

Maan tapa

**Inhouse-yritykset toimivat
hankintalain harmaalla alueella**



Emmiliina Kujanpää
Johtava veroasiantuntija,
EVA

emmiliina.kujanpaa@eva.fi
@KEmmiliina
www.eva.fi

- Kunnat ja hyvinvointialueet kiertävät kilpailutusvelvoitettaan hankkimalla palveluita omistamiltaan inhouse-yhtiöiltä, vaikka kilpailuttamisen tarkoituksena on säästää veronmaksajien rahaa. Julkisen talouden säästöpotentiali on satoja miljoonia euroja.
- Kunnat ja hyvinvointialueet ovat tehneet hankintoja sellaisiltakin yrityksiltä, jotka eivät täytä inhouse-yritykselle laissa asetettuja edellytyksiä. Nämä hankinnat olisi pitänyt kilpailuttaa.
- Hankintamenettelyitä tulee keventää, jotta houkutus kilpailutuksen välttelyyn lain tulkinnanvaraa hyödyntämällä vähenee.
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston on valvottava lainsäädännön noudattamista ja määrättävä sanktioita lainvastaisista suoramankinnoista.

Suomessa toimii tuhat julkisomisteista niin kutsuttua inhouse-yritystä, joilta kunnat ja hyvinvointialueet tekevät hankintoja ilman kilpailutusta.¹ Inhouse-yritykset ovat kuntien, hyvinvointialueiden, valtion ja toistensa omistamia yrityksiä, jotka tuottavat palveluita omistajilleen. Inhouse-hankintojen määräksi on arvioitu seitsemän miljardia euroa vuodessa², joten kysymys on merkittävästä julkisten varojen käytöstä.

Valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä on arvioitu, että inhouse-yrityksiltä hankittujen palvelujen tuominen kilpailun piiriin voisi tuoda julkiselle sektorille säästöjä palveluhankintojen kuluista kymmenen prosenttia.³ Jos prosenttilukua sovellettaisiin koko seitsemän miljardin euron suuruisiin inhouse-hankintoihin, olisi niissä 700 miljoonan euron vuotuinen säästöpotentiaali.

Inhouse-yritykset eivät voi toimia yksityisten yritysten tavoin vapailla markkinoilla, sillä ne voivat myydä tuotteitaan korkeintaan 500 000 eurolla muille tahoille kuin julkisen sektorin omistaja-asiakkailleen. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä hankintoja inhouse-yrityksiltä ilman kilpailutusta vain, jos ne *yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttävät määräysvaltaa inhouse-yritykseen samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa*. Julkisyhteisö ei siis voi olla pelkäämään inhouse-yrityksen asiakas, vaan sen on oltava myös aktiivinen omistaja.

Vaikka velvoite määräysvallan käyttämiseen on säädetty laissa, kunnat ja hyvinvointialueet eivät ole siitä piitanneet. Kunnat ja hyvinvointialueet kokevat kilpailuttamisen raskaana. Kilpailutuksen välttämisen toivossa kunnat ja hyvinvointialueet ovat ostaneet häviävän pieniä omistusosuuksia suurista inhouse-yrityksistä ja tulkinneet, että pelkkä muutaman osakkeen omistaminen riittäisi lain vaatiman määräysvallan muo-

dostumiseen.⁴ Inhouse-yrityksiltä kilpailuttamatta tehdyistä hankinnoista on muodostunut maan tapa, johon hallitus on nyt puuttumassa hankintalakia muuttamalla. Lakimuutos ei kuitenkaan kokonaan korjaa maan tapaa, vaan kuntien ja hyvinvointialueiden on syytä tarkastella laajemminkin hankintakäytäntöjään niin, että verorahat tulevat tehokkaasti käytetyksi.

Inhouse-yhtiöiden käyttö on veronmaksajien rahan haaskausta

Ongelma 1. Kunnat ja hyvinvointialueet⁵ kiertävät kilpailutusvelvoitettaan inhouse-hankintojen avulla, vaikka kilpailuttamisen tarkoituksena on säästää veronmaksajien rahaa.

Ongelma 2. Päätösvaltaa julkisiin hankintoihin on siirtynyt demokraattisesti valituilta kunta- ja aluepäättäjiltä inhouse-yrityksille. Kunnat ja hyvinvointialueet eivät tosiasiallisesti käytä määräysvaltaa omistamissaan inhouse-yrityksissä, vaikka hankintalaki siihen velvoittaisi.

Ongelma 3. Laajamittaisten inhouse-hankintojen myötä palveluille muodostuu kahdet eri markkinat, joista toiset toimivat avoimesti ja toiset ovat julkisten toimijoiden suljettu markkina. Kaksien markkinoiden tilanne luo talouteen tehottomuutta ja saattaa hidastaa talouskasvua.

Inhouse-markkinat ovat saaneet paisua rauhassa

Inhouse-yritysten juuret ovat kuntien alueellisessa yhteistyössä ja aiemmin kuntien itse tuottamien toimintojen yhtiöittämisessä.⁶ Useamman kuntatoimijan yhteistyö esimerkiksi samalla alueella toimivien tai samankokoisten kuntien kesken on lähtökohtaisesti järkevämpi toimintatapa kuin se, että jokainen kunta järjestäisi palvelun erikseen

omalla henkilökunnallaan. Kun inhouse-yritykset eivät kuitenkaan ole voineet niitä koskevien sääntöjen vuoksi kasvattaa liiketoimintaansa myymällä palveluita markkinoilla, ne ovat laajentaneet omistajapohjaansa ja hakenneet kasvua myymällä palveluitaan yhä useammalle julkisen sektorin toimijalle.⁷

2020-luvulla sote-uudistus ja siitä seuranneet hyvinvointialueiden massiiviset hankinnat sekä toisaalta myös kuntien tarve uusille tietojärjestelmille ovat paisuttaneet eräitä inhouse-yrityksiä valtakunnallisiksi toimijoiksi Suomen 500 suurimman yrityksen joukkoon (Kuvio 1).⁸

Inhouse-yritysten liikevaihdolla mitattuna suurin toimiala on ICT, eli tieto- ja viestintätekniologia.⁹ Tässä analyysissä arvioidaan inhouse-hankintojen lainmukaisuutta eräissä taloushallinto- ja ICT-aloilla toimivissa suurissa inhouse-yrityksissä.¹⁰

Vuonna 2023 inhouse-yritykset Istekki Oy ja Tiera Oy olivat Suomen 30 nopeimmin kasvavan IT-yrityksen listalla.¹¹ Inhouse-yrityk-

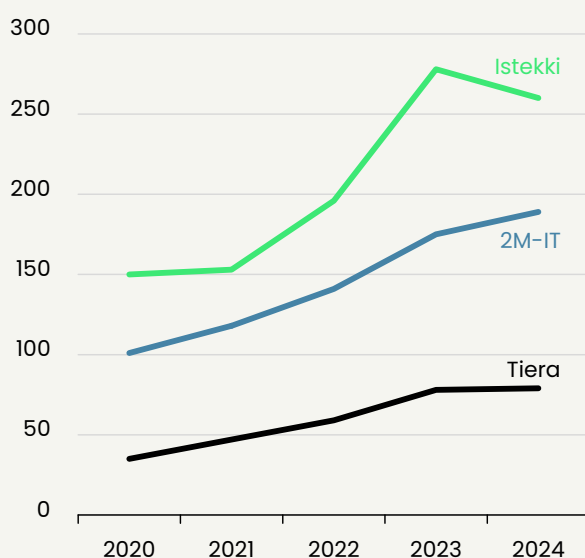
sen koosta riippumatta valtaa sen hallituksessa käyttää tyypillisesti kuntien ja hyvinvointialueiden johtoporras.¹²

Inhouse-yrityksissä kasvu tapahtuu veronmaksajilta kerätyllä rahalla kilpailun ja julkisuuden tavoittamattomissa. Suomen kokoisessa maassa ei ole järkevää, että markkinat eriytyvät yksityisiä toimijoita palvelemaan vapaisiin markkinoihin ja julkisia toimijoita palvelemaan suljettuun inhouse-systeemiin.

Kansanedustajat eivät kuitenkaan ole omasta asemastaan johtuvista syistä innokkaita puuttumaan kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan. Yhdeksän kymmenestä kansanedustajasta on myös kunnanvaltuutettuja, ja tuplamandaatilla toimivien osuus on kasvanut vaali vaalilta. Uusien hyvinvointialueiden myötä lähes 60 prosentilla kansanedustajista on samanaikaisesti valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen mandaatti. Jos päättäjät toimii kolmella mandaatilla, eli kansanedustajana, aluevaltuutettuna ja kunnanvaltuutettuna, taipumus ratkaista alueiden ja kuntien ongelmia uudella lainsäädännöllä ja valtion rahoilla kasvaa.¹³

Inhouse-markkinat saivat paisua rauhassa pitkään. Vasta vuonna 2023 Kilpailu- ja kuluttajavirasto vei Sarastialta tehdyn hankinnan lainmukaisuuden markkinaoikeuden käsiteltäväksi.¹⁴ Samana vuonna pääministeri Petteri Orpon hallitus otti hallitusohjelmaansa kirjauksen, jonka mukaan inhouse-yritysten omistukselle säädetään 10 prosentin vähimmäisomistusraja.¹⁵ Hankintalain uudistus on parhaillaan käynnissä¹⁶ ja se on saanut osakseen valtaisa kritiikkiä kunnilta, hyvinvointialueilta ja inhouse-yrityksiltä.¹⁷ Vähimmäisomistusrajan säätäminen vaikuttaa erityisesti hallinto- ja ICT-palveluihin.¹⁸

Kuvio 1. Eräiden ICT-alan inhouse-yritysten liikevaihto vuosina 2020–2024 (milj. eur)



Lähde: Suomen Asiakastieto Oy, yritysten tilinpäätökset.

Istekki ja 2M-IT kuuluvat Suomen suurimpiin yrityksiin

Istekki Oy ja 2M-IT Oy ovat ICT-alalla toimivia inhouse-yrityksiä. Ne nousisivat liikevaihtonsa perusteella Talouselämän 500 suurimman yrityksen listalle, jos ne täyttäisivät listalle pääsyn kriteerit riskistä ja riittävästä markkinaehtoisuudesta.¹⁹

Istekki Oy on voittoa tavoittelematon yritys, jonka yhtiöjärjestyksen määrittelemänä pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluja omistajilleen.²⁰ Vuonna 2024 yrityksen liikevaihto oli 260 miljoonaa euroa. Huipuvuonnaan 2023 se sijoittui Suomen suurimpien IT-yritysten listan sijalle 23 heti Visman, Rovio Entertainmentin ja IBM Finlandin jälkeen. Vuosina 2023 ja 2024 Istekki oli 15 Suomessa eniten henkilöstöä työllistävän IT-yrityksen listalla.²¹ Yrityksen suurimmat asiakkaat vuonna 2024 olivat Pirkanmaan hyvinvointialue (hankintojen arvo 105 miljoonaa euroa), Pohjois-Savon hyvinvointialue (hankintojen arvo 59 miljoonaa euroa) ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (hankintojen arvo 30 miljoonaa euroa).²²

2M-IT Oy on vuonna 2018 perustettu sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-ratkaisuja ja niiden tukea tuottava inhouse-yritys, joka on perustamisensa jälkeen kasvanut nopeasti. Sen liikevaihto oli vuonna 2024 yhteensä 189 miljoonaa euroa.²³ Yritys sijoittuu Suomen suurimpien IT-yritysten listan sijalle 34 ja kirii siten muun muassa SAP Finlandin, Goforen ja Wolfin edelle.²⁴ Yrityksen suurimmat asiakkaat vuonna 2024 olivat Varsinais-Suomen hyvinvointialue (hankintojen arvo 82 miljoonaa euroa), Pohjanmaan hyvinvointialue (hankintojen arvo 43 miljoonaa euroa) ja Satakunnan hyvinvointialue (hankintojen arvo 36 miljoonaa euroa).²⁵

Inhouse-hankinnat kuihduttavat markkinoita

Digitaalisella infrastruktuurilla ja ICT-palveluilla on yhä keskeisempi asema julkisen sektorin toiminnassa. ICT-alalla kyseenalais-tamaton ja laajamittainen inhouse-yritysten käyttö uhkaa lukita julkiset instituutiot jäykkiin toimintamalleihin, tyrehdyttää innovaatiotoimintaa ja rapauttaa julkisilla varoilla tehtyjen hankintojen arvoa.²⁶

Inhouse-yritykset tuottavat monessa tilanteessa samankaltaisia palveluita kuin yksityiset yritykset. Ne ovat merkittäviä toimijoita esimerkiksi siivous-, ruoka-, taloushallinto- ja ICT-palveluissa. Nämä palvelut eivät ole kuntien ja hyvinvointialueiden ydintoimintoja vaan lähinnä tukipalveluja, ja niille on olemassa toimivat markkinat.²⁷

Kuntien ja hyvinvointialueiden menot ovat kasvussa, vaikka nykyisessä julkisen talouden kehnossa tilanteessa niitä pitäisi pystyä kaikin keinoin hillitsemään. Finanssikriisin jälkeinen menojen kasvu paikantuu erityisesti hallintopalveluihin ja muihin tukipalveluihin.²⁸

Nykyistä tehokkaammin toimiva julkinen sektori on EVAn Arvo- ja asennetutkimuksissa osoittautunut yhdeksi suomalaisten kestotoiveista. Toive heijastaa sekä suomalaisten haluttomuutta maksaa korkeampia veroja että toisaalta halua säilyttää suomalaisen hyvinvointiyhteiskunta.²⁹ Yksityisellä sektorilla toimivat yritykset pyrkivät tehokkuuteen ja säästöihin tukipalveluja ulkoistamalla. Sama säästöpotentiaali olisi myös kuntien ja hyvinvointialueiden saatavilla.³⁰

Osa inhouse-yrityksistä ostaa julkiselle sektorille myymiään tuotteita myös avoimilta markkinoilta, mutta inhouse-hankintojen kustannuksia ja laatua ei seurata riittävästi.³¹ Ei ole näyttöä siitä, että inhouse-yritysten käyttö esimerkiksi ICT- tai taloushallintopalveluiden hankinnassa olisi kunnille ja

hyvinvointialueille edullisempaa tai kansantaloudellisesti perusteltua.³² Yritykset myisivät palveluitaan mieluummin suoraan kunnille ja hyvinvointialueille kuin inhouse-yrityksille. Ilman väliporrasta palveluntarjoajat pystyisivät paremmin huomioimaan loppukäyttäjien tarpeet, ja kommunikaatio-ongelmilta sekä ylimääräisiltä kustannuksilta voitaisiin välttyä.³³

Yksi inhouse-yritysten laajan käytön seurauksista on se, että ne sulkevat markkinoita yksityisiltä toimijoilta.³⁴ Markkinoiden eriytyminen on johtanut siihen, että kuntien voi olla vaikeaa edes löytää tarvitsemiaan palveluita yksityiseltä sektorilta.³⁵ Markkinapuutteet ovatkin yleisin kuntien ja hyvinvointialueiden raportoima syy inhouse-yritysten käytämiseksi.

Ongelma ei kuitenkaan ole todellinen, sillä valtaosalla yrityksistä olisi valmius laajentaa toimintaansa julkisen sektorin asiakkaisiin saman tien. Yritykset näkevät inhouse-yritysten vahvan aseman suurimpana esteenä yhteistyölle julkisen sektorin kanssa heti hinnoitteluun ja sopimusehtoihin liittyvien kysymysten jälkeen.³⁶

Jos kunnat ja hyvinvointialueet toimisivat nykyistä laajamittaisemmin hankintalain tarkoituksen mukaisesti ja kilpailuttaisivat hankintansa, markkinat avautuisivat kaiken kokoisille yrityksille, pienempien hankintojen osalta myös paikallisesti toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille.³⁷ Yksityinen sektori tuottaa palvelut yleensä tehokkaimmin, kunhan markkinat toimivat.³⁸

Hyvinvointialueiden inhouse-hankintoihin on vaikeaa puuttua

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että Tiera Oy:n, Istekki Oy:n ja Sarastia Oy:n (nykyisin Numerla Palvelut Oy) osakkeisiin sijoitettu summa oli huomattavan pieni. Se suositteli arvioimaan inhouse-hankintojen tarkoituksenmukaisuutta ja vaihtoehtoisia markkinoilta saatavia ratkaisuja, noudattamaan hankintalain mukaisia hankintaprosesseja sekä tekemään hankintoja inhouse-yhtiöistä vain silloin, kun hankittavaa palvelua ei ole saatavana avoimilta markkinoilta tai kun sen hankkiminen inhouse-yhtiöltä on muun syyn vuoksi välttämätöntä. Vastineessaan hyvinvointialue totesi, että se aikoo valtuustokauden aikana arvioida inhouse-hankintojen tarkoituksenmukaisuutta sekä tarvittaessa vaihtoehtoisia markkinoilta saatavia ratkaisuja.³⁹

Kuitenkin vielä vuonna 2023 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue teki hankintoja Tieralta vajaan 12 miljoonan euron edestä. Samana vuonna hankinnat Sarastialta olivat 7,3 miljoonaa euroa ja Istekiltä 4,0 miljoonaa euroa.⁴⁰

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue käynnisti inhouse-hankintojen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin vasta vuonna 2024.⁴¹ Tuolloin pääministeri Petteri Orpon hallitus oli jo linjannut, että mahdollisuutta kiertää hankintalakia inhouse-yritysten avulla rajoitetaan ja omistukselle asetetaan 10 prosentin suuruinen vähimmäisosuusprosentti.⁴²

Hyvinvointialue jatkaa selvitystyötä vuonna 2025.⁴³ Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kilpailuttamatta tekemät hankinnat Sarastialta ovat jo osoittautuneet lainvastaisiksi korkeimman hallinto-oikeuden todettua lokakuussa 2025, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialue käyttänyt Sarastiassa määräysvaltaa lain edellyttämällä tavalla (ks. Sarastia ei ole täyttänyt inhouse-yrityksen vaatimuksia, s. 11).

Houkutus kilpailutusten välttelyyn on suuri

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on velvollisuus huolehtia julkisten varojen tehokkaasta käytöstä. Hankintalain periaatteena on, että tehokkuus varmistetaan kilpailuttamalla. Kunnat kuitenkin kokevat kilpailuttamisen työlääksi ja virhealttiiksi prosessiksi, ja niiltä puuttuu strategista kilpailuttamisosaamista.⁴⁴ Sen sijaan hankintojen tekeminen inhouse-yrityksiltä on nopeaa ja vaivatonta, sillä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa.

Vain reilu kolmannes kunnista ja hyvinvointialueista mainitsee inhouse-hankintojen edullisuuden keskeiseksi syyksi inhouse-yri-

tysten käyttämiseen. Hankintojen tekemisen inhouse-yrityksiltä ratkaisevat siis muut kuin kustannustekijät. Erityisesti pienet kunnat perustelevat inhouse-hankintojaan useammin kilpailutuksen haasteilla kuin inhouse-hankintojen edullisuudella.⁴⁵

Inhouse-yritysten käytössä hyvinvointialueet ovat menneet vaivattomuus ja kiire edellä, jotta työlää kilpailutukset voitaisiin välttää. Vuonna 2023 toimintansa aloittaneet hyvinvointialueet yrittivät säästää aikaa ja hallinnollisia kustannuksia ostamalla inhouse-yritysten osakkeita halvimmillaan muutamalla kymppillä. Niiden pyrkimyksenä oli hankkia kymmenien miljoonien eurojen arvoiset ICT-palvelunsa inhouse-yrityksiltä ilman kilpailutusta.⁴⁶

Lainsäätäjä halusi mahdollistaa kilpailuttamisen välttelyn

Kilpailuttamisvelvoite perustuu direktiiviin, eikä Suomi olisi voinut sote-uudistuksen yhteydessä linjata, ettei EU:ssa yhteisesti sovittu säännöstö koske meitä.⁴⁷ Sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin sivun verran käsitelty tapoja välttää kilpailuttaminen, inhouse-hankinnat mukaan lukien.⁴⁸ Lainsäätäjän hyväksyntä hankintojen kilpailuttamatta jättämiselle kuvastaa sitä, että kilpailutusten välttely on Suomessa maan tapa.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue päätti 1. lokakuuta 2021 merkitä 15 kappaletta ICT- ja digipalveluita tarjoavan Tiera Oy:n osakkeita kahden euron hintaan kappaleelta, eli 30 euron yhteishintaan. Hyvinvointialueen omistusosuudeksi yrityksen osakekannasta muodostui 0,0005 prosenttia. Päätöksen mukaan hyvinvointialueen aluehallinnon käynnistyminen ja toiminnan mahdollistaminen edellyttivät kiireellisesti ICT-kokonaisuuden valmistelua, eikä hyvinvointialueen toimeenpanoon varattu aika mahdollistanut isojen hankintalain mukaisten kilpailutusten tekemistä.⁴⁹

Myöhemmin samana syksynä hyvinvointialue päätti hankkia Tiera Oy:ltä päätelaite- ja lopputähtäjäpalveluita jatkuvalla sopimuksella 5,9 miljoonan ja Tiera365 -palvelun 3,1 miljoonan euron hintaan ilman kilpailutusta.⁵⁰ Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue oli vuosina 2023–2024 Tieran suurin hyvinvointialueasiakas.⁵¹

Pirkanmaan aluevaltuusto päätti 16. elokuuta 2022, että tukipalveluiden tuottaminen keskitetään erälle inhouse-yhtiölle siltä osin kuin niitä ei tuoteta omana toimintana.⁵² Kyseessä olivat ne yhtiöt, joiden osakkeet ja osakassopimukset siirtyivät Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä hyvinvointialueelle.

Pirkanmaan hyvinvointialue käsitteli mahdollisia tukipalveluiden järjestämistapoja yhteistyössä kuntien talous- ja hallintojohtajien sekä kyseisten inhouse-toimijoiden kanssa.⁵³ Yksi näistä inhouse-yrityksistä oli Istekki. Vuosina 2023–2024 Pirkanmaan hyvinvointialueen ostot Istekiltä ylittivät 100 miljoonaa euroa vuodessa ja muodostivat lähes puolet yrityksen liikevaihdosta.⁵⁴

Kun kuitenkin kilpailutuksen tarkoitus on säästää veronmaksajien rahoja ja ehkäistä markkinoiden vääristymistä, lainsäätäjän olisi pitänyt antaa hyvinvointialueille riittävästi aikaa kilpailuttamiseen ja hyvinvointialueiden huolehtia hankintojen kilpailuttamisesta. Osa hyvinvointialueiden ilman kilpailutusta tekemistä hankinnoista osoittautuu tarkemmassa tarkastelussa lainvastaisiksi (ks. Määräysvallan puute johtaa lainvastaisiin hankintoihin, s. 9).

Riippuvuus inhouse-yrityksistä tulee kalliiksi

Hankintalain muutosta valmistellaan parhailaan, ja käynnissä oleva julkinen keskustelu osoittaa, miten riippuvaisiksi monet kunnat ovat tulleet inhouse-yritysten tarjoamista palveluista esimerkiksi ICT-alalla. Kunnat kertovat julkisesti, ettei niillä ole osaamista kilpailuttamiseen.⁵⁵ Tähän saakka ne ovat pystyneet välttämään kilpailutuksen inhouse-hankintojen avulla.

Inhouse-yritykset toimivat hankintaketjuissa monenlaisissa rooleissa.⁵⁶ Palveluntarjonnan lisäksi jotkut inhouse-yritykset ovat hankkineet vahvan jalansijan julkishallinnon ICT-tarvikkeiden hankintakanavana, vaikka osa julkisen sektorin toimijoista on itsekin todennut pystyvänsä hankkimaan ICT-alan tarvikkeet edullisemmin suoraan markkina-toimijoilta kuin inhouse-yritysten kautta.⁵⁷

Jos sama inhouse-yritys tosiasiallisesti johtaa kunnan ICT-toimintaa, vaikuttaa hankintoihin ja tuottaa palveluita, tilanteessa on selvä riski roolien sekoittumisesta. Yritys saattaa toimia enemmän omaksi edukseen kuin kunnan ja sen veronmaksajien eduksi.⁵⁸ Jotkut inhouse-yritykset ovatkin kehittyneet kuntien hankintoja hallitseviksi toimijoiksi ja saavuttaneet lähes monopolin aseman.⁵⁹

Kun inhouse-yritys vastaa sekä kunnan palvelutarpeen arvioinnista että palvelutuo-

tannosta, riski niin kutsutun toimittajalukon muodostumiselle kasvaa. Kunnalle muodostuu painava kannustin hankkia palveluita inhouse-yritykseltä siksi, että palveluntuottajan vaihtaminen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia. Kuntien haluttomuus laajempiin kilpailutuksiin ja palveluntarjoajan vaihtoksiin on yksi osoitus siitä, että kuntien ja inhouse-yritysten välille on jo tosiasiassa muodostunut toimittajalukkoja.⁶⁰

Asiakkaat joutuvat hyväksymään huonolaatuisenkin palvelutason, jos vaihtamisen kustannukset ovat korkeat. Se antaa inhouse-yrityksille mahdollisuuden alisuorittamiseen ilman pelkoa asiakkaiden kaikkoomisesta.⁶¹

Inhouse-yrityksissä työskentelee entisiä kuntatyöntekijöitä

Monen inhouse-yrityksen tausta on kuntien omassa palveluntuotannossa.⁶² Inhouse-yritysten työntekijät saattavat olla entisiä kunnan viranhaltijoita tai työntekijöitä, jotka ovat tukitoimintojen ulkoistamisen yhteydessä siirtyneet kunnan palveluksesta inhouse-yritykseen. He tuntevat entiset työnantajansa hyvin, mikä lisää kunnan riippuvuutta yksittäisestä inhouse-toimijasta.

Esimerkiksi Tiera tarjoaa kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuuden siirtää oman ICT-henkilöstönsä Tieraan vanhoina työntekijöinä ICT-toiminnon ulkoistamisen yhteydessä.⁶³

Jos inhouse-yritysten työntekijät kuuluvat edelleen kunta-alan yleisen virka- ja työehtosopimuksen sekä kuntien eläkevaikutuksen piiriin, heillä voi olla paremmat edut kuin yksityisalojen työntekijöillä esimerkiksi pidempien lomien, alemman vanhuuseläkeiän tai suuremman eläkekarttuman osalta. Osa näistä eduista saattaisi olla uhattuna, jos inhouse-yritys siirtyisi toimimaan markkinoilla.

Lain nojalla on selvää, että palveluiden hankkiminen inhouse-yritykseltä edellyttää yrityksen osakkuutta, mutta joidenkin inhouse-yritysten sääntöjen mukaan osakkuus edellyttää myös jatkuvia palveluhankintoja. Asiakkuuden päättäminen tai tauko asiakkuudessa voi johtaa siihen, että osakkuus-asema inhouse-yrityksessä päättyy vastoin osakkaan toivetta.

Se, että inhouse-yrityksen osakeomistus ja asiakkuus on kytketty yhteen, muodostaa kynnoksen inhouse-yrityksen asiakkuuden lopettamiselle. Näin ollen palveluntarjoajan vaihtaminen ei ole houkuttelevaa, vaikka parempia palveluita olisi saatavissa markkinoilta.⁶⁴

Tällaiset ostopakkolausekkeet vääristävät kilpailua ja viittaavat siihen, että määräys-

valtaa on siirtynyt asiakasomistajilta, eli kunnilta ja hyvinvointialueilta, inhouse-yritykselle.

Määräysvallan puute johtaa lainvastaisiin hankintoihin

Hankintalaki ei suo kunnille mandaattia siirtää päätösvaltaa hankinnoista inhouse-yrityksille. Se edellyttää, että kunnan tai hyvinvointialueen on käytettävä määräysvaltaa inhouse-yrityksessä yksin tai yhdessä muiden kanssa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Kunta ei siis voi olla pelkästään inhouse-yrityksen asiakas, vaan sen on oltava myös aktiivinen omistaja.

Osakkuuden ehdot voivat olla pienomistajalle huonot

Istekki Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan Istekillä on oikeus lunastaa osakkeensa sellaiselta kunnalta tai hyvinvointialueelta, joka ei ole käyttänyt mitään Istekin palveluita kuuteen kuukauteen. Jos muuta sopimusta lunastushinnasta ei ole, hintana pidetään yhtiökokouksen vuosittain vahvistamaa osakkeen käypää arvoa.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Istekin pääomistajat voivat vaikuttaa lunastushintaan, vaikka niillä on selvästi oma intressinsä asettaa lunastushinta mahdollisimman alhaiseksi.⁶⁵ Ehto poikkeaa osakeyhtiölain lunastussäännöksistä pienomistajan vahingoksi.

Istekki ei ole ainoa inhouse-yritys, joka poikkeaa osakeyhtiölain säännöksistä vähemmistö-osakkaiden suojaa heikentävällä tavalla. Monetra Oulun osakassopimuksessa osakkaat sitouvat luopumaan osakeyhtiölain mukaisesta oikeudesta vähemmistöosinkoon ja vähemmistön oikeudesta vaatia osakkeidensa lunastusta osakeyhtiölain 18 luvun 1 §:n mukaisesti.⁶⁶

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat perinteisesti luottaneet siihen, että pienikin omistus yrityksestä yksin riittää määräysvaltaehdon täyttymiseen.⁶⁷ Jotkut inhouse-yritykset ovat myös aktiivisesti markkinoineet kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuutta ostaa niiltä palveluita ilman kilpailutusta vain muutamana osake hankkimalla.⁶⁸

Eräät kunnat ja hyvinvointialueet ovat tulkinneet voivansa käyttää määräysvaltaa inhouse-yritykseen mittavien ostojensa takia⁶⁹, vaikka tällainen tulkinta ei perustu lakiin eikä oikeuskäytäntöön.⁷⁰ Varsinkin hyvinvointialueet kokevat, että ne pystyvät suurten ostojensa takia vaikuttamaan olennaisesti inhouse-yrityksen toimintaan.⁷¹

Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa, että pelkkä vähemmistöosakkuus tai merkittäväkään asiakkuus ei riitä määräysvallan muodostumiseen.⁷²

Määräysvaltakriteerin täyttyminen edellyttää sitä, että jokaisen omistajana ja asiakkaana olevan kunnan ja hyvinvointialueen on osallistuttava päätöksentekokoelimiin ja päästävä tosiasiallisesti vaikuttamaan yhtiön tärkeisiin päätöksiin. Jos kunnat ja hyvinvointialueet eivät tosiasiallisesti näin toimi, tai määräysvallan käyttöön ei ole edes mahdollisuutta, kilpailuttamatta tehdyt hankinnat ovat lainvastaisia.⁷³

Määräysvallan olemassaolon arviointi on avoimesti saatavilla olevien tietojen perus-

teella hankalaa. Vaikka inhouse-yritykset pyörittävät toimintaansa veronmaksajilta kerätyin varoin, julkisuuslaki ei koske niitä. Käytännössä inhouse-yritysten päätöksentekorakenteita ja määräysvallan käyttämistä yhtiöissä voidaan selvittää Patentti- ja rekisterihallitukselta ostettavista yhtiöjärjestyksistä, osakkaina olevilta kunnilta ja hyvinvointialueilta julkisuuslakiin perustuvalla tietopyynnöllä tai hankkimalla osakkeenomistajien välisiä osakassopimuksia kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekoasiakirjojen liitteistä.

Olennessa määräysvallan olemassaolon osoitus on osakkaalle nimetty edustaja inhouse-yrityksen hallituksessa (ks. Yrityksen päätöksentekokoelimityössä pitää olla edustaja, s. 10).

Yrityksen päätöksentekokoelimityössä pitää olla edustaja

Määräysvaltakriteerin täyttyminen edellyttää suoraa osakeomistusta inhouse-yrityksessä. Inhouse-yritysten omistajina voi olla ainoastaan hankintayksiköitä, kuten kuntia, hyvinvointialueita, valtion laitoksia ja seurakuntia.

Omistettujen osakkeiden lukumäärällä ei ole ratkaisevaa merkitystä määräysvaltakriteerin täyttymistä arvioitaessa, vaan se on ainoastaan yksi kokonaisarvioinnissa huomioitava seikka. Määräysvalta ei kuitenkaan saa olla vain enemmistöomistajalla, koska muuten yhteisen määräysvallan käsite tehdään tyhjäksi.

Määräysvaltakriteeri edellyttää, että inhouse-yritysten päätöksentekokoelimet koostuvat kaikkien omistajien edustajista. Yksittäisellä omistajalla ei tarvitse olla yksin määräysvaltaa, mutta jokaisella omistajalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä kyseisen yhtiön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin.

Käytännössä jokaisella omistajalla on oltava nimetty edustajansa yrityksen päätöksentekokoelimityössä, mutta sama jäsen voi edustaa useampaa omistajaa. Osakkaiden edustamisen tulisi ilmetä jollain tavoin esimerkiksi hallituksen jäsenten nimeämistä koskevasta päätöksestä. Jos osakkaalla ei ole nimettyä edustajaa, määräysvaltakriteeri ei täyty.

Määräysvaltakriteerin tulkinta ei ole yksiselitteistä. On tulkinnanvaraista, tuleeko jokaisella omistajalla olla edustaja kaikissa päätöksentekokoelimityössä vai riittääkö edustus vain jossain niistä, jos tosiasiallinen määräysvalta yhtiön päätöksentekoon toteutuu osallistumalla vain joidenkin päätöksentekokoelinten kautta. Epäselvää on sekin, kuinka montaa omistajaa yksittäinen hallituksen jäsen voi edustaa ja missä vaiheessa kyse on pelkästä näennäisestä määräysvallasta, jonka tarkoituksena on vain kiertää hankintasäännöksiä.⁷⁴

EVA tiedusteli eräiltä suurilta hyvinvointialueilta, onko niitä edustanut joku nimetty hallituksen jäsen niiden omistamien inhouse-yritysten hallituksissa vuosina 2023 ja 2024. Vastausten perusteella vaikutusmahdollisuudet nimettyjen edustajien kautta vaihtelivat hyvinvointialueittain ja yrityksittäin (Taulukko 1).

Heikoin tilanne on Sarastiassa, jossa hyvinvointialueilla ei ole ollut nimettyjä edustajia hallituksessa. Sarastia on KHO:n ratkaisun myötä menettänyt inhouse-asemansa, koska määräysvaltaa käyttämättömien omis-

tajien hankinnat ylittävät hankintalaissa säädetyn enimmäisrajan. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien Sarastian omistajien Sarastialta tekemät hankinnat ovat olleet lainvastaisia (ks. Sarastia ei ole täyttänyt inhouse-yrityksen vaatimuksia).

Parinkymmenen omistajan 2M-IT:ssä hallitusedustajat valitaan alueellisesti siten, että enemmistö hallituksen jäsenistä edustaa Länsi-Suomessa sijaitsevia hyvinvointialueita.⁷⁵

Taulukko 1 Hyvinvointialueille nimetyt edustajat inhouse-yritysten hallituksissa 2023–2024

	Tiera	Istekki	Sarastia (Numeri Palvelut)	Monetra Oulu	2M-IT
Pirkanmaan hyvinvointialue	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa.	Nimetty hallitus-edustaja.	–	Nimetty hallitus-edustaja.	–
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa.	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa, sillä omaa ehdokasta ei valittu.	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa.	–	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa, mutta osallistui luottamushenkilöiden valintaa valmistelevaan yhtiön nimitystoimikuntaan.
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa vuonna 2023. Hyvinvointialuejohtajien verkoston yhteisedustaja vuonna 2024.	–	Ei nimettyä edustajaa hallituksessa.	Pienosakkaiden yhteinen hallitusjäsen ja vuonna 2024 myös tulkkipalveluja käyttävien osakkaiden yhteisedustaja.	Länsi-Suomen yhteistyöalueen yhteisedustajat hallituksessa.

Sarastia ei ole täyttänyt inhouse-yrityksen vaatimuksia

Lokakuussa 2025 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ole käyttänyt määräysvaltaa Sarastia Oy:öön (nykyisin Numeri Palvelut) hankintalain edellyttämällä tavalla 0,04 prosentin suuruisen osakeomistuksensa kautta eikä muullakaan tavoin. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue oli hankkinut Sarastialta henkilöstöhallinnon tukipalveluita usealla miljoonalla eurolla.⁷⁶

Määräysvallan puuttumisen vuoksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen Sarastialta teke-
mät hankinnat katsotaan Sarastian ulosmyynniksi. Koska laissa asetettu 500 000 euron ulos-
myyntiraja ylittyy, lakisääteiset edellytykset Sarastian inhouse-asemalle eivät täyty. Tämä
tarkoittaa sitä, ettei yksikään kunta tai hyvinvointialue olisi saanut tehdä hankintoja Sarasti-
alta ilman kilpailutusta.

Vuosina 2023–2024 ainakin 65 kuntaa, kolme koulutuskuntayhtymää, yksi ammattikorkea-
koulu ja suurin osa hyvinvointialueista ovat tehneet hankintoja Sarastialta yhteensä yli 120 mil-
joonalla eurolla.⁷⁷ Koska inhouse-asemaa ei ollut, kaikki ilman kilpailutusta tehdyt hankinnat
Sarastialta ovat olleet lainvastaisia.⁷⁸

Yksi Sarastian suurimmista asiakkaista vuosina 2023–2024 on ollut Helsingin kaupunki. Hel-
singin kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 26. lokakuuta 2020 merkitä 1 500 kappaletta
Sarastia Oy:n osakkeita ja maksaa näistä 5 490 euroa. Helsingin kaupungin omistusosuus
yhtiöstä osakemerkinnän jälkeen oli 0,04 prosenttia.

Päätösasiakirjojen mukaan Sarastian osakkeiden hankkiminen oli edellytyksenä sille, että
Helsingin kaupunki pystyi hankkimaan Sarastia 365 HR-järjestelmän ilman kilpailutusta.⁷⁹ Käyt-
töönottoprojektin arvioitu hinta oli 638 000 euroa ja jatkuvien palvelujen arvioitu hinta noin
kolme miljoonaa euroa vuodessa.

Helsingin palkanmaksun ajauduttua kaaokseen Sarastian järjestelmän ongelmien myötä
keväällä 2022 useat julkisoikeuden asiantuntijat kyseenalaistivat julkisuudessa Helsingin kau-
pungin määräysvallan käytön Sarastiassa ja samalla hankinnan lainmukaisuuden.⁸⁰

Myös Monetra Oulussa ja Istekissä pää-
omistajat valitsevat hallituksen enemmis-
tön, ja pienosakkailta on yksi yhteinen edus-
taja. Näissä yrityksissä vähemmistöosakkai-
den mahdollisuus käyttää määräysvaltaansa
riippuu siitä, voivatko he tosiasiassa vaikuttaa
yhtiön strategiseen päätöksentekoon yhteisen
hallitusedustajan kautta tai muilla tavoin.

Hyvinvointialueilla ei ole juurikaan ollut
nimettyjä hallitusedustajia Tierassa, joka on
muuttanut päätöksentekorakenteitaan vuo-
sien 2023 ja 2024 aikana useaan kertaan.

Joulukuussa 2024 Tiera siirtyi lain edel-
lytyksiä vastaavaan päätöksentekomalliin,
jossa on nimetyt hallitusedustajat ja mahdol-
lisuus käyttää päätösvaltaa strategisiin pää-
töksiin myös omistajakokouksessa ja ohjaus-
ryhmissä. Ennen näitä muutoksia satojen
vähemmistöomistajien omistaman Tieran
tilanne vertautui Sarastiaan (ks. Tiera muutti
pätöksentekorakennettaan, s. 15).

Inhouse-yrityksen asema edellyttää, että
myynti muille kuin määräysvaltaa käyttä-
ville tahoille on vähäistä. Inhouse-asemaa
ei ole, jos määräysvaltakriteeri jää täytty-
mättä yhdenkin omistajan kohdalla, ja kysei-
sen omistajan hankinnat ylittävät arvoltaan
500 000 euroa. Jos inhouse-asemaa ei ole, ei
yksikään yrityksen omistajista ja asiakkaista
voi hankkia palveluita yritykseltä ilman kil-
pailutusta.

Kaikkien omistajien intressissä on huoleh-
tia siitä, että jokainen omistaja tosiasiallisesti
käyttää määräysvaltaa inhouse-yrityksissä
omistusosuudesta riippumatta. Kuntia edus-
tava Kuntaliitto on tunnistanut inhouse-yri-
tysten hyödyntämisen oikeudelliset ongelmat
ja pitänyt tärkeänä, että sellaisten inhouse-
yritysten toimintaan puututaan, joissa mää-
räysvalta ei toteudu, ja väärinkäytöksiin rea-
goidaan valvontakeinoin.⁸¹

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella ei ole ollut omia edustajia hallituksissa

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue vastasi julkisuuslain nojalla tehtyyn selvityspyyntöön, ettei sillä ole ollut omaa edustajaa Tieran, Sarastian (nykyisin Numeran Palvelut), IsteKin eikä 2M-IT:n hallituksissa vuosina 2023–2024 (ks. Taulukko 1), mutta sillä on ollut oma edustaja yhtiökokouksissa ja niin sanoituissa omistajakokouksissa.

Hyvinvointialueen omistamien osakkeiden määrään perustuva määräysvalta inhouse-yritysten yhtiökokouksissa on kuitenkin häviävän pieni, sillä hyvinvointialueen omistusosuudet inhouse-yritysten osakekannoista vaihtelevat IsteKin 0,05 prosentista Tieran 0,0005 prosenttiin.⁸²

Tieran omistajakokouksessa kaikki osakkaat äänestävät yhdellä äänellä omistettujen osakkeiden lukumäärästä riippumatta joulukuusta 2024 lähtien. Koska omistajakokouksessa osakkaat voivat käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa Tieran strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella lienee ollut mahdollisuus käyttää tosiasiallista määräysvaltaa Tierassa joulukuusta 2024 lähtien.⁸³ Tätä ennen lain edellyttämästä määräysvallan käytöstä ei ole näyttöä (ks. Tiera muutti päätöksentekorakennettaan, s. 15).

Osakeyhtiölain ulkopuolisiin edustusfoorumeihin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ilmoitti osallistuvansa mahdollisuuksien mukaan. Hyvinvointialue on osallistunut esimerkiksi 2M-IT Oy:n luottamushenkilöiden valintaa valmistelemaan yhtiön nimitystoimikuntaan. 2M-IT:n osakassopimuksen mukaan nimitystoimikunta valmistelee suosituksen 2M-IT:n yhtiökokoukselle tehtävästä ehdotuksesta koskien hallituksen jäsenten lukumäärää sekä hallituksen jäseniksi valittavia henkilöitä seuraavalle toimikaudelle. Suositusta ohjaa osakassopimuksen määräys, jonka mukaan Etelä-Suomen yhteistyöalueella, johon Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kuuluu, on oikeus valita yksi hallituksen jäsen.⁸⁴ Pelkkä päätöksentekovelvoite jäsenten valintaan osallistuminen ei riitä, vaan jokaisella osakaalla pitää myös olla nimetty edustaja päätöksentekovelvoitteessa. Saatavilla olevista asiakirjoista ei voida varmistaa, onko Etelä-Suomen yhteistyöalueen tekemä hallituksen jäsentä koskeva nimeämisseuranta käytännössä johtanut suosituksen mukaisen henkilön valintaan yhtiökokouksessa, tai onko joku muu hallituksen jäsen nimetty edustamaan Etelä-Suomen yhteistyöalueen omistajia.

Koska yhdenkin omistajan määräysvallan käyttämättä jättäminen voi johtaa koko yrityksen inhouse-aseman menettämiseen, kuntien ja hyvinvointialueiden riskiä laittomista hankinnoista erityisesti kymmenten tai satojen pienosakkaiden omistamissa inhouse-yrityksissä ei voi ohittaa.

Kunnille ja hyvinvointialueille tehdyissä kyselyissä osa vähemmistöomistajista on itsekin kyseenalaistanut vaikutusmahdollisuksiensa olemassaolon.⁸⁵ Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä raportoivat useam-

min valtakunnallisesti toimivien kuin alueellisten inhouse-yritysten omistajat.

Kuntien voi olla vaikea mieltää inhouse-hankintoihin liittyvän oikeudellisia riskejä. Haastattelututkimuksessa kunnat ovat pitäneet hankintojen tekemistä inhouse-yrityksiltä luotettavana menettelynä. Erityisesti pienet kunnat ovat ajatelleet, että monimutkasiin kilpailutusprosesseihin sisältyy riski lainvastaisesta toiminnasta, ja uskoneet olevansa paremmin turvassa menettelyvirheilte tekemällä hankintoja inhouse-yrityksiltä.⁸⁶

Istekissä määräysvalta jää epäselväksi

Istekki Oy:llä on osakassopimuksensa mukaan neljä pääomistajaa: Pohjois-Savon hyvinvointialue, Kuopion kaupunki, Pirkanmaan hyvinvointialue ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.⁸⁷ Jokaisella pääomistajalla on oikeus nimittää hallitukseen kaksi jäsentä. Noin kuuttakymmentä pienosakasta edustaa hallituksessa yksi yhteinen jäsen.

Vuonna 2025 uudistetun osakassopimuksen perusteella pienosakkaat voivat vaikuttaa myös pienosakkaiden edustajiston kautta, jossa jokaisella pienosakkaalla on yksi ääni. Osakassopimuksen perusteella pienosakkaiden edustustolla ei kuitenkaan ole valtaa päättää yrityksen asioista, vaan pienosakkaiden kanta viedään Istekin hallitukselle tiedoksi ja huomioidaan osana yhtiön päätöksentekoa.⁸⁸

Pienosakkaiden joukko on kirjava. Siihen kuuluu eri kokoisia kuntia ja hyvinvointialueita, muutamia yliopistoja ja korkeakouluja sekä Puolustusvoimat, mutta myös parikymmentä julkisomisteista osakeyhtiötä. Niistä valtaosa on ICT- ja taloushallintoalan inhouse-yrityksiä, joiden lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella olevan Istekin kilpailijoita.⁸⁹

Istekissä pienosakkaiden edustaja edustaa hallituksen päätöksenteossa siis yhtä aikaa muun muassa Puolustusvoimia, Suonenjokea, Sarastiaa ja Savon koulutuskuntayhtymää, jolloin yksittäinen osakas ei välttämättä koe omaavansa edustajaa hallituksessa lainkaan.

Esimerkiksi 0,05 prosenttia Istekin osakkeista omistava Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue vastasi EVAn selvityspyyntöön, ettei sillä ole ollut omaa edustajaa Istekin hallituksessa vuosina 2023–2024. Hyvinvointialueen ehdokas oli ehdolla Istekki Oy:n hallitukseen pienosakkaiden edustajaksi, mutta hän ei tullut valituksi.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen hankinnat Istekistä olivat vuosina 2023–2024 yhteensä noin neljä miljoonaa euroa.⁹⁰ Koska summa ylittää ulosmyyntirajan, Istekin aseman säilyminen inhouse-yrityksenä edellyttää sitä, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pystyy tosiasias-
assa vaikuttamaan Istekin päätöksentekoon.

On kyseenalaista, pystyykö pienosakas tosiasias-
assa käyttämään määräysvaltaa Istekin strategisesti merkittäviin päätöksiin, kun otetaan huomioon pienosakkaiden lukumäärä, osakeomistusten vähäisyys ja pienosakkaiden ryhmän hajanaisuus. Huomionarvoista on myös se, että pääosakkaat valitsevat joka tapauksessa kahdeksan yhdeksästä hallituksen jäsenestä.

Omistajan määräysvallan käyttö on kyseenalaista tilanteissa, joissa palveluja tuotavalla inhouse-yrityksellä on vaikutusvaltaa omistajana olevan kunnan tai hyvinvointialueen hankintapäätöksiin. Jos yhtiö on hyvin itsenäinen päätöksenteossaan tai määrittää sen, mitä palveluita omistajat heiltä ostavat, voidaan perustellusti kysyä, onko tällaisella omistajalla tosiasiallista määräysvaltaa yhtiöön.⁹¹

Sarastia-tapauksen myötä inhouse-yritykset ovat alkaneet muuttaa päätöksentekomal-

lejaan oikeusriitojen pelossa. Määräysvaltarakenteiden muuttaminen ja laastariratkaisut antavat kuitenkin vain vaikutelman sääntöjen näennäisestä noudattamisesta, jos kunnat ja hyvinvointialueet eivät tosiasias-
assa ole hankkineet osakkeita ohjatakseen inhouse-yrityksen toimintaa vaan ainoastaan ostaakseen palveluita ilman kilpailutusta.

Jos useampi sata omistajaa käyttää tosiasiallista määräysvaltaansa inhouse-yritykseen yhtä aikaa ja eri päätöksentekoelementtien kautta, voi päätöksenteko olla lisäksi kankeaa.

Monetra Oulussa määräysvaltakriteerin täyttyminen on epävarmaa

Monetra Oulu Oy on talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottava yritys, jonka osake-enemmistön omistaa Monetra Oy. Muita suuria osakkeenomistajia ovat Oulun kaupunki ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue.⁹² Pienosakkaita oli vuonna 2024 yhteensä 160, joista 154 osakkaalla on vain yksi osake kullakin.

Vuoden 2018 osakassopimuksen mukaisesti Oulun kaupungilla on oikeus nimetä kaksi jäsentä hallitukseen, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella kaksi jäsentä, Monetra Oy:llä yksi jäsen ja pienosakkailla yksi yhteinen jäsen.

Yrityksessä osakkeiden enemmistöllä määräysvaltaa käyttää siis Monetra Oy, ja Oulun kaupunki yhdessä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa nimittää enemmistön hallituksen jäsenistä. Tällöin jokaisen 160 pienosakkaan tosiasiallinen määräysvalta yrityksessä yhden yhteisen hallitusedustajan kautta jää kyseenalaiseksi etenkin, kun osakassopimuksen mukaan osapuolet hyväksyvät sen, että omistajaohjaus tapahtuu keskitetysti Monetra Oy:stä Monetra-konsernin strategisten linjausten mukaisesti.⁹³

Monetra Oulu Oy:n osakkaiden neuvottelukunnalla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin, mutta osakassopimuksessa neuvottelukunnalle ei ole annettu varsinaista päätösvaltaa.

Määräysvallan olemassaolon arvioinnissa huomiota kiinnittää myös Monetra Oulu Oy:n osakassopimuksen kohta, jossa Oulun kaupunki ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ovat sitoutuneet hankkimaan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita Monetra-konserniin kuuluvilta yhtiöiltä vähintään viiden vuoden ajan konserniosakassopimuksen allekirjoittamisesta lukien. Nämä tahot eivät kuitenkaan sopimuksesta riippumatta ole voineet tehdä hankintoja muilta Monetra-konserniin kuuluvilta yhtiöiltä ilman kilpailutusta, jos niillä ei ole suoraa omistusta kyseisissä konserniyrityksissä.⁹⁴

Ostojen keskittäminen inhouse-yritykseen rajoittaa myös omistajien mahdollisuuksia päättää tapauskohtaisesti omista hankinnoistaan ja arvioida sitä, milloin palvelu kannattaisi tuottaa itse tai ostaa avoimilta markkinoilta.⁹⁵ Ehto herättää kysymyksen siitä, voiko määräysvaltakriteeri täyttyä tällaisen ostopakkolausekkeen ollessa voimassa?

Tiera muutti päätöksentekorakennettaan

ICT-palveluita tarjoavan Tieran hallintosääntöä on muutettu vuosina 2023–2024 kolmesti. Alkuperäinen hallintosääntö ei antanut riittävän selkeää ja tarkkaa viitekehystä Tieran käytännön toiminnan järjestämiselle tehokkaasti ja lainsäädännön edellytyksiä vastaavasti.⁹⁶

Ylimääräisen, 12. joulukuuta 2024 pidetyn yhtiökokouksen kutsun liitteenä oli asiantuntijalausunto, jonka mukaan Tieran tilannetta voitiin verrata Sarastia-ratkaisuun. Ilman sääntömuutoksia oli olemassa ilmeinen riski siitä, että Tieran osalta olisi voitu päätyä samanlaiseen ratkaisuun kuin Sarastia-päätöksessä.⁹⁷

Lausunto viittaa siihen, että hankintalaissa säädetty määräysvaltaedellytys ei täyttnyt Tieran osakkaiden kohdalla ennen joulukuuta 2024. Tähän viittaa myös se, etteivät erittäin pienillä omistussuoksilla osakkaina olleet hyvinvointialueet ole raportoineet käyttäneensä päätösvaltaa yrityksen hallituksessa nimettyjen edustajien kautta ennen vuotta 2024 (ks. Taulukko 1).

Määräysvaltaedellytyksen täyttymättä jääminen tarkoittaisi sitä, ettei Tiera ole täyttänyt lakisääteisiä ehtoja inhouse-yrityksenä toimimiselle, ja kaikki Tieralta tehty hankinnat olisi pitänyt lain mukaan kilpailuttaa. Tällä vuosikymmenellä Tieran vuotuinen liikevaihto on kasvanut 35 miljoonasta eurosta 79 miljoonaan euroon (ks. Tieran liikevaihto Kuviossa 1). Vuosina 2023–2024 lähes kaikki hyvinvointialueet ja noin puolet Suomen kunnista ovat tehneet hankintoja Tieralta.⁹⁸

Joulukuussa 2024 hyväksytyillä hallintosäännön muutoksilla pienomistajien vaikutusvaltaa Tieran päätöksentekoon lisättiin määräyksillä erityisestä omistajakokouksesta ja osakkeenomistajille nimetyistä edustajista hallituksessa sekä määräämällä aikaisemmin suositusluonteisten ohjausryhmien ohjeet ja päätökset hallituksia velvoittaviksi. Muutoksilla yritettiin poistaa tai ainakin merkittävästi lieventää inhouse-aseman puuttumisesta johtuvia oikeudellisia ongelmia, jotta Tiera täyttäisi inhouse-yksikön määritelmän mahdollisessa oikeusprosessissa.⁹⁹

Asiantuntijalausunnossa todettiin, että suuren ja hajautuneen omistajakunnan kohdalla pienimpien osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuudet voivat jäädä pieniksi muutoksista huolimatta. Olennaista määräysvallan täyttymisen kannalta olisi saada osakkaat aktivoitua. Voimakkaamman juridisen vaikutuksen aikaansaaminen edellyttäisi omistajakunnan merkittävää pienentämistä.¹⁰⁰

Lokakuussa 2025 antamassaan ratkaisussa Markkinaoikeus arvioi Lohjan kaupungin määräysvallan käyttöä Tierassa uuden hallintosäännön mukaisessa päätöksentekomallissa. Se totesi, että Lohjan kaupungin kohdalla määräysvaltakriteeri täyttyy Tieran tämänhetkisessä hallintorakenteessa.¹⁰¹

Säätelyyn ja valvontaan tarvitaan muutos

Esimerkit osoittavat, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät juuri piittaa inhouse-hankinnoille asetetuista lakisääteisistä edellytyksistä, kunhan ne voivat inhouse-yrityksiä hyödyntämällä välttää kilpailutuksen. Raja-aitaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä tulee madaltaa ja kilpailutukseen liittyvää hallinnollista taakkaa voidaan vähentää parempien työkalujen kuten digitalisaation hyödyntämisen avulla.

Rima tarjouskilpailuun osallistumiseen olisi myös yrityksille alhaisempi, jos tarjousprosessit olisivat pitkälle automatisoituja ja

mahdollisimman yksinkertaisia räätälöityjen tarjousasiakirjojen laatimisen sijaan.¹⁰²

Inhouse-yhtiöiden käyttöä kannattaa suitia, sillä se pakottaa kunnat ja hyvinvointialueet kehittämään strategista hankintaosamistaan. Kuntien pitää itse pystyä johtamaan hankintatoimintaansa kunnan etu ja tarpeet huomioon ottaen. Keskenään samankaltaisia tarpeita omaavat kunnat voivat toimia hankinnoissa yhteistyössä.

Suurtenkin yritysten kanssa asioitaessa kunnalla on koosta riippumatta aina asiakkaan valta olla hankkimatta palveluita taholta, jonka toiminta, hinta, sopimusehdot tai muut seikat eivät ole asiakkaalle sopi-

via. Niillä on myös mahdollisuus käyttää julkisen sektorin yleisiä sopimusehtoja, jolloin hankinnan tukena on koko julkisen sektorin neuvotteluvoima.¹⁰³

Hankintalaki mahdollistaa inhouse-yritysten toiminnan myös muutoksen jälkeen. Inhouse-yritysten tulee lisätä avoimuutta julkaisemalla listan osakkaistaan, niiden osakeomistusten määrästä ja omistajien tekemien hankintojen arvoista. Myös osakassopimusten tulee olla avoimesti saatavilla.

Yritysten ja kansalaisten velvollisuus tuntea laki on tiukka, mutta sama ei vaikuta aina koskevan viranomaisia.¹⁰⁴ Kuntien piittaamattomuus omistuksiinsa liittyvistä velvoittavista säännöistä ei rajoitu vain inhouse-hankintoihin. Tuoreen tutkimuksen mukaan yli puolet kunnista viittaa kintaalla lain vaatimuksille kuntien tytäryhtiöiden hallitusten jäsenten valintaan liittyen.¹⁰⁵ Tulos herättää kysymyksen siitä, ovatko kunnat liian pieniä ottaakseen selvää niitä velvoittavista säännöistä ja toimiakseen lainmukaisesti?

Julkista sektoria ei myöskään koske samat sanktiot kuin yrityksiä.¹⁰⁶ Kilpailu- ja kulut-

tajaviraston vaatima tuhannen euron suuruinen seuraamusmaksu Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle hankintalain noudattamatta jättämisestä on kilpailuttamatta jääneeseen summaan ja yksityisille toimijoille määrättäviin seuraamusmaksuihin nähden olematon.¹⁰⁷

Kuntien ja hyvinvointialueiden massiivisten hankintojen osoittautuminen lain vastaiseksi kielii hankintalain noudattamisen valvonnan vähäisyydestä ja pienten sanktioiden toimimattomuudesta pelotteena. Valvontaa tulee lisätä ja sanktioita korottaa.

Inhouse-yrityksiä voidaan tulevaisuudessa markkinaehtoistaa eli tuoda niiden palvelut hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piiriin. Tällöin yritysten palveluita voisivat ostaa muutkin kuin julkissektorin toimijat, ja yhtiöt voisivat kasvaa markkinoilla eivätkä pelkäs- tään julkisen sektorin suljetussa systeemissä.

Toinen suoraviivainen vaihtoehto inhouse-yrityksen palvelutuotannon uudelleenjärjestämiseen on inhouse-yrityksen tai sen liike-toiminnan myynti markkinoilla toimivalle yritykselle.¹⁰⁸

Kiitokset

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT-) säätiö on rahoittanut EVAn hanketta, jonka osana analyysi on julkaistu.

Viitteet

- 1 Kiinteistö- ja asunto-osaakeyhtiöitä ei ole huomioitu määrässä. Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024). Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2024.
- 2 Pyykkönen ym. (2023).
- 3 Pyykkönen ym. (2023).
- 4 Ghezzi ym. (2024).
- 5 Ongelmat koskevat korostetusti kuntia ja hyvinvointialueita, mutta toisaalta myös valtio ja seurakunnat toimivat inhouse-yritysten omistajina, ja myös niiden omistus voi olla hyvin vähäistä.
- 6 Ks. Halonen (2024).
- 7 Halonen (2024).
- 8 ICT- ja taloushallinnon alalla toimivista inhouse-yrityksistä Sarastia, eli nykyinen Numera Palvelut yltää sijalle 394 Talouselämän Suomen suurimpien yritysten listalla. Myös Istekki Oy ja 2M-IT Oy nousisivat liikevaihtonsa perusteella Talouselämän 500 suurimman yrityksen listalle, jos ne täyttäisivät listalle pääsyn kriteerit liikeriskistä ja riittävästä markkinaehtoisuudesta. Ks. Talouselämä (2025).
- 9 Kilpailu- ja kuluttajaviraston 221 inhouse-yritystä kattaneessa aineistossa näiden yritysten liikevaihto vuosina 2022 tai 2023 oli noin 3,7 miljardia euroa, josta ICT-alan osuus oli 0,9 miljardia euroa. Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024).
- 10 Analyysi perustuu Handata Oy:n keräämään hankintadataan ja inhouse-yritysten omistajatietoihin, Lapin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professorin Kirsi-Maria Halosen laatimaan asiantuntijalausuntoon sekä inhouse-yritysten tilinpäätöksiin, julkisesti saatavissa oleviin päätösasiakirjoihin ja niiden liitteisiin sekä hyvinvointialueilta julkisuuslain nojalla pyydettyihin tietoihin.
- 11 Tivi (2024).
- 12 Esimerkiksi 2M-IT Oy:llä on seitsenjäseninen hallitus, jonka jäsenenä on johtajia kuudelta hyvinvointialueelta sekä Säästöpankkiryhmän ICT-johtaja.
- 13 Rother (2025).
- 14 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2023).
- 15 Valtioneuvosto (2023).
- 16 Työ- ja elinkeinoministeriö (2025).
- 17 Lausuntoyhteenvedo hankintalakityöryhmän mietinnöstä ja lausuntopyynnöstä 2025.
- 18 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2023).
- 19 Talouselämä (2025).
- 20 Ks. Istekin yhtiöjärjestyksen 2 §. Tilikaudella 2024 Istekin liikevaihto oli 260 miljoonaa euroa ja henkilöstömäärä vuoden lopussa 1339 henkilöä.
- 21 Tivi (2024).
- 22 Handata Oy:n keräämät hankintatiedot.
- 23 2M-IT Oy:n tilinpäätös vuodelta 2024.
- 24 Tivi (2025).
- 25 Handata Oy:n keräämät hankintatiedot.
- 26 Koski ym. (2025).
- 27 Työ- ja elinkeinoministeriö (2025).
- 28 Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024). VTV:n mukaan paikallishallinnon tavaroiden ja palveluiden hankintamenot ovat kasvaneet finanssikriisin jälkeen erityisesti luokassa Yleiset hallintopalvelut. Taustalla vaikuttavat olevan pitkälti kuntien ja kuntayhtymien palveluiden yhtiöittäminen sekä mahdollisesti kuntien tekemät hankinnat yksityisiltä toimijoilta. VTV:n mukaan tätä olisi syytä tutkia tarkemmin erän kasvun suuruusluokka huomioon ottaen.
- 29 Haavisto, I. (2025).
- 30 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 31 Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022) sekä Pyykkönen ym. (2023).
- 32 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 33 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024).
- 34 Pyykkönen ym. (2023).
- 35 Ghezzi ym. (2024).
- 36 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024).
- 37 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 38 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022).
- 39 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue (2022). Vastineet tarkastuslautakunnan vuoden 2021 arviointikertomuksessa esitettyihin huomioihin.
- 40 Handata Oy:n keräämä hankintadata. Arviointilautakunnan vuoden 2023 tarkastuskertomuksessa todetaan, että vuonna 2023 hankinnat ovat suorittaneet vaihtoehtoisia tuotantotapa-analyysyjä.
- 41 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tarkastuslautakunta (2025). Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2024.
- 42 Valtioneuvosto (2023).
- 43 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tarkastuslautakunta (2025). Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2024.
- 44 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 45 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024). Tutkimus 10 prosentin omistussuosivaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2024. ICT- ja taloushallinnon aloilla sidosyksiköiden käytön perusteina korostuivat palvelun erityisvaatimukset, pienten kuntien keskitetty hankinta sekä synergia- ja volyymiedut, kun useat omistajaorganisaatiot keskittävät hankintojaan inhouse-yrityksiin.
- 46 Ghezzi ym. (2024).
- 47 Ekström ym. (2014).
- 48 Hallituksen esitys HE 241/2020 vp, s. 85–86.
- 49 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen väliaikaisen valmistelutoimielimen pöytäkirja 1.10.2021 / Pykälä 36.
- 50 Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin 17.12.2021 / Pykälä 97.
- 51 Handata Oy:n keräämä hankintadata.

- 52 Pirkanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston kokous 16.8.2022 §93 Tukipalvelujen järjestämistävat. [https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluevaltuusto/Kokous_1682022/Tukipalvelujen_jarjestamistavat\(2261\)](https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluevaltuusto/Kokous_1682022/Tukipalvelujen_jarjestamistavat(2261)). Aluevaltuusto päätti, että tukipalveluiden tuottaminen keskitetään seuraaville yhtiöille laadittavan toteutussuunnitelman mukaisesti: Istekki Oy, Monetra Pirkanmaa Oy, Pirkanmaan Voimia Oy, Tuomi Logistiikka Oy, Monetra Oulu Oy, Sakupe Oy ja Servi Oy.
- 53 Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle Pirkanmaan hyvinvointialueen tukipalvelujen järjestämistapapäätöstä koskevassa valitusasiassa dnro 2071/03.04.04.09/2022.
- 54 Handata Oy:n keräämä hankintadata.
- 55 Kuntalehti (2025a).
- 56 Työ- ja elinkeinoministeriö (2025).
- 57 Ghezzi ym. (2024).
- 58 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 59 Koski ym. (2025).
- 60 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 61 Koski ym. (2025).
- 62 Halonen (2024).
- 63 Ks. Tieran verkkosivut: <https://tiera.fi/palvelumme/ict-ulkoistuspalvelut/>
- 64 Koski ym. (2025).
- 65 Yhtiöjärjestysluonnos keskeisine muutoksineen on saatavilla Pirkanmaan hyvinvointialueen päätösasiakirjoista osoitteesta [https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1832025/Istekki_Oyn_yhtiojarjestyksen_ja_osakass\(29003\)](https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1832025/Istekki_Oyn_yhtiojarjestyksen_ja_osakass(29003))
- 66 Monetra Oulun osakassopimuksen kohdan 3.2 mukaan osakkaat luopuvat sopimuksen voimassaoloajaksi OYL:n mukaisista seuraavista vähemmistöoikeuksistaan suhteessa yhtiöön ja toisiin osakkaisiin:
1. oikeudesta OYL 13 luvun 7 §:n mukaiseen vähemmistöosinkoon sekä
 2. OYL 18 luvun 1 §:n mukaisesta oikeudesta tietyissä tilanteissa vaatia osakkeidensa lunastusta.
- 67 Ghezzi ym. (2024).
- 68 Halonen (2024).
- 69 Ks. Ghezzi ym. (2024). Merkittäviä hankintoja tekevät vähemmistöomistajat mieltävät, että päätösvalta toimii ja yhteistyö ICT-sidosyksikköjen kanssa on välitöntä, kun taas euromääräisesti pienet ostajat kokevat tosiasialliset vaikutusmahdollisuutensa pieniksi.
- 70 Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 71 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024). Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue mainitsee EVAlle antamassaan vastauksessa pitäneensä säännöllisiä strategisen tason yhteistyökokouksia Sarastian kanssa, vaikka sillä ei ole ollut nimettyä edustajaa Sarastian hallituksessa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen hankinnat Sarastialta olivat vuosina 2023–2024 Handata Oy:n hankintadatan mukaan 7,2 miljoonaa euroa, ja se oli näinä vuosina Sarastian neljänneksi suurin asiakas. Omistususuus Sarastian osakkeista oli 0,04 prosenttia.
- 72 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2250/2025 ja Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 73 Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 74 Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 75 Osakassopimuksen mukaan Länsi-Suomen yhteistyöalueella sijaitsevilla hyvinvointialueilla on oikeus valita viisi hallituksen jäsentä, Etelä-Suomen yhteistyöalueella sijaitsevilla hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymällä on oikeus valita yksi hallituksen jäsen ja Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen yhteistyöalueilla sijaitsevilla hyvinvointialueilla sekä kaikilla yhtiömuotoisilla osakkailla on oikeus valita yksi hallituksen jäsen.
- 76 Markkinaoikeuden ratkaisu 15.3.2024 nro 154/2024.
- 77 Handata Oy:n keräämät tiedot.
- 78 Euromääräisesti erittäin merkittäviä hankintoja Sarastialta ovat näinä vuosina tehneet esimerkiksi Kanta-Hämeen hyvinvointialue (11,9 miljoonaa euroa), Kymenlaakson hyvinvointialue (9,2 miljoonaa euroa), Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue (7,3 miljoonaa euroa), Helsingin kaupunki (7,1 miljoonaa euroa) ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialue (6,8 miljoonaa euroa). Kaikki nämä toimijat ovat omistaneet Sarastiaa yhtä vähäisellä 0,04 prosentin omistusosuudella kuin Keravan hyvinvointialue.
- 79 <https://paatokset.hel.fi/fi/asia/hel-2020-009425?paatos=a4e6b8f2-0f01-4c88-9a3f-4fbb687cf3f2>
- 80 Yle (2022).
- 81 Kuntaliiton lausunto 5.3.2025 työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi.
- 82 Handata Oy:n toimittamien tietojen mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue omistaa 30 kappaletta 2M-IT:n osaketta, 5 Istekin osaketta, 1 500 Sarastian osaketta ja 15 Tieran osaketta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue on tehnyt merkittäviä hankintoja jokaiselta yritykseltä. Jos hyvinvointialueen käyttämä määräysvalta katsotaan riittämättömäksi, olisi kyse ulosmyynnistä, jota koskee 500 000 euron raja. Vuosien 2023–2024 hankintojen arvon perusteella tämä ulosmyyntiraja ylittyisi jokaisen mainitun yrityksen kohdalla. Näin ollen Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen määräysvallan riittämättömyys jonkin yrityksen kohdalla johtaisi tämän yrityksen inhouse-aseman menettämiseen suhteessa kaikkiin omistajiin.
- 83 Tiera Oy:n hallintosäätö, yhtiökokous 12.12.2024.
- 84 2M-IT:n päivitetty osakassopimus on Pirkanmaan hyvinvointialueen konserni- ja toimitilajaoston 16.4.2024 pidetyn kokouksen liitteenä osoitteessa [https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1642024/2MIT_Oyn_osakassopimuksen_paivittaminen\(18059\)](https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1642024/2MIT_Oyn_osakassopimuksen_paivittaminen(18059))

- 85 Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024) ja Ghezzi ym. (2024).
- 86 Ghezzi ym. (2024).
- 87 Handatan keräämän hankintadatan mukaan vuonna 2024 pääomistajien tekemien hankintojen osuus IsteKin 260 miljoonan euron liikevaihdosta oli vajaa 200 miljoonaa euroa, joten pienomistajien ostot olivat 60 miljoonan euron luokkaa.
- 88 IsteKin päivitetty osakassopimus vuodelta 2025 on saatavilla esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen aluehallituksen kokouksen 31.3.2025 §73 liitteistä.
- 89 IsteKin vuoden 2024 tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen mukaan osakkaina olivat inhouse-yrietykset Joki ICT Oy, LapIT Oy, Meidän IT ja Talous Oy, Monetra Keski-Suomi Oy, Monetra Oulu Oy, Monetra Oy, Monetra Pirkanmaa Oy, Monetra Pohjois-Savo Oy, Sarastia Oy (nykyinen Numera Palvelut) ja UNA Oy.
- 90 Handata Oy:n keräämä hankintadata.
- 91 Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 92 Vuonna 2024 Monetra Oulu Oy:n liikevaihto oli noin 67 miljoonaa euroa, josta noin 26 miljoonaa euroa muodostui Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hankinnoista Handata Oy:n toimitaman hankintadatan mukaan.
- 93 Monetra Oulu Oy:n osakassopimus.
- 94 Inhouse-poikkeus edellyttää jokaisessa usean osakkaan yhtiössä suoraa omistusta. Jos Oulun kaupunki ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri olisivat tehneet ehdon mukaisia kilpailuttamattomia hankintoja muilta Monetra-konsernin yrityksiltä ilman suoraa omistusta, suora hankinnat olisivat olleet laittomia.
- 95 Liite: Professori Kirsi-Maria Halosen lausunto.
- 96 Ks. Pirkanmaan hyvinvointialueen konserni- ja toimitilajaoston kokous 11.4.2023, § 44 Kuntien Tiera Oy:n yhtiöjärjestyksen muuttaminen. [https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1142023/Kuntien_Tiera_Oyn_yhtiöjärjestyksen_muut\(5798\)](https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Konserni_ja_toimitilajaosto/Kokous_1142023/Kuntien_Tiera_Oyn_yhtiöjärjestyksen_muut(5798))
- 97 Ks. OTT Petri Kuoppamäen lausunto 20.11.2024, joka on saatavissa Järvenpään kaupunginhallituksen kokouksen 2.12.2024 §307 liitteistä [https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti\(36912\)](https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti(36912))
- 98 Handata Oy:n keräämä hankintadata.
- 99 Ks. Järvenpään kaupunginhallituksen kokous 2.12.2024 §307 liitteineen [https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti\(36912\)](https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti(36912))
- 100 Ks. OTT Petri Kuoppamäen esitys 29.10.2024, joka on saatavissa Järvenpään kaupunginhallituksen kokouksen 2.12.2024 §307 liitteistä [https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti\(36912\)](https://jarvenpaa.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_2122024/Ylilmaarainen_yhtiökokous_12122024_Kunti(36912))
- 101 Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:549/2025.
- 102 Pyykkönen ym. (2023).
- 103 Ks. PricewaterhouseCoopers Oy (2025).
- 104 Kujanpää & Raitio (2023).
- 105 Kuntalehti (2025b).
- 106 Kujanpää & Raitio (2023).
- 107 Esimerkiksi isännöintialan kartellissa korkein hallinto-oikeus määräsi yrityksille Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiä seuraamusmaksuja 6,5 miljoonan euron edestä. Ks. KHO (2025).
- 108 PricewaterhouseCoopers Oy (2025).

Lähteet

- Ekström, B.-E., Haavisto, I. & Pohjonen, M. (2014). Sote-sirkus, EVA Analyysi No 39, https://www.eva.fi/blog/2014/10/14/sote-sirkus_aikalisa_sote_uudistukselle/
- Haavisto, I. (2025). Suomalaiset kokevat kuntademokratian itselleen etäiseksi, <https://www.eva.fi/blog/2025/04/12/suomalaiset-kokevat-kuntademokratian-itselleen-etäiseksi/>
- Halonen, K.-M. (2024). In house -sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla, Kilpailu- ja kuluttajaviraston katsauksia 4/2024.
- Ghezzi, R., Korhonen, M., Vilpponen, H. & Mikkonen, T. (2024). Navigating ICT In-House Procurement in Finland: Evaluating Legal Frameworks and Practical Challenges, Jyväskylän yliopisto.
- KHO (2025). KHO määräsi isännöintialan kilpailunrajoituksesta markkinaoikeutta korkeammat seuraamusmaksut, <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2025/khomaarasiisannointialankilpailunrajoituksesta-markkinaoikeuttakorkeammatseuraamusmaksut.html>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022). Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seurantaa tulisi kehittää, Policy Brief 1/2022.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2023). KKV vie Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen Sarastia-hankinnan markkinaoikeuden arvioitavaksi, tiedote 23.5.2023, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kkv-vie-vantaan-ja-keravan-hyvinvointialueen-sarastia-hankinnan-markkinaoikeuden-arvioitavaksi/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2024). Tutkimus 10 prosentin omistussuosivaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2024.
- Koski, A., Kukkonen, R. & Mikkonen, T. (2025). Between Public Mandate and Market Logic: The Inhouse ICT Ecosystem Dilemma in Finland.
- Kujanpää, E. & Raitio, J. (2023). Hiekkaa rattaissa, EVA Analyysi No 122, <https://www.eva.fi/blog/2023/09/05/jaykka-saantely-ja-viranomaistoiminta-haittaavat-yritystoimintaa-suomessa-2/>
- Kuntalehti (2025a). Uudistus iskee eikä paluuta vanhaan ole – Kuntien tuottamia palveluita yksityistetään, <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/uudistus-iskee-eika-paluuta-vanhaan-ole-kuntien-tuottamia-palveluita-yksityistetaan/>
- Kuntalehti (2025b). Tutkimus: Yli puolet kunnista ei välitä arvioida yhtiöidensä hallitusten asiantuntemusta, <https://kuntalehti.fi/uutiset/tutkimus-yli-puolet-kunnista-ei-valita-arvioida-yhtioidensa-hallitusten-asiantuntemusta/>
- PricewaterhouseCoopers Oy (2025). Selvitys sidosyksikön palveluista luopumisesta aiheutuviin muutokustannuksiin ja markkinapotentiaalista 31.5.2025.
- Pyykkönen, J., Halonen, K.-M., Tukiainen, J. & Parviainen, A. (2023). Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista 6.3.2023.
- Rother, N. (2025). Päätöksenteon umpisolmu, <https://www.eva.fi/blog/2025/02/11/suomalaiset-haluaisivat-rajoittaa-poliitikkojen-paallekkaisia-tehtavia/>
- Talouselämä (2025). Uusi Talouselämä 500 -lista paljastaa Suomen suurimmat yritykset: Kärjestä putosi kaksi kaikkien tuntemaa yritystä, <https://www.talouselama.fi/uutiset/a/f93ef317-8177-46c4-ac16-464685b8f149>
- Tivi (2024). Suomen 250 suurinta IT-yritystä, elokuu 2024.
- Tivi (2025). Suomen 250 suurinta IT-yritystä, elokuu 2025.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2025). Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:10.
- Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024). Finanssipoliitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta D/426/04.04.01/2024.
- Yle (2022). Oikeusoppineet: Helsingin palkanmaksun kaaokseen ajaneessa Sarastia-hankinnassa on juridisia ongelmia – ”Hankintalain kiertämistähän tämä on” <https://yle.fi/a/3-12574379>
- 2M-IT Oy:n, Istekki Oy:n, Monetra Oulu Oy:n, Sarastia Oy:n (nykyisin Numera Palvelut) ja Tiera Oy:n tilinpäätökset vuosilta 2023 ja 2024, yhtiöjärjestykset sekä julkisista lähteistä saatavilla olevat osakassopimukset.

Liite

Professori Kirsi-Maria Halosen asiantuntijalausunto määräysvallan täyttymisestä inhouse-yrityksissä.



Elinkeinoelämän valtuuskunta

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on elinkeinoelämän ajatuspaja, jonka tavoitteena on edistää yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä.

EVA toimii elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajien kohtaamispaikkana.

EVA tuottaa tietoa ja uusia näkökulmia julkiseen keskusteluun.

EVA Analyysit ottavat kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja tarjoavat ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Analyysit löytyvät EVAn kotisivuilta www.eva.fi.

ISSN 2342-0774 (Painettu) ISSN 2342-0782 (PDF)