

# 2010

## Kuntien elintarvikehankinnat



Petteri Pohto

Scan Kyselypalvelut

9.2.2011

---

# *Kuntien elintarvikehankinnat – tutkimus 2010*

---

## **Tiivistelmä**

---

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa kunnallisten elintarvikehankintojen nykytilaa ja tuoda esiin mielenkiintoisia ilmiöitä ja havaintoja elintarvikkeiden hankinnasta ja esittää suosituksia hankintojen kehittämiseksi. Edellinen, ensimmäinen tutkimus tehtiin vuonna 2007. Tutkimuksen kokonaisvastausmääräksi kertyi 127 vastausta, joka on 37 % Suomen 342:sta kunnasta.

Yksi tutkimuksen silmiinpistävimmistä seikoista on hankintaan liittyvän koulutuksen vähäisyys. Yli puolella vastaajista ei ole hankintoihin liittyvää koulutusta. Ottaen huomioon, että 75% vastaajista on vastuussa kunnan elintarvikehankinnoista osana päätyötään, on selvää, että koulutuksen määrä on riittämätön.

Lähes 80 % vastanneista kunnista on osallisena hankintarenkaassa joko vetovastuussa tai ”rivijäsenenä”. Hyvin harva (7 %) ilmoittaa pidättäytyvänsä kuntayhteistyöstä kokonaan omasta halustaan. Ne tapaukset, joissa kunta haluaisi ja tarvitsisi yhteistyökumppaneita, mutta syystä tai toisesta tällaista ei ole järjestynyt ovat onneksi harvassa ja määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan.

Erillisiä, elintarvikkeita koskevia hankintaohjeistuksia ei kunnista vieläkään laajemmin löydy. Hankintaohjeistukset ovat edelleen lähinnä yleisiä periaatteita kaikkia hankintoja koskien. Vieläkin löytyy myös kuntia, joissa ei ole minkäänlaista ohjeistusta hankintojen tekemiseen.

Kunnissa ABC-analyysin tunnettuus ja käyttö ovat lisääntyneet jonkin verran vuodesta 2007, mutta edelleen jopa viidennekselle vastaajista menetelmä on kokonaan tuntematon. Vain hieman yli puolet käyttää ABC-analyysia kilpailutuksensa pohjana.

Hinta ja laatu muodostavat tämän tutkimuksen mukaan ylivoimaisesti tärkeimmät valintakriteerit. Myös toimitusvarmuus saa huomattavan paljon mainintoja. Ympäristövaikutukset nousevat aiempaa korkeammalle ja mainitaan muutaman kerran jopa tärkeimpänä kriteerinä.

Lähes kaikki vastaajat kokevat jollain tasolla tekevänsä yhteistyötä toimittajiensa kanssa. Yhteistyö on luonteeltaan hyvin vaihtelevaa ja monipuolista käsittäen koulutusta, tuotteiden käytön opastusta, uutuusien esittelyä, tuotteiden, reseptien ja toiminnan kehitystä, seurantalavereita ja niin edelleen.

Tilaukikäytäntöjen ohjaamisen tärkeys on ymmärretty hyvin kunnissa. Sisäiset tilaukikäytännöt on laajalti yhdenmukaistettu ja ohjeistettu. Lisäksi tilanne on viime vuosien aikana edelleen parantunut.

Sähköiset tilaukset ovat viime vuosina yleistyneet nopeasti. Kuntien pääasiallisista tilauksentekotavoista nettitilaukset ovat jo ohittaneet puhelimella soitot. Nettitilauksia tekee jo yli 80 % kunnista. Kuntien omien prosessien tehostamisessa kehitys on muutoin melko hidasta. Esimerkiksi tilausten hyväksyttäminen laskujen sijaan yleistyy melko hitaasti ja edelleen lähes 10 % kunnista ei hyväksytä kumpikaan. Omien prosessien tehostamisen puute näkyy myös siinä, ettei näiden toimivuutta juurikaan mitata. Sekä toimittajien että oman organisaation suorituskyvyn mittaaminen oli jo 2007 hyvin matalalla tasolla ja vuonna 2010 mittaaminen on entisestään vähentynyt.

Kuntien elintarvikehankinnoissa on tapahtunut kolmessa vuodessa selvää myönteistä kehitystä. Odotetusti kehitys on kohtuullisen verkon ja muutamilla alueilla on jopa otettu hieman peruutusaskelia. Pääsuunta on kuitenkin selvä – hankintoja halutaan kehittää ja kehitetään parempaan suuntaan ja kehitykseen haluttaisiin mielellään sekä lisäresursseja että koulutusta.

## Sisällys

---

<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>2</b>
<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>4</b>
<b>2. VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT .....</b>	<b>5</b>
<b>3. HANKINNAN VALMISTELU .....</b>	<b>8</b>
<b>4. KILPAILUTUS.....</b>	<b>11</b>
<b>5. TILAAMINEN JA SEURANTA.....</b>	<b>17</b>
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>21</b>

## 1. Johdanto

---

Kunnat ovat merkittävien julkisten ruokapalvelujen järjestäjä ja toteuttaja. Suomessa on noin 4 500 julkista suurkeittiötä ja ne tarjoavat yhteensä vuoden aikana noin 440 miljoonaa annosta.<sup>1</sup> Näistä suurin osa on nimenomaan kuntien tuottamia ruokapalveluita. Jotta kaikki nämä ateriat on mahdollista tarjota oikeassa paikassa, oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa, on elintarvikkeiden hankintaprosessin toimittava tehokkaasti. Hankintojen merkittävydestä huolimatta vain harvoissa kunnissa on hankintatoimintaan erikoistunutta henkilökuntaa, joten hankintojen edellyttämät toimenpiteet tehdään usein muiden tehtävien rinnalla.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa kunnallisten elintarvikehankintojen nykytilaa ja tuoda esiin mielenkiintoisia ilmiöitä ja havaintoja elintarvikkeiden hankinnasta ja esittää suosituksia hankintojen kehittämiseksi. Tutkimuksen avulla voidaan mitata elintarvikehankinnoissa tapahtuvia muutoksia ja parannuksia sekä tarkastella kehitystä muutaman vuoden välein. Edellinen, ensimmäinen tutkimus tehtiin vuonna 2007. Tutkimuksen on toteuttanut Scan Kyselypalvelut yhteistyössä Elintarviketeollisuusliiton kanssa.

Tutkimus toteutettiin sähköisellä kyselylomakkeella, joka sisälsi sekä monivalinta- että avoimia kysymyksiä. Kysely rakentui taustatietojen lisäksi neljästä aihealueesta seuraavassa järjestyksessä:

- Sähköisten ratkaisujen levinneisyys ja muodot
- Logistiikan eli tilaus-toimitus prosessin kehittyneisyys ja tehokkuus
- Kuntien käyttämien toimittajaverkostojen koko ja monimuotoisuus
- Kilpailutusprosessi ja hyvien käytäntöjen levinneisyys kunnallisissa elintarvikehankinnoissa

Tässä raportissa tulokset on esitetty hieman kyselystä poikkeavassa järjestyksessä. Seuraavassa toisessa luvussa tarkastellaan vastaajien taustatietoja ja ruokapalveluiden organisoitumista. Kolmannessa luvussa tutkitaan hankinnan valmisteluun liittyviä vastauksia. Neljännessä luvussa arvioidaan kuntien kilpailutusprosessia ja viidennessä kuntien tekemiä tilauksia ja sopimuskauden aikaista toiminnan seuranta. Johtopäätökset esitetään viimeisessä kuudennessa luvussa. Raportti etenee toisin sanoen hankintaprosessin etenemistä mukailien. Hankintaprosessi määritellään tutkimuksessa siten, että se käsittää toiminnot tarjouspyynnön laadinnasta ja toimittajan valinnasta aina tilausten ja toiminnan seurantaan asti.

---

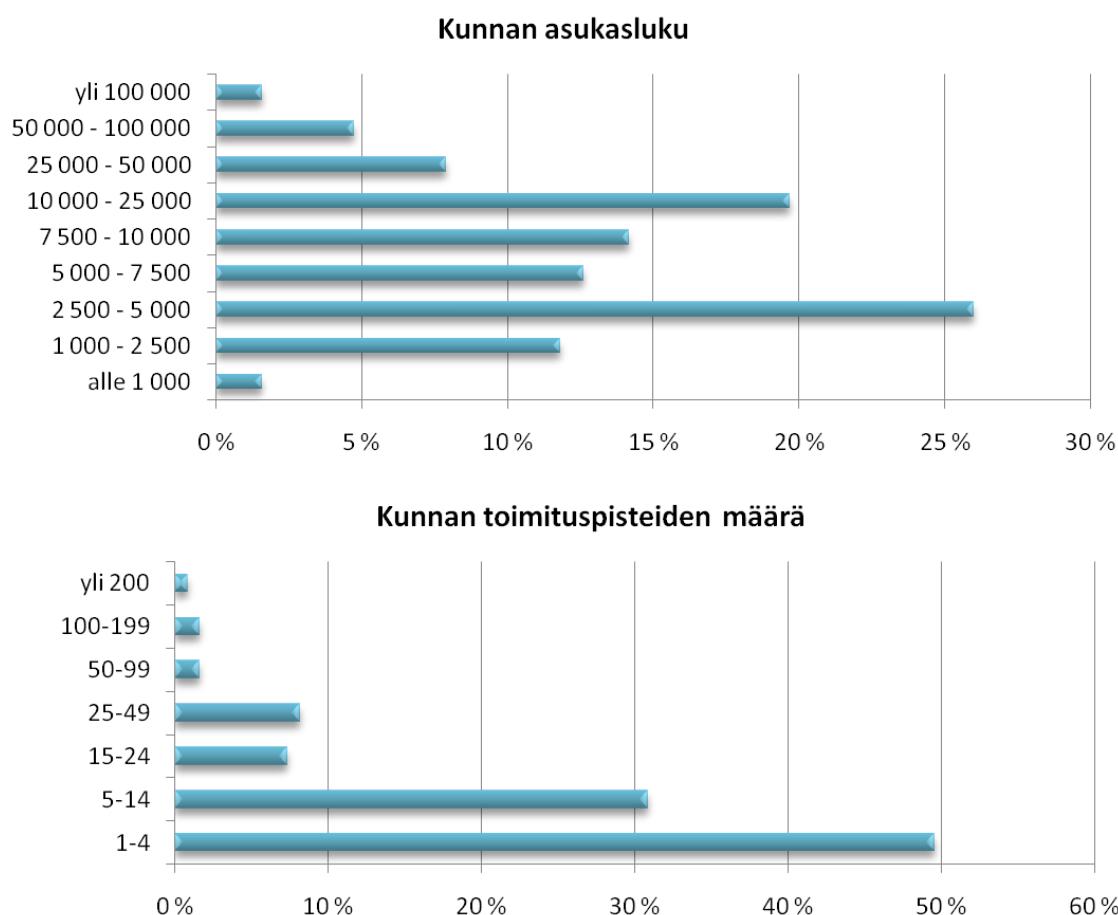
<sup>1</sup> Taloustutkimus 2009

## 2. Vastaajien taustatiedot

### Vastaajat

Tutkimuksen kokonaisvastausmääräksi kertyi 127 vastausta, joka on 37 % Suomen 342:sta kunnasta. Vastausmäärää voidaan pitää erittäin hyvänä ottaen huomioon, että potentiaalinen vastausjoukko on kuntien erilaisten yhteistyömuotojen takia vielä huomattavasti pienempi. Kaikista kunnista ei löydy henkilöä, joka olisi tiiviisti koko hankintaprosessin kanssa tekemisissä. Tuloksia voidaan siten pitää hyvin yleistettävänä siihen joukkoon, joka on Suomessa kunnallisista elintarvikehankinnoista vastuussa.

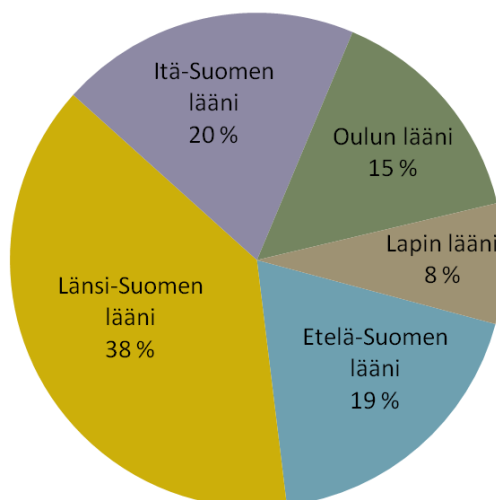
Kuviosta 1. on nähtävissä vastanneiden kuntien asukas- ja toimituspisteiden määrät. Kuten kuviosta huomataan, ovat vastanneet kunnat valtaosin hyvin pieniä. Kokojakauma vastaa kohtuullisen hyvin kuntien kokojakaumaa Suomessa, joskin kaikkein isoimmat kunnat ovat jonkin verran aliedustettuina. Alle 7 500 asukkaan kunnissa, joita vastaajista oli noin puolet, on korkeintaan neljä toimituspistettä. Ruokapalveluiden toimintaympäristö on toisin sanoen kohtuullisen helposti hallittavissa olevan tuntuinen suurimmassa osassa kuntia, joka ei ole omiaan rohkaisemaan mittavaan kehitystyöhön. Toisaalta näin pienissä yksiköissä kohdataan helposti resurssiongelmaa, joihin kehityshankkeilla pystyttäisiin vastaamaan.



Kuvio 1. Vastanneiden kuntien asukasluku ja toimituspisteiden määrä

Alueellisesti vastaukset jakaantuvat siten, että Länsi-Suomen läänistä on eniten ja Lapin läänistä vähiten vastauksia. Lääneittäin vastausmäärät kuvaavat siis melko hyvin kuntien lukumäärää kyseisissä lääneissä. (Kuvio 2.) Sekä koko- että aluejakauma vastaavat hyvin edellisen tutkimuksen jakaumia.

### Vastaajien maantieteellinen jakauma



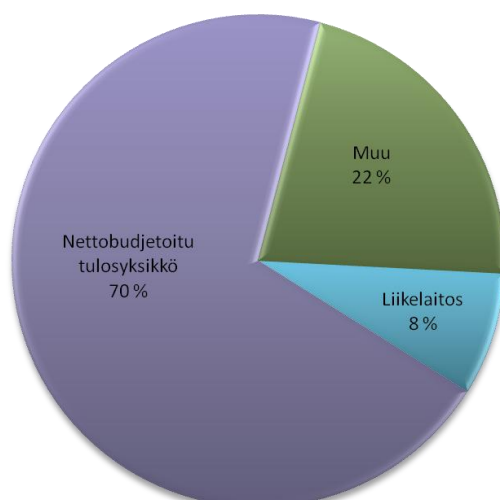
Kuvio 2. Vastaajien maantieteellinen jakauma

Suurin osa tutkimukseen vastanneista henkilöistä, noin 86 prosenttia, toimii kuntien ruokapalveluissa. Hankintayksiköissä työskenteli 7 % vastanneista ja loput 7 % erilaisissa palveluyksikköyhdistelmissä.

### Organisaatiot

Selvästi suurin osa ruokapalveluista toimii nettobudjetoituina tulosityksikköinä ja pieni osa liikelaitoksina. Molempiin malleihin ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä. Alla olevassa kuviossa 3. ryhmään ”muu” kuuluvat ns. perinteiset kuntien toimintamallit. Tutkimukseen ei tällä kertaa osallistunut yhtiömuotoisia ruokapalveluyksiköitä, vaikka näitäkin enenevässä määrin löytyy.

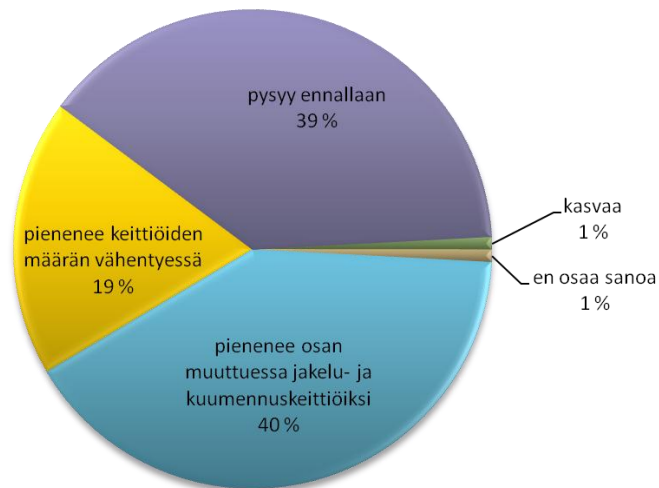
### Ruokapalveluiden organisoituminen



Kuvio 3. Kuntien ruokapalveluiden organisoituminen

Lähes 60 % vastaajista uskoo valmistuskeittiöiden määrän pienenevän, osittain keittiöiden määrän vähentymisen, osittain jakelu- ja kuumennuskeittiöiden yleistymisen vuoksi. (Kuvio 4.) Suuntaus on sama kuin viime kyselyssä. On oletettavaa, että keittiöiden keskittyminen muuttaa jonkin verran hankintojen luonnetta. Isommissa yksiköissä on esimerkiksi helpompaa investoida varastotiloihin, joka hyvin usein mainitaan keittiöiden pullonkaulana ja toisaalta valmisruokajakelu asettaa omat haasteensa käytettäville raaka-aineille ja valmistettaville aterioille.

**Miten arvioisitte valmistuskeittiöiden määrän kehittyvän kunnassanne lähivuosien aikana?**



**Kuvio 4. Valmistuskeittiöiden määrän kehittyminen**

### 3. Hankinnan valmistelu

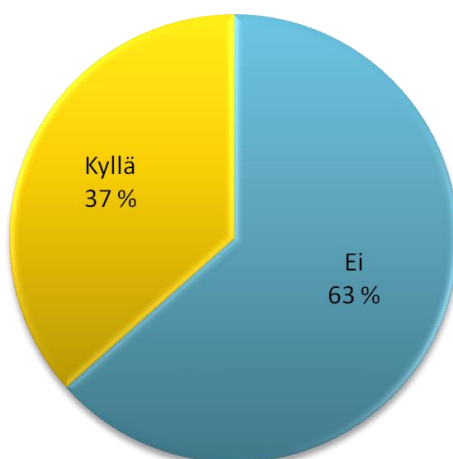
Hankinnan valmisteluun kuuluu muun muassa osaamisen varmistaminen (koulutus), hankintamenettelyn valinta, hankintastrategia, hankintayhteistyö, hankinnan suunnittelu ja markkinatarjonnan kartoittaminen, ostohistoriatietojen ja soveltuvien työkalujen käyttö sekä määräaikojen huomioonottaminen.<sup>2</sup> Seuraavassa käsitellään näistä muutamia tutkimuksessa esilletulleita kohtia. Kilpailuttamisen työkaluja käsitellään tarkemmin seuraavassa neljännessä luvussa.

#### Koulutus

Yksi tutkimuksen silmiinpistävimmistä seikoista on hankintaan liittyvän koulutuksen vähäisyys. Yli puolella vastaajista ei ole (elintarvike)hankintoihin liittyvää koulutusta. (Kuvio 5.) Ottaen huomioon, että 75% vastaajista on vastuussa kunnan elintarvikehankinnoista osana päätyötään, on selvää, että koulutuksen määrä on riittämätön.

Hankintoja päätyönään hoitavien ryhmässä koulutusta on vain hieman enemmän kuin niitä sivutyönään hoitavilla. Vertailtaessa koulutuksen määrää kunnan kokoon nähden, ei suurten ja pienten kuntien luvuissa ole juuri mitään eroa. Kouluttamattomien osuus ei ole laskenut vuodesta 2007 vaan päinvastoin jonkin verran lisääntynyt.

Onko teillä (elintarvike)hankintoihin liittyvä koulutus?



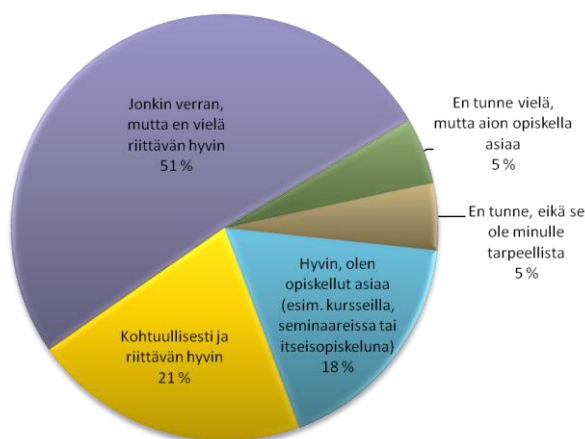
Kuvio 5. Hankintakoulutuksen yleisyys hankinnoista vastaavilla henkilöillä

Vastaajilta kysyttiin myös näiden tyytyväisyydestä saatuun koulutukseen. Niistä, jotka koulutusta olivat saaneet, yli puolet oli sitä mieltä, että nimenomaan hankintoihin liittyvä osuus ei ollut riittävää. Toisin sanoen elintarvikehankintojen kanssa tiiviisti toimivista henkilöistä vain noin 15 % on saanut mielestään riittävän koulutuksen. Parannusta toivottiin erityisesti kilpailutusasioihin liittyen. Lähiruokaan liittyvät asiat saivat muutaman maininnan samoin kuin lainsäädännön muuttumiseen liittyvät asiat.

<sup>2</sup> Elintarvikkeiden hankintaohjeistus – [www.hankintaohjeistus.fi](http://www.hankintaohjeistus.fi)

Koulutusta tarvittaisiin lisää myös parempaa hankintalain tuntemusta ajatellen. Yli puolet vastaajista kokee tarvitsevansa lisäopiskelua hankintalakiin liittyen. (Kuvio 6.) Uusimmat asiat ovat tuntemattomimpia – uuden hankintalain mahdollistamat dynaamiset hankintajärjestelmät ja sähköiset huutokaupat olivat tuttuja vain noin viidennekselle vastaajista. Isojen kuntien vastaajille hankintalaki kaikkineen oli jonkin verran tutumpi kuin pienille.

Kuinka hyvin tunnette hankintalakia?

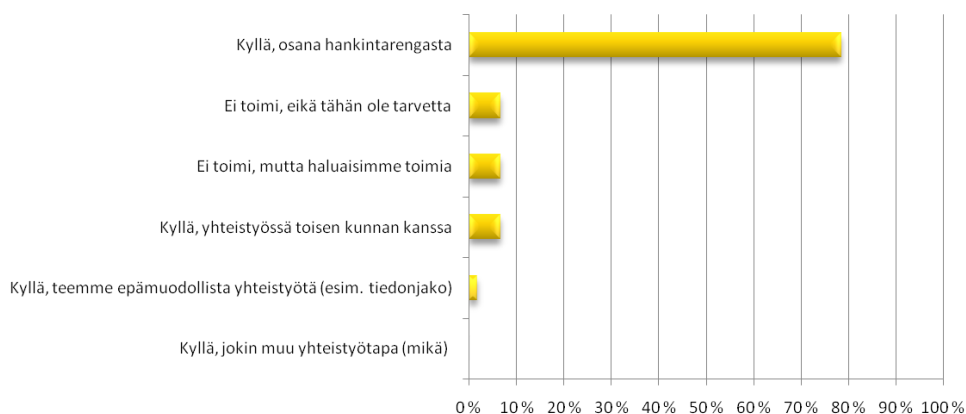


Kuvio 6. Hankintalain tuntemus kunnissa

### Hankintayhteistyö

Lähes 80 % vastaajista on osallisuutta hankintarenkaassa joko vetovastuussa tai ”rivijäsenenä”. Harva kunta (7 %) ilmoittaa pidättäytyvänsä yhteistyöstä kokonaan omasta halustaan. Toisen kunnan kanssa tehtävä kahdenvälinen yhteistyö sekä epämuodolliset yhteistyökuviot ovat vallalla yhteensä 13 prosentissa kunnista. Harmillisimpia ovat tietenkin ne tapaukset, joissa kunta haluaisi ja tarvitsisi yhteistyökumppaneita, mutta syystä tai toisesta tällaista ei ole järjestynyt. Onneksi näitä tapauksia on harvassa (7%) ja määrä on pysynyt suunnilleen ennallaan. (Kuvio 7.)

Toimiiko kuntanne elintarvikehankintojen osalta yhteistyössä muiden kuntien kanssa?

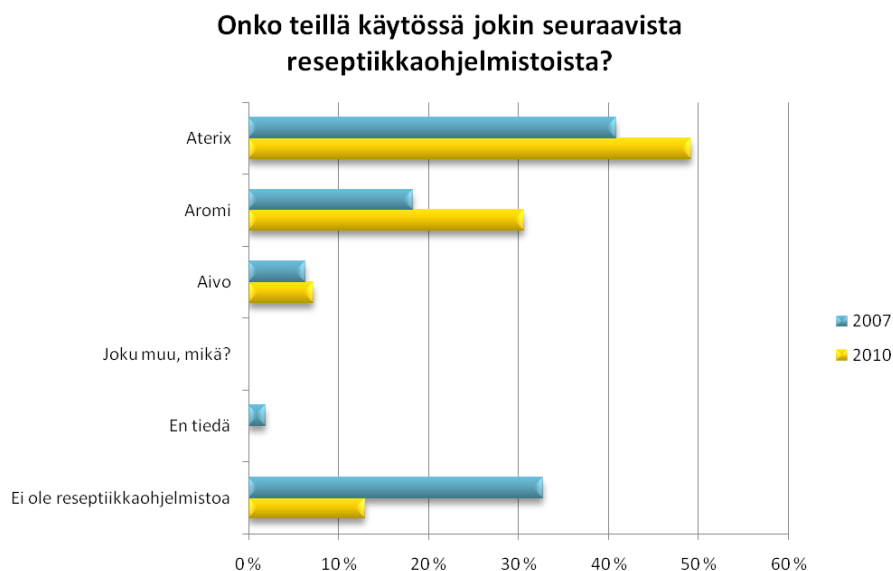


Kuvio 7. Yhteistyö muiden kuntien kanssa

Hankintarenkaiden resurssi- ja volyymihyödyt ovat ilmeiset, mutta aiemmassa tutkimuksessa tuli ilmi hyvin myös vetovastuussa olevien kuntien kova kuormittuminen. Kuntien on pakko tehdä myös kompromisseja, eikä kaikkien mielipiteitä voida ottaa huomioon. Tällaiset seikat korostuvat erityisesti silloin kun kunnilla on toisistaan poikkeavat resurssit käytössä ja kilpailutuksessa halutaan painottaa erityyppisiä asioita. Onkin luonnollista, että toistensa kaltaisten kuntien yhteistyö sujuu helpommin kuin esimerkiksi yhden ison kaupungin ja sen satelliittikuntien yhteistyö.

## Taustajärjestelmät

Reseptiikkaohjelmistojen käyttö on muuttunut arkipäiväiseksi ja sellainen löytyy jo lähes 90 %:sta kunnista. Lisäystä vuoteen 2007 on lähes 20 prosenttiyksikköä. Markkinat on jaettu kolmen toimijan kesken. Aterix löytyy lähes puolelta vastaajista, Aromi, joka on kasvanut vauhdikkaimmin löytyy kolmannekselta vastaajista ja Aivoa käyttää noin 7 % vastaajista. (Kuvio 8.)



Kuvio 8. Reseptiikkaohjelmistojen käyttö

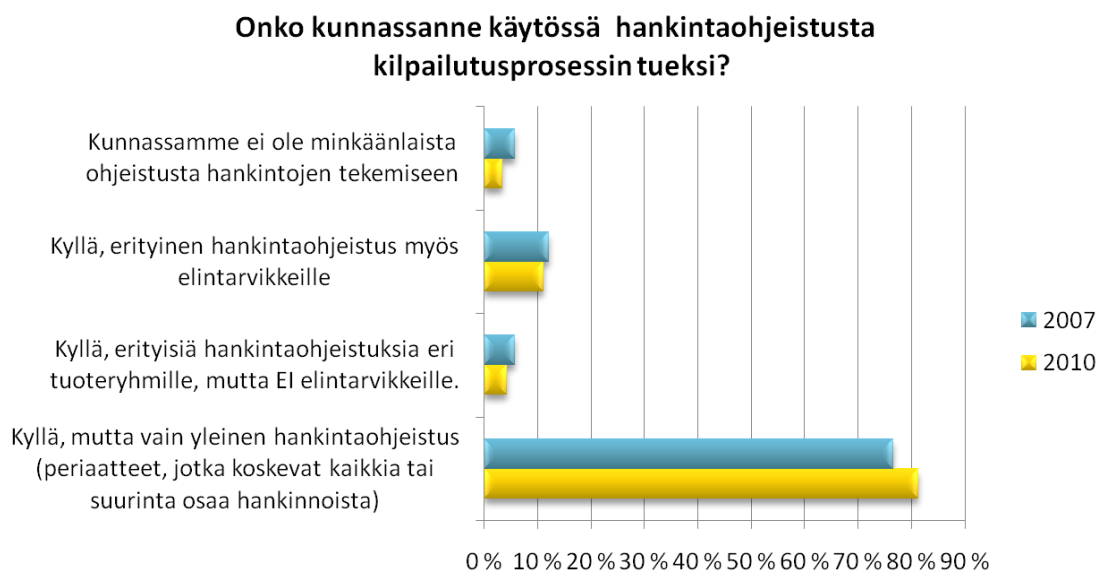
Sinfos-tuotetietopankki on keskitetty tuotetietokanta johon tavarantoimittajat tallentavat tuotetietoja ja tiedon tarvitsijat ottavat niitä omien tarpeidensa mukaan vastaan. Tuotetiedon vastaanottajia ovat kaupat ja nykyään myös HoReCa-toimijat. Kunnallisilla toimijoilla Sinfos ei ole vielä juurikaan käytössä puuttuvien liitännäismahdollisuuksien vuoksi. Mahdollisuus on kuitenkin tuloillaan ja vaikka Sinfos on edelleen suurimmalle osalle tuntematon järjestelmä, tunnetuus on jonkin verran lisääntynyt (15 % → 23 %). Isompien kuntien keskuudessa Sinfos on hieman tunnetumpi kuin pienten, mutta ei merkittävästi.

Toinen tuloillaan oleva palvelu on BOS-katalogijärjestelmä. Järjestelmä on tarkoitettu kunnan kaikkien ostojen tekemiseen. KL-Kuntahankinnat on kilpailuttanut katalogipalvelut kunnille ja voittajaksi valittiin BOS, joka toimittaa kunnallisille julkisyhteisöille katalogit ja hoitaa myös katalogisisällön ylläpidon. Käytännössä elintarvikkeet ovat osoittautuneet hyvin hankalaksi tuoteryhmäksi, joka soveltuu huonosti tällaisella yleiskatalogipalvelulla ostettavaksi. Ottaen huomioon Sinfoksen vahvan painotuksen elintarvikepuolelle, on todennäköistä, että Sinfoksen käyttö ja sen yhdistäminen reseptiikka- ja tilausjärjestelmiin tulee yleistymään elintarvikepuolella vaikka muut hankinnat suoritettaisiinkin BOSia käyttäen. Erään vastaajan sanoin ”Järjestelmä, joka palvelee pelkästään tilaamista, ei ole hyödyllinen”. BOSia ei toistaiseksi tunneta juuri lainkaan vastaajien keskuudessa (10 % kertoi kuulleensa palvelusta ja 2% kertoi tuntevansa palvelun) sen paremmin pienissä kuin isoissakaan kunnissa.

## 4. Kilpailutus

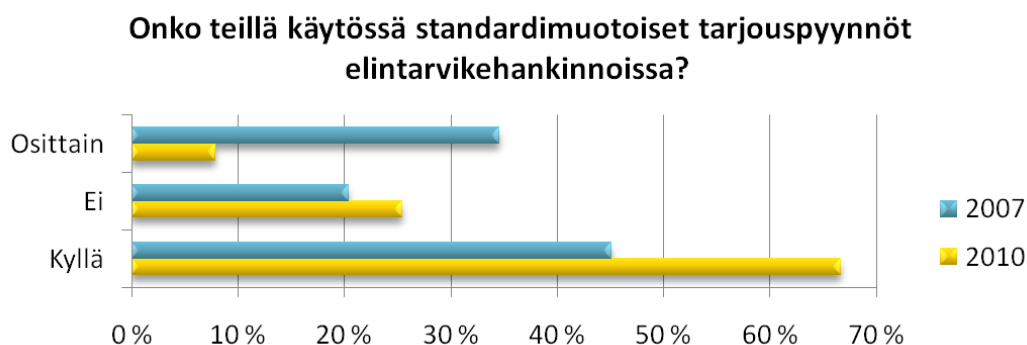
### Kilpailutuksen välineet

Kilpailutusprosessin tueksi on monissa kunnissa olemassa hankintaohjeistus. Erillisiä, elintarvikkeita koskevia hankintaohjeistuksia ei kunnista vielä laajemmin löydy. Hankintaohjeistukset ovat edelleen lähinnä yleisiä periaatteita kaikkia hankintoja koskien. Vieläkin löytyy myös kuntia, joissa ei ole minkäänlaista ohjeistusta hankintojen tekemiseen. (Kuvio 9.)



Kuvio 9. Hankintaohjeistusten käyttö kunnissa

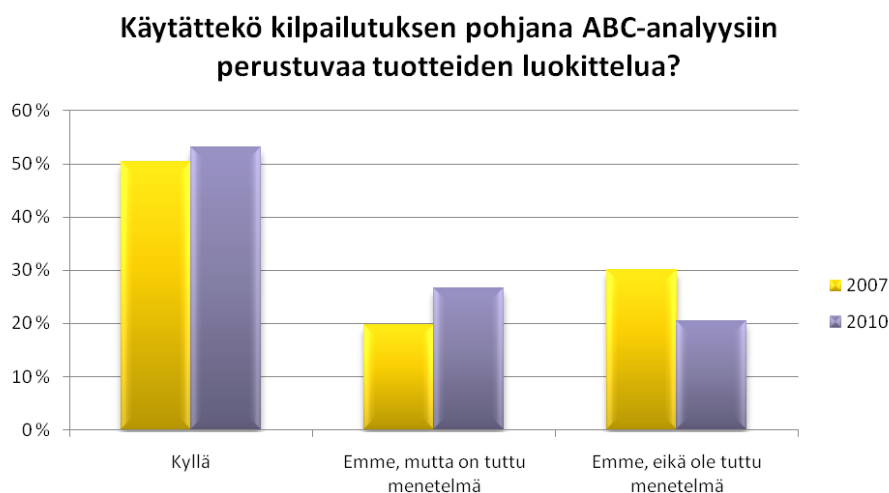
Standardimuotoiset tarjouspyynnöt ovat yleistyneet selvästi. (Kuvio 10.) Todennäköisesti hankintarenkaiden vaikutus sekä kaikkein pienimpien kuntien poistumisen vaikutus näkyy vastauksissa. Vaikka tarjouspyynnöt poikkeavatkin toisistaan on hankintaprosessin kokonaiskustannusten kannalta myönteistä, että turhien virheiden aiheuttamia tehottomuuksia ja viivästyksiä pystytään minimoimaan standardimuotoisten tarjouspyyntöjen avulla.



Kuvio 10. Standardimuotoisten tarjouspyyntöjen käyttö kunnissa

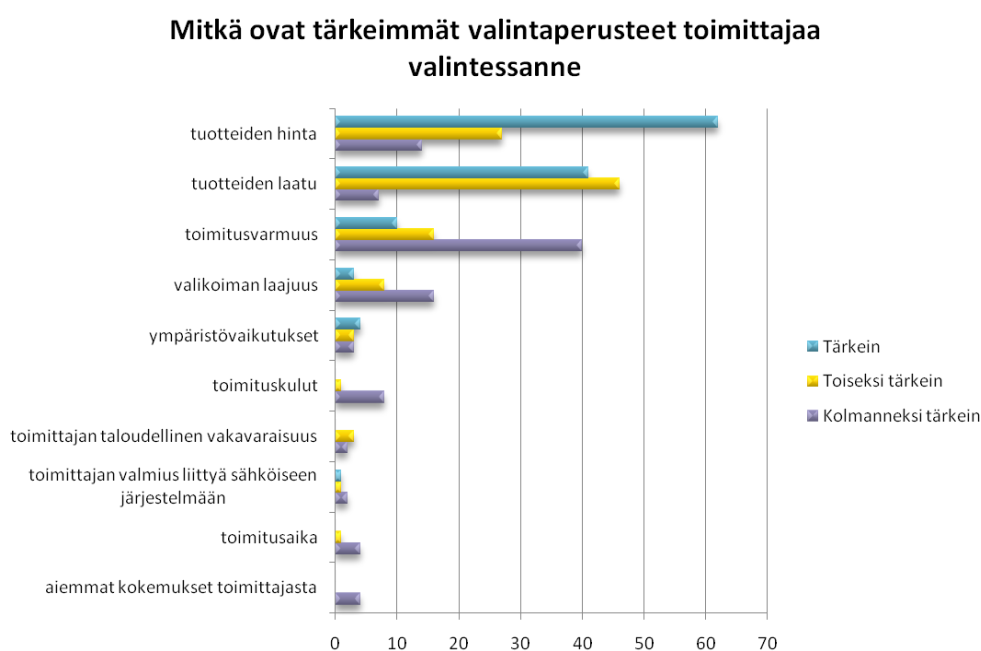
ABC-analyysi on yksi hankintojen kannalta tehokkaimmista ja samalla yksinkertaisimmista työkaluista. Siksi olisikin suotavaa, että työkalua käytettäisiin paljon nykyistä enemmän. Analyysin avulla voidaan selvittää, mitkä ostetuista tuotteista ovat tärkeimpiä ja joihin tulisi kiinnittää eniten huomiota. Yleensä A-tuotteet edustavat nimikkeistä vain 20 prosenttia, mutta euromääräiseltä arvoltaan vastaavat jopa 80 prosenttia kokonaisvolyyminä. Siten resurssien käyttöä ei ole tarkoituksenmukaista jakaa tasan tuotteiden kesken, vaan huomiota tulisi kiinnittää suhteessa enemmän A-tuotteisiin.

Kunnissa ABC-analyysin tunnettuus ja käyttö ovat lisääntyneet jonkin verran vuodesta 2007, mutta edelleen jopa viidennekselle vastaajista menetelmä on kokonaan tuntematon. (Kuvio 11.) Nämä vastaajat ovat kaikki pienistä alle 10 000 asukkaan kunnista. Vain hieman yli puolet kaikista kunnista käyttää ABC-analyysia kilpailutuksensa pohjana, joskin isoista kunnista yli 70 %. Menetelmän käyttämättömyys johtaa helposti tehottomaan kilpailutusprosessiin, jossa hukataan resursseja täysin epäoleennaisten tuotteiden parissa.



Kuvio 11. ABC-analyysin tunnettuus ja käyttö

Toimittajia kilpailuttaessaan kunta voi perustaa valintansa joko halvimman hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaisesti. Hankintapäätöstä tehtäessä sovellettava valintaperuste on mainittava tarjouspyynnössä. Mikäli valintaperusteena on tarjousten kokonaistaloudellinen edullisuus, tarjouspyynnössä on yksilöitävä asiaa osoittavat vertailu- eli arviointiperusteet. Hinta ja laatu muodostavat tämän tutkimuksen mukaan ylivoimaisesti tärkeimmät valintakriteerit. Myös toimitusvarmuus saa huomattavan paljon mainintoja. Ympäristövaikutukset nousevat aiempaa korkeammalle ja mainitaan muutaman kerran jopa tärkeimpänä kriteerinä. (Kuvio 12.)



Kuvio 12. Toimittajien valintaperusteet

Toimitusvarmuus on valintaperusteena hieman ongelmallinen, koska vertailu ei voi perustua toteutuneeseen toimitusvarmuuteen vaan lupaukseen tietystä toimitusvarmuustasosta. Mikäli kunnalla ei ole riittävää toimittajien seurantajärjestelmää, ei toimitusvarmuuden toteutumisesta ole takeita. Toimitusvarmuuden käyttämiseen tulisi myös liittyä jokin sanktio tai toimenpide, jotta sillä olisi minkäänlaista merkitystä osana kriteereitä. Jos jokin toimittaja lupaa esim. 100% toimitusvarmuutta, voidaan olla lähes varmoja, että tämä ei tule toteutumaan ja toimittaja saa kilpailutuksessa ansaitsematonta etua. Sanktiot tai muut toimenpiteet varmistavat, että toimittaja lupaa vain sen, mihin todellisuudessa pystyy.

Vaikka ympäristövaikutusten nousu valintaperusteena on toistaiseksi hentoista, on suunta kuitenkin selvä. Kestävyydelle annetaan yhä enemmän painoarvoa valintoja tehtäessä. Nyt tutkimuksessa kysyttiin vain kolmea tärkeintä valintaperustetta, mutta on todennäköistä, että mikäli useampaa olisi kysytty, ympäristövaikutukset olisivat nousseet vielä selvemmin esille. Vaikeutta tämän kriteerin käytössä lisää se, ettei useimmille ole täysin selvää, miten ympäristövaikutukset voi kilpailutuksessa ottaa huomioon. Tähän avuksi on kuitenkin olemassa kasvava määrä julkaisuja.

Valintaperusteiden käyttöön liittyy yhä paljon epäselvyyttä. Esimerkiksi aiemmat kokemukset toimittajasta eivät voi olla valintaperuste, koska lain mukaan kaikkia tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti eikä kaikista voi olla kokemusta. Silti tämäkin peruste oli saanut jonkin verran mainintoja.

### Kilpailutuksen tuki

Vakioitu reseptiikka auttaa tuotannon suunnittelussa ja tilausten vakioinnissa, mutta vähemmälle huomiolle on jäänyt sen hyöty kilpailutustilanteessa. Lähes 80 %:lla vastaajista on käytössään vakioitu reseptiikka, mutta selvästi alle puolet näistä vastaajista hyödyntää reseptiikkaa kilpailutusprosessissaan. Hyödyntäminen tapahtuu ennen kaikkea käyttömäärien laskemisena ja sitä kautta esimerkiksi volyymituotteiden määrittämisenä (ABC-analyysi).

Eräs viime vuosien askarruttavimmista asioista on ollut lähiruoan, laadun ja kestävän kehityksen huomioiminen kilpailutuksissa ja ruokapalveluissa ylipäätään. Avuksi on ilmestynyt jo muutamia julkaisuja. Julkisten ruokapalvelujen laatukriteerit on laadittu hankkeessa, jossa luotiin elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sekä kuntien ja sairaanhoitopiirien omalle ruokapalvelutuotannolle laatukriteerit. Julkaisu on tarkoitettu avuksi julkisen sektorin toimijoille, jotka tuottavat ruokapalvelua ja ostavat elintarvikkeita. Julkisten ruokapalvelujen laatukriteerit ovat suurimmalle osalle tuttu asia ja selvästi yli puolet aikoo tai on jo hyödyntänyt kriteeristöä kilpailutuksessaan. (Kuvio 13.) Pienille kunnille kriteeristö ei ole yhtä tuttu kuin isoille. Osa kriteeristön käyttäjistä tavoittelee ylipäätään kestäviä hankintoja, osa tavoittelee lähinnä keinoja hankkia lähiruokaa.



**Kuvio 13. Julkisen ruokapalvelun laatukriteeristön tunnettuus ja hyödyntäminen kunnissa**

Lähiruoan määritelmä on jo pitkään aiheuttanut ongelmia kilpailutuksessa, koska hankintalaki selkeästi kieltää alueellisen talouden ja työllisyyden korostamisen. Julkisten ruokapalvelujen laatukriteereiden tekijät kuitenkin linjaavat, ettei lähiruoan tarvitse olla peräisin kotikunnasta tai -maakunnasta. Sen sijaan lähiruoan periaatteena on tuoreus, turvallisuus, joustavuus sekä tarpeeseen perustuva oikea määrä ja laatu. Lähiruokaa ovat vihannekset, juurekset, hedelmät, marjat, sienet, leipä, viljatuotteet, kala ja liha sekä kansallisesti ajatellen myös maito, jalostetut lihatuotteet ja muut kotimaiset elintarvikkeet.

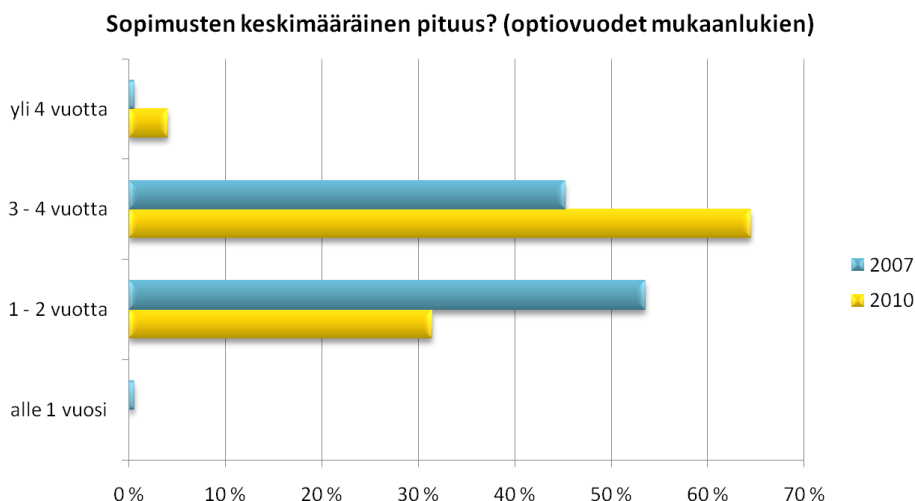
Yleisemmin kestäviin hankintoihin liittyy valtioneuvoston periaatepäätös kestävästä hankinnoista. Tämä dokumentti on jo kohtuullisen tuttu useimmille (75 %). Kolmasosalla se myös vaikuttaa suoraan kilpailutukseen, isoista kunnista jo lähes puolella.

### Toimittajasuhteet

Sopimusten pituus on selvästi kasvanut viimekertaiseen kyselyyn verrattuna. 3-4 vuoden sopimukset ovat nyt yleisimpiä ja yli 4 vuoden sopimuksetkin yleistyneet lyhyiden sopimusten kustannuksella. (Kuvio 14.) Tällaista kehitystä voidaan pitää positiivisena asiana. Pidemmän sopimuskauden aikana käytännöt ehtivät kehittyä tehokkaiksi ja harvemmin toteutettuun kilpailutukseen voidaan käyttää hieman enemmän

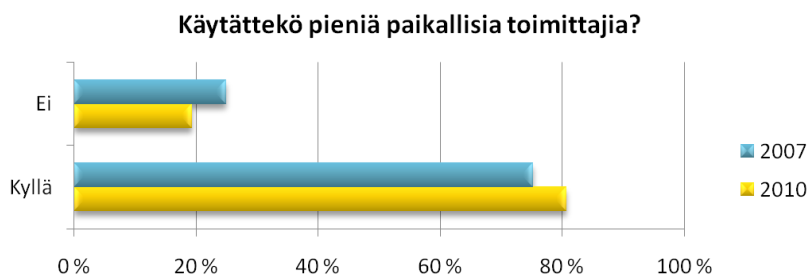
resursseja, jolloin se tulee todennäköisemmin kunnolla tehtyä. Tämä saattaa olla osasy siihen, että kilpailutusprosessiin käytetty aika on jonkin verran pidentynyt. Lähes 70 %:lla vastaajista prosessi kestää yli 4kk. Lisäystä tässä on yli 25 prosenttiyksikköä vuoteen 2007 verrattuna.

On syytä huomata, että vaikka puitesopimukset pidentyvät ei tämä tarkoita välttämättä pidempiä kiinteästi hinnoiteltuja jaksoja. Hintojen sitominen pitkälle tulevaisuuteen ei myöskään aina ole kunnan edun mukaista. Hintojen nousujen riskiltä suojautumisesta joutuu aina maksamaan riskilisää, mikäli toimittaja hinnoittelee tuotteensa oikein. Kovin lyhyet hinnoittelujaksot puolestaan hankaloittavat suunnittelua ja aiheuttavat tarpeetonta heiluntaa kunnan menoissa.



**Kuvio 14. Sopimusten keskimääräinen pituus**

Pieniä paikallisia toimittajia halutaan käyttää ja käytetäänkin jonkin verran enemmän kuin aiemmin. Muutos ei kuitenkaan ole mitenkään dramaattinen, koska jo vuonna 2007 yli 70 % vastaajista käytti tällaisia toimittajia. (Kuvio 15.)



**Kuvio 15. Pienten paikallisten toimittajien käyttö**

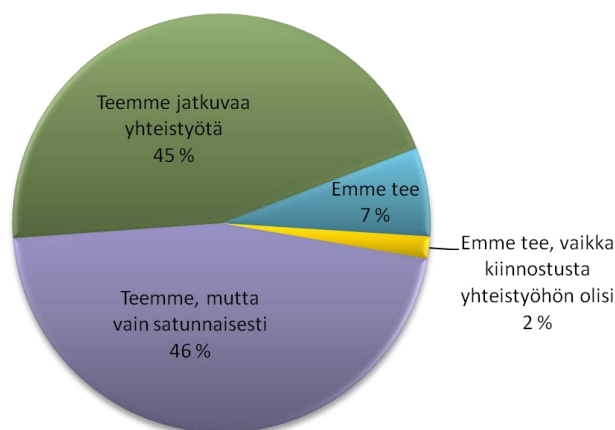
Niissä kunnissa, joissa pieniä paikallisia toimittajia käytetään, sitä perustellaan tuoreudella, laadulla ja lähiruokaideologialla. Niissä kunnissa, joissa tällaisia toimittajia ei käytetä, perusteet liittyvät useimmiten sopimusten noudattamiseen eli toimittajiksi ei kilpailutuksen jälkeen ole syystä tai toisesta valikoitunut paikallisia toimittajia, jolle puolestaan syiksi löytyy muun muassa niiden pienet volyymit, lainsäädäntö ja hankintojen keskittäminen.

Tukkujen osuus kuntien *tilauksista* on selvässä kasvussa eli ruokapalveluhenkilöstö on yhä harvemmin tekemisissä suoraan tuottajan kanssa. Tämä voi aiheuttaa tiettyjä epäjatkuvuuskohtia yhteistyössä ja tuottajien onkin pidettävä huolta entistä tarkemmin siitä, että side tuottajan ja käyttäjän välillä ei pääse täysin katkeamaan. Tämän on myös kuntien etu. Vaikka logistiikan sujuvuus on ehdottoman tärkeää ja

tukkujen rooli kasvaa, on myös tärkeää, että kuntien tarpeet tulevat huomioituksi tuottajien päässä ja että esimerkiksi tuotekehitysyhteistyö ei pääse täysin katkeamaan. Analogioita ja huonoja esimerkkejä tällaisesta löytyy muilta markkinoilta helposti. Pienille tuottajayrityksille tukut aiheuttavat myös jonkin verran lisähaasteita omine vaatimuksineen. Tuottajan tulee luonnollisesti itse arvioida osallistumisensa tukun jakeluun omista lähtökohdistaan, mutta tällaisestakin yhteistyöstä on monia hyviä esimerkkejä ja lisäinvestointien tekoa kannattaa vakavasti harkita, mikäli tällaisia tarvitaan.

Eräänä positiivisena asiana toimittajasuhteissa voidaan nähdä se, että lähes kaikki vastaajat kokevat jollain tasolla tekevänsä yhteistyötä toimittajiensa kanssa. (Kuvio 16.) Erityisesti isot yli 10 000 asukkaan kunnat mieltävät yhteistyön jatkuvaluontoiseksi (70 %), mutta pienistäkin kunnista kolmannes kokee yhteistyön jatkuvaksi. Vaikka kysymyksestä ei suoraan selviä, millaisten toimittajien kanssa yhteistyötä tehdään, käy avoimista vastauksista ilmi, että yhteistyö on luonteeltaan hyvin vaihtelevaa ja monipuolista käsittäen koulutusta, tuotteiden käytön opastusta, uutuuksien esittelyä, tuotteiden, reseptien ja toiminnan kehitystä, seurantalavereita ja niin edelleen.

**Teettekö sopimuskauden aikana yhteistyötä tavarantoimittajien ja/tai tuottajien kanssa?**



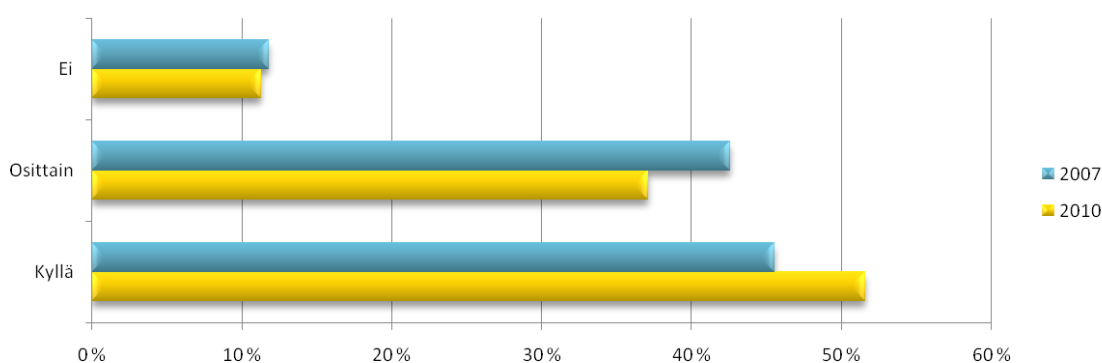
**Kuvio 16. Tavarantoimittaja- ja tuottajayhteistyö**

## 5. Tilaaminen ja seuranta

### Tilaaminen

Elintarvikkeiden hankintaprosessin eniten resursseja kuluttava vaihe on tilausten tekeminen. Tilaukset muuttavat olemassaolevat sopimukset käytännöksi ja ”mittaavat” kuntien ja toimittajien välisen yhteistyön onnistumista. Tilauskäytäntöjen ohjaaminen ei siten ole lainkaan vähäpätöinen asia. Kyselyn perusteella vaikuttaisi siltä, että tämä on ymmärretty kunnissa hyvin. Vain murto-osalla kuntia tilauskäytäntöjä ei ole lainkaan yhdenmukaistettu ja ohjeistettu. Lisäksi tilanne on viime vuosien aikana edelleen parantunut. (Kuvio 17.) Isot kunnat ovat pääsääntöisesti ohjeistaneet ja yhdenmukaistaneet tilauksensa pieniä kuntia useammin.

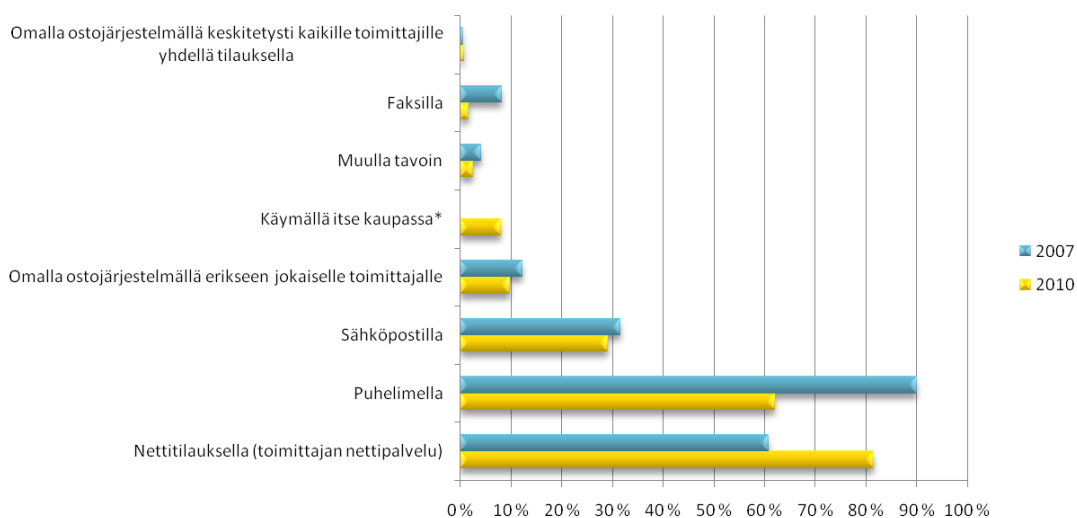
### Onko tilauskäytännöt yhdenmukaistettu ja ohjeistettu kuntanne sisällä?



Kuvio 17. Tilauskäytäntöjen yhdenmukaistaminen ja ohjeistaminen

Siinä missä reseptiikkaohjelmistoilla saadaan helpotettua tilausmäärien laskemiseen kuluva aika, on sähköisten tilausten avulla mahdollista helpottaa itse tilausten tekemistä. Puhelimen päässä aina tiettyyn aikaan oleminen ja pitkien tilausten tekeminen on aiheuttanut hankaluutta ja vaatinut turhaa rutiinivaihtoa. Sähköiset tilaukset ovatkin viime vuosina yleistyneet nopeasti. Kuntien pääasiallisista tilauskentotavoista nettitilaukset ovat jo ohittaneet puhelimitse soitot. Nettitilauksia tekee jo yli 80 % kunnista (60 % v.2007). Puhelimitse tilauksia tekee enää noin 60 % kunnista (90% v.2007). (Kuvio 18.)

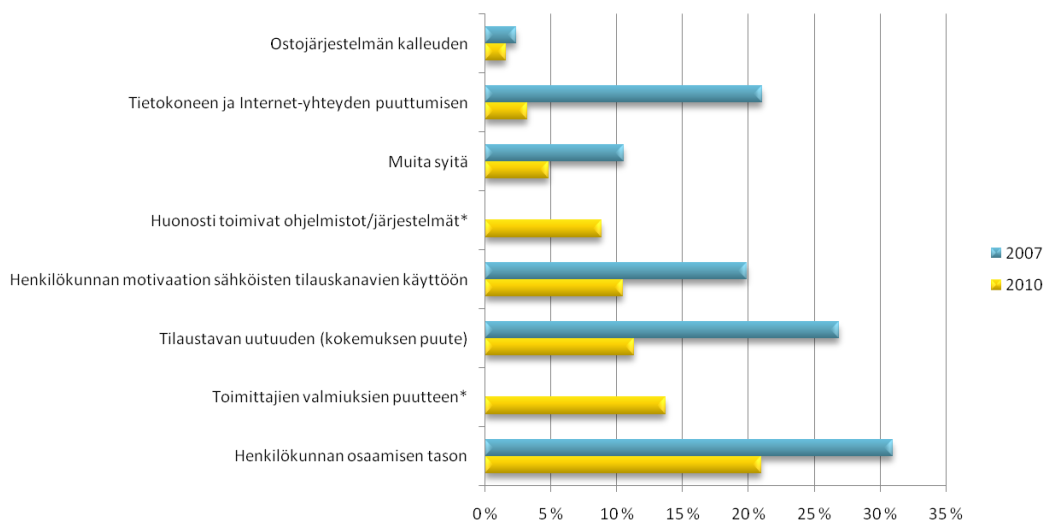
### Miten elintarviketilaukset tehdään kunnassanne?



Kuvio 18. Elintarviketilausten tekotavat (\*uusi vaihtoehto)

Kunnissa on otettu huomattavia edistysaskeleita sähköisten järjestelmien käytössä. Peruslaitteiston puute ei muodosta enää merkittävää estettä ja kokemus sekä osaamisen taso ovat huomattavasti parantuneet. (Kuvio 19.) Kaikkein pienimpien kuntien yhdistyminen isompiin kokonaisuuksiin näkyy selvästi.

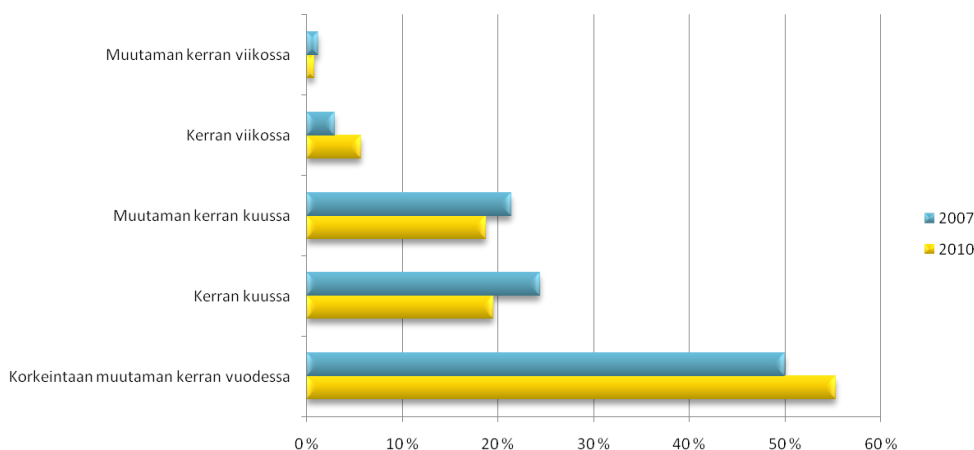
### Näettekö esteinä sähköisten tilausten tekemiselle...?



Kuvio 19. Esteet sähköisten tilausten tekemiselle (\*uusi vaihtoehto)

Eräs suuri sähköisiin tilauksiin liitetty hyöty on sopimusten ohi ostamisen estäminen. Kun tilaukset tehdään tietyn toimittajan järjestelmää käyttäen, on houkutus sopimuksista poikkeamiseen pienentynyt. Aukottomampaan järjestelmään on mahdollista päästä omaa ostojärjestelmää (katalogia) käyttäen. Virhe- tai puutetapauksia eivät sähköisetkään järjestelmät poista, vaan päinvastoin voivat tuoda jonkin verran monimutkaisuutta tilanteisiin, joissa tarvitaan korvaavia tuotteita. Toimittajien järjestelmät eivät aina mahdollista kovin joustavia käytäntöjä puutetilanteissa. Tarve ostaa täydennyksiä ohi vakituisten toimittajien on jonkin verran vähentynyt kunnissa. Yleisimmät syyt ”ohiostoihin” ovat tietyn tuotteen puuttuminen valikoimista (esim. ruokavaliosyistä) (63 % mainitsi syyn), unohtunut tilaus (40 %) sekä saamatta jäänyt yksittäinen tuote (51 %) tai kokonainen toimitus (38 %). (Kuvio 20.)

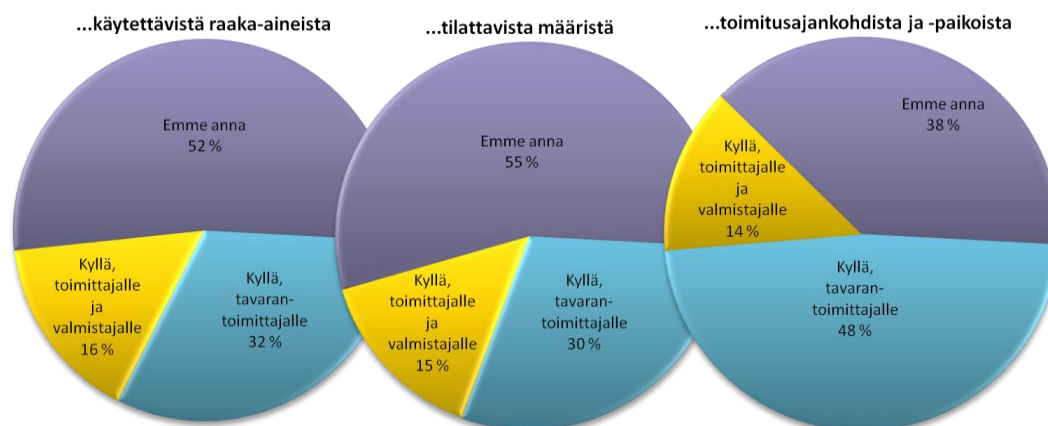
### Kuinka usein arvioitte tilaajien joutuvan ostamaan syystä tai toisesta elintarviketäydennyksiä muualta kuin vakituisilta toimittajilta (tyypillisesti)?



Kuvio 20. Täydennysostot

Kuntien antamat ennakkotilaukset ja -tiedot tulevaisuudessa tehtävistä tilauksista ovat toisinaan hyvin tärkeitä tiettyjen tuotteiden saatavuuden takaamiseksi. Tämä korostuu erityisesti tiettyjen teema- tai juhlapäivien aikana, jolloin tilaukset poikkeavat totutuista. Ennakkotietojen antaminen toimittajille ei ole kuitenkaan juurikaan yleistynyt. Yli puolet kunnista ei anna lainkaan ennakkotietoja raaka-aineista tai määristä ja vain n. 15 % antaa mitään ennakkotietoja valmistajalle. (Kuvio 21.) Isot kunnat ottavat myös valmistajat paremmin huomioon kuin pienet.

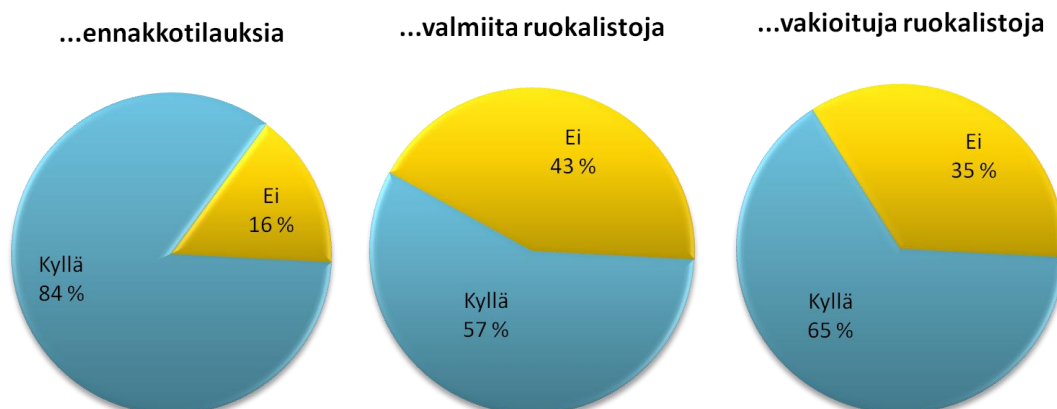
### Annatteko toimittajille ennakkotiedon... (ruokalistojen valmistuessa)?



Kuvio 21. Ennakkotietojen antaminen

Ennakkotilausten tekeminen on jonkin verran yleistynyt ja nyt niitä ilmoittaa hyödyntävänsä jo 84 % vastaajista. Minkäänlaista aikamäärettä ei ennakkotilaukselle kuitenkaan tässä kysymyksessä asetettu, joten kysymyksen tulkinta voi kunnissa olla vaihtelevaa. Ruokalistojen (valmiit/vakioidut) suhteen ei ole tapahtunut suuria muutoksia, tosin syystä tai toisesta valmiita listoja hyödyntää nyt hieman harvempi kuin vuonna 2007. (Kuvio 22.)

### Hyödynnättekö...



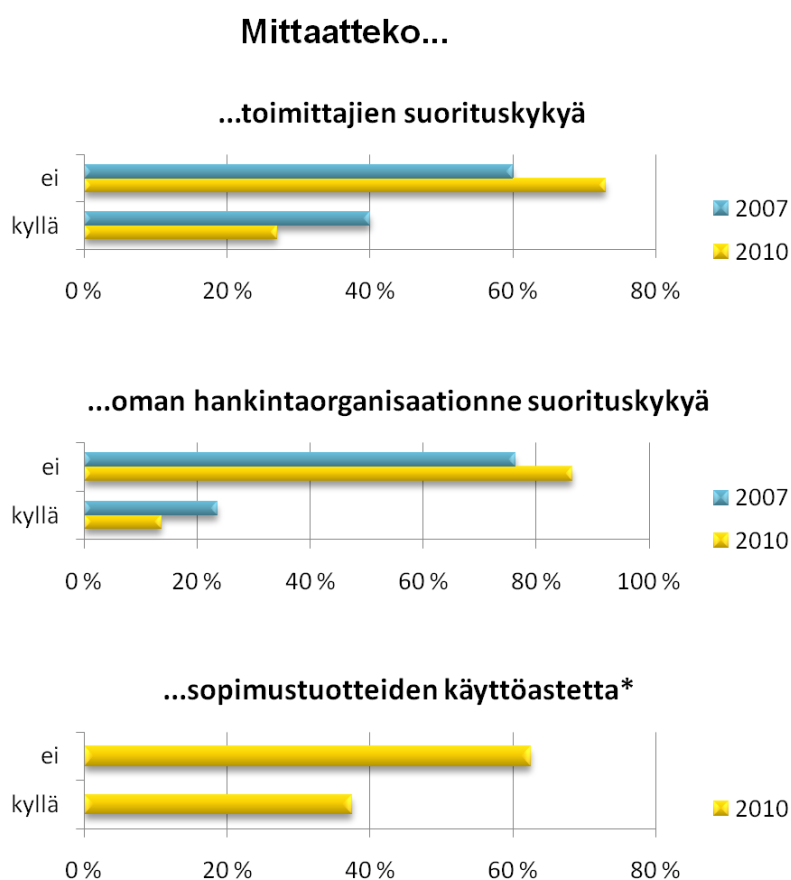
Kuvio 22. Ennakkotilausten, valmiiden ja vakioitujen ruokalistojen hyödyntäminen

Kuntien omien prosessien tehostamisessa kehitys on muutenkin hidasta. Esimerkiksi tilausten hyväksyttäminen laskujen sijaan yleistyy melko hitaasti ja edelleen lähes 10 % kunnista ei hyväksytä kumpikaan. Tilanne ei ole sen parempi isoissa kuin pienissäkään kunnissa.

### Toiminnan seuranta

Edellä mainittu kuntien omien prosessien tehostamisen puute näkyy myös siinä, ettei näiden toimivuutta juurikaan mitata. Sekä toimittajien että oman organisaation suorituskyvyn mittaaminen oli jo 2007 hyvin matalalla tasolla ja vuonna 2010 mittaaminen on entisestään vähentynyt. (Kuvio 23.) Isoissa kunnissa tilanne on jonkin verran parempi kuin pienissä.

Positiivisena pilkahduksena voidaan nähdä se, että sopimustuotteiden käyttöasteen seuranta on odotuksiin nähden kohtuullisen korkealla. Sopimustuotteiden merkitys kokonaiskustannusten kannalta on kohtuullisen hyvin ymmärretty ja sopimuksissa pyritään pysymään. On kuitenkin selvää, että tämänkin asian seuranta tulisi kunnissa olla huomattavasti paljon nykyistä yleisempää.



Kuvio 23. Toiminnan mittaaminen

Tämän luvun alussa mainittujen tilausohjeiden noudattamista (esimerkiksi keittiön esimiehen toimintaa, tehtyjä tilauksia) seurataan jo huomattavasti paremmin kuin toimittajien tai omaa suorituskykyä, vaikka tässäkin on vielä parantamisen varaa. Noin 70 % kunnista ilmoittaa seuraavansa ohjeiden noudattamista. Luvussa on jonkin verran laskua viimekertaiseen kyselyyn verrattuna johtuen hieman pienemmästä määrästä isoja vastaajakuntia. Ero isojen yli 10 000 asukkaan kuntien (91 % seuraa) ja pienten kuntien (57 % seuraa) välillä on sen verran huomattava, että vaikutus näkyy myös keskiarvossa.

Tilausohjeistuksen noudattamatta jättämisestä seuraa yleensä huomautus. Toisilla kunnilla kuri on selvästi tiukempi ja toimintaan puuttumiselle on selkeä toimintamalli, toisille tuntuu riittävän satunnainen tarkastelu. Monet vastaajat, joilla on tarkka seuranta ovat vastauksista päätellen erittäin hyvin selvillä siitä, miksi tilauksia pitää seurata ja ohjeistaa. Tämä on luonnollisesti hyvä ja välttämätönkin lähtökohta tehokkaalle hankintojen johtamiselle.

## 6. Johtopäätökset

---

Kuntien elintarvikehankinnoissa on tapahtunut kolmessa vuodessa selvää myönteistä kehitystä. Odotetusti kehitys on kohtuullisen verkkaista ja muutamilla alueilla on jopa otettu hieman peruutusaskelia. Pääsuunta on kuitenkin selvä – hankintoja halutaan kehittää ja kehitetään parempaan suuntaan ja kehitykseen haluttaisiin mielellään sekä lisäresursseja että koulutusta.

Hyvä esimerkki pullonkaulan poistumisesta nähdään tilausten tekemisessä. Kolmen vuoden takaisessa tutkimuksessa havaittiin hyvin, miten sähköiset tilaukset estyivät monella puhtaasti laitteiston ja osittain osaamisen puuttuessa. Kolmessa vuodessa tilanne on korjaantunut ja samalla sähköiset tilaukset ovat harpanneet jättiloikan eteenpäin jättäen puhelintilaukset selvästi taakseen. Nyt on ruokapalveluiden vastuulla allokoida ja järjeistää työntekoa uudelleen niin, että aikarajoitteista vapautumisesta ja mahdollisesta vapautuneesta ajasta saadaan täysi hyöty irti – oli toimet sitten suunnattu työhyvinvointiin tai muiden toimintojen parantamiseen.

Samalla tavalla muilla tutkimuksessa ilmitulleilla alueilla voitaisiin tehostaa ja tehdä työntekoa mielekkäämmäksi poistamalla niitä vaivaavat pullonkaulat. Useimmiten pullonkaulana toimii tieto ja resurssit toteuttaa muutoksia organisaatiossa. Tällä hetkellä monissa kunnissa mietitään suurempia organisaatoratkaisuja, jotka voivat vaikuttaa ruokapalveluihin enemmän kuin ruohonjuuritason ratkaisut ja on hyvin ymmärrettävää, että tällöin eivät pienet kehitysprojektit saa huomiota. Varmaa on kuitenkin se, että lisäoppi ei mene hukkaan oli se saatu pienen kunnan emäntänä tai suuren kuntaliitosten seurauksena syntyneen kaupungin ruokapalveluyhtiön toimitusjohtajana. Muutoksia suunniteltaessa on tietenkin syytä ottaa suuret linjat huomioon, mutta samalla kannattaa miettiä, mitkä muutokset olisivat sellaisia, jotka voitaisiin toteuttaa nopeasti ja kevyesti ja joissa tarvittaisiin vain nopeaa päätöstä.

Tutkimuksen eräs leimaava piirre jo viime kerralla ja jälleen tällä kerralla oli kuntien suuri innokkuus vastata kyselyyn ja vieläpä erittäin huolellisesti, josta samalla esitän mitä suurimmat kiitokset. Vastaavaa aktiivisuutta en ole tutkijana kohdannut millään muulla toimialalla. Tästä seikasta sekä avoimista vastauksista on helppo päätellä tutkimuksen aiheiden kiinnostavan kunnissa suuresti ja lisäkehitykselle olevan suotuisat olosuhteet. Siihen, millä tavalla kehitystä saataisiin joudutettua ei tämän tutkimuksen avulla vielä pystytä vastaamaan. Paikallaan olisikin laajempi selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin valtion tai kuntien itsensä pitäisi ryhtyä, jotta laadukkaat ruokapalvelut ja tehokkaat hankinnat saataisiin jatkossakin toteutettua yhä vähenevillä resursseilla ja kustannuspaineiden kasvaessa. Kuntien yhdistymiskehitys ei ole vastaus kaikkiin ongelmiin.