Maa- ja metsätalousministeriö

Ruokaosasto

Maa- ja metsätalousvaliokunta
Eduskunta

Viite Maa- ja metsätalousvaliokunta 04.09.2025 klo 10.00 / K 1/2025 vp / Asiantuntijapyyntö

Teema Elintarvikemarkkinoiden toimivuus liittyen lausumiin HE 283/2022 vp - EV 267/2022 vp

1.Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee esityksen kilpailu- ja elintarvikemarkkinalainsäädännön muuttamisesta siten, että markkinamuutosten välittymistä elintarvikeketjussa voidaan vahvistaa esimerkiksi kustannusindeksin ja hinnoittelujaksojen lyhentämisen avulla, ja antaa tätä koskevan esityksen eduskunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä.

2.Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää keinoja parantaa elintarvikemarkkinoita koskevien tietojen saatavuutta ja valmistelee tarpeelliset muutokset tietojen keruuta ja käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön siten, että esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä.

3. Eduskunta edellyttää, että maa- ja metsätalousministeriö seuraa ja arvioi elintarvikemarkkinalain ja siihen tehtyjen muutosten käytännön soveltamista ja vaikutuksia suhteessa lainsäädännölle asetettuihin tavoitteisiin sekä antaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle asiasta selvityksen kahden vuoden kuluttua elintarvikemarkkinalain muutosten voimaantulosta.

Kustannusindeksit

Elintarvikeketjun kustannusindeksien toteuttaminen edellyttäisi ainakin tilastojen ja tilastointikäytäntöjen kehittämistä. Esimerkiksi hintaindeksejä pitäisi tarjota nykyistä yksityiskohtaisemmin ja useammin. Ehdotettujen indeksien käyttöönotto tarkoittaisi tarvetta ajantasaisesti päivittyville tilastoille. Jos indeksit haluttaisiin viedä yksittäisiin sopimuksiin, pitäisi olla räätälöidyt indeksit, joissa olisi oikeat tuotantoalakohtaiset datat. Indeksejä ei voida tuoda lainsäädäntöön selvittämättä niiden todellisia vaikutuksia tuotantoaloille. Eri tuotantoaloille tarvittaisiin erilaisia indeksejä, minkä lisäksi etenkin julkisen sektorin sopimusten kustannusrakenteista ja tarpeista tarvittaisiin lisäselvitystä.

JYSE tavarat 2025

Valtiovarainministeriö on päivittänyt keväällä 2025 julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (jäljempänä JYSE-ehdot) vastaamaan aiempaa paremmin nykyisiä tarpeita ja sääntelyä. Yhtenä keskeisenä muutoksena JYSE-ehtoihin on indeksiehtoon sidotut hinnanmuutokset. Ehdossa kuvataan, miten hinnanmuutokset voidaan sitoa indeksiin.

JYSE-ehtojen mukaan hankintasopimuksen hinta on kiinteä 12 kuukautta sopimuskauden alusta lähtien, ellei toisin ole sovittu. Kustannusindeksejä käytetään jo nyt julkisen puolen sopimusehdoissa. Indeksiehdon kuvaaminen vaihtoehtona hinnanmuutoksille ohjaa indeksien käyttöä sopimuksissa yhdenmukaiseen suuntaan. Elintarvikemarkkinalaissa säädetyn maksuajan maininta JYSE:ssä elintarvikkeille muistuttaa julkista hankkijaa tämän maksuajan huomioimisesta.

Ongelmana usein, ettei ole olemassa tuoteryhmän kustannusrakennetta kuvaavaa indeksiä. Ongelmana myös liian harva julkaisu, indeksien tulisi päivittyä kuukausittain. Lisäksi nähdään ongelmana, minkälainen indeksi kuvaisi luotettavasti hintakehitystä, kustannus tuottajalla riippuu paljolti siitä, koska hän on hankkinut tuotantopanokset. Indeksit eivät huomioi kiinteitä kustannuksia ja investointeja. Indeksit (kustannukset) tulevat myös alas.

Valikoimajaksojen pituus ja hinnantarkistuspisteet

Osana käynnissä olevaa elintarvikemarkkinalain muutoshanketta MMM teetti VNK:n tietopalvelulla KV-tietopyynnön kauppojen valikoimajaksoista ja sopimusten hinnantarkistuspisteistä. Hinnantarkistuspisteistä tai myyntijakojen pituuksista ei löytynyt säädösesimerkkejä muista maista.

Miksi ei lyhyempiä valikoimajaksoja/hinnantarkistuspisteet?

- Lyhyemmät valikoimajaksot ovat ongelmallisia myös tuottajalle, pidemmät jaksot tuovat vakautta, kun tiedossa on hinta ja ostaja.
- Julkisen hankkijapuolen ongelmana budjetointi, jos sopimukset ja hinnat vaihtuvat usein. Jo nyt tuoretuotteissa hinnantarkistuspisteitä on muita tuoteryhmiä useammin (3 kk). Pidemmät sopimukset ovat vähemmän työläitä hallita, kilpailutuksen valmisteluun kuluu runsaasti resursseja ja se kestää noin vuoden.
- Ratkaisuna keskusteltu valtuutetun suositukset; hinnantarkistuspisteitä pitkiin sopimuksiin riittävän usein, vähintään puolen vuoden välein.

Tilastointityöryhmä

Elintarvikeketjun tilastoinnin kehittämistyöryhmä on asetettu ajalle 7.6.2024 – 30.6.2027.

Työryhmän keskeinen tavoite on muodostaa laaditun elintarvikeketjun tilastoinnin nyky- ja tavoitetilakartoituksen pohjalta etenemissuunnitelma ja tehdä ehdotukset tilastoinnin kehittämiseksi vaadittavine toimenpiteineen, lakimuutostarpeineen sekä toimenpiteiden rahoitusehdotuksineen.

Työryhmä ohjaa yhteistyön kehittämistä tilastovirastojen ja elintarvikealan toimijoiden kesken. Työryhmän tehtävänä on myös arvioida vaadittavat resurssitarpeet sekä tilastoinnin kehittämisen vaikuttavuutta ja uusien tilastojen hyödynnettävyyttä. Työryhmässä laaditaan ehdotus tilastojen käytöstä ja mahdollisen datahuoneen perustamisesta. Työryhmä tiedottaa työn tuloksista.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston näkökulmasta tilastotiedon tulisi mahdollistaa markkinoiden ja ketjun toimivuuden seuranta. Tähän tarvitaan hinta- ja määrätiedot ketjun eri portailta. Tärkeää olisi yhdenvertaisuus ja läpinäkyvyys - sama tieto kaikille ja helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. Mitä avoimempaa, sitä vähemmän ongelmia pääsisi muodostumaan. Olisi myös hyvä saada yhteinen portaali tiedoille.

ETL toivoo jatkossa säännöllisesti tietoa PL-tuotteiden menekistä suhteessa brändituotteisiin. Lisäksi toivotaan tietoa julkisten hankintojen kotimaisuusasteesta sekä Coicop 7 -tason tuoteryhmäluokituksen kehittämistä, niin että olisi mahdollista seurata myös esim. kasviproteiinivalmisteiden ja valmisruokien myyntiä.

Foodservice - ja tukkumarkkinoista ei ole olemassa käytännössä mitään tilastotietoa, mikä nähtiin isona puutteena. Hintamääräisten julkisten tilastojen lisääminen olisi erityisen hyödyllistä markkinoiden toimivuuden seurannan näkökulmasta. Markkinoiden toimivuuden seurannan näkökulmasta tilastojen julkaisuaikataulu olisi hyvä olla tiheämpi kuin neljännesvuosi.

Tilastokeskuksen vuosittain julkaisema teollisuustuotannon tilasto (sisältäen teollisuuden myydyn tuotannon arvon ja teollisuuden myydyn tuotannon määrän) on tärkeä tilasto, mutta siinä on pitkät viiveet. Tilaston tiheämpi kerran kuussa tapahtuva julkaisu lisäisi merkittävästi ketjun käytössä olevaa informaatiota.

Lisäksi on tuotu esille, että ruokaketjun taloudellinen merkitys olisi hyvä julkaista säännöllisesti: ketjun kokonaisarvo ja välilliset vaikutukset työllisyyteen sekä kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Tilastoviranomaisille toivotaan tarkoituksenmukaiset resurssit tilastojen kehittämiseen. Vaadittavat resurssit tilastoviranomaisille pitäisi löytää yli vaalikauden tilastoinnin kehittämiseksi. Poliittista tahtotilaa on (Maka-raportti), mutta silti tärkeitä tilastoja harvennettu tai lakkautetaan tällä hallituskaudella.

Muun muassa maatalouden tuotantovälineiden ostohintaindeksin palauttaminen kuukausitilastoksi nähdään tärkeänä. Luken Ravintotaseesta toivottiin jatkossa lakisääteistä tilastoa. Nyt ravintotase on päätetty lakkauttaa osana Luonnonvarakeskuksen säästöjä.

Luken markkinamarginaalien hyödyllisyys ja kehittämistarve uusille tuotantosektoreille ovat nousseet myös esille. Markkinamarginaalit perustuvat hintatilastoihin ja auttavat kuvaamaan sektorin markkinatilannetta ja mahdollisia markkinahäiriöitä. Markkinamarginaalien jatkokehittäminen on valmistelussa ministeriössä.

Keskusteluja on käyty elintarvikesektorin tilastojen ja aineistojen integroimiseksi yhteen paikaan, uudelle helppokäyttöisemmälle raportointiportaalille (eräänlainen datahuone). Portaalin sijaintivaihtoehtoina ovat olleet esillä tilastoviranomaiset Tilastokeskus ja Luonnonvarakeskus.

Tilastointityöryhmä on laatimassa vuoden lopussa väliraportin etenemisestä.

Tukkukauppaselvitys

Maa- ja metsätalousministeriön Luonnonvarakeskukselta tilaamassa selvityksessä Tukkukaupan roolista ja taloudellisesta merkityksestä elintarvikeketjussa (Selvitys tukkukaupan roolista ja taloudellisesta merkityksestä elintarvikeketjussa - Valto) kartoitettiin tukkukaupan eri toimijat ja määritettiin niiden rooli kotimaan markkinassa pääasiallisen liiketoiminnan tarkoituksen mukaan. Lisäksi tarkasteltiin liiketoiminnan taloudellista kehitystä tilinpäätösanalyysin kautta sekä sopimusrakenteita ja valikoimiin pääsyyn vaikuttavia tekijöitä elintarvikealan tukkukaupassa.

Selvityksen tulosten mukaan Suomen elintarvikeketjussa ei ole selkeää tukkukauppamarkkinaa. Sen sijaan se sisältää erilaisia elintarvikkeiden hankintaan, logistiikkaan, toimitusketjujen hallintaan sekä tehostamiseen ja kehittämiseen liittyviä palveluja eri tuotteiden tai laajemman tuotekokonaisuuden ympärillä.

Tukkukauppamarkkinassa samat yritykset voivat olla sekä tukkukauppojen asiakkaita että kilpailijoita. Näin ollen tukkukauppamarkkinan kilpailullisuutta on vaikea analysoida.

Päivittäistavarakaupassa tukkukaupan toiminnot on integroitu osaksi keskusliikkeiden omaa liiketoimintaa. Myös logistiikka hoidetaan konsernien sisällä. Vastaavasti ravitsemisalan yrityksillä on konsernin sisäisiä hankintayrityksiä, joiden toiminta täyttää tukkukauppaliiketoiminnan määritelmän.

Maa- ja metsätalousministeriö

Kokonaisuudessaan Suomen elintarvikemarkkinoiden hankinta on keskittynyttä. Suomessa toimivilla päivittäistavarakaupan toimijoilla on sekä oman markkina-asemansa että merkittävän tukkukauppatoimintansa takia yhä enemmän suoraa valtaa myös elintarviketeollisuudessa. Markkina-asema näkyy myös kaupan omissa merkeissä, joita tukut tarjoavat brändituotteiden rinnalla myös ravitsemisalan tukkukaupassa.

Kaupan omilla merkeillä on iso rooli tarjontaketjun ohjauksessa. Kaupan omien merkkien rooli korostuu julkisiin hankintoihin liittyvissä kilpailutuksissa. Omien merkkien avulla kauppa pystyy sekä vähittäistavara- että tukkukaupassa ohjaamaan yhä merkittävämmin koko tarjontaketjua määrittämällä tuotteen valmistuksen ja markkinoinnin.

Elintarvikealan tukkukaupan toiminnan kehittyminen nojaa vahvasti logistiikkaan ja erilaisten palvelukokonaisuuksien merkitys korostuu tulevaisuudessa. Erilaisen tarjontaketjussa kulkevan datan merkitys elintarvikealan tukkuliiketoiminnan kehityksessä kasvaa. Markkinoiden seurannan ja elintarvikealan tukkukaupan kilpailullisuuden analysoinnin kannalta olisi tärkeää, että markkinadataa saataisiin hyödynnettyä myös julkisten tilastojen tuottamisessa.

”Julkista tilastotietoa tukkukaupasta on rajallisesti saatavilla. Merkittävä osa markkinainformaatiosta kulkee konsernien sisällä ja on siten liikesalaisuuden piirissä”, toteaa erikoistutkija **Hanna Karikallio** Luonnonvarakeskuksesta.

Elintarvikemarkkinalain muutokset

Elintarvikemarkkinalakia on uudistettu useaan otteeseen. Elintarvikemarkkinalain Orpon hallituksen ensimmäisen vaiheen muutokset valmisteltiin vuoden 2024 aikana ja lakimuutokset (747/2024 ja748/2024) tulivat voimaan 1.1.2025. Suurin muutos on, että laki vahvistaa elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia ja täsmentää säännöksiä tilausten peruuttamisesta ja tiettyjen maksujen kielloista. Tiedonsaantioikeuksien vahvistuminen tarkoittaa, että valtuutetulla on laajemmat oikeudet saada elintarvikeketjun toimijoilta tietoja, jotka liittyvät elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen, seuraamiseen, hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseen ja markkinaolosuhteiden selvittämiseen. Tiedonsaantioikeudet kattavat myös julkisia hankintoja tekevät yksiköt. Lisäksi valtuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemää viranomais- ja tietoanalyysiyhteistyötä tiivistetään

Elintarvikemarkkinalainsäädännön muutostarpeita arvioidaan laajemmin lainsäädäntöhankkeen toisessa vaiheessa. Siihen liittyen maa- ja metsätalousministeriö on asettanut ohjausryhmän ja valmisteluryhmän toimikaudelle 3.12.2024-28.2.2026. Hankkeen tavoitteena on kehittää yhdessä kilpailulain ja hankintalain muutosten kanssa alkutuottajan asemaa ja koko elintarvikeketjun tasapainoa nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Ohjausryhmä ja valmisteluryhmä huomioivat aikataulun ja resurssien mahdollistamalla tavalla ministeriön käynnistämät selvitykset, jotka koskevat elintarvikealan tukkukaupan toimintaa sekä elintarvikemarkkinoiden tehokkuutta ja kilpailuolosuhteita. Valmistelun yhteydessä ministeriö on kuullut laajasti maataloustuottajien, elintarviketeollisuuden ja kaupan toimijoita heidän näkemyksistään elintarvikemarkkinalain käytännön toimivuudesta. Tämän lisäksi ministeriö on kuullut myös julkishallinnon yhteishankintoja hoitavaa Hansel Oy:tä sekä ruokapalvelutoimijoita. Elintarvikemarkkinalain muuttamisen II vaiheen valmistelu on tällä hetkellä kesken ja ohjausryhmä sekä valmisteluryhmä jatkava edelleen työtään. Hallituksen esitys eduskunnalle on aikataulutettu annettavaksi viikolla 9 ensi vuonna.

Ohessa linkki Hankeikkunaan: https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM011:00/2025

Maa- ja metsätalousministeriö

Elintarvikemarkkinavaltuutettu

Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on keskeinen rooli elintarvikemarkkinalain vaikuttavuuden edistäjänä. Valtuutettu seuraa elintarvikemarkkinalain käytännön toimivuutta ja valvoo elintarvikemarkkinalain noudattamista. Valtuutettu myös antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo alan toimijoita hyvistä liiketavoista.

Uusi elintarvikemarkkinavaltuutettu Jarno Sukanen aloitti tehtävässään 1.9.2024. Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston kanssa tulossopimuksen vuosille 2025–2029, joka sisältää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, toiminnan tuloksellisuudelle sekä voimavarojen hallinnalle. Sopimuksen mukaan valtuutettu mm. tekee selvityksiä ja antaa suosituksia.