



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

HANNA KARIKALLIO, LUONNONVARAKESKUS

KYÖSTI AROVUORI, REINU ECON OY

Selvitys sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa

Selvitys sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa

Hanna Karikallio, Luonnonvarakeskus
Kyösti Arovuori, REINU econ Oy

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Maa- ja metsätalousministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-565-1

ISSN pdf: 1797-397X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Selvitys sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:6

Julkaisija

Maa- ja metsätalousministeriö

Tekijä/t

Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

Kieli

suomi

Sivumäärä

50

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan julkisten elintarvikehankintojen sopimusrakenteita, -käytäntöjä ja kilpailutusta. Lisäksi kartoitetaan sopimusehtoja hintojen muuttuessa sekä hinnan muutosten vaikutuksia julkisiin elintarvikehankintoihin. Erityisesti huomioidaan käytössä olevat kustannusindeksit ja hintamuutoksiin liittyvät mekanismit sekä niiden toimivuus. Selvitys on toteutettu haastatteluiden, kyselyn sekä tilastoanalyysin perusteella.

Kilpailutusten vaatimukset ovat kasvaneet. Osaamisen ja resurssien puute vähentää hankintayksiköiden mahdollisuuksia omiin kilpailutuksiin. Julkisissa elintarvikehankinnoissa kilpailu vähenee ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän tukkukaupoille. Tätä edesauttavat hankintalain tiukat vaatimukset ja monimutkaisuus sekä kilpailutuksen tekijän että tavarantoimittajan näkökulmasta.

Sopimusten hinnankorotusehdoissa on merkittävää vaihtelua. Tyypillisimmin hintoja tarkistetaan kerran vuodessa perustuen toimittajan osoittamiin kustannusnousuihin. Keskimäärin sopimushintojen korotukset olivat vuonna 2022 linjassa ruoan keskimääräisen kuluttajahintamuutoksen kanssa. Hintoja korotettiin myös sopimusehdoista poikkeavilla tavoilla.

Selvityksessä suositellaan markkinainformaation lisäämistä julkisista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista ja markkinasignaalien välittymisen vahvistamista markkinavuoropuhelun tarkemmalla ohjeistuksella sekä ruoka-alan markkinatiedon tilastoinnin kehittämällä. Markkinoiden läpinäkyvyyden ja kilpailun vahvistamiseksi suositellaan in-house-yhtiöiden sekä tukkukauppojen roolien kriittistä tarkastelua. Mahdollisuuksia perinteisten kaupankäyntitapojen hyödyntämiseen suositellaan vahvistettavaksi tarkennuksilla hankintalakiin.

Asiasanat

julkiset hankinnat, elintarvikesektori, kilpailutus, kustannusindeksi

ISBN PDF

978-952-366-565-1

ISSN PDF

1797-397X

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-565-1>

Studie om kontraktstrukturer och kostnadsindex vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:6

Utgivare Jord- och skogsbruksministeriet

Författare Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

Språk finska

Sidantal

50

Referat

I rapporten undersöks avtalsstrukturer, praxis och anbudsförfaranden inom offentlig livsmedelsupphandling. Den undersöker också avtalsvillkor i samband med prisförändringar och prisförändringarnas inverkan på offentlig livsmedelsupphandling. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt de kostnadsindex som används och deras effektivitet kommer att bedömas. Undersökningen har genomförts på grundval av intervjuer, ett frågeformulär och statistisk analys.

Kraven på anbudsförfaranden har ökat. Bristen på kompetens och resurser minskar de upphandlande enheternas möjligheter att själva lämna anbud. När det gäller offentlig livsmedelsupphandling minskar konkurrensen och upphandlingen koncentreras alltmer till grossistsektorn. Detta drivs på av de strikta kraven och komplexiteten i upphandlingslagstiftningen, både för anbudsgivaren och leverantören.

Det finns stora variationer i villkoren för prisökningar i kontrakten. Vanligtvis revideras priserna en gång per år baserat på kostnadsökningar som påvisats av leverantören. I genomsnitt låg prisökningarna i kontrakten 2022 i linje med den genomsnittliga förändringen av konsumentpriserna på livsmedel. Resultaten visar att flera parter också har kommit överens om prisökningar utanför avtalsvillkoren.

I rapporten rekommenderas att man ökar den tillgängliga marknadsinformationen om offentlig upphandling av livsmedel och livsmedelstjänster och stärker överföringen av marknadssignaler genom mer exakt vägledning om marknadsdialog och utveckling av statistik om livsmedelsmarknadsinformation. För att stärka marknadens öppenhet och konkurrens rekommenderas en kritisk granskning av de interna företagens och grossisternas roller. Det rekommenderas att man stärker möjligheterna att använda traditionella handelsmetoder genom att se över upphandlingslagstiftningen.

Nyckelord offentlig upphandling, livsmedelssektorn, anbudsförfaranden, kostnadsindex

ISBN PDF 978-952-366-565-1

ISSN PDF

1797-397X

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-565-1>

Study on contract structures and cost indices in public purchases in the food sector

Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2024:6

Publisher Ministry of Agriculture and Forestry

Author(s) Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

Language Finnish

Pages

50

Abstract

The report examines the contractual structures, practices and tendering in public food purchases. It also examines contract conditions in the context of price changes and the impact of price changes on public food purchases. Particular attention will be paid to the existing cost indexes and their performance will be assessed. The study has been carried out on the basis of interviews, a questionnaire and statistical analysis.

Tendering requirements have increased. The lack of skills and resources reduces the possibilities for contracting entities to tender themselves. In public food purchases, competition is decreasing and purchases are increasingly concentrated in the wholesale sector. This is fuelled by the strict requirements and complexity of procurement law, both for the tenderer and the supplier.

There is considerable variation in the conditions under which contracts are subject to price increases. Typically, prices are revised once a year based on cost increases indicated by the supplier. On average, contract price increases in 2022 were in line with the average change in consumer food prices. The results show that several parties have also agreed to price increases that do not comply with the terms of the contract.

The study recommends increasing the market information available on public food and food service purchases and strengthening the transmission of market signals through more precise guidance on market dialogue and the development of statistics on food market information. To strengthen market transparency and competition, a critical review of the roles of in-house companies and wholesalers is recommended. It is recommended to strengthen the possibilities for using traditional trading methods by revising the procurement law.

Keywords public purchasing, food sector, tendering, cost index

ISBN PDF 978-952-366-565-1

ISSN PDF

1797-397X

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-565-1>

Sisältö

1	Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset	7
1.1	Johtopäätökset.....	7
1.2	Toimenpidesuositukset.....	8
2	Tausta	11
2.1	Selvityksen tavoitteet.....	13
2.2	Julkiset hankinnat.....	13
2.3	Hankintakäytännöt.....	14
2.4	Kilpailutustavat.....	15
2.5	Selvityksen toteutus.....	16
3	Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen markkinakuvaus	17
3.1	Markkinan koko ja kehitys.....	17
3.2	Markkinatoimijat.....	21
3.3	Markkinadynamiikka.....	25
4	Haastatteluiden ja kyselyn tulokset	27
4.1	Kilpailutus.....	27
4.2	Vertailukriteerit.....	29
4.3	Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu.....	30
4.4	Sopimuksen kesto ja sisällön tarkistus.....	31
4.5	Hinnan tarkistukset ja korotusehdot.....	33
4.6	Hintaindeksit.....	35
4.7	Hinnankorotukset vuonna 2022.....	39
4.8	Hinnan korotusten rahoitus ja vaikutukset hankintoihin.....	46

1 Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset

1.1 Johtopäätökset

Julkisten hankintojen osuus Suomen elintarvikemarkkinoiden kokonaisuudessa on noin neljä prosenttia. Elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien kulutusmenot olivat vuonna 2022 yhteensä 15,8 miljardia euroa. Ravintola-, kahvila- ja muihin ateriapalveluihin käytettiin yhteensä 4,5 miljardia euroa, kun alkoholiin käytettyjä kulutusmenoja ei huomioida. Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa. Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tekivät kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä seurakunnat.

Julkisia elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemispalveluita hankitaan usealla erilaisella toimintatavalla. Kunnat tekevät hankintoja suoraan tai sidosyksikköyhtiöiden kautta. Kuntayhtymät ovat itsenäisiä toimijoita, joiden rahoituksesta vastaavat viime kädessä niissä osakkaina olevat kunnat. Valtion hankinnoista sen kokonaan omistaman Leijona Cateringin osuus on yli kaksi kolmannesta. Hyvinvointialueiden muodostumisen seurauksena valtion rooli elintarvike- sekä majoitus- ja ravitsemispalveluiden hankintojen rahoittajana kuitenkin kasvaa.

Selvityksen tulosten perusteella julkisissa elintarvikehankinnoissa kilpailu vähenee ja hankinnat keskittyvät yhä enemmän tukkukaupoille. Tätä edesauttavat hankintalain tiukat vaatimukset ja monimutkaisuus sekä kilpailutuksen tekijän että potentiaalisen tavarantoimittajan näkökulmasta.

Selvityksessä tehtyjen haastatteluiden perusteella kilpailutusten vaatimukset ovat kasvaneet merkittävästi ja vaativat erityisosaamista. Osaamisen ja resurssien puute vähentää merkittävästi erityisesti pienten hankintayksiköiden mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin.

Valtion ja kuntien yhdessä omistaman hankintayhtiö Hanselin rooli julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa on kasvanut. Viimeisin Hanselin elintarvikekilpailutus toteutettiin syksyllä 2023. Nelivuotisen puitesopimuksen arvo on sopimuskaudella yhteensä 405 miljoonaa.

Suomessa on neljä tukkuliikettä, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisesti suurimpiin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Tällaisia kilpailutuksia ovat esimerkiksi Hanselin kilpailuttama puitesopimus sekä Leijona Cateringin tekemät hankinnat.

Hinnan merkitys kilpailutuksessa oli selvityksessä haastatelluilla tahoilla 50–100 prosenttia. Tulosten mukaan hinnan merkityksen korostaminen lisää tukkujen osallistumista.

Sopimuksissa hinnankorotusehdot on määritelty tarkasti, mutta niissä on merkittäviä eroja ostajien välillä. Haastatteluiden perusteella hintoja tarkistetaan tyypillisimmin kerran vuodessa. Tuotteille, joiden hinnoissa on kausivaihtelua, kuten hedelmille ja vihanneksille, hinnankorotuksia voidaan yleensä esittää tiheämmin kuin muille tuoteryhmille.

Haastattelujen perusteella tyypillisiä julkisten elintarvikehankintojen hinnantarkistuksissa käytettyjä indeksejä ovat kuluttajahintaindeksi, ruoantuotantoon liittyvät teollisuuden tuottajahintaindeksit sekä kuljetuskustannusindeksi. Puitesopimuksissa hinnankorotukset perustuvat yleensä tavarantoimittajan ja palveluntarjoajan todellisissa kustannuksissa tapahtuneisiin muutoksiin.

Sopimushintojen korotusten suuruudessa on hankintayksiköiden välillä isoja eroja. Tämä tuli esiin sekä haastatteluiden että kyselyn perusteella. Keskimäärin sopimushintojen korotukset ovat olleet linjassa elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien keskimääräisen kuluttajahintamuutoksen kanssa.

Haastattelujen mukaan useat tahot ovat suostuneet myös sopimusehdoista poikkeaviin hinnankorotuksiin erityisesti vuoden 2022 aikana. Kun tyypillisesti hinnankorotuksiin on mahdollisuus kerran vuodessa, vuonna 2022 on hyväksytty useampia korotuksia. Haastatteluiden perusteella tukkuliikkeet ovat hakeneet sopimuksesta poikkeavia hinnankorotuksia enemmän kuin pienet toimittajat.

1.2 Toimenpidesuosituksat

Markkinatiedon lisääminen

Julkisista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista julkisesti saatavissa oleva markkinainformaatio on rajallista. Valtiokonttorin tietokannasta pystyy seuraamaan julkisiin hankintoihin käytettyjen menojen kehitystä elintarvikkeiden ja

ruokapalveluiden osalta. Markkinainformaatiota hankintojen määrästä tai hankinta- ja tukkuhintojen kehityksestä ei kuitenkaan ole saatavissa. Markkinainformaation parantamiseksi valtionyhtiö Hanselin elintarvike- ja ruokapalveluiden hankinnoista sen asiakkailta keräämät euro- ja kilomääräiset tiedot pitäisi julkaista. Hintaseuran- nan vahvistamiseksi pitäisi tuottaa julkinen ravitsemispalveluiden tukkuhintain- deksi. Indeksien taustaksi kerättävät euro- ja kilomääräiset tiedot pitäisi julkaista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Markkinoiden läpinäkyvyyden vahvistaminen

Kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden omistamien in-house-yhtiöiden roolia elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden julkisissa hankinnoissa tulisi selvittää. Omistajien ja niille hankintoja tekevien sekä palveluita tuottavien in-house-yhtiöiden välinen markkinadynamiikka sekä niiden väliset sopimukset ovat keskeinen väline markkinasignaalien välittymiselle. Samalla in-house-yhtiöiden omistajilla on kaksoisrooli sekä omistajana että asiakkaana. Asetelman markkinavaikutukset ovat epäselvät.

Koko elintarvikeketjun toiminnan kannalta varsinaisia hankintasopimuksia merkittävämpi asia ovat tukkukauppojen ja tavarantoimittajien väliset sopimusrakenteet. Tukku- kauppa on Suomessa kohtuullisen keskittynyttä. Tukku- jien rooli julkisissa elin- tarvikehankinnoissa on kasvanut ja samalla myös yksittäisten hankintojen sekä pui- tesopimusten mittaluokka on kasvussa. Läpinäkyvyyden vahvistamiseksi tarvitaan selvitys Suomen tukkukauppamarkkinasta sekä tukkukauppojen ja tavarantoimitta- jien välisistä sopimusrakenteista.

Tukkukaupan omien merkkien markkinaosuus on kasvanut. Tukku- kaupan rakenteet sekä omien merkkien määrän kasvun markkinavaikutukset tulisi selvittää.

Markkinasignaalien välittymisen vahvistaminen

Markkinasignaalien välittyminen on elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden han- kinnoissa tasapainoilua talousarvionalouden ja markkinamuutosten välillä. Mark- kinoiden ennakointi ja ymmärryksen lisääminen niiden toiminnasta on tärkeää. Tätä voidaan vahvistaa hyödyntämällä sopimuksissa erilaisia tarkoituksenmukai- sia kustannusindeksejä nykyistä enemmän. Indeksien merkitys korostuu pitkissä sopimuksissa. Indeksejä tulisi hyödyntää sopimusosapuolten yhdessä sopimalla tavalla. Tavoitteena pitäisi olla, että markkinoilla tapahtuvat muutokset välittyvät nykyistä tasaisemmin sopimushintoihin. Indeksien hyödyntäminen vaatii tilastoin- nin parantamista.

Markkinakartoituksen ja markkinavuoropuhelun merkitys on keskeistä onnistuneissa julkisissa hankinnoissa. Siihen liittyvät käytännöt ovat kuitenkin moninaisia. Olisi tarpeen, että markkinavuoropuhelua varten tehtäisiin tarkoituksenmukaiset ohjeet ja suositukset. Myös hankintalaissa on huomioitava, ettei se hillitse mahdollisuuksia markkinavuoropuheluun.

Elintarvikesektorin datahuone

Markkinatiedon lisäämistä, markkinoiden läpinäkyvyyttä sekä markkinasignaalien välittymisen vahvistamista tukisi, jos elintarvikemarkkinoiden toimintaa kuvaavia tilastoja voitaisiin kehittää ja yhdistää ne omaksi tilastokokonaisuudekseen. Toimiakseen elintarvikesektorin datahuone vaatisi laajemman elintarviketilastojen kehittämisohjelman. Tämä tarkoittaisi myös uusien tilastojen tuottamista. Esimerkkinä tällaisesta uudesta tilastosta on esimerkiksi ravitsemispalveluiden tukkuhintaindeksi. Myös nykyisin kerättyjen tilastotietojen tarkempaa hyödyntämistä pitää selvittää. Nykyisin julkaistujen indeksitietojen lisäksi markkinaseuranta vaatii taustalla olevien euro- ja kilomääräisten tietojen hyödyntämistä.

Hankintalain tarkentaminen

Nykyinen hankintalaki ja siitä tehdyt tulkinnat heikentävät markkinasignaalien välittymistä julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa. Hankintalakiin pitäisi palauttaa nykyistä paremmat mahdollisuudet perinteisten kaupankäyntitapojen hyödyntämiseen. Oleelliset markkinamuutokset sekä perusteet tarpeelle hankintojen uudelleen kilpailuttamisesta hankintakauden aikana tulisi päivittää. Hankintamenettelyjä pitää pystyä yksinkertaistamaan. Hankintojen kokonaisuuden sisällä pitäisi olla nykyistä joustavampia mahdollisuuksia tehdä suoria ja määräaikaista osittaishankintoja.

Kilpailun vahvistaminen

Hankintayksiköiden ja samalla hankintojen koon kasvu on johtanut siihen, että tarjouskilpailuihin osallistuvien toimijoiden lukumäärä on laskenut. Markkinavuoropuhelun lisääminen on keskeinen väline kannustaa hankintakilpailuihin osallistumiseen. Hankintoihin osallistumista pitää yksinkertaistaa ja hankintojen pilkkomista kokonaishankinnan puitteissa kasvattaa. Hankinnat pitää jatkossakin voida tehdä yhden tarjouksen perusteella. Vaatimuksena voisi kuitenkin olla, että yhden tarjouksen tilanteessa hankinta pitää kilpailuttaa toisen kerran ennen hankintapäätöksen tekemistä.

2 Tausta

Elintarvikealan julkisten hankintojen rooli sekä hankintoihin liittyvät sopimusrakenteet ovat nousseet esille viime vuosien keskustelussa elintarvikemarkkinoiden toimivuudesta ja kustannuksissa tapahtuvien muutosten välittymisestä elintarvikeketjussa. Julkisen sektori sopimusrakenteita on kritisoitu jäykiksi ja heikentävän markkinamuutosten välittymistä ketjussa eteenpäin. Samaan aikaan julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalvelumarkkinan¹ kokoa ja toimivuutta on ollut vaikea hahmottaa selkeään tilastointiperustan puuttumisen vuoksi.

Julkisia elintarvikehankintoja toteutetaan usein eri tavoin. Hankintoja tehdään esimerkiksi kuntien ja kaupunkien toimesta suoraan, erilaisten sidosyksikköyhtiöiden tekemien puitesopimusten kautta tai suorilla hankintasopimuksilla. Osa julkisista toimijoista on ulkoistanut koko ruokapalveluketjun. Myös toimijoiden rakenteet ja toimintatavat vaihtelevat. Vuoden 2023 alusta aloittaneet hyvinvointialueet vastaavat jatkossa ruokapalveluiden hankinnasta sairaaloista kotipalveluihin. Kuntien hankinnat palvelevat etenkin kouluruokailua ja varhaiskasvatusta. Valtion kokonaan omistama Leijona Catering Oy tuottaa puolustusvoimien ja Rikosseuraamusviraston tarvitsemat ruokapalvelut ja yksityisistä yrityksistä esimerkiksi Sodexo tarjoaa koko ruokapalveluketjun kattavan kokonaispalvelun.

Julkisen sektorin sopimusrakenteet ovat sidoksissa julkisen päätöksenteon rakenteisiin. Kunnissa, hyvinvointialueilla ja kuntayhtymissä elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin varatut määrärahat ovat sidoksissa talousarviomenettelyyn ja budjettien sitovuuteen. Esimerkiksi kunnissa talousarvio muutosta vaativat määrärahaylitykset vaativat lautakuntien ja lopulta valtuuston päätöksen. Tämä hidastaa reagoitakykyä, mutta vahvistaa samalla julkisen rahankäytön ennakoitavuutta.

1 Raportissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoilla tarkoitetaan suoria elintarvikehankintoja, ravitsemispalveluita sekä majoitus- ja ravitsemispalveluita. Tarkastelussa mukana olevat tilastoluokat ovat kuntien osalta 4 0030 000 elintarvikkeet, juomat ja tupakka, 4 3900 000 ravitsemispalvelut sekä valtion osalta 4 520 elintarvikkeet, 4 410 majoitus- ja ravitsemispalvelut. Tilastolähde Valtiokonttorin julkiset hankinnat-tietokanta.

Julkisten hankintojen rooli elintarvikeketjun kokonaisuudessa on ollut viimeaikaisten sopimusrakenteita ja kustannusindeksejä tarkastelleiden selvitysten ulkopuolella. Arovuoren (2022)² elintarvikeketjun sopimussuhteita tarkastellut selvitys keskittyi päivittäistavarakaupan ja elintarviketeollisuuden sekä sektorin muiden tavarantoimittajien välisiin sopimussuhteisiin, sekä alkutuotannon ja elintarviketeollisuuden välisiin sopimuksiin.

Ruokaketjun toimijat ovat vaatineet julkisten toimijoiden kilpailutuksiin ja sopimukseen lisää joustavuutta. Vaatimus on kohdistunut ennen kaikkea siihen, että hintojen tarkistukset on mahdollistettava julkisen sektorin hankintasopimuksissa nykyistä paremmin³.

Karikallion ja Arovuoren (2023)⁴ esiselvityksessä elintarvikealan kustannusindeksien hyödyntämisestä todettiin, että osapuolten yhdessä sopimia kustannusindeksejä tulisi hyödyntää ennen kaikkea pitkissä hankintasopimuksissa. Lisäksi tällaisiin sopimuksiin tulisi rakentaa erillisiä klausuuleja äkillisiin markkinamuutoksiin reagoimiseksi.

Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa⁵ todetaan, että laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista tulee ottaa tarkastelun kohteeksi ja suomalaisen elintarvikeketjun asemaa julkisissa hankinnoissa on syytä tarkastella uudestaan. Myös sopimusten kesto- ja tarkastuslausekkeiden käytännöt tulee raportin mukaan arvioida.

Kesäkuun puolivälissä julkaistu Petteri Orpon johtaman hallituksen hallitusohjelmassa⁶ todetaan, että yksi keskeinen väline alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon kehittämiseksi on kilpailu- ja hankintalakien tarkastelu sekä muuttaminen. Lisäksi kuntien omistamien sidosyksikköyhtiöiden roolia

2 https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/etmv/elintarvikeketjun-sopimussuhteet_reinu-econ-oy.pdf

3 <https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikemarkkinat/ajankohtaista/tiedotteet/Arkisto/tiedote-julkisen-sektorin-kannettava-vastuunsa-ruokaketjun-kustannuskriisin-ratkaisemiseksi/>

4 https://mmm.fi/documents/1410837/150123598/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf/53211ce6-d308-0be7-c089-d0dd563cfc15/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf?t=1680265761272

5 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164787/VN_2023_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6 <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/158702198/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf/2feb7a7-d5a1-6f17-df2d-95561de7a6de/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf?t=1686924779616>

kuntien tekemissä hankinnoissa tarkastellaan uudelleen. Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että alkutuottajien sopimusasemaa parannetaan edistämällä kustannusindeksien käyttöönottoa. Näiden hallitusohjelman kirjausten edistäminen vaatii lisätietoa elintarvikealan sopimuskäytännöistä julkisissa hankinnoissa sekä käytössä olevista kustannusindekseistä.

2.1 Selvityksen tavoitteet

Selvityksellä on viisi tavoitetta:

1. Selvitetään julkisten elintarvikehankintojen sopimusrakenteita ja -käytäntöjä
2. Selvitetään toimintatapoja julkisten elintarvikehankintojen kilpailutuksessa
3. Kartoitetaan julkisissa elintarvikehankinnoissa käytettäviä tapoja reagoida hinnan muutoksiin ja hinnan muutosten vaikutuksia julkisiin elintarvikehankintoihin
4. Kartoitetaan julkisissa hankinnoissa käytössä olevat kustannusindeksit sekä arvioidaan niiden toimivuutta markkinamuutoksiin reagoinnin näkökulmasta
5. Luodaan toimenpidesuosituksia sopimusrakenteiden kehittämiseksi

2.2 Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden ostamista julkisin varoin. Julkisia hankintoja ja niiden kilpailutusta säännellään julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevalla lailla (1397/2016), jolla on pantu täytäntöön Euroopan unionin hankintadirektiivit.

Julkisia hankintoja voivat tehdä hankintalaissa määritellyt julkiset ostajat eli hankintayksiköt. Lain mukaan tällaisia hankintayksiköitä ovat (1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, (2) evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon viranomaiset, (3) valtion liikelaitokset sekä (4) julkisoikeudelliset laitokset. Lisäksi hankintayksiköksi voidaan lukea mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut tukea hankinnan tekemiseen yli puolet sen arvosta joltakin edellä mainitulta taholta. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5.1 §).

Hankintalainsäädäntöä sovelletaan vain sellaisiin julkisiin hankintoihin, joiden hinta ylittää niin sanotun kansallisen kynnysarvon tai vaihtoehtoisesti korkeamman EU-kynnysarvon. Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat ovat tavara- tai palveluhankintoja, joten niihin sovellettava kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat on muiden julkisten hankintojen tapaan kilpailutettava noudattaen hankintalaissa säädettyjä menettelytapoja. Poikkeuksen tähän muodostavat hankintalain kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat, joihin hankintalainsäädäntöä ei lähtökohtaisesti sovelleta.

Hankintalain mukaista kilpailutusprosessia ei tarvitse järjestää myöskään tilanteissa, joissa tarvittava tavara tai palvelu päätetään tuottaa itse kunnan oman organisaation sisällä. Näin ollen hankintalaki sääntelee vain sellaisia hankintoja, jotka julkisyhteisö tekee oman organisaationsa ulkopuolelta.

2.3 Hankintakäytännöt

Julkisilla hankintayksiköillä on monia tapoja hankkia ja kilpailuttaa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat. Hankintayksiköt voivat käyttää erilaisia järjestelyjä eri elintarvikeryhmien tai -tuotteiden hankinnassa ja kilpailutuksessa.

Kunta tai kuntayhtymä voi hankkia kaikki elintarvikkeet itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa esimerkiksi hankintarenkaissa. Myös kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos (in-house-yhtiö) voi kilpailuttaa kuntien ruokapalveluiden käyttämät elintarvikkeet ja ruokapalvelut. Kunta voi myös antaa toimeksiannon elintarvikkeidensa kilpailuttamisesta esimerkiksi yksityiselle konsultille, toiselle kunnalle tai yhteishankintayksikölle. Yhteishankintayksikkö voi kilpailuttaa elintarvikkeet ja ruokapalvelut suorille ja välillisille omistajilleen sekä mahdollisille muille hankintayksiköille, joille on erikseen annettu oikeus olla tietyn yhteishankintayksikön yhteishankinnoissa mukana.

Yhteishankintakilpailutukset ovat yleisin hankintamenettely. Niillä haetaan säästöjä kilpailutuksen aiheuttamissa kustannuksissa ja saadaan yhteishankinnan tuottama volyyymihyöty. Volyyymihyöty voi näkyä esimerkiksi halvempina hintoina tai siinä, että yhteishankinnassa mukana olevilla hankintayksiköillä on parempi neuvotteluasema toimittajiin nähden kuin niillä olisi yksinään. Esimerkiksi kunta tai kuntayhtymä arvioi tapauskohtaisesti, kannattaako olla mukana yhteishankintayksikön kilpailutuksessa vai kilpailuttaa hankinta esimerkiksi itse.

Selvityksessä tehtyjen haastattelujen perusteella kilpailutusten vaatimukset ovat kasvaneet merkittävästi ja vaativat erityisosaamista. Osaamisen ja resurssien puute vähentävät merkittävästi erityisesti pienten hankintayksiköiden mahdollisuuksia omiin kilpailutuksiin.

2.4 Kilpailutustavat

Hankintamenettelyistä käytetyin kilpailutustapa on avoin hankintamenettely. Rajauksia ei tehdä ja kaikki tarjouspyynnön ehdot täyttävät tarjoajat voivat osallistua avoimeen hankintamenettelyyn. Hankintalaki velvoittaa julkaisemaan hankinnasta tarjouspyynnön Hilma-palvelussa, mikäli hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnyksarvon.

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen. Halukkaat toimittajat lähettävät osallistumishakemuksen tarjouskilpailutukseen. Hankintayksikkö tekee tarjouspyynnössään mainituilla perusteilla päätöksen, miltä toimittajilta tarjoukset otetaan vastaan.

Suorahankinnassa hankintayksikkö ei julkaise etukäteen hankintailmoitusta vaan aloittaa suoraan neuvottelut yhden tai useamman toimittajan kanssa hankintasopimuksen tekemisestä. Suorahankinnan perusteena voi olla mm. se, että hankintayksikkö ei ole saanut avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä yhtään hyväksyttyä tarjousta. Tällä perusteella tehdyssä suorahankinnassa ei avoimessa tai rajatussa menettelyssä mainittuja tarjouspyynnön ehtoja saa olennaisesti muuttaa. Mikäli tuotteella tai palvelulla on vain yksi toimittaja, toimii sekin suorahankinnan perusteena. Mikäli tuotteen tai palvelun hankkiminen on hankintayksiköstä johtumattomasta kiireestä välttämätöntä, voidaan silloinkin siirtyä suorahankintaan.

Puitejärjestely on selvityksessä tehtyjen haastatteluiden perusteella käytetyin kilpailutustapa julkisissa elintarvikehankinnoissa. Sillä tarkoitetaan hankintalain mukaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta. Puitejärjestelyn tarkoituksena on sopia kyseisen sopimuksen voimassaoloaikana tehtävien yksittäisten hankintasopimusten ehdoista tulevalle sopimuskaudelle. Hankittavien kokonaisuuksien määrät eivät ole tarkkaan etukäteen tiedossa. Toimittajat puitejärjestelyyn voidaan kilpailuttaa usealla eri tavalla, esim. avoimella ja rajoitetulla menettelyllä. Puitejärjestelyyn kuuluvan tuotteen tai tavarankannasta sovitaan aina itsenäisellä hankintasopimuksella puitesopimuksen osapuolien kesken. Puitejärjestely on erittäin käyttökelpoinen silloin, kun hankinnan tarve on jatkuva, tuotteet ja niiden hinnat kehittyvät koko ajan.

Dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS) on myös julkisissa elintarvikehankinnoissa yleistymässä erityisesti joustavuutensa takia. Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä, joka on kestonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä toimittajille. Hankintayksikön on hyväksyttävä hankintajärjestelmään kaikki etukäteen määritellyt soveltuvuusvaatimukset täyttävät toimittajat. Hankinnat kilpailutetaan järjestelmään hyväksytyjen toimittajien kesken.

2.5 Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin haastatteluiden, kyselyn sekä tilastoanalyysin perusteella. Hankkeessa toteutettiin 13 haastattelua siten, että eri julkisia hankintoja tekevät tai niitä tuottavat toimijat ovat edustettuina. Haastateltavia tahoja olivat Hansel, Leijona Catering, Sodexo, Monetra, Kaarea, TeeSe-Botnia, Sansia, Vantaa/Vantti Oy, Kotka/Makunne Oy, Tampere/Pirkanmaan Voimia, Sodankylä, Mikkeli ja Salo.

Haastatteluiden perusteella muodostettiin kokonaiskuva Suomessa käytössä olevista julkisten elintarvikehankintojen kilpailutuksista ja sopimusrakenteista. Haastatteluiden tavoitteena oli selvittää esimerkiksi kilpailutustavat, saatujen tarjousten määrät, elintarvikehankintojen sopimuskausien pituus, kattavuus, hinnantarkastuspykälät, kustannusindeksit ja niiden soveltaminen sekä sopimusten sitovuus.

Hankkeessa toteutettiin lisäksi etenkin kuntiin kohdennettu kysely. Kysely muodostettiin haastatteluiden tuloksista nousseiden syötteiden pohjalta. Kyselyssä selvitettiin, onko kuntien ja muiden toimijoiden elintarvikehankinnoissa nähty kustannusmuutoksia, ruokapalveluiden määrärahoissa tapahtuneita muutoksia, kustannusmuutosten aiheuttamia muutoksia ruokalistoissa sekä ateriahinnoissa tapahtuneita muutoksia. Kyselyyn saatiin 104 vastausta. Vastaajista 84 oli kuntien tai kuntayhtymien edustajia ja 20 muiden julkisia elintarvikehankintoja tekevien tahojen edustajia (esim. in-house-yhtiön tai ruokapalveluyrityksen edustaja).

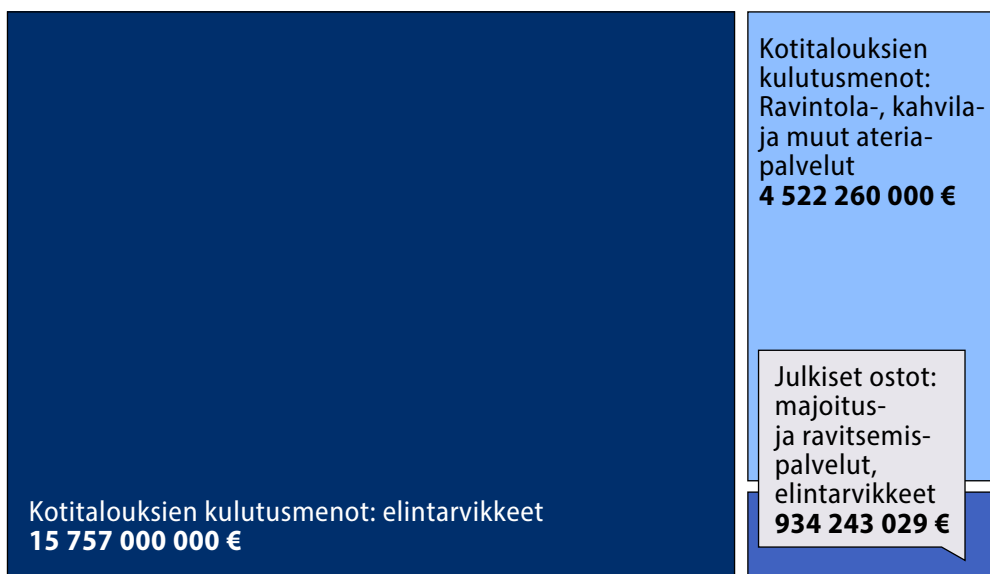
Hankkeen aineistoina hyödynnettiin lisäksi Valtiokonttorin ja Tilastokeskuksen tilastoja, kuntayhtymien ja yritysten tilinpäätöstietoja sekä muita julkisia tilastoaineistoja.

3 Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen markkinakuvaus

3.1 Markkinan koko ja kehitys

Julkisten hankintojen osuus Suomen elintarvikemarkkinoiden kokonaisuudessa on noin neljä prosenttia. Elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien kulutusmenot olivat vuonna 2022 yhteensä 15,8 miljardia euroa. Ravintola-, kahvila- ja muihin ateriapalveluihin käytettiin yhteensä 4,5 miljardia euroa, kun alkoholijuomiin käytettyjä kulutusmenoja ei huomioida. Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2022 yhteensä 934 miljoonaa euroa. Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tekivät kunnat, kuntayhtymät, valtio sekä seurakunnat (Kuva 1).

Kuvio 1. Suomen elintarvike- ja ruokapalvelumarkkinan koko vuonna 2022 (ei sisällä alkoholijuomia). (Lähde: Tilastokeskus, Valtiokonttori, Luonnonvarakeskus ja REINU econ Oy omat laskelmat)

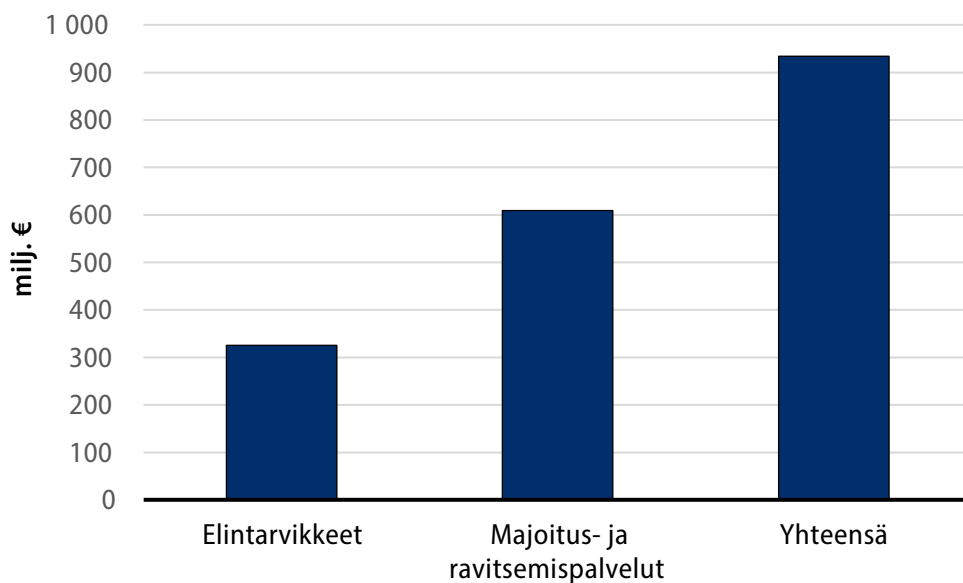


Suorien elintarvikehankintojen määrä oli vuonna 2022 yhteensä 325 miljoonaa euroa. Erilaisia ravitsemis- ja ruokapalveluita hankittiin yhteensä 609 miljoonalla eurolla (Kuva 2). Osa suoraan hankituista elintarvikkeista jalostetaan julkisen sektorin toimijoiden toimesta ruokapalveluiksi. Hankitut elintarvikkeet ovat tämän osalta julkisen sektorin tuottamien ruokapalveluiden raaka-ainekustannus ja ruokapalvelun arvo näiden hankintojen pohjalta tuotettu lisäarvo. Luokittelussa mukana oleviin majoituspalveluihin liittyvät hankinnat sisältävät myös palveluasumista, joihin kuuluu erilaisia palvelukokonaisuuksia.

Julkiseen elintarvike- ja ruokapalvelumarkkinaan kuuluvat esimerkiksi sairaalat, eri ryhmille kohdenneet asumisen sisältävät sosiaalipalvelut, varhaiskasvatukset toimipisteet, peruskoulut ja lukiot, ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut sekä muut ammattikeittiöt. Myös yliopistot sisällytetään osaksi julkista sektoria.

Ruokapalvelumarkkinan sisällä palveluntarjonta muodostuu kuntien, kuntayhtymien ja valtion, näiden omistamien sidosyksikköyhtiöiden oman tuotannon ja hankintojen yhdistelmänä tai kokonaan ulkoistettuna palveluna.

Kuvio 2. Kuntien, valtion ja seurakuntien julkiset elintarvikehankinnat sekä majoitus- ja ravitsemispalveluiden hankinnat vuonna 2022 (Lähde: Valtiokonttori, Luonnonvarakeskus ja REINU econ Oy omat laskelmat).



Kuntien ja kuntayhtymien osalta toteutuksessa on vaihtelua eri muodossa tapahtuvan oman tuotannon ja ulkoistamisten välillä. Pääosa kuntayhteisöjen palvelulaitosten ruokahuollosta tuotetaan niiden omissa tulosyksiköissä, liikelaitoksissa tai sidosyksikköyhtiöissä (Lith 2022⁷). Valtion osalta ruokapalvelutoiminta on enimmäkseen ulkoistettu. Keskeisin toimija on valtion kokonaan omistama Leijona Catering, joka tuottaa Puolustusvoimien ja Rikosseuraamusviraston alaisten yksiköiden ruokahuollon.

Kuntien osuus kaikista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista oli vuonna 2022 runsaat 60 prosenttia. Kuntayhtymien osuus hankinnoista on vajaa neljännes ja valtion runsas kymmenen prosenttia. Seurakunnat tekevät hankinnoista vajaan kolme prosenttia.

Suorista elintarvikehankinnoista kuntien osuus oli 75 prosenttia. Kuntayhtymien osuus elintarvikehankinnoista oli noin viidenneksen ja valtion kolme prosenttia. Seurakuntien osuus elintarvikkeiden julkisista hankinnoista oli viisi prosenttia.

Ruokapalveluissa kuntien rooli oli suoria elintarvikehankintoja pienempi. Kunnat hankkivat kaikista majoitus- ja ravitsemispalveluista runsaat 50 prosenttia. Kuntayhtymien osuus hankinnoista on 26 ja valtion 16 prosenttia. Seurakuntien osuus majoitus- ja ravitsemispalveluiden hankinnasta on kaksi prosenttia.

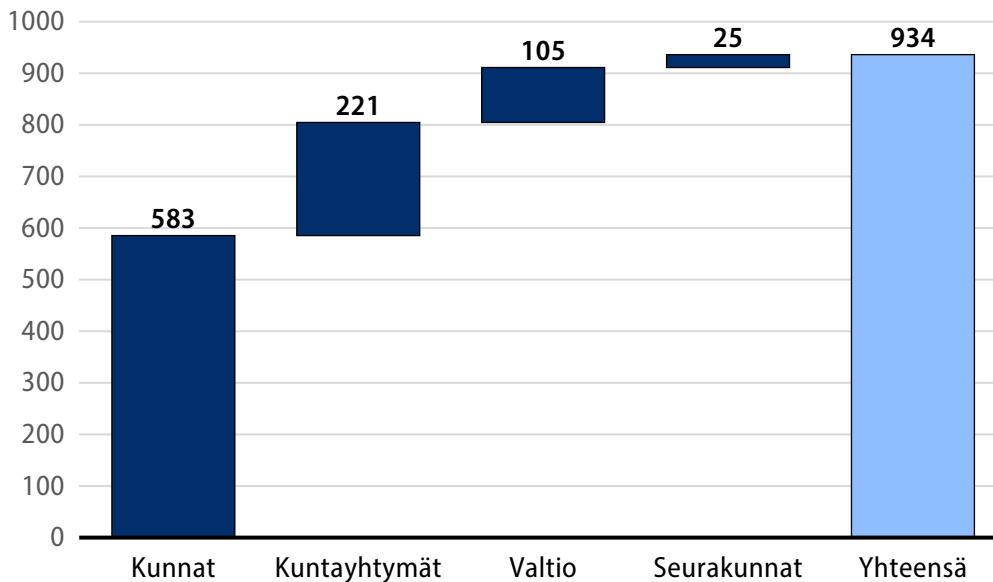
Hyvinvointialueiden seurauksena merkittävä osa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista siirtyy kuntien suoraan ja kuntayhtymien kautta rahoittamista hankinnoista valtion rahoittamiksi hankinnoiksi. Lyhyellä aikavälillä tämä ei muuta julkisten elintarvike- ja ruokapalvelumarkkinoiden kokoa, koska eri toiminnot sekä niihin liittyvät sopimukset siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille käytännössä sellaisenaan.

Elintarvikkeiden ja raaka-ainehintojen kehitys näkyy myös julkisiin hankintoihin käytetyn rahamäärän kasvuna. Kokonaisuudessaan elintarvikkeisiin ja ruokapalveluihin käytetty rahamäärä kasvoi 10,2 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022. Kehitys on samansuuruista verrattuna elintarvikkeiden hintojen kehitykseen. Kuluttajahintaindeksin mukaan elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien hintataso nousi 10,5 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022.

7 Lith, P. 2022. Julkisyhteisön ruokahuolto ja ostopalvelut. Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry. Ei-julkinen.

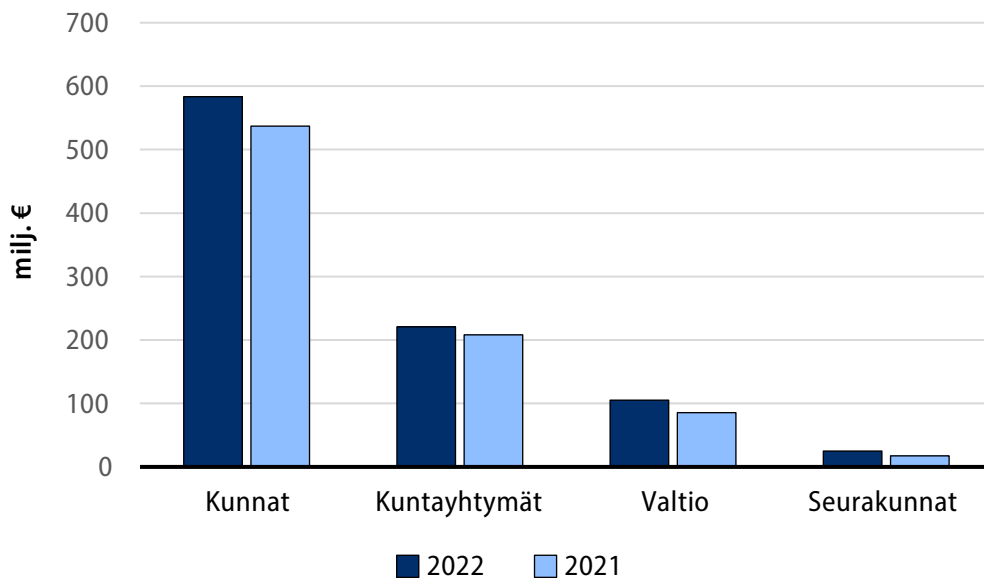
Julkisissa elintarvikehankinnoissa käytettiin vuonna 2022 keskimäärin neljä prosenttia enemmän rahaa verrattuna vuoden 2021 tasoon. Kuntien käyttämä rahamäärä pysyi käytännössä ennallaan, mutta kuntayhtymien hankintojen arvo kasvoi vajaat kahdeksan prosenttia. Valtion elintarvikehankinnoissa kasvu oli runsaat 50 ja seurakuntien runsaat 40 prosenttia. Kasvun taustalla on hintojen nousun lisäksi myös koronapandemian jälkeinen palautuminen.

Kuvio 3. Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen jakautuminen kuntien, kuntayhtymien, valtion ja seurakuntien välillä. (Lähde: Valtiokonttori, Luonnonvarakeskus ja REINU econ Oy omat laskelmat)



Ruokapalveluiden osalta kasvu oli selvästi nopeampaa. Niihin kohdennettujen julkisten hankintojen arvo kasvoi keskimäärin vajaat 14 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022. Suurin suhteellinen nousu oli valtion hankinnoissa, jotka kasvoivat runsaan viidenneksen. Kuntien hankinnoissa kasvu oli 15 prosenttia ja kuntayhtymien hankinnoissa 5,5 prosenttia.

Kuvio 4. Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kehitys vuodesta 2021 vuoteen 2022. (Lähde: Valtiokonttori, Luonnonvarakeskus ja REINU econ Oy omat laskelmat)



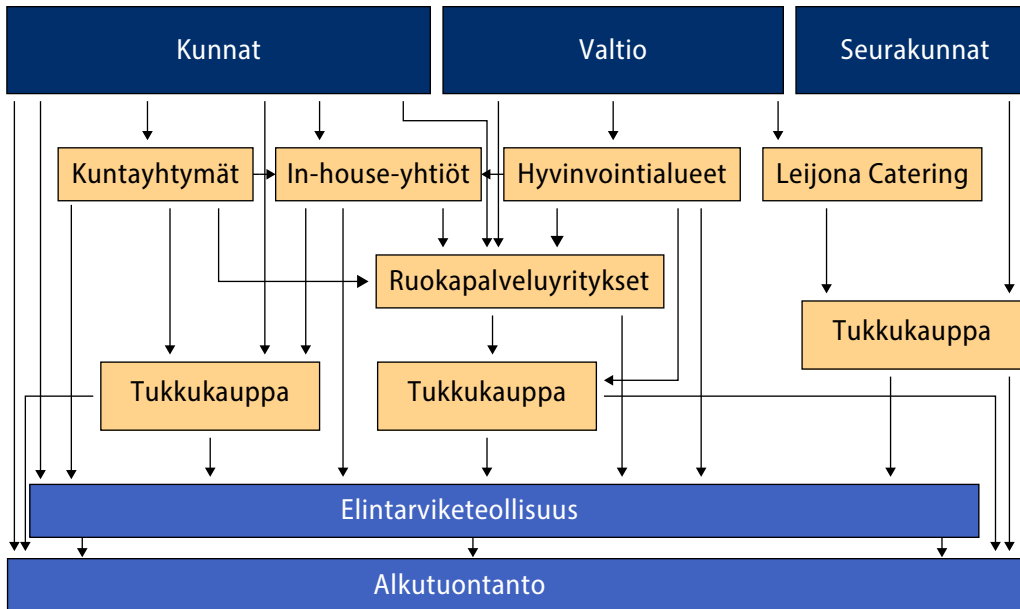
3.2 Markkinatoimijat

Julkisia elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tehdään usealla erilaisella toimintatavalla. Kunnat tekevät hankintoja suoraan tai sidosyksikköyhtiöiden kautta. Kuntayhtymät ovat itsenäisiä toimijoita, joiden rahoituksesta vastaavat viime kädessä niissä osakkaina olevat kunnat. Valtion hankinnoista Leijona Cateringin osuus on runsaat 70 prosenttia. Hyvinvointialueiden muodostumisen seurauksena valtion rooli elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen rahoittajana kasvaa.

Tämän selvityksen tulosten pohjalta muodostettu elintarvikkeiden hankintakehikko on esitetty kuviossa 5. Hankitut elintarvikkeet hyödynnetään eri toimijoiden omissa valmistuskeittiöissä. Näitä valmistuskeittiöitä on kunnissa, kuntayhtymissä, sidosyksikköyrityksissä, hyvinvointialueilla, koulutuksen järjestäjillä sekä seurakunnilla.

Kunnat tekevät hankinnat suoraan tukkukaupalta, elintarviketeollisuudelta ja rajoitetusti alkutuotannosta. Vaihtoehtoisesti kuntien hankinnat tehdään kuntayhtymien tai sidosyksikköyritysten kautta. Myös tällöin hankintojen rahoitus tulee viime kädessä kunnilta. Kunnat, kuntayhtymät ja niiden sidosyksikköyhtiöt voivat myös ulkoistaa hankinnan kohteena olevan toiminnan kokonaisuudessaan yksityiselle ruokapalveluyritykselle.

Kuvio 5. Selvityksen piirissä olleiden elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden hankintojen hankintakehikon kuvaus



Valtio hankkii elintarvike- ja ravitsemispalvelut pääasiassa valtion kokonaan omistaman Leijona Cateringin kautta. Ministeriöiden, virastojen ja muiden valtionhallinnon toimijoiden ruokapalvelut on pääasiassa ulkoistettu yksityisille ruokapalveluyrityksille. Näiden kilpailuttamisesta vastaa pääasiassa valtionyhtiö Hansel. Valtion yksiköjen pitää perustella, jos ne eivät käytä hankinnoissaan Hanselia. Valtion ruokapalveluhankintoja tehdään kuitenkin myös esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian toimesta.

Hyvinvointialueiden elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden hankinta tehdään suoraan tai kuntien ja hyvinvointialueiden omistamien sidosyksikköyritysten kautta.

Julkiset elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat kilpailutetaan valitun hankintamenettelyn kautta. Hankintamenettelyn seurauksena hankintasopimus tehdään tukkukaupan, elintarviketeollisuuden tai suoraan alkutuotannon kanssa. Keskeinen osa hankintavirrasta kulkee tukkujen kautta.

Valtion ja kuntien yhdessä omistama hankintayhtiö Hanselin rooli julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa on kasvanut. Hanselin tehtävänä on kilpailuttaa laajoja puitesopimuksia. Viimeisin elintarvikekilpailutus toteutettiin syksyllä 2023. Nelivuotisen puitesopimuksen kokonaisarvo on yhteensä 405 miljoonaa.

Hankinnan kohteeksi oli määritelty ammattikeittiöiden ja vähittäiskaupan elintarvikkeet sekä vähäisessä määrin ammattikeittiöiden toimintaa tukevat non-food tuotteet. Lisäksi hankinnan kohteen olivat kilpailutuksessa mukana olevien tuotteiden tilaamiseen ja käyttämiseen liittyvät logistiikka- ja tukipalvelut. Hankinnan kokonaisuus vastaa vuositason keskimäärin vajaata kolmasosaa vuoden 2022 julkisista elintarvikehankinnoista.

Hanselin vuosille 2023–2027 kilpailuttamassa puitesopimuksessa on mukana 106 kuntaa, 12 kuntien omistamaa sidosyksikköyritystä, 18 koulutuksen järjestäjää, 17 seurakuntaa, seitsemän hyvinvointialuetta sekä Häätäkeskuslaitos. Puitesopimuksen kilpailutuksen voittaja oli tukkuliike KesPro. Puitesopimuksessa mukana olevat toimijat voivat tehdä hankintoja myös sopimuksen ulkopuolelta. Lisäksi sopimuksen piirissä on joissain tapauksissa vain osa toimijoiden elintarvikehankinnoista.

Suomessa on neljä tukkuliikettä, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisesti suurimpiin elintarvikealan julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Tällaisia kilpailutuksia ovat esimerkiksi Hanselin kilpailuttama puitesopimus sekä Leijona Cateringin tekemät hankinnat. Suomessa toimivat suurimmat elintarvikealan tukut ovat KesPro, Meira Nova, Metrotukku sekä Valio Aimo. Näiden lisäksi Suomessa on useita pienempiä alueellisia ja paikallisia tukkuliikkeitä, jotka ovat keskittyneet etenkin kasvien tukkukauppaan.

Elintarviketeollisuudelta hankitaan suoraan etenkin leipomotuotteita. Alkutuotannosta tehdyt suoraankinnot ovat pääasiassa kasviksia, hedelmiä tai esimerkiksi kalaa.

ESIMERKKEJÄ MARKKINATOIMIJOISTA

Helsinki ja Vantaa toteuttavat elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat oman tuotannon, in-house-yhtiöiltä ja yksityisiltä toimijoilta ostettujen palveluiden kautta. Lith (2022) mukaan Helsingin ja Vantaan ruokahuollon 117 miljoonan euron hankinnoista 79 prosenttia oli omaa liikelaitosten tuotantoa tai ostoja sidosyksikköyhtiöiltä vuonna 2021. Yhteensä kunnallisten toimijoiden osuus oli 88 prosenttia.

Keski-Suomen hyvinvointialue vastaa sosiaali-, terveys ja pelastustoimen palveluiden järjestämisestä Keski-Suomen kunnissa. Hyvinvointialueeseen kuuluvia kuntia on 22. Keski-Suomen hyvinvointialue on mukana Hanselin elintarvikehankintojen puitesopimuksessa vuosina 2023–2027. Hankinnan ennakoitu koko on 43 miljoonaa euroa sopimuskauden aikana.

Monetra on kuntaomisteinen konserni, jonka ovat perustaneet Oulun, Tampereen, Kuopion ja Jyväskylän kaupungit sekä neljä sairaanhoitopiiriä. Monetra-konsernin alueyhtiöt tuottavat asiakkailleen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, kuten henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelut, kirjanpito- ja raportointipalvelut, myyntilaskutus- ja myyntireskontrapalvelut, ostolasku- ja ostoreskontrapalvelut, maksuliikennepalvelut sekä matkustuspalvelut. Elintarvikehankinnoissa Monetran asiakkaita ovat esimerkiksi Oulun seudun kunnat Oulun kaupunki sekä seudun kuntien omistamat in-house-yhtiöt. Monetralla on oma dynaaminen hankintarengas, jonka sopimuksilla elintarvikkeita hankitaan vuodessa noin 18 miljoonalla eurolla.

Hansel on julkishallinnon yhteishankintayksikkö, jolla on tarjolla yhteensä yli sata puitejärjestelyä ja dynaamista hankintajärjestelmää. Hanselilla on yli 800 sopimustoimittajaa. Yhteishankintojen lisäksi Hansel tarjoaa hankintojen asiantuntijapalvelut: kilpailuttaminen ja kehittäminen. Toiminta perustuu Hansel-lakiin, jossa määritellään Hansel tehtävä ja asiakkaat. Hansel on voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, josta valtio omistaa 65 prosenttia ja Kuntaliitto 35 prosenttia. Toiminta rahoitetaan sopimustoimittajilta perittävällä palvelumaksulla, joka perustuu asiakkaiden yhteishankintojen kautta tekemiin hankintoihin. Syksyllä 2023 kilpailutetun elintarvikehankintojen puitesopimuksen arvo 405 miljoonaa euroa.

Leijona Catering Oy on ruokapalveluihin erikoistunut yritys, jonka kaikki osakkeet omistaa Suomen valtio. Leijona Catering Oy:n liiketoiminta koostuu Puolustusvoimien strategisesta kumppanuudesta, Rikosseuraamuslaitoksen ruokapalvelusta sekä muiden turvallisuuskriittisten asiakkaiden ja valtionhallinnon kohteiden ravintolatoiminnasta. Leijona Catering Oy:n liikevaihto on noin 91 miljoonaa euroa. Leijonan tekemien elintarvikeostojen arvo on noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Puolustusvoimat ja Rikosseuraamusvirasto tekevät Leijona Cateringilta ostoja arviolta 76 miljoonalla eurolla vuodessa.

Meira Nova on Suomen johtavia foodservice-alan tukkukauppoja. Meira Novan asiakkaita ovat ravintolat, hotellit, henkilöstöravintolat ja suurkeittiöt kaikkialla Suomessa. Meira Novan liikevaihto vuonna 2022 oli 352 miljoonaa euroa. Meira Novan omistaa 100 prosenttisesti S-ryhmä.

3.3 Markkinadynamiikka

Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen markkinadynamiikka eroa muusta elintarvikemarkkinasta sekä ostajan että myyjän näkökulmasta tarkasteltuna. Kunnissa ja nykyisin myös hyvinvointialueilla on sitovat kunnalliseen päätöksentekoprosessiin perustuvat talouskehukset. Määrärahasta poikkeaminen vaatii päätöksen. Toimialan sisällä tapahtuvat muutokset pitää yleensä hyväksyttää kyseisen toimialan lautakunnassa. Toimialan talousarvion ylittävät muutokset pitää hyväksyttää kuntien valtuustoissa. Vastaava päätöksenteon logiikka pätee myös hyvinvointialueisiin. Päätöksentekomenettely parantaa julkisen rahan käytön ennustettavuutta. Samalla se kuitenkin hidastaa reagoimista nopeisiin markkinamuutoksiin.

Kuntayhtymien talousarviot hyväksytään osakaskuntien valtuustoissa. Talousarvioon vuoden aikana tapahtuvat muutokset hyväksytään tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä. Tappiolliset tilinpäätökset käsitellään kulloinkin yhtymäsopimuksen mukaisessa menettelyssä. Viime kädessä kuntayhtymän osakaskunnat vastaavat kuntayhtymän alijäämistä osakassopimuksen mukaan. Alijäämät voidaan kattaa jälkikäteen esimerkiksi lisälaskutuksella tai tuleville vuosille kohdistuvilla maksukorotuksilla.

Osakeyhtiömuotoisten in-house-yhtiöiden sekä valtionyhtiöiden osalta kustannuksissa tapahtuvat muutokset välittyvät kuntien ja valtion talouteen välillisesti ja yleensä viiveellä. Kustannusten nousu heikentää osakeyhtiöiden liikelukua, jos niitä ei pystytä viemään suoraan asiakkailta veloittaviin hintoihin. Hinnoittelun muutosvauhti riippuu in-house-yhtiöiden ja kuntien välillä olevista sopimusehdoista. Elintarvikkeesta tai palvelusta riippuen sopimushintojen tarkastuskohta on kerran tai kaksi kertaa vuodessa. Tuoretuotteissa väli on usein lyhempi. Heikentyneen liikelukun kompensoimiseksi yritykset hakevat seuraavissa sopimusneuvotteluissa korkeampia asiakashintoja. Sopimukseen saatavat korotukset riippuvat viime kädessä siitä, ovat kunnat kasvattaneet hankintoihin varattuja määrärahoja.

Tukkukaupan roolin kasvu vaikuttaa kustannuksissa tapahtuvien muutosten välittymiseen elintarvikkeiden julkisissa hankinnoissa. Julkisen toimijan tekemä hankintasopimus tehdään tukkukaupan kanssa. Tukkukaupan sopimukset ovat tukun ja tavarantoimittajan välisiä. Esimerkiksi Hanselin elintarvikehankintojen puitesopimuksessa tukkukauppa voi esittää korotuksia sopimushintoihin kuuden kuukauden välein. Hinnankorotukset tulevat voimaan kahden kuukauden kuluessa. Hinnankorotukset perustuvat tavarantoimittajilta tulleisiin perusteltuihin esityksiin. Toteutuneiden hinnankorotusten välittyminen tukuilta tavarantoimittajille perustuu kuitenkin näiden keskinäisiin sopimuksiin.

4 Haastatteluiden ja kyselyn tulokset

4.1 Kilpailutus

Kilpailutukseen liittyvät johtopäätökset haastatteluista ovat kilpailun väheneminen, hankintojen keskittyminen yhä enemmän tukkukaupoille sekä hankintalain vaativuus ja monimutkaisuus sekä ostajalle että potentiaalisille tavarantoimittajille. Toisaalta haastatteluissa tuli esiin myös toisensuuntaisia näkemyksiä. Näiden näkemysten mukaan hankintalaki antaa raamit kilpailutuksille, mutta jättää hankintayksiköille riittävästi tilaa rakentaa tarjouspyynnöt omien tavoitteiden ja painotusten mukaisesti.

Yksimielisesti haastateltavat näkivät, että tarjouspyyntöjen tekeminen on teknistynyt ja hallinnollinen vaativuus lisääntynyt.

Selvityksessä suoritettujen haastatteluiden perusteella julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kehityssuunta on ollut kohti hankintayksiköiden yhteisiä kilpailutuksia ja elintarvikehankintasopimuksia. Pienemmät hankintayksiköt tulevat usein mukaan isompiin sopimuksiin, koska kilpailuttaminen on heille liian työlästä, vaativaa ja aikaa vievää. Keskeisin syy lähteä kilpailuttamaan ja tekemään hankintoja itse pienenä hankintayksikkönä on halu tukea alueen yrityksiä ja yrittäjiä sekä saada hankintoihin mahdollisimman paljon paikallisia elintarvikkeita. Toisaalta myös isossa yhteishankintayksikössä on kilpailutettu elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja siten, että paikallisia toimittajia on hyödynnetty käyttäen päätoimittaja-täydentävä toimittaja -mallia.

Paine isoihin kilpailutuksiin on kasvanut: käytännön toiminta helpottuu, kun toimituksia ja toimittajia on vähemmän. Lisäksi toimittajat tarjoavat yleensä suurempaa määrää vasten edullisempia hintoja. Useamman toimittajan ja pienten erien myötä logistiikkakulut, ja samalla myös ympäristövaikutukset, kasvavat. Esimerkiksi Hanselilla on käytössä yhden toimittajan malli, jossa toimittaja huolehtii myös logistiikasta. Toisaalta esimerkiksi etupäässä kuntien ja kuntayhtymien omistama yhteishankintayksikkö Sansia käyttää paikallisia toimittajia isojen toimittajien rinnalla. Paikalliset toimittajat hoitavat pienempiä toimituksia pienemmällä paikkakunnilla

Yhteishankintojen myötä kilpailutettavat sopimukset kasvavat volyymeiltaan suu-
riksi, minkä takia yhä useammin ainoastaan isoimmilla toimittajilla on mahdollisuus
osallistua kilpailuksiin, jos haetaan yhtä tai vähäistä määrää toimittajia. Tämä kehi-
tys vahvistaa erityisesti tukkukaupan kilpailukykyä.

Harvemmin asutuilla ja maantieteellisesti laajemmilla alueilla yhden toimijan malli
toimii tiiviitä kaupunki- tai seutukunta-alueita heikommin. Pitkät etäisyydet yhdis-
tettynä pienempiin toimituseriin kasvattavat etenkin jakelun kustannuksia. Han-
kinnan toteuttaminen alueellisesti ja useamman toimittajan kanssa on tällöin
tarkoituksenmukaista. Toteutus kuitenkin vaatii laajemmat resurssit ja alueellista
hankintaosaamista.

Selvityksessä haastateltujen tahojen mukaan saatujen tarjouksien ja siten poten-
tiaalisten toimittajien määrä on vähentynyt viime vuosien aikana. Saatujen tarjous-
ten lukumäärä on vaihdellut yhdestä viiteen. Tyypillisin saatujen tarjousten määrä
on ollut kaksi. Eniten tarjouksia on yleensä tullut tuoreiden leipien kilpailutuksissa,
joissa paikalliset toimijat ovat vahvoilla vasteaikojen merkityksen korostuessa.

Yksi keskeinen päätös kilpailutuksessa on, kilpailutetaanko tuoteryhmiä yhdessä vai
erikseen. Tuoteryhmien kilpailuttaminen yhdessä on yleistä. Se on tehokasta, mutta
toisaalta se vaikeuttaa toimittajien osallistumista kilpailutuksiin ja suosii usein tuk-
kuja tavarantoimittajina. Jos halutaan, että kilpailua syntyy tai halutaan pienem-
piä toimittajia mukaan tarjoajiksi, kilpailutettavat kokonaisuudet täytyy mitoittaa
oikein.

Pienillä toimittajilla on tällä hetkellä paras mahdollisuus päästä elintarvike- ja ruoka-
palveluhankintojen toimittajiksi epäsuorasti tukkujen kautta. Tukku- ja niiden
tavarantoimittajien väliset sopimukset ja muut käytännöt eivät kuulu tämän selvi-
tyksen piiriin, mutta ovat erittäin keskeistä tietoa elintarvike- ja ruokapalveluhan-
kintojen markkinoiden kilpailullisuuden ja toimivuuden näkökulmasta.

Tuoreet leivät ja leipomotuotteet poikkeavat muista tuoteryhmistä elintarvikkei-
den kilpailutuksissa. Tuoretuotteina niiden tarjonta tukkusopimuksissa on rajallinen.
Siksi ne kilpailutetaan usein erikseen. Leivissä ja muissa leipomotuotteissa paikalli-
silla toimijoilla on usein vahva asema tuotteen toimittajina.

Dynaaminen hankintamenettely mahdollistaa paremmin pienten paikallisten
pk-yritysten pääsyn elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen toimittajiksi kuin pui-
tesopimusjärjestely. Tämä koetaan monesti tärkeänä tavoitteena julkisissa han-
kinnoissa. Dynaamisessa hankintajärjestelmään toimittaja voi tulla mukaan sillä
volyymin, kuin se pystyy tuotetta toimittamaan.

Dynaamista hankintamenettelyä käytetään toistaiseksi enimmäkseen silloin, kun hankitaan pieniä määriä, joita tukkuliikkeet eivät välttämättä kiinnostu tarjoamaan. Dynaaminen hankintamenettely on käytössä kuitenkin hyvällä menestyksellä mm. Monetralla myös isojen tuoteryhmittäin tehtävien hankintojen osalta. Toimittajat voivat osallistua sillä määrällä, jonka pystyvät tarjoamaan tai tarjota vai tietyille dynaamisessa hankintamenettelyssä mukana olevalle alueelle. Saatavuuden takamiseksi on kuitenkin tärkeää, että myös isot toimittajat osallistuvat hankintamenettelyyn. Parhailaan on käynnissä hanke, jonka tavoitteena on houkuttaa lisää paikallistoimittajia mukaan dynaamiseen hankintamenettelyyn.

4.2 Vertailukriteerit

Hankintalaki asettaa reunaehdot, joiden puitteissa kukin ostaja määrittelee hankinnan kohdetta koskevat pakolliset vähimmäisvaatimukset. Keskeistä hankintojen kriteereille on, ettei toimittajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarannu. Määritelmien pohjalta jokaisella toimittajalla pitää olla yhtäläiset mahdollisuudet osallistua kilpailuun, eikä niillä saa perusteettomasti rajoittaa kilpailun syntymistä.

Tyypillisesti kilpailutettavan tuotteen tai tuoteryhmän hankintaan asetettavat kriteerit liittyvät hintaan, laatuun sekä toimitusaikaan. Muut haastatteluissa esiin nousseet kriteerit liittyivät muun muassa ravitsemussuositukseen, vastuullisuuden (ekologiset ja sosiaaliset vaikutukset), pakkauskokoihin, tavarantoimittajan omavalvontaan, raportointiin, jäljitettävyyteen, tuotetietoihin, salassapitoon sekä pakotteisiin. Motivan opas vaatimuksista ja vertailukriteerisuosituksista⁸ elintarvikehankinnoissa on yleisesti käytössä.

Kriteerien määrittäminen on kilpailutuksessa keskeistä: sillä varmistetaan, että tuotteita saadaan riittävästi ja että ne ovat sellaisia, joita voidaan käyttää. Elintarvikehankinnoissa tulee vastaan tilanteita, joissa halutaan ostaa tiettyä tuotetta, mutta hankintalaki ei mahdollista toivotun tuotteen ostamista ilman kilpailutusta. Tällaisissa tilanteissa ostajat asettavat hyvinkin yksityiskohtaisia kriteerejä, jotka vain toivottu tuote täyttää. Haastatteluiden perusteella kriteereillä temppuilu on yleistä, mutta myös välttämätöntä, koska muiden kuin toivotun tuotteen käytettävyys on heikkoa erityisesti makutottumusten takia. Ostajat kokevatkin tarvitsevansa hyväksyttäviä tapoja ostaa toivottu tuote ilman kriteereillä temppuilua.

8 https://www.motiva.fi/files/21431/Opas_vastuullisiin_elintarvikehankintoihin_-_suosituksia_vaatimuksiksi_ja_vertailukriteereiksi.pdf

Hinnan merkitys kilpailutuksessa oli haasteltavilla tahoilla 50–100 prosenttia. Jos hinta on ainoa merkityksellinen tekijä, vaadittu laatu on määritelty tarkasti jo hankinnan kriteereissä ja kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous voittaa. Haastattelujen mukaan hinnan merkityksen korostaminen lisää tukkujen osallistumista. Pienet toimittajat ovat joustavampia ja pystyvät reagoimaan esim. pakkauskoossa tarvittaviin muutoksiin. Isoille toimijoille erilaistaminen ei usein ole mahdollista.

4.3 Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu

Markkinakartoituksella tarkoitetaan yleisesti kaikkea sitä markkinoilla olevan tiedon selvittämistä, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan ja valmistellessaan.

Markkinavuoropuhelu on keskeinen osa markkinakartoitusta. Sen tarkoituksena on kartoittaa potentiaalisia tarjoajia, markkinanäkymiä sekä tiedottaa tarjoajia tulevasta kilpailutuksesta. Markkinavuoropuhelulla varmistetaan, että markkinoilta löytyy kiinnostuneita toimittajia, jotka pystyvät toteuttamaan asetettujen tavoitteiden mukaisen hankinnan. Markkinavuoropuhelun hyödyntäminen on noussut vakiintuneeksi käytännöksi julkisissa hankintaprosesseissa, mutta se perustuu kuitenkin vapaaehtoisuuteen.

Haastatteluiden perusteella markkinavuoropuhelua käydään hyvin eri tavoin. Toisille ostajille se on tapa kartoittaa markkinoilla olevat vaihtoehdot sekä tiedottaa potentiaalisia tarjoajia kilpailutuksesta. Toiset ostajat käyvät markkinavuoropuhelua hyvinkin monimuotoisesti hyödyntäen erilaisia verkostoja. Tarkoituksena on sekä saada pienempiä yrityksiä kiinnostumaan kilpailutuksesta että yhdessä potentiaalisten toimittajien kanssa määrittää, millaisia kriteereitä tarjoajille tulisi asettaa hankinnan tavoitteiden täyttymiseksi. Markkinavuoropuhelu voi siis olla tiedotusluonteista tai hyvinkin keskustelevaa.

Markkinakartoituksen ja markkinavuoropuhelun merkitys on hyvin keskeistä onnistuneissa julkisissa hankinnoissa. Siihen liittyvät käytännöt ovat kuitenkin moninaisia. Olisi tarpeen, että markkinavuoropuhelua varten tehtäisiin tarkoituksenmukaiset ohjeet ja suositukset. Myös hankintalaissa on huomioitava, ettei se hilitse mahdollisuuksia markkinavuoropuheluun.

4.4 Sopimuksen kesto ja sisällön tarkistus

Haastateltujen tahojen osalta sopimusten kestoissa ja optiovuosien käytössä on eroja. Hankintalain mukaan puitesopimus voidaan tehdä enintään neljäksi vuodeksi. Pitkän sopimuskauden tavoitteena on luoda kumppanuutta ja välttää raskaan kilpailutusprosessin toistuminen liian usein. Optiovuosien käyttäminen mahdollistaa toisaalta hyvin toimivan sopimuksen jatkamisen ja toisaalta sopimuksen irtisanomisen, jos se on koettu ongelmalliseksi. Myös markkinatilanteen tai toimintaympäristön muutos voi tuoda tarpeen uudelle kilpailutukselle. Yleensä optiovuodet hyödynnetään.

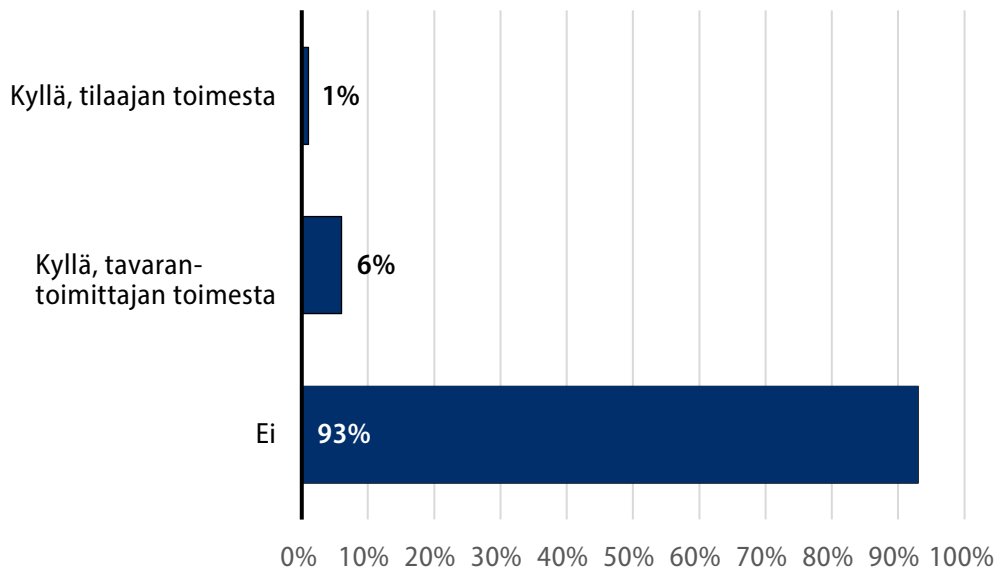
Sopimuskauden aikana voidaan tarkistaa sopimuksessa määritellyt hintoja ja määriä. Muuta sopimuksen sisältöä voidaan muuttaa hankintalain mukaisesti. Muutosten tekeminen sopimukseen on haastatteluiden perusteella yleistä.

Tuotteet saattavat muuttua useitakin kertoja sopimuksen aikana siitä, mitä alun perin on sovittu. Kuitenkin tarjouspyynnön mukaiset vaatimukset tulee täyttyä aina, kun muutoksia tehdään. Sopimuksen keston aikana vuoropuhelu ostajan ja toimittajan välillä on joustavampaa ja sovitteluvampaa kuin kilpailutuksen yhteydessä käytävät neuvottelut.

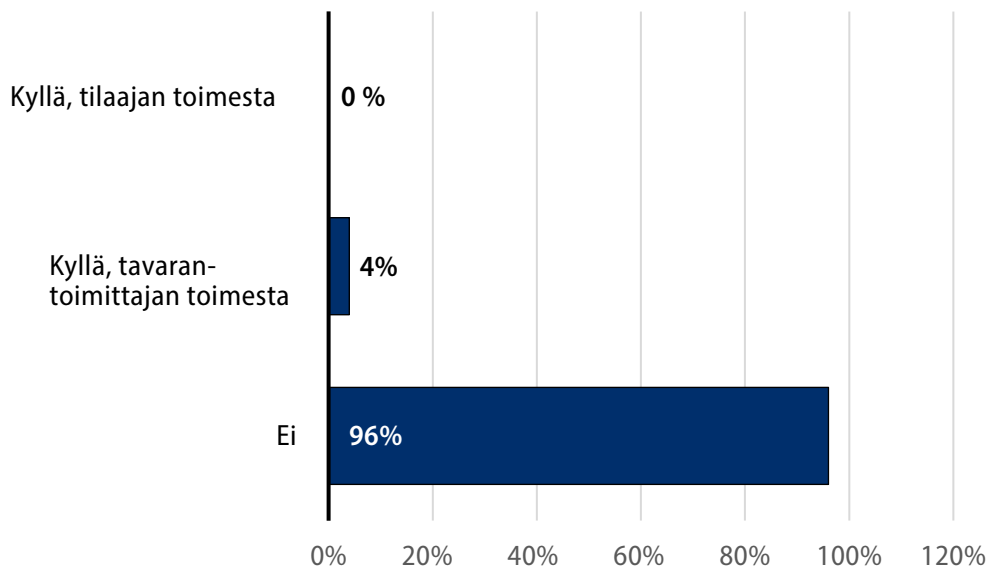
Sopimuksien irtisanominen on hyvin poikkeuksellista. Voimassa olevista sopimuksista kiinnipitäminen myös vaikeassa markkinatilanteessa tulee esiin kyselyn tuloksissa. Ukrainan sodan seurauksena voimistunut poikkeuksellinen hintojen ja kustannusten nousu toi paineita sekä ostaja- että toimittajaosapuolille.

Kyselyn tulosten mukaan elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen sopimuksia on vuosien 2022 tai 2023 irtisanottu hintojen nousun, toimitusvaikeuksien, tuotepuutteen tai hintaerimielisyyksien vuoksi hyvin harvoin. Jos irtisanomisista on tapahtunut, ne on tehty enimmäkseen tavarantoimittajan toimesta.

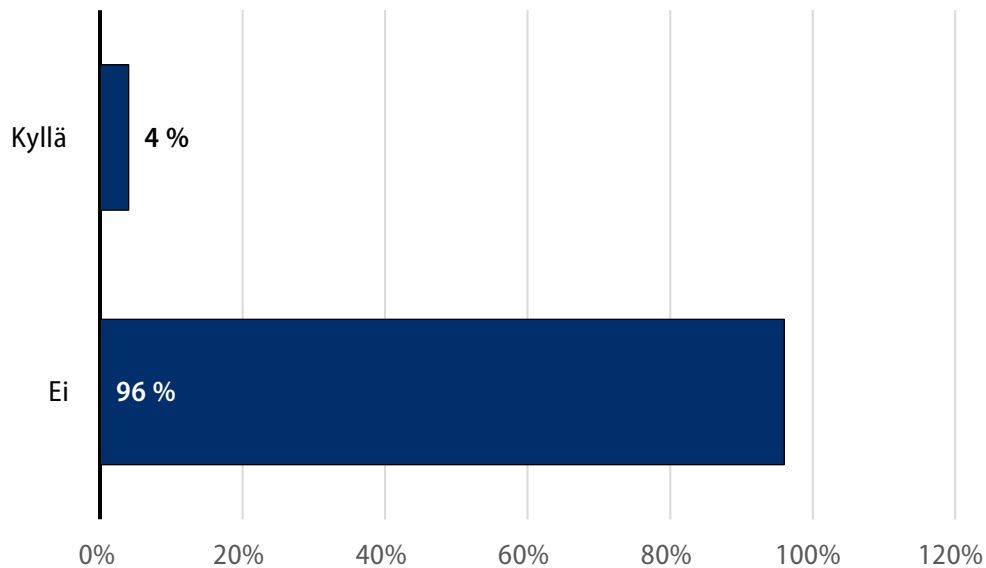
Kuvio 6. Kysymys 1. Onko voimassa olleita elintarvikehankintojen sopimuksia irtisanottu hintojen nousun takia vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Kuvio 7. Kysymys 2. Onko voimassa olleita elintarvikehankintojen sopimuksia irtisanottu toimitusvaikeuksien tai tuotepuutteiden takia vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Kuvio 8. Kysymys 3. Onko sopimuksia irtisanottu hintaerimielisyyksien vuoksi vuosien 2022 tai 2023 aikana?

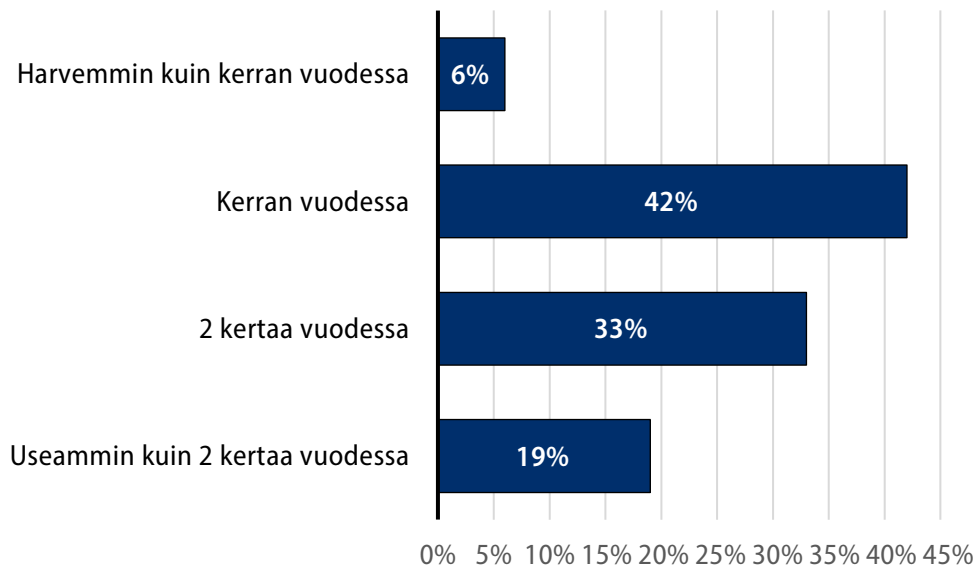


4.5 Hinnan tarkistukset ja korotusehdot

Sopimuksissa hinnankorotusehdot on määritelty tarkasti, mutta niissä on merkittäviä eroja ostajien välillä. Haastatteluiden perusteella hintoja tarkistetaan tyypillisimmin kerran vuodessa. Sopimuksen alussa saattaa myös olla tietty, yleensä vuoden kiinteähintainen jakso, jonka jälkeen korotuksia on mahdollista esittää esim. puoli-vuosittain. Toisaalta haastatteluissa tuli esiin myös hankintasopimus, jossa hinnantarkistukset ovat mahdollisia kolmen kuukauden välein koko sopimuksen keston ajan.

Kyselyn tulosten perusteella noin 42 prosenttia vastaajista tarkistaa hintoja kerran vuodessa. Hintojen tarkistaminen kaksi kertaa vuodessa on hieman harvinaisempaa: kolmannes vastaajista kuuluu tähän ryhmään.

Kuvio 9. Kysymys 4. Kuinka usein hintoja tyypillisesti tarkistetaan (esim. muissa kuin kausituotteissa)?



Hinnankorotusehdot vaihtelevat myös tuoteryhmittäin. Tuotteille, joiden hinnoissa on kausivaihtelua, kuten hedelmillä ja vihanneksilla, hinnankorotuksia voidaan yleensä esittää tiheämmin kuin muille tuoteryhmille.

Useimmiten hinnankorotukset perustuvat tavarantoimittajan esittämään hinnankorotukseen pohjautuen toteutuneisiin kustannusmuutoksiin (raaka-aineet, polttoaineet, palkat jne.). Toimittajalla on raportointivelvollisuus ja ostajat voivat pyytää tavarantoimittajilta tarkkoja tietoja kustannuskehityksestä. Tästä huolimatta ostajat kokevat, että hinnanmuutosesitysten perusteista on vaikea ottaa selvää ja perusteiden selvittäminen vaatii myös ostajalta tiivistä markkinakehityksen seuranta.

Eroja on myös siinä, onko sopimukseen määritelty enimmäiskorotusrajoja. Usein tällaisia rajoja ei käytetä. Toisaalta esim. Hanselin sopimuksessa on ehto, jonka mukaan neljässä vuodessa hinta voi nousta maksimissaan 10 prosenttia. Tämän ylittävä nousu katsotaan merkittäväksi sopimusmuutokseksi, jonka seurauksena hankinta pitäisi kilpailuttaa uudestaan. Raja perustuu tulkintaan markkinaoikeuden ratkaisuista, joiden perusteella sen katsotaan olevan vallitsevan oikeuskäytännön mukainen. Hankintalainsäädännössä tällaista prosenttirajaa ei kuitenkaan ole.

4.6 Hintaindeksit

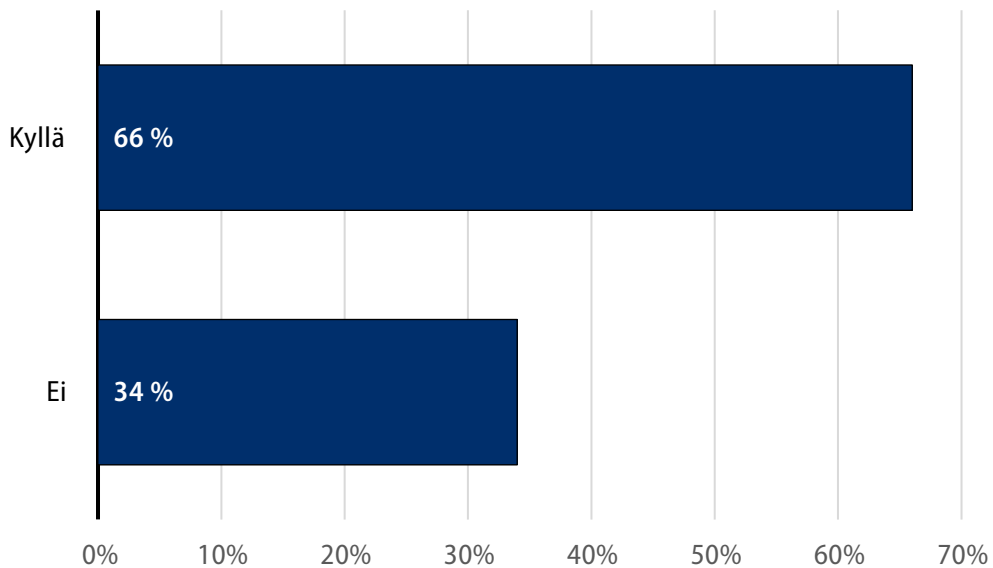
Hinnankorotuksissa voidaan hyödyntää myös erilaisia hintaindekskejä ja niiden muutoksia. Hintaindeksi kertoo tarkasteltavan tuote- tai palvelukorin hintojen muutoksen prosentteissa johonkin perusvuoteen verrattuna. Se on tilastollinen suure, joka lasketaan säännöllisin väliajoin. Tavoitteena on helpottaa hintojen muutosten seuranta eri ajankohtien välillä.

Kyselyn mukaan hintaindekskejä hyödyntää 66 prosenttia vastaajista. Haastattavilla tahoilla hintaindeksien käyttö oli hieman harvinaisempaa. Monilla ostajilla käytössä voi olla tuoteryhmän mukaan sekä indeksit että toimittajan kustannusnousuperusteisuus.

Haastattelujen perusteella tyypillisiä julkisten elintarvikehankintojen hinnantarkistuksissa käytettyjä indeksejä ovat kuluttajahintaindeksi, kotimarkkinoiden perushintaindeksi, ruoantuotantoon liittyvät teollisuuden tuottajahintaindeksit sekä kuljetuskustannusindeksi.

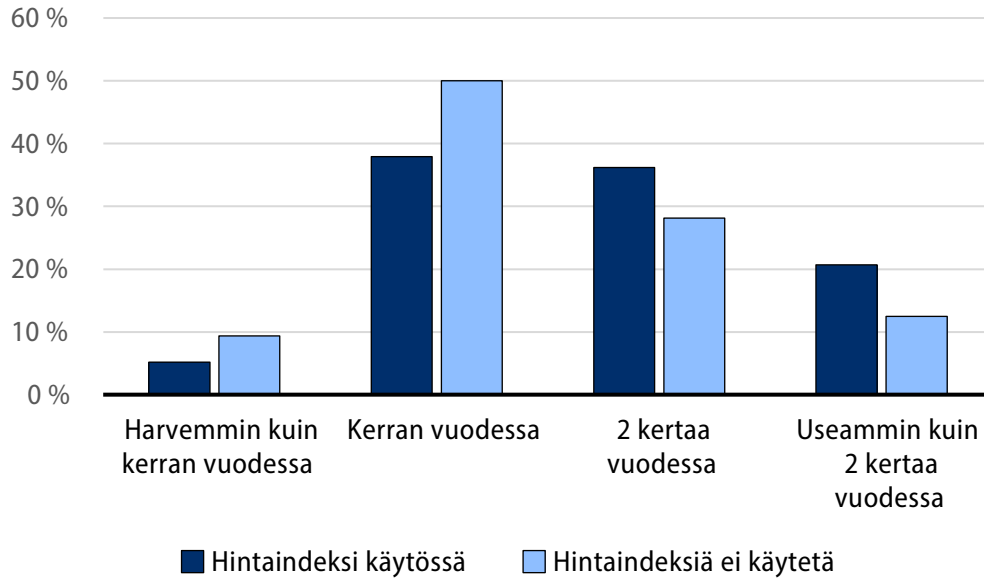
Hintaindekskejä käytettäessä määritellään tietty prosenttiraja, jonka indeksin on ylitettävä tietyllä aikavälillä, jotta toimittajalla on oikeus viedä indeksissä tapahtunut muutos sopimuksen hintoihin. Lisäksi määritellään, kuinka usein kustannusindeksiin perustuvia hinnantarkastuksia tehdään. Esimerkki: kun indeksin muutos on yli 2 prosenttia, niin toimittajalla oikeus muuttaa hintoja puolivuositain määritetyissä tarkistuspisteissä.

Kuvio 10. Kysymys 5. Käytetäänkö elintarvikehankintojen sopimusten hinnantarkistuksissa kustannusindeksejä?



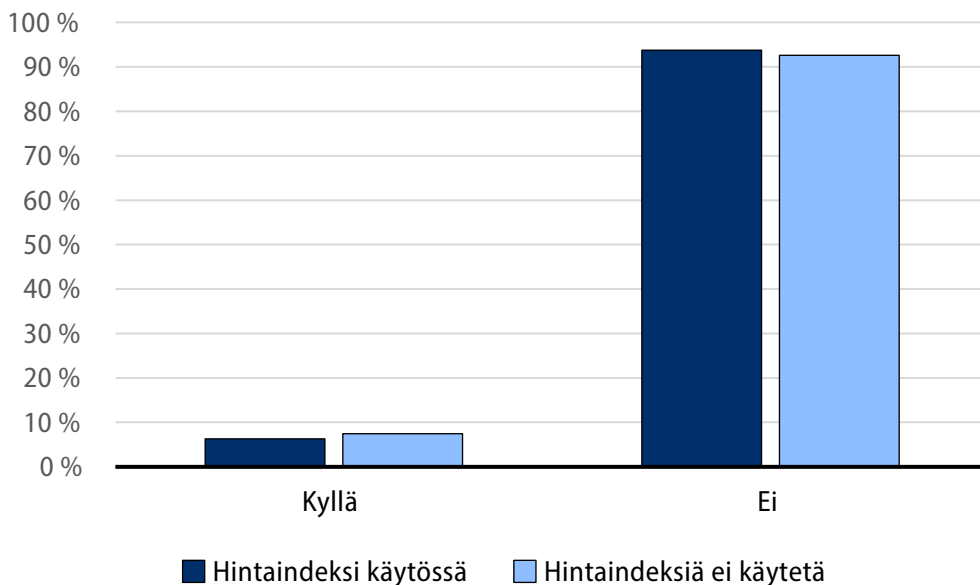
Kyselyn mukaan hintaindeksiä käyttävät vastaajat tekevät hintojen tarkastuksia jonkin verran useammin kuin vastaajat, jotka eivät käytä sopimuksissaan hintaindeksiä. Vastaajista, jotka eivät käytä sopimuksissaan hintaindeksiä, puolet tarkastaa hintoja kerran vuodessa. Hintaindeksiä käyttävistä vastaava osuus on 38 prosenttia. Lähes saman verran hintaindeksiä käyttävistä vastaajista mahdollistaa hinnantarkastukset kaksi kertaa vuodessa, kun taas vastaajilla, joilla hintaindeksi ei ole käytössä, vastaava prosenttiosuus on 28 prosenttia.

Kuvio 11. Kysymys 6. Kuinka usein hintoja tyypillisesti tarkistetaan (esim. muissa kuin kausituotteissa)?



Sopimusten irtisanominen on sen sijaan yhtä harvinaista vastaajilla, jotka käyttävät hintaindeksiä ja vastaajilla, jotka eivät ole niitä hankintasopimukseensa sisällyttäneet.

Kuvio 12. Kysymys 7. Onko voimassa olleita elintarvikehankintojen sopimuksia irtisanottu hintojen nousun takia vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Haastateltavat tahot näkivät hintaindeksien käytössä sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvinä puolina pidettiin erityisesti hintaindeksin läpinäkyvyyttä, suoraviivaisuutta ja helppoutta: taakka osoittaa ja varmistaa toimittajan kohtaamat kustannusnousut poistuu. Haastatteluiden perusteella havaittiin myös, että indeksit helpottavat hintamuutoksista sopimista.

Huonoksi puoleksi nähtiin erityisesti kustannuksiin ja hintoihin vaikuttavien tekijöiden suuri määrä, jota ei yhdellä tai muutamalla indeksillä saada kiinni. Hintaindeksit nähtiin ongelmallisiksi myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Indeksi ei välttämättä kuvaa yritysten todellista tilannetta ja tilanteet yrityksissä vaihtelevat. Katsottiin, että suuret firmat hyötyvät hintaindekseistä, sillä tehokkaan hankinnan kautta kustannukset nousevat niillä yleistä kustannustasoa vähemmän. Lisäksi huomioitiin, että indeksien viipeet ovat aika pitkät sekä, että indeksiä seurattaessa hintojen pitää myös voida laskea.

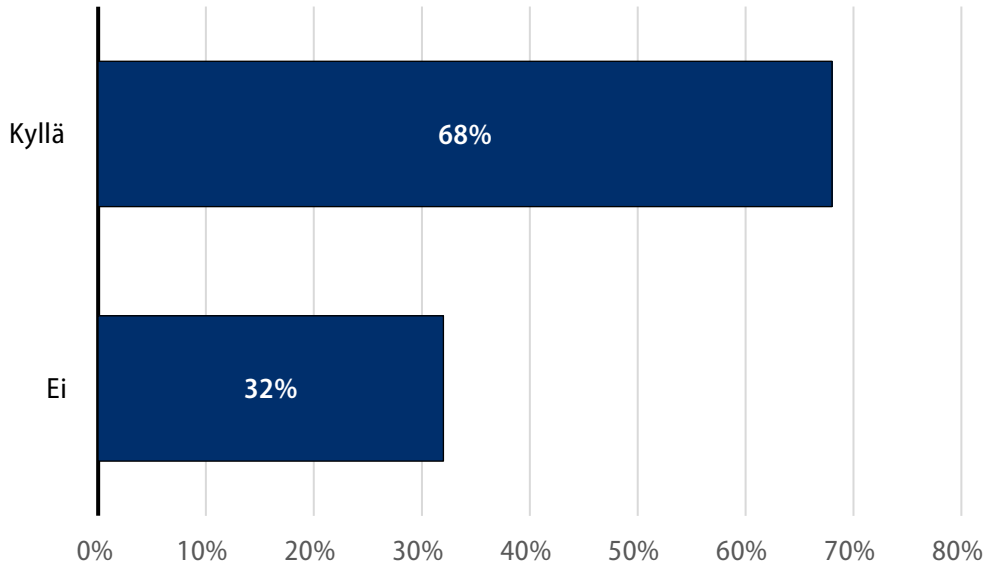
Arovuori ja Karikallio (2023) ovat tarkastelleet kustannusindeksien rakentamista elintarvikealalle.⁹ Selvityksen mukaan automaattisia kustannusindeksejä ei tule ottaa käyttöön, mutta markkinoiden muutoksia kuvaavia indeksejä tulee muodostaa elintarvikeketjun eri osiin ja niitä suositellaan tarkasteltavan osana sopimusneuvotteluja.

Arovuoren ja Karikallion selvityksen mukaan kunkin sektorin markkinamuutoksia parhaiten kuvaavat indeksit tulisivat sisällyttää osaksi elintarvikealan normaaleja sopimus- ja neuvottelukäytäntöjä. Indeksien avulla pystytään muodostamaan yhteinen tilannekuva ja näkemys markkinamuutosten merkittävydestä. Myös indeksien symmetrisyys on tärkeää. Markkinoiden toiminnan kannalta on oleellista, että sekä kustannusten nousuun että laskuun johtavat markkinamuutokset välittyvät ketjun sisällä ja ketjun toimijoiden välillä. Markkinamuutokset välittävien indeksien merkitys korostuu pitkissä sopimuksissa.

Kyselyyn vastanneista 68 prosenttia haluaisi hintaindeksit velvoittavina käyttöön julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa.

9 Lähde: https://mmm.fi/documents/1410837/150123598/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf/53211ce6-d308-0be7-c089-d0dd563cfc15/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf?t=1680265761272

Kuvio 13. Kysymys 8. Pitäisikö mielestänne kustannusindeksit ottaa velvoittavina käyttöön julkisissa elintarvikehankinnoissa?

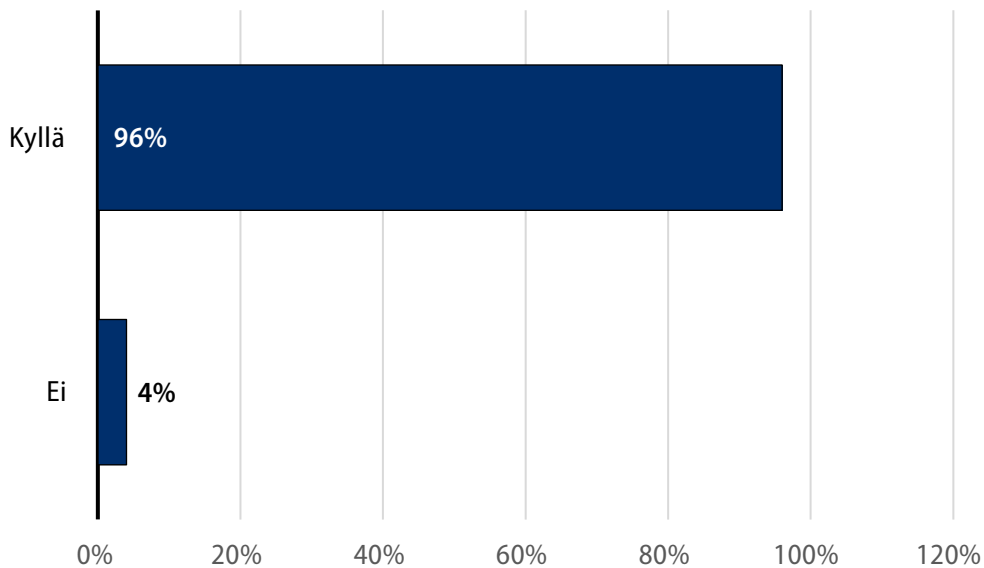


4.7 Hinnankorotukset vuonna 2022

Vuoden 2022 hintojen nousu sai aikaan poikkeuksellisia hinnan korotuksia myös julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa. Hinnankorotukset perustuivat sekä toimittajien hankintasopimuksen mukaisesti esittämiin kustannusnousuihin että hintaindekseissä tapahtuneisiin muutoksiin.

Kyselyyn vastanneista 98 prosenttia oli tehnyt voimassa oleviin sopimuksiin hintojen korotuksia sopimusehtojen mukaisesti vuosien 2022 tai 2023 aikana.

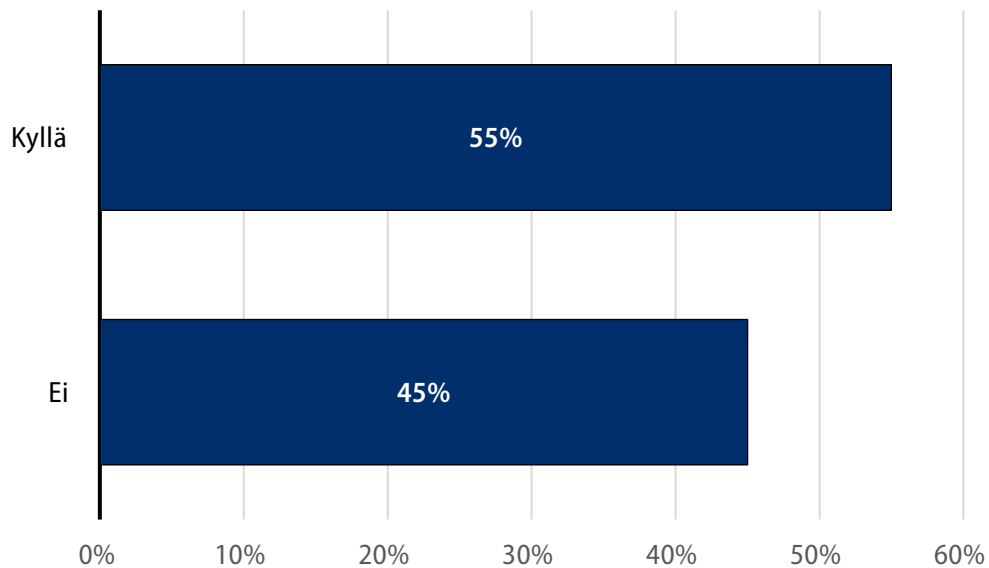
Kuvio 14. Kysymys 9. Onko voimassa oleviin sopimukseen tehty hintojen korotuksia sopimusehtojen mukaisesti vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Haastattelujen mukaan useat tahot ovat suostuneet myös sopimusehdoista poikkeaviin hinnankorotuksiin erityisesti vuoden 2022 aikana. Kun tyypillisesti hinnankorotuksiin on mahdollisuus kerran vuodessa, vuonna 2022 on hyväksytty useampia korotuksia. Haastatteluiden perusteella tukkuliikkeet ovat hakeneet sopimuksesta poikkeavia hinnankorotuksia enemmän kuin pienet toimittajat.

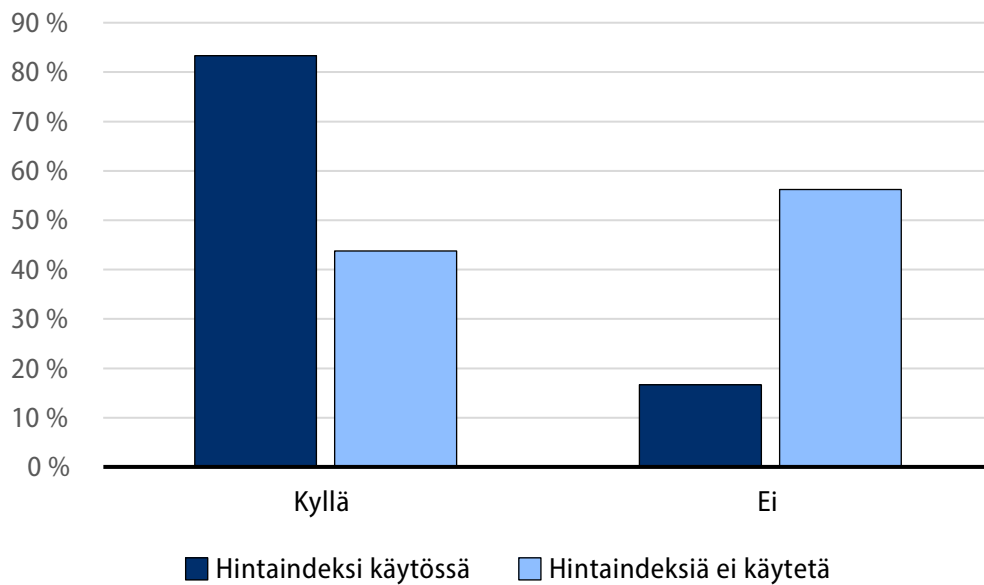
Kyselyn mukaan 55 prosenttia vastaajista on tehnyt voimassa oleviin sopimukseen sopimusehdoista poikkeavalla tavalla vuosien 2022 tai 2023 aikana.

Kuvio 15. Kysymys 10. Onko voimassa oleviin sopimuksiin tehty korotuksia sopimusehdoista poikkeavalla tavalla vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Hintaindeksiä käytettäessä sopimusehdoista poikkeavat korotukset ovat olleet selvästi yleisempiä kuin sopimuksissa, jotka perustuvat toimittajan kohtaamiin ja raportoimiin kustannusnousuihin. Jopa 80 prosenttia kyselyyn vastanneista kustannusindeksiä käyttävistä tahoista ilmoitti tehneensä voimassa oleviin sopimuksiin korotuksia sopimusehdoista poikkeavalla tavalla vuosien 2022 tai 2023 aikana.

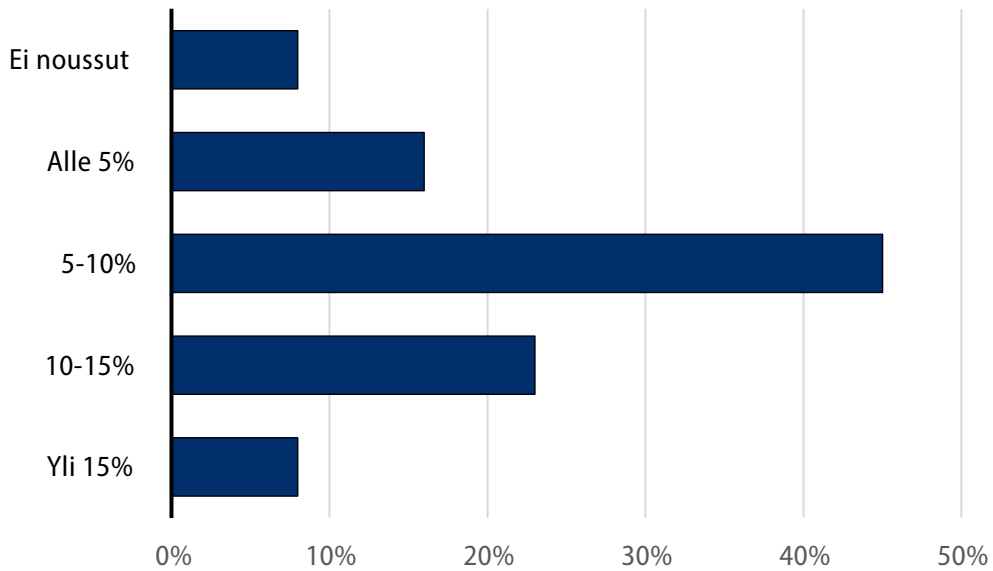
Kuvio 16. Kysymys 11. Onko voimassa oleviin sopimuksiin tehty korotuksia sopimusehdoista poikkeavalla tavalla vuosien 2022 tai 2023 aikana?



Sopimushintojen korotusten suuruudessa on hankintayksiköiden välillä isoja eroja. Tämä tuli esiin sekä haastatteluiden että kyselyn perusteella. Keskimäärin sopimushintojen korotukset ovat linjassa elintarvikkeiden ja alkoholittomien juomien keskimääräisen kuluttajahintamuutoksen kanssa, joka oli 10,5 prosenttia vuonna 2022.

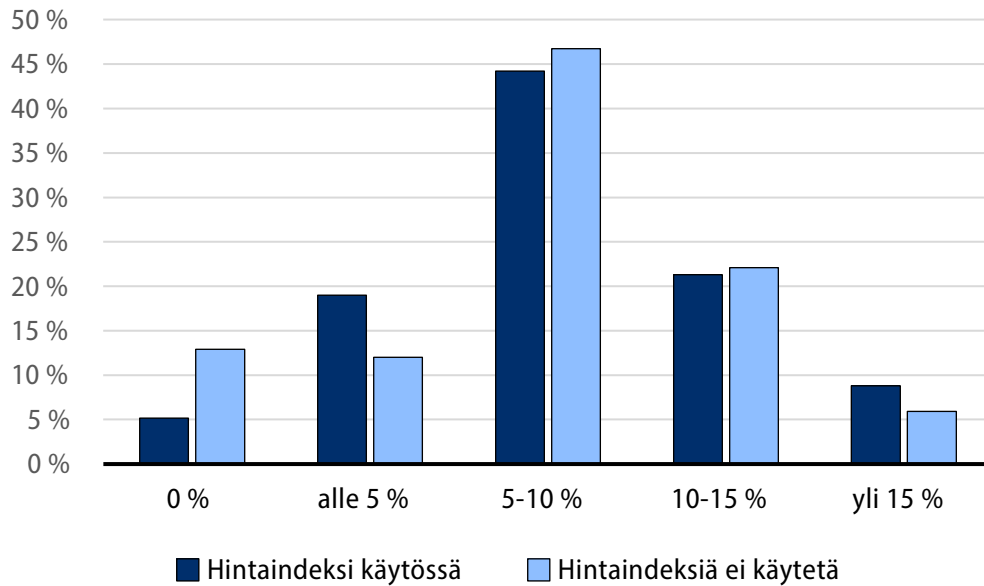
Kyselyn vastaajat ovat tyypillisimmin arvioineet ateriahintojen korotuksen olleen vuonna 2022 keskimäärin 5–10 prosenttia. Toiseksi tyypillisin keskimääräinen ateriahintojen korotus on kyselyn vastaajilla ollut keskimäärin 10–15 prosenttia.

Kuvio 17. Kysymys 12. Kuinka paljon arvioitte, että keskimääräinen ateriahinta nousi tammikuusta 2022 joulukuuhun 2022?



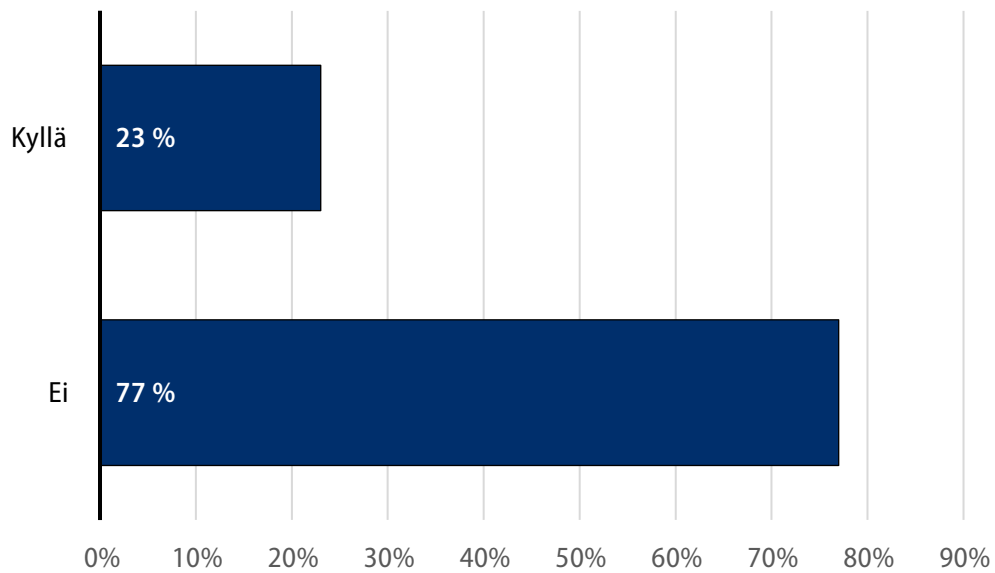
Kun vertaillaan hintaindeksiä sopimuksissa käyttävien ja käyttämättömien vastaajien arvioimia hinnannousuja, huomataan, että hintaindeksiä käyttävillä vastaajilla korotuksia tehtiin useammin, mutta ne jäivät keskimäärin hieman pienemmiksi kuin kyselyn vastaajilla, jotka eivät sopimuksissaan hintaindeksejä käyttäneet.

Kuvio 18. Kysymys 13. Kuinka paljon arvioitte, että keskimääräinen ateriahinta nousi tammikuusta 2022 joulukuuhun 2022?

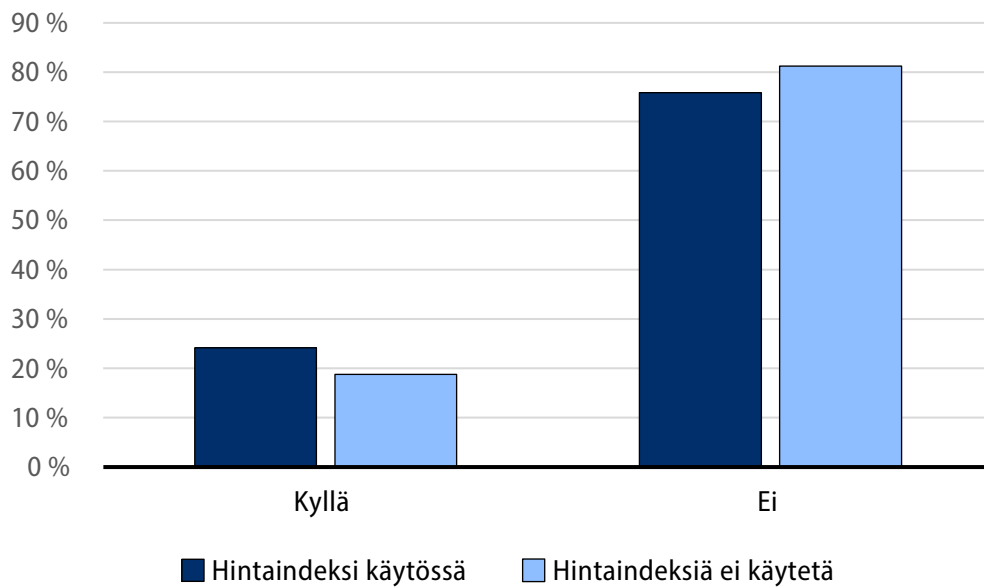


Hintojen nousun seurauksena noin 23 prosenttia kyselyn vastaajista ilmoitti kilpailuttaneensa uudestaan elintarvikehankintojen sopimuksia. Uudelleenkilpailutuksessa ei ollut merkittävää eroa sen suhteen, käyttikö vastaaja sopimuksessaan hintaindeksiä vai ei. Hintaindeksiä käyttävät vastaajat olivat hieman useammin kilpailuttaneet voimassa olevat sopimukset uudelleen hintojen nousun seurauksena.

Kuvio 19. Kysymys 14. Onko voimassa olleita elintarvikehankintojen sopimuksia kilpailutettu uudestaan vuosien 2022 tai 2023 aikana hintojen nousun seurauksena?



Kuvio 20. Kysymys 15. Onko voimassa olleita elintarvikehankintojen sopimuksia kilpailutettu uudestaan vuosien 2022 tai 2023 aikana hintojen nousun seurauksena?

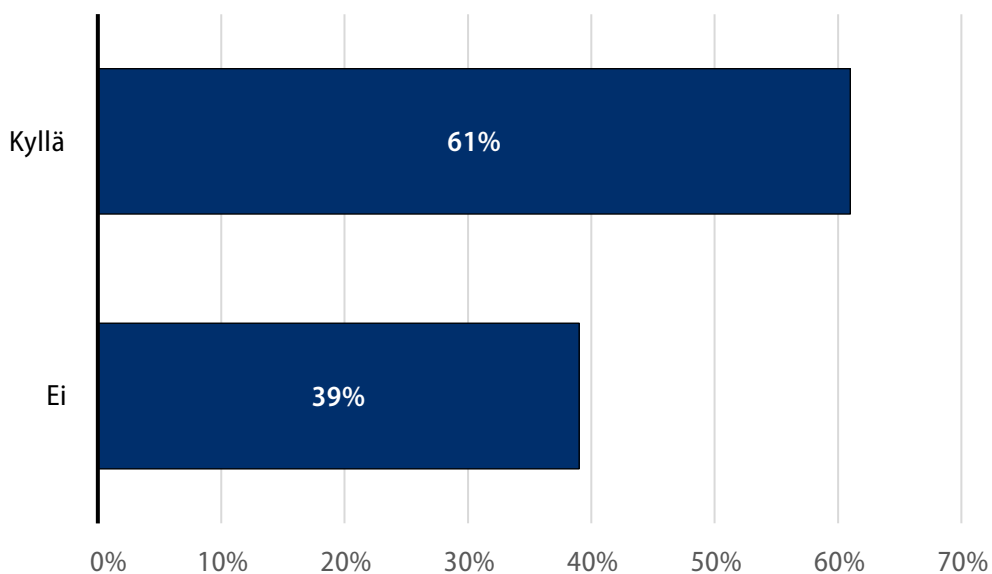


4.8 Hinnan korotusten rahoitus ja vaikutukset hankintoihin

Hinnan korotuksia elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden hankintasopimuksiin on tehty viime ja kuluvan vuoden aikana poikkeuksellisen paljon ja myös poikkeuksellisilla tavoilla. Hinnan korotusten toinen puoli on, että ne ovat täytyneet tulla rahoitetuksi jollain tapaa. Muut vaihtoehdot ovat, että ne ovat jääneet esim. in-house-yhtiöiden tappioksi tai hankintayksiköt ovat joutuneet sopeuttamaan hankintoihin muun muassa tekemällä muutoksia ruokalistoihin.

Kyselyn tulosten mukaan 61 prosentilla vastaajista elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin on osoitettu lisärahaa vuosien 2022 tai 2023 aikana. Lähes 40 prosenttia vastaajista on joutunut hankintojen sopeuttamisen ja ruokalistamuutosten kautta selviämään hinnan korotuksista, sillä lisärahaa ei ole hankintoihin myönnetty.

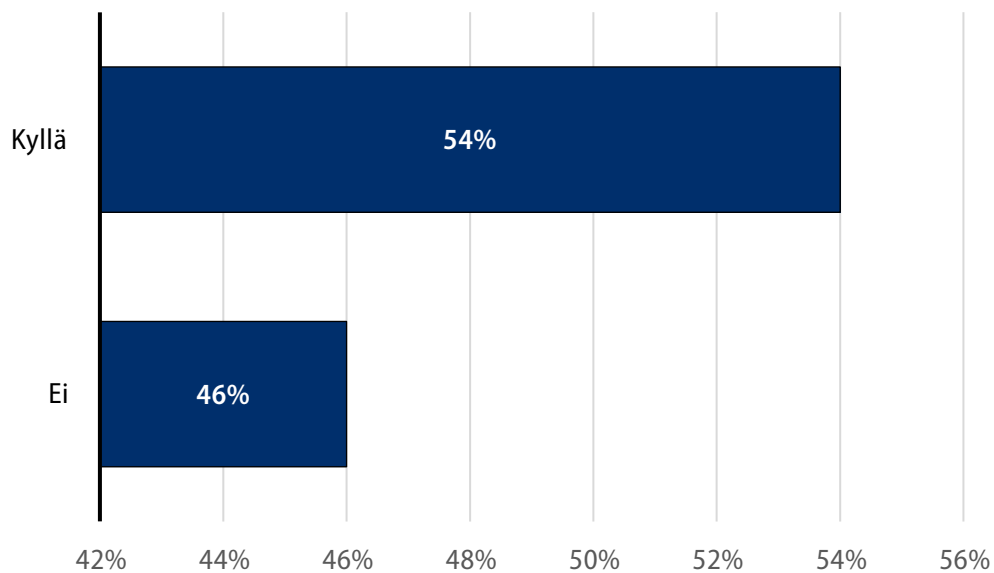
Kuvio 21. Kysymys 16. Onko elintarvikehankintoihin osoitettu lisärahaa vuosien 2022 tai 2023 aikana?



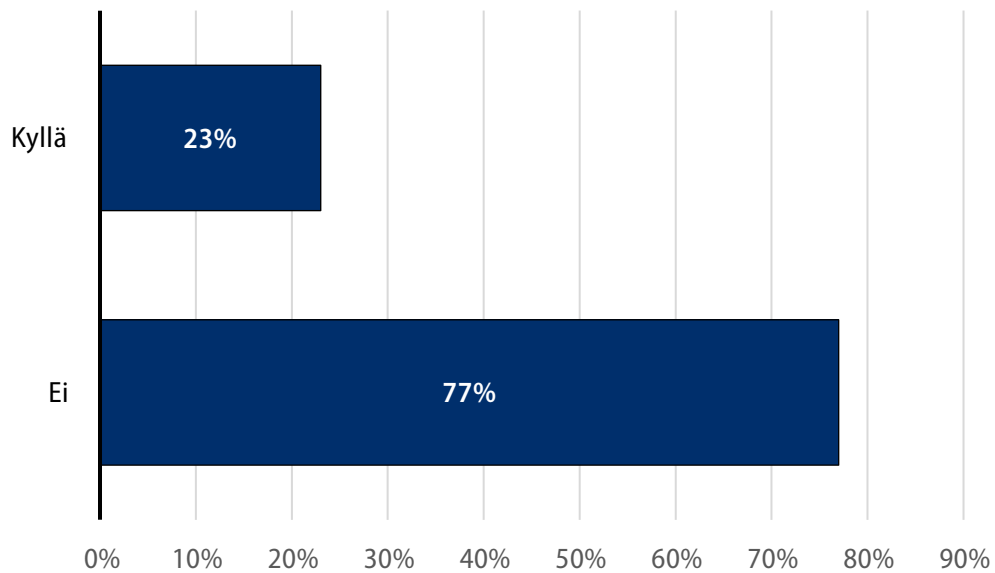
Kuviot 22 ja 23 osoittavat, että elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin myönnetyn lisärahoituksen on pitänyt enimmäkseen löytyä toimialan talousarvion sisältä. Vastaajista 54 prosenttia ilmoitti saaneensa lisärahoitusta toimialan talousarvion sisältä ja 22 prosenttia sen ulkopuolelta.

Hinnankorotusten seurauksena elintarvike- ja ruokapalvelukustannuksiin muodostui tasokorotus vuoden 2022 aikana. Kustannusten nousu on jatkunut myös vuonna 2023. Osa kustannusten noususta näkyy etenkin kuntien ja kuntayhtymien käyttötaloudessa vasta viiveellä. Esimerkiksi kuntayhtymien tai kuntien in-house-yhtiöiden tekemät hintojen korotukset vaikuttavat kuntien käyttötalousmenoihin takautuvasti, kun kustannustason nousua yritetään kuroa umpeen neuvottelemalla sopimus- ja asiakashintoja uudelleen.

Kuvio 22. Kysymys 17. Onko elintarvikehankintoihin osoitettu lisärahaa vuosien 2022 tai 2023 toimialan talousarvion sisältä?

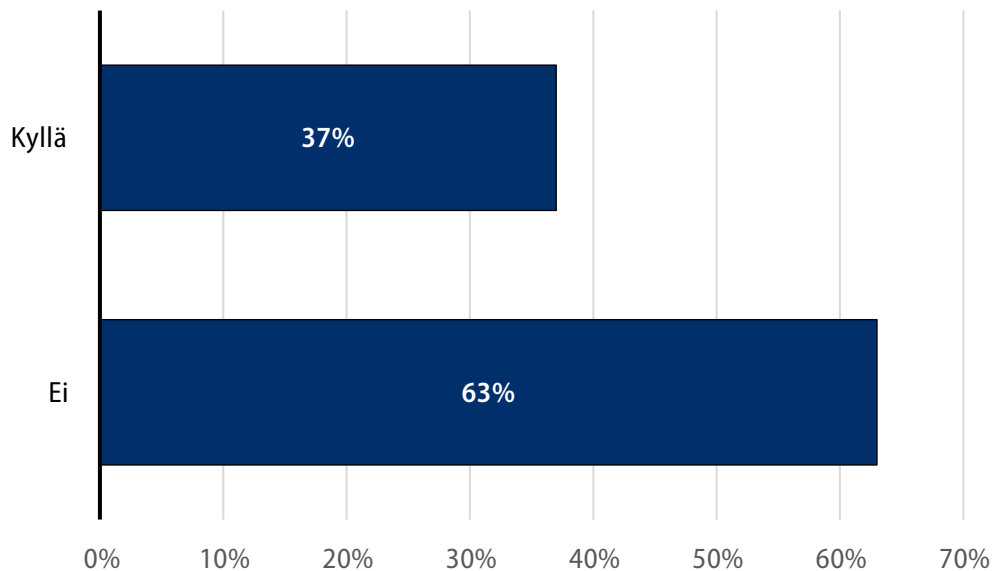


Kuvio 23. Kysymys 18. Onko elintarvikehankintoihin osoitettu lisärahaa toimialan vuosien 2022 tai 2023 talousarvion ulkopuolelta?



Hintojen nousu näkyy myös elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen määrässä. Kyselyn vastaajista 38 prosenttia ilmoitti vähentäneensä elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja hinnan nousun seurauksena. Määrä on iso ja tulos mielenkiintoinen, mutta kyselyn perusteella ei voida käsitellä kysymystä, miten hankintoja on ollut mahdollista vähentää.

Kuvio 24. Kysymys 19. Onko elintarvikehankintojen määrää vähennetty hintojen nousun seurauksena?



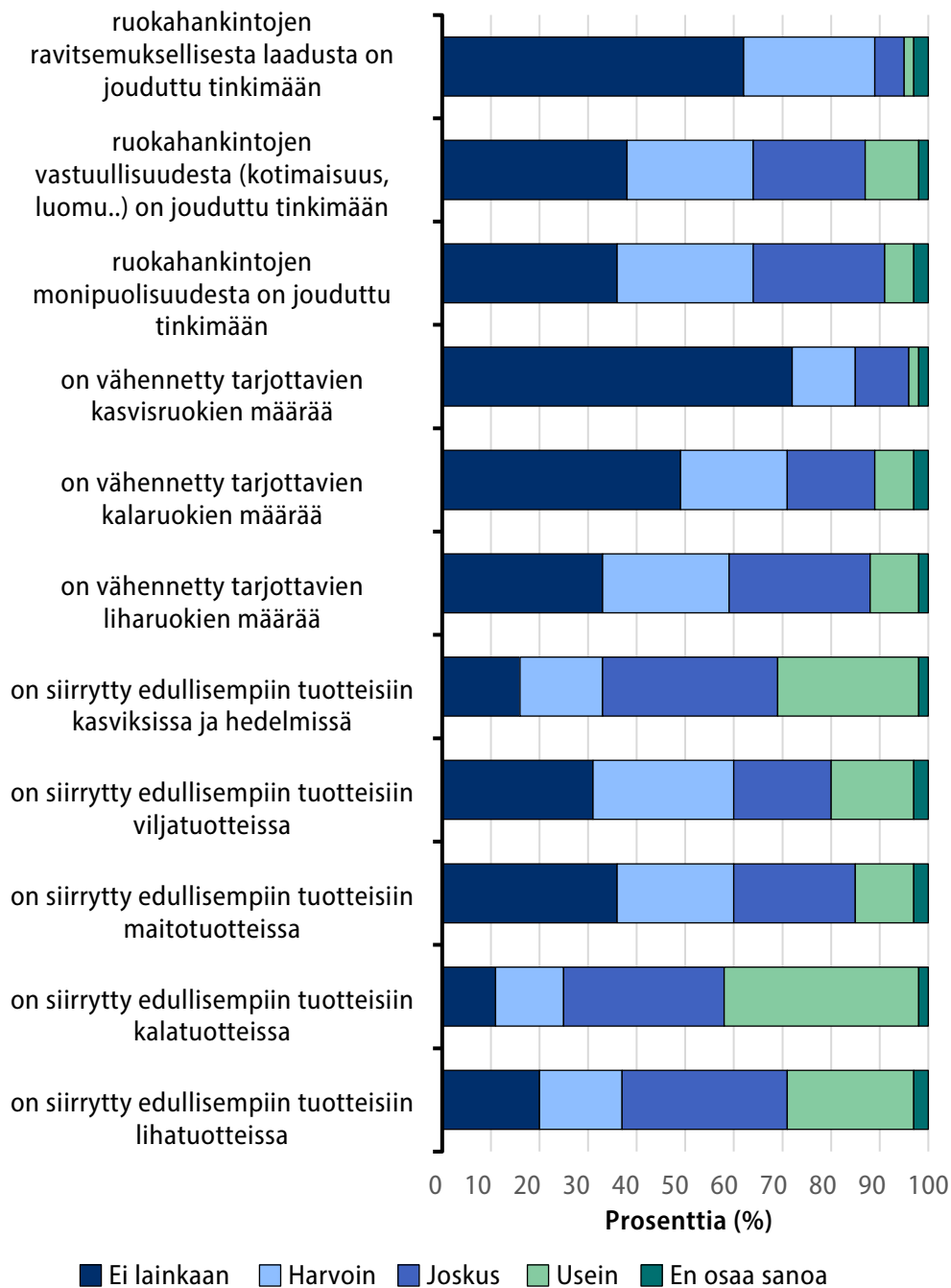
Määrällisen sopeuttamisen lisäksi elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja on sopeutettu muulla tavoin. Haastatteluiden perusteella reseptiikkamuutokset ovat olleet yleisiä.

Julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa ravitsemukselliseen laatuun liittyvät kriteerit ovat keskeisiä ja niistä on vaikea tinkiä. Kuitenkin kolmannes kyselyyn vastanneista ilmoitti, että myös tarjottavan ruoan ravitsemuksellinen laatu oli saattanut heiketä. Toisaalta tätä oli tapahtunut vain harvoin. Sen sijaan tarjottavan ruoan monipuolisuudesta ja vastuullisuudesta oli tingitty useammin: kaksi kolmasosaa kyselyn vastaajista ilmoitti, että näissä tekijöissä oli tapahtunut heikennyksiä.

Hinnannousu on näkynyt erityisesti tarjottavien liharuokien vähentymisinä ruokalistoilla. Kasvisruokien määrää ei olla juuri vähennetty. Kalaruokienkin tarjonnan väheneminen on ollut pienempää kuin liharuokien, vaikka haastatteluissa usein juuri kalaruoat nostettiin esiin esimerkkinä tuotteesta, joissa hinta on noussut voimakkaasti ja joiden käyttöä on jouduttu miettimään tarkasti ja etsimään vaihtoehtoisia tuotteita tuoteryhmän sisältä.

Kyselyn tulokset osoittavatkin, että nimenomaan kalaruoissa on useimmin jouduttu etsimään halvempia vaihtoehtoja kuin muissa tuoteryhmissä. Toisaalta edullisempiin tuotteisiin siirtymistä on tapahtunut yleisesti kaikissa tuoteryhmissä. Vähäisintä tämä on ollut maito- ja viljatuotteissa.

Kuvio 25. Kysymys 20. Mitä ruokapalveluissa on tehty nousseiden kustannusten seurauksena?



Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-565-1 PDF

ISSN: 1797-397X PDF