



Jord- och skogsbruks-  
ministeriet

HANNA KARIKALLIO, NATURRESURSIINSTITUTET

KYÖSTI AROVUORI, REINU ECON OY

# Studie om kontraktstruktur och kostnadsindex vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:11

# Studie om kontraktsstrukturer och kostnadsindex vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn

Hanna Karikallio, Naturresursinstitutet  
Kyösti Arovuori, REINU econ Oy

Jord- och skogsbruksministeriet Helsingfors 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Jord- och skogsbruksministeriet  
CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-585-9  
ISSN pdf: 1797-397X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2024

## Studie om kontraktsstrukturer och kostnadsindex vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn

### Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:11

**Utgivare** Jord- och skogsbruksministeriet

**Författare** Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

**Språk** svenska

**Sidantal**

50

### Referat

I rapporten undersöks avtalsstrukturer, praxis och anbudsförfaranden inom offentlig livsmedelsupphandling. Den undersöker också avtalsvillkor i samband med prispförändringar och prispförändringarnas 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 marknadssdialog 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** 978-952-366-585-9

**ISSN PDF**

1797-397X

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-585-9>

## Selvitys sopimusrakenteista ja kustannusindekseistä elintarvikealan julkisissa hankinnoissa

### Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2024:11

**Julkaisija**

Maa- ja metsätalousministeriö

**Tekijät**

Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

**Kieli**

ruotsi

**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 markkinasignaalin 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**

978-952-366-585-9

**ISSN PDF**

1797-397X

**Julkaisun osoite**

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-585-9>

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

---

### **Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2024:11**

**Publisher** Ministry of Agriculture and Forestry

---

**Authors** Hanna Karikallio, Kyösti Arovuori

**Language** Swedish **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** 978-952-366-585-9

**ISSN PDF** 1797-397X

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-585-9>

---

# Innehåll

<b>1 Slutledningar och åtgärdsrekommendationer</b> .....	7
1.1 Slutledningar.....	7
1.2 Åtgärdsrekommendationer.....	8
<b>2 Bakgrund</b> .....	11
2.1 Utredningens syfte.....	13
2.2 Offentlig upphandling.....	13
2.3 Upphandlingsförfaranden.....	14
2.4 Former av konkurrensutsättning.....	15
2.5 Studiens genomförande.....	16
<b>3 Marknaden för offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster</b> .....	17
3.1 Marknadens omfattning och utveckling.....	17
3.2 Marknadsaktörer.....	21
3.3 Marknadsdynamik.....	25
<b>4 Resultat av intervjuerna och enkäten</b> .....	27
4.1 Konkurrensutsättning.....	27
4.2 Jämförelsekriterier.....	29
4.3 Marknadsundersökning och marknadsdialog.....	30
4.4 Avtalets löptid och justering.....	31
4.5 Prisjustering och villkor för prishöjning.....	33
4.6 Prisindex.....	35
4.7 Prishöjningar 2022.....	39
4.8 Finansiering för höjda priser och konsekvenser för upphandling.....	46

# 1 Slutledningar och åtgärdsrekommendationer

## 1.1 Slutledningar

Offentlig upphandling utgör cirka fyra procent av livsmedelsmarknaden i Finland. År 2022 konsumerades livsmedel och alkoholfria drycker för totalt 15,8 miljarder euro. Konsumtionsutgiften för restauranger, kaféer och liknande, exklusive alkoholdrycker, var totalt 4,5 miljarder euro. Värdet av den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster uppgick till 934 miljoner euro år 2022. Livsmedel och måltidstjänster upphandlas av kommunerna, samkommunerna, staten och församlingarna.

Offentliga livsmedelstjänster och inkvarterings- och måltidstjänster upphandlas på flera olika sätt. Kommunerna upphandlar antingen direkt eller via anknutna enheter. Samkommunerna är självständiga aktörer vars finansiering kommer i sista hand från medlemskommunerna. Statsägda Leijona Catering står för över två tredjedelar av statens upphandling. Till följd av inrättandet av välfärdsområden kommer statens roll som finansiär vid upphandlingen av livsmedelstjänster och inkvarterings- och måltidstjänster emellertid att öka.

Enligt den föreliggande studien minskar konkurrensen inom den offentliga livsmedelsupphandlingen som allt mer koncentreras till grossister. En bidragande orsak till detta är de strikta och komplicerade kraven i upphandlingslagen för både den upphandlande enheten och den potentiella leverantören.

Enligt de intervjuer som gjordes för studien har konkurrensutsättning blivit betydligt mer krävande och kräver specialkompetens. Till följd av bristande kompetens och resurser har särskilt små upphandlande enheter sämre möjligheter att själv ordna konkurrensutsättning.

Statens och kommunernas gemensamma upphandlingsbolag Hansel har ökat sin roll inom offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Hansel konkurrensutsatte livsmedelsupphandlingar senast hösten 2023. Det fyraåriga ramavtalets totala värde är 405 miljoner euro.



I Finland finns fyra grossister som kan svara på de största konkurrensutsättningarna vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn. Sådana är till exempel Hansels konkurrensutsättning för ramavtal och Leijona Caterings upphandlingar.

Hos de parter som intervjuades för studien var prisets betydelse vid konkurrensutsättningen 50–100 procent. Fokuseringen på priset ökar enligt resultaten grossisternas deltagande.

Villkoren för prishöjningar fastställs noga i kontrakten, men de skiljer sig inte i någon större mån mellan köparna. Enligt intervjuerna granskas priserna oftast en gång per år. Hos produkter vars priser varierar enligt säsong, som frukt och grönsaker, kan prishöjningar ofta föreslås oftare än i andra produktkategorier.

De vanligaste indexen för prisjusteringar vid offentlig livsmedelsupphandling är enligt intervjuerna konsumentprisindex, de producentprisindex som är relevanta för livsmedelsproduktion, samt transportkostnadsindex. I ramavtalen görs prishöjningar vanligtvis till följd av ändringar i leverantörens verkliga kostnader.

Storleken på kontraktsprisernas höjning kunde variera betydligt mellan de upphandlande enheterna, vilket framgick av både intervjuerna och förfrågingen. I genomsnitt har prishöjningarna varit i linje med den genomsnittliga ändringen av konsumentpriserna på livsmedel och alkoholfria drycker.

Enligt intervjuerna har flera parter också gått med på prishöjningar som avviker från kontraktsvillkoren. Detta gällde särskilt år 2022. Då prishöjningar oftast kan göras en gång om året, godkändes flera höjningar under 2022. Enligt intervjuerna har grossister sökt möjlighet till avvikande prishöjningar oftare än små aktörer.

## 1.2 Åtgärdsrekommendationer

### Öka tillgången till marknadsinformation

Det finns begränsat med offentlig marknadsinformation om offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Information om utvecklingen av utgifterna för offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster finns i Statskontorets databas. Däremot finns det ingen tillgänglig information om upphandlingsvolymen eller utvecklingen av upphandlingspriserna och grossistpriserna. För bättre insyn i statsbolaget Hansels upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster bör bolaget offentliggöra de uppgifter om belopp och mängd (kilo) som det inhämtar från

kunderna. För bättre prisövervakning bör det tas fram ett offentligt grossistprisindex över måltidstjänster. Indexets dataunderlag om belopp och mängder (kilo) bör offentliggöras på ett lämpligt sätt.

### **Förbättra insynen i marknaden**

Det bör klarläggas vilken roll kommunernas, samkommunernas och välfärdsområdenas inhouse-bolag spelar vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Marknadsdynamiken och kontrakten mellan ägarna och inhouse-bolagen som upphandlar och levererar tjänster åt ägarna är en central förmedlingskanal för marknadssignaler. Samtidigt innehar inhouse-bolagens ägare en dubbelroll som både ägare och kund. Det är inte klart hur denna konstellation inverkar på marknaden.

En viktigare fråga för livsmedelskedjans funktion än de egentliga upphandlingskontrakten är kontraktsstrukturerna mellan grossisterna och varuleverantörerna. I Finland är grossisthandeln relativt centraliserad. Grossisterna spelar en allt större roll i offentliga livsmedelsupphandlingar och samtidigt ökar omfattningen av både de enskilda upphandlingarna och ramavtalen. För att förbättra insynen behövs en utredning av grossistmarknaden i Finland och av kontraktsstrukturerna mellan grossisterna och varuleverantörerna.

Grossisternas egna varumärken har ökat sin andel av marknaden. Det behövs utredningar av strukturerna inom grossisthandeln och av hur den ökande andelen för egna varumärken påverkar marknaden.

### **Stärka överföring av marknadssignaler**

Inom upphandling av livsmedel och måltidstjänster innebär överföring av marknadssignaler en balansgång mellan budgetekonomin och marknadsförändringarna. Det är viktigt att man förhåller sig proaktivt till marknaden och utökar sin förståelse för hur marknaden fungerar. Detta kan stärkas genom att i en större omfattning än för närvarande använda sig av lämpliga kostnadsindex i kontrakten. Indexens betydelse framhävs i långa kontrakt. Indexen bör utnyttjas på ett sätt som kontraktsparterna har enats om. Målet bör vara att de förändringar som sker på marknaden överförs till priserna i kontraktet jämnare än vad som läget är i dag. Användning av indexen kräver bättre statistikföring.

Marknadsundersökning och marknadsdialog är avgörande för lyckad offentlig upphandling. Visserligen varierar processerna som hänför sig till dem. Det vore på sin plats att det tas fram ändamålsenliga anvisningar och rekommendationer för marknadsdialog. Även i upphandlingslagen bör det tas hänsyn till att den inte inskränker möjligheterna till marknadsdialog.

### **Inrätta ett datarum för livsmedelssektorn**

Med tanke på bättre marknadsinformation, insyn i marknaden och överföring av marknadssignaler vore det bra om statistikuppställningar över livsmedelsmarknadens funktion kan utvecklas och kombineras till en samlad statistik. För att ett datarum för livsmedelssektorn ska kunna fungera behövs ett omfattande program för utveckling av livsmedelsstatistiken. Detta innebär också framtagning av ny statistik. En sådan ny statistikuppställning är exempelvis ett grossistprisindex över måltidstjänster. Även bättre utnyttjande av de statistikdata som redan inhämtas bör utredas. Utöver de indexdata som offentliggörs i dag, behövs för marknadsbevakning också användning av underliggande data om belopp och kilomängder.

### **Precisera upphandlingslagen**

Den gällande upphandlingslagen och tolkningarna av den försvårar överföringen av marknadssignalerna vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Större möjligheter att använda sig av traditionella handelssätt bör återinföras i lagen. Bestämmelserna om väsentliga ändringar och grunderna för konkurrensutsättning för en upphandling på nytt under pågående upphandlingsperiod bör ses över. Det ska vara möjligt att förenkla upphandlingsförfarandena. Generella upphandlingar bör ha större flexibilitet än i dag för direkta och tidsbundna delupphandlingar.

### **Stärka konkurrensen**

Större upphandlande enheter och därmed större upphandlingar har medfört att färre aktörer deltar i anbuds-förfaranden. Aktivare marknadsdialog är ett viktigt sätt att uppmuntra aktörer att lämna anbud. Deltagande i upphandling bör göras enklare och fler upphandlingar delas upp inom den övergripande ramen. Även i framtiden bör det vara möjligt att genomföra en upphandling utifrån ett anbud. Däremot kan det krävas att om det lämnats endast ett anbud, ska upphandlingen konkurrensutsättas en andra gång före upphandlingsbeslutet.

## 2 Bakgrund

Offentliga livsmedelsupphandlingars roll och kontraktsstrukturerna vid upphandling har de senaste åren lyfts fram i debatten om livsmedelsmarknadens funktion och överföringen av kostnadsförändringarna inom livsmedelskedjan. Enligt kritiken är kontraktsstrukturerna inom den offentliga sektorn stela och försämrar förmedlingen av marknadsändringar inom kedjan. Samtidigt har avsaknaden av tydlig underliggande statistik gjort det svårt att bilda en uppfattning av storleken och funktionen av den offentliga sektorns marknad av livsmedel och måltidstjänster<sup>1</sup>.

Offentlig livsmedelsupphandling verkställs ofta på olika sätt. Till exempel kommuner och städer upphandlar direkt, antingen genom ramavtal som ingår av anknutna enheter eller genom att ingå upphandlingskontrakt direkt. En del offentliga aktörer har utkontrakterat hela kedjan för måltidstjänster. Det finns också skillnader i aktörernas struktur och arbets sätt. Vårdsområdena, som inrättades från ingången av 2023, svarar framöver för upphandlingen av måltidstjänsterna, allt från sjukhus till hemtjänst. Kommunerna upphandlar framför allt för skolbespisningen och småbarnspedagogiken. Leijona Catering Oy, som ägs helt av staten, levererar måltidstjänsterna till försvarsmakten och Brottsförjldsmyndigheten, och bland privata företag har bland annat Sodexo tjänster som omfattar hela kedjan av måltidstjänster.

Kontraktsstrukturerna inom den offentliga sektorn är kopplade till de offentliga beslutsstrukturerna. Kommunernas, vårdsområdenas och samkommunernas anslag för upphandling av livsmedel och livsmedeltjänster är kopplade till budgetförfarandet och budgetens bindande karaktär. Till exempel i kommunerna ska en anslagsöverskridning som kräver ändring av budgeten godkännas av nämnderna och slutligen av fullmäktige. Detta försämrar reaktionsförmågan, samtidigt som det gör användningen av offentliga medel mer förutsägbar.

---

1 Med upphandling av livsmedel och måltidstjänster avses i denna rapport direktupphandling av livsmedel, måltidstjänster samt inkvarterings- och måltidstjänster. Granskningen omfattar för kommunernas del statistikkategorierna 40030000 livsmedel, drycker och tobak, 43900000 förplägnings tjänster samt för statens del 4520 livsmedel, 4410 inkvarterings- och måltidstjänster. Statistik källa är Statskontorets databas över offentlig upphandling.

Offentliga upphandlingars roll i livsmedelskedjan har inte omfattats av de senaste utredningarna av kontraktstukturer och kostnadsindex. Kyösti Arovuori fokuserar sin utredning (2022)<sup>2</sup> av kontraktstrukturerna inom livsmedelskedjan på de kontraktuella förhållandena mellan dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin och mellan de övriga varuleverantörerna inom sektorn samt på kontrakten mellan primärproduktionen och livsmedelsindustrin.

Aktörerna inom livsmedelskedjan har yrkat på större flexibilitet i offentliga aktörers konkurrensutsättningar och kontrakt. Kravet har framför allt riktats på att möjligheterna till prisjusteringar i offentliga sektorns upphandlingskontrakt bör göras bättre<sup>3</sup>.

Hanna Karikallio och Kyösti Arovuori konstaterade i sin förstudie (2023)<sup>4</sup> av kostnadsindex för livsmedelssektorn att kostnadsindex som parterna enats om bör användas framför allt i långa upphandlingskontrakt. Dessutom ska de här kontrakten ha separata villkor gällande respons till plötsliga ändringar på marknaden.

Den parlamentariska bedömningsgruppen för jordbrukets lönsamhet och utvecklingsutsikter konstaterar i sin slutrapport<sup>5</sup> att lagen om offentlig upphandling och koncession bör ses över och att den finländska livsmedelskedjans ställning vid offentlig upphandling bör omvärderas. Enligt rapporten bör även förfarandena kring villkoren om kontraktets längd och justering granskas.

I mitten av juni offentliggjordes regeringsprogrammet<sup>6</sup> för statsminister Petteri Orpos regering, enligt vilket de mest centrala åtgärderna för att utveckla primärproducentens ställning och balansen inom hela livsmedelskedjan är att se över och ändra konkurrenslagen och upphandlingslagen. Dessutom ska rollen av

2 [https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/etmv/elintarvikeketjun-sopimussuhteet\\_reinu-econ-oy.pdf](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-ratkaisemi-seksi/>

4 [https://mmm.fi/documents/1410837/150123598/MMM\\_Kustannusindeksit\\_28032023.pdf/53211ce6-d308-0be7-c089-d0dd563cfc15/MMM\\_Kustannusindeksit\\_28032023.pdf?t=1680265761272](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](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164787/VN_2023_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

6 <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/158702198/F%C3%B6rhandlingsresultat+om+regeringsprogrammet+16.6.2023.pdf/5fbeb6c7-2904-bdba-eda5-b09d-cb40ce79/F%C3%B6rhandlingsresultat+om+regeringsprogrammet+16.6.2023.pdf?t=1686925590394>

kommunägda anknutna enheter i bolagsform vid upphandlingar ses över. I regeringsprogrammet fastställs vidare att primärproducenternas förhandlingsposition ska förbättras genom att främja införandet av kostnadsindex. Främjandet av dessa föresatser i regeringsprogrammet kräver mer information om kontraktsförfarandena inom livsmedelssektorn vid offentlig upphandling samt om de kostnadsindex som används.

## 2.1 Utredningens syfte

Utredningens fem syften är att

1. klargöra kontraktsstrukturerna och kontraktsförfarandena inom offentlig upphandling av livsmedel
2. klargöra förfarandena vid konkurrensättning för offentlig livsmedelsupphandling
3. utreda de metoder som vid offentlig livsmedelsupphandling används för att reagera på prisändringar samt prisändringarnas inverkan på offentliga livsmedelsupphandlingar
4. utreda de kostnadsindex som används vid offentlig upphandling samt bedöma hur väl de fungerar med tanke på att reagera på marknadsförändringar
5. ta fram åtgärdsrekommendationer för utveckling av kontraktsstrukturerna.

## 2.2 Offentlig upphandling

Med offentlig upphandling avses inköp av varor, tjänster och byggtreprenader med allmänna medel. Offentlig upphandling och konkurrensättning för offentlig upphandling regleras genom lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), genom vilken Europeiska unionens upphandlingsdirektiv genomförs i Finland.

Offentlig upphandling kan genomföras av de offentliga köpare som definieras i upphandlingslagen, det vill säga upphandlande enheter. Upphandlande enheter som avses i lagen är 1) statens, välfärdsområdenas, välfärdssammanslutningarnas, kommunernas och samkommunernas myndigheter, 2) evangelisk-lutherska kyrkans och ortodoxa kyrkans myndigheter, 3) statliga affärsverk och 4) offentlig-rättsliga organ. Till upphandlade enheter kan också räknas varje upphandlare, om

upphandlaren för upphandlingen har fått understöd av någon av de ovan nämnda till ett belopp som överstiger hälften av upphandlingens värde. (Lag om offentlig upphandling och koncession 1397/ 2016, 5.1 §).

Upphandlingslagstiftningen tillämpas endast på sådan offentlig upphandling vars värde överskrider det så kallade nationella tröskelvärdet eller alternativt det högre EU-tröskelvärdet. Upphandling av livsmedel och måltidstjänster räknas till varuupphandling eller tjänsteupphandling på vilka tillämpas det nationella tröskelvärdet 60 000 euro. Upphandling av livsmedel och måltidstjänster ska i likhet med annan offentlig upphandling konkurrensutsättas enligt de förfaranden som fastställs i upphandlingslagen. Ett undantag är sådana små upphandlingar som underskrider det nationella tröskelvärdet enligt upphandlingslagen och som i princip inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.

En konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen behövs inte heller i situationer där kommunen beslutar att producera den vara eller tjänst som behövs inom den egna organisationen. Där med reglerar upphandlingslagen endast sådan upphandling som ett offentligt samfund gör utanför sin organisation.

## 2.3 Upphandlingsförfaranden

Offentliga upphandlande enheter använder sig av många olika sätt att upphandla och konkurrensutsätta livsmedel och måltidstjänster. De upphandlande enheterna kan ha olika slags arrangemang för upphandling och konkurrensutsättning av livsmedelskategorier eller livsmedelsprodukter.

En kommun eller samkommun kan upphandla alla livsmedel själv eller i samarbete med andra kommuner, exempelvis i upphandlingsringar. Ett kommunalt eller samkommunalt affärsverk (inhouse-bolag) kan också sköta konkurrensutsättningen av livsmedlen och måltidstjänsterna för kommunens matservice. Kommunen kan också ge konkurrensutsättningen av livsmedlen i uppdrag till exempelvis en privat konsult, en annan kommun eller en inköpscentral. En inköpscentral kan ordna konkurrensutsättning av livsmedlen och måltidstjänsterna åt sina direkta och indirekta huvudmän samt eventuella andra upphandlande enheter som har särskilt givits tillstånd att delta i en specifik inköpscentrals samordnade upphandlingar.

Den vanligaste upphandlingsformen är konkurrensutsättning av samordnad upphandling. Den syftar till att spara på kostnaderna för konkurrensutsättningen och ge volymfördelar genom samordnad upphandling. Volymfördelar kan vara till exempel lägre pris eller att de upphandlande enheter som deltar i den samordnade

upphandlingen har ett bättre förhandlingsläge gentemot leverantörerna än om de skulle handla var för sig. En kommun eller samkommun avgör exempelvis i varje fall skilt för sig om det lönar sig att delta i en inköpscentrals konkurrensutsättning eller konkurrensutsätta upphandlingen själv.

Enligt de intervjuer som gjordes för studien har konkurrensutsättning blivit betydligt mer krävande och kräver specialkompetens. Till följd av bristande kompetens och resurser har särskilt små upphandlande enheter sämre möjligheter att själv ordna konkurrensutsättning.

## 2.4 Former av konkurrensutsättning

Den vanligaste formen av konkurrensutsättning vid upphandling är öppet förfarande. Det görs inga avgränsningar och alla anbudsgivare som uppfyller villkoren i anbudsfrågan får delta i upphandlingsförfarandet. Enligt upphandlingslagen ska publicera en begäran om anbud i tjänsten Hilma för upphandlingar vars värde överstiger det nationella tröskelvärdet.

Vid selektivt förfarande publicerar den upphandlande enheten en annons om upphandlingen. Intresserade leverantörer ansöker om att få delta i konkurrensutsättningen av anbud. Den upphandlande enheten väljer på de grunder som nämnts i annonsen ut de leverantörer vars anbud den tar emot.

Vid direktupphandling publicerar den upphandlande enheten inte i förväg en upphandlingsannons utan inleder förhandlingar om upphandlingskontrakt direkt med en eller flera leverantörer. Grund för direktupphandling kan vara bland annat att den upphandlande enheten inte har fått något godkänt anbud genom öppet eller selektivt förfarande. Vid sådan direktupphandling får anbudsvillkoren vid det öppna eller selektivs förfarandet inte ändras väsentligt. En grund för direktupphandling kan också vara att en vara eller tjänst endast har en leverantör. Det är också möjligt att övergå till direktupphandling om upphandlingen av en vara eller tjänst är nödvändig på grund av brådska som inte beror på den upphandlande enheten.

Utifrån de intervjuer som gjordes för utredningen är ramavtal den vanligaste formen av konkurrensutsättning vid offentlig upphandling av livsmedel. Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera leverantörer. Syftet med ramavtal är att fastställa villkoren för de enskilda upphandlingskontrakten som ingås under avtalets giltighetstid. De exakta kvantiteterna som kommer att upphandlas är inte kända på förhand. Leverantörerna för ramavtal kan konkurrensutsättas på olika sätt, till exempel genom öppet eller



selektivt förfarande. Parterna i ramavtalet ingår alltid ett separat kontrakt om upphandlingen av den produkt eller vara som omfattas av ramavtalet. Ett ramavtal är mycket praktiskt i situationer där upphandlingsbehovet är fortgående och produkterna och deras priser hela tiden ändras.

Dynamiska inköpssystem (DIS) håller på att bli vanliga även inom offentlig livsmedelsupphandling tack vare sin flexibilitet. Med ett dynamiskt inköpssystem avses ett helt elektroniskt upphandlingsförfarande, som under hela sin löptid är öppet för varje leverantör som uppfyller lämplighetskraven. Den upphandlande enheten ska ta med i inköpssystemet samtliga leverantörer som uppfyller de i förväg fastställda lämplighetskraven. Upphandlingarna konkurrensutsätts mellan de leverantörer som tagits med i systemet.

## 2.5 Studiens genomförande

Studien genomfördes utifrån intervjuer, en förfrågan och statistikanalyser. För studien gjordes 13 intervjuer med representanter för både upphandlare och leverantörer. Intervjuerna gjordes med Hansel, Leijona Catering, Sodexo, Monetra, Kaarea, TeeSe-Botnia, Sansia, Vanda/Vantti Oy, Kotka/Makunne Oy, Tammerfors/Pirkanmaan Voimia, Sodankylä, S:t Michel och Salo.

Utifrån intervjuerna sammanställdes en helhetsbild av konkurrensutsättningen och kontraktsstrukturerna vid offentlig upphandling av livsmedel i Finland. Syftet med intervjuerna var att klarlägga till exempel formerna av konkurrensutsättning, antalet erhållna anbud, längden av kontraktsperioderna vid livsmedelsupphandling, kontraktens omfattning, villkoren för prisjusteringar, kostnadsindex och tillämpning av den samt kontraktens bindande verkan.

Dessutom genomfördes en förfrågan som riktades särskilt till kommuner, utifrån input som manifesterade sig i intervjuresultaten. I denna förfrågan utreddes om kommunerna och andra aktörer hade sett förändringar i kostnaderna för livsmedelsupphandling, ändringar i anslagen till måltidstjänster, ändringar i menyerna till följd av kostnadsändringarna samt ändringar i måltidspriserna. Sammanlagt 104 svar erhöles på enkäten. Av svarsgivarna representerade 84 kommuner eller samkommuner och 20 andra parter som upphandlar livsmedel (t.ex. inhouse-bolag eller livsmedelstjänstföretag).

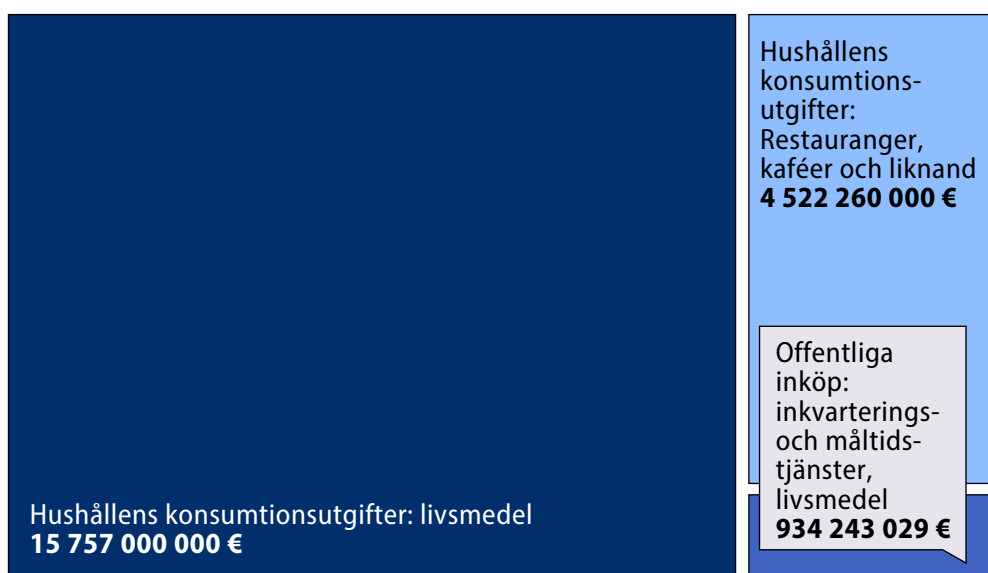
Som underlagsdata användes också statistik från Statskontoret och Statistikcentralen, bokslutsuppgifter från samkommuner och företag samt annan offentlig statistik.

## 3 Marknaden för offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster

### 3.1 Marknadens omfattning och utveckling

Offentlig upphandling utgör cirka fyra procent av livsmedelsmarknaden i Finland. År 2022 konsumerades livsmedel och alkoholfria drycker för totalt 15,8 miljarder euro. Konsumtionsutgiften för restauranger, kaféer och liknande, exklusive alkoholdrycker, var totalt 4,5 miljarder euro. Värdet av den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster uppgick till 934 miljoner euro år 2022. Livsmedel och måltidstjänster upphandlas av kommunerna, samkommunerna, staten och församlingarna (figur 1).

**Figur 1.** Marknaden för livsmedel och måltidstjänster i Finland 2022 (exkl. alkoholdrycker). (Källa: Statistikcentralen, Statskontoret, Naturresursinstitutet och REINU econ Oy:s egna beräkningar)

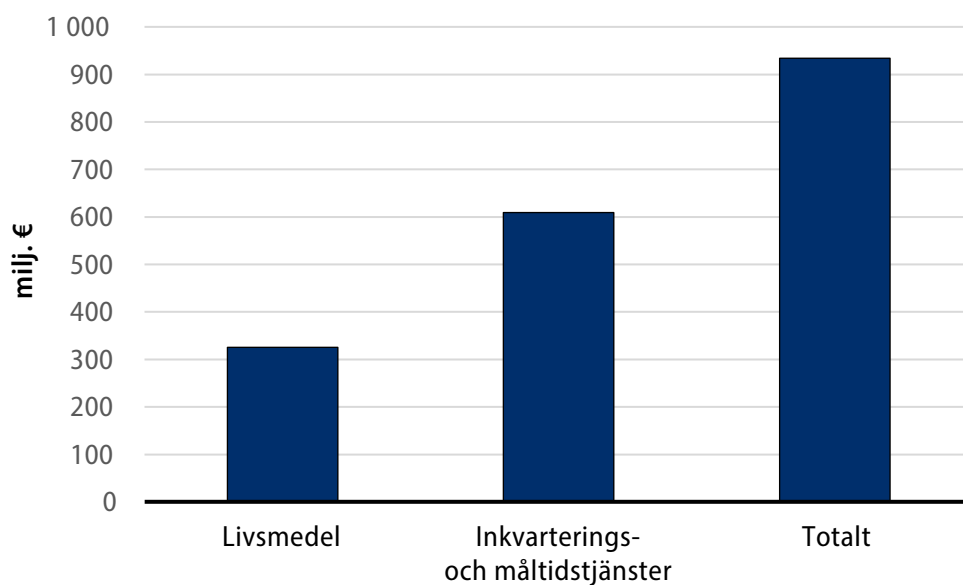


År 2022 upphandlades livsmedel direkt för ett belopp på 325 miljoner euro. Olika måltids- och livsmedelstjänster upphandlades för totalt 609 miljoner euro (figur 2). En del av de direktupphandlade livsmedlen bearbetas av aktörer inom den offentliga sektorn till måltidstjänster. Denna del av livsmedelupphandlingarna utgör en råvarukostnad för den offentliga sektorns måltidstjänster och värdet på måltidstjänsten är det mervärde som genereras utifrån dem. Upphandlingar av inkvarteringstjänster i klassificeringen omfattar också serviceboende, i vilken ingår olika serviceenheter.

Den offentliga marknaden för livsmedel och måltidstjänster omfattar exempelvis sjukhus, socialservice med boende för olika grupper, enheter för småbarnspedagogik, grundskolor och gymnasier, yrkesläroanstalter, yrkeshögskolor och andra storkök. Även universiteten räknas till den offentliga sektorn.

Serviceutbudet inom marknaden för måltidstjänster utgörs av en kombination av kommuners, samkommuners och statens samt deras inhouse-bolags egen produktion och upphandling eller av helt utkontrakterad service.

**Figur 2.** Kommunernas, statens och församlingarnas offentliga upphandling av livsmedel samt inkvarterings- och måltidstjänster 2022. (Källa: Statskontoret, Naturresursinstitutet och REINU econ Oy:s egna beräkningar).



Hos kommuner och samkommuner förekommer variation mellan olika former av egen produktion och utkontraktering. Största delen av livsmedelsförsörjningen för kommunala serviceinrättningar levereras av egna resultatenheter, affärsverk eller inhouse-bolag (Lith 2022<sup>7</sup>). Inom staten har största delen av måltidstjänsterna utkontrakterats. Den största aktören är helt statsägda Leijona Catering, som levererar måltidstjänster åt enheterna inom Försvarsmakten och Brottsförmyndigheten.

År 2022 var kommunernas andel av all upphandling av livsmedel och måltidstjänster drygt 60 procent. Samkommunernas andel var en knapp fjärdedel och statens drygt tio procent. Församlingarna stod för knappt tre procent av upphandlingarna.

Kommunernas andel av direktupphandling av livsmedel var 75 procent. Samkommunernas andel av livsmedelupphandlingen var ungefär en femtedel och statens tre procent. Församlingarna stod för fem procent av offentlig upphandling av livsmedel.

I fråga om måltidstjänster var kommunernas andel mindre än inom livsmedelupphandling. Kommunerna upphandlade drygt 50 procent av inkvarterings- och måltidstjänsterna. Samkommunernas andel var 26 procent och statens 16 procent. Församlingarna stod för två procent av upphandlingen av inkvarterings- och måltidstjänster.

Till följd av införandet av välfärdsområden överförs en stor del av upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster från upphandling som finansierats av kommunerna direkt eller genom samkommuner till upphandling som finansieras av staten. På kort sikt har detta ingen inverkan på storleken av den offentliga marknaden för livsmedel och måltidstjänster, eftersom de olika funktionerna med tillhörande kontrakt överfördes från kommunerna till välfärdsområdena praktiskt taget oförändrade.

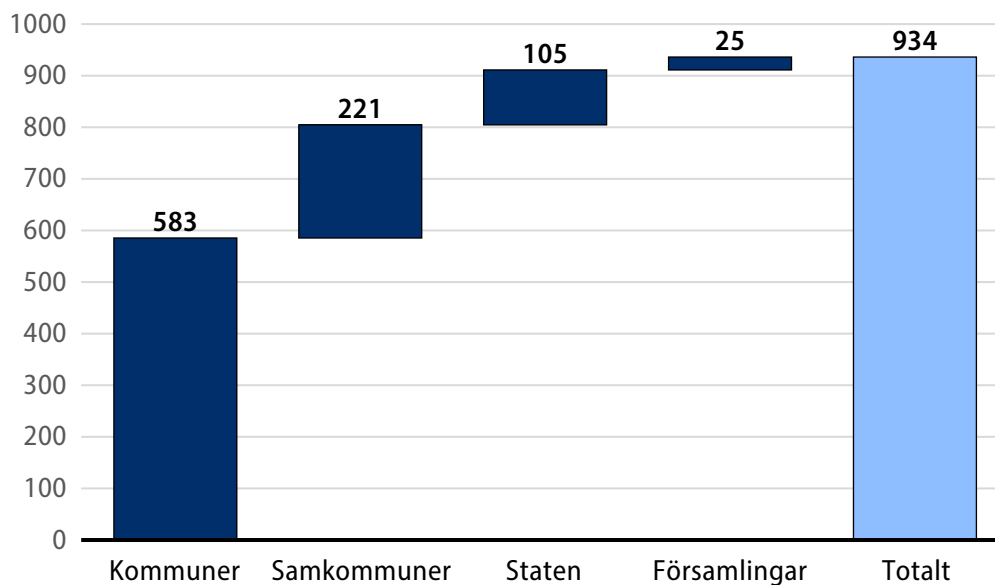
Utvecklingen av priserna på livsmedel och råvaror syns också som en ökning av det penningbelopp som används inom offentlig upphandling. Utgiften för livsmedel och måltidstjänster ökade med 10,2 procent mellan 2021 och 2022. Utvecklingen följer samma trend som uppgången av livsmedelspriserna. Enligt konsumentprisindex ökade priserna på livsmedel och alkoholfria drycker med 10,5 procent mellan 2021 och 2022.

---

7 Lith, P. 2022. Julkisyhteisön ruokahuolto ja ostopalvelut. Turism- och Restaurangförbundet rf. Ej offentlig.

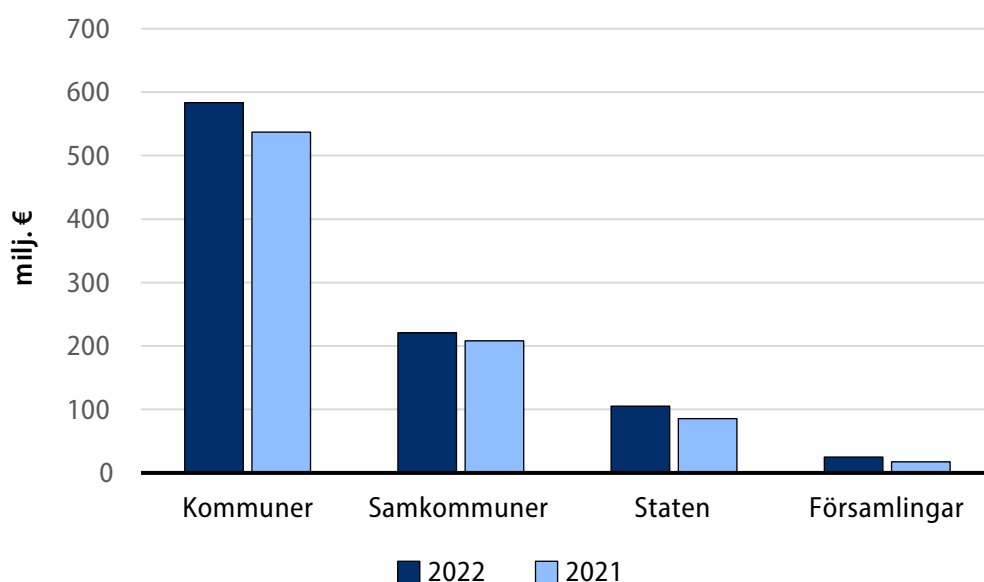
År 2022 var penningbeloppet som användes inom offentlig livsmedelsupphandling i genomsnitt fyra procent högre än år 2021. Kommunerna använde ungefär samma belopp, men beloppet för samkommunernas upphandling ökade med nästan åtta procent. Inom statens livsmedelsupphandling var ökningen drygt 50 procent och hos församlingarna drygt 40 procent. Ökningen berodde på såväl prisuppgången som återhämtningen efter coronapandemin.

**Figur 3.** Fördelning av offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster mellan kommunerna, samkommunerna, staten och församlingarna. (Källa: Statskontoret, Naturresursinstitutet och REINU econ Oy:s egna beräkningar)



Inom måltidstjänster var ökningen betydligt snabbare. Värdet på dessa offentliga upphandlingar ökade i genomsnitt med nästan 14 procent mellan 2021 och 2022. Den proportionellt sett största ökningen skedde inom statens upphandling, som ökade med drygt en femtedel. Kommunernas upphandling ökade med 15 procent och samkommunernas med 5,5 procent.

**Figur 4.** Utveckling av upphandling av livsmedel och måltidstjänster mellan 2021 och 2022. (Källa: Statskontoret, Naturresursinstitutet och REINU econ Oy:s egna beräkningar)



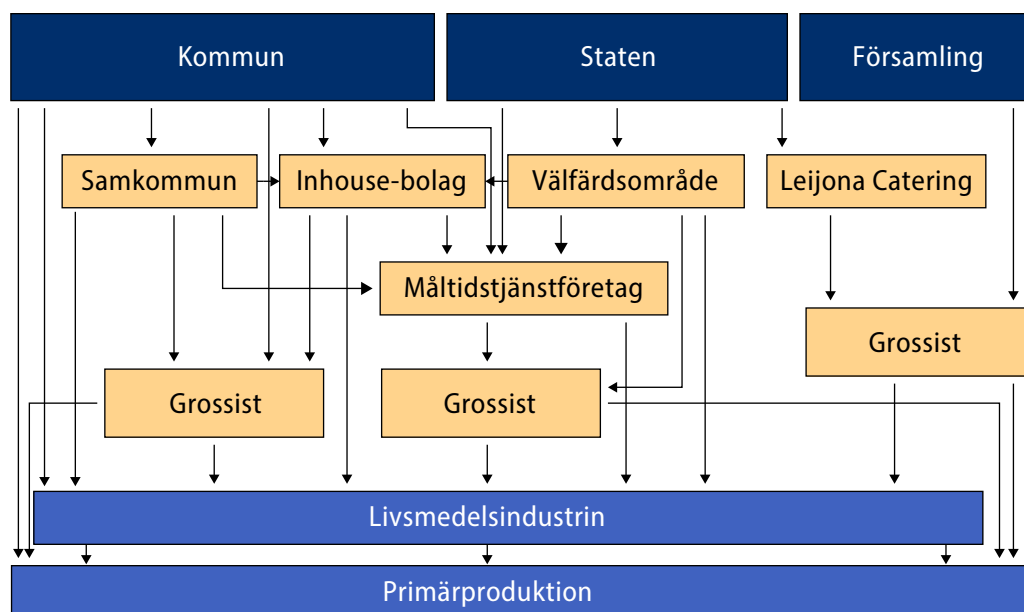
### 3.2 Marknadsaktörer

Offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster genomförs på flera olika sätt. Kommunerna upphandlar antingen direkt eller via anknutna enheter. Samkommunerna är självständiga aktörer vars finansiering kommer i sista hand från medlemskommunerna. Leijona Catering står för drygt 70 procent av statens upphandling. Till följd av inrättandet av välfärdsområden kommer statens roll som finansiär vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster att öka.

En ram för upphandlingen av livsmedel som bygger på resultaten av denna studie presenteras i figur 5. De upphandlade livsmedlen används i aktörernas egna tillredningskök. Dessa kök finns hos kommuner, samkommuner, inhouse-bolag, välfärdsområden, utbildningsanordnare och församlingar.

Kommunerna upphandlar direkt från grossister, livsmedelsindustrin och i viss utsträckning från primärproducenter. Alternativt upphandlar kommunerna via samkommuner eller inhouse-bolag. Även i detta fall finansieras upphandlingen ultimata av kommunen. Kommunerna, samkommunerna och inhouse-bolagen kan också lägga ut hela den upphandlade verksamheten till ett privat måltidstjänstföretag.

**Figur 5.** Beskrivning av en ram för upphandling av livsmedel och livsmedeltjänster i föreliggande studie.



Staten upphandlar livsmedel och måltidstjänster främst via Leijona Catering, som ägs helt av staten. Måltidstjänsterna för ministerierna, ämbetsverken och andra inrättningar inom statsförvaltningen har för det mesta utkontrakterats till privata företag. Konkurrensutsättningen av dem sköts huvudsakligen av statsbolaget Hansel. Statens enheter måste lägga fram motiveringar om de inte anlitar Hansel för upphandling. Statsrådets kansli upphandlar emellertid exempelvis också måltidstjänster för staten.

Vårdsområdena upphandlar livsmedel och måltidstjänster antingen direkt eller genom inhouse-bolag som ägs av kommunerna och vårdsområdena.

Konkurrensutsättning av offentliga upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster verkställs enligt det förfarande som valts för upphandlingen. Beroende på vilket förfarande som valts, ingås upphandlingskontraktet med en grossist eller livsmedelsindustrin eller direkt med primärproduktionen. En betydande del av upphandlingarna går via grossisterna.

Statens och kommunernas gemensamma upphandlingsbolag Hansel har ökat sin roll inom offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Hansels uppgift är att sköta konkurrensutsättningen för de breda ramavtalen. Den senaste

konkurrensutsättningen för livsmedel genomfördes hösten 2023. Det fyraåriga ramavtalets totala värde är 405 miljoner euro. Föremålet för upphandlingen var livsmedel i storkök och detaljhandel samt ett litet antal non-food-produkter för storkök. Upphandlingen omfattade också logistik- och stödtjänsterna för beställning och användning av de produkter som ingick i konkurrensutsättningen. På årsnivå står upphandlingen i genomsnitt för en knapp tredjedel av den offentliga livsmedelsupphandlingen år 2022.

Hansel konkurrensutsatte ramavtalet 2023–2027 som omfattar 106 kommuner, 12 kommunala inhouse-företag, 18 utbildningsanordnare, 17 församlingar, sju välfärdsområden samt Nödcentralverket. Till vinnare av ramavtalet utsågs grossisten KesPro. De aktörer som är med i ramavtalet får också upphandla utanför avtalet. Därtill omfattar ramavtalet i vissa fall endast en del av aktörernas livsmedelupphandling.

I Finland finns fyra grossister som kan svara på de största konkurrensutsättningarna vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn. Sådana är till exempel Hansels konkurrensutsättning för ramavtal och Leijona Caterings upphandlingar. De största livsmedelsgrossisterna i Finland är KesPro, Meira Nova, Metrotukku och Valio Aimo. Utöver dem finns det i Finland flera mindre, regionala och lokala grossister, framför allt grönsaksgrossister.

Från livsmedelsindustrin direktupphandlas framför allt bageriprodukter. Produkter som upphandlas direkt från primärproducenter är främst grönsaker, frukt och exempelvis fisk.

## EXEMPEL PÅ MARKNADSAKTÖRER

**Helsingfors och Vanda** upphandlar livsmedel och måltidstjänster genom egen produktion, av inhouse-bolag och som köpta tjänster av privata aktörer. Enligt Pekka Lith (2022) utgjorde städernas upphandlingar på 117 miljoner euro för livsmedelsförsörjningen år 2021 till 79 procent av städernas egna affärsverks produktion och köp av inhouse-bolag. Kommunala aktörers andel var sammanlagt 88 procent.



**Mellersta Finlands välfärdsområde** ansvarar för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet i kommunerna i Mellersta Finland. Välfärdsområdet omfattar 22 kommuner. Välfärdsområdet deltar i Hansels ramavtal för upphandling av livsmedel 2023–2027. Upphandlingens totala värde är 43 miljoner euro för hela avtalsperioden.

**Monetra** är en kommunägd koncern som Uleåborgs, Tammerfors, Kuopio och Jyväskylä städer samt fyra sjukvårdsdistrikt har grundat. De regionala bolagen inom koncernen tillhandahåller kunderna tjänster inom ekonomi- och personalförvaltning, såsom HR och löneadministration, bokföring och rapportering, fakturering och kundreskontra, leverantörsfakturor och leverantörsreskontra, betalningsrörelsetjänster och resetjänster. Monetras kunder inom livsmedelsupphandling är bland annat kommunerna i Uleåborgsregionen, Uleåborgs stad samt kommunernas inhouse-bolag. Monetra har en egen dynamisk inköpsring med kontrakt för upphandling av livsmedel för cirka 18 miljoner euro per år.

**Hansel** den offentliga förvaltningens inköpscentral som förvaltar över hundra olika ramavtal och dynamiska inköpssystem. Hansel har över 800 kontraktssleverantörer. Utöver samordnade upphandlingar erbjuder Hansel experttjänster för konkurrensättning och utveckling av upphandlingar. Verksamheten utgår från lagen om Hansel, som fastställer inköpscentralens uppgifter och kunder. Hansel är ett icke-vinstdrivande aktiebolag, som ägs av staten (65 %) och Finlands Kommunförbund (35 %). Verksamheten finansieras med serviceavgifterna som uppstår av kontraktssleverantörerna och som grundar sig på kundernas köp genom samordnade upphandlingar. Värdet på ramavtalet för livsmedelsupphandling som konkurrensutsattes hösten 2023 är 405 miljoner euro.

**Leijona Catering Oy** är ett cateringföretag vars hela aktiestock ägs av finska staten. Leijona Catering Oy:s omsättning består av ett strategiskt partnerskap med Försvarsmakten, måltidstjänster till Brottspåföljdsmyndigheten och restaurangverksamhet för andra säkerhetskritiska kunder och statsförvaltningens lokaler. Leijona Catering Oy omsätter cirka 91 miljoner euro årligen. Värdet på livsmedelsupphandlingen är cirka 50 miljoner euro per år. Försvarsmakten och Brottspåföljdsmyndigheten upphandlar hos Leijona Catering för uppskattningsvis 76 miljoner euro per år.

**Meira Nova** är en ledande grossist inom foodservice i Finland. Meira Novas kunder är restauranger, hotell, personalmatsalar och storkök runt om i Finland. Meira Nova omsatte cirka 352 miljoner euro år 2022. Meira Nova ägs till 100 procent av S-gruppen.

### 3.3 Marknadsdynamik

Marknadsdynamiken för offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster avviker från övriga livsmedelsmarknaden både ur köparens och ur säljarens synvinkel. Kommunerna och numera också välfärdsområdena har bindande ekonomiska ramar som är kopplade till den kommunala beslutsprocessen. Avvikelse från anslagen kan göras endast genom beslut. Ändringar inom en sektor ska i regel godkännas av sektornämnden. Ändringar som överskrider budgeten för en sektor ska godkännas av kommunfullmäktige. Motsvarande beslutslogik gäller också inom välfärdsområdena. Detta beslutsförfarande gör användningen av offentliga medel mer förutsägbar. Samtidigt blir det emellertid svårare att reagera omgående på snabba förändringar på marknaden.

Samkommunernas budgetar antas av medlemskommunernas fullmäktige. Ändringar som görs i budgeten under året godkänns i samband med behandlingen av bokslutet. Bokslut som visar på förlust behandlas genom ett förfarande som fastställs i respektive samkommunsavtal. Medlemskommunerna i samkommunen har det ultimata ansvaret för samkommunens underskott i enlighet med samkommunsavtalet. Underskotten kan täckas efterhand till exempel genom extra fakturering eller höjning av avgifterna framöver.

Ändringar i kostnaderna för inhouse-bolag och statsbolag överförs till kommunernas och statens ekonomi indirekt och oftast med en viss fördröjning. Kostnadsuppgången drabbar aktiebolagens rörelseresultat om den inte kan överföras på de priser som tas ut av kunderna. Takten med vilken prissättningen ändras beror på villkoren i kontrakten mellan inhouse-bolagen och kommunerna. Priserna i kontrakten justeras en eller två gånger per år, beroende på vilka livsmedel eller tjänster det är fråga om. Justeringsintervallet är oftast kortare för färskprodukter. För att kunna kompensera ett svagare rörelseresultat försöker företagen höja kundpriserna i följande kontraktsförhandlingar. Prishöjningarna i kontrakten beror i slutändan på om kommunerna har höjt anslagen för upphandlingar.

Grossisternas allt större roll inverkar på överföringen av kostnadsändringarna vid offentlig upphandling av livsmedel. Offentliga aktörer tecknar upphandlingskontraktet med grossisten. Grossistavtalen ingås mellan grossisten och varuleverantören. Till exempel i Hansels ramavtal för upphandling av livsmedel kan grossisten föreslå höjning av kontraktspriserna var sjätte månad. Prishöjningarna börjar gälla inom två månader. Höjningarna baserar sig på motiverade yrkanden från varuleverantörerna. Hur de genomförda prishöjningarna förmedlas från grossisterna till varuleverantörerna beror däremot på avtalen dem emellan.

## 4 Resultat av intervjuerna och enkäten

### 4.1 Konkurrensutsättning

De slutsatser som man utifrån intervjuerna kan dra om konkurrensutsättning är att konkurrensen kommer att minska, att upphandlingarna koncentreras allt mer till grossisterna och att upphandlingslagen är strikt och komplicerad gentemot både köparna och de potentiella varuleverantörerna. Å andra sidan framfördes också motsatta synpunkter. Enligt dem anger upphandlingslagen en ram för konkurrensutsättning, samtidigt som den ger de upphandlande enheter tillräckligt med utrymme att utforma anbudsfrågan efter sina egna mål och prioriteringar.

De intervjuade var eniga om att den tekniska aspekten av anbudsfrågningarna har blivit större och de administrativa kraven har ökat.

Enligt intervjuerna för studien har trenden inom den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster gått mot samordnade konkurrensutsättningar och upphandlingskontrakt för flera upphandlande enheter. Mindre upphandlande enheter går gärna med i större kontrakt, eftersom att konkurrensutsätta själva tar för mycket tid och resurser. Den största orsaken till att små upphandlingsenheter ordnar egen konkurrensutsättning och upphandlar själv är att de vill stödja de lokala företagen och företagarna, samtidigt som de vill ha så mycket lokalt producerade livsmedel som möjligt genom upphandlingen. Å andra sidan har också en stor upphandlande enhet konkurrensutsatt upphandling av livsmedel och måltidstjänster så att huvudleverantören har kompletterats genom kompletterande beställningar till lokala leverantörer.

Trycket på att ordna allt större konkurrensutsättningar har ökat, eftersom det praktiska genomförandet blir enklare med färre leveranser och leverantörer. Dessutom är leverantörerna ofta villiga att erbjuda ett förmånligare pris för större kvantiteter. Flera leverantörer och små varupartier ger upphov till större logistikkostnader och större miljöpåverkan. Till exempel Hansel tillämpar en modell med endast en leverantör som också sköter logistiken. Å andra sidan använder inköpscentralen Sansia, som ägs främst av kommuner och samkommuner, lokala leverantörer parallellt med stora leverantörer. Lokala leverantörer handhar mindre leveranser på små orter.

De kontrakt som konkurrensutsätts vid samordnad upphandling handlar ofta om stora volymer, och därför är det allt mer ofta som endast de stora leverantörerna kan delta i konkurrensutsättningar som syftar till att välja endast en eller ett fåtal leverantörer. Denna utvecklingstrend stärker särskilt grossisternas konkurrensposition.

Modellen med endast en leverantör fungerar sämre i glesbygderna och stora geografiska områden än i städer eller storkommuner. Långa avstånd i kombination med små leveransvolymer ökar i synnerhet distributionskostnaderna. Då är ändamålsenligt att upphandlingen genomförs regionalt och med flera leverantörer. Genomförandet kräver visserligen mer resurser och kompetens inom regional upphandling.

Enligt de parter som intervjuades för studien har antalet inkomna anbud och följaktligen även antalet potentiella leverantörer minskat de senaste åren. Antalet anbud har varierat mellan ett och fem. Oftast har man mottagit två anbud. Flest anbud har inkommit vid konkurrensutsättning för upphandling av färskt bröd, där lokala leverantörer har en stark position genom att responstidernas roll betonas.

Ett viktigt beslut avseende konkurrensutsättning är huruvida produktgrupperna ska konkurrensutsättas tillsammans eller var för sig. Det är vanligt att produktgrupper konkurrensutsätts tillsammans. Det är en effektiv metod, men å andra sidan gör det svårare för leverantörer att gå med i konkurrensutsättningar och ger ofta grossister en fördel. Om man vill generera konkurrens eller locka anbud från mindre leverantörer, är det viktigt med rätt dimensionering av de helheter som är föremål för konkurrensutsättningen.

För närvarande kan små leverantörer lättast bli valda till leverantörer vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster indirekt via grossister. Avtalen och andra förfaranden mellan grossisterna och deras varuleverantörer omfattas inte av denna studie, men de innehåller mycket väsentlig information om konkurrensläget och funktionen av marknaden för upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

Färskt bröd och bagerivaror avviker från de övriga produktkategorierna vid livsmedelsupphandling. Eftersom de är färskvara finns det ett begränsat utbud av dem i grossistkontrakten. Därför konkurrensutsätts de ofta separat. Lokala leverantörer av bröd och andra bagerivaror har ofta en stark konkurrensposition.

Dynamiska inköpssystem ger små lokala sme-företag bättre möjligheter att bli valda till leverantörer vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster än ramavtal. Detta ses ofta som ett viktigt syfte med offentlig upphandling. En leverantör kan delta i ett dynamiskt inköpssystem med den volym som den kan leverera.

Hittills har dynamiska inköpssystem använts mest för upphandling av små volymer som inte nödvändigtvis intresserar grossisterna. Visserligen har bland annat Monetra använt dynamiskt inköpssystem med framgång också vid stora upphandlingar av hela produktgrupper. Leverantörerna kan delta med den volym som de kan leverera, eller de kan lämna ett anbud för ett specifikt delområde i det dynamiska inköpssystemet. Med tanke på att säkerställa tillgången är det ändå viktigt att stora leverantörer också deltar i upphandlingen. För närvarande pågår ett projekt för att locka fler lokala leverantörer med i inköpssystemet.

## 4.2 Jämförelsekriterier

Upphandlingslagen anger de ramar inom vilka varje köpare ska fastställa de obligatoriska minimikraven på föremålet för upphandlingen. Den viktigaste aspekten i upphandlingskriterierna är att de inte får äventyra en likvärdig och icke-diskriminerande behandling av leverantörerna. Beskrivningarna ska göra det möjligt för varje anbudsgivare att delta i anbudsförandet på lika villkor och de får inte ställa ogrundade hinder för konkurrensen.

De vanligaste kriterierna vid konkurrensutsättning inför upphandlingen av en produkt eller produktkategori hänför sig till pris, kvalitet och leveranstid. Andra kriterier som nämndes i intervjuerna anknöt till bland annat näringsrekommendationer, hållbarhet (ekologisk och social), förpackningsstorlek, varuleverantörens egenkontroll, rapportering, spårbarhet, produktinformation, sekretess och sanktioner. Motivias guide med rekommendationer till krav och jämförelsegrunder<sup>8</sup> vid livsmedelsupphandling används flitigt.

Fastställandet av kriterierna är avgörande vid konkurrensutsättning, eftersom det säkerställer att man får tillräckligt av produkterna och att de användbara. Vid livsmedelsupphandling uppkommer ibland situationer där köparen vill ha en specifik produkt, men enligt upphandlingslagen måste produkten upphandlas. I sådana situationer ställer köparna ofta mycket detaljerade kriterier, som endast den önskade produkten uppfyller. Utifrån intervjuerna är det vanligt att man trixar med kriterierna, men det är också nödvändigt om andra produkter inte är lika användbara till exempel för att de smakar annorlunda. Köparna önskar att det skulle finnas godtagbara sätt att köpa en önskad produkt utan att behöva trixa med kriterierna.

---

8 [https://www.motiva.fi/files/19045/Guide\\_till\\_ansvarsfull\\_livsmedelsupphandling\\_-\\_rekommendationer\\_bliir\\_till\\_krav\\_och\\_jamforelsegrunder.pdf](https://www.motiva.fi/files/19045/Guide_till_ansvarsfull_livsmedelsupphandling_-_rekommendationer_bliir_till_krav_och_jamforelsegrunder.pdf)

Hos de parter som intervjuades var prisets betydelse vid konkurrensutsättningen 50–100 procent. Om priset är den enda avgörande faktorn, har kvalitetskraven angetts i detalj redan i upphandlingskriterierna, och då vinner det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Fokuseringen på priset ökar enligt intervjuerna grossisternas deltagande. Små leverantörer är mer flexibla och kan till exempel anpassa förpackningsstorleken. Stora leverantörer kan däremot oftast inte anpassa produkter efter enskilda behov.

### 4.3 Marknadsundersökning och marknadsdialog

Med marknadsundersökning avses generellt utredning av all den information på marknaden, som en upphandlande enhet kan få tag på och använda sig av när den planerar och lägger upp en upphandling.

Marknadsdialog är en central del av marknadsundersökning. Den syftar till att kartlägga potentiella anbudsgivare och marknadsutsikterna samt informera anbudsgivarna om en kommande konkurrensutsättning. Genom marknadsdialogen säkerställer man att det på marknaden finns intresserade leverantörer som kan fullfölja upphandlingen enligt de fastställda kriterierna. Marknadsdialog har blivit etablerad praxis vid offentlig upphandling, trots att den bygger på frivillighet.

Utifrån intervjuerna genomförs marknadsdialoger på många olika sätt. En del köpare använder dialogen som ett sätt att kartlägga de alternativ som finns på marknaden och informera potentiella anbudsgivare om konkurrensutsättningen. Andra köpare kan föra en mycket mångsidig dialog med olika nätverk. Meningen är dels att få mindre företag att intressera sig för konkurrensutsättningen, dels att tillsammans med potentiella leverantörer fastställa hurdana kriterier bör anges för att tillgodose upphandlingens syfte. Marknadsdialogen kan med andra ord vara mer ensidigt informativ eller genuint ömsesidig.

Marknadsundersökning och marknadsdialog är avgörande för lyckad offentlig upphandling. Visserligen är processerna för det varierande. Det vore på sin plats att det tas fram ändamålsenliga anvisningar och rekommendationer för marknadsdialog. Även i upphandlingslagen bör det tas hänsyn till att den inte inskränker möjligheterna till marknadsdialog.

## 4.4 Avtalets löptid och justering

Enligt de intervjuade parterna förekommer det skillnader i längden på avtalen och nyttjandet av förlängningsoption. Enligt upphandlingslagen kan ett ramavtal ingås för högst fyra år. Syftet med en lång avtalsperiod är att skapa ett partnerskap och undvika att den tunga konkurrensutsättningen behöver upprepas alltför ofta. Genom att utnyttja förlängningsoptionen kan man å ena sidan förlänga ett kontrakt som fungerar väl, å andra sidan säga upp ett kontrakt som ansetts vara problematiskt. Även ändringar i marknadsläget och omvärlden kan göra det motiverat att ordna en ny konkurrensutsättning. I de flesta fall nyttjas förlängningsoptionen.

De överenskomna priserna och kvantiteterna kan justeras under kontraktets giltighetstid. Andra kontraktsvillkor kan justeras i enlighet med upphandlingslagen. Utiifrån intervjuerna är det vanligt med justering av kontrakten.

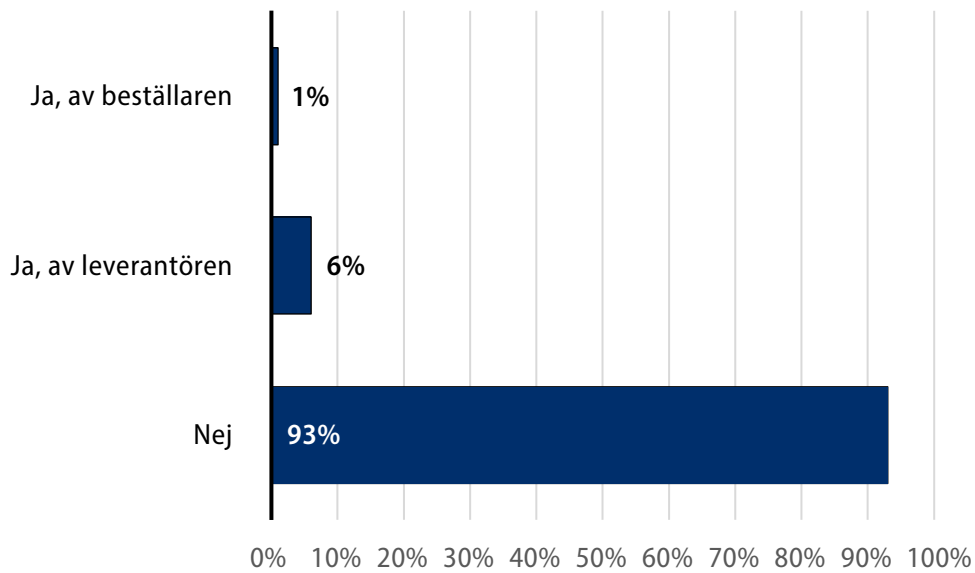
Produkter kan ändras till och med flera gånger under kontraktstiden från det ursprungliga. De kriterier som angetts i anbudsförfrågan ska dock alltid uppfyllas oavsett justeringar. Under kontraktets giltighetstid är dialogen mellan köparen och leverantören mer flexibel och försonlig än under förhandlingarna vid konkurrensutsättningen.

Det är ytterst exceptionellt att ett kontrakt sägs upp. Av resultaten av enkäten framgår att man håller fast vid gällande kontrakt även i ett svårt marknadsläge. Den exceptionella prisuppgången som ökat till följd av kriget i Ukraina ökade på trycket på både köparna och leverantörerna.

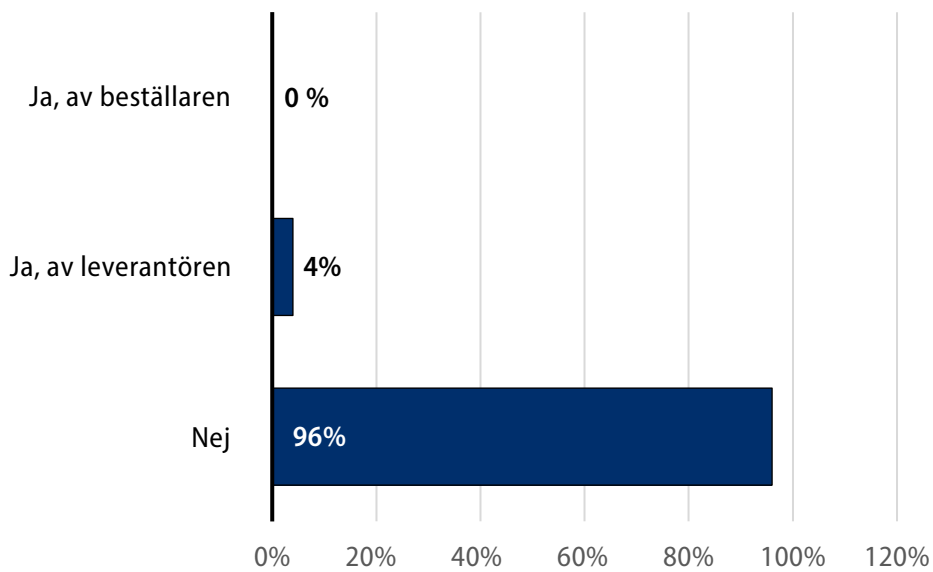
Enligt enkätresultaten har upphandlingskontrakt om livsmedel och måltidstjänster under 2022 eller 2023 sagts upp väldigt sällan på grund av prisuppgång, leveranssvårigheter, varubrist eller oenighet om priser. De flesta av de fåtaliga uppsägningarna har gjorts av leverantören.



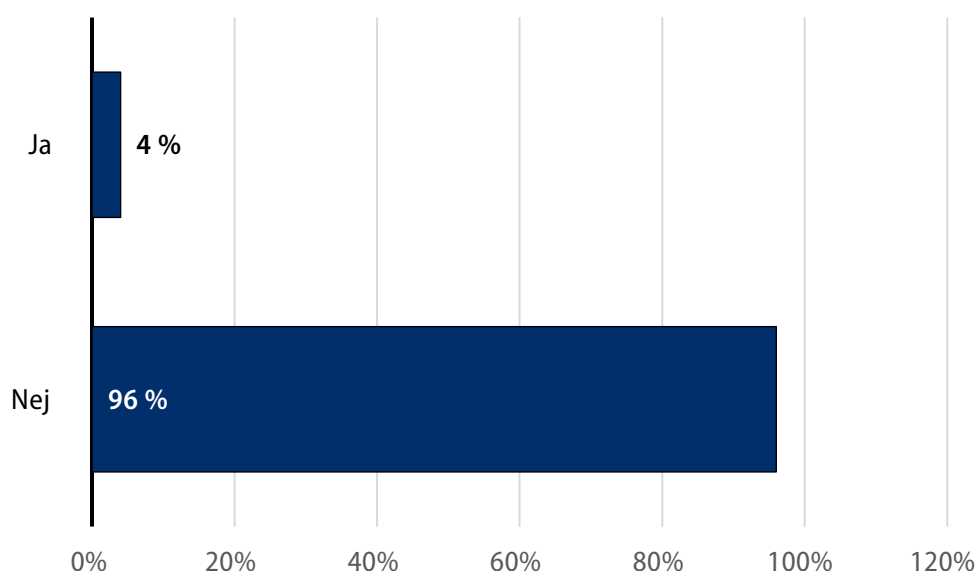
**Figur 6.** Fråga 1. Har gällande kontrakt om livsmedelsupphandling sagts upp på grund av prisuppgång under 2022 eller 2023?



**Figur 7.** Fråga 2. Har gällande kontrakt om livsmedelsupphandling sagts upp på grund av leveranssvårigheter eller varubrist under 2022 eller 2023?



**Figur 8.** Fråga 3. Har kontrakt sagts upp på grund av oenighet om priserna under 2022 eller 2023?

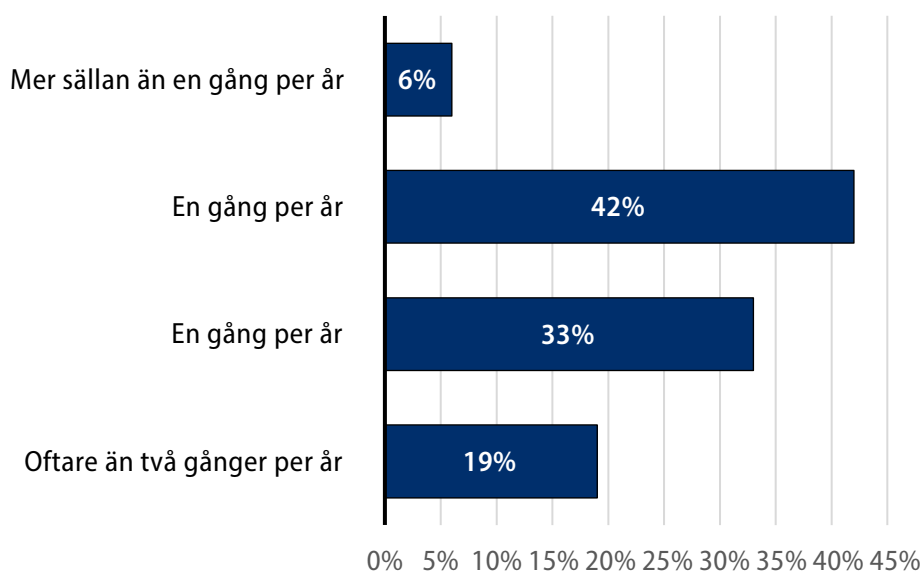


## 4.5 Prisjustering och villkor för prishöjning

Villkoren för prishöjningar fastställs noga i kontrakten, men de skiljer sig inte i någon större mån mellan köparna. Enligt intervjuerna granskas priserna oftast en gång per år. I början av kontraktperioden kan också vara en viss period, vanligtvis ett år, med fast prissättning, varefter prishöjningar kan läggas fram till exempel varje halvår. Å andra sidan nämndes i intervjuerna också ett kontrakt, under vilket prisjusteringar kunde göras var tredje månad under kontraktets hela löptid.

Utifrån enkätresultaten justerar cirka 42 procent av svarsgivarna priserna en gång per år. Prisjusteringar två gånger per år är mer sällsynt, hos en tredjedel av svarsgivarna.

**Figur 9.** Fråga 4. Hur ofta justeras priserna i vanliga fall (t.ex. andra än säsonsprodukter)?



Villkoren för prisjusteringar varierar också beroende på produktkategori. Hos produkter vars priser varierar enligt säsong, som frukt och grönsaker, kan prishöjningar ofta föreslås oftare än i andra produktkategorier.

I de flesta fall baserar sig prishöjningar på framställan av leverantören utifrån verkliga ändringar i kostnaderna (råvaror, bränsle, löner osv.). Leverantören har rapporteringsskyldighet och köparna kan begära leverantörerna lämna exakta uppgifter om kostnadsutveckling. Trots detta upplever köparna att det är svårt att ta reda på grunderna för föreslagna prisändringar och för att göra det måste också köparen noga följa med marknadsutvecklingen.

Det förekommer också skillnader i om kontrakten innehåller villkor för maximal prishöjning. I de flesta fall tillämpas inte sådana gränser. Å andra sidan finns det till exempel i Hansels kontrakt ett villkor om att priset får stiga högst 10 procent på fyra år. Om priset höjs mer än så, anses det utgöra en betydande ändring av kontraktet, vilket gör att upphandlingen bör konkurrensutsättas på nytt. Höjningsgränsen baserar sig på en tolkning av marknadsdomstolens avgöranden, och anses därmed vara förenlig med gällande rättspraxis. Däremot innehåller upphandlingslagstiftningen inga bestämmelser om en procentgräns.

## 4.6 Prisindex

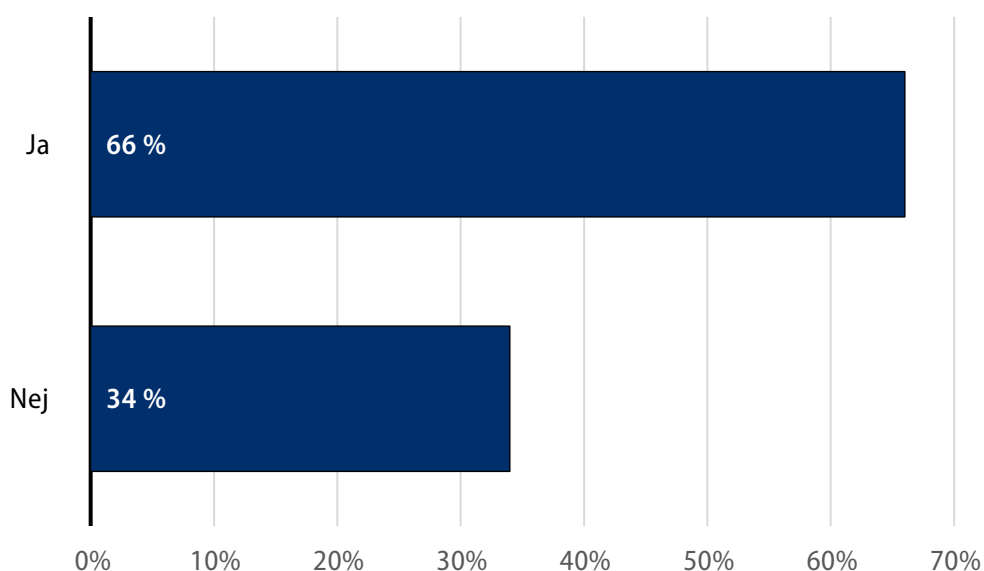
Prishöjningar kan också göras med stöd av olika prisindex och ändringar i dem. Ett prisindex beskriver prisändringen för en varu- eller servicekorg i procent jämfört med ett basår. Det är en statistisk storhet som räknas ut med regelbundna intervaller. Syftet med index är att göra det lättare att se hur priserna ändrats mellan olika tidpunkter.

I enkäten uppgav 66 av svarsgivarna att de använder sig av prisindex. Bland de intervjuade används prisindex inte fullt lika ofta. Många köpare kan använda både index och leverantörens kostnadshöjning som grund, beroende på produktkategori.

De vanligaste indexen för prisjusteringar vid offentlig livsmedelsupphandling är enligt intervjuerna konsumentprisindex, basprisindex för hemmamarknadsvaror, de producentprisindex som är relevanta för livsmedelsproduktion samt transportkostnadsindex.

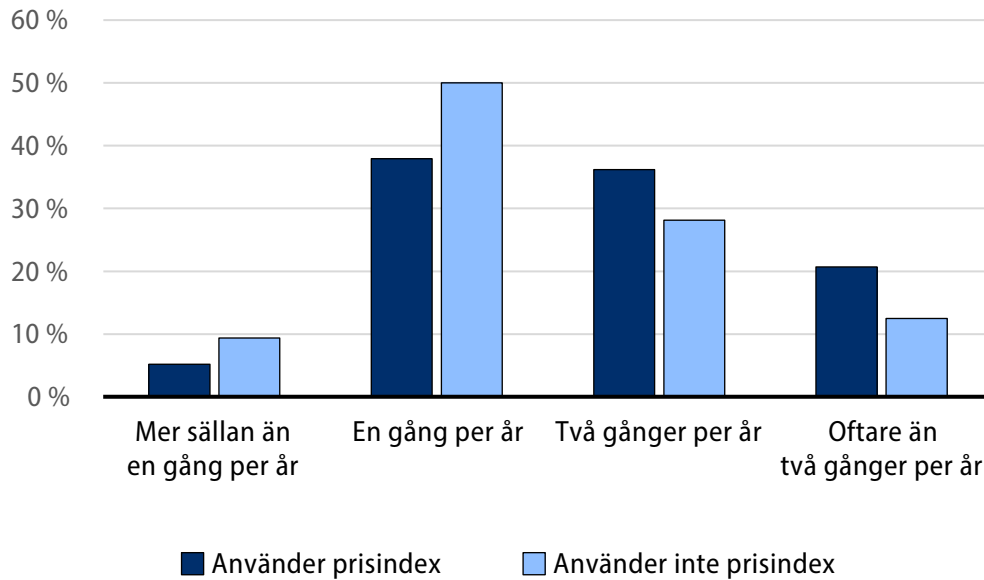
Vid tillämpning av prisindex fastställs en procentgräns som indexet ska överskrida inom en viss tid, för att leverantören ska få överföra indexförändringen på kontraktpriserna. Dessutom fastställs intervallerna för prisjusteringar efter kostnadsindex. Till exempel så att när indexförändringen överskrider 2 procent får leverantören ändra på priserna per halvår vid fastställda justeringspunkter.

**Figur 10.** Fråga 5. Tillämpas kostnadsindex för justering av kontraktspriserna för livsmedel?



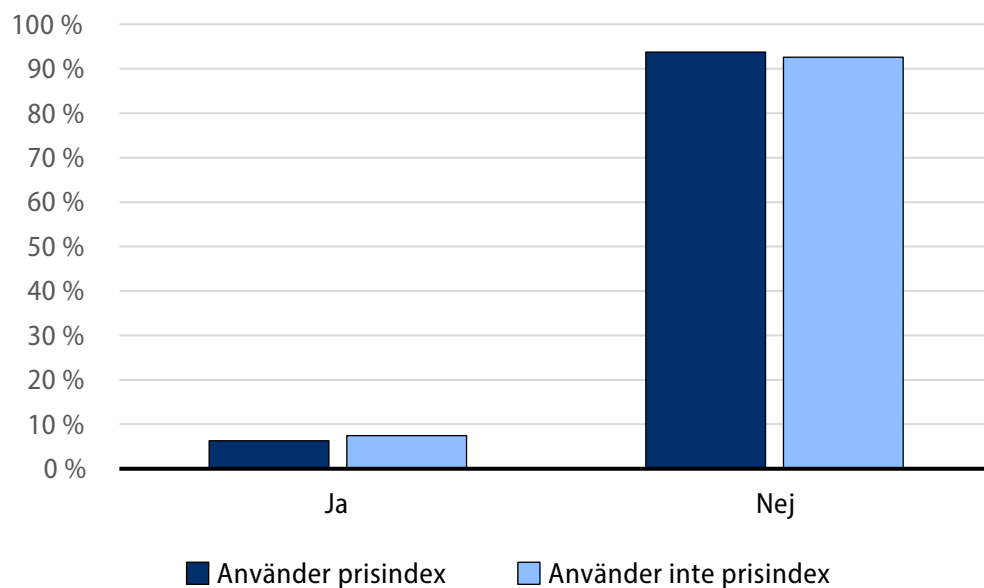
Enligt enkäten justeras priserna något oftare av de svarsgivare som använder sig av prisindex i kontrakten än av dem som inte gör det. Hälften av dem som inte använder sig av prisindex i kontrakten justerar priserna en gång per år. Motsvarande andel av dem som använder prisindex är 38 procent. En nästan lika stor andel av dem som använder prisindex möjliggör prisjusteringar två gånger per år, medan andelen bland dem som inte använder prisindex är 28 procent.

**Figur 11.** Fråga 6. Hur ofta justeras priserna i vanliga fall (t.ex. andra än säsongprodukter)?



Däremot sägs upphandlingskontrakt upp lika sällan bland de svarsgivare som använder prisindex i kontraktet som bland dem som inte gör det.

**Figur 12.** Fråga 7. Har gällande kontrakt om livsmedelsupphandling sagts upp på grund av prisuppgång under 2022 eller 2023?



Enligt de intervjuade finns det både positiva och negativa sidor i användningen av prisindex. Positivt är i synnerhet att prisindex är transparent, klar och tydlig, vilket eliminerar bördan att bevisa och verifiera kostnadsuppgången för leverantören. Enligt intervjuerna gör indexen det också lättare att enas om prisändringar.

Som negativa sidor sågs i synnerhet det stora antalet faktorer som inverkar på kostnaderna och priserna och som inte kan greppas med ett eller några index. Prisindex ansågs också vara problematiska med tanke på rättvis behandling. Ett index beskriver nödvändigtvis inte företagets verkliga omständigheter, som dessutom varierar mellan företagen. Det ansågs att stora företag har nytta av prisindex, eftersom deras kostnader ökar mindre än den allmänna kostnadsnivån, tack vare effektivt inköp. Dessutom konstaterades att indexen släpar ganska mycket efter och att priserna också ska kunna gå ner med indexen.

Kyösti Arovuori och Hanna Karikallio (2023) har studerat eventuellt inrättande av kostnadsindex för livsmedelssektorn.<sup>9</sup> Enligt utredningen bör man inte införa automatiska kostnadsindex, utan för olika delar av livsmedelskedjan skapa index som beskriver marknadsförändringarna och som integreras i kontraktsförhandlingarna.

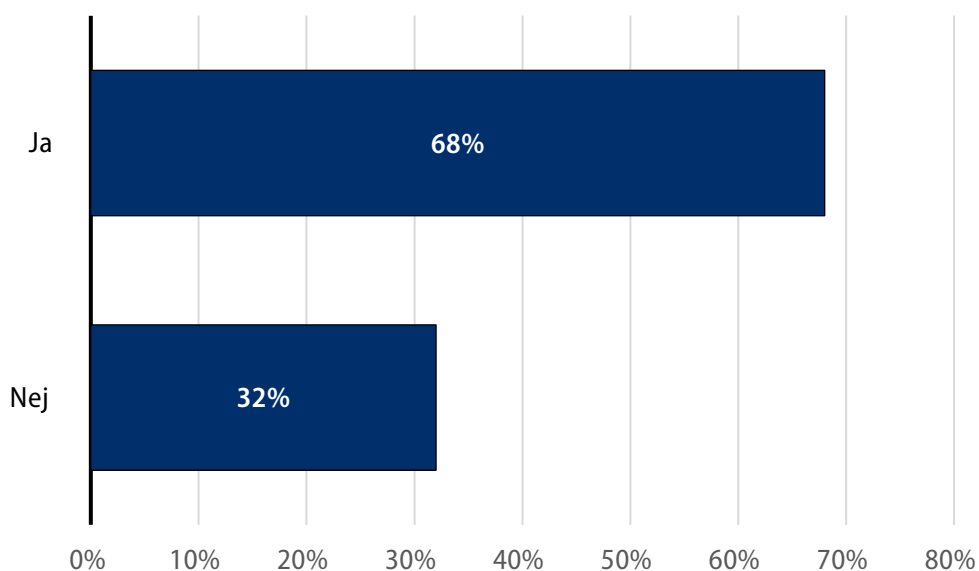
Arovuori och Karikallio anser att de index som bäst beskriver marknadsförändringarna inom respektive sektor bör integreras i de normala kontrakts- och förhandlingsprocesserna inom livsmedelssektorn. Indexen möjliggör en gemensam lägesbild och syn på marknadsförändringarnas relevans. Det är också viktigt att indexen är symmetriska. Med tanke på marknadens funktion är det avgörande att både prishöjande och prissänkande marknadsförändringar förmedlas inom livsmedelskedjan och mellan aktörerna i kedjan. Betydelsen av index som förmedlar marknadsförändringarna framhävs i långa kontrakt.

Av dem som svarade på enkäten ansåg 68 procent att prisindex ska införas som obligatoriska i offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

---

9 Källa: [https://mmm.fi/documents/1410837/150123598/MMM\\_Kustannusindeksit\\_28032023.pdf/53211ce6-d308-0be7-c089-d0dd563cfc15/MMM\\_Kustannusindeksit\\_28032023.pdf?t=1680265761272](https://mmm.fi/documents/1410837/150123598/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf/53211ce6-d308-0be7-c089-d0dd563cfc15/MMM_Kustannusindeksit_28032023.pdf?t=1680265761272)

**Figur 13.** Fråga 8. Ska kostnadsindex göras obligatoriska i offentlig upphandling av livsmedel?



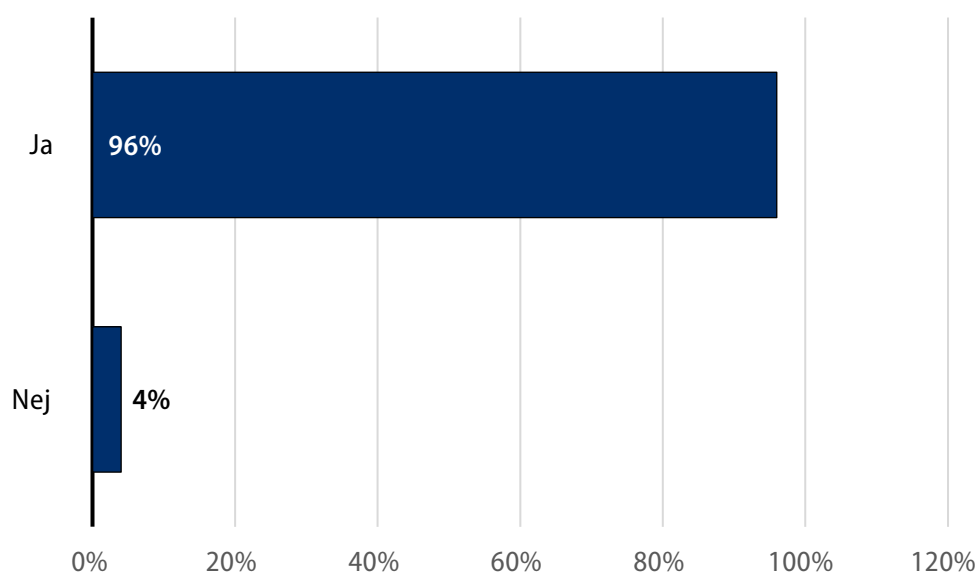
## 4.7 Prishöjningar 2022

Den allmänna prisuppgången 2022 ledde till exceptionella prishöjningar också i offentligt upphandlade livsmedel och måltidstjänster. Prishöjningar gjordes både utifrån leverantörers framställan enligt upphandlingskontraktet på grund av ökande kostnader och till följd av förändringar i prisindexen.

Av dem som svarade på enkäten hade 98 procent höjt på priser i gällande kontrakt i enlighet med kontraktsvillkoren under 2022 eller 2023.



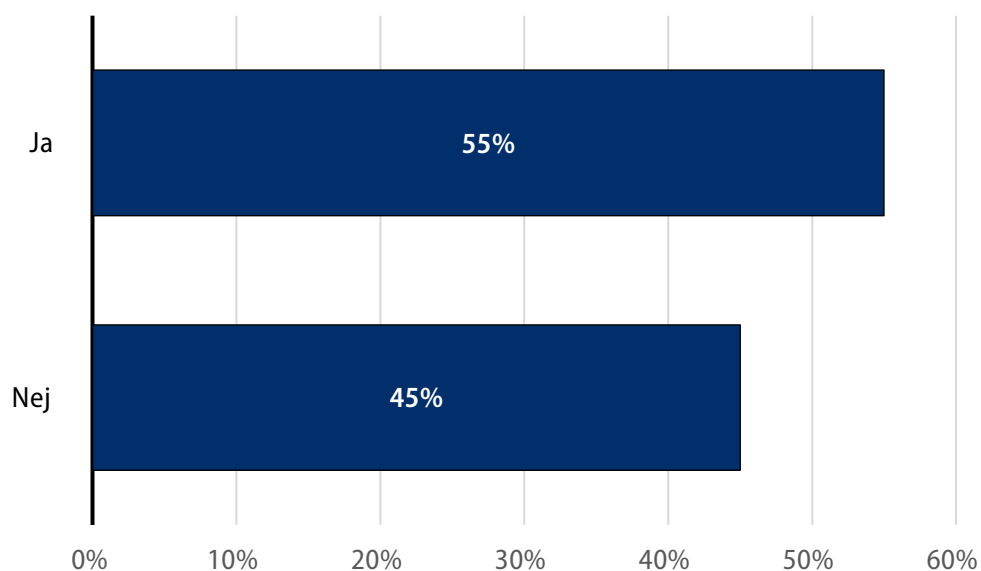
**Figur 14.** Fråga 9. Har priser i gällande kontrakt höjts i enlighet med kontraktsvillkoren under 2022 eller 2023?



Enligt intervjuerna har flera parter också gått med på prishöjningar som avviker från kontraktsvillkoren. Detta gällde särskilt år 2022. Då prishöjningar oftast kan göras en gång om året, godkändes flera höjningar under 2022. Enligt intervjuerna har grossister sökt möjlighet till avvikande prishöjningar oftare än små aktörer.

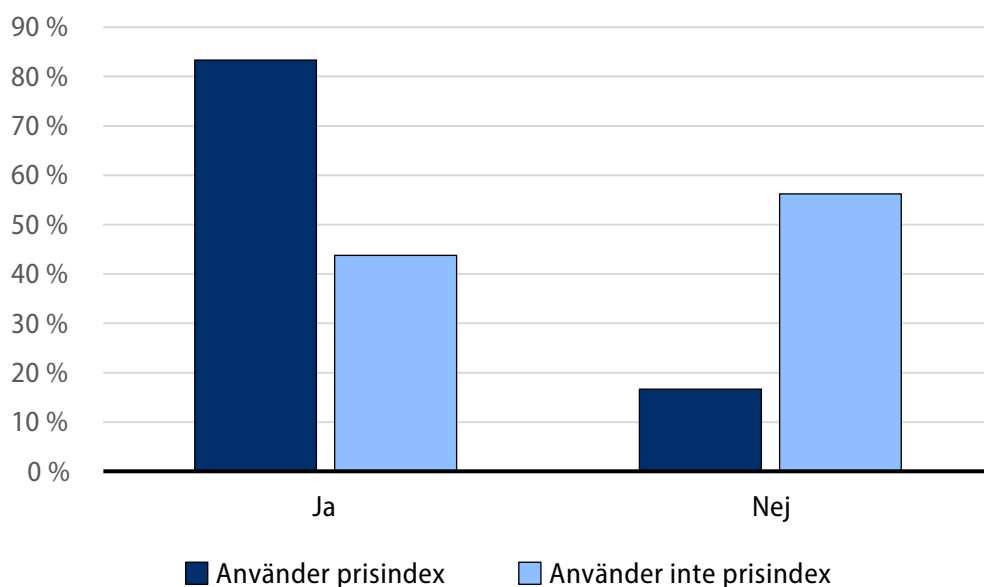
Utifrån enkäten hade 55 procent justerat gällande kontrakt avvikande från kontraktsvillkoren under 2022 eller 2023.

**Figur 15.** Fråga 10. Har priser i gällande kontrakt höjts avvikande från kontraktsvillkoren under 2022 eller 2023?



Vid användning av prisindex var prishöjningar avvikande från kontraktsvillkoren betydligt vanligare än i kontrakt som baserade sig på ökande kostnader som leverantören rapporterat. Hela 80 procent av de svarsgivare som använder kostnadsindex uppgav i enkäten att de under 2022 eller 2023 hade gjort prishöjningar i gällande kontrakt på ett sätt som avvek från kontraktsvillkoren.

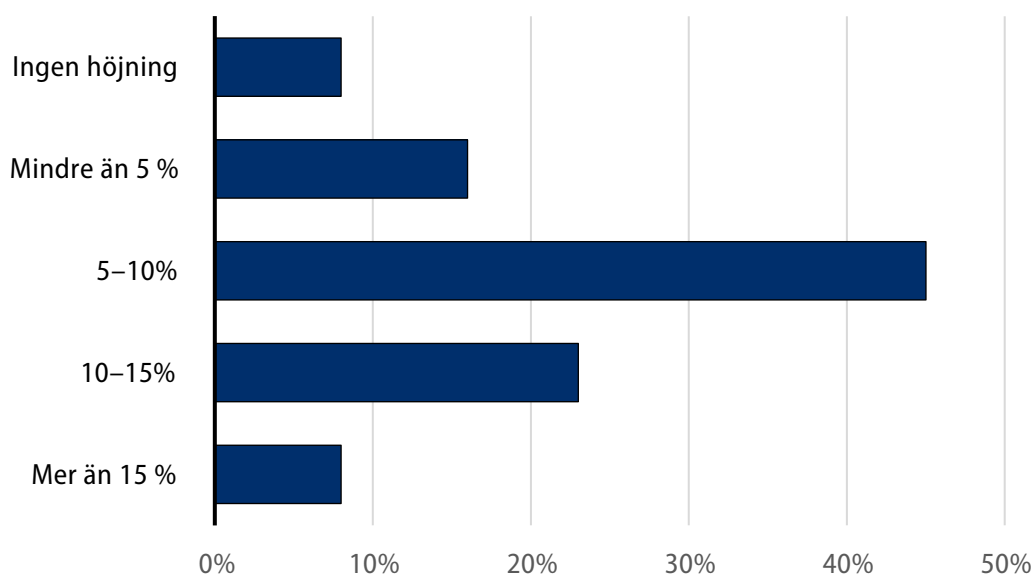
**Figur 16.** Fråga 11. Har priser i gällande kontrakt höjts avvikande från kontraktsvillkoren under 2022 eller 2023?



Det förekom till och med stora skillnader i prishöjningarna mellan upphandlande enheter. Detta framgick av både intervjuerna och enkäten. I genomsnitt var prishöjningarna i linje med den genomsnittliga ändringen av konsumentpriserna på livsmedel och alkoholfria drycker, som var 10,5 procent 2022.

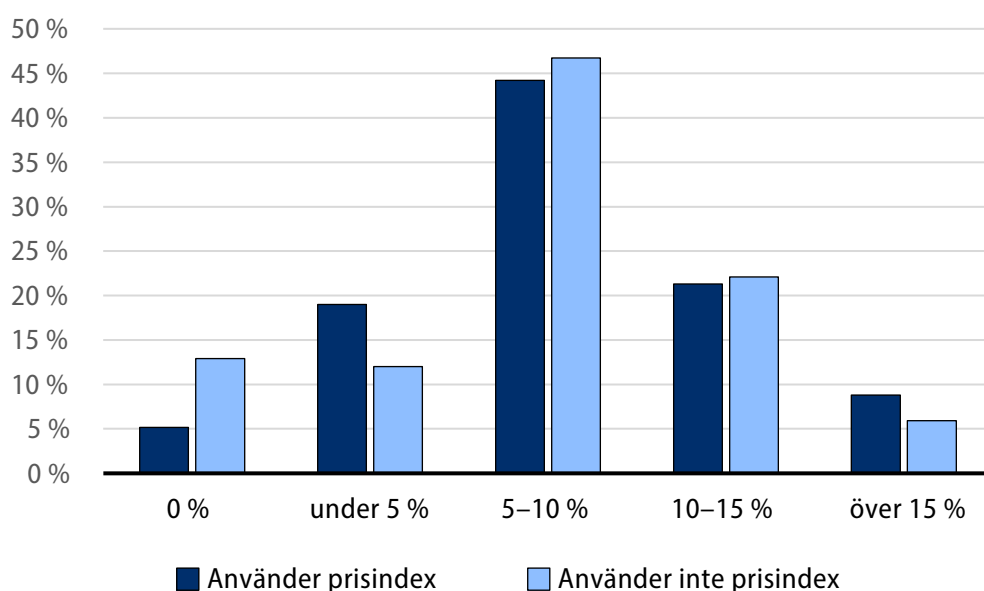
Enligt svarspersonerna i enkäten höjdes måltidspriserna oftast med i genomsnitt 5–10 procent 2022. Den näst vanligaste prishöjningen var enligt svarsgivarna i genomsnitt 10–15 procent.

**Figur 17.** Fråga 12. Hur stor var ökningen i det genomsnittliga måltidspriset uppskattningsvis mellan januari 2022 och december 2022?



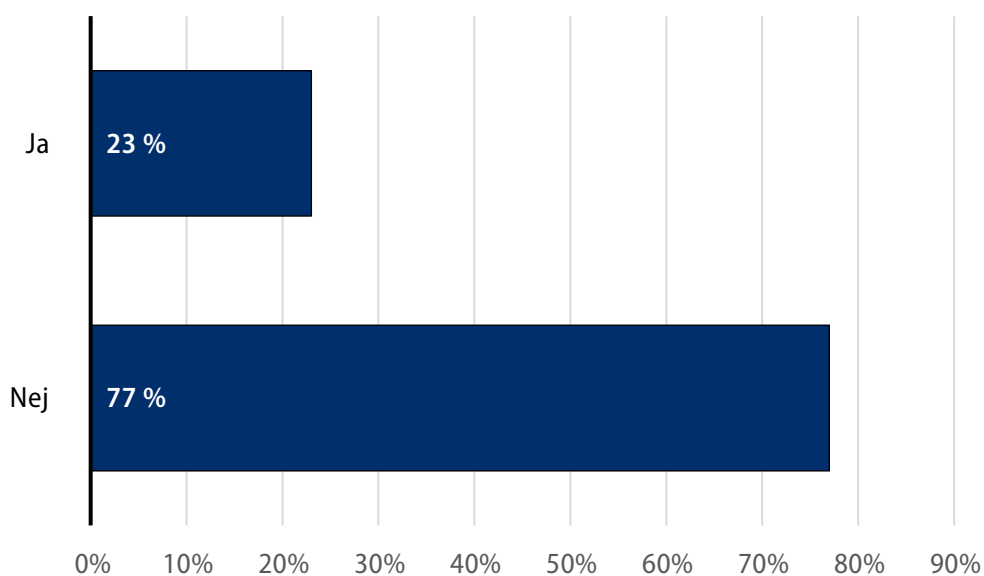
En jämförelse av de uppskattade prishöjningarna enligt enkätsvaren mellan dem som använder prisindex i upphandlingskontrakten och dem som inte gör det, visar att de som använder prisindex höjde priserna oftare men i genomsnitt något mindre än de som inte använder prisindex i kontrakten.

**Figur 18.** Fråga 13. Hur stor var ökningen i det genomsnittliga måltidspriset uppskattningsvis mellan januari 2022 och december 2022?

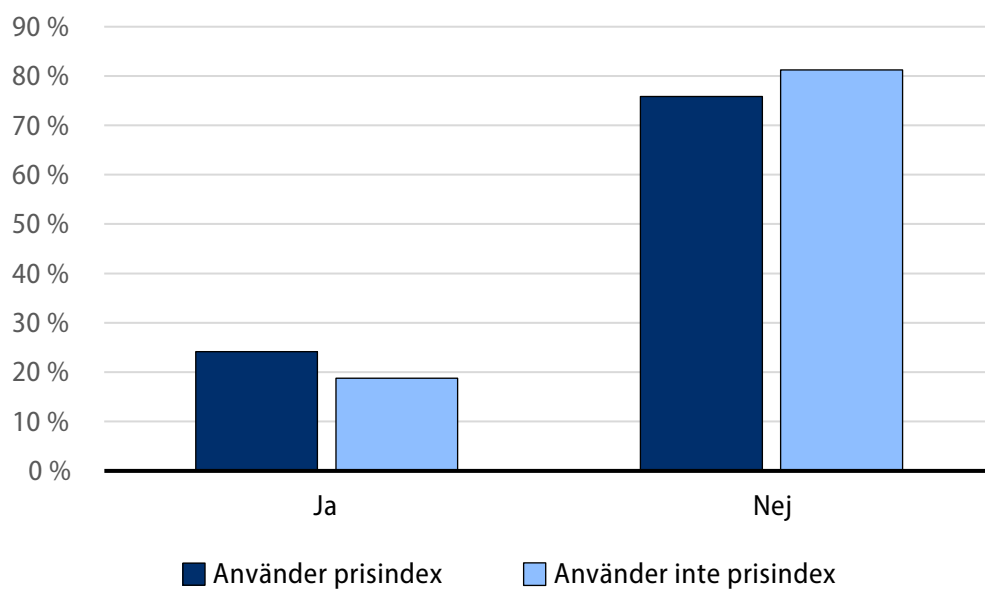


Cirka 23 procent av svarsgivarna uppgav i enkäten att de hade konkurrensutsatt upphandlingskontrakt för livsmedel på nytt till följd av prisuppgången. Avseende förnyad konkurrensutsättning sågs det ingen stor skillnad mellan dem som använde prisindex i kontraktet eller inte gjorde det. Förnyad konkurrensutsättning av gällande kontrakt till följd av prisuppgång var något vanligare bland de svarsgivare som använde prisindex.

**Figur 19.** Fråga 14. Har gällande upphandlingskontrakt för livsmedel konkurrensutsatts på nytt 2022 eller 2023 till följd av prisuppgång?



**Figur 20.** Fråga 15. Har gällande upphandlingskontrakt för livsmedel konkurrensutsatts på nytt 2022 eller 2023 till följd av prisuppgång?

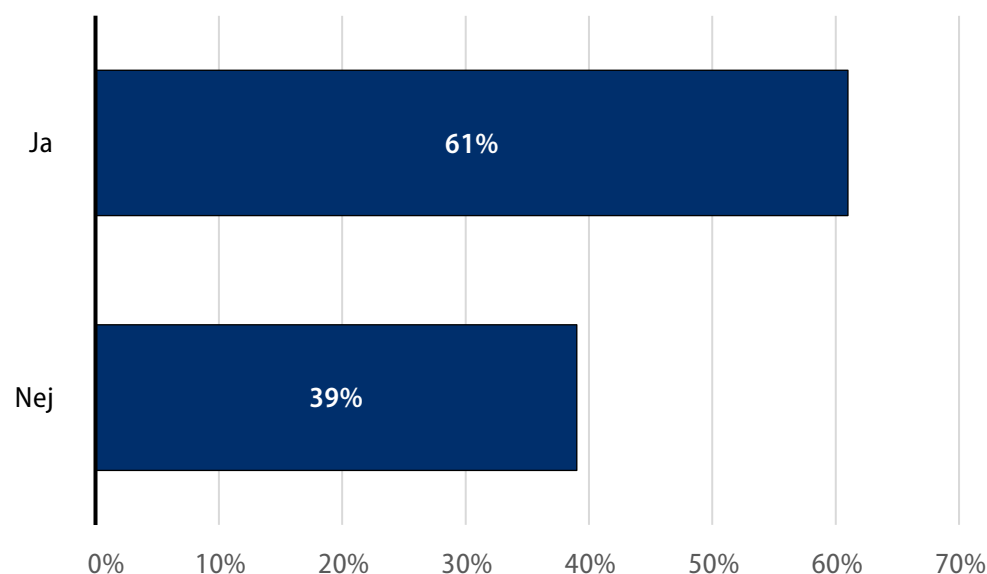


## 4.8 Finansiering för höjda priser och konsekvenser för upphandling

Priserna i upphandlingskontrakt för livsmedel och måltidstjänster har i fjol och i år höjts exceptionellt mycket och även på exceptionella sätt. Den andra aspekten av prishöjningar är att de måste finansieras på något sätt. Alternativ har till exempel inhouse-bolagen varit tvungna att uppta dem som förlust eller de upphandlande enheterna har varit tvungna att anpassa upphandlingen till exempel genom att justera menyerna.

Utifrån enkäten hade 61 procent av svarsgivarna anslagits mer pengar för upphandling av livsmedel och måltidstjänster 2022 eller 2023. Nästan 40 procent av svarsgivarna har varit tvungna att hantera prishöjningarna genom att anpassa upphandlingen och menyerna, eftersom de har fått tilläggsanslag.

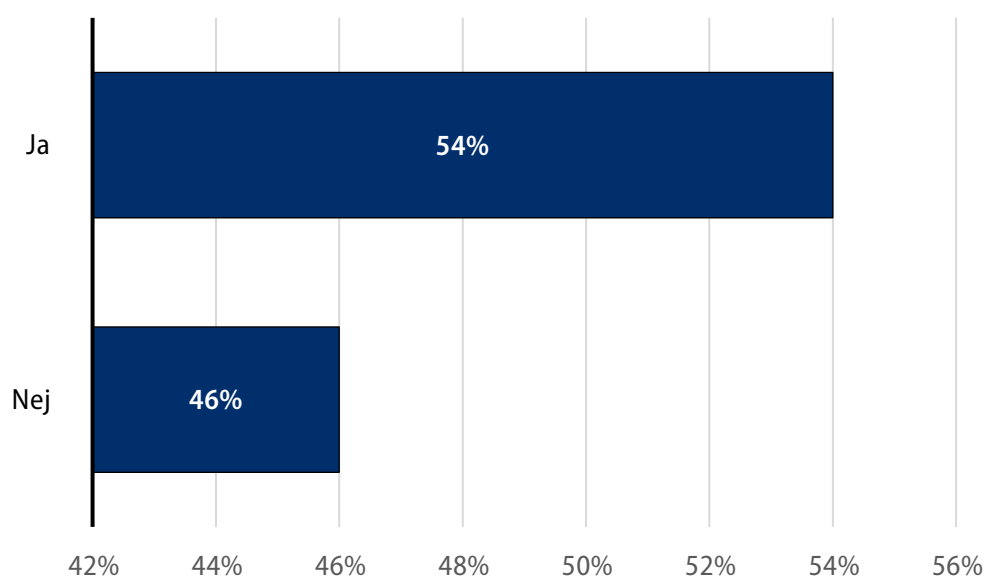
**Figur 21.** Fråga 16. Har det beviljats mer anslag för livsmedelsupphandling 2022 eller 2023?



Av figurerna 22 och 23 framgår att i de flesta fall har man varit tvungen att hitta tilläggsfinansieringen för livsmedel och måltidstjänster inom sektorns egen budget. Av svarsgivarna uppgav 54 procent att de hade fått tilläggsfinansiering från sektorns budget och 22 procent utanför den.

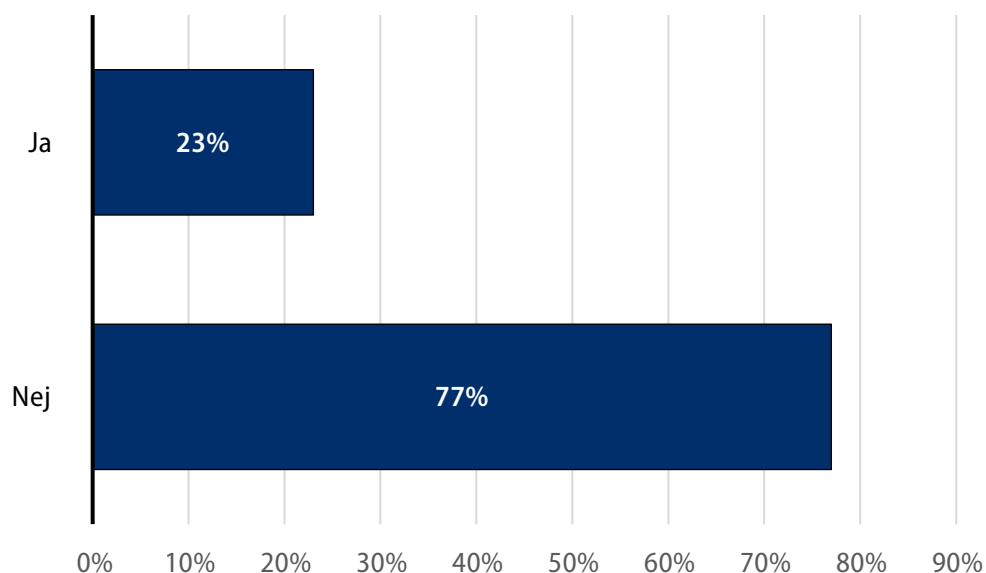
Prishöjningarna gav upphov till en nivåhöjning av kostnaderna för livsmedel och måltidstjänster under 2022. Kostnaderna fortsatte öka under 2023. En del av kostnadsuppgången syns särskilt i kommunernas och samkommunernas driftsekonomi först senare. Till exempel prishöjningarna av samkommunernas eller kommunernas inhouse-bolag inverkar på utgifterna i kommunens driftsekonomi retroaktivt, när man försöker omförhandla kontrakts- och kundpriserna för att komma i kapp kostnadsökningen.

**Figur 22.** Fråga 17. Har det beviljats mer anslag för livsmedelsupphandling inom sektorns budget 2022 eller 2023?



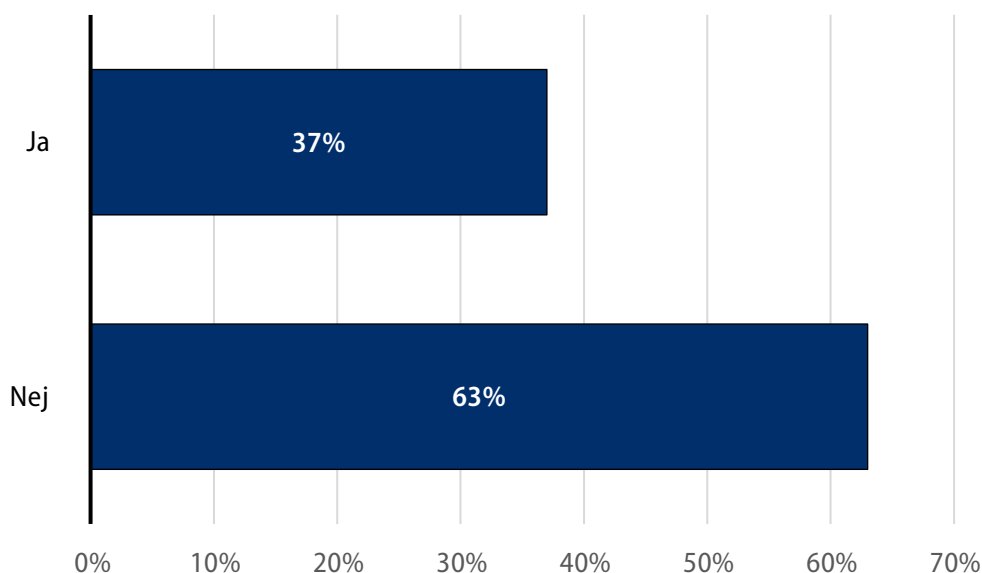


**Figur 23.** Fråga 18. Har det beviljats mer anslag utanför sektorns budget för livsmedelsupphandling 2022 eller 2023?



Prisuppgången avspeglas också på volymen av upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster. Av dem som svarade på enkäten uppgav 38 procent att de hade dragit ned på upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster till följd av prisuppgången. Siffran är hög och resultatet är intressant, men det går inte att utifrån enkäten utröna på vilket sätt upphandlingarna har minskats.

**Figur 24.** Fråga 19. Har volymen av livsmedelupphandling minskats till följd av prisuppgången?



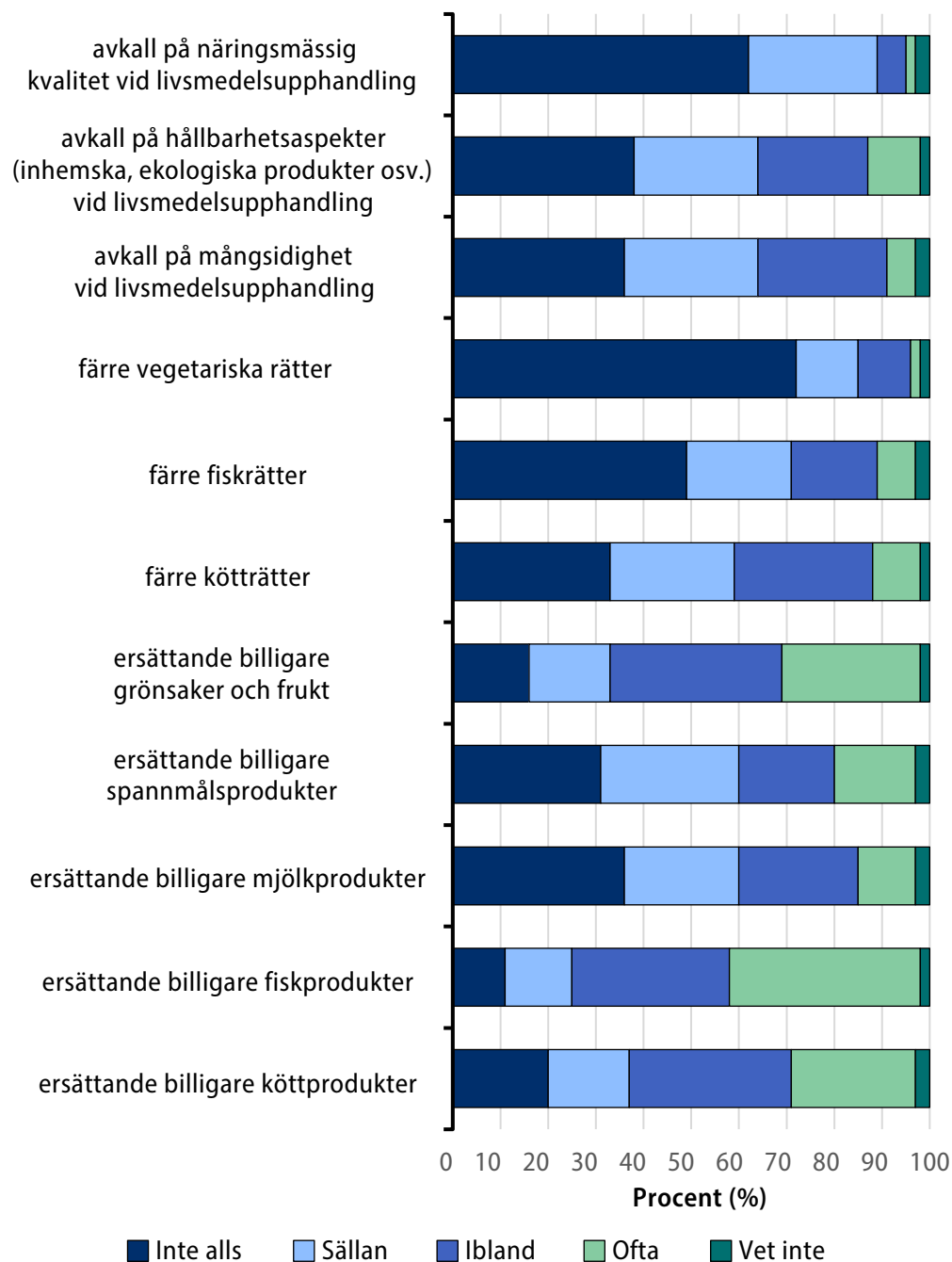
Utöver volymen har det gjorts andra anpassningar i upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster. Utifrån intervjuerna har man ofta ändrat på recepten på måltider.

Näringsmässig kvalitet hör till de viktigaste kriterierna vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster och det är svårt att göra avkall på dem. Ändå uppgav en tredjedel av svarsgivarna i enkäten att den näringsmässiga kvaliteten av maten eventuellt hade försämrats. Å andra sidan hade detta skett endast sällan. Däremot hade man gjort avkall på matens mångsidighet och hållbarhetsaspekter, så att två av tre svarsgivare uppgav att det hade skett försämring i de här faktorerna.

Prisuppgången har avspeglats speciellt som färre köträtter på menyn. Mängden vegetariska rätter har inte egentligen minskat. Fiskrätterna har minskat mindre än köträtterna, trots att just fiskrätter lyftes fram i intervjuerna som exempel på en produkt vars pris har gått upp kraftigt och man har varit tvungen att noga överväga användningen av den och hitta ersättande alternativ inom samma produktkategori.

Enkätresultaten visar att man just i fråga om fiskrätter har varit tvungen att leta efter billigare alternativ oftare än i andra produktkategorier. Å andra sidan har övergång till användning av billigare produkter skett allmänt i alla produktkategorier. Detta har känts av minst inom mjölkprodukter och spannmålsprodukter.

**Figur 25.** Fråga 20. Vad har gjorts inom måltidstjänster på grund av kostnadsuppgång?



## **Jord- och skogsbruksministeriet**

Regeringsgatan 3 A , Helsingfors  
PB 30, 00023 Statsrådet

[mmm.fi](http://mmm.fi)

ISBN: 978-952-366-585-9 PDF

ISSN: 1797-397X PDF