

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/4099/2024

(ETL:n vastaukset lausuntopyynnön kysymyksiin merkattu pystyviivalla vasemmassa laidassa)

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, jossa ehdotettiin hankintalain tarkastelua. Parlamentaarisen työryhmän raportissa ehdotettiin, että 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 tulisi arvioida.

Esitys täyttää osittain tavoitteet, jotka parlamentaarinen työryhmä asetti. Huoltovarmuuden lisääminen lain tavoitepykälään on edistysaskel. Hankintalain tavoitepykälään lisätty tavoite edistää ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien hankintojen tekemistä ei elintarvikehankintojen osalta yksin vastaa parlamentaarisen työryhmän raportin tavoitteisiin, vaan vaatisi tuekseen pykälätason muutoksia.

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.

Elintarvikkeiden hankintamenettelyjen pysyväisluontoisena ongelmana voidaan pitää tarjoajien vähäistä lukumäärää, johon merkittävänä syynä voidaan pitää menettelyjen monimutkaisuutta, sääntelyn tulkinnanvaraisuutta sekä kasvavia velvollisuuksia tarjoajille sekä hankintojen kokoa. Elintarvikekilpailutukset ovat tällä hetkellä usein niin isoja ja kokonaisvaltaisia, että niihin pystyy käytännössä osallistumaan vain kaupan tukkuliikkeet. Tämä sulkee pois elintarviketeollisuuden ja reilun kilpailun elintarvikehankinnoissa.

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 mahdollistaisi paremman kilpailun sekä turvaisi jatkuvuuden hallintaa sekä toimitusvarmuutta kriisitilanteissa, kun hankinnat olisi jaettu osiin. Lausunnolla olevan 75 §:n muutosta voi pitää kannatettavana.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

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?*

Elintarviketeollisuusliitto pitää yleisesti kannatettavana, että hankintalain muutoksella edistetään kilpailua julkisissa hankinnoissa. Sidosyksiköjä koskevasta vähimmäisomistusosuudesta säättämisen osalta huolena kuitenkin on muutoksen vaikutukset jätetoimialalle.

Tuottajat ja kunnat ovat sopineet yhteistyöstä pakkausjätteiden kiinteistökohtaisesta erilliskeräyksestä, mikä takaa kustannustehokkaimman tavan keräyksen ja kierrätyksen järjestämiseen. Sidosyksiköitä koskevan muutoksen toteuttaminen ehdotuksen mukaisesti lisäisi epävarmuutta yhteistyön jatkuvuudelle ja saattaisi välillisesti aiheuttaa myös merkittäviä lisäkustannuksia suomalaiselle elintarviketeollisuudelle, joka vastaa noin 40 prosentista pakkausten tuottajavastuun kokonaiskustannuksista.

Kuten mietinnön ympäristövaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa 4.2.3 todetaan, alueilla tehtävät kuntien jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten uudelleenjärjestäytymistoimenpiteet saattaisivat viivästyttää kunnilta jätelaissa edellytetyjä toimenpiteitä erilliskeräysvelvoitteiden ja kierrätysasteen täytäntöön panemiseksi. Muutos saattaisi myös hidastaa jätehuollon systemaattista kehittämistä sekä erilliskeräystä ja kierrätystä edistävien ohjauksien käyttöönottoa nykyisen jätehuoltojärjestelmän hajautuessa entisestään. Elintarviketeollisuus pitää tätä huolestuttavana suuntauksena, joka lisää painetta muiden kalliiden kierrätyksestä edistävien toimenpiteiden edistämiseen.

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?

Huoltovarmuuden lisääminen lain tavoitepykälään on kannatettavaa. Huoltovarmuuden kannalta on merkittävää, missä tuote on tuotettu, jalostettu ja mistä se on toimitettu. On myös merkittävää, missä määrin toimittaja on osannut arvioida ja vahvistaa toimitusketjunsä kestävyyttä, erilaisia häiriöitä ja kriisejä vasten. Hankintojaan tekevän toimijan, eli tilaajan, kannalta on merkittävää, että hän voi kahdentaa hankintalähteensä ja ylläpitää vaihtoehtoisia hankintakanavia.

Kotimaisen ruoka-alan näkökulmasta osana nyt tehtävää hankintalain uudistusta huoltovarmuuden huomioivat kriteerit tulisi ottaa laajasti käyttöön julkisissa hankinnoissa, mikä palvelisi ei ainoastaan kotimaista elintarvikesektoria, vaan poikkileikkaavasti koko yhteiskuntaa.

Huoltovarmuuden turvaaminen voisi tarkoittaa käytännössä sitä, että arvioitaisiin, miten turvataan hankittavien elintarvikkeiden saatavuus, mikäli syntyy häiriöitä merilogistiikassa tai tuotannossa tai hankinnan mittakaavaa siten, että useampi toimija voisi tuottaa.

Julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tulee tavoitella huoltovarmuutta, omavaraisuutta ja korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyttä. Tähän 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 perusteluilla ei voi säätää. 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 näkökulmasta hankinnan kohdetta koskevaa 71 §:ä tulisi täydentää uudella momentilla:

”Kun hankinnan kohde on tarkoitettu käyttöön elintarvikkeena - tai ruokapalveluna, on asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta hankinnan kohde määriteltävä siten, että otetaan huomioon huoltovarmuus ja kokonaistaloudellinen kestävyys. Hankinnan kohde on määriteltävä siten, että se 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 kuitenkin ratkaiseva tekijä hankinnassa. Laadun tulisi olla ensisijainen tekijä elintarvikkeita koskevissa hankinnoissa. Laadun merkitystä voi korostaa lisäämällä 93 §:än kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnasta seuraavan lisäyksen:

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

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:

Huoltovarmuuden edistämistä tukisi myös se, että lisätään tietoa elintarvikehankintojen kotimaisuusasteesta. Hankintayksiköllä tulisi olla velvollisuus ilmoittaa tieto kotimaisuusasteesta. Tällä hetkellä ei ole julkisesti saatavilla koottua tietoa kotimaisuusasteesta.

ETL kiinnittää huomiota siihen, että viime vuosina koetussa poikkeuksellisessa kustannuskriisisissä olevan alan tilanne tulisi kyetä huomiomaan myös julkisissa hankinnoissa. Sopimuskaudet ovat määrittäisiä ja monissa tapauksissa useiden vuosien mittaisia. Julkisissa elintarvikehankintojen sopimuksissa kohonneiden kustannusten siirtäminen on ollut vaikeaa sen vuoksi, etteivät julkiset hankintasopimukset mahdollista joustavasti kustannusten siirtymistä kilpailutettuihin hintoihin poikkeuksellisissa kustannustenusuissa. JYSE-ehtojen muutos ei yksin välttämättä riitä muutokseen sopimuskäytännöissä johtuen siitä, ettei hinnantarkistusehtoja ja hinnantarkistuksia tosiasiallisesti kyetä neuvottelemaan elintarvikemarkkinoiden erityispiirteet huomioiden. ETL ehdottaa harkittavaksi, että elintarvikehankintoja koskien julkisiin hankintoihin lisätään joustavuutta sopimushintojen tarkistamiseksi kustannusten äkillisissä muutoksissa, jos sopimuskumppanin kannalta sopimustasapaino järkkyy ennakkoimattomalla tavalla olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi (136 §).

Lisätiedot: Yhteiskuntasuhdejohtaja Jukka Ihanus, puh. 050 463 9929, jukka.ihanus@etl.fi