimuutos nostaisi julkisen sektorin kustannuksia 2024.)

Ulkoistaminen

Kunta tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai hankkii ne sopimukseen perustuen palvelujen tuottajalta. Kunta ei voi kuitenkaan antaa viranomaispalvelun järjestämistä muulle kuin viranomaiselle, ellei siitä lailla erikseen säädetä. Kunnalla säilyy järjestämisvastuu ja vastuu palvelujen laadusta, vaikka kunta hankkii laissa säädetty palvelut muulta palvelujen tuottajalta. (Kuntalaki 410/2015, 9 §.)

Kuntien palvelujen ulkoistaminen on yleistynyt erityisesti 2000-luvulla osana toimintojen tehostamista ja kustannusten hallintaa. Ulkoistamisen tavoitteena on usein ollut palvelujen saatavuuden turvaaminen, kustannussäästöt ja asiantuntemuksen hyödyntäminen. Palveluiden järjestämisvastuu säilyy kuitenkin aina kunnalla, eikä julkisen vallan käyttöä voida siirtää yksityiselle toimijalle ilman erillistä lainsäädäntöä. (Komulainen 2010, 89-92; Kuntalaki 410/2015.) Ulkoistetut palvelut edellyttävätkin kunnalta huolellista sopimushallintaa, jatkuvaa valvontaa ja riskienhallintaa. Haasteina on tunnistettu mm. sopimussuhteiden monimutkaistuminen, vaikutusmahdollisuuksien kaivautuminen sekä henkilöstön vaihtuvuus. (Löfström 2020, 27-30.)

Virkavastuu ei siirry ulkoistetulle toimijalle, joten kunnan rooli valvojana ja päätöksentekijänä korostuu. Mikäli palveluihin liittyy julkisen vallan käyttöä, päätöksenteon on tapahduttava viranhaltijan toimesta. (Komulainen 2010, 206-210.) Julkista valtaa TAHE-palveluissa käytetään mm. palkkaukseen ja perintään liittyvissä tehtävissä. Ulkoistamisen onnistuminen edellyttääkin sekä oikeudellista että hallinnollista osaamista, jotta kuntalaisten oikeusturva ja palvelun laatu voidaan turvata.

Kilpailutuksen osalta korkein hallinto-oikeus on linjannut esimerkiksi päätöksessään KHO:2014:55, että kunta ei voi järjestää palvelua yksityisen yrityksen kautta ilman asianmukaista kilpailutusta. Tapauksessa oli kyse Oulun kaupungin tekemästä palveluasumisen hankinnasta ilman kilpailutusta eikä menettelyssä ollut kyse sellaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi suorahankintaan ilman kilpailutusta.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kustannustehokkuus ja ennakoitavuus - osaaminen ja erikoistuminen - hallinnollisen työn vähentyminen - nopeampi päätöksenteko/palveluiden kehittäminen - resurssien joustavuus 	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kuntien vaikutusmahdollisuuksien heikkeneminen - paikallistuntemuksen puute - riippuvuus palveluntuottajasta - sopimushallinta ja -valvonta - päällekkäiset tehtävät
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kilpailutilanne voi alentaa kustannuksia - innovaatioiden hyödyntäminen - laajempien palvelukokonaisuuksien hankkiminen - riskien siirtäminen - laajat osaajaverkostot ja järjestelmät 	<p>Uhkat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - osaaminen kunnista häviää - kustannusten kasvu - riippuvuus yksittäisestä toimittajasta ja sen järjestelmästä - palvelun laadun valvonta - tietoturva ja tietosuojat - rajapinnat/vastuunjako

Kunnille ulkoistaminen voi olla houkutteleva vaihtoehto kustannustehokkuuden, erikoisosaamisen ja joustavuuden näkökulmasta, mutta se tuo mukanaan merkittäviä riskejä, kuten riippuvuuden palveluntarjoajasta ja kunnallisen päätösvallan heikkenemisen. Parhaiten se toimii, jos markkinat ovat kilpailulliset, sopimukset on tehty huolellisesti ja kuntien valvontamekanismit ovat kunnossa.

Palvelukeskusten menestyksellä toiminta edellyttää selkeää prosessinhallintaa ja sopimusteknistä osaamista. Modrzyński, Karaszewski ja Reuben (2018) tarkastelevat tutkimuksessaan Puolan To-

ruin kaupungin jaetun palvelukeskuksen kehittämistä, keskittyen erityisesti siihen, miten hallinnon tukipalvelut – kuten palkanlaskenta ja taloushallinto – organisoitiin keskitetysti. Tutkimuksen perusteella keskeisiä onnistumisen edellytyksiä olivat palveluprosessien yksityiskohtainen kartoitus ja selkeiden palvelutasosopimusten (SLA) laatiminen. Näiden avulla varmistettiin roolien, vastuiden ja laadun hallinta usean organisaation yhteisessä toimintaympäristössä. Kokemukset korostavat, että ilman systemaattista prosessijohtamista voi syntyä palvelukatkoksia, epätasalaatuisuutta tai hallinnan vaikeuksia. (Modrzyński, Karaszewski & Reuben 2018, 68–70.)

Henkilöstön asema eri vaihtoehdoissa

Haastatteluissa tuotiin esille eri järjestämisvaihtoehtojen vaikutukset henkilöstön näkökulmasta. Asia on ajankohtainen TE 2024-uudistuksen myötä, jonka myötä Kuntatyönantajat antoivat ohjeistusta liikkeen luovutukseen liittyen. Keskeinen haaste liittyy siis liikkeenluovutussäännöksiin, jotka vaikuttavat työntekijöiden siirtymiseen kunnista vastuukuntaan, kuntayhtymään, sidosyksikkö- tai ulkopuoliseen yhtiöön. Kunnan henkilöstön asemasta liikkeenluovutuksessa säädetään työsuhteen muuttamisesta (55/2001, 1. luku 10 §) ja laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2023, 25 §). Työsuhteiset työntekijät voidaan siirtää uuden organisaation palvelukseen ilman julkista hakuja, mutta viranhaltijat eivät voi välttämättä siirtyä suoraan, vaan heidän tehtäviensä täyttämiseksi on järjestettävä julkinen haku.

Toinen henkilöstön kannalta merkittävä kysymys on, määritelläänkö toiminta liikkeenluovutukseksi. Jos jokin osa tehtävistä jää kuntiin, voi syntyä tulkintaongelmia siitä, onko kyseessä riittävä toiminnallinen kokonaisuus liikkeenluovutuksen näkökulmasta. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, miten ja missä määrin henkilöstö voi siirtyä uuden työnantajan palvelukseen. Henkilöstölle erityisen merkittävä asia on vanhoina työntekijöinä siirtymisen mahdollisuus tai sen puute. Mikäli työntekijät eivät voi siirtyä vanhoina työntekijöinä, heidän työsuhteensa voi alkaa uudelleen alusta, mikä vaikuttaa esimerkiksi lomien kertymiseen ja muihin palvelussuhde-etuihin. Tämä voi olla monille työntekijöille merkittävä ongelma ja heikentää vastuukuntamallin houkuttelevuutta työntekijöiden näkökulmasta. (Liikkeenluovutus TE2024-uudistuksessa 2025.)

Mikäli kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut järjestettäisiin uudelleen esimerkiksi kunta-yhtymä- tai vastuukuntamallilla tai in-house -yhtiön kautta, liittyisi tähän useimmiten liikkeenluovutus, jossa tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy uuteen työnantajaorganisaatioon. Liikkeenluovutus on määritelty työsopimuslaissa, ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien (KT:n) mukaan se tarkoittaa organisaatiomuutosta, jossa työ- tai virkasuhteet siirtyvät entisiin ehdoin uudelle työnantajalle vain jos toiminnallinen kokonaisuus siirtyy toisen työnantajan hallintaan. (TE 2024 -uudistus ja liikkeen luovutus, 2024.) Sekä talous- että palkkapalvelujen siirrossa kuntiin jää osa tehtävistä eikä toiminnallisen kokonaisuuden kriteerit välttämättä täyty.

Henkilöstön näkökulmasta liikkeenluovutus on merkittävä muutos, vaikka työsuhteen ehdot teknisesti säilyvät. Siirtyminen vastuukunnan tai yhtiön palvelukseen voi herättää epävarmuutta muun muassa seuraavissa asioissa: miten työtehtävät muuttuvat tai säilyvät, millaiset ovat uuden organisaation johtamiskäytännöt ja työyhteisön kulttuuri ja miten esimerkiksi palkkahallinnon käytännöt, harkinnanvaraiset etuudet tai työaikajärjestelyt toteutuvat uudessa mallissa. KT:n mukaan työnantajan on tärkeää panostaa ennakoivaan viestintään ja henkilöstön osallistamiseen liikkeenluovutuksen valmistelussa. Siirtymävaiheessa on hyvä turvata henkilöstön oikeusturva, selkeyttää työnjakoa ja huolehtia tiedonkulusta. Vaikka työsuhde jatkuu katkeamatta, muutos voi aiheuttaa psykologista kuormitusta, mikä näkyy esimerkiksi työmotivaation tai työssä viihtymisen haasteina. Mikäli palvelut siirretään toiseen työnantajaorganisaatioon KT korostaa, että tällöin on arvioitava vaikutuksia esimerkiksi eläkekertymään ja palvelussuhteen turvaan. Myös mahdollisuus palata kunnan palvelukseen voi herättää kysymyksiä erityisesti, jos yhtiön toiminta myöhemmin supistuu tai lakkautetaan. (Liikkeenluovutus TE2024-uudistuksessa 2025.)

Haastatteluissa tuotiin erityisesti esille kuntien erilaiset etätyökäytännöt ja etätyön johtamisen haasteet. Hybridityön onnistuminen perustuu pitkälti siihen, kuinka vahva luottamus vallitsee lähijohtajan ja työntekijöiden välillä. Jotta työntekijät voivat suoriutua tehtävistään tehokkaasti, heidän on tunnettava roolinsa, työtehtävänsä ja tavoitteensa selkeästi sekä ymmärrettävä, mitä niiden saavuttaminen edellyttää. Luottamus ei kuitenkaan synny itsestään, ja erityisesti perinteisiin, hierarkisiin johtamismalleihin tottuneille esimiehille saattaa olla haastavaa antaa työntekijöille vapaus työskennellä ilman jatkuvaa valvontaa. (Eklund, Jääskeläinen, Salminen & Lindholm 2021, 29-30.)

Mikäli johtajat kokevat epävarmuutta etätöitä tekevien työntekijöiden suoriutumisesta, seurauksena voi olla liiallista kontrollia ja mikrojohtamista. Mikrojohtaminen ei ainoastaan häiritse työntekijälähtöistä työskentelyä, vaan se voi myös lisätä stressiä ja heikentää itseohjautuvuutta – ominaisuutta, jota pidetään yhtenä etätöiden keskeisistä eduista. Pahimmillaan tämä näkyy vaatimuksina olla jatkuvasti tavoitettavissa, mikä luo paineita ja vähentää työn joustavuutta. Mikrojohtaminen ei ole tehokas johtamistapa, vaan sillä on useita haitallisia vaikutuksia niin työntekijöiden motivaatioon kuin työn hallinnan tunteeseen. Lopulta se voi heikentää myös suoritustasoa ja työn laatua. On tärkeää ymmärtää, ettei jatkuva tarkkailu edistä parempia tuloksia hybridityössä – päinvastoin, se voi rapauttaa työntekijöiden luottamusta omaan osaamiseensa ja vähentää työn mielekkyyttä. Hyvin toimiva hybridityö vaatii johtamiselta avointa kommunikaatiota, selkeitä tavoitteita ja ennen kaikkea uskoa työntekijöiden kykyyn tehdä työnsä itsenäisesti. (Eklund, Jääskeläinen, Salminen & Lindholm 2021, 29-30.)

6.2 Tutkimuksen keskeiset havainnot

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen nykyisiä järjestämistapoja sekä arvioida vaihtoehtoisia malleja palveluiden kehittämiseksi. Tutkimuksessa esitellään keskeisiä teoreettisia näkökulmia kunnalliseen itsehallintoon, julkisten palvelujen järjestämisvaihtoehtoihin ja hallinnon tukipalveluiden merkitykseen kunnissa. Tutkimuksen luotettavuutta vahvistaa se, että tutkimus herätti kiinnostusta kuntakentässä ja aineistonkeruu onnistui hyvin. Lähes kaikkiin haastattelupyyntöihin vastattiin myönteisesti. Lisäksi tutkimuksen ajankohtaisuutta lisäsivät sidosyksikkölainsäädäntöön suunnitteilla olleet muutokset, jotka vaikuttavat useissa kunnissa talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestämiskäytäntöihin. Näin ollen tutkimuksen tulokset tarjoavat kuntien päätöksenteon tueksi ajankohtaista ja käytännönläheistä tietoa.

Kunnallinen itsehallinto, sen mukanaan tuoma päätösvalta ja vastuu palvelujen järjestämisestä näkyivät myös tutkimuksen haastatteluaineistossa. Erityisesti korostui kunnissa vallinnut halu säilyttää lähipalvelut ja asiantuntijuus omassa organisaatiossa. Tämä on linjassa teoreettisen viitekehyksen kanssa, jossa tuotiin esiin kunnallisen itsehallinnon keskeiset arvot – paikallisuus, oma päätösvalta ja mahdollisuus räätälöidä palveluita omien tarpeiden mukaan. TAHE-palveluiden nähdään olevan osa hallinnon sisäistä toimintaa, jonka kautta kunnat hallitsevat omia resurssejaan, henkilöstöään ja talouttaan, kuten myös Mäenpään (2023) käsittelemä ”hallinnon hallinto” -näkökulma osoittaa.

Itsehallinnon perusta on vahvasti sidoksissa perustuslain 121 §:ään, jonka mukaan kunnilla on oikeus hoitaa itsehallinnon nojalla niille lailla säädetyt tehtävät. Tämä muodostaa kunnille vahvan oikeudellisen perustan vaikuttaa siihen, miten ja millä tavalla niiden vastuulla olevat palvelut, kuten talous- ja henkilöstöhallinto, järjestetään. Palvelujen siirtäminen toiselle organisaatiolle voi kaivata tätä mahdollisuutta – erityisesti kun kyseessä ovat kunnallisen päätöksenteon ja johtamisen tukipalvelut.

Talous- ja henkilöstöhallintoa ei haastatteluissa nähty vain teknisenä tukitoimintona, vaan olennaisena osana johtamista ja strategista ohjausta. Kunnissa koettiin tärkeäksi säilyttää päätösvalta niihin liittyvästä tiedosta, järjestelmästä ja henkilöstöstä, jotta kunnalla säilyy kyky reagoida, johtaa ja ennakoita talouden tilaa. Tällöin myös virkavastuu – eli julkista valtaa käyttävien henkilöiden oikeudellinen vastuu päätöksistään – kytkeytyy palvelujen omistamiseen ja hallintaan. Kun vastuu ja päätösvalta ovat samassa organisaatiossa, viranhaltijat voivat kantaa virkavastuun selkeästi. Viranhaltijat vastaavat paitsi toiminnasta myös sen lainmukaisuudesta, mikä lisää päätöksenteon luotettavuutta ja julkisen vallan käytön läpinäkyvyyttä. Jos palvelut siirretään ulkopuoliselle toimijalle, voi seurata tilanne, jossa päätöksenteon vastuu ja tietopohja erkanevat toisistaan, mikä vaikeuttaa virkavastuun toteuttamista käytännössä. Tämä nähtiin osassa kuntia keskeisenä syynä säilyttää hallinnollinen ohjaus omissa käsissä. Yhteenvetona voidaan todeta, että kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta TAHE-palvelut eivät ole neutraaleja hallinnollisia tukitoimia, vaan keskeinen osa sitä, miten kunta käyttää valtaa, ohjaa toimintaansa ja kantaa vastuuta kuntalaisilleen.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että kunnilla on erilaisia näkemyksiä ja kokemuksia järjestämismalleista, mutta moni pitää omaa tuotantoa toimivana ratkaisuna erityisesti siksi, että se tukee henkilöstön sitoutumista ja mahdollistaa nopean reagoinnin paikallisiin tarpeisiin. Tämä vastaa viitekehityksessä esiin nostettua näkemystä siitä, että oma tuotanto voi tarjota kunnalle vakautta ja suoraa hallintaa, kuten Kuntatalousohjelmassa (2023–2026) tuotiin esiin. Samalla kuitenkin haastatteluissa tunnistettiin ongelmia, jotka liittyvät osaajapulaan ja tehtävien haavoittuvuuteen – erityisesti pienissä kunnissa. Tämä ilmiö oli myös viitekehityksessä tunnistettu osana julkisen sektorin haasteita, kuten väestön ikääntymisen, työvoimapulan ja niukkenevien resurssien yhteydessä.

Tutkimus toi esiin myös vaihtoehtoisia järjestämismalleja, kuten vastuukuntamallin ja sidosyksikömallin, jotka voivat tarjota skaalaetuja ja asiantuntijuuden keskittämistä. Näissä malleissa riskinä

nähtiin kuitenkin vaikutusvallan heikkeneminen, byrokratian lisääntyminen ja henkilöstön muutosvastarinta. Benchmark-haastatteluissa nousi esiin se, että suuret in house -yhtiöt eivät välttämättä tuo toivottua laatua tai tehokkuutta, mikä haastaa käsityksiä ulkoistamisen eduista. Samalla tutkimuksen tulokset osoittavat, että hallinnon tukipalveluissa tarvitaan selkeitä mittareita ja tilaajaosaamista, jotta ulkoistukset onnistuvat. Tämä liittyy viitekehukseen kilpailutuksen ja sopimusohjauksen osalta, jossa korostettiin palvelun järjestämisvastuun säilyvän kunnalla, vaikka tuotanto annettaisiin ulkopuoliselle toimijalle.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentui kunnallisen itsehallinnon, julkishallinnon järjestämistä vastuun ja palvelujen hallinnollisten tukiprosessien ympärille. Kunnilla on laaja perustus- ja kuntalakiin perustuva toimivalta päättää siitä, miten ne järjestävät hallinnon tukipalvelunsa, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon. Lisäksi viitekehys nojaa julkisen hallinnon tehokkuutta, vaikuttavuutta ja vastuullisuutta korostaviin näkemyksiin sekä modernin hallinnon kehityssuuntiin, joissa korostuvat asiakaslähtöisyys, tiedolla johtaminen ja monituottajamallit.

Tutkimuksen pääkysymykseen – millaisia vaihtoehtoja Ylä-Savon kunnilla on talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämiseksi tulevaisuudessa – vastattiin vertailemalla viittä järjestämistä vaihtoehtoa: oma tuotanto, vastuukuntamalli, kuntayhtymä, sidosyksikkö ja ulkoistaminen. Näistä esiin nousi erityisesti oma tuotanto Ylä-Savon Kymppi -yhteistyötä vahvistaen realistisimpana ja toivottuna järjestämismallina. Toiseksi vahvimpina vaihtoehtoina nähtiin vastuukuntamalli ja in house-yhtiö, jotka voivat soveltua erityisesti silloin, kun tavoitellaan resurssien yhdistymistä tai halutaan turvata osaaminen tietyissä erityistehtävissä. Näissäkin malleissa korostuu paikallisen ohjattavuuden ja yhteisen kehittämisen mahdollisuus, joka nähtiin tärkeäksi edellytykseksi onnistuneelle järjestämiselle.

Haastatteluiden perusteella osallistuvien kuntien keskuudessa oli vahva yksimielisyys siitä, että Ylä-Savon Kymppi -yhteistyön säilyttäminen on vähimmäistaso, jota halutaan ylläpitää. Yhteistyön kautta on pystytty hyödyntämään yhteisiä järjestelmiä ja jakamaan osaamista, mikä on erityisesti pienille kunnille tärkeää. Lähipalveluiden merkitys korostui ja monessa kunnassa nähtiin tärkeäksi, että palvelut tuotetaan mahdollisimman lähellä käyttäjiä järjestämismallista riippumatta. Tämä nähtiin paitsi palvelun laadun myös henkilöstön sitoutumisen ja alueellisen elinvoiman kannalta

olennaisena. Yhteistyön säilyttäminen nähtiin myös keinona varautua mahdollisiin muutoksiin sidosyksikkölainsäädännössä ja muissa rakenteellisissa uudistuksissa.

Alakysymysten tarkastelu osoitti, että nykyisissä järjestämismalleissa vahvuuksia ovat paikallistuntemus, joustavuus ja henkilöstön sitoutuminen. Toisaalta haasteina nähtiin muun muassa henkilöstöriskit, osaajapula ja järjestelmien hajanaisuus. Vertailukohteista saatiin arvokasta tietoa siitä, että selkeät vastuut, yhtenäiset järjestelmät ja pitkäjänteinen kehittämistyö ovat keskeisiä onnistumisen edellytyksiä. Erityisesti vertailukunnat, joissa oli panostettu ammatillisiin urapolkuihin, omistajaohjaukseen ja digitaalisuuteen, olivat onnistuneet parantamaan palvelutuotannon tehokkuutta ja laatua.

Järjestämismallien toimivuuteen kunnassa vaikuttavat ratkaisevasti organisaation koko, henkilöstön osaaminen, kuntien välinen luottamus sekä johdon sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin. Kuten haastatteluissa ja kyselyissä nousi esiin, kunnissa nähdään tarve vahvistaa yhteistä suuntaa, rakentaa selkeämpiä ammatillisia polkuja tukipalvelujen tehtävissä sekä kehittää palveluiden suunnittelua ja mittarointia. Näiden pohjalta seuraavassa luvussa esitetään konkreettisia kehittämissuhteita.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tutkimuksen tulokset tukevat valittua teoreettista viitekehystä: kunnilla on laaja vastuu ja vapaus järjestää TAHE-palvelut, mutta toimintaympäristön muutos ja resurssien rajallisuus pakottavat arvioimaan ratkaisuja strategisesti. Järjestämistavan valinta ei ole vain tekninen kysymys, vaan se heijastuu kunnan osaamiseen, hallittavuuteen, henkilöstöön ja pitkän aikavälin kehitykseen.

Sekä osallistuvien kuntien että vertailukuntien haastatteluissa tuotiin esiin, että in house -yhtiöiden asema on keskeinen kysymys tulevaisuuden järjestämiskäytännöissä. Useissa tapauksissa havaittiin, että mitä suurempaan organisaatioon palvelut oli ulkoistettu, sitä kriittisemmin palvelun laatuun suhtauduttiin. Palveluiden etäännyminen käyttäjistä koettiin ongelmalliseksi erityisesti tilanteissa, joissa tarvittiin nopeaa reagoitua ja henkilökohtaista palvelua. Henkilökohtaisen palvelun ja kontaktien puute, erityisesti tiketointijärjestelmiin perustuvassa palvelussa, koettiin heikentävän laatukokemusta ja hidastavan asioiden etenemistä. Tästä syystä monissa kunnissa

arvostettiin edelleen lähellä olevaa, suoraa yhteyttä asiantuntijoihin, joka mahdollisti nopeamman reagoinnin ja yhteisymmärryksen tilanteiden ratkaisemiseksi.

Osaajapula, erityisesti tilinpäätöstaitoisten asiantuntijoiden osalta, nousi keskeiseksi haasteeksi sekä ulkoistetuissa että itse tuotetuissa palveluissa. Haasteet eivät rajoittuneet vain tiettyihin alueisiin, vaan ne tunnistettiin yleisesti kaikissa haastatelluissa kunnissa ja organisaatioissa. Työntekijöiden vaihtuvuus erityisesti ulkoisilla palvelun tuottajilla on yleisesti ottaen suurta, mikä vaikuttaa sekä palvelun jatkuvuuteen että osaamisen säilyttämiseen. Rekrytointivaikeudet korostuvat erityisesti pienissä kunnissa, joissa yksittäisen henkilön poissaolo saattaa vaikuttaa merkittävästi palvelujen tuottamiseen. Tämän vuoksi osaamisen siirtäminen ja dokumentointi nähdään tärkeänä osana riskienhallintaa.

Haastatteluissa esitettiin useissa Ylä-Savon kunnissa toive alueellisesta osaajaverkostosta, jonka kautta voitaisiin nopeasti saada sijaistavaa työvoimaa äkillisissä poissaolotilanteissa, kuten pidemmissä sairauslomissa. Ajatus on sinänsä perusteltu erityisesti pienissä kunnissa, joissa hallinnon tukipalvelut ovat usein yhden henkilön varassa. Käytännössä tällaisen varahenkilöjärjestelmän rakentaminen on kuitenkin vaikeaa. Viime vuosina äkillisiä sijaistustilanteita on ollut harvakseltaan, eikä kunnilla ole varaa ylläpitää erillistä henkilöstöreserviä, jota käytetään vain satunnaisesti. Lisäksi alalla vallitsee yleinen osaajapula, mikä tarkoittaa, että osaavalle työvoimalle on jatkuvasti tarjolla kokoaikaisia tehtäviä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tästä syystä varahenkilöverkoston ylläpito voi olla sekä taloudellisesti että henkilöstöstrategisesti haastavaa ilman jatkuvaa kosketusta operatiiviseen työhön, riittävää käyttöastetta tai joustavia työnkuvia.

Kilpailutuksiin liittyen haastateltavat painottivat kahta avaintekijää: riittävää valmistelu-aikaa ja tarkkaan laadittua tarjouspyyntöä sekä palvelusopimusta. Ne nähdään olennaisina edellytyksinä sille, että palvelun laatu ja toimivuus voidaan turvata pitkällä aikavälillä. Lisäksi korostettiin, että palvelun ostajan on tiedettävä tarkkaan, mitä on ostamassa ja millaisia laatukriteereitä halutaan.

6.3 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Tämän opinnäytetyön perusteella voidaan todeta, että Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämisessä vallitsee tällä hetkellä hajautettu ja kunnittain vaihteleva malli, jossa keskeisin yhteistoiminnan muoto on Kymppi-yhteistyö. Vaikka tämä yhteistyö tarjoaa hyvän teknisen ja osittain toiminnallisen pohjan yhteisten järjestelmien ja käytäntöjen kehittämiseksi, se ei itsessään muodosta yhtenäistä palvelurakennetta tai hallinnollista ratkaisua.

Haastatteluissa ja suoritevertailuissa nousi esiin merkittävä henkilöstöriski erityisesti pienissä kunnissa, joissa osaamisen keskittyminen yksittäisiin henkilöihin aiheuttaa haavoittuvuutta. Samalla kuntien välillä havaittiin huomattavia eroja sekä kustannustasossa että resurssien riittävydessä suhteessa työmäärään. Nämä erot vaikeuttavat kokonais kuvan muodostamista palveluiden tehokkuudesta ja laadusta.

Vastuukuntamalli voi tarjota kunnille mahdollisuuden resurssien yhdistämiseen, osaamisen keskitämiseen ja palveluiden kustannustehokkaaseen järjestämiseen. Kahden tässä tutkimuksessa esiin nousseen tapauksen perusteella voidaan todeta, että malli voi toimia hyvin tietyissä olosuhteissa, mutta se on myös altis ulkoisille ja sisäisille muutospaineille. Keskeisinä haasteina näyttäytyivät tekniset ja sopimukselliset seikat, kuten ohjelmistojen yhteensopivuus, järjestelmämuutokset ilman yhteistä suunnittelua ja vastuunjaon epäselvyydet. Lisäksi asiakassuhteiden hoito ja palautteenhallinta voivat muodostua kuormittaviksi, erityisesti silloin, kun yhteistyössä ei ole selkeästi määritellyjä rajapintoja ja palvelusisältöjä. Tarkastellut tapaukset osoittavat, että vastuukuntamalli voi olla toimiva ratkaisu, mutta se edellyttää huolellista sopimushallintaa, avoimuutta, ennakoivaa vuorovaikutusta ja jatkuvaa yhteistä kehittämistä. Näiden elementtien puuttuessa malli saattaa kuormittaa palveluntuottajaa ja heikentää asiakastyytyvyyttä, vaikka perustoiminnot olisivat laadukkaasti toteutettuja.

Sidosyksikkömalli eli in house -yhtiö on yksi mahdollinen vaihtoehto TAHE-palvelujen järjestämiseksi Ylä-Savon kunnissa. Malli voisi mahdollistaa palvelujen keskitetyn tuottamisen, prosessien kehittämisen sekä tehokkaamman resurssien käytön erityisesti silloin, kun toiminta yhdistetään jo olemassa olevaan konsernirakenteeseen. Tutkimuksessa yksikään kunnista ei kuitenkaan ilmaissut

suoraa kannatustaan sidosyksikkömallille. Ainoana potentiaalisena konserniyhtiönä nousi esiin Savon ICT-palvelut Oy, joka mainittiin mahdollisena palvelujen järjestäjänä, mikäli malli etenisi. Kuntien suhtautuminen oli kuitenkin varautunutta: uuden yhtiön perustaminen TAHE-palveluille ei saanut kannatusta, ja myös valmius liittyä olemassa olevaan sidosyksikköön oli heikko.

Kuntien kriittisyyteen vaikuttivat muun muassa huoli yhtiömuotoisen toiminnan ohjattavuudesta, palveluiden etääntymisestä ja omistajaohjauksen vaikeudesta. Erityisesti tässä tilanteessa päätöksentekoa in house -malliin rajoittaa sidosyksikkölainsäädäntöön suunnitellut muutokset, joiden vaikutuksia halutaan odottaa ennen sitoutumista malliin. Yksikään kunta ei ollut valmis tekemään malliin liittyvää päätöstä ennen lainsäädännön tarkentumista. Kokonaisuutena voidaan todeta, että sidosyksikkömalli ei tällä hetkellä liene kunnissa poliittisesti tai hallinnollisesti kypsä ratkaisu. Vaikka malli voisi mahdollistaa mittakaavaetuja ja erikoistumista, sen toteutuminen edellyttäisi yhteistä tahtotilaa, ennustettavaa lainsäädäntökehikkoa ja vahvaa omistajaohjausta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että TAHE-palveluiden kehittämiseksi olisi hyvä luoda selkeämpi organisatorinen suunta. Vaihtoehtojen, kuten vastuukuntamallin, sidosyksikön tai osittaisen ulkoistuksen, tarkastelu osoittaa, että eri ratkaisuilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Yhtenäinen malli, joka mahdollistaa osaamisen keskittämisen ja resurssien tehokkaamman käytön, olisi perusteltu erityisesti tilanteessa, jossa kuntatalouden haasteet ja osaajapula syvenevät.

Useissa Ylä-Savon kunnissa ei ole tällä hetkellä valmiutta tehdä päätöksiä uusista järjestämistavoista. Epävarmuus sidosyksikkölainsäädännön muutoksista ja niiden voimaantulon aikataulusta vaikuttaa siihen, että päätöksentekoa halutaan lykätä. Kuntayhtymämalli on suljettu käytännössä pois vaihtoehtoista hallinnollisesti ja byrokraattisesti liian raskaana ja toiminnanohjaukseltaan haastavana. Sen sijaan esiin nousi kolme mahdollista etenemispolkua:

1. **Ylä-Savon Kymppi -yhteistyön tiivistäminen:** Tämä nähtiin ensisijaisena ja konkreettisimpana vaihtoehtona. Malli tarjoaa mahdollisuuden syventää olemassa olevaa yhteistyötä ilman suuria rakenteellisia muutoksia. Lisäksi malli säilyttää oman työnantaja-asemansa, lähipalvelut ja asiantuntijuuden, mutta tuo hyötyä yhteistyön tuomista tehokkuuksista. Yhteistyön tiivistäminen

Ylä-Savon Kymppi -mallissa edellyttää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, jotta kehittämis-työtä voidaan edistää systemaattisesti. Pelkkä toteamus yhteistyön tärkeydestä ei riitä muuttamaan tai kehittämään nykyistä toimintamallia eteenpäin.

2. **Vastuukuntamalli:** Malli mahdollistaa yhteistyön, toiminnan keskittämisen ja paremman riskienhallinnan siten, että muutoksilla sidosyksikkölainsäädäntöön ei ole vaikutusta toimintaan. Tämä voisi tuoda hallinnollista selkeyttä ja resurssien yhdistämistä, mutta vaatii vahvaa luottamusta ja toimivia sopimusjärjestelyjä.
3. **Sidosyksikköratkaisu:** Savon ICT Palvelut Oy:n hyödyntäminen tai uuden TAHE-yhtiön perustaminen, mikäli kuntien kesken ei synny valmiutta muuttaa nykyisiä toimintamalleja. Edellyttää tarkkaa sopimusohjausta ja vahvaa tilaajaosaamista.

Kuntien näkemyksen mukaan mahdollisten muutosten tulee perustua huolelliseen valmisteluun ja avoimeen keskusteluun alueen muiden toimijoiden kanssa. Päätöksenteon tueksi tarvitaan yhteinen tahtotila, selkeät vaikutusarviot ja konkreettinen etenemissuunnitelma.

Johtopäätöksissä esiin nousivat erityisesti resurssien niukkuus, organisaation haavoittuvuus, järjestelmien hajanaisuus sekä ulkoistettujen mallien rajalliset vaikutusmahdollisuudet. Tulosten analyysi osoitti, että Ylä-Savon kunnissa on tunnistettavissa yhteisiä haasteita ja toistuvia kehittämis-kohteita, jotka nousivat esiin sekä osallistuvien kuntien että vertailukuntien haastatteluissa. Kehittämis ehdotukset eivät perustu ainoastaan teoreettisiin johtopäätöksiin, vaan ne on johdettu suoraan haastatteluista nousseista käytännön tarpeista, joita esiintyi toistuvasti eri kunnissa. Kussakin ehdotuksessa on huomioitu, että se vastaa selkeään havaittuun ongelmaan, jota on kuvattu aiemmin tulosluvussa. Seuraavassa esitetään kymmenen kehittämis ehdotusta, jotka perustuvat sekä tutkimustulosten analyysiin että haastatteluista saatuun kokemustietoon.

Aineiston perusteella esitetään seuraavat konkreettiset kehittämis ehdotukset Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen tulevaisuuden järjestämiseksi:

1. Yhteisen palvelurakenteen kehittäminen.

Kuntien tulisi arvioida mahdollisuuksia muodostaa yhteinen TAHE-palveluyksikkö, joka hoitaisi

vähintään palkanlaskennan ja mahdollisesti myös osia taloushallinnosta. Mahdollisia toteutusmuotoja ovat vastuukuntamalli, uusi in-house-yksikkö tai palvelujen yhdistäminen Savon ICT-palvelut Oy:n jonka omistajuus, ohjausmalli ja palvelusopimus suunnitellaan huolellisesti.

Erityisen tärkeää on varmistaa, että yksikön tai yhtiön johdossa toimii henkilöitä, joilla on vahva talous- ja henkilöstöhallinnon substanssiosaaminen. Asiantuntijapalveluiden johtaminen edellyttää ymmärrystä operatiivisista prosesseista, järjestelmistä ja sääntelystä, jotta toimintaa voidaan kehittää tehokkaasti, työnjako on selkeä ja asiakasorganisaatioiden tarpeisiin voidaan vastata asiantuntevasti. Vahva substanssijohto lisää myös henkilöstön luottamusta ja parantaa yhteistyötä kuntien kanssa.

2. Alueellisen TAHE-strategian laatiminen.

Alueellisen TAHE-strategian laatiminen perustuu havaintoon, että kunnissa tarvitaan yhteinen suunta ja selkeä tavoitetila palveluiden kehittämiseksi. Haastatteluissa nousi esiin toive systemaattisemmasta yhteistyöstä, jossa sekä viranhaltijat että päättäjät sitoutuvat yhteisiin päämääriin. Nykytilaa kuvaa haastattelukommentti: ”Hyvää tahtotilaa on, mutta se ei kanna ilman selkeää suuntaa ja yhteisiä tavoitteita.”

Kuntien tulisi strategisessa yhteistyössään edistää ohjelmistoriippuvuuden vähentämistä ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista esimerkiksi yhteishankinnoilla, joissa asetetaan selkeitä vaatimuksia ohjelmistojen avoimuudesta ja muokattavuudesta. Ehdotuksena on, että tulevaisissa kilpailutuksissa painotetaan rajapintojen avoimuutta, modulaarisuutta ja integraatiomahdollisuuksia, jotka mahdollistavat tekoälyn ja automatisoitujen työkalujen hyödyntämisen osana TAHE-palveluja. Lisäksi Savon ICT Palvelut Oy voisi perustaa alueellisen teknologiatyöryhmän, joka seuraa ohjelmistoratkaisujen kehittymistä, kerää palautetta järjestelmien toimivuudesta ja toimii rajapintana kuntien ja ohjelmistotoimittajien välillä seuraten ja vertaillen myös kustannusten kehittymistä. Näin voidaan vahvistaa kuntien roolia aktiivisina kehittäjinä ja palveluiden suunnittelijoina, ei pelkästään ostajina.

Strategiassa tulisi määritellä palvelujen tavoitetilalle, organisointivaihtoehdot, palvelutasot ja aikataulutus kehittämistoimenpiteille. Tämä vastaa myös tietoperustassa esiin nostettuun tarpeeseen yhdistää strateginen suunnittelu, resurssien käyttö ja suorituskyvyn arviointi. Ilman

yhteistä strategiaa kehittämistyö jää helposti irralliseksi ja pirstaleiseksi. Strategia toimisi yhteisen kehittämistyön viitekehyksenä ja mahdollistaa poliittisen sitouttamisen.

3. Toimintatapojen ja mittareiden yhtenäistäminen.

Kunnissa tulisi panostaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukuvausten ja kriittisten prosessien dokumentointiin. Tämä tukee henkilöstövaihdosten hallintaa ja mahdollistaa joustavamman yhteistyön sekä paremman varautumisen poikkeustilanteisiin. Työ voitaisiin toteuttaa seudullisesti yhteisenä kehittämisprojektina, joka kokoaisi yhteen osaamista eri kunnista. Projektiluonteinen toteutus mahdollistaisi tavoitteellisen aikataulun ja rajatun resurssipanoksen. Kehittämistyö vaatii johdonmukaista koordinoitua, eikä sitä voida hoitaa pelkästään sivutoimisesti muiden tehtävien lomassa. Tämän vuoksi työhön tulisi varata erikseen aikaa, osaamista ja taloudellisia resursseja, jotta tulokset ovat vaikuttavia ja pitkäjänteisiä. Lisäksi olisi syytä selvittää, onko hankkeelle mahdollista hakea ulkopuolista rahoitusta, kuten valtionavustuksia tai kehittämishanketukea, jotta työ saadaan vietyä systemaattisesti läpi ilman liiallista kuormitusta kunnille.

Toimintatapojen ja mittareiden yhtenäistäminen perustuu havaintoon, että kunnissa tehdään samoja asioita eri tavoilla eikä yhteisiä mittareita ole juurikaan käytössä. Haastatteluissa korostui tarve yhdenmukaisuudelle, jotta toiminnan vertailtavuus, läpinäkyvyys ja kehittämisen mahdollisuudet paranevat. Ilman yhteisiä toimintaperiaatteita ja seurantamittareita ei voida tehokkaasti johtaa palvelua tai arvioida sen laatua. Tämä havainto tukee myös tietoperustan näkökulmaa, jonka mukaan strateginen kehittäminen ja suorituskyvyn arviointi edellyttävät selkeitä, jaettuja mittareita ja käytäntöjä.

4. Käytäntöjen benchmarking-verkosto

Kuntien tulisi tarkastella mahdollisuuksia laajentaa resurssien ja osaamisen jakamista esimerkiksi asiantuntijaverkoston muodossa. Ylä-Savon kuntien sisällä voitaisiin luoda Pyöreän pöydän -malli, jossa keskeisten järjestelmien pääkäyttäjät kokoontuvat master-pääkäyttäjien kutsusta säännöllisesti jakamaan kokemuksia, ratkomaan yhteisiä haasteita ja keskustelemaan ajankohtaisista aiheista. Tällainen toiminta tukisi entisestään vertaistukea, osaamisen jakamista ja käytäntöjen yhtenäistämistä alueella. Se vahvistaisi yhteistyötä käytännön tasolla ja edistäisi samalla järjestelmien tehokasta hyödyntämistä kunnissa.

Benchmarking-verkostoa voisi kehittää laajemmaksi TAHE-palveluiden kehittäjäverkostoksi – foorumiksi, jossa eri alueiden ja kuntien asiantuntijat kokoontuvat 1–2 kertaa vuodessa jakamaan kokemuksiaan, ratkaisujaan ja kokeilujaan vapaamuotoisesti. Tapaamiset voisivat toimia vertaisoppimisen ja tiedonvaihdon kanavana, jotka tukevat käytännön kehittämistyötä. Kokousten järjestämisvastuuta voidaan kierrättää osallistujakuntien kesken, jotta yksittäiselle kunnalle ei muodostu kohtuuttoman suurta kuormaa.

5. Osaamisen kehittämispolkujen rakentaminen – Seinäjoen malli

Seinäjoella on toteutettu konserniyhteisöjen sisällä ammatillinen urapolku, jossa henkilöstöllä on mahdollisuus siirtyä pienemmistä yksiköistä, kuten liikelaitoksista tai tytäryhtiöistä, suurempiin organisaatioihin, esimerkiksi kaupungin talouspalveluihin. Malli tukee osaamisen systemaattista kehittämistä sekä pitkäjänteistä urasuunnittelua. Se edistää henkilöstön pysyvyyttä, varahenkilöjärjestelyjen toimivuutta ja osaamisen keskittämistä.

Vastaavaa toimintamallia voisivat hyödyntää myös Ylä-Savon kunnat joko omassa tuotannossa, yhteistyönä tai osana mitä tahansa järjestämisvaihtoehtoa. Mikäli TAHE-palvelut järjestetään jatkossa esimerkiksi vastuukunta- tai sidosyksikkömallilla, malli mahdollistaa työn tiimiytämisen siten, että osa henkilöstöstä voi erikoistua esimerkiksi yhtiöiden, vesiliikelaitosten tai kiinteistöosakeyhtiöiden talous- ja palkkahallintoihin.

6. Yhteinen varahenkilöpooli

Erityisesti pienemmät eli suurin osa Ylä-Savon kunnista kokevat suurimmaksi riskiksi yksittäisten henkilöiden poissaolot. Useissa kunnissa nousi esiin huoli sijaistamattomuudesta ja siitä, että poissaolojen aikana työt joko viivästyvät tai jäävät tekemättä. Koko Ylä-Savon alueelle voitaisiin rakentaa yhteinen varahenkilöpooli talous- ja palkkahallintoon. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kuntien yhteisen määräaikaisen työsuhdepoolin tai in house-yhtiön kautta. Haastattelujen perusteella erityisesti palkanlaskennassa koettiin haavoittuvuutta, kun sijaisia ei ole helposti saatavilla. Yhtenä vaihtoehtona on selvittää mahdollisuus perustaa Ylä-Savon TAHE-verkostolle yhteinen alusta, josta kunnilla olisi näkyvyys toistensa vapaaseen työvoimaan. Yhteinen alusta voisi sisältää listan eläkkeelle siirtyneistä ammattilaisista, harjoittelijoista ja muista keikkatyöhön halukkaista.

Yhteisen varahenkilöpoolin rakentaminen Ylä-Savon kuntien välille palvelisi paitsi operatiivista jatkuvuutta, myös sosiaalisen kestävyuden tavoitteita edistäen henkilöstön jaksamista ja työssä pysymistä, mahdollistaen joustavampia urapolkuja eläköityville tai keikkatyötä tekeville ja hyödyntäisi alueen osaamista tehokkaammin ja tasa-arvoisemmin. Eläkeiän lähestyessä työntekijöillä on yhä merkittävä rooli ja potentiaali työelämässä ja joustavilla ratkaisuilla voidaan pidentää työuria ja säilyttää osaamista organisaatioissa. Samalla voidaan ehkäistä henkilöstön kuormittumista tilanteissa, joissa poissaoloja ei pystytä nopeasti paikkaamaan. Leino (2023, 38) korostaa, että sosiaalisesti kestävä henkilöstöjohtaminen tukee organisaation resilienssiä ja työntekijöiden sitoutumista.

Kuten Strebel ja Bund (2022, 1875) toteavat kuntien välinen yhteistyö onnistuu parhaiten silloin, kun sille luodaan konkreettiset ja hallinnollisesti yhteensopivat rakenteet. Yhteinen varahenkilöpooli vastaa konkreettiseen ja toistuvaan ongelmaan, jossa kriittiset TAHE-tehtävät jäävät yksittäisen henkilön varaan. Haastatteluissa toivottiin aktiivisesti ratkaisua, joka mahdollistaisi osaamisen jakamisen yli kuntarajojen. Yhteinen pooli palvelisi useita kuntia ja loisi toimintavarmuutta. Tietoperustan näkökulmasta se olisi resurssitehokas tapa hallita osajapulaa, vahvistaa yhteistyötä ja vähentää yksilöihin kohdistuvaa kuormitusta

7. Ketterä ja rajattu kokeilumalli yhteistyölle

Yhteistyön aloittamista voisi lähestyä pienimuotoisen kokeilun kautta. Kunnat voivat harkita sellaisten tehtävien ulkoistamista, jotka ovat helposti eriytettävissä, rutiininomaisia ja markkinoilla hyvin saatavilla, esimerkkinä palkanlaskenta. Tämä "pilotti ilman sitoutumista" voisi madaltaa kynnystä rakenteelliseen yhteistyöhön.

Ketterä ja rajattu kokeilumalli yhteistyölle vastaa tilanteeseen, jossa kunnissa on kiinnostusta yhteistoimintaan, mutta myös varovaisuutta laajojen järjestämiskäytäntöjen suhteen. Haastatteluissa esitettiin toistuvasti toive siitä, että yhteistyötä voisi kokeilla pienessä mittakaavassa ennen suurempia organisatorisia päätöksiä. Kokeilumalli mahdollistaisi nopean käynnistämisen ja riskittömämmän etenemisen esimerkiksi sijaistuksen, koulutuksen tai tiettyjen prosessien osalta. Strebel ja Bund (2022, 1861) painottavat, että onnistunut intermunicipaalinen yhteis-

työ rakentuu konkreettisille, rajatuille ja hallinnollisesti yhteensopiville toiminnoille. Pienimuotoinen ja tarkoituksenmukainen yhteistyö toimii luottamuksen rakentajana ja madaltaa kuntien välistä kynnystä laajempaan kumppanuuteen.

8. **Kymppi-yhteistyön roolin laajentaminen.**

Nykyinen Kymppi-verkosto tarjoaa valmiin alustan tekniselle integraatiolle ja tiedolla johtamiselle. Sen roolia voitaisiin vahvistaa kohti yhteistä palvelukehitystä ja operatiivista koordinaatiota. Ylä-Savon Kymppi -yhteistyössä käytetään jo osittain samoja ohjelmistoja, mutta prosessit ja käytännöt vaihtelevat. Kehittämiskohteena olisi muodostaa yhteinen toimintamalli, ohjeistus ja työkalupakki koko alueelle – tämä mahdollistaisi nykyistä joustavamman työvoiman liikkumisen, tuen ja koulutuksen. Kymppi-yhteistyön kehittäminen vaatii kuitenkin kunnilta konkreettisia toimenpiteitä. Yhteistyön syventäminen edellyttää selkeitä esityksiä kehittämisen muodoista, taloudellista panostusta sekä aitoa ja pitkäjänteistä sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Ilman sitovaa tahtotilaa ja yhteistä strategista suuntaa alueellinen yhteistyö uhkaa jäädä tekniseksi rakenteeksi, jonka mahdollisuuksia ei hyödynnetä täysimääräisesti.

Kymppi-yhteistyön roolin laajentaminen pohjautuu havaintoon, että alueella on jo toimiva yhteistyörakenne, jota voitaisiin hyödyntää laajemmin myös talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisessä. Haastatteluissa useat kunnat toivat esiin, että Kymppi on toiminut teknisenä yhteistyöalustana, mutta sen potentiaalia ei ole vielä täysimääräisesti hyödynnetty esimerkiksi sijaistuksessa, osaamisen jakamisessa tai yhteiskehittämisessä. Tietoperustan mukaan alueellinen yhteistyö vahvistaa resurssitehokkuutta ja mahdollistaa yhteisiä ratkaisuja, erityisesti kun pohjalla on jo olemassa oleva rakenteellinen yhteensopivuus

9. **Osaamisen turvaaminen ja oppilaitosyhteistyön vahvistaminen.**

TAHE-palveluiden pitkäjänteinen kehittäminen edellyttää osaavan työvoiman saatavuutta ja henkilöstön jatkuvaa ammatillista kehittymistä. Osaamisen vahvistaminen tuli laajasti esille sekä osallistuvien kuntien että vertailukuntien haastatteluissa. Ylä-Savon alueen kuntien tulisi vahvistaa yhteistyötä Savon koulutuskuntayhtymän ja muiden oppilaitosten kanssa erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon koulutuspolkujen osalta. Yhteistyössä voidaan kehittää esimerkiksi harjoittelupaikkoja, oppisopimusratkaisuja tai räätälöityjä täydennyskoulutuksia, jotka

vastaavat julkisen hallinnon erityispiirteisiin. Voitaisiin myös luoda ”TAHE-tutor-ohjelma” opiskelijoille, joka vahvistaa myös alueellista osaajapohjaa ja lisää työelämälähtöisyyttä. Lisäksi oppilaitosyhteistyö tukisi osaajapolkujen rakentumista ja vahvistaisi kuntien työvoimaresilienssiä pitkällä aikavälillä.

Yhteistyötä Savon koulutuskuntayhtymän kanssa voitaisiin kehittää myös siten, että toteutetaan kuntatalouden opintojakso merkonomiopiskelijoille. Kurssin toteutuksessa voitaisiin hyödyntää Ylä-Savon alueen kuntatalouden asiantuntijoita opettajina tai vierailevina luennoitsijoina, mikä vahvistaisi sekä alueellista osaamista että kuntien ja koulutuksen välistä vuoropuhelua.

Osaamisen turvaaminen ja oppilaitosyhteistyön vahvistaminen nousevat keskeisiksi toimenpiteiksi tilanteessa, jossa kunnissa on kasvavaa huolta osaamisen siirtymisestä ja jatkuvuudesta. Haastatteluissa nousi esiin, että kriittiset TAHE-tehtävät lepäävät usein vain yhden tai kahden henkilön varassa, eikä työnantajalla ole varmuutta siitä, miten osaaminen siirtyy eläköitymisten tai henkilöstövaihdosten yhteydessä. Useissa kunnissa toivottiin yhteistyön lisäämistä alueellisten oppilaitosten kanssa esimerkiksi harjoittelujen, opinnäytteiden ja osaajarekrytoinnin kautta. Tietoperustan näkökulmasta osaamisen jatkuva kehittäminen ja ennakoiva rekrytointiyhteistyö ovat strategisen henkilöstöjohtamisen keskeisiä elementtejä. Ne tukevat toimintavarmuutta ja vähentävät organisaation haavoittuvuutta osaajapulassa.

10. Tietojohtamisen ja raportoinnin kehittäminen

Eryityisesti benchmark -kunnissa koettiin, että tieto on hajallaan ja järjestelmät eivät tue päätöksentekoa. Osallistuvien kuntien haastatteluissa nousi puolestaan esille tarve ennustamisen työkaluille ja syvempään tiedolla johtamiseen. Rovaniemellä, missä ollaan parhaillaan kilpailuttamassa ohjelmia omaan käyttöön peräänkuulutettiin erityisesti avointen rajapintojen puutetta nykyjärjestelmissä. Kehitysehdotuksena voisi olla yhteinen panostus tietojohtamisen työkaluihin (esim. Power BI tai Qlik), jossa kunnat voisivat yhdessä kilpailuttaa ja ottaa käyttöön raportointiratkaisun ja kouluttaa henkilöstöä sen hyödyntämiseen.

Tietojohtamisen ja raportoinnin kehittäminen on keskeinen osa TAHE-palvelujen kokonaisvaltaista ohjausta ja päätöksentekoa. Haastatteluissa useat sekä osallistuvat että vertailukunnat

toivat esiin ongelmia tiedon hajanaisuudessa, järjestelmien sulkeutuneisuudessa ja raporttien vertailtavuudessa. Tiedon keruu vaatii aikaa ja asiantuntemusta, ja sen hyödynnettävyys johtamisen välineenä on rajallinen. Kehittämistarpeita tunnistettiin erityisesti automatisoidussa raportoinnissa, analytiikassa ja tiedon visualisoinnissa. Tietoperustan näkökulmasta tehokas tietojohdaminen edellyttää avoimia rajapintoja, yhtenäisiä tietorakenteita ja johtamista tukevia mittareita. Näiden kehittäminen vahvistaa organisaation kykyä reagoida muutoksiin ja suunnata resursseja strategisesti.

Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöpalveluiden kehittämisessä yhdistyvät paikalliset erityispiirteet, strategiset valinnat ja käytännön yhteistyön mahdollisuudet. Tämän selvityksen tulokset vahvistavat, että alueen kunnilla on valmiutta ja halua tarkastella hallinnon tukipalveluja uudella tavalla – niin kustannustehokkuuden, asiantuntijuuden kuin toimintavarmuudenkin näkökulmasta. Kuntien välinen yhteistyö talous- ja henkilöstöhallinnon alueella ei ole itseisarvo, vaan väline tavoitteelliseen palvelujen kehittämiseen. Yhteinen tahto, avoin vuoropuhelu ja selkeä suunnitelma muodostavat perustan onnistuneelle etenemiselle. Toivottavasti tämä työ antaa kunnille tukea päätöksentekoon ja keskusteluun sekä toimii pohjana jatkokehittämiselle tulevina vuosina.

6.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen eettisyydessä noudatettiin vastuullisen tutkimuksen periaatteita, kuten rehellisyyttä, avoimuutta ja huolellisuutta tutkimusprosessin kaikissa vaiheissa. Tutkittaville kerrottiin tutkimuksen tarkoituksesta ja heidän suostumuksensa osallistumiseen varmistettiin. Aineiston käsittelyssä huolehdittiin tietosuojasta ja anonymiteetistä. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2023, 11) mukaan hyvä tieteellinen käytäntö muodostuu rehellisyydestä, yleisesti hyväksytyjen toimintatapojen noudattamisesta, avoimuudesta, tarkkuudesta ja vastuullisuudesta koko tutkimusprosessin ajan. Näitä periaatteita on pyritty noudattamaan myös tässä opinnäytetyössä

Tutkimuksen luotettavuutta tukee se, että aineisto on kerätty useista kunnista eri puolelta Ylä-Savoja sekä täydentävistä benchmark-kunnista. Haastateltavat edustivat asiantuntijatasen toimijoita, joilla on syvä ymmärrys talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämisestä. Haastattelukysymykset olivat strukturoituja, mutta mahdollistivat myös avoimet vastaukset, mikä lisäsi aineiston mo-

nipuolisuutta. Tuloksia ei kuitenkaan voida yleistää suoraan kaikkiin Suomen kuntiin, koska paikallinen konteksti vaikuttaa merkittävästi palvelujen järjestämiseen. Lisäksi tutkimuksessa ei käytetty määrällisiä mittareita, mikä rajoittaa tiettyjen johtopäätösten tekemistä numeerisesti.

Benchmarking-vaiheen toteutuksessa noudatettiin eettisiä periaatteita johdonmukaisesti. Tiedonvaihto toteutettiin vastavuoroisesti ja kaikki osallistuvat tahot sitoutuivat avoimeen ja luottamukselliseen yhteistyöhön. Tiedot rajattiin vertailun kannalta olennaisiin kokonaisuuksiin, eikä luottamuksellista tai organisaatiokohtaista arkaluonteista tietoa jaettu. Kumppanien toiveet tietojen käsittelystä huomioitiin, ja prosessin aikana vallitsi molemminpuolinen kunnioitus ja sitoutuminen sovittuihin aikatauluihin ja tavoitteisiin. Benchmarking-prosessin eettisesti kestävä toteutus lisäsi luottamusta ja mahdollisti vertailutiedon hyödyntämisen kehittämistyön tukena. Osallistujien avoimuus ja yhteistyöhalukkuus vahvistivat myös alueellista yhteistyötä pidemmällä aikavälillä.

Eettisyys huomioitiin koko tutkimusprosessin ajan. Kaikki haastatteluun osallistuneet informoitiin tutkimuksen tarkoituksesta ja heidän suostumuksensa tiedonkeruuseen varmistettiin. Haastattelut käsiteltiin luottamuksellisesti, eikä yksittäisiä vastaajia tai kuntia voida tunnistaa lopullisesta raportista muutoin kuin positiivisen näkökulmien osalta. Tieto on käsitelty huolellisesti ja vastuullisesti, eikä tuloksia ole muokattu tarkoitushakuisesti tukemaan ennako-oletuksia. Aineisto säilytetään vain tutkimustarkoituksiin ja sitä käytetään ainoastaan tämän opinnäytetyön puitteissa.

Lähteet

Anttila, M. 2021. Kuntalaki – kuntien julkisoikeudellisen yhteistyön muodot. KOPA webinaariaineisto. Kuntaliitto. Viitattu 17.3.2025. https://www.kuntaliitto.fi/file/29415/download?token=EytEQbHg&utm_source=chatgpt.com.

Auvinen, T. 2025. Kunnat ja hyvinvointialueet pohtivat in-house yhtiöiden tulevaisuutta. 8.1.2025. Viitattu 19.3.2025. <https://www.fcg.fi/nakemyksia/kunnat-ja-hyvinvointialueet-pohtivat-in-house-yhtioiden-tulevaisuutta/>

Bel, G. & Warner, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. Public Administration, 93(1), 52–67. Viitattu 9.5.2025. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>.

Eklund, A., Jääskeläinen H., Salminen J., Lindholm T., 2021. Hybridijohtaminen. 1. painos. Helsinki. Grano Oy.

Hankintalain uudistamishanke. Tilannekuvaus. N.d. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 7.3.2025. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM014:00/2024>.

Henkilöstövoimavaroilla turvataan organisaation menestystä. 3.1.2024. Kuntatyönantajat. Viitattu 5.5.2025. <https://www.kt.fi/henkilostojohtaminen/henkilostovoimavarojen-johtaminen>.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. 17., osin uud. painos. Helsinki: Tammi.

How to perform a SWOT analysis for effective strategic planning. Balanced Scorecard Institute. 2024. Viitattu 12.4.2024. <https://balancedscorecard.itslean.com/software-blog/swot-analysis-for-effective-strategic-planning>.

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2023. Helsinki. Tutkimuseettinen Neuvottelukunta.

Jylhä, O. 2025. Sidosyksikkö/vastuukuntamalli. Sähköpostiviesti 16.4.2025. Vastaanottaja T. Säisä. Kuntaliiton lakimiehen kommentit sidosyksiköiden ja vastuukunnan rooliin julkisissa hankinnoissa.

Kainuun hallintokokeilun tila. 2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 9/2012. Viitattu 4.3.2025. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/02145335/kainuun-hallintokokeilun-tila-009-2012.pdf>.

Kestävän kehityksen strateginen johtaminen. Kuntaliitto. Päivittyvä verkkosivusto. Viitattu 11.4.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkojulkaisut/kestava-kehityksen-strateginen-johtaminen>.

Komulainen, M. 2019. Ulkoistaminen kunnissa – opas päätöksenteon tueksi. Helsinki. Kuntaliitto. Viitattu 3.3.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2010/1377-ulkoistaminen-kunnissa-acta-nro-222>.

Korkein hallinto-oikeus. 2014. KHO:2014:55. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1396344670560.html>.

Kuntalaki 410/2015. Annettu 10.4.2015. Viimeisin muutos 21.4.2023. Viitattu 3.3.2025. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>.

Kuntatalousohjelma 2023-2026. 2022. Valtiovarainministeriö. Viitattu 18.3.2025. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-203-1>.

Kuntayhtymät. 24.4.2024. Kuntaliitto. Päivittyvä verkkosivu. Viitattu 24.2.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/kuntayhtymat>.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminta. Kuntaliitto. 30.1.2017. Viitattu 24.2.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta>.

Kuntien yhteinen toimielin. Yhteistoimintasopimuksessa määrättävät asiat. Kuntaliitto. 11.4.2024. Viitattu 3.3.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/yhtei-nen-toimielin/yhteistoimintasopimuksessa-maarattavat-asiat>.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Annettu 29.12.2016. Viimeisin muutos 16.2.2017. Viitattu 3.3.2025. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2016/1397>.

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä 380/2023. Annettu 23.3.2023. Viimeisin muutos 30.12.2024. Viitattu 19.2.2025. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230380>

Liikkeenluovutus TE2024-uudistuksessa. KT Kuntatyönantajat. 2024. Viitattu 24.3.2025. <https://www.kt.fi/te-uudistus2024/liikkeen-luovutus>.

Leino, T. 2023. Sosiaalisesti kestävä henkilöstöjohtaminen kuntasektorilla. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto. Viitattu 11.4.2025. <https://www.utupub.fi/handle/10024/174954>.

Leppänen, P., Sorvettula, J., Valli-Lintu, A. 2024. Hyvinvointialue järjestäminen, hallinto ja talous. Sähköinen verkkokirja. Helsinki. Alma Talent. Viitattu 20.2.2024. <https://janet.finna.fi>.

Modrzyński, P., Karaszewski, R. & Reuben, A. 2018. Process management in local government shared services centres – from an inventory of shared service processes to SLA designing. Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia, 17(3), 63–73. <https://doi.org/10.22630/ASPE.2018.17.3.38>.

Mäenpää, O. Hallinto-oikeus. Päivittyvä verkkokirja. Alma Talent. Viitattu 24.2.2025 <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.jamk.fi:2443/teos/EABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OIKEUS>).

Schmidt-Thomé, K., Eskelinen, H., Lamuela Orta, C., Laurila, L., Lähteenoja, S., Monni, S., Päivänen, J., Sallinen, S. & Terämä, E. 2020. Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:30. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 14.4.2025. <https://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas-kestavan-kehityksen-johtaminen-ja-toimeenpano-paikallistasolla.pdf>

Sharma, H. 2025. Optimizing government outsourcing: a performance management framework for enhancing public service delivery. *Journal of Public Policy*, 45(1). Viitattu 9.5.2025. Saatavissa: <https://doi.org/10.1017/S0143814X24000205>.

Sidosyksiköiden liian laajaan käyttöön puututtava – mutta ehdotettu lakimuutos nostaisi julkisen sektorin kustannuksia. 13.6.2024. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Viitattu 13.3.2025. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/sidosyksikoiden-liian-laajaan-kayttoon-puututtava-mutta-ehdotettu-lakimuutos-nostaisi-julkisen-sektorin-kustannuksia/>.

Sihvonen, J. 2022. Taloushallinnon ulkoistamistutkimus: Viidennes ulkoistaneista valmis vaihtamaan palveluntarjoajaa. Taloushallintoliitto. Viitattu 8.3.2025. <https://taloushallintoliitto.fi/taloushallinnon-ulkoistustutkimus-viidennes-ulkoistaneista-valmis-vaihtamaan-palveluntarjoajaa/>.

Strebel, M. A. & Bundi, P. 2023. A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 24(10), 1859–1880. Viitattu 9.5.2025. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051065>.

Suomalainen, E. 2025. Talousjohtaja. Iisalmen kaupunki. Haastattelu 18.3.2025.

Suomen perustuslaki 731/199. Annettu 11.6.1999. Viimeisin muutos 5.10.2018. Viitattu 19.3.2025. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>.

Teles, F. & Swianiewicz, P. 2022. A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 24(10), 1543–1562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051065>.

Tietoa Pohjois-Savosta. N.d. Pohjois-Savon liitto. Viitattu 27.3.2025. <https://www.pohjois-savo.fi/etusivu/tietoa-pohjois-savosta.html>.

Tilinpäätös 2024. Iisalmen kaupunki. Viitattu 24.4.2025. https://julkaisu.iisalmi.fi/ktweb-scr/pk_attn_tweb.htm?id=866844.

Tilinpäätös 2024. Rautavaaran kunta. Viitattu 24.4.2025. <https://rautavaara.oncloudos.com/kokous/2025118-4-3153.PDF>.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuominen, K., Niva, M. 2022. Benchmarking käytännössä. Benchmarking Ltd. Turenki: Hansaprint.

Tuulaniemi, J. 2011. Palvelumuotoilu. Alma Insight. Viitattu 24.2.2025.

Vuorinen, T. & Huikkola, T. 2023. Strategiakirja, 25 työkalua. Helsinki: Alma Talent.

Womack, J.P. & Jones, D.T. 2003. Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. Free Press.

Yhteistoimintasopimuksessa määrättävät asiat. Päivittyvä verkkosivusto. Tarkistettu 11.4.2024. Kuntaliitto. Viitattu 10.3.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta/yhteinen-toimielin/yhteistoimintasopimuksessa-maarattavat-asiat>.

Ylä-Savon jätehuoltolautakunta. N.d. Viitattu 19.2.2025. <https://iisalmi.fi/asuminen-ja-ymparisto/ymparisto-ja-elaimet/jatehuolto-ja-kierratys/yla-savon-jatehuoltolautakunta/>.

Ylä-Savon kehittämissuunnitelma 2024. Talentree. Viitattu 11.2.2025. <https://dynasty.lapin-lahti.fi/Internet/kokous/2024475-14-31361.PDF>.

Ylä-Savon kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon yhteistyöselvitys on käynnistynyt. 7.1.2025. <https://vierema.fi/yla-savon-kuntien-talous-ja-henkilostohallinnon-yhteistyoselvitys-on-kaynnistynyt/>.

Ylä-Savon seudullinen kehittäminen. N.d. Viitattu 19.2.2025. <https://ysao.fi/tyoelama-yhteistyoyla-savon-seudullinen-kehittaminen/>

Ympäristö ja eläimet. N.d. Viitattu 19.2.2025. <https://iisalmi.fi/asuminen-ja-ymparisto/ymparisto-ja-elaimet/>.

Liitteet

Liite 1. Talous- ja palkkalvelujen mittarit

Talouspalvelujen mittarit	Iisalmi	Kiuruvesi	Lapinlahti	Pielavesi	Rautavaara	Sonkajärvi	Vieremä	Yhteenveto
Kirjanpidon vientien lukumäärä/v (Raindance -> tositekyselyt, vientin lukumäärä-> koko vuosi 2024)	457 483	231 600	111 585	132 289	57 114	95 480	90 579	1 176 130
Ostolaskujen määrä/v	30 422	8 700	9 000	6 757	3 600	6 568	5 998	71 045
- verkkolaskujen osuus kpl/ %	91,80 %	80 %	99,90 %	86 %	85,7 %	87,20 %	86,73 %	89,7 %
- automaattiliittöityjen osuus laskuista kpl/ %	15 %	0 %	0 %	0	0	0	18,34 %	7,9 %
Ostolaskujärjestelmään tietoja tuottavat osajärjestelmät (nimeä järjestelmät)	CGI lasku-hotelli Hydra Raindance, YA-järj. tulossa	0	0	0	0	0	0	CGI laskuhotelli Hydra Raindance
Ostolaskudatan julkaisu, käytössä /ei, UDP-raportti vai joku muu järjestelmä	UDP Käytössä	UDP Käytössä	Ei käytössä	UDP Käytössä	Ei käytössä	UDP Käytössä	UDP Käytössä	UDP Käytössä muilla, paitsi Lapinlahti ja Rautavaara
Myyntilaskujen määrä/v	36 959	17 000	6 000	5 946	2 200	2 271	3 580	73 956
- verkkolaskujen osuus %	47,80 %	34,00 %	50,00 %	30 %	26 %	21 %	30,50 %	47,0 %
Myyntilaskutukseen tietoja tuottavat osajärjestelmät	Primus, Edlevo, Timmi, Vesikanta, Trimble, Lomitusnet, DataCycle360	Vesikanta, Priimus, Hellewi, Efficca, Paikkanen	Hellewi, Cgi Vesa, Trimble, Locus	Primus, Julius, Daisy, Hellewi, Vesikanta, Trimble	Vesikanta Plus	Efficca ja Hellewi	Hellewi, Efficca, Priimus, Paikkanen	Primus - Iisalmi, Kiuruvesi, Pielavesi Edlevo (ent. Efficca) - Iisalmi, Vieremä Timmi - Iisalmi Vesikanta - Iisalmi, Kiuruvesi, Rautavaara Trimble - Iisalmi, Lapinlahti Lomitusnet - Iisalmi DataCycle360 - Iisalmi Hellewi - Kiuruvesi, Lapinlahti, Pielavesi, Sonkajärvi, Vieremä Efficca - Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi, Vieremä Paikkanen - Kiuruvesi CGI Vesa - Lapinlahti Daisy - Pielavesi Julius - Pielavesi
Aktiiviset käyttöomaisuus hyödykkeet kpl/30.11.2024	910	1 353	990	414	115	436	265	4 483
Raporttien määrä								
- osavuositarkastukset/v	1	1	2	2	3	1	1	11
- toteumaraportit/v	3	3	12	2	12	3	11	46
- sisäisen valvonnan raportit/v	2	0	2	2	0	0	0	6
- sijoitusraportit/v	1	0	0	0	0	0	0	1
Konserniyhteisöjen määrä 31.12.2024								0
- tytäryhteisöt	3	2	5	2	2	3	4	21
- kuntayhtymät	3	3	3	2	3	2	2	18
- osakkuusyhteisöt	5	5	3	1	0	1	0	15
Budjetointiprosessin kesto, kk	7	4	4	2	3	5	5	30
Budjetoitiin osallistuvien henkilöiden määrä	35	16	20	12	7	21	11	122
Veroraportointi/-ilmoittaminen, kpl/v								0
- alv-ilmoitukset	12	13	12	12	12	12	13	86
- kuntapalautusilmoitus	1	1	1	1	1	1	1	7
- tuloveroilmoitus	1	1	0	1	0	1	1	5
- puunostoilmoitukset	0	-	2	1	0	1	1	5
- sähköveroilmoitus	1	-	0	0	1	1	0	3
- julkiset tuet, tuen saajien määrä	33	100	1	0	20	1	100	255
- vuosi-ilmoitus lainoista ja koroista	1							
- rakentamislmoitus	24						12	
Maksuliikenne								
- pankkitilien määrä	8	3	6	3	4	10	5	39
- ostolaskujen maksupäivät/vko	3	5	5	5	5	5	5	33
- manuaalimaksujen määrä/v	112	139		26	15	14	90	396
- tiliotteiden määrä/v	604	340	450	459	560	603	414	3 430
- saapuvien viitesuoritusten määrä/v	36049	19 250	6000	431	450	388	2740	65 308

Talouspalvelujen mittarit	Iisalmi	Kiuruvesi	Lapinlahti	Pielavesi	Rautavaara	Sonkajärvi	Vieremä	Yhteenveto
Palvelukassat								
- palvelukassojen määrä	6	6	0	3	2	6	3	26
- onko käteismaksuja	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
- siirtotapa kirjanpitoon, käsikirjaus vai tiedostoyhteys	Tiedosto ja manuaalinen	Manuaalinen		Manuaalinen	Manuaalinen	Manuaalinen	Manuaalinen	Tiedosto ja manuaalinen - Iisalmi Manuaalinen - kaikki muut
Perintä								
- omana toimintana/ulkoistettu, kenelle?	Intrum	Intrum	Intrum	Ulkoistettu, Lowell	2 maksu-kehoitusta omana, Intrum	Ulkoistettu, Intrum	Maksu-muistutukset hoidetaan omana toimintana, perintä Intrum ja ulosotto	Intrum - Iisalmi, Lapinlahti, Rautavaara, Sonkajärvi Lowell - Pielavesi Kiuruvesi ja Vieremä, lähettää maksumuistutukset itse
Taseyksiköt	0	1	0	1	1	0	0	5
Eriytetyt liikelaitokset	1	0	0	0	0	0	0	1
Kilpailulain 30 d §, eriyttämismuutoksen mukaiset toiminnot/laskelmat	2	1	1	1	0	1	1	7
Taloushallinnon toimintakulut/v	396 600 €	282 600 €	108 000 €	247 000 €	72 000 €	504 100 €	121 250 €	1 731 550 €
Henkilöstö htv	7	3	1	2,3	1,5	2,4	2	31,7
Kustannukset/kirjanpidon vienti	0,87 €	1,22 €	0,97 €	1,87 €	1,26 €	5,28 €	1,34 €	1,47 €

Palkkapalvelujen mittarit	Iisalmi	Kiuruvesi	Lapinlahti	Pielavesi	Rautavaara	Sonkajärvi	Vieremä	Yhteensä
Keskimääräinen henkilöstömäärä 31.12.2024/lukumäärä (tp-tieto)	1 026	314	300	141	75	146	165	2167
Palkkalaskelmien määrä/v	23 300	5 029	3 600	2 798	1 116	3 148	2 790	41781
- sähköisten palkkalaskelmien osuus %	99 %	97,9 %	100 %	99 %	98,92 %	97,80 %	93 %	98,5 %
Matkalaskujen määrä/v	2 600	531	300	510	0	265	200	4406
Tuntipalkkaisten määrä	13	8	0	6	1	0	0	28
Luottamushenkilöiden määrä	199	149	50	70	27	90	72	657
Palkanmaksukertoja/kk	2	2	1	2	2	2	2	Muut 2 x /kk, Lapinlahti 1 x/kk
Kuukauden palkanmaksupäivät	15. ja kk:n viimeinen	15. ja viimeinen päivä	15. päivä ja 3 x/v kk viimeinen päivä	15. ja viimeinen päivä	15. ja viimeinen päivä	15. ja viimeinen päivä	15. ja viimeinen päivä	Muut 15. ja kk:n viimeinen Lapinlahti 15. päivä + 3 x/v kk viimeinen päivä
Luottamushenkilö-palkkioiden maksukerrat/v	8	4	3	4	2	12	4	37
Henkilöstöraportit								
Sairauspoissaoloreportit	tarvittaessa/ väh. 4 krt/v	n. 1/v	1	Kerran kuukaudessa	Kerran vuodessa/tarvittaessa. Palkalliset ja palkattomat sairauspoissaolot	Poissaolot keskeytyksistä raporttia tarpeen mukaan Tilinpäätös-poissaolot kerran vuodessa	4	Tarvittaessa (Iisalmi, Kiuruvesi, Rautavaara, Sonkajärvi) Pielavesi 1 x/kk Vieremä 4 x vuodessa
Muut poissaoloreportit	tarvittaessa	n. 1/v	1	tarvittaessa	Kerran vuodessa/tarvittaessa	Poissaolot keskeytyksistä raporttia tarpeen mukaan Tilinpäätös-poissaolot kerran vuodessa	4	Tarvittaessa (Iisalmi, Pielavesi, Kiuruvesi, Rautavaara, Sonkajärvi) Vieremä 4 x vuodessa
- mitä muita, luettele tähän mitä raportteja otetaan ja kuinka usen (esim. henkilöstön keski-ikä, koulutuspäivät jne.)	Esim. tilastokeskuksen raportit 7 k/v. Tilinpäätösraportit, lomapalkkavaraukset, palkkojen täsmäytysraportit, ay-jäsenmaksu raportit neljännesvuosittain, koulutuskorvaus, henkilöstökertomuksen raportit: henkilöstön määrän muutos, sukupuolijakauma ja keski-ikä toimialoitteina, henkilöstön jakautuminen ikäryhmiin, henkilöstökulut, työtapaturmat, poissaolojen jakautuminen eri ryhmiin, työterveyshuollon kustannukset, vakinaisen henkilöstön vaihtuvuus, eläkkeelle siirtyneet	Henkilöstötilinpäätöstä varten 1 kerta/v henkilöstön keski-ikä, henkilötöyvuodet, henkilöstön ikärakenne, palkkojen vertailu poissaoloajan palkkaan, eläkkeelle siirtyneet, koulutukseen osallistuneet, tapaturmat määrät ja korvaukset, etätöypäivät, uudet ja vakituiset työ- ja virkasuhteet, sisäisesti siirtyneet, päätyneet		Talousarvion palkkaliite 1x/vuosi, lomapalkkavaraukset 1 x/vuosi, Tilastokeskuksen tilastot 1x/vuosi, henkilöstökertomuksen raportit 1x/vuosi; henkilöstön määrä, HTV, koko-/osa-aikaiset, sukupuoli-jakauma, ikärakenne, poissaolot, palkkakartoitukset	Kerran vuodessa/tarvittaessa : henkilöstömäärä, alkaneet ja päätyneet työsuhteet, koulutuspäivät, eläkkeelle siirtyneet ja keski-ikä	Henkilötöyvuosi, henkilövahvuus, keski-ikä, henkilöstön vaihtuvuus, merkkipäivä, palkkatieto-raportti, talousarvio liite Raintance, kustannusraportti, kaikkia em. raportteja tarpeen mukaan vähintään kerran vuodessa	Henkilöstömäärä 6 x vuosi, henkilötöyvuosi 2 x vuodessa, henkilöstökertomukseen liittyvät raportit 1 x vuosi	Hyvin vaihteleva määrä erilaisia raportteja
VeroAPI käytössä, kyllä/ei	kyllä	kyllä		ei	ei	ei	kyllä	VeroAPI käytössä - Iisalmi, Kiuruvesi, Vieremä
Kela-korvausten hakeminen Tulorekisterin kautta, kyllä/ei	Ei vielä, otetaan käyttöön helmikuussa 25, työtapa-turman palkkatieto-ilmoitukset,	ei		ei	kyllä	ei	Ei	Kela-korvausten hakeminen Tulorekisterin kautta käytössä vain Rautavaaralla, Iisalmi käyttöön ottaa 2/2025

Palkkalvelujen mittarit	Iisalmi	Kiuruvesi	Lapinlahti	Pielavesi	Rautavaara	Sonkajärvi	Vieremä	Yhteensä
Tapaturmavakuutusyhtiö	LähiTapiola	OP Pohjola		IF	Pohjola	Op Pohjola	Op Pohjola	Pohjola - Kiuruvesi, Rautavaara, Sonkajärvi, Vieremä LähiTapiola - Iisalmi IF - Pielavesi
Muut palkkalvelujen käyttämät järjestelmät	Lomitusnetti, Titania, Esmikko, Effica, tiedonsiirto ya-järjestelmästä, Varda	Timecon, Pihlajalinnan työterv. portaali, e-Passi tietojen ylläpito, Effican siirto, Titania massalaskenta, Timecon ohjelman ylläpito ja seuranta, sekä leimojen korjaukset, Hellewi-tietojen siirto, WEB-lumu tietojen etsiminen luottamushenkilöille		Hellewi, Tyvi	Pihlajalinnan portaali	Tulorekisteri, Kela, Pihlajalinnan portaali,	Titania, Tyvi, Pihlajalinnan portaali, Effica, Varda	Titania - Iisalmi, Kiuruvesi, Vieremä Effica - Kiuruvesi Esmikko - Iisalmi Varda - Iisalmi Timecon - Kiuruvesi Hellewi - Kiuruvesi, Pielavesi WEB-lumu - Kiuruvesi Tyvi - Pielavesi Tulorekisteri - Sonkajärvi Kela - Sonkajärvi Pihlajalinnan portaali - Sonkajärvi
Käsin laskettavat/syötettävät palkkalistat	Varallaolot, luottamustoimen kokouspalkkiot, satunnaisesti lisää (ilta yms.lisät), työkorvaukset, lomitusnettiin syötetään tunnit käsin	8 kpl/henkilöitä+ lyhyt-aikaisia uimahallin ja jäähallityöntekijöiden sijaisia, 1 koulunkäynnin ohjaajan/lastenhoitajan työvuorojen laskenta		Tunti-palkkaiset työtunnit ja lisät tuntijakoittain (laskenta palvelualueella, tallennus palkoissa), varhaiskasvatuksen valvonta-ateriat ja lyhytaikaisten sijaisten työtunnit (esihenkilöt tallentavat), peruskoulun yläkoulun opettajien valvonta-ateriat (tallennus palkoissa), paperisten matkalaskujen tallennus (tallentajat/esihenkilöt tallentavat) luottamustoimipalkkioiden		1 Ei ole	Teknisen ja puutarha-puolen listat, luottamushenkilöiden kokouspalkkiot	Sonkajärvellä ei ollenkaan, Rautavaaralla yksi, Vieremällä 8-12 Iisalmi - varallaolot, luottamushenkilöiden kokouspalkkiot, satunnaiset lisät, työkorvaukset Kiuruvesi - 6 henkilö, lyhytaikaisia sijaisia, 1 koulunkäynnin ohjaaja Pielavesi - tuntipalkkaiset, vaka ja pk ya valvonta-ateriat, sijaiset, matkalaskut, luottamushenkilöt
Muu toiminnallisuudet Populusessa	Kehityskeskustelut, poissaolohälytykset, koulutusten hallinta, varhaisen tuen keskustelu, tehtävänkuvat			liittymät; Titania, Daisy, Hellewi, ePassi	-	HR toimintoja ei ole		Iisalmi - kehityskeskustelut, poissaolohälytykset, koulutusten hallinta Kiuruvesi - järjestelyvaraerän laskenta
Työajan seurantajärjestelmä	Esmikko, Titania	Effica, Titania, Timecon, Hellewi	Excel	Titania, Daisy, Tuntivelho,	Nepton	Titania ja Effica, excel	Titania, Excel	Titania (Iisalmi, Kiuruvesi, Pielavesi, Sonkajärvi, Vieremä) Effica (Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi) Excel (Lapinlahti, Vieremä) Timecon (Kiuruvesi) Hellewi (Kiuruvesi) Tuntivelto (Pielavesi) Daisy (Pielavesi) Nepton (Rautavaara)

Palkkapalvelujen mittarit	Iisalmi	Kiuruvesi	Lapinlahti	Pielavesi	Rautavaara	Sonkajärvi	Vieremä	Yhteensä
Palkkapalvelujen toimintakulut/v	464 000 €	123 970 €	72 000 €	92 115 €	74 000 €	195 216 €	121 250 €	1 142 551 €
Palvelua hoitavan henkilöstön htv	5,4	2	0	1,2	1,2	1,2	2	10,6
Sovellettavat työehtosopimukset	Kvtes, Ovtes, TS, Tts sekä LS, Sote, Avainta (loppuu v. 2025 aikana)	KVTES, OVTES, TT-TES, TS	Kvtes, ovtes, tekninen	KVTES, OVTES, Teknisten sopimus, TuntiTES	KVTES, OVTES, TS, TTES	Kvtes, Ovtes, TS	KVTES, TS, OVTES	KVTES, OVTES, TTES (kaikilla) TS (Iisalmi, Kiuruvesi, Pielavesi, Rautavaara, Sonkajärvi, Vieremä) LS, SOTE (Iisalmi)
Kustannukset/palkka- laskelma	19,91 €	24,65 €	20,00 €	32,92 €	66,31 €	62,01 €	43,46 €	27,35 €

Liite 2. Haastattelukysymykset

Talous- ja henkilöstöpalvelujen organisointi Ylä-Savon kunnissa

Haastattelukysymykset osallistuvat kunnat

1. Nykytila ja järjestämismalli

- I. Miten kunnan talous- ja henkilöstöpalvelut on tällä hetkellä järjestetty? (oma tuotanto, isäntäkuntamalli, ulkoistus jne.)
- II. Mitkä järjestelmät ja ohjelmistot ovat käytössä talous- ja henkilöstöhallinnossa?
- III. Mitä palveluita tuotetaan itse ja mitkä on mahdollisesti ulkoistettu?
- IV. Miten henkilöstöresurssit jakautuvat talous- ja henkilöstöpalveluissa?

2. Kokemukset ja haasteet

- I. Mitkä ovat nykyisen järjestämismallin suurimmat vahvuudet?
- II. Mitä haasteita tai kehityskohteita olette kohdanneet?
- III. Onko nykyinen malli kustannustehokas ja toiminnallisesti sujuva?
- IV. Miten palveluiden laatu on varmistettu?
- V. Millaiseksi koette Ylä-Savon Kymppi yhteistyön?

3. Muutostarpeet ja kehittämismahdollisuudet

- I. Oletteko harkinneet muutoksia talous- ja henkilöstöpalvelujen järjestämiseen? Miksi?
- II. Millaisia yhteistyömahdollisuuksia näette muiden kuntien kanssa?
- III. Onko konsernissanne sellaista yhtiötä, joka voisi operoida koko Ylä-Savon TAHE-palveluita?

4. In-house yhtiöt

- I. Onko kunnassanne kokemusta in house-yhtiön kautta järjestetyistä TAHE-palveluista?
- II. Miten in-house-malli on toiminut käytännössä ja mitä oppeja olette saaneet?
- III. Jos olette siirtyneet pois in-house-mallista, mitkä olivat siihen johtaneet syyt?
- IV. Mitkä ovat tärkeimmät asiat, jotka kannattaa huomioida, jos in-house-mallia harkitaan?

5. Vertailu muihin kuntiin ja parhaat käytännöt

- I. Oletteko perehtyneet muiden kuntien ratkaisuihin? Mitä hyviä käytäntöjä voisitte hyödyntää?

- II. Millaisia kokemuksia teillä on yhteistyöstä muiden kuntien tai järjestelmätoimittajien kanssa?
- III. Oletteko harkinneet yhteistyön tiivistämistä muiden kuntien kanssa (kuntayhtymä, isäntä-kuntamalli) ?

5. Tulevaisuuden näkymät ja suositukset

- I. Miten näette TAHE-palveluiden kehittyvän tulevaisuudessa kunnassanne?
- II. Millaisia ratkaisumalleja pidätte realistisina ja kannatettavina?
- III. Mitä suosituksia antaisitte kunnille, jotka pohtivat palveluiden uudelleenjärjestelyä?

6. Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset

- I. Miten nykyinen järjestämismalli on vaikuttanut talous- ja henkilöstöhallinnon kustannuksiin?
- II. Onko palveluiden tehokkuutta ja tuottavuutta mitattu? Millä mittareilla?
- III. Ovatko palveluiden kustannukset ja laatu linjassa tavoitteiden kanssa?
- IV. Oletteko kokeneet resurssipulaa tai henkilöstön ylikuormittumista?

7. Asiakslähtöisyys ja käyttäjäkokemukset

- I. Miten käyttäjät (kunnan työntekijät, päättäjät) kokevat talous- ja henkilöstöpalvelut?
- II. Onko palveluiden saavutettavuudessa tai käytettävyydessä haasteita?
- III. Miten asiakaspalautetta kerätään ja hyödynnetään?
- IV. Mitä muutoksia henkilöstö itse toivoisi palveluiden järjestämiseen?

8. Lainsäädäntö ja hallinnolliset reunaehdot

- I. Onko lainsäädännöllä ollut vaikutusta valittuun järjestämismalliin?
- II. Millaisia hallinnollisia haasteita liittyy nykyiseen toimintatapaan?
- III. Oletteko kohdanneet sääntelyyn tai raportointiin liittyviä ongelmia?

9. Henkilöstön näkökulma ja työhyvinvointi

- I. Miten henkilöstö on suhtautunut nykyiseen järjestämismalliin?
- II. Onko organisaatiossa ollut muutosvastarintaa? Miten sitä on käsitelty?
- III. Miten palveluiden järjestäminen on vaikuttanut työhyvinvointiin ja työmotivaatioon?
- IV. Onko osaamisen kehittämiseen panostettu riittävästi?

10. Tulevaisuuden skenaariot ja kehityssuunnat

- I. Millaisia uusia toimintamalleja tai teknologioita pidätte mahdollisina tulevaisuudessa?
- II. Oletteko harkinneet esimerkiksi tekoälyn tai automaation hyödyntämistä?
- III. Mitä esteitä/haasteita koette tekoälyn, automaation ja robotiikan käytössä?
- IV. Miten näette palveluiden kehittyvän seuraavan 5–10 vuoden aikana?

6. Vapaat kommentit

- I.

Talous- ja henkilöstöpalvelujen organisointi Ylä-Savon kunnissa

Haastattelukysymykset benchmark -kunnat

1. Yleiskuvaus palveluiden järjestämisestä

- I. Miten kunnan talous- ja henkilöstöpalvelut on järjestetty?
- II. Mikä oli tärkein syy valitulle järjestämismallille?
- III. Kuinka kauan nykyinen toimintamalli on ollut käytössä?

2. Käytössä olevat järjestelmät ja toimintatavat

- I. Mitä järjestelmiä ja ohjelmistoja käytätte TAHE-palveluissa?
- II. Miten eri järjestelmät on integroitu toisiinsa?
- III. Millä tavalla palveluiden tehokkuutta ja laatua seurataan?

3. Kokemukset ja vaikutukset

- I. Mitkä ovat nykyisen järjestämismallin suurimmat hyödyt?
- II. Oliko käyttöönnotossa tai muutoksessa erityisiä haasteita?
- III. Millaisia säästöjä tai muita hyötyjä valittu malli on tuottanut?
- IV. Miten palveluiden laatu ja saatavuus ovat kehittyneet muutoksen jälkeen?

4. Henkilöstön ja käyttäjien näkökulma

- I. Miten henkilöstö on kokenut nykyisen järjestämismallin?
- II. Onko asiakastyytyväisyyttä mitattu? Millaisia tuloksia saitte?
- III. Miten muutokset ovat vaikuttaneet työhyvinvointiin ja työkuormaan?

5. Kehittämistarpeet ja tulevaisuuden suunnitelmat

- I. Mitä kehityskohteita tai parannusmahdollisuuksia näette nykyisessä mallissa?
- II. Oletteko harkinneet toimintamallin muutosta? Miksi tai miksi ei?
- III. Mitkä ovat seuraavat kehitysaskleet TAHE-palveluissanne?

6. Suositukset ja opit muille kunnille

- I. Jos lähtisitte uudelleen suunnittelemaan palveluiden järjestämistä, tekisittekö jotain toisin?
- II. Mitä neuvoja antaisitte kunnille, jotka pohtivat TAHE-palveluiden uudelleenorganisointia?

7. Vapaat kommentit