

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp)

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry kannattaa hallitusohjelman kirjauksia, joiden tavoitteena on kustannussäästöjen saavuttaminen ja tehokkuuden lisääminen julkisissa hankinnoissa. Markkinakartoitusten ja vuoropuhelun lisääminen sekä sidosryhmähankintojen käytön rajoittaminen ovat tärkeitä keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös EU-kynnsarvon ylittävien hankintojen jakaminen osiin voi vaikuttaa kilpailua lisäävästi.

Sidosryhmäyhtiöiden vastuulla olevan ruokahuollon liikevaihto on 570 miljoonaa euroa ja alle 10 prosenttia omistavien julkisyhteisöjen osuus omistussuhteista on 61,7 prosenttia. Nyt annettavalla lakiesityksellä on suuri merkitys kilpailun lisääntymisen ja markkinoiden toimivuuden kannalta, koska ruokahuollossa palveluja pystytään hankkimaan myös markkinoilta.

Keskeiset muutokset

Esitys tarkoittaa markkinakartoitusta ja hankinnan valmisteluun osallistumista koskevia sääntöjä. Esityksessä kannustetaan analyysityökalujen käyttöön ja nykyistä laajempaan markkinakartoitusten tekemiseen. Myös useampaa hankintaa koskeva analyysi ja kartointus ovat mahdollisia. Onnistuneiden markkinakartoitusten ja analyysien avulla voidaan lisätä kilpailua markkinoilla.

Kilpailutuksen uusiminen EU-kynnsarvon ylittävissä avoimella menettelyllä toteutussa kilpailutuksessa, joissa on saatu vain yksi tarjous, on perustelu muutos. On kuitenkin hyvä, että esityksessä asetetaan rajoituksia velvoitteelle uusia kilpailutus, ja että velvoite koskee samaa hankintaa vain yhden kerran.

Yli kymmenen miljoonan euron hankinnoista velvoitetaan tehtäväksi analyysi, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia. Analyysin tekeminen on perusteltua ja se voidaan tehdä hankintaa valmisteltaessa markkinakartoituksen ja muihin hankintaan liittyvien linjausten yhteydessä.

Ruokahuollossa toimivien pk-yritysten kannalta merkityksellinen uudistus on EU-kynysarvon ylittävien hankintojen kilpailuttaminen jakamalla hankinta osiin. Jakaminen mahdollistaa pienempien yritysten osallistumisen kilpailutuksiin. Ruokahuollossa tämä velvoite voi vaikuttaa myös alueellisen tarjonnan ja huoltovarmuuden parantumiseen. Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos se hankinnan luonteen tai jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syystä mahdollista. Hankinta voitaisiin jättää jakamatta myös, jos tavoitteena on saada hankintojen keskittämällä voilyymihyötyjä tai houkutella tarjoajiksi suuria tai kansainvälisiä yhtiöitä. Poikkeukset hankintojen jakamisesta ovat tarpeellisia, mutta on hyvä, että hankintayksikön on perusteltava niiden käyttäminen.

Sidosyhtiöiden käyttäminen

Eniten keskustelua lakiesitykseen liittyen on käyty tavoitteesta rajoittaa sidosyhtiöiden käyttöä. Rajoittaminen on perusteltua, koska sidosyhtiöhankintoja tehdään paljon palveluissa, joissa on toimiva markkina. Suurin sektori on ICT-huolto, mutta myös ruokahuolto kuuluu palveluihin, joissa hankintojen määrä on suuri ja taustalla on toimiva kansallinen sekä alueellinen markkina. Uudenlainen sääntely on tarpeen myös siksi, että markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat päätöksissään katsoneet, että monet nykyisen käytännön mukaisista sidosryhmähankinnoista ovat lain vastaisia. EU:n hankintadirektiivi edellyttää sidosryhmäyhtiön omistajalta määräysvaltaa yhtiössä, ja suomalainen poikkeuksellisen laaja sidosryhmäyhtiöiden käyttäminen on suurelta osin tämän sääntelyn vastaista.

Sidosryhmähankintojen taustalla vaikuttaa monissa tapauksissa olevan pienempien hankintayksiköiden halu tehdä hankinnat helposti ja ilman hallinnollista taakkaa. Pelkkä lainsäädännön muuttaminen ei riitä hankintakulttuurin muuttamiseen, vaan on panostettava myös julkisen sektorin hankintaosaamisen kehittämiseen. Kuten Price, Waterhouse & Coopersilta lain valmistelun yhteydessä tilatussa raportissa todetaan, hankintayksiköiden toimintaa on kehitettävä lainsäädäntöä selkeyttämällä, parhaita hankintakäytäntöjä jakamalla ja pitämällä strateginen hankintaosaaminen hankintayksiköiden omana toimintana. Pelkkä hallinnollinen helppous ei riitä nykykäytännön jatkumisen perusteeksi, koska ei ole pystytty osoittamaan, että sidosyksiköiden käyttö olisi hankintayksiköille edullisempaa tai kansantaloudellisesti perusteltua. Taloustieteellisen tutkimuksen ja käytännön kokemusten perusteella kilpailuttaminen on kansantaloudellisesti tehokkaampi vaihtoehto.

Huoltovarmuus

Esityksessä arvioidaan, että lain muutos antaa hankintayksiköille paremmat oikeudelliset työkalut huomioida ja edellyttää turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyviä näkökohtia hankinnoissaan. Kuten esityksessä todetaan, huoltovarmuuden ottaminen huomioon

kilpailutuksissa voi johtaa positiivisiin yritysvaikutuksiin. Liian tiukoilla huoltovarmuuteen liittyvillä ehdoilla voi toisaalta olla hintoja kohottava, tarjoajien määrää ja kilpailua vähentävä vaikutus.

Ruokapalvelujen rooli poikkeustilanteissa on merkittävä. Ruokapalveluissa valmistetaan vuosittain noin 749 miljoonaa ruoka-annosta, josta 358 miljoonaa annosta julkisissa ruokapalveluissa (Taloustutkimus, 2020). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (VN, 2025) mukaan elintarvikehuollon varmistamiseksi valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden tulee turvata vastuullaan olevien ruokapalvelujen jatkuvuus vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Ruokahuollon huoltovarmuuden kehittämistä varten on perustettu vuoden 2024 alusta Ruokapalvelupooli. Se tukee ruokapalvelutoimijoiden yhteistyötä huoltovarmuuden kehittämässä ja alan jatkuvuutta uhkaavien kriisien vaikutusten ennaltaehkäisyssä. Poolissa on mukana Huoltovarmuuskeskus sekä julkisia ja yksityisiä ruokahuollon toimijoita. Poolissa voidaan käsitellä myös sitä, miten huoltovarmuus julkisissa ruokahankinnoissa voidaan turvata ilman haitallisia vaikutuksia ruokamarkkinoiden toiminnalle.

Ruokapalveluissa on suunniteltava ja sovittava riittävästä varautumisesta, jolla voidaan varmistaa raaka-aineiden, logistiikan ja henkilöstön saatavuus häiriötilanteissa. Myös elintarvikkeiden tuontiin voi poikkeusoloissa kohdistua häiriöitä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi raaka-aineiden saatavuuteen ja elintarvikehuollon kokonaisuuteen.

Valtionhallinnon organisaatiouudistus ja valmiuslain muutos vaikuttavat myös ratkaisevasti siihen, että huoltovarmuuteen liittyvää toimintaa ja päätöksentekoa on uudistettava. Poikkeusoloihin liittyvien toimivaltuuksien on oltava selkeitä ja erityisesti valtakunnallista koordinaatiota on parannettava. Elinkeinoelämä on sitoutettava etukäteen poikkeusolojen toimintaan jakamalla yrityksille riittävä tilannekuva ja järjestämällä harjoituksia, joihin yritykset voivat osallistua. Varautumisvelvollisten on laadittava suunnitelmat, joissa on suunniteltava myös viestintää ja mainittava yhteistyötahot, jotka vastaavat poikkeusolojen aikaisesta toiminnasta. Palvelujen tilaaminen palveluntarjoajilta ei poista järjestämisvastuussa olevalta taholta vastuuta huoltovarmuuden takaamisesta ja riittävän yhteistyön varmistamisesta. Esimerkiksi väestönsiirtojen yhteydessä ruokahuollosta vastaavien toimijoiden on tiedettävä, kuka vastaa päätöksenteosta ja miten toiminta saadaan käynnistettyä viivytyksittä.

Huoltovarmuuteen voidaan vaikuttaa myös lisäämällä palvelujen laadun merkitystä hankinnoissa. Jos hankinnan ratkaisee pelkkä hinta, toimijat, jotka panostavat laatuun, turvallisuuteen ja työntekijöiden olosuhteisiin voivat pudota pois hankinnoista. Myös harmaan talouden torjumisella on merkitystä huoltovarmuuden kannalta. EU-järjestö Food Service Europe ajaa linjausta, jonka mukaan kilpailutuksista on suljettava ulos tarjoukset, joissa tarjottu hinta on yli 20 prosenttia halvempi kuin tarjousten keskihinta.

Hintojen tarkistaminen pitkäaikaisissa sopimuksissa

Food Service European tavoitteena on myös luoda mekanismi, joka mahdollistaa hintojen tarkistamisen pitkäaikaisissa sopimuksissa. Järjestö katsoo, että poikkeusoloissa on voitava reagoida yllättäviin kustannusvaikutuksiin, joihin palveluntarjoajat eivät ole voineet vaikuttaa.

Suomessa on saatu koronakriisin ja Venäjän hyökkäyssodan vuoksi hyvä esimerkki pitkäaikaisten sopimusten aiheuttamista ongelmista poikkeusoloissa. Ruokapalveluiden raaka-aineiden hinta nousi nopeasti noin 30 prosentilla, minkä vuoksi palveluntarjoajat pyrkivät neuvottelemaan sopimuksiaan uudelleen. Yksityisten toimijoiden kanssa onnistuttiin tekemään uusia sopimuksia, mutta julkiset toimijat vetosivat voimassa oleviin sopimuksiin, eikä poikkeuksellista tilannetta otettu huomioon millään tavalla.

Esityksessä viitataan JYSE-ehtojen muutoksen, mutta se ei välttämättä riitä tilanteen parantamiseen. MaRa katsoo, että asiassa tarvittaisiin lainsäädäntöä, jotta myös julkinen sektori pystyy sopimaan sopimusten muuttamisesta. Elintarvikemarkkinalain muutoksen yhteydessä oli tarkoituksena säätää asiasta, mutta ehdotetussa kirjauksessa viitataan hankintalain 136 §:ään, mikä johtanee siihen, ettei julkisen sektorin kanssa pystytä sopimaan hintojen tarkistamisesta ilman uutta kilpailutusta. MaRa katsoo, että hankintalain 136 §:ää voitaisiin tarkistaa niin, että sopimusten muuttaminen olisi mahdollista yllättävissä tilanteissa, joihin sopimusosapuolet eivät ole voineet varautua.

Yhteenveto

1. **MaRa kannattaa hankintalain muutoksia, koska ruokapalveluissa on toimiva markkina koko maassa ja yritysten tavoitteena on päästä mukaan kilpailutuksiin nykyistä useammin.**
2. **Markkinakartoitusten tekeminen, hankintojen analysointi ja EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen jakaminen osiin ovat tervetulleita uudistuksia, jotka voivat lisätä kilpailua markkinoilla.**
3. **Sidosryhmähankintoja koskevan sääntelyn tarkentaminen on tarpeen, koska nykyinen toimintatapa on osittain lainvastainen ja vähentää kansantaloudellista tehokkuutta.**
4. **Huoltovarmuuden huomioon ottaminen ruokapalveluhankinnoissa on tärkeää. Hankintoihin liittyvät kriteerit on valmisteltava huolellisesti, jotta vältetään haitalliset vaikutukset kilpailutuksissa. Valmistelutyöhön on tärkeää ottaa mukaan Ruokapalvelupooli, jonka työhön osallistuvat hankintojen kannalta olennaiset toimijat.**

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Veli-Matti Aittoniemi
lakimies