

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?

Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraporttiin (ns. Maka-raportti), jossa ehdotettiin hankintalain tarkastelua. Maka-raportissa ehdotettiin, että suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa hankinnoissa on syytä tarkastella uudestaan esimerkiksi tuotteissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön minimitasoa heikommissa olosuhteissa. Lisäksi ehdotettiin, että sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulisi arvioida.

Huoltovarmuuden lisääminen lain tavoitepykälään on kannatettava lisäys. Hankintalain tavoitepykälään lisätty tavoite edistää ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien hankintojen tekemistä ei elintarvikehankintojen osalta yksin vastaa Maka-raportin tavoitteisiin, vaan vaatisi tuekseen pykälätason muutoksia.

MTK pitää yleisesti kannatettavana, että hankintalain muutoksella edistetään kilpailua julkisissa hankinnoissa. Sidosyksikköjä koskevan vähimmäisomistusosuuden osalta yhtenä huolena on kuitenkin ehdotetun muutoksen vaikutukset jätetoimialalle. Uudistuksella ei tule aiheuttaa palvelutarjonnan heikentymistä sellaisilla sektoreilla tai harvaanasutuilla alueilla, joilla on jo valmiiksi vähän tarjontaa, esimerkiksi jätetoimialalla.

Keskeinen tekijä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on se, miten hankintayksiköt tulevat muuttamaan toimintatapojaan. Jos hankintayksiköillä ei ole tahtoa uudistaa hankintapolitiikkojaan tai -käytäntöjään, ei ehdotetuilla muutoksilla pystytä lisäämään merkittävästi tarjontaa markkinoilla. Tärkeää on, että sääntely on selkeää ja menettelyt ovat yksinkertaiset myös lakia soveltavien hankintayksikköjen näkökulmasta.

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.

Elintarvikehankinnoissa pitkäaikainen ongelma on ollut tarjoajien vähäinen määrä. Syitä tähän on monia, esimerkiksi sääntelyn tulkinnanvaraisuus, menettelyjen monimutkaisuus ja hankintojen kokoluokka. Pienten ja keskisuurten yritysten voi olla vaikea osallistua kilpailutuksiin. Tämä vaikuttaa sekä suoraan että välillisesti maataloustuottajien mahdollisuuksiin toimia markkinoilla, jotka toimivat reilusti.

- **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?**

Elintarvikehankintojen jakaminen ja osatarjouksien tekeminen lisää kilpailua, turvaisi tuotannon jatkuvuutta sekä parantaisi toimitusvarmuutta erityisesti poikkeus- ja kriisitilanteissa, kun hankinnat olisi jaettu osiin. Hankintojen osiin jakamiseen liittyvien velvoitteiden kiristäminen ja markkinakartoituksen velvoittavuuden lisääminen ovat keskeisimpiä keinoja saada lisää pk-yrityksiä osallistumaan julkisiin (elintarvike) hankintoihin. Ehdotettu 75 §:n muutos on kannatettava.

Mietinnön mukaan ”Ehdotetulla 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella saattaa olla vaikutuksia kotitalouksille sellaisten jäteyhtiöiden toiminnan uudelleen järjestelyn myötä, mitkä eivät täytä ehdotettua omistusosuusvaatimusta.”

Epäselviä vaikutuksia aiheuttavasta uudesta jätehuollon toimintaan vaikuttavasta sääntelystä on pidättäytyttävä, jos muutosten hyötyjen ja haittojen jakautuminen erityisesti maaseutukunnille ei ole selvää. MTK toteaa, että jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten toimintaa muuttavien ehdotusten osalta olisi tehtävä kattavampi maaseutuvaikutusten arviointi.

Esimerkiksi jätehuollon systemaattinen kehittäminen ei saisi hidastua ehdotettujen muutosten takia.

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 omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Turvallisuus ja huoltovarmuus

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

MTK pitää hyvänä, että turvallisuutta ja huoltovarmuutta on tarkasteltu hankintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä. MTK katsoo perustelluksi, että lain uutena tavoitteena on huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa ja että tavoite rinnastetaan julkisten varojen käytön tehostamisen tavoitteeseen. Elintarvikkeita koskevaa erityistä huoltovarmuussääntelyä ei juurikaan ole, mikä korostaa toimivien markkinoiden merkitystä huoltovarmuuden perustana.

Työryhmän mietinnössä elintarvikkeita koskeva turvallisuus rinnastetaan pitkälti elintarviketurvallisuuteen, joka liittyy elintarvikkeiden laatuun (ja jonka yhteydessä voidaan huomioida esim. eläinten terveys ja hyvinvointi). Elintarvikkeiden huoltovarmuus kytkeytyy ennen kaikkea riittävään ravinnon saatavuuteen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuutta voi heikentää esim. pitkiin logistiikkaketjuihin liittyvät haavoittuvuudet. Viime vuosina globaaleissa logistiikkaketjuissa on käytännössä nähty realisoituvan useita riskejä. Mietinnössä esitetyt, tarjoajan toimesta kriisitilanteessa perustettavat erilliset hankintayksiköt eivät välttämättä voi paljoakaan vaikuttaa globaaleihin toimitusketjuihin. Toiminnallisesti varmempi vaihtoehto on huolehtia siitä, että tuotantoa on riittävän lähellä, kuten on todettu luvussa 2.5.4. "Elintarvikehankinnan jakaminen osiin ja paikallisesti tuotettujen elintarvikkeiden hyödyntäminen ovat keinoja ruokapalveluiden elintarvikehuollon riskinsietokyvyn parantamiseksi". Tämä ei kuitenkaan konkretisoidu riittävästi työryhmän pykälätason ehdotuksissa.

Työryhmän mietinnössä on luvussa 2.5.3 joiltakin osin viitattu valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024). Valitettavasti tiettyjä keskeisiä määreitä on jäänyt huomiotta. VN päätöksessä elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiin luetaan kannattava alkutuotanto. VN päätöksessä on myös todettu, että "elintarvikehuollossa koko arvoketjun on toimittava". On tärkeä tiedostaa, että vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen lähtökohtana on normaaliolojen toiminta. Huoltovarmuutta luodaan normaalioloissa hankinnoilla, joilla koko arvoketju voi toimia kestävästi ja kannattavasti. Huoltovarmuuskriiseihin varautuminen on aina kansallisella vastuulla.

Julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tulee tavoitella huoltovarmuutta, omavaraisuutta ja korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyttä. Näihin päästään edellyttämällä hankinnan kohteen määrittelyssä sellaisten elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden käyttöä, jotka on tuotettu ympäristön kannalta hyvillä viljely- ja tuotantomenetelmillä ja eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta edistävillä tavoilla voimassa olevan sektorilainsäädännön mukaisesti. Hankinnan kohteen kriteerien määrittelyssä voi hyödyntää olemassa olevia kestävien elintarvikkeiden hankintakriteereitä.

Esityksen perusteluissa on käsitelty kattavasti elintarvikehankintoja, mutta ne eivät velvoita pykälien veroisesti. Hankintalain pykälien täsmentäminen ohjaisi hankintayksikköjä sellaisiin julkisiin elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin, joiden tuottamisessa on noudatettu hyviä tuotantotapoja. Uudistus tukisi hallitusohjelman tavoitteita lisätä elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen vastuullisuutta sekä kansallista huoltovarmuutta. Samojen tuotannon kestävyysvaatimusten edellyttäminen hankintakriteereissä niin kotimaassa kuin ulkomailta tuotetuilta elintarvikkeilta tukisi myös huoltovarmuutta.

Huoltovarmuuden parantumisen näkökulmasta hankinnan kohdetta koskevaa 71 §:ä tulisi täydentää esimerkiksi uudella momentilla:

"Kun hankinnan kohde on elintarvike tai ruokapalvelu, on asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta hankinnan kohde määriteltävä tarkemmin siten, että otetaan huomioon huoltovarmuus ja kokonaistaloudellinen kestävyys." Hankintalain 4 pykälässä tai 71 pykälän perusteluissa Hankinnan kohteen kokonaistaloudellinen kestävyys olisi määriteltävä siten, että "kokonaistaloudellisesti kestävä elintarvike tai ruokapalvelu on tuotettu ympäristön kannalta hyvillä viljely- ja tuotantomenetelmillä ja eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta edistävillä tavoilla voimassa olevan sektorilainsäädännön mukaisesti."

Toinen tapa vahvistaa huoltovarmuutta olisi vahvistaa laatukriteerien merkitystä. Elintarvikkeiden laatukriteerit voivat jäädä tosiasiallisesti huomioimatta, jos hinta on ainoa ratkaiseva tekijä hankinnassa. Laadun tulisi olla ensisijainen tekijä elintarvikkeita koskevissa hankinnoissa. Laadun merkitystä voisi korostaa lisäämällä 93 §:än kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnasta seuraavan lisäyksen:

”Jos hankintayksikkö painottaa elintarvike- tai ruokapalveluhankinnoissa kokonaistaloudellisena perusteena hintaa laadun sijaan, sen on esitettävä tätä painotusta koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankinta-päätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.”

Korkea omavaraisuus kuvastaa elintarvikkeiden huoltovarmuutta. Tällä hetkellä ei ole käytettävissä systemaattisesti ja säännöllisesti kerättyä tietoa julkisten hankintojen kotimaisuusasteesta. MTK katsoo, että hankintayksiköille tulisi asettaa velvoite ilmoittaa tieto elintarvikehankintojensa alkuperästä.

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

Työryhmän mietinnössä on tunnistettu, että hallitusohjelmassa viitatus Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa nostetaan esiin julkisten hankintojen erityisasema elintarvikeketjun kestävyuden edistäjänä erityisesti elintarvikkeissa, jotka on tuotettu EU-lainsäädännön määrittämällä heikommassa olosuhteissa. MTK katsoo, että julkisissa elintarvikehankinnoissa tulee edellyttää noudatettavan vähintään samoja laatukriteerejä, joita edellytetään EU-lainsäädännön mukaan tuotetulta ruualta.

MTK nostaa esiin myös huolen, että JYSE 2025-ehtojen muutos ei vielä yksin välttämättä riitä muutokseen sopimuskäytännöissä, koska hinnantarkistusehtoja ja hinnantarkistuksia ei tosiasiallisesti kyetä neuvottelemaan elintarvikemarkkinoiden erityispiirteet huomioiden. MTK

ehdottaa harkittavaksi, että elintarvikehankintoja koskien julkisiin hankintoihin lisätään joustavuutta sopimushintojen tarkistamiseksi kustannusten äkillisissä muutoksissa, jos sopimuskumppanin kannalta sopimustasapaino järkkyy ennakoimattomalla tavalla olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi (136 §).

Tammi Kimmo
MTK ry