Valiokunnan lausunto MmVL 11/2026 vp─ HE 2/2026 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Terhi Kauti, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Auli Väänänen, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava asiantuntija Ismo Tuominen, elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto
- tutkimusohjaaja Jan Jääskeläinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jukka Ihanus, Elintarviketeollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Mari Hannuksela, Lihakeskusliitto ry
- lakimies Kimmo Tammi, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toiminnanjohtaja Malin Lönnroth, Pro Kala ry
- toiminnanjohtaja Jukka Kajan, Pro Vege ry
- toimitusjohtaja Antti Kuusisto, Veljekset Kuusisto Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Huoltovarmuuskeskus
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen ympäristökeskus
- Päivittäistavarakauppa ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Vesilaitosyhdistys ry
- Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf
- Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Valmis
5.0

- Hansel Oy

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Ruokavirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hankintalain uudistuksen lähtökohdat

Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin eli niin kutsuttuun hankintalakiin ja eräisiin muihin lakeihin. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Kuten hallitusohjelmassa todetaan, edellyttävät käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi lainsäädännön muutosten ohella hankintayksikkötasolla tapahtuvaa osaamisen lisäämistä sekä velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin.

Hankintalain tarkastelu ja muuttaminen mainitaan hallitusohjelmassa myös yhtenä keskeisenä toimena alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon kehittämiseksi nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän (Maka-ryhmän) loppuraporttiin, jossa ehdotettiin hankintalain tarkastelua. Maka-ryhmän raportin mukaan suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa hankinnoissa on syytä tarkastella uudestaan esimerkiksi tuotteissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön minimitasoa heikommissa olosuhteissa. Lisäksi sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulisi arvioida. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää hallitusohjelman ja Maka-ryhmän raportin linjauksia hankintalain uudistuksen tavoitteista ja lähtökohdista tärkeinä ja kannatettavina. Valiokunta keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan hankintalain uudistusta ensisijaisesti elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen mukaan julkisten elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemuspalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa, josta julkisten elintarvikehankintojen osuus oli 320 miljoonaa euroa. Julkiset ruokapalvelutoimijat valmistavat vuosittain yli 350 miljoonaa ateriaa. Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluita järjestävät kunnat, kuntayhtymät, valtio, hyvinvointialueet sekä seurakunnat. Yhä useammin julkiset elintarvikehankinnat tehdään yhteishankintana joko valtion ja kuntien yhdessä omistaman Hansel Oy:n tai muun yhteishankintaorganisaation kautta. Noin puolet Suomen kunnista ja suuri osa hyvinvointialueista on mukana Hansel Oy:n kilpailuttamissa elintarvikkeiden puitesopimuksissa. Samaan aikaan kilpailu julkisissa elintarvikehankinnoissa on selvityksen perusteella vähentynyt ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän muutamille suurimmille tukkukaupoille. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että tähän elintarvikemarkkinoiden keskittymiseen pyritään hankintalain uudistuksella puuttumaan.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ja hankinnoissa sovellettavien sopimusehtojen ja käytäntöjen merkitys koko elintarvikeketjulle on hyvin merkittävä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamissa lausunnoissa on korostettu, että hankintalainsäädännön tavoitteiden toteutuminen riippuu ennen kaikkea siitä, miten hankintayksiköt ja niiden asiakkaat suuntaavat käytännössä omia hankintojaan ja ostojaan. Valiokunta korostaa valtion omistajaohjauksen merkitystä pyrittäessä edistämään pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin hankintalain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta nostaa lisäksi esiin, että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden julkisissa hankinnoissa on noudatettava hankintalain lisäksi myös elintarvikemarkkinalain mukaisia sopimusehtoja ja -käytäntöjä. Elintarvikemarkkinalain säännöksiä sovelletaan myös sellaisiin julkisen sektorin pienhankintoihin, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kotimaisen elintarvikeketjun näkökulmasta on tärkeää, että huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa on hallituksen esityksessä nostettu hankintalain keskeisiin tavoitteisiin. Huoltovarmuuden turvaaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että hankintamenettelyssä arvioidaan, miten turvataan hankittavien elintarvikkeiden saatavuus, mikäli syntyy häiriöitä esimerkiksi merilogistiikassa tai tuotannossa. Elintarvikeketjun huoltovarmuuden näkökulmasta on kriittistä, että julkisissa hankinnoissa tuetaan kotimaista alkutuotantoa ja kansallista jalostuskapasiteettia sekä otetaan myös huomioon tuotantoon liittyvät teknologiset riippuvuudet. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että erityisesti julkisten ruokapalvelujen rooli poikkeustilanteissa on merkittävä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan elintarvikehuollon varmistamiseksi valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden tulee turvata vastuullaan olevien ruokapalvelujen jatkuvuus vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että huoltovarmuuteen voidaan vaikuttaa myös lisäämällä tuotteiden ja palvelujen laadun merkitystä hankinnoissa. Jos hankinnassa painotetaan hinnan sijaan myös laatua, siitä hyötyvät ne toimijat, jotka panostavat laatuun, turvallisuuteen ja työntekijöiden olosuhteisiin. Elintarvikeketjun vastuullisuus, eläinten hyvinvointi ja ympäristönäkökohdat ovat tärkeä osa huoltovarmuutta ja markkinoiden toimivuutta. Esityksen ympäristövaikutuksia arvioitaessa esiin on nostettu erityisesti vastuullisesti tuotetut elintarvikkeet, joiden avulla pystytään esimerkiksi tukemaan monimuotoisuutta, parantamaan maaperän terveyttä sekä hillitsemään ilmastopäästöjä. Kansanterveyden kannalta on myös tärkeää, että julkiset hankinnat tukevat ravitsemussuositusten toteutumista. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitääkin tärkeänä, että julkisissa elintarvikehankinnoissa voidaan jatkossa käyttää laatu-, vastuullisuus- ja tuotantotapakriteereitä tavalla, joka on EU-oikeuden mukainen, mutta mahdollistaa kotimaisen tuotannon vahvuuksien huomioon ottamisen. Valiokunta pitää kestämättömänä, että julkisissa hankinnoissa voidaan hankkia elintarvikkeita, joiden tuotantotapa ei täytä Suomen lainsäädännön vaatimuksia.

Hankintamenettelyä koskevat keskeiset muutosehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia markkinakartoitusta koskevaan hankintalain 65 §:ään. Muutosehdotuksella kannustetaan hankintayksiköitä käymään aktiivista vuoropuhelua markkinoiden kanssa ennen tarjouskilpailun käynnistämistä. Hankintalain 65 §:ään esitetyt markkinakartoitusta koskevat muutokset kytkeytyvät myös jäljempänä kuvattaviin 75 §:n ja 124

§:n muutoksiin, sillä etukäteen toteutetulla markkinoiden kartoituksella hankintayksikkö voi välttää edellä mainituissa pykälissä säädettäväksi ehdotetun hankinnan pakollisen jakamisen osiin tai velvoitteen keskeyttää hankinta, jos hankintayksikkö on saanut vain yhden tarjouksen. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että markkinakartoituksen käyttöön kannustavat kirjaukset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Useat hankintayksiköt tekevät markkinakartoituksia jo nykyisellään aktiivisesti ja niitä pidetään toimivana keinona parempien hankintojen tekemiseen.

Esityksessä hankintalain 71 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi hankinnan kohteen kuvaukseen sisällytettävien turvallisuutta ja varautumista koskevien ehtojen osalta. Voimassa olevassa lainsäädännössä tämä nimenomainen mahdollisuus on kirjattu puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettuun lakiin, mutta ei yleiseen hankintalakiin. Varautumisen ja ennakoinnin merkitys voi tulla esille elintarvikehankinnoissa esimerkiksi alkuperään liittyvien turvallisuusriskien johdosta. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ehdotetut pykälämuutokset parantavat hankintayksiköiden mahdollisuutta huomioida esimerkiksi eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia osana elintarviketurvallisuutta ja kestävien elintarvikehankintojen laatuvaatimuksia. Ehdotettu muutos mahdollistaa sellaisten alkutuotantoon liittyvien tilanteiden huomioon ottamisen, joissa EU:n ulkopuolelta peräisin olevat tuotteet on voitu tuottaa selvästi EU-sääntelyssä asetettua minimitasoa heikommissa olosuhteissa. Näihin tilanteisiin kiinnitettiin huomiota myös edellä mainitussa Maka-ryhmän raportissa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää esitettyä muutosta periaatteellisesti tärkeänä ja kannatettavana.

Hallituksen esitykseen sisältyvän hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksikön on jaettava EU:n kynnysarvot ylittävä hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. EU-kynnysarvon alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa on tarkoitus säilyttää nykytila siten, että hankintojen jakaminen on edelleen vapaaehtoista. Hankintoja voidaan käytännössä jakaa osiin esimerkiksi tuoteryhmittäin tai alueellisesti. Jakaminen mahdollistaa pienempien yritysten osallistumisen kilpailutuksiin. Elintarvikehankinnat ovat usein laajoja kokonaisuuksia, joihin pienillä ja keskisuurilla yrityksillä ei ole resursseja vastata kokonaisuutena. Hankintojen jakaminen tuoteryhmittäin esimerkiksi leipomo-, liha- tai maitotuotteisiin mahdollistaa paikallisten yritysten osallistumisen ja säilyttää jalostusosaamisen eri puolilla Suomea. Elintarvikehankintojen ja ruokahuollon palveluiden jakaminen ja osatarjouksien tekeminen lisäävät näin ollen paitsi kilpailua myös alueellista tarjontaa sekä turvaavat jatkuvuuden hallintaa ja toimitusvarmuutta kriisitilanteissa. Hajautettu tuotantorakenne takaa ruokahuollon jatkuvuuden kriisitilanteissa paremmin kuin keskittynyt malli. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että hankintayksiköissä edistetään hankintojen jakamista lain edellyttämää laajemmin myös kansallisissa hankinnoissa.

Hankintalain 125 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan hankinta on keskeytettävä ja kilpailutettava uudelleen, mikäli avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Ehdotettu sääntely voi ennakollisesti kannustaa hankintayksiköitä valmistelemaan kilpailutukset niin, että niihin saadaan mahdollisimman paljon tarjouksia. Yksi lisätarjous voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksen mukaan laskea hankintahintoja yhden tarjouksen hankinnoissa jopa yhdeksällä prosentilla hankinnan arvosta. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei kuitenkaan välttämättä johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Edellä kuvatun hankintalain 65 §:n mukaisen

markkinakartoituksen tekeminen voi auttaa suunnittelemaan kilpailutuksen mahdollisimman hyvin. Asianmukaisesti tehty markkinakartoitus vähentääkin riskiä vain yhden tarjouksen saamiseen hankinnoissa. Hankintayksikön velvoitteesta keskeyttää hankinta voidaan ehdotuksen mukaan poiketa myös silloin, kun hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin 75 §:n mukaisesti. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että hankintamenettelyn keskeyttämistä koskeva sääntely kannustaa osaltaan hankintayksiköitä suunnittelemaan ja toteuttamaan hankinnan kilpailua edistävällä tavalla.

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että ruokaketju on kärsinyt 2020-luvun alussa ennen näkemättömästä kustannuskriisistä, joka on johtunut useista ulkoisista tekijöistä sekä voimassa olevien sopimusten joustamattomuudesta. Ruokaketjun sopimukset eivät ole yleisesti joustaneet riittävästi kustannusmuutosten mukana, mikä on vaikeuttanut kustannusten nousun siirtämistä eteenpäin ketjussa. Erityisesti julkisille hankinnoille tyypilliset pitkät sopimuskaudet ja joustamattomat sopimusehdot ovat vaikuttaneet kustannuskriisitilanteessa elintarvikemarkkinoihin haitallisesti. Kuten edellä on kuvattu, on myös Maka-raportissa katsottu, että sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulisi arvioida. Elintarvikemarkkinavaltuutettu on myös suositellut, että ruokaketjun sopimuksissa tulisi olla hinnantarkistusehto ja että julkisen sektorin toimijoiden sopimuksiin on saatava lisää joustavuutta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää elintarvikemarkkinoiden näkökulmasta erittäin tärkeänä, että edellytyksiä hankintasopimuksen muuttamiselle sopimuskauden aikana selkiytetään.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sopimusmuutoksia koskevan hankintalain 136 §:n laajentamista koskemaan myös kansallisia hankintoja. Voimassa olevassa hankintalaissa olennaisia sopimusmuutoksia koskevaa 136 §:ää ei sovelleta EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan soveltamiskäytännössä ilmenneiden epäkohtien korjaamiseksi on perusteltua ottaa vastaava sääntely käyttöön myös kansallisissa hankinnoissa, sillä ei ole tarkoituksenmukaista, että sääntely olisi tiukempaa hankinnan ennakoidulta arvolta edullisempien hankintojen kohdalla. Perusteluissa on myös lueteltu esimerkkejä siitä, millaiset tilanteet voivat oikeuttaa sopimusmuutokseen poikkeuksellisen ja ennakoimattoman olosuhteen perusteella. Perusteluissa on mainittu esimerkkeinä aseelliset selkkaukset, pandemiat tai merkittävät markkinahäiriöt, jotka suoraan vaikuttavat kulloisenkin hankintasopimuksen toteuttamiseen. Markkinahäiriöitä voivat olla äkillinen kustannusinflaatio tai vakava globaali toimitusketjun häiriö. Hankintayksiköt voivat varautua mahdollisiin markkinahäiriöihin sisällyttämällä sopimuksiin hinnantarkistus- tai purkulausekkeita, joiden avulla voidaan turvata sopimuksen kohtuullisuus muuttuneessa tilanteessa. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää hankintalain 136 §:n muutosta kannatettavana ja viittaa edellä mainittuun elintarvikemarkkinavaltuutetun suositukseen hinnantarkistusehdon sisällyttämisestä sopimuksiin.

Sidosyksikkösääntelyn muutokset

Hankintalain 15 §:ssä säädetään hankintayksikön sidosyksiköltä tehtävistä hankinnoista. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta

itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa. Julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja hyvinvointialueilla. Sidosyksikkösääntelyn tulkinnanvaraisuus on haaste, johon on kaivattu ratkaisua. Hallitusohjelman mukaan hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, mukaan lukien ruokapalveluissa. Hallitusohjelman mukaisesti hankintalain 15 §:ään esitetään ehdotuksessa lisättäväksi säännös sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus.

Ruokapalvelut järjestetään Suomessa usein alueellisten sidosyksiköiden toimesta ja niissä on omistajina kuntia ja hyvinvointialueita. Ruokapalveluiden järjestäminen on osa kuntien ja hyvinvointialueiden varautumista ja huoltovarmuutta. Maa- ja metsätalousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sidosryhmäyhtiöiden vastuulla olevan ruokahuollon liikevaihto on 570 miljoonaa euroa ja alle kymmenen prosenttia omistavien julkisyhteisöjen osuus omistussuhteista on 61,7 prosenttia. Hallituksen esityksessä esitetyllä vähimmäisomistusvaatimuksella on näin ollen suuri merkitys ruokapalveluiden järjestämiselle. Esitetty sidosyksikkösääntely edesauttaa hillitsemään joitakin julkisissa hankinnoissa havaittuja epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua vääristäviä käytäntöjä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että sidosyksiköiden hyödyntämiseen voidaan puuttua niissä tapauksissa, kun sidosyksikköomistuksia on hankittu hankintalain kiertämistarkoituksissa.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamassa selvityksessä on noussut esiin, että ehdotettu sidosyksiköitä koskeva sääntely voi aiheuttaa merkittäviä haasteita niille hankintayksiköille, joilla ei ole mahdollisuutta saavuttaa kymmenen prosentin omistusosuutta ja jotka toimivat markkinoilla, joilla kilpailua ei todennäköisesti synny. Tällaisia hankintayksiköitä on erityisesti pienissä kunnissa. Tehtyjen selvitysten mukaan laissa asetettavan omistusosuusrajan vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka sidosyksikköjen omistajat ja sidosyksiköt reagoivat omistusosuusrajoitteeseen. Jos nykyisten sidosyksiköiden tilalle perustetaan pienempiä sidosyksiköitä tai hankintatoiminto palautetaan omistajan omaksi tuotannoksi, julkisen sektorin kustannukset tulevat todennäköisesti nousemaan. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia eri toimialoilla, ja erityisesti ruokapalveluiden järjestämisessä, seurataan.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että suuremmissa ruokapalveluorganisaatioissa on usein kehittynyt osaamista uusien tuoteryhmien käyttöönotossa ja kilpailutuksessa. Ruokapalvelun toimittajalta vaaditaan laajaa ravitsemustuntemusta esimerkiksi erityisruokavalioiden valmistamisesta. Tämä asiantuntemus on tärkeää turvata myös hankintatoimintoja uudelleenjärjesteltäessä. Ruokapalvelut muodostavat myös tärkeän kotimarkkinan uusille elintarvikeinnovaatioille. Kotimarkkinan heikentyminen voi hidastaa näiden yritysten ja tuoteryhmien kasvua, joiden varaan ruokasektorin kasvu- ja vientipotentiaalia varataan. Pienemmillä kunnilla hankinta- ja kilpailutusosaaminen on usein vähäisempää kuin suuremmilla yksiköillä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että julkisten elintarvikehankintojen resursoinnista ja hankintaosaamisen kasvattamisesta huolehditaan, jotta lakimuutoksen hyödyt realisoituvat täysimääräisesti.

Valiokunnan lausunto MmVL 11/2026 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa vielä lopuksi esiin hankintalain sidosyksikköjä koskevan sääntelyn suhteen vesihuoltoon. Hallituksen esityksen mukaan sidosyksiköiden omistusosuusvaatimusta ei sisällytetä erityisalojen hankintalakiin, jolloin sitä ei sovelleta kyseisen lain soveltamisalaan kuuluviin vesihuoltolaitoksiin. Suurin osa vesihuollosta kuuluu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, mutta yksinomaan jäteveden tai huleveden poisjohtamiseen tai käsittelyyn liittyviin hankintoihin sovelletaan hankintalakia. Tämä vesihuoltotoimintojen jakautuminen hankintojen osalta kahden eri lain soveltamisalaan perustuu EU-lainsäädäntöön ja lisää jo nyt useiden vesihuoltolaitosten hallinnollista taakkaa. Vesihuoltotoimintojen näkökulmasta on perusteltua, että sidosyksikköjen omistusosuusvaatimusta ei sovelleta eri tavoin eri vesihuoltolaitoksissa. Maa- ja metsätalousvaliokunta kannattaakin hallituksen esityksessä vesihuoltolakiin ehdotettua sidosyksiköiden omistusvaatimusta koskevaa poikkeusta vesihuoltolaitoksille. Valiokunta pitää vastaavasti perusteltuna myös jätetoimialan rajausta sidosyksikköjä koskevan vähimmäisomistusosuussääntelyn ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ritva Elomaa ps
varapuheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 2/2026 vp on saanut poikkeuksellisen kriittisen lausuntopalautteen jo ennen lain antamista eduskunnalle mutta myös valiokunnan saaman asiantuntijalausuntojen valossa. Esitys sisältää kahdentyyppisiä muutoksia: muutoksen sidosyksiköiden käytön edellytyksiin sekä muutoksia hankintalain mukaisiin hankintamenettelyihin.

Tässä eriävässä mielipiteessä nostetaan esiin erityisesti niitä vaikutuksia, jotka kuuluvat maa- ja metsätalousvaliokunnan sektoriin. Koska lakiesitys ja erityisesti sidosyksikköjä koskeva 10 %:n omistusraja vaikuttaa vakavasti ja kalliisti jatkossa kuntien toimintojen järjestämiseen ja jopa huoltovarmuuteen kuntien järjestämän ruokahuollon osalta, keskittyy eriävä mielipide näiden vaikutusten analysointiin. Vaikka esityksen tavoitteena on kilpailun lisääminen ja säästöjen aikaansaaminen, on esityksen vaikutukset etenkin kuntakentällä täysin päinvastaiset. Se lisää kustannuksia eikä lisää kilpailua ja heikentää erityisesti pienien elintarvikkeita tuottavien tahojen mahdollisuuksia tarjota tuotteita jatkossa kuntien ruokapalveluille.

Hallituksen esitys ei vastaa parlamentaarisen arviointiryhmän tavoitteita julkisten elintarvikehankintojen sääntelystä. Hankintakriteerejä koskevat hyvät periaatteet tulee kirjata velvoittavasti hankintalain pykäliin, jotta ne eivät jää pelkiksi tavoitteiksi. Lain tulee ohjata hankintayksiköitä tekemään elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja, joissa noudatetaan kestäviä ja Suomen lain mukaisia tuotantotapoja. Kotimaisia ja ulkomaisia tuotteita on kohdeltava yhdenvertaisesti edellyttämällä samoja tuotantotapoja, mikä vahvistaa myös huoltovarmuutta. Lisäksi laadun tulee olla ensisijainen valintaperuste hankinnoissa, sillä ilman selkeää velvoittavuutta laatukriteerit jäävät helposti hinnan jalkoihin.

Sääntelyn monimutkaistuminen

Hankintalaki perustuu EU:n hankintadirektiiviin, joka on paraikaa komission tarkasteltavana. Hankintadirektiivin kohdistuu merkittäviä muutospaineita, ja direktiivimuutoksella tulee olemaan suoria vaikutuksia Suomen hankintalainsäädäntöön. Hallituksen nyt esittämä sidosyksiköiden käyttöön liittyvä muutos ajoittuu hankalasti direktiivin muutosesitykseen nähden. Komissio tulee esittämään direktiiviluonnostaan kesäkuussa 2026. On epätarkoituksenmukaista päättää kansallisen hankintalain vaikutuksiltaan merkittävästä muutoksesta juuri direktiivin sisällön selviämisen kynnyksellä.

Hankintadirektiivien uudistamista koskevan Euroopan komission julkisen kuulemisen tuloksena todettiin, että hankintasäännöksiä tulisi yksinkertaistaa ja selkeyttää. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että vuoden 2014 hankintadirektiiviuudistuksen tavoitetta hankintamenettelyjen yksinkertaistamisesta ja lyhentämisestä ei ole saavutettu. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa hankintalainsäädäntöä. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei edistä näitä tavoitteita vaan sääntelyä tulee lisää ja se monimutkaistuu.

Valiokunnan lausunto MmVL 11/2026 vp
Eriävä mielipide

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimuksen vaikutukset ruokahuoltoon ja ateriapalveluihin

Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 2 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Vähimmäisomistusosuus olisi edellytys sidosyksikön käytölle, eli hankintayksikkö saisi tehdä hankintoja sidosyksikköyhtiöltään vain omistaessaan vähintään 10 % osuuden osakeyhtiön osakkeista. Esitetty muutos koskisi lähes kahtasataa hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole pidetty ongelmallisena. Tällaisia ovat esimerkiksi noin 20 ateriapalveluyhtiötä, joiden omistajia ovat yhdessä kunnat ja hyvinvointialueet. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Erityisen hankalat vaikutukset esitetyllä sääntelyllä on pieniin kuntiin. Pienen kunnan ei ole järkevää tai aina edes mahdollista toteuttaa ateriapalveluja yksin, ja sidosyksikköjärjestämisen rajoittaminen estää keskittämisen tuomat volyymihyödyt. Paikalliset ateriapalveluyhtiöt ovat myös ne, jotka takaavat lähi- ja luomuelintarvikkeiden laajan käytön ja hankkimisen. Mikäli pieni kunta joutuu luopumaan nykyisestä palveluiden järjestämistavastaan sidosyksikkömuutoksen myötä, se näkyy välittömästi koululaisten, varhaiskasvatuksen sekä vanhusten arjessa.

Kustannukset kunnille ja hyvinvointialueille

Pelkät omistusjärjestelyt, saati muu palveluiden uudelleen järjestäminen, johtavat merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin kunnissa. Erityisesti sidosyksiköissä, joissa on merkittävää omaisuutta tai tasearvo, muodostuvat osakkeiden hinnat merkittäviksi. Tällaista omaisuutta ovat mm. ympäri Suomen tehdyt keittiöinvestoinnit ateriapalveluyhtiöiden toiminnan alueelliseksi varmistamiseksi. Omistusjärjestelyjen mahdollistamiseksi kunnat joutuvat hakemaan lisärahoituksia lainoin ja muin rahoitusjärjestelyin, joita ei nykyisessä taloustilanteessa muutoin olisi tarpeen toteuttaa.

Myös hyvinvointialueita edustava Hyvil on kriittinen esitystä kohtaan ja pitää esityksen muutoskustannusten korvaamista hyvinvointialueille välttämättömänä. Lisäksi Hyvil toteaa, että nyt kaavailtu muutos sidosyksikkösääntelyyn koskien vähimmäisomistusvaatimusta toteutuu, vaikeuttaa se huomattavasti ruokapalveluiden järjestämistä alueellisesti. Ruokapalveluiden järjestäminen on osa hyvinvointialueiden varautumista ja huoltovarmuutta ja erikoisruokavaliot huomioiden vaatii erityistä osaamista ja ravitsemuksen tuntemusta. Onkin mahdollista, että jos ruokapalveluiden järjestäminen ei ole mahdollista järjestää oman sidosyksikön kautta hyvinvointialue ottaa toiminnan itselleen. Tästä järjestelystä syntyy isoja muutoskustannuksia mutta mitään uutta markkinaa ei synny.

Huoltovarmuus

Paikallisesti tuotetut ateriapalvelut ovat osa suomalaista huoltovarmuutta. Elintarvikehankintojen erityinen huomioiminen osana huoltovarmuutta ja varautumista on erittäin tärkeää. Paikalliset keittiöt varmistavat ruuan toimitusvarmuuden myös poikkeustilanteissa. Julkisomisteisessa ateriapalvelussa, joka toimittaa ruuan laitoksiin:

vanhuksille ja lapsille, on kyse teollisen kokoluokan tuotannosta, jossa määrät ovat 15 000–40 000 annosta päivässä.

Siirtymäajat

Lakiesityksen siirtymäaikoja pidetään liian lyhyinä ja siksi ongelmallisina useassa valiokunnan saamassa lausunnossa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.3.2026

Timo Suhonen sd
Helena Marttila sd
Anne Kalmari kesk
Eerikki Viljanen kesk
Veronika Honkasalo vas
Tiina Elo vihr