

Hankintaohje

HANKINNAN JAKAMINEN OSIIN

Sisällysluettelo

Hankintaohje, hankinnan jakaminen osiin.....	2
Hankinnan jakaminen.....	2
Hyväksyttävät kilpailutus- ja valintakriteerit.....	2
Esimerkki elintarvikehankinnan jakaminen.....	3
Kilpailuttaminen, lihatuotteet.....	3
Kilpailuttaminen, kalatuotteet.....	4
Kilpailuttaminen, kasvikset ja vihannekset.....	4
Hankinnan ilmoittaminen HILMA-palvelussa.....	5
Yhteenveto.....	5
Viittaukset ja perustelut.....	6
Hankintojen jakaminen, pilkkominen yms. niihin liittyvä sääntely Liite 1.....	6
Kielto pilkkoa hankinta tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti.....	6
Hankinnan jakaminen osiin lain sallimalla tavalla.....	6
Hankintasopimuksen jakaminen osiin (75 §).....	6
Menettelysäännöt koskien jakamista osiin ja osatarjousten mahdollistamista.....	7
VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS Liite 2.....	8
Valtioneuvoston tavoite.....	8
Valtioneuvoston periaatteet.....	8
Toimenpiteet selonteon tavoitteiden edistämiseksi.....	9
Vaikutusten arviointi.....	9
Ympäristövaikutukset.....	9
Taloudelliset vaikutukset.....	10
Yritysvaikutukset.....	10
Terveysvaikutukset.....	10
Valtioneuvoston periaatepäätöksen vahva seuranta.....	10

Versio 2.0, päivitetty 8.8.2016.

© Konsultointi Vistaco Oy / Jorma Saariketo

Yhteystiedot:

Konsultointi Vistaco Oy

Jorma Saariketo

jorma.saariketo@yrittajat.fi

+358 44 556 7638

Johdanto

Tässä ohjeessa esitellään periaatteet sille, miten ja millä perusteilla suurempi hankinta on mahdollista jakaa osiin hankintalain puitteissa, sekä mitä kaikkea jakamisen yhteydessä on otettava huomioon. Ohje on laadittu siten, että se sisältää konkreettisen esimerkin tilanteesta, jossa kilpailutuksesta tietty osa halutaan rajata pois kokonaisuudesta, tavoitteena se, että myös pienemmillä ja / tai lähialueen toimijoilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet osallistua julkiseen tarjouskilpailuun.

Ohje on tuotettu Kestävät hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä -hankkeen puitteissa.

Hankintaohje, hankinnan jakaminen osiin

Voimassaolevan hankintalain mukaan hankinta voidaan jakaa tarvittaessa osiin tai hyödyntää osatarjousmahdollisuutta. Mainitut periaatteet säilyvät, osin jopa vahvistuvat uudessa, vuoden 2016 lopulla voimaantulevassa hankintalaissa, joka lähtee siitä, että hankinnat tulee jakaa osiin siten, että myös pk-yritykset voivat kilpailla tasavertaisesti suurempien toimijoiden kanssa julkisten hankintojen markkinoilla. Uuteen lakiin tulee maininta perusteluvollisuudesta eli jos hankintaa ei jaeta osiin, tulee jakamattomuus perustella lain säännösten edellyttämällä tavalla.

Elintarvikehankintojen osalta uuteen lakiin tulee kirjaus kotimaisen ruoan suosimisesta julkisissa hankinnoissa, joka on omiaan edistämään kaiken kotimaisen elintarviketuotannon tuotteiden käyttöä julkisissa keittiöissä. Lain kirjausten perusteella voisi vetää sen johtopäätöksen, että yhtenä valintaperusteena voi olla kotimaisen ruoan laatutekijät, kunhan muilta osin noudatetaan EU-direktiivin perusoletuksia avoimuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja esillä olevaan hankintaan nähden oikeasuhteiset valintakriteerit. Kotimaisen ruoan suosimisesta on annettu erillinen [Valtioneuvoston periaatepäätös](#), joka on tämän dokumentin liitteenä.

Hankinnan jakaminen

Nyt voimassa olevan ja uudistuvan hankintalain mukaan hankinnan jakaminen osiin ei saa vaikuttaa lain säännösten mukaiseen kilpailuttamismenettelyyn. Käytännössä tämä tarkoittaa että hankintayksikkö voi jakaa minkä tahansa hankinnan (EU-hankinta, kansallinen hankinta) tarpeensa mukaan osiin, kunhan se ei vaikuta valittavaan hankintamenettelyyn ja [osiin jakaminen on perusteltavissa](#). Näin menetellen ei rikota lain säännöstä, jossa määrätään, että hankintaa ei saa jakaa osiin keinotekoisella tai lain soveltamisen välttämiseen tähtävällä tavalla. Jako voi perustua esimerkiksi tuoteryhmiin tai toimituspisteisiin. Esimerkki valaisee asiaa ehkä parhaiten.

Hyväksyttävät kilpailutus- ja valintakriteerit

Uudistuva hankintalaki ja siihen liittyvä Valtioneuvoston 29.6.2016 antama periaatepäätös (liite 2) julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista antaa hankintayksiköille selvästi aikaisempaa enemmän liikkumatilaa elintarvikehankintojen ehtojen asettamisessa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteena on saada lisää suomalaista ruokaa kaikkiin julkisiin keittiöihin. Päätöksessä linjataan, että valtion elintarvikehankinnoissa otetaan tehostetusti huomioon ympäristön kannalta hyvät viljelymenetelmät, eläinten hyvinvointi ja terveys sekä elintarviketurvallisuus. Myös kuntia ja maakuntia kannustetaan sisällyttämään palvelu- tai hankintastrategioihinsa nämä tavoitteet ja periaatteet.

Käytännössä kaikki edellä luetellut seikat voivat olla valintakriteereinä ja hankinta voidaan jakaa entistä helpommin osiin käyttämällä hyväksi mainittuja valintakriteereitä.

Lisää yksityiskohtia ja mahdollisia ehtoja löytyy runsaasti liitteenä 2 olevasta [Valtioneuvoston periaatepäätöksestä](#).

Käytännössä periaatepäätös näkyy siten, että julkisissa keittiöissä tarjotaan jatkossa enemmän suomalaista ruokaa. Tämän odotetaan lisäävän kotimaisten tuotteiden ja yritysten palveluiden kysyntää merkittävästi.

Maa- ja metsätalousministeriö aloittaa periaatepäätöksessä luvatus oppaan valmistelun yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tiiviisti uuden hankintalain käsittelyn kanssa valmisteltavan oppaan on määrä valmistua syksyllä.

Esimerkki elintarvikehankinnan jakaminen

Kunta hankkii elintarvikkeita 1 000 000 euron arvosta. Hankinta sisältää liha-, kala- ja kasvisuotteet. Toimituspisteitä on tässä esimerkissä useita.

Kyseessä on siis EU-kynnysarvon ylittävä tavarahankinta ja se on kilpailutettava hankintalain EU-hankintaa koskevan sääntelyn perusteella. Sääntely koskee lähinnä ilmoituslomakkeessa annettavien tietojen laajuutta ja tarjousaikaa. En luetteloit näitä yksityiskohtia tähän. Yksityiskohdat löytyvät HILMA-palvelun ohjeistuksesta osoitteessa: https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleisia_ohjeita/ ja lomakkeet osoitteissa: https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/form/fill/domestic_contract (kansallinen ilmoitus) ja <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/form/fill/contract> (EU-ilmoitus).

Esimerkkihankinnan kohteena ovat seuraavat tavaraerät:

1. Lihatuotteet yhteensä 500 000 euroa, joista riistatuotteet edustavat 50 000 euron osuutta
2. Kalatuotteet 250 000 €, joista villi kala muodostaa noin 35 000 euron osakokonaisuuden
3. Kasvikset ja vihannekset 250 000 €, joista perunat ja porkkanat edustavat kumpikin 15 000 euron osuutta

Yhtenä paikallisten tarjoajien tarjontamahdollisuuksia lisäävänä tekijänä kaikilla tämän esimerkin tuotealueilla voi olla myös sopimuskauden pituus. Pienet yritykset eivät voi / uskalla tarjota kovin pitkiä sopimusaikoja, joten esimerkiksi voidaan käyttää 12 tai 24 kuukauden sopimusaikoja. Sopimuskauden pituus on myös perusteltavissa, koska monien elintarvikkeiden hinnat ovat riippuvaisia satokausista ja säätilasta sekä myös eri sesongeista.

Hankintojen vertailussa voidaan käyttää perustellusti yhtenä vertailuperusteena käyttää kuljetusmatkojen pituutta, joka on omiaan lisäämään paikallisten tarjoajien kiinnostusta hankintoihin. Kuljetusmatkoilla on merkitystä niin elintarvikkeiden laadun kuin ympäristönäkökohtien perusteella.

Kilpailuttaminen, lihatuotteet

Hankinnan jakamiseen perustuvaan kilpailuttamiseen on kaksi vaihtoehtoa:

1. Hankinnan jakaminen osiin, jolloin jokaisesta osahankinnasta tehdään erillinen hankintailmoitus. Tällöin pitää muistaa käyttää kuitenkin EU-lomaketta koska hankinnan kokonaisarvo ylittää EU-tavarahankinnan kynnysarvon 209 000 €.
2. Hankinta ilmoitetaan yhtenä EU-tavarahankinta kokonaisuutena varustettuna lisämaininnalla; osatarjoukset hyväksytään tarjouspyynnössä esitetyllä tavalla.

Vaihtoehto 1 hankintailmoitus (jaettu hankinta)

Hankinnan jokainen osa ilmoitetaan HILMA-palvelussa erillisenä EU-hankintana käyttäen tavarahankintojen EU-hankinnan ilmoituslomaketta. Hankintailmoituksessa ilmoitetaan vakiotietojen lisäksi koko hankintakokonaisuuden arvo (1 000 000 euroa) ja eri osien arvioitavat arvot ja ilmoitetaan joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Suosittelen, että hankinnan eri osien arvot ja muut yksityiskohdat kuten valintaperusteet, vaadittava laatu ja muut ehdot ilmoitetaan tarjouspyynnössä. Menettelytapa mahdollistaa

yhden ja saman tarjouspyyntödokumentaation käyttämisen kaikkien osa-alueiden kilpailutuksessa.

Tarjouspyyntö, osiin jaettu hankinta

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan edellä mainitut osa-alueet (katso edellä kohta ”[Hankinnan kohteena ovat seuraavat tavaraerät](#)”) ja niitä koskevat yksityiskohtaiset ehdot seuraavasti:

Lihatuotteet

Lihatuotteet osio voidaan niin ikään kilpailuttaa joko erillisinä hankintoina tai osatarjousten hyväksymismenettelyä hyödyntäen edellä mainittuja määräyksiä noudattaen.

Suosittelien tekemään lihatuotteisiin sisältyvien riistatuotteiden kilpailutuksen erillisenä ja näin ollen siitä tehdään erillinen EU-ilmoitus HILMA-palveluun, vaikka mainitun osan arvo ei ylitä EU-kynnysarvoa ja tulevaisuudessa se alittaa jopa kansallisen kynnysarvon (lakiehdotus kansalliset tavara- ja palveluhankinnat 60 000 €).

Erillinen ilmoitus HILMA-palvelussa mahdollistaa omat ja erilliset toimittajan valintaa koskevat kelpoisuusehdot tälle riistatuotteet osa-alueelle. Näin voidaan korostaa esim. lähiruoka-, laatu-, ympäristö- ja muita tarpeelliseksi katsottuja valintakriteereitä. Näin menetellen paikallisten tai lähialueiden pientoimittajien kilpailumahdollisuudet paranevat ja yltävät samalle tasolle suurten toimijoiden kanssa.

Vaihtoehto 2 hankintailmoitus (osatarjous)

Koko elintarvikkeiden hankinta ilmoitetaan yhtenä EU-hankintana käyttäen tavarahankintojen EU-hankinnan ilmoituslomaketta. Hankintailmoituksessa ilmoitetaan vakiotietojen lisäksi että osatarjoukset ovat mahdollisia tarjouspyynnössä ilmoitetuin perustein.

Tarjouspyyntö, osatarjousmahdollisuuden käyttäminen

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan edellä mainitut osa-alueet (katso edellä kohta ”[Hankinnan kohteena ovat seuraavat tavaraerät](#)”) ja niitä koskevat yksityiskohtaiset ehdot.

Tässä vaihtoehdossa tulee melko hankalaksi asettaa erillisiä toimittajaa koskevia kelpoisuusehtoja, joten jos tai kun on tarpeen asettaa osakokonaisuuksia koskevia toimittajakohtaisia kelpoisuusehtoja, niin osiin jakaminen on parempi vaihtoehto kuin osatarjousten hyväksyminen.

Kilpailuttaminen, kalatuotteet

Kilpailuttaminen voidaan jakaa osiin (katso edellä: [Vaihtoehto 1 hankintailmoitus \(jaettu hankinta\)](#)) myös siten, että eri toimituspisteisiin kilpailutetaan ja / tai valitaan eri toimittajat, etenkin jos kyseessä on laaja maantieteellinen alue, erityisen herkäät tuoretuotteet (tässä tapauksessa villi kala), ja hankinnalla tavoitellaan lähiruoan toimittajia. Myös ympäristötekijöillä on merkitystä, etenkin kun etäisyydet kasvavat ja tuotteisiin liittyvä logistiikka rasittaa ympäristöä.

Toimittajaehdokkaat voidaan tarvittaessa kilpailuttaa siten, että vaikkapa jokaiseen toimituspisteeseen valitaan eri toimittaja. Tässä on kuitenkin syytä muistaa tarkoituksenmukaisuus ja pyrkiä välttämään hankinnan liiallista pirstoutumista.

Vaikka näin menetellen yhden toimittajan saama tilaus alittaa jopa kansallisen kynnysarvon, pitää kuitenkin muistaa että kyse on suuremmasta kokonaisuudesta ja kilpailutus pitää tältäkin osin tehdä EU-tason kilpailutuksen ehdoin.

Kilpailuttaminen, kasvikset ja vihannekset

Kolmantena mahdollisuutena esittelen (perustuu hankinnan osiin jakamisen menettelyyn) mallin, jossa hyödynnetään hankinnan osiin jakamista niin tuotteiden kuin toimituspaikkojen suhteen.

Tässä esimerkissä hankinta jaetaan siis ensin osiin erottamalla perunat ja porkkanat omiksi kilpailutuksikseen. Lisäksi hyödynnetään mahdollisuutta kilpailuttaa ja / tai valita toimittajat toimituspisteittäin (katso edellä kohta [Kilpailuttaminen, kalatuotteet](#)).

Tämä osa kilpailutuksen jakamista koskee siis vain nimettyjä tuotteita ja erikseen mainittavia toimituspisteitä. Vaikka hankinta jakaantuu nyt jo varsin pieniin osiin ja kilpailutettava toimituskokonaisuus voi olla vain joitakin tuhansia euroja, hankinta ilmoitetaan kuitenkin EU-lomakkeella EU-hankintoja koskevien ehtojen mukaisesti.

Hankinnan ilmoittaminen HILMA-palvelussa

Hankinta voidaan ilmoittaa HILMA-palvelussa kahdella tavalla:

1. HILMA-palvelun omilla lomakkeilla
https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/form/fill/domestic_contract (kansallinen ilmoitus)
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/form/fill/contract> (EU-ilmoitus)
2. Hyödyntäen jonkin palveluntuottajan sähköistä kilpailuttamisjärjestelmää

Perusasiat ja ilmoitusten sisältö on yksi yhteen molemmissa vaihtoehdossa.

Tässä muistiossa edellä esitetyissä tapauksissa kannattaa menetellä seuraavasti:

- Tehdään hankintailmoitus siten, että siinä ilmoitetaan vain pakolliset perustiedot hankintayksiköstä, hankittavista tuotteista, käytettävästä menettelystä ja muut EU-hankintailmoituslomakkeessa vaadittavat tiedot. HILMA-ilmoituksessa viitataan samanaikaisesti julkistettavaan ja ilmoituksen liitteenä olevaan tarjouspyyntöön kaikkien muiden, kuin ilmoituksen pakollisten yksityiskohtien osalta.
- Valmistellaan ja suunnitellaan hankinta siten, että tarjouspyyntö (mahdollisine liitteineen) on hankinnan keskeisin dokumentti, jossa julkaistaan kaikki tiedot hankinnan kohteesta, toimittajille asetetut kelpoisuusvaatimukset ja hankittaville tuotteille asetetut vaatimukset.
- Näin menetellen vältetään mahdolliset ristiriitaisuudet hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön välillä. Hyötynä on myös se, että näin menetellen jokainen hankinnan eri osaa koskeva ilmoitus on helppo luoda hyödyntäen kerran luotua ilmoitus pohjaa muokkaamalla ilmoituslomaketta vain kilpailutettavan tuotteen osalta, muut ilmoituksen tiedot säilyvät samoina.
- Samoin tarjouspyyntö, tarvitaan vain yksi koko hankinnan käsittävä tarjouspyyntö joka on jokaisen erillisen HILMA-ilmoituksen liitteenä.

Yhteenveto

Edellä esitelty toimintatapa soveltuu niin tavara- kuin palveluhankintoihin, mikäli hankinta on jaettavissa osiin siten, että se voidaan perustella joko toiminnallisilla tai muilla uudessa hankintalaissa hyväksytyillä perusteilla. Lain säännösten välttäminen tarkoittaa niin voimassaolevan kuin uuden lain mukaan esimerkiksi sitä, että EU hankinta jaetaan osiin ja kilpailutetaan kevyemmin hyödyntäen kansallisia hankintoja koskevia säännöksiä tai pilkotaan hankinta niin pieniin osiin että alittaa kansallisen kynnsarvon ja jätetään tällä perusteella kilpailuttamatta.

Lain uusien säännösten soveltamisesta ja mahdollisista oikeusvaikutuksista ei ole luonnollisesti vielä riittävästi tietoa, joten nyt ollaan luomassa uusia hyviä hankintakäytäntöjä. Aika näyttää miten ne kestävät mahdolliset muutoksenhakuprosessit.

Tarvittaessa lisätietoja antaa hankinta-asiamies Jorma Saariketo, puheina 044 556 7638, sähköposti jorma.saariketo@yrittajat.fi

Viittaukset ja perustelut

Hankintojen jakaminen, pilkkominen yms. niihin liittyvä sääntely Liite 1

Uuden tänä vuonna voimaan tulevan hankintalain 31 § koskee hankinnan keinotekoista pilkkomista. Joskus kielletty pilkkominen ja sallittu jakaminen ymmärretään väärin. Seuraavassa esitetään lainsäätäjän näkemys kielletyn pilkkomisen ja sallitun jakamisen välisestä erosta.

Kielto pilkkoa hankinta tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti

Pykälässä 31 ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan lain tavoin nimenomainen kielto lain soveltamisen välttämisen tarkoituksessa tehtävästä hankinnan pilkkomisesta eriin.

Säännös koskee voimassa olevan lain tavoin kaikkia hankintoja. **Hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Lähtökohtana arvioinnissa olisi luontevan hankintakokonaisuuden määrittely.**

Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien saman tyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Lain vastaista olisi siten esimerkiksi pilkkoa samanlaisista tavaroista koostuva hankinta osissa kilpailutettavaksi lain säännösten välttämisen tarkoituksessa.

Hankinnan jakaminen osiin lain sallimalla tavalla

Laki ei estä hankinnan jakamista eriin sellaisissa tapauksissa, joissa kunkin erän hankinta toteutetaan lain menettelytapavaatimusten mukaisesti, eli esimerkiksi osiin ajettu EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, jonka yksittäinen osa alittaa EU-kynnysarvon, kilpailutetaan EU-hankintojen säännöin.

Laajan hankinnan jakaminen osiin saattaa olla hankinnasta aiheutuvan taloudellisen tai teknisen riskin jakamisen tai kilpailuolosuhteiden huomioimisen kannalta perusteltua. Jotta tarjouskilpailuun osallistuisi riittävästi tarjoajia, on erityisesti yhteishankinnoissa pohdittava osatarjousten mahdollistamista. **Tällöin myös pienet ja keski-suuret yritykset voivat osallistua tarjouskilpailuihin.** Hankinnan jakamisesta osiin säädetään tarkemmin lain 75 §:ssä. **Menettely ei olisi tässä pykälässä tarkoitettun pilkkomiskiellon vastaista, jos sen tavoitteena ei ole lain velvoitteiden kiertäminen.** Sitä vastoin ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voitaisiin katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely jos jaettu EU-hankinta kilpailutetaan kansallisia hankintoja koskevin säännöin.

Hankintasopimuksen jakaminen osiin (75 §).

Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määrittellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jakamisella tarkoitetaan luontevan hankintakokonaisuuden jakamista osiin esimerkiksi siten, että kokonaisuuden eri osista voisi suorittaa esimerkiksi erillisen kilpailutuksen tai siten, että samassa tarjouskilpailussa hankintayksikkö voi määrittellä, millaisista osista tarjoaja voi antaa oman osatarjouksensa.

Hankintaviranomainen voi myös vapaasti määrittellä osien koon ja kohteen.

Hankintaviranomainen voi vapaasti tehdä itsenäisen päätöksen asianmukaiseksi katsomastaan syystä ilman, että siihen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.

Hankinnan jakaminen osiin olisi siis hankintalain mukaan sallittua ja se olisi siksi erotettava lain 31 §:n mukaisesta hankintojen pilkkomiskiellosta. [Pilkkomisen ja jakamisen eroa on käsitelty edellä 31 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.](#)

Menettelysäännöt koskien jakamista osiin ja osatarjousten mahdollistamista.

Hankintayksikkö ilmoittaa hankintailmoituksessa, voiko tarjouksen antaa yhdestä, useammasta vai kaikista osista. Jos tarjouksia voi antaa useammasta tai kaikista osista, hankintayksikkö voi rajoittaa niiden osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Tällöin hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa niiden osien enimmäismäärä, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä puolueettomat ja syrjimättömät perusteet, joita se soveltaa ratkaistessaan mihin osaan tarjoajan tarjous tulee valituksi, jos tarjoajan tarjous tulisi valituksi hankintailmoituksessa ilmoitettua enimmäismäärää useampaan osaan.

Hankintayksikön tulisi siis etukäteen ilmoittaa, minkälaisista osista sen hankintakokonaisuus muodostuu ja minkälaisista osista tarjoaja voi jättää osatarjouksen. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa siinä, miten se määrittelee eri osat sekä siinä, kuinka moneen osaan saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi.

Hankinnan jakaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että hankittavat tuotteet tai palvelut jaetaan erilaisiin tuote- tai palveluryhmiin taikka jakamalla hankintaa alueellisesti.

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS Liite 2

29.6.2016

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS JULKISTEN ELINTARVIKE- JA RUOKAPALVELUHANKINTOJEN ARVIOINTIPERUSTEISTA (YMPÄRISTÖMYÖNTEISET VILJELYTAVAT, ELINTARVIKETURVALLISUUTTA JA ELÄINTEN HYVINVOINTIA EDISTÄVÄT TUOTANTO-OLOSUHTEET)

Valtioneuvoston tavoite

Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kriteerejä koskevan Valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteena on ohjeistaa julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluissa sellaisiin hankintoihin, joiden tuottamisessa on noudatettu hyviä tuotantotapoja.

Tuotanto-olosuhteissa otetaan tehostetusti huomioon mm. pellon hyvät viljelymenetelmät, ravinteiden kierrätys, tarpeen mukainen kasvinsuojelu ja eläinten hyvinvointi ja terveys sekä elintarviketurvallisuus.

Periaatepäätös tukee pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitteita parantaa suomalaisen ruuantuotannon kilpailukykyä. Se täydentää muita, julkisiin elintarvikehankintoihin liittyviä strategioita.

Valtioneuvoston periaatteet

Valtioneuvosto edellyttää, että julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tavoitellaan korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyttä. Tähän päästään vaatimalla hankinnoissa sellaisten elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden käyttöä, jotka on tuotettu ympäristön kannalta hyvillä viljely- ja tuotantomenetelmillä ja eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta edistävillä tavoilla.

Hankintayksiköt voivat asettaa erilaisia vaatimuksia tarjoajien ohella myös itse hankinnan kohteelle eli elintarvikkeille. Edellytyksenä on kuitenkin, että asetetut vaatimukset liittyvät hankintaan ja niillä on merkitystä tarjousten vertailussa. Vaatimuksilla ei saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua eikä niillä saa pyrkiä suosimaan tai syrjimään ketään tarjoajaa. Vertailun perusteet ja kriteerit esitetään tarjouspyynnössä.

Yksityiskohtaisia tuoteryhmittäisiä kriteereitä voidaan esittää ainakin seuraaville elintarvikkeen ominaisuuksille: tuoreus, tasalaatuisuus, jäljitettävyyden, suola- ja rasvapitoisuus, luomu, bakteerien määrä ja turvallisuus. Tuotteille on mahdollista käyttää myös muita, tarjoajien syrjimättömyyden huomioivia kriteereitä, kuten prosessi, toimitusaika, hävikin hallinta, jalostettujen tuotteiden raaka-aineiden alkuperätieto ja ravitsemussuosituksen mukaisuus.

Edellä mainitut kriteerit voivat sisältää esimerkiksi seuraavia näkökohtia, joita voidaan tilanteen ja harkinnan mukaan hyödyntää hankintamenettelyissä:

- julkisissa keittiöissä hankitaan ensisijaisesti luonnonmukaisesti tuotettua maitoa
- marjojen ja vihannesten alkuperämaa ja viljelytila/keräilyalue ilmoitetaan ja ne on voitava käyttää kuumentamatta
- viljatuotteissa raaka-aineen alkuperämaa ja tuotteen jalostusmaa ilmoitetaan
- pestyn perunan alkuperä, viljelytila ja tuotantotapa ilmoitetaan
- maito-, liha- sekä kananmunatuotteiden salmonella- ja lääkejäämävapaus perustuu seurantaan ja todentavaan valvontajärjestelmään
- sioilla on saparo sekä tilaa enemmän kuin tietty vaadittu neliömäärä/lihasika
- siipikarjasta saatavat tuotteet ovat peräisin tiloilta, joilla nokkia ei katkaista
- kalan alkuperämaa ilmoitetaan ja onko se luonnonkala/kasvatettu tai vastuullisella tavalla pyydetty

Perinteisten hankintojen lisäksi tulee hallitusohjelman mukaisesti edistää innovatiivisia julkisia hankintoja. Ne toteutetaan tiiviissä vuoropuhelussa tilaajan, tuottajan ja sidosryhmien kanssa, ja niillä haetaan esimerkiksi tuotannon tehostamista tai tuotteen hiilijalanjäljen tai elinkaarisen ympäristövaikutuksen tai kokonaiskustannusten alentamista.

Kilpailukykyä lisäävät innovaatiot voivat liittyä myös muihin tekijöihin. Esimerkkejä tällaisesta ovat muun muassa uusiutuvien energialähteiden käyttö tuotannossa, agro-ekologisten symbioosien edistäminen, talouskalana vajaahyödynnettyjen kalojen tuotteistaminen tai kotimaisten kasviproteiinien kehittäminen ja käyttö elintarviketuotteissa.

Valtioneuvosto suosittelee, että myös kaikki muut julkiset hankintayksiköt sekä valtion omistusohjauksen piirissä olevat yritykset noudattavat edellä mainittuja periaatteita ja tavoitteita.

Valtioneuvosto on 30.12.2015 päättänyt, että tietyt edellisen hallituksen strategiset linjaukset jäävät voimaan. Näihin kuuluvat vuonna 2013 hyväksytyt periaatepäätökset luomualan kehittämisohjelmaksi ja luomualan kehittämisen tavoitteiksi vuoteen 2020 sekä lähiruokaohjelmaksi ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteiksi vuoteen 2020. Niiden mukaisesti on edelleen ajankohtaista kannustaa kuntia ja maakuntia kasvattamaan tuoreuteen ja laatuun perustuvan lähiruuan ja luomuruuan osuutta hankinnoissaan.

Asiaan liittyy myös vuonna 2013 tehdyt periaatepäätökset kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisujen) edistämisestä julkisissa hankinnoissa sekä Kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta ”Vähemmästä viisaammin”.

Tavoitteeksi on esimerkiksi asetettu, että julkisissa keittiöissä tarjotusta ruoasta 20 prosenttia on luomua vuoteen 2020 mennessä. Erityisesti pyritään kasvattamaan luonnonmukaisesti tuotetun maidon osuutta julkisissa hankinnoissa.

Toimenpiteet selonteon tavoitteiden edistämiseksi

Perustetaan hanke laatimaan käytännön hankintaopas kriteerien soveltamisesta. Opas laaditaan osana kestävästä kehityksen kokonaisuutta ottaen huomioon jo tehdyt ohjeistukset mukaan lukien ravitsemussuositukset. Kannustetaan esimerkiksi eläinten laatuksikriteereistä kertovan merkin suunnitteluun ja käyttöönottoon.

Parannetaan elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen suunnitelmallisuutta. Tähän liittyy myös markkinakartoitusten tekeminen ja vuoropuhelu mahdollisten toimittajien kanssa ennen hankinnan aloittamista.

Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tekeminen tässä esitettyjen kriteerien perusteella edellyttää pitkäjänteistä ja strategista hankintojen suunnittelua, ruokapalvelun (mukaan lukien ruokalistasuunnittelu) kehittämistä tuote- ja sesonkilähtöisesti, laajaalaista hankintaosaamista sekä poliittisen ja virkamiesjohdon tukea käytännön hankintatoiminnalle.

Valtioneuvosto kannustaa kuntia ja maakuntia sisällyttämään palvelu- tai hankintastrategioihinsa tavoitteet ja periaatteet, jotka edistävät ympäristön kannalta hyvien viljelytapojen ja eläinten hyvinvointia ja terveyttä edistävien tuotanto-olosuhteiden huomioon ottamista hankinnoissa.

Vaikutusten arviointi

Ympäristövaikutukset

Asettamalla julkisiin hankintoihin ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin sekä terveyteen liittyviä tavoitteita pystytään edistämään uusien ratkaisujen kehittämistä ja luomaan uusia markkinoita.

Ympäristön kannalta hyvät viljelymenetelmät vähentävät vesistöjen ja pohjavesien ravinnekuormitusta ja eroosiota sekä kasvinsuojeluainejäämiä maaperässä ja vesistöissä. Tuotantopanosten tarkka käyttö ja ravinteiden kierrätys säästää rajallisia luonnonvaroja. Euroopan Unionin komissio on teettänyt tutkimuksen, jossa on arvioitu ympäristönäkökohtien vaikutuksia hankinnoista aiheutuviin kokonaiskustannuksiin ja kasvihuonekaasupäästöihin. Rahallinen säästö seitsemän edistyneimmän Euroopan unionin - jäsenmaan kymmenessä tärkeimmässä tuoteryhmässä arvioitiin keskimäärin yhdeksi prosentiksi ja kasvihuonekaasujen määrä väheni enimmillään 25 prosenttia.

Taloudelliset vaikutukset

Käytännön kokemusten mukaan uudet, laadukkaammat ratkaisut eivät ole välttämättä kalliimpia kuin jo markkinoilla olevat, erityisesti jos otetaan huomioon käytön aikaiset ja elinkaarikustannukset. Lisäksi uusia ratkaisuja, toimintatapoja ja teknologiaa hyödyntämällä voidaan parantaa julkisten palvelujen tuottavuutta ja laatua sekä yleistä hyväksyttävyyttä.

Hankintojen pitkäjänteinen suunnittelu sekä ympäristön kannalta hyvien viljelytapojen ja eläinten hyvinvointia edistävien tuotanto-olosuhteiden vaatiminen ja kehittäminen yhteistyössä markkinoiden kanssa parantaa julkisten organisaatioiden valmiuksia vastata tulevaisuudessa hyvinvoinnin turvaamiseen sekä ympäristömuutoksiin ja luonnonvarojen riittävyteen liittyviin haasteisiin. Ympäristön kannalta hyviin viljelytapoihin ja eläinten hyvinvointia edistäviin tuotanto-olosuhteisiin liittyvien hankintatavoitteiden asettamisella on positiivista merkitystä myös aluetalouteen. Periaatepäätöksen toimenpiteet toteutetaan valtioneuvoston hyväksymien määrärahakehysten ja eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa.

Yritysvaikutukset

Valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutumisen seurauksena ruokaketjuun saadaan merkittävä lisäpanostus.

Suorien vaikutusten lisäksi julkisen sektorin hankinnoilla on yrityksille myös välillisiä vaikutuksia esimerkiksi luotettavina referensseinä.

Julkiset hankinnat luovat myös alueen pienille tuottajille uusia mahdollisuuksia ja työllisyyttä, mikä puolestaan kasvattaa verotuloja. Innovatiivisia ratkaisuja edelläkävijöinä hyödyntävät kunnat parantavat vetovoimaisuuttaan ja vahvistavat maatalouden aluetaloudellista merkitystä.

Terveysvaikutukset

Julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tulee muistaa joukkoruokailun keskeinen rooli osana suomalaista ruokakulttuuria ja sen merkitys terveyden, työvireyden ja yleisen hyvinvoinnin ylläpitäjänä. Tästä syystä julkisten hankintojen ravitsemuslaatu tulee ottaa huomioon ravitsemussuositusten kriteerien mukaisesti.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen vahva seuranta

Kukin hallinnonala ottaa huomioon periaatepäätöksen tavoitteet ja toimenpiteet toimialavastuun mukaisesti läpäisyperiaatteella.

Biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen **ministerityöryhmä** arvioi periaatepäätöksen toteutumista säännöllisesti. Arviointien yhteydessä ministeriryhmä antaa tarvittaessa suosituksia päätöksen toimeenpanon parantamiseksi.

Arvioinnin pohjaksi maa- ja metsätalousministeriö teettää kyselyn valtion hankintayksiköille ja kunnille periaatepäätöksen mukaisten kriteerien käytöstä vuonna 2018. Samaa tarkoitusta varten valitaan myös 3 pilottikohdetta, joissa seurataan elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen muuttumista lähivuosina.

Periaatepäätöksestä viestitään aktiivisesti valtion hankinnoista vastaaville organisaatioille ja muille julkisille hankintayksiköille sekä erilaisissa maatalous- ja ympäristöhallintojen järjestämässä tilaisuuksissa.