Työ- ja elinkeinoministeriö
Johtava asiantuntija Riikka Hietanen
Johtava asiantuntija Terhi Kauti

Lisäselvitys
11.3.2026

VN/12/2026

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA SEKÄ ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ MUUTOKSISTA. HE 2/2026 VP.

Perustuslakivaliokunnan lisäselvityspyyntö 5.3.2026

1 JOHDANTO

Perustuslakivaliokunta on lähettänyt 5.3.2026 työ- ja elinkeinoministeriölle lisäselvityspyynnön, jonka mukaan

> Perustuslakivaliokunta pyytää työ- ja elinkeinoministeriöltä hallituksen esityksessä selostettua täsmällisempää selvitystä hankintalain 15 §:n muutoksen vaikutuksista erityyppisiin kuntiin, mikäli tällaista selvitystä on valtioneuvoston piirissä tehty. Jos tarkempaa selvitystä ei ole tehty, valiokunta pyytää saada tiedon siitä.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu kunnioittavasti, että valtioneuvoston piirissä ei ole tehty pyydetyn kaltaista yksityiskohtaista selvitystä. Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi osana sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutusarviointia PricewaterhouseCoopers Oy:ltä (jäljempänä ”PWC”) selvityksen muutoskustannuksista ja markkinapotentiaalista (muutoskustannusselvitys). Seuraavassa pyritään vastaamaan perustuslakivaliokunnan lisäselvityspyyntöön PWC selvityksen perusteella. Lisäksi lisäselvityksen laadinnassa on käytetty Kilpailu- ja kuluttajavirastolta ja sidosyksikköyhtiöiden verkkosivuilta saatuja tietoja, PWC:n muutoskustannusselvitys toimitetaan perustuslakivaliokunnalle tämän lisäselvityksen liitteenä.

Tässä selvityksessä tarkastellaan asiaa toimialoittain niiden palveluiden näkökulmasta, joita muutos enimmäkseen koskee, jotta vaikutuksia olisi helpompi arvioida. Siten tarkastelussa keskitytään yli kymmenen osakkaan sidosyksiköihin. Enintään kymmenen omistajan yhtiöissä tarvittavien järjestelyjen tekeminen arvioidaan helpommaksi, kuin niissä yhtiöissä, joissa osakasmäärä on yli kymmenen. Rajauksessa on huomioitu se, että jätealaa koskeva poikkeus on linjattu säädettäväksi jätelaki II:n yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön saamassa lausuntopalautteessa korostettiin laajasti kilpailuttamista koskevaa resurssi- ja osaamispulaa. Ministeriö korostaa, että kilpailuttamispalvelu ei ole paikkaan sidottua. Palvelussa on kehittyneet markkinat, paljon tarjontaa, vapaata kapasiteettia, ja toimiva kilpailu. Koska käsillä oleva muutosehdotus sekä vireillä oleva hankintadirektiivien muutos ovat laajasti tiedossa, on oletettavaa, että markkinoille tulee vielä lisää hankintaosaamisen tarjontaa. Suuremmilla kunnilla ja hyvinvointialueilla on vakiintuneesti omat kilpailutukseen erikoistuneet yksiköt, vaikka ne jossain määrin ostavatkin palvelua myös ulkopuolelta tasoittamaan mahdollisia ruuhkatilanteita ja

avustamaan mutkikkaimmissa hankinnoissa. Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että pienimpien kuntien ei ole tarpeellista palkata hankintajuristeja tai muita asiantuntijoita, vaan ne voivat ostaa näitä palveluita samoin kuin mitä tahansa muitakin palveluita, joita hankitaan tarpeen mukaan. Tällöin hankintayksikkö maksaa vain siitä työstä, mitä kulloinkin tarvitaan. Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina, mikä on jo nyt vakiintunut tapa toimia, ja tällöin käyttää hyödyksi yhteisiä resursseja. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja tehdään suurten hankintarenkaiden toimesta yhdessä. Nämä tekijät lieventävät esityksen vaikutuksia merkittävästi.

Ehdotetun kymmenen prosentin omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu, että kunnat poikkeavat toisistaan merkittävästi koon, maantieteellisen sijainnin, talousrakenteen ja markkinaolosuhteiden osalta. Ehdotuksen vaikutustenarviointia laadittaessa havaittiin, että kuntakohtaista arviointia sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutuksista ei ollut mahdollista tehdä. Vaikutukset riippuvat lisäksi merkittävästi siitä, minkälaisesta palvelusta on kysymys.

2 SIDOSYKSIKKÖYHTIÖIDEN TARKASTELUA TOIMIALOITTAIN

2.1 Aluksi

Kilpailu- ja kuluttajavirastolta vuonna 2024 saadun tiedon mukaan yli kymmenen omistajan sidosyksiköitä oli erityisesti ICT-, sekä yleis- ja taloushallinnon toimialoilla, ja näin sidosyksikkösääntelyn muutos vaikuttaisi keskeisimmin edellä mainittuja palveluja tarjoaviin sidosyksiköihin ja niiden asiakkaisiin. Nämä palvelut eivät ole luonteeltaan paikkaan sidottuja.

Muilla toimialoilla yli kymmenen omistajan sidosyksiköitä on lukumääräisesti vähemmän, joten näiden toimialojen osalta vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Seuraavassa on käsitelty ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sellaisille toimialoille, joissa muutoksen vaikutukset ovat suurimpia.

2.2 Vaikutuksista ICT-palveluissa sekä yleis- talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa

2.2.1 Selvityksen kohde

PWC:ltä tilatun riippumattoman selvityksen tavoitteena oli saada tietoa hankintalain 15 §:ään ehdotetun muutoksen vaikutuksista seuraavan kysymyksenasettelun mukaan. Toimeksiantoa annettaessa tunnistettiin vaikutusten arvioinnin haasteellisuus.

- Minkälaisia kustannuksia hankintayksiköille (sidosyksiköiden nykyisille omistajille) todennäköisesti koituisi, jos ne eivät voisi ostaa palveluja kilpailuttamatta sidosyksiköltä kymmenen prosentin omistusosuusvaatimuksen vuoksi, sekä mahdollisuuksien mukaan, minkälaisia kustannuksia sidosyksikköyhtiöille koituisi.

- Minkälainen markkina- ja säästöpotentiaali uudistukseen liittyy. Esitetyn kymmenen prosentin omistusosuusvaatimuksen keskeinen tausta-ajatus on, että markkinoiden hyödyntäminen synnyttää markkinoille myös lisää toimeliaisuutta (kysyntä lisää tarjontaa).

- Voidaanko siirtymäajalla tai sen pituudella vaikuttaa muutoskustannusten suuruuteen.

PWC:n selvityksen kohteena olivat ICT-palvelut sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut. ICT-palveluita tuottaa 42 sidosyksikköä (yhteisliikevaihto 970 milj. €) ja talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita 100 sidosyksikköä (741 milj. €). Yli 10 omistajan yhtiöitä on näissä ryhmissä vain kymmeniä,

mutta ne vastaavat 60–68 prosenttia kummankin segmentin kokonaisliikevaihdosta (ICT 60,2 %, talous/HR 68,1 %). Muutoksen kohteena on siis lukumääräisesti pieni joukko yhtiöitä, mutta niiden painoarvo on huomattava.

2.2.2 Vaikutuksista kuntiin

PWC:n selvityksessä arvioidaan muutoskustannuksia hankintayksikön koon ja palvelukategorian mukaan. Erityisen alttiita muutoksille ovat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa.

Alueiden erilainen markkinatarjonta erityisesti paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten ruoka- tai pesulapalveluissa lisäävät vaikutusten eroja. Esimerkiksi suuren kaupungin lähipiirissä sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta voivat olla hyvin erilaiset kuin vastaavasti syrjäisemmällä seudulla sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta. Paikkaan sidottuja palveluita tarjoavia suuria sidosyksikköyhtiöitä on kuitenkin vähän. Siltä osin, kun kyse on kokonaan tai laajasti valtakunnallisesti tuotettavista palveluista, jotka eivät ole paikkaan sidottuja (ICT-palvelut sekä henkilöstö-, talous- ja hallintopalvelut), arvioidaan vaikutuksen olevan selvästi vähäisempi.

Suurille kaupungeille ja hyvinvointialueille muutoksen arvioidaan olevan ensisijaisesti hallinnollinen omistusosuuksien järjestelykysymys, eikä se PWC:n selvityksen mukaan todennäköisesti muuta nykytilaa merkittävästi. Näillä yksiköillä on riittävästi osaamista ja intressiä ohjata sidosyksikköjään tehokkaasti, joten lakimuutoksen markkinoita avaava tavoite tältä osin ei todennäköisesti toteudu. On arvioitu, että markkinoiden kannalta houkuttelevimmat suuret asiakkaat pysyvät todennäköisesti sidosyksikköjärjestelyissä, vaikka ne sijaitsevat alueilla, joilla kilpailua olisi jo ennestään eniten. Toisaalta on myös mahdollista, että suuret hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan palvelut kilpailuttamalla ne markkinoilla. On tavanomaista, että suurilla hankintayksiköillä on kilpailuttamisen edellyttämät resurssit valmiina.

Pienille ja keskisuurille kunnille muutos on haastavampi ja se voi johtaa kahteen erilaiseen kehityskulkuun. Myönteisessä skenaariossa kunnat siirtyvät kilpailuttamaan vakioituja palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten ja muiden pk-yritysten mahdollisuuksia ja selkeyttää kuntien omaa hankintojen johtamista. Kielteisessä skenaariossa sidosyksiköitä pilkotaan pienempiin osiin lain vaatimusten täyttämiseksi, jolloin mittakaavaedut katoavat, hallinnolliset kustannukset nousevat eikä markkina avaudu lainkaan.

Pienen kunnan haasteiksi nostetaan neuvotteluvoiman heikkous (etenkin globaalien ohjelmistotoimittajien kanssa) Kasvukeskuksessa sijaitseva pieni kunta voi hyötyä suurten naapureidensa markkinapaineesta – maaseutukunnat ovat tässä suhteessa heikommassa asemassa.

Markkinoiden ruuhkautumisriski.

PWC:n selvityksessä tunnistetaan riski, että markkina ruuhkautuu, jos muutoksesta seuraa lyhyen aikavälin kysyntäpiikki suuren hankintayksikkömäärän kilpailuttaessa palvelunsa samanaikaisesti. Tämä voi jakautua alueellisesti epätasaisesti.

Erityisesti maaseudun ja syrjäseutujen pienet kunnat kohtaavat suurimmat riskit, sillä niiltä puuttuu usein tarvittavaa kilpailuttamisosaamista ja ne kärsivät korkeista suhteellisista muutoskustannuksista. Esimerkiksi toimialasidonnaisten järjestelmien kokonaismuutoskustannus on noin 320 000 euroa kunnan koosta riippumatta, mikä on pienelle yksikölle huomattava taloudellinen rasitus. Lisäksi näillä alueilla on riski markkinoiden ruuhkautumisesta ja heikosta neuvotteluvoimasta globaalien toimittajien edessä, minkä vuoksi raportti suosittelee riittävää 18–24 kuukauden siirtymäaikaa ja valtakunnallisia tukitoimia muutoksen hallitsemiseksi.

Palvelukategoria	Iso kunta	Keskisuuri kunta	Pieni kunta
ICT-asiantuntijapalvelut	*Ei muutoskustannusta*	*Ei muutoskustannusta*	*Ei muutoskustannusta*
Vakioidut palvelut	~220 k€	120–220 k€	60–80 k€
Toimialasidonnaiset järjestelmät	~320 k€	~320 k€	**~320 k€**
Talous- ja henkilöstöhallinto	~1 300 k€ +	~750 k€ +	~140–150 k€

Huomattava on, että PWC selvitys ei sisällä erillistä analyysiä maantieteellisen sijainnin vaikutuksista. Koska selvityksen kohteena ovat paikkariippumattomat palvelut, kuten ICT- ja yleis- ja taloushallinnon palvelut, selvityksen mukaan toimialasidonnaisten järjestelmien kokonaismuutoskustannus on käytännössä sama kunnasta riippumatta (~320 k€). Hankinnan kohteen määrittely on yhtä työlästä organisaation koosta riippumatta. Pienelle, maaseudun kunnalle tämä voi tosiasiallisesti tarkoittaa suhteellisesti suurempia resurssikustannuksia kuin isolle kaupungille.

Pienillä kunnilla on lisäksi usein puute kilpailuttamisosaamisesta, mutta tätä on markkinoilla saatavissa. Lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa maksutonta julkisten hankintojen neuvontaa sekä hankintayksiköille että tarjoajille.

Kuntakoon ja maantieteellisen sijainnin yhteisvaikutus on tiivistetty alla olevaan taulukkoon.

Kuntaryhmä	Muutoksen luonne	Sijainnin vaikutus
Suuret kaupungit / isot hyvinvointialueet	Omistusjärjestelyt, nykytila säilyvät mahdollisesti pitkälti	Vähäinen – sijaitsevat kasvukeskuksissa, markkinaa olisi mutta muutos ei avaa sitä
Pienet ja keskisuuret kunnat taajamissa	Merkittävä muutos, mutta markkinatarjontaa löytyy	Kohtalainen – kilpailuttaminen realistista, paikallisia toimittajia on
Pienet kunnat maaseudulla / syrjäseudulla	Suurin haaste: osaamispula, suhteellinen kustannusrasitus ja markkinariski yhdistyvät	Kohtalainen etenkin sijaintiriippuvaisissa hankinnoissa toimittajien määrä voi olla pienempi, mitä suurissa kasvukeskittymissä. Toisaalta pieniä toimittajia voi olla hankinnan volyymi huomioiden riittävä. Isojen toimittajien näkökulmasta voi olla vähemmän kiinnostava yhteistyökumppani, mutta erikoisia palvelutarjoajia on valtakunnallisesti saatavilla.

2.3 Muut palvelut

2.3.1 Ruokahuolto

Ruokahuoltoa tarjoaa Servica Oy[1]. Se tuottaa ruokahuoltoa, teknisiä palveluja, logistiikkapalveluja, välinehuoltoa ja kuljetuspalveluja. Tätä perustuslakivaliokunnalle toimitettavaa lisäselvitystä laadittaessa tiedossa ei ole, kuinka suuri osa palvelusta on ruokahuoltoa.

Servica Oy ilmoittaa verkkosivuillaan, että sen pääomistajia ovat Pohjois-Savon hyvinvointialue ja Kuopion kaupunki. Lisäksi omistajiin kuuluu muun muassa Itä-Suomen kuntia ja konserniyhteisöjä. Lisäksi yhtiön osakkaita vaikuttaisivat olevan Pohjois-Savon alueen kuntien lisäksi muita sidosyksikköjä, kuten Islab Oy, Istekki Oy ja Sakupe Oy, sekä ainakin Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueet, koulutuskuntayhtymiä, sekä eräitä pienempiä julkisomisteisia yhtiöitä. Servica Oy ilmoittaa toimivansa omistajiensa sidosyksikkönä.

2.3.2 Pesulapalvelut

Neljällä yhtiöllä on yli kymmenen osakasta. Näistä Puro Tekstiilihuoltopalvelut Oy[2] palvelee sosiaali- ja terveydenhuoltoa alueella, joka kattaa lähes puolet suomalaisista. Kilpailu- ja kuluttajavirastolta saadun tiedon mukaan osakkaita olisi 32. Verkkosivujen mukaan yhtiö tarjoaa palveluja omistajilleen. Yhtiö on osa HUS konsernia, sen omistajina on hyvinvointialueita sekä kaupunkeja, kuntia ja kuntayhtymiä. Toimipisteet sijaitsevat Keravalla, Kotkassa ja Turussa. Yhtiön liikevaihto vuonna 2025 oli noin 41,9 miljoonaa euroa. Voidaan arvioida, että yhtiön osakkailla olisi hyvät mahdollisuudet hankkia tarvitsemansa palvelut myös itsenäisesti markkinoilta, ja järjestellä sidosyksikköyhtiön toiminta uudelleen, esimerkiksi siirtämällä se kaupalliseksi toimijaksi, tai muulla, omistajien tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla.

Sakupe Oy:n verkkosivuilta[3] ei selkeästi ilmene, keitä sen osakkaat ovat. Yhtiö ilmoittaa tuottavansa palveluja pääasiassa omistaja-asiakkailleen. Erillistä mainintaa sidosyksikköasemasta ei ole. Verkkosivujen mukaan Sakupe Oy toimii säännöllisesti Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Itä-Savon maakuntien alueella. Se kuuluu valtakunnalliseen Puhdaspalvelu Fi Oy -pesulaketjuun, jonka kautta se palvelee rajoitetusti myös yksityisiä yritysasiakkaita. Sakupe Oy käyttää palvelutuotannossaan myös alihankkijoita, ja se tekee säännöllistä yhteistyötä noin 220 yrityksen ja yksityisyrittäjän kanssa, mukaan lukien muun muassa alihankintapesuloita ja kuljetusyrittäjiä.

Oulun Keskuspesula Oy[4] on verkkosivujensa mukaan yksi Suomen suurimmista tekstiilien huolto- ja vuokrauspalveluja tarjoavista yrityksistä, joka toimittaa palveluja pääasiassa omistajilleen. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde on yhtiön suurin omistaja, ja asiakaskunta muodostuu pääasiallisesti eri hoiva- ja hoitolaitoksista. Yhtiön toiminta-alue ulottuu alihankkijoiden välityksellä Keski-Pohjanmaalta Pohjois-Lappiin. Tarkkoja osakastietoja ja mahdollista sidosyksikköasemaa ei mainita verkkosivuilla.

Provina Tekstiilipalvelut – Textilservice Oy:llä[5] on 11 osakasta: Provinan omistaja-asiakkaita ovat Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjanmaan hyvinvointialue, Seinäjoen kaupunki, Kauhavan kaupunki, Alajärven kaupunki, Isonkyrön kunta, Lapuan kaupunki, Seinäjoen koulutuskuntayhtymä, Sei-

[1] https://www.servica.fi/meista/yritysesittely/, 8.3.2026.
[2] https://www.puro.fi/, 8.3.2026.
[3] https://www.sakupe.fi/, 8.3.2026.
[4] https://www.oulunkeskuspesula.fi/, 8.3.2026.
[5] https://www.provina.fi/yritys/, 8.3.2026.

näjoen Seurakunta, TeeSe Botnia Oy Ab ja Ähtärin kaupunki. Yhtiön asiakaskunta muodostuu pääasiassa sairaaloista, terveyskeskuksista, hoiva- ja hoitolaitoksista sekä päiväkodeista. Yhtiö toimittaa myös raskaamman työn suojavaatteita sisä- ja ulkokäyttöön, myös yrityksille, sekä kumipohjamattoja kiinteistöihin.

Tätä lisäselvitystä laadittaessa ei voitu tarkemmin arvioida edellä mainittujen sidosyksiköiden käyttämistä tai lakimuutosehdotuksen vaikutuksia kuntatyypeittäin.

2.3.3 Henkilöstövuokraus

Alalla toimii kaksi erilaista yli kymmenen osakkaan yhtiötä.

Seure henkilöstöpalvelu Oy:ssä[6] on 11 osakasta, joihin lukeutuvat pääkaupunkiseudun suuret kunnat Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, sekä HUS, Länsi-Uudenmaan, ja Vantaan ja Keravan hyvinvointialueet. Yhtiö tarjoaa palveluita pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla. Nämä osakkaat eivät ole kooltaan eivätkä resursseiltaan pieniä. Yhtiön liikevaihto vuonna 2023 oli noin 181,8 miljoonaa euroa, ja työntekijöitä oli 19.000. Tältä osin esityksen ei arvioida muodostuvan ongelmalliseksi.

Tempore-henkilöstöpalvelu Oy[7] toimii henkilöstövuokrauksen lisäksi ateria- ja puhtaanapitopalvelujen tuottajana. Palvelujen jakauma osakkaittain tai liikevaihdon perusteella ei selvinnyt verkkosivuilta. Yhtiö kuuluu Numera-konserniin. Verkkosivuilta ei selvästi ilmene, katsooko yhtiö toimivansa sidosyksiköasemassa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolta saatujen tietojen mukaan yhtiöllä olisi 283 osakasta, Tempore toimii Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Itä-Uusimaan, Keravan, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pirkanmaan alueella, ja se ilmoittaa tarjoavansa palveluja hyvinvointialueille ja kunnallisille asiakkaille.

[6] https://www.seure.fi/seurella-tyo-ja-tekija-kohtaavat/, 9.3.2026.
[7] https://tempore.fi/meista/, 7.3.2026.