



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

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

Lausunto
11.3.2026

VN/12/2026

1/8

Eduskunta **Maa- ja metsätalousvaliokunta**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä eräistä siihen liittyvistä muutoksista. HE 2/2026 vp.

Yhteenveto esityksestä

Eduskunnalle on 5.2.2026 annettu hallituksen esitys, jossa esitetään muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, rikosrekisterilakia sekä vesihuoltolakia.

Esityksellä huomioidaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla pyritään lisäämään tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannus-
tehokkaasti katettua.

Sidosyksiköiden omistusta koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistamaan alueellista elinvoimaa avaamalla hankintoja laajemmin kilpailulle. Samalla edistetään pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja parannetaan niiden mahdollisuuksia pärjätä julkisissa tarjouskilpailuissa. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus hankintalain muuttamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Työryhmä toimi ajalla 1.3.2024–30.11.2024. Valmistelun aikana kuultiin laajasti eri sidosryhmiä, kuten hankintayksiköitä, elinkeinoelämän edustajia ja oikeudellisia asiantuntijoita. Työryhmän työn pohjalta laadittiin mietintö, josta järjestettiin valmistelun yhteydessä lausuntokierros.

Varsinainen hallituksen esitys viimeisteltiin virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Tässä vaiheessa huomioitiin laajalta lausuntokierrokselta saatu palaute, joka koski muun muassa sidosyksikkösääntelyn tiukentamista. Esitykseen sisältyvät elintarvikehankintoja ja vesihuoltolain muuttamista koskevat ehdotukset on valmisteltu yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa sekä rikosrekisterilain muutos on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Valmistelussa on tehty yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö tarkastelee tässä lausunnossa esitystä erityisesti maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden - kotimaisen elintarviketuotannon huoltovarmuuden sekä alkutuotannon kilpailukyvyn turvaamisen näkökulmasta. Tämä lausunto syventää talousvaliokunnalle annettua lausuntoa.

Julkiset ruokapalvelut Suomessa

Julkiset ruokapalvelutoimijat valmistavat vuosittain yli 350 miljoonaa ateriaa. Julkiset ruokapalvelut kattavat päiväkotien, koulujen, oppilaitosten, korkeakoulujen, sairaaloiden, palveluasumisyksiköiden ja kotisairaanhoidon ateriapalvelut sekä Puolustusvoimien ja Rikosseuraamuslaitoksen joukkoruokailun. Myös osa henkilöstöruokailuista on osa julkista ruokapalvelua. Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluita järjestävät kunnat, kuntayhtymät, valtio, hyvinvointialueet sekä seurakunnat.

Kunnat järjestävät ruokapalveluita omana toimintana, sidosyksikköyhtiöiden kautta sekä kilpailutettujen palveluntuottajien kautta. Hyvinvointialueiden ruokapalveluista merkittävä osa järjestetään alueellisten, hyvinvointialueen ja alueen kuntien muodostamien sidosyksikköyhtiöiden kautta, sekä kilpailutettujen palveluntuottajien kautta. Osa sosiaali- ja terveyssektorin ruokapalveluista on kilpailutettu osana ympärivuorokautista palveluasumista. Hyvinvointialueiden muodostumisen seurauksena valtion rooli elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemuspalveluiden hankintojen rahoittajana on kasvanut. Julkisten elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemuspalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa, josta julkisten elintarvikehankintojen osuus oli 320 miljoonaa euroa.

Yhä useammin julkiset elintarvikehankinnat tehdään yhteishankintana joko Hansel Oy:n tai muun yhteishankintaorganisaation kautta. Valtion ja kuntien yhdessä omistaman yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n rooli julkisissa elintarvikehankinnoissa on kasvanut. Noin puolet Suomen kunnista ja suuri osa hyvinvointialueista on mukana Hansel Oy:n kilpailuttamissa elintarvikkeiden puitesopimuksissa. Lisäksi yhteishankintoja tehdään alueellisten niin kutsuttujen hankintarenkaiden kautta. Elintarvikkeita hankitaan tyypillisesti yhden laajan eri tuotekategoriat kattavan puitesopimuksen kautta tai useammalla päätuotekategorioittain kilpailutetulla sopimuksella, joihin voi osallistua myös elintarvikealan yrityksiä. Julkisissa elintarvikehankinnoissa kilpailu on selvityksen perusteella vähentynyt ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän tukkukaupoille.

Tukkukaupoilla on merkittävä asema niiden päättäessä tuotevalikoimasta. Tukkukauppojen omien tuotemerkkien, niin kutsuttujen Private Label -tuotteiden osuus valikoimassa on kasvanut. Suomessa on neljä tukkukauppaa, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisesti yhteishankintayksiköiden tai muiden suurten hankintayksiköiden laajoihin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin, mutta usein tarjouksia saadaan vain yhdeltä tai kahdelta tukkukaupalta. Suomessa on lisäksi useita pienempiä alueellisia ja paikallisia tukkuliikkeitä, jotka ovat keskittyneet etenkin kasvisten tukkukauppaan.

Julkiset ruokapalvelut ovat Suomen elintarvikehuollon ja huoltovarmuuden näkökulmasta merkittävä tekijä. Joukkoruokailun tulee toimia keskeytyksettä eriasteisissa häiriötilanteissa turvaten puolustusvoimien, Rikosseuraamuslaitoksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden ruokapalvelut sekä lakisääteiset koulujen ja varhaiskasvatuksen ruokapalvelut. Varautuminen erityyppisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin on viime vuosina tullut entistä tärkeämmäksi. Ruokapalveluiden huoltovarmuuden merkitys on tunnistettu myös Huoltovarmuusorganisaatiossa, johon perustettiin vuoden 2024 tammikuussa Ruokapalvelupooli tukemaan ruokapalvelutoimijoiden yhteistyötä huoltovarmuuden ja varautumisen kehittämisessä sekä alan jatkuvuutta uhkaavien kriisien vaikutusten ennaltaehkäisyssä.

Keskeiset muutosesitykset valiokunnan toimialan kannalta

Kilpailun lisääminen ja hankintojen valmistelu

65 § markkinakartoitus

Markkinakartoitusta koskevalla muutosehdotuksella kannustetaan hankintayksiköitä käymään aktiivista vuoropuhelua markkinoiden kanssa ennen tarjouskilpailun käynnistämistä. Tavoitteena on, että hankintayksikkö ymmärtää markkinoiden kyvykkyyden, hintatason ja käytettävissä olevat ratkaisut. Tarjouspyyntö laadittaisiin siten, että hankintayksikön tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua eikä valituilla ratkaisuilla tarpeettomasti rajoiteta kilpailua.

Erityisen suurissa, yli kymmenen miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön tulee tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

125 § hankinnan keskeyttäminen

Esitykseen sisältyy velvoite keskeyttää hankintamenettely tilanteessa, jossa EU-kynnysarvon ylittävässä avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi hyväksyttävä tarjous eikä kilpailu ole siten toteutunut toivotusti. Tällöin hankintayksikön tulee järjestää uusi tarjouskilpailu, mikäli se edelleen toteuttaisi hankinnan ostopalveluna. Keskeyttämisvelvoitetta ei kuitenkaan sovelleta, jos hankintaa on edeltänyt markkinakartoitus, tai jos keskeyttämiselle on muu erityisen painava syy, kuten hankinnan innovatiivisuus.

75 § hankintojen jakaminen osiin ja 146 § muutoksenhaku

EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat on lisäksi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Jos hankintayksikkö päättää olla jakamatta hankintaa, sen on esitettävä tälle yksityiskohtaiset perustelut, ja päätöksestä on mahdollisuus valittaa markkinaoikeuteen. Keskeyttämisvelvoitetta ei sovelleta, jos hankintayksikkö on toteuttanut asianmukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin.

Hankintojen valmistelua koskevalla uudistuksella on tarkoitus parantaa hankintojen onnistumisen edellytyksiä. Yli kymmenen miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön on tehtävä markkinakartoitus tai arvioitava toteutusvaihtoehtoja ennen kilpailutuksen käynnistämistä. EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat on lähtökohtaisesti jaettava osiin, mitä kautta pienet ja keskisuuret yritykset saavat paremmat mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan nämä toimet voisivat tuottaa 12–65 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Kustannus- ja tehokkuusvaikutusten ohella hankintojen huolellisempi valmistelu hyödyttää myös kuntia ja hyvinvointialueita, jotka saavat paremmin tarpeisiinsa soveltuvia palveluita ja tuotteita.

Huoltovarmuuden ja turvallisuuden vahvistaminen osana alkutuotannon kilpailukykyä ja kestävyyttä

Hankintalain 2 § lain tavoitteet, 71 § hankinnan kohteen kuvaus sekä erityisalojen hankintalain 2 § sekä 75 §.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin tehtävällä uudistuksella edistetään edellä mainittuja turvallisuus- ja huoltovarmuusvaatimusten sisällyttämistä hankintoihin EU hankintadirektiivien sallimissa rajoissa.

Hankintalaki on menettelytapalaki, joka sääntelee kilpailutusmenettelyä. Hankinnan kohdetta vastaavasti säätelee kulloinkin sisältölaki sekä viranomaisten ohjeet ja määräykset. Hallitusohjelmassa mainittuja elintarviketurvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia tavoitteita voidaan parhaiten lainsäädännön muuttamisen sijaan edistää ja ohjata muilla ohjauskeinoilla kuten informaatio-ohjauksella. Esimerkiksi ennakoimattomien, olosuhteissa tapahtuvien muutosten ja kriisitilanteiden huomioiminen sopimushinnoissa on tietyissä tilanteissa tärkeää, ja ne perustuvat lähtökohtaisesti sopimusosapuolten välisiin neuvotteluihin ja sopimusehtoihin. Sopimusehtojen tarkempi säätäminen ei kuulu hankintalakiin ja asetetut tavoitteet voidaan huomioida esimerkiksi julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE-ehdot). Hankinnoissa voidaan hyödyntää myös eri tahojen antamaa laajaa ja yksityiskohtaista ohjeistusta.

Hankintalain 2 §:n 1 momenttia selkeytetään lisäämällä siihen kustannustehokkuutta koskeva tavoite siten, että hankintayksiköiden tulee järjestää hankintatoimintansa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja laadukkaasti, ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioiden. Vastaava muutos esitetään tehtävän myös erityisalojen hankintalakiin.

Elintarvikkeiden osalta hallitusohjelmassa mainittu huoltovarmuuden lisäämistä koskeva tavoite on lisäksi huomioitu hankintalain 2 §:ssä siten, että lain perusteluissa vielä tarkennetaan eri keinoja ottaa elintarviketurvallisuus sekä huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökohdat huomioon.

Hankintayksikkö voisi edistää hankintojen myönteisten ympäristövaikutusten toteutumista ja negatiivisten ympäristövaikutusten vähentämistä esimerkiksi asettamalla ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä tuoteryhmissä kuten elintarvikkeissa, velvoittavien EU-säädösten lisäksi tiukempia hankintayksikön ja käyttäjien tarpeisiin soveltuvia vähimmäisvaatimuksia. Kyse voisi olla hankintojen laadulle asetettavista ravitsemuslaatu- ja vastuullisuusvaatimuksia sekä tuotantoprosessien asettamia vaatimuksia esimerkiksi raaka-aineiden esikäsittelyn, säilyvyyden ja prosessikestävyyden osalta. Tuoteryhmittäisiä kriteereitä voisivat olla esimerkiksi tuoreus, tasalaatuisuus, jäljitettävyys ja turvallisuus. Edelleen hankintayksikkö voisi käyttää syrjimättömiä kriteereitä, kuten toimitusaika, alkuperätieto ja ravitsemussuosittelusten mukaisuus.

Hankintalain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, joka antaa hankintayksikölle nimellisen mahdollisuuden asettaa sekä tarjoajalle että hankinnan kohteelle turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja. Muutos mahdollistaisi turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökohtien sisällyttämisen hankinnan kohteen määrittelyyn siten, että hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan toimivuus ja häiriötön käyttö voitaisiin varmistaa koko sopimuskauden ajan. Muutos mahdollistaisi myös sellaisten tarjousten sulkemisen pois tarjouskilpailusta, joissa tarjotut tuotteet tai laitteet ovat peräisin kolmansista maista ja joihin sisältyy turvallisuus- tai muita uhkia. Vastaava muutos tehtäisiin myös erityisalojen hankintalakiin.

Varautumisen ja ennakkoinnin merkitys tulee esille myös elintarvikehankinnoissa. Osana huoltovarmuuden laatuvaatimuksia voidaan huomioida myös esimerkiksi elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjun haavoittuvuuksiin varautuminen. Lisäksi esimerkiksi elintarvikkeisiin ja niiden alkuperään voi sisältyä turvallisuusriskejä. Ehdotetuilla muutoksilla vahvistetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia asettaa hankintaehtoja, jotka turvaavat elintarvikehuollon jatkuvuuden myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Elintarvikehuollon tehtävänä on turvata ravinnon saatavuus

ja turvallisuus kaikissa tilanteissa, ja tämä asettaa erityisvaatimuksia hankintaketjujen toimintavarmuudelle.

Hankintayksikkö voisi huomioida osana elintarviketurvallisuuden laatuvaatimuksia myös esimerkiksi eläinten terveyteen ja hyvinvointiin, sekä kestävien elintarvikkeiden tuottamiseen liittyviä vaatimuksia. Ehdotuksen mukaan hankintayksiköillä on mahdollisuus asettaa hankinnan kohteelle sellaisia vaatimuksia, joilla voidaan ottaa huomioon tuotanto-olosuhteet mukaan lukien eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät tekniset määrittelyt. Ehdotettu muutos mahdollistaa huomioimaan sellaiset alkutuotantoon liittyvät ominaisuudet, jossa EU:n ulkopuolelta peräisin olevat tuotteet on voitu tuottaa selvästi EU:n lainsäädännön asettamaa minimitasoa heikommassa olosuhteissa esimerkiksi eläinsuojeluvaatimusten, ympäristönormien tai työehtojen osalta.

Sidosyksiköitä koskeva kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus

Hankintalaki 15 §

Sidosyksikön käytön edellytykseksi asetetaan kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Muutoksella pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta julkisissa hankinnoissa. Voidakseen hyödyntää sidosyksikköä palvelutarpeidensa täyttämiseksi hankintayksikön on omistettava vähintään kymmenen prosenttia sidosyksiköstä. Muutos koskee siten osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Tällä muutoksella ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten omistajien määräysvalta sidosyksikköyrityksessä järjestetään. Voimassa olevan lain mukaiset vaatimukset sidosyksikön määräysvallasta, omistuksesta ja ulosmyynnistä säilyvät ennallaan.

Ehdotettu muutos kohdistuu pääasiassa sellaisiin sidosyksiköihin, jotka tuottavat hankintayksiköille niiden tarvitsemia tavanomaisia tukipalveluita, kuten ICT- ja hallintopalveluita. Muita suu-rempiä toimialoja ovat henkilöstövuokraus, ateriapalvelut ja pesulapalvelut. Hallitus on linjannut, että omistusosuusvaatimusta ei sovellettaisi kunnalliseen jätehuoltoon. Sitä koskeva poikkeus säädetäisiin jätelain uudistuksen yhteydessä. Omistusta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta voidaan poiketa sellaisten sidosyksiköiden osalta, jotka on perustettu tuottamaan lakisääteistä palvelua ja joiden vuotuinen liikevaihto jää alle yhden miljoonan euron. Vähimmäisomistusvaatimus ulottuu myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- ja sisaryhtiöihin.

Voimassa oleva hankintalain sidosyksikkösääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp), kun sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa kavennettiin viiteen prosenttiin liikevaihdosta ja 500 000 euroon aikaisemmasta, direktiivin 2014/24/EU 12 artiklan säännöksestä poiketen. Nyt ehdotetut muutokset tuovat osin uusia elementtejä suhteessa valiokunnan aikaisempaan lausuntoon. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan muodostu ongelmallisiksi perustuslain kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut lausunnon myös perustuslakivaliokunnalle.

Sidosyksiköiden käyttö on kasvanut merkittävästi lyhyessä ajassa. Liikevaihdon kasvu yli kymmenen osakkaan sidosyksiköissä vuosina 2020–2024 oli erityisen voimakasta ICT- ja tietohallinnon, yleis- ja taloushallinnon, sekä henkilöstövuokrauksen, ruokahuollon ja pesulapalvelujen aloilla.

Vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa myös olemassa oleviin hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin. Vaatimus tulee kuitenkin voimaan vaiheittain. Lähtökohtaisesti nykyiset sopimukset on irtisanottava päättymään esitetyn määräajan 30.6.2027 loppuun mennessä, jos vähimmäisomistusosuus ei täyty. Hankintayksikkö voi kuitenkin tehdä sidosyksikkönsä kanssa uusia määräaikaista sopimuksia vielä yhden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, jotta palveluiden jatkuvuus voidaan turvata siirtymävaiheessa.

Terveyspalvelujen toimialalla muutos tulee voimaan 1.10.2029. Pidennetty voimaantuloaika koskee sidosyksiköitä, jotka tuottavat hyvinvointialueille välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä

palveluita, kuten erikoissairaanhoidoa. Pidempi siirtymäaika ei koske tukipalveluita, kuten siivousta, ruokahuoltoa tai yleistä perustietotekniikkaa.

Hankintayksiköllä olisi myös eräissä tilanteissa mahdollisuus hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Hyödyntäminen olisi mahdollista, mikäli sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä.

Jätevesihuollon ja jätehuollon erityisasema

Lisäksi **vesihuoltolakiin** (119/2001) lisätään uusi 4 f §, jolla jätevesihuoltolaitokset rajataan sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle. Taustalla on vesihuollon erityisluonne huoltovarmuuskriittisenä infrastruktuurina sekä alan luonnolliseen monopoliasemaan. Useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti eikä teknisesti tarkoituksenmukaista, eikä kilpailevaa infrastruktuuria ole mielekästä rakentaa.

Vesihuoltolakiin on 1.1.2026 voimaan tulleella lailla lisätty vesihuollon ja vesihuolto-omaisuuden myyntikielto, ja vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa on eduskunnan vahvistama tavoite. Suomessa on useita seudullisia jätevedenpuhdistamoita, joissa yksittäisen kunnan omistususuus perustuu kapasiteettitarpeeseen ja voi jo lähtökohtaisesti jäädä alle kymmenen prosentin. Omistusvaatimuksen ulottaminen näihin laitoksiin olisi johtanut kuntia keinotekoisii omistusjärjestelyihin, jotka eivät vastaa todellista käyttösuhdetta. Vesilaitokset, joista osa hoitaa myös jätevedenpuhdistusta, kuuluvat erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, ja jäävät siten tämän ehdotuksen ulkopuolelle. Tämän vuoksi on sääntelyn yhtenäisyyden ja jäteveden puhdistusta tekevien yksiköiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta perusteltua, että tätä sääntelyä ei sovelleta hankintalain soveltamisalaan kuuluviin jätevedenpuhdistamoihin.

Yhdyskuntajätehuolto on kuntien lakisääteinen vastuu, jota tällä hetkellä hoitaa 26 kunnallista osakeyhtiötä sekä useita kuntayhtymiä. Jätehuoltoyhtiöiden omistusrakenne on alueellinen ja perustuu palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen – omistususuudet määräytyvät usein asukasmäärän tai jätevirtojen perusteella, eivät yksittäisten kuntien valinnan mukaan.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että omistususuusvaatimuksen soveltaminen sellaisenaan jätehuoltoyhtiöihin johtaisi merkittäviin toiminnallisiin ongelmiin ja pakottaisi kuntia keinotekoisii omistusjärjestelyihin. Vähimmäisomistusvaatimuksen poikkeamisesta jätetoimialalla on tarkoitus säätää jätelain muuttamista käsittelevän jätelaki II:n yhteydessä.

Ehdotuksen vaikutukset elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin

Esityksen keskeinen tavoite on lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa ja saavuttaa kustannussäästöjä erityisesti hankintojen valmistelua ja sidosyksiköitä koskevilla uudistuksilla. Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain noin 12 000 kappaletta, joista jokaiseen saadaan mediaaniltaan vain kolme tarjousta.

Hankintojen valmistelua koskevat muutokset velvoittaisivat hankintayksiköitä tekemään markkinakartoituksen yli kymmenen miljoonan euron hankinnoissa ja uudelleenkilpailuttamaan hankinnan, jos avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous eikä markkinakartoitusta ole tehty. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan nämä toimet voisivat tuoda vuosittain noin 12–65 miljoonan euron säästöt riippuen siitä, kuinka paljon tarjousten määrä tosiasiallisesti lisääntyy. Uudistuksesta aiheutuu hankintayksiköille hallinnollisen työn lisääntymistä ja tästä aiheutuvia lisäkustannuksia.

Elintarvikehankintojen osalta muutosehdotuksen vaikutukset arvioidaan pääosin positiivisiksi. Muutosten arvioidaan pääosin edistävän kotimaisen lähiruuan sekä luomutuotteiden markkina-mahdollisuuksia. Hankintalain täsmennykset mahdollistavat laatu-, alkuperä- ja ympäristökriteerien laajemman huomioimisen, mikä tukee alueellista elinvoimaa, lyhyempiä toimitusketjuja ja huoltovarmuutta. Julkiset hankinnat voivat näin toimia referensseinä ja edistää innovaatioita elintarvikesektorilla.

Vaikka erityisvaatimusten asettaminen voi lisätä hankintayksiköiden hallinnollista valmistelutyötä, pitkän aikavälin hyödyt voivat näkyä muun muassa ruokahävikin vähenemisenä ja parempana kansanterveyden edistymisenä. Muutosten lopulliset vaikutukset riippuvat siitä, miten hankintayksiköt hyödyntävät sääntelyn suomia mahdollisuuksia, sillä esitys ei sisällä uusia sitovia velvoitteita vastuullisuuskriteerien asettamiselle.

Sidosyksiköitä koskevan muutosehdotuksen vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueelle.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimus on arvioitu olevan esityksen taloudellisesti merkittävin yksittäinen muutos. Sen tarkoituksena on avata nykyisin kilpailulta suljettua erityisesti tukipalvelujen kuten ICT tai taloushallinnon tai henkilöstövuokrauksen, palvelujen hankintaa markkinoille.

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

Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina ja hyödyntää yhteisiä resursseja, mikä on jo nyt vakiintunut tapa toimia. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja tehdään suurten hankintarenkaiden toimesta yhdessä. Näiden tekijöiden arvioidaan lieventävän esityksen negatiivisia vaikutuksia merkittävästi.

Sidosyksikkösääntelyä koskevan muutoksen vaikutukset ruokapalveluihin

Ehdotetulla sidosyksikön kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisina tukipalveluja, joissa on olemassa toimiva markkina, rajataan. Ruokapalvelut ovat yksi hallitusohjelmassa nimenomaisesti mainituista palvelualoista.

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

Sidosyksiköiden omistusta koskevan muutoksen taloudellisten vaikutusten ruokapalvelujen toimialalla voidaan katsoa olevan vähäisiä, sillä vaikka ruokahuollossa suurempien kuntien omistusosuus on keskimäärin suurempi kuin pienempien kuntien, pienissäkin kunnissa omistusosuus on kuitenkin keskimäärin yli kymmenen prosenttia. Lisäksi markkinoilla toimii paljon yksityisiä palveluntuottajia. Negatiivisia vaikutuksia saattaa kohdistua etenkin pienten kuntien sekä niiden alueella toimivien

hyvinvointialueiden pienten yksiköiden ruokapalveluiden tuotantojärjestelyihin ja -kustannuksiin. Negatiiviset vaikutukset voivat kohdistua erityisesti siirtymävaiheen muutokseen löytää sellainen ruokapalvelujen toimittaja, jolla on edellytykset tuottaa hankintayksikön tarvitsemia palveluja kuten sairaalojen ruokapalveluja. Näistä suinkaan kaikki eivät ole yksityiselle palveluntuottajalle houkuttelevia kohteita esimerkiksi sellaisilla haja-asutusalueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä, jolloin negatiiviset vaikutukset voivat olla pitkäkestoisempiakin.

Lopuksi

Kokonaisuudessaan esitys on tasapainoilua kustannustehokkuuden, markkinoiden avaamisen ja hallinnollisen taakan kasvun välillä, ja sen todelliset vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten hankintayksiköt käytännössä omaksuvat uudet velvoitteet ja miten ne päättävät tarvitsemansa palvelut järjestää.