



KIRSI-MARIA HALONEN

IN HOUSE-YHTIÖIDEN ASEMA JA TULEVAISUUS

TERVEYS- JA TALOUSPÄIVÄT 2025



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND
Pohjoisen puolesta – maailmaa varten

KUKA?

- **Julkisen talousoikeuden professori, Lapin yliopisto**
 - Mm. JUFO-paneelin jäsen, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen hallitus, Juristiliiton oikeuspoliittinen valiokunta
 - European Procurement Law Group, European anti-corruption network, aiemmin myös European Commission Stakeholder Expert Group on Public Procurement
 - toimittamassa lukuisia oikeustieteen julkaisuja (Liikejuridiikka, Oikeustiede Jurisprudentia, Edilex, Journal of Public Procurement)
- **Tutkimusprofiili: Julkisen sektorin ja vapaiden markkinoiden kohtaaminen; julkisten varojen tehokas käyttö; hankinnat; kilpailu; läpinäkyvyys; korruptio**
- **Käynnissä olevia tutkimushankkeita:**
 - STN (24-27) WaterFall vesihuollon kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden edistäminen
 - Suomen akatemia (21-25) Comp_Eff_PP Kilpailun ja tehokkuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa



MISTÄ KAIKKI ALKOI?

Demariministeri Haatainen raivostutti täysin elinkeinoelämän järjestöt - "Yksityisten yritysten asema heikkenisi"

7.2.2022 15:06 | päivitetty 7.2.2022 15:11 [LÄKI](#) [KUNNAT](#) [YRITTÄMINEN](#)

Kauppalehti

Suomessa on 15 miljardin yksityisiltä yrityksiltä suljettu markkina - Helsinki ja Sarastia ovat vain jäävuoren huippu bisneksestä, jossa kilpailutusten välttäminen on valtti

21.8.2022 14:00 [YRITTÄMINEN](#) [YHTEISKUNTA](#)

Kauppalehti

Helsinki ja Sarastia ovat vain 15 miljardin euron jäävuoren huippu - Kunta voi välttää kilpailutuksen ostamalla 720 euron osakkeen

18.8.2022 11:46 | päivitetty 18.8.2022 14:32 [YRITTÄMINEN](#) [YHTEISKUNTA](#)

Kuntien ei tarvitse kilpailuttaa hankintaa, jos ne hankkivat palvelun omalta sidosyksiköltään. Tosiasiassa kunnat voivat omistaa "yhtiöstään" vain yhden osakkeen. Samalla valtakunnallisesti toimivat kuntayhtiöt kasvavat haalimalla lisää omistajia. "Järjestelyjen riski on kustannusten karkaaminen käsistä sekä markkinan näivettyminen", sanoo professori.

Talouselämä



Riikka Aaltonen
[@uutisaaltonen](#)
[Ota yhteyttä](#)



Oikeusoppineet: Helsingin palkanmaksun kaaokseen ajaneessa Sarastia-hankinnassa on juridisia ongelmia – "Hankintalain kiertämistähän tämä on"

Kysymys on siitä, saiko Helsinki ostaa järjestelmän ilman kilpailutusta. Oikeusoppineet pitävät hankintatapaa keinotekoisena.

Yle.fi

Näin helppoa on kilpailutuksen välttäminen Suomessa – kunta saattaa omistaa "yhtiöstään" vain yhden osakkeen

Kunnat käyttävät yhä enemmän osakeyhtiöitä kilpailutuksen kiertämiseen ja rahankäytön salaamiseen, sanoo julkisoikeuden professori Tomi Voutilainen.



Yle.fi

MISTÄ TÄSTÄ SEURASI?

- Tutkintapyyntö KKV:lle kahdesta in house hankinnasta (Sarastia)
 - etenivät tuomioistuinkäsittelyyn, MaO:n langettavat ratkaisut 2024 ja KHO:n käsittely kesken
- In house 10 %:n sääntö Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelmaan ja myöhemmin hallitusohjelmaan
 - Vrt. tutkijoiden esitys in housen kieltämisestä, jos markkinat olemassa, ellei yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä tai kustannustehokkaampaa kuin markkinoilla (Italia, Espanja, Liettua)
- Hankintalakimuutosesityksessä 10 %:n sääntö: syksyllä eduskuntaan
- Hankintalakiehdotuksen valmistelun aikana poikkeuksellista vaikuttamista ja lobbausta
 - KKV:n vaikutusarvioraporttia jouduttiin muuttamaan in house -etujärjestön vaikuttamistoiminnan johdosta (vastaukset vääristyneet)
- Lausuntovaiheessa yli 600 lausuntoa: voimakasta vastustusta etenkin julkiselta sektorilta

HS: Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvittää, rikkovatko kunnat lakia miljoonadiileillään – mukana isoja kaupunkia



IN HOUSE VAATIMUKSET NYT JA TULEVAISUUDESSA

- **Organisatorinen erillisuus** (perustuu direktiiviin)
- **Tosiasiallinen määräysvalta** (perustuu direktiiviin)
 - Yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää vastaavanlaista määräysvaltaa kuin omiin toimipaikkoihinsa
 - Kolme kumulatiivista tunnusmerkkiä:
 - 1) kaikkien osallistuminen toimielimiin (voi olla yhteisiä edustajia);
 - 2) käyttää ratkaisevaa määräysvaltaa strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin;
 - 3) sidosyksikkö ei aja hankintayksikön edusta poikkeavia etuja.
- **Ulosmyyntirajoitukset** (5 % ja 500 000€ / 10 % / 20 %) (kansallinen erikoisuus < 20 %, yhteys kilpailuneutraliteettisääntelyyn)
- **UUTTA: 10 % minimiomistusvaatimus** (kansallinen): siirtymäaika 1.7.2027 asti ja jätealalla 1.7.2028 asti.
 - Edellytykset täyttämättömät sopimukset irtisanottava päättyään
 - Omistusosuuden toteuduttava konsernitasolla: pilkkominen eri tytäryhtiöihin ei mahdollista
- **UUTTA käänteisen in house -hankinnan ja in house sisters -mallin käyttö vain yhden omistajan sidosyksikkörakenteissa** (perustuu direktiiviin, selkeyttää jo nyt olemassa olevaa) ks. [Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt](#)

IN HOUSE VAIKUTUSARVIOT JA SELVITYKSET

- Vaikutusarvioita ja eri selvityksiä tehty lukuisia viimeisten kahden vuoden aikana
- [KKV:n vaikutusarvioraportti](#) (2024)
 - in house ongelma tunnistetaan erityisesti tietyllä toimialoilla
 - KKV ei kannata prosenttirajoitusta tai jättäisi liikevaihdoltaan pienimmät sidosyksiköt sen ulkopuolelle
 - 10 % rajausta johtaisi muutoksiin suuressa joukossa sidosyksiköitä, vaikka omistajia olisi vain muutama → usein pienomistajan osuus tätä pienempi
- [Halonen, In house sääntelyä taustoittava raportti](#) (KKV Katsauksia 2024):
 - ongelmalliseen tilanteeseen päädytty usean eri tekijän summasta: resurssipula, julkisen sektorin tehostamispyrkimys, yhtiöittämisvelvoite, ulosmyyntirajoitukset ja kilpailuneutraliteetti, sääntelyn tulkinnanvaraisuus, in house yhtiöiden kasvu ja voimakas markkinointi
 - in house järjestelyjä ei juuri ole valvottu ja sääntöjä on kierretty ja tulkittu hyvin liberaalisti
 - 10 %:n sääntö johtaa lisävaatimuksen asettamiseen ja määräysvallasta on silti pidettävä huolta
 - Läpinäkyvyyttä ja valvontaa tulisi lisätä

IN HOUSE VAIKUTUSARVIOT JA SELVITYKSET: KUSTANNUKSET

- Jyväskylän yliopiston tutkijat vertailleet tehokkuus- ja tuottavuuseroja in housen ja yksityisen toimijan välillä valituilla toimialoilla: in house -tuotanto valituilla toimialoilla kalliimpaa [Kukkonen & Mikkonen 2024](#) [Ghezzi et al. 2024](#)
 - Etujärjestöltä suurta vastustusta ja yhteydenottoja yliopiston rehtoriin. Tilasi Aallon professorin arvioimaan tutkimuksen laatua: [Kritiikkiä Aallon laskentatoimen professorilta](#)
- [Pyykkönen 2025](#), EK:n tilaama selvitys 10 %:n rajoituksen kustannusvaikutuksista ICT-alalla
 - muutosvaiheessa kustannuksia tulisi, mutta keskipitkällä aikavälillä kustannussäästöt olisivat suurempia kuin muutuskustannukset
 - julkisen sektorin käytössä 5 vaihtoehtoista tuotantotapaa
- [TEM / PWC Selvitys 2025](#): in house toiminnan ja yksityisen sektorin välistä tehokkuuseroa / säästöä ei voitu arvioida käytettävissä olevien tietojen varassa; muutosvaiheen kustannukset arvioitiin puolet pienemmiksi kuin sidosyksiköiden arviot

IN HOUSE VAIKUTUSARVIOT JA SELVITYKSET: OHJAUS JA MÄÄRÄYSVALTA

- Ghezzi et al. (2024) [Navigating ICT In-House Procurement in Finland: Evaluating Legal Frameworks and Practical Challenges](#)
 - Tarkastelee syitä in house kehityksen taustalla ICT-sektorilla haastattelututkimuksen keinoin
 - Keskeisimpiä havaintoja oli, että **in house yhtiöt ovat varsin itsenäisinä eikä omistajilla ole tosiasiallista määräysvaltaa siihen, minkälaisia palveluja nämä tuottavat**: tämä johtanut hitaaseen palvelukehitykseen, korkeisiin kustannuksiin ja ongelmiin virheiden korjaamisessa.
- 25.8.2025 julkaistu [VTV:n tarkastuskertomus valtion sidosyksikköhankinnoista 9/2025](#)
 - Pääosin yhden (valtion) omistamia yksiköitä, ohjaus toimii näiden osalta hyvin
 - Hyötyjä kilpailutuskustannusten välttämisen (transaktiokulujen säästön) kautta
 - Valtion sidosyksiköillä ei juuri kilpailijoita markkinoilla, eivätkä siksi omaa merkittäviä markkinavaikutuksia ja valtiolla on valmius myös luopua, jos markkinat kehittyvät
 - Myös joitain lainvastaisia käytäntöjä havaittiin: ulosmyyntiosuuden ylitystä ja usean omistamissa yksiköissä epäilyjä tosiasiallisen määräysvallan toteutumisesta ja lainvastaisesti tehtyjä in house sisters ostoja ja käänteisiä in house ostoja

IN HOUSE VAIKUTUSARVIOT JA SELVITYKSET: OIKEUDELLISET NÄKEMYKSET

- **In house –rajoitusten sallittavuudesta:**
 - Halonen, KKV Katsauksia (2024):
 - EU-oikeus: on testattu muutaman maan rajoituksia EU-tuomioistuimessa (*Irgita* ja *Rieco*) ja on hyväksytty EU-oikeuden näkökulmasta.
 - Kunnallinen itsehallinto (perustuslaki): ei ota kantaa, mutta ainoa kerta kuin PeV käsitellyt in house kysymyksiä oli ulosmyyntirajoituksen osalta 2016: silloin totesi, että on vaikutusta itsehallintoon, mutta ei merkitse olennaista puuttumista ja voitiin säätää
 - Kustos ry (in house yhtiöiden etujärjestö) tilannut lausuntoja useilta eri tahoilta:
 - Professori Petri Kuoppamäki: EU-oikeudellisia esteitä ei ole, kansallisen oikeuden varassa. Saattaa olla perustuslain vastaista (ei huomioi PeVL 49/2016, jossa tarkasteltiin in house ulosmyyntiä)
 - Professori Raitio ja tutkija Kuusela: voi olla EU-oikeuden vastaista - tiukemmat kansalliset säännöt eivät ole rajoituksetta sallittuja, voi johtaa rikkomismenettelyyn
 - Professori Ojanen: EU-oikeudellisia esteitä ei ole, mutta kansallisia voi olla, mutta tätä voidaan arvioidaan vasta, kun esitykselle saadaan lopullinen muoto. Vaikutuksia on arvioitava huolellisesti. 10 % rajoituksella voi olla olla kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta merkitystä ja edellyttää PeV arviointia (tässäkään ei viittausta PeVL 49/2016)
 - Jätealan in houset ja Kustos ry tehneet komissiolle kantelut Suomen hankintalakiuudistusesityksestä: rikkoo EU-oikeutta (vrt. lausunnot)

IN HOUSE YHTIÖT NYT JA TULEVAISUUDESSA

- **Vaihtoehtoisia malleja:**
 - **1) omistusjärjestelyt 10 % säännön mukaan** (huolehdittava myös tosiasiallisen määräysvallan toteutumisesta; in house toiminnan jatkuminen)
 - **2) keskittyminen yksinomaan yhteishankintayksikkötoimintaan:** ei omistussuuteen kohdistuvaa rajoitusta
 - **3) siirtyminen toimimaan avoimilla markkinoilla julkisella omistuspohjalla:** ei kuitenkaan enää in house -ostoja, vaan kaikki kilpailutusten kautta
 - **4) siirtyminen toimimaan avoimilla markkinoilla julkisen ja yksityisen yhteisomistuksessa** (ei in house-ostoja)
 - **5) toiminnan siirto yksityiselle:** liiketoiminnan myynti tai muu yritysjärjestely
 - Näin mm. Sarastia – Administer liiketoimintakauppa
 - tosin sopimusten siirto voi osoittautua ongelmalliseksi, kun omistussuhteen/määräysvallan päätyttyä in house –poikkeuksen perusteella ei enää voi jatkaa hankintoja eikä sopimusmuutoskohtaa mm. rakenteellisten järjestelyiden osalta sovelleta C-719/20 *Comune di Lerici* ECLI:EU:C:2022:372
 - **6) toiminnan lakkauttaminen ja toiminnan jatkaminen viranomaismuodossa yksin tai yhdessä tai yhdessä kilpailutettu ulkopuolinen toimija:** horisontaalinen yhteistyö, yhteishankinnan kautta hankittu sama toimittaja, liikelaitos, erillislailla säädetty palvelukeskus tmv.

EDUSKUNTAAN VIIKOLLA 37?

- In house keskustelu kiihtynyt ja vaikuttamistoiminta hyvin aggressiivista
 - Muutosehdotus pyritään estämään keinolla millä hyvänsä
- Lausuntoyhteenvedosta valtaosa liittyi sidosyksiköihin ja lausunnoissa oli ehdotettu erilaisia vaihtoehtoisia toimia.
 - Vaikuttaa epätodennäköistä, että 10 %:n vaatimusta muutettaisiin tässä vaiheessa toiseksi
 - Hallituksen esitys todennäköisesti samaa muotoa kuin työryhmän tekemä esitys
- Syksyn keskustelusta tulossa kiivas
- Tämän vuoden aikana saadaan myös ensimmäinen Sarastia-ratkaisu KHO:sta?

Yle 13.8.2025

Politiikka

Työministeri Marttinen ei pakita palautevyöryn saaneessa uudistuksessa – kunnat: Jätehuolto ajautuu kaaokseen

Työministerin pöydällä on useita kovaa kritiikkiä saaneita lakihankkeita. Hankintalain uudistus on saanut runsaasti arvostelua, kun taas hallituskumppani perussuomalaiset pettyi työmarkkinamuutoksiin.



Kirsi-Maria Halonen

Professori

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

kihalone@ulapland.fi

www.ulapland.fi/kirsi-maria-halonen

<https://fi.linkedin.com/in/kirsi-maria-halonen-2472612> @Kirsi_MariaH (X)