

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Julkiset hankinnat ja niiden sopimusehdot kuuluvat elintarvikkeita ja maataloustuotteita koskevan erityislainsäädännön (elintarvikemarkkinalaki 1121/2018) soveltamisalaan. Elintarvikemarkkinalaki velvoittaa suoraan hankintayksiköitä silloin, kun ne hankkivat laissa tarkoitettuja elintarvikkeita tai maataloustuotteita.

Elintarvikemarkkinalain tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjun heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laki kieltää soveltamisalallaan muun muassa hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt kuten liian pitkät maksuajat, tilausten viime hetken peruutukset ja sopimusehtojen yksipuoliset muutokset.

Elintarvikemarkkinalailla on tiivis suhde EU-oikeuteen, erityisesti EU:n kauppatapadirektiiviin (EU) 2019/633, jossa on säädetty vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössään. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön elintarvikemarkkinalain muutoksilla vuonna 2021.

Vuoden 2021 muutosten myötä elintarvikemarkkinalain soveltamisala laajeni koskemaan myös julkisen sektorin hankintayksiköiden ja tavarantoimittajien välisiä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksia. 1.5.2023 tuli lisäksi voimaan elintarvikemarkkinalain selventävä muutos, jolla yhtenäistettiin elintarvikemarkkinalain viranomaisen määritelmä hankintalain hankintayksiköiden määritelmään.

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden julkisissa hankinnoissa on siten noudatettava elintarvikemarkkinalain mukaisia sopimusehtoja ja -käytäntöjä. On huomattava, että elintarvikemarkkinalain säännöksiä sovelletaan myös julkisen sektorin pienhankintoihin, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain säännöksiä valvovan elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminnan lakisääteisenä tavoitteena on elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantaminen, markkinoiden seuraaminen ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estäminen. Tämä ja asian kansantaloudellinen merkitys huomioiden elintarvikemarkkinavaltuutettu on tarkastellut omasta aloitteestaan työryhmän mietinnön elintarvikemarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavia ehdotuksia ja esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Julkisten hankintojen merkitys elintarvikeketjulle

Julcisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kokonaisarvo vuosittain on yhteensä lähes miljardi euroa. Julcisia elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tekevät kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä seurakunnat.

Valtion hankinnoista sen kokonaan omistaman Leijona Cateringin osuus on yli kaksi kolmannesta. Valtion ja kuntien yhdessä omistaman hankintayhtiö Hansel Oy:n rooli julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa on kasvanut. Viimeisin Hanselin elintarvikekilpailutus toteutettiin syksyllä 2023. Nelivuotisen puitesopimuksen arvo on nelivuotisella sopimuskaudella yhteensä 405 miljoonaa euroa.

Julcisia hankintoja koskevan lainsäädännön ja hankinnoissa sovellettavien sopimusehtojen ja -käytäntöjen merkitys koko elintarvikeketjulle on hyvin merkittävä. Mietinnössä viitataan tältä osin maa- ja metsätalousministeriön julkaisuun 2024:6 (Selvitys sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa Hanna Karikallio, Luonnonvarakeskus Kyösti Arovuori, REINU econ Oy).

Esityksen jatkovalmistelussa on syytä käyttää hyväksi myös samojen tekijöiden 3.3.2025 julkaistua elintarvikkeiden tukkukauppaa koskevaa selvitystä (Selvitys tukkukaupan roolista ja taloudellisesta merkityksestä elintarvikeketjussa; Karikallio, Hanna; Arovuori, Kyösti), jonka havaintoja ei tässä lausunnossa ole tarpeen yksityiskohtaisesti toistaa.

Selvitys tukkukaupan roolista ja taloudellisesta merkityksestä elintarvikeketjussa - Valto - linkki-

Tärkeää on kuitenkin todeta, että julkisten hankintojen nykyisessä toteuttamisessa voidaan havaita sellaisia piirteitä, jotka antavat aiheita nykyisten toimintatapojen muuttamiseen:

- Em. vuoden 2024 selvityksen mukaan julkisissa hankinnoissa kilpailu on vähentynyt ja hankinnat ovat keskittyneet enemmän ravitsemisalaa palveleville tukkukaupoille: Kilpailutusten keskikoko on kasvanut ja hallinnolliset vaatimukset edellyttävät tarjoajilta erityisosaamista. Erityisen huolestuttavaa selvityksen mukaan on, että julkisten hankintojen sopimuksissa vaikuttaa korostuvan määrämuotoisuus, virheiden välttäminen ja sanktiot.
- Erityisesti yhteishankintayksiköiden elintarvikehankinnoissa käytetään suuria puitesopimuksia, joihin voivat käytännössä osallistua vain suuret tukkukaupat.

Kun Suomessa on vain muutama tukkuliike, joka pystyy osallistumaan kokonaisvaltaisesti suurimpiin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin, käytännöt vaarantavat elintarvikemarkkinoiden kilpailua ja kehitystä.

- 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.

2 Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman elintarvikemarkkinoita koskevien linjausten toteuttamisesta

Hallitusohjelman luvussa 6.6 hallitus sitoutuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraporttiin ja aloittaa välittömät toimenpiteet esitysten toteuttamiseksi, jotta alkutuottajan asema ja koko elintarvikeketjun tasapaino kehittyvät nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan.

Hallitusohjelmassa on tältä osin sovittu muun muassa, että alkutuottajien sopimusasemaa parannetaan edistämällä kustannusindeksien käyttöönottoa osapuolten välillä elintarvikemarkkinavaltuutetun ehdotuksen mukaisesti sopimusvapautta loukkaamatta. Edellä mainitun parlamentaarisen arviointiryhmän mukaan suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa

hankinnoissa tulee arvioida muun muassa sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytäntöjen osalta.

Hallitusohjelmassa on siis sitouduttu toimiin, jotka koskevat elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden julkisia hankintoja. Lisäksi em. parlamentaarisen arviointiryhmän raportissa todetaan:

”Julkiset hankinnat on yksi keskeinen elintarvikeketjun osapuoli, joka pystyy kilpailuttamisen sääntelyn puitteissa merkittävästi vaikuttamaan hankintojen kestävyYTEEN. Suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa hankinnoissa on syytä tarkastella uudestaan esimerkiksi tuotteissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön minimitasoa heikommassa olosuhteissa. Lisäksi sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulee arvioida.”

Työryhmän mietinnön jaksoissa ” 4.1.3 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankinnat”, ”4.2.1.3 Elintarvikehankintojen vastuullisuusvaatimuksista aiheutuvat vaikutukset” ja ”5.1.4.1 Muut ohjauskeinot elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseksi” on käsitelty monipuolisesti hallitusohjelmassa ja Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa päätettyjä poliittisia linjauksia sekä erilaisia mahdollisuuksia ja käytettävissä olevia selvityksiä elintarvikemarkkinoiden toimivuuden, hankintojen laadun ja vastuullisuuden edistämiseksi.

Kuitenkin lopputuloksena mietinnössä lähinnä viitataan lain tavoitteisiin ja niiden perusteluihin, hankintojen osapuolten mahdollisuuteen neuvotella sopimusehtoja, erilaisten oppaiden ja verkkosivupalveluiden sisältämiin suosituksiin ja malleihin sekä lopuksi siihen, että erilaisia suosituksia ja selvityksiä valmistuu jatkossa lisää. Kokonaisuutena arvioiden edellä mainittuja hallitusohjelman elintarvikemarkkinoiden toimivuuteen liittyviä poliittisia linjauksia toteutettaisiin toteamalla, että julkisissa hankinnoissa ”voidaan” toimia linjauksissa mainituilla tavoilla ja niissä ”voidaan” hyödyntää eri tahojen antamaa ohjeistusta.

Kuten mietinnössä on todettu, sopimusehtojen tarkempi säätäminen ei kuulu hankintalakiin. Tältä osin muita ohjauskeinoja tulisi siksi käyttää huomattavasti nykyistä tehokkaammin:

- Julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen (JYSE) valmistelussa ei ole tähän mennessä riittävästi huomioitu em. linjauksia. Kun yleisten sopimusehtojen valmistelu on valtioneuvoston ministeriön tehtävänä, olisi luontevaa, että ehdoissa edistettäisiin valtioneuvoston hallitusohjelmassa ilmaistuja poliittisia linjauksia.
- Mietinnössä todetaan mm., että esityksen lopulliset vaikutukset riippuvat suurelta osin siitä, miten hankintayksiköt soveltavat lain tuomia mahdollisuuksia. Valtion omistamien

hankintayksiköiden osalta kysymys ei ole sattumanvaraisesta toiminnasta, vaan suurelta osin valtion omistajaohjauksesta ja sen viestinnästä.

Valtioneuvostolla olisi mahdollisuus edistää hallitusohjelman toteuttamista em. tavoin ja tältä osin kirjata mainittuja toimia myös hallituksen esityksen perusteluihin esimerkkeinä muiden ohjauskeinojen käytöstä.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

3 Työryhmän mietinnön elintarvikemarkkinoiden toimintaan vaikuttavista ehdotuksista

Hankintalakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua edistetään. Lakiin asetettaisiin lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja, ja tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä.

Lisäksi hankintalakia muutettaisiin niin, että EU-kynnysarvon ylittävä hankinta voidaan olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja mahdollistettaisiin ratkaisusta valittaminen.

Nämä säännösehdotukset vastaisivat myös edellä mainittuihin elintarvikkeiden julkisissa hankinnoissa esiintyviin epäkohtiin. Työryhmän ehdotukset hankintojen suunnittelusta, markkinakartoituksen lisäämisestä ja kilpailutusten uusimisesta yhden tarjouksen tilanteissa ovat siis kannatettavia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu korostaa erityisesti markkinakartoitusten ja markkinavuoropuhelun lisäämistä kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Julkisiin hankintoihin liittyvässä keskustelussa korostetaan usein sitä, että hankinnat epäonnistuvat osaamattomuuden vuoksi. Mietinnössä käsitellään tältä osin myös hankintaosaamisen merkitystä. Esimerkiksi Hankinta-Suomi-hankkeen kyselytutkimuksen yksi tulos osoittaa, että julkisissa hankinnoissa on tällä hetkellä vakavia hankintaosaamisen puutteita, joita työryhmän ehdotukset voivat osaltaan korjata:

”Keskeisenä haasteena nousee esiin kokemus tarjouspyyntöjen kohdentumisesta tietyille toimijalle. Vastaajista 61 prosentin mukaan hienoisesti suurimpana esteenä tarjoamiselle on se, että ”tarjouspyyntö suosii liikaa tiettyä toimijaa”. (Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa; Kyselyselvityksen tulokset 2023; Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma)

Erityisesti aitojen markkinakartoitusten ja aidon markkinavuoropuhelun lisäämisellä voidaan ratkoa sekä edellä mainittuja kilpailutusten järjestämiseen että sopimusten joustamattomuuteen liittyviä epäkohtia. Kuten edellä on todettu, pelkästään säädösmuutokset eivät tässä suhteessa ole riittäviä, vaan tarvitaan myös valtioneuvoston kaikkia ohjaustoimia (JYSE-sopimusehdot, omistajaohjaus).

- Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

-

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

-

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

-

- Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?

-

- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

-

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

-

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

-

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

-

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistususuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

-

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

-

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

-

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

-

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

-

Muut huomiot

-

Tuominen Ismo
Ruokavirasto - Elintarvikemarkkinavaltuutettu