

**Tiia Kekola
Niklas Mäkinen
Pasi Pyöriä
Satu Pyöriä
Ville-Alexi Valli**

Kilpailutetut palvelut ja työn laatu

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työelämän tutkimuskeskus

Työraportteja 122/2026 Working Papers

Tiia Kekola
Niklas Mäkinen
Pasi Pyöriä
Satu Pyöriä
Ville-Alexi Valli

KILPAILUTETUT PALVELUT JA TYÖN LAATU



Työsuojelurahasto
Arbetarskyddsfonden
The Finnish Work Environment Fund



Tutkimus on valmistunut Työsuojelurahaston tuella.

Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Työelämän tutkimuskeskus

Toimitus ja taitto: Tekijät

© Tekijät, Työelämän tutkimuskeskus ja Tampereen yliopisto 2026

ISBN 978-952-03-4665-2 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-8902 (verkkosarja)

[Tampereen yliopiston avoin julkaisuarkisto Trepo](#)

SISÄLLYS

Kiitokset

Tiivistelmä

1. Johdanto	1
2. Hankkeen lähtökohdat: Työn laatu tutkimusteoreettisena näkökulmana.....	3
2.1 Työn laadun tutkimuksen ja kehittämisen pitkä ja tuloksekas perinne	3
2.2 Työn laadun viisi ulottuvuutta	5
2.3 Suomalaisen työn laatu aiemman tutkimuksen valossa.....	8
2.4 Työn laatu kansainvälisessä kontekstissa	11
3. Hankkeen lähtökohdat: Tutkimuskohde	15
3.1 Palveluhankinnat työn teettämisen muotona suomalaisilla työmarkkinoilla	15
3.2 Muita tutkimusnäkökulmia suomalaisiin palveluhankintoihin ja kilpailutettuun työhön	17
3.3 Hankinnat, kilpailuttaminen, ulkoistaminen – mittaa käsitteistä.....	19
3.4 Mitä palvelutyön ostamisen kytköksistä työn arjen laatuun tiedetään?	21
3.5 Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus julkisomisteisten yritysten yksityistämisestä ja sen vaikutuksista työn laatuun.....	24
3.6 Nykyinen julkisia palveluhankintoja koskeva sääntely.....	28
4. Hankkeen tavoitteet ja tutkimusasetelma	37
4.1 Tutkimustehtävät ja -kysymykset	37
4.2 Tutkimusaineistot	38
4.3 Tutkimusmenetelmät	41
5. Havainnot	42
5.1 Kiinteistö- ja toimitilapalvelualat.....	42
5.2 Taloushallintoala	46
5.3 Kilpailutukset ja palkansaajien työn laatu työolotutkimuksessa	48
5.4 Julkisomisteisten yhtiöiden yksityistämisen yleisyys ja kohdentuminen	55
6. Miten kehittää hankintaprosesseja?	62
6.1 Aiemmin tunnistetut kehittämisnäkökohdat.....	64
6.2 Sosiaaliset näkökohdat julkishankinnoissa	71
6.2.1 Kumppanuutta ja luottamusta etsimässä	72
6.2.2 Työn vähimmäismitoitukset mukaan hankintoihin	78
6.2.3 Henkilöstön työn laadun kyselyt ja seuranta osaksi palvelusopimuksia.....	82
6.2.4 Henkilöstön koulutus hankintakriteerinä.....	87
6.2.5 Reiluja työehtoja edistävien tuottajien aseman parantaminen hankinnoissa	89
6.2.6 Hankintaosaamisen vahvistaminen kestävien työehtojen näkökulmasta	91
6.2.7 Työntekijäyhdyshenkilöt hankintoihin	93

6.2.8 Hankinnoilla työllistäminen ja työllistämisehto julkishankinnoissa.....	95
6.2.9 Työlainsäädännöstä ja työehtosopimuksista tiedottaminen maahanmuuttajille	96
6.2.10 Työelämän perusoikeuksien turvaamista tulisi edellyttää kaikilla aloilla	99
6.2.11 Hankinnoissa kiinnitettävä huomiota työn ehtoihin ja sopimusten valvontaan...	100
6.3 Kehitysehdotukset lainsäädäntöön	102
6.3.1 Heikot työsuhteet, alihankinnat ja kevytyrittäjät.....	105
6.3.2 Alihankintojen rajoittaminen tai kieltäminen	110
6.3.3 Poissulkuperusteiden kysymys	114
6.3.4 Pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen.....	116
6.3.5 Markkinavuoropuhelu	119
6.3.6 Hintakilpailu palvelutyössä – työlainsäädännön lähtökohtia vastaan?	121
6.4 Työehtojen määräytyminen markkinahankinnoissa.....	123
7. Hankkeen yhteiskunnalliset hyödyt ja vaikutukset sekä arviointi	127
7.1. Hankinnoilla hyviä vai huonoja töitä?.....	128
7.2. Markkinahankinnat suomalaisen työelämän kehittämisen kohteeksi	130
7.3 Lopuksi: Epäinhimillisistä hankinnoista kärsivät kaikki	136
8. Hankkeen käsikirjoitusten tiivistelmät	140
Pasi Pyöriä 2026. “Oy Korkeakoulu Ab” ja työn arjen laatu tukipalveluissa. Tiedepolitiikka 51(1): 50–62.	140
Tiia Kekola & Ville-Aleksi Valli: Työn laadun paradoksit kilpailutetussa taloushallinnossa ...	141
Ville-Aleksi Valli: Prekaariksi tehostettu? Siivoustyön laatu kilpailutetuissa työprosesseissa.....	141
Satu Pyöriä, Niklas Mäkinen ja Pasi Pyöriä: Millaista työn laatua suomalaisilla työmarkkinoilla tuotetaan kilpailuttamalla palvelutyötä?.....	144
Niklas Mäkinen & Satu Pyöriä: From Corporatisation to Privatisation: Effects of Ownership Change in Municipally Owned Corporations on Employees’ Wages and Unemployment in an Eight-Year Follow-Up	144
Muut julkaisut / esitykset.....	146
Lähteet.....	147
Liite 1. Dokumentit haastateltaville: tietosuojailmoitus, tutkimusinfo, suostumus.....	159
Liite 2. Teemahaastattelurunko	162
Yhteystiedot ja kirjoittajat	165

Kiitokset

Kiitämme hankkeeseen osallistuneita organisaatioita ja niiden edustajia osallistumisesta haastatteluihin.

Kiitämme kaikkia hankkeen ohjausryhmään osallistuneita aktiivisesta keskustelusta ja yhteistyöstä tulosten arvioinnissa.

Kiitämme Työsuojelurahastoa hankkeen rahoituksesta (hankenumero 240127).

Tiivistelmä

Työsuojelurahaston rahoittamasta tutkimushankkeesta ”Kilpailutetut palvelut ja työn laatu” vastasi Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen (WRC) tutkimusryhmä ajalla 1.9.2024–30.6.2026. Hankkeessa tutkimme taloushallinto- ja kiinteistöpalveluiden julkisia ja yksityisiä hankinta- ja kilpailutusprosesseja ja näillä aloilla toimivan henkilöstön työn arjen laatua haastatteluaineistoa hyödyntämällä. Kysely- ja rekisteriaineistoja soveltamalla tutkimme kilpailutuksen kohteena olevan suomalaisen palkansaajaväestön työn laatua samoin kuin yksityistetyn ja kilpailutetun palvelutuotannon uudelleenjärjestelyiden yleisyyttä Suomessa.

Tutkimustamme ohjaavana teoriana hyödynsimme kansainvälisesti ja monitieteisesti koeteltua työn laadun viitekehystä (job quality). Työn laadun osatekijöitä ovat tässä tarkastelussa *työsuhteen laatu* (työsuhteen/sopimuksen vakaus, kehittymismahdollisuudet työssä), *työn ja muun elämän tasapaino* (työajan kesto, aikataulutus, intensiteetti), *terveys ja turvallisuus* (työn riskit), *työn sisäinen laatu* (taitojen hyödyntäminen työssä, autonomia, sosiaalinen tuki) sekä *reilu palkkaus* (kokemus palkan oikeudenmukaisuudesta).

Hyödynsimme kahta aineistokokonaisuutta. Keräsimme uuden laadullisen haastatteluaineiston (n=36), joka edustaa julkisten ja yksityisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden työntekijöitä, johtoa ja luottamushenkilöitä sekä työntekijäliittojen asiantuntijoita. Toisena aineistokokonaisuutena käytimme Tilastokeskuksen vuosien 2018 ja 2023 suomalaispalkansaajia edustavia työolotutkimuksia sekä eri työssäkäynti- ja yritysrekistereitä. Haastatteluaineiston analyysissä sovelsimme sisällönanalyysia ja tilastoaineistojen analyysissa kuvailevia ja monimuuttujamenetelmiä.

Työolotutkimuksiin perustuvien tulosten mukaan joka kuudennen (16 %) suomalaispalkansaajan työssä oli vuonna 2018 omien työtehtävien kilpailuttamiseen liittyvää epävarmuutta. Vuoteen 2023 mennessä vastaava osuus laski 13 prosenttiin, mikä kertoo heikentyneestä taloustilanteesta ja kilpailuttamisen vaihtelusta suhdanteiden mukaan. Palkansaajia on suhdannevaihtelut huomioiden vuosittain Suomessa 2.3–2.4 mil-

joonaa. 13 prosenttia tarkoittaisi vähintään 300 000 suomalaispalkansaajaa, joiden työtehtävät riippuvat osin tai kokonaan palvelutyön kilpailutuksista. Osa näistä palkansaajista työskentelee julkisten ja osa yksityisten hankintojen välityksellä. Julkishankintoja, joiden volyymi on huimat noin 50 miljardia euroa vuodessa, ei kuitenkaan pystytä erittelemään sen lajien eli urakoiden, tavarahankintojen ja palvelutyöhankintojen välillä. Yksityisten välisten palvelutyöhankintojen volyymeista ei ole olemassa mitään tietoa, mutta on selvää, että eri toimialojen arvoketjujen välityksellä kilpailutetussa ympäristössä työskentelee vielä työolotutkimukseen perustuvaa arviota suurempi osa suomalaistyöntekijöistä.

Vuosien 2018 ja 2023 työoloaineistot yhdistävässä tarkastelussamme ilmeni, että miesten työtehtävät ovat hieman naisia useammin kilpailutuksen kohteena (16 vs. 12 %). Työntekijäasemassa olevilla työt kilpailutetaan huomattavasti toimihenkilöitä useammin (miestyöntekijöistä 22 % vs. naistryöntekijöistä 17 %; miestoimihenkilöistä 11 % vs. nais-toimihenkilöistä 11 %).

Koska kyse on sadoista tuhansista suomalaispalkansaajista ja heidän työnsä arjesta, tulee työn ehtoihin eri hankinnoissa kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Laadullisessa tarkastelussa havaitsimme, että hankinnoissa ei kiinnitetä riittävästi huomiota hankittavan työn ehtoihin ja työntekijöiden työoloihin. Tilaajaosapuolina toimivat tahot usein olettivat tuottajaosapuolten tarjoavan työntekijöilleen työtä työehtosopimuksia ja työläinsäädäntöä kunnioittaen. Näin useimmiten onkin. Havaitsimme kuitenkin myös eriasteisia, osin vakaviakin ongelmia ja puutteita hankitun työn teettämisen ehdoissa ja oloissa. Kun työn hinta madaltuu kovan hintakilpailun olosuhteissa liikaa, eivät vain työntekijät ole koetuksella, vaan myös reiluja työehtoja tarjoavat tuottajayritykset.

Kaikkiin työn laadun osatekijöihin liittyi hankinnoissa uusia kysymyksiä. Mitä tulee *työsuhteiden laatuun*, palvelutyön hankkiminen markkinoilta tarkoittaa, että työvoimakustannuksia pidetään kurissa käyttämällä eri tavoin joustavia työvoiman käyttömuotoja. Vaikka tuntipalkkaus olisi työehtosopimusten mukaista, elantoa voi olla vaikea koostaa osa-aikaisista töistä. Osa tuottajista järjestää säännönmukaisesti muutosneuvotteluja ja irtisanoo työntekijöitä palvelusopimusten päättyessä, jolloin edes kokoaikainen, vakituinen työsuhde ei tarjoa työntekijöille erityisen turvattuja työolosuhteita. Osa tuottajayrityksistä myös väistää työnantajana toimimista ja teettää työtä jopa kevytyrittäjillä, mikä on julkishankintojen kyseessä ollen hankinta- ja tilaajavastuulainsäädännön henkeen vastaista. Työolotutkimuksiin perustuvassa tarkastelussa kilpailutuksen kohteena

olevat palkansaajat arvioivat muita palkansaajia useammin, että heihin kohdistuu irtisanomisen, lomautuksen tai työttömyyden uhka. Koholla olevasta epävarmuudesta kertoo myös sovitellun työttömyysturvan muita palkansaajia korkeampi saanti kyselyvuosina työntekijäammateissa olevilla palkansaajilla; toimihenkilöillä ei havaittu korkeampaa työttömyysetuuden tarvetta.

Työn terveyteen ja turvallisuuteen liittyi ongelmia paitsi edellä kuvatun työn intensiteetin ja sitä seuraavan ylityöpaineen vuoksi myös erityisesti silloin, kun tuottajat eivät käyttä työsuhteista työvoimaa tai tarjoa työtä ehdoiltaan kestävästi. Kun palveluhankinnat yhdistyvät alihankintoihin ja niiden välityksellä eri työkohteissa työskentelee muuta kuin työsuhteista työvoimaa tai maahanmuuttosääntelyn kohteena olevaa siirtolaistyövoimaa, ongelmilla on riski kärjistyä. Siivoustoimialaan liittyy pääkaupunkiseudulla jopa riskejä työperäisestä hyväksikäytöstä sekä maahanmuuttoviranomaisille esitettävistä eri työsopimuksista kuin mitä työntekijöille lopulta tarjotaan. Lisäksi työolotutkimusten analyysissa kilpailutuksen kohteena olevista työntekijämiehistä useampi kuin joka neljäs (26 % vs. ei-kilpailutuksen kohteena olevista työntekijämiehistä 16 %) ja lähes joka viides työntekijänainen (18 % vs. 11 %) piti työtapaturmaa omassa työssään selvänä vaarana. Myös fyysiset rasitustekijät olivat työntekijäasemassa olevilla koholla, samoin kuin kokemukset työn rasittavuudesta sekä toimihenkilöillä että työntekijöillä.

Työntekijöiden mahdollisuudet saavuttaa *työn ja muun elämän tasapaino* järkkyvät kovan hintakilpailun olosuhteissa työn intensiteetin vuoksi. Työolotutkimuksessa työ oli tiukasti aikataulutettua 85 prosentilla niistä nais- ja miestoimihenkilöistä ja 77 prosentilla niistä työntekijöistä, joiden työtä kilpailutettiin säännöllisesti. Vastaavat lukemat olivat 5–12 prosenttiyksikköä alhaisemmat palkansaajilla, joiden työtä ei kilpailutettu. Haastatteluaineistojen analyysissa havaitsimme, että taloushallinnossa kasvaa työn vaatimustaso: asiakkaita on palveltava asiantuntevasti samalla, kun asiakasmäärät kasvavat. Kiinteistöpalveluissa ja etenkin siivoustyössä intensiteettiä lisää paineistettu työn mitoitus: tuottajayritykset joutuvat tarjoamaan siivoustyötä ankaran hintakilpailun vuoksi aiempaa heikommin ehdoin. Tällöin työntekijöiden ansioiden ja työolojen kestävä kehitystä ei ole lähtökohtaisestikaan mahdollista turvata, ja työntekijöiden täytyy siivota työkohteet aiempaa vähemmän työaikaa käyttäen.

Työn *sisäistä laatua* tarkastelimme työn autonomian ja vaikuttamismahdollisuuksien, työn sosiaalisen ympäristön sekä työnantajakoulutukseen pääsyn mittareilla. Taloushallinnossa havaitsimme “kilpailutetun asiantuntijatyön paradoksin”: työn autonomia on korkea, mutta työntekijän vastuu ja vaatimustaso lisääntyvät. Samoin asiantuntijoiden on hallittava digitaaliset ohjelmistot, ja asiakkaille on raportoitava työajankäyttö tarkasti laskutusta varten. Ansiotason ei kuitenkaan koeta vastaavan kohonnutta vaatimustasoa. Siivoustyössä puolestaan korostuu työkohteiden ammatillisen arvioinnin ja siihen nojaavan tehokkaan työn suorittamisen tarve samalla, kun työ saattaa olla hyvin yksinäistä ja kollegoiden vaihtuvuus suurta. Lähiesihenkilöstöä kuormittaa eri työkohteiden koordinaatio, ja samalla he haluavat tukea henkilöstöä kovatahtisessa työssä. Työolotutkimusten tarkastelun mukaan kilpailuttamisen kohteena olevilla nais-työntekijöillä on heikommat mahdollisuudet päästä kehittämään työorganisaatioidensa toimintaa ja osallistumaan työnantajan kustantamaan koulutukseen. He kokevat myös työyhteisön tuen muita työntekijänaisia heikommaksi. Toimihenkilöillä erot olivat vähäisempiä.

Tarkastelluilla toimialoilla työntekijöiden *ansiot* koetaan yleisesti riittämättömäksi. Myös työoloaineistoihin kytketyssä rekisteritarkastelussa kokonaisvuosiansioista on nähtävillä usean tuhannen euron ero toteutuneissa vuosiansioissa vuosina 2018 ja 2023 kilpailutuksen kohteena olleiden ja siltä välttyneiden palkansaajien välillä. Tarkastelussa vakioitiin ammattiasema, sukupuoli, ikä, äidinkieli (suomi/ruotsi vs. muu), koulutustaso sekä työnantajasektori. Kuntayhtiöiden yksityistämisen jälkeisiä työntekijöiden työuria tarkastellut analyysimme puolestaan osoittaa, että ansiotaso heikkenee ja työttömyys lisääntyy välittömästi yksityistämisen jälkeen, kun yksityistetyn kuntayhtiön työntekijöitä verrataan samaan aikaan kuntien palveluksessa jatkaneisiin työntekijöihin.

Havainnot kertovat karua tarinaa suomalaisen työelämän laadun kehityksestä. Vaikka “työn palvelumarkkinoilla” suurin osa työstä teetetään kestävästi, vähemmistötuottajia koskevat ongelmat laajenevat koskemaan kokonaisia toimialoja, kun hintakilpailu vieään äärimmilleen. Joitakin kokonaisia toimialoja, kuten siivousalaa, riivaavat rakenteelliset ongelmat ja huono kierre, jossa rehtien yritysten markkina-asema on vaaka-
laudalla, eivätkä työntekijöiden työolot kehity kestävästi. Pahimmat yksittäistapaukset ulottuvat työperäiseen hyväksikäyttöön.

Havaintojemme perusteella on selvää, että hankintasääntelyä tulisi Suomessa tarkastella palvelutyön teettämisen ehtojen kannalta. Havaitsimme kahden eri sääntelykokonaisuuden tuottavan ristiriitoja. Hankintojen välityksellä teetettävässä työssä ajaututaan “sääntelyn harmaalle alueelle”, kun yritysten markkinoille osallistumista edistävä kilpailuoikeudellinen hankintasääntely ja työntekijöiden työehtoihin ja työsuojeluun liittyvä työoikeudellinen sääntely törmäävät toisiinsa. Kilpailuoikeudellisessa sääntelyssä lähtökohtana on tuottajien tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu. Hankkeemme tulokset kuitenkin osoittavat, että sääntelyn harmaalla alueella hankintojen välityksellä teetettävässä työssä ei kohdella työntekijöitä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti vaan pahimmissa tapauksissa epäreilusti ja kestävästi. Esitämme, että tasapuolista yritysten välistä kohtelua tulee ajatella uudella tavalla: varmistamalla, että ehdot, joilla tuottajayritykset voivat käyttää työvoimaa, ovat kaikille samat. Näin turvattaisiin paitsi tuottajayritysten välisiä kilpailuolosuhteita palvelutyön tarjoamisessa myös työntekijöiden työn ehtoja ja oloja. Ei ole reilua, että työntekijät kokonaisilla toimialoilla, jotka ovat kaikkein eniten hintakilpailtuja, kärsivät jälkeenjäävistä palkoista ja riittämättömistä mahdollisuuksista kehittäviin ja kestäviin työoloihin ja korkealaatuiseen työelämään.

Tämän raportin kehittämissuosituksia käsittelevässä osiossa käsittelemme hankintaprosesseja ja sääntelymuutosehdotuksia ja tuotamme toimenpide-ehdotuksia, joihin hankehavaintomme antavat aiheita. Hintakilpailu erilaisissa hankinnoissa kaipaa tuekseen sääntelyä, jolla puututaan kestävästi työvoiman käyttötapoihin etenkin alihankintojen välityksellä sekä turvataan työsuhteisen työvoiman käyttöä ja työehtosopimusten ja työsuojelusäädösten noudattamista. Peräänkuulutamme muutoksia sekä hankintalakiin että tilaajavastuulakiin, jotka eivät tunnista riittävästi työehtojen ja työsuojelulainsäädännön noudattamisen kysymyksiä julkishankitussa työssä. Sääntelypuutteiden vuoksi ongelmia liittyy etenkin muun kuin työsuhteisen työvoiman käyttöön julkishankitussa työssä ja palvelutyön teettämiseen alihankintaketjuissa, joita on vaikea valvoa.

Hankintoihin liittyvä lainsäädäntö ei ole ajan tasalla myöskään monimuotoistuvan työelämän näkökulmasta. Hankintoihin ja “työn halpuutukseen” liittyy suoraan työvoiman maahanmuuton ja maahanmuuttosääntelyn kysymys, kun matalapalkkatyöhön käytetään enenevästi siirtolaistaustaista työvoimaa. Pahimmillaan työntekijä on riippuvainen

työnantajasta, joka ei kuitenkaan tarjoa riittävästi työtä työlupien edellyttämien tiukkojen tuloarajojen täyttämiseksi. Työluvalla maahan saapunut työntekijä voi olla samaan aikaan työvoiman saatavuusharkinnan kohteena, jolloin hän ei voi hankkia toimeentuloaan etsimällä työtä muulta toimialalta Suomessa. Tarvitaan viranomaisten parempaa yhteistyötä siinä, että työntekijät saavat riittävät tiedot Suomesta työnteon kohdemaana tänne muuttaessaan, ja työehtosopimus- ja työsuojelujärjestelmästä maahan tultuaan. Lisäksi tarvitaan valvontaa siinä, että maahanmuuttoviranomaisille esitetyt työ sopimukset työlupaharkinnassa tosiasiallisesti vastaavat työntekijöille tehtäviä työ sopimuksia.

Peräänkuulutamme myös erilaisissa hankinnoissa tilaajina työskentelevien asiantuntijoiden ja asiakirjoja valmistelevien tahojen osaamisen tärkeyttä siinä, että hankintailmoituksissa ja hankintojen valvonnassa huomioidaan systemaattisesti työn teettämisen reilut ehdot. Osoittautui, että palvelutyön hankinnoissa nojaututaan liiaksi luottamukseen. Vaikka ”kaikesta” on mahdotonta sopia ennakoon kirjallisesti, tilausosaaminen on kriittistä muodostettaessa ehtoja ja vähimmäisvaatimuksia, joilla eri alojen tuottajat voivat työtä Suomessa teettää. Esitämme, että jatkossa työntekijöiden edustaja eli työntekijäyhdyshenkilö kutsuttaisiin osallistumaan hankintaprosesseihin aina markkinakartoitusvaiheesta sopimusten aikaiseen seurantaan saakka. Yhdyshenkilöltä tilaajatahot voivat varmistaa, että tuottajan henkilöstön ehdot täyttävät vähimmäisehdot. Ehdotamme myös kehitettäväksi tilausprosesseissa hyödynnettäviä kriteeristöjä, joilla tilaajat voisivat jatkossa yhdenmukaisesti tilata ehdoiltaan kestävä työtä ja asettaa myönteisiä kannustimia työntekijöiden työn laadun kehittämiseksi. Uusilla kriteereillä olisi mahdollista varmistaa ja edistää tuottajien henkilöstöjen työn laadun seurantaa ja myönteistä kehitystä. Samalla tulisi kehittää valvontaa, sillä se on jakautunut useammalle eri toimijalle kuten hankinta-asiantuntijoille ja työsuojelulle. Kaikkiaan työehtojen parempi huomiointi edistäisi kilpailutustilanteissa niiden työnantajien menestymistä, jotka tarjoavat työtä työehtosopimuksia noudattaen ja työntekijän oikeuksia kunnioittaen ja edistäen. Tällaisten sosiaalisten näkökohtien huomiointi tasaisi työnantajien asemaa tuottajayrityksinä ja vähentäisi haitallista hintakilpailua työvoimakustannuksilla. Kaikkiaan palvelutyön hankkiminen työn markkinoilta ja hankitun, yksityistetyn, markkinoistetun, ostetun, kilpailutetun ja ulkoistetun työn laatu osoittautui riittämättömästi

tutkitusti ja suomalaisen työelämän laadun kehityksen kannalta kriittiseksi tutkimuskoh-
teeksi. Kilpailuoikeudellisen hankintasääntelyn tarkoituksena ajatellaan olevan työn te-
keminen tuottavammin – mutta tehokkuus saavutetaan osin työntekijöiden työn laadun
kustannuksella. Näin hankintojen kustannustehokkuus ja työntekijöiden työn laatu
asettuvat haitallisella tavalla toisiinsa nähden vastakkaisiksi tekijöiksi. Palvelualojen työ-
voimarakenteen vuoksi keskeiseksi osoittautui myös maahanmuuttajataustaisten työn-
tekijöiden yhdenvertaisuus suomalaisilla työmarkkinoilla. Hankinta- ja työehtosääntelyn
välillä tulisi saavuttaa tasapaino, joka edistäisi suomalaisen työelämän tasapuolista ke-
hitystä sen eri työntekijäryhmille.

Julkishankintojen volyymi on Suomessa noin 50 miljardia euroa vuodessa, minkä li-
säksi ei tunneta yksityisten toimijoiden välisten palvelutyön hankintojen volyymeja. Ei
olekaan vain tuhannen taalan, vaan miljardien eurojen kysymys, miten suomalainen
työn laatu kehittyy, kun työtä hankitaan palvelumarkkinoilta. Esitämme, että Suo-
messä tarvitaan yhteiskunnallista ja työpoliittista keskustelua ja sääntelyn tarkastamista
kilpailu- ja työoikeudellisen ja työehtosääntelyn välisestä ristivedosta. Kysymys on
myös fiskaalinen: kestävästä työstä kertyy riittävästi ansioita työntekijöille, eivätkä he
tällöin tarvitse soviteltua työttömyysturvaa tai asumistukea. Toiseksi työoloihin kohdis-
tuva epävarmuus aiheuttaa inhimillisen kuormituksen ohella katkonaisempia työuria ja
kerryttää tekijöilleen heikommin ansiosidonnaista turvaa, mitkä välittyvät ansiosidon-
naiseen työttömyys-, sairaus- ja eläketurvaan. Kolmanneksi kestävästä työstä kertyy
kestävästi verotuloja ja yhteisöveroja kansantalouden kierto. Viime kädessä kyse on
siitä, millä ehdoilla haluamme suomalaista työelämää, yritysten kilpailuedellytyksiä ja
työntekijöiden työ- ja elinoloja kehittää.

1. Johdanto

Yritysten ja julkisten organisaatioiden tarvitsemien tukipalveluiden hankkiminen omilta yhtiöiltä ja kilpailluilta palvelumarkkinoilta ostamalla on muodostunut tavanomaiseksi ja yleiseksi liiketoimintamalliksi (Nieminen 2025). Pelkästään julkisten hankintojen kokonaisarvoksi, pienhankinnat ja julkisyhteisöjen toisiltaan tekemät hankinnat mukaan lukien, on arvioitu jopa 47 miljardia euroa, josta 31 miljardin osuus koostuu kilpailluilta markkinoilta tehdyistä hankinnoista (Merisalo ym. 2021; ks. myös Baulia ym. 2023; Helsingin Sanomat 2023; VM 2022).

Julkiset hankinnat sisältävät mittavan kirjon eri tavara- ja palveluhankintojen sekä urakoiden (esim. rakennusurakat) kohteita ja muotoja, ja niiden tuottajina voivat olla omat niin kutsutut in-house-yhtiöt tai kokonaan avoimilla palvelumarkkinoilla toimivat tuottajat eli out-house-yhtiöt. Julkisia hankintoja sääntelevät EU:n ja Suomen lait, erityisesti hankintalaki ja tilaajavastuulaki. Yksityisten organisaatioiden välisiä sopimuksia tämä sääntely ei koske. Palvelualojen ammattiliitto PAM (2012, 5) arvioi 2010-luvun alussa palvelutoimialojen ulkoistamisen olevan yksityisellä sektorilla jo pääosin toteutettu, kun julkisella sektorilla yhtiöittäminen, ulkoistaminen ja kilpailuttaminen oli käynnissä oleva prosessi.

Julkisten sote-palveluiden kilpailuttamista ja markkinaistamista on tutkittu paljon (esim. Karsio 2024; Kuhmonen & Seppänen-Järvelä 2025; Pitkänen ym. 2020; Tukiainen ym. 2023; Tuominen ym. 2012). Tämän tutkimushankkeen keskiössä olevia taloushallinto- (Järvi 2018) ja kiinteistöpalveluita (Puhto 2016) on tutkittu vähän, vaikka nämä muodostavat huomattavan osan yritysten ja julkisten organisaatioiden ostamista toiminnoista.

Taloushallinnon hankkiminen ulkopuoliselta taholta on tyypillinen esimerkki ulkoistetusta ja kilpailutetusta palvelusta. Taloushallinnon alaan luetaan kuuluviksi yrityksen tai julkisen organisaation rahaliikenteeseen, kuten laskutukseen ja palkanmaksuun, kirjanpitoon, verotukseen ja talouden suunnitteluun liittyvät toiminnot. Kiinteistöpalvelut on sekin ala, jolla palvelukilpailulla on pitkät perinteet, mutta tutkimustieto niukkaa, etenkin henkilöstön työn laadun näkökulmasta. Kiinteistöpalvelut on laaja käsite, joka kattaa

kiinteistön teknisen ylläpidon ja huollon lisäksi esimerkiksi siivouksen, ulkoalueiden kunnossapidon sekä mahdollisesti myös vartioinnin ja turvallisuuden.

Tähän hankkeeseen osallistuvat yritykset tuottavat edellisten laaja-alaisten määritelmien mukaisesti taloushallinto- ja kiinteistöpalveluita. Koska näiden alojen tutkimus on jäänyt niukaksi, emme tiedä, minkälaisena työ taloushallinto- ja kiinteistöpalveluissa näyttäytyy etenkin siitä näkökulmasta, minkälaisia vaikutuksia kilpailutuksilla mahdollisesti on palveluita tuottavan henkilöstön työn arjen laadulle. Tietotekniikka- eli IT-palvelualan työn olemme rajanneet tutkimuksemme ulkopuolelle, koska tätä alaa on tutkittu enemmän (ks. esim. Majanoja 2017; Maliranta ym. 2008). Tavarahankintoja tai urakoita emme myöskään käsittele.

Tässä hankkeessa tutkimme laadullisesti taloushallinnon ja kiinteistöpalveluiden hankintaprosesseja ja niiden kytköksiä henkilöstön työn arjen laatuun työpaikoilta ja ammattiliitoilta kerättyyn aineistoon perustuen. Tuotamme uutta tietoa palveluiden hankintaprosesseista analysoiden työn arjen laatua sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioiden henkilöstöjen näkökulmista. Olemme keränneet laadullisen haastatteluaineiston (n=36), joka edustaa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johtoa, asiantuntijoita ja työntekijöitä sekä työntekijäliittojen asiantuntijoita.

Tutkimme myös julkispalvelutuotannon yksityistämisen yleisyyttä ja kohdentumista Tilastokeskuksen rekisteriaineistoin sekä kilpailutuksen kohteena olevien suomalaispalkansaajien työn laatua Tilastokeskuksen työolotutkimuksen perusteella. Näillä analyyseilla tuotamme uutta yleistettävää tietoa julkisorganisaatioiden yksityistämisen henkilöstövaikutuksista Suomessa sekä kilpailutuksen kohteena olemisen vaikutuksista eri työn laadun piirteisiin suomalaispalkansaajilla. Hyödynnämme Tilastokeskuksen henkilö- ja yritysrekisterien tietoja viime vuosilta sekä palkansaajia edustavia vuosien 2018 ja 2023 työolotutkimuksia.

2. Hankkeen lähtökohdat: Työn laatu tutkimusteoreettisena näkökulmana

2.1 Työn laadun tutkimuksen ja kehittämisen pitkä ja tuloksekas perinne

Tutkimme eri hankintojen yhteyksiä työntekijöiden työn laatuun, joka on ollut järjestelmällisen ja ohjelmallisen kehittämisen kohde suomalaisessa ja yleisemmin pohjoismaisessa työelämässä jo vuosikymmenten ajan. Tämän hankkeen aikana käynnissä on kolmikantaiset työmarkkinatoimijat yhteen tuova TYÖ2030-ohjelma, jossa moni työn laadun kysymys on käsittelyssä. Vuonna 2020 käynnistynyt TYÖ2030-ohjelma on esimerkki laaja-alaisesta työn laadun kehittämiseen pyrkivästä, hallituskaudet ylittävästä toimenpideohjelmasta, jossa on mukana useita ministeriöitä, tutkimuslaitoksia, kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt sekä suuri joukko muita keskeisiä työelämätoimijoita (Valtakari ym. 2023).

Suomalaisen työn laadun kehittämisen perinteessä on kyse maailmankin mittakaavassa poikkeuksellisesta menestystarinasta: systemaattisesta työolojen ja työturvallisuuden kehittämisestä on seurannut esimerkiksi työtapaturmien trendinomainen väheneminen viime vuosikymmenillä. Vaikka tapaturmien välttäminen kokonaan ei liene mahdollista, on mittavasta kehittämis- ja työsuojelutoiminnasta ja eri työmarkkinatoimijoiden yhteisestä työskentelystä seurannut, että yhä useampi suomalaispalkansaaja on voinut työskennellä työpaikallaan verrattain turvallisissa ja sisällöllisesti kiinnostavissa työtehtävissä (Sutela ym. 2024).

Työn laatu on myös tärkeä kansainvälisen keskustelun aihe. Tässä keskustelussa työn laadun (job quality) viitekehys perustuu pitkäjänteiseen ja monialaiseen kehittämistyöhön, jonka historialliset juuret ovat pitkät. 1960-luvulta alkaen kyseinen termi on yhdistänyt tutkijoita, työnantajia, ammattiliittoja ja työntekijöitä pyrkimyksissä sovittaa yhteen eri työmarkkinaosapuolten näkemyksiä ja tuottaa välineitä työn laadun tutkimiseksi ja kehittämiseksi (Sippola 2011; ks. myös Anttila ym. 2010; Findlay ym. 2013).

Työn laadun tutkimus ja kehittäminen on ollut monien kansainvälisten järjestöjen, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n, YK:n alaisen Euroopan talous-

komissio UNECE:n, Kansainvälisen työjärjestö ILO:n, Euroopan ammattiliittojen keskusjärjestö ETUL:n sekä Euroopan elin- ja työolosuhteiden kehittämissäätiö Eurofoundin agendalla. Eurofoundin (2017; 2021; 2025) vuonna 1990 aloittama Euroopan työolotutkimusten (European Working Conditions Survey, EWCS) sarja on yksi tärkeimmistä työn laadun tutkimuksen empiirisistä sovelluksista. Sen tarkoituksena on tuottaa tietoa työn laadun kansallisista erityispiirteistä Euroopassa ja osoittaa konkreettisia työolojen kehittämistarpeita.

Viime vuosikymmeninä työn laatua on tutkittu erityisesti laajoilla kyselyaineistoilla (Eurofound 2021; Gallie 2007; Green 2006; 2025; Mustosmäki 2017; Piasna 2023), samalla kun tutkijat ovat kehittäneet teoreettisesti perusteltuja empiirisiä työkaluja ilmiön jäsentämiseksi (Cascales 2021; Findlay ym. 2013; Muñoz de Bustillo ym. 2011a; 2011b; Warhurst ym. 2022). Näissä keskusteluissa keskeinen linjanveto on koskenut työn laadun arvioinnin suuntaamista objektiivisemmin verrattavissa oleviin työn olosuhteita koskeviin seikkoihin subjektiivisten kokemusten kuten työtyytyväisyyden sijaan (Mustosmäki 2017, 29). Työn laadun viitekehyksessä pyritään ottamaan huomioon keskeisimmät hyviä työoloja määrittävät objektiiviset piirteet unohtamatta työhön liittyvää subjektiivista hyvinvointia sekä työn ja muun elämän tasapainoa.

Suomessa keskeisimmät työn laatua kartoittavat tilastot ovat työ- ja elinkeinoministeriön vuosittaiset Työolobarometrit (Lyly-Yrjänäinen 2026) sekä Tilastokeskuksen työolotutkimus (Sutela ym. 2024). Näiden lisäksi työn laatua on viime vuosina tarkasteltu Työterveyslaitoksen, Miten Suomi voi? -kyselyissä (TTL 2025), ammattiliittojen selvityksissä (Anttila 2023; SAK 2024) sekä yksittäisissä tutkimuksissa (esim. Alho ym. 2024; Saari ym. 2024b; Valanta ym. 2025). Tilastokeskuksen työolotutkimus on työn laadun kriteeristöä ajatellen erityisen tärkeä; se on EWCS:n kaltainen kyselytutkimusten aikasarja, jota on kerätty jo vuodesta 1977 alkaen ja hyödynnetty monipuolisesti työn laadun tutkimuksessa (esim. Immonen & Sutela 2020a; 2020b; Kinnunen & Nätti 2017; Oinas ym. 2016; Ojala & Pyöriä 2023; Ojala ym. 2015; 2018).

Tutkimuksemme keskiössä on työntekijöiden työn *arjen* laatu erotuksena työn *jäljen* laadusta. Hankkeemme lähtökohtiin lukeutuu havainto, jonka mukaan palveluhankinnoissa on oltu pikemminkin kiinnostuneita ostettavan palvelusuoritteen jäljen laadusta

kuin suorittavan työntekijän arjen työstä. Kiinnostuksemme kohteena ovatkin henkilöstön työolot ja kysymys siitä, miten hankintojen kohteena oleminen välittyy tai ei välity henkilöstön työn arkeen.

2.2 Työn laadun viisi ulottuvuutta

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella jaamme työn laadun viiteen ulottuvuuteen, jotka ovat:

- 1) reilu palkkaus (kokemus ansioiden oikeudenmukaisuudesta)
- 2) työsuhteen laatu (työsuhteen/sopimuksen vakaus, kehittymismahdollisuudet työssä)
- 3) työn ja muun elämän tasapaino (työajan kesto, aikataulut, intensiteetti)
- 4) terveys ja turvallisuus (työn fyysiset ja henkiset riskit)
- 5) työn sisäinen laatu (taidot, autonomia, sosiaalinen tuki).

Jaottelu perustuu ekonomisti Rafael Muñoz de Bustillon (2011a; 2011b; 2022) tutkimusryhmän teoreettiseen ja empiiriseen työhön. Muñoz de Bustillon tutkimusryhmän Job Quality Indicator (JQI) -viitekehys – jota hankkeessamme sovellamme – on läheistä sukua Eurofoundin (2017; 2021; 2025; ks. myös Green & Mostafa 2012) ja ETUI:n (Leschke ym. 2012) jäsenyksille, ja se edustaa jatkumoa pitkään kestäneelle työn laadun mittariston kehitystyölle.

Vaikka työelämän tutkijoiden ja kehittäjien keskuudessa ei edelleenkään ole täyttä yksimielisyyttä siitä, miten työn laatu tulisi määritellä ja operationalisoida, erilaisissa sitä koskevissa jäsenyksissä on merkittäviä yhtäläisyyksiä. Laadultaan hyvän työn tulisi tarjota paitsi säällinen toimeentulo ja mahdollisuus työskennellä terveellisessä ja turvallisessa ympäristössä myös autonomiaa, kehittymismahdollisuuksia ja työyhteisön sosiaalista tukea.

Etenkin työntekijän taitojen ja autonomian sekä kehittymismahdollisuuksien merkityksen korostaminen on yhdistänyt erilaisia työn laadun jäsenyksiä (Virmasalo ym. 2011, 5). Yhteinen nimittäjä aiemmalle työn laadun tutkimukselle on myös ollut tukeutuminen laajoihin ja edustaviin kyselytutkimuksiin (Burchell ym. 2014; Findlay ym. 2013; Green

2021). Tässä hankkeessa sovellamme työn laadun käsitteistöä Tilastokeskuksen työolotutkimuksen palkansaajien kyselyvastausten analyysiin, mutta ennen kaikkea kvalitatiivisen haastatteluaineistomme analyysiin, jonka keruuta työn laadun viitekehys on ohjannut. Vaikka työn laadun viitekehystä on ensisijaisesti hyödynnetty tilastollisessa tutkimuksessa, soveltuu se myös kvalitatiivisten aineistojen analyysiin (Knox & Wright 2022).

Ensimmäisenä JQI-viitekehysten ulottuvuutena on palkka. Tämän tutkimushankkeen haastatteluissa emme kuitenkaan keskustelleet palkasta ensimmäisenä tai tärkeimpänä työn laadun piirteenä, vaan jätimme ansioita koskevat kysymykset tutkimushaastatteluidemme viimeiseksi teemaksi. Syy tähän on se, että palkka ja raha-asiat saataan kokea arkaluonteisiksi ja henkilökohtaisiksi. Toisaalta työn hinnasta ja sen määrittämisen kysymyksistä hankintaprosesseissa keskusteltiin lähes kaikissa haastatteluissa kysymättäkin, varsinkin kun kyse oli tilaajarooleissa haastatelluista johtajista ja asiantuntijoista.

JQI-viitekehyksessä palkan mittarina käytetään ostovoimastandardin mukaista nimellisansiota, koska JQI on suunniteltu soveltuvaksi EU-maiden vertailuun. Tästä poiketen keskityimme haastatteluissamme kysymykseen palkan reiluudesta tai oikeudenmukaisuudesta. Olennaista ei ole vain henkilökohtaisen palkan suuruus, vaan sen suhde oman työpaikan ja alan palkkatasoon sekä kokemukseen siitä, että palkka vastaa työn vaativuutta. Se, mikä koetaan oikeudenmukaiseksi, määrittyy suhteessa työntekijän aiempiin kokemuksiin ja yhteiskunnallisiin normeihin. (Green 2006, 111–112.)

JQI-viitekehyksessä työsuhteen laadulla viitataan työsuhteen tai -sopimuksen vakauden sekä kehittymismahdollisuuksiin työssä. Työsuhteen vakaudella tarkoitamme työsuhtedyypppejä (määräaikainen, osa-aikainen, vuokratyössä) sekä työsuhteiden kestoa ja työntekijöiden vaihtuvuutta. Aiemmassa työn laadun viitekehystä hyödyntäneessä tutkimuksessa (Ojala ym. 2015) on havaittu, että työsuhteen tyyppi on yhteydessä työuran vakauteen. Niin sanottua epätyypillistä työtä tekevistä etenkin määräaikaisilla palkansaajilla työura voi jäädä lyhyemmäksi ja katkonaisemmaksi kuin pysyvissä työsuhteissa. Määräaikaisilla palkansaajilla on keskimääräistä vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa työnsä sisältöön ja osallistua työnantajan kustantamaan koulutukseen, mikä voi heijastua kielteisesti tulevaan urakehitykseen (Ojala ym. 2015). Kun esimerkiksi

vaihtuvan työajan niin sanottujen nollatuntisopimusten käytön tiedetään yleistyvän työmarkkinoilla, olemme kiinnostuneita siitä, kytkeytyvätkö hankintaprosessit tuottajaorganisaatioiden työvoiman työsuhteiden entistä joustavampaan käyttöön.

Kehittymismahdollisuuksilla viittaamme henkilöstön mahdollisuuksiin kouluttautua ja kehittää ammatillista osaamistaan sekä edetä työurallaan. Tämä ulottuvuus on hyvin merkityksellinen, sillä työnantajan järjestämä koulutus ja kaikki työssä ja muutoin tapahtuva oppiminen ennakoivat työntekijän myönteisiä työuranäkymiä pitkällä aikavälillä (Ojala & Lipiäinen 2020; ks. myös Pyöriä 2020). Työikäisen työvoiman taitoihin investoiminen on myös – ja sen tulee jatkossakin olla – keskeinen aktiivisen työvoimapolitiikan yleinen tavoite. Koulutuksen ulottuvuudesta keskusteltiin eri haastatteluissa, erityisesti siitä näkökulmasta, olisiko jatkossa syytä kiinnittää enenevästi huomiota henkilöstön osaamis- ja koulutustavoitteisiin osana palveluhankintaprosesseja (so. hankintasopimuksia).

Kolmas JQI-viitekehyksen ulottuvuus on työn ja muun elämän tasapaino, jonka mittareina ovat työajan kesto, aikataulutus ja intensiteetti. Tähän liittyen tarkastelemme erilaisia työvuoro- ja työaikajärjestelyitä sekä ilta- ja viikonlopputöitä suhteessa niin sanottuun normaalityöajan normiin. Tarkastelemme, jääkö henkilöstöllä riittävästi vapaa-aikaa ja miten työ vaikuttaa muuhun elämään. Tämäkin teema on ollut mittavan tutkimuksen kohteena (esim. Drobnič & Guillén 2011).

Seuraavaksi, JQI-viitekehyksessä terveyden ja turvallisuuden mittarina ovat työn fyysiset riskit. Ymmärrämme tässä kysymyksen laajemmin ja otamme tarkastelussamme huomioon myös työn henkisen kuormittavuuden. Fyysisten terveys- ja turvallisuusriskien (raskaat nostot, hankalat työasennot jne.) ohella kysymme, onko henkilöstön työpainesta ja koetaanko työssä kiirettä ja onko haastateltavan työpaikalla tapahtunut näissä asioissa viime vuosina muutoksia. Tarkastelemme myös, liittyykö työhön henkisesti kuormittavia työvaiheita, eettisesti vaativia asiakastilanteita tai väkivallan uhkaa.

Viimeisenä tarkastelemme työn ”sisäistä” laatua (intrinsic job quality), jolla JQI-viitekehyksessä viitataan työn edellyttämiin taitoihin, autonomiaan ja sosiaaliseen tukeen työpaikalla. Kysymme, voiko henkilöstö hyödyntää osaamistaan riittävästi ja kuinka paljon työntekijöillä on vaikutusmahdollisuuksia suhteessa omaan työhönsä ja työpaikkansa

päätöksentekoon. Taidot (skills) ja autonomia muodostavat yhden tärkeimmäksi tunnistetun ja eniten tutkitun kokonaisuuden työn laadun viitekehyksessä. Näiden työn laadun piirteiden tiedetään esimerkiksi kompensoivan monia haitallisia työn kuormitus-tekijöitä, kuten kiirettä ja stressiä (Green 2006; 2025).

Taitojen ja autonomian lisäksi tarkastelemme, keneltä työssä saadaan tukea (kollegoilta, esihenkilöltä, johdolta, asiakkailta). Työpaikan sosiaaliset suhteet ovat tärkeitä niin työntekijöiden itsensä kuin työpaikankin kannalta. Työpaikan hyvä ilmapiiri ja tukea tarjoava sosiaalinen ympäristö tarjoavat työntekijälle työkaluja esimerkiksi uuden oppimiseen, palautteen saamiseen ja antamiseen, verkostoitumiseen ja ammatillisen identiteetin rakentamiseen. Rakentavat sosiaaliset suhteet edistävät muun muassa hiljaisen tiedon jakamista sekä työprosessien ja uusien innovaatioiden kehittämistä. Hyvä työilmapiiri voi myös vähentää sairauspoissaoloja ja lisätä työntekijöiden sitoutumista, mikä voi parantaa työntekijöiden tuottavuutta ja siten organisaation menestystä. (Eurofound 2017.)

Kaikkiaan tarkastelemme, missä määrin ja millaisissa työolosuhteissa yhä enenevät palveluhankinnat voivat olla yksi työn laatua polarisoiva tekijä. Aiemmasta tutkimuksesta kun tiedetään, että työn laatu ei kehity suomalaisella palkansaajaväestöllä pelkästään myönteisesti, vaan se polarisoituu erilaisissa työmarkkina-asemissa ja tehtävissä olevien välillä (esim. Immonen & Sutela 2020a; 2020b; Ojala ym. 2015).

2.3 Suomalaisen työn laatu aiemman tutkimuksen valossa

Viime aikoina huolta ovat herättäneet tietyt työn laadun piirteiden kielteiset trendit, kuten työelämän epävarmuus, työssä jaksamiseen liittyvä kehityssuunta sekä työn digitalisaation aiheuttama polarisaatio työvoiman kesken. Näistä etenkin työn epävarmuus on laajentunut koskemaan enenevissä määrin kaikkia palkansaajaryhmiä tasapuolisemmin.

Enää sukupuoli, hyvä koulutus, asema ylempänä toimihenkilönä tai työ julkisella sektorilla eivät suojaa epävarmuudelta samalla tavoin kuin ennen, joskaan ei voida puhua polarisoitumisen katoamisestakaan. Vaikka nykyinen palkansaajakunta on keskimäärin koulutetumpaa, iäkkäämpää ja toimii aiempaa useammin toimihenkilöammateissa,

vuoden 2023 työolotutkimuksessa lähes kolmannes palkansaajista kertoi kokeneensa lomautuksia tai työttömyyttä edellisen viiden vuoden aikana. Vertailun vuoksi työttömyyskokemukset ovat olleet tätä yleisempiä vain 1990-luvun laman jälkeen. (Sutela ym. 2024.)

Suomessa sukupuolen mukainen segregatio eli eriytyminen ammatteihin, toimialoille ja työnantajasektoreille on erittäin vahvaa (Koivunen 2023). Vuonna 2022 palkansaajista vain 8,9 prosenttia työskenteli niin sanotuilla tasa-aloilla, joilla eri sukupuolta olevien osuus on 40–60 prosenttia. Palkansaajien yleisimmät tasa-ammattiryhmät olivat kokit, keittäjät ja kylmäköt, elintarviketeollisuuden prosessityöntekijät, ammatillisen koulutuksen opettajat sekä johtamisen ja organisaatioiden erityisasiantuntijat. (Tilastokeskus 2024.)

Naisten työoloissa on työn laadun näkökulmasta enemmän kehitettävää kuin miesten (Immonen & Sutela 2020b). Työolotutkimuksen mukaan naiset kokivat vuonna 2023 selvästi yleisemmin kiireestä johtuvaa raskautta ja kärsivät työpaineisiin liittyvistä lieveilmiöistä kuin miehet. Lisäksi naisilla oli vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa työnsä eri osatekijöihin, ja he kokivat enemmän väkivaltaa ja seksuaalista häirintää työssään. Naiset myös kokivat selvästi harvemmin palkkansa oikeudenmukaiseksi suhteessa työpainokseensa. (Sutela ym. 2024.)

Sukupuolierojen kaventumista on kuitenkin havaittavissa. Vuoden 2023 työolotutkimuksessa naisten työllisyysaste ylitti ensimmäistä kertaa miesten työllisyysasteen, mikä oli jatkumoa muutaman vuoden takaiselle kehityssuuntaukselle. Sukupuolierot ovat tasaantuneet myös suhteessa mahdollisuuksiin uuden työpaikan hankkimiseen, ja hiljalleen naisten usko työllistymiseensä on yhtenäistynyt miesten kanssa. Naisia nähdään myös enenevässä määrin johtajan ammateissa. Naisten työorientaatio näyttäytyi vahvempana esimerkiksi ansiotyön arvostuksessa, oman työn merkityksellisyyden tai hyödyllisyyden kokemuksessa tai kehittymismahdollisuuksien arvostamisessa kuin miesten. Kehitysaskeleista huolimatta ammatillista sukupuolen mukaista segregatiota pidetään yhtenä Suomen keskeisimmistä tasa-arvo-ongelmista, jonka kerrannaisvaikutukset heijastuvat sukupuolten palkkaeroihin ja siitä edelleen eläkkeisiin, mutta myös

työsuhdetyyppeihin ja työoloihin. (Sutela ym. 2024.) Pitkäjänteisestä työstä huolimatta tasa-arvoa ei ole edelleenkään saavutettu.

Yksi nykytyöelämän trendeistä ovat digitaaliset välineet ja niiden käyttö. Tämän osalta on havaittavissa merkittäviä eroja eri ammattiryhmien kesken. Siinä missä ylemmät toimihenkilöt käyttävät digivälineitä työssään aktiivisesti, noin kymmenes palkansaajista ei käytä digivälineitä työssään lainkaan. Huomioitavaa on, että ilman digitaitoja työelämässä on nykyisin melkein mahdotonta selvitä. Kun vuoden 2023 työoloaineistossa lähes kaksi kolmesta digivälineitä työssään käyttävästä palkansaajasta piti digitaitojaan erinomaisina tai hyvinä, pari prosenttia koki pudonneensa kelkasta. Heikoimmaksi digiosaaminen koettiin työntekijäasemassa olevilla, yli 55-vuotiailla sekä hyvinvointialueilla ja kunnissa. (Sutela ym. 2024.)

Työkykyyn vaikuttavien jaksamisongelmien ja psyykkisten oireiden jyrkkä kasvu jatkuu huolestuttavana. Vuoden 2023 työolotutkimuksessa kaikista palkansaajista puolet (49 %) piti työtään henkisesti erittäin tai melko raskaana. Psykykkisesti erityisen kovilla näytivät olevan 25–34-vuotiaat naiset. Tässä ryhmässä korostuvat henkinen uupumus työssä, keskittymisvaikeudet, stressin kokemus, haluttomuus töihin lähtiessä ja vakava työuupumus. Lisäksi edelleen kaksi kolmesta palkansaajasta kärsi erilaisista toistuvista tuki- ja liikuntaelinvaivoista, vaikka työn fyysinen kuormitus on laskenut. Huolestuttavaa on, että työkyvyn haasteita tuki- ja liikuntaelinoireiden sekä univaikeuksien osalta kokevat enenevissä määrin nuoret työntekijät. (Sutela ym. 2024.)

Työmarkkinoilla maahanmuuttajataustaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Maahanmuuttajataustaiset työlliset työskentelevät keskimääräistä useammin erilaisissa joustavissa prekaareissa töissä, kuten vastentahtoisissa osa- ja määräaikaissä työsuhteissa sekä vuokratyösuhteissa (Ojala ym. 2024), ja he kohtaavat muuta väestöä useammin syrjintää työhaussa ja työpaikoilla (Haapakorpi ym. 2024; 2025; Näre 2024). Maahanmuuttajataustaisen työvoiman käyttö epävarmuutta tuottavissa työolosuhteissa on työmarkkinoillamme niin yleistä, että sitä on kutsuttu rakenteelliseksi syrjinnäksi (Ojala ym. 2024, 52).

2.4 Työn laatu kansainvälisessä kontekstissa

Suomalaisen työn laatua verratessa laajemmin eurooppalaiseen työn laatuun Suomi sijoittuu työn laadun eri osa-alueiden osalta puolivälin paremmalle puolelle. Eurofoundin ”European Working Conditions Telephone Survey” (EWCTS) -raportin mukaan Suomi on Euroopan kärkeä koko-aikaisten työsuhteiden osuudessa, tulojen riittävyyden vertailussa, työsuojelutoiminnassa sekä johtajien sukupuolten tasa-arvoisuudessa. Sen sijaan Suomessa korostuvat kuormitustekijöistä työn korkea intensiteetti ja tiukat määräajat. Yhtäläisyytenä suomalaisen ja eurooppalaisen työelämän osalta ovat muun muassa havainnot naisten asemasta ja sukupuolten välisestä segregaatiosta, työn henkisen kuormituksen lisääntymisestä sekä laajemmin alati suurempaa työväestön osaa koskettavasta työn epävarmuuden lisääntymisestä. (Eurofound 2022.)

Eurofoundin (2022) EWCTS-raportin yhteenvedossa korostetaan laadukkaan työelämän merkitystä niin inhimillisestä yksilön hyvinvoinnin, kuin myös yhteiskunnallisesta tuottavuuden näkökulmasta. Kansainvälisen jo pitkään kasautuneen tilastollisen evidenssin mukaan hyvä työn laatu ei ole tärkeää vain työntekijöiden ja työyhteisöjen hyvinvoinnille (Hvid & Falkum 2019), vaan sillä on havaittu olevan myös myönteisiä työmarkkinavaikutuksia. Korkean työn laadun esimerkiksi tiedetään olevan vahvassa positiivisessa yhteydessä hyvään työllisyyskehitykseen (Piasna 2023).

Yritystason tutkimuksissa on saatu samansuuntaisia tuloksia. Eurofoundin laajan 21 tapaututkimuksen yhteenvedossa pääteltiin, että työn laadun parantaminen ja työpaikkojen taloudellinen menestys ovat saman kolikon kaksi eri puolta eivätkä keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Selkein yhteys työn laadun ja työpaikkojen suorituskyvyn (performance) välillä liittyy työntekijöiden koulutukseen, taitoihin ja työllistettävyyteen. Koulutuksella edistetään työpaikkojen suorituskyvyn paranemista enimmäkseen lisäämällä henkilöstön kykyä käyttää teknologiaa ja vastata asiakkaiden tarpeisiin. (Eurofound 2011.) Myös kotimaisessa tutkimuksessa on havaittu, että yritysten aineettomat investoinnit (koulutukseen, uuteen teknologiaan sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan panostaminen) ovat tärkeitä paitsi yritysten kilpailukyvyille, ne myös ennakoivat henkilöstön myöhempää myönteistä työtulokehitystä ja ammatillisen aseman paranemista suojaten samalla henkilöstöä työttömyydeltä (Pyöriä ym. 2020; ks. myös Jokinen 2020).

Työn laatu ei pysy ennallaan itsestään vaan se vaatii eri työmarkkinatoimijoiden sitoutumista. Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa on esitetty huolta työn laadun kehityksestä työmarkkinoiden jakautumisen vuoksi. Työn jakautumisesta hyvä- ja huonolaatuisiin töihin keskustellaan segmentoitumisen, dualisaation ja lohkoutumisen termeillä. Carré ym. (2012) ovat tunnistaneet viimeisen 30 vuoden ajalta kolme keskeistä tekijää, joilla on työn laatua heikentävä vaikutus¹:

- 1) Työvoimakustannusten leikkaamiseen perustuvaan kilpailustrategiaan siirtyminen ja strategiaan lukeutuvat työvoiman käytön joustavat muodot kuten alihankinta, kansainväliset tuotantoketjut ja työvoiman ulkoistaminen. Finansialisaatio ja omistusjärjestelyt luovat painetta voiton kasvattamiseen.
- 2) Työnantajien vähentynyt kiinnostus sosiaalipolitiikkaa ja tulonjakoon liittyvää politiikkaa kohtaan, mikä kytkeytyy uusliberalisoituvaan, sääntelyä purkavaan kehityssuuntaan ja heikentää työsuojelua.
- 3) Kansainvälisen työvoiman tuoma hintakilpailun paine vaikuttaa palkkakehitykseen myös kansallisesti. (Carré ym. 2012, 9–10.)

Ensimmäinen kehityskulkujen joukko kuvaa ulkoistamisen ja sitä tyypillisesti seuraavan kilpailuttamisen niin sanottua jälkifordistista logiikkaa (Koistinen 2014, 27–30). Tämän logiikan mukainen hallinnollinen periaate on ”ydin- ja tukitoimintojen” erottaminen (Eskelinen ym. 2019) ja taloudellisen tehokkuuden etsintä tukitoimintojen kilpailuttamisella.

Työvoimaintensiivisillä aloilla, kuten kiinteistöpalveluissa palkkakustannusten alentaminen on olennainen kilpailustrategia, minkä on nähty heikentävän työntekijöiden toimeentuloa. Tietotyössä, esimerkiksi taloushallintoalalla, tuottavuutta taas haetaan tietoteknisistä innovaatioista, mikä voi vaikuttaa työn laatuun kaventamalla työn autonomiaa samalla kun vastuu työn tuloksellisuudesta kasvaa (ks. myös Kekolan ja Vallin

¹ On huomionarvoista, että kaikki näistä kehityksistä on olennaisesti sidoksissa ulkoistamiseen ja kilpailuttamiseen: työvoimakustannuksilla kilpailua palvelualoilla mahdollistaa juuri tilaaja—tuottajamalli (esim. Eskelinen ym. 2019) ja kansainvälistyvä tukityön hankinta muokkaa paikallisia työmarkkinoita ja sen sidosryhmien suhteita (Carré ym. 2012).

artikkelikäsitteilykirjoituksen tiivistelmä tässä raportissa). Autonomia voi kaventua myös sellaisissa kilpailutetuissa töissä, joissa kilpailu ei ensisijaisesti perustu palkkakustannusten alentamiseen. (Carré ym. 2012, 10.)

Alihankinta tarkoittaa työn teettämistä ostettuna. Alihankintaa voi tapahtua myös tuotajayrityksissä siten, että alihankinnoista muodostuu ketjuja, joissa työ myydään yhä uudelleen eteenpäin, jolloin kaikki ketjun varsinaista työntekijää edeltävät osat ottavat osuutensa tilaajan maksamasta summasta (Jokinen & Ollus 2024, 80–81). Siivouksesta tiedämme tutkimuskirjallisuuden perusteella (emt.), että alihankintaketjut ovat alalla jokseenkin tavallisia. Niiden käyttöä on tilaajakohtaisesti kielletty palvelusopimuksissa muun muassa siksi, että tilaaja ei välttämättä tiedä, kuka lopulta suorittaa tilatun työn ja kuka työntekijän työnantaja on (emt., 81). Ulkoistamisen käytäntöön kuuluva, yksi mahdollisesti työn laatua etenemismahdollisuuksien suhteen heikentävä syy on niin sanottujen sisäisten työmarkkinoiden rapautuminen: etenemismahdollisuuksia luova yritysten sisäinen rekrytointi ylempiin tehtäviin vähenee, koska organisaatioiden hierarkiassa eri tasoilla työskentelevät työntekijät eivät tee töitä samalle työnantajalle tai välttämättä edes työskentele samoissa toimitiloissa, maantieteellisillä alueilla tai maissa (Carré ym. 2012, 11).

Toinen kehityskulkujen joukko, joka koskee työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan poliittista ympäristöä ja säätelyä sisältää Carrén ym. (2012, 13) mukaan myös yrityksille suodet mahdollisuudet ulkoistaa huonolaatuisten töiden kustannuksia esimerkiksi sosiaaliturvan suuntaan. Suomessa heikosti palkatut tai alityölliset työntekijät joutuvat hakemaan asumistukea ja soviteltua työttömyysturvaa (ks. Kauhanen ym. 2022). Yhdysvalloissa on havaittu, että poliittinen tahtotila työntekijöiden tarpeisiin vastaamiseen voi kohdistua ennemmin palkkatuloja täydentävien etuuksien parantamiseen kuin itse työn laadun kohentamiseen (Osterman 2008, 120). Uudessa aiempaa sääntelemättömämmässä työmarkkinaympäristössä työnantajat voivat pyrkiä pitämään työvoimakustannukset mahdollisimman alhaisina, mitä syventää myös työmarkkinoiden kansainvälistyminen ja sen tuoma kansallisen kustannuskilpailukyvyn ylläpitämisen paine (emt., 12–13).

Carré ym. (emt., 13) huomauttavat, että nämä yleiset trendit toteutuvat maantieteellisesti eri tavoin institutionaalisten erojen sekä valtioiden ja markkinoiden paikallisten

suhteiden eroavaisuuksien vuoksi. Suomi edustaa pohjoismaista työmarkkinamallia, jossa työnantajat ja työntekijät neuvottelevat työehdoista, sopimuskattavuus on korkea ja lakisääteistä minimipalkkaa ei ole siksi tarvittu. Työnantajien ja työntekijöiden järjestäytymisasteet kuitenkin laskevat, ja työlainsäädäntöön kohdistuu työntekijän suojaa heikentävä paine. Myös julkispalveluiden ulkoistukset ja kustannuspaineiset kilpailutukset heikentävät kansainvälisesti työn laatua, mistä esimerkkinä on siivousala (Carré ym. 2012, 13).

Kolmas kehityskulkujen joukko koskee työvoiman ylijärjestyksen liikkuvuutta ja maiden välistä integraatiota. Ilmiöalueeseen kuuluu niin ylijärjestyksen tuotanto, maasta toiseen työskentely ja työn kansainvälinen ulkoistaminen työvoiman hintakilpailun laajentuessa kansainvälisille työmarkkinoille. Työvoima voi liikkua fyysisesti maasta toiseen työn perässä, mutta toisaalta työn ulkomaille ulkoistamisen uhka luo epävarmuutta kotimaisille työmarkkinoille niiden töiden osalta, joiden kilpailuttamisen markkinat ovat yhä laajemmalla. Vaikutukset ovat eri aloilla ja ammattialoilla erilaisia ja niiden selvittäminen vaatii alajärjestelmällistä tutkimusta. (emt., 13.) Tutkimistamme ammattialoista siivoustyö on tyypillisesti ylijärjestyksen liikkuvuuden työtä Suomessa: ammattiluokassa ”muut työntekijät” (muun muassa siivoojat, avustavat keittiö- ja ruokatyöntekijät sekä teollisuuden ja rakentamisen avustavat työntekijät) on Suomen suurin ero ulkomaaalaistaustaisten (17 %) ja syntyperäisten suomalaisten (5 %) välillä (SVT 2024).

Suomessa taloushallintoalan yrityksistä suurin osa on pieniä ja alan toimijoiden keski koko on vain kaksi henkilöä (Taloushallintoliitto 2024). Toimialalla onkin havaittavissa polarisoitumista pienten sekä isojen, valtakunnallisten ketjuyritysten kesken, joista jälkimmäiset laajentuvat nimenomaan ostamalla pieniä ja keskisuuria tilitoimistoja. Lisäksi suuret toimijat hankkivat omistukseensa asiantuntijayrityksiä, kuten ohjelmisto- ja laskeutusalalan yrityksiä, joiden avulla ne pyrkivät edelleen vahvistamaan ja tehostamaan toimintaansa. Tehokkuutta haetaan myös keskittämällä toimintoja ja siirtämällä rutiinitöitä halvemmän palkkatason maihin. (Metsä-Tokila 2019.)

3. Hankkeen lähtökohdat: Tutkimuskohde

3.1 Palveluhankinnat työn teettämisen muotona suomalaisilla työmarkkinoilla

Vuosittain tehtävien julkisten hankintojen arvo lähentelee 50 miljardia (Baulia ym. 2023; Merisalo ym. 2021; Helsingin Sanomat 2023), ja yksityisten organisaatioiden palveluostojen määrä on tätäkin suurempi. Työn teettämistä erilaisin sopimuksin motivoidaan usein organisaation strategialla: ydintoiminnot kannattaa tuottaa itse, tukitoiminnot voi hankkia muualta (Burkholder 2006; Greer ym. 2017). Näin tavoitellaan lisää tehokkuutta ja kustannussäästöjä, kun organisaatio pystyy fokusoitumaan niin sanottuihin ydintoimintoihinsa.

Hankkeemme otsikko ”Kilpailutetut palvelut ja työn laatu” viittaa palveluiden kilpailuttamiseen, mutta kilpailuttamista tarkastellaan hankkeessa kuitenkin vain yhtenä palveluhankinnan muotona. Tarkastelemme laajasti erilaisten organisaatioiden omilta yhtiöiltä ja ulkopuolisilta toimijoilta hankkimia palveluita. Palveluhankinnat voivat olla osa yrityksen tai muun työorganisaation strategiaa tehokkuuden lisäämiseksi tai erikoistumisen mahdollistamiseksi (Burkholder 2006; Greer ym. 2017). Niiden etuihin voivat kuulua resurssien säästö, kustannusten hallinta, nopeampi reagointi markkinamuutoksiin ja mahdollisuus keskittyä omaan ydinliiketoimintaan. Toisaalta niihin liittyy riskejä, kuten riippuvuus ulkopuolisista toimijoista ja kontrollin menetys tietyistä työprosesseista.

Palveluhankintoja sekä niihin liittyviä ulkoistuksia ja yhtiöittämisiä perustellaan kustannussäästöillä. Taloudellinen tehokkuus ja kustannusten parempi hallinta ovat esimerkiksi olleet kuntasektorilla yksityisten tuottajien käytön lisäämisen ja kilpailutuksen suosimisen keskeisiä perusteluita (Julkunen 2013; ks. myös Halonen 2021). Hanna Kuusela ja Matti Ylönen kuitenkin korostavat laatimassaan oppaassa ”Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja” (2015), että todellisten kustannusten ja hyötyjen laskeminen on usein vaikeaa. Ulkoistuksista syntyy monenlaisia transaktiokustannuksia eli hallintokuluja. Kilpailutusasiakirjojen laatiminen, mahdolliset oikeusprosessit ja voittaneen palveluntuottajan työn valvominen tuovat kustannuksia, joita tyypillisesti ei laskelmissa oteta huomioon. Ulkoistukset voivat myös synnyttää rahassa vaikeammin mitattavia ongelmia.

Esimerkiksi päätöksenteon demokraattisuus ja avoimuus voivat monimutkaisissa kilpailutusprosesseissa heiketä. Lisäksi toiminnan suuntaa on vaikea muuttaa sen jälkeen, kun kilpailutusasiakirjat on allekirjoitettu. (Emt.; ks. myös Kuusela & Ylönen 2013; Yliaska 2014.)

Julkisten hankintojen kustannusvaikuttavuutta on arvioitu Valtioneuvoston toimeksianosta haastatteluihin sekä tarjous- ja hankintatasoisiin rekisteriaineistoihin perustuen. Baulian ym. (2023) tutkimuksessa keskityttiin yhteishankintoihin eli useampien hankintayksiköiden yhteistyöhön ja siinä kustannusvaikuttavuudella tarkoitettiin kustannustehokkuuden lisäksi hankittujen tuotteiden tai palveluiden laatua ja soveltuvuutta niille ajateltuun käyttötarkoitukseen. Tulosten mukaan yhteishankintojen standardoidut hinnat ovat hieman alhaisemmat kuin itsenäisissä hankinnoissa, mutta erot ovat pieniä ja harvoin tilastollisesti merkitseviä.

Baulian ym. (2023) havainnot ovat linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa: yhteishankinnoilla voidaan säästää, mutta hyödyt vaihtelevat tilanteen ja hankintamekanismin mukaan. Julkisista hankinnoista kerättävät tietosisällöt ja sisältöjen pirstaleisuus kuitenkin rajoittavat merkittävästi hankintojen kehittämistä. Tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä Baulia ym. esittivät, että vuosittain tapahtuvaa kymmenien miljardien eurojen arvoisten julkisten hankintojen ohjaamista ja seurantaan tehdään puutteellista tietoa käyttäen, vaikka merkittävästi laadukkaamman aineistoinfrastruktuurin rakentaminen ja dataan pohjaava tietojohdaminen olisi hyötyyn verrattuna kohtuullisin kustannuksin mahdollista.

Kaiken kaikkiaan tutkimustieto julkisista palveluhankinnoista on niukkaa, vaikka niiden kilpailuttaminen on synnyttänyt kokonaan uuden markkinan ja rajapinnan yksityisen ja julkisen sektorin välille. Samalla on syntynyt uusi julkisten hankinta-asiantuntijoiden ammattikunta, joka vastaa kilpailutuksista, sopimusneuvotteluista, markkinavuoropuhelusta (jota käsittelemme myöhemmin tämän raportin kehittämis ehdotuksia koskevassa kuudennessa luvussa) ja hankintojen strategisesta suunnittelusta. Heidänkään työnsä luonteesta ja vaatimuksista ei tutkimukseen perustuvaa tietoa juuri ole.

3.2 Muita tutkimusnäkökulmia suomalaisiin palveluhankintoihin ja kilpailutettuun työhön

Tässä tutkimuksessa palveluhankintoja lähestytään erityisesti työntekijänäkökulmasta. Suomalaisessa tutkimuksessa palveluhankintoja on tutkittu etenkin muista kuin työntekijänäkökulmista, kuten ulkoistusten vaikutusten ja vaikuttavuuden (Hennala & Uotila 2017), (kvasi)markkinoiden toimivuuden ja kumppanuuden (Syrjä 2010) ja päätöksenteon demokraattisuuden, tietopohjan ja kansalaisten oikeusturvan (Kuusela & Ylönen 2013; 2015) näkökulmista. Lisäksi julkishankintojen kustannustehokkuudesta ja sen arvioinnin kriteereistä on käyty julkista ja tieteellistä keskustelua (Halonen 2021).

Syrjän (2010) ”Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset” -tutkimuksen näkökulmat kilpailutukseen ovat kvasimarkkinoiden toimivuus tehokkuuden, responsiivisuuden (eli kyvyn reagoida asiakkaiden ja kansalaisten tarpeisiin), asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista sekä relationaaliset sopimukset eli kumppanuuden olemassaolo ja ilmenemismuodot kilpailuttamisympäristössä (emt., 3). Tutkimuksessa ei käsitellä työn laatua, mutta ilmi tulee kuinka ”kilpailuttaminen aiheuttaa epävarmuutta asiakkaille ja henkilöstölle” (emt., 93), mikä edelleen vaikuttaa tutkimuksen mukaan suoraan palvelun laatuun. Mitä tulee palvelun ostajan ja tuottajan väliseen luottamukseen, tutkimuksen perusteella kilpailutettujen vanhuspalveluiden ostajien ja myyjien suhdetta on suomalaisissa kaupungeissa pääosin luonnehdittu kumppanuussuhteena ja ostajien suorittamia valvontakäyntejä ja laatukseskusteluja hyödyllisinä ja edelleen luottamusta rakentavina (emt., 98).

Hennalan ja Uotilan (2017) ”Kotihoidon ulkoistuksen vaikutukset ja vaikuttavuus – Tapaustutkimus Lahti” tutki nimensä mukaisesti ”palvelujen järjestämistavassa tapahtuneen muutoksen positiivisia, neutraaleja ja negatiivisia vaikutuksia” (emt., 8) niin henkilöstön, asiakkaan kuin johtamisen näkökulmista Lahden kaupungin Launeen kotihoidon alueen kilpailutuksessa, jossa julkinen palvelutuotanto siirtyi kahdelle yksityiselle palvelutuottajalle (emt., 20). Tutkimus myös arvioi, miten palvelujen järjestämistavan muutokseen päätöksentekotilanteessa kohdistetut positiiviset odotukset toteutuivat noin kahden vuoden seurantajaksolla eli mikä oli ulkoistamisen vaikuttavuus palvelujen laa-

tuun, kotihoidon vaikuttavuuteen, tuottavuuteen ja vertaiskehittämiseen. Kyseinen tutkimus sivuaa henkilöstön työn laatua tutkimalla henkilöstön kokemusta kotihoitoalueen ulkoistamisesta ja kilpailutuksesta. Raportin mukaan henkilöstön kokemus ulkoistuksesta oli muutamalla työntekijällä neutraali ja muilla lähempänä negatiivista kuin positiivista. Työn laadun näkökulmasta kipupisteitä ”oli uusien työntekijöiden perehdytyksen johtaminen ja toteutus sekä henkilöstön riittämätön huomioiminen”. Henkilöstö myös toivoi, että heitä olisi osallistettu ulkoistamisen siirtymävaiheen suunnitteluun. (Emt., 65.)

Niin ikään ulkoistamista ja myös yhtiöittämistä laajemmin kunnallisten ja valtiollisten palveluiden ulkoistamistrendinä ovat tutkineet Hanna Kuusela ja Matti Ylönen (2013; 2015). Heidän näkökulmansa ulkoistamiseen ja yhtiöittämiseen ovat sen vaikutukset päätöksenteon demokraattisuuteen ja tietopohjaan sekä kansalaisten oikeusturvaan. Heidän tutkimuksissaan on yhteyksiä tähän tutkimushankkeeseen erityisesti työn valvonnan suhteen. Kuusela ja Ylönen (2015, 11) esittävät, että palvelujen ulkoistaminen (mikä tyypillisesti tarkoittaa myös kilpailuttamista) ”voi heikentää muun muassa laillisuusvalvontaa, rikosoikeudellista vastuuta ja henkilöstön oikeudellista asemaa”.

Julkisten hankintojen kustannustehokkuudesta erityisesti hankintalain muutoksien perusteena on myös käyty tutkijoiden ja sidosryhmien välistä keskustelua Suomessa. Keskustelu on koskenut paitsi kustannustehokkuutta (Ghezzi ym. 2024) myös sen vertailun mittareiden käyttökelpoisuutta vertailtaessa in-house-yhtiöitä julkisiin yrityksiin (Kustos Ry 2025). Tämän tutkimushankkeen haastatteluissa esiin tulleita näkemyksiä in-house-hankintayksiköihin kasaantuneesta hankintaosaamisesta ei niinkään näytä olevan tutkittu. Joskin Valtiotalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus (2025, 4) toteaa, että valtion viranomaisille on hyötyä sidosyksikköhankejuuri kilpailutusprosessin ja hallinnollisten kustannusten välttämisessä ja siinä, että sidosyksiköille kertynyttä osaamista ja valtionhallinnon tuntemusta voidaan hyödyntää hankinnoissa.

Hankintaosaamista ja julkishankintoja muutoinkin on tutkinut jonkin verran myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Näihin tarkasteluihin palaamme myöhemmin tämän raportin julkishankintojen sääntelyä koskevassa osiossa (luku 3.6).

3.3 Hankinnat, kilpailuttaminen, ulkoistaminen – mittaa käsitteistä

Tässä osiossa hyödynnämme aiemmassa tutkimuksessa huolella tehtyä jaottelua termeistä, joita hankintoihin liittyy. Termi ”hankinnat” muodostaa yläkäsitteen (vrt. *EU-Procurement*; *Hankintalaki*) erilaisille hankinnoille ja niiden erikoismuodoille. Hankintoihin liittyvät keskeiset käsitteet ovat Lea Hennalan ja Tuomo Uotilan (2017, 9–10) kuntasektoria edustavan tutkimuksen mukaan:

Ostopalvelut: kunta ostaa palvelua kunnan ulkopuoliselta taholta, joka voi edustaa julkista, kolmatta tai yksityistä sektoria.

Ulkoistaminen (outsourcing/externalization): kunnan itsensä aikaisemmin tuottama palvelu siirretään joko kokonaan tai osittain kunnan oman organisaation ulkopuolella olevan tuotantoyksikön tuotettavaksi ja on siten ostopalvelua laajempi prosessi. Palvelun ulkoistus ei kuitenkaan poista kunnan lakisääteistä palvelujen järjestämis- ja viranomaisvastuuta eikä valvontavelvollisuutta esimerkiksi palvelujen saatavuudesta ja laadusta.

Palvelujen **yksityistämisestä** voidaan puhua vain niiden palvelujen kohdalla, jotka kunta on ottanut vapaaehtoisesti hoidattavakseen. Yksityistäessään toimintojaan kunta luopuu paitsi tuotannosta, myös tuotannon järjestämis- ja rahoitusvastuusta.

Palvelun siirto kunnalta ulkopuoliselle palveluntuottajalle tapahtuu yleensä **kilpailutuksen** kautta. Tieteellisessä kilpailuttamistutkimuksessa kilpailuttamiseen liitetään usein sopimisen (contracting) tai sopimustoiminnan käsite. Kilpailuttamisen päätyttyä kunta laatii sopimuksen kilpailun voittaneen tahon kanssa. Tämän jälkeen palvelujen tuotanto jatkuu sopimuksenvaraisesti, minkä vuoksi sopimusjohtamisella on tärkeä rooli palvelutuotannon häiriöttömässä jatkumisessa.

Ulkoistuksen vaikutukset esimerkiksi työntekijöiden työhyvinvointiin ja sairauspoissaoloihin voivat olla lyhyellä aikavälillä myönteisten vaikutusten ohella neutraaleja tai negatiivisia. Osa ulkoistamisen vaikutuksista voi seurata suoraan järjestämistavan muutoksesta, osa voi olla systeemisiä. *Systeemisillä vaikutuksilla* tarkoitetaan toisis-

taan riippuvia, joskus hankalastikin ennakoitavia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa toisiinsa myös epäsuorasti ja/tai aiheuttaa niin sanotun takaisinkytkennän muutoksen kohteena olevaan asiaan.

Vaikuttavuudella tarkoitetaan yleisesti sitä, miten hyvin organisaatio, tai kuten tässä, muutos palvelujen järjestämistavassa (ulkoistaminen) saavuttaa tavoitteensa.

Tuottavuutta mitataan yleisesti tuotoksen ja panoksen suhteella tuotos per panos. Julkisessa palvelutuotannossa tuottavuuden käsite ja sen mittaaminen ovat monitulkintaisia.

Kilpailutetut palvelut ja työn laatu -hankkeessa tutkitaan palveluhankintoja, ja niiden erityistyyppinä *kilpailuttamisia* ja *ulkoistamisia*. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden johdattelemana tarkastelemme myös *yksityistämistä*, jota koskeva keskustelu soveltaa edellä listattua huomattavasti laajempaa määritelmää.

Käsitetarkastelu edellä ei kata muutosta, joka liittyy palveluntuottajien muodonmuutoksiin eli aktiivisiin toimintojen uudelleenjärjestelyihin: palveluita tuottavat yritykset fuusioituvat, ostavat toisiaan tai liiketoiminnan osia pois markkinoilta. Ne saattavat tavoitella ”kokonaispalveluratkaisuja”, joissa yksi monialayritys tuottaa suuren osan tai kaikki yhden organisaation tilaamista palveluista. Kehitys keskittää palvelumarkkinoita niille yrityksille, jotka pystyvät laajentamaan toimintaansa (PAM 2012). Monialayritykset ovat jo Suomen suurimpia työnantajia, ja julkishankintojen mittavat volyymit mitä todennäköisimmin liittyvät tähän kehitykseen. Palveluliiketoiminnan keskittymisen on kansainvälisessä tutkimuksessa havaittu liittyvän joidenkin työolojen ja -ehtojen, kuten palkkauksen heikentymiseen (Bilal & Lhuillier 2021; Dube & Kaplan 2010).

Tässä hankkeessa näkökulma on monialaisten kokonaispalveluratkaisuja tuottavien yritysten sijaan pienten tuottajayritysten puolella. Niiden elinehto on pärjätä kilpailussa ja kyetä tarjoamaan laadukkaat työolot työntekijöilleen samalla, kun palvelutuotannon keskittyminen sumentaa niiden tulevaisuudennäkymiä. Pienten ja keskisuurten yhteisöjen ja yritysten asema on jatkuvasti koetteilla kansainvälisen pääoman ohjaamassa, finansialisoituvassa palvelumarkkinakentässä.

3.4 Mitä palvelutyön ostamisen kytköksistä työn arjen laatuun tiedetään?

Tutkimamme taloushallinnon ja kiinteistönhuollon palvelut ovat tyypillisesti alempien toimihenkilöiden työtä tai suorittavaa matalapalkkatyötä (Erkkola ym. 2023; Saari ym. 2024b), jonka teettämisellä palveluhankintoina on havaittu yhteyksiä työoloihin eli työn arjen laatuun. Kansainvälisten tutkimusten mukaan työn kilpailuttaminen voi heikentää työntekijöiden palkkakehitystä ja lisätä työn intensiteettiä (Greer ym. 2017).

Käytännössä tukipalveluiden kilpailutus ja ostaminen edellyttävät työn pilkkomista *sopimuksiin kirjattaviksi suoritteiksi* esimerkiksi ajan, koodin, suoritteen tai lattiapinta-alan perusteella (Bolton & Wibberley 2014; Grimshaw ym. 2018). Onnistunut palveluhankinta edellyttää, että hankintasopimuksessa suorite on onnistuttu määrittelemään oikein ja suorittavan työntekijän työn kannalta kohtuullisella tavalla. Taloushallintoalalla työn suoritteiden pilkkominen näkyy minuutilleen tehtävänä asiakaslaskutuksena ja työn seurantana. Erityisesti digitalisaatiolla – taloushallinto- ja kirjanpito-ohjelmistojen kehityksellä – on ollut olennainen merkitys taloushallintoalan työprosessien tehostamisessa, sillä ne mahdollistavat työajan seurannan (Haapakorpi ym. 2026; Tapanila ym. 2026; ks. myös Parkatti & Tammelin 2020).

Kiinteistöjen siivoustyön suoritteiksi pilkkomisen on nähty uhkaavan työn kokonaisuuden hallintaa, joka on mielletty ammattiyhdyksen lähteeksi (Eskelinen 2017, 28). Kokonaisuuden hallinnalla tarkoitetaan esimerkiksi kokonaisvaltaista tilojen siisteydestä huolehtimista sen sijaan, että kohteissa tehdään vain tietyt siivoussuoritteet.

Palveluhankintojen vaikutuksia suomalaiseen työelämään on jonkin verran tutkittu käyttäen muita viitekehyksiä kuin työn laatua. Esittelemme seuraavaksi aiemman tutkimuksen keskeisiä havaintoja.

Laajenevat työtehtävät: Palvelualoille tyypilliseen joustavaan työvoiman käyttöön kuuluvat ammatillisesti ja sisällöllisesti laajennetut työtehtävät. Työntekijälle kuuluviin työtehtäviin saatetaan lisätä uusia tehtäviä tai aiemmin eri työntekijöille kuuluvia tehtäviä yhdistetään yhteen työnkuvaan. Puhtaanapitoalalla tällaista joustavaa työvoiman käyttöä kutsutaan monipalveluksi tai monipalvelumalliksi (Hirvonen & Mankki 2017, 111). Monipalvelun seuraukset työn laadun ulottuvuuksille ovat moninaisia. Joustavuus

työn sisällöissä voi tarjota työuralla etenemisen ja taitojen kehittämisen mahdollisuuksia. Toisaalta mahdollisuudet saattavat jakautua esimerkiksi työntekijöiden kielitaidon perusteella, jos monipalveluksi muotoiltuun työhön kuuluu asiakaspalvelua suomeksi. (Emt., 111–113.) Myös tämän hankkeen haastatteluissa asiaan kiinnitettiin huomiota: palkkausjärjestelmät eivät tunnista monipalveluun liittyvää työn määrän kasvua, vaan ainoastaan työn vaativuuden tason (ks. myös Pyöriä 2026). Työn vaativuus puolestaan ei kasva, vaikka työntekijä tekisi työssään kolmen eri tehtävänkuvan mukaisia työtehtäviä, mikäli eri tehtävänkuvat arvioidaan vaativuudeltaan samantasoisiksi.

Työn autonomia: Aiemman tutkimuksen perusteella puhdistustyön autonomiaa eli mahdollisuutta säädellä omaa työtään ei kannata pitää vain yksittäisenä työn sisäisen laadun osana, koska sillä vaikuttaa olevan yhteyksiä työhön koettuun tyytyväisyyteen yhdessä työn lopputuloksen kanssa. Työntekijät olivat siivoamistyöhön Eskelisen ja kollegoiden (2019, 68–69) tutkimuksessa tyytyväisiä silloin, kun he saattoivat hallita työtään (ks. myös Käyhkö 2006).

Kilpailutus ja työn intensivoituminen: Siivousala on esimerkki toimialasta, jolla työ on jatkuvan ja tiukan kilpailutuksen kohteena, minkä lisäksi on raportoitu myös suoranaista työvoiman hyväksikäyttöä (Helsingin Sanomat 2020; Teittinen 2025). Siivousalalla säästöjä haetaan yhä useammin vähentämällä työntekijöiden työtunteja ja kasvattamalla heidän vastuullaan olevien alueiden määrää. Tämä kehitys liittyy läheisesti palveluiden kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen, jotka painottavat kustannustehokkuutta työntekijöiden hyvinvoinnin ja työn laadun kustannuksella. Tutkimukset (Eskelinen ym. 2019) ja ammattiliittojen kannanotot (Jakosuo & Kakko 2021; PAM 2025) osoittavat, että tällaiset säästötoimet johtavat työn kuormittavuuden kasvuun, työehtojen heikentymiseen ja epävarmuuden lisääntymiseen. Työn laatu ja työntekijöiden jaksaminen ovat vaarassa, kun siivoustyöstä pyritään tekemään mahdollisimman tehokasta mahdollisimman pienin resurssein.

Kilpailutuksen vaikutukset työn sosiaaliseen ympäristöön: Siivousalalla on nähty, että ”kilpailun eetos” voi valua palvelusopimuksiin merkityistä mitoituksista työyhteisön suhteisiin. Kilpailutuksissa säästetään teetetyn työn määrästä, jolloin työvuorot ja -tunnit ja siten työstä viime kädessä saatava palkka voi niukentua. Työntekijät saattavat joutua keskenään kilpailuasetelmaan saatavilla olevien työvuorojen suhteen. Tilanne voi

tulehduttaa työyhteisöä sosiaalisesti. (Eskelinen ym. 2019, 70–71.) Lisäksi asetelma voi vaikuttaa työyhteisöstä saatavaan tukeen kielteisesti. Siivoustyötä tehdään usein yksin. Työssä koettuun konkreettiseen yksinäisyyteen on nähty myötävaikuttavan paitsi yksin työskentely aikoina, jolloin siivouskohteissa ei ole muita ihmisiä. Sosiaalisen ympäristön haavoittuvuuteen voi liittyä se, että alalla on korkea työntekijävaihtuvuus (emt., 70).

Sosiaalisen tuen puute ja yksinäisyys: Palvelualan työn tehostaminen ja kilpailuttaminen johtavat tilanteisiin, joissa työntekijät kokevat yksinäisyyttä ja sosiaalisen tuen puutetta etenkin liiallisen kiireen seurauksena. Eskelinen ym. (2019, 74) korostavat siivousalaa koskevassa tutkimuksessaan työn tekemisen rakenteellisten ehtojen merkitystä. Siivoustyön nopeasyklisen kilpailuttamisen takia kustannusten karsimisesta on tullut välttämättömyys, minkä seurauksena työn organisoinnin keskeiseksi periaatteeksi muodostuu toimintojen nopeuttaminen. Eskelisen ym. (emt.) mukaan tämä muuttuu väistämättä osallisuuden esteeksi. Tehostetussa työssä työyhteisö saattaakin hajota, kun työkavereita tavataan harvoin ja työpäivät kuluvat pitkälti yksin. Yksintyöskentely voi myös olla psykososiaalinen kuormitustekijä ja tietyissä ammateissa siihen liittyy kohonnut tapaturmariski tai väkivallan uhkaa ([Työsuojelu.fi](https://tyosuojelu.fi/) | [Yksintyöskentely](#)).

Etenemismahdollisuudet työuralla palveluhankintojen kohteena olevassa työssä: Jälkiteollisessa taloudessa on työvoimakustannusten säästämiseksi jaoteltu työvoimaa korkeakoulutusta vaativaan asiantuntijatyöhön, ja toisaalta työhön, johon on lyhyempi harjaantumisaika, ja jonka tekijät ovat helpommin korvattavissa (Koistinen 2014, 29). Tällaisia työllistämisstrategioita on luonnehdittu “high road” / “low road” -kahtiajaolla, jossa ensimmäinen korostaa ylipäättään korkeaa työn laatua, sisältäen kilpailukykyisen palkkauksen ohella myös henkilökunnan kouluttamisen. Jälkimmäisellä taas viitataan “säälimättömään kustannusten leikkaamiseen”, jossa työntekijöiden kouluttaminen on yksi ylimääräinen menoerä. (Vidal 2013, 588.) Siivous on ala, joka on mielletty “huonoksi työksi” siksi, että työn kouluttautumis- ja etenemismahdollisuuksia on työn laadun luokituksissa pidetty heikkoina (emt., 601–603).

Tukipalveluna hankitun työn symboliset merkitykset: Työn näkeminen organisaation säästökohteena voi merkitä työntekijöille sitä, että työtä ei arvosteta (Eskelinen ym. 2019, 75; ks. myös Valli & Kolehmainen 2025). Myös työn ulkoistamisella on huono

maine: ulkoistamista pelätään, ja sen odotetaan heikentävän työehtoja (Niemelä & Kalliola 2008, 244). Pohdimme myös hallintotieteellisen ja työvoimapolitiittisen “ydin- ja tukipalveluiden” retoriikan osuutta työn kulttuurisessa arvohierarkiassa. Osa ulkoistettaviksi tukipalveluiksi nimetyistä palveluista ovat itse asiassa yhteiskunnallisia peruspalveluita, kuten kouluruokailun tuottaminen.

Työn edellyttämät uudet taidot: Aiemmassa tutkimuksessa kilpailutetun työn on todettu vaativan ”uusia kompetensseja”; uudenlaisiin ajankäytön ja työn lopputuloksen optimoinnin vaateisiin sopeutumista (Eskelinen ym. 2019, 72). Uusilla kompetensseilla on myös kielteisiä merkityksiä: priorisointi voi tarkoittaa huonompaan työn jälkeen orientoitumista, kuin mihin työntekijä olisi itse motivoitunut. Siivoojien on nähty aiemmassa tutkimuksessa, esimerkiksi koronapandemian aikaan, itsepintaisesti pitäneen kiinni aiemmista työnsä tavoitteista venyttäen voimavaransa äärimmilleen intensiivoidussa työssään (Saari ym. 2023). Uudenlaiseen “ylläpitosiivoukseen” tottuminen vie aikaa, mutta on avoin kysymys, mitä uudenlainen työhön asennoituminen tekee työn mielekkyydelle pitkällä aikavälillä (Niemelä & Kalliola 2008; Saari ym. 2023).

3.5 Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus julkisomisteisten yritysten yksityistämisestä ja sen vaikutuksista työn laatuun

Yhtenä tässä hankkeessa valmistellun analyysin (ks. artikkelitiivistelmät luku 8, Mäkinen & Pyöriä) tutkimuskohteena ovat kuntayhtiöiden yksityistämisten kytkökset henkilöstön työuriin yksityistämisten jälkeen. Tämä luku taustoittaa kyseistä artikkelia ja tiivistää kansainvälistä, yksityistämistä (“privatisation”) koskevaa keskustelua. Laajasti ymmärrettynä yksityistäminen viittaa prosesseihin, joiden myötä yksityisillä organisaatioilla on suurempi rooli ihmisten tarpeiden täyttämässä (Savas 2000). Kyse on julkisten toimijoiden roolin pienentämisestä tai muiden yhteiskunnallisten instituutioiden roolin kasvattamisesta tavaroiden ja palvelujen tuottamisessa sekä omaisuuden omistamisessa. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa yksityistämisen piiriin on laskettu laaja kirjo erilaisia toimia, kuten valtion omaisuuden myynti, julkisten palvelujen ulkoistaminen, julkisten palveluiden tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan, julkisten palveluiden rahoitusvastuun siirtäminen veronmaksajilta suoraan niiden käyttäjille, julkis-yksityiset kumppanuudet sekä markkinoiden vapauttaminen yksityisille toimijoille (ILO

2001; Savas 2000). Näin väljästi rajattuja yksityistämisen määritelmiä on kuitenkin kritisoitu niiden epätarkkuudesta. Ne niputtavat yhteen keskenään hyvin erilaisia tapoja järjestää tuotantoa ja palveluita julkisen ja yksityisen sektorin välillä (ILO 2001).

Yksityistäminen voidaan määritellä tarkemmin suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja maakohtaiseen institutionaaliseen ympäristöön. Suomessa yksityistämällä viitataan tyypillisesti tilanteisiin, joissa julkinen toiminta siirretään yksityiselle omistajalle esimerkiksi julkisen omaisuuden tai omistusosuuksien myynnin kautta (Anttiroiko 2010, 48). Käytännössä yksityistämällä on silloin tarkoitettu valtio- tai kuntaomisteisten yhtiöiden myyntiä yksityisille toimijoille joko kokonaan tai osittain (Lähdemäki 2021; Anttiroiko 2010; Junka 2010). Tällöin julkinen taho voi luopua sellaisten palvelujen järjestämisestä tai hyödykkeiden tuottamisesta, jotka eivät kuulu sen lakisääteisiin velvollisuuksiin tai viranomaistehtäviin (Lith 2020). Tässä merkityksessä yksityistäminen on ”ääritapaus jatkumolla, jossa yksityisten osallistumisaste toiminnan järjestämiseen ja tuotantoon vaihtelee” (Saastamoinen & Tuorila 2022, 11).

OECD-maissa julkisten toimintojen laajamittainen yksityistäminen käynnistyi 1980- ja 1990-luvuilla (OECD 2019). Euroopassa ilmiö kiihtyi 90-luvun puolivälissä eritoten Maastrichtin sopimuksen ja sitä täydentäneen vakaus- ja kasvusopimuksen myötä. Euroalueeseen liittymisen ehdoksi asetetut julkisen talouden alijäämää ja velan määrää koskevat rajoitukset loivat painetta valtio-omisteisten yritysten myynnille (Becker 2007). Yksityistämistä pidettiin veronkorotuksia ja julkisten menojen leikkauksia vähemmän kivuliaana keinona vahvistaa julkista taloutta (Belke ym. 2005). Fiskaalisten paineiden ohella taustalla oli myös muita yhteiskunnallisia kehityskulkuja, jotka edesauttoivat julkisen omistuspohjan heikentymistä. Yksityistämistä lisäsivät 1) yleinen pettymys valtionyhtiöiden heikkoon suorituskykyyn, 2) markkinoiden vapautuminen ja kilpailun tehostamisen priorisointi, 3) teknologian ja matkapuhelinverkkojen kehittyminen, jotka tekivät valtioiden sähkö- ja telealan monopoleista pitkälti tarpeettomia ja 4) ideologiset muutokset, jotka kyseenalaistivat valtion roolin taloudessa. Entisissä Neuvostoliiton maissa yksityistäminen kietoutui yhteen talousjärjestelmien kokonaisvaltaisempien uudistamisohjelmien kanssa. (Becker 2007; OECD 2003.)

Suomessa valtionyhtiöiden omistuspohja alkoi muuttua muun Euroopan tavoin 1990-luvulla. Valtionyhtiöt perustettiin aikoinaan edistämään yhteiskunta-, alue- ja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Valtio kantoi yrittäjäriskin korjatakseen markkinajärjestelmän puutteita, kehittääkseen teollista tuotantorakennetta sekä edistääkseen työllisyyttä, energiaomavaraisuutta ja ympäristönsuojelua. Lisäksi valtionyhtiöiden tehtäväksi nähtiin teollisuuden työntekijöiden työolojen parantaminen. (Nevalainen 2022; Junka 2010.) 1990-luvulle tultaessa valtio-omisteisuudelle ei kuitenkaan enää katsottu olevan samanlaisia yhteiskunnallisia perusteita. Omistuspohjaa alettiin laajentaa yksityisillä toimijoilla erityisesti kansainvälisen kilpailukyvyn ja valtionyhtiöiden pääomahuollon turvaamiseksi. Yksityistämistä vauhdittivat todennäköisesti myös ideologiset pyrkimykset keventää valtion roolia taloudessa ja vahvistaa markkinaehtoista kilpailua. (Junka 2010.)

Yksityistämisen tavoitteena on paitsi saavuttaa kustannussäästöjä myös parantaa yritysten tehokkuutta ja tuottavuutta. Yksityistämistä koskeva tutkimus on keskittynyt vertailemaan julkisesti ja yksityisesti omistettujen yhtiöiden suorituskykyä. Kaiken kaikkiaan tulokset ovat olleet hyvin ristiriitaisia. Yksityistämisen vaikutukset yhtiön tuottavuuteen riippuvat monista tekijöistä, kuten siitä, myydäänkö yritys yhdelle ostajalle vai julkisen osakemyynnin kautta, mikä on julkiselle taholla jäljelle jäävä omistusosuus, toimiiko yksityistetty yritys kilpailullisilla markkinoilla sekä tuottavuuden mittareista, joilla yksityistämisen vaikutuksia mitataan (Lähdenmäki 2021; Bachiller 2017). Lisäksi Keune, Leschke ja Watt (2008) ovat huomauttaneet, että tutkimuksissa ei erotella riittävästi, johtuvatko tuottavuusvaikutukset investointien kasvusta ja tehokkaammasta työn organisoinnista vai työolojen heikentämisestä ja työpaikkojen vähentämisestä. Jälkimmäiset vaikutukset voivat hyödyttää veronmaksajia ja omistajia, mutta ne tapahtuvat työntekijöiden hyvinvoinnin ja toimeentulon kustannuksella.

Omistuksen siirtyminen julkiselta sektorilta yksityisille toimijoille voi vaikuttaa merkittävästi työntekijöiden asemaan. Yksityiset omistajat painottavat voiton maksimointia, kun taas julkisomisteiset yhtiöt kantavat usein laajempaa vastuuta työntekijöiden hyvinvoinnista ja toimeentulosta (OECD 2025). Uudet yksityiset omistajat voivat pyrkiä pienentämään tuotantokustannuksia vähentämällä palkkakuluja, irtisanomalla työntekijöitä tai vaatimalla heiltä suurempaa tuottavuutta (Earle & Shpak 2019; Brown ym. 2010; Keune

ym. 2008). Omistajavaihdos voi myös johtaa työntekijöiden ja työnantajan välisten implisiittisten sopimusten murtumiseen, kuten vihamielisissä yritysvaltauksissa usein tapahtuu (Earle & Shpak 2019). Yksityistäminen voi myös heikentää työn ja työntekijän välistä sopivuutta, mikä voi puolestaan alentaa työntekijöiden tuottavuutta ja lisätä riskiä työpaikan menettämiselle. Uusi omistaja voi esimerkiksi organisoida työn toisin, vaatia erilaista osaamista työntekijöiltä tai tuoda mukanaan uudenlaisen organisaatiokulttuurin, joka poikkeaa julkisen omistajan toimintatavoista (Van Vianen 2018; Petersen ym. 2021). Toisaalta yksityistäminen voi nostaa palkkoja, mikäli uudet omistajat pyrkivät houkuttelemaan uutta työvoimaa palkankorotuksilla. Lisäksi tuottavuuden kasvu, liiketoiminnan laajentamispyrkimykset ja kyky houkutella yksityisiä investointeja voivat heijastua myönteisesti sekä palkkoihin että henkilöstömäärään. (Brown ym. 2010; Mencinger 2003.)

Empiirinen tutkimus osoittaa, että yksityistämisen vaikutukset työntekijöihin vaihtelevat maittain ja yksityistämistavan mukaan. Lähdenmäki (2023) on tutkinut suomalaisia teollisuusalan valtionyhtiöiden yksityistämisiä ja havainnut, että yksityistämisen seurauksena työpaikkojen määrä yrityksissä on vähentynyt samalla, kun yritysten tuottavuus on kasvanut. Samanlaisia tuloksia on saatu myös ruotsalaisten valtionyhtiöiden yksityistämisen osalta (Olsson & Tåg 2025). Cuadrado-Ballesterosin ja Peña-Miguelin (2018) 22 Euroopan maata kattavassa tutkimuksessa yksityistämisen havaittiin pitkällä aikavälillä lisäävän talouskasvua ja vähentävän työttömyyttä, mutta myös kasvattavan tuloeroja eri sosiaaliluokkien välillä. Brown työryhmineen (2010) havaitsi, että entisissä Neuvostoliiton maissa ulkomaiseen omistukseen siirtyneissä valtionyhtiöissä sekä työvoiman määrä että palkat ovat nousseet suhteessa muihin valtionyhtiöihin. Kotimaisilla omistajavaihdoksilla ei taas ollut vastaavia vaikutuksia. Kirjoittajat selittävät tuloksia ulkomaalaisten toimijoiden paremmilla edellytyksillä laajentaa ja tehostaa liiketoimintaa, mikä on lisännyt työvoiman kysyntää ja johtanut myönteiseen palkkakehitykseen. Tulos on yllättävä, sillä valtiososialismin perintönä valtionyhtiöt olivat kasvaneet suuriksi työllistäjiksi ja maksaneet työntekijöilleen muita toimijoita korkeampia palkkoja.

3.6 Nykyinen julkisia palveluhankintoja koskeva sääntely

Hankkeen lähtökohtiin lukeutuu myös kysymyksenasettelu siitä, miten sääntely ohjaa julkisia hankintoja ja niiden myötä hankittavan ja teetettävän työn ehtoja ja työn arjen laatua. Hankintoja koskeva sääntely nojautuu [Lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöi-keussopimuksista](#) (“Hankintalaki”, 29.12.2016/1397). Hankintoja ohjaa myös sidosy-ksiköistä hankkimista koskeva sääntely sekä [Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vas-tuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä](#) (“Tilaajavastuulaki”, 22.12.2006/1233”).

Hankintoja ohjaavat kansainväliset ja kansalliset suositukset. Julkisista hankin-noista on olemassa EU-tasoisia (European Commission: [Social procurement](#)) ja kan-sallisia suosituksia (ks. <https://www.hankinnat.fi/>; Kuntaliitto 2022; Valtiovarainministe-riö 2023) samoin kuin julkisten tilaajaorganisaatioiden omia “sosiaalisia koodeja” tai muita lainsäädäntöön nähden tarkempia hankintasopimuksissa huomioitavia käytän-töjä. Nämä koskevat selkeästi julkisia hankintoja. Myös ammattiliitot ovat koonneet suo-situksia hankintoihin edustamiensa alojen näkökulmista (Jakosuo & Kakko 2021; Kar-humaa 2023; PAM 2012).

EU:n suositukset hankintojen sosiaalisten ulottuvuuksien vahvistamisesta on koottu omalle sivustolleen “[Social procurement](#)”. Sosiaalisesti vastuulliset julkishankinnat (Socially responsible public procurement, SRPP) nojaavat lähtökohtaisesti työn teettä-miseen kestävin ehdoin (decent work, kuvio 3.1).

1 What is socially responsible public procurement (SRPP)?

Socially responsible public procurement (SRPP) implements social considerations in public contracts to achieve positive social outcomes. SRPP aims to address the impact on society of the goods, works and services and works purchased by the public sector. It can be a driver towards:

- Promoting employment opportunities and social inclusion
- Providing opportunities for social economy enterprises
- Encouraging decent work
- Ensuring compliance with social and labour laws
- Accessibility and design for all
- Respecting human rights and addressing ethical trade issues
- Delivering high quality social, health, education and cultural services
- Reaching sustainability targets

Kuvio 3.1. SRPP:n lähtökohdat (Euroopan komissio 2021, 3).

Paitsi että SRPP kannustaa varmistamaan julkishankinnoissa hankitun palvelutyön sosiaali- ja työoikeudellisten ehtojen noudattamisen, siinä kiinnitetään huomiota myös muun muassa yhteiskunnallisten yritysten osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseen.

EU:n verkkosivustolta löytyy myös esimerkiksi “Työkaluja julkisille hankkijoille [[Tools for public buyers - European Commission](#)]” sekä hyviä käytäntöjä eri maista kokoava “Buying for Social Impact” -julkaisu (European Commission 2019). Näissä materiaaleissa sosiaaliset näkökohdat kiinnittyvät esimerkiksi sosiaalista integraatiota painottavien tuottajien valitsemiseen. Erityisesti korostuu vaikeasti työllistettävien ryhmien työllistäminen osana hankintoja; joissakin maissa on edellytetty tuottajilta esimerkiksi tiettyjen työllistämistavoitteiden täyttämistä (emt.). Kaikkiaan sosiaalisten tavoitteiden edistämiseksi keskeistä näyttää olevan “sosiaalisten lausekkeiden [social clauses]” edellyttäminen tuottajilta, mutta näiden sisältö voi olla moninaista.

Suomessa kansallista sääntelyä ja julkisten hankintojen vaikuttavuutta kehitetään Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa, joka kokoaa julkisten hankintojen kehittämistä yhden sateenvarjon alle. Toimenpideohjelman piirissä valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kehittävät uusia keinoja hankintojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseksi, verovarojen vastuullisen käytön lisäämiseksi sekä julkisen talouden kestävyysvahvistamiseksi. Toimenpideohjelma on asetettu toimikaudelle 2024–2027, ja se on jatkoa aiemmalle vuosina 2019–2023 käynnissä olleelle ohjelmalle. (<https://vm.fi/hankinta-suomi>.)

Kyseiset hankkeet ja suositukset koskevat julkishankintoja. Yksityisissä hankinnoissa eli yritysten välisissä sopimuksissakin on kuitenkin noudatettava paitsi muodostettua palvelusopimusta, myös työehtosopimuksia ja työlainsäädäntöä. Siten kaikkia hankintoja koskevat esimerkiksi Työsopimuslaki (26.1.2001/55), Työturvallisuuslaki (23.8.2002/738) sekä Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistöiminnasta (20.1.2006/44). Tässä raportissa emme erityisesti käsittele työlainsäädäntöä. Seuraavaksi käsiteltävien kansainvälisten ja myös Suomen hankinta- ja tilaajavastuulakien sanamuodot viittaavat siihen, että sääntely olettaa ja odottaa palveluhankinnoissa käytettävän työsuhteessa olevaa, työlainsäädännön ja työehtosopimusten suojaamaa

työvoimaa. Kuitenkin analyysissa havaitsimme, että nykyinen sääntely ei tuota varmuutta siitä, että julkishankintojen välityksellä teetetäisiin palvelutyötä aina työsuhteisena työnä.

Kansainvälinen sääntely. Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden julkishankintoja ohjaa **EU:n hankintadirektiivi** (Directive 2014/24/EU on public procurement). Hankintadirektiivissä säädetään, että EU-jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että toimijat noudattavat julkisia hankintasopimuksia toteuttaessaan EU:n sääntelyä, kansallista lainsäädäntöä, työehtosopimuksia sekä kansainvälisiä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia säännöksiä. Tämä direktiivi on pantu jäsenvaltioissa täytäntöön eri tavoin. Viimeisimmän direktiivin muutoksen jälkeen Suomessakin kirjattiin vuoden 2017 lakiuudistuksessa hankintalakiin sosiaalisiin näkökohtiin liittyviä seikkoja, jotka hankintayksikkö voi halutessaan – ilman velvoittavuutta – ottaa huomioon kilpailuttaessaan hankintoja. (Karhumaa 2023.)

Julkisia hankintoja ohjaa myös **Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus 94** (convention contracts publics). Sen mukaan sopimuksissa, joissa vähintään toinen sopimuskumppaneista edustaa julkista valtaa tai viranomaista ja on kyse palveluiden hankkimisesta (artikla 2), on noudatettava määräyksiä, jotka takaavat kyseisille työntekijöille palkan (mukaan lukien lisät), työajan ja muut työehdot, jotka eivät ole epäedullisempia kuin ne, jotka on vahvistettu samanlaista työtä varten kyseisellä toimialalla tai teollisuudessa sillä alueella, jossa työ suoritetaan. Toisin sanoen julkishankinnoista ei saa aiheutua tilannetta, että työtä teetetään alle lakisääteisten tai työehtosopimusten minimiehtojen. Kyseinen yleissopimus käy läpi työvoiman käytön ehtoja, mukaan lukien työterveyttä ja -turvallisuutta koskevia seikkoja (artikla 3). Todettakoon, että seuraavaksi esiteltävä Suomen lainsäädäntö on työehtoja koskevissa seikoissa ylimalkaisempi.

Käymme seuraavassa tarkemmin läpi nykyisen keskeisen julkishankintojen sääntelyn kiinnittäen huomion tilattavan palvelutyön työntekijän näkökulmaan. Palaamme lopuksi myös sosiaalisten näkökohtien kysymykseen.

Hankintalaki “koskee julkisyhteisön oman organisaationsa ulkopuolelta tekemiä hankintoja. Julkisyhteisöön kuuluvat muun muassa valtio ja kunnat sekä niiden laitokset.

Hankintalaki voi koskea myös yritystä, jos se saa julkista tukea hankintaansa.” ([Suomi.fi, Julkiset hankinnat.](https://www.suomi.fi/julkiset-hankinnat)) Hankintalailla implementoidaan EU:n hankintadirektiivi sekä joitakin muita direktiivejä (ks. Hankintalaki 1 luku 1 §). Lain tavoitteena (2 §) on “tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa”. Lain tavoitteissa mainitaan myös yleisesti “sosiaaliset näkökohdat” sekä määritetään, että hankinnoissa olisi varmistettava “pienien ja keskisuurten yritysten ja muiden yhteisöjen” tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin “muiden tarjoajien kanssa”. Tarkoitetaanko “muilla tarjoajilla” suuria yrityksiä, ei täsmennetä.

Julkinen hankinta on lain mukaan kilpailutettava, “jos sen arvon arvioidaan ylittävän kynnysarvon. Kynnysarvo on kansallisissa hankinnoissa 60 000–500 000 euroa ja EU-hankinnoissa 143 000–5 538 000 euroa. Kynnysarvo riippuu hankinnan kohteesta eli hankinnan lajista. Kynnysarvo on siis esimerkiksi rakennusurakoiden hankinnassa eri kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa.” ([Suomi.fi, Julkiset hankinnat](https://www.suomi.fi/julkiset-hankinnat); ks. myös Hankintalaki 4 luku 25 §.) Kynnysarvot vaikuttavat siihen, milloin ostettava työ tulee hankintalain kohteeksi tai ei tule. Hankintalain 4 luvun 31 § sisältää “kiellon pilkkoa hankinta tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti”: “Hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi”. Toisin sanoen: vaikka hankinnan jakaminen osiin on sallittua, pilkkominen on aina kiellettyä eli hankintaa ei saa keinotekoisesti pilkkoa eriin siten, että välteään kokonaan hankintalain mukainen kilpailutus (Kuntaliitto 2022, 8). Rajankäynti näissä seikoissa vaikuttaa huomattavasti pienehköjen palveluhankintojen kohdalla siihen, miten pienet palveluyritykset pääsevät tai eivät pääse palveluntuottajiksi, tai toimivat jonkin palvelun tuottajina ilman markkinoilla kilpailuttamista. Tätä raporttia kirjoittaessa eduskunnan käsittelyssä oleva hankintalain muutosehdotus vaikuttaa myös kynnysarvoihin ja hankintojen pilkkomista koskevaan sääntelyyn.

Hankintalaissa (10 luku 79–81 §) hankintayksikköä veloitetaan tarkistamaan tarjoukset, tarjoajat ja käymään läpi pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkuperusteet (ks. myös Tokola & Winter 2025). Näihin liittyy kysymyksiä työnantajavelvoitteiden täyttämisestä tai pikemminkin täyttämättä jättämisestä. *Pakolliset poissulkuperusteet* (80 §)

liittyvät lainvoimaisesti tuomittuihin rikoksiin: “Hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoslain 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta työturvallisuusrikoksesta, 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettusta työaikasuojelurikoksesta, 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta työsyrynnästä, 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettusta kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, 47 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta tai 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettusta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.”

Harkinnanvaraiset (10 luku 81 §) poissulkuperusteet liittyvät erilaisiin rikkomuksiin. Harkinnanvaraisista perusteista kohta 5 liittyy rikkomuksiin “Suomen tai Euroopan unionin lainsäädännön, työehtosopimusten taikka [...] kansainvälisten sopimusten ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita” kohtaan. Hankintayksikön olisi kuitenkin voitava näyttää tällaiset rikkomukset toteen, jotta poissulkuperustetta voisi käyttää. Esimerkiksi keskeneräiset oikeuskäsittelyt eivät ole poissulkuperusteita ennen kuin oikeuden päätökset saavuttavat lainvoiman. On myös epäselvää, miten hankintaprosessissa on mahdollista saada selville mahdolliset rikkomukset.

Viimeisenä, on tärkeää, että hankintalain mukaan hankintayksikkö voi edellyttää palveluntuottajalta tarvittavia “henkilöstö- ja teknisiä voimavaroja” sekä ammatillista pätevyyttä (10 luku 85 §). Nämä ovat keskeisesti palveluntuotannossa henkilöstöön liittyviä kohtia, ja palaamme näihin kysymyksiin hankeraportin edetessä.

Vaikka hankintalaki pyrkii sulkemaan julkisten hankintojen kilpailutuksista pois velvoitteita laiminlyöneet ja rikostaustaiset toimijat, harmaan talouden yrityksiä kuitenkin pääsee osallistumaan kilpailutuksiin. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan vuosina 2022–2023 kilpailutuksiin osallistui vuosittain jopa yli 100 sellaista yritystä, jotka oli verotarkastuksissa määritelty harmaan talouden toimijoiksi. Ne jättivät vuosittain yli 200 alinta tarjousta, yhteisarvoltaan noin 200 miljoonaa euroa. (Tokola & Winter 2025.) Hankintasääntely velvoittaa liian alhaisen tarjouksen sulkemiseen pois tarjouskilpailusta, mutta “harmaalle alueelle” sijoittuva ongelmallinen toiminta ei ole helposti ulossuljettavissa. Työtä harmaan talouden ilmiöiden tunnistamiseksi sekä kar-

tellien ja korruption ehkäisyn eteen tehdään jatkuvasti. Muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Poliisi sekä Verohallinto ovat tiedottaneet säännönmukaisesti julkisia tilaajia kuten hyvinvointialueiden hankinta-asiantuntijoita, johtavia viranhaltijoita sekä luottamushenkilöitä harmaan talouden ilmiöstä.

Tilaajavastuulaki puolestaan koskee hankintoja, joissa käytetään vuokratyövoimaa tai alihankintaa (Tilaajavastuulaki 2 §; [Tilaajavastuulaki | Työsuoja](#)). Se on siten tärkeä hankintalakia täydentävä laki nimenomaan siitä, miten tilaaja voi hallita työvoiman käyttöä tuottajalta hankittavassa palvelussa. Tilaajan on paitsi tiedettävä, ketkä palveluhankintoja viime kädessä tuottavat, myös selvitettävä mahdollisten alihankkijayritysten taustoja. Laki on verrattain suppea, mutta sen tarkoitus on selkeä: varmistaa reilu peli yritysten välillä ja estää väärinkäytökset. Tilaajavastuulain muodostamisessa tehdyt valinnat rajata laki vain vuokratyövoiman käytön kysymyksiin herättää kysymyksiä nykytilanteessa, jossa työvoimaa käytetään niin erilaisilla vaihtelevan työajan sopimuksilla kuin määräaikaisesti tai toimeksiantoinakin. Tulisiko esimerkiksi nollatuntisopimuksien käyttö nostaa lakiin vuokratyövoiman käytön rinnalle? Entä miksi laissa eksplikoidaan vain rakentaminen toimialana tilanteessa, jossa siivousalalla on paljon siirtolaistyövoimaa ja ongelmia?

Tilaajavastuutarkastajat kuitenkin törmäävät tilanteisiin, joissa lain vaatimusta ei haluta noudattaa. Seitsemän yritystä kymmenestä ei näytä välittävän siitä, maksaako alihankkijayritys veronsa tai työntekijöidensä eläkevakuutukset. Alihankkija voi välttää veroja ja saada hyötyä työntekijöiden oikeuksien polkemisesta. Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta velvoittaa tilaajia selvittämään sopimuskumppaneidensa lakisääteisten velvoitteiden hoitamisen. Tilaajat laiminlyövät tämän selvitysvelvollisuuden, vaikka he voivat joutua maksamaan alihankkijoiden laiminlyöntien seuraukset. (Rikula 2025.) Nykytilanteessa on ilmeinen ristiriita, sillä niin hankinta- kuin tilaajavastuulakikin viittaavat työsuhteisen työvoiman käyttöön eri sanamuodoissaan. Palaamme näihin kysymyksen sääntelyn kehittämisehdotuksia käsittelevässä luvussamme 6.3.

Sidosyksikköhankinnat. Hankintalakia *ei* sovelleta sidosyksikköhankintoihin (Hankintalaki 2 luku 15 §; [Sidosyksikköhankinnat | Hankinnat](#)). Sidosyksiköillä tarkoitetaan julkisen hankintayksikön tai useiden julkisten hankintayksiköiden yhteisessä määräysval-

lassa olevia itsenäisiä yksiköjä. Kyseeseen tulee esimerkiksi tässä hankkeessa tarkastettava korkeakoulusta ensin niin kutsuttuun in-house-asemaan siirretty sidosyksikkö, eli uusi yritys, joka tuotti kiinteistöpalveluita korkeakoululle. Sitten kyseinen sidosyksikkö irrotettiin in-house-asemasta kokonaan avoimille markkinoille. Markkinoille siirtämisen yhtenä syynä oli, että hankintalain ehtojen ulkopuolelle jäävä sidosyksikkö saa “harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoimintaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on” (hankintalaki 2 luku 15 §). Kyseinen yritys oli sidosyksikköasemassa velvollinen noudattamaan viiden prosentin rajaa, eikä päässyt siksi laajentamaan toimintaansa eli hakemaan kasvua markkinoilta tarjoamalla palveluitaan laajemmin.

Hankintalakia ja etenkin sen sidosyksikkösääntelyä ollaan muuttamassa Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti (ks. [Sidosyksikkösääntelyn muutosten valmistelu | Kuntaliitto.fi](#)). Keväällä 2025 julkaistun mietinnön mukaan tarkennuksia tulee esimerkiksi lakisääteisiin tarjoajien poissulkuperusteisiin. Mittavimpana muutoksena esitetään muutoksia niin kutsuttuun sidosyksikkösääntelyyn. Muutokset koskevat julkisen omistuspohjan ja sidosyksikkö- vs. markkinoilta hankittavan palvelun välistä suhdetta. Reformin tavoitteena on lisätä kilpailua, mutta sosiaalisia näkökohtia ja työn teettämisen kysymystä ei tarkastella. Sidosyksiköt tai niin kutsutut in-house-yhtiöt ovat esimerkiksi kuntien tai muiden julkisten toimijoiden yhteisiä yhtiöitä, jotka tilaavat ja/tai tuottavat lakisääteisiä palveluita. Kuntia on Suomessa yhä yli 300, ja osa niistä on todella pieniä. In-house-yhtiöitä, jotka toimivat julkisen ja yksityisen risteymäkohdassa, on muodostettu lakisääteisten tehtävien järjestämiseksi usein silloin, kun yksittäisen kunnan ei ole mielekästä järjestää tai tuottaa palvelua kokonaan itse. Tällaisia kuntien yhteisiä intressejä palvelevia yhtiöitä on perustettu esimerkiksi kirjastojen, taloushallinnon ja jätehuollon tehtävistä vastaamiseksi. Hankintalakireformissa on katsottu ongelmaksi, että osa kunnista omistaa näistä yhtiöistä vain hyvin pienen osan. Näihin omistussuosiin esitetään muutosta, jonka jälkeen omistajakuntien tulisi omistaa yhteisistä sidosyksiköistä vähintään 10 prosenttia. Kunnat ovat vastustaneet muutosta, sillä ehdotus pakottaisi purkamaan nykyisiä hankintayhtiöitä ja aiheuttaisi huomattavan tarpeen palvelunjärjestämisen muutoksiin etenkin pienissä kunnissa. Reformilla voikin olla arvaamattoman mittavia vaikutuksia hankintoihin.

Hankinnoissa vaikeaa määritellä sosiaalisia näkökohtia. Euroopan komission “*Sosiaalinen ostaminen: opas sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa*” (2021b) auttaa sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisessa julkisissa hankinnoissa, mutta se ei ole sitova asiakirja eli sillä ei ole vaikutusta EU:n lainsäädännössä vahvistettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. EU-ohjauksen henkenä on siis vahvistaa hankintojen sosiaalista ulottuvuutta ja pyrkiä varmistamaan erilaisten oikeudellisten velvoitteiden noudattaminen ilman työehtoja koskevaa suoraa sääntelyä. Euroopan komission (2021b) mukaan “[s]osiaalisilla hankinnoilla osoitetaan, etteivät julkiset ostajat pyri ostamaan vain halvimalla hinnalla tai saadakseen rahalle eniten vastinetta, vaan ne haluavat myös varmistaa, että hankinnoilla tuotetaan sosiaalista etua ja ennaltaehkäistään tai lievennetään sosiaalisia haittavaikutuksia hankintasopimuksen toteuttamisen aikana” (emt., 4). Suomen hankintalain 93 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Myös hankintalain 98 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja. Ehdot voivat liittyä hankinnan taloudellisiin tai sosiaalisiin taikka innovaatio-, ympäristö- ja työllisyysnäkökohtiin. Erityisehtojen olisi oltava riittävän täsmällisiä ja yksiselitteisiä, jotta sopimuksen osapuolilla olisi yhteneväinen käsitys niistä. Tarjoajien olisi pystyttävä arvioimaan ehdon hintavaikutuksia. Ehtojen noudattamattomuus olisi lähtökohtaisesti sopimusrikkomus, johon voitaisiin soveltaa sopimuksen sanktiomekanismeja. Siten erityisehtojen käyttämiseksi hankintayksiköillä olisi oltava mahdollisuus, osaaminen ja resurssit niiden tehokkaaseen valvontaan. (Karhumaa 2023.)

Hankintalain mukaan hankintayksikön on otettava sosiaaliset näkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa vain sikäli kuin tarjoaja on syylistynyt pakollisiin poissulkuperusteisiin. Poissulkuperustetta sovellettaessa kyseeseen voisivat tulla lähinnä sellaiset rikkomustilanteet, jotka osoittavat työnantajayrityksessä selvää piittaamattomuutta työehtosopimuksen yksiselitteisistä ja selvistä määräyksistä sekä velvoitteista. Useimmiten tämä edellyttäneen, että rikkomuksen on todennut tuomioistuim. (Karhumaa 2023.)

Toisin sanoen palvelun tilaajana sosiaalisten periaatteiden noudattaminen tai edellyttäminen on tehty haastavaksi. Se vaatii ostajan osalta ylimääräistä osaamista, resursseja ja tahtotilaa. Palvelun ostaja pääsee helpommalla, kun vain hinta ratkaisee. Halutessaan painottaa sosiaalisia periaatteita, kuten henkilöstön hyvinvointia tai työn arjen laadullisia tekijöitä, vaaditaan hankintaosaamisessa tekstin tarkkaa muotoilua, jolla sosiaalisten ulottuvuuksien tärkeyttä korostetaan yli pelkän hintakilpailun. Käytännössä suuret toimijat voivat ”jyrätä hinnalla” ja työn arjen laadullisiin asioihin panostaneet yritykset jäädä jalkoihin. Näin yksiselitteinen asia ei toki ole, mutta riski tällaisen tilanteen muodostumiseen on olemassa. Hankehaastatteluihin perustuen palaamme raportissa myöhemmin kysymykseen tarjouskilpailuiden sosiaalisista näkökohdista (luku 6.2).

4. Hankkeen tavoitteet ja tutkimusasetelma

4.1 Tutkimustehtävät ja -kysymykset

Kilpailutetut palvelut ja työn laatu -tutkimushankkeessa tutkimme laadullisin haastatteluin taloushallinto- ja kiinteistöpalveluiden kilpailutusprosesseja sekä näillä aloilla työskentelevän henkilöstön työn laatua. Lisäksi tutkimme suomalaispalkansaajia edustavilla tilastoilla palveluhankintojen uudelleenjärjestelyiden yleisyyttä ja työn laatua Suomessa. Tavoitteena on tuottaa uutta tietoa palveluhankinnoista työn laadun näkökulmasta huomioiden niin erilaiset tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot kuin näitä edustavien liittojenkin näkökohdat.

Tutkimushankkeen tavoitteet ja tutkimuskysymykset on jaoteltu kolmeen osaan:

1) Hankintaprosessit teetetävän työn arjen laadun kannalta

Miten työn arjen laatu huomioidaan ja on mahdollista huomioida palveluhankinnoissa?

Taloushallinto ja kiinteistöpalvelualat määritellään “tukipalvelualoiksi” herkemmin kuin “strategisesti merkittävät” toiminnot, ja siten niitä myös tuotetaan enemmän hankintojen kautta markkinoilla. Regulaatiossa kuitenkin dominoi hinta. Mitä tämä tarkoittaa palvelutyötä tuottavan työvoiman kannalta?

Millä eri tavoilla tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot tarkastelevat työn laatua näillä aloilla?

Mitä näkökohtia taloushallinnon ja kiinteistöpalvelualan sääntelyssä ja tes-sopimisessa huomioidaan ja tulisi huomioida hankintojen kohteena olevien työntekijöiden työn laadusta?

Edustettuina haastattelututkimuksessa ovat niin julkisen tilaajan, sidosyksikköjen (in-house-yhtiöiden) kuin yksityisten tuottajienkin työn johdon ja työntekijöiden näkökulmat.

2) Työn arjen laatu tuottajaorganisaatioiden ja työntekijöiden näkökulmasta

Miten hankinnan kohteena oleminen kytkeytyy työn arjen laatuun taloushallinnon ja kiinteistöpalvelualojen työssä?

Millaisia kehittämissuhteita haastateltavilla on työn arjen laadun ongelmakohtien parantamiseksi?

Tähän mennessä on kiinnitetty eniten huomiota työn “jäljen” laatuun (*service quality*). Kysymättä on kuitenkin vielä, miten hankinnat ovat yhteydessä teetettävän työn työntekijöiden “arjen” laatuun (*job quality*). Hyödynnämme samaa haastatteluaineistoa kuin hankintaprosesseja tutkiessamme.

3) Kilpailutuksen ja yksityistämisen kohteena olleiden palkansaajien työn laatu ja työurat

Ketkä suomalaisesta palkansaajaväestöstä ovat kilpailutuksen kohteena ja miten kilpailutuksen kohteena olevien palkansaajien työn laatu eroaa tai ei eroa muista palkansaajista Tilastokeskuksen työolotutkimuksissa 2018 ja 2023?

Miten suurta osaa ja keitä suomalaisista palkansaajista julkisomisteisten työnantajayritysten yksityistämiset ovat koskeneet vuositasolla Tilastokeskuksen rekisteriaineistoissa?

Millaisia työuravaikutuksia yksityistämisen kohteena olemisella on verrattuna palkansaajiin, jotka jatkavat julkisen työnantajan palveluksessa Tilastokeskuksen rekisteriaineistoissa?

Tapaustutkimus: Korkeakoulun kiinteistöpalveluiden yhtiöittäminen sekä palkkahallinnon ulkoistaminen: miten tilaajat ja tuottajat arvioivat työn organisointia ja työn laadun muutosta palvelutuotannon muutoksissa?

4.2 Tutkimusaineistot

Vastaamme hankkeen tutkimuskysymyksiin kahteen aineistokokonaisuuteen tukeutuen. Keräsimme uuden haastatteluaineiston ja kvantitatiivisina aineistoina hyödynsimme Tilastokeskuksen vuosien 2018 ja 2023 työoloaineistoja sekä henkilö- ja yritystason rekisteriaineistoja vuosilta 1995–2023.

Uusi aineisto koostui laadullisista puolistrukturoiduista teemahaastatteluista (Hirsjärvi & Hurme 2006), joissa osassa oli mukana myös ryhmäkeskustelun elementtejä (Pietilä 2017; Valtonen & Viitanen 2020). Osa julkisista osallistujaorganisaatioista edellytti, että hankkeelle haetaan tutkimusluvat, ja nämä on haettu ja myönnetty tahojen omia tutki-

muslupakäytäntöjä noudattaen. Kaikkia haastateltavia informoitiin tutkimuksen tarkoituksesta, aineiston käsittelystä ja säilyttämisestä sekä henkilötietojen käsittelyperusteista Euroopan unionin tietosuojasetuksen mukaisesti (ks. liite 1).

Tässä tutkimusraportissa tai muissa hankkeen julkaisuissa tutkimukseen osallistuneita organisaatioita tai henkilöitä ei mainita nimillä, aineistosta on poistettu kaikki tunnistetiedot, eikä tuloksista voi tunnistaa yksittäisiä vastaajia. Hankkeessa kerättyjä haastatteluja säilytetään ilman tunnistetietoja kaksivaiheisella tunnistautumisella suojattuna tutkimuksen suorituspaikan tietoturvalisellä palvelimella kolme vuotta hankkeen päättymisestä, minkä jälkeen aineisto tuhoetaan.

Uusi aineisto kerättiin yksilö- ja ryhmähaastatteluina, osin Teams-ympäristössä, ja osin erikseen sovituissa haastattelutiloissa eri paikkakunnilla. Osallistujajärjestäjät saivat itse ehdottaa ja lisäksi tavoiteltujen henkilöiden aikataulut vaikuttivat keruutapaan. Yhteensä neljään hankkeen tutkijaa osallistui kuhunkin haastatteluun; tyypillisimmin kaksi.

Hankkeessa kerätty haastatteluaineisto edustaa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johtoa, asiantuntijoita ja työntekijöitä sekä ay-asiantuntijoita. Tutkimushaastatteluihin osallistui yhteensä 36 haastateltavaa loka-joulukuussa 2024 sekä tammikuussa 2025. Haastattelut toteutettiin joko yksilöhaastatteluina (17 kpl) tai ryhmähaastatteluina (6 kpl). Hankkeessa haastateltiin yhteensä 14 työntekijää ja 11 työntekijäliiton edustajaa sekä 11 lähiesihenkilöä tai työnantajan / yritysjohdon edustajaa. Haastateltavista 11 edusti palvelun tilaajaa ja 14 palvelun tuottajaa (taulukko 4.1).

	Palveluiden tilaajat	Palveluiden tuottajat	Yhteensä	
Työntekijät	3 kpl	11 kpl	14 kpl	
Työnantajan edustajat	8 kpl	3 kpl	11 kpl	
Työntekijäliittojen edustajat		11 kpl	11 kpl	
Yhteensä	11 kpl	14 kpl	11 kpl	36 haastateltua

Taulukko 4.1. Yhteenvedo tehdystä haastatteluista.

Teemahaastatteluiden kysymyksenasettelussa ja analyysiä ohjaavana teoriana hyödynsimme aiemmin tässä raportissa kuvaamaamme työn laadun viitekehystä (JQI, Muñoz de Bustillo ym. 2022). Haastattelurunko koostui viiden työn laadun osa-alueen muodostamasta viitekehyksestä sekä kilpailutusprosessiin liittyvistä kysymyksistä.

Haastatteluiden aluksi kartoitettiin lyhyesti haastateltavien taustatietoja (työhistoria, nykyinen asema organisaatiossa), minkä jälkeen keskusteltiin palveluhankintojen kilpailutusprosesseista yleisesti, kunnes keskityttiin työn laatua koskeviin kysymyksiin (ks. liite 2). Hyödyntämässämme työn laadun viitekehyksessä osatekijöitä on viisi: työsuhteen laatu (työsuhteen/sopimuksen vakaus, kehittymismahdollisuudet työssä), työn ja muun elämän tasapaino (työajan kesto, aikataulut, intensiteetti), terveys ja turvallisuus (työn riskit), työn sisäinen laatu (taidot, autonomia, ja tässä tutkimuksessa myös sosiaalinen tuki) sekä reilu palkkaus (kokemus oikeudenmukaisuudesta) (Muñoz de Bustillo ym. 2022).

Kaikilta haastatelluilta kysyttiin kilpailutuksen vaikutusta omaan työhön sekä mahdollisia kehitysehdotuksia työn laadun osatekijöiden edistämiseen osana työn kilpailuttamista tulevaisuudessa. Vaikka tukeuduimme aineistonkeruussa tällaiseen haastattelurunkoon, jätimme tilaa myös spontaanimmalle keskustelulle. Aihe osoittautui monitahoiseksi, ja keskustelua syntyi runsaasti myös haastatteluteemojen liepeiltä.

Hankkeen kvantitatiivisessa osiossa hyödynsimme Tilastokeskuksen työoloaineistoa sekä henkilö- ja yritysrekisterien tietoja. Vuoden 2018 työolotutkimuksessa (käyntihaastattelu, otos n. 7700 palkansaajaa, vastaajia 4110, vastausprosentti 67) tiedusteltiin ensi kertaa suomalaisilta palkansaajilta, onko heidän oma työnsä kilpailutuksen kohteena. Mittaria sovellettiin myös vuoden 2023 työolotutkimuksessa (verkkokysely, otos noin 8000 palkansaajaa, 5742 vastaajaa, vastausaste 71 %, ks. Sutela ym. 2024, 14). Kyseinen edustava kysely soveltuu erittäin hyvin työn laadun moniulotteiseen tarkasteluun (Sutela ym. 2019; Sutela ym. 2024).

Kyselyaineiston ohella hyödynsimme Tilastokeskuksen ylläpitämiä henkilö- ja työnantajataso aineistoja, jotka voidaan yhdistää toisiinsa yritys- ja henkilötunnusten avulla. Yksityistämistä koskevassa tarkastelussa käytämme FOLK-henkilöaineistoa ja FIRM-

yritystietomoduuleja. Aineistokokonaisuus sisältää vuositason tietoja kaikilta Suomessa pysyvästi asuvilta henkilöiltä ja työnantajayrityksiltä kaikilta toimialoilta. Tiedot on koottu useista hallinnollisista rekistereistä ja tilastollisista aineistoista, mukaan lukien Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä, Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri, väestörakenne- ja työssäkäyntitilastot sekä Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen rekisterit. Näiden tietolähteiden avulla voitiin muodostaa pitkittäisaineisto, joka mahdollisti yksityistämisen kohteena olleiden ja muiden palkansaajien työllisyys- ja ansiokehityksen vertailun. Hankkeen aineisto osoittautui monikerroksiseksi ja riittäväksi hankkeen kysymyksiin vastaamiseksi.

4.3 Tutkimusmenetelmät

Kaikki haastattelut litteroi Tutkimustie Oyj, minkä jälkeen koodasimme ja teemoitimme aineiston työn laadun osatekijöiden mukaisesti. Aineiston koodauksessa hyödynsimme Atlas.ti-ohjelmistoa. Työn laadun osatekijöiden lisäksi koostimme hankintaprosessien haasteita ja kehitysideoita koskevat kohdat työstääksemme näistä toimenpidesuosituksia yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa niin eurooppalaista ja suomalaista työelämän sääntelyä kuin organisaatioiden arjen työskentelyäkin ajatellen.

Hankkeen tutkijat analysoivat haastatteluaineistoa ensin tahoillaan, minkä jälkeen havainnoista keskusteltiin hankeryhmän kesken. Lisäksi keskustelimme tuloksista hankkeen ohjausryhmässä. Analyysimenetelminä sovelsimme teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä (Krippendorff 2019; Merriam & Tisdell 2016; Tuomi & Sarajärvi 2018). Työn laadun teoreettinen viitekehys ohjasi analyysiämme, mutta erittelimme myös aineistolähtöisesti haastatteluaineistosta esiin nostamiamme palveluhankintojen kehittämistä koskevia havaintoja.

Tilastoaineistomenetelmät perustuivat kuvaileviin ja monimuuttujamenetelmiin. Kilpailutuksen yhteyttä palkansaajien työn laatuun tutkimme varianssianalyysin avulla. Yksityistämisen vaikutuksia koskevassa osatutkimuksessa hyödynsimme ero eroissa -tutkimusmenetelmää (difference-in-differences). Menetelmän avulla voidaan arvioida, millaiseksi yksityistämisen kohteena olleiden työntekijöiden työllisyys ja ansiot olisivat muodostuneet tilanteessa, jossa yksityistämistä ei olisi tehty. Varsinainen estimointi to-

teutettiin kiinteiden vaikutusten lineaarisella regressiomallilla, jossa henkilö- ja yritystason kiinteät vaikutukset kontrolloivat ajassa muuttumattomia henkilön tuloihin ja työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi analyysissä hyödynnettiin augmented inverse probability weighting -painotusmenetelmää, jonka avulla voitiin korjata yksilöiden havaittavissa olevien ominaisuuksien eroista johtuvia vinoumia interventio- ja verrokkiryhmien välillä ja parantaa vaikutusarvioiden luotettavuutta.

5. Havainnot

Hankkeessa olemme muodostaneet sekä tämän tutkimusraportin että muita tutkimusjulkaisuja (ks. julkaisutiedot tämän raportin lopussa). Tässä raporttiluvussa käymme läpi havaintojamme työntekijöiden työn laadusta ja sen huomioimisesta eri hankinnoissa; lisäksi esitämme analyysia tutkimusartikkeleissa. Kaikkiaan olemme havainneet, että työntekijöiden työn laadun huomioiminen ei ole palvelun tilaajien tai tuottajien ensimmäisiä intressejä erilaisissa hankinnoissa. Hintamekanismi ohjaa hankintoja voimakkaasti. Usein etenkin tilaajatahoille tehdyissä haastatteluissa myös oletettiin, että tuottajat käyttävät työvoimaa reiluin ehdoin. Erityisesti julkishankinnoilla on niiden volyymin myötä kuitenkin mittava merkitys työelämän laadun kehitykselle, ja on tärkeää, että hankintojen sääntelyä ja käytäntöjä pyritäisiin ohjaamaan työvoiman käytön osalta kestäväan ja vastuulliseen suuntaan. Seuraavassa tiivistämme kiinteistö- ja taloushallintoalojen tilanteen ja niitä koskevia hankehavaintojamme sekä erittelemme hankkeen määrällisiin aineistoihin perustuvia löydöksiämme.

5.1 Kiinteistö- ja toimitilapalvelualat

Tarkastellaan ensimmäisenä kiinteistöjen ylläpitoa ja huoltoa toteuttavaa toimialaa. Toimialan nimessä ja ammattiluokituksissa on sekaannuksia aiheuttavaa päällekkäisyyttä. Toisinaan puhutaan kiinteistöpalvelualasta tarkoittaen lähinnä teknistä ylläpitoa, mutta palveluihin kuuluu asiakaspalvelua ja erilaisia ylläpitotehtäviä asiakaspalveluun yhdistäviä työnkuvia. Näiden töiden osalta hankkeessa kyse on siivouksesta ja kiinteistöjen ylläpidosta ja huollosta. Sivuumme myös turvallisuuspalvelualaa, jolla niin ikään huo-

lehditaan kiinteistöjen turvallisuudesta, mutta johon työn kuvana voi kuulua myös asiakaspalvelua – esimerkiksi aulapalvelija voi olla samaan aikaan vahtimestari, av-vas- taava ja vartija. Palvelualojen ammattiliitto PAM:n (2012, 3) mukaan vuonna 2012 noin 70 000 ihmistä työskenteli tehtävissä, jotka liittyvät siivoukseen, kiinteistönhoitoon, var- tiointiin ja turvallisuuteen sekä henkilöstöruokailuun. Nämä toimivat MaRa-alojen työ- ehtosopimuksella, mutta ovat osa toimialakokonaisuutta, joka tuottaa palveluita kiin- teistöille, joita vuorostaan käyttävät kiinteistön työntekijät, kansalaiset, asiakkaat tai opiskelijat. Näitä palveluita ostavat sekä yritykset, valtio että kunnat. Työturvallisuus- keskus (2023) niputtaa kiinteistöpalvelualaksi ”kiinteistön [...] hoito- ja ylläpitopalvelut sekä toimitila- ja käyttäjäpalvelut”, joihin kuuluu ”muun muassa kiinteistöhuolto, puh- distus- ja siivouspalvelut, tekniset palvelut, energiahallintapalvelut, sisäilmapalvelut, ul- koalueiden hoito, viherpalvelut, jätehuolto sekä erilaiset toimitila- ja käyttäjäpalvelut, kuten turva-, posti-, puhelin-, valvomo-, tietoliikenne- ja aulapalvelut” (Työturvallisuus- keskus 2023). Lisäksi kiinteistöpalveluala monimuotoistuu yhä ja sikäli luo uudentyypp- pisiä palvelutyön kuvia (emt.).

Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen (SVT) mukaan kiinteistön ja maisemanhoidon toimialalla vuonna 2024 työskenteli palkansaajina 68 000 henkeä ja työllisiä oli yh- teensä 75 000 henkeä. Vuonna 2023 tällä toimialalla palkansaajia oli 72 100, joista ko- koaikatyössä oli 53 700 henkeä ja osa-aikatyössä 18 500 henkeä. Osa-aikaisten määrä kasvoi vuoteen 2023 reilusti vuodesta 2022, jolloin osa-aikaisten määrä oli 13 800 hen- keä. Vuonna 2023 määräaikaisten työsopimuksin alalla työskenteli 12 900 henkeä ja vuokratyöntekijöinä 2 700 henkeä, eli kaikista alan palkansaajista 3,74 prosenttia. (Emt.) Vuonna 2023 ala työllisti 34 000 naista ja 38 200 miestä. PAMin (2023) jäsenky- selyn mukaan kaikista kiinteistöpalvelualan osa-aikaisista työntekijöistä 54 prosenttia oli vuonna 2023 vastentahtoisesti osa-aikaisia. Työvoimatutkimuksen (SVT) tiedoissa toimistosiivoojista (ym., ammattiluokitus 91121) osa-aikaisena työskenteli 16 300 työn- tekijää vuonna 2023. Heistä 4400 työskenteli osa-aikaisena, koska kokoaikatyötä ei ol- lut tarjolla. Hotellisiivoojista (91122) vastaavat luvut olivat 1800/300 ja sairaala- ja lai- tosapulaisista (91123) 4500/800. Samana vuonna kiinteistönhuollon työntekijöistä (5153) osa-aikaisia oli 4100, joista vastentahtoisesti osa-aikaisia 1200.

Työaika alalla oli vuonna 2023 tyypillisimmin yli 35 tuntia viikossa (yli 70 % alalla työskentelevistä), ja poikkeavina työaikoina työskennellään kokonaisuudessaan verrattain vähän (17 % alan palkansaajista, joista 12 prosenttia työskentelee viikonloppuisin). Alan työntekijöiden koulutustaso oli vuonna 2023 melko matala (toisen asteen koulutus 61 prosentilla; neljänneksellä ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa) (SVT).

Kiinteistöpalvelualan työsuhteiden laatu on varsin sukupuolittunut: Naisista peräti 84 prosenttia työskentelee osa-aikaisina, kun miehistä vain 16 prosenttia on osa-aikaisia (Kauhanen 2016, 20). Kiinteistöalalla merkittävin syy osa-aikatyön tekemiseen on ko-aikatyön puute (emt., 27). Myös omat tutkimushavaintomme kiinteistöalan haastattelujen osalta tukivat tutkimustietoa siitä, että enemmän miehiä työllistävissä huoltotehtävissä on enemmän ajallisia resursseja työhön.

Tilastokeskuksen 2022 (SVT) mukaan siivoojista, kotiapulaisista ja muista puhdistustyöntekijöistä noin 32 prosenttia on ulkomaalaistaustaisia, mikä on verrattain paljon, koska kaikissa muissa kaikissa ammateissa ulkomaalaistaustaisia oli keskimäärin noin yhdeksän prosenttia.

Tässä hankkeessa tutkittiin kiinteistöpalvelualaa laajempänä kokonaisuutena, joka kattaa erilaisia kiinteistöalan työtehtäviä siivouksesta kiinteistöjen tekniseen ylläpitoon. Kiinteistöjen ylläpitoon kuuluu myös kiinteistöjen vartiointi ja järjestyksenvalvonta, jonka ostamista tutkimme osana kiinteistöjen huoltoon ja ylläpitoon liittyviä palveluhankintoja. Vartiointityön osalta hankkeessa ei haastateltu työnjohtajia ja esihenkilöitä samoin kuin muiden kiinteistöihin liittyvien töiden osalta. Tutkimushankkeen laadullisessa empiirisessä analyysissä painottuu kiinteistöalan ammateista siivooja.

Tätä hanketta varten toteutettu tutkimus kiinteistöpalvelualan työn laadusta kilpailutusprosesseissa osoittaa, että kilpailutettu siivoustyö on taloudellisesti äärimmäisen tehostettua. Tilaajat etsivät siivoustyöstä säästöjä, tuottajat minimoivat työvoimakustannuksia ja siivousta mitoitetaan säännönmukaisesti liian tiukasti inhimillisestä työn mielekkyyden näkökulmasta. Säästöjen etsintä siivouksesta on käytännössä työn tehostamista, mikä tyypillisimmin tarkoittaa enemmän työtä vähemmässä ajassa. Tehostaminen vaikuttaa myös työn kestoon ja aikataulutukseen. Osa työvoimasta on maahanmuuttajataustaista ja prekaaria: heillä on korostuneet paineet vastaanottaa ja tehdä

töitä niin paljon kuin niitä on saatavilla, mikä voi vaarantaa työntekijöiden henkisen ja fyysisen terveyden.

Tutkimuksemme perusteella joustavin periaattein organisoitu siivoustyö on työsuhteiltaan epävarmaa siitäkin huolimatta, että työsuhteet voivat olla toistaiseksi voimassa olevia. Toistuvasta kilpailutuksesta johtuvaa työvoiman tarpeen vaihtelua säädellään alalla yt-neuvotteluin. Työ on tehostamisesta huolimatta käytännön tasolla suhteellisen rationalisoimatonta: sekä siivoojat että siivouksen esihenkilöt joutuvat pitkälti itse ratkaisemaan, miten heidän alimitoitettu työnsä tulisi toteuttaa. Työn arjessa tarvittavat ratkaisut ovat työn tekemättä jättämistä ja työssä oikomista. Alimitoitettua työtä johdetaan antamalla työntekijöille suhteellinen vapaus hallita työnsä ristiriitoja – tai työn alimitoituksen ongelmat jätetään heidän ratkaistavakseen.

Siivoustyön autonomia on suhteellista ja rajallista: työntekijöillä on hyvin vähän mahdollisuuksia neuvotella työnsä tavoitteista, mutta heidän on pakko improvisoida niiden puitteissa. Koska myös siivoustyön esihenkilöiden työ on taloudellisesti tiukan rationalisoitua ja tehostettua, riittävä sosiaalinen tuki siivoustyössä on vaakalaudalla.

Selvitimme kiinteistöihin liittyvien turvallisuuspalveluiden hankinnoista, että julkinen palveluostaja on saattanut olettaa hankitun palvelukokonaisuuden ja palveluntuottajalta tilattujen lisäpalveluiden perustuvan kauttaaltaan työsuhteiseen työhön. Oletus paljastui virheelliseksi. Hankinta-asiantuntijoille ja palveluhankinnassa mukana olleille substanssiasiantuntijoille – tässä tapauksessa turvallisuudesta vastaaville julkisen organisaation johtajille – on tullut yllätyksenä kevytyrittäjyyden vähintään satunnainen käyttö tuottajayrityksessä julkisen palveluostajan hankkimia palveluita tuotettaessa.

Hankkeessa ei tehty haastatteluaineistoilla tuotetun tiedon systemaattista vertailua kilpailutetun kiinteistöalan työn laadun sukupuolieroista. Erään tutkimamme eri kiinteistöpalveluita samalle asiakkaalle tuottavan yrityksen työnjohtajia haastatteluja analysoidessa kuitenkin havaittiin, että naisvoittoisten puhtauspalveluiden työntekijöiden joukossa oli laajaa pelkoa asiakkaan ja sen myötä työpaikan menetyksestä kilpailutuksissa. Vastaavaa pelkoa ei miesenemmistöisen teknisen kiinteistönhoidon työyhteisössä ei ollut. Myös esimerkiksi laitehuoltoihin keskittyviä työrooleja pidettiin kiireisyydeltään varsin kohtuullisena, siinä missä siivousta pidettiin kiireisenä työnä, jossa työn

jäljestä tingitään juuri kilpailutuksissa. Kilpailutetun työn työntekijätasoisia sukupuolieroja määrällisin menetelmin käsittelee laajemmin tämän raportin luku 5.3 Kilpailutukset ja palkansaajien työn laatu työolotutkimuksessa.

5.2 Taloushallintoala

Taloushallintoala määritellään osaksi liike-elämän palveluita ja se koostuu neljästä alatoimialasta: kirjanpito, laskentatoimi, tilintarkastus ja veroneuvonta (Metsä-Tokila 2019). Suomessa oli vuonna 2023 taloushallintoalan yrityksiä yli 6 000 ja näissä työntekijöitä lähes 13 500. Taloushallintoalalla toimivien yritysten keskikoko on kaksi henkilöä. (Taloushallintoliitto 2024.) Taloushallintoalan työ määritellään asiantuntijatyypiksi toimistotyöksi, vaikka käytännössä työtä tehdään muun muassa etätönnä myös muualla kuin fyysisesti toimistoissa.

Tätä tutkimushanketta varten toteutettujen haastatteluiden mukaan taloushallintoalalla työn kilpailutus on arkipäiväistynyt ja kiinteä osa työn arkea. Taloushallintoalan työn kilpailuttamisen ja työn laadun välistä yhteyttä on tarkasteltu systemaattisesti hankkeessa tuotetussa tutkimusartikkelin käsikirjoituksessa (tiivistelmä raportin lopussa). Seuraavaksi esittelemme keskeisimmät havaintomme.

Kaikkiaan haastateltujen kokemukset kilpailuttamisesta ja sen seurauksista olivat pääosin negatiivisia, sillä työn kiire ja työn (henkinen) kuormitus ovat kasvaneet lisääntyneiden asiakasmäärien ja asiakaskohtaisten aikataulujen vuoksi. Tutkimustulokset osoittivat työn kilpailuttamisen heijastuvan taloushallintoalalla eniten kolmeen selkeään kokonaisuuteen: työn digitalisoitumiseen, työn autonomiaan sekä osallisuuteen työssä.

Taloushallintoalan kilpailutetussa työssä työn digitalisoitumisella tavoiteltiin työn tehostamista. Digitalisoitumisesta oli tullut toimialalla keskeinen työtä muuttava ja työn laatuun vaikuttava tekijä, minkä tavoitteena oli auttaa työntekijöitä hallitsemaan yhä suurempia asiakasmääriä. Kasvavien asiakasmäärien myötä paine tehostaa työtä digitalisoinnin avulla kasvaa entisestään ja digitaalisten järjestelmien määrä lisääntyy. Työn laadun näkökulmasta työn digitalisoituminen heijastui työn sujuvuuden lisäksi myös työn valvontaan sekä osaamisvaatimusten kasvuun. Samalla kun lisääntyvien digijärjestelmien koettiin sujuvoittavan työtä, ne mahdollistivat työn tarkemman seurannan ja

ajoivat työntekijät raportoimaan työajastaan minuutin tarkkuudella. Digijärjestelmillä varmistettiin asiakaslaskutus ja sen oikeellisuus sekä seurattiin työntekijöiden tehokkuutta ja työaika, sillä työn kovan kilpailuttamisen myötä laskutettavuuden seuranta ja työn riittävä tehokkuus korostuivat. Työntekijät suhtautuivat ”kellottamiseen” ristiriitaisesti: ärsyttäväksi koettua alan toimintatapaa kohtaan löytyi myös ymmärrystä.

Työn digitalisoituminen kasvatti osaamisvaatimuksia samalla, kun taloushallintoalalla selkeä kuormitusta aiheuttava tekijä on henkilöstö- ja osaajapula. Kun kilpailu on tiukkaa, asiakkaita otettiin lisää, vaikka tekijöitä ei ole saatavilla. Kilpailuttamisen ja työn digitalisoitumisen nähtiin yhdessä johtavan työnkuvien muutokseen, konsultoivampaan työotteeseen ja osaamisen erikoistumiseen. Kouluttautumiseen kannustettiin työnantajien toimesta, mutta sille ei tahtonut löytyä aikaa kiireisen työpäivän keskeltä. Olikin tulkittavissa, että kouluttautumisen oletettiin tapahtuvan osin työajan ulkopuolella. Myöskään palkkauskäytännöt eivät tunnistanee kasvaneita asiakasmääriä tai työn vaativuuden lisääntymistä toivotulla tavalla.

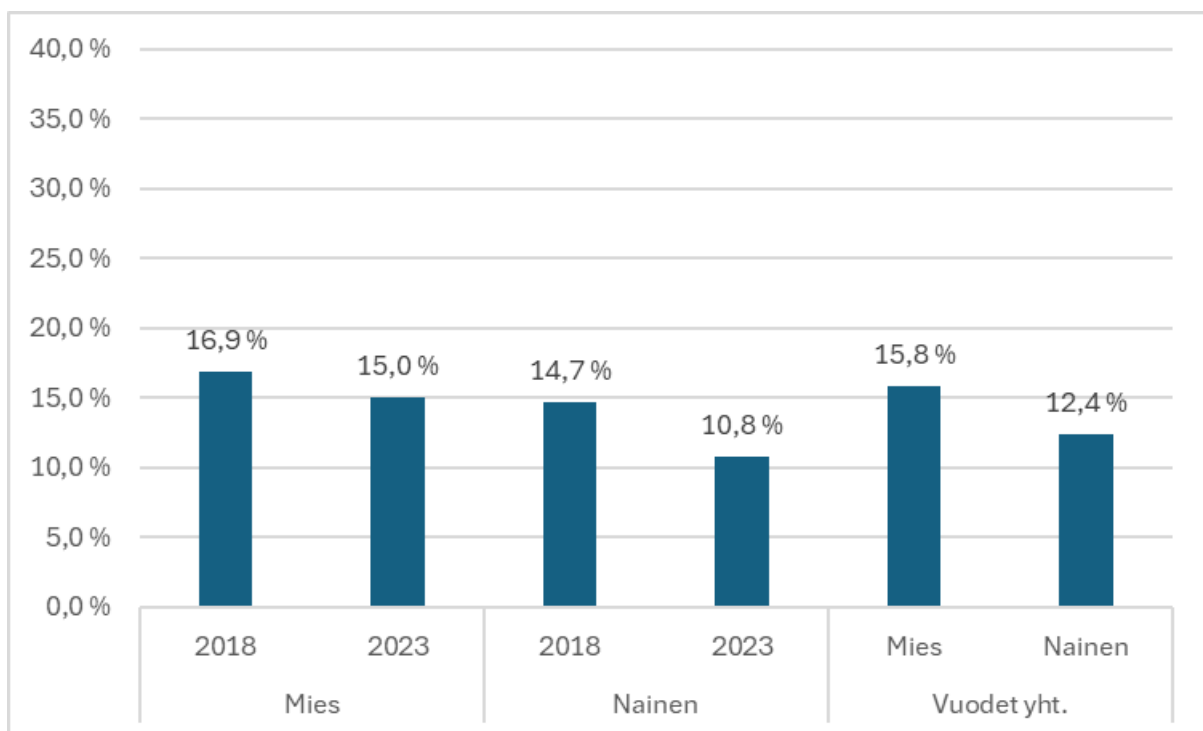
Työn autonomian näkökulmasta haastatteluissa korostui puhe asiakaslähtöisyydestä ja asiakastyytyväisyydestä. Se, että työ on kilpailutuksen kohteena, vaikutti lisäävän tarvetta reagoida enenevästi asiakaskohtaisiin tarpeisiin: asiakastyytyväisyyden paine edellytti lähes jatkuvaa tavoitettavana olemista ja nopeaa reagointia asiakkaiden tarpeisiin, jotta asiakasta ei menetetä kilpailijalle. Pitkälti asiakkaan ehdoilla tehtävässä ja tarkkaan valvotussa työssä työntekijät kuitenkin kokivat, että heillä on paljon autonomiaa siinä, miten ja missä työ tehdään.

Kolmas tutkimushavaintomme liittyi osallisuuteen työssä. Tutkimuksemme perusteella taloushallintoalan työntekijöitä ei osallistettu heidän oman työnsä kilpailuttamiseen, mitä asiantuntijatyypissä työssä voidaan pitää jokseenkin yllättävänä. Työntekijöiden sijaan kilpailutetun palvelusopimuksen sisällöstä vastasivat myyjät ja työnantajan edustajat, esihenkilöt. Palvelutyön kilpailutusprosesseissa toivottiin jatkossa huomioitavan enemmän työntekijätasoa, sillä kehitysehdotuksissa toistui työntekijätason kuuleminen ja informointi sekä heidän asiantuntemuksensa nykyistä vahvempi hyödyntäminen. Tämä mahdollistaisi myös työn laadun huomioimisen osana palvelutyön kilpailuttamista nykyistä paremmin. Jatkossa tulisikin arvioida, voidaanko sääntelyllä tai muulla toimialat ylittävällä ohjauksella kehittää palvelutyön kilpailuttamista työn laatua

nykyistä paremmin huomioivampaan suuntaan. Taloushallintoalantyyön laatua koskevista tutkimustuloksista julkaistaan myöhemmin vertaisarvioitu tutkimusartikkeli, jonka tiivistelmä on luettavissa tämän raportin lopussa.

5.3 Kilpailutukset ja palkansaajien työn laatu työolotutkimuksessa

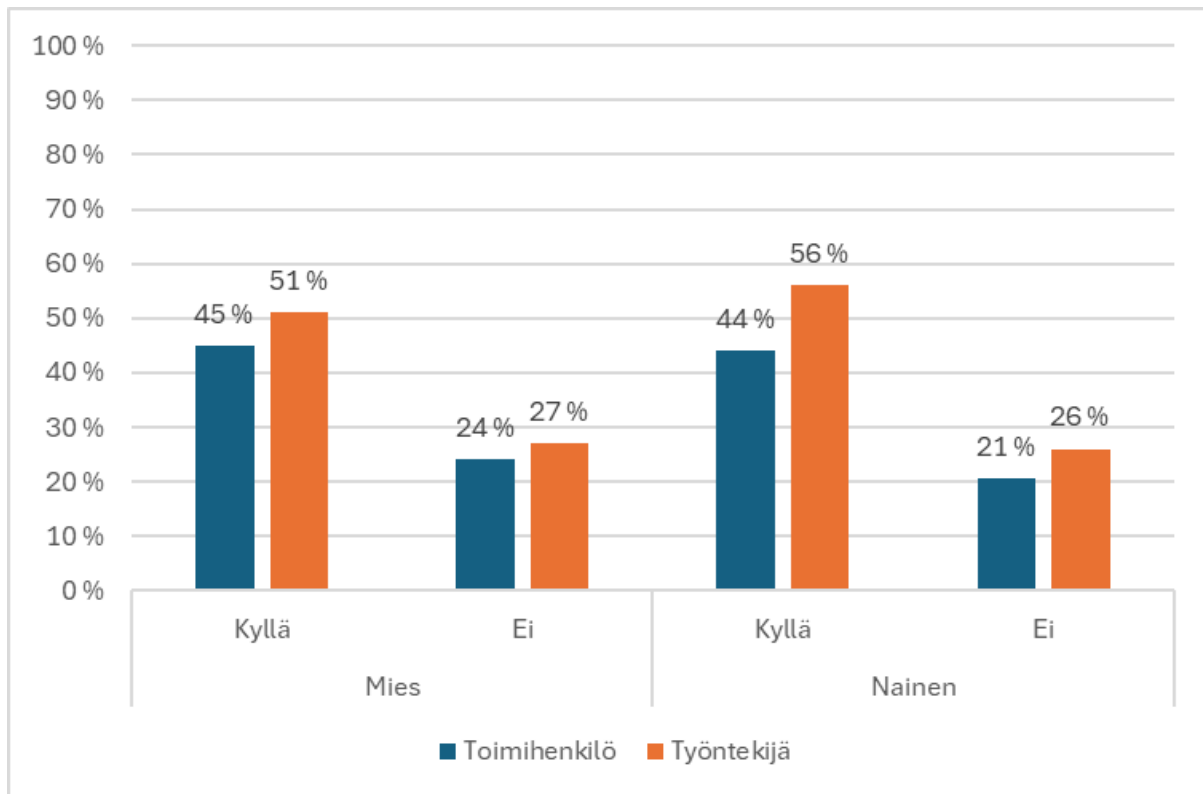
Seuraavaksi koostamme Tilastokeskuksen vuosien 2018 ja 2023 suomalaispalkansaajia edustavia työolotutkimuksia koskevia havaintoja. Kuvion 5.1 mukaisesti joka kuu-
dennen (16 %) suomalaispalkansaajan työssä oli vuonna 2018 omien työtehtävien kilpailuttamiseen liittyvää epävarmuutta. Vuoden 2023 työolotutkimukseen mennessä osuus laski 13 prosenttiin, jolloin suhdanne oli heikompikin kuin vuonna 2018. Kilpailutuksen kohteena olevien palkansaajien osuuden väheneminen kertoneekin siitä, että kilpailutus on vakiintumassa yhdeksi uudeksi suhdanteiden mukaan vaihtelevaksi joustavan työvoiman käytön tavaksi suomalaisilla työmarkkinoilla. Miesten työtehtävät ovat hieman naisia useammin kilpailutuksen kohteena (16 vs. 12 % yhdistetyssä kahden vuoden aineistossa).



Kuvio 5.1. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena": "Kyllä", sukupuolen mukaan (%), 2018 ja 2023

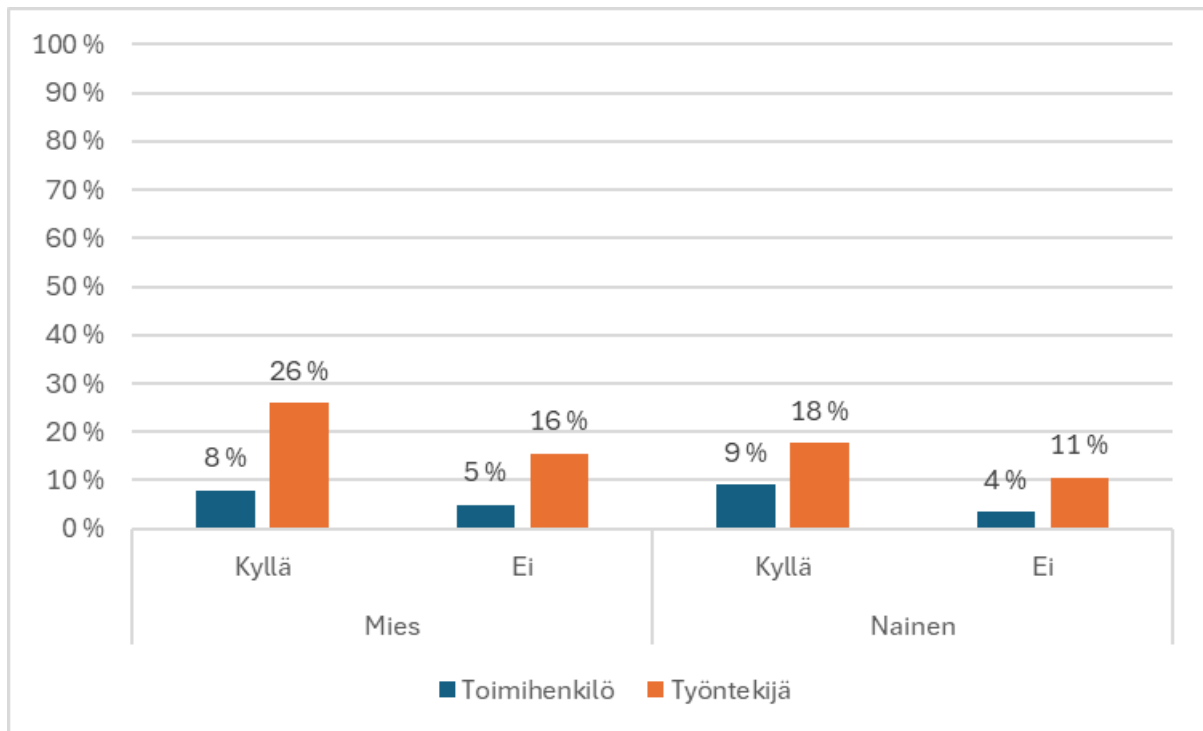
Seuraavaksi tarkastelemme joitakin keskeisiä työn laadun mittareita työoloaineistovuosien yhdistettyyn aineistoon perustuvassa analyysissä. Tämä työn laatu -analyysi on esitetty kokonaisuudessaan vertaisarvioitavassa käsikirjoituksessa, jonka tiivistelmän esitämme tämän raportin lopussa. Koska työntekijäasemassa olevista huomattavasti toimihenkilöitä useampi on kilpailuttamisen kohteena (miestyöntekijöistä 22 % vs. naisyöntekijöistä 17 %; miestoimihenkilöistä 11 % samoin kuin naistoimihenkilöistä 11 %), teemme tarkastelut toimihenkilö- ja työntekijäasemat eritellen. Varianssianalyysiin perustuvassa monimuuttujamallissa vakioimme samalla iän, kieliryhmän (suomi/ruotsi vs. muu) sekä työnantajasektorin (julkinen vs. yksityinen). Tulokset ovat Tilastokeskuksen tarjoamalla painokertoimella painotettuja ja niissä on vakioitu myös tutkimusvuosi. Tämä on tärkeää paitsi suhdanteen myös mahdollisen moodiefektin vuoksi; työolotutkimuksen keruu siirtyi tarkasteluvuosien välillä käyntihaastatteluista verkkokyselymuotoon.

Mitä tulee *työsuhteiden laatuun*, kilpailutuksen kohteena olevat palkansaajat arvioivat muita palkansaajia useammin, että heihin kohdistuu irtisanomisen, lomautuksen tai työttömyyden uhka (kuvio 5.2). Koholla olevasta epävarmuudesta kertoo myös sovitellun työttömyysturvan muita palkansaajia korkeampi saanti kyselyvuosina työntekijäammateissa olevilla palkansaajilla; toimihenkilöillä ei havaittu korkeampaa työttömyysetuuden tarvetta. Työsuhde oli joko määräaikainen ja/tai osa-aikainen ja/tai nollatuntisopimus ja/tai vuokratyösopimus noin viidellä prosenttiyksiköllä useammalla nais- ja miestoimihenkilöllä, mikäli työ oli kilpailutuksen kohteena. Työntekijöillä ero oli miehillä kolme prosenttiyksikköä, mutta kääntyi naisilla toisin päin siten, että reilu kolmannes kilpailutuksen kohteena olevista mutta jopa 40 prosenttia muista työntekijänaisista oli eri tavoin joustavassa työsuhteessa.



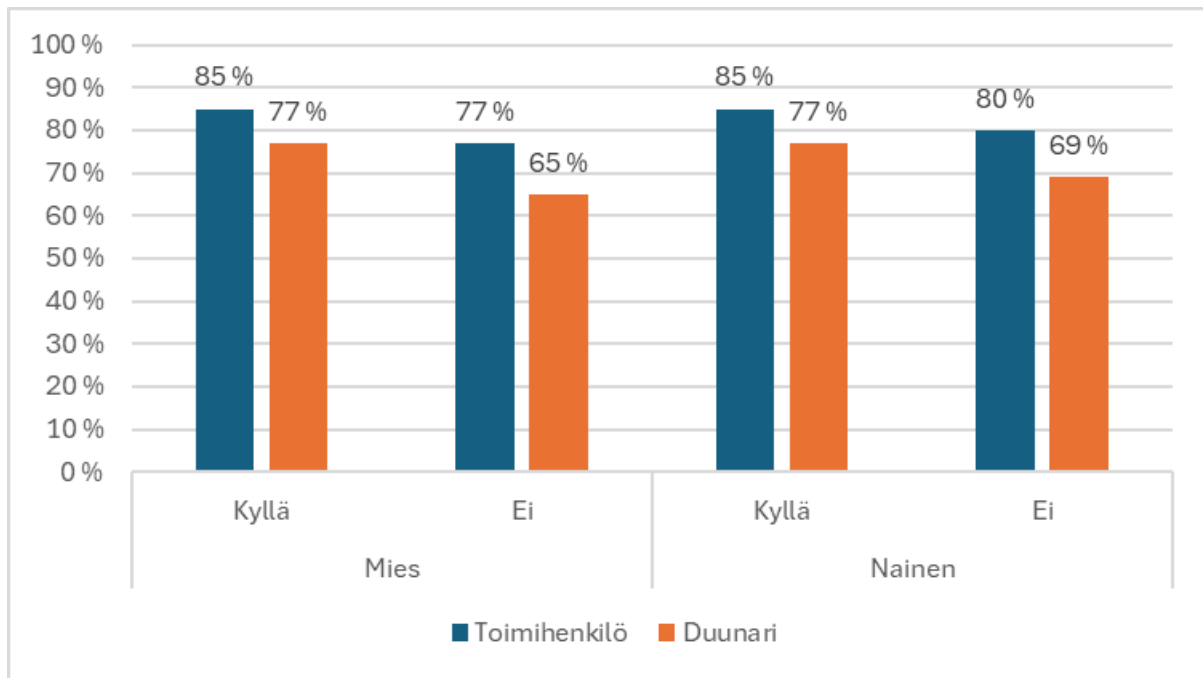
Kuvio 5.2. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena", Epävarmuus: Työhön kohdistuu irtisanomisen, lomautuksen tai työttömyyden uhka, sosioekonomisen aseman ja sukupuolen mukaan (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.

Työn *terveyteen ja turvallisuuteen* liittyi ongelmia. Työolotutkimusten analyysissa kilpailutuksen kohteena olevista työntekijämiehistä useampi kuin joka neljäs (26 %) ja lähes joka viides työntekijänainen (18 %) piti työtapaturmaa omassa työssään selvänä vaarana, mikä on selvästi enemmän kuin palkansaajilla, joiden työtä ei kilpailuteta (kuvio 5.3). Myös fyysiset rasitustekijät olivat työntekijäasemassa olevilla koholla, samoin kuin kokemukset työn rasittavuudesta sekä toimihenkilöillä että työntekijöillä.

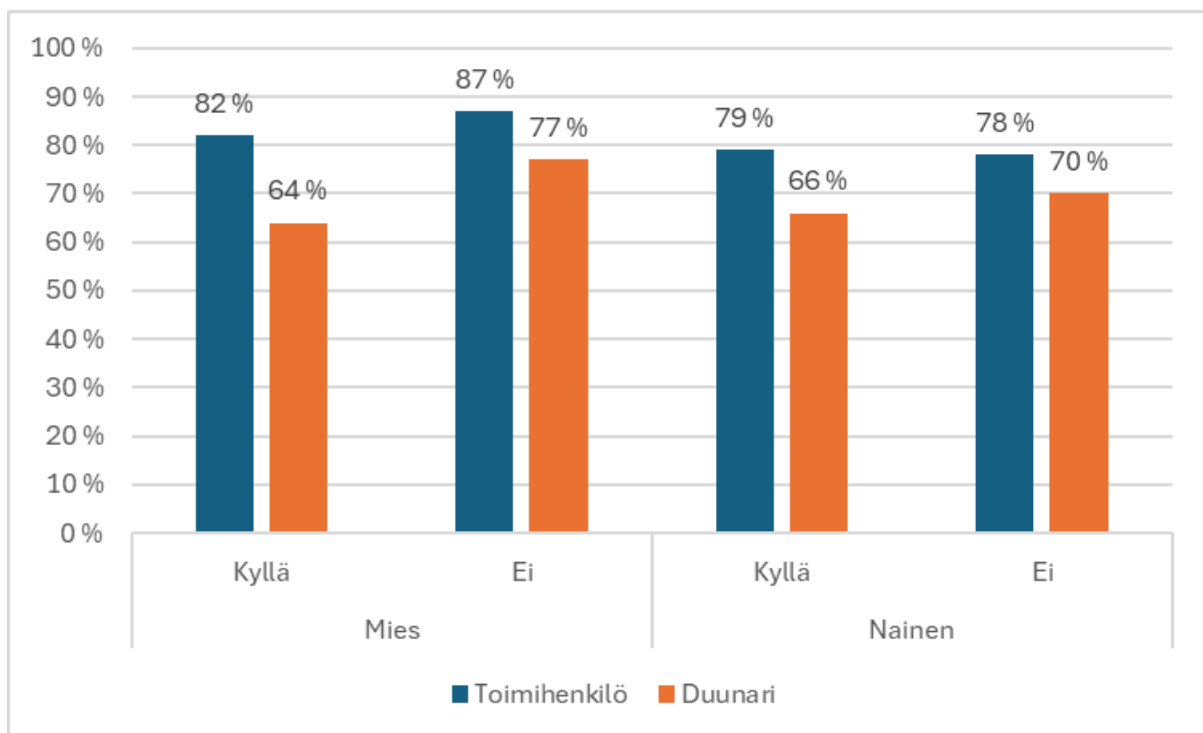


Kuvio 5.3. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena" ja Fyysiset riskit: Pitää tapaturmaa selvänä vaarana (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.

Työntekijöiden mahdollisuudet saavuttaa *työn ja muun elämän tasapaino* järkkyvät kovan hintakilpailun olosuhteissa etenkin koventuneen työn intensiteetin vuoksi. Työolotutkimuksessa työ oli tiukasti aikataulutettua 85 prosentilla niistä nais- ja miestoimihenkilöistä ja 77 prosentilla niistä työntekijöistä, joiden työtä kilpailutettiin säännöllisesti (kuvio 5.4). Vastaavat lukemat olivat 5–12 prosenttiyksikköä alhaisemmat palkansaa-jilla, joiden työtä ei kilpailutettu. Eroa näkyy myös mittarilla, jolla on tiedusteltu työaika-joustoista. Sen mukaan työntekijät, joiden työtehtäviä kilpailutetaan, voivat hyödyntää työaikajoustoja omiin tarpeisiin kaikkein heikoimmin (kuvio 5.5). Ero on miestyönteki-jöillä jopa toistakymmentä prosenttiyksikköä. Näiden sijaan epäsäännöllistä työaikaa kilpailuttaminen ei erityisesti ennakoanut.

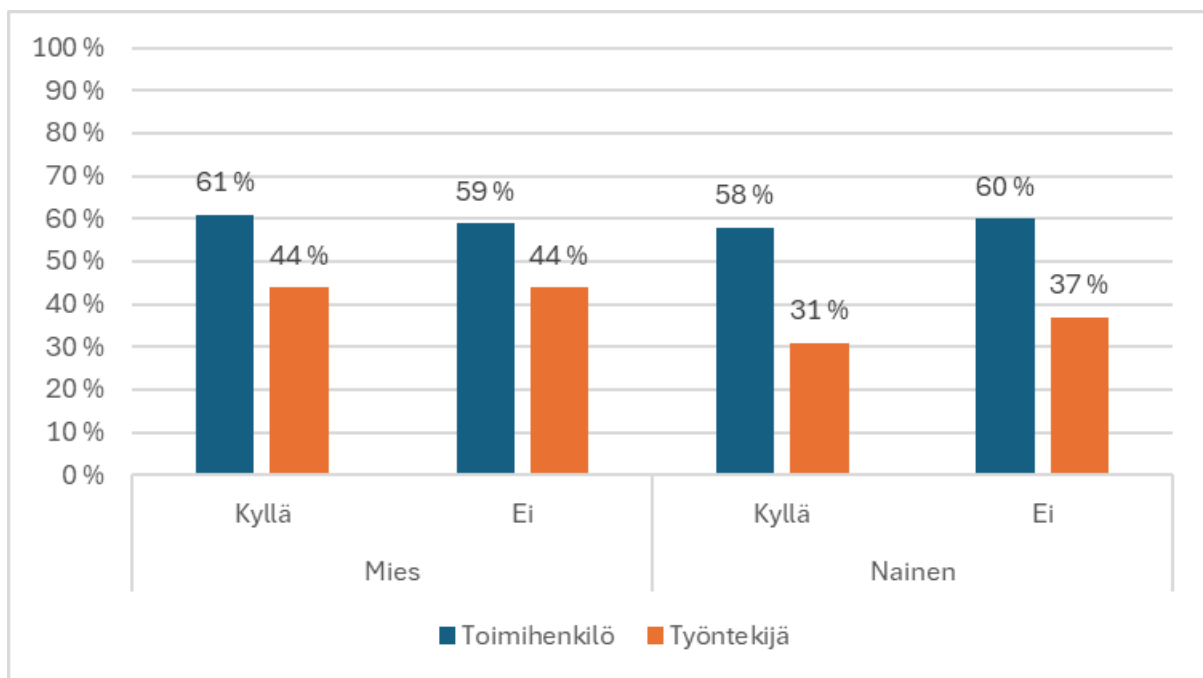


Kuvio 5.4. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena" ja Työn ja muun elämän tasapaino: Tiukat aikataulut (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.



Kuvio 5.5. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena" ja Työn ja muun elämän tasapaino: Työaikajoustoja omiin tarpeisiin, pitää täysin tai jokseenkin paikkansa (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.

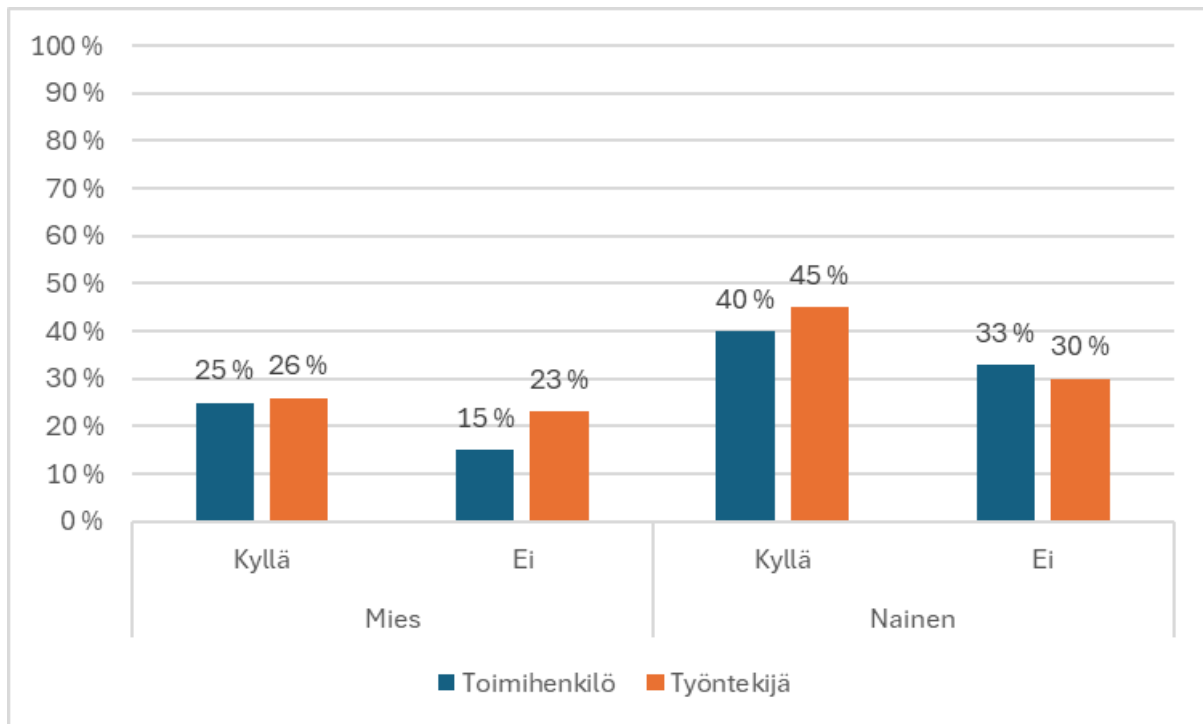
Työn *sisäistä laatua* tarkastelimme työn autonomian ja vaikuttamismahdollisuuksien, työn sosiaalisen ympäristön sekä työnantajakoulutukseen pääsyn kaltaisilla kysymyksenasetteluilla. Havaitsimme, että kilpailuttamisen kohteena oleminen välittyi naistyöntekijöiden heikompiin mahdollisuuksiin päästä kehittämään työorganisaation toimintaa, osallistumaan työnantajan kustantamaan koulutukseen (kuvio 5.6) sekä heikommaksi koettuun työyhteisön tukeen, muihin työntekijänaisiin verrattuna. Toimihenkilöillä erot olivat vähäisempiä.



Kuvio 5.6. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena" ja Taidot: Työnantajan kustantaman koulutuksen saanti sosioekonomisen aseman ja sukupuolen mukaan (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.

Tarkastelluilla toimialoilla työntekijöiden *ansiot* koetaan yleisesti riittämättömäksi. Kuvion 5.7 perusteella kilpailutuksen kohteena olevista miestoimihenkilöistä joka neljäs pitää ansioitaan epäoikeudenmukaisina. Naistoimihenkilöistä osuus on jopa 40 prosenttia. Työntekijämiehistä näin koki 26 prosenttia vastaajista ja naisista 45 prosenttia. Myös työoloaineistoihin kytketyssä rekisteritarkastelussa kokonaisvuosiansioista on nähtävillä usean tuhannen euron ero toteutuneissa vuosiansioissa vuosina 2018 ja 2023 kilpailutuksen kohteena olleiden ja siltä välttyneiden palkansaajien välillä. Lisäksi

näemme rekisteritarkastelussa, että työntekijäasemissa olevat, kilpailutuksen kohteena olleet työntekijät ovat tarvinneet työnsä tueksi soviteltua työttömyysturvaa enemmän kuin palkansaajat, joiden työhön ei kilpailutusta ole kohdistunut.



Kuvio 5.7. "Omat työtehtävät säännöllisesti kilpailuttamisen kohteena": "Kyllä", Ansiot: Kokemus palkkauksen oikeudenmukaisuudesta, epäoikeudenmukaisena palkkausta pitävien osuus sosioekonomisen aseman ja sukupuolen mukaan (%), vuodet 2018 ja 2023 yht.

Työn laatu ei ollut työoloaineistojen tarkastelussa kaikilta osin heikompaa kilpailutuksen kohteena olleilla palkansaajilla muihin palkansaajiin verrattuna. Esimerkiksi työyhteisön tuen (esihenkilöiden, työtovereiden) sekä autonomian kohdalla erot olivat vähäisiä. On kuitenkin todettava, että aina, kun eroja ilmeni, ne olivat kilpailutuksen kohteena olleille palkansaajille kielteisiä.

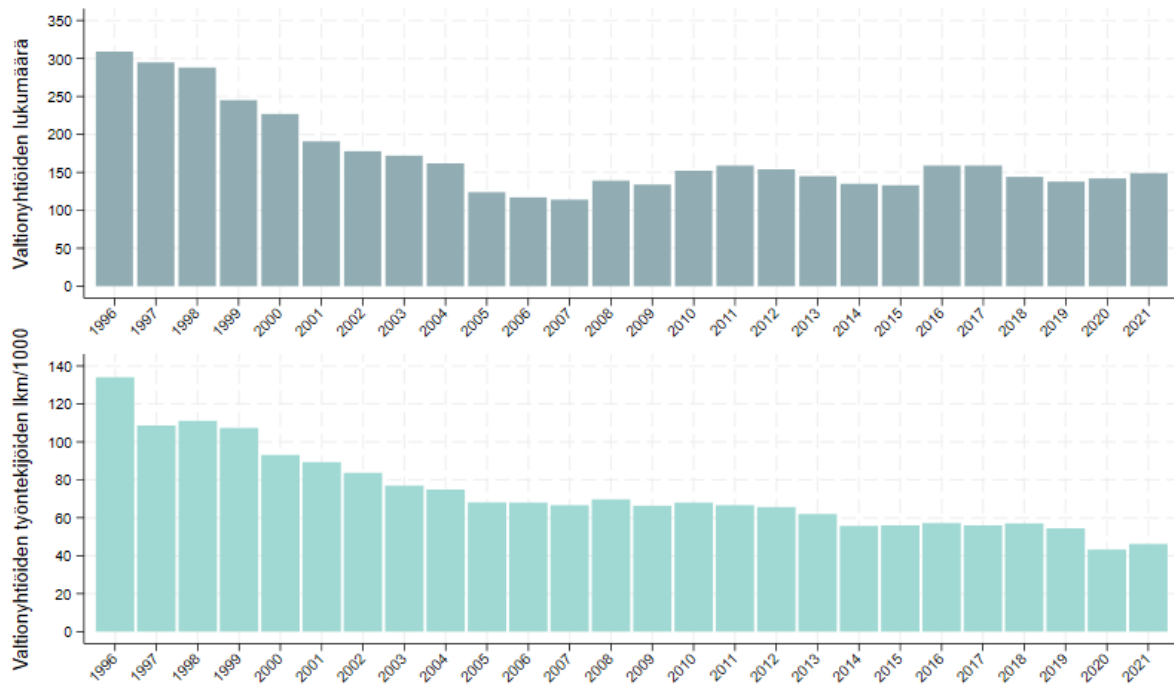
5.4 Julkisomisteisten yhtiöiden yksityistämisen yleisyys ja kohdentuminen

Tässä osiossa tarkastelemme valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden yksityistämisen yleisyyttä sekä yksityistämisten kohdentumista työntekijöiden taustan mukaan. Tutkimuksen tärkeys on ilmeinen, sillä kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella yksityistäminen voi muodostaa merkittävän riskin työntekijöiden toimeentulolle. Tutkimuksessa valtionyhtiöksi määritellään osakeyhtiö, jossa valtion omistusosuus yhtiön osakekannasta ja sen tuottamasta äänivallasta on vähintään 50 prosenttia. Kuntayhtiöksi puolestaan määritellään osakeyhtiö, jossa kunnan tai kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu omistusosuus on yli puolet. Julkisomisteisiksi luokitetuilla yhtiöillä voi olla myös muita omistajia, jos valtiolla tai kuntaomistajilla on enemmistöosuus osakkeista. Aineisto rajautuu niihin osakeyhtiöihin, joilla on palkattua työvoimaa. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät muun muassa kuntien omistamat kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt, joilla ei ole omaa henkilöstöä tai liikevaihtoa. Tästä syystä erityisesti kuntayhtiöitä koskevat luvut poikkeavat monista muista määrällisistä tarkasteluista. Julkisomisteisten konsernien emo- ja tytäryhtiöt näkyvät aineistossa erillisinä yhtiöinä.

Käytettävissä olevat Tilastokeskuksen yritysrekisteriaineistot eivät sisällä suoraa tietoa siitä, onko osakeyhtiö ollut yksityistämisen kohteena. Valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden osalta yksityistäminen määritellään tapahtuneeksi sinä vuonna, jolloin enemmistöomistus siirtyy valtiolta tai kuntaomistajilta kotimaiselle tai ulkomaiselle yksityiselle toimijalle. Tällöin julkinen omistaja on joko luopunut omistuksestaan kokonaan tai jäänyt vähemmistöosakkaaksi yhtiöön. Lisäksi edellytetään, että omistus pysyy yksityisenä vähintään yksityistämivuotta seuraavan vuoden ajan. Näin varmistetaan, ettei tilapäisiä enemmistöomistuksen muutoksia lasketa yksityistämiseksi. Työntekijöiden määrää koskevat tiedot kattavat ainoastaan Suomessa asuvat työntekijät, eikä esimerkiksi valtioyhtiöiden ulkomailla toimivien tytäryritysten henkilöstöä ole sisällytetty tarkasteluun. Työntekijöiksi lasketaan ne henkilöt, jotka ovat olleet työsuhteessa valtionyhtiöön tai kuntayhtiöön tarkasteluvuoden viimeisellä viikolla.

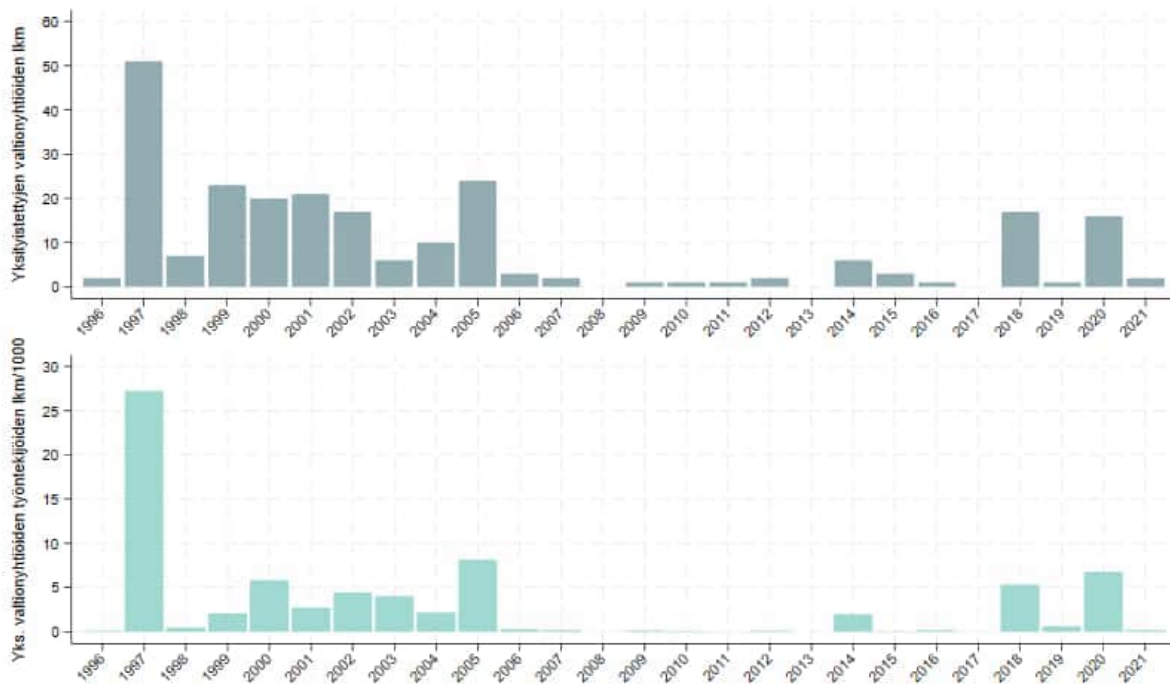
Ennen yksityistämisen tarkempaa arviointia tarkastelemme valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden lukumäärää sekä niiden työntekijämäärien kehitystä vuosina 1996–2021. Kuvion 5.8 mukaan tarkastelujakson alussa Suomessa toimi noin 300 valtionyhtiötä, jotka

työllistivät yhteensä noin 130 000 henkilöä. Vuoteen 2021 mennessä valtionyhtiöiden henkilöstömäärä oli pudonnut noin kolmannekseen tästä. Valtionyhtiöiden lukumäärä laski tasaisesti vuoteen 2007 saakka, minkä jälkeen se on vakiintunut noin 150 yhtiön tasolle.



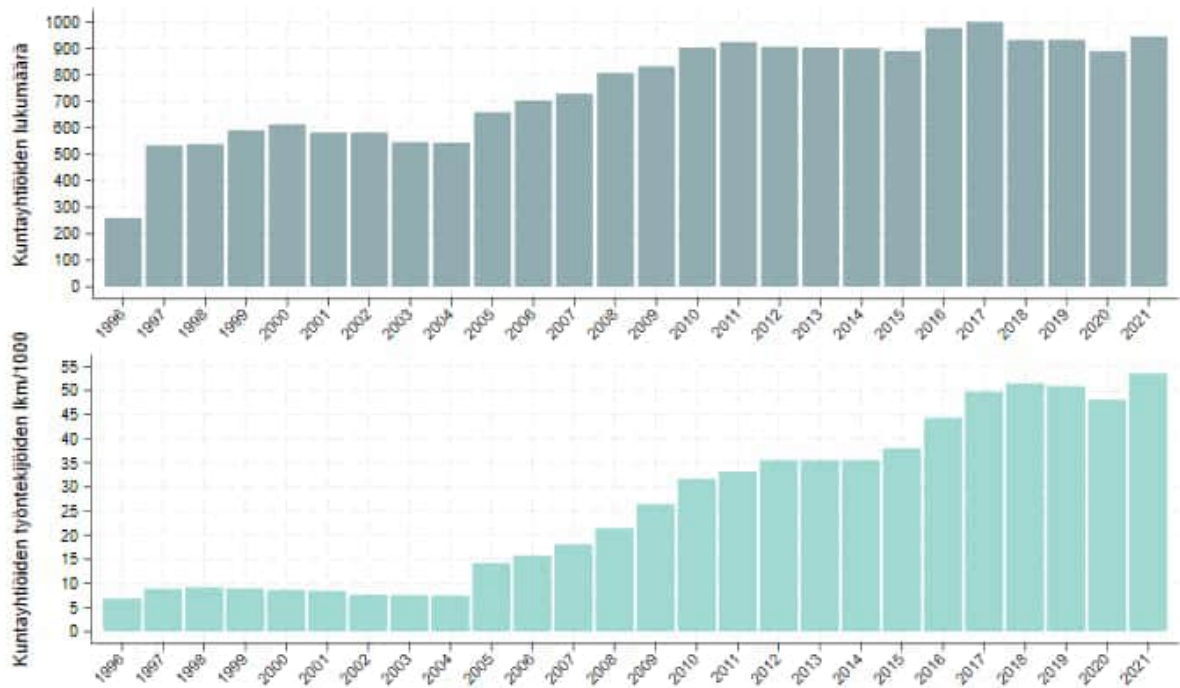
Kuvio 5.8. Valtionyhtiöiden ja niiden työntekijöiden määrän kehitys vuosina 1996–2021

Kuvio 5.9 osoittaa, että valtionyhtiöiden määrän vähenemisen taustalla vaikuttavat 1990-luvun puolivälissä yleistyneet yksityistämiset. Vuonna 1997 yksityistettiin noin 50 valtio-omisteista yhtiötä, minkä seurauksena yli 25 000 työntekijän työnantaja vaihtui valtiosta yksityiseen tahoon. Valtio luopui tuolloin muun muassa enemmistöosuuksistaan Rautaruukissa ja Ensossa, minkä seurauksena valtioyhtiöiden omistuksen painopiste siirtyi metalli- ja metsäteollisuudesta öljynjalostukseen ja kemianteollisuuteen (Junka 2010). Yksityistämisten vuotuinen määrä pysyi merkittävänä vuoteen 2005 saakka, minkä jälkeen seurasi lähes kymmenen vuoden hiljaisempi jakso. Vuosina 2018–2020 yksityistämisten määrä kääntyi jälleen nousuun, ja tänä aikana yksityistettiin lähes 30 valtionyhtiötä. Näinä vuosina valtio luopui enemmistöosuuksistaan esimerkiksi Neste Oyj:stä, Raskone Oy:stä ja Altiasta.

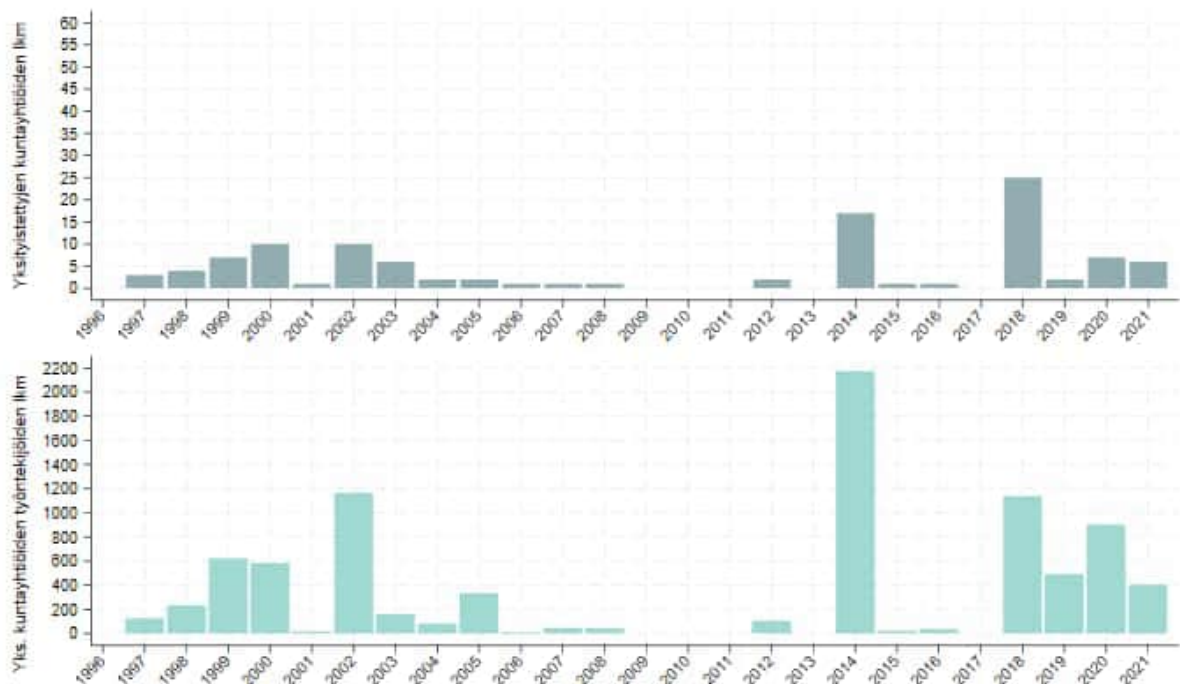


Kuvio 5.9. Yksityistettyjen valtionyhtiöiden ja niiden työntekijöiden määrän kehitys vuosina 1996–2021

Seuraavaksi tarkastelemme kuntayhtiöiden ja niiden yksityistämisen määrällistä kehitystä. Kuvio 5.10 osoittaa, että kuntayhtiöiden määrän kehitys on ollut päinvastainen valtionyhtiöihin verrattuna. Kun vuonna 1996 kuntayhtiöitä oli vain noin 250, niiden määrä oli lähes nelinkertaistunut vuoteen 2021 mennessä. Samalla niiden merkitys työllistäjinä on kasvanut: vuodesta 2017 lähtien kuntayhtiöt ovat työllistäneet noin 50 000 henkilöä vuosittain. Kuntayhtiöiden yleistymisen taustalla ovat olleet kilpailulainsäädännön asettama yhtiöittämisvelvollisuus sekä kuntien omat tehostamispyrkimykset. Kuntayhtiöiden perustaminen on muun muassa mahdollistanut yksityisen sektorin toimialakohtaisten työehtosopimusten käyttöönoton. Taustalla on ollut myös kuntien tarve järjestää palveluita eri kuntien yhteisten sidosyksikköjen eli in-house-yhtiöiden avulla. Sidosyksiköiltä on voinut hankkia palveluja ilman kilpailutusta, kunhan yhtiön ulkoinen myynti pysyy alle viiden prosentin. (Lith 2020.) In-house-yhtiöitä on tarvittu esimerkiksi kuntien yhteisten jätehuollon, taloushallinnon ja kirjastohankintojen järjestämiseen.



Kuvio 5.10. Kuntayhtiöiden ja niiden työntekijöiden määrän kehitys vuosina 1996–2021



Kuvio 5.11. Yksityistettyjen kuntayhtiöiden ja niiden työntekijöiden määrän kehitys vuosina 1996–2021

Kuviossa 5.11 esitetään kuntayhtiöitä koskevat yksityistämiset tarkastelujaksolla. Kuntayhtiöiden yksityistämisistä on vaikea hahmottaa selkeää ja pitkäkestoista trendiä, sillä

yksityistämisten määrä vaihtelee huomattavasti eri vuosina. Yksityistämisiä tapahtui erityisesti 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. Tämän jälkeen yksityistämiset vähenivät selvästi, kunnes vuonna 2014 yksityistettiin jälleen noin 15 kuntayhtiötä, joissa työskenteli yhteensä lähes 2 200 henkilöä. Vuosi 2018 oli tarkastelujakson vilkkain: tuolloin 25 kuntayhtiötä siirtyi kokonaan tai enemmistöosuuksiltaan yksityiseen omistukseen. Tämänkin jälkeen yksityistämiset ovat koskeneet vuosittain vähintään 400 kuntatyöntekijää.

Taulukossa 5.1 kuvaamme yksityistämisen piirissä olleiden työntekijöiden taustatekijöitä. Yksityistettyjen valtionyhtiöiden työntekijät ovat olleet pääsääntöisesti suomalais-taustaisia miehiä, joilla on ollut joko perus- tai toisen asteen koulutus. Havainnot heijastelevat toimialakohtaisia henkilöstörakenteita, sillä suurin osa yksityistettyjen valtionyhtiöiden toimipaikoista sijoittuu teollisuuden, rakentamisen sekä kuljetuksen ja varastoinnin aloille. Merkille pantavaa on myös se, että työntekijöillä on ollut keskimäärin melko pitkä työhistoria yksityistämisen kohteeksi joutuneissa yhtiöissä. Yli kolmasosa oli työskennellyt valtionyhtiön palveluksessa yli kymmenen vuotta.

	Yksityistettyjen valtionyhtiöiden työntekijät	Yksityistettyjen kuntayhtiöiden työntekijät
Sukupuoli		
Mies	70 %	53 %
Nainen	30 %	47 %
Maahanmuuttaja		
Kyllä	1 %	3 %
Ei	99 %	97 %
Ikä		
18–29	17 %	12 %
30–49	56 %	49 %
50+	27 %	39 %
Koulutus		
Peruskoulu	19 %	12 %
Toiseen asteen koulutus	58 %	55 %
Korkeakoulutus	23 %	33 %
Toimipaikan toimiala		
Teollisuus	38 %	1 %
Sähkö-, vesi-, energia- ja jätehuolto	1 %	19 %
Rakentaminen	13 %	6 %

Kuljetus ja varastointi	16 %	2 %
Informaatio ja viestintä	2 %	12 %
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	6 %	12 %
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	2 %	10 %
Terveys- ja sosiaalipalvelut	3 %	24 %
Muu	19 %	14 %
Työsuhteen pituus		
0–5 vuotta	43 %	71 %
6–10 vuotta	19 %	8 %
Yli 10 vuotta	38 %	21 %
N	73 193	8 625

Taulukko 5.1. Yksityistettyjen kunta- ja valtioyhtiöiden työntekijöiden taustatiedot vuodelta 1996–2021.

Yksityistettyjen kuntayhtiöiden työntekijöiden sukupuolijakauma on varsin tasainen. Työntekijöiden keski-ikä on kuitenkin verrattain korkea, sillä lähes 40 prosenttia yksityistämisen kohteena olleista työntekijöistä oli yli 50-vuotiaita. Korkeakoulutettujen osuus on myös huomattava, sillä noin kolmasosalla työntekijöistä oli korkeakoulututkinto. Kuntayhtiöiden yksityistämiset ovat kohdistuneet eniten terveys- ja sosiaalipalveluiden sekä sähkö-, vesi-, energia- ja jätehuollon toimipaikkoihin. Lisäksi noin neljäsosa yksityistämisen kohteena olleiden yhtiöiden työntekijöistä työskenteli informaatio- ja viestintäalalla tai ammatillisessa, tieteellisessä ja teknisessä toiminnassa. Työsuhteet ovat olleet keskimäärin lyhyempiä kuin yksityistetyissä valtioyhtiöissä. Yli 70 prosenttia työntekijöistä oli työskennellyt yksityistetyssä kuntayhtiössä alle viisi vuotta.

Hankkeessa toteutetussa tutkimuksessa (ks. Tiivistelmät, Mäkinen & Pyöriä), joka perustuu edellä kuvattuun kunta-aineistoon, havaittiin, että yksityistämällä oli pitkäaikaisia vaikutuksia kuntayhtiöiden työntekijöiden työllisyyteen ja ansiotulokehitykseen. Kuntayhtiöiden yksityistäminen heikensi työntekijöiden ansiotuloja verrattuna niihin työntekijöihin, jotka työskentelivät kuntien omistuksessa säilyneissä osakeyhtiöissä. Tulonmenetyksien määrä suhteessa ei-yksityistettyjen yhtiöiden työntekijöihin kasvoi tasaisesti kahdeksan vuoden seurantajakson ajan. Osittain tulonmenetyksiä selittivät

yksityistämisen yhteydessä tehdyt henkilöstövähennykset ja/tai irtisanoutumiset. Tulokset viittaavat siihen, että kuntayhtiöiden uudet omistajat ovat pyrkineet tehostamaan toimintaa vähentämällä työvoimakuluja tai tekemällä muita tuotannon uudelleenjärjestelyjä, joilla on ollut työntekijöiden asemaa heikentäviä vaikutuksia. Analyysi kattoi kaikki vuosina 1997–2014 toteutetut kuntayhtiöiden yksityistämiset.

Tulevan tutkimuksen tulisi huomioida, että yksityistämisen kielteiset vaikutukset voivat vaihdella työntekijöiden sosio-ekonomisen aseman ja koulutustason mukaan. Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että korkeasti koulutetut työntekijät voivat hyötyvät yksityistämisestä myönteisen palkkakehityksen osalta (Bastos ym. 2014; Brown ym. 2010; Melly & Puhani 2008). Korkeamman osaamistason työntekijöillä on havaittu muita pienempi riski irtisanomiseen omistajavaihdoksissa (Brown ym. 2006). Havaintoja selittänee osaltaan uusien omistajien tekemät teknologiainvestoinnit, jotka suosivat vaativampiin tehtäviin erikoistuneita työntekijöitä (ks. Olsson & Tåg 2025). Lisäksi yksityistämisestä aiheutunut työttömyys voi olla haitallisempaa työntekijäryhmille, joilla on heikommat mahdollisuudet työllistyä työmarkkinoilla, kuten matalasti koulutetuille ja iäkkäimmille työntekijöille. Huomio on tämän tutkimuksen yhteydessä tärkeä, koska lähes 40 % yksityistettyjen kuntayhtiöiden työntekijöistä oli yli 50-vuotiaita, ja jopa 75 % yksityistettyjen valtionyhtiöiden henkilöstöstä oli suorittanut korkeintaan toisen asteen koulutuksen.

6. Miten kehittää hankintaprosesseja?

Hankkeessa kerätty tutkimusaineisto, eritoten haastattelut, tarjosivat useita ratkaisuehdotuksia työn laadun parantamiseksi palvelutyön hankinnoissa. Yleisesti kehitettävää arvioitiin olevan sekä lainsäädännössä että lakien tulkinnan käytännöissä, hankintaosaamisessa sekä yhteisten pelisääntöjen luomisessa kilpaillun palvelutuotannon markkinoille.

Tämä luku perustuu hankkeessa kerätyn haastatteluaineiston analyysiin kehittämis ehdotusten osalta sekä muiden hankkeen tutkimushavaintojen arviointiin. Kehitysehdotukset, kuten muukin haastatteluaineisto, on litteroitu ja tämän jälkeen koodattu Atlas.ti-ohjelmistoa hyödyntämällä. Kehitysehdotuksia on teemoiteltu aineistolähtöisen analyysin keinoin. Luvun havaintoja ei ole käsitelty muissa hanketutkimusjulkaisuissa, minkä vuoksi kehittämis ehdotuslukumme on laaja.

Kehitysehdotukset vaihtelivat haastateltavan aseman ja hankintoja koskevan kokemuksen mukaan. Tämä on ymmärrettävää, sillä tutkimushaastatteluihin ovat osallistuneet niin johtajat ja asiantuntijana palveluhankintoja tekevät hankintaosaajat – joille sääntely hankintojen taustalla sekä käytännöt kilpailuttamisprosesseissa ovat hyvinkin tuttuja – kuin työntekijät ja heidän edustajiansakin, jotka tarkastelivat palvelutyön hankkimista ja työn laatua enemmän yksilön eli työntekijän näkökulmasta. Kehitysehdotuksissa oli monipuolisuutta mutta myös yhdenmukaisuutta, jota olemme analyysin myötä jäsenelleet ja kuvanneet tarkemmin.

Hankinta-asiantuntijoiden kehittämis ehdotuksissa korostui kokemus kilpailutuksesta lähtökohtaisesti hyvänä tapana tuottaa palveluita. Hankinta-asiantuntijat mielsivät hankintatyön laajaksi ja haastavaksi asiantuntijatyöksi. He painottivat riittävää osaamista alati monimutkaistuvien palveluhankintakokonaisuuksien hallinnoinnissa. *Johtajat ja esihenkilöt* toivat haastatteluissa esiin huolensa alihankintamarkkinoista ja niiden riittävästä valvonta- ja sopimuskäytännöistä. Johtajat peräänkuuluttivat työntekijöiden työn laadun edistämiseksi tarkemmin määriteltyjä ja yhdessä sovittuja sopimuskäytäntöjä, joiden yhtenä tavoitteena olisi edistää vastuullisuutta. *Työntekijäliitot ja työntekijät* puolestaan korostivat henkilöstön osallistamista hankintaprosesseihin nykyistä vahvemmin

sekä pohtivat keinoja edistää työn laatua palveluhankinnoissa työehtosopimusten kautta.

Tarkastelun perusteella olemme jäsentäneet kehittämis ehdotukset johdannon lisäksi kolmeen kokonaisuuteen, jotka käsittelevät ”sosiaalisia näkökohtia” hankinnoissa, lainsäädännön muutostarpeita sekä työehtosopimuksia. Johdatteluna kehitysehdotuksiin esitämme yhteenvedon jo aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa tunnistetuista keinoista parantaa työn laatua palvelutyössä ja osana palvelutyön hankintoja. Tämän jälkeen esittelemme palveluhankintoihin ehdotettuja ja soveltuvia sosiaalisia näkökohtia ja eettisiä periaatteita (ns. code of conduct) edistäviä käytäntöjä, joilla työntekijöiden työn laatua olisi mahdollista huomioida palveluhankinnoissa niin palvelun tuottajien kuin tilaajienkin osalta. Kolmas osio kokoa yhteen haastateltavien kehitysehdotuksia hankintoja koskevaan sääntelyyn liittyen ja neljäs osio keskittyy kehittämään nykyisiä työehtosopimuksia palvelutyön kilpailuttamisen ja työn laadun näkökulmasta. Kunkin osion alla olemme teemoitelleet havaintoja ja peilanneet niitä aiempaan tutkimustietoon. Tarkastelun lopuksi esitämme oman kehittämissuosituksen kehyksiin tiivistettynä. Koko osion yhteenvedossa vedämme yhteen kehittämis ehdotusten ja sääntelyn kokonaisuutta.

Kehitysideoita koskevista toimenpidesuosituksista on keskusteltu ja niitä on muotoiltu yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa. Kehityssuositukset on suunnattu palvelun tilaajille ja tuottajille, lainsäädäntömuutoksia valmisteleville tahoille sekä ammatti- ja työnantajaliitoille. Ne on myös koottu hankkeessa tuotettuun *Askelmerkit korkeaan työn laatuun* -oppaaseen sekä *Huoneentauluihin tilaajille ja tuottajille*. Kehitysehdotukset nykyiseen työehtosopimussääntelyyn ja lainsäädäntöön on tiivistetty *Policy briefiksi*. Hankehaastatteluidemme perusteella on ilmeistä, että palveluhankinnoissa olisi jatkossa nykyistä huomattavasti paremmin huomioitava tuottajan teettämän työn ehdot ja laatu; nyt liian paljon jää implisiittisten sopimusten varaan. Myös julkishankintoja ja niiden kriteeristöjä arvioitaisiin reiluja työehtoja käyttävien yritysten osallistumisedellytysten parantamisen kannalta. Tällaisessa arvioinnissa tulisi selvittää niin sääntelyn kuin hankintakriteerienkin käyttö työehtojen kannalta. Kokoamme keskeiset kehittämis ehdotuksemme seuraavassa erillisiin tekstilaatikoihin.

6.1 Aiemmin tunnistetut kehittämisenäkökohdat

Seuraavaksi käymme läpi kotimaista hankintoja koskevaa kehittämismateriaalia, jota tähän mennessä on julkaistu. Käsitlemme Palvelualojen ammattiliitto PAMin ja Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNin julkaisuja, jotka erityisesti koskevat siivouspalveluiden kilpailutusta. Julkaisujen läpikäynti palvelee tavoitettamme työstää kilpailutetun työn laadun kehittämisehdotuksia omista edellä läpikäydyistä ja kaikkia tutkimuksessa tarkasteltuja toimialoja yhdistelevistä tutkimushavainnoistamme.

Miksi palvelutyön laadusta huolehtiminen on tärkeää? Palvelutyön laatua kannattaa kehittää, koska se ei ainoastaan paranna työntekijöiden hyvinvointia ja työelämän kestävyyttä, vaan myös tukee tuottavuutta ja innovatiivisuutta. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on eritelty työvoiman käytön strategioita, joista niin sanottu *high road* korostaa laadukkaita työehtoja, työntekijöiden osaamisen kehittämistä ja työntekijöiden osallistamista. *High road* -strategian taustalla on ajatus siitä, että hyvä työn laatu ja menestyksenkäs liiketoiminta tukevat toisiaan. Vastakohtaisesti *low road* -strategia pyrkii kustannusten minimointiin heikentämällä työehtoja ja ulkoistamalla riskejä, mikä voi johtaa työn laadun heikkenemiseen ja pitkällä aikavälillä myös palveluiden huonontumiseen. (Carré ym. 2012.)

Suomen kansallinen työelämän kehittämisen strategia on jo pitkään tavoitellut – ja saavuttanutkin – *high road* -strategian mukaisesti korkean työn laadun tavoitteita. Tällä tiellä pysyminen kuitenkin edellyttää organisaatiotason tietojen lisäksi institutionaalista tukea ja sääntelyä, joka estää kestävämmien työvoiman käyttötapojen juurtumisen. Palveluhankinnoissa tämä tarkoittaa kilpailutuksen toteutusta niin, ettei hinta ole ainoa tai ensisijainen valintaperuste. Lisäksi julkishankinnoissa tulisi nykyistä vahvemmin edellyttää työntekijöiden työehtojen ja työolojen huomioimista sekä tukea työn ja perhe-elämän yhteensovittamista – ja varmistaa näiden ehtojen toteutumisen valvonta osana hankintasopimuksia. Näin varmistetaan, ettei palvelutyö jää jälkeens muista aloista työelämän kehityksessä, vaan on yhteiskunnallisesti arvokasta ja taloudellisesti kannattavaa samanaikaisesti. (Carré ym. 2012, 14–15.)

Työn laadun kehittämiseksi on olemassa empiirisesti tunnistettuja liiketoiminnallisia kannustimia myös palvelualoilla. Panostus hyvään työn laatuun – kuten säällisiin työaikoihin ja asianmukaiseen perehdytykseen – on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi vähentää henkilöstön vaihtuvuutta, mikä puolestaan tukee organisaation toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä (Carré ym. 2012; Turunen ym. 2023).

PAM on julkaissut vuonna 2012 ”Kilpailuta palvelusi reilusti” -pamfletin, jossa huomio kiinnittyy työn laatuun ”halvimman tarjouksen politiikalla” kilpailutetuissa palveluissa. Ammattiliitolla on hankintaosaamiseen työn laadun kannalta erityisen kriittinen näkökulma: puutteita on ostajaorganisaatioissa erityisesti siinä, että tarjouskilpailuissa etenevät myös tarjoukset, joista voidaan päätellä, että palvelun tuottaja ei tarjotulla hinnalla kykene noudattamaan työehtosopimuksia tai noudattamaan yhteiskunnallisia velvoitteita (emt., 5). Heti pamfletin lähtökohdissa todetaan, että halvimman palvelun tavoittelu tuottaa heikkoa työsuhdeturvaa työntekijöille ja vakituisetkin työsuhteet voivat kilpailutusten vuoksi olla katkolla vuosittain. Pamfletti korostaa, että palvelujen ostajien toiminnalla on yhteys siihen, millainen palveluntarjoajan henkilöstön asema ja toisaalta tuotetun palvelun laatu on. (emt., 4.) Pamfletissa sivutaan myös palvelun laatuun myönteisesti vaikuttavia tekijöitä. Palvelun onnistuminen on kiinni henkilöstöstä, jonka tiedot, taidot, motivaatio ja hyvinvointi – siis työn laatu – olennaisesti vaikuttavat onnistumiseen. Nämä taas riippuvat työn johtamisesta, suunnittelusta ja sopimuskumppanuuden hallinnan rakenteista sekä toimintatavoista ja kulttuurista, joka huomioi tilaajan tarpeet. (Emt., 5.)

Jäljempänä tässä raportissa käsittelemme hankintaosaamista, jota erityisesti vaaditaan suurissa ja varsinkin julkisissa palveluostoissa. PAM:n (2012) pamfletti argumentoi, että edellä mainitut työn laatua koskevat seikat on mahdollisia arvottaa palveluntarjoajaa valitessa, myös julkisissa palveluostoissa, valitsemalla *kokonaistaloudellisesti* edullisin palveluntarjoaja hankintalain mukaisesti. Tällöin vertailuperusteina ”voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia.” (Emt., 5.) Ylipäätään pamfletti kehottaa siihen, että palvelujen ostaja ei ulkoista työnantajavastuutaan palveluntarjoajan työntekijöistä, vaan

vaatii heiltä samoja menettelytapoja ja yhteiskuntavastuuta, joita he edellyttävät itseltään työnantajana. (Emt., 11.) Tämä ehdotus on hyödyllinen yleisohje, joka pätee kaikkiin julkis- ja myös yksityisten välisiin, palvelutyötä sisältäviin hankintoihin.

HEUNI on tuottanut tutkimuksia ihmiskaupasta ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytöstä ravintola- ja **siivousalalla** sekä tutkimuksiin perustuvia toimenpidesuosituksia. HEUNIn ”Tuulikaapissa on tulijoita: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualoilla” -raportti (Jokinen & Ollus 2024) on olennainen julkaisu myös tämän hankkeen tavoitteiden kannalta, koska raportissa nimetään siivousalalla tapahtuvan hyväksikäytön yhdeksi mahdollistajaksi alan kova kilpailu, mikä liittyy palveluiden hankkimiseen kilpaillusti markkinoilta (emt., 78). Osa tuottajista syyllistyy väärinkäytöksiin (emt., 25), minkä vuoksi ongelmatilanteiden ehkäisemiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomioita.

HEUNIn raportissa on kyse väärinkäytöksistä läpikotaisin markkinoistuneella siivoustoimialalla. Väärinkäytökset eivät voi olla vaikuttamatta ja välittymättä koko toimialan työn teettämisen ehtoihin, työn hintaan ja työn laatuun, minkä vuoksi niihin on erityisen tärkeä puuttua. Siksi tässä raportissa keskitytään hankintojen yhteydessä erityisesti työntekijöiden työn laatuun. Työn teettämisen olosuhteet ulottuvat työperäiseen ihmiskauppaan, työvoiman hyväksikäyttöön ja kiskontaan. Rekrytointiverkostot voivat ulottua työvoiman lähtömaihin, mikä tekee Suomessa teetetävästä siivoustyöstä ja sen laadusta myös ylijärjestyksen ilmiön. Raportti on hyödyllistä luettavaa myös siksi, että siinä eritellään suositukset koskien siivousalan palveluntuottajia, palvelujen ostajia, rekrytointikäytäntöjä, ammattiliittoja ja sanktiointia. HEUNIn raportti sisältää lisäksi suosituksia ulkomaalaisten työntekijöiden palveluille ja koordinaatiolle, työlupakäytännöille ja työperäistä maahanmuuttoa koskevalle politiikalle, mitä emme tässä laajemmin käsittele.

Olemme koonneet taulukkoon 6.1 työperäistä ihmiskauppaa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä ravintola- ja siivouspalvelualoilla koskevan HEUNIn raportin (Jokinen & Ollus 2024, 159) käytännön suositukset siivousalan kilpailutettujen *palveluiden tuottajille*. Käymme taulukon sisällön lyhyesti läpi työn laadun näkökulmasta. Jo ulkomaisen työvoiman rekrytointimenettelyissä voi olla ongelmia, jotka vaikuttavat haitallisesti työstä saatavaan oikeudenmukaiseen korvaukseen; esimerkkinä laittomien

välitysmaksujen periminen. Ulkomaisen työvoiman kohdalla on syytä erityisesti varmistaa, että työsopimuksen sisältö tulee ymmärretyksi ja perehdytys kattaa työehdot, oikeudet ja velvoitteet. Perehdytyksen tulisi myös ulottua terveyden ja turvallisuuden osalta olennaisiin työvälineiden käytön perehdytykseen kielellä, jota työntekijät ymmärtävät. Luonnollisesti työnantaja voi mahdollisuuksien mukaan vaikuttaa työntekijän työn ja muun elämän tasapainoon tarjoamalla kiinteän tuntimäärän sopimuksia tai ainakin välttää nollatuntisopimusten tekoa. HEUNI (emt.) myös peräänkuuluttaa työnantajaliitoilta aktiivisuutta maahanmuuttajataustaisten siivousalan yrittäjien rekrytointiin työnantajaliiton jäseneksi, mikä osaltaan edesauttaisi työnantajaosapuolen asianmukaisen toiminnan toteutumista, kun tieto työnantajan oikeuksista ja velvollisuuksista leviäisi.

Palveluntuottajien rooli ja vastuut
Työnantajilla on velvollisuus varmistua siitä, että rekrytointimenetelmät ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehdot noudattavat hyväksyttävää standardia heidän toimialallaan.
Työnantajien pitäisi varmistua siitä, etteivät heidän palkkaamansa henkilöt ole joutuneet maksamaan työpaikan saadakseen laittomia välitysmaksuja millekään taholle (ulkomailla tai Suomessa, etenkin jos kyseessä on turvapaikan hakija).
Työnantajien pitäisi varmistua siitä, että palkattava työntekijä ymmärtää työsopimuksensa sisällön ja velvoitteensa ennen työsopimuksen allekirjoittamista.
Riittävän laaja perehdytys takaa, että ulkomaalaiset työntekijät ymmärtävät työehtonsa sekä oikeutensa ja velvoitteensa työntekijöinä Suomessa . Työntekijöille tulisi tarjota mahdollisuus osallistua kielikursseille. Työohjeet ja muut työtehtäviä ja -välineitä koskevat kuvaukset tulisi kääntää työntekijöiden ymmärtämille kielille.
Työnantajien tulee varmistaa, että ulkomaalaiset työntekijät ymmärtävät työterveys- ja työturvallisuusasioihin liittyvät ohjeistukset ja säännöt .
Työnantajien tulisi mahdollisuuksien mukaan tarjota ulkomaalaisille työntekijöille kokoaikaisia tai kiinteän tuntimäärän sisältäviä osa-aikaisia työsopimuksia ja välttää erilaisia nollasopimuksia ja työsopimuksia, joissa henkilölle ei taata lainkaan työtunteja.
Työnantajaliittojen pitäisi tiedottaa laajemmin toiminnastaan maahanmuuttajataustaisille yrittäjille ja houkutella heitä liittymään liittojen jäseniksi . Työnantajaliitot voisivat myös tehostetummin levittää tietoa työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä työehtosopimusten sisällöstä myös järjestäytymättömille, liittoon kuulumattomille työnantajille. Tähän voisi kuulua myös aineistoa työntekijöiden oikeuksista, ammattiliitoista ja elämästä Suomessa.

Taulukko 6.1. Siivousalalla ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevat suositukset palveluiden tuottajille Jokisen ja Olluksen (2024, 159) mukaan.

Taulukossa 6.2 eritellään HEUNin raportin (emt.) suositukset, jotka koskevat *tilaajien roolia ja vastuuta* siivoustyön teettämisestä. Työn laadun näkökulmasta suosituksissa painottuvat kilpailutuskriteerit, joita riskitoimialoilla olisi eduksi huomioida nimenomaan työn laadun eli työehtojen ja työolosuhteiden osalta. Raportissa myös suositellaan käyttämään tilaajan valtaa alihankkijan taustojen tarkastamiseen, työn käytännön valvontaan esimerkiksi työn suorittamiseen ja työntekijöille maksettuun todelliseen palkkaan kohdistuvien tarkastuksien sekä palvelusopimuksiin sisällytettävien kirjauksien, joissa tuottaja sitoutuu toteuttamaan työn täsmennetyillä työehdoilla. Myös alihankintaketjujen kieltämiseen kehoitetaan sikäli kun se on mahdollista, ja sopimusten purkuun, jos ketjutusta kiellosta huolimatta käytetään.

Tilaajien rooli ja vastuut
Tilaajien tulisi varmistua riittävästä hankintasääntöjä ja sopimuksia koskevasta tiedosta.
Voittavaa tarjousta valitessa tilaajien ei pitäisi katsoa pelkästään hintaa, vaan ottaa huomioon myös työehdot ja työolosuhteet. Tilaajan tulisi varmistua alihankkijan taustoista ja siitä, että työntekijöille maksettavat palkat vastaavat työehtosopimuksessa määritettyä minimiä.
Tilaajien pitäisi käyttää laajemmin valtaa alihankkijoiden valvomiseksi. Tilaaja voi esimerkiksi tarkistaa alihankkijan taustat, tehdä työmaille yllätystarkastuksia ja vaatia lisäselvityksiä tai todistuksia esimerkiksi työntekijöille maksetuista palkoista tai veroista. Alihankintasopimukseen voidaan kirjata lisävaatimuksia tai lausekkeita, joissa alihankkija esimerkiksi sitoutuu noudattamaan tilaajan täsmen-tämiä työehtoja.
Tilanteissa, joissa valvonta ei ole mahdollista, tilaajan tulisi kieltää alihankkijoitaan myymästä urakkaa eteenpäin toiselle alihankkijalle. Jos väärinkäytöksiä esiintyy, sopimus tulisi purkaa.

Taulukko 6.2. Siivousalalla ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevat suositukset palveluiden tuottajille Jokisen ja Olluksen (2024, 160) mukaan.

Taulukossa 6.3 on lueteltu HEUNin raportin suositukset *työntekijäliitoille*. Työn laadun näkökulmasta ammattiliittoja koskevat suositukset liittyvät tietoisuuden lisäämiseen maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden keskuudessa riippumatta siitä, ovatko he järjestäytyneitä. Suositukset sivuavat tämänkin tutkimushankkeen puitteissa haastattel-

tujen ammattiliittoasiantuntijoiden näkemyksiä siitä, miten ymmärrys työntekijän oikeuksista kulkeutuu suusanallisesti työntekijältä toiselle – mitä enemmän työntekijät ymmärtävät oikeuksistaan, sitä paremmin ne toteutuvat. Raportissa tulee kuitenkin myös esiin, että maahanmuuttajataustaiset työntekijät ovat huonossa asemassa vaatiessaan oikeuksiensa toteutumista esimerkiksi kohtuullisen työn mitoituksen suhteen (emt., 91). Tästäkin syystä ammattiliiton tuki on olennaista työn laadun parantamiselle.

Ammattiliitot
Ammattiliitoilla on ainutlaatuinen asema sekä tiedon levittämisessä että toimijoina, jotka voivat auttaa ulkomaalaisia työntekijöitä erilaisissa työelämän ongelmatilanteissa ja puuttua väärinkäytöksiin.
Ammattiliittojen tulisi ottaa selkeämpi vastuu ulkomaalaisten työntekijöiden auttamisesta ja harkita vakavasti avun tarjoamista henkilöille riippumatta siitä, ovatko he liiton jäseniä vai ei. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi perustamalla liittojen yhteinen puhelinpalvelu tai palvelupiste . Tämä tarjoaisi palvelua ulkomaalaisille työntekijöille, jotka tarvitsevat tietoa esimerkiksi työsuhteen ehtoja tai palkkausta koskevissa kysymyksissä ja muissa ongelmatilanteissa.
Ammattiliitot voisivat kouluttaa maahanmuuttajataustaisia jäseniään tarjoamaan vertaistukea ja levittämään tietoa ammattiliitoista työpaikoilla ja maahanmuuttajayhteisöissä, joita voi olla muuten vaikea tavoittaa.
Ammattiliittojen ja muiden palveluiden tarjoajien välistä yhteistyötä pitäisi edelleen tehostaa . Tämä voisi käsittää yhteistyön erilaisten toimijoiden, kuten kirkon, maahanmuuttajille tarkoitettujen palvelupisteiden (esim. In To Finland ja Virka Info) ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Ammattiliitot voisivat myös ohjata hyväksikäytön uhreja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Taulukko 6.3. Siivousalalla ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevat suositukset ammattiliitoille Jokisen ja Olluksen (2024, 162) mukaan.

Taulukossa 6.4 on nähtävillä siivousalalla ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevat suositukset *liiketoiminnan sanktiointiin* Jokisen ja Olluksen (2024, 163) mukaan. Sääntelyä koskevat suositukset ulottuvat työsuojeluviranomaisten toimintaan, rangaistusvastuuseen, yhteisösakkoon, ryhmäkanneoikeuteen, liiketoimintakieltoon ja rikoshyödyn takavarikointiin. Raportissa toivotaan laajempaa koulutusta viranomaistahoille ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseen, työsuojeluviranomaisille ilmoitusvelvollisuuden lisäämiseen ihmiskauppaepäilyjen tapauksissa ja resurssien lisäämistä ulkomaalaistarkastuksiin.

Sanktiot
Riittävien sanktioiden puuttuminen vaikeuttaa työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan puuttumista Suomessa.
Työsuojeluviranomaisilla tulisi olla oikeus määrätä heti sakko työnantajille, jotka rikkovat velvollisuuksiaan ja laiminlyövät esimerkiksi työaikakirjanpidon tai työterveyshuollon järjestämisen.
Oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi ulottaa kiskonnantapaiseen työsyryntään. Näin tästä rikoksesta voitaisiin tuomita yhteisösakko .
Yhteisösakon käyttöä tulisi lisätä ja tehostaa. Sakon määrä voisi olla esimerkiksi sidottu yrityksen liikevaihdon määrään, jotta sillä olisi todellinen pelotevaikutus.
Ammattiliitoilla tulisi olla oikeus nostaa ryhmäkanne ulkomaalaisten työntekijöiden puolesta työperäisen hyväksikäytön tapauksissa.
Yrittäjiin, jotka toistuvasti hakeutuvat konkurssiin ja ohjaavat työntekijät hakemaan maksamattomat palkkansa palkkaturvasta, tulisi kohdistaa lisäsanktioita.
Liiketoimintakiellon käyttöä tulisi lisätä ja sen noudattamista tulisi valvoa tehostetusti.
Tilanteissa, joissa henkilö on tuomittu ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä (kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä kiskonta) tai ihmiskaupasta, tulisi rikoksella saatu hyöty takavarikoida ja ohjata uhrien tilanteen parantamiseen tai viranomaistoiminnan tehostamiseen, jotta hyväksikäyttöön voitaisiin puuttua entistä tehokkaammin.
Eri viranomaistahoja tulisi aiempaa laajemmin kouluttaa tunnistamaan ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä. Esimerkiksi alkoholi-, vero-, palo- ja terveystarkastajat voivat kohdata työssään ulkomaalaisia työntekijöitä ja tilanteita, joissa on hyväksikäytön piirteitä.
Ulkomaalaistarkastajien määrää resursseja tulisi edelleen lisätä. Ihmiskaupan tulisi sisältyä rikoksiin, joista työsuojeluviranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa poliisille.

Taulukko 6.4. Siivousalalla ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevat suositukset sanktiointiin Jokisen ja Olluksen (2024, 163) mukaan.

Edellä kuvatut HEUNIn muutosehdotukset samalla havainnollistavat, miten mittavan sääntelyn kysymyksen markkinahankinnat muodostavat – palvelutyön ostamisessa työlaainsäädäntö ja työehtosopimusten olemassaolo eivät riitä. Sääntelyä tarvitaan ei vain työntekijän, vaan myös reilusti markkinoilla toimivien tuottajayritysten suojaksi. Reilut tuottajayritykset karsiutuvat markkinoilta, mikäli työtä ei voi teettää kestävin ehdoin.

Ennen kuin käymme läpi raportissa esitettyjä ongelmia ja niitä koskevia ratkaisuehdotuksia, huomautettakoon, että työnantajista ja toimijoista suurin osa ei riko lakia tai osallistu laittomiin ja luvattomiin käytäntöihin. Lisäksi palveluiden kilpailuttaminen tai ulkois-

taminen on etenkin työnantajan näkökulmasta voinut tuoda organisaation liiketoimintaan myös myönteisiä muutoksia, kuten mahdollistaa laajemmat ja kohdennetummat työn kehittämisresurssit, työtapojen uudistamisen tai toiminnan kehittämisen.

6.2 Sosiaaliset näkökohdat julkishankinnoissa

Julkishankintojen sääntelyä koskevassa luvussa kävimme läpi eri EU:n ja kansallisen tason suositusluonteisia materiaaleja, joissa käsitellään hankintojen sosiaalisia näkökohtia. Seuraavaksi käsittelemme hankehaastatteluissa ilmenneitä kehittämisenäkökohtia näiltä osin.

Kaikkiaan kyse on mittavasta haasteesta, sillä sosiaalisten näkökohtien – mukaan lukien työn laatuun liittyvien, laki- ja työehtosopimustasaisen minimitasen täyttävien ja ylittävien sopimusvaatimusten – tilaaminen on eri syistä vaikeaa. Haastateltavien mukaan hinnalla kilpailuttaminen on selkeämpää kuin laatuseikoilla, koska jälkimmäisiä on vaikeampi määritellä. Myös työntekijöiden työn laadun seuranta koettiin hankalaksi ja muutoin kuin hinnalla kilpailuttaminen epävarmuutta herättäväksi. Seuranta ja valvonta edellyttäisivät myös lisäresursseja ja -osaamista. Tarjoajien näkökulmasta lisävaatimukset tarkoittaisivat korkeampaa tarjoushintaa.

Haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että tilaajaorganisaatiot osin jo käyttävät ja niillä on tarve erilaisten sosiaalisten ja eettisten periaatteiden kirjaamiselle (ns. **code of conduct**) työn laadullisten tekijöiden osalta, esimerkiksi toimialakohtaisesti. Tällaisia periaatteita kehittävät erityisesti suuret julkiset yhteishankintatoimijat, jotka voivat edistää hankintojen vastuullisuutta asettamalla niille lainsäädännön ylittäviä vaatimuksia. Vaikka koettiin, että laadullisiin seikkoihin on kiinnitetty enenevästi huomiota niin kansallisella kuin EU-tasollakin, työntekijöiden työn laatua koskevia seikkoja huomioitiin hankinnoissa vain vähän. Työolojen osalta saatettiin kiinnittää huomiota sosiaalituloina käytettävien tilojen määrään tai henkilöstön mitoitukseen, mutta samalla moni työn laadun ulottuvuuksista on jäänyt huomiotta. Tämä luku etenee sosiaalisia näkökohtia haastatteluhavaintojen mukaisesti tarkastellen.

6.2.1 Kumppanuutta ja luottamusta etsimässä

Ensimmäisenä käsittelemme asiaa, josta *ei oikeastaan sovita*, nimittäin *luottamusta*. Luottamus on lähtökohtainen edellytys julkishankintojen onnistumiselle ja haastatteluissa luottamus puhututti paljon. Luottamuksen ohella haastatteluissa käytettiin toistuvasti termiä *kumppanuus*. Käsittelemme kumppanuutta ja luottamusta ensin aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella ja sitten empiirisesti tämän hankkeen haastatteluihin pohjautuvia näkökohtia punniten. Keskitymme kumppanuuteen ja luottamukseen tuottajien ja tilaajien välillä.

Palvelusopimuksia solmivat yhteisöt toimivat monimutkaisissa ympäristöissä, eikä sopimukseen ole mahdollista sisällyttää *kaikkea*, saati yllättäviä tapahtumia (Terviö 2010, 105) ”täydellisen sopimuksen” hengessä (esim. Syrjä 2010, 33–34). Toimijoiden on nojauduttava ”**implisiittisiin² sopimuksiin**”: he pyrkivät luomaan **vastavuoroisuuden normeja ja luottamusta** sidosryhmien ja yritysten omistajien välille sekä esimerkiksi rekrytoimaan asiakasorganisaatioiden tavoitteisiin sitoutuvia johtajia, joihin palvelusotajat luottavat. Luottamusta ja yritykselle myönteistä mainetta vahvistavat sellaiset toimet, jotka tuottavat paikallisyhteisöille hyötyä. Näistä esimerkkejä ovat työpaikkojen luominen ja uramahdollisuuksien rakentaminen. Haasteita implisiittisistä sopimuksista kiinni pitämiselle asettaa kuitenkin se, että suurimpiin kilpailutuksiin pystyvät vastaamaan tyypillisesti pääomasijoitusyhtiöiden omistuksessa toimivat yritykset. Paikalliset, hyvinä pidetyt ja luottamusta tuottavat johtamistavat eivät aina kasvata yritysten arvoa tehokkaimmin. Palvelutuotanto on yksityiselle pääomalle joukko omaisuutta, jota voidaan uudelleenjärjestellä osakkeiden arvon kasvattamiseksi keinoin, jotka eivät aina huomioi järjestelyjen käytännöllisiä seurauksia yksittäisille tuotantoyksiköille, yrityksille, tuottajille, työntekijöille tai kokonaisille paikallisille talouksille. (Appelbaum ym. 2013, 499–500).

Paul Thompsonin (2013) mukaan palvelusopimuksilla teetetävän työn ja suuromistajien tavoitteiden välille syntyy talouden ja työmarkkinoiden finansialisaation tuottama konflikti: Työvoimalta saatetaan paradoksaalisesti odottaa yhä suurempaa ponnistelua

² Tutkimuskirjallisuudessa myös ”relaationaalinen sopimus” (esim. Syrjä 2010, 34). Relationalinen sopimus on teoreettisesti asetettu vastakkain kilpailumallin kanssa, mutta kilpailuttamismallissa on onnistuttu säilyttämään relationaalisen sopimussuhteen piirteitä (emt., 98).

ja sitoutumista työnantajiinsa, vaikka samaan aikaan työnantaja vetäytyy ”työn psykologisista sopimuksista” eli panostamisesta työsuhteiden laatuun: vakauteen, etenemismahdollisuuksiin ja etuuksiin. Kiristyvät työn tuottavuusvaatimukset taas johtavat työolosuhteisiin, jotka eivät tue työssä suoriutumista hyvin. (Emt., 473, 480.)

Tulkitsemmeekin tässä hankkeessa haastateltujen hankinta-asiantuntijoiden kuvauksia luottamuksesta ja sen tärkeydestä implisiittisinä sopimuksina. Luottamukseen kuuluu sellaisen opportunistin välttäminen, jossa toimittaja etsii palvelusopimuksesta ”porsaanreikiä”: mahdollisuuksia säästää palvelun tuotannosta tavoin, jotka ovat sopimuksen hengen vastaisia ja joiden laillisuuden selvittäminen voi vaatia oikeustoimia. Luottamus on hankintojen ongelma-alue, koska se ei tärkeydestään huolimatta ole esimerkiksi hankintalakiin kirjattu kriteeri, kuten hankinta-asiantuntija toteaa haastattelussa:

Kun autoin yrityksiä tekemään hankintoja, ni siellähän tärkeä asia on luottamus. Ja hankintalaki ei puhu luottamuksesta oikeestaan yhtään mitään.

Hankaliksi koetut, sopimuksia haastattelemiemme hankinta-asiantuntijoiden sanoin ”kuin piru raamattua” lukevat kumppanit synnyttävät mukaan näennäisiä sopimuksia, joissa luottamuksen tilalla on lakimiehiä.

Haastatellut mielsivät kilpailuttamisessa aidon sopimussisällöistä neuvottelun heikentyneen ja vähentyneen myös hankintalain monimutkaistumisen myötä. Haastateltujen mukaan kun byrokratia sopimusosapuolten välillä lisääntyy, vähenee mahdollisuudet neuvotella työn laadullisista piirteistä.

Ratkaisuksi luottamuksen kysymykseen tarjottiin **kumppanuusajattelua** tilaaja- ja tuotajaorganisaatioiden kesken, jossa työn sujuvuudesta vaihdetaan tietoa erityisesti sopimuskauden käynnistyttyä, mutta myös pitkin sopimuskautta.

Tämmönen sopimuskauden aikanen, tavallaan se kumppanuuden maailma ja sieltä kautta onnistumisista palkitsemisen maailma. Vaikka että voijaan yhdessä kehittää sitä tuotetta vähän parempaan ja vaikuttavampaan suuntaan, hyödyttään siitä yhdessä.

Hankinta-asiantuntija

Aito luottamuksellinen kumppanuus nähtiin avoimena keskusteluna toimijoiden välillä, **palvelulupauksena**, joka sisältää myös työn laatua koskevia seikkoja ja lupauksiin si-

toutumisen konkreettista arvostusta. Luottamus toimijoiden välillä on moraalinen toiminnan kehys, jonka avulla hankinnoissa voisi vaikuttavasti huomioida sosiaaliset tekijät.

[L]ähettään siitä, että myö haluttas ostajana... ostavana organisaationa sen, että siellä meidän toimittajaorganisaatiossa ihmisillä ois hyvä olla ja heillä ois vaikutusmahallisuuksia ja näi eespoispäi, ja että heitä kuullaan, nii se on taas sitte tavallaa semmone asia, mikä pitäis... ei niinkään... ei aseteta sitä vaikuttavuutta ja niitä asioita semmoseks vähimmäisvaatimukses, vaan asetetaan vähimmäisvaatimukseksi se, että toimittajaa edellytetään tämmöseen toimittajan ja ostajan väliseen keskusteluun ja avoimeen kanssakäyntiin ja siihen, että he sitoutuu vaikka antamaan tietynlaisen palvelulupauksen, joka sisältää heidän omia, työntekijöitä koskevia lupauksiaan ja sitten niihin pitää vaan yksinkertaisesti keksiä joku mittari ja mittaustapa. Ja se on nimenomaa siinä vaiheessa, ku pyydetään tarjouksia, et sil, että mikäli te lupaudutte tällaseen, niin me annetaan sille arvoa. Hankinta-asiantuntija

Sitaatissa esiintyy vähimmäisvaatimuksia, palvelulupaus, sekä edellytetään mittareita mittaustapoineen. Toisin sanoen, luottamus on lopulta ankkuroitava selkeisiin käytäntöihin, ja käytäntöjen toteutumista on voitava seurata tai valvoa luotettavasti. Vastuunjaosta ei kuitenkaan ole täydellisiä valmiita vastauksia. Myös mittareiden tulisi haastateltavien mukaan olla riittävän konkreettisia ja seurattavissa olevia. Samaan aikaan sitaatista ilmenee, että mittarit täytyy ”keksiä”, eli valmiita standardeja ei ole. Palaamme mittaamisen kysymykseen vielä myöhemmin tässä luvussa.

Käymme seuraavaksi läpi, millaisia tarkempia ajatuksia luottamuksen ja kumppanuuden rakentamiselle haastatteluissa esiintyi työn hyvän laadun toteutumisen näkökulmasta. Haastateltavien mukaan **yhteiset sitoumukset** voisivat koskea työvoiman käyttöä ja hyvää teetetyn työn laatua, johon kummatkin osapuolet voivat realistisesti resursoida työtä ja sitoutua. Tässä tarvitaan aitoa kumppanuutta, joka toteutuu avoimena keskusteluna toimijoiden välillä ja samalla palvelulupauksena, joka sisältäisi myös työn laatua koskevia seikkoja. Lupauksiin sitoutumista tulisi arvostaa konkreettisesti tavalla tai toisella, esimerkiksi palkitsemalla lupaus tilaajan suunnalta jo hankintailmoituksessa. Haastatteluissa toivottiin palvelusopimuksia, jotka edistävät samalla sekä palvelun tilaajan että tuottajan **vastuullisuutta** toiminnastaan. Nykytilanne kuvattiin epätasapainoiseksi palvelun tilaajien ja tuottajien keskinäisten vastuiden osalta:

[H]ankintayksikköjen velvoitteet jopa kovenee ja sitte taas, ku vastaavasti sillä tarjoojalla ei oikeestaan oo minkäänlaista vastuuta omista puheistaan.

Hankinta-asiantuntija

Kumppanuusajattelun myötä erityisesti kilpailutusvaiheessa työntekijöiden työn laadun huomioiminen ja siihen panostaminen tuottajaorganisaatiossa voisivat toimia neuvotteluissa tuottajaorganisaation yhtenä kilpailuetuna pelkän hintakilpailun sijaan. Työn laadun näkökulmasta tuottajaorganisaatiolta edellytettävät sitoumukset voisivat koskea esimerkiksi työvoiman käyttömuotoja ja henkilöstön (lisä)koulutusvaatimuksia. Mikäli työntekijöiden työn laatua laiminlyötäisiin, seuraisi siitä sopimusrikkomuksen kaltaisia sanktioita. Työn laatua edistävillä sopimuskäytännöillä myös ostajan nähtiin voivan edistää työn vastuullisuutta.

Etenkin tilaajatahot vetosivat työlainsäädäntöön ja työehtosopimuksiin odottaen, että tuottajaorganisaatiot lähtökohtaisesti noudattavat niitä. Toisaalta tuottajapuolen haastattelujen mukaan lainsäädännön velvoitteista muotoutuu työn laadulle minimitaso, johon tyydytään ja jota ylittävää tasoa palveluntarjoajat eivät ilman kannusteita vaivaudu tavoittelemaan. Haastatteluissa käytettiin käsitettä ”**lakisääteinen minimi**”, jolla viitattiin lain näkökulmasta riittävään ja toki kaikkia toimijoita velvoittavaan, mutta samalla työn laadun ja työelämän kehittämisen näkökulmasta riittämättömään tasoon. Sen sijaan kannustimet voisivat kannustaa työn laadun minimitason ylittämiseen.

Kaikkiaan hankkeessa haastatellut tahot olivat pääosin hyvin tietoisia sosiaalisten näkökohtien tilaamisen monisyisestä vaikeudesta. Työn laadun huomioimisen konkreettiset käytänteet hankintojen yhteydessä mietityttivät, eivätkä ne olleet haastatelluille tahtoille itsestään selviä. Työn laatua konkreettisesti edistävät käytänteet myös jäivät osin kumppanuus- ja luottamuspuheen varjoon – implisiittisiksi sopimuksiksi. Tarjousvaiheessa sovitun tai annetun palvelu- tai vastuullisuuslupauksen valvonta muodostaa vielä oman haasteensa: hankintasopimukseen on kirjattava mittarit, seurannan keinot, seurannan säännöllisyys ja valvonta.

Palvelulupaus ei ole lakisääteinen termi, eikä se esiinny Hankinta-Suomen materiaaleissa tai esimerkiksi [Julkishankintojen käsikirjassa](#) (2023) tai [Julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa](#). Palvelulupauksia on vaikea edellyttää tuottajilta, koska on riski,

että ne muodostuvat arjesta irrallisiksi ja tuottajayritysten tarjousasiakirjoihin kirjoittamiksi fraaseiksi, joista etenkin suuremmat yritykset saattaisivat asiakirjaosaamisensa ansiosta hyötyä kilpailutustilanteissa. **Palvelulupausten kaltaisten sopimusten asemaa voisi kuitenkin vankistaa hankinnoissa keräämällä ja jakamalla niitä koskevista kokemuksista ja toimivista käytännöistä tietoa.**

Työntekijöiden työn laatua edistävät toimet jaetaan palveluhankinnoissa velvoittaviin sekä tilaajien ja tuottajien keskenään sopimiin vapaaehtoihin kannustimiin. *Kannustaminen* erilaisissa hankinnoissa voi liittyä myös hankintasopimuksen tyyppiin. Tutkimuskirjallisuudessa sopimustyyppitasoisina vaihtoehtoina erotetaan suoritusperustaiset sopimukset (Performance-Based Contracts, PBCs) perinteisistä julkisen ja yksityisen välisistä sopimuksista (Public-Private Partnerships, PPPs). (Janssens & Carron 2018.) Näitä ja muita sopimustyyppejä emme käsittele, vaan tässä hankkeessa ja haastatte- luissa on kyse sopimussisältöihin kirjattavista kohdista.

Kannustimet voivat toimia keinoina hankinnan prioriteettien selkeyttämiseen, tavoitteiden saavuttamiseen, tai niitä voidaan käyttää osana kokonaistaloudellisen edullisuuden valintaperusteita ja samalla vaikuttavuuden yhtenä mittarina. Kannustimet voivat käytännössä olla bonuksia, sanktioita tai molempia. Bonukset kannustavat palvelun tuottajaa toimimaan sopimuksen mukaisesti tai jopa sovittua paremmin, sanktioilla puolestaan rangaistaan sopimuksen rikkomisesta. Olennaista on tavoitetilän, kannustimien ja niiden seurannan selkeä kuvaus jo hankintavaiheessa sekä kannustimien riittävä suuruus. (Munne 2017; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017.) Tässä osiossa keskitymme bonuksen kaltaisiin, sopimuksen mukaisiin tai sopimukset ylittäviin kannusteisiin.

Vaikka suoritusperäisten sopimusten käytön on mahdollisesti nähty edistävän hankintojen (taloudellista) tehokkuutta ja tavoitteisiin pääsyä, ovat haasteena kannusteiden sopimuskohtainen uniikkisuus sekä optimaalinen kohdentaminen ja näiden myötä onnistunut muotoilu sopimusasiakirjoihin. Lisäksi lainsäädäntö voi estää tai haastaa tällaisten sopimusmuotojen käyttöä. (Janssens & Carron 2018.) Kannusteiden osalta onkin relevanttia kysyä, miten varmistetaan niiden järkevyys ja se, että kannustimilla kehitetään toimintaa toivottuun ja molempia, sekä tilaajaa että tuottajaa, hyödyttävään suuntaan, sekä miten tavoitteiden saavuttamista mitataan ja seurataan.

Tässä tutkimuksessa haastateltavat olivat myönteisten kannustimien käytöstä ja niiden hyödyistä palvelusopimuksissa yksimielisiä. Kannustimien nähtiin olevan keino edistää ja kannustaa tuottajayrityksiä työntekijöiden työn laadun kehittämiseen. Myönteisten kannustimien uskottiin velvoitteita paremmin kannustavan työn laadun edistämiseen, etenkin jos kannustimiin olisi kytkettynä taloudellinen hyöty kuten rahaan sidottu bonus tai esimerkiksi sopimuskauden jatkuminen lisäoptiona. Hankinta-asiantuntija pohti kannusteiden roolia palvelusopimuksissa seuraavasti:

[K]yllä siellä sais käyttääkin tämmösiä, että on työntekijöillä parempi olla ja ovat tyytyväisempiä, ja että mitotus on yli sen, mikä on pohjavaatimus, ja et sille annettas arvoo, niin kyllä näkisin, että se ois just se oikee paikka siinä, mut seki on semmone... molempie osapuolten pittää tulla siinä yhteen sitten, että semmonen tavallaan käskevä ohjaus, nii se on aina... aika heikosti otetaan vastaan.

Kannustimien nähtiin edellyttävän sekä palvelun tilaajan että tuottajan yhteistä tahtotilaa, mihin viittasimme aiemmin kumppanuusajattelua kuvatessamme. Palkitsemalla kannustimilla voitaisiin edistää työn laatua huomioivaa ja edistävää työelämää kilpailutusprosesseissa:

Voijaan yhtä aikaa sopia, että kun saavutetaan tuo tavote, ni sitte mennään kaks vuotta lisää sillä tavoitteella. Sen tyyppinen, että sinne tulee kannusteita sinne sopimuskaudelle. Hankinta-asiantuntija

Vaikka etenkin myönteisten ”bonusmaisten” kannusteiden suhteen oltiin lähes yksimielisiä, jäi tutkimuksessa osin edelleen epäselväksi, miten kannusteita käytännössä toimeenpannaan tai voitaisiin toimeenpanna sopimussisällöllisesti: olisivatko kannustimet aina euromääräisiä? Minkä suuruisista summista puhuttaisiin, jotta niillä olisi aidosti merkitystä? Mitä muuta kannustimet voisivat tarkoittaa kuin rahaa? Aiemmissa kappaleissa esitellyt henkilöstön tyytyväisyyteen sidotut, työn laatua kuvaavat mittarit voisivat olla osa kannusteiden kokonaisuutta. Samalla on hyvä pohtia, maksetaanko tai kohdennetaanko kannustimet ja mahdolliset bonukset tuottajayritykselle vai sen henkilöstölle vai molemmille, ja näistä sopimista työpaikkatasolla edistää työntekijöiden edustajan (ks. 6.2.7) osallistuminen neuvotteluihin myös tilaajan kanssa. Aiempaan tutkimuskirjallisuuteen yhtyen kannusteiden luominen on haastavaa: kannusteet ovat sopimuskohtaisia, ja niiden käyttö edellyttää myös tarpeenmukaista ja kohdennettua valvontaa.

Tarkastelemalla julkishankintojen Kriteeripankkia havaitsemme, että kannustamiseen ei tarjota standardoituja muotoiluja, eikä kannustamista tai bonuksia eksplikoida nykyisissä kriteeristöissä. Myönteisiä kannustamista koskevia hyviä käytäntöjä voitaisiinkin kerätä keskitetysti esimerkiksi osana Hankinta-Suomi-ohjelmaa. Kannustamme nimenomaan standardoitujen kannustimien muodostamiseen ja soveltamiseen, jotta myöskään niitä ei tarvitsisi “keksiä” hankinta-asiantuntijoiden työpöydillä sopimus kerrallaan. Näin varmistettaisiin, että kannustimet ja niiden valvonta saataisiin paitsi laajemmin käyttöön myös niiden toimeenpano yhdenmukaistuisi, jolloin ne hyödyttäisivät tilaaja- ja tuottajaosapuolia tasapuolisesti.

Kehittämisehdotus: Ehdotamme hankinta-asiantuntijoilta kerättäväksi muotoiluja ja esimerkkejä hyviä työnantajakäytäntöjä tukevien, myönteisten kannustimien asettamisesta, seurannasta ja valvonnasta sopimuskaudella. Näistä työstettäisiin standardoituja muotoiluja Kriteeripankkiin. Kannustimista sovittaessa on tärkeää, että työntekijät ovat neuvotteluissa edustettuina (ks. 6.2.7, työntekijäyhdyshenkilö).

6.2.2 Työn vähimmäismitoitukset mukaan hankintoihin

Sosiaalisiin näkökohtiin kuuluu mitä suurimmassa määrin se, miten työ teetetään. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa havaittu markkinoilta hankitun palvelutyön *tehostaminen* oli läsnä myös tämän hankkeen haastatteluissa. Tutkimassamme siivoustyössä tehostaminen tarkoittaa, että työtä teetetään enemmän samassa ajassa tai että sama työ teetetään entistä vähemmässä ajassa (Eskelinen ym. 2017; 2019).

Hankkeemme haastattelujen perusteella siivoustyön palvelutarjouksissa on voitu käyttää mitoitushjelmia, joiden ehdottamia työaikoja ei kuitenkaan noudateta. Kuten eräs siivoustyön esihenkilö kuvaa,

[s]e tietysti mahdollistaa sitte sen, että nyt tästä [mitoitushjelmasta] tuli työajaksi kaheksan tuntia, mutta kyllä tää nyt kuuteen tuntiin pystytään tekemään. Eihän se [ohjelma] sitä estä.

Mitoituksista kiristämisen lisäksi siivousalalla teetetään työntekijällä työtä pienemässä ajassa kuin millä se on asiakkaalle hankintasopimuksessa myyty. Siivousyrityksen johtaja kuvaa tilannetta seuraavasti:

Ja tiedetään, et siin on työaikalaskenta vaik 200 tuntia kuukaudessa. Mut sit sanotaankin työntekijälle, et hei että on laskettu, et täs menee 160 tuntii kuukaudessa [...].

Sama johtaja mainitsee, että edellä kuvatulla tavalla teetetystä äärimmäisen kiireisestä työstä voidaan tehdä houkuttelevampi työntekijälle nostamalla hieman työn tuntipalkkaa. Emme haastatteluja tehdessä kysyneet palvelujen ostajilta, pitäisivätkö he sopimusrikkomuksena tai luottamuksen ja kumppanuuden rikkomuksena sitä, että tuottaja laskuttaa tilaajaa tosiasiaa tekemättömistä ”haamutunneista”. Yleisesti voinee olettaa, että rahan vaihtaessa omistajaa odottaisi maksaja saavansa vaihdossa sen, mistä on sovittu. Kuten aiemminkin on esitetty (PAM 2012), palvelujen ostaja ei voi olettaa työn toteutuvan kestävin ehdoin itsestään ja myös palvelun ostajan toiminnalla on yhteys teetetyn työn laatuun.

Mahdollisten sopimusrikkomuksien vuoksi tarvitaan hankintasopimusten tuotantovaiheen valvontaa. Suomessa hankintayksikön on valvottava hankintojen toteuttamista. Valtiovarainministeriön (2023) julkaisemassa ”Julkisten hankintojen käsikirjassa” todetaan, että hankintayksikön keskeisiä tehtäviä sopimusvalvonnassa on huolehtia siitä, että toimittaja noudattaa hankintasopimuksessa sovittuja ehtoja. Vastaava koskee palvelusopimusten alaisia alihankintoja, joiden valvonta on osa hankintaosaamista tilaajavastuulain edellyttämin tavoin: toimittaja vastaa alihankkijastaan ja hänen valvonnastaan. Tilaajan on sopimuskaudella valvottava toimittajan taloudellista suorituskykyä ja muuta suoriutumista toimittajaa koskevien velvoitteiden toteuttamisessa. Sopimusvalvontatehtävät määräytyvät sopimuksen laajuuden, pituuden, luonteen ja riskien perusteella, ja ne on kuvattava sopimukseen niiden laajuuden, toimenpiteiden ja valvontaroolien osalta. (Valtiovarainministeriö 2023.)

Pitkäkestoisen palvelusopimuksen valvontaan voivat ”Julkisten hankintojen käsikirjan” mukaan kuulua osapuolten välisen yhteistyön pelisäännöistä sopiminen, palvelukouksiin osallistuminen, seuranta- ja raportointijärjestelmien luominen, palvelutuotan-

non sisällön ja laadun seuranta, asiakastyytyväisyyskyselyt, reagointi havaittuihin virheisiin ja puutteisiin sekä muu yhteydenpito ja viestintä sopimuksessa sovitulla tavalla. Valvontakeinoina puolestaan voivat toimia esimerkiksi toimittajan suorituskyky- eli KPI (Key Performance Indicator) -mittareiden seuranta, kuten sopimusvelvoitteiden noudattamisen sekä palvelutason valvonta ja raportointi, reklamaatiomäärä, -aiheet ja niiden käsittelyn valvonta, asiakastyytyväisyyskyselyjen toteuttaminen ja niiden tulosten analysointi sovituin määraajoin. (Valtiovarainministeriö 2023.) Mikäli tilaajalla herää sopimuskauden aikana huoli sopimusrikkomuksesta, lienee yllä olevien lisäksi tarpeen arvioida, tarvitaanko sopimuskaudella myös valvontaa, josta ei ole palveluntuottajan kanssa sovittu etukäteen. Valvontakäytännöt ja niiden vaikuttavuus ovat keskeisiä työntekijöiden korkean työn laadun toteutumisessa, ja tilaajan on arvioitava palveluntuottajien valvonnan toimenpiteitä silläkin uhalla, että ne mielletään edellä kuvattuun kumppanuusajattelun nähden ristiriitaisiksi.

Suomessa julkisia hankintoja valvoo hankintalain osalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV, ks. [Julkisten hankintojen valvonta - Kilpailu- ja kuluttajavirasto](#)) ja muilta osin lukuisat eri viranomaiset, virastot tai ministeriöt kilpailutettuun toimialaan tai laillisuusvalvontaan liittyen. Pienhankintojen osalta oikeuskansleri hoitaa julkisia hankintoja koskevaa yleistä laillisuusvalvontaa ja lisäksi hankintoja tekeviltä yksiköiltä edellytetään omaa tai sisäistä valvontaa ja tarkastusta hankintoihin liittyen. Valvonta kattaa sekä sopimuksen että palvelun tai tuotteen toimituksen valvonnan ja se nähdään osaksi palveluhankintojen riskien hallintaa. (Valtiovarainministeriö 2023.)

Tämän tutkimushankkeen haastatteluissa hankintasopimusten valvontatyön kehittämiseksi ehdotettiin, että palvelusopimuksen alaisena teetettävän työn vähimmäistyöajat voitaisiin kirjata hankintailmoituksiin ja siten palvelusopimuksiin. Näin on haastattelujen perusteella joissakin palvelusopimuksissa tehty: esimerkiksi vartijan yhtäjaksoinen minimityöaika voi olla neljä tuntia, mikä osaltaan estää täysin silputtujen suoritteiden teettämisen. Sopimuksiin kirjattujen minimien lisäksi niiden toteutumista voitaisiin valvoa yhdessä palvelusopimuksessa sovituin mittarein.

Haastattelemiemme siivousalan toimijoiden mukaan realistiset ja inhimilliset työajat olisivat määriteltävissä melko helposti, jos niin päätettäisiin tehdä. Tutkimuksessamme

haastatellut sidosryhmäedustajat esimerkiksi ehdottivat, että tilaajaorganisaatiot voisivat käyttää tarjousten arviointiin itse teettämäänsä mitoitusperustuvaa minimihintaa, jota ei julkistettaisi kilpailutuksessa. Tarjouksia tähän hintaan verrattaessa voitaisiin sulkea ulos epärealistiset tarjoukset. Työn vähimmäismitoitus kilpailutusasiakirjoissa ei syrji tarjoajia, koska se on kaikille kilpailijoille sama.

Tyypillisenä alan toimintatapana on myös kuvattu sitä, että tuottajayritykset pyrkivät pääsemään kiinni palvelusopimukseen matalalla lähtöhinnalla ja saamaan liikevoittoa sopimuskauden aikana myydyillä lisäpalveluilla. Realistiseen vähimmäismitoitukseen perustuva minimihinta saattaisi auttaa arvioimaan, tarvitseeko palveluihin käyttää lisää rahaa myöhemmin riittävän laadun varmistamiseksi. Tarjouksen alittava vähimmäistyöaika tai -hintaa tulisi perustella erikseen.

Kehittämisehdotus: Hankintailmoituksissa tulisi ilmoittaa työkohteelle inhimillisen työajan huomioiva vähimmäistyöaika ja/tai -hintaa, jonka alittava tarjous on erikseen perusteltava. Tavoitteena on edistää ja varmistaa hankintasopimuksissa, että työhön on varattu riittävä työaika ja että työ on mahdollista teettää työehtosopimusta noudattaen. Tavoitteena on myös edistää säällisiä työehtoja tarjoavien palveluntuottajien pärjäämistä tarjouskilpailuissa. Inhimillistä vähimmäistyöaikaa edistävä käytäntö tulisi lisätä Kriteeripankkiin.

Inhimillisen työajan määrittäminen hankintailmoituksen kohteena olevalle työalueelle perustuen asiallisesti tehtyyn mitoitusperusteeseen. Jos hankittaviksi määritettyjen työtehtävien suorittamiselle olisi määritetty inhimillinen vähimmäistyöaika, tarjouksia voitaisiin vertailla laadullisesti myös niiden tekemän työaikasunnittelun perusteella. Jos tarjoushinnat ovat esimerkiksi kymmenen prosentin sisällä toisistaan, voitaisiin toimijat pyytää työaikasunnitteluvierailuun. Parhaiten toimintansa perusteleva voisi voittaa kilpailutuksen laadullisin pistein. Tämä voisi olla yksi tapa sulkea pois epäeettiset toimijat siivousalan julkishankinnoissa. Tilaajan vastuulla on arvioida, millainen on aidosti inhimillinen työaika kilpailutuksen kohteena olevalle työalueella. Mikäli tilaajalla ei ole omaa mitoitusarviointiosaamista, sitä voi ostaa konsulttipalveluna kolmannelta osapuolelta.

Yleisempänä huomiona aineistossa esiintyi näkemys, että mitoituksen ollessa joka tapauksessa tiukkaa ja työn kiireistä, voisi työn mielekkyyttä ja arvostamisen ilmapiiriä tuottaa ainakin siten, että erilaisissa siivoojien työskentelykohteissa pohdittaisiin siivoojien työn helpottamista. Esimerkiksi toimistoissa työskentelevät voivat helpottaa siivoojan työtä niin, että siivottaville työpisteille olisi mahdollisimman vaivaton pääsy. Toisin sanoen sopimusvalvonnassa ja -seurannassa myös tuottaja voisi edellyttää, että tilaaja huomioisi edellytykset, joilla palvelusopimuksen mukainen työ on mahdollista tehdä.

Mikäli mitoitusta ei huomioida nykyistä paremmin, palveluhankinnoissa realistisen kustannuksen määrittäminen muodostuu ongelmaksi kilpailutuksissa, jos markkinoiden annetaan määrittää kustannustaso teetettävästä työstä irrotetulla hintakilpailulla. **Tavalla tai toisella tulisi varmistaa, että palvelusopimuksia ei solmittaisi hinnalla, jolla työtä ei ole mahdollista teettää työehtosopimusten mukaisesti. Erityisen ongelman muodostavat toimialat, joilla työn markkinahinta on asettunut hyvin alas.**³

Tämä hinta on jo niin alhainen, että sillä voi olla mahdotonta teettää työtä kestävin ehdoin. Voi olla jo jopa osa alan toimintalogiikkaa, että tunteja on ilmoitettava tilaajalle tehtäväksi enemmän kuin niitä on mahdollista teettää, mikäli työehtosopimuksen palkat halutaan maksaa työntekijöille.

6.2.3 Henkilöstön työn laadun kyselyt ja seuranta osaksi palvelusopimuksia

Tässä osiossa pohdimme, miten huomioida työntekijöiden työn laatu – työn ehdot ja työolot – hankintasopimuksissa ja niiden seurannassa. Työmarkkinoiden muutos, entistä joustavammat tavat teettää työtä – alustatyönä, itsensätyöllistäjillä ja osa-aikaisilla tai lyhyillä työ sopimuksilla – sekä entistä joustavampi työehtojen sääntely ovat entisestään lisänneet tarvetta työn laadun mittareille, jotka huomioivat työntekijöiden erilaiset tilanteet ja tarpeet (Knox & Wright 2022). Hankintasopimukset määrittävät osaltaan työn laatua Suomessa. Haastatteluiden perusteella hankintayksiköissä nojataan pitkälti olettamuksiin siitä, että palveluntuottajat tarjoaisivat työntekijöilleen työtä kestävin ehdoin. Mutta ovatko työt sellaisia, että ne tukevat työntekijöiden hyvinvointia ja ura-, koulutus- ja toimeentulomahdollisuuksia, työaikojen ennakoitavuutta, sekä työolojen turvallisuutta (emt.; Muñoz de Bustillo ym. 2011)?

³ Tieto on peräisin hankkeen ohjausryhmän jäseneltä.

Korkea työn laatu on tavoiteltava asia niin yksilön, organisaatioiden kuin yhteiskunnan-kin näkökulmasta (Knox & Wright 2022; Muñoz de Bustillo ym. 2011a). Kokonaisvaltaisesti työn laatua ja sen mittaamista käsittävällä ymmärryksellä ja mittaristolla edistetään yhtä lailla työntekijöiden työhyvinvointia ja huomioidaan samalla yritysten ja myös yhteiskunnan kilpailukyky. Monitieteisessä ja monikansallisessa yhteistyössä kehitetty työn laadun mittaristo (ks. Muñoz de Bustillo ym. 2011a), jota erityisesti Eurofound on kehittänyt, korostaa työn laadun mittaamista eri maissa ja niitä vertaillen pitkällä aikavälillä työn laadun kehityssuuntien tunnistamiseksi (vrt. high ja low road -keskustelu aiemmin tässä raportissa). Hankinnoissa ymmärrystä työn laadusta ja sen mittaamista tarvitaan nykyistä enemmän, sillä hankinnat välittävät ja tuottavat osaltaan hyvää tai huonoa työn laatua Suomen työmarkkinoille. Hankintailmoitukset ja hankintojen sopimusaikainen seuranta ovat tärkeitä työkaluja työn laadun kehittämisessä.

Hankkeessa haastatelluilla ammattiliittojen asiantuntijoilla oli näkemyksiä hankintojen laatukriteeristöistä. Työn laadun ja työntekijöiden oikeuksien toteutumisen tulisi heidän mukaansa olla osa ainakin julkisten kilpailutusten laadun seurantaa, ja mittaristo tulisi rakentaa työntekijälähtöisesti henkilöstötyytyväisyyden kautta.

Mut ehkä osittain siellä pitäisi olla myös tällänen tietynlainen henkilöstötyytyväisyys yhtenä kriteerinä. [...] Työntekijöiden ja heidän oikeuksien näkökulmasta pisteytettäisiin työnantajia. Ja se olisi esimerkiksi sitte yksi laatukriteeri siinä kilpailutuksessa. [...] [J]otenkin sen pitäisi lähteä näistä työoloista ja tällaisista kysymyksistä. Liittoasiantuntija

Haastatteluissa pohdittiin mahdollisuutta huomioida henkilöstön oma kokemus työnantajastaan yhtenä laadullisen kriteeristön mittaristona. Tämän osalta voitaisiin hyödyntää valmiita mittaristoja, joissa päähuomio on työntekijöiden arvioissa työehtojen ja työolojen laadusta.

Samaan aikaan mittareita kerrottiin haastatteluissa “keksittävän”, kuten sitaatissa, jonka esitimme kumppanuutta käsittelevässä luvussa. “Keksimisen” ongelma on, että jos tilaaja ei näitä kriteerejä luo, ne luo tuottaja, eikä tuottajien väliseen arviointiin ole standardoituja keinoja. Varsinkin kansainväliset, palvelumarkkinoita valtaavat pääomasijoittajien monialayritykset pyrkivät itse määrittämään laatukriteeristöjä – eli esittävät mielellään omia kriteerejään, joita niiden on helppo itse toteuttaa (Busemeyer & Thelen 2020; Svallfors & Tyllström 2019). Tällöin riskinä on, että palveluntuottajat määrittävät

työn laadun, eivät tilaajat. Viitteitä siitä, että tilaajat nojaavat ehkä liiaksikin tuottajan esittämiin omiin laatujärjestelmiin ja auditointeihin, oli myös haastatteluissamme.

Ennenkuulumatonta henkilöstötyytyväisyyden huomiointi ei palvelutyön hankinnoissa ole, vaan asia esiintyy sosiaalisia näkökohtia ja hyviä käytäntöjä koskevissa suosituksissa. Myös julkishankintoja tukeva Kriteeripankki listaa työhyvinvointikriteerin, mutta ei esitä käytettävää mittaristoa. Eurofoundin ja kansainvälisen asiantuntijayhteisön tuottama työn laadun mittaristo olisi sovellettavissa hankinnoissa, sillä se sisältää sellaiseen hyödynnettävissä olevan työntekijäkyselyn valmiine mittarieineen.

Ehdotammekin tämän toistettavissa olevan työn laadun kyselyn mittareiden hyödyntämistä erilaisissa julkisissa ja yksityisissä hankinnoissa. Nämä tässäkin hankkeessa sovelletut työn laadun (job quality) mittarit (ks. Eurofound 2025) on jaoteltu siten, että ne mittaavat monipuolisesti henkilöstön työn laadun osa-alueita. Mittaristo pitää sisällään työn seitsemän eri työn laatua kartoittavaa osa-aluetta (kuvio 6.1). Hankintaprosesseissa mittarin eri osa-alueita voi painottaa sopimuskohtaisesti, esimerkiksi valitsemalla kyselyyn yksi tai kaksi mittaria jokaiselta osa-alueelta:

- 1) **Fyysinen työympäristö**, mikä on jaoteltu työn *fyysisiin riskeihin* (esim. melulle, suurille lämpötilaeroille tai haitallisille aineille altistuminen) sekä *fyysisiin vaatimuksiin* (esim. haastavat ja fyysisesti kuormittavat toisteiset työasennot)
- 2) **Sosiaalinen työympäristö**, mikä on jaoteltu *epäsuotuisaan sosiaaliseen käytäytymiseen* (esim. henkiseen väkivallalle, uhkauksille tai kiusaamiselle altistuminen), *syryntään* (esim. etnisyyden, iän tai sukupuolen vuoksi), *sosiaaliseen tukeen* (esim. yksinäisyyden kokemus tai tuki työkavereilta ja esihenkilöiltä) sekä *johtamisen laatuun* (esim. tukeen ja apuun esihenkilöltä sekä johtamisen läpinäkyvyyteen)
- 3) **Työajan laatu**, mikä on jaoteltu *työajan kestoon* (esim. pitkät tai liian lyhyet työvuorot, tauko työvuorojen välillä), *ei-tyypillisiin työaikoihin* (esim. vuoro- tai viikonlopputyö), *joustavuuteen työajoissa* (esim. työn tauottamisen ja vapaa-ajan sovittamisen mahdollisuuksiin), *työjärjestelyiden mahdollisuuksiin* (esim. vaikutusmahdollisuudet työvuorojen suunnitteluun tai niihin liittyviin muutoksiin) sekä *ennustettavuuteen* (esim. tulevien työvuorojen suhteen)

- 4) **Työn intensiteetti**, mikä on jaoteltu *määrällisiin vaatimuksiin* (esim. työtahtiin, aikatauluihin ja keskeytyksiin), oman työn *riippuvuuteen* (esim. muiden määrittämistä työtahtiin vaikuttavista seikoista) sekä *tunnekuormitukseen* (esim. vihaiset asiakkaat tai omien tunteiden kätkeminen työssä)
- 5) **Taidot ja harkintavalta**, mikä on jaoteltu *kognitiivisiin ulottuvuuksiin sekä kehittymismahdollisuuksiin* (esim. ongelmalliset tilanteet, mahdollisuus uuden opetteluun ja mahdollisuudet käyttää osaamistaan), *päätöksenteon mahdollisuuksiin* (esim. mahdollisuus vaikuttaa työjärjestykseen, -menetelmiin tai -tahtiin), *osallistumismahdollisuuksiin* (esim. mahdollisuus osallistua organisaatiokoskevaan päätöksentekoon omaa työtäsi koskien) sekä *koulutusmahdollisuuksiin* (esim. mahdollisuus osallistua koulutukseen ja työnantajan kustantamat koulutukset)
- 6) **Tulevaisuuden näkymät**, mikä on jaoteltu *työsuhdetyyppiin* (esim. työsopimustyyppi ja työsopimuksen kesto), *uranäkymiin* (esim. työn tarjoamat mahdollisuudet uralla kehittymiseen), *työn jatkuvuuteen* (odotukset työsuhteen jatkuvuudesta tai epätoivotuista muutoksista) ja *työolosuhteiden näkymiin* (esim. uskallus vaatia parempia työolosuhteita)
- 7) **Tulot**, joka on jaoteltu *ansaittuun rahaan* (kuukausittaiset nettotulot), *tulojen ennustettavuuteen* (mahdollisuus ennakoida tulojen määrää tulevaisuudessa) sekä *ponnistelu-palkkio-suhteeseen* (tasapaino tai epätasapaino työssä työn tekemisen ja saatavien palkkioiden suhteesta).



Kuvio 6.1. Eurofoundin työn laadun mittarit henkilöstön näkökulmasta (mukaillen Eurofoundin eurooppalaisen työolotutkimuksen 2025 [kyselylomaketta](#), joka on saatavilla myös suomeksi).

Kyselyn mittareita voitaisiin soveltaa palveluntuottajien säännöllisissä henkilöstökyselymittauksissa, joihin tuottajien voi edellyttää sitoutuvan. Tuottajien voi myös edellyttää pyrkivän parantamaan henkilöstön työoloja, eli työn laadun kehitystä kannattaa seurata sopimuskauden aikana. Säännölliset mittaukset tarjoaisivat osapuolille kuvauksen palvelun tuottajan luomista työoloista ja mahdollisuuden puuttua epäkohtiin.

Hankintasopimuksissa asetettujen mittareiden tulisi realistisesti mahdollistaa kummankin osapuolen resurssit sitoutua henkilöstömittausten seurantaan. Tuottajaorganisaatioille voisi tarjota mahdollisuuden yhteisillä sopimuksilla sovittuihin **myönteisiin kannustimiin**, kun henkilöstömittauksissa havaitaan työn laadun kohenevan organisaatiossa joko kokonaisuutena tai joillakin valituilla mittareilla. Toisaalta tulisi myös sopia, miten toimitaan mahdollisten havaittujen epäkohtien parantamiseksi.

Aikaa myöten standardoitu mittaamisen tapa voisi tuottaa toimialakohtaisia vertailuarvoja, joihin tuottajien olisi hyvä yltää. Tulee kuitenkin varmistua, että henkilöstökyselyiden vastauksia ei voi manipuloida. Tämä olisi ratkaistavissa siten, että tilaajat keräisivät henkilöstökyselyt suoraan tuottajien henkilöstöiltä. Mikäli tuottaja kerää ne, henkilöstön asettaman työntekijäyhdyshenkilön on hyvä vahvistaa tilaajalle raportoitavien tulosten kattavuus ja asianmukaisuus. Tilaajien keräämänä henkilöstökyselytietoja voitaisiin kerätä myös yhteiseen tietopankkiin, josta tuottajan henkilöstön vastaukset olisivat paikannettavissa y-tunnuksella yli ajan.

Kehittämisehdotus: Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö Eurofoundin moniulotteisen työn laadun (job quality) kyselyn mittareiden hyödyntäminen julkisissa ja yksityisissä hankinnoissa tuottajan henkilöstökyselyissä. Kriteeripankin työhyvinvointi-kriteerin (Vastuullisuustavoite: Työllistäminen, ihmisoikeudet ja oikeudenmukaiset työolot) kehittäminen tuottamalla hankintoihin soveltuva mittaristo, joka sisältää mittareita työn laadun eri osa-alueilta.

Tuottajien sitouttaminen henkilöstökyselyjen toteuttamiseen palvelusopimusten aikana yhdessä määritellyin väliajoin. Henkilöstökyselyjen tulosten arviointi osaksi säännöllistä sopimusseurantaa yhteistyössä tilaajan kanssa.

6.2.4 Henkilöstön koulutus hankintakriteerinä

Työn laadun “tilaamista” julkishankinnoissa voi edistää myös yksittäisiä laatukriteerejä huomioimalla. Liittoasiantuntijat korostivat **ammattillisen täydennyskoulutuksen** mahdollisuutta osana palvelusopimuksilla teetettyä työtä:

Millainen koulutussuunnitelma henkilöstölle on? Millä tavalla heidän ammatillista osaamista systemaattisesti kehitetään? Nämä on sellaisia kysymyksiä, minkä kanssa me painitaan yksityisten sote-alojen kanssa todella paljon, koska suuret sote-alan toimijat voi esimerkiksi sanoa, että ei me tarjota muille kuin sote-ammattihenkilöille täydennyskoulutusta. [...] Ja jos sitä järjestetään, niin olettamus on, että työntekijät käy sen omalla ajallaan. Niin kyllä mä sanoisin, että tässä on jotain aika paljonkin, mitä voisi myös kilpailutuksen yhteydessä kriteeriksi edellyttää, että mitä kaikkea tukitoimien työntekijöiden työn tekemiseen käytännössä on. Koska tässä me puhutaan oikeastaan työn kannalta välttämättömistä ja lakisääteisistä asioista, joiden pitäisi toteutua. Ammattiliiton sopimusasiantuntija

Kuten edellä ilmenee, julkisilla aloilla kilpailutetaan toimintoja, jotka ovat lakisääteisiä peruspalveluja siitä huolimatta, että organisatorisessa kielenkäytössä niitä kutsutaan tukipalveluiksi. Tällöin koulutussuunnitelman laatiminen palvelee jo sitä yhteiskunnallista tavoitetta, että osaamiskriteerit täyttävää työvoimaa on ylipäättään saatavilla palveluiden toteuttamiseen. Julkisen kilpailutuksen sopimusehtona koulutustasoa jo käytetäänkin:

[J]ulkisella puolella on monesti se, että ne vaatii tietyn, että pitää olla tietty koulutus. Tai tietty määrä työntekijöistä pitää olla koulutettuna. Tai sitte jonkinlainen

työkokemus. Jos ei koulutusta, niin jonku vuoden työkokemus.

Luottamushenkilö, siivousala

Yllä oleva aineistolainaus viittaa asetetun pätevyystason (koulutus, koulutettujen työntekijöiden määrä, työkokemus) osoittamiseen. Hankintalain 59 § ("Tekninen suorituskky ja ammatillinen pätevyys") mukaan "[h]ankintayksikkö voi pyytää ehdokasta ja tarjoajaa osoittamaan teknisen suorituskkynsä ja ammatillisen pätevyytensä [...]" erilaisin asiakirjoin, joihin kuuluu: "todistus ehdokkaan tai tarjoajan tai yrityksen johtohenkilöiden sekä erityisesti palvelun tai urakan suorittamisesta vastaavien henkilöiden koulutuksesta ja ammatillisesta pätevyydestä". Niin ikään Hankintalain 86 § mukaan "[h]ankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan, että ehdokkailla ja tarjoajilla on tarvittavat henkilöstö- ja tekniset voimavarat ja kokemusta hankintasopimuksen toteuttamiseksi hankintayksikön edellyttämällä tasolla". Pätevyysvaatimukset kilpailutuksessa on siis kytkettävä hankintasopimuksen toteuttamiseen, eikä kyse voi olla yleisestä henkilöstöpolitiikan sanelusta tuottajayritykselle. Palvelusopimusta toteuttavalle henkilöstölle voidaan asettaa lähtökohtaisia koulutustasovaatimuksia, mutta erityisesti aloilla, joissa on suurta vaihtuvuutta työntekijöissä, voi palvelusopimuksen toteuttamisen kannalta olla järkevää asettaa vaatimukseksi se, että tehtäviin koulutetaan lisää henkilöstöä (koulutussuunnitelma). Julkishankinnoissa tuottajan henkilöstölle asetettujen toimialakohtaisten osaamis- ja koulutusvaatimusten ohella koulutussuunnitelma sopii hankintakriteeriksi yksityistenkin välisissä hankinnoissa. Palvelusopimukseen kirjattut koulutusvaatimukset erään julkisen ostajaorganisaation mukaan ulotetaan koskemaan lähtökohtaisesti myös mahdollisia alihankkijoita, esimerkiksi turvallisuuspalveluissa:

[A]lihankkijaahan koskee sitte samat vaatimukset kun pääasiallista toimijaa, ja mitä tulee näitten vaatimusten noudattamiseen, niin kyllä palvelutarjoaja [poistettu] sitten itse vastaa siitä. Hankinta-asiantuntija

Palvelusopimuksen mukaisen koulutustason toteutumista saattaa kannattaa myös valvoa. Edellä siteeratun palveluostajaorganisaation edustajan mukaan näin ei tehdä, vaan "palvelutarjoaja [...] sitten itse vastaa siitä", eivätkä he "kysy keneltäkään varmaa missään pisteessä, et onks sulla nyt tähän se riittävä, asianmukanen koulutus". Valvontaan liittyikin kilpailutuksen maailmassa tunnettu *Bait and switch* -käytäntö eli se, että

kilpailutusasiakirjoihin nimetään koulutettu henkilöstö, joka kuitenkin vaihdetaan osaamistasoltaan heikompiin työntekijöihin, kun sopimusta aletaan toteuttaa. *Bait and switch* on Maailmanpankin (2019, 3) mukaan yksi kilpailutukseen liittyvän petoksen ja korruption tunnusmerkeistä. Valvonnassa tulee siksi huolehtia, että palvelua todella toteuttaa henkilöstö, jolla on sopimuksessa luvattu osaamis- ja koulutustaso.

Tuottajan sitoutuminen henkilöstön tiettyyn osaamistasoon ja myös henkilöstökoulutukseen eli koulutussuunnitelman toteuttamiseen – samoin kuin henkilöstön työn laadun kehittämiseen laajemmin – voisi olla yksi osaratkaisu aiemmin pohtimaamme ongelmaan siitä, että reiluilla ehdoilla työtä teettävät tuottajat saisivat edellytyksiä pärjätä hankinnoissa epäreiluja toimijoita paremmin. Edellä kuvattua *Bait and switch* -ongelmaa ehkäisten tuottajan tulisi myös sitoutua henkilöstön koulutustason ja -suunnitelman toteutumisen seurantaan. Parhaassa tapauksessa henkilöstön kouluttamista koskevat hankintailmoitusten kriteerit voisivat myös karsia palveluntarjoajista toimijoita, joiden työvoiman käyttöä koskevat tavoitteet eivät ole kestäviä. Työpaikkakoulutus on yksi työn laadun indikaattori, koska se tutkitusti edistää henkilöstön työurakehitystä yhden organisaation ulkopuolellakin. Työvoiman taitojen kasvattaminen on kaikkiaan osa inhimillistä työ- ja työnantajapolitiikkaa julkishankinnoissa ja niiden ulkopuolella.

Kehittämisehdotus: Hankintailmoituksissa ja palvelusopimuksissa **henkilöstön koulutustasoa** ja **koulutussuunnitelmaa** koskevat kriteerit palvelusopimuksen toteuttamisen turvaamiseksi. Näitä ehdotuksia koskien Kriteeripankin kehittäminen.

6.2.5 Reiluja työehtoja edistävien tuottajien aseman parantaminen hankinnoissa

Hankkeen ohjausryhmätyöskentelyssä tulivat esiin palvelutyön reiluja ehtoja koskevien vastuullisuusmerkkien kysymykset. Voisiko palvelulupaus pohjautua todennettuun toimintaan, kuten auditoituun ja kansallisesti / EU-tasolla tunnustettuun vastuullisuusmerkkiin tai vastaavaan yleisesti tunnustettuun ja sovittuun toimintatapaan, josta tuottajayritys saisi kilpailutustilanteissa etua? Se, että yritys on saanut esimerkiksi reilujen työehtojen käyttöä edellyttävän siivousalan ulkopuolisen tahon auditoiman merkin, tulisi voida huomioida palvelukilpailutuksissa. Tämä voisi muuttaa hintamekanismin pai-

noarvoa päätöksenteossa tarjousten välillä. On ilmeistä, että tilaajat pitävät ongelmallisenä nykyistä tilannetta, jossa reiluja tuottajia on vaikea suosia, ja epäreiluja palveluntuottajia on mahdollista sulkea ulos palvelukilpailutuksista vasta sopimusrikkomusten tai rikostuomioiden perusteella.

Tuottajan vastuullisuusmerkkiä ei kuitenkaan voi käyttää hankintakriteerinä (Reilun kaupan merkin käyttö: Kuusela ja Ylönen 2015, 7) EU-tuomioistuimen linjauksen perusteella: tuottajayritysten ei voi edellyttää sitoutuvan mihinkään tiettyyn, esimerkiksi yksityisen tahon myöntämään merkkiin. Samaan aikaan reiluin ehdoin työtä teettävien yritysten tulisi voida erottua tarjoajien joukosta ja hankintasääntelyn ja/tai -käytänteiden tulisi tukea ja mahdollistaa tätä erottautumista. Kuusela ja Ylönen viittaavat (emt.) EU-tuomioistuintapaukseen, jonka mukaan hankintailmoituksessa olisi voitu hyödyntää samoja kriteereitä kuin Reilun kaupan tai muissa vastuullisuusmerkeissä, vaikka itse merkin hakemista ei yritykseltä voikaan edellyttää. Tämä tarkoittaa myös, että tuottajan erottautuminen itse omalla hankintailmoituksen ylittävällä palvelulupauksella ei ole mahdollista, vaan tilaajan vastuu hankintailmoituksen muotoilusta korostuu entisestään.

Merkkien kriteeristöjen hyödyntäminen voisi palvella hankintoja. Esimerkiksi siivouspalveluiden Joutsenmerkki-kriteereihin (Pohjoismainen ympäristömerkintä 2025) sisältyvät muiden kriteerien ohella *Eettiset vaatimukset*, jotka "koskevat sekä omia työntekijöitä että siivouspalvelun käyttämiä alihankkijoita" (taulukko 6.5).

Siivouspalveluiden Joutsenmerkki-kriteerit	
Arvonlisävero ja -työnantajarekisteri	Yrityksen on oltava arvonlisävero- ja työnantajarekistereissä sekä Suomessa myös ennakkoperintärekisterissä
Vero- ja viranomaismaksurästit	Yrityksellä ei saa olla vero- tai viranomaismaksurästejä.
Kirjanpito	Siivouspalveluiden tilien tulee olla tilintarkastajan hyväksymiä.
Vastuuvakuutus	Siivouspalveluilla tulee olla vastuuvakuutus
Nimilaput/yrityskortit	Kaikkien työntekijöiden on käytettävä nimilappuja tai yritys-/henkilökortteja, joista asiakas näkee palvelun suorittajan ja joiden avulla työntekijät voivat tunnistautua voimassa olevilla digitaalisilla tai fyysisillä henkilöllisyystodistuksilla.

Palkat ja työehdot	A) Luvanhakijan on noudatettava osapuolten (työnantajaorganisaatio ja työntekijäorganisaatio / ammattiyhdistys) keskenään solmimia työehtosopimuksia.
	B) Palkoista, lomista, työajoista ja vakuutusturvasta, mukaan lukien eläketurvasta, on sovittavat vähintään yhdenvertaisesti alla [PAM, Kiinteistöpalvelualan työehtosopimuksessa] määritettyjen sopimusten ehtojen kanssa.

Taulukko 6.5. Siivouspalveluiden Joutsenmerkki-kriteerit (Pohjoismainen ympäristömerkintä 2025, 26–27).

Joutsenmerkki edustaa yhteispohjoismaista työtä, jonka takana on pohjoismainen ministerineuvosto. Siten merkin kriteeristö on kansainvälisesti tunnustettu ja voisi toimia hankintailmoitusten muotoiluna sellaisenaan. Kaikilla Joutsenmerkin toimialoilla, joille kyseinen merkki on määrittänyt kriteerit, ei kuitenkaan huomioida työehtojen noudattamista vastaavalla tavalla (vrt. taulukko 5.5). Työehdot on otettu siivousalalla merkkiin mukaan alaan liittyvien riskien ja siivousalan ammatillisen aliarvostuksen vuoksi (Nordic Swan Ecolabel 2024, 30–32).

Kehittämis ehdotus: Kestävin ehdoin työtä teettävien palveluntuottajien asemaa tulisi kilpailutustilanteissa vahvistaa. **Tulisi arvioida keinoja**, joilla yhtenäisiä ja yleisesti tunnustettuja työntekijöiden reiluja työn ehtoja ja työn laatua edistäviä käytänteitä soveltavien yritysten pärjäämistä olisi mahdollista parantaa kilpailutustilanteissa joko hankintoja koskevan sääntelyn tukemana tai vähintään hankintakriteeristöjä kehittämällä.

6.2.6 Hankintaosaamisen vahvistaminen kestävien työehtojen näkökulmasta

Hankinta-Suomi-ohjelman tavoitteena on kehittää julkisia hankintoja. Yksi ohjelman painopistealueista on *hankintaosaamisen lisääminen* ja *hankintataitojen kasvattaminen*. Ohjelma on asetettu toimikaudelle 2024–2027 ja se on jatkoa aiemmalle vuonna 2019 alkaneelle ohjelmalle. Uudemman ohjelmakauden aikana julkisten hankintojen parissa työskentelevien osaamista edistetään mentorointiohjelmalla, jonka tavoitteena on *hankintaosaamisen jakaminen, valtakunnallinen verkostoituminen, hiljaisen tiedon*

siirtäminen sekä yhteistyön lisääminen yli organisaatiorajojen myös julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Lisäksi hankintatyötä tekeville on tarjolla ohjelman myötä koulutusta ja oppimisklinikoita, osaamisverkostojen vahvistamista, erilaisia työpajoja ja *kohtamoja*, ohjeita sekä erilaisten digitaalisten työkalujen ja ohjelmistojen hyödyntämistä (Hankinta-Suomi 2024). Toisin sanoen hankintaosaamista tuetaan ja pyritään kehittämään monipuolisesti ja osaamista jakaen, yli organisaatiorajojen. Tämän mittavan työs-kentelyn myötä hankintaosaaminen vahvistuu Suomessa aikaa myöten.

Kuitenkin tämän hankkeen haastatteluissa korostuivat yhä hankintaosaamisen puutteet ja kehittämisen tarve. Vaikka työn laadun korostamista työntekijöiden arjen osalta suositeltiin lisättävän osana tarjouskilpailua ja -prosessia, tämä vaatisi nykyistä parempaa **tilaajan hankintaosaamista**.

Osaamisen nähtiin olevan yhteydessä myös asianmukaisten tarjousten tunnistamiseen. Koska hinnan merkitys koettiin tarjouskilpailuissa ratkaisevaksi, uskottiin, että osaava tilaaja voisi tarjotusta kokonaishinnasta päätellä, onko tarjouksen tekijä niin sanotusti ”asiallinen palvelun tuottaja”. Näin etenkin, jos tarjous poikkeaa selvästi muista annetuista tarjouksista, eikä selkeästi alhaisemmalle hinnalle löydy perusteita tarjousasiakirjoista. Samalla kuitenkin todettiin, että alhaisten tarjousten osalta haasteena ovat jo voimakkaan hintakilpailun kohteena olevat toimialat, kuten siivouspalvelut. Näissä niin sanotun asiallisen hinnan määrittelemineen koetaan erityisen haastavaksi, sillä työtä tarjotaan jo nykyisellään alle todellisten kustannusten.

Hankinta-asiantuntemus myös eriytyy. Siinä missä se lisääntyy hiljalleen suurissa julkisissa organisaatioissa, mutta pienemmissä organisaatioissa, kuten monissa kunnissa, hankinta-asiantuntemuksesta on puutetta tai sitä ei resurssisyistä saada lisättyä välttämättä lainkaan. KKV on arvioinut kuntien hankintatoimia ja todennut, että hankintaosaaminen vaihtelee kunnissa huomattavasti tai hankintoja hoidetaan muun työn ohella; osassa kunnista on myös pitäydytty niin pienissä hankinnoissa, etteivät kilpailuttamisen kynnysarvot ylity (Saastamoinen ym. 2025). Alkuvuodesta 2026 eduskunnalle annettu hankintalain muutosesitys, joka sisältää uusia vaatimuksia yhteisomisteisten julkisten yhtiöiden (ns. in-house-yhtiöiden) omistusosuuksille, kasvattaisi painetta omille palveluhankinnoille juuri pienissä kunnissa, joissa hankintaosaamisen ja -resurssien puut-

teita on havaittu. Joka tapauksessa investoinnit hankintaosaamiseen kasvattavat poikkeuksetta tilaajien osaamista, mikä voi palveluhankintojen tehostuessa maksaa itsensä takaisin.

Tämän tutkimuksen haastatteluissa toivottiin tilaajien osaamisen lisäksi myös **tuottajaorganisaatioiden hankintaosaamisen** vahvistuvan. Osaamisvaje ei siis rajoitu vain tilaajaorganisaatioihin, vaan se koskee myös palveluiden tuottajia. Alati monimutkaistuvissa kilpailutusprosesseissa mukana pysyminen edellyttää osaamista ja resursseja sekä asiansa osaavaa erillistä hankinta-asiantuntijaa. Pienissä yrityksissä hankinta-asiantuntemuksen puute todennäköisesti estää osallistumista julkisiin kilpailutuksiin ja tekee niiden asemasta epäedullisen isompiin yrityksiin nähden. Suurin osa suomalaisista yrityksistä on pieniä ja keskisuuria, ja niiden on usein vaikeuksia vastata julkisiin tarjouspyyntöihin ja niissä esitettyihin erityisiin vaatimuksiin (Heikkilä ym. 2024, 49). **Voiisiko pienten tuottajaorganisaatioiden hankintaosaamista vahvistaa nykyistä esimerkiksi edustuksellisen järjestelmän eli työnantajia ja työntekijöitä edustavien järjestöjen tahoilta.** Hankinta-Suomi-ohjelmassa tuottajaosaamisen parantamiseen on jo tartuttu. Lisäksi suuremmat hankintayksiköt yhteistyössä yrittäjäjärjestöjen kanssa edesauttavat markkinatoimijoiden osaamisen ja ymmärryksen kehittämisessä. Toimivia keinoja ovat muun muassa koulutus, avoin vuorovaikutus palveluntuottajien kanssa sekä heidän haasteidensa kuuleminen. Vuorovaikutuksen ja osaamisen vahvistamisella tavoitellaan myös sitä, että hankintoihin saadaan enemmän tarjouksia.

6.2.7 Työntekijäyhdyshenkilöt hankintoihin

Työn kilpailuttaminen ja ulkoistaminen voivat vaikuttaa heikentävästi kokemukseen työn arvostamisesta (Eskelinen ym. 2019, 75) sekä vahvistaa pelkoa työehtojen heikkenemisestä (Niemelä & Kalliola 2008, 244). Työn laadun ytimellinen osa-alue on työntekijän osallistumismahdollisuus työn suunnitteluun ja organisointiin, vähintään omaa työtä koskien, mutta myös organisaatiotasolla (Saari ym. 2024a). Palveluhankinnat vaikuttavat molempiin tasoihin.

Kysyimme hankehaastatteluissa näkemyksiä työntekijöiden osallistumisesta työpaikatason työn hankinta- ja tarjouskilpailuprosesseihin. Havaitsimme, että tuottajaorgani-

saatioiden **työntekijöiden osaamista ja osallistamista** hyödynnettiin tarjousprosesseissa toimialasta riippumatta niukasti. Tarjousvaiheessa työn mitoittamiseen ja sen suorittamiseen vaadittavan ajan ja resurssin arvioimiseen osallistuivat asiantuntijastatuksella ja johtaja-asemassa olevat henkilöt, mutta eivät työtä käytännössä tekevät työntekijät. Näin esimerkiksi työn mitoituksessa ei huomioitu tilattavaa työtä tekevien tietämystä työn suorittamiseen liittyvistä seikoista. Näistä esimerkkeinä toimivat työhön käytettävän ajan määrittely sekä kohteen erityispiirteet ja haasteet, joita kyseiseen kohteeseen liittyy. Hankintaprosesseihin osallistuvien asiantuntijoiden arvioitiin muodostavan kokonaan oman, suoritavista työntekijöistä erillisen ryhmänsä, eikä tieto siirtynyt toivotusti.

Haastatteluissa erottui yksittäinen toimivaksi koettu ja henkilöstöä osallistava menetelmä, joka konkretisoitui kuitenkin usein vasta uuden palvelusopimuksen jo alettua. Hyvänä käytäntönä pidettiin, että tuottaja nimeäisi henkilöstöstään **yhdyshenkilön tai -henkilöt**, joka tai jotka edustaisivat työntekijöitä ja olisivat mukana kilpailutusprosesseissa aina hankintailmoituksesta sopimusseurantaan asti. Suositeltavaa olisi, että yhdyshenkilö voisi osallistua paitsi sopimustenaikaiseen yhteistyöhön tilaajaorganisaation kanssa, myös jo palveluhankintaprosesseihin, kuten tarjousneuvotteluihin ja olisi tuottajayrityksen henkilöstön edustaja (luottamushenkilö tai työsuojeluvaltuutettu) tai jos tällaista tahoa ei ole valittu yrityksessä, henkilöstön itse keskuudestaan valitsema edustaja. Näin varmistettaisiin, että etenkin palveluhankintoihin liittyvissä sopimuksissa kuultaisiin työntekijöitä ja huomioitaisiin heidän asiantuntemuksensa. Heidän käytännön osaamistaan voitaisiin yhdistää työn laadulliseen kehittämiseen osana palvelusopimusten laatimista ja niiden seurantaan. Työntekijän edustajan mukanaolo hankintaprosessissa voitaisiin myös mahdollisesti kirjata työehtosopimukseen. Työehtosopimukseen ehdotettuihin muutoksiin palaamme vielä myöhemmin luvussa 6.4.

Kehittämisehdotus: Palvelun tuottajaorganisaation henkilöstön osallistaminen kilpailutusprosessiin ja sopimustenaikaiseen tilaajan ja tuottajan yhteistyöhön aina, kun hankinnan kohteena on työ (erotukseksi tavarahankinnoista tai urakoista). Tilaajatahot voivat edellyttää, että tuottajayritykset ilmoittavat tilaajalle henkilöstöä edustavan **työntekijäyhdys henkilön**. Tämä yhdyshenkilö olisi mukana kaikissa sopimusvaiheissa tarjouksesta seurantaan ja myös tilaajan tavoitettavissa organisaation muiden edustajien ohella. Yhdyshenkilön olisi ensisijaisesti luottamushenkilö tai työsuojeluvaltuutettu, tai mikäli tällaista tahoa ei yrityksessä ole, henkilöstön keskuudesta valitsema edustaja. Henkilöstön edustajat valvovat työehtojen ja työläinsäädännön noudattamista ja henkilöstön etua palvelusopimusta muodostettaessa ja sen aikana. Lisäksi suositellaan, että työntekijäyhdys henkilön edellyttäminen tuottajalta sisällytettäisiin [Kriteeripankkiin](#).

6.2.8 Hankinnoilla työllistäminen ja työllistämisehto julkishankinnoissa

Työntekijöiden tekemisen kysymystä kilpailutetuissa (julkis)palveluissa voi lähestyä myös laajemmasta yhteiskunnallisesta osallisuuden näkökulmasta. Hankintadirektiivin 2014/24/EU 70 artiklan mukaiset työllistämistä koskevat lausekkeet mahdollistavat lähtökohtaisesti työllistymismahdollisuuksien parantamisen julkisissa hankinnoissa niille, joiden on vaikea päästä työmarkkinoille. Lausekkeiden tavoitteellisuus ja edistyneisyys vaihtelevat maittain ja sektoreittain. Jos työnsaannin esteenä on esimerkiksi vammaisuus, alhainen koulutus- tai taitotaso, kokemuksen puute tai pitkäaikaistyöttömyys taikka muut julkisen ostajan määrittelemät esteet, työllistymistä olisi mahdollista tukea. (EASME 2020, 5.) Artiklaa käyttäen niin yleisemmin Euroopassa kuin esimerkiksi [Tampereen kaupungilla](#) on tehty julkisia palveluiden hankintoja siten, että hankintasopimukseen kirjattiin prosentti vammaisia tai muita heikommassa asemassa olevia työntekijöitä ja edellytettiin, että sopimuskumppani työllistää heitä hankintasopimuksen aikana yhtäjaksoisesti sovitun prosentin mukaisesti (emt., 31). Tutkimushankkeemme ohjausryhmäkeskusteluissa puollettiin työllistämistä osana (julkis)hankintoja ja niiden nähtiin tukevan työelämän laadun kehittämistä. Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialue (Pirha) myös edellyttää tuottajilta osatyökykyisten ja työllistymishaasteita omaavien

henkilöiden työllistämistä sopimuksiin kirjatun työllistämisehdon nojalla. Pirhan vuoden 2025 tilinpäätös- ja toimintakertomuksen (s. 15) mukaan hyvinvointialueen hankintasopimusten työllistämisehdon nojalla työllistettiin 236 henkilöä työsuhteeseen ja 167 henkilölle tarjottiin työkokeilumahdollisuus. Hankintasopimuksen työllistämisehto koski yhteensä 208 toimittajaa.

Hankinnoilla työllistäminen voi paitsi vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, myös tarjota alentuneesti työkykyiselle työtehtävän, jonka hän hallitsee täysin (Ora 2021). Hankintadirektiivin 2014/24/EU 70 artiklan mukaiset työllistämistä koskevat lausekkeet ovat suositeltuja, mutta niitä hyödynnetään vähän. **Työllistämistä koskevien lausekkeiden käyttöä tulisikin palveluhankintasopimuksissa lisätä.** Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmalla oli myös tavoitteena julkisiin hankintoihin sosiaalisen työllistämisen ehdon asettamisesta, ja työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi Hankinnoilla työllistämisen ohjelmaa. Vuonna 2022 työllistämisehdon sisältäneiden julkisten hankintojen kansallinen keskiarvo oli 1,71 prosenttia kaikista hankintailmoituksista. Arvio luotujen työ- ja oppisopimuspaikkojen määristä samana vuonna oli Helsingissä 98, Tampereella 87, Vantaalla 73, Kajaanissa 59, Mikkelissä 37, Oulussa 35, Turussa 26 ja Lappeenrannassa 18 paikkaa. ([Kuntaliitto 2023.](#))

6.2.9 Työlainsäädännöstä ja työehtosopimuksista tiedottaminen maahanmuuttajille

HEUNIn raportissa, jota kävimme tämän luvun alussa läpi, suositellaan työlupaa Suomesta hakevalle annettavan ”suppea tietopaketti tai pieni esite, jossa olisi perustietoa heidän oikeuksistaan työntekijöinä Suomessa sekä apua tarjoavien tahojen yhteistiedot” (Jokinen & Ollus 2024, 157). Tässä tutkimushankkeessa haastatellut ammattiliittoasiantuntijat yhtyivät arvioon siitä, että palvelualoille työskentelemään tulevat maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa työelämän perusoikeuksista ja edustuksellisesta työmarkkinajärjestelmästä Suomessa. Haastatteluista sekä aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta ilmenee, että työvoiman heikko tietoisuus omista oikeuksistaan ja tiedonkulun ongelmat varsinkin maahanmuuttajatyöntekijöillä ovat osa vyyhtiä, jonka seurauksena palvelualojen työn laatu voi paikoin olla niin heikko, että ollaan tekemisissä työperäisen hyväksikäytön, kiskonnan tai jopa ihmiskaupan kaltaisten ilmiöiden kanssa (Jokinen & Ollus 2024).

Suomeen saapuvien ulkomaalaisten työntekijöiden tiedottamisesta on käyty julkista keskustelua. Maahanmuuttoviraston (Helsingin Sanomat 2025) mukaan Maahanmuuttovirasto tiedottaa kattavasti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen työntekijöitä työntekijöiden oikeuksista sekä arvioi hakijan mahdollisuuksia joutua hyväksikäytön uhriksi oleskelulupaa myöntäessä. Hankkeessa haastateltujen tahojen mukaan tiedotusongelmia silti on, ja **suositamme vastuunjaon selvittämistä**. Ammattiliittojen tahoilta toivottiin, että Suomessa olisi **lakiin kirjattu velvollisuus selvittää maahan tuleville työntekijöille työehtojen muodostumisen periaatteet ja ammatillisen järjestäytymisen käytännöt**:

Voi, kun meillä olisi vaikka laki siitä, että jokaiselle maahan tulevalle työntekijälle täytyy selvittää minimiehdot ja järjestäytymiskuvio ja muu. Liittoasiantuntija

Haasteena on, että maahantulija ei osaa kieltä ja osin sen myötä tunne oikeuksiaan tai tahoja, joiden puoleen ongelmatilanteissa kääntyä. Kyse on myös työperäisen hyväksikäytön riskien ehkäisemisestä: kaikkien työlupia, työehtosopimuksia ja työsopimuksia sekä kotoutumis- ja työ- ja elinkeinopalveluita tarjoavien ja neuvottelevien tahojen – siis ulkomailta Suomeen muuttaneiden kanssa työskentelevien tahojen – tulisi varmistaa selvästi nykyistä paremmin käytännöin uusien työntekijöiden tietämys ja ymmärrys työehto- ja työsopimuksen sisällöstä ja edustuksellisesta työmarkkinajärjestelmästä. Lisäksi myös tässä hankkeessa havaittiin, että tietovaje ei koske vain työntekijätasoa, vaan myös työnantajilla on tietopuutteita. Työnantajaliittojen tulisikin tehostetummin jakaa tietoa työnantajien velvollisuuksista sekä myös kouluttaa maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä palkkaavia työnantajia tarjoamaan vertaistukea ja levittämään tietoa ammattiliitoista työpaikoilla tai omissa verkostoissaan. (Jokinen & Ollus 2024, 159, 162.) Olisi tärkeää, että maahan saapuvat saisivat tiedon työehtosopimuksesta, jota työnantaja noudattaa, samoin kuin sen sopijaosapuolena olevasta ammattiliitosta. Liitojäsennyteen kannustaminen on tärkeää kahdesta syystä. Ensinnäkin liitot tuottavat työntekijöille tietoa alan työoloista ja asiantuntijatuen silloin, kun työolosuhteisiin liittyy kysyttävää. Toiseksi, jäsenyydet niin työnantaja- kuin työntekijäliitoissakin tukevat korkeaa sopimuskattavuutta ja siten koko tasapuolisista työehdoista ja -oloista vastaavaa institutionaalista työmarkkinajärjestelmäämme.

Kehittämisehdotus: Tiedotusvastuusta suomalaisesta työlainsäädännöstä sekä työehtosopimusjärjestelmästä ja tiedotusvastuun toteutumisesta ja kehittämisestä samoin kuin vastuunjaosta eri toimijoiden kuten Migrin, työnantajien, työsuojeluviranomaisen, työnantaja- ja työntekijäliittojen ja tulopaikkakunnan kootutumis- ja työllisyyspalveluiden välillä tulisi tehdä selvitys. Lähtökohtana tulisi olla sen varmistaminen, että maahan saapuva uusi työntekijä saa tiedon työpaikan toimialaa edustavasta ammattiliitosta ja liiton, työpaikan tai työpaikkakunnan ammattiosaston yhteystiedot.

Haastatteluissa toivottiin edelleen, että julkista keskustelua ja tietoisuutta työperäisestä hyväksikäytöstä erityisen kilpailluilla aloilla lisättäisiin. Tämän nähtiin olevan myös ammattiliitoille sisäisesti tärkeä kehittämiskohde, jossa riittää työsarkaa. Liittojen edustajat mainitsevat ulkomaalaisen työvoiman kohdalla ”kaksilla työsopimuksilla pelaamisen”, jossa työnantaja esittää Migrille valheellisen työsopimuksen, joka saattaa olla kokoaikainen. Työntekijä taas saattaa todellisuudessa saada vain vähän tunteja sisältävän osa-aikaisen sopimuksen. Liitto peräänkuuluttaa sen **valvomista**, että Migrille esitetyistä työsopimuksista pidetään kiinni. Migrin valvonta ei ulotu työsopimuksiin, joita työntekijälle tehdään, vaan tältä osin valvova viranomainen on työsuojeluviranomainen. Migri kuitenkin tarkastelee työstä kertyvää toimeentuloa työluvan jatkoa arvioidessaan. Työtulojen on oltava riittävät, jotta työntekijä voi elää niillä ilman sosiaaliturvaa ja pelkoa työluvan epäämisestä. Myös perheenyhdistäminen edellyttää riittävän korkeita tuloja. Maassaolon ehtoja, tuloarajoja ja kansalaisuuden ehtoja on myös kiristetty, mikä tekee vailla kansalaisuutta maassa olevien asemasta entistä turvattomamman (ks. Könönen 2019).

[M]e tiedetään, että nyt jo pelataan osin kaksilla työsopimuksilla. Toinen toimitetaan Migrille ja valvovalle viranomaiselle, ja toinen toimitetaan työntekijälle itsellensä, ja ne on eriävät keskenänsä. Jotta saadaan esimerkiksi ulkomaalaista työvoimaa tuotua, niin Migrille toimitetaan kokoaikainen työsopimus, ja työntekijälle itselleen vaikka viis tuntia viikkotyösopimus. [...] Et sit pitäis [...] valvoo se, että se todella toteutuu siellä, mitä on sovittu sillä työsopimuksella. Liittoasiantuntija

Kehittämisehdotus: ”Kaksien työsopimusten” valvonnan ratkaiseminen.

Ehdotamme, että työnantajille, jotka rekrytoivat maahanmuuttajia, tulisi velvollisuus esittää työluvilla maahan tulleiden työntekijöiden osalta työsopimus työsuojeluviranomaiselle. Työsuojeluviranomainen varmistaa, että sama työsopimus on esitetty sekä Migrille että työntekijälle itselleen ja työsopimus on työehtosopimuksen mukainen.

Lopuksi, **työolojen valvontaa ja rikkomusten sanktiointia pidettiin haastatteluissa riittämättömänä**. Julkishankinnat lisäävät vaikeusastetta. Haastattelemamme tilaaja-asiantuntija tiivisti, hankintaosaamisen ja juridisen osaamisen lisäksi alalla tarvitaan ”valvontaosaamista”. Haastatteluiden ja sidosryhmien kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella usealle eri viranomaistaholle jakautuva työntekijöiden työehtojen valvonta ja rikkeistä työnantajatahoille määrättyt sanktiot ovat riittämättömät ja siten muodostavat ongelman suomalaisessa työelämässä. Myös HEUNI (Jokinen & Ollus 2024, 138–139) toteaa, että ”[t]yöntekijöiden oikeuksien turvaamisen näkökulmasta olisi tärkeää harkita sanktioita, jotka voitaisiin määrätä nopeammin, ja jotka olisivat niin tuntuvia, että niillä olisi riittävä yleisestävä vaikutus”. Suosituksina ovat yhteisösakon käytön lisääminen ja tehostaminen, lisäsanktiot niitä työnantajia kohtaan, jotka hakeutuvat toistuvasti konkurssiin ja ohjaavat työntekijänsä hakemaan palkkasaataviaan palkkaturvasta, liiketoimintakieltojen määräämisen lisääminen ja tehostettu valvonta sekä rikoshyödyn takavarikointi työvoiman hyväksikäytöstä seuranneiden tuomioiden kohdalla (emt., 163).

6.2.10 Työelämän perusoikeuksien turvaamista tulisi edellyttää kaikilla aloilla

Työelämän perusoikeuksia voi turvata code of conduct -sopimusehdoin. Tilaaja-asiantuntijoiden haastatteluissa ilmeni, että julkishankinnoissa sovelletaan tällaisia ja vastavia itse ja kansallisesti muodostettuja ehtoja. Code of conduct -termillä tarkoitetaan eivaltavien eettisen toiminnan periaatteita, joilla turvataan ihmisoikeuksia ja työelämän perusoikeuksia. Tilaaja-asiantuntijat kertoivat sopimukseen kirjatusta, tuottajia velvoittavista käytänteistä. Hankinta-Suomi-projekti onkin vuonna 2021 julkaissut ”Vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet”. Nämä [velvoitteet](#) on laadittu valtiovarainministeriön toimek-

siannosta, ja ne on tarkoitettu hankintayksiköiden käyttöön ja liitettäväksi osaksi hankintasopimusta silloin, “[j]os riskianalyysin perusteella hankinnassa on riski työntekijöiden ihmisoikeuksien loukkauksiin”.

Työ- ja ihmisoikeuksia koskevien sopimusehtojen noudattamisen valvonnassa on kyse yrityksen toiminnan valvonnasta sekä työ- ja ihmisoikeuksia koskevan lainsäädännön ja periaatteiden noudattamisen valvonnasta. Lähtökohtana on, että yritys maksaa työntekijälle palkkaa alan työehtosopimusten mukaisesti ja noudattaa Suomessa voimassa olevaa työturvallisuus- ja muuta työlainsäädäntöä, muun muassa työaikalakia. Mikäli sopimuskaudella herää epäily, että toimittaja ei noudata lainsäädäntöä ja yrityksessä esiintyy työperäistä hyväksikäyttöä, on tilanteen valvontaan mahdollista puuttua ulkopuolisen riippumattoman selvityksen tekijän tuella tai viranomaisen avulla. Tällaiset riskit tai mahdolliset toimenpiteet tulisi kuitenkin osata huomioida jo etukäteen sopimuksen tekovaiheessa. Vaikutusmahdollisuudet todetaan heikommiksi, mikäli kyseessä on ulkomaalainen toimittaja tai sopimus ketjuttuu useampaan alihankintasopimukseen. (Valtiovarainministeriö 2023, 377–379.)

Maahanmuuttajatyövoiman käytön ja erilaisten alustatyövoimaa käyttävien sovellusten lisääntyessä voi jatkossa kuitenkin olla vaikea pitää vähimmäisvaatimusten täyttämistä vain “riskitoimialojen” kysymyksenä. Tulisi harkita, että vähimmäisvaatimuksiin sitoutumista edellytettäisiin jatkossa kaikilta tuottajilta toimialasta riippumatta ja poikkeuksetta myös mahdollisilta alihankkijayrityksiltä.

Kehittämisehdotus: [Vastuullisuuden vähimmäisvaatimuksia \(Code of conduct\)](#) edellytettäisiin jatkossa kaikissa palveluhankinnoissa ja alihankintaa sisältävissä sopimuksissa. Velvoite laajennettaisiin koskemaan kaikkia toimialoja, ei vain erikseen nimettyjä “riskitoimialoja”, ks. [Hankinta-Suomi, Vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet](#).

6.2.11 Hankinnoissa kiinnitettävä huomiota työn ehtoihin ja sopimusten valvontaan

Tässä osassa on käsitelty palveluhankintojen sosiaalisia näkökohtia. Erittelimme luotamuksen ja kumppanuuden tematiikkaa, jota olemme käsitteellistäneet “implisiittisenä

sopimuksena”, kokonaisuutena, toimintatapoina ja kulttuurina, samalla kun on varauduttava siihen, että luottamus ja kumppanuus eivät toteudu itsestään ilman sopimuksiin kirjattuja palvelulupauksia ja valvontaa. Luottamus ja kumppanuus ulottuvat myös teetetyn työn asialliseen laatuun. Olemme niin ikään sivunneet työn teettämisen valvontaa sikäli kuin kyse on työn laadusta. Palvelualoilla työtä ostava taho ei voi luottaa siihen, että markkinoilta voi aina ostaa asiallisesti teetettyä työtä, vaan sitä on varauduttava vaatimaan. Tiedon asymmetria (tässä erityisesti koskien työn laatua) on kaupankäynnin klassinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan toimivia, informaatiota tuottavia mittareita, joihin on myös sitouduttava.

Palveluhankinnoissa oleellinen seikka työntekijöiden työn laadun edistämiseksi ja onnistuneiden kannusteiden sekä mittareiden luomiseksi on riittävä hankintaosaaminen, josta nähdään edelleen olevan puutetta, etenkin pienemmissä yksiköissä ja organisaatioissa. Yhdeksi työn laatua edistäväksi ratkaisuksi tässä hankkeessa on tarjottu työntekijöiden nykyistä vahvempaa osallistamista palveluhankintojen kilpailutusprosessiin, jolloin työntekijöitä aidosti kuultaisiin osana oman työnsä kilpailuttamista ja sen ehdoista neuvottelemista. Toiseksi esitämme, että tuottajayritysten henkilöstön työn laatua mitattaisiin systemaattisilla ja standardoiduilla henkilöstökyselyillä.

Sosiaalisten näkökohtien edistäminen on myös kannustinkysymys: tarvitaan keinoja motivoida molempia hankinnan osapuolia kehittämään työntekijöiden työn laatua. Antamamme suositukset perustuvat ajatteluun, jossa työntekijöiden työn laatua kehittäviä ja työntekijöitä organisaation toimintaan osallistavia työnantajia tulisi palkita toiminnastaan myös kilpailutustilanteissa. Työntekijöiden perusoikeuksia toistuvasti rikkovia ja heidän työehtojaan heikentäviä työnantajia tulisi puolestaan voida rajoittaa riittävän suurin sanktioin. Etenkin jälkimmäinen edellyttää valvontaa (ks. Heinilä 2025).

Koska palvelualoilla työskentelee runsaasti maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä sekä yrittäjiä, on suomalaisen työelämän työehtojen ja työsuojelulainsäädännön ymmärrettäväksi tekeminen heille usean haastatellun sidosryhmän toive. Kyse on viimekädessä työvoiman oikeuksista.

6.3 Kehitysehdotukset lainsäädäntöön

Seuraavaksi erittelemme hankinta- ja tilaajavastuulakien kehittämistarpeita. Hankintalain muutoshanke on Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti käynnissä tätä kirjoitettaessa. Reformissa esitetyt muutokset olemme kuvanneet nykyistä sääntelyä käsittelevässä luvussa 3.6. Reformissa ei olla ottamassa kantaa työn laatuun, vaan työehdot ja -olot ovat jäämässä jatkossakin työlainsäädännön, työehtosopimusten ja tilaussopimusten sosiaalisia näkökohtia painottavien seikkojen varaan. Lainsäädäntö koskee erityisesti julkisia hankintoja, minkä lisäksi markkinoilla hankitaan palvelutyötä yksityisten; näihin hankintalaki ei ulotu.

Lakitasoinen sääntely on EU-direktiivin ja Suomea sitovien kansainvälisten säädösten järein mahdollinen julkishankintojen sääntelyn keino. Lain muuttamista tulee siksi aina harkita tarkoin. Hankintalaki on pidentynyt samalla, kun EU:n ja kansallista sääntelyä on vuosien varrella muutettu, minkä vuoksi haastattelemamme hankinta-asiantuntijat eivät varauksetta innostuneet lakitasoisesta kehittämisestä:

Kun aloitin, hankintalain pysty tulostaan viidelle sivulle. Nyt [...] se on sata sivua. Että on tullu ihan oikeesti tavaraa sinne. Lisäksi on tullut tosi hyviä asioita paljon, [...] hankintojen ympäristövaikutuksia. Niitä on oikeesti mietitty. Mut sitte ku ne tulee lainsäädännön kautta, ne tulee niin pakottavina. Hankinta-asiantuntija

Hankintalainsäädännön jatkuva piteneminen on asiantuntijan mukaan lisännyt velvoitettavaa, eikä kaikilta osin tarkoituksenmukaiseksi koettua sääntelyä. Lakia kuvattiin ”temppuradaksi”, ja tulevia lakimuutoksia pelättiin:

Sieltä on tulossa lisää temppuja lausunnoille vissiin. Hankinta-asiantuntija

Hankintalaki on muuttumassa aika lailla nykyisen hallitusohjelman mukaisesti. [...] suurin osa on alan ihmisten mielestä väärään suuntaan ja vaan hankaloittaa sitä. Tekee tempuradasta vielä vaikeemman. Ja sitte tietysti lakia on noudatettava. Ja en usko, että juuri millään niillä muutoksilla, mitä nyt tiedossa on, olis vaikka työn laatuun parantavia tekijöitä. Että siinä on nyt ihan jotkut muut ajurit sitten niissä. [...] No se varmaan, onhan se, sillain työn laatuun vaikuttaa, että hankintoja tekevien työn laatu heikkenee [naurahduksia]. Hankinta-asiantuntija

Sitaatit kuvastavat epäluottamusta hankintalain muutostyöhön. Ongelmallista on, että sitaatin mukaan kehitys kulkee ”alan ihmisten mielestä väärään suuntaan” ja ”hankaloittaa” tilaamista. On kyse pitkiäkin työuria tehneistä hankinta-asiantuntijoista, joiden

asiantuntemusta voisi hyödyntää nykyistä paremmin lakivalmistelussa ja lain muutostarpeiden arvioinnissa.

Hankintalain muutostyössä yhtenä ongelmana on pidetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksessä esitettyä havaintoa, jonka mukaan julkishankintoihin osallistuvien tarjoajien mediaanilukumäärä on kolme (Hiilamo ym. 2023). Lukema on pieni, ja hankintalakireformilla tavoitellaan lisää kilpailua. Kilpailun lisääntyminen puolestaan tuottaa kustannussäästöjä, mikäli palvelutarjouksien määrä lisääntyy (emt.). Seurauksena hankintalain uudistamishankkeessa ollaan esittämässä, että hankinnoissa tulisi tehdä markkinakartoitus ennen hankinnan toteuttamista, jos voidaan ennakoida, että hankinnasta ei saada useita tarjouksia. Kilpailutukset tulisi uusida, mikäli tarjouksia ei saada ja mikäli markkinakartoitusta ei ole järjestetty. (TEM014:00/2024). Markkinavuoropuhelujen hyödyntäminen nykyistä enemmän on perusteltua, mutta ne myös kiinnittävät resursseja. Pienissä kunnissa uusintakilpailutusten ongelmaksi muodostuu, että enempää tarjouksia ei välttämättä saada.

Samaan aikaan mittavaa sääntelymuutosta ollaan kohdistamassa sidosyksikköhankeihin. Näiden osalta Petteri Orpon hallitusohjelmassa on kirjaus, jossa on oletettu joidenkin julkisten tahojen ”kiertävän” avoimia kilpailutuksia hyödyntämällä sidosyksikkösääntelyä epätarkoituksenmukaisesti (Hallitusohjelma 2023, 105). KKV:n sidosyksikköjä koskevan katsauksen (Halonen 2024) mukaan sidosyksikkösääntelyä on käytetty joskus väärin: *”Jotkin sidosyksiköt ovat myös vuosien saatossa markkinoineet hankintayksiköille varsin aktiivisesti mahdollisuutta päästä ostamaan heidän palveluitaan ja välttämään kilpailutusvelvoite muutama osake ostamalla”* (emt., 11). Sidosyksikkösääntelyn käyttäminen ”väärin” on perusteluna muutosehdotukselle, jonka mukaan jatkossa sidosyksikköjen omistajien tulisi omistaa näistä vähintään kymmenen prosentin osuus yksiköistään. Tämä puolestaan on saanut KKV:n (2025) lausumaan, että *”kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia asutuskeskusten ulkopuolella”*. Esitetty omistusosuusraja ei perustu mihinkään olevassa olevaan tutkimukseen. Muutosehdotus on keskeinen syy haastattelemamme hankinta-asiantuntijan edellä esitettyyn huomioon ”lisääntyvistä tempuista”. Hankintalain valmisteluun liittyvä mietintö sai keväällä 2025 yli 600 lausuntoa, ja etenkin kuntien lausunnot olivat

pääosin kriittisiä (ks. TEM014:00/2024). Ne joutuisivat purkamaan yhteisiä sidosyksiköjä, joissa niiden omistususuus alittaisi uuden vähimmäisomistusrajan. Muutos kohdistuisi ongelmallisesti etenkin pieniin hankintayksiköihin kuten pieniin kuntiin, mikä todetaan suoraan hankintalain eduskuntakäsittelyssä olevassa muutosesityksessä (ks. HE TEM/2026/6, s. 66).

Julkishankinnoissa keskustelua herättävät aina myös hallintokustannukset. Kirsi-Maria Halonen (2024) ottaa kantaa KKV:lle tekemässään selvityksessä ja *Lakimies*-lehden artikkelissaan (Halonen 2021) hankintalain transaktiokustannuksiin ja sivuaa alaviitteessä (Halonen 2024, 20) sitä, että hankinta-asiantuntijat tavanomaisesti kokevat lain ”tempurata”, kuten myös edellä esittämässämme sitaatissa. Hallinnolliset kustannukset julkishankinnoissa liittyvät hankintaprosesseihin ja niiden ohella sopimusten seurantaan ja valvontaan samoin kuin ristiriitojen ja mahdollisten oikeustapausten käsittelyyn. Hankintojen ongelmana on ollut, että palveluun liittyvät pienimmätkin yksityiskohdat on kyettävä ennakoimaan tarjousvaiheessa. Muutoin riskinä ovat esimerkiksi sopimusrikkomus ja markkinaoikeuskäsittely. Julkishankintaprosessi on kokonaisuudessaan hallinnollisesti raskas ja se kuormittaa sekä tilaajia että tuottajia. Halonen kuitenkin arvioi, että hankintasääntelyn kohdalla ei tule arvioida vain suoria kustannuksia (hallinnollisia kustannuksia), vaan myös kansantaloudellista näkökulmaa, joka on ”integroituneena hankintasääntelyyn ja sen tavoitteisiin” (Halonen 2021, 1134): onnistuneilla markkina-kilpailutuksilla saavutetaan taloudellisia hyötyjä, jotka voivat olla transaktiokustannuksia laajemmat. Kokonaisuus on siten moniulotteinen.

Seuraavaksi esitämme analyysimme tämän hankkeen sääntelyä koskevista havainnoista. Todettakoon, että hankintalakireformin tähänastisessa valmistelussa hankintojen kohteena olevan palvelutyön työntekijöiden työolojen kysymyksiä ei ole juuri otettu huomioon, mitä pidämme isona puutteena. Reformissa on kuitenkin tunnistettu tarve laajentaa alihankintoihin liittyviä poissulkuperusteita, mikä on työntekijöiden perusoikeuksien kannalta tärkeää (ks. HE TEM/2026/6, 79). Tarkastelemmekin seuraavassa nykyisen hankinta- ja tilaajavastuulakien sääntelyn kysymyksiä keskeisten työehto- ja työn laadun kysymysten kannalta.

6.3.1 Heikot työsuhteet, alihankinnat ja kevytyrittäjät

Työsuhteen piirteet ja työn tulevaisuuden näkymät ovat keskeisiä työn laadun ulottuvuuksia. Epävarmimmat työsuhteet aiheuttavat erilaisia hyvinvointiseurauksia työikäiselle väestölle. 50 eri tutkimusta läpikäyneessä meta-analyysissä prekaarien työolojen ja terveyden yhteydestä havaittiin seurauksia etenkin työntekijöiden heikoksi kokealle omalle terveydelle sekä kohonnut mielenterveysoireilun riski (Pulford ym. 2022). Mitä enemmän työtä pilkotaan, sitä rikkonaisemmiksi ja epävarmemmiksi voivat käydä myös palveluyrityksissä työskentelevien työntekijöiden työurat.

Julkishankinnat liittyvät väistämättä työvoiman käyttömuotoihin. Palveluhankinnan kohteena oleva organisaatio voi lähtökohtaisesti käyttää mitä vain työsuhdetyppejä työnantajana toimiessaan. ”Hyvät työnantajat”, joilla on halu pitää kiinni työntekijöistään, käyttävät edelleen toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Ne pystyvät allokoimaan työvoimaa kohteesta toiseen yhden sopimuksen päättyessä ja toisen alkaessa. Haastatteluissa kuitenkin havaitsimme, että kentältä tunnistetaan myös toimijoita, joiden motiivina on ennen kaikkea vähentää työvoimakustannuksia. Työvoiman käyttöön liittyy uudenlainen, epätyypillisen työn tutkimuksen kentällä vielä pääosin tunnistamaton ilmiö, yhteistoimintaneuvotteluiden käyttäminen irtisanomisiin palvelusopimusten katkojen yhteydessä:

Alalla on opittu yt-neuvottelulogiikka tai mekaniikka, että kun näyttää ettei kohde jatku niin tulee yt:t. Sitä on opittu käyttämään välineenä työvoiman tasaamiseen.
Luottamushenkilö

Työsuhteet eivät ole määräaikaisia, asiakassopimukset ovat määräaikaisia. Jos asiakas sanoo sopimuksen irti, meillä aloitetaan muutosneuvottelut ja voidaan irtisanoa kohteessa työskentelevä työntekijä. Luottamushenkilö

Nämä mittavasta ja säännönmukaisesta yt-neuvotteluiden käytöstä hankintasopimusten yhteydessä kertovat esimerkit tulevat siivoustoimialalta, jolla hintakilpailu on Suomessa ehkä toimialoista kaikkein ankarinta. Vakituisten työntekijöiden irtisanominen voi olla yt-neuvottelujen myötä rutiinia eri organisaatioissa.

Kaikilla tuottajayrityksillä ei kuitenkaan esiintynyt vastaavaa puhetta. Vaikka palvelusopimuksia päättyi, pystyttiin tällaisissa työpaikoissa tarjoamaan työntekijöille työtä

muissa kohteissa. Työntekijöiden vaihtuvuus koettiin pikemminkin ongelmaksi, sillä hyvää työn jälkeä tavoitteleva yritys ei voi toimia, jos sillä ei ole kokeneita työntekijöitä listoillaan. Havaintojen eriytyminen viittaa työnantajien mahdollisuuksiin priorisoida työn kestävä teettämistä – tai tavoitella sen tietoista halpuuttamista. Tilanne muodostaa samalla sääntelyn haasteen, sillä työn hintaa madaltavat työnantajat pystyvät syrjäyttämään palvelumarkkinoilta rehdimpiä kilpailijoitaan.

Oma kysymyksensä on vuokratyövoiman käyttö. Tuottajayritykset voivat käyttää ali-hankittua työtä ja vuokratyövoimaa palvelutuotannossaan tilaajavastuulain (1233/2006, 2 §) mukaisesti. Tilaajavastuulaki ei erittele muita työvoiman käytön muotoja, ikään kuin vaihtoehtoina olisivat ainoastaan vakituinen, kokoaikainen palkkatyö ja vuokratyö. Työtä teetetään kuitenkin erilaisilla osa-, määräaika-, nollatunti- ja vuokratyösopimusten yhdistelmillä. Myös vuokratyötä voidaan teettää hyvin erilaisin ehdoin kokoaikaisesta, toistaiseksi voimassaolevasta työsuhteesta määräaikaiseen nollatuntisopimukseen.

Työvoiman käyttöön liittyi hankehaastatteluissa vielä näitäkin kontingentimpi työsuhtedyyppi: runko- tai puitesopimus. Tämä sopimustyyppi on heikompi kuin työsopimuslain (55/2001) tunnistama vaihtelevan työajan sopimus (1 luku 10 §):

Vuokravälitysfirmit käsittääkseni käyttää suurelta osin juuri tuota [runko-/puitesopimusta]. Että jokainen työkeikka on oma, tai jokainen työvuoro on oma yksittäinen työsuhteensa, jollonka kun vaikka sairastut, niin ei tule palkkaa, kun ei ollut työvuoroja. Ammattiliiton asiantuntija

Runkosopimuksella työskentelevä henkilö ei ole oikeutettu esimerkiksi korvaukseen sairauspoissaolon varalta. **Tulisi arvioida, onko runkosopimus EU:n avomien ja en-nakoitavien työehtojen direktiivin mukainen.** Kyseisen direktiivin myötä Suomen työsopimuslaissa täsmennettiin työntekijän työtuntien määräytymistä koskevaa sääntelyä niin kutsuttujen nollatuntisopimusten eli vaihtelevan työajan kohdalla: työaikaa ei saa sopia työvoiman tarvetta pienemmäksi, ja työsopimustunnit on vahvistettava toteutuneiden työtuntien mukaisiksi (Työsopimuslaki 55/2001, 1 luku 11§). Tällaiset nollatuntisopimukset ovat vuokratyössä tyypillisiä. Säännöstä ei kuitenkaan uloteta runko-/puitesopimukseen, vaikka niissä on ilmeisen usein kyse jatkuvasta työvoiman tarpeesta.

Eri työsuhdetyyppejä voi olla iso kirjo sekä palvelusopimuksen solmineissa tuottajayrityksissä että niiden kanssa alihankintasopimuksen tehneissä yrityksissä. Vaikka palkkatyösuhteeseen nojaavat osa-, määräaika- ja nollatuntisopimukset ovat periaatteessa työ- ja hankintalainsäädännön mukaisia työsuhteisen työn muotoja, niiden käyttöön liittyy merkittäviä kysymyksiä siitä, tarjotaanko työntekijälle riittävästi työtunteja ensinnäkin siten, että työ on sovitussa ajassa tehtävissä (vrt. aiemmin käsitelty työn mitoituksen kysymys siivoustoimialalla), ja toiseksi siten, että työntekijällä on mahdollisuudet saavuttaa työstään riittävä elanto – riittävillä tuntiansioilla ja työtunneilla – ilman tarvetta tehdä useita töitä yhtä aikaa. Maahanmuuttajataustaisilla työntekijöillä kyse voi olla jopa maasta poistamisen uhkasta: 1.1.2025 alkaen työntekijän oleskeluluvan tuloraja on 1600 euroa “tavoitteena varmistaa, että työstä saa palkkaa, jolla tulee toimeen” (TEM 2026). Mitkä ovat työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet varmistaa tulorajan täyttyminen, mikäli kokoaikatyötä ei matalapalkka-aloilla tarjota? Kysymys liittyy erityisesti markkinoilta hintakilpailulla hankittavaan palvelutyöhön. Suomen sääntely ei turvaa riittävästi sitä, että tuottajayritykset ja alihankitut tuottajat tarjoaisivat työntekijöilleen mahdollisuuden saavuttaa riittävän elannon.

Tarkastellaan vielä itsensä työllistäjä työvoiman käyttöä julkishankinnoissa. **Hankintalaki ja tilaajavastuulaki eivät varsinaisesti tunnista yrittäjämäisen työvoiman käyttöä julkishankinnoissa**, vaan ne viittaavat eri maininnoissaan työehtosopimusten ja työlainsäädännön noudattamiseen. Itsensä työllistäjä työvoimaa kuitenkin käytetään:

Hankintalakihan velvottaa meitä myös tarkastamaa liian alhasta hintaa [...] mut esimerkiksi tässä oli nyt se ongelma, että kun kaikki muutki käytti kevytyrittäjyyttä, nii se ei mitenkään erottunu sieltä, se oli ihan, tavallaan markkinahinnalla tuottavat sitä palvelua, nii meil ei oo sit oikeen sitä kautta siihen keinoo myöskään puuttua, et se ei... sitä ei voida katsoa liian alhaseksi hinnaksi. Hankinta-asiantuntija

Kyseisen esimerkin tilanteessa hankinnoista vastaava taho tietää tuottajayrityksessä käytettävän kevytyrittäjä työvoimaa. Kevytyrittäjyys on laskutuspalveluvälitteistä ilman omaa yritystä tehtävää keikkatyötä, joka on luonteeltaan itsensä työllistämistä ja jota voidaan välittää myös alustatyönomaisesti; laskutuspalveluyritykset eivät yleensä kuitenkaan välitä palkkatyösuhteista keikkatyötä eivätkä toimi työnantajina (ks. Sten-Gahmberg & Riekhoff 2024). Edellisen sitaatin perusteella kevytyrittäjien käyttö voi olla niin mittavaa, että kokonaisen palvelutoimialan markkinahinta on pudonnut, mikä näkyy

työn “myyntihinnassa”. Tällöin kyse ei enää ole hankintalain mukaisen poissulkuperusteen muodostavasta hinnaltaan “poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta” (Hankintalaki 1397/2016 10 luku 96 §). Ilmenee, että hankintalaki ei anna keinoja puuttua tilanteeseen:

Hankintalaki se, mikä kans haastaa, et meillähän ei oikeen oo mitään mahdollisuutta siihen työsuhteen muotoon liittyen asettaa oikeen mitään vaatimuksia, ellei sitä jotenkin todella selkeesti saada kytkettyä siihen hankinnan kohteeseen ja sitä kautta ollaan sitten ongelmassa, jos siihen puututaan. Sama on alihankintaa, [...] et ihan ne kriittisimmät tehtävät voidaan edellyttää, et ne tuottaa tää pääasiallinen sopimuskumppani, mutta alihankinta on periaatteessa hankintalain ja oikeuskäytännön näkökulmasta aina pakko mahdollistaa. Ja tän kanssa ollaan nyt paljon me organisaationa kipuillu, kun tää kevytyrittäjyys on tullu nyt yhä enenevässä määrin näille palvelualoille, ehkä jopa sellasille aloille, missä niitä nyt ei tyypillisesti oo aiemmin siihen törmätty. Hankinta-asiantuntija

Sitaatissa kevytyrittäjyys kytketään erityisesti alihankintoihin. Ei-työsuhteisen työn teettämiseen puuttumisen hankaluudesta puolestaan kertoo seuraava kommentti:

Me ei pystytä esimerkiksi kevytyrittäjyyttä poissulkemaan oikee mitenkään, vaikka haluttas, varsinki tuolla sote-sektorilla, niin oltas... sitä nyt ollaa meidän iha lakitiimin johdolla paljon mietitty, et mitä vois olla keinoja, et mite me voitais se estää, koska sinne me ei sitä haluttas päästää. Mutta toistaseks näyttää siltä, että laki ei mahdollista sitä, et me pystyttäs sitä mitenkään estää. Hankinta-asiantuntija

Kevytyrittäjyyden ja ylipäänsä muun kuin työsuhteisen työvoiman käytön kysymys on tärkeä, sillä havaintojen perusteella on ilmeistä, että hankinta-asiantuntijat kamppailevat kysymyksen kanssa. Mikäli palvelusopimuksia pääsevät tekemään yritykset, jotka käyttävät kevytyrittäjätyövoimaa, palvelutyön hinta painuu toimialakohtaisesti liian alas, ja työsuhteista työvoimaa käyttävät yritykset eivät pärjää palveluhankinnoissa.

Samaan aikaan kysymys työsuhteisuuden sääntelystä on vaikea. Haastattelujen perusteella esimerkiksi kiinteistönhuollossa ostetaan vaikkapa laitekorjauksia niihin erikoistuneelta yrittäjältä tai yritykseltä. Tällöin kyse ei ole jatkuvasta palvelutyövoiman käytöstä tuottajayrityksessä. On jatkossakin tarkoituksenmukaista, että palvelusopimukset mahdollistavat vastaavat palveluostot. Sääntelyn tulisi kuitenkin rajoittaa tilanteita, joissa tuottaja kiertää työnantajavastuuta ja käyttää esimerkiksi kevytyrittäjiä ilman, että kyse on aidoista itsenäisistä ammatinharjoittajista.

Astetta ongelmallisempia ovat tilanteet, joissa työvoimaa tarvitaan hetkellisesti paljon, esimerkiksi turvallisuuspalvelualalla isoissa yleisötilaisuuksissa. Erään hankinta-asiantuntijan mukaan palvelun tuottajilla voi olla haasteita saada työvoimaa tällaisiin tilanteisiin, minkä vuoksi olisi suhtauduttava sallivammin tuottajien käyttämään keikkatyövoimaan. Tällöinkin työvoimaa on mahdollista käyttää työsuhteisesti ja kyseeseen voisivat tulla vähintään edellä kuvatut runkosopimukset. Kevyt- ja alustatyövoiman käyttöä ei tarvitsisi tällöin keikkaluonteisessa työssä sallia tuottajayrityksiltä eikä niiden alihankkijoilta.

**Havainnot puoltaisivat tilaajavastuulain muuttamista siten, että siinä ensinnäkin tunnistettaisiin se kirjo, jolla työvoimaa Suomessa käytetään, ja toiseksi rajoitettaisiin hankintojen kohteena olevan työvoiman käyttöä selkeästi palkkatyösuhteiseen työhön. Runkosopimusten kaltaisten heikkojen työsopimusten käyttö tulisi rajata samassa yhteydessä keikkaluontoiseen työhön. Tällöinkin yritykset todennäköisesti pitävät työntekijöitä listoillaan useita keikkoja ajatellen, jolloin kyseeseen voisivat tulla hie-
man paremmin lainsäädännössä säännelty vaihtelevan työajan niin kutsutut nollatun-
tisopimukset.**

Kehittämisehdotus on kolmiosainen. Ensimmäinen koskee hankintaprosesseja ja toinen ja kolmas sääntelyä.

Ensinnäkin, hankinnoissa tulee varmistaa, että **tuottajat käyttävät työsuhteista työvoimaa työehtosopimusten ja työsopimuslain turvaamin ehdoin**. Hankintojen tilaajaehdoissa voidaan lisäksi vaatia tarjouksen tekijäyrityksen takaavan, että se käyttää ainoastaan sellaisia alihankkijoita, jotka eivät kierrä työnantajavastuuta käyttämällä itsensä työllistäjiä kuten ”kevytyrittäjiä” tehtävissä, jossa ei ole kyse aidoista itsenäisistä ammatinharjoittajista.

Toiseksi, esitämme hankintalakiin uutta pykälää sen nykyisen 98 § pykälän muotoiluja noudattaen siten, että muotoilua ei rajata valtion ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan väliseen hankintasopimukseen vaan laajennetaan koskemaan kaikkia julkishankintoja. Uusi pykälä kuuluisi: Julkisen viranomaisen ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan väliseen hankintasopimukseen on otettava ehto, jonka mukaan Suo-

messa toteutettavassa hankintasopimukseen sisältyvässä työssä on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuudessa työssä.

Kolmanneksi esitämme, että **tilaajavastuulakiin lisättäisiin eksplisiittiset maininnat eri työvoiman käyttömuodoista vuokratyön ohella sekä rajoitettaisiin heikokoehtoisimpien työsopimustyyppien kuten runkosopimusten käyttöä tilanteisiin, joissa työvoiman tarve on tilapäinen.** Tällöinkin suositellaan vaihtelevan työajan sopimuksia.

6.3.2 Alihankintojen rajoittaminen tai kieltäminen

Jatketaan vielä alihankinnoista, joita tilaajavastuulaki myös koskee. Tilaajavastuulain (1233/2006) ”tarkoituksena on edistää yritysten tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista [sekä] varmistaa, että [...] alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakissääteiset velvoitteensa” (1 §). Esitimme alihankintoja koskevia kysymyksiä hankkeen haastateltaville, joiden arviot erosivat. Osa arvioi, että työehtosopimusten ja työlainsäädännön nykyinen sääntely riittää turvaamaan sen, että tuottajan on käytettävä työsuhteista työvoimaa. Suuri osa tilaaja-asiantuntijoista ja ammattiliitoista kuitenkin nimesi **hankintojen ”ketjuttamiseen” liittyviä ongelmia.** Nykyisellä sääntelyllä ei voida estää sitä, että alihankinnoista muodostuu moniportaisia ketjuja. Alimmalla portaalla työtä saatetaan teettää ilman mitään ehtoja: siivoustoimialan yritysjohtaja ilmoitti suorasukaisesti, että **”alihankinnat siivousalalla ovat suora väylä työperäiseen hyväksikäyttöön” ja mahdollistavat tälle ”kukkivan maaperän”.** Hänen mukaansa

[y]lläpitosiivouksessa ei pitäisi olla mitään pakkoja käyttää alihankintaa. Jos palvelu tuotettaisiin omalla henkilöstöllä, tämä ennaltaehkäisisi työn alihinnoittelua.

Hankintalain 9 luvun 77 § perusteella hankintayksikkö voi pyytää tarjouskilpailussa ilmoituksia aikomuksista eli ennakkotietoa tuottajan suunnitelmista alihankkia osia sopimuksesta sekä kyseisistä alihankkijoista. Saman pykälän perusteella hankintayksikkö voi edellyttää, että palveluntarjoaja tuottaa itse tietyt osat palvelusta. Hankinta-asiantuntijat kertoivat pykälää sovellettavan alihankintatoimijoiden rajoittamiseen siten, että

palveluiden tuottajalle ja tarjouksen antajalle asetetaan velvoite tuottaa oman henkilöstönsä avulla tietty määrä kokonaishankinnasta. Tällainen vaatimus edistää sekä reilua kilpailua että sosiaalisia näkökohtia, koska työntekijät ovat oikeutettuja vähintään työ-lainsäädännön mukaisiin vähimmäisetuuksiin ja kilpailun käymistä palkoilla ja työ-suhde-etuja heikentämällä vältettäisiin. Voi kuitenkin kysyä, riittääkö velvoite tuottaa “tietty osuus” kokonaishankinnasta päätoteuttajalle, vai tulisiko edellyttää, että hankin-tasopimuksen alla teetettävää työtä ei jaeta alemmille portaille lainkaan, tai että portaita olisi korkeintaan yksi.

Tilaajalla on tilaajavastuulain 5 § mukainen selvitysvelvollisuus vuokratyöntekijöiden ja alihankintasopimusten käytöstä ja näitä tuottavien yritysten kuulumisesta ennakkope-rintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista, työntekijöiden eläkevakuuttamisesta ja työterveyshuollon järjestämisestä. Kuitenkin, vaikka tilaaja edellyttäisi tilaajavastuu-lain perusteella tuottajalta asiaa koskevia selvityksiä, edellä eritellyn perusteella vaikut-taa siltä, että selvitysvelvollisuus tai sääntelyn kokonaisuus laajemmin ei riitä estämään ongelmia. Ketjujen eri portailla käytetään mittavasti muuta kuin työsuhteista työvoimaa. Lisäksi porras portaalta valvonta vaikeutuu: mitä useampaan portaaseen alihankinta ketjuttuu, sitä haastavampaa tilaajan on valvoa alihankkijatoimijan toiminnan vastuulli-suutta. Hankintalain muutos onkin lisäämässä hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuk-sia “koskien alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden mahdollista vaihtamista pakollisten poissulkuperusteiden johdosta” (HE 2/2026 vp, 43). Pakollisten poissulkuperusteiden ohella tarvitaan tilaajavastuulain tiukentamista.

Haastatteluissa esitettiin, että tuottajayritysten raportointivelvollisuuksia alihankintaket-juista lisättäisiin siten, että raportteja voisivat pyytää muutkin kuin työn tilaajat:

*Alihankintaketjut tulisi jollakin tavalla olla yhteneväiset tai niistä olisi
raportointivelvollisuus tai pyydettyäessä annettavat tiedot, et miten täällä tämä
ketjutus menee esimerkiksi. Liittoasiantuntija*

Raportointivelvollisuutta ehdotettiin ulotettavaksi tilaajien ohella ammattiliitoille ja työn-tekijöille itselleen. Raportointi voisi parantaa alihankintaketjujen läpinäkyvyyttä. Haas-tatelluilla liittoasiantuntijoilla oli näkemys, jonka mukaan kiinteistö- ja siivousalaa kos-

kettavat pitkälti samat työvoiman käytön ongelmalliset ilmiöt, jotka on jo aiemmin tunnistettu rakennusteollisuudessa. Tilaajavastuulaki erittelee rakentamistoiminnan erikseen, ja mainitsee sen osalta, että tilaajina toimivien on sovellettava lakia “sopimusketjussa [...] yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämässä kokonaisuudessa” (2 §). Tulisiko vastaava selvitysvelvollisuus ulottaa kaikkien toimialojen alihankintoihin? Eri toimialat huomioiva sääntely ei voisi kiinnittyä “yhteiseen työpaikkaan” rakentamistoiminnan tavoin, mutta voisi muilta osin olla sovellettavissa. “Työsuorituksen kokonaisuus” tulisi alihankintojen yhteydessä ymmärtää tilaussopimuksen kokonaisuudeksi, kun itse työtä voidaan tehdä missä ja milloin vain.

Liittoasiantuntijat myös pohtivat, voitaisiinko säätää alihankitun työn teettämisestä **lähtökohtaisesti samoilla työehdoilla** kuin millä yrityksen oma henkilökunta työskentelee (esim. koulutusmahdollisuudet). Tällaista sääntelyä on vuokratyövoiman käytössä työsopimuslain (2 luku) 9 ja 9 a § pykälissä, joiden mukaan vuokrattu työntekijä on oikeutettu samoihin työehtoihin sekä “käyttäjäyrityksen työntekijöilleen tarjoamiin palveluihin ja yhteisiin järjestelyihin samoin ehdoin”. Mikäli alihankintoja ei muutoin rajoiteta, tulisi arvioida vastaavien pykälien lisäämistä työsopimuslakiin alihankittuja palveluita tuottavissa yrityksissä työskentelevien työntekijöiden työehtoja turvaamaan. Myös Suomen sitoutuminen julkishankinnoissa ILO:n sopimukseen (94) puoltaisi yhtäläisten työehtojen käyttöä koskevaa sääntelyä (ks. Bruun 2025, 13–14).

Rakennusala on ainoa toimiala, joka on erikseen mainittu tilaajavastuulaissa. Olisikin arvioitava rakennusalaan verrattavan sääntelyn ulottamista kaikille toimialoille, koska rakennusalan kanssa samankaltaisia ongelmia tuotantoketjuissa esiintyy muillakin toimialoilla. Esitämme, että kaikille toimialoille laajennettaisiin tuottajan velvollisuus tuntee tilaussopimuksilla työssä olevan koko alihankintaketjun toimijat ja varmistaa, että työntekijät ovat tarvittavien vakuutusten kattamia (vrt. Tilaajavastuulaki 2 §, 5 a §). Tilaajavastuulainsäädäntöä koskevat muutosehdotuksemme ovat näin ollen moninaiset.

Kehittämisehdotukset: Tilaajavastuusääntelyn muutostarpeet ovat moninaiset. Sääntelyn tulisi ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä ja turvata vähimmäistyoehdojen toteutuminen alihankinnoissa ja mahdollistaa tätä koskeva valvonta eri toimialoilla. Esitämme neljää sääntelymuutosta:

1) Tulisi arvioida alihankintojen rajoittamista kieltämällä niiden ketjuttaminen. Alihankintoja ei voida kokonaan kieltää, mutta sääntelyllä on mahdollista rajoittaa niiden ketjuttaminen eli sallia vain yhden, suoraan toteuttajan valvonnassa olevan portaan käyttö. Lisäksi tilaajat voivat edellyttää, että tuottajat toteuttavat hankintasopimuksen omalla henkilöstöllään hankinnan kohteesta riippuen (vrt. ylläpitosiivous).

2) Sääntelyn tulisi myös estää tilanteet, joissa tuottaja tai tuottajan alihankkija kiertää työnantajavastuuta ja käyttää esimerkiksi kevytyrittäjiä ilman, että kyse on aidoista itsenäisistä ammatinharjoittajista. Esitämme, että vuokratyötä työsopimuslaissa (55/2001) koskevien vähimmäistyoehdojen noudattamisvelvoitteiden (2 luku 9 §) ulottamista tilaajavastuulaissa ja mahdollisesti suoraan työsopimuslaissa koskemaan kaikkea alihankintojen välityksellä teetettävää työtä siten, että saman tilaussopimuksen, tuottajan tai kohteen lukuun tehtävää työtä tulisi tehdä aina samoilla työehdoilla. Sääntelyn muotoilut tulisi varmistaa sellaisiksi, että työkohteissa on aina käytettävä ensisijaisesti palkkatyösuhteista työvoimaa. Edelleen, tulisi tunnistaa eri työsuhteisen työvoiman käyttötyypit ja laventaa sääntelyä koskemaan vuokratyön ohella erilaisia osa-aikaisen työn muotoja kuten vaihtelevan työajan ja runko-/puitesopimuksia, sekä rajata etenkin keikkatyöluonteisten runkosopimusten käyttöä tuottajilla poikkeustilanteisiin.

3) Alihankintoja koskevat raportointivelvollisuudet, jotka nyt tilaajavastuulaissa rajautuvat rakentamistoimialaan, tulisi ulottaa kaikille toimialoille.

4) Valvontamahdollisuutta alihankintojen toteuttajista tulee samalla laajentaa työntekijöiden edustajille kuten luottamushenkilölle ja työsuojeluvaltuutetulle.

6.3.3 Poissulkuperusteiden kysymys

Hankintalakimuutoksessa (HE 2/2026 vp) tullaan tiukentamaan niin kutsuttuja pakollisia poissulkuperusteita, joilla tuottajia voi sulkea pois markkinahankinnoista. Muutoksella lisätään hankintalakiin törkeät ympäristö- ja kirjanpitorikokset aiempien, EU:n hankintadirektiivin pakottamien lahjuksen antamiseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskaupparikoksiin, petoksiin, rahanpesurikoksiin ja terrorismiin liittyvien poissulkuperusteiden lisäksi (ks. HE 2/2026 vp). Nämä poissulkuperusteet todennetaan rikosrekisteristä ilmenevillä tuomioilla. Tilanteesta aiheutuu hankinnoissa ongelmia. Ensinnäkin, rikosrekisteriotteita saadaan vain suomalaisilta toimijoilta. Ulkomaisilta toimijoilta riittää jatkossakin "valahtoinen ilmoitus" tai "vakuutuksella vahvistettu ilmoitus" (emt.). Toiseksi, tuomioiden saanti kestää ongelmatilanteissa pitkään.

Myös haastattelemamme hankinta-asiantuntijat korostivat uudistuksia lainsäädäntöön, jotta selvästi epärehelliset palvelutuottajat saataisiin rajattua kilpailun ulkopuolelle nykyistä matalammalla kynnyksellä. Haastatteluissa kuvattiin tilanteita, joissa tarjouskilpailuihin on osallistunut hämäräperäisiä ulkomaisia toimijoita. Vakavia riskejä liittyy siihen, ettei ulkomaisten toimijoiden taustoja ole mahdollista selvittää. Hankinta-asiantuntijan mukaan *”terroristit eivät ilmoittaudu”*, vaikka hankinnoissa edellytetään tarjoajilta edellä mainittuja ilmoituksia.

Hankinta-asiantuntijat esittivät ajatuksen hankintalain mukaisen tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tulkinnasta siten, että kilpailutuksesta voitaisiin rajata ulos luottamuksen aiemmin rikkoneet tai epäeettisesti toimivat tuottajat jo lähtökohtaisesti. Ulossulku voisi olla määräaikainen. Haastateltavista kuitenkin eräs hankinta-asiantuntija totesi tällaisen tavoitteen ”utopiaksi”, koska kilpailutuksissa noudatetaan EU-tasoisista säätelystä ja tällainen kilpailijoiden rajaaminen on mahdotonta. Esitetty toive kertoo kuitenkin siitä, että selvittelyvastuu on nyt tilaajalla ilman riittäviä poissulkemisen mahdollisuuksia. Vaikeimmissa tapauksissa kyse on ihmiskaupasta ja työperäisestä hyväksikäytöstä, johon hankintasääntelykin valitettavasti liittyy. Työsuojeluviranomaisen järjestämässä Riistotyö Suomessa – muuttuuko mikään? -keskustelutilaisuudessa (Työsuojelu 17.3.2026) pohdittiin erityisesti hallintolainsäädäntöön perustuvien hallinnollisten

sanktioiden ja keinojen pienuutta ja sitä, tulisiko käyttöön saada “työnantajanatoimimis-kielto”. Ongelma on työsuojelun ja hankintojen mutta myös muiden viranomaisten kuten Lupa- ja valvontaviraston ja Keskusrikospoliisin yhteinen (emt.).

Kesken sopimuskauden tapahtuvista **rikkomuksista toivottiin, että niistä voisi seurata mahdollisuus purkaa sopimus nopeammin kuin rikoksista seuraavan lainvoimaisen tuomion saamisessa kestää:**

Ainaki niitten käsittelyitten nopeuttamine, nythän siinä saattaa kestää, siinä lainvoimaisen tuomion saamisessa aivan ikuisuus. Hankinta-asiantuntija

Tuomioiden saamista pidetään hitaana prosessina palveluhankintojen aikatauluihin ja sopimusten kestoihin nähden. Tilaajaa rasittaa myös imagohaitta, kun sopimusta ei voida aina purkaa edes räikeitä väärinkäytöksiä tehneen yrityksen kanssa. Hankintalaskimuutoksella ollaan lisäämässä tilaajan “tiedonsaantioikeuksia koskien alihankkijoiden [...] mahdollista vaihtamista pakollisten poissulkuperusteiden johdosta” (ks. HE 2/2026 vp, 43). Muutosta tässä esitettyyn ongelmaan, eli vaikeuteen päästä eroon ei-toivotusta tuottajasta muutoin kuin rikostuomion kautta, ei ole tulossa.

Hankintalain nykyisissä poissulkuperiaatteissa periaatteena on henkilölle annetut tietyt tuomiot. Ehdotus, joka esitettiin turvallisuuspalvelualalta, koski henkilöselvittelyiden sijaan tai lisäksi **yritysturvallisuus selvityksiä**. Kyseessä ei ole kevyt tai edullinenkaan keino. Nykyisessä sääntelyssä vastaava mahdollisuus on Turvallisuus selvityslain 726/2014, jossa se koskee “valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua” (1 luku 1 §). Laki kattaa eri viranomaistoimintoja, joista “muu yleinen etu” voi sisältää myös erilaisia julkishankittuja palveluita. Laissa tarkoitetaan:

- 1) *henkilöturvallisuus selvityksellä* henkilön nuhteettomuuden tai luotettavuuden varmistamiseksi [...] laadittavaa selvitystä henkilön taustasta;
- 2) *yritysturvallisuus selvityksellä* yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden luotettavuuden, yrityksen tietoturvallisuuden tason sekä sitoumustenhoitokyvyn arvioimiseksi [...] laadittavaa selvitystä (1 luku 3 §).

Tällaiset selvitykset maksavat tuhansia euroja, mutta niitä käytetään haastatteluiden perusteella jo nyt kaikkein mittavimmissa ja monivuotisissa julkis palveluhankinnoissa esimerkiksi turvallisuuspalvelualalla.

Kaikkiaan tilaaja-asiantuntijoiden kuvaus poissulkuperusteiden kanssa kamppailusta voisi edellyttää selvitystyötä, jossa tarkasteltaisiin nykyisiä ongelmia ja arvioitaisiin eri keinoja lisätä tilaajan liikkumavaraa paitsi tarjouskilpailuvaiheessa myös sopimusseurannassa ja valvonnassa. Kun hankinnan kohteena on palvelutyö, jokainen epärehellisen tuottajan voittama tarjouskilpailu osaltaan kaventaa reilujen työnantajien mahdollisuuksia pärjätä kilpaillulla markkinoilla kestäviä työehtoja käyttäen ja heikentää työntekijöiden työn laatua.

Kehittämisehdotus: Esitämme selvitystä keinoista, joilla julkishankinnoissa voitaisiin 1) sulkea pois epärehelliset tai sopimusehtoja rikkoneet palveluntuottajat tarjouskilpailuvaiheessa sekä 2) keskeyttää palvelusopimukset sopimuskauden aikana toistuvien ongelmien tai väärinkäytösten yhteydessä ilman rikostuomioita.

6.3.4 Pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen

Hankintalain 1 luvun 2 §:n mukaan ”Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin”. Yksiselitteisiä keinoja tukea konkreettisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista ei kuitenkaan ole. Euroopan komission (2021a) julkaisema selvitys toteaa, että vaikka EU-alueella on direktiivillä vuonna 2014 otettu käyttöön ”pk-ystävälliset määräykset”, joiden tehtävänä on edistää pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista julkishankintoihin, ei tavoite ole toteutunut. Pk-yritysten osallistuminen julkishankintoihin on edelleen vaillaista. Syitä, jotka estävät pk-yrityksiä osallistumasta, saati voittamasta julkisia tarjouskilpailuja, avataan tarkemmin alla.

Haasteita pk-yritysten julkisiin hankintakilpailuihin osallistumisessa ovat tiedon, osaamisen sekä resurssien puutteet, joista etenkin pienimmät pk-yritykset kärsivät julkisille hankintamarkkinoille pyrkiessään. Julkiset palveluhankinnat vaativat byrokratiensa

vuoksi hankintaosaamista muun muassa asiakirjojen laadintaan ja muotoiluun. Lisäksi tarvitaan hankintaosaajia, joilla on aikaa ja mahdollisuus perehtyä julkisten tilaajien käyttämiin järjestelmiin ja edellyttämiin käytäntöihin. (Emt.) Tällaiset rajoitukset heikentävät pk-yritysten todellisia mahdollisuuksia kilpailla julkisissa tarjouskilpailuissa suurempia toimijoita vastaan.

Miksi keskustelemme pienten ja keskisuurten yritysten tukemisesta hankinnoissa työn laatua käsitellessämme? Koska niiden joukossa on paljon pieniä paikallisia ja yhdistystyönantajia, joiden ensisijaisena motiivina tarjota työtä kestävin ehdoin. Tällaiset tuottajat saattavat esimerkiksi työllistää vaikeasti työllistyviä henkilöitä ja niiden aseman parantaminen voisi laajemmin edistää sosiaalisesti vastuullisia hankintoja (Euroopan komissio 2021b, 16). Tutkimushaastatteluissa kaivattiin lakiin perustuvaa selkänöjaa pienten ja keskisuurten yritysten aseman edistämiseksi. Hankinta-asiantuntija vastasi kysymykseemme siitä, millaisia keinoja heillä on käytössään hankintalain pk-yritysten osallistumisen vahvistamiseksi, että ”*[k]einoja on. Mutta ne eivät ole laillisia.*”

Tältä osin laki ei tue omien tavoitteidensa edistämistä. Keinoja, joilla tilaajat voisivat valita pieniä toimijoita lain perusteella ohi isompien tuottajien, ei koeta olevan. Hankintalakia tulisikin tarkastella arvioimalla keinoja, joilla pk-yritykset ja esimerkiksi yhteiskunnalliset yritykset tosiasiallisesti voisivat osallistua palveluhankintoihin nykyistä helpommin ja saada vastuullisesta toiminnasta kilpailuetua.

Euroopan komission (2021a) raportissa on esitetty ratkaisuja pk-yritysten pääsyn helpottamisesta julkisille hankintamarkkinoille. Tällaisia voisivat olla muun muassa hankintajärjestelmien uudistaminen käyttäjäystävällisemmäksi. Lisäksi käyttäjille ja tarjouksia jättäville tahoille tulisi tarjota tukea järjestelmien käyttöön. Toisena merkityksellisenä ratkaisuna on pk-yritysten ja julkisten toimijoiden välisen vuoropuhelun lisääminen. Tämä kasvattaisi tietoisuutta sekä luottamusta osapuolten välillä, oletettavasti madaltaisi pk-yritysten kynnystä osallistua julkishankintoihin ja auttaisi tunnistamaan nykyistä paremmin pk-yritysten osallistumista heikentäviä esteitä. Lisäksi byrokratian vähentäminen hankintakilpailuissa nähtiin olennaiseksi. Pk-yritykset näyttävän tarvitsevan tukea löytääkseen itselleen sopivia kumppaneita ja luodakseen konsortioita, jotka voivat kilpailla julkishankinnoissa. Tukea tulisi tarjota viranomaisten taholta niin kansallisella kuin EU-tasolla. (Emt.)

Edellä mainituista kehitysehdotuksista huolimatta Euroopan komission raportissa joudutaan lopuksi toteamaan, että tarjoushinnan keskeinen ja hallitseva rooli on haitta pk-yrityksille ja erityisesti mikroyrityksille, joilla ei ole suurempien yritysten kaltaisia mitta-kaavaetuja. Siksi raportissa esitetäänkin, että erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla pitäisi olla valtuudet muotoilla ja käyttää julkishankinnoissa valintaperusteita, jotka vastaavat paremmin hankintatarpeita. Pelkkää hintakriteeriä julkisissa hankinnoissa tulisi käyttää vain poikkeustapauksissa. Esimerkiksi laatusuuntautuneisuus ja tasapainoisemmat ja tulossuuntautuneemmat myöntämisperusteet voisivat luoda enemmän osallistumismahdollisuuksia etenkin aloitteleville ja nuorille yrityksille. Lisäksi joustavammat maksujärjestelmät ja määritellyt maksuaikataulut vähentäisivät kassavirran epävakautta, mikä on jatkuva ongelma pienemmissä yrityksissä. (Euroopan komissio 2021a.)

Hankintalakimuutoksessa (HE 2/2026 vp, 101) esitetään julkishankintojen jakamista osiin keinoksi avata markkinaa pienemmille yrityksille. Hankinnat tulisi jakaa osiin silloin, kun ne ylittävät EU-kynnysarvot. Tähän lähtökohtaan tulisi useita poikkeuksia, minkä lisäksi on tunnistettu ongelmallisena, että ”jakamisen toteutustapaa on vaikea määritellä lainsäädännössä yksiselitteisesti” (emt., 15). Riskinä lienee, että lakitasoinen säädös lisää tilaajien hallinnollista kuormitusta. Mikäli muutos tosiasiasa lisää pienempien tuottajien tarjouslukumääriä tulevaisuudessa, sille on perusteita. Pienten ja keski suurten tuottajien osallistumista voivat mahdollisesti laventaa myös hankintalakimuutoksella lisättävät markkinakartoitukset ja niihin liittyen tilaajille tuleva velvoite uusintakilpailutuksiin. Reformissa esitetään, että kilpailutukset tulisi jatkossa uusiksi, mikäli tarjouksia ei tule riittävästi. Muutokset eivät kuitenkaan tarkoita, että tuottajia ilmaantuisi markkinoille ja tarjouskilpailuosallistujiksi nykyistä enempää, tai että pieniä toimijoita voitaisiin priorisoida suhteessa toisiinsa aiemmasta poiketen. Tilaa jille muodostetaan kuitenkin reformissa epäsuora kannuste käyttää markkinavuoropuhelua hankintojen yhteydessä, sillä markkinavuoropuhelua soveltaneissa hankinnoissa uusintakilpailutuksia ei tarvitsisi järjestää yhden tarjouksen tilanteissa. (Emt., 43–44.) Markkinakartoitukset voivat lisätä ainakin tiedonvaihtoa ja vuorovaikutusta alueen pk-yritysten kanssa, mikä voi rohkaista niitä osallistumaan kilpailutuksiin.

Lopuksi on todettava, että hankintalakiin esitetyt muutokset eivät ainakaan suoraan ratko Euroopan komission raportissa (2021a) esitettyjä ongelmia pk-yritysten kannalta.

Lainkaan ei oteta kantaa raportin niihin huomioihin, jotka koskevat tilattavan työn laatua, saati sosiaalisesti vastuullisten hankintojen edistämistä. Tuottajien määrän itsetarkoituksellinen lisääminen voisi näistä syistä kaivata rinnalleen tavoitteellista työn laadun varmistamista ja edistämistä. Lisäksi tulisi tarkentaa, mitä (työn) laadulla tarkoitetaan. Myös kyseisessä raportissa laatua käsitellään laajana käsitteenä, eikä siinä eritellä työn ”jäljen” ja työn ehtojen laatua. Raportissa mainittua laatusuuntautuneisuutta tulisi konkretisoida hankintojen sääntelyssä ei vain pieniä ja keskisuuria, vaan myös reiluja työehtoja käyttävien ja sosiaalisia tavoitteita edistävien tuottajien hankintakilpailuissa pärjäämistä parantaen. Tämän osalta olemme esittäneet kehitysehdotuksia sosiaalisten näkökohtien käsittelyn yhteydessä (luku 6.2).

6.3.5 Markkinavuoropuhelu

Jo olemassa oleva ja kumppanuusajattelua vahvistava keino palvelutyön kilpailuttamisessa on markkinavuoropuhelu. **Markkinavuoropuhelu tarkoittaa vapaaehtoista hankinnan valmisteluun liittyvää vaihetta, jossa hankintayksikkö antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan.** Kyseessä on suositus, mutta vuoden 2026 hankintalain uudistuksessa tämän myös markkinakartoitukseksi kutsutun käytännön hyödyntämistä on tarkoitus lisätä. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnön (2025) mukaan markkinakartoitusta koskevia sääntöjä tarkennettaisiin, markkinakartoituksen käytön tärkeyttä hankinnan huolellisessa suunnittelussa korostettaisiin ja hankintayksiköitä kannustettaisiin markkinakartoituksen nykyistä laajempaan käyttöön hankinnan valmistelussa. Jatkossa markkinakartoitus olisi pakollista, kun hankinnan kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa. (Airaksinen 2025; JHNY 2024.)

Markkinavuoropuhelu on keino vahvistaa loppukäyttäjien ja yritysten yhteisymmärrystä yhteistyön luonteesta. Markkinavuoropuhelun vähäinen käyttö kertoo hankinnan näkemisestä yksinkertaisena vaihdantaprosessina, mikä on vuorostaan vaikeuttaa onnistuneiden sopimussuhteiden ja toimivien ratkaisujen syntyä (Länsimies 2014).

Markkinavuoropuhelu ei ole ”edullinen” työkalu, vaan tilaaja-asiantuntijatyövoimaa kiinnittävä, oma vaiheensa palveluhankinnoissa. Siksi sitä on tuskin mahdollista käyttää

kaikissa, varsinkaan pienimmissä hankinnoissa. Toisaalta osallistava markkinavuoropuhelu säästää kustannuksia ja voi “maksaa itsensä takaisin”, kun tilaaja saa paremman käsityksen alueensa eri palveluntuottajista ja pystyy parantamaan kilpailutusasiakirjojensa laatua dialogisen työskentelyn myötä (ks. Hennala & Uotila 2017, 69).

Edellä olemme eritelleet riskejä, joita liittyy nykyisiin palvelutyön hankintoihin työntekijän työn keskeisten ehtojen kannalta. Markkinavuoropuhelua lisäämällä voitaisiin mahdollisesti ehkäistä myös liian vähäisten työtuntien tarjoamista ja työtehtävien teettämistä muuna kuin työsuhteisena työnä, mikäli työn laadun (ehtojen ja -olojen) näkökohtia huomioitaisiin kyseisen työkalun soveltamisen yhteydessä. Markkinavuoropuheluvaiheessa olisi mahdollista kertoa ja neuvotella dialogisesti alueen tuottajien kanssa työvoiman käyttöehtojen kirjaamisesta hankintailmoitukseen ja myöhemmästä soveltamisesta hankintasopimuksen aikana. Myös mahdollisista kannustimista, valvonnasta ja seurantakäytännöistä olisi mahdollista tiedottaa ja sopia.

Tavoitteena tulisi olla varmistaa, että tarjoajat ymmärtävät työehtosopimusten ja työlaainsäädännön ja ylipäänsä työsuhteisen työvoiman käytön välttämättömäksi ehdoksi palvelusopimuksissa. Tuottajan henkilöstön edustajan osallistuminen ja/tai paikallisen ammattiliiton edustajan osallistuminen markkinavuoropuheluun vahvistaisi myös molemmien puolin mahdollisuuksia tarkistaa, miten sosiaaliset näkökohdat ja tuottajan velvollisuudet työvoiman käytön suhteen muotoillaan hankintailmoituksessa (ks. Barnard 2017). Samalla olisi mahdollista sopia yhdessä palvelun tilaaja- ja tuottajaosapuolten kesken käytettävistä työn laadun mittareista ja seurannasta sekä yhteisistä käytännöistä työn laadun edistämiseksi. Markkinavuoropuhelun käyttöönottoon tulisi kannustaa sekä velvoittein että myös hyötyjä sopimustahoille korostaen.

Kehittämisehdotus: Työvoiman käytön ehtojen merkityksen rakenteellinen vahvistaminen markkinavuoropuhelun käyttöä lisäämällä tai sitä edellyttämällä silloin, kun hankinnan kohteena on palvelutyö. Kilpailutusvaiheen vuoropuhelussa kerrotaisiin ja neuvoteltaisiin siitä, millaisin ehdoin tuottajien edellytetään käyttävän työvoimaa palvelusopimusten aikana. Tuottajaorganisaatiot voisivat nimetä markkinavuoropuheluun työntekijöiden edustajan (työntekijäyhdyshenkilö, kts. tarkemmin luku 6.2.7).

6.3.6 Hintakilpailu palvelutyössä – työlaainsäädännön lähtökohtia vastaan?

Haastatteluissa keskusteltiin paljon epäterveen **“race to the bottom”** -tyyppisen tarjouskilpailun haitallisuudesta. Haastateltujen mukaan yhteiskunnalliseen tietoisuuteen tulisi pyrkiä nostamaan se, millaisessa puristuksessa palvelutyön laatu on ankarassa kilpailussa. Hankintoihin tämä liittyy siten, että haastatellut esihenkilöt ja luottamushenkilöt toivoivat julkista keskustelua kiinteistö- ja etenkin siivousalan olosuhteista, palkkatasosta ja työntekijöiden toimeentulon edellytyksistä.

Sääntelyn harmaille alueille jäävät tilanteet, joissa hintakilpailu viedään niin pitkälle, että työn hinta alkaa markkinoilla määrittyä kestäättömän alhaiseksi, työtä teetetään palkkatyön sijaan erilaisilla alihankintasopimuksilla ja viime kädessä epäasiallisen edullisesti esimerkiksi alustatyöntekijöillä, tai työhön varattu aika ei riitä työn tekemiseen. Tavoitteet painaa työn hinta työvoimaintensiivisillä aloilla mahdollisimman edulliseksi ja teettää työ mahdollisimman vähillä työtunneilla liittyvät väistämättä niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin palveluhankintoihin. Tarjouslaskennassa työ saatetaan mitoittaa epärealistisilla työajoilla, jolloin tuntihinnasta muodostuu todellisuudesta irrallinen mittari: töitä mitoitetaan tietoisesti alle sen mitä on inhimillisesti mahdollista toteuttaa. Lisäksi haastatteluissa kävi ilmi, että esimerkiksi siivousalalla moni siivousalan yritys ei maksa työntekijöille siirtymistä kohteiden välillä, vaikka se työehtosopimuksen mukaan olisi pakollista. Tämä vääristää alan kilpailua entisestään. Mikään sääntely ei kuitenkaan viime kädessä määritä, onko toimisto mahdollista siivota tunnissa vai kahdessa.

Hintojen painamiseen alas kytkeytyy nykyinen sääntely. Julkishankintojen hintakilpailun jäykkyys mietitytti:

Kun se tarjouspyyntö on niin fakta, että jos se asia ei siitä löydy tai se on kaksi euroa kalliimpi kuin toinen, niin siinä ei ole mitään kiertämistä. Että se on niin lukkoon lyöty. Yksityisen tuottajayrityksen johtaja

Kilpailutuskäytäntö, jossa yksi toimija voittaa ja muut häviävät, ja tärkein kriteeri on hinta, on reiluille toimijoille epäreilu: ne joutuvat myymään työntekijöidensä työtä aiempaa halvemmalla – vaikka työvoimakustannuksilla on työehtosopimusten yleiskorotusten myötä tapana nousta. Tilanne johtaa ainakin siivoustoimialalla reilujen työehtojen käytön kannalta kestäättömän alhaisiin palvelutarjouksiin. On kysyttävä, onko tällai-

nen käytäntö sääntelyn itsensä hengen mukainen: pystytäänkö nykyisillä kilpailluimilla toimialoilla teettämään työtä lainkaan säällisin, työehtosopimusten ja työlainsäädännön hengen täyttävin ehdoin? Haastattelemamme tuottajayrityksen mukaan pääkaupunkiseudulla ei pärjää palvelukilpailutuksissa tarjoamalla siivoustyötä 28 euron tuntihinnalla. Näin alhainen hinta tarkoittaa työvoimaintensiivisellä alalla, että työntekijän työn ehdot ovat väistämättä koetuksella.

On kuitenkin voimakkaasti säädeltyä, että tarjoajia kohdellaan sopimuskilpailutuksissa yhdenvertaisesti (ks. Barnard 2017) – tässä hinta on keskeinen työkalu. Liiankin keskeinen, sillä Niklas Bruun (2025, 23) tiivistää näin:

Too often, public contracts are awarded only on the basis of the lowest price. Too often, operators that apply a collective agreement are disadvantaged. Too often, companies that do not respect workers and trade union rights, including the right to organise and to collective bargaining, are still awarded public contracts. Too often, contracting authorities do not include in the public procurement process criteria or conditions related to respect for the right to collective bargaining. Too often, progressive contracting authorities that would like to promote collective bargaining through public procurement face legal uncertainty and refrain from taking any risks. (Bruun 2025, 23.)

Näin mittavien ongelmien vuoksi tulisi käynnistää **laajamittaisempi yhteiskunnallinen arviointi** siitä, miten haitallista hintakilpailua voitaisiin rajoittaa palvelutyövoiman käyttöä sisältävissä hankinnoissa, erityisesti aloilla, joilla koko toimialan markkinahinta on liian alhainen kestävää työvoiman käyttöä ajatellen. Arvioinnissa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi ajantasaista tulorekisteriä, joka mahdollistaisi työnantajien maksaman työntekijäkohtaisen palkkasumman tarkastelun joltakin tietyltä ajanjaksolta ja myös sen seurannan. Tulisi verrata, miten alan työnantajien palkkasummat vastaavat alojen työehtosopimusten mukaista kokoaikaisen työn palkkaa, kun ne jaetaan työntekijäkohtaisesti, sekä tarvittaessa ratkoa toimialojen tilannetta edustuksellisen järjestelmän kautta. Etenkin työntekijöiden elannon turvaamisen kannalta riittämättömiin osa-aikaisiin työsopimuksiin, runko-/puite-/nollatuntisopimuksiin sekä muun kuin työsuhteisen työvoiman käyttöön palveluhankinnoissa ja niiden alihankinnoissa tulisi puuttua.

Jotta työntekijät tosiasiallisesti saavat työstään elämisen kannalta riittävät ansiot (tunti-ansion ja työtunteja), tulisi myös sopimusten aikaista seurantaa kehittää, esimerkiksi

hyödyntämällä systemaattisia ja tuottajasta riippumattomia työn laatua koskevia kyselyjä, joihin aiemmassa luvussa (luku 6.2.3) esitimme mittaristoa. Tavoitteena tulisi olla, että tuottajan työntekijöiden työn laadun näkökohdat ja keskeiset työn teettämisen ehdot tulisivat tarjousvaiheessa kattavasti ja selkeästi esiin siten, että niiden suhdetta alan työehtosopimukseen on mahdollista arvioida. Tuottajilta voisi myös edellyttää, että mikäli ne käyttävät osa-aikaista työvoimaa, tulisi osa-aikaisuuden syyt perustella ja niistä neuvotella yhdessä tilaajien kanssa.

Ehdotus voisi tarkoittaa julkisen tilaajan harkintavallan harkittua lisäämistä hankintapäätöksissä ja sopimusvalvonnassa eri keinoin, kuten lisäämällä hankintalain hankinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin markkinakartoitus- tai tarjouspyyntövaiheessa syntynyt perusteltu epäily siitä, että tuottaja ei tarjoa työtä työntekijöilleen alan työehtosopimuksen mukaisin tai muutoin vakiintunein ehdoin.

Kehitysehdotukset: 1) Kansallinen selvitys, jolla arvioitaisiin eri toimialojen työvoiman käyttökustannuksia ja keinoja estää työn teettäminen julkishankinnoissa ja yksityisillä palvelumarkkinoilla työehtosopimukset työvoimakustannusten alitavan työehdoin.

2) Tuottajien selvitysvelvollisuuden ja sopimuseurannan laajentaminen työvoiman käyttöehtoihin liittyen. Mikäli tuottaja ei kykene esittämään ja perustelemaan työvoiman käyttöehtojensa työehtojen ja työlainsäädännön mukaisuutta, muodostaisi tilanne uuden hankinnanvaraisen poissulkuperusteen sekä sopimuksen päättämisperusteen palvelun tilaajalle.

6.4 Työehtojen määräytyminen markkinahankinnoissa

Pohjoismaisessa työmarkkinamallissa työehtosopimukset ovat keskeisin keino varmistaa työntekijöiden työn ehtoja ja laatua. Carré ym. (2012, 15–16) muistuttavat, että valtiollisen sääntelyn ohella ammattiliitoilla on mahdollisuutensa estää huonolaatuisen työn teettämistä pyrkimällä tavoittamaan marginaalista ja järjestäytymätöntä työvoimaa. Työntekijöiden järjestäytymisaste on kuitenkin eri maissa laskussa, ja Suomessa laskuun liittyy ammattiliitoista riippumattomien työttömyyskassojen suosio (ks.

Bergholm & Sippola 2022). Myös työnantajien järjestäytymisaste on hienoisessa laskussa (Ahtiainen 2023), mihin Suomessa liittyy riskejä eri toimialojen yleissitovien työehtosopimusten purkautumisesta yksityisillä toimialoilla; työehtosopimukset vahvistetaan yleissitoviksi työtuomioistuimessa silloin, kun alan järjestäytyneiden työnantajien palveluksessa on vähintään puolet alan työntekijöistä (emt.). Se, että työnantajat ja työntekijät jatkossakin järjestäytyvät ja neuvottelevat keskitetysti työehdoistaan, on ytimellistä pohjoismaisen työmarkkinamallin mutta erityisesti julkishankintojen kontekstissa. Kun työlainsäädännössämme ei ole minimipalkkaa tai minimityötunteja, ovat työehtosopimukset keskeinen keino varmistaa, että hankinnan kohteena olevalla toimialalla kaikki työnantajat ovat velvollisia noudattamaan samoja työehtoja. Tämä luo työvoiman käyttökustannusten osalta yhdenvertaiset lähtöasetukset eri palveluntarjoajille – ainakin periaatteessa.

Haastatteluissa ammattiliittojen edustajat peräänkuuluttivat ensinnäkin sen valvontaa julkishankinnoissa, että kaikki tuottajat pitäisivät kiinni työehtosopimuksista. Erityisesti ollaan huolissaan ulkomaalaisen työvoiman työehtojen käytöstä ja työn laadun valvonnasta. Haastatteluissa ehdotettiin, että kilpailutuksessa voitaisiin **määritellä teetetyssä työssä käytettävä työehtosopimus**:

Tietysti yksi vaihtoehto on tämä, että määritellään jokin työehtosopimus, minkä pohjalta kilpailutetaan. Mut sekin on sit taas ehkä vähän haastava, että miten sitä sitten tulkitaan ja luetaan. Liittoasiantuntija

Lisäksi ehdotettiin, että edellisessä luvussa eriteltyä kysymystä alihankintojen rajoittamisesta arvioitaisiin työehtosopimusneuvotteluissa; tällöin kyse olisi toimialoittain alihankinnan käytön ehtojen määrittelemisestä:

Tällä hetkellä kiinteistöpalvelualalla, niin ei meillä oo työehtosopimusmääräyksiä esimerkiksi hankinta-asioihin tai mahdollisiin just alihankintaketjutuksiin tai niitten valvomiseen tai tän tyyppiseen. Esimerkiks vaikka niin, et liiton työntekijällä olis oikeus työpaikalla vieraillessaan nähdä se alihankintaketju ja kuka siellä on se vastaava ja vastuullinen ja mitenkä se ketju ja porras muodostuu, niin ei oo tän tyyppisii määräyksiä. Mutta tiedän, että sitte vaikka siellä rakennuspuolella on. Liittoasiantuntija

Sitaatin mukaisesti työehtosopimustasoiseksi kirjaukseksi ehdotetaan tässä työntekijöiden oikeutta saada työnantajalta tietoa alihankinnoista.

Hälyttävästi ammattiliitoilla oli haastatteluissamme kokemuksia tilanteista, joissa julkinen tilaaja on myös vaihdattanut työehtosopimuksen halvempaan tai uhannut vaihtaa sopimuskumppania. Näin on toimittu erityisesti palvelu-ulkoistusten yhteydessä. Työehtosopimusten välillä on eroja esimerkiksi työntekijöiden lomaoikeuksissa. Haastatteluista kävi ilmi, että julkiset tilaajaorganisaatiot käyttävät palvelu-ulkoistuksen hetkellä näitä eroja hyväkseen, ja ammattiliitoille on jäänyt vain vähän sanansijaa sopimuksen valinnassa tai sopimusehtojen muutoksessa. On perin ristiriitaista, että julkishankinnoista on suomalaisessa, korkeaa työn laatua ohjelmallisesti viime vuosikymmeninä tavoitelleessa maassa tullut keino tavoitteelliselle työehtojen heikentämiselle.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on keskusteltu työehtoja koskevista lausekkeista (social/labour clauses) osana työehtosopimuksia ja julkishankintoja.

Sosiaaliset ehdot (“social clauses”) viittaavat määräyksiin, joilla edistetään esimerkiksi työntekijöiden oikeuksia, yhdenvertaisuutta, työoloja tai sosiaaliturvaa. Näitä täsmällisemmin työlainsäädäntöön viittaavat työvoiman käyttöä koskevat ehdot (“labour clauses”), jotka voivat tarkoittaa työntekijöiden oikeuksiin, palkkoihin, työaikoihin ja työoloihin liittyviä sopimusehtoja. Näitä on mahdollista soveltaa sekä hankinnoissa suoraan että mahdollisesti työehtosopimuksissa. Erityisesti työn riittäviä tunteja kannattaisi yleissitovissa työehtosopimuksissa edellyttää työnantajilta. Myös runko-/puitesopimusten käyttöä voisi mahdollisesti ohjata työehtosopimuksilla. Ei ole työnantajienkaan etu, että palvelumarkkinoilla teetetään työtä mahdollisimman alhaisin työvoimakustannuksin, mihin erilaiset heikot marginaaliset osa-aikatyön sopimukset liittyvät.

Arviossaan “Promoting collective bargaining in public procurement – Social clauses and the way forward” Niklas Bruun (2025) käy läpi EU-säätelyn ja sitä koskevat oikeuskäsittelyt tällaisten työntekijän asemaa vahvistavien lausekkeiden osalta. Aivan vastikään EU on edistänyt sosiaalisten lausekkeiden sisällyttämistä osaksi julkishankintoja uuden vähimmäispalkkadiirektiivin säätelyn myötä (Bruun 2025, 13). Direktiivin yhtenä tavoitteena on tukea edustuksellisia työmarkkinoiden neuvotteluinstituutioita eri maissa. Mailta, joissa työnantajien järjestäytymisaste jää alle 80 prosentin, edellytetään myös järjestäytymistä edistäviä toimia.

Julkishankintojen välityksellä teetetään huomattava määrä työtä EU-maissa; EU arvioi, että julkiset hankinnat muodostavat noin 14 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta

(EU 2026). **Bruunin mukaan kansainvälinen sääntely (ILO, EU) ohjaa edistämään ja kunnioittamaan työehtosopimusten mukaisten työehtojen käyttöä ja järjestäytymistä, mitä tulisi terävöittää julkishankinnoissa (Bruun 2025, 24).** Suomalaisessa kontekstissa ehdotus voi kuulostaa kaukaiselta, koska julkishankintojen merkityksestä työehtojen ja koko työmarkkinoiden kehityksessä ei maassamme käydä julkista keskustelua. Kansainvälistä tutkimusta aiheesta kuitenkin on (ks. Jaehrling 2025), ja on tärkeää, että asia otettaisiin tarkasteluun myös Suomessa. Bruunin (2025, 5) mukaan julkishankinnat ovat samalla ”yksi parhaista keinoista, joilla julkinen valta voi edistää järjestäytymistä”. Edustuksellinen järjestelmä on myös asiantuntijatuki työpaikoille ja työntekijöille.

Sosiaalisten lausekkeiden mukaan ottaminen julkishankintoihin ja työehtosopimuksiin ei ole aivan yksinkertaista. Bruun (2025, 24) painottaa, että julkishankintoja velvoittaa ILO:n Julkishankintojen työehtoja koskeva yleissopimus (ILO Convention 94), jonka mukaan järjestäytymistä on kunnioitettava hankintailmoituksissa, ja jonka mukaan hankinnoissa voidaan eksplisiittisesti asettaa esimerkiksi samanarvoista palkkaa koskevia ehtoja. Bruun (emt., 26) päättää huomautukseen siitä, että tarkoitus vahvistaa hankinnoissa työehtosopimuksia noudattavien toimijoiden osallistumismahdollisuuksia siten, että sopimuksia noudattamattomat toimijat eivät saa tarkoituksetonta kilpailuetua. Tätä hän pitää välttämättömänä ehtona reilulle kilpailulle julkishankinnoissa.

Huomioitakoon lopuksi, että työehtosopimusten kattavuus on laskussa ja sitä myötä jatkossa Suomessakin voivat yleistyä tilanteet, joissa tuottajatyönantajat eivät ole työnantajaliittoihin järjestäytyneitä, eikä alalle ole vahvistettu yleissitovaa työehtosopimusta. Nykyisen sääntelyn mukaisesti hankinnoissa niiden tuottajien osalta, jotka eivät ole järjestäytyneet ollenkaan, pitää edellyttää yleissitovan työehtosopimuksen minimitason noudattamista tuottajilta. Mikäli yleissitovaa tes:ä ei ole, laki edellyttää kohtuullisten ehtojen noudattamista. Näiden muodostamisessa referenssin voi etsiä lähimmältä vastaavalta toimialalta, jolla on voimassa yleissitova työehtosopimus.

Kehittämisehdotus: Esitämme Hankinta-Suomi-projektille ja suomalaisille työnantaja- ja ammattiliitoille, että ne **selvittäisivät sosiaalisten ja työehtolausekkeiden (social and labour clauses) systemaattista sisällyttämistä julkishankintakriteereihin Suomessa.**

7. Hankkeen yhteiskunnalliset hyödyt ja vaikutukset sekä arviointi

Hankkeen tutkimuskohde – palvelutyön hankkiminen työn markkinoilta ja hankitun, ostetun, kilpailutetun, ulkoistetun työn laatu – osoittautui kaikkiaan erittäin vaativaksi, riittämättömästi tutkitusti ja suomalaisen työelämän laadun kehityksen kannalta kriittiseksi tutkimuskohteeksi. Vaikka tutkimuksen keskiössä oli työntekijöiden työn laatu, kytkeytyvät hankintoihin myös keskustelut yritysten kilpailukyvystä ja julkisten hankintojen tehokkuudesta. Palvelualojen muutoksessa olevan työvoimarakenteen vuoksi keskeistä on myös maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden yhdenvertaisuus suomalaisilla työmarkkinoilla.

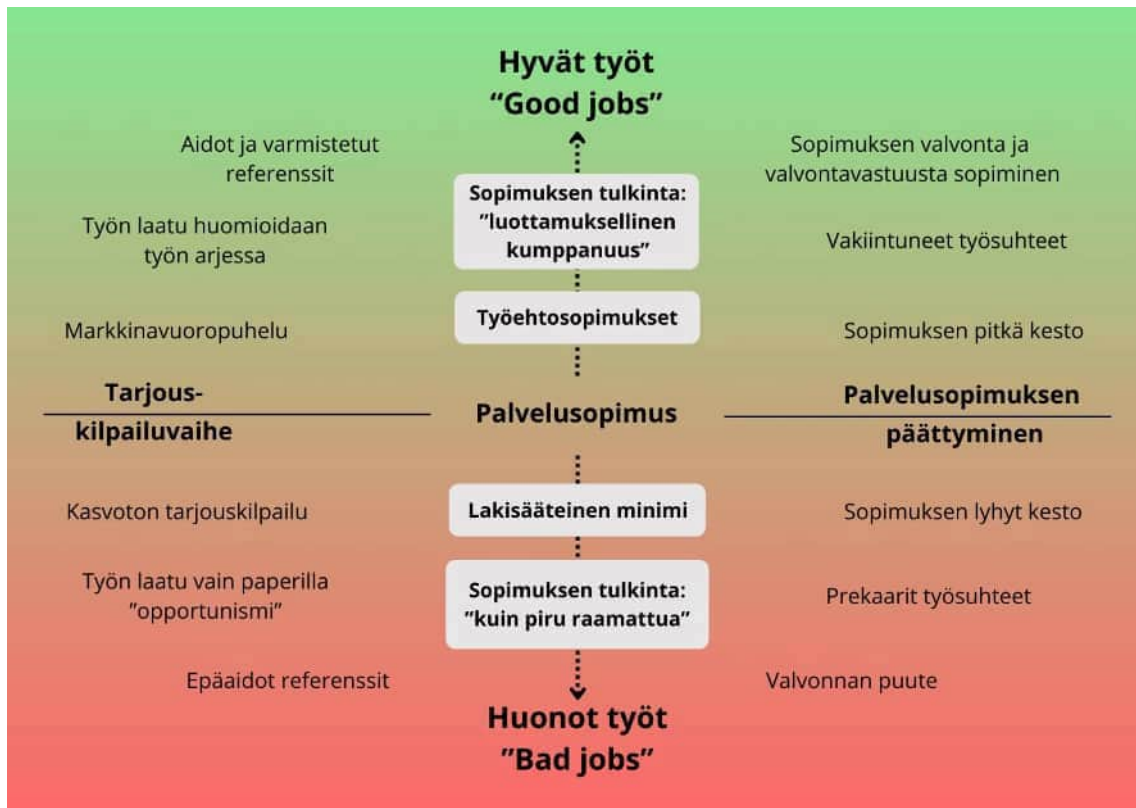
Hankkeen hyödyt ja vaikutukset liittyvät ensinnäkin sen tuottamaan uuteen tietoon. Paitsi tässä raportissa, myös tutkimusjulkaisuissamme on esillä eri näkökulmia hankitun työn arkeen. Palvelutyön hankinnoissa tulisi olla nykyistä yksiselitteisempi hankintojen sosiaalisia näkökohtia edistävä kokonaisuus ja (palvelu)työntekijöiden työn laatua edistävän sääntelyn tuki. Tällaista kokonaisuutta olemme parhaamme mukaan edistämässä tuottamalla sosiaalisia näkökohtia ja sääntelyä koskevia kehittämisehdotuksia (ks. luku kehittämisehdotuksista tässä raportissa ja hankkeen policy brief).

Toivomme hankkeen vaikuttavan hankintaprosesseihin, joissa tulisi tiedostaa pelkän hintakilpailun ongelmat työntekijöiden työehtojen kannalta, ja myös muuttaa käytäntöjä kohti kestävien työehtojen tilaamista (“from buying cheap to buying decent work”, ks. Jaehrling 2025; Bruun 2025). Olemme osallistuneet Hankinta-Suomi-projektin tutkijaverkoston toimintaan, ja tiedottaneet ongelmista ja keskustelleet ratkaisuehdotuksista. Seuraavaksi kyse on kuitenkin siitä, että hankintoja tosiasiallisesti kehitetään työn vähim-

mäisehtoja turvaaviksi ja parempaa työn laatua edistäviksi. Ehdottamamme kriteerit julkiseen Kriteeripankkiin edistäisivät työn laatua hankinnoissa ja olisivat avoimesti saatavilla kaikille hankinta-asiantuntijoille. Kriteereitä voi vapaasti hyödyntää myös yksityisen sektorin hankinnoissa. Kolmanneksi peräänkuulutamme lainsäädäntömuutoksia. Niitä tarvitaan, jotta ongelmien ratkaisut eivät jäisi vain hankinta-asiantuntijoiden vaaraan. Seuraavaksi tiivistämme hankehavaintoja keskustelemalla hankintaprosessien ja työn laadun yhteydestä, ja lopuksi pohdimme yleisemmällä tasolla myös palveluiden markkinahankintojen kysymyksiä.

7.1. Hankinnoilla hyviä vai huonoja töitä?

Hankehavaintoja ja hankintojen ja työn laadun yhteyttä **yhteenvetäen** olemme muodostaneet oheisen kuvion 7.1. Kuvion vaakatasoinen x-akseli kuvaa kilpailutettujen palveluostojen prosessia ajallisesti tarjouskilpailusta sopimuksen muodostamisen kautta sopimuskauteen. Tämä prosessi on syklinen ja sen vaiheet osin ajallisesti päällekkäisiä, ja sopimuskauden päättymisestä palataan prosessin alkuun. Kuvion pystysuuntainen y-akseli kuvaa työn laatua huonosta hyvään siten, että keskiviivan yläpuolella työ on laadultaan hyvää ja sen alapuolella työn laatu on huonoa. Hyvällä ja huonolla työn laadulla tarkoitamme aiempaan tutkittuun tietoon ja tämän hankkeen havaintoihin perustuen seuraavia laadullisia eroja. On hyvä pitää mielessä, että erottelu on käsitteellinen, ja töissä saattaa olla yhtä aikaa sekä laadullisesti hyviä että huonoja puolia.



Kuvio 7.1. Hankinnat ja työn laatu

Hyvät työt mahdollistavat työntekijälle omien taitojensa soveltamisen ja kehittämisen. Työ ei ole pelkkää toistotyötä. Työhön sisältyy oppimista, koulutuksia ja etenemismahdollisuuksia. Työntekijällä on myös sananvaltaa työnsä toteuttamiseen: hän voi vaikuttaa työtahtiin, työjärjestykseen ja menetelmiin. Palkka on riittävä, työ sopimus on vakaa. Työntekijä voi myös luottaa työuransa jatkuvuuteen ja ennakoida talouttaan. Työtahti on kohtuullinen eikä työntekijä ole jatkuvan kovan paineen alaisena. Fyysinen työympäristö on turvallinen ja terveellinen, ja työpaikan sosiaalinen ilmapiiri on kunnioittava ja kannustava. Työ ja muu elämä eivät ole konfliktissa keskenään: työajat ja vuorojärjestelyt mahdollistavat perhe- ja vapaa-ajan ja työn yhteensovittamisen.

Huonot työt ovat yksitoikkoisia, eivätkä ne tarjoa oppimiseen tai etenemisen mahdollisuuksia. Työntekijällä on vaikutusvaltaa työhönsä hyvin vähän tai ei lainkaan. Työntekijää saatetaan kontrolloida pienimmissäkin työn aikataulutukseen ja suoritustapoihin liittyvissä seikoissa. Palkka on alhainen ja työsuhte epävarma, tyypillisesti määräaikaisten ja/tai nollatuntisopimukseen perustuva, tai työhön liittyy jatkuva irtisanomisuhka,

vaikka työsopimus olisi vakinainen. Työssä on kuormittava kova tahti, työtä valvotaan tiukasti ja työtahdin kiristämiseen on painetta. Työympäristö voi olla vaarallinen tai epämiellyttävä. Sosiaalinen ilmapiiri on huono: työntekijää ei kunnioiteta, työntekijöitä saatetaan kiusata tai syrjiä, eikä työntekijöillä ole sananvaltaa työpaikallaan. Työ voi häiritä vakavasti muuta elämää epäsäännöllisten työaikojen, ennakkoimattomien vuorojen ja pakollisten ylitöiden vuoksi.

Kuvion 7.1 kilpailuttamiseen, hankintasopimuksen muodostamiseen ja sopimuskauden aikaiseen toimintaan kuuluvat käytännöt on sijoitettu pystyakselille siten, että keskiviivan yläpuolelle sijoittuvat niistä tukevat hyvälaatuisen työn toteutumista. Keskiviivan alapuolelle vastaavasti sijoittuvat ne toimintatavat, jotka heikentävät työn laatua tai haittaavat työn laadun parantamista. Hyvä vuorovaikutus sopimuskumppanien välillä sekä kestävien työehtojen käytön varmistaminen edistävät myös laadultaan hyvien töiden ylläpitämistä ja syntymistä hankintojen välityksellä. Vastaavasti pelkkään hintaan perustuva sopiminen ja vastavuoroisuuden puute tuottavat työmarkkinoille laadultaan huonoja töitä.

Tuottajaosapuolten usein oletetaan tarjoavan työntekijöilleen työtä työehtosopimuksia ja työlainsäädäntöä kunnioittaen. Näin useimmiten onkin. Havaitsimme kuitenkin myös eriasteisia, osin vakaviakin ongelmia ja puutteita hankitun työn teettämisen ehdoissa ja oloissa. Kun työn hinta madaltuu kovan hintakilpailun olosuhteissa liikaa, eivät vain työntekijät ole koetuksella, vaan myös reiluja työehtoja tarjoavat tuottajayritykset. Näin aiheutuu huonojen töiden kierre, joka uhkaa jo kokonaisia toimialoja kuten siivousta, tosin ennen kaikkea pääkaupunkiseudulla, jossa hintakilpailu on ilmeisen ankaraa. Työn laadun edistämisen tulisi olla nykyistä huomattavasti systemaattisempaa ja keskeisemmässä asemassa hankintaprosesseissa aina kilpailutus- ja sopimusvaiheesta sopimuksen aikaiseen seurantaan saakka.

7.2. Markkinahankinnat suomalaisen työelämän kehittämisen kohteeksi

Työtä hankitaan sekä julkishankintoina että yksityisesti. Julkispalvelut on mahdollista tuottaa kokonaan julkisesti, yhteishankintoina, julkisesti omistetuilta sidosyksiköiltä, julkisomisteisilta omilta yhtiöiltä (jolloin ne täytyy kilpailuttaa) sekä täysin avoimilla mark-

kinoilla kilpailuttamalla. Yksityiset tuottajat voivat olla markkinaehtoisia tuottajia, yhteiskunnallisia yrityksiä tai voittoa tavoittelemattomia järjestöjä. Ne voivat olla ulkomais- tai kotimaisomisteisia, yhtiömuodoiltaan ja kooltaan hyvin erilaisia tuottajia yksinyrittäjistä monikansallisiin monipalveluyrityksiin saakka. Yksityisten välillä tapahtuu hankintoja määrää, jota ei tunneta lainkaan. Lisäksi tuottajayhtiöt voivat muuttua usein: niitä voidaan ostaa, tai ne voivat itse laajentua. Mitä tulee hankintoihin, sopimuksia alkaa ja päättyy. Markkinamyllerryksessä työntekijöiden työolot ovat väistämättä koetuksella ja usein muutoksessa. Myös hankintojen ohjaaminen sääntelyllä on vaativa koetus.

Julkishankintojen osalta kyse on lakisääteisten palveluiden tuottamisesta Suomessa asuville ihmisille. Toisin sanoen, lähtökohtaisesti kyse *ei* ole palvelumarkkinoiden tuottamisesta yrityksille. On hyvä huomata, että lakisääteisten palveluiden osalta palvelumarkkinat joko avataan tai ne rajataan toimialakohtaisesti pois lainsäädäntötasolla. Suomen koulutussektorilla palvelut tuotetaan vain julkisena ja voittoa tavoittelemattomana palveluna, toisin kuin Ruotsissa, jonka esimerkki koko toimialan nopeasta muutoksesta lakimuutoksen jälkeen on häkellyttävä – julkinen lukiokoulutus tuli pääomasijoittajien valtaamaksi vain parissa kymmenessä vuodessa (ks. Svallfors & Tyllström 2019). Suomessa kamppailuja on käyty vesihuollosta, joka toistaiseksi on kokonaan julkisen palvelutuotannon varassa, vaikka vesihuolto tuotetaankin usein julkisissa yhtiöissä. Sen sijaan sähköverkkotoiminnassa voiton tavoittelu on sallittua, mikä on johtanut lisäsääntelyn tarpeeseen. Oma iso kysymyksensä on, että markkinoilta ostetaan myös esimerkiksi sosiaalihuollon viimesijaisia palveluita kuten lastensuojelun sijaishuoltoa ja vanhojen ihmisten palveluasumista. Kyseinen palvelutuotanto on markkinoinutunut nopeasti jo 1990-luvulta alkaen (ks. Karsio 2024), ja hinnat ovat korkeat.

Tässä hankkeessa tarkastellut taloushallinnon ja kiinteistöhuollon palvelut mielletään “tukitoiminnoiksi”. Niitä tuotetaan sekä suoraan omana tuotantona julkisorganisaatioissa, julkisissa yhteisomistetuissa sidosyksiköissä että kokonaan markkinoilla. Julkishankintojen kyseessä ollen lakisääteiset vastuut palvelun tuottamisesta säilyvät tiilajalla, mikä mutkistaa kokonaisuutta. Suomesta puuttuu kokonaisarviointi eri lakisääteisten palveluiden soveltuvuudesta markkinoilla tuotettavaksi ylipäänsä ja toiseksi

myös siitä, mikä on julkishankintojen rooli työelämän laadun kehityksessä. Tulisi varmistaa, ettei julkishankintojen välityksellä teetetä suomalaisilla työmarkkinoille ehdoiltaan heikkoa työtä.

Yksityisten välisissä palveluostoissa ei ole hankintalain kaltaista kilpailuoikeudellista sääntelyä. Hankkeessa kävi ilmi, että hankinnat yksityisten välillä koetaan joustavamiksi kuin julkishankinnat, ja myös pienet tuottajayritykset saattavat osallistua yksityisten välisiin hankintoihin jopa mieluummin kuin julkisiin hankintoihin. Yksityisten välisissä palveluostoissa tilaaja saattaa vapaammin hyödyntää tuttuja kumppanuuksia ja antaa yritysryppääseen kuuluvien toimipaikkojen vastata palveluhankinnoistaan autonomisesti. Tuottajat ovat yhtä lailla vastuussa omilla palkkalistoillaan työssä olevien työntekijöiden työn ehdoista, joita yleissitovat työehtosopimukset ja työsuojelulainsäädäntö turvaavat. Suosittelemme, että myös yksityisissä hankinnoissa hyödynnetään muotoiluja, joilla on mahdollista edistää kestävien työehtojen toteutumista tuottajilla.

Yksityisten välisten palveluostojen osalta hankkeemme tarkastelu on kuitenkin ollut suppeaa. Jatkossa olisi tärkeää jatkossa tarkastella systemaattisesti ensinnäkin yksityisten palveluhankintojen volyymeja, kilpailutuksiin saatavien tarjousten volyymeja sekä myös työntekijöiden työn laadun kysymystä näissä hankinnoissa. Koska julkishankintoihin verrattavia avoimia tietoja yksityisten hankinnoista ei ole, tällainen tutkimus edellyttäisi edustavaa yrityskyselyä.

Havaitsimme, että yksityiset tilaajat ovat tarvittaessa huomattavan ketteriä etenkin ei-toivotuista tuottajista eroon hankkiutumisessa samalla, kun julkista tilaajaa sitovat hankintalain tuomioita ja rikkomuksista esitettävää näyttöä edellyttävät säädökset. Todetakaan, ettei ole lainkaan selvää, että raskas hankintasääntely julkishankinnoissa tarkoittaisi työntekijöiden työn laadun kannalta parempaa lopputulemaa kuin yksityisten toimijoiden välisissä hankinnoissa.

Tutkimushankkeen tiivistävä yhteiskunnallinen ja työpoliittista keskustelua ja lisäarviointia edellyttävä havainto on, että palveluhankinnoissa ei huomioida – ei hankintaprosesseissa eikä (julkisiin) hankintoihin kytkeytyvässä lainsäädännössä – riittävästi työntekijöiden työn laatua. Hankitussa työssä työntekijöiden ansiokehitys heiken-

tyy, työntekijät kohtaavat lukemattomat eri joustavat työvoiman käytön muodot, ja otavat vastaan epävarmuuden, joka liittyy työpaikkojen jatkuviin muutosneuvotteluihin ja irtisanomisen pelkoon. Taloushallintotyössä työkuormitus on kasvanut, mikä liittyy lisääntyviin asiakasmääriin ja asiakaspalvelun vaativuuden kasvuun samoin kuin asiakaslaskutuksen edellyttämän kirjaamisen määrän lisääntymiseen. Kiinteistönhuollossa havaitsimme erilaisia toimialoja alan sisällä. Kiinteistöjen laitteistojen ja ylläpidon kohdalla työn laatuun kohdistuva kuormitus on ehkä vähäisintä, kun taas siivoustyöhön liittyy vakavia ongelmia, kun työn markkinahinta on painunut liian alas. Ala houkuttelee valitettavasti myös epärehellisiä toimijoita, mitä markkinahankinnat kannustavat eivätkä riittävällä tavalla ehkäise.

Havaintoja selittää harmaa alue, joka muodostuu kilpailu- ja työoikeudellisen sääntelyn ristiriitaisuudesta työvoiman käyttöehtojen kannalta. Kokonaisuutta haastavat Euroopan unionin laajuiset kilpailulliset markkinat. Tässä raportissa esitellyn Heunin (tarkemmin Jokinen & Ollus 2024) raportin mukaan palvelusopimusten ja näin myös työntekijöiden työn laadun valvonta jakaantuu eri toimijoille ja on puutteellista. Raportissa mainitaan, että sääntelyä koskevat muutostarpeet ulottuvat työsuojeluviranomaisten toimintaan, rangaistusvastuuseen, yhteisösakkoon, ryhmäkanneoikeuteen, liiketoimintakielloon ja rikoshyödyn takavarikointiin. Raportissa toivotaan laajempaa koulutusta viranomaistahoille ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseen, työsuojeluviranomaisille ilmoitusvelvollisuuden lisäämiseen ihmiskauppaepäilyjen tapauksissa ja resurssien lisäämistä ulkomaalaistarkastuksiin. Tämän hankkeen tulosten perusteella hankintoihin liittyvä lainsäädäntö ei ole ajan tasalla yhtäältä monimuotoistuvan ja toisaalta kestäviä työehtoja tarjoavan työelämän näkökulmasta. Palvelutyön kilpailuttamisessa tukeudutaan edelleen pitkälti luottamukseen, joskin kaikesta on mahdoton sopia ennakoon kirjallisesti. Kaikkiaan työntekijöiden työn laadun huomioimisessa kilpailutuksissa nähtiin haasteita niin sääntelyssä kuin hankintaprosesseissakin hankintailmoituksista palvelusopimuksiin ja niiden valvontaan saakka. Toivottiin, että työntekijöiden työn laatua tulisi voida arvottaa nykyistä paremmin kilpailutustilanteessa ilman pelkoa markkinaoikeudellisista toimenpiteistä.

Olemme samalla arvioineet yhteiskunnallisena kysymyksenä hankintojen ja kilpailutusten taloudellista näkökulmaa. Työn taloudellinen tehokkuus ja työntekijöiden työn laatu

ovat ilmeisessä ristiriidassa. Näin ei ehkä tarkoiteta käyvän, mutta tosiasiallinen lopputulema on, että valitettavan usein palvelutyön kilpailuttamisen taloudellinen tehokkuus tarkoittaa ansiokehityksen heikentymistä ja koettua epäoikeudenmukaisuutta, kiireen lisääntymistä ja vastaavia heikennyksiä työehtoihin ja -oloihin.

Samalla hankkeen aikana käydyt keskustelut ja tutkimushavainnot antavat viitteitä aivan päinvastaisista osallistuneiden tahojen tavoitteista. Sääntelyä ja hankintakäytäntöjä parantamalla työntekijöiden työn laadun toivottaisiin muodostuvan kilpailuvaltiksi ja -eduksi. Toisin sanoen toiveena ovat keinot varmistaa, että säällisiä ja reiluja työehtoja tarjoavat yritykset eivät joudu työehtosopimusten normit täyttävien ja ylittävien työvoimakulujensa vuoksi epäoikeudenmukaiseen asemaan hankintaprosesseissa. Nyt myös yritykset kokevat hinnalla kilpailuttamisen olevan yhä lähtökohtana hankintaprosesseissa – vaikka sosiaalisista näkökohdista puhutaan enenevästi, niitä ei kuitenkaan kovin ponnekkaasti tilata. On ristiriitaista, että reiluilla ehdoilla toimiminen saattaa koitua yritykselle liiketaloudelliseksi esteeksi pärjätä kilpailutusprosesseissa. Voidaan myös esittää kysymys, onko palvelutyön laadun heikkeneminen seurausta voimakkaasta kilpailuttamisesta eli ajaako kilpailuttaminen nykyisellään heikentämään työntekijöiden työn laatua. Tällöin työn teettäminen markkinoilla ei tue järjestelmällistä ja ohjelmallista suomalaisen työelämän laadun kehittämistä vaan vie siltä pohjaa.

Taloudellisten hyötyjen kysymys ulottuu hankintojen järjestämisen kustannuksiin. Eri-laisia uudelleenjärjestelyjä kuten palvelu-ulkoistuksia ja yhtiöittämisiä perustellaan useimmiten kustannussäästöillä, vaikka todellisten kustannusten ja hyötyjen laskeminen on hyvin vaikeaa. Markkinahankintojen ja palvelu-ulkoistusten yhteydessä syntyy transaktiokustannuksia eli hallintokuluja palvelun ostosumman lisäksi. Näitä voivat olla kilpailutusasiakirjojen laatimiseen, kilpailuttamiseen, mahdollisiin oikeusprosesseihin ja työn valvomiseen liittyvät kustannukset, eikä niitä yleensä ole huomioitu arvioitaessa jonkin palvelun tuottamisen kustannuksia. Tosiasiallisesti kilpailuttamisen ja ulkoistamisen kokonaiskustannuksia ei usein tunnisteta. Palvelutyötä ostettaessa transaktiokustannuksia syntyy erityisen paljon, sillä palvelutyön luonne voi edellyttää tiivistä tilaajan ja palvelun tarjoajan yhteistyötä. Kulut voivat olla suuria jo ennen kuin palvelua tai tuotetta on edes saatu. Julkispalveluiden ulkoistaminen tekee usein myös niiden ohjaami-

sesta vaikeampaa ja jäykempää ja loitontaa ne demokraattisen päätöksenteon ohjauksesta. Koska palveluiden hankinnan ehdot määritellään suurimmaksi osaksi kilpailutusvaiheessa, on toimintaa usein hankala suunnata uudelleen kesken sopimuskauden. Tilaa saa sitä mitä tilaa, eikä yhtään enempää. (Kuusela & Ylönen 2015.) Tämän hankkeen kehittämissuosituksen osalta on huomioitava, että ehdotuksemme oletetusti myös lisäävät juuri näitä kustannuksia. Kun kyse on työntekijöiden työ- ja elinoloista, transaktiokustannuksia kuitenkin tarvitaan, sillä kestävästä työstä kertyy työntekijöille riittävä elanto, sosiaaliturvan tarve vähenee ja työolot ovat terveelliset, turvalliset ja nykyistä kehittävämmät. Myös ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön kaltaisten ilmiöiden torjunnan tarve vähenee.

Transaktiokustannuskysymyksen hillitsemiseksi olemme myös tuottaneet julkiseen Kriteeripankkiin työn laadun ja työntekijöiden työhyvinvoinnin seurantaan koskevia kriteerihdotuksia. Uusia kriteereitä hyödyntämällä tilaaja-asiantuntijat voivat nykyistä suoraan hyödyntää muotoiluja hankinnoissaan ilman, että heidän itse tarvitsee olla työn laadun asiantuntijoita. Todettakoon vielä, että toteutuneita kokonais(transaktio)kustannuksia valvotaan ja tunnistetaan lopulta varsin heikosti julkishankintojen vo-lyymeihin nähden.

Lopuksi, siivousalan tilanne kertoo karua tarinaa suomalaisen työelämän laadun kehityksestä. Alaa riivaavat rakenteelliset ongelmat ja huono kierre, jossa rehtien yritysten markkina-asema on vaakalaudalla ja työolot eivät kehity kestävästi. Pahimmat esimerkit ulottuvat työperäiseen hyväksikäyttöön. Julkishankintojen osuus tällaisessa lopputulomasssa tulisikin ottaa vakavaan työpoliittiseen tarkasteluun ja pikaisen kehittämisen kohteeksi. Siivoustyössä näkyvät voimakkaimmin kahden eri sääntelykokonaisuuden ristiriidat: hankintojen välityksellä teetetävässä työssä ajaututaan sääntelyn harmaalle alueelle, jossa kilpailuoikeudellinen ja työntekijöiden työehtoihin ja työsuojeluun liittyvä sääntely törmäävät toisiinsa. Kilpailuoikeudellisessa sääntelyssä vedotaan usein tuottajien tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun. Hankkeemme tulokset kuitenkin osoittavat, että sääntelyn harmaa alue tarkoittaa, että hankintojen välityksellä teetetävässä työssä ei kohdella työntekijöitä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Esitämme, että tasapuolista *yritysten* välistä kohtelua tulee ajatella uudella tavalla: varmistamalla sääntelyllä ja hankintaprosesseissa, että ehdot, joilla tuottajayritykset voivat käyttää

työvoimaa, ovat kaikille samat. Näin turvataan paitsi tuottajayritysten välisiä kilpailuolosuhteita palvelutyön tarjoamisessa, myös työntekijöiden työn ehtoja ja oloja. Julkishankintojen volyymi on vuodessa jopa 50 miljardin euron kysymys ja kova hintakilpailu erilaisissa hankinnoissa kaipaa tuekseen nykyistä vahvempaa sääntelyä.

Kilpailuoikeudellisen sääntelyn tarkoituksena kuitenkin ajatellaan olevan työn tekeminen tuottavammin ja kestävämmiin – nyt tilanne on, että tehokkuus saavutetaan työntekijöiden työn laadun kustannuksella. Suomessa tarvitaan yhteiskunnallista ja työpoliittista keskustelua ja sääntelyn tarkastamista kilpailu- ja työoikeuden ja työehtosääntelyn välisestä ristivedosta. Kysymys on kahdella tapaa myös fiskaalinen: kestävästä työstä kertyy riittävästi ansioita, jolloin ei tarvita soviteltua työttömyysturvaa. Toiseksi kestävästä työstä kertyy kestävästi verotuloja ja yhteisöveroja kansantalouden kiertoon.

Viime kädessä kyse on siitä, millä ehdoilla haluamme suomalaista työelämää ja työntekijöiden työ- ja elinoloja kehittää. Suomessa on käynnissä TYÖ2030-ohjelma, jonka tavoitteena on työhyvinvoinnin ja tuottavuuden samanaikainen kehittäminen. Havaintojen perusteella suomalaisen työelämän työehtojen perälaumat eli työlainsäädännön ja työehtosopimusten asettamat rajat voivat menettää merkitystään silloin, kun työtä teetetään hinta edellä julkishankintojen välityksellä. Koska julkishankintojen volyymi on Suomessa suuri, on myös vaikutus Suomessa teetetävän työn laatuun suurempi ja monisyisempi kysymys kuin tähänastisessa keskustelussa on ymmärretty.

7.3 Lopuksi: Epäinhimillisistä hankinnoista kärsivät kaikki

Yhä merkittävämpi osuus Suomen julkisen sektorin käyttämistä tavaroista ja palveluista hankitaan yksityisiltä yrityksiltä kilpailuttamalla, ja tämä aiheuttaa erilaisia haasteita muun muassa johtamiselle ja sopimuksille organisaatioissa (Pekka 2014). Julkisia palveluhankintoja koskee EU:n vapaa kilpailu. Nykytilanne muodostaa lähtökohtaisen riskitilan palvelumarkkinoille – työntekijän suojele markkinariskeiltä ja turvaaminen puutteellisilta työoloilta on alun perin ollut kaiken länsimaisen työlainsäädännön ja työehtosääntelyn lähtökohta.

Julkishankinnat on käytännön keino, jota valtiot käyttävät markkinoiden edistämiseksi yhdessä sääntelyn purkamisen kanssa, tavoitteenaan vähentää julkisia menoja ja alen-taa verotusta (Béland & Mandelkern 2024). Toisaalta julkisen sektorin "uudeksi" tehtä-väksi on tullut tuottaa markkinoita yrityksille – kun perinteisesti julkisen sektorin tehtä-vänä on ollut päinvastoin turvata kansalaisia markkinoiden riskeiltä (Busemeyer & Thelen 2020). Lakisääteisissä palveluissa on kyse ihmisille ja heidän hyvinvoinnilleen kriittisestä palveluinfrastruktuurista: esimerkiksi vesihuollosta, hoidosta, hoivasta sekä pelastamisesta hädän hetkellä.

Palveluiden lakisääteisyys muodostaa "houkuttelevan ja vakaan investointiympäristön" voittoa tavoitteleville isoille yrityksille (Svallfors & Tyllström 2019), minkä kanssa julki-nen tilaaja joutuu kamppailemaan. Etenkin pohjoismaiset, mittavan lakisääteisen julkis-palvelun valtiot ovat kiinnostavia toimintaympäristöjä kansainvälisille ja myös kotimai-sille pääomasijoitusyrityksille. Markkinoille saatetaan tulla siirtäneeksi palveluita myös silloin, kun ne olisi tarkoituksenmukaista säilyttää omana tuotantona ja siten julkisessa kontrollissa, tai kilpailuttaa harkitusti pieniä tuottajia suosien. Kehnoksi esimerkiksi täl-laisesta käy Ruotsin julkisen koulutuspalvelun vapauttaminen markkinoille. Vain parissa vuosikymmenessä on muodostunut tilanne, jossa julkinen koulutustuotanto on kurjis-tunut, pienet koulutustuottajat ovat hävinneet markkinoilta ja tilalle on tullut pääomasi-joitusyrityksille keskittynyt koulutusbisnes (Svallfors & Tyllström 2019). Julkispalvelui-den avaamiseen markkinoille liittyy aina massiivinen lobbaus. Tähän yritystoimijoiden strategiseen lobbaukseen kuuluu, että ne syöttävät julkiseen keskusteluun epäilyjä jul-kisen palvelutuotannon tehokkuudesta. Vähitellen muodostuu "polkuriippuvuuksia", kun tuottajayritysten valta "institutionalisoituu": tällöin myös julkisen vallan keinot vai-kuttaa palvelutuotantoon ja siten regulointimahdollisuudet heikkenevät (Busemeyer & Thelen 2020). Markkinatyökalun käyttö ei saisikaan olla itse tarkoitus, vaan palvelun tarkoituksenmukainen järjestäminen.

On paradoksaalista, että mittava tarve määritellä palvelutyön laatua on suoraa seu-rausta palvelutuotannon markkinoistumisesta (Busemeyer & Thelen 2020). Palvelu-työn laatu on muodostunut ja tuotettu ongelmaksi sitä myötä, kun palvelumarkkinoita on alettu aktiivisesti avata markkinoille. Etenkin voittoa tavoittelevat yritykset pyrkivät standardoimaan omia laatukriteereitään, jotka edistävät niiden pärjäämistä julkisissa

palveluhankinnoissa (emt.). Riskinä on, että palveluntuottajat määrittävät laadun, eivät tilaajat. Voittoa tavoittelevien yritysten laatuvaittämät niiden omasta palvelusta ovat markkinointikeino, ja omien laatukriteeristöjen tuottaminen ja niihin kiinnitettyjen omien mittareiden ja monitoroinnin on tarkoitus myös vakuuttaa julkis palvelua tilaava tuottaja siitä, että palvelu kannattaa siirtää juuri kyseiselle toimijalle. Olemme kiinnittäneet huomiota siihen, että esimerkiksi Hankinta-Suomen edistämä Kriteeripankki julkisille tilaajille ei sisällä riittäviä mittareita, joilla tilaajat voisivat tasapuolisesti ja omista lähtökohdistaan arvioida tuottajien työvoiman käytön ehtoja ja työoloja. Suuri osa palvelun laatukriteeristöstä jätetään näin tuottajien itsensä esittämäksi, pahimmillaan performoimaksi (vrt. *Bait and switch* -käytäntö, Maailmanpankki 2019).

Näistä syistä Petteri Orpon hallituksen hankintalakireformi on mittava kysymys. Keväällä 2026 annetulla hallituksen esityksellä (2/2026 vp) ja uudella hankintalailla voi olla arvaamattomia vaikutuksia. Kymmenen prosentin omistususuusraja yhteisissä in-house-yhtiöissä uhkaa pakottaa pilkkomaan eri kokoisten kuntien yhteishankintayhtiöitä; piskuinen kunta ei voi omistaa asukasmääränsä ja siten kuntataloutensa koon perusteella edes prosenttia yhtiöstä, jonka yhteisomistajana on ylivoimaisesti asukasmäärältään suurempi kaupunki. Lisäksi valmistelussa on ollut väärinkäsitystä siitä, mitä yhteiset hankintayhtiöt tekevät. Ne paitsi tuottavat yhdessä lakisääteisiä palveluita, myös ostavat näihin liittyviä palveluita paikallisesti markkinoilta pieniltä toimijoilta jo nyt. Sidosyksiköt tuottavat edelleen julkis palveluihin verrattavia lakisääteisiä palveluita. Mikäli hankintalakiin ja sidosyksikkösääntelyyn tehdään keinotekoisia omistususuusvaatimuksia, etenkin pienet kunnat joutuvat myös peruuttamaan markkinoilta kokonaan ja tuottamaan palveluita enenevästi suoraan itse.

Samaan aikaan markkinoilla tapahtuu: aina kun niitä avataan, riskinä on myös palveluiden monopolisoituminen. Eri alojen aikaa myöten keskittyessä harvoille, isoille toimijoille kilpailutuksissa olisi jälleen sama ongelma: ei riittävästi tarjouksia. Myös hinnat nousevat, ja julkinen hallinta palvelutuotannosta kärsii (vrt. Busemeyer & Thelen 2020). Kansantaloudellisena kysymyksenä olisikin hyvä selvittää, miten pienet ja keski suuret yritykset tosiasiallisesti osallistuvat ja pärjäävät julkishankintakilpailuissa silloin, kun tarjoajina on myös isoja yrityksiä. Samoin tulisi selvittää kysymystä siitä, mitkä ovat julki-

sen sektorin transaktiokustannukset markkinoilta hankittavalle palvelutuotannolle kokonaisuudessaan – verrattuna siihen, että nyt markkinoille siirretyt lakisääteiset palvelut tuotettaisiin suoraan julkisena tuotantona itse tai sidosyksiköissä. Nyt hankintareformissa on implisiittisiä, tutkimukseen perustumattomia oletuksia siitä, että julkishankinnat olisivat tehottomia ja markkinoilla tuottaminen tarkoituksenmukaista. Palvelut voivat kuitenkin olla suoraan julkisesti tuotettuina tehokkaita ja hallinnollisesti kevyempiä kuin ne avoimilta markkinoilta hankittuina olisivat. Julkishankintoihin joudutaan nyt kiinnittämään paljon asiantuntijatyövoimaa samalla, kun hankinnan kohteena saattaa olla matalapalkkainen palvelutyövoima.

Mittava ongelma on, että julkishankintoja koskeva tutkimus on ohutta. Tähänastiset KKV:n selvitykset kustannustehokkuuden paranemisesta koskevat vain jo markkinoille siirrettyjä julkishankintoja: mitä enemmän tarjouksia, sen paremmin kustannukset pysyvät kurissa. Ne eivät lainkaan huomioi esimerkiksi inhimillisiä kustannuksia, joita heikko työn laatu aiheuttaa työntekijöille ja organisaatioille, jotka toivoisivat voivansa sitoutua työn teettämiseen kestävin ehdoin. Liioin KKV ei huomioi hyvän työn laadun merkitystä kuntien ja valtion verotulonkertymälle ja henkilöstön työurien pituudelle ja laadulle. Palvelukilpailutusten inhimillisistä käytännöistä ja kestävästä työstä vahvistavasta sääntelystä ei kärsi kukaan, mutta epäinhimillisyydestä kärsivät kaikki.

8. Hankkeen käsikirjoitusten tiivistelmät

Pasi Pyöriä 2026. [“Oy Korkeakoulu Ab” ja työn arjen laatu tukipalveluissa](#). Tiedepolitiikka 51(1): 50–62.

Artikkelissa analysoidaan erään suomalaisen korkeakoulun talousjohdon ja ulkoistettujen tukitoimintojen suhdetta keskittyen tukipalvelutyön arjen laatuun. Artikkelin motiivina on perinteisen ei-akateemisen (palvelu)työn kunnianpalautus ja sen tosiasian tunnustaminen ja tunnustaminen, että akateemista työtä on mahdotonta tehdä ilman usein näkymättömäksi ja kasvottomaksi jäävää tukipalveluhenkilöstöä. Artikkelin aineistona on korkeakoulun talousjohdon, tukipalveluissa toimivan henkilöstön ja kahden eri ammattiliittoa edustavan asiantuntijan haastattelut (n=12). Tutkimusta varten toteutetuissa haastatteluissa keskityttiin korkeakoulun ja kahden korkeakoululle tärkeän yrityskumppanin välisiin suhteisiin sekä yritysten henkilöstön työn laatua koskeviin kysymyksiin. Tutkimuksen kohteiksi valitut yritykset tuottavat korkeakoululle kiinteistö- ja talouspalveluita. Analyysimenetelmänä hyödynnettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä soveltaen työn laadun teoreettista viitekehystä. Tulosten mukaan korkeakoulun ja ulkoistettujen tukipalveluiden suhde näyttäytyi jännitteisenä ja ristiriitaisena etenkin kiinteistöpalveluiden eli kiinteistönhuollon, siivouksen sekä aulapalveluiden osalta. Työn laadun ulottuvuuksista kysymykset työsuhteen vakaudesta ja jatkuvuudesta sekä työn yhteisöllisyydestä korostuivat haastateltujen puheessa. Vaikka korkeakoulun talousjohto korosti pitkäjänteistä kumppanuutta kiinteistöpalveluita tuottavan yrityksen kanssa, käytännössä hinta on ollut ratkaisevin palvelun kilpailutuksen kriteeri. Työn kilpailutus ja kiinteistöpalveluyrityksen riippuvaisuus korkeakoulusta tärkeimpänä asiakkaanaan on aiheuttanut työntekijöissä epävarmuutta työnsä tulevaisuudesta ja työehtojen heikkenemisestä. Myös korkeakoulun talouspalveluiden ulkoistuksen motiivina on ollut tehokkuuden tavoittelu. Ulkoistetuissa talouspalveluissa toimivan henkilöstön näkökulmasta erityisasiantuntijuutta edellyttävä työ näyttäytyi kuitenkin turvatumpana ja laadultaan parempana kuin kiinteistöpalveluissa työskenteleminen, mikä kuvastaa paitsi korkeakouluorganisaation hierarkkisuutta myös yleisemmin eri ammattialojen nauttimaa yhteiskunnallista arvostusta.

Tiia Kekola & Ville-Alexi Valli: Työn laadun paradoksit kilpailutetussa taloushallinnossa

Artikkelissa tutkitaan, miten työn laatu koetaan kilpailutetulla taloushallintoalalla. Tutkimusartikkelissa työn laatua tarkastellaan kilpailutetun työn (1) digitalisoitumisen, (2) autonomian ja (3) osallisuuden kokemuksen näkökulmista. Tutkimuksessa on haastateltu 11 taloushallintoalan asiantuntijaa ja tutkimusaineisto on analysoitu teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.

Tutkimuksessa tunnistettiin työn laadun paradokseja, joita palvelutyön kilpailuttaminen muovaa. Kilpailuttamisen myötä asiakastyytyväisyyden vaade ja työn tehostamisen tarve kasvavat ja suoritteiden mittaaminen lisääntyy. Teknologia puolestaan lisää osaamisvaatimuksia ja valvontaa, mutta tuo autonomiaa työjärjestelyihin. Työntekijöitä osallistetaan heikosti oman työnsä kilpailuttamiseen eikä työn laatu ole erityisen keskeinen asia taloushallintoalan palvelutyötä kilpailutettaessa. Jatkossa tulisi löytää keinoja, joilla palvelutyön kilpailuttamisessa huomioitaisiin työn laatu nykyistä paremmin.

Ville-Alexi Valli: Prekaariksi tehostettu? Siivoustyön laatu kilpailutetuissa työprosesseissa

Tutkin artikkelissa siivousalan sidosryhmien edustajien näkemyksiä siitä, miten kilpailutus vaikuttaa siivousalan työprosesseihin eli tapoihin, joilla työvoimaa käytetään. Tarkastelin havaittuja työvoiman käyttötapoja työn laadun (job quality) valossa. Havaitsin sidosryhmäläisten kuvauksissa siivousalasta yksimielisyyden kroonisesta siivoustyön alimitoituksesta ja työntuntien määrän vähentämisestä aiempaan verrattuna. Alan kilpailutus oli haastateltujen näkemyksen mukaan jatkuva prosessi, jossa tiukoista kilpailutuksista voittajana toistamiseenkin selvinneellä yrityksellä on paineet tarjota sama työ nopeammin tai halvemmalla tehtynä tai siivota suurempia pinta-aloja korvauksen pysyessä samana. Haastateltavien mukaan siivoojat joko tekevät palkatonta ylityötä saavuttaakseen työlle asetetut vaatimukset, tai vaihtoehtoisesti tinkivät työn laadusta.

Haastatellut kertoivat myös alalla yleiseksi käytännöksi mieltämästään epävirallisesta tehostamisesta, jossa työntekijälle annetaan vähemmän työtunteja kuin mitä palvelusopimukseen on kirjattu. Vaikka siivoustyön kokonaisuus oli haastateltujen mukaan so-

pimuksiin tarkasti kirjattu, haastatellut mielsivät, että jää siivoojan ja hänen lähiesihenkilönsä vastuuksi ratkaista, miten työ saadaan alimitoituksesta huolimatta onnistumaan. Työn laadun heikentäminen intensiivillä aiheutti siivoustyön esihenkilöiden mukaan siivoojille stressiä. Toisaalta alimitoitusta kuvattiin alalla tiedostetuksi kriisiksi, johon on turruttu.

Siivoustyön sosiaalinen ympäristö miellettiin yksinäiseksi, minkä osin nähtiin estävän työntekijän oikeuksia koskevan tiedon liikkumista työntekijöiden välillä. Tiedottomuutta oikeuksista pidettiin alalla jopa palkkausperusteena, ja kielitaidottomuuden epäiltiin olevan alalla suosittu työntekijän ominaisuus edellä mainitusta syystä. Ulkomaalaisten työntekijöiden oikeus oleskella Suomessa voi riippua palkkatuloista, minkä nähtiin luovan työntekijöille lisäpaineita ottaa vastaan työtä useilta työnantajilta samaan aikaan. Näin työn laadun työaikoja ja aikataulutusta koskevista seikoista voi muodostua ulkomaalaiselle työntekijälle ennemmin työmarkkina-aseman kuin yhden työnantajan henkilöstöpolitiikan sanelema kokonaisuus.

Siivoustyön esihenkilöt nähtiin tyypillisesti siivoojan ainoana työelämäkontaktina. Haastatellut mielsivät myös siivoustyön esihenkilöiden työn äärimmäisen paineistetuksi ja tulosvastuulliseksi. Harmaan ylityön tekemisen kerrottiin olevan lähiesihenkilöillä yleistä, ja harmaan ylityön yleisyyden olevan alalla tunnettua. Esihenkilöiden kiireen nähtiin vaikuttavan kielteisesti siivoustyöntekijöiden sosiaaliseen tukemiseen työssään, jonka toteutus on muutenkin edellä mainituista syistä vaativaa.

Siivoustyön aikataulutusta kuvattiin kohteiden ja paikkakunnankin mukaan vaihtelevaksi. Suurissa kiinteistökokonaisuuksissa siivoojien nähtiin voivan työskennellä samassa paikassa koko työpäivänsä ajan, mutta tyypillisempänä pidettiin, että siivooja siirtyy päivässä useita kertoja kohteiden välillä. Työajat saattoivat painottua öihin ja iltoihin eli epätyypillisiin työaikoihin esimerkiksi kauppakiinteistöjen ollessa suljettuja ja siten nopeammin siivottavissa. Siivousalan työsuhteiden nähtiin olevan suoraan riippuvaisia alan yritysten asiakkuuksista, jotka syntyvät kilpailutuksessa voittamalla. Osassa tuottajayrityksistä siivooja voi saada asiakkuuden päättymisen jälkeen työtunteja toisesta kohteesta. Jatkuva kilpailutus kuitenkin lisää työsuhteiden epävarmuutta alalla. Ristiriitaisesti työn pysyvyys ja jatkuva työsopimus ei välttämättä ole siivousalalla sama

asia: Toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia kuvattiin sinänsä tavanomaisiksi. Kuitenkin yt-neuvottelut (tai *muutosneuvottelut*) alan yrityksissä käynnistetään tyypillisesti aina, kun kohteen määräaikainen palvelusopimus lähestyy loppuaan. Jos sopimukselle ei synny jatkoa, siivooja voidaan irtisanoa. Yt-neuvotteluja kuvattiin alalla erittäin yleisiksi, ja yt-neuvottelua pidettiin alalla käytössä olevana työvoiman määrän tasaamisen välineenä. Haastateltujen hankinta-asiantuntijoiden mukaan julkisella sektorilla ei ollut mahdollisuuksia esittää vaatimuksia palveluntuottajan käyttämiin työsuhdemuotoihin. Yllätyksenä on tullut tapauskohtaisesti alustayritysten kautta keikkatyöläisten käyttö, mihin on ollut haasteita löytää puuttumisen keinoja.

Alan koulutuskäytäntöjä kuvattiin muita työn laatuun kuuluvia seikkoja myönteisemmässä valossa. Kilpailutuksissa tilaaja voi asettaa koulutusvaatimuksia. Sikäli koulutukset ovat kilpailuetu, johon yritysten kannattaa panostaa. Yrityksissä myös kerrottiin tuettavan puhtaus- ja kiinteistöpalvelualan tutkintojen suorittamista. Kuitenkin koulutuksiin liittyy eräs ongelma: palkkausjärjestelmän ei nähty aina huomioivan koulutuksen myötä laajenevia työtehtäviä ja taitotasoa. Työn kilpailutuksessa lisääntyvät nopeusvaatimukset eivät myöskään merkitse palkkausjärjestelmän kriteerien mukaan taitovaatimusten kasvua.

Alan etenemismahdollisuuksiksi miellettiin siivoustyöstä siivoustyön esihenkilöksi eteneminen, ja tämä toimihenkilötaso nähtiin urakehityksen kattona työn niin sanotulta lattiatasolta. Kilpailutuksen ja tehostamisen vaikutusta siivouksen taitotasoon arvioitiin siten, että alan uudeksi taidoksi on muodostunut poisoppiminen kokonaisvaltaisen ja hyvän siisteyden tuottamisesta kohti siivoustyön jälkeä, joka pystytään tekemään sille varatussa ajassa. Vaatimusta kuvailtiin ristiriitaiseksi: siivoojan nähtiin joutuvan ratkaisemaan työssään ongelmia, jotka ovat peräisin työn tehostamisesta. Näihin ongelmiin ei näyttänyt kuitenkaan löytyvän ratkaisua työn suorittavalta tasolta, jossa niitä yritetään päivittäin ratkoa. Hyvin tehdystä työstä tyypillisesti saatava ammattiihmeen tunne on tullut rakenteellisesti hankalaksi saada aikaan tai pitää yllä.

Satu Pyöriä, Niklas Mäkinen ja Pasi Pyöriä: Millaista työn laatua suomalaisilla työmarkkinoilla tuotetaan kilpailuttamalla palvelutyötä?

Artikkelissa tarkastellaan työn laatua palkansaajilla, joiden työtehtävät ovat säännöllisen kilpailuttamisen kohteena, hyödyntäen Tilastokeskuksen työolotutkimuksia vuosilta 2018 ja 2023 sekä FOLK-rekisteriä. Tutkimuskysymyksenämme on, miten työn laatu ja palvelukilpailutusten kohteena oleminen kytkeytyvät toisiinsa. Menetelmämme ovat kaksisuuntaisella varianssianalyysillä toteutettavat keskiarvotarkastelut, joissa selitämme tutkittavaa työn laadun muuttujaa ensinnäkin sosioekonomisen aseman ja sukupuolen ja näiden interaktion mukaan, ja toiseksi vakioimme analyysit vastaajan iällä, tiedolla äidinkielestä ja työnantajan sektorilla. Tulosten mukaan kilpailutus liittyy lähes systemaattisesti eri työn laadun ulottuvuuksilla heikompaan asemaan verrattuna muihin palkansaajiin: matalampiin ansioihin, epätyypillisiin työsuhteisiin, työttömyyden, lomautuksen tai irtisanomisen uhkaan, vähäisiin kehittymismahdollisuuksiin työssä sekä suurempiin fyysisiin ja henkisiin kuormitustekijöihin. Kilpailutus heikentää etenkin työntekijäasemassa olevien naisten työn laatua.

Niklas Mäkinen & Satu Pyöriä: From Corporatisation to Privatisation: Effects of Ownership Change in Municipally Owned Corporations on Employees' Wages and Unemployment in an Eight-Year Follow-Up

Nordic countries are widely recognised for their ability to generate and sustain high-quality employment in the labour market. One important factor behind the success of the Nordic employment regime is the central role of the public sector as an employer. Public ownership has sheltered workers from market pressures and international competition and their potentially deteriorating impact on job quality. Publicly controlled and owned workplaces are not limited to government agencies and public institutions but also include state- and municipally owned corporations that provide public services or sell goods and services on the market. As public employers, they carry significant responsibility for ensuring fair employment terms, good working conditions, and the well-being of their employees.

In the past decade or so, however, the public sector in the Nordic countries has undergone significant structural and institutional change. Fiscal pressures, market liberalisation, and ideological shifts have intensified the privatisation of public services and publicly owned corporations, often driven by the pursuit of greater efficiency and cost-effectiveness. Against this background, this study examines how the privatisation of publicly owned corporations has affected workers' labour market outcomes, particularly earnings and employment. We focus on municipality-owned corporations (MOCs) in Finland, where their number has increased rapidly in recent years. The analysis draws on comprehensive administrative data covering all MOC privatisations that took place between 1997 and 2014. Using a quasi-experimental difference-in-differences design, we estimate both the short- and long-term impacts of privatisation on employees' wages and employment over an eight-year period.

Our findings show that privatisation increases employees' risk of unemployment and may lead to substantial income losses. These negative effects persisted throughout the eight-year follow-up period. The results suggest that privatisation decisions at the local government level should not be guided solely by organisational performance or cost efficiency. Policymakers must also consider the significant implications such decisions have for workers' economic and social security.

Muut julkaisut / esitykset

- Esitys Hankinta-Suomen webinaarissa 21.5.2026: Tuoreita näkökulmia hankintatutkimuksesta, [Hankinta- ja tilaajavastuusääntelyn rooli kestävien työehtojen turvaamisessa](#)
- Helsingin Sanomat, Mielipide 13.2.2026: Hankintalakireformi uhkaa peruspalveluita, [Hankintalakireformi uhkaa peruspalveluita | HS.fi](#)
- Helsingin Sanomat, Vieraskynä 8.9.2025: Julkishankinnoissa pitäisi kiinnittää enemmän huomiota työoloihin, [Julkishankinnoissa pitäisi kiinnittää enemmän huomiota työoloihin | HS.fi](#)
- Konferenssiesitys Sosiaalipolitiikan päivillä 2025: Julkishankinnat ja palvelutyöntekijät työehdot ja -olot, [Julkishankinnat ja palvelutyöntekijän työehdot ja -olot](#)
- Konferenssiesitys Sosiologipäivillä 2025: Työn sisäinen laatu kilpailutetulla kiinteistö- ja siivousalalla, [Työn sisäinen laatu kilpailutetulla kiinteistö- ja siivousalalla](#)
- Konferenssiesitys Sosiologipäivillä 2025: Työn arjen laatu kilpailutetulla taloushallintoalalla, [Työn arjen laatu kilpailutetulla taloushallintoalalla](#)
- Konferenssiesitys Työelämän tutkimuspäivillä 2026: Työn laatu ja kilpailutetut kiinteistöpalvelut korkeakoulusektorilla

Lähteet

Ahtiainen, L. 2023. Palkansaajien järjestäytyminen vuonna 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-889-9>

Airaksinen, A. 2025. [Hansel - Markkinavuoropuhelu on vapaaehtoisia, mutta kannattaako sitä jättää väliin?](#) Hansel-blogi.

Alho, R. & Heikkilä, A. & Pitkänen, V. & Niskanen, V. 2024. Työelämän muutosten kohtaaminen työpaikoilla: Tulevaisuuden Suomen tekijät -hankkeen loppuraportti. Helsinki: E2 Tutkimus. <https://www.e2.fi/media/julkaisut-ja-alustukset/tst/tyoelaman-muutosten-kohtaaminen-tyopaikoilla-raportti-e2-tutkimus.pdf> [Viitattu 4.6.2026]

Anttila, A-H. 2023. Perusduunari muiden joukossa: Teollisuusliiton jäsentutkimus 2023. Helsinki: Teollisuusliitto. <https://www.teollisuusliitto.fi/wp-content/uploads/2024/05/Teollisuusliiton-jasentutkimus-2023.pdf> [Viitattu 4.6.2026]

Anttila, T. & Hartikainen, A. & Oinas, T. & Nätti, J. 2010. Työelämän laatu ja laadun arviointi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksen julkaisuja 82. Jyväskylä.

Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. SENTE-julkaisu 33/2010. Tampere: Tampereen yliopisto.

Appelbaum, E. & Batt, R. & Clark, I. 2013. Implications of financial capitalism for employment relations research: Evidence from breach of trust and implicit contracts in private equity buy-outs. British Journal of Industrial Relations 51(3): 498–518.

Bachiller, P. 2017. A Meta-Analysis of the Impact of Privatization on Firm Performance. Management Decision 55(1): 178–202.

Barnard, C. 2017. To boldly go: Social clauses in public procurement. Industrial Law Journal 46(2): 208–244. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww036>

Bastos, P. & Monteiro, N. P. & Straume, O. R. 2014. The effect of private versus public ownership on labour earnings. Oxford Economic Papers 66(4): 983–1005.

Baulia, S. & Halonen, K-M. & Hyytinen, A. & Kuusinen, H. & Nokso-Koivisto, O. & Pousi, M. & Puhakainen, E. & Siikanen, M. & Tukiainen, J. & Virtanen, J. 2023. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023: 30.

Becker, P. 2007. Privatizing Public Enterprises in the European Union – The Impact of European Integration on European Water Markets. Berlin: Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs.

Belke, A. & Baumgaertner, F. & Schneider, F. & Setzer, R. 2005. The different extent of privatization proceeds in EU countries: a preliminary explanation using a public choice approach. CESifo Working Paper No.1600.

Béland, D. & Mandelkern, R. 2024. Ideas and the changing relationship between states and markets in social policy: A review essay. International Journal of Social Welfare 34: e2701.

Bergholm T. & Sippola M. 2023. The restructuring of Finnish trade unions – The growing importance of women. Nordic Journal of Working Life Studies 12(S8). <https://tidsskrift.dk/njwls/article/view/129504>

- Bilal, A. & Lhuillier, H. 2021. Outsourcing, Inequality and Aggregate Output. Chicago: University of Chicago, Becker Friedman Institute, Working Paper no. 2021-05.
- Bolton, S.C. & Wibberley, G. 2014. Domiciliary care: The formal and informal labour process. *Sociology* 48(4): 682–697.
- Brown, J. D., Earle, J. S. & Vakhitov, V. 2006. Wages, layoffs, and privatization: Evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics* 34(2): 272–294.
- Brown, J.D. & Earle, J.S. & Telegdy, Á. 2010. Employment and Wage Effects of Privatisation: Evidence from Hungary, Romania, Russia and Ukraine. *The Economic Journal* 120(545): 683–708.
- Bruun, N. 2025. Promoting Collective Bargaining in Public Procurement. Social Clauses and the Way Forward. Brussels: European Trade Union Institute ETUI.
- Burchell, B. & Sehnbruch, K. & Piasna, A. & Agloni, N. 2014. The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies, and ongoing debates. *Cambridge Journal of Economics* 38(2): 459–477.
- Burkholder, N.C. 2006. Outsourcing: The Definitive View, Applications, and Implications. Chichester: John Wiley & Sons.
- Busemeyer, M.R. & Thelen, K. 2020. Institutional sources of business power. *World Politics* 72(3): 448–480.
- Carré, F. & Findlay, P. & Tilly, C. & Warhurst, C. 2012. Job quality: Scenarios, analysis and interventions. Teoksessa C. Warhurst & F. Carré & P. Findlay, P. & C. Tilly (toim.) *Are Bad Jobs Inevitable?* London: Macmillan, 1–22.
- Cascales, M.M. 2021. New model for measuring job quality: Developing an European Intrinsic Job Quality Index (EIJQI). *Social Indicators Research* 155: 625–645.
- Cuadrado-Ballesteros, B. & Peña-Miguel, N. 2018. The Socioeconomic Consequences of Privatization: An Empirical Analysis for Europe," *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary. Journal for Quality-of-Life Measurement* 139(1): 163–183.
- Drobnič, S. & Guillén, A.M. toim. 2011. *Work-Life Balance in Europe: The Role of Job Quality*. London: Palgrave Macmillan.
- Dube, A. & Kaplan, E. 2010. Does outsourcing reduce wages in the low-wage service occupations? Evidence from janitors and guards. *ILR Review* 63(2): 287–306.
- Earle, J. & Shpak, S. 2019. Impact of privatization on employment and earnings. *IZA World of Labor*, ISSN 2054-9571. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA).
- EASME 2020. Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552> [Viitattu 4.6.2026]
- Erkkola, M. & Saari, T. & Walsh, H. & Lehto, E. & Joutsu, R. & Uusitalo, L. & Rahkonen, O. & Nevalainen, J. 2023. *Pamilaisten elämä ja työ – PAMEL-tutkimushankkeen loppuraportti*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Eskelinen, T., Harjunen, H., Hirvonen, H. & Jokinen, E. 2017. Alkusanat. Teoksessa T. Eskelinen & H. Harjunen & H. Hirvonen & E. Jokinen (toim.) *Tehostamistalous*. Jyväskylä: SopHi, 5–15.

- Eskelinen, T. 2017. Tehostaminen ja ekonomismin politiikka. Teoksessa T. Eskelinen & H. Harjunen & H: Hirvonen & E. Jokinen (toim.) Tehostamistalous. Jyväskylä: SopHi, 16–32.
- Eskelinen, T. & Ryyänen, S. & Tuomaala, M. 2019. Kilpailutus ja osallisuuden rakenteelliset ehdot siivoojien arjen työelämässä. *Sosiologia* 56(1): 60–78.
- EU 2026. Public procurement. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en
- Eurofound 2011. Links Between Quality of Work and Performance. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound 2017. Sixth European Working Conditions Survey – Overview Report (2017 Update). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound 2021. Working Conditions and Sustainable work: An Analysis Using the Job Quality Framework. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound 2022. Working Conditions in the Time of COVID-19: Implications for the Future. European Working Conditions Telephone Survey 2021 Series. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound 2025. European Working Conditions Survey 2024: First findings. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission 2019. Buying for Social Impact: Good Practice from around the EU. Brussels: European Commission.
- European Commission 2021a. SME needs analysis in Public Procurement. Final Report. Brussels: European Commission.
- Euroopan komissio 2021b. Sosiaalinen ostaminen: opas sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (2. laitos). Euroopan unionin virallinen lehti C237/01.
- Findlay, P. & Kalleberg, A.L. & Warhurst, C. 2013. The challenge of job quality. *Human Relations* 66(4): 441–451.
- Gallie, D. toim. 2007. Employment Regimes and the Quality of Work. Oxford: Oxford University Press.
- Ghezzi, R. & Korhonen, M. & Vilpponen, H. & Mikkonen, T. 2024. Navigating ICT in-house procurement in Finland: Evaluating legal frameworks and practical challenges. Teoksessa S. Hyrynsalmi & J. Münch & K. Smolander & J. Melegati (toim.) *Software Business. ICSOB 2023. Lecture Notes in Business Information Processing*, vol 500. Cham: Springer Nature, 92–107. https://doi.org/10.1007/978-3-031-53227-6_7
- Green, F. 2006. *Demanding Work: The Paradox of Job Quality in the Affluent Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Green, F. 2021. *Decent Work and The Quality of Work and Employment*. Essen: Global Labor Organization (GLO) Discussion Paper No. 817.
- Green, F. 2025. *Hard at Work: Job Quality, Wellbeing, and the Global Economy*. New York: Oxford University Press.
- Green, F. & Mostafa, T. 2012. *Trends in Job Quality in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Greer, I. & Breidhal, K. & Knuth, M. & Larsen, F. 2017. The Marketization of Employment Services. Oxford: Oxford University Press.

Grimshaw, D. & Cartwright, J. & Keizer, A. & Rubery, J. 2018. Market exposure and the labour process: The contradictory dynamics in managing subcontracted services work. *Work, Employment and Society* 33(1): 76–95.

Haapakorpi, A. & Lehtovaara, H. & Koivunen, T. & Pyöriä, P. 2024. Anonyymi ja kulttuurisensitiivinen rekrytointi maahanmuuttajataustaisten työllistymisen edistäjänä. *Työpoliittinen aikakauskirja* 67(2): 19–29. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-961-2>

Haapakorpi, A. & Koivunen, T. & Pyöriä, P. & Lehtovaara, H. 2025. Rekrytointi työvoimapuolaloilla ja maahanmuuttajataustaiset työnhakijoina. *Janus* 33(1): 4–20. <https://doi.org/10.30668/janus.141851>

Haapakorpi, A. & Pyöriä, P. & Tapanila, K. & Saloniemi, A. & Korvajärvi, P. & Kekola, T. 2026. From shoeboxes to digital platforms: The transformation of work in SME accounting services. *Käsikirjoitus*.

Halonen, K.-M. 2021. Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. *Lakimies* 7–8/2021: 1113–1135.

Halonen, K.-M. 2024. In-house-sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla. KKV:n Katsauksia 9/2024. Helsinki: KKV. <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/katsaukset/in-house-saantelysta-ja-syista-sidosyksikkokehityksen-taustalla-kkvn-katsauksia-4-2024/> [Viitattu 4.6.2026]

Hankinta-Suomi 2024. Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma. Ohjelmakauden 2024–2027 toimenpidesuunnitelma. Julkaisu 6/2024. [Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomi](#) [Viitattu 4.6.2026]

Hennala, L. & Uotila, T. 2017. Kotihoidon ulkoistuksen vaikutukset ja vaikuttavuus – tapaustutkimus Lahti. Lappeenranta: Lappeenrantaan teknillinen yliopisto, Tutkimusraportit – Research Reports 73.

Heikkilä, J. & Jääskeläinen, A. & Karttunen, E. & Lintukangas, K. 2024. Julkisen hankinnan muutos: Hintakeskeisyydestä yhteiskunnallisen arvon luontiin. Tampere: Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tuotantotalous.

Heinilä, J. 2025. Ole vastuullinen tilaaja; älä tee alihintaisia sopimuksia. Työsuojeluhallinto, Näkökulmia työsuojeluun -blogi. <https://tyosuojelu.fi/-/ole-vastuullinen-tilaaja-ala-tee-alihintaisia-sopimuksia> [Viitattu 4.6.2026]

Helsingin Sanomat 5.7.2020. Siivoton ala. <https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/> [Viitattu 4.6.2026]

Helsingin Sanomat 29.3.2023. Suomi voisi säästää julkisissa hankinnoissa ainakin miljardin, sanoo tutkija. <https://www.hs.fi/talous/art-2000009453591.html> [Viitattu 4.6.2026]

Helsingin Sanomat 23.10.2025. Maahanmuuttovirasto torjuu työperäistä hyväksikäyttöä. Luki-jan mielipide. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000011576762.html> [Viitattu 4.6.2026]

Hiilamo, T. & Jääskeläinen, J. & Willka, R. 2023. Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 9/2023. Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajavirasto. <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/kilpailu-julkisissa-hankinnoissa-tutkimusraportteja-9-2023/> [Viitattu 4.6.2026]

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2006. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. 4. painos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirvonen, H. & Mankki, L. 2017. Kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen: kun köksäys ja kuuraus kilpailutettiin. Teoksessa T. Eskelinen & H. Harjunen & H. Hirvonen & E. Jokinen (toim.) Tehostamistalous. Jyväskylä: SoPhi 134, 100–119.
- Hvid, H. & Falkum, E. toim. 2019. Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Lives. Abingdon: Routledge.
- Ihalainen, R. 2007. Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- ILO. 1949. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus nro 94, 1949. [Convention C094 - Convention \(n° 94\) sur les clauses de travail \(contrats publics\), 1949](#) [Viitattu 4.6.2026]
- ILO (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services. Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services. Geneva: International Labour Organization.
- Immonen, J. & Sutela, H. 2020a. Työolot ovat osiensa summa – liiallinen kiire syö kehittämis- ja vaikutusmahdollisuuksien painoarvoa. Tieto & trendit 9.9.2020. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2020/tyoolot-ovat-osiensa-summa-liiallinen-kiire-syo-kehittymis-ja-vaikutusmahdollisuuksien-painoarvoa/> [Viitattu 4.6.2026]
- Immonen, J. & Sutela, H. 2020b. Työoloprofiilit paljastavat jakautumisen: miehet selvästi yleisemmin ”hyvissä töissä” kuin naiset. Tieto & trendit 9.9.2020. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2020/tyooloprofiilit-paljastavat-jakautumisen-miehet-selvasti-yleisemmin-hyvissa-toissa-kuin-naiset/> [Viitattu 4.6.2026]
- Jaehrling, K. 2025. Experimentation in ‘buying decent work’: transforming public procurement policies and practices. Special Issue, [Editorial](#). Transfer 31(2).
- Jakosuo, K. & Kakko, L. toim. 2021. Osta oikein ja järkevästi: Opas ammattisiivouspalveluita hankkiville yksityisille ja julkisille organisaatioille. Helsinki: Palvelualojen ammattiliitto PAM Ry, Julkaisuja 1/2021.
- Janssens, J.G. & Carron, D. 2018. Performance-based contracts – setting the scene. Teoksessa J.G. Janssens & D. Carron & P. Marin & P. Giantris & T. Williams: Performance-Based Contracts (PBC) for Improving Utilities Efficiency. London: IWA Publishing.
- JHNY 2024. Markkinakartoitus. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. <https://www.hankinnet.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus> [Viitattu 4.6.2026]
- Jokinen, E. 2020. Kilpailuetua ja yhteistä oppimista: Mitä teollisuusaloilla ajatellaan osaamisesta? Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.) Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press, 145–183.
- Jokinen, A. & Ollus, N. 2024. Tuulikaapissa on tulijoita: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaa-laisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualoilla. Helsinki: HEUNI.
- Julkunen, R. 2013. Markkinaratkaisut ja sosiaaliala. Katsaus Kunnat ja kilpailu -hankkeen tuloksiin. Janus 21(4): 366–375.
- Junka, T. 2010. Valtionyhtiöt 1975–2008. VATT-tutkimuksia 155.
- Järvi, S. 2018. Kunnan talous- ja palkkahallintopalvelujen ulkoistaminen: Kokemuksia ulkoistamisen eduista ja kriittisistä tekijöistä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Karhumaa, K. 2023. In house -yhtiöt julkisten palveluiden tuottajana. Katsaus oikeudelliseen asemaan. Positio. Helsinki: Ammattiliitto JHL:n yhteiskunnallinen julkaisusarja.

Karsio, O. 2024. The Marketisation of Public Eldercare Services in Finland: A Gradual Institutional Change. Tampere: Tampere University Press.

Kauhanen, M. 2016. Osa-aikatyö yksityisillä palvelualoilla. Raportteja 33. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Kauhanen, M. & Ojala, S. & Mäkinen, N. & Kyyrä, T. & Pesola, H. 2022. Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>

Keune, M. & Leschke, J. & Watt, A. 2008. Introduction: Liberalisation, Privatisation and the Labour Market. Teoksessa M. Keune & J. Leschke & A. Watt. (toim.) Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe. An Analysis of Economic and Labour Impact. Bruxelles: ETUI-REHS, 13–34.

Kinnunen, U. & Nätti, J. 2017. Työelämän laatu ja työuran jatkaminen: mikä ennustaa työkyvyttömyyseläkkeelle jäämistä? Talous & Yhteiskunta 45(2): 10–15.

KKV 2025. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6467bd3d-56ae-444e-aded-b3cdeac2bc18/3697eae-b5ca-4714-b449-0404c3c9a6af/LAU-SUNTO_20250312183155.PDF
[Viitattu 4.6.2026]

Knox, A. & Wright, S. 2022. Understanding job quality using qualitative research. Teoksessa C. Warhurst & C. Mathieu & R. E. Dwyer (toim.) The Oxford Handbook of Job Quality. Oxford: Oxford University Press, 107–125.

Koistinen, P. 2014. Työ, työvoima & politiikka. Tampere: Vastapaino.

Koivunen, T. 2023. Työn sitkeä segregatio. Teoksessa T. Koivunen & M. Sippola & H. Melin (toim.) Työ elää: Murroksia, trendejä ja muutoksen suuntia Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 72–89.

Krippendorff, K. 2019. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. London: Sage.

Kuhmonen, S. & Seppänen-Järvelä, R. 2025. Kilpailutus vai kiinteä hinta kuntoutuspalveluiden hankinnoissa – tuloksia hankintakokeilusta. Hallinnon tutkimus 44(1): 1–16.

Kuntaliitto 2022. Hankintojen jakaminen osiin: Jakamisen keinot ja hyviä käytäntöjä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto / Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

Kuntaliitto 2023. Hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelman loppuseminaari. Esitysmateriaali. Helsinki: Suomen kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hankinnoilla%20ty%C3%B6llist%C3%A4mis%C3%A4n%20vauhditusohjelman%20loppuseminaarin%20esitys.pdf> [Viitattu 4.6.2026]

Kustos Ry 2025. Jyväskylän yliopiston inhouse-selvitykset eivät kestä tieteellistä tarkastelua – Aalto-professori: “Ilkeämielinen kutsui tätä pseudotieteeksi”. Kustos Ry 23.4.2025. <https://kustos.fi/jyvaskylan-yliopiston-inhouse-selvitykset-eivat-kesta-tieteellista-tarkastelua-aalto-professori-ilkeamielinen-kutsui-tata-pseudotieteeksi/>.

Kuusela, H. & Ylönen, M. 2013. Konsulttidemokratia – Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.

Kuusela, H. & Ylönen, M. 2015. Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja. Helsinki: Kalevi Sorsa Säätiö.

- Käyhkö, M. 2006. Siivoojaksi oppimassa: Etnografinen tutkimus työläistyöistä puhdistuspalvelualan koulutuksessa. Joensuu: Joensuu University Press.
- Könönen, J. 2019. Becoming a 'labour migrant': Immigration regulations as a frame of reference for migrant employment. *Work, Employment and Society* 33(5): 777–793.
- Leschke, J. & Watt, A. & Finn, M. 2012. Job Quality in the Crisis – An Update of the Job Quality Index (JQI). Brussels: European Trade Union Institute ETUI.
- Lith, P. 2020. Kuntien liiketoiminta, Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista. Helsinki: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith.
- Lyly-Yrjänäinen, M. 2026. Työolobarometri 2025. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2026:10.
- Lähdemäki, S. 2021. Essays on economic productivity. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja E 74.
- Länsimies, A. 2014. Market dialogue in public procurement; Defining market dialogue with service-dominant logic. Pro gradu, Perustieteiden korkeakoulu. Helsinki: Aalto-yliopisto.
- Maaailmanpankki 2019. Warning Signs of Fraud and Corruption in Procurement. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/223241573576857116> [Viitattu 4.6.2026]
- Majanoja, A-M. 2017. Selective Outsourcing in Global IT Services: Operational Level Challenges and Opportunities. University of Turku: Turku Centre for Computer Science, Dissertations No 226.
- Maliranta, M. & Rouvinen, P. & Airaksinen, A. 2008. IT Outsourcing in Finnish Business. Helsinki: ETLA.
- Olsson, M. & Tåg, J. 2025. What Is the Cost of Privatization for Workers? *The Journal of Finance* 80(4): 2107–2151.
- Melly, B. & Puhani, P. A. 2008. Privatization and Changes in the Wage Structure: Evidence from Firm Personnel Records. IZA Discussion Paper No. 3760.
- Mencinger, J. 2003. Does Foreign Direct Investment Always Enhance Economic Growth? *Kyklos* 56(4): 491-508.
- Merisalo, M. & Naumanen, M. & Huovari, J. & Eskola, S. & Toivanen, M. & Keskinen, P. & Hajikhani, A. & Oksanen, J. & Rausmaa, S. 2021. Julkiset hankinnat: kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.
- Merriam, S.B. & Tisdell, E.J. 2016. Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation. San Francisco: Jossey-Bass.
- Metsä-Tokila, T. 2019. Taloushallintoalan toimialaraportti 2019. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:50.
- Nordic Swan Ecolabel. 2024. Cleaning services 076 Background document 4.2. <https://www.nordic-swan-ecolabel.org/criteria/cleaning-services-076/> [Viitattu 4.6.2026]

- Munne, R. 2017. Innovatiiviset julkiset hankinnat. Kannustimet hyödyttävät sekä tilaajaa että toimittajaa. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, JHNY. <https://www.hankinnat.fi/ajankoh-taista/2017/kannustimet-hyodyttavat-seka-tilaajaa-etta-toimittajaa> [Viitattu 4.6.2026]
- Muñoz de Bustillo, R. & Fernández-Macías, E. & Antón, J.I. 2022. Quantitative approaches to assess job quality. Teoksessa C. Warhurst & C. Mathieu & R.E. Dwyer (toim.) The Oxford Handbook of Job Quality. Oxford: Oxford University Press, 126–149.
- Muñoz de Bustillo, R. Fernández-Macías, E. & Esteve, F. & Antón, J.I. 2011a. E pluribus unum? A critical survey of job quality indicators. Socio-Economic Review 9(3): 447–475. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1093/ser/mwr005>
- Muñoz de Bustillo, R. & Fernández-Macías, E. & Antón, J.I. & Esteve, F. 2011b. Measuring More than Money: The Social Economics of Job Quality. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mustosmäki, A. 2017. How Bright are the Nordic Lights? Job Quality Trends in Nordic Countries in a Comparative Perspective. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 586. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Nevalainen, P. 2022. Epäonnistumisen anatomia — Kuvaputkitechdas Valcon nousu ja tuho 1976–1980. Turenki: Hansaprint Oy.
- Niemelä, J. & Kalliola, S. 2008. Ei yksin palkasta. Työelämän tutkimus 6(3): 239–250.
- Nieminen, S. 2025. Hyvä hankinta, kestävä bisnes. 2. painos. Helsinki: Alma Insights.
- Näre, L. 2024. Maahan muuttaneiden hoiva- ja siivousalan työntekijöiden kohtaama eriarvoisuus työelämässä. Teoksessa T.A. Renvik & M. Säävälä (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: Näkökulmana väestösuhteet. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö, 55–64.
- OECD. 2019. A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance. Paris: OECD Publishing.
- Oinas, T. & Anttila, T. & Nätti, J. 2016. Parempi työn laatu, pidemmät työurat? Työn laadun vaikutus varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Teoksessa N. Järnefelt (toim.) Työolot ja työurat – tutkimuksia työurien vakaudesta ja eläkkeelle siirtymisestä. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 08/2016, 127–146.
- Ojala, S. & Lipiäinen, L. 2020. Työssä oppiminen teollisuusaloilla: erikoisammattitutkintojen vaikutus tuloihin, työllisyyteen ja työttömyyteen. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.) Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press, 271–309.
- Ojala, S. & Pyöriä, P. 2023. Palkkatyön laatu ennen koronapandemiaa ja sen aikana. Teoksessa A. Mäkilangas & P. Pyöriä (toim.) Koronapandemia, työ ja yhteiskunta – muuttuiko Suomi? Helsinki: Gaudeamus, 23–51.
- Ojala, S. & Nätti, J. & Kauhanen, M. 2015. Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013–2014. Loppuraportti. Tampere: Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 90/2015.
- Ojala, S. & Pyöriä, P. & Nätti, J. 2018. Palkkatyön laatu 1980-luvulta 2010-luvulle. Teoksessa T. Michelsen & K. Reijula & L. Ala-Mursula & K. Räsänen & J. Uitti (toim.) Työelämän perustietoa. Helsinki: Duodecim, 73–86.

Ojala, S. & Pyöriä, P. & Jakonen, M. 2024. Maahanmuuttajat prekaarina työvoimana. Teoksessa T.A. Renvik & M. Säävälä (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: Näkökulmana väestösuhteet. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö, 41–54. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-703-8>

Ora, P. 2021. Blogi: Täsmätyökyky – käsitteillä on merkitystä – Kiipula. <https://kiipula.fi/blogi-tasmatyokyky-kasitteilla-on-merkitysta/> [Viitattu 4.6.2026]

Osterman, P. 2008. Improving the quality of low-wage work: The current American experience. *International Labour Review* 147(2–3): 115–34.

PAM 2012. Osta palvelusi reilusti. PAMfletti kilpailuttamisesta. Helsinki: Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Julkaisuja 4/2012.

PAM 2023. Jäsenkysely. Helsinki: Palvelualojen ammattiliitto PAM ry. <https://www.pam.fi/studies/pamin-jaskenkysely2023/> [Viitattu 4.6.2026]

PAM 15.6.2025. Ammattiliitot JHL ja PAM: Siivousta ei pidä kilpailuttaa työntekijän kustannuksella. Helsinki: Palvelualojen ammattiliitto PAM ry. <https://www.pam.fi/artikkelit/ammattiliitot-jhl-ja-pam-siivousta-ei-pida-kilpailuttaa-tyontekijan-kustannuksella/> [Viitattu 4.6.2026]

Parkatti, A. & Tammelin, M. 2020. Digitalisoitunut työ – Systemaattinen kirjallisuus-katsaus finanssialan työn digitalisoitumisesta. *Työelämän tutkimus* 18(2): 154–178.

Petersen, O. H. & Andersen, L. B. & Bhatti Y. & Houlberg, K. 2021. Competition, Ownership, and the Impact of Government Outsourcing on Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32(2): 398–415.

Piasna, A. 2023. Job Quality in Turbulent Times: An Update of the European Job Quality Index. Brussels: European Trade Union Institute ETUI.

Pietilä, I. 2017. Ryhmäkeskustelu. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander & J. Ruusuvuori (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino, 111–130.

Pitkänen, L. & Torkki, P. & Tolkki, H. & Valtakari, M. & Leskelä, R-L. 2020. Reittioapas vaikuttavuuteen Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1.

Pohjoismainen ympäristömerkintä. 2025. Joutsenmerkin kriteerit, Siivouspalvelut. Pohjoismaiden ministerineuvosto. https://joutsenmerkki.fi/wp-content/uploads/2024/12/076f_4_2_CD-2.pdf [Viitattu 4.6.2026]

Puhto, J. 2016. Paikallisesta ostamisesta valtakunnallisiin kumppanuuksiin: palveluntuottajan valinta kiinteistöpalveluhankinnoissa. Aalto-Yliopisto: Rakennustekniikan laitos.

Pulford A. & Thapa, A. & Thomson, R.M. ym. 2022. Does persistent precarious employment affect health outcomes among working age adults? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Epidemiology and Community Health* 76: 909–917. <https://jech.bmj.com/content/76/11/909>

Pyöriä, P. 2020. Työurien tutkimus: käsitteelliset, teoreettiset ja empiiriset lähtökohdat. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.) Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press, 95–143. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202012189006>

Pyöriä, P. 2026. “Oy Korkeakoulu Ab” ja työn arjen laatu tukipalveluissa. *Tiedepolitiikka* 51(1): 50–62. <https://doi.org/10.58957/tp.177054>

Pyöriä, P. & Ojala, S. & Lipiäinen, L. 2020. Yrityksen kannattavuus ja investoinnit aineettomaan pääomaan henkilöstön työuran kannalta. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.) Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press, 311–368. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202012148789>

Rikula, T. 2025. Älä joudu alihankkijasi virheiden maksajaksi – ota selvitysvastuu haltuun. Näkökulmia työsuojeluun blogi. <https://tyosuojelu.fi/-/ala-joudu-alihankkijasi-virheiden-maksajaksi-ota-selvitysvastuu-haltuun> [Viitattu 4.6.2026]

Saari, T. & Pyöriä, P. & Koivunen, T. & Leinonen, M. & Tapanila, K. & Melin, H. 2023. Suorittavan työn tekijät korona-aikana. Teoksessa A. Mälikangas & P. Pyöriä (toim.) Koronapandemia, työ ja yhteiskunta – Muuttuiko Suomi? Helsinki: Gaudeamus, 67–85.

Saari, T. & Tapanila, K. & Otonkorpi-Lehtoranta, K. & Pyöriä, P. & Melin, H. & Myllyniemi, S. & Anttila, A-H. 2024a. Teollisuustyöntekijöiden toiminta kriisitilanteissa – joustavuudet ehdot ja käytännöt. Tampereen yliopisto: Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja / Working papers 117/2024. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3505-2>

Saari, T. & Walsh, H. & Joutsu, R. & Nevalainen, J. & Erkkola, M. & Rahkonen, O. 2024b. Työelämän laatu yksityisillä palvelualoilla ennen koronapandemiaa ja sen aikana. Yhteiskuntapolitiikka 89(1): 44–5.

Saastamoinen, A. & Tuorila, H. (2022). Ulkoistaminen ja yksityisten toimijoiden rooli vesihuollossa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimuksia 4/2022.

Saastamoinen A. & Sahamies, L. & Jääskeläinen, J. & Vanonen, A. 2025. Julkisten hankintojen järjestäminen kunnissa. Katsauksia 1/2025. Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

SAK 2024. SAK:n hyvän työn mittari 2014–2024: Työelämän laadun nousu ja notkahdus SAK:n aloilla. Helsinki: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK. <https://www.sak.fi/aineistot/tutkimukset/sakn-hyvan-tyon-mittari-2024/> [Viitattu 4.6.2026]

Savas, E. S. 2000. Privatization and the new public management. Fordham Urban Law Journal 28(5): 1731–1737.

Sippola, M. 2011. Työelämän laadun käsitteen muutos – sisällönanalyysi kansainvälisistä liikeloustieteen artikkeleista vuosina 1984–2009. Hallinnon tutkimus 30(1): 20–36.

Sten-Gahmberg, S. & Riekhoff, A.-J. 2024. Light entrepreneurs in Finland. A longitudinal study of careers, income and pension accrual. Helsinki: Finnish Centre for Pensions. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-371-4>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 26.1.2026]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/tyti> [Viitattu 4.6.2026]

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkojulkaisu]. Viiteajankohta: 2024. ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu 4.6.2026]. Saantitapa: <https://stat.fi/fi/julkaisu/cm6uhzyb4edzf07uqd79p16ku>

Sutela, H. & Pärnänen, A. & Keyriläinen, M. 2019. Digiajan työelämä – työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Helsinki: Tilastokeskus.

Sutela, H. & Viinikka, J. & Pärnänen, A. 2024. Työolot murrosten keskellä – työolotutkimuksen tuloksia 1977–2023. Helsinki: Tilastokeskus.

Svallfors, S. & Tyllström, A. 2019. Resilient privatization: The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden. Socio-Economic Review 17(3): 745–765.

- Syrjä, V. 2010. Vanhusten asumispalveluiden kilpailuttamiskokemukset. Helsinki: THL.
- Tapanila, K. & Pyöriä, P. & Haapakorpi, A. & Kekola, T. 2026. Työhyvinvointi ja digitalisoituvan taloushallintotyön vaatimukset ja mahdollisuudet. Käsikirjoitus.
- Taloushallintoliitto 2024. Taloushallintoala Suomessa. <https://taloushallintoliitto.fi/tietopankki/taloushallintoala-suomessa/>. Viitattu 27.10.2025.
- Teittinen, P. 2025. Pitkä vuoro. Kuinka moderni orjuus juurtui Suomeen. Helsinki: Gummerus.
- Terviö, M. 2010. Oliver Williamson ja transaktiokustannusten taloustiede. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106(1): 104–108.
- TEM 2026. Työntekijän oleskeluluvan tuloraja. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/tyontekijan-oleskeluluvan-tuloraja> [Viitattu 4.6.2026]
- Thompson, P. 2013. Financialization and the Workplace: Extending and Applying the Disconnected Capitalism Thesis. *Work, Employment and Society* 27(3): 472–88.
- Tilastokeskus 2024. Palkansaajista 8,9 % työskenteli tasa-ammateissa vuonna 2022. Helsinki: Tilastokeskus. <https://stat.fi/julkaisu/clmfzwb99snvq0bvqxqoclvghl> [Viitattu 4.6.2026]
- Tokola, A. & Winter, L. 2025. Harmaan talouden toimijat julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2025_09-harmaan-talouden-toimijat-julkisissa-hankinnoissa.pdf [Viitattu 4.6.2026]
- Tukiainen, J. & Baulia, S. & Matinheikki, J. 2023. Hyvinvointialueiden julkiset hankinnat tarvitsevat lisää kilpailua. Helsinki: VATT Policy Brief 2/2023. <https://vatt.fi/hyvinvointialueiden-julkiset-hankinnat-tarvitsevat-lisaa-kilpailua> [Viitattu 4.6.2026]
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuominen, R. & Eriksson, A-L. & Vahlberg, T. 2012. Ostopalvelu korottaa hoitokustannuksia, esimerkki Turun hammashoidosta. Teoksessa J. Klavus (toim.) *Terveystaloustiede* 2012. Helsinki: THL, 97–101.
- Turunen, J. & Remes, J. & Pehkonen, I. Lindström, S. 2023. Töissä palvelualoilla: Kyselytuloksia työhyvinvoinnista ja osaamisesta 2008, 2021 ja 2022. Helsinki: Työterveyslaitos. <https://www.julkari.fi/handle/11111/39398>
- TTL. 2025. Miten Suomi voi? Helsinki: Työterveyslaitos. <https://www.ttl.fi/tutkimus/hankkeet/miten-suomi-voi> [Viitattu 4.6.2026]
- Työturvallisuuskeskus. 2023. Kiinteistöpalvelualan työsuojeluopas. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, palveluryhmä.
- Valanta, K. & Saari, T. & Pyöriä, P. 2025. Työn laatu ja ammattitilpeys suorittavassa työssä. *Työelämän tutkimus* 23(2): 263–288. <https://doi.org/10.37455/tt.145634>
- Valtakari, M. & Nyman, J. & Karinen, R. 2023. TYÖ2030-ohjelman ulkoinen arviointi. Raportti 19.4.2023. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Valli, V-A. & Kolehmainen, M. 2025. Mieluummin työtön? Digitaalinen vastajulkisuus ja kamppailu tunnustuksesta palvelutyössä. *Sosiologia* 62(3): 215–234.
- Valtionalouden tarkastusvirasto. 2025. ”Valtion sidosyksikköhankeinnot”. Tarkastuskertomus, Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, nro 9. <https://doi.org/D/166/04.09.02/2024>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2017. Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2017. Helsinki: Lönnberg print & promo.

Valtiovarainministeriö 2023. Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Helsinki: valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:60.

Valtonen, A. & Viitanen, M. 2020. Ryhmäkeskustelut laadullisena tutkimusmetodina. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus, 118–130.

Van Vianen, A. E. M. 2018. Person–environment fit: A review of its basic tenets. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 5(1): 75–101.

Vidal, M. 2013. Low-autonomy work and bad jobs in postfordist capitalism. *Human Relations* 66 (4):87–612.

Virmasalo, I. & Hartikainen, A. & Anttila, T. & Nätti, J. 2011. Polarisoituuko työelämän laatu? Työelämän laatu toimihenkilöiden ja työntekijöiden kokemana 1977–2008. *Työelämän tutkimus* 9(1): 3–18.

Warhurst, C. & Mathieu, C. & Dwyer, R. E. toim. 2022. *The Oxford Handbook of Job Quality*. Oxford: Oxford University Press.

Yliaska, V. 2014. Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into.

[Kaikki Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja -sarjan julkaisut](#)

[Tampereen yliopiston avoin julkaisuarkisto Trepo](#)

Liite 1. Dokumentit haastateltaville: tietosuojailmoitus, tutkimusinfo, suostumus

TIETOSUOJAILMOITUS

Julkaistu hankkeen verkkosivuilla:

<https://www.tuni.fi/fi/tutkimus/kilpailutetut-palvelut-ja-tyon-laatu>

TUTKIMUSINFO HAASTATELTAVILLE

Kilpailutetut palvelut ja työn laatu -tutkimushanke

Pyydämme Teitä osallistumaan tutkimukseen, jossa tutkimme teknisten, hallinnollisten ja kiinteistöhuoltopalveluiden kilpailutusprosesseja, työntekijöiden työn laatua sekä palvelutuotannon uudelleenjärjestelyiden yleisyyttä Suomessa.

Tutkimuksen tarkoitus

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa kilpailutetuista palveluista työntekijöiden työn laadun näkökulmasta. Työn laadulla viittaamme keskeisiin tutkimuksessa tunnistettuihin työn laadun osatekijöihin, kuten palkkaukseen, työsuhdetyyppiin, kehittymis- ja vaikutusmahdollisuuksiin, työoloihin ja työturvallisuuteen sekä työn ja vapaa-ajan suhteeseen. Tutkimuksessa huomioidaan niin tilaajien kuin tuottajienkin henkilöstö ja heidän näkemyksensä. Tutkimuksen avulla selvitetään, miten eri osapuolet arvioivat laadukasta työtä ja siinä onnistumisen edellytyksiä henkilöstön kannalta, kilpailutettavien palveluiden kontekstissa.

Tutkimuksen kulku

Tutkimushanke on alkanut 9/2024 ja kestää 6/2026 asti. Tutkimukseen sisältyy haastatteluai-
neiston kerääminen yhteensä noin 30 haastateltavalta eri tilaaja- ja tuottajaorganisaatioista. Haastattelut toteutetaan syksyn 2024 ja kevään 2025 välisenä aikana. Haastatteluiden ajankohdat sovitaan haastateltavien kanssa erikseen ja haastattelun kesto on noin 1–1,5 tuntia. Perekdyttyänne tähän tiedotteeseen pyydämme Teiltä suostumusta tutkimukseen osallistumisesta.

Hankkeessa hyödynnetään lisäksi Tilastokeskuksen kaikkia suomalaisia palkansaajia edustavaa Työoloaineistoa sekä eri yritys- ja työssäkäyntirekisteriaineistoja. Eri aineistojen tietoja ei kytketä toisiinsa.

Tutkimushankkeen havaintoja hyödynnetään myös kehittämissuositusten muodostamisessa palveluhankintoja tilaaville ja tuottaville organisaatioille sekä kansallisella tasolla työelämän kehittämistarpeiden arvioinnissa.

Tutkimukseen osallistumisesta ei makseta palkkiota.

Millä tavalla tutkimusaineistoa kerätään?

Tutkimukseen osallistuvia haastatellaan ryhmässä tai henkilökohtaisesti, joko sopimassamme haastattelutilassa tai Teams-ympäristössä etänä, syksyn 2024 aikana. Haastattelut tallennetaan ja litteroidaan. Haastateltavista kerätään haastattelusta sopimiseksi henkilötietoja, kuten haastateltavan nimi, sähköposti ja työnantaja. Haastatteluiden aikana kysytään työhön liittyviä tietoja kuten ammattinimikettä ja koulutusta. Tutkimuksessa ei käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja. Tunnistetiedot poistetaan analysointivaiheessa, eivätkä haastateltavat ole tunnistettavissa

hankkeessa tuotetuista artikkeleista ja raporteista. Tutkimustulokset raportoidaan tutkimuskohdetta kunnioittavalla tavalla. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on tieteellinen tutkimus. Tietoja käytetään Työsuojelurahaston rahoittaman tieteellisen tutkimuksen toteuttamiseen ja suomalaisen työelämän kehittämiseen.

Luottamuksellisuus, tietojen käsittely ja säilyttäminen

Tietoja käsitellään luottamuksellisesti EU:n tietosuoja-asetuksen ja Suomen tietosuojalain edellyttämällä tavalla. Tutkimusaineisto säilytetään Tampereen yliopiston tietoturvallisella palvelimella kaksivaiheisella tunnistautumisella suojattuna. Tutkimuksessa ei käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja ja haastatteluiden aikana kerätyt tunnistetiedot poistetaan analysointivaiheessa. Haastatteluaineistoon on pääsy vain tutkimusryhmään kuuluvilla jäsenillä ja tilapäisesti haastatteluaineiston litteroinnista vastaavalla Tutkimustie oy:llä. Kaikki salassa pidettävä informaatio jää vain tutkimusryhmän tietoon. Aineistosta poistetaan tunnistetiedot analyysivaihetta varten eli se pseudonymisoidaan.

Henkilöiden yksityisyys/yksityisyydensuoja turvataan tieteellisissä julkaisuissa ja tutkimusjulkaisuissa

Haastatteluaineistoa muokataan ennen analyysivaihetta siten, ettei tutkittavia voida tunnistaa tieteellisissä julkaisuissa. Tämä tarkoittaa, että tutkimusaineiston tiedot karkeistetaan yleiselle tasolle poistamalla henkilötiedot ja mahdolliset nimi- ja muut mahdolliset tunnistetiedot tai ne korvataan pseudonymisoidulla tiedolla.

Tutkimuksen rahoittajatahot

Työsuojelurahasto, Tampereen Yliopisto.

Vapaaehtoisuus

Tutkimukseen osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja voitte peruuttaa osallistumisenne tutkimukseen koska tahansa ilmoittamalla asiasta tutkimushankkeen tutkijoille.

Tutkimuksesta tiedottaminen

Haastatteluaineistoa hyödynnetään tutkimuksen aikana julkaistavissa tieteellisissä artikkeleissa, mahdollisissa opinnäytetöissä sekä loppuraportissa ja kehittämissuosituksissa. Hankkeen kotisivulle kootaan julkaisutiedot ja tieto kesäkuussa 2026 järjestettävästä, kaikille avoimesta julkaisuseminaarista. Lisätietoa hankkeen kotisivuilta [Kilpailutetut palvelut ja työn laatu | Tampereen korkeakouluyhteisö.](#)

Materiaalin käyttäminen jatkotutkimukseen ja tutkimusaineiston hävittäminen

Pseudonymisoitu tutkimusaineisto säilytetään Tampereen yliopistossa 3 vuotta hankkeen päättymisestä eli 6/2026 lukien 6/2029 saakka tutkimuslupien rajoitukset huomioiden.

Lisätiedot

Tutkimusryhmä: Satu Ojala (vastuullinen tutkija), Pasi Pyöriä, Ville-Aleksi Valli, Tiia Kekola, Niklas Mäkinen

Osoite: Työelämän tutkimuskeskus, 33014 Tampereen yliopisto

Puhelinnumero: 050 318 6176 (Satu Ojala)

Sähköpostiosoite: etunimi.sukunimi@tuni.fi

SUOSTUMUSLOMAKE

Tutkimuksen nimi: Kilpailutetut palvelut ja työn laatu

Suostumus tutkimukseen osallistumiseksi

Minua on pyydetty osallistumaan yllä mainittuun tieteelliseen tutkimukseen, olen saanut kirjallista tietoa tutkimuksesta ja mahdollisuuden esittää siitä tutkijalle (-joille) kysymyksiä.

Ymmärrän, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista, ja että minulla on oikeus kieltäytyä siitä sekä peruuttaa suostumus ja keskeyttää tutkimus väliaikaisesti syytä ilmoittamatta. Ymmärrän myös, että tiedot käsitellään luottamuksellisina.

Annan suostumukseni tutkimukseen.

Paikka ja päivämäärä

Allekirjoitus

Nimenselvennys

Puhelinnumero

sähköpostiosoite

Liite 2. Teemahaastattelurunko

Aloitus

Kiitoksia lupautumisesta mukaan Työsuojelurahaston rahoittamaan tutkimukseen ”Kilpailutetut palvelut ja työn laatu”. Hanke toteutetaan Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksessa.

Varmistetaan, että haastateltava on saanut tutkimusinfon, tietosuojailmoituksen ja ilmoittanut suostumuksestaan. Muistutetaan mahdollisuudesta peruuttaa osallistuminen.

Täsmennetään, että kyse on työn arjen laadusta.

Perustietoja haastateltavasta (kaikille)

- 1) Kertoisitko aluksi hieman itsestäsi ja työhistoriastasi. Miten olet päätynyt nykyiseen työhösi ja mitä tehtäväkuvaasi sisältyy?
- 2) Mikä on ammattinimikkeesi ja koulutuksesi?
- 3) Kauanko olet ollut nykyisessä työssäsi

1) Kilpailutusprosessit ja hankintalaki sekä palvelutyön luonne hankintojen ja kilpailutusten näkökulmasta (tilaaja-asiantuntijoille ja tuottajien tarjouksia valmisteleville asiantuntijoille):

- 1) Minkälaisia tilaaja- ja/tai tuottajasopimuksia ja -asiakkaita organisaatiollanne on teknisten, hallinnollisten ja kiinteistönhuoltopalveluiden alueilla?
- 2) Ovatko sopimukset luonteeltaan ostopalvelusopimuksia?
- 3) Ovatko sopimukset kilpailutuksen kohteena?
- 4) Ovatko kyseiset palvelut aiemmin tuotettu omana tuotantona ja sittemmin ulkoistettu tai mikä muu kuvaus luonnehtii palveluhankintojanne?
- 5) Missä määrin organisaationne tuottaa itse kyseisiä teknisiä, hallinnollisia ja kiinteistönhuoltopalveluita?
- 6) Millä perusteilla organisaationne harkitsee, mitä palvelua tuotetaan itse tai päätetään hankkia?
- 7) Kuinka pitkiä palvelusopimuksia tyypillisesti teette?
- 8) Mitä edellytätte tuottajalta tai tilaajalta? Minkälaiden organisaatioiden kanssa teette sopimuksia?
- 9) Kuka neuvottelee hankintasopimuksistanne ja mistä asioista sopimusten osalta neuvotellaan? Mistä tulisi neuvotella ja siis mitä tulisi sopimuksissa huomioida?
- 10) Millaisia eroja toimialojen välillä on hankittavien palveluiden / sopimusten kustannuksissa (koskee teetettävän työn hintaa, kilpailua toimialalla)?

”Palveluiden mitoittaminen”:

- 11) työn tekemisen paikkoihin liittyvä problematiikka: miten esimerkiksi siivous- tai kiinteistönhuoltotyössä tunnistetaan ja kompensoidaan siirtymät työntekemisen paikasta toiseen?
- 12) entä taloushallinnossa työn teettäminen etäorganisaatiolla, huomioidaanko toimitilakustannukset tai etätyöntekijöiden omat työtilakustannukset sopimuksissa tms.?
- 13) Koskeeko hankintalaki sopimuksianne? Jos koskee, miten tämä vaikuttaa hankintapäätöksiin tai hankintojen sisältöihin?
- 14) Miten näette sidosyksikköhankinnat vs. vapailta markkinoilta palveluiden ostamisen?
- 15) ”Suomen hankintalainsäädännössä in-house voi myydä ulos enintään 5 %” – millaisia seurauksia tällaisilla rajoituksilla on?

- 16) Millaisia kriteeristöjä sovellette erilaisissa sopimuksissa, perustuvatko ne lakiin, toimialan hyviin käytäntöihin tms.? "sosiaalisesti vastuullisten hankintojen kriteeristö"?
- 17) Euroopan komission opas "Sosiaalinen ostaminen" - tuottaa poissulkuperiaatteita, mutta vain mikäli "selvää piittaamattomuutta" - erityisehtojen tulee olla riittävän täsmällisiä, hankintayksiköiden osaaminen ja resurssit tehokkaaseen valvontaan, hankintayksiköillä "ei ole velvollisuutta ottaa huomioon"?
- 18) Miten palvelujen alihankinta liittyy sopimusten tilaamiseen tai tuottamiseen?
- 19) Onko tuottajilla esimerkiksi tarvetta tilapäiselle työvoimalle?
- 20) Arvioi organisaationne "sopimusosaamista" ja resursseja tähän?
- 21) Tarvittaisiinko organisaatiossanne lisää osaamista hankinnoista? Jos tarvittaisiin, mikälaista?
- 22) Missä määrin voitte vaikuttaa sopimusten muodostamiseen henkilöstön työn arjen laadun kannalta? Huomioidaanko työn arjen laatua mielestäsi kilpailutusprosesseissa? Kuinka tämä näkyy?
- 23) Millä edellytyksin sopimuksissa voi parhaiten ottaa huomioon työn laadun?
- 24) Miten hankinnat, ulkoistaminen ja kilpailuttaminen tai niitä koskevat muutokset ovat kytkeytyneet organisaatiossanne tehtävään työhön?
- 25) Onko syntynyt uusia tehtäviä?
- 26) Onko seurauksena työtä organisoitu uudella tapaa, esim. uudella työnjaolla ja työntekijöiden erikoistumisella tiettyihin tehtäviin?
- 27) Entä oletteko joutuneet irtisanomaan työntekijöitä tai päättämään määräaikaista tai muita työsuhteita?
- 28) Miten näet hankintojen mahdolliset muut hyödyt ja haasteet?
- 29) Kysymys liitoille: miten konkreettisesti tavoitatte työntekijät liittoihin?

2) Työn laadun ulottuvuudet

Tilaaaja-asiantuntijoille

Miten edellä kuvaamissanne hankinnoissa arvioidaan seuraavia työn laadun ulottuvuuksia tuottajaorganisaation henkilöstön työn laadun kannalta:

Työntekijöille

Miten koet työsi laadun seuraavan työn laadun ulottuvuuden osalta / miten palveluhankinta mahdollisesti vaikuttaa kyseiseen työn laadun ulottuvuuteen:

Seuraavista keskustellaan yksi kerrallaan siten, että haastatteliija määrittelee ensin lyhyesti, mitä kyseisellä ulottuvuudella tutkimuskirjallisuudessa tarkoitetaan:

Job Quality Indicator (JQI)

Työsuhteen laatu (työsuhteen/sopimuksen vakaus, kehittymismahdollisuudet työssä)

- 1) Minkä tyyppisessä työsuhteessa henkilöstö on / työntekijä itse on (määräaikainen, osa-aikainen, vuokratyö jne.)?
- 2) Työsuhteiden kesto, onko vaihtuvuutta, mistä mahd. lyhyt kesto tai työntekijöiden vaihtuvuus johtuu?
- 3) Työnantajille kysymys: miten henkilöstön vaihtuvuus vaikuttaa työn organisointiin, liittykö esimerkiksi perehdyttämiseen erityisiä kustannuksia?
- 4) Missä määrin työsuhdemuotojen käyttöön on mahdollista vaikuttaa?
- 5) Missä määrin henkilöstö on / arvioiko työntekijä itse olevansa samassa työssä vielä kahden vuoden kuluttua?
- 6) Miltä tuntuu, kun kohdettasi koskeva sopimus on katkolla (menee kilpailutukseen)? Vaihtuuko työn suorituspaikka? Voiko työ päättyä?
- 7) Työnantajille kysymys: Millainen koulutus henkilöstöllä on?

- 8) Millaisia kouluttautumis- tai kehittymismahdollisuuksia henkilöstöllä / työntekijän työssä on?
- 9) Millaiset mahdollisuudet henkilöstöllä / työntekijällä on edetä työurallaan niin halutesaan?
- 10) Kuuluuko työyhteisöön tai asiakkaiden toimipaikoilla samaa työtä tekeviä mutta eri työnantajan alla työskenteleviä vuokratyöntekijöitä tai alihankittuja työntekijöitä?

Työn ja muun elämän tasapaino (työajan kesto, aikataulutus, intensiteetti)

- 11) Tekeekö henkilöstö / teetkö vuorotyötä (ilta- tai yövuorot)?
- 12) Työskenteleekö henkilöstö / teetkö töitä viikonloppuisin?
- 13) Jääkö henkilöstöllä riittävästi aikaa vapaa-ajalle? / Vaikuttaako työ vapaa-aikaasi jollain tavoin?

Terveys ja turvallisuus (fyysiset riskit)

- 14) Onko henkilöstön työ paineista / koetko kiirettä työssäsi? Millaisissa tilanteissa ja miksi? Onko työ muuttunut kiireisemmäksi tai vähemmän kiireiseksi viimeisten vuosien aikana? Mistä muutos johtuu?
- 15) Liittyykö teetettävään / haastateltavan työhön fyysisesti kuormittavia työvaiheita (rasakat nostot, hankalat työasennot jne.)?
- 16) Liittyykö teetettävään / haastateltavan työhön henkisesti kuormittavia työvaiheita (eettisesti vaativat asiakastilanteet, väkivallan uhka jne.)?
- 17) Liittyykö työhön terveydellisiä riskejä?

Työn sisäinen [intrinsic] laatu (taidot, autonomia, sosiaalinen tuki):

- 18) Kuinka paljon henkilöstö voi / voit vaikuttaa omaan työhösi? (työn suunnitteluun, toteutukseen, aikatauluun jne.) Millaisiin asioihin on mahdollista vaikuttaa? Onko asioihin vaikuttamisen mahdollisuus riittävä?
- 19) Kokeeko henkilöstö saavansa / koetko saavasi tehdä työnsä laadukkaasti ("työn jäljen laatu") Mikä kokemukseen / kokemukseesi erityisesti vaikuttaa? Kokeeko henkilöstö ammattiylpeyttä?
- 20) Eettinen stressi?
- 21) Onko toimialojen välillä eroa siinä, miten henkilöstö saa tehdä työtään?
- 22) Missä määrin esihenkilöstö (johto, lähiesihenkilöt) voivat tai eivät voi vaikuttaa esimerkiksi kiristyviin vaatimuksiin?
- 23) Kuka määrittää teetettävän työn "jäljen" tason?
- 24) Voiko henkilöstö / saatko hyödyntää työssäsi osaamistasi riittävästi?
- 25) Millaisia eri työyhteisöjä henkilöstöllä on työssään? / Koetko kuuluvasi osaksi yhtä tai useampaa työyhteisöä? Kuvaile eri työyhteisöjät ja rooliasi niissä.
- 26) Saako henkilöstö tukea työssään? / Saatko tukea työhösi? Keneltä? Kollegoilta, esihenkilöltä, johdolta, asiakkailta?

Reilu palkkaus (kokemus oikeudenmukaisuudesta):

- 27) Arvioi henkilöstön palkkauksen reiluutta? / Koetko palkkasi olevan oikeudenmukainen suhteessa tekemääsi työhön? Miksi koet näin?
- 28) Miten, milloin ja millä ehdoin henkilöstön palkat kehittyvät? Onko palkkojen kehittämiseen rajoitteita, tai liittyykö asiaan esimerkiksi riski työn teettämisestä seuraavalla alihankkijalla, jos työn hinta kasvaa liiaksi?

Yhteystiedot ja kirjoittajat

Työelämän tutkimuskeskus

Postitusosoite:

33014 Tampereen yliopisto

Käyntiosoite:

Kalevantie 5 Tampere

Puh. 0294 5211 (vaihde)

Tiia Kekola, sosiologian väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Niklas Mäkinen, sosiologian väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Pasi Pyöriä, sosiologian yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Satu Pyöriä, sosiaalipolitiikan apulaisprofessori, Tampereen yliopisto

Ville-Aleksi Valli, sosiologian väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto



Työelämän tutkimuskeskus

Postiosoite
33014 Tampereen yliopisto

Käyntiosoite
Kalevantie 5
Tampere
Puh. 0294 5211 (vaihde)

ISBN 978-952-03-4665-2 (verkkojulkaisu)
ISSN 2489-8902 (verkkosarja)