



Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite Lausuntopyyntöne asiassa HE 2/2026 vp

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

Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston näkökulmasta esitän maa- ja metsätalousvaliokunnan asiantuntijakuulemiseen 12.3.2026 yllä mainitussa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Elintarvikemarkkinalain suhde hankintalakiin

EU:n kauppatapadirektiiviin (EU) 2019/633 perustuvan elintarvikemarkkinalain (1121/2018) tarkoituksena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjun heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa. Laissa kielletään muun muassa kohtuuttomien sopimusehtojen käyttö sekä useita hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä kuten liian pitkät maksuajat, tilausten viime hetken peruutukset ja sopimusehtojen yksipuoliset muutokset.

Elintarvikemarkkinalain 1 §:n 2 momentin mukaan mainittuja kieltoja sovelletaan myös, kun ostaja on Euroopan unionin alueen viranomainen. Lain 2 §:n 6 kohdassa säädetty viranomaisen määritelmä vastaa hankintalain hankintayksiköiden määritelmää.

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.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu toimii elintarvikemarkkinalain 5 §:n mukaisesti ”elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, markkinoiden seuraamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi”.

Lausunnossa käsitellään hallituksen esitystä siltä osin kuin sillä on mainittavia vaikutuksia elintarvikemarkkinoihin.

2. Julkisten hankintojen merkitys elintarvikeketjulle

Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu kattavasti julkisten elintarvikehankintojen merkitystä elintarvikeketjulle. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto näkee, että julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön ja hankinnoissa sovellettavien sopimusehtojen ja -käytäntöjen merkitys koko elintarvikeketjulle on hyvin merkittävä.



Käsiteltävänä olevan lakiesityksen kannalta on tärkeää nostaa esille seuraavat havainnot:

- a) Kuten perusteluissa todetaan, 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 on, että julkisten hankintojen sopimuksissa korostuvat määrämuotoisuus, virheiden välttäminen ja sanktioiden pelko.
- b) Erityisesti yhteishankintayksiköiden elintarvikehankinnoissa on käytetty 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.

- c) 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.

3. Hankintalainsäädännön mahdollisuudet elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi

Hallituksen esityksessä on esitelty monipuolisesti pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman ja maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportin linjauksia sekä erilaisia mahdollisuuksia ja käytettävissä olevia selvityksiä elintarvikemarkkinoiden toimivuuden, hankintojen laadun ja vastuullisuuden edistämiseksi (jaksot 2.4.4 Elintarvikehankinnat, 2.5.3 Elintarvikehuolto osana huoltovarmuutta, 4.1.3 Huoltovarmuus ja turvallisuus sekä elintarvikehankinnat, 5.5.1 Vaikutukset elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin ja 6.4.1 Muut ohjauskeinot elintarviketurvallisuuden ja huoltovarmuuden edistämiseksi).

Tämän lausunnon 2. luvun a- ja b-kohdissa mainittujen epäkohtien varsinainen korjaaminen edellyttäisi jopa muutoksia keskittyneen kaupan rakenteisiin, mutta lakiesitys sisältää kuitenkin tässä suhteessa kannatettavia ehdotuksia:

- Laissa edistettäisiin markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua.



- 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.

Lisäksi on myönteistä, että lain tavoitepykälässä ja erityisesti pykälän laajoissa perusteluissa on korostettu ja pyritty tukemaan mahdollisuuksia asettaa tarjouspyynnöissä vaatimuksia, jotka liittyvät tuotteiden ekologisiin ja sosiaalisiin sekä hankintojen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyviin vaikutuksiin. Näiden tekijöiden onnistunut painottaminen julkisissa hankinnoissa merkitsisi muun ohella sitä, että vastuullisesti tuotettujen elintarvikkeiden asema paranisi suhteessa sellaisiin elintarvikkeisiin, jotka on tuotettu esimerkiksi EU-lainsäädännön minimitasoa heikommassa olosuhteissa.

Toisaalta hankintalain säännökset ovat tässä suhteessa vain ”mahdollistavia” eli lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen riippuu ennen kaikkea siitä, miten hankintayksiköt ja niiden asiakkaat suuntaavat käytännössä omia hankintojaan ja ostojaan.

Julkisiin hankintoihin liittyvässä keskustelussa korostetaan usein sitä, että hankinnat epäonnistuvat osaamattomuuden vuoksi. Tältä osin perustelujen jaksossa 6.4 kuvatut muut ohjauskeinot – erityisesti Hankinta-Suomi- toimenpideohjelman tarjoama koulutus ja neuvonta sekä Motivan opastus vastuulliseen elintarvikehankintaan – voivat ratkaisevasti vaikuttaa hallituksen tavoitteiden toteutumiseen.

4. Sopimusten joustamattomuus kustannuskriisitilanteissa

Tämän lausunnon 2. luvun c-kohdassa mainitusti elintarvikeketjun 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 vaikeuttaneet kustannuskriisitilanteessa tehtäviä elintarvikehankintoja. Tilanteissa, joissa elintarvikkeiden tuotantokustannukset ovat nousseet merkittävästi, moni julkinen hankintaorganisaatio ei ole vastannut markkinoilla esiintyviin hintojen oikeutettuihin korotusvaateisiin.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu onkin jo kolme vuotta sitten suositellut, että ruokaketjun sopimuksissa tulisi olla hinnantarkistusehto ja että julkisen sektorin toimijoiden sopimukseen on saatava lisää joustavuutta.

<https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/etmv/etmv-suositus-elintarvikeketjun-sopimuskaytantojen-tarkentamiseksi.pdf>

Samaa asiaa on käsitellyt elintarvikeketjun itsesääntelyelimenä toiminut elintarvikeketjun kauppatapalautakunta, joka on 15.12.2021 julkaissut koko elintarvikeketjulle suosituksen



hinnantarkistusehdon käyttämisestä. [Suositus_hinnantarkistusehdon-käyttäminen_15.12.2021_FINAL.pdf](#)

Kauppatapalautakunta on suosituksessaan tarkastellut hintajaksoltaan pitkäkestoisia sopimuksia, joiden hinnantarkistusehdon mukaan tavarantoimittajan mahdollisuus hinnantarkistukseen on vain näennäinen, koska se on täysin riippuvainen toisen osapuolen suostumuksesta. Lautakunta katsoi, että tällainen hinnantarkistusehto on kiinteähintaisessa hintajaksoltaan pitkäkestoisessa sopimuksessa kohtuuton ja että kohtuutonta sopimusehtoa voidaan sovitella.

Valtiovarainministeriö on keväällä 2025 valmistellut julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE), joiden 6 luvussa käsitellään hinnan muuttamista. Ehdoissa ei ole lautakunnan tarkoittamaa aitoa hinnantarkistuslauseketta, mutta niiden mukaan indeksiin kehitykseen perustuva hinnantarkistus on mahdollinen.

Esityksen lopulliset vaikutukset riippuvat siis 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 käytäntöihin.

Johtava asiantuntija

Ismo Tuominen