Eduskunta
Puolustusvaliokunta

PUOLUSTUSVOIMIEN RUOKAHUOLLON KUMPPANUUS

1 PERUSTEITA

Tähän muistioon on koottu perustietoja puolustusvoimien ruokahuollon kumppanuudesta, kumppanuuden toteutumisesta ja mahdollisesta kilpailuttamisesta.

Puolustusvoimien tehtävänä on huolehtia asevelvollisten ylläpitoon kuuluvasta ruokahuollosta asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla. Lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 20 §:n mukaan upseerin virkaan vaadittavia sotatieteiden kandidaatin tutkintoon johtavia ja sotilasammatillisia opintoja suorittavalle annetaan opiskelun ajaksi maksuttomat ateriat.

Puolustusvoimien ruokahuolto jakaantuu varuskuntaruokailuun, maastoruokailuun sekä kenttä- ja alusmuonitukseen.

Puolustusvoimien ja Leijonan kumppanuus on määritelty strategiseksi kumppanuudeksi, joka sisältää velvoitteita sekä normaalioloihin (NO) että poikkeusoloihin (PO). Kumppanuussopimus on voimassa määräaikaisena 31.12.2017 saakka.

Kumppanin PO:n suunnittelu ja valmius siirtyä PO:n toimintaan on oltava jatkuvaa. Strateginen kumppanuus muodostuu neljästä sopimuksesta: Strateginen kumppanuussopimus, sotataloussopimus, toimintamallisopimus sekä turvallisuussopimus. Lisäksi joukko-osastojen ja Leijona Cateringin varuskuntaravintoloiden välille on laadittu paikalliset palvelusopimukset, joissa kuvataan paikallinen päivittäinen toiminta.

PV:lla on kokonaisvastuu ruokahuollosta. Ulkopuoliset palveluntuottajat (kuten Leijona) tuottavat asevelvollisten varuskunta- ja maastoateriat sekä ruokalistojen suunnittelun ja ruokalistojen mukaisten elintarvikkeiden tilauksen kenttä- ja alus-muonitukseen. Lisäksi palveluntuottajat toteuttavat tilaus-, asiantuntija- ja koulutus-palveluja. Ruokahuollon palveluihin sisältyy myös varautuminen PO:n ruokahuollon järjestelyihin.

PV asettaa asevelvollisten ruokahuollolle vaatimukset ja vastaa ruokahuollon kustannuksista. PV vastaa ruokahuollon (NO:n, PO:n ja kriisinhallintajoukkojen) valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä, hankinnasta, sopimusten hallinnoinnista sekä palveluntuottajien ohjauksesta.

Leijona on tällä hetkellä ainoa palveluntuottaja, joka järjestää asevelvollisten ruokahuollon palvelut PV:lle. Työpaikkaruokailuissa (henkilöstöruokailu) käytetään Leijona Cateringin lisäksi myös muita palveluntuottajia.

.

2 PUOLUSTUSVOIMIEN RUOKAHUOLLON YHTIÖITTÄMINEN JA KUMPPANUUS

- Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen (PURU) kehittämistä valmisteltiin puolustusministeriön johdolla vuodesta 2008. Ensin tehtiin selvitys ruokahuollon eri kehittämisvaihtoehdoista ja vuonna 2009 jatkoselvitys, jossa keskityttiin oman toiminnan kehittämiseen ja yhtiöittämismalliin.
- Ruokahuollon palvelukeskus (PURU) perustettiin 2006 ja lakkautettiin 2011
- Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen henkilöstö (noin 550 henkilöä) siirtyi Leijona Catering Oy:lle
- Laissa hyväksyttiin, että apporttina yhtiöön siirtyi käyttöomaisuutta ja vaihto-omaisuutta (varuskuntaravintoloiden koneet, laitteet ja kalusto). Materiaalin siirtäminen tapahtui PLM:n valmistelemalla luovutuskirjalla
- Yhtiöittäminen ei aiheuttanut mitään merkittäviä muutoksia asevelvollisten ruokailujen järjestelyihin.
- PV:lla on oikeus irtisanoa erityisestä perusteesta tämä sopimus ennen 31.12.2017. Erityisenä perusteena voidaan pitää kilpailuttamisvelvollisuuden syntymistä julkisista hankinnoista annetun lain perusteella.
- Ruokahuollon kumppanuuden hallintaa ja kehittämistä varten perustettiin kumppanuusryhmä ja kumppanuuden kehittämisryhmä.

3 ARVIO LEIJONA CATERINGIN TOIMINNASTA JA KUSTANNUSKEHITYKSESTÄ

3.1 Arvio toiminnasta ja asiakastyytyväisyydestä

Puolustusvoimien ja Leijona Cateringin Oy:n välinen yhteistoiminta on toiminut vuosien 2012 - 2015 aikana kumppanuussopimuksen hengessä. Sopimuksen rakenne ja toimintamalli on todettu molempien osapuolten taholta olevan kokonaisuudessaan toimiva.

Puolustushaarat (maavoimat, ilmavoimat ja merivoimat) ovat olleet tyytyväisiä saamiinsa palveluihin eikä esille ole noussut mer-

kittäviä kehityskohteita. Joukko-osastojen johto ja ateriapalvelujen tilaajat (vääpelit) ovat tyytyväisiä Leijonan tuottamiin ruokahuollon palveluihin. Kevään 2015 asiakastyytyväisyyskyselyn tulos oli 4,1 asteikolla 1 - 5.

Varuskuntaravintoloiden palvelutasoerot ovat tasaantuneet varusmiehille suunnatun palveluntuottajien toteuttamien asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella. Varuskuntaruokailun asiakastyytyväisyyskyselyn tulos keväällä 2015 oli 3,7 asteikolla 1 -5. Varusmiehien edustus on mukana paikallistasolla kehitettäessä varuskunnan ruokahuollon palveluja.

3.2 Kustannuskehitys

Ruokahuollon sopimusten kustannuskehitys on kuvattu alla olevassa taulukossa, jossa näkyvät sekä Leijona Catering Oy:ltä että Fazer Foods Serviceltä ostetut palvelut. Vuonna 2014 kustannuksista noin 97 % on kohdistunut asevelvollisten ateriapalvelujen ostoon ja noin 3 %:lla on ostettu muita palveluntuottajien tarjoamia ruokahuollon palveluja.

Puolustusvoimat yhteensä	**Toteuma 2014**	**Toteuma 2013**	**Toteuma 2012**
Ateriasuoritteet	15 113 331	15 154 050	15 922 312
Netto EUR	64 901 297 €	64 328 422 €	64 714 984 €
Asiakastyytyväisyys varuskuntaruokailu	3,43	3,42	3,28
Leijona Catering Oy			
Ateriasuoritteet	14 148 079	14 331 202	15 006 995
Netto EUR	60 675 280 €	60 770 864 €	61 020 430 €
Asiakastyytyväisyys varuskuntaruokailu	3,59	3,48	3,45
Fazer Foods Service / RUK			
Ateriasuoritteet	965 252	822 848	615 317
Netto EUR	4 226 017 €	3 557 558 €	3 694 554 €
Asiakastyytyväisyys varuskuntaruokailu	3,27	3,35	3,12

HUOM! Netto EUR = alv 0 %, Hamina-Kotka -alueella Fazer Foods Servicen RUK:n ruokahuoltosopimus päättyi 31.1.2015. Palvelut siirrettiin Leijonan tuottamisvastuulle 1.2.2015 alkaen. Suoritemäärät ovat laskeneet 2012 alkaen varusmiesten määrän pienentymisestä ja palvelusajan lyhentymisestä sekä puolustusvoimien supistetusta toimintatasosta johtuen.

Varusmiehen päivän aterioiden kustannus voimassa olevan palveluhinnaston mukaisesti on noin 15 € (alv 0 %).

Leijona Catering Oy:n hinnankorotukset vuosina 2013 ja 2014 olivat palveluhinnaston hintoihin noin 2,6 -3,8 %. Leijona alensi palveluhinnaston hintoja 1.10.2014 noin 2,2 % ja nämä palveluhinnat olivat voimassa 1.8.2015 saakka, jolloin palveluhinnat laskivat vielä noin 7 %. Vuoden 2016 palveluhintoihin saattaa tulla pieni korotus, sillä läpilaskutettaviin varuskuntaravintoloiden kiinteistökustannuksiin (pääomavuokrat) on tulossa korotus.

Kustannusten seuraaminen vertailuanalyysin kautta

Kumppanuussopimuksessa on sovittu, että palveluntuottajan tulee todentaa puolustusvoimille strategisen kumppanuuden puitteissa tapahtuvan ruokahuollon toteuttamisessa kilpailukykyinen hintataso käyttäen vertailuanalyysiä. Ruokahuollon kustannuksien kehityksen seuraamiseksi ja toimintojen tehostamiseksi on vuonna 2015 tehty vertailuanalyysi yhteistyössä Leijona Cateringin Oy:n ja Pääesikunnan suunnitteluosaston talousasiantuntijoiden kesken.

Vertailulaskelma on laadittu vuosilta 2012 - 2014 ja vertailun lähtökohtana on käytetty PURU:n viimeistä toimintavuotta 2011. PURU:n aikana ruokahuollon toimintaa keskitettiin puolustusvoimissa ja saatiin aikaan keskittämishyötyjä. Kumppanuuden vertailulaskelma osoittaa Leijona Catering Oy:n tehostaneen toimintaa edelleen. Ruokahuollossa on saatu aikaan yhtiön toiminta-aikana vuosina 2012 - 2014 säästöjä yhteensä 12,1 milj. euroa verrattuna PURU:n toimintamalliin.

Säästöt ovat pääosin kertyneet toimialalle tyypillisestä elintarvikkeiden ostotoiminnasta sekä tehostuneesta henkilöstön työajan käytöstä (MaRaVa TES:in soveltaminen). Vuosina 2012 - 2013 Leijona Catering Oy toimi PURU:n aikana solmittujen määräaikaisten hankintasopimusten mukaisesti, mutta vuodesta 2014 alkaen itse neuvottelemien toistaiseksi voimassa olevien sopimusten mukaisesti. Näillä uusilla sopimuksilla Leijona Catering on kyennyt alittamaan merkittävästi elintarvikeindeksin muutokset. Esiin nousi myös kohdennetun ostovolyymin merkitys elintarvikekustannuksiin - Leijona Catering Oy on supistanut hankittavien raaka-aineiden nimikkeistöä ja käyttää samaa ruokalistaa kaikissa varuskuntaruokaloissa ja saavuttaa näin suuret kohdennetut ostovolyymit sekä niihin liittyvät hankintaedut.

4 RUOKAHUOLLON KILPAILUTTAMISESTA

Lain perusteluissa puolustusvoimien ravitsemispalveluiden yhtiöittämisestä Leijona Cateringille asetettiin neljän vuoden suoja-aika (päättyy 31.12.2015) sekä sen jälkeinen kahden vuoden siirtymäaika. Suoja-aikana yhtiö ei ole voinut irtisanoa henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä, jollei yhtiön tuottamien palvelu-

jen tai tuotteiden määrässä taikka sisällössä tapahdu merkittävää muutosta. Lähinnä tämä tilanne on tullut kyseeseen ainoastaan varuskunnan/varuskuntien lakkauttamisen yhteydessä. Ravitsemispalvelujen hallittu avaaminen kilpailulle todettiin edellyttävän suoja-ajan lisäksi myös siirtymäaikaa henkilöstön määrän ja rakenteen sopeuttamiseksi kysynnän ja kilpailun edellyttämälle tasolle. Henkilöstön sopeuttamisen kannalta todettiin olevan välttämätöntä, että yhtiön sisällä voidaan tehdä henkilöstösiirtoja toimintojen painopistealueille.

Leijona Catering on täysin Suomen valtion omistama sidosyksikkö. EU-tuomioistuin on ratkaisutoiminnassaan katsonut, että sidosyksikköedellytys täyttyy, mikäli yhteensä noin 90 % yksikön toiminnasta kohdistuu sen omistamiin hankintayksiköihin. Leijona Cateringin muihin kuin omistajiin kohdistuva toiminta arvioitiin voimassa olevan lain perusteluissa jäävän alle 10 %:iin. Neljän vuoden suoja-aikana pääasiallinen asiakas on ollut puolustusvoimat. Tällä hetkellä Leijona Cateringin liikevaihto muilta kuin valtionhallinnon asiakkuuksilta on alle 1%.

Voimassa oleva oikeus ei velvoita puolustusvoimia kilpailuttamaan asevelvollisten ruokahuoltoa nykyisen Leijona Cateringin sopimuksen päätyttyä, mutta yhtiöittämistä koskevan lain perusteluissa sekä hallitusohjelmassa on esitetty ruokahuollon kilpailutusta. Toisaalta Leijona Catering on valtioneuvoston kanslian laatiman omistuksen perustelistauksen mukainen strategisen intressin yhtiö. Siten tilanne mahdollisen kilpailutuksen kannalta on ristiriitainen.

Strateginen kumppanuus sisältää velvoitteita sekä normaalioloihin että poikkeusoloihin. Poikkeusolojen suunnittelu sekä valmius siirtyä poikkeusolojen toimintaan on oltava jatkuvaa. Strategisen kumppanuuden rakentaminen kaikissa valmiusoloissa vaatii pitkäjänteistä työtä ja useamman vuoden yhteistoimintaa ennen kuin se hioutuu toimivaksi kokonaisuudeksi. Keskeistä on poikkeusolojen toiminnan harjoittelu. Valmiudellinen taso laskee, mikäli toimijaa vaihdetaan 3-5 vuoden välein. Leijona Catering jatkoi suoraan PURU:n toimintaa, joten yhtiöittäminen ei aiheuttanut katkosta poikkeusolojen toimintavalmiuteen.

Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen rooli on keskeinen strategisen ruokahuollon kumppanuuden ohjauksessa, hallinnassa ja seurannassa. Logistiikkalaitoksen resurssit em. tehtäviin on mitoitettu nykyisen ruokahuollon toimintamallin mukaisesti. Mikäli ruokahuollon strategista kumppanuutta joudutaan kilpailuttamaan ja kumppanit vaihtuvat lyhyin väliajoin, se edellyttää ruokahuollon ohjauksen ja järjestelyjen uudelleen organisointia ja poikkeusolojen ruokahuollon suunnittelutehtävien palauttamista logistiikkalaitoksen tehtäviksi. Tämä vaatii nykyistä huomattavasti suuremmat

lisäresurssit. Nykyisillä suunnittelukehyksillä tällaisten muutosten toteuttaminen ja lisäresurssien saaminen on erittäin vaikeaa.

Huoltopalvelujen toimialapäällikkö
Majuri Juha Karjalainen