

Yrityskaupan hyväksyminen: Administer Oyj / Numera Palvelut Oy:n hyvinvointialueita koskeva asiakasliiketoiminta

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV") on 20.1.2025 ilmoitettu järjestely, jossa Administer Oyj ("Administer" tai "ilmoittaja") hankkii Numera Palvelut Oy:n hyvinvointialueiden talous- ja palkkahallinnon palveluiden liiketoiminnan ("kohde").

1 Yrityskaupan osapuolet ja ilmoittajan näkemys relevanteista markkinoista

Administer-konserni tarjoaa palkka-, taloushallinto-, kirjanpito- ja tilinpäätös-palveluita, ohjelmistopalveluita, konsultointia sekä henkilöstövuokrausta ja kansainvälisiä asiantuntijapalveluita.¹

Kohde koostuu julkisomisteisen Numera Palvelut Oy:n ("**Numera Palvelut**", entinen Sarastia) hyvinvointialueasiakkaiden talous- ja palkkahallinnon palveluliiketoiminnasta. Kohteeseen kuuluu 11 hyvinvointialueen asiakassopimusta. Kohteen palveluita tarjotaan sekä palvelukeskusmallilla, jossa palvelut ulkoistetaan kokonaan kohteelle, että ohjelmistopalvelumallilla, jossa kohde tarjoaa asiakkaalle järjestelmän, jota asiakas koulutetaan käyttämään.

Molemmat osapuolet tarjoavat talous- ja palkkahallinnon palveluita ja tarjoavat näitä myös palvelukeskus- ja ohjelmistomallilla. Ilmoittajalla ei kuitenkaan ole asiakkaina hyvinvointialueita, eikä kohde ole toiminut kilpailluilla markkinoilla. Numera Palvelut on toiminut julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, "hankintalaki") mukaisena omistajien sidos- tai yhteishankintayksikkönä. Hyvinvointialueet ovat perustamistensa saakka aktiivisesti hakeutuneet sidosyksikköyhtiöiden omistaja-asiakkaiksi, eivätkä ne yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole kilpailuttaneet talous- ja palkkahallinnon palveluita kilpailluilla markkinoilla.

Ilmoittajan mukaan viimeaikaisissa tuomioistuinratkaisuissa on kuitenkin katsottu, ettei Numera Palvelut ole hankintalain mukainen sidosyksikkö kyseisissä päätöksissä mainituille vähemmistöomistajille.² Numera Palveluilla on suuri määrä muitakin vähemmistöomistajia, joiden asema on olennaisilta osin vastaava.³ Hyvinvointialueet eivät voi tehdä hankintalain kynnysarvot ylittäviä

¹ Administer Groupiin kuuluvat esimerkiksi palkkahallintopalveluita tarjoava Silta Oy, tilitoimisto Administer, asiantuntijapalveluita tarjoava Econia Oy sekä ohjelmistoyhtiö EmCe Solution Partner Oy. Konserniin kuuluva Kuntalaskenta Oy tarjoaa digitaalisia talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita sekä kehittämiskonsultointia erityisesti kunnille ja muille julkisyhteisöille.

² KHO muu päätös 2250/2025 ja MAO 500/2024.

³ Työ- ja elinkeinoministeriössä on lisäksi valmisteilla hankintalain uudistus, jolla sidosyksikköhankintojen soveltamisalaa rajoitettaisiin säätämällä sidosyksikköyhtiöille vähimmäisomistusvaatimus.

palveluhankintoja Numera Palveluilta kilpailuttamatta, elleivät hankintalain sidosyksikköhankinnan edellytykset täyty.

Ilmoittaja on tarkastellut yrityskaupan vaikutuksia hyvinvointialueiden talous- ja palkkahallinnon markkinoilla suhteessa tulevaan markkinatilanteeseen, jossa sidosyksikköjen toiminta on rajatumpaa ja aikaisempaa merkittävästi suurempi osa hyvinvointialueista tulee kilpailuttamaan hankintansa. Edellä kuvatusti Numera Palvelut ei jatkossa voi yrityskaupasta riippumatta toimia sidosyksikkönä suurelle osalle omistajiaan.

Ilmoittaja on tarkastellut talous- ja palkkahallinnon palveluita kokonaisuutena sekä segmentoituna erikseen taloushallinnon palveluihin ja palkkahallinnon palveluihin. Ilmoittaja on toimittanut markkinatietoja kattaen kaikki yksityiset ja julkiset asiakkaat sekä erikseen hyvinvointialueiden asiakassegmentistä. Markkinoita on tarkasteltu valtakunnallisesti.

KKV on tarkastellut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia ilmoittajan esittämän mukaisesti. Asian ratkaisu huomioden markkinamäärittely on voitu jättää avoimeksi.

2 Yrityskaupan kilpailuvaikutukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan yrityskauppa ei kilpailulain 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisesti estä tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla.

KKV on keskittynyt arvioimaan yrityskaupan vaikutuksia hyvinvointialueasiakkaiden markkinoilla suhteessa ilmoittajan kuvaamiin tuleviin kilpailuolosuhteisiin, jossa sidosyksikköjen toiminta on rajatumpaa ja kilpailutusten määrä tulee kasvamaan merkittävästi. Yrityskaupassa Numera Palveluiden hyvinvointialueasiakkuudet siirtyvät Administerille vain hetkellisesti, ja hyvinvointialueiden on lyhyen siirtymäajan jälkeen joko kilpailutettava hankinnat tai järjestettävä ne muutoin, esimerkiksi omana tuotantona. Ilmoittajan toimittamien tietojen perusteella Administerilla ei ole entuudestaan lainkaan hyvinvointialueasiakkuuksia, minkä lisäksi useilla muilla yksityisillä palveluntarjoajilla on mahdollisuus laajentaa toimintaansa hyvinvointialueasiakkaiden palveluissa markkinoiden kasvaessa. Hyvinvointialueasiakkaiden on kilpailuttaessaan palveluita noudatettava hankintalakia, joka asettaa niille vastuun hyödyntää olemassa olevat kilpailuolosuhteet ja edistää näin kilpailullisen markkinarakenteen muodostumista.

Myöskään viraston markkinakuulemisessa ei ilmennyt, että yrityskaupalla olisi haitallisia kilpailuvaikutuksia.

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan, jossa Administer Oyj hankkii Numera Palvelut Oy:n hyvinvointialueiden talous- ja palkkahallinnon palveluiden liiketoiminnan.

4 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 21, 22, 24, 25 ja 26 §.

5 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

6 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat erityisasiantuntija Mikael Lustig, puhelin 029 505 3091, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi, ja erityisasiantuntija Yasmin Huttunen, puhelin 029 505 3060, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erityisasiantuntija

Mikael Lustig