

# **INHOUSE**

## **– tehokas ja järkevä tapa yhteistyöhön ja hankintoihin**

**Kustos ry:n kommentit hallitusohjelman inhousea koskevaan säätelyyn**

**TEM työryhmä**

**17.4.2024**

**Salli Kortelainen, Päivi Pitkänen**



**Kustos Ry**  
Julkishallinnon palvelukumppanit

# Nykyisen inhousen lähihistoria

- Juha Sipilän hallituksen aikana perustettiin maakunnille tukipalveluyhtiöt
  - Hetli, Vimana ja Maakuntien Tilakeskus
- Aalto-yliopiston professori Petri Kuoppamäki teki EU-kilpailuoikeudellisen selvityksen, jossa ym. yhtiöt todettiin EU-kilpailuoikeuden vastaisiksi
  - Pääasiallinen syy oli maakuntien ”pakottaminen” käyttämään ko. yhtiöitä
- Perustetut tukipalveluyhtiöt ajettiin jo alkuvaiheessa alas
- Kullekin maakunnalle annettiin vapaus päättää itse tukipalvelutuotannon hoitamisesta
- **Tavoitteeksi asetettiin silloisten inhouse-yhtiöiden ”hartioiden kasvattaminen”, jotta saavutettaisiin riittävä tehokkuus**
  - **VM:n ja TEM:n tiedote 18.1.2018:** ”Hallituksen mukaan maakuntien tulee myös pystyä keskenään sopimaan ja toimeenpanemaan ratkaisut, jolla tavoiteltu yhtenäistäminen ja yhdenmukaistaminen toteutuvat riittävällä tasolla.”
    - KuntaPro ja Taitoa yhdistyivät Sarastia Oy:ksi
    - Monetra Oulu laajeni Pirkanmaalle, Pohjois-Savoon ja Keski-Suomeen, syntyi Monetra Oy
    - Saita, Pttk ja Siun Talous yhdistyivät, syntyi Meita Oy
  - Inhouse yhtiöihin on tullut uusia omistajia ja yhteistyöalueet laajentuneet



# Inhousen rooli ja visio hankintayksikön kumppanina

## Varmistaa hankintayksikölle

- **Mahdollisuuden järjestää omaa toimintaa** ja organisoida yhteistyötä hankintayksiköiden välillä, varmistaen kustannustehokkuus ja kokonaistaloudellisuus
- **Omistajaohjauksen, strategisen omistamisen ja kumppanuuden**
- Tarpeiden mukaiset palvelut riippumatta siitä, onko se liiketaloudellisesti kannattavaa toimintaa
- Huoltovarmuuden, ml teknologinen huoltovarmuus
- Jatkuvuuden, myös poikkeusoloissa
- Potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet
- Kyberturvallisuuden
- Yhteiskunnan kannalta kriittisten tietovarantojen, -palveluiden ja –järjestelmien toimintavarmuuden ja turvallisuuden
- Suomalaisen ruoantuotannon turvallisuuden
- Osaamisen, resurssit
- Helppouden
- Veronmaksajan edun

- Hankintalaki velvoittaa tasaisin väliajoin tapahtuvaan kilpailuttamiseen
- Vaikka inhouse-kumppania ei vaihdeta, inhouse-yhtiö tekee hankintayksikkönä säännöllisesti kilpailutuksia asiakkaidensa puolesta palvelukokonaisuuden sisällä.
- Tällöin palvelun osto on asiakkaille (hankintayksiköille) helppoa ja kustannustehokasta, kun muutoshallinta on ulkoistettu inhouse-yhtiölle ja kilpailutetun ratkaisun käyttöönoton konsepti ja sovittaminen tarjottavaan palvelukokonaisuuteen voidaan monistaa useille asiakkaille.
- **Hankintayksikölle kumppanin kilpailuttaminen ja vaihto on raskas ja kallis prosessi verrattuna palvelukomponenttien (esim. tietojärjestelmät) kilpailutukseen ja vaihtoon sidosyksikön toimesta.**

Vaihtaisitko oman tietohallinnon tai HR:n tai taloushallinnon 4 vuoden välein?



# Hallitusohjelmasta:

## 1) Kuntien, hyvinvointialueiden ja alueellinen yhteistyö

- s.21 Hyvinvointialueiden hallintomallia kehitetään paikallisen osallisuuden ja tulosvastuun periaattein, mutta sitä ei rinnasteta kunnalliseen itsehallintoon.
- s.28 Edistetään uusia toimintamalleja, kuten digitaalisia palveluja, etävastaanottoja, asiakkaan luoviempia palveluja sekä liikkuvia palveluita, erityisesti harvaanasutuilla alueilla.
- s. 38 Rakennetaan sote-tiedonhallinnan infrastruktuuria ensisijaisesti yhteistyöaluetasolla ja kansallisesti. Pyritään vähentämään olemassa olevien tietojärjestelmien lukumäärää. Kehitetään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tiedon sujuvaa liikkumista
- s. 44 Sääntelyn tulee mahdollistaa hyvinvointialueiden tarkoituksenmukainen toiminta ja yhteistyö, **myös yhtiömuodossa**, eikä sääntely saa luoda keinotekoista estettä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta, kolmannelta tai neljänneltä sektorilta.
- s. 44 Hyvinvointialueet voivat organisoida ydintoimintansa erilaisilla organisatorisilla malleilla, myös yhtiömuotoisesti. **Hankintalain sääntelyn kiertämiseen in house -yhtiöiden kautta tulee kuitenkin puuttua** lainsäädännön ja tehostetun valvonnan keinoin.
- s.53 Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.
- s.53 Hallitus lisää myös alueellisten ratkaisujen joustavuutta kuntien ja hyvinvointialueiden työnjaossa. Tavoitteen edistämiseksi säädetään **kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuudesta sopia tehtävien hoitamisesta alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaisesti. Kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden sekä työllisyyden edistämiseksi vahvistetaan**



# 1) Kommentit ja kysymykset

- Inhouse on hankintalain mukaista toimintaa, **ei hankintalain kiertämistä**
- **Inhouse-yhtiö on ainoa laillinen tapa, jolla kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä ja saada kustannus- ja laatuhyötyjä**
  - Miten yhteistyö jatkossa mahdollistetaan?
- Miten alueellinen ja kansallinen omistajuus varmistetaan?
  - **Inhouse-yhtiö ei tavoittele voittoa**, markkinayhtiöt tavoittelevat. Inhouse on sataprosenttisesti suomalaista työtä ja omistamista
  - Mikäli inhouse-yhtiö tehostaa toimintaansa ja kykenee jakamaan osinkoa, se tekee sen suomalaisille ja/tai paikallisille omistajilleen. Voiton palauttaminen voi tapahtua myös palauttamalla tuloksesta osa omistajille, mikäli verottaja katsoo tavan oikeaksi
  - **Isojen markkinayhtiöiden omistajuus on kokonaan/osittain ulkomailta, joten myös osingot menevät ulkomaille**
  - Suomalaisen työn liitto: jäsenellä on merkittävä kotimainen omistusosuus ja Suomessa toimiva johto



Inhouse-yhtiö on ainoa laillinen tapa, jolla kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä ja saada kustannus- ja laatuhyötyjä.



# Hallitusohjelmasta:

## 2) Hankinnat

- s.44 Selvitetään tapoja vahvistaa hankintaosaamista, ymmärrystä laadun ja vaikuttavuuden merkityksestä sote-hankinnoissa sekä ymmärrystä ulkopuolisten palveluntarjoajien merkityksestä hyvinvointialueilla. Tehdään **markkinavuoropuhelu lähtökohtaisesti osaksi hankintaprosessia. Jaetaan tarvittaessa palvelutuotannon tarjouskilpailuja pienempiin eriin, jotta myös pienet ja keskisuuret yritykset pysyvät mukana kilpailussa.**
- s. 102 Hallitus tavoittelee **julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä** julkisen palvelutuotannon osalta turvatakseen laadukkaat palvelut. **Merkittävä osa julkisesti rahoitetuista palveluista tuotetaan ostamalla palvelu yksityisiltä yrityksiltä.**
- s. 103 Hallitus tavoittelee julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä. Käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi edellyttävät hankintayksikötasolla tapahtuvaa osaamisen lisäämistä sekä **velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin.**
- s. 103 **Lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden.**
- s. 103 Ohjataan kuntia ja hyvinvointialueita **hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja.**





## 2) Kommentit ja kysymykset

- Hallitusohjelmassa luvataan, että lainsäädäntömuutosten **vaikuttavuus tutkitaan huolellisesti ja uudistus toteutetaan näiden pohjalta**
  - 10% vaikuttavuuden arviointi on aloitettu (KKV)
  - Miten toteutetaan kilpailutusvelvoitteen vaikutusarviointi?
  - Miten toteutetaan ulkomaille mahdollisesti siirtyvän omistuksen riskin ja kustannusten vaikutusarviointi?
  - Miten toteutetaan huoltovarmuuteen liittyvien muutosten vaikutusarviointi?
- Miten kustannussäästöt lasketaan? Mitä verrataan mihin?
  - Inhouse-yhtiöt eivät toimi markkinassa, koska eivät osallistu kilpailutuksiin. Jos jokin hyvinvointialue tai kaupunki päättää kilpailuttaa, niin kukaan inhouse ei sekaannu asiaan.
  - Tarjouksia on vähän tai ei ollenkaan. Miksi yksityistä markkinaa ei ole? Eikö näissä nähdä bisnesmahdollisuutta?
  - **Miten kokonaistaloudellisuus saadaan varmistettua ja todennettua?** Ratkaisuna avoimuus koskemaan myös yksityisiä yrityksiä?
- Mikä olisi yhteishankintayksikön toimintamuoto, jos inhouse muotona ei ole enää mahdollinen?
- Miten **valtion yhtiöt** tulkitaan inhouse-lainsäädännön muutoksissa?



# Yhteishankinnan ja sidosyksikköhankinnan keskeiset erot

## Yhteishankintayksikkö

- Toteuttaa hankintalain mukaisia **kilpailutuksia** useammalle hankintayksikölle
- Yhteishankintayksikössä on osaamista hankintaprosesseihin liittyen
- Kokoaa volyymit
- Kukin hankintayksikkö hoitaa omalta osaltaan hankinnan käyttöönoton, siihen liittyvän osaamisen ja prosessin
- Kukin hankintayksikkö vastaa oman hankintansa kokonaisuudesta, sen ylläpitoon liittyvästä osaamisesta ja kehittämisestä
- Vastaa hankinnan ja sopimuksen lainmukaisuudesta
- **Hankintayksikkö on vastuussa itse toteuttamistaan vaiheista käyttäessään yhteishankintayksikön tekemää hankintasopimusta**
- Kaikki jatkuvat sopimukset/hankinnat kilpailutetaan säännöllisesti uudelleen

## Sidosyksikkö (ns. inhouse)

- Toteuttaa hankintalain mukaisia kilpailutuksia itselleen, yhteisten palveluiden tuottamiseksi
- Vastaa kaikista hankintasopimuksista
- Sidosyksikössä on osaamista substanssialaan liittyen (talous, HR, ICT, puhtaus, ruoka jne.)
- Kokoaa volyymit, tehostaa toimintaa yhtenäisillä prosesseilla sekä koordinoi kaikkien substanssialueen hankintojen/sopimusten kokonaisuutta ja niiden elinkaarta
- Huolehtii hankinnan käyttöönoton, siihen liittyvän osaamisen ja prosessin kaikille palvelua/sopimusta hyödyntäville osapuolille
- **Huolehtii hankinnan kokonaisuudesta, yhteensopivuudesta muiden palveluiden kanssa sekä ylläpitoon liittyvästä osaamisesta ja prosessista kaikille palvelua ostaville omistajilleen**
- Vastaa substanssialueen palveluiden/sopimusten kokonaisuudesta, kehittämisestä, jatkuvuudesta, ja huoltovarmuudesta
- **On vastuussa toteuttamistaan vaiheista palvelusopimusten mukaisesti koko hankinnan elinkaaren ajan**
- Toimii hankintayksiköiden pitkäaikaisena kumppanina substanssialueessa
- Varmistaa palveluiden häiriöttömän jatkuvuuden
- Kilpailuttaa kaikki sopimukset/hankinnat säännöllisesti uudelleen

Vuonna 2023 inhouse-yhtiöt tekivät hankintalain mukaisia markkinoiltaostoja keskimäärin 52% liikevaihdosta, osuuden ollessa enimmillään 74%.



# Hallitusohjelmasta:

## 3) Sidosyksiköt

- s. 104 Julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden eli inhouse-yhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja uusilla hyvinvointialueella. Vaikka inhouse-yhtiöt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, kehitys saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun **julkisen sektorin toimija toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa**. Hankintayksiköiden toteuttamien **yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö** on puolestaan **kilpailun lisäämisen** ohella perusteltu keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. Hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä **raiaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa inhouse-yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa.**
- s. 104 Sidosyksikön omistukselle asetetaan **yleisen edun** huomioon ottava **vähimmäisomistusprosentti (10 %)**. Lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järistämisen yhtiömuodossa silloin, **kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, notilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin**. Tiukennetaan lainsäädäntöä siten, että sidosyksikkö-hankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat **kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.**



# 3) Kommentit ja kysymykset

- **Inhouse-toiminnan rajaaminen pois tietyiltä toimialoilta on perustuslain ja kuntien itsemääräämisoikeuden vastaista**
  - Milloin tämä selvitys tehdään?
  - Kilpailutuspakko ohjaa omistajat ottamaan palvelut takaisin itselleen, palvelut eivät siten siirry tuotettavaksi markkinoille ja kilpailun lisääminen ei toteudu
- 10% minimiomistusraja ajaa pienet kunnat ahdinkoon
- Mitä tarkoittaa yleinen etu?
- Mitä on toimiva markkina?
- Miten kokonaistaloudellisuus varmistetaan ja todennetaan?
  - **Kaikkiin hankintoihin arviointi ja perustelu inhousen käyttämiselle?**
  - Ratkaisuna avoimuus koskemaan myös yksityisiä yrityksiä ja hankintadata julkiseksi myös yrityksiltä?
- Mitkä toimialat/tehtävät edellyttävät huoltovarmuutta, potilasturvallisuutta, kielellisiä oikeuksia?
- Mitä ovat erityisen painavat julkiset intressit?



Inhouse-toiminnan rajaaminen pois tietyiltä toimialoilta on perustuslain ja kuntien itsemääräämisoikeuden vastaista.



10% minimiomistusraja ajaa pienet kunnat ahdinkoon.



# Hallitusohjelmasta:

## 4) Huoltovarmuus

- s. 38 Vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojärjestelmien **kyberturvallisuutta**.
- s. 113 **Hallitus määrittelee ja tunnistaa yhteiskunnan kannalta kriittiset tietovarannot, -palvelut ja -järjestelmät** ja **varmistaa näiden toimintavarmuuden sekä turvallisuuden**.
- s. 113 Suomi varautuu maksujärjestelmiin kohdistuviin häiriöihin
- s. 171 Hallitus edistää **suomalaisen ruoantuotannon toimintaedellytyksiä** osana eurooppalaista ruoantuotantoa. Vahvistamalla sisämarkkinoita hallitus edistää Euroopan unionin ruokaturvallisuutta sekä EU:n kriittistä omavaraisuutta. Kriittiseen omavaraisuuteen lukeutuu myös **teknologinen huoltovarmuus**.
- s.177 Huoltovarmuus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden perusta. **Huoltovarmuuden näkökulma otetaan huomioon kaikessa päätöksenteossa kaikilla hallinnonaloilla. Hallitus varmistaa riittävän huoltovarmuuden tason**, jotta väestön toimeentulon, talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.





## 4) Kommentit ja kysymykset

- **Milloin** hallitus määrittelee ja tunnistaa yhteiskunnan kannalta kriittiset tietovarannot, -palvelut ja -järjestelmät? Miten näiden toimintavarmuus sekä turvallisuus varmistetaan?
- Mitä ovat huoltovarmuutta vaativat toimialat?
  - Hyvinvointialueiden ICT, ruoka, siivous, pesula, taloushallinto? Muut?
- Miten varmistetaan, ettei yrityskaupoilla siirry omistusta ulkomaille huoltovarmuuden näkökulmasta oleellisilta alueilta ja toimialoilta?
  - Säädöspohja?



# Muut kommentit

- MAOn päätös Sarastia-VaKesta osoittaa, että nykyinen laki toimii
  - Nykyinen laki mahdollistaa valvonnan ja sitä kautta puuttumisen
- Nykyisen toimivan järjestämistavan rajoittaminen ei luo automaattisesti kilpailua ellei joku inhouse-toimija lähde markkinoille tai myy toimintaansa sinne.
  - Jos näin ei tapahdu, tulisi yksityisten toimijoiden investoida toiminnan kehittämiseen merkittäviä summia.
- Muutoksen kustannukset ovat 1-3 vuoden aikana todella isot
  - Tämä **lisää merkittävästi hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitustarvetta**
- **Yksi keskeinen syy hankintayksiköiden käyttämän inhousen kasvuun on hankala, kallis ja aikaavievä hankintalain mukainen kilpailutus, jonka inhouset hoitavat nykyisin hankintayksiköiden puolesta.**
- Inhouse toimii markkinan kirittäjänä
  - Erityisesti tilanteessa, jossa markkina on keskittynyt



Hankkisitko itse palvelua tavalla, joka lisää suoraa ja erityisesti välillisiä kustannuksia, työkuormaa ja epävarmuutta?



## Case Istekki\*

Jos 10% omistusosuus toteutuu, pelkästään Istekin asiakkaiden osalta ICT kustannukset kasvavat

Muutuskustannus noin 1 mrd €

Palveluhintojen nousu noin 18%

\* Tarkempi materiaali esitellään pyydettäessä



# Johtopäätös

- **Muutos tulee todella kalliiksi - lisää merkittävästi hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitustarvetta**
- **Resurssit eivät riitä muutokseen**
- **Palvelutuotannon kustannukset kasvavat**
- **Uutta markkinaa ei synny**
- **Linjaukset ovat perustuslain vastaisia**
- **PK-sektorin toimintamahdollisuudet ovat rajalliset vallitsevassa volyymitasossa, jolloin monikansallisten pääomasijoittajien vaikutus kasvaa ja omistusta siirtyy ulkomaille**



**Kiitos!**



**Kustos Ry**  
Julkishallinnon palvelukumppanit

# Määritelmiä

- **Hankintayksikkö:** Hankintayksikön on kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti. Hankintayksiköitä ovat esim. kunnat, valtio, hyvinvointialueet ja in-house -yhtiöt.
  - Hankintalaki 2 luku, 19§: ”Hankintayksikkö on vastuussa itse toteuttamistaan vaiheista käyttäessään yhteishankintayksikön tekemää hankintasopimusta, puitejärjestelyä taikka dynaamista hankintajärjestelmää.”
- **Yhteishankintayksikkö:** Yhteishankintayksiköt kilpailuttavat hyödykkeitä hankintayksiköiden puolesta yhteishankintoina tai yksittäisinä yhtä hankintayksikköä palvelevina hankintoina. Hankintayksiköt käyttävät ostaessaan yhteishankintayksikön kilpailuttamia sopimuksia. Yhteishankintayksiköitä ovat esim. Hansel, TuomiLogistiikka ja Sansia.
- **Sidosyksiköt eli inhouse:** Sidosyksiköt tuottavat ja järjestävät palveluja omistajilleen eri liiketoiminta-alueilla kuten ruokahuollon palveluja, pesulapalveluja, kiinteistöpalveluja, ICT-palveluja ja talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja. Inhouse:t ovat ikään kuin hankintayksikön oman toiminnan jatkeita, joita ohjataan ja joihin käytetään määräysvaltaa mm. omistajaohjauksen ja hallitustyöskentelyn kautta. In-house -yhtiöt ovat myös hankintayksiköitä eli kilpailuttavat hankintalain mukaan tuotannossa tarvittavat sopimukset. Sidosyksiköitä eli inhouse -yhtiöitä ovat esim. Monetra Oy, Istekki Oy, 2M-IT Oy, Sakupe Oy, Servica Oy ja Saimaan tukipalvelut Oy.

