

YMPÄRISTÖKRITEERIT JULKISISSA ELINTARVIKE- JA RUOKAPALVELUHANKINNOISSA

Tarkastelussa tarjouspyyntöasiakirjat

Riina Tykkyläinen
Maisterintutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Humanistis-
yhteiskuntatieteellinen
tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2020

TIIVISTELMÄ

YMPÄRISTÖKRITEERIT JULKISISSA ELINTARVIKE- JA RUOKAPALVELUHANKINNOISSA Tarkastelussa tarjouspyyntöasiakirjat

Riina Tykkyläinen
Maisterintutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2020
Ohjaajat: Sakari Taipale, Jussi Tanskanen
Sivumäärä: 91 sivua + 1 liite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisen sektorin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa. Tarkastelen aihetta elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteerien avulla. Tutkin ensinnäkin, millaisia ympäristökriteeriluokkia elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyy, kuinka paljon ympäristökriteerejä on ja mitkä ovat niistä yleisimpiä. Lisäksi selvitän, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Tutkimus sijoittuu vihreitä julkisia hankintoja käsittelevälle tutkimuskentälle ja sen lähtökohdana on nykyisen elintarvikejärjestelmän ekologinen kestämyys.

Tutkimusaineisto koostuu yhteensä 44:n elintarvike- ja ruokapalveluhankinnan tarjouspyyntöasiakirjoista. Hankinta-asiakirjat on julkaistu HILMA-tietokannassa 23.10.2018 ja 30.1.2020 välisenä aikana. Aineiston analyysissä hyödynnän tekstiaineiston koodausta, joka mahdollistaa hankinta-asiakirjojen kaltaisen tekstiaineiston kvantifioinnin ja tilastollisen käsittelyn. Tilastollisena analyysimenetelmänä käytän ristiintaulukointia.

Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetetut ympäristövaatimukset jäsenyivät aineistolähtöisen koodauksen myötä 16:een eri ympäristökriteeriluokkaan. Kaikkein yleisimmin hankinta-asiakirjoissa esiintyvä ympäristökriteeriluokka oli ”luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen”. Analyysissä kävi ilmi, että raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin liittyvät ympäristökriteerit olivat hankinta-asiakirjoihin sisällytetyistä ympäristövaatimuksista kaikkein yleisimpiä. Toiseksi eniten tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyi toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin liittyviä ympäristökriteerejä. Keskimääräinen elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja kohden sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien lukumäärä oli viisi.

Ristiintaulukoinnin tulosten perusteella hankinnan arvolla, tilaajalla sekä hankinnan tilaajana olevan kunnan koolla on vaikutusta hankinnalle asetettujen ympäristökriteerien määrään. Eniten ympäristökriteerejä esiintyi kalliimmista (2 000 000 euroa tai yli) sekä suurempien kuntien (40 000 asukasta tai yli) tekemissä hankinnoissa. Eri hankintayksiköiden laatimista tarjouspyynnöistä eniten ympäristökriteerejä sisältyi valtion ja kaupunkien tekemiin tarjouspyyntöihin.

Avainsanat: ateriapalvelut, joukkoruokailu, julkiset hankinnat, ekologisuus, kestävä kehitys

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. RUOKA, YMPÄRISTÖ JA JULKINEN RUOKAPALVELU	5
2.1. Ruoan ympäristövaikutukset	5
2.2. Ekologisesti kestävä elintarvikejärjestelmä	6
2.2.1. Lähirooka	8
2.2.2. Luomuruoka	10
2.2.3. Kasvispainotteinen ruoka	11
2.3. Julkinen ruokapalvelu ekologisesti kestävä ruokailun edistäjänä	12
2.4. Tutkimus julkisista ruokapalveluista	17
3. JULKISTEN HANKINTOJEN SÄÄNTELY JA YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDAT	19
3.1. Julkiset hankinnat	19
3.2. Ympäristönäkökohtien huomioiminen hankintalainsäädännössä	20
3.3. Hallinnollinen ja informatiivinen ohjaus ympäristöystävällisten hankintojen edistäjänä	25
3.4. Ympäristönäkökohtien huomioiminen hankintamenettelyn eri vaiheissa	26
4. VIHREÄT JULKISET HANKINNAT	33
4.1. Esteet ja mahdollisuudet vihreiden hankintojen toteuttamisen taustalla	36
4.2. Vihreiden hankintojen käytännön toteutus	37
5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	41
5.1. Tutkimuskysymykset	41
5.2. Tutkimusaineisto	43
5.3. Tutkimuksessa käytettävät muuttujat ja ympäristökriteeriluokitus	48
5.3.1. Taustamuuttujat	49
5.3.2. Ympäristökriteeriluokituksen muodostaminen ja tutkimusmuuttujat	50
5.4. Ristiintaulukointi	52
6. TULOKSET	56
6.1. Hankinta-asiakirjoissa esiintyvät ympäristökriteeriluokat	56
6.2. Ympäristökriteerien määrä hankinta-asiakirjoissa	64
6.3. Hankinnoissa yleisimmin käytetyt ympäristökriteerit	66
6.4. Ympäristökriteerien määrän yhteys hankinnan arvoon, kohderyhmään, tilaajan sekä hankinnan tilaajana olevan kunnan kokoon	68
7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	72
7.1. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset	72
7.2. Pohdinta	76
LÄHTEET	81
LIITTEET	92
Liite 1. Muuttujat	92

1. JOHDANTO

Ruokailu on tärkeä osa ihmisten jokapäiväistä elämää, mutta nykyiselle elintarvikejärjestelmälle tyypilliset ruoan tuotanto- ja kulutustavat ovat maapallon ekologisen kantokyvyn näkökulmasta kestävämmällä pohjalla. Elintarvikejärjestelmän keskeiset ympäristöhaasteet liittyvät erityisesti kestäväan maan- ja vedenkäyttöön, ilmaston lämpenemiseen sekä luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen. Suomessa ruokailu aiheuttaa yli kolmanneksen kaikista kuluttajien ympäristövaikutuksista, mikä konkretisoi hyvin ruoan tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvan ympäristökuormituksen vakavuutta. (Macdiarmid 2012, 14; Risku-Norja & Mononen 2012, 174; Silvasti 2012, 26–27; Tapio-Biström & Silvasti 2012, 74–85; Ympäristöministeriö 2012, 34; Risku-Norja & Muukka 2013, 9; Nordic Council of Ministers 2014, 137.)

Laajan ja lakisääteisen toimintansa vuoksi julkisen ruokapalvelun nähdään olevan avainasemassa paitsi kansalaisten hyvinvoinnin myös ekologisesti kestäväan ruokailun edistämisessä. Huomattava osa ruoasta päätyy kuluttajille julkisen ruokapalvelun kautta: julkisen sektorin ammattikeittiöt tarjoavat suomalaisille päivittäin noin kaksi miljoonaa aterialla. Julkisten keittiöiden elintarvikehankintojen kokonaisarvo on vuosittain noin 350 miljoonaa euroa, minkä vuoksi ammattikeittiöt edustavat markkinoilla merkittävää ostovoimaa. (Risku-Norja ym. 2010, 8; Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 25; Risku-Norja & Mononen 2012, 194; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 30; Alhola & Kaljonen 2017, 37; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 18.) Elintarvikejärjestelmässä julkinen ruokapalvelu on ruoan vähittäismyynnin rinnalla keskeisessä roolissa, sillä se toimii linkkinä ruoan tuottajien ja kuluttajien välillä. Näin ollen ammattikeittiöt voivat valinnoillaan sekä kannustaa kansalaisia kestävämpiin kulutustapoihin että edistää markkinoilla ympäristöystävällisten ratkaisujen kysyntää. (Mononen 2006, 28–29; Silvasti 2006, 36; Morgan & Sonnino 2008, 14; Alhola & Kaljonen 2017, 6.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ympäristönäkökohdat otetaan huomioon julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa. Julkisia hankintoja pidetään tehokkaana välineenä erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa ja huolellisesti toteutettuina hankinnoilla voidaan auttaa ratkaisemaan jopa globaaleja haasteita (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 30; European Commission 2017, 13). Julkisella sektorilla on laajuutensa vuoksi paljon ostovoimaa, mikä tekee siitä merkittävän toimijan markkinoilla. Suuren ostovoimansa ansiosta julkisilla organisaatioilla on mahdollisuus

vaikuttaa hankinnoillaan muun muassa oman alueen hyvinvointiin, työllisyyteen, elinkeinoelämään ja ympäristötavoitteiden edistämiseen. (Bergman ym. 2012; EkoCentria 2017a, 30; UNEP 2017, 1.) Myös julkisen sektorin ruokapalvelujärjestelmä on Suomessa huomattavan laaja-alainen, joten sen toiminnalla on suuri merkitys ruokailun ympäristövaikutuksiin. Julkisilla elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoilla voidaan edistää ekologisesti kestävästä ruokailusta esimerkiksi kiinnittämällä hankinnoissa huomiota raaka-aineiden alkuperään ja laatuun. (Ympäristöministeriö 2012, 37.)

Julkisen ruokapalvelujärjestelmän toiminta on lakisääteistä, joten elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnat on kilpailutettava noudattaen hankintalain säännöksiä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Vuoden 2017 alussa toteutettiin hankintalain kokonaisuudistus, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena oli mahdollistaa entistä paremmin kestävä kehityksen eri osa-alueiden huomioiminen julkisten organisaatioiden tekemissä hankinnoissa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015). Lain mukaan organisaatioiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa niin, että hankinnat voidaan toteuttaa mahdollisimman ”taloudellisesti, laadukkaasti – – ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen” (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2.2 §). Uudistetun hankintalainsäädännön tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa myös elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoja voidaan käyttää strategisena työvälineenä erilaisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Nissinen ym. 2017, 32). Niinpä onkin tärkeää tutkia, kuinka laajasti näitä mahdollisuuksia hyödynnetään käytännössä.

Tutkimusaiheen ajankohtaisuutta tukee hiljattain uudistetun hankintalainsäädännön lisäksi 2010-luvun aikana vahvistunut poliittinen tahto julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ympäristönäkökohtien edistämiseksi (Pekkala ym. 2019, 57). Vuonna 2012 Suomi laati kestävästä kulutuksesta ja tuotantoon keskittyvän ohjelman nimeltä ”Vähemmästä viisaammin”. Yhtenä ohjelman tavoitteena oli nostaa julkinen ruokapalvelu ympäristöystävällisen syömisestä edelläkävijäksi edesauttamalla kestävien elintarvikehankintojen toteuttamista. Eduskunnalle keväällä 2017 annettussa ruokapoliittisessa Ruoka2030-selonteossa puolestaan korostetaan, että elintarvikkeiden hankinnoissa tulisi taloudellisten mittareiden ohella tarkastella ruokaa muun muassa laadun, tuoreuden, sesonginmukaisuuden sekä kestävä kehityksen näkökulmasta. (Ympäristöministeriö 2012, 38; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 38–39.) Valtioneuvoston antamat periaatepäätökset kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen

edistämisestä julkisissa hankinnoissa (VNP 2013) sekä julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (VNP 2016) edellyttävät kumpikin kiinnittämään huomiota ympäristönäkökohtiin kaikissa julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa. Uusimpana poliittisena toimenpiteenä on Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman pohjalta laadittu Suomen ensimmäinen kansallisen tason julkisten hankintojen strategia, joka sisältää linjauksia myös vastuullisiin elintarvikehankintoihin liittyen. Julkisten hankintojen strategiasta tullaan vielä myöhemmin antamaan valtioneuvoston periaatepäätös.

Suomalainen joukkoruokailun malli nähdään kiinnostavana myös YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n näkökulmasta (Nissinen ym. 2017, 28). Ohjelma sisältää yhteensä 17 kestävään kehitykseen liittyvää universaalia tavoitetta, jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2030 mennessä. Ohjelman kahdestoista tavoite liittyy kestävien tuotanto- ja kulutustapojen varmistamiseen ja sen alatavoitteisiin lukeutuu kestävien hankintakäytäntöjen edistäminen. (United Nations 2015, 1, 22.) Suomen osalta 12:nneen tavoitteen saavuttamisessa on vielä haasteita (Lyytimäki ym. 2016, 45–46), mutta kestävästi toteutettujen elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen avulla voidaan tavoitteen edistymistä vauhdittaa joukkoruokailun osalta.

Tutkimuksessani tarkastelen julkisen sektorin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoja niille asetettujen ympäristökriteerien näkökulmasta. Tutkimusaineistoni koostuu yhteensä 44:n elintarvike- ja ruokapalveluhankinnan tarjouspyyntöasiakirjoista. Tutkimuskysymyksiä minulla on kaksi, joista ensimmäinen on jaettu kolmeen alakysymykseen. Ensinnäkin pyrin selvittämään, millaisia ympäristökriteeriluokkia elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyy, kuinka paljon ympäristökriteerejä on ja mitkä ovat niistä yleisimpiä. Toiseksi tarkastelen, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Ympäristökriteeriluokat muodostan aineistolähtöisen tekstiaineiston koodauksen avulla. Tutkimusaineiston analyysi tapahtuu laskemalla suoria- ja prosenttijakaumia sekä hyödyntämällä ristiintaulukointia.

Seuraavassa luvussa pureudun tarkemmin ruoan ympäristövaikutuksiin ja esittelen ekologisesti kestävän elintarvikejärjestelmän kannalta kriittisiä ruoan tuotanto- ja kulutustapoja. Tämän jälkeen tarkastelen joukkoruokailun merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa ja kartoitan, miten julkinen ruokapalvelu voi omalta osaltaan edistää

ekologisesti kestävä ruokailua. Luvun lopuksi luon katsauksen julkisesta ruokapalvelusta tehtyyn aiempaan tutkimukseen ja kerron kuinka oma tutkimukseni tähän suhteutuu. Kolmannessa luvussa käyn läpi julkisten hankintojen sääntelyä ja selvitän, kuinka ympäristönäkökohdat on mahdollista ottaa elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa huomioon uudistetun hankintalainsäädännön puitteissa. Lisäksi tuon esille hallinnollisen ja informatiivisen ohjauksen keinoja ympäristöystävällisten hankintojen edistämiseksi. Neljännessä luvussa avaan tutkimuksen laajempaa teemana toimivaa vihreiden julkisten hankintojen konseptia ja tarkastelen vihreiden hankintojen käytännön toteutusta.

Teoriaosuuden jälkeen syvennyn tarkemmin tutkimuksen toteutukseen. Luvussa 5 esittelen tutkimuskysymykseni, tutkimusaineistoni sekä tutkimusta varten luomani muuttujat. Lisäksi kerron aineiston analyysimenetelmänä käyttämästäni tekstiaineiston koodauksesta sekä ristiintaulukoinnista. Tutkimuksen tulokset esittelen luvussa 6. Tutkielman viimeisessä luvussa käyn läpi analyysin keskeisimmät tulokset, pohdin tutkimukseni antia sekä rajoitteita ja tuon esille tutkimusaiheen tiimoilta heränneitä jatkotutkimuksen aiheita.

2. RUOKA, YMPÄRISTÖ JA JULKINEN RUOKAPALVELU

2.1. Ruoan ympäristövaikutukset

Ruoantuotannon ja -kulutuksen tavoilla on merkittävä vaikutus paitsi ihmisten henkilökohtaiseen hyvinvointiin ja terveyteen myös kaikkiin kestäväen kehityksen ulottuvuuksiin. Ihmiselämän kannalta ruoka on välttämätön hyödyke, eikä se ole korvattavissa millään muulla tuotteella. Globaali elintarvikejärjestelmä on kuitenkin nykyisessä muodossaan sekä taloudellisesti, sosiaalisesti että ekologisesti kestävämmällä pohjalla. Elintarvikejärjestelmän ekologista kestävyyttä uhkaa ruoan tuotannosta ja kuluttamisesta aiheutuva ympäristö- ja ilmastokuormitus. (Lang ym. 2009, 4, 189; Risku-Norja & Mononen 2012, 174; Silvasti 2012, 26; Tapio-Biström & Silvasti 2012, 69; Ympäristöministeriö 2012, 34.)

Globaalin ruoantuotannon merkittävimmät ympäristöhaasteet liittyvät ilmastonmuutokseen, biodiversiteettiin, rehevöitymiseen sekä maan-, veden- ja energiankäyttöön. Kaikkein tyypillisimmin ruoan ympäristövaikutusten mittaamisessa keskitytään elintarvikejärjestelmän ilmastovaikutuksiin. (Macdiarmid 2012, 14; Tapio-Biström & Silvasti 2012, 74–85; Risku-Norja & Muukka 2013, 9; Nordic Council of Ministers 2014, 137, 139.) YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO 2018a, 7) mukaan maataloustuotannon arvioidaan aiheuttavan noin viidesosan koko maailman kasvihuonekaasupäästöistä. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt johtuvat pääasiassa metsien hävittämisestä, karjatalouden aiheuttamista metaanipäästöistä sekä lannoitteiden käytöstä (mt. 7).

Suomessa ruoantuotanto ja -kulutus aiheuttaa noin kolmanneksen kaikesta tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvista ympäristövaikutuksista. Täällä ruokailun ympäristövaikutuksista korostuvat etenkin ilmaston lämpeneminen, vesistöjen rehevöityminen sekä luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Suurimmat haasteet elintarvikejärjestelmän ekologisen kestävyden kannalta syntyvät niin Suomessa kuin muuallakin maailmalla alkutuotannossa. Yhtenä ratkaisuna maatalouden aiheuttamiin ympäristöhaasteisiin pidetään vaihtoehtoisia ruoantuotannon ja -kulutuksen tapoja, joita esittelen tarkemmin seuraavassa luvussa. (Risku-Norja & Mononen 2012, 179; Ympäristöministeriö 2012, 34; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40; Motiva Oy 2018; SYKLI 2019a.)

2.2. Ekologisesti kestävä elintarvikejärjestelmä

Kestävässä elintarvikejärjestelmässä tuotettu ruoka on terveellistä, kohtuuhintaista, hygieenisesti moitteetonta sekä ympäristöystävällisesti tuotettua. Ympäristöystävällisessä ruoantuotannossa on olennaista pyrkiä käyttämään luonnonvaroja mahdollisimman kestävästi ja tehokkaasti sekä pitää tuotannosta aiheutuva ympäristön kuormitus hallinnassa. (Risku-Norja & Mononen 2012, 174, 178–179; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40.) Mutta kuinka saavuttaa ekologisesti kestävä elintarvikejärjestelmä, jossa ruoan tuotannon ja kuluttamisen ympäristövaikutukset pysyvät hillittyinä? Tässä luvussa tarkastelen elintarvikejärjestelmän ekologista kestävyyttä erityisesti ruoan vaihtoehtoisten tuotanto- ja kulutustapojen näkökulmasta. Lähdän kuitenkin liikkeelle ravitsemussuosituksista, sillä ne ovat paitsi ruoka- ja ravitsemuspolitiikan perusta myös itsestään selvänä pidetty lähtökohta julkisen ruokapalvelun toteutuksessa (Risku-Norja ym. 2010, 3; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 5).

Nykyään ruoan ympäristönäkökulma huomioidaan sekä kansainvälisissä että kansallisissa ravitsemussuosituksissa (ks. esim. Nordic Council of Ministers 2014; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014; WHO 2018). Ravitsemussuositusten tavoitteena on ollut ennen kaikkea edistää kansalaisten terveyttä, mutta tuoreimmissa ravitsemussuosituksissa otetaan huomioon myös terveyden ja ympäristön väliset yhteydet (Silvasti 2012, 30; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 5). Uusimpien suomalaisten ravitsemussuositusten tavoitteena onkin ”terveyttä edistävä ruokavalio, joka on samalla myös ympäristön kannalta mahdollisimman kestävä” (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40).

Tarkasteltaessa terveellisen ja ekologisesti kestävä ruokavalion välistä suhdetta ovat monet tutkijat olleet kiinnostuneita siitä, onko terveellisen ja ympäristöystävällisen ruokavalion yhdistäminen ylipäättään mahdollista. Muun muassa Macdiarmid ym. (2012), Meier ja Christen (2012) sekä Ruotsin maatalousvirasto (Jordbruksverket 2013) ovat tarkastelleet tahoillaan ruokavalioiden terveys- ja ympäristönäkökulmien yhdistämistä. He kaikki (Macdiarmid ym. 2012; Meier & Christen 2012; Jordbruksverket 2013) tulevat tutkimuksissaan yksimieliseen tulokseen: ruokavalio voi olla samaan aikaan sekä terveellinen että ekologisesti kestävä. Heidän mukaansa ruokavalion muuttaminen ravitsemussuositusten mukaiseksi vähentäisi jo itsessään ruokailun ympäristövaikutuksia (Macdiarmid ym. 2012; Meier & Christen 2012; Jordbruksverket 2013), joten terveellisen

ja ympäristöystävällisen ruokailun voidaan nähdä kulkevan käsi kädessä (Ympäristöministeriö 2012, 36).

Ravitsemussuositusten mukainen ruokavalio ei kuitenkaan johda poikkeuksetta ruokailun vähäisiin ympäristövaikutuksiin. Ruokavalion ympäristökuormitus riippuu aina valituista raaka-aineyhdistelmistä, joten terveelliselläkin ruokavaliolla voi olla huomattavia ympäristöä kuormittavia vaikutuksia. (Macdiarmid 2012, 14; Macdiarmid ym. 2012, 637.) Joskus terveellinen ja ympäristöystävällinen ruokailu voivat olla jopa ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi kalan kulutuksen lisäämistä suositellaan terveyssyistä, mutta ekologisen kestävyuden näkökulmasta ylikalastus on vakava ongelma. (Nordic Council of Ministers 2014, 144; FAO 2018b, 47.) Yleistetysti voidaan kuitenkin todeta, että terveellinen, ravitsemussuositusten mukainen ruoka on todennäköisesti myös ympäristön kannalta kestävämpi vaihtoehto (Ympäristöministeriö 2012, 36; Nordic Council of Ministers 2014, 146–147; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40).

Vaikka ravitsemussuositusten mukaisen ruokavalion noudattaminen vähentää mitä luultavimmin ruokailusta aiheutuvaa ympäristökuormitusta, ei elintarvikejärjestelmän ekologista kestävyyttä saavuteta ainoastaan syömällä terveellisesti. Kun ruokaa tarkastellaan kestävä kehityksen näkökulmasta, nousevat ruoan vaihtoehtoiset tuotanto- ja kulutustavat yleensä vahvasti esiin. Tällaisia vaihtoehtoisia tuotannon ja kulutuksen tapoja ovat muun muassa lähellä tuotetut, luonnonmukaiset ja kasvispainotteiset elintarvikkeet. Vaihtoehtoisilla tuotanto- ja kulutustavoilla pyritään vastaamaan tavanomaisesta ruoantuotannosta aiheutuviin ympäristöongelmiin ja ne nähdään tärkeinä myös ammattikeittiöiden ekologisen kestävyuden näkökulmasta. (Risku-Norja & Mononen 2012, 179; VNP 2016, 2; EkoCentria 2017a, 8.) Seuraavissa luvuissa esittelen vaihtoehtoisista ruoan tuotannon ja kulutuksen tavoista lähiruoan, luonnonmukaisesti tuotetun ruoan sekä kasvispainotteisen ruoan. Kyseiset tuotanto- ja kulutustavat nostetaan esille ympäristöystävällisempinä vaihtoehtoina sekä suomalaisissa ravitsemussuosituksissa että julkiselle sektorille suunnatuissa hankintaoppaissa (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014; VNP 2016; EkoCentria 2017a; Motivan hankintapalvelu 2017).

Suomalaisissa ravitsemussuosituksissa korostetaan ruoantuotannon vaihtoehtoja etenkin lähi- ja luomuruoan merkitystä ekologisesti kestävä ruokavalion kannalta. Lähi- ja luomuruokaan kohdistuukin Suomessa paljon erilaisia tavoitteita, toimenpiteitä ja odotuksia. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40.) Lähi- ja luomuruoan osuuden lisääminen nostettiin maatalouspolitiikan strategiseksi tavoitteeksi vuoden 2011 hallitusohjelmassa.

Toukokuussa 2013 valtioneuvosto antoi periaatepäätökset sekä lähiruoka- että luomuruokaketjun kehittämistarpeista vuoteen 2020. Periaatepäätösten kehittämistarpeisiin lukeutui muun muassa lähi- ja luomuruoan osuuden kasvattaminen julkisten keittiöiden hankinnoissa ja päätöksiä pidetään yhä ajankohtaisina. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 3, 7; Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 2, 5; VNP 2016, 2.) Myös maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2016 antamassa periaatepäätöksessä julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista lähi- ja luomuruoan osuuden lisäämistä kuntien ja maakuntien elintarvikehankinnoissa pidetään tärkeänä (VNP 2016, 2).

2.2.1. Lähiruoka

Lähiruokaan perustuvia paikallisia ruokajärjestelmiä pidetään yleisesti kestävämpinä vaihtoehtoina globaaleihin elintarvikejärjestelmiin verrattuna (Morgan 2008, 22; Lehtinen 2012, 1056, 1067). Lähiruoan määritelmän keskiössä on ruoan tuotannon ja kulutuksen maantieteellinen sijainti: lähiruoka tuotetaan, jalostetaan ja kulutetaan paikallisesti oman alueen raaka-aineista. Kysymykseen siitä, kuinka kaukana tuotettua ruokaa lähiruokana voidaan pitää, ei kuitenkaan ole yksiselitteistä vastausta. Suomessa lähiruokana pidetään usein oman maakunnan tai kunnan sisällä tuotettua ruokaa, mutta etenkin suurkeittiöissä myös kotimainen ruoka voidaan nähdä lähiruokana. (Morgan 2008, 23; Risku-Norja & Mononen 2012, 180–181; Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 5; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 42; EkoCentria 2017a, 5.)

Lähiruoan hyödyt tavanomaiseen ruoantuotantoon verrattuna perustuvat pitkälti paikallisen ruoantuotannon aluetaloudellisiin ja ympäristön hyvinvointia tukeviin vaikutuksiin (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 3; EkoCentria 2017a, 62). Lähiruoan tuotannolla ja kulutuksella on todettu olevan lukuisia aluetaloutta edistäviä vaikutuksia. Lähiruoka muun muassa edistää maakuntien taloudellista kasvua ja työllisyyttä sekä pitää yllä maatalouden ja samalla koko alueen elinvoimaisuutta. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 5; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 42; EkoCentria 2017a, 62.)

Lähiruoka avaa mahdollisuuksia ekologisesti kestäväan elintarvikejärjestelmään, sillä lähiruoalla voidaan vaikuttaa ruoan tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvaan ympäristökuormitukseen monin eri tavoin. Koska lähiruoka tuotetaan nimensä mukaisesti lähellä kuluttajaa, ei ruoan kuljettamiseen tarvita pitkiä logistiikkaketjuja. Lähiruokaa pidetäänkin erittäin tehokkaana strategiana vähentää ruoan kuljetuksesta ja jakelusta

aiheutuvia päästöjä sekä energiankulutusta. (Morgan & Sonnino 2008, 8; Risku-Norja & Mononen 2012, 181; EkoCentria 2017a, 11.) Ammattikeittiöissä elintarvikkeiden lyhyt toimitusmatka voi puolestaan näkyä esimerkiksi ruokahävikin määrän ja pakkausmateriaalin tarpeen vähentymisenä (Jokinen & Puupponen 2006, 122).

Lähiruoan ympäristöhyödyt eivät kuitenkaan perustu ainoastaan fyysisten välimatkojen lyhentymiseen ruoan toimitusketjussa. Valtion ravitsemusneuvottelukunnan (2014, 42) mukaan lähiruoka mahdollistaa parhaimmillaan ruoantuotannon ja -kulutuksen kokonaisvaltaisen kestävyuden. Kokonaisvaltaisesti toteutettuna lähiruoalla voidaan pyrkiä minimoimaan ruoantuotannosta aiheutuva ympäristökuormitus suljettuihin ravinnekiertoihin perustuvalla hiilineutraalilla paikallistaloudella. Tällöin toiminnassa hyödynnetään paikallisesti tuotettuja uusiutuvia energialähteitä sekä erilaisia tuotannon sivuvirtoja. Suljetut ravinnekierrot mahdollistavat tuotannossa tarvittavien ravinteiden palautumisen takaisin peltoon, jolloin ruoantuotannon luonnonvaraperusta on kestäväällä pohjalla. Kasvattamalla alkuperäislajikkeita ja -rotuja voidaan lähiruoalla pyrkiä edistämään myös luonnon monimuotoisuuden säilymistä. (Risku-Norja & Mononen 2012, 184; Maa- ja metsätalousministeriö 2013, 5; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 42.)

On kuitenkin hyvä huomioida, etteivät paikalliset lähiruokaan perustuvat ruokajärjestelmät vielä itsessään tee ruoantuotannosta ekologisesti kestävämpää tavanomaiseen ruoantuotantoon verrattuna (Lehtinen 2012, 1067). Etenkin lyhyiden kuljetusmatkojen käyttämistä ruoantuotannon ekologisen kestävyuden mittarina on kritisoitu paljon. Kuljetusmatkat muodostavat vain osan ruoantuotannosta aiheutuvista kasvihuonekaasupäästöistä, eikä lyhyt välimatka ole tae muuten ympäristöystävällisesti tuotetusta ruoasta. Joissakin tapauksissa tavanomaisesti tuotettu ruoka on todettu elinkaarianalyysin avulla jopa ympäristövaikutuksiltaan vähäisemmäksi lähiruokaan verrattuna. Lähiruoan mahdolliset ympäristöhyödyt ovat seurausta monien tekijöiden summasta ja näin ollen myös lähellä tuotetun ruoan ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä. Globaaleihin elintarvikejärjestelmiin verrattuna lähellä tuotetulla ruoalla on kuitenkin huomattavasti paremmat mahdollisuudet hillitä ruoantuotannosta aiheutuvaa ympäristön kuormitusta. (Morgan & Sonnino 2008, 14; Lehtinen 2012, 1057, 1067; Risku-Norja & Mononen 2012, 183; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 42.)

2.2.2. Luomuruoka

Lähellä tuotetun ruoan lisäksi luonnonmukaisesti tuotettu ruoka nähdään ekologisesti kestävämpänä vaihtoehtona tavanomaisesti tuotetulle ruoalle. Lähiruoan määritelmän perustuessa puhtaasti ruoantuotannon maantieteelliseen sijaintiin määrittyy luomuruoka kansainvälisen lainsäädännön kautta. (Mononen 2012, 137; Risku-Norja & Mononen 2012, 181; Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 7; EkoCentria 2017a, 59.) Luomuruoka onkin tarkoin säädeltyä: luomutuotannon periaatteet on määritelty sekä kansainvälisissä sopimuksissa että Euroopan unionin lainsäädännössä. Luomuruokaa valvotaan järjestelmällisesti kaikissa tuotantoketjun vaiheissa ja EU:n alueella luomutuotteiden takeena on luomumerkki. (Neuvoston asetus EY 834/2007, 3; Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 7.)

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS 2015, 1) määrittelee luonnonmukaisen tuotannon kokonaisvaltaiseksi tilanhoidon ja elintarviketuotannon tavaksi, jonka tavoitteena on kestävä maatalous ja korkealaatuiset tuotteet. Luomutuotannossa keskitytään vain sellaisten tuotantomenetelmien käyttöön, jotka eivät vahingoita ympäristön, ihmisten, kasvien tai eläinten terveyttä ja hyvinvointia (mt. 1). Luomutuotannon yhteiskunnallinen merkitys voidaan nähdä kahtalaisena: se paitsi tarjoaa tuotteita luonnonmukaisuutta arvostaville kuluttajille myös tuottaa ympäristön ja eläinten hyvinvointia sekä maatalouden kehittämistä edistäviä julkishyödykkeitä (Neuvoston asetus EY 834/2007, 1).

Luonnonmukaisessa tuotannossa on noudatettava tavanomaiseen ruoantuotantoon nähden selvästi tiukempia ympäristökriteerejä (EkoCentria 2017a, 59), minkä vuoksi luomuruoan nähdään edistävän ekologisesti kestävästä elintarvikelijärjestelmästä. Luomutuotannossa kemiallinen torjunta ja geenimuunneltujen aineiden käyttäminen on kielletty. Myös lisäaineiden käyttöä elintarvikkeiden jatkojalostuksessa on rajoitettu. Tavanomaisiin maatiloihin verrattuna luomutiloilla kiinnitetään erityistä huomiota tuotantoeläinten hyvinvointiin, jolloin eläimillä on tavallista enemmän liikkumatilaa, virikkeitä ja aikaa ulkoilla. (Neuvoston asetus EY 834/2007, 1, 2, 7; Mononen 2012, 135; Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 7; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 43.) Luomutuotannon tärkeimpiin periaatteisiin kuuluu viljelysmaan hoito monipuolisten viljelykiertojen avulla. Näin pidetään huoli viljelymaan elinvoimaisuudesta sekä edistetään kasvi- ja eläinlajien monimuotoisuutta. (Mononen 2012, 135; Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 7.)

Vaikka luonnonmukaisessa tuotannossa pyritään minimoimaan maataloustuotannon haitalliset ympäristövaikutukset (Mononen 2012, 135), ei luomuruoan ympäristökuormitus ole automaattisesti tavanomaisesti tuotettua ruokaa vähäisempää. Luomutuotantoa koskevassa lainsäädännössä ei säännellä tarkasti esimerkiksi energian käytöstä tai siitä, tulisiko luomutiloilla käyttää uusiutuvia energialähteitä. Niin ikään luomutuotteiden kuljetusmatkat voivat olla pitkiä ja ympäristöä kuormittavia, sillä luomusertifiointi ei sisällä määräyksiä liittyen tuotannon maantieteelliseen sijaintiin. (Risku-Norja & Mononen 2012, 181; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 43.) Heikkouksistaan huolimatta luonnonmukainen tuotanto nähdään tärkeänä osana ekologisesti kestävästä elintarvikejärjestelmästä. Luomutuotannon merkittävimpiä ympäristöhyötyinä pidetään luonnon monimuotoisuuden edistämistä sekä sitä, että luomutuotannossa luontoon ei päädy haitallisia aineita. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 43; EkoCentria 2017a, 59.)

2.2.3. Kasvispainotteinen ruoka

Lähi- ja luomuruoan lisäksi kasvispainotteinen ruoka nähdään olennaisena osana ekologisesti kestävästä elintarvikejärjestelmästä (Macdiarmid 2012, 16; Ympäristöministeriö 2012, 35; Nordic Council of Ministers 2014, 147). Aiemmin kasvisruokaa on suosittu lähinnä terveydellisistä ja eettisistä syistä, mutta ilmasto- ja ympäristöhuolien kasvaessa kasvisruoka on nostanut päätään ekologisesti kestäväksi vaihtoehtona. Nykyään kasvispainotteista ruokavaliota suositellaan ympäristösyistä myös suomalaisissa ravitsemussuosituksissa. (Risku-Norja & Mononen 2012, 182; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 12.)

Kasvisruoan ympäristökuormitus on huomattavasti vähäisempää liha- ja maitotuotteisiin verrattuna. Karjatalous on maailmanlaajuisesti yksi merkittävimmistä kasvihuonekaasupäästöjen lähteistä. Pohjoismaissa lihan ja maitotuotteiden arvioidaan aiheuttavan jopa puolet kaikista ruoankulutuksesta aiheutuvista ilmastovaikutuksista. Karjatalous on yksi johtavista tekijöistä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen taustalla, minkä lisäksi sen arvioidaan olevan pääsyy vesistöjen saastumiseen kehittyneissä ja kehittyvissä maissa. (FAO 2006, 267; Nordic Council of Ministers 2014, 142.) Ympäristön näkökulmasta kasvisruoan etuna on ravinteiden tehokas hyödyntäminen: lihan, maidon ja kananmunien tuotanto edellyttää joka tapauksessa kasvintuotantoa eläinten rehuja varten. Tiettyä energia- tai proteiinimäärää kohden kasvisruoan tuotanto on siis väistämättä

eläinperäisen ruoan tuotantoa tehokkaampaa ravinteiden käytön näkökulmasta. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 41.)

Lihan ja maitotuotteiden kulutuksen vähentäminen hillitsisi tutkitusti ruoan tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvaa ympäristökuormitusta. Ruoan todellinen ympäristökuormitus riippuu kuitenkin siitä, millaisilla elintarvikkeilla eläinperäiset tuotteet korvataan. (FAO 2006, 267; Macdiarmid 2012, 17.) Esimerkiksi lämmitetyissä kasvihuoneissa kasvatettujen vihannesten ilmastovaikutukset voivat olla merkille pantavia (Nordic Council of Ministers 2014, 143), vaikka kasvien käytön lisäämisen onkin yleisesti ottaen todettu vähentävän ruokailun ilmastokuormitusta (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 41).

2.3. Julkinen ruokapalvelu ekologisesti kestävä ruokailun edistäjänä

Kuten todettu, ruoan ekologinen kestävyys on monen tekijän summa eikä vaihtoehtoisesti tuotettu ruoka ei ole automaattisesti ympäristöystävällisempää tavanomaiseen ruoantuotantoon verrattuna. Tästä huolimatta lukuisat tekijät puoltavat lähellä tuotetun, luonnonmukaisen ja kasvispainotteisen ruoan ympäristöhyötyjä. On kuitenkin huomioitava, ettei uusien, kestävämpien ruokailutottumusten omaksuminen ole itsestään selvää (Macdiarmid 2012, 16). Julkisilla keittiöillä onkin erityinen rooli kestävien ruokavalintojen jalkauttajana valtaväestön keskuudessa.

Morganin (2008, 6) mukaan julkista ruokapalvelua voidaan pitää todellisena testinä valtioiden kestävään kehitykseen sitoutumisen suhteen, sillä julkiset keittiöt voivat vaikuttaa toiminnallaan kaikkiin kestävä kehityksen ulottuvuuksiin. Tarjonnan luonteesta riippuen julkinen ruokapalvelu voi vastata toiminnallaan paitsi ihmisten terveyteen, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, talouden kehitykseen myös ympäristön kestävyteen liittyviin kysymyksiin (mt. 6). Tässä luvussa tarkastelen julkisen ruokapalvelun asemaa ekologisesti kestävä ruokailun edistäjänä. Sitä ennen esittelen kuitenkin julkisten keittiöiden roolia osana suomalaista yhteiskuntaa.

Julkisella ruokapalvelulla on Suomessa pitkät perinteet ja se on muodostunut keskeiseksi osaksi suomalaista ruokakulttuuria (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 18, 20; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 38). Julkisella ruokapalvelulla eli joukkoruokailulla tarkoitetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (2019) määritelmän mukaan ”kodin ulkopuolella tapahtuvaa järjestettyä ruokailua, jota toteuttavat julkinen sektori ja yksityiset ruokapalveluyritykset”. Julkisen ruokapalvelun piiriin kuuluvat muun muassa päiväkodit,

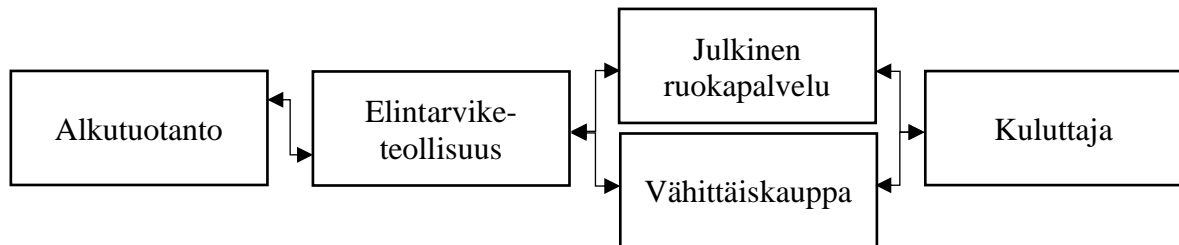
koulut, työpaikat, hoivakodit, varuskunnat ja sairaalat. Suurin osa joukkoruokailusta kustannetaan joko kokonaan tai osittain julkisin verovaroin ja esimerkiksi maksuton kouluruokailu on yksi suomalaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkeistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 18, 29; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2019, 8.) Julkisen ruokapalvelun toimintaa ohjaavat lukuisat Euroopan unionin ja valtioneuvoston tahoilta asetetut ohjeet ja suositukset. Lisäksi julkisten keittiöiden elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat on tehtävä noudattaen hankintalain (1397/2016) säännöksiä.

Julaisen sektorin ruokapalvelujärjestelmä on Suomessa huomattavan laaja-alainen ja lähes jokainen suomalainen on julkisen keittiön asiakkaana jossakin elämänsä vaiheessa (Haapanen ym. 2010, 10; Ympäristöministeriö 2012, 37). Yhteensä maassamme on yli 14 000 ammattikeittiötä, joista neljännes kuuluu julkiselle sektorille. Vuosittain ammattikeittiöissä valmistetaan lähes 900 miljoonaa ateriaa, josta julkisten keittiöiden valmistamien aterioiden osuus on noin 380 miljoonaa. Suomalaisten päivittäin nauttimista aterioista joka kolmas on ammattikeittiön valmistama, ja maassamme syödäänkin joka päivä keskimäärin kaksi miljoonaa ammattikeittiöiden valmistamaa annosta. Monille suomalaisille ruokapalvelujen tarjoama lounas on päivän ainoa lämmin ruoka. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 25; VNP 2013, 8; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 38; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 18; Motiva Oy 2018.)

Julaisen ruokapalvelun yhteiskunnallinen merkitys perustuu kansalaisten ruokaturvan ja sitä kautta hyvinvoinnin edistämiseen (Risku-Norja ym. 2010, 3). Julkiset keittiöt ovat avainasemassa terveellisten ruokatottumusten suunnannäyttäjinä ja joukkoruokailun toteuttamisessa ravitsemussuositukset ovatkin olleet pitkän aikaa itsestään selvä lähtökohta. Terveellisyyden ja monipuolisuuden painottaminen julkisessa ruokahuollossa on myös vähitellen tuottanut tulosta. Suomessa julkisen ruokatarjonnan ohjaava vaikutus on näkynyt muun muassa kansanterveyden kohentumisena ja kansalaisten ruokailutottumusten muuttumisena entistä terveellisempään suuntaan. (Risku-Norja ym. 2010, 3, 8; Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 3; Risku-Norja & Mononen 2012, 190; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 18.)

Laajan ja lakisääteiden toimintansa vuoksi julkisella ruokapalvelulla on kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen lisäksi kaikki edellytykset toimia suunnannäyttäjänä ekologisesti kestävä ruokailun edistämässä (Risku-Norja ym. 2010, 8; Risku-Norja & Mononen 2012, 194; Alhola & Kaljonen 2017, 37; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 18). Julkinen ruokapalvelu on ruoan vähittäismyynnin rinnalla elintarvikejärjestelmässä

keskeisessä roolissa, sillä se toimii linkkinä ruoan tuottajien ja kuluttajien välillä (kuvio 1). Näin ollen julkiset keittiöt voivat valinnoillaan paitsi edistää ympäristöystävällisten ratkaisujen markkinoita myös kannustaa kansalaisia kestävämpiin kulutustapoihin. (Mononen 2006, 28–29; Silvasti 2006, 36; Morgan & Sonnino 2008, 14; Alhola & Kaljonen 2017, 6.)



Kuvio 1. Elintarvikejärjestelmä. (Mukaiillen Mononen 2006, 28–29; Silvasti 2006, 36; Heikkurinen ym. 2012, 656.)

Julkiset keittiöt muodostavat yhdessä melko yhtenäisen kuluttajaryhmän, jonka toiminta on kotitalouksiin verrattuna huomattavasti suunnitelmallisempaa ja pitkäjänteisempää. Vuosittain julkiset keittiöt käyttävät huomattavan määrän elintarvikkeita ja suuren ostovoimansa ansiosta julkisella ruokapalvelulla on paljon vaikutusvaltaa markkinoilla. (Bergman ym. 2012, 7; Risku-Norja & Mononen 2012, 190; European Union 2016, 70.) Kohdentamalla hankintojensa kautta varoja ekologisesti kestäviin elintarvikkeisiin ja palveluihin julkinen ruokahuolto voi osaltaan edistää ”ympäristöystävällisten ja vastuullisesti tuotettujen ratkaisujen markkinoita” (Alhola & Kaljonen 2017, 3).

Koska merkittävä osa ruoasta päätyy kuluttajille ammattikeittiöiden kautta, julkinen ruokapalvelu voi vaikuttaa toiminnallaan myös kestävämpien kulutustottumusten muovautumiseen. Julkisilla keittiöillä onkin tärkeä rooli kestävien ruokailutottumusten edistämässä ja esimerkiksi uudenlaisten ruokatrendien levittämisessä. (Risku-Norja ym. 2010, 8; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 18.) Risku-Norjan ja Monosen (2012, 190–191) mukaan kestävämmän ruokakulttuurin muodostuminen vaatii julkiselta ruokahuolloilta pitkäjänteistä ruokakasvatusta. Joukkoruokailulla on kuitenkin kaikki mahdollisuudet toimia väylänä sosiaaliselle oppimiselle ja vaikuttaa sitä kautta aidosti kuluttajien arvoihin ja asenteisiin (mt. 190–191).

Morgan ja Sonnino (2008, 19) näkevät kouluruokailun erityisen tärkeänä osana julkisen ruokapalvelun ruokakasvatusta. Heidän mukaansa kouluruokailu on yksi harvoista julkisista palveluista, joka kohdistuu nimenomaan tuleviin sukupolviin. Huolellisesti suunniteltuna ja

ohjattuna kouluruokailulla on näin ollen huomattavat mahdollisuudet vastata ruokailun ekologiseen kestävyysliittymään liittyviin haasteisiin. (Mt. 19.)

Ammattikeittiöiden keinot ekologisesti kestävä ruokailun edistämiseksi ovat moninaisia. Julkisen ruokapalvelun ympäristövaikutuksista lähes kaksi kolmasosaa aiheutuu ruoan raaka-ainetuotannosta. Niinpä julkiset keittiöt voivat raaka-ainevalintojensa kautta vaikuttaa suoraan koko elintarvikeketjun ekologiseen kestävyysliittymään. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40; EkoCentria 2017b, 5.) Kuten edellisessä luvussa todettiin, vaihtoehtoisilla ruoantuotantotavoilla saavutetaan todennäköisemmin ympäristöhyötyjä tavanomaiseen ruoantuotantoon verrattuna. Vaihtoehtoisissa ruoantuotantotavoissa ollaan varsin tarkkoja ruokaraaka-aineiden alkuperästä ja laadusta, ja Ympäristöministeriön (2012, 37) mukaan julkisten keittiöiden tulisikin kiinnittää näihin seikkoihin erityistä huomiota.

Vaihtoehtoisen ruoan käyttöä julkisissa keittiöissä on tarkasteltu myös julkista ruokapalvelua koskevassa tutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan ammattikeittiöissä ollaan kiinnostuneita erityisesti lähellä tuotetuista elintarvikkeista: ruokapalveluhankinnoista vastaavat henkilöt ostaisivat mielellään omalle alueelle strategisesti merkittäviä tuotteita (Muukka ym. 2008; Risku-Norja & Muukka 2013). Vaihtoehtoisen ruoan hankinnassa on kuitenkin todettu olevan monenlaisia haasteita. Hinta on julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa lähes poikkeuksetta tärkein hankintapäätökseen vaikuttava tekijä (Lehtinen 2012; Risku-Norja & Muukka 2013) ja vaihtoehtoinen ruoka on useimmiten tavanomaisesti tuotettua ruokaa kalliimpaa (Tikkanen 2014). Lähiruoan kohdalla kalliimpi hinta johtuu useimmiten pienistä tuotantomääristä ja korkeista toimituskustannuksista (mt.). Vaikka lähellä tuotetun ruoan suosiminen tukeekin paikallista aluetta monin tavoin, ovat taloudelliset kysymykset yhä merkittävin este kestävien hankintojen tiellä (Tikkanen 2014; Brammer & Walker 2011).

Vaihtoehtoisen ruoan huono hintakilpailukyky ei ole tutkimuksen mukaan ainoa tekijä, joka rajaa lähi- ja luomuruoan tuottajat julkisten hankintaprosessien ulkopuolelle. Ammattikeittiöiden hankkimat elintarvikemäärät ovat tyypillisesti hyvin suuria, eivätkä pienet ruoantuottajat välttämättä uskalla sitoutua isokokoiisiin toimituksiin (Muukka ym. 2008). Niin ikään itse kilpailutusprosessi voi vaikuttaa pienten tuottajien näkökulmasta monimutkaiselta ja aikaa vievältä. Kilpailutusprosessit vaativat tietynlaista erityisosaamista ja pätevyyttä, jota pientuottajilta ei aina löydy. (Tikkanen 2014.) Vaihtoehtoisesti tuotetun ruoan yleistyminen tarjouskilpailuissa riippuu myös siitä, kuinka elintarvikehankinnoista

vastaavat viranomaiset suhtautuvat lähi- ja luomuruoan hankintaan. Skinnarin (2010) selvityksen mukaan hankintaviranomaisten asenne erityisesti luomutuotteita kohtaan on hyvin kriittinen, sillä luomu nähdään tärkeysjärjestyksessään ”ei kovin” tai ”ei ollenkaan tärkeänä” julkisen ruokapalvelun kehittämisen kannalta.

Alhola ja Kaljonen (2017) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet kestävyystavoitteiden huomioimista kuntien strategioissa ja hankintakäytännöissä. Heidän mukaansa vaihtoehtoisesti tuotetun ruoan osuutta on kyetty kasvattamaan parhaiten sellaisissa kunnissa, joissa lähi- ja luomuruokaan liittyvät tavoitteet on nostettu osaksi kunnan elinkeinopoliittista strategiaa. Useimmiten nämä kunnat ovat pieniä maaseutupaikkakuntia, jotka tukevat samalla alueen yrittäjiä sekä maataloutta. (Mt.)

Vähemmän ympäristöä kuormittavien raaka-ainevalintojen lisäksi ammattikeittiöt voivat edistää ekologisesti kestävästä ruokailusta monilla muilla tavoilla. Kolmasosa julkisen ruokapalvelun ympäristövaikutuksista aiheutuu elintarvikkeiden säilöntään sekä ruoan valmistukseen ja tarjoiluun vaadittavasta energiankulutuksesta. Lisäksi tähän kolmannekseen sisältyy ruoan kuljetuksista aiheutuvat hiilidioksidipäästöt. Ruokailun ympäristövaikutusten hillitsemiseksi ammattikeittiöissä onkin pyrittävä vähentämään energian, veden ja kemikaalien kulutusta sekä logistiikasta aiheutuvia päästöjä. Myös jätteiden ja pakkausmateriaalin määrä on pyrittävä minimoimaan. (European Union 2016, 70; Motiva Oy 2018.)

Yksi merkittävä keino joukkoruokailun ympäristökuormituksen vähentämiseksi on kiinnittää huomiota toiminnassa syntyvän ruokahävikin määrään (European Union 2016, 70; Motiva Oy 2018; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2019, 22). Syötäväksi tarkoitettun ruoan päätyminen jätteeksi ei ole ekologisesti kestävä ja Motiva Oy:n (2018) mukaan jopa viidennes syömäkelpoisesta ruoasta päätyy ruokapalvelun piirissä hävikkiin. Ruokahävikin suhteen on tärkeää vähentää paitsi lautashävikkiä myös ruoan valmistuksessa sekä tarjoilussa syntyvää hävikkiä (mt.).

EkoCentrian (2017a, 7) lähiruokaoppaassa ammattikeittiöitä neuvotaan huomioimaan ruokalistasuunnittelussa entistä paremmin vuodenaikojen vaihtelu. Sesonginmukaisen kasvispainotteisen ruokavalion onkin todettu selkeästi vähentävän ruokailun ympäristökuormitusta (Ympäristöministeriö 2012, 35). Myös Euroopan unionin (2016, 70) hankintaoppaassa kannustetaan julkisia keittiöitä asettamaan elintarvikkeiden ja

ruokapalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoihin vähimmäismäärä sesongin mukaisille hedelmille ja vihanneksille.

Julkisen ruokapalvelun henkilöstöllä on ilmeinen vaikutus ammattikeittiöiden ympäristökuormituksen vähentämiseen. Euroopan unionin (2016, 70) suositusten mukaan elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnassa olisikin hyvä kiinnittää huomiota palveluntuottajan ympäristöjohtamiskäytäntöihin. Etenkin henkilöstön kouluttaminen ympäristöasioissa on tärkeä osa ekologisesti kestävästä joukkoruokailusta (European Union 2016, 70; Motiva Oy 2018).

Julkisen ruokapalvelun on Suomessa avainasemassa ekologisesti kestävästä ruokailusta edistäjänä, sillä joukkoruokailu on merkittävä osa suomalaista ruokakulttuuria (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 3). Ruokapalvelun ympäristökuormituksen vähentämiseksi elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ruokaraaka-aineiden alkuperään ja laatuun. Lisäksi hankintoihin olisi hyvä sisällyttää vaatimuksia liittyen esimerkiksi energiankulutukseen, sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttöön ja toiminnassa syntyvän ruokahävikin määrään. (Ympäristöministeriö 2012, 37; European Union 2016, 70; Motiva Oy 2018.)

2.4. Tutkimus julkisista ruokapalveluista

Aiemmassa tutkimuksessa julkisia ruokapalveluja on tarkasteltu etenkin kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin julkisia ruokapalveluja koskevassa tutkimuksessa on tarkasteltu julkisten keittiöiden ja niiden tekemien elintarvikehankintojen ravitsemuslaatua (Guilland 2003; Vanhala ym. 2004; Vikstedt ym. 2011). Toiseksi julkisia ruokapalveluja on tutkittu kartoittamalla ruokapalvelujen käyttöä eri väestöryhmissä. Suomessa julkisten ruokapalvelujen käyttöä on tutkittu koululaisten, työssäkäyvien sekä eläkeikäisten piirissä (Aldén-Nieminen ym. 2009; Vikstedt ym. 2012a; Vikstedt ym. 2012b). Kolmanneksi, julkisista ruokapalveluista tehty tutkimus keskittyy kestävästä kehityksestä huomioimiseen julkisissa keittiöissä sekä julkisen sektorin tekemien elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen kestävyteen (Risku-Norja ym. 2010; Skinnari 2010).

Oma tutkimukseni keskittyy julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologiseen kestävyteen. Aiemmassa julkisista hankinnoista tehdyssä tutkimuksessa ei yleensä tarkastella yksinomaan elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja tai niiden ekologista kestävyttä (pl. Morgan 2008). Sen sijaan elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologista

kestävyyttä tarkastellaan usein muiden kestävä kehityksen osa-alueiden ohella (Risku-Norja ym. 2010; Skinnari 2010; Alhola & Kaljonen 2017). Mikäli julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa keskitytään vain hankintojen ekologiseen kestävyYTEEN, on tutkimuksessa yleensä tarkasteltu ruokapalvelujen lisäksi monia muita eri toimialoja tai tuoteryhmiä (Bouwer ym. 2005; Kippo-Edlund ym. 2005). Lisäksi tutkimuksessa voi olla mukana paitsi kaikki kestävä kehityksen osa-alueet myös useita toimialoja (Alhola & Kaljonen 2017), jolloin elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologisen kestävyYDEN tarkastelu jää väistämättä pienempään rooliin.

Pelkästään ruokapalvelujen ekologiseen kestävyYTEEN keskittyvä tutkimus liittyy useimmiten lähi- ja luomuruoan käyttöön julkisissa keittiöissä ja niiden tekemisessä elintarvikehankinnoissa. Erityisesti lähiruoka ja sen hankintaan vaikuttavat tekijät ovat kiinnostaneet tutkijoita (Paananen & Forsman-Hugg 2005; Muukka ym. 2008; Lehtinen 2012; Risku-Norja & Muukka 2013; Tikkanen 2014; Silvenius ym. 2015). Lähiruoan lisäksi ruokapalvelujen ekologista kestävyYTEEN on tarkasteltu luomuruoan käytön näkökulmasta (Paananen & Forsman-Hugg 2005; Risku-Norja & Muukka 2013; Tikkanen 2014). Toisaalta ruokapalvelujen ekologiseen kestävyYTEEN liittyvässä tutkimuksessa on tarkasteltu sitä, tarjoilevatko ympäristöystävällistä ruokaa suosivat julkiset keittiöt todennäköisemmin myös terveellisempää ruokaa kuin tavanomaista ruokaa tarjoilevat keittiöt (Mikkelsen ym. 2006).

Tässä tutkimuksessa pyrin muodostamaan kokonaisvaltaisen katsauksen kaikkiin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa huomioitaviin ympäristönäkökohtiin. Niinpä lähestyn hankinnoille asetettuja ympäristökriteerejä aineistolähtöisesti. Lisäksi tarkastelen, onko hankintaan tai hankinnan tilaajaan liittyvillä ominaisuuksilla vaikutusta hankinnoissa huomioitavien ympäristökriteerien määrään.

3. JULKISTEN HANKINTOJEN SÄÄNTELY JA YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDAT

Julkisen ruokapalvelun toiminta on lakisääteistä, minkä vuoksi julkiset elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat on kilpailutettava noudattaen hankintalain säännöksiä. Nissinen (2004, 17) toteaa ympäristönäkökohtien edistämisen julkisissa hankinnoissa edellyttävän, että tunnetaan paitsi lain säännösten tarjoamat mahdollisuudet myös niiden aiheuttamat rajoitukset. Tässä luvussa käyn läpi julkisten hankintojen sääntelyä ja sitä, kuinka ympäristönäkökohdat on mahdollista ottaa hankinnoissa huomioon uudistetun lainsäädännön puitteissa. Keskityn luvussa erityisesti hankintalainsäädäntöön, mutta tuon esille myös hallinnollisen ja informatiivisen ohjauksen keinoja ympäristöystävällisten hankintojen edistämiseksi. Lopuksi kerron, kuinka hankintamenettely tyypillisesti etenee ja miten ympäristönäkökohdat voidaan ottaa huomioon hankintaprosessin eri vaiheissa.

3.1. Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden ostamista julkisin varoin¹. Julkisia hankintoja ja niiden kilpailutusta säännellään julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevalla lailla (1397/2016), jolla on pantu täytäntöön Euroopan unionin hankintadirektiivit. Julkisia hankintoja voivat tehdä hankintalaissa määritellyt julkiset ostajat eli hankintayksiköt. Lain mukaan tällaisia hankintayksiköitä ovat (1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, (2) evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon viranomaiset, (3) valtion liikelaitokset sekä (4) julkisoikeudelliset laitokset. Lisäksi hankintayksiköksi voidaan lukea mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut tukea hankinnan tekemiseen yli puolet sen arvosta joltakin edellä mainitulta taholta. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5.1 §; Pekkala ym. 2019, 19.) Hankintalainsäädäntöä sovelletaan vain sellaisiin julkisiin hankintoihin, joiden hinta ylittää niin sanotun kansallisen kynnyсарvon tai vaihtoehtoisesti korkeamman EU-kynnyсарvon (Valtiovarainministeriö 2017, 75). Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat ovat tavara- tai palveluhankintoja, joten niihin sovellettava kansallinen kynnyсарvo on 60 000 euroa.

¹ Jatkossa puhun julkisten hankintojen yhteydessä vain tavaroista ja palveluista, sillä julkiset elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat eivät pidä sisällään rakennusurakoita.

Suomessa julkisen sektorin tekemien tavara- ja palveluhankintojen yhteenlaskettu arvo on vuosittain noin 35 miljardia euroa eli noin 16 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisten keittiöiden tekemien elintarvikehankintojen osuus kaikista hankintoihin käytetyistä varoista on 350 miljoonaa euroa. (Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 38; Valtioneuvoston kanslia 2017, 25; Pekkala ym. 2019, 20.) Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat on muiden julkisten hankintojen tapaan kilpailutettava noudattaen hankintalaissa säädettyjä menettelytapoja. Poikkeuksen tähän muodostavat hankintalain kansalliset kynnyksarvot alittavat pienhankinnat, joihin hankintalainsäädäntöä ei lähtökohtaisesti sovelleta. Hankintalain mukaista kilpailutusprosessia ei tarvitse järjestää myöskään tilanteissa, joissa tarvittava tavara tai palvelu päätetään tuottaa itse kunnan oman organisaation sisällä. Näin ollen hankintalaki sääntelee vain sellaisia hankintoja, jotka julkisyhteisö tekee oman organisaationsa ulkopuolelta. (Valtiovarainministeriö 2017, 56; Pekkala ym. 2019, 20.)

Hankintojen kilpailuttamisella ja siihen liittyvällä sääntelyllä pyritään tehostamaan julkisten verovarojen käyttöä sekä edistämään markkinoiden toimintaa ja yritysten kilpailukykyä koko Euroopan unionin alueella (Pekkala ym. 2019, 20; Työ- ja elinkeinoministeriö 2019). Julkisten varojen tehokkaalla käytöllä tarkoitetaan hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman hyvien hankintojen tekemistä (Pekkala ym. 2019, 20), jolloin hankinnoista päätettäessä tulisi huomioida muutakin kuin tarjousten hinta. Hankintalain mukaan sen yhtenä tavoitteena onkin edistää ”laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä” (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2.1 §). Hankintalainsäädännön tavoitteiden tueksi on hankintalaissa määritelty neljä yleistä periaatetta, joita hankintayksiköiden on noudatettava hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa. Periaatteita ovat hankintamenettelyn avoimuus, ehdokkaiden syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu sekä suhteellisuusperiaate, joka edellyttää hankinnan vaatimusten ja tavoitteiden tasapainoa. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 3.1 §; Valtiovarainministeriö 2017, 77–78.)

3.2. Ympäristönäkökohtien huomioiminen hankintalainsäädännössä

Julkisyhteisöt ovat yleensä suuria organisaatioita, joten niiden toiminnalla on lukuisia ympäristövaikutuksia. Niinpä julkiset organisaatiot voivat pyrkiä vastaamaan hankinnoillaan erilaisiin ympäristöön ja ilmastoon liittyviin haasteisiin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö antaa ympäristönsuojeluun tarvittavat puitteet. (European Commission 2017, 13; Pekkala ym. 2019, 53.)

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön tavoitteet ovat aiemmin olleet hyvin talous- ja markkinavetoisia. Osaltaan tämä johtuu siitä, että vielä 1990-luvulla oli oikeudellisella tasolla epäselvää, kuinka esimerkiksi ympäristönäkökohdat olisi ylipäättään mahdollista huomioida hankintaprosessissa. 2000-luvun alussa oikeustila alkoi kuitenkin selkeytyä ja hankintalain asema ympäristötavoitteiden edistämässä on kehittynyt ympäristönäkökulmien huomioimisen rajoittajasta niiden mahdollistajaksi. (Pekkala ym. 2019, 52–54.) Vaikka sääntelyn pääasialliset tavoitteet ovat yhä julkisen varainkäytön tehostamisessa sekä yritysten kilpailukyvyn edistämässä, nähdään julkiset hankinnat nykyään hyvänä keinona edistää myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita (European Commission 2017, 2; Pekkala ym. 2019, 53; Työ- ja elinkeinoministeriö 2019).

Vuoden 2017 alussa toteutetun hankintalain kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena oli mahdollistaa entistä paremmin kestävä kehitys eri osa-alueiden huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa. Hankintalain uudistuksen myötä hankintayksiköillä on paremmat edellytykset käyttää julkisia hankintoja myös ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisen työvälineenä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015; Nissinen ym. 2017, 32; Pekkala ym. 2017, 27; Valtiovarainministeriö 2017, 132.) Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisia hankintoja koskevassa laissa ei sinänsä ole uutta, sillä ympäristönsuojeluun otettu hankintalainsäädännössä kantaa jo ennen vuoden 2017 kokonaisuudistusta. Uudistuksen myötä hankintayksiköiden mahdollisuuksia huomioida ympäristönäkökohdat hankinnoissa pyrittiin kuitenkin tehostamaan entisestään tarkentamalla ja laajentamalla lain säännöksiä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 31, 52; Eskola ym. 2017, 27.)

Uudessa julkisia hankintoja koskevassa laissa ympäristönäkökohtien huomioimisen mahdollisuudet ovat suhteellisen laajat ja ympäristönäkökohdat voidaan useimmiten liittää kaikkiin hankintaprosessin vaiheisiin. Aiemman hankintalain (348/2007) tavoin hankintayksikkö voi asettaa hankinnan kohteelle monenlaisia ympäristöominaisuuksia koskevia vaatimuksia ja kriteerejä. (Pekkala ym. 2017, 57; Valtiovarainministeriö 2017, 260, 266.) Hankintalain (1397/2016, 94 §) mukaan kaikkien hankintaprosessissa asetettujen vaatimusten ja kriteerien on kuitenkin liityttävä hankinnan kohteeseen ja sen ominaisuuksiin. Ympäristövaatimuksen tai -kriteerin katsotaan lain mukaan liittyvän hankinnan kohteeseen, mikäli se liittyy hankinnan kohdetta koskevaan sopimukseen miltei tahansa osin ja missä tahansa sen elinkaaren vaiheessa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 94 §). Liityntävaatimuksella pyritään varmistamaan,

että hankintaprosessin lopputulokseen vaikuttavat vain sellaiset tekijät, joilla on todella merkitystä tehtävän hankinnan kannalta. Näin tarjouskilpailua ei ratkaista hankinnan kohteeseen vaikuttamattomilla tekijöillä. (European Union 2016, 37; Pekkala ym. 2019, 61.)

Uudessa hankintalaissa ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen mahdollisuuksia on pyritty edistämään lisäämällä lakiin kokonaan oma pykälänsä elinkaarikustannuksista (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 67, 224; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 95 §; Pekkala ym. 2017, 63). Elinkaarikustannuksilla tarkoitetaan kaikkia tavaran tai palvelun elinkaaren aikana aiheutuneita kustannuksia. Tällaisia kustannuksia ovat paitsi hankintakustannukset myös käyttö- ja huoltokustannukset sekä käyttöiän päättymisestä aiheutuvat kustannukset, kuten kierrätyskustannukset. Lisäksi hankintayksikkö voi sisällyttää elinkaarikustannuksiin tavaran tai palvelun ulkoisista ympäristövaikutuksista aiheutuvia kustannuksia, mikäli niiden rahallinen arvo on mahdollista määrittää. (Euroopan unioni 2016, 59; Eskola ym. 2017, 363.) Elinkaarikustannusmallin soveltaminen on julkisen organisaation ympäristötavoitteista riippumatta järkevää, sillä se paljastaa hankinnasta aiheutuvat todelliset kustannukset. Kun hankintayksikkö huomioi hankinnan kustannusten arvioinnissa ostohinnan lisäksi resurssien käytöstä, kunnossapidosta ja hävittämisestä aiheutuvat kustannukset, päätyy se todennäköisesti lopulta kokonaistaloudellisesti edullisempaan ratkaisuun. Usein elinkaarikustannusmallin käyttö johtaakin sekä halvempaan että ympäristöystävällisempään hankintaan. (VNP 2013, 1, 10; Euroopan unioni 2016, 60.)

Uusi hankintalaki tarjoaa hyvät mahdollisuudet myös ympäristömerkkien käyttämiseen julkisissa hankinnoissa (Ympäristömerkintä 2017, 3). Lain (1397/2016, 72.1 §) mukaan hankintayksikkö voi vaatia tarjoajilta tiettyä ympäristömerkkiä näytöksi siitä, että hankinnan kohde täyttää vaaditut ympäristöominaisuudet. Aiemmassa hankintalainsäädännössä (348/2007) ei tarjoajien tasapuolisuusperiaatteen vuoksi sallittu tietyn ympäristömerkin vaatimista suoraan; hankintayksikön oli hyväksyttävä myös muut asianmukaiset todistuskeinot merkin taustalla olevien kriteerien täyttymisestä (Muukka ym. 2008, 3–4; Pekkala ym. 2017, 59; Ympäristömerkintä 2017, 3). Ympäristömerkki voidaan huomioida hankintaprosessissa joko asettamalla se ehdottomaksi vaatimukseksi hankinnan kohteen kuvauksessa tai antamalla ympäristömerkistä tarjoajille lisäpisteitä tarjousten vertailussa. Jotta ympäristömerkkiä voidaan käyttää hankintojen ekologisen kestävyuden edistämiseksi, merkin on perustuttava objektiivisiin ja syrjimättömiin kriteereihin ja sen vaatimusten on

oltava riippumattoman kolmannen osapuolen laatimia. (Euroopan unioni 2016, 19; Ympäristömerkintä 2017, 5, 7; Pekkala ym. 2019, 60.)

Ympäristömerkit toimivat hankintayksiköille tärkeinä tietolähteinä, sillä ne auttavat hankintaviranomaisia tunnistamaan ympäristön kannalta kestävämmät vaihtoehdot kaikkien tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen joukosta (Bouwer ym. 2005, 54; Euroopan unioni 2016, 19). Yhdistyneiden kansakuntien hankintaviranomaisille suuntaaman kansainvälisen kyselytutkimuksen perusteella ympäristömerkkejä käytetään yleisimmin viitetyökaluna ympäristökriteerien luomiseen sekä hankinnan kohteen ympäristövaatimusten täyttymisen todentamiseen (UNEP 2017, 39). Euroopan unionin (2016, 38–39) mukaan nämä ovatkin ympäristömerkkien yleisimmät käyttötarkoitukset tarjouskilpailun vaatimuksia laadittaessa.

Ympäristönäkökohtien huomioimisen mahdollisuudet julkisissa hankinnoissa ovat etenkin 2000-luvun aikana kehittyneet merkittävästi (Pekkala ym. 2017, 54–57). On kuitenkin hyvä huomioida, että hankintalain (1397/2016, 2.2 §) tavoitteiden mukaan hankintayksiköiden ”on pyrittävä järjestämään” hankintatoimintansa myös hankintojen ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Näin ollen ympäristönäkökohtien huomioiminen on hankintaviranomaisille vain suositus, eikä hankintalaki vielä itsessään velvoita hankintayksiköitä ympäristönsuojeluun. Laki tarjoaa ympäristönsuojeluun hyvät mahdollisuudet, mutta viime kädessä hankintayksikkö määrittelee itse mitä se haluaa hankkia ja mitä se hankinnan kohteeltaan vaatii. (Eskola ym. 2017, 28; Pekkala ym. 2019, 20, 57.)

Mikäli hankintayksikkö päättää asettaa hankinnan kohteelle ympäristöä koskevia vaatimuksia, on niiden laatimisessa huomioitava aina julkisissa hankinnoissa noudatettavat yleiset periaatteet (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 3 §). Ympäristövaatimukset on siis asetettava tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet huomioiden. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen vuoksi tavaralle tai palvelulle määritettyjen ympäristövaatimusten tulee olla hankinnan kokoon ja luonteeseen nähden kohtuullisia. Yleisten periaatteiden huomioimisen ohella hankinnan kohteelle asetettujen ympäristövaatimusten tulee jo edellä mainitulla tavalla liittyä hankinnan kohteeseen. Lisäksi hankintayksikön on varmistettava, etteivät asetetut ympäristövaatimukset vaaranna mahdollisuutta tehokkaaseen kilpailuun tarjoajien välillä. (European Union 2016, 34, 50; Valtiovarainministeriö 2017, 266; Jylhä 2018, 3.)

Ekologisesti kestävien elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen näkökulmasta lähiruoan hankinta voi aiheuttaa ongelmia hankintalain yleisten periaatteiden suhteen. Lähiruokaa ei nimittäin saisi käyttää tarjouskilpailussa vähimmäisvaatimuksena tai lisäpisteitä tuovana kriteerinä, sillä se on julkisissa hankinnoissa noudatettavan syrjimättömyysperiaatteen vastaista. Syrjimättömyysperiaatteen mukaan kaikkia tarjoajia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta sellaisista tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. (Jokinen & Puupponen 2006, 122; JHNY 2016a; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 3.1 §; EkoCentria 2017a, 30.) Näin ollen hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset eivät saa olla ”paikallisia, tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä” (EkoCentria 2017a, 30). Hankintalainsäädännön syrjimättömyysperiaatteen mukaan eri paikkakunnilta ja eri maista tulevia tarjoajia on siis kohdeltava samalla tavalla, ja lähiruoan vaatiminen asettaisi paikalliset tuottajat tarjouskilpailussa muihin nähden etusijalle (EkoCentria 2017a, 30; Eskola ym. 2017, 36). Lähituotteiden osallistumista tarjouskilpailuun voidaan kuitenkin edistää myös ottamalla kantaa tarjoajien alueelliseen sijoittumiseen (EkoCentria 2017a, 30). Paikallisia tuottajia voidaan suosia tarjouskilpailussa esimerkiksi vaatimalla tuotteilta mahdollisimman lyhyttä toimitusketjua tai lisäämällä tuotteiden tuoreuden tai ruokatarjonnan kausivaihtelun hankintasopimuksen valintaperusteisiin (Morgan 2008, 23; Muukka ym. 2008, 3; Tikkanen 2014, 425).

Ympäristönäkökohtien sovittaminen varainkäytön tehokkuutta ja yritysten kilpailukykyä korostavaan hankintalainsäädäntöön on noussut tarkastelun kohteeksi myös julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa. Ympäristöä säästävien julkisten hankintojen laajuutta ja esteitä Iso-Britannian kouluruokapalveluissa tutkinut Morgan (2008) näkee valtion hankintayksiköiden toimivan Britanniassa kahden toisistaan eriävän poliittisen tavoitteen ristipaineessa. Yhtäältä julkisella sektorilla on paine tehdä kestävä kehityksen mukaisia hankintoja mutta toisaalta hankintayksiköiden on huomioitava hankinnoissaan tehokkuuteen liittyvät tavoitteet. Morgan näkee hankintojen tehokkuustavoitteiden painavan vaakakupissa lopulta kestävyystavoitteita enemmän, sillä niiden käsittäminen, toteuttaminen ja mittaaminen on huomattavasti kestävyystavoitteita helpompaa. (Mt.)

Alhola (2012) on tutkinut väitöskirjassaan taloudellisten ja ekologisten tavoitteiden yhdistämistä julkisissa hankinnoissa silloisen hankintalain asettamien säännösten puitteissa. Alhola tutki tätä analysoimalla sekä kokonaistaloudellisuuden, ympäristönäkökohtien että lainsäädännön välisiä suhteita julkisissa tarjouspyyntöasiakirjoissa. Tutkimuksessa tarkasteltavat maat ovat Suomi, Ruotsi ja Tanska. Väitöskirjassaan Alhola toteaa, että

olemassa olevan hankintalainsäädännön pohjalta taloudellisen ja ympäristöystävällisen hankinnan toteuttaminen on mahdollista. (Mt.) Hän kuitenkin näkee, että suurin osa julkisten hankintojen ”viherryttämispotentiaalista” on yhä hyödyntämättä (mt. 9). Todellisten ympäristöhyötyjen saavuttamiseksi tulisi hankintoja koskeviin tarjouspyyntöasiakirjoihin Alholan mukaan lisätä yksityiskohtaisempia ympäristövaatimuksia, joiden painoarvo hankintapäätöstä tehtäessä olisi huomattavasti korkeampi. Lisäksi Alhola ehdottaa hankintoihin liittyvän lainsäädännön kehittämistä niin, että tietyille tuoteryhmille lisättäisi pakollisia ympäristökriteerejä. (Mt.)

Kuten aiemmin tässä luvussa todettiin, ei ympäristökriteerien asettaminen hankinnan kohteelle ole vielä nykyisessäkään hankintalainsäädännössä pakollista. Sen sijaan harkintavalta hankinnan ympäristönäkökulmien huomioimisen suhteen on yhä hankinnasta vastaavilla viranomaisilla. Hankinnan tilaajan tulisikin asettaa hankinnalle ympäristönäkökohtiin liittyviä vaatimuksia aina kun se vain on mahdollista, sillä uudistettu hankintalainsäätö tarjoaa ympäristönsuojeluun varsin hyvät edellytykset. (EkoCentria 2017b, 5; Eskola ym. 2017, 28.)

3.3. Hallinnollinen ja informatiivinen ohjaus ympäristöystävällisten hankintojen edistäjänä

Kansallisen hankintalainsäädännön ja EU-direktiivien lisäksi julkisia hankintoja on pyritty ohjaamaan hallinnollisin keinoin. Brammer ja Walker (2011) ovat tarkastelleet kestävien hankintojen toteuttamista globaalilla tasolla, ja heidän mukaansa lainsäädännön ohella myös poliittisilla toimilla voidaan antaa merkittävää tukea kestävien hankintojen tekemiselle. 2010-luvun aikana poliittinen tahto julkisten hankintojen ympäristönäkökulmien edistämiseksi on vahvistunut (Pekkala ym. 2019, 57) ja tämä on näkynyt sekä Euroopan unionissa että kansallisella tasolla. Euroopan unionin kasvua ja työllisyyttä käsittelevässä Eurooppa 2020 -strategiassa julkiset hankinnat mainitaan yhtenä tärkeimpänä välineenä siirtymässä kohti resurssitehokkaan ja vähähiilisen talouden Eurooppaa (European Commission 2010, 14). Suomessa hallitus on pyrkinyt edistämään ympäristönäkökulmien huomioimista julkisissa hankinnoissa kahden periaatepäätöksen avulla.

Vuonna 2009 valtioneuvosto antoi kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa periaatepäätöksen, joka korvattiin vuonna 2013 periaatepäätöksellä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa.

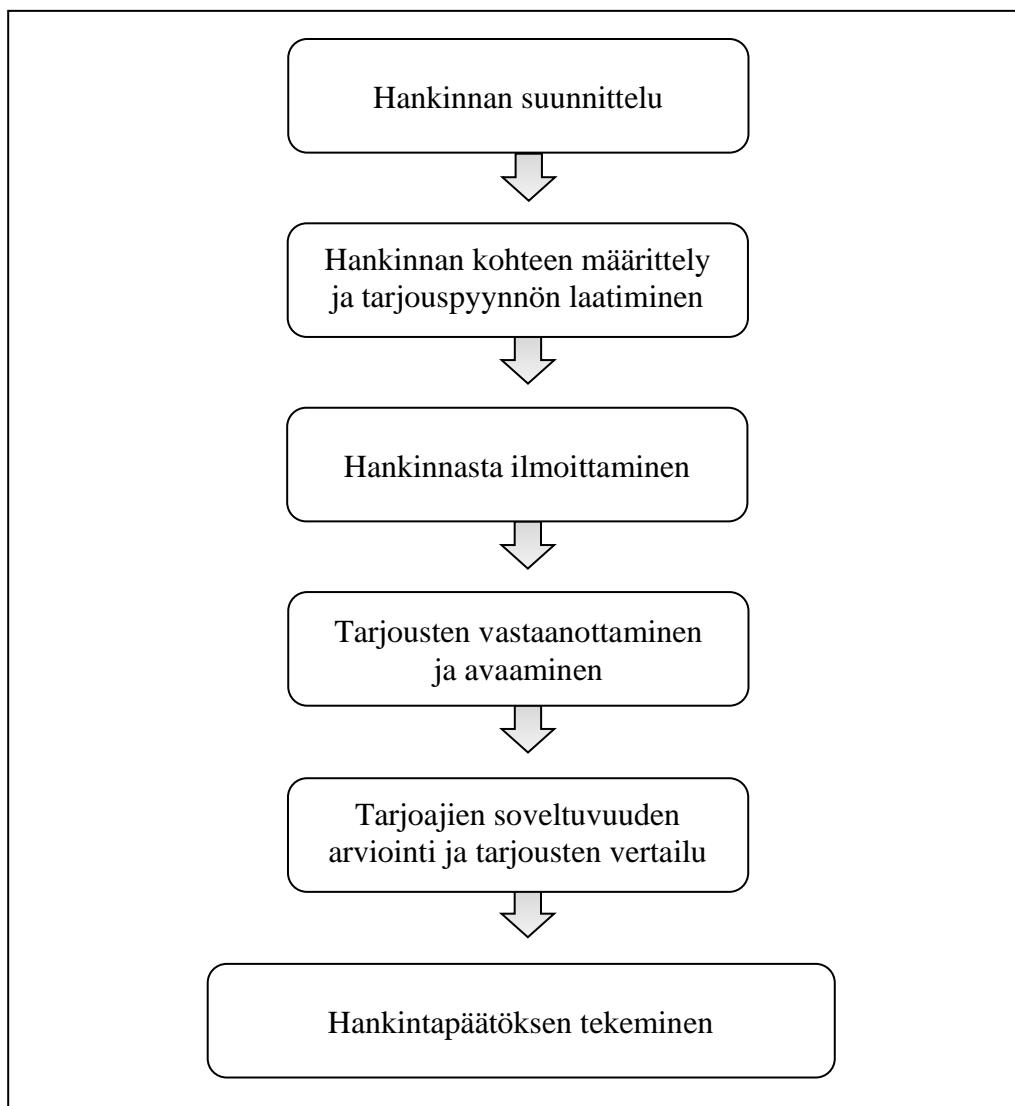
Periaatepäätöksessä painotetaan hankinnan haitallisten ympäristövaikutusten minimointia sekä luonnonvarojen kestävä käytön huomioimista kaikissa julkisen sektorin tekemissä hankinnoissa (VNP 2013, 1). Toinen olennainen periaatepäätös on maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2016 antama päätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista. Periaatepäätöksessä edellytetään julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tavoiteltavan korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyttä. Periaatepäätöksen mukaan nämä vaatimukset toteutuvat muun muassa suosimalla elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden hankinnassa ympäristön kannalta suotuisia viljely- ja tuotantomenetelmiä. (VNP 2016, 1.) Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat suoraan velvoittavia ainoastaan valtion hankintayksiköille. Kunnille periaatepäätökset toimivat suosituksina, minkä vuoksi niillä on enemmän liikkumavaraa ympäristönäkökulmien huomioimiseen ja soveltamiseen tekemissään hankinnoissa. (VNP 2013, 7; Alhola & Kaljonen 2017, 10.)

Ympäristöä säästävien hankintojen tekemistä on pyritty edistämään myös informaatio-ohjauksella (Alhola & Kaljonen 2017, 6). Hankintalainsäädännön soveltamisen tueksi hankintaviranomaisten saatavilla on paljon neuvontaa sekä erilaisia oppaita kestävien hankintojen tekemiseen liittyen. Bouwerin ym. (2005) Euroopan unionin jäsenvaltioille suuntaaman kyselytutkimuksen perusteella internetissä saatavilla oleva julkinen tieto osoittautuu jopa tärkeimmäksi tiedonlähteeksi ympäristöystävällisiin hankintoihin pyrkiville viranomaisille. Euroopan komissio tarjoaa tietoa ympäristönäkökulmien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa *Buying Green!* -nimisessä oppaassaan (European Union 2016) sekä *GPP Training Toolkit* -internetsivuillaan (European Commission 2019a). Suomessa perustettiin vuonna 2018 verkostomainen osaamiskeskus KEINO kestävien ja innovatiivisten hankintojen lisäämiseksi (Valtiovarainministeriö 2019, 29). Myös valtion omistama kestävä kehityksen yhtiö Motiva tarjoaa Suomessa neuvontaa ja asiantuntija-apua kestäviin julkisiin hankintoihin liittyen. Kestävien elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tekemiseen löytyy oppaita sekä Motivan hankintapalvelulta (2017) että EkoCentralilta (2017b).

3.4. Ympäristönäkökohtien huomioiminen hankintamenettelyn eri vaiheissa

Julkisten hankintojen ympäristönäkökohdat on mahdollista ottaa huomioon kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa (Valtiovarainministeriö 2017, 260; Pekkala ym. 2019, 57). Hankintamenettelyn tyypilliset vaiheet on esitetty kuviossa 2. Hankintaprosessi alkaa

hankinnan suunnittelulla, jonka jälkeen määritellään hankinnan kohde ja laaditaan tarjouspyyntö. Tämän jälkeen hankinnasta ilmoitetaan julkisesti. Tarjousajan päätyttyä tarjoukset vastaanotetaan ja avataan. Kun tarjoukset on avattu, arvioidaan täyttävätkö tarjoajat soveltuvuusvaatimukset ja vertaillaan saatuja tarjouksia. Hankintamenettely päättyy hankintapäätöksen tekemiseen. (Valtiovarainministeriö 2017, 52; Pekkala ym. 2019, 20–23.) Nissisen (2004, 31) mukaan ympäristönäkökulmasta tärkeimpiä hankintaprosessin vaiheita ovat hankinnan suunnitteluvaiheessa tehtävä tarveharkinta sekä tarjouspyynnön laatiminen ja tarjousten vertailu. Tässä luvussa tarkastelen ympäristönäkökulmien huomioimista kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Keskityn kuitenkin erityisesti hankinnan kohteen määrittelyyn ja tarjouspyynnön laatimiseen, sillä ne ovat tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat hankintaprosessin vaiheet.



Kuvio 2. Hankintamenettelyn vaiheet. (Mukaiillen Valtiovarainministeriö 2017, 52; Pekkala ym. 2019, 20–23.)

Hankintaprosessi alkaa hankinnan suunnittelulla. Ympäristönäkökohtien huomioimisen kannalta hankinnan huolellinen suunnittelu ja analysointi on tärkeää, mikäli hankintayksikkö haluaa saavuttaa ympäristötavoitteensa. Ympäristöä säästävien hankintojen näkökulmasta suunnitteluvaiheessa korostuu etenkin tarveharkinnan ja markkinakartoituksen merkitys. (Nissinen 2004, 33; European Union 2016, 20, 28; Valtiovarainministeriö 2017, 261; Pekkala ym. 2019, 57.) Perusedellytyksenä kansallisten hankintojen tekemiselle on hankintayksikön havaitsema tarve tietylle tavaralle tai palvelulle. Tarveharkinnan avulla kartoitetaan, onko uudelle hankinnalle todella tarvetta tai voitaisiinko se hankkia hyödyntäen kiertotalouden mahdollisuuksia. (Nissinen 2004, 32; European Union 2016, 29–30; Valtiovarainministeriö 2017, 78.) Tarveharkinnan lisäksi hankintayksiköiden on hyvä kartoittaa markkinoiden tarjontaa ja tilannetta esimerkiksi internetissä tai olemalla suoraan yhteydessä yritysten edustajiin. Markkinakartoituksen kautta voidaan selvittää, millaisia ympäristöä säästäviä vaihtoehtoja markkinoilla on ylipäättään tarjolla. Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa markkinakartoituksen avulla voidaan ottaa selvää esimerkiksi paikallisten tuotteiden saatavuudesta sekä markkinoilla olevien tuottajien määrästä. (Motivan hankintapalvelu 2017, 6; Valtiovarainministeriö 2017, 136; Jylhä 2018, 4.)

Hankinnan suunnittelun jälkeen hankintayksikön on laadittava hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät. Hankinnan kohteen määrittelyssä hankintaviranomaiset voivat varsin vapaasti päättää, mitä he ostavat ja millaisia ympäristönäkökohtiin liittyviä ominaisuuksia he hankinnan kohteeltaan vaativat. Hankintalainsäädäntö ei nimittäin ole niinkään kiinnostunut siitä, mitä hankitaan, vaan siitä, kuinka hankintaprosessissa menetellään. (Nissinen 2004, 33; European Union 2016, 28–29; Pekkala ym. 2019, 20, 59.) Tavaralle tai palvelulle voidaan asettaa ympäristöominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia kahdella eri tavalla. Ympäristövaatimukset voivat olla joko yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia tai tarjoajille enemmän vapautta antavia toiminnallisia tai lopputulokseen liittyviä vaatimuksia. Ekologisesti kestävien elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen näkökulmasta hankinnan kohteelle voidaan asettaa ympäristövaatimuksia liittyen ilmastovaikutuksiin, ympäristön saastumiseen, viljelymaan rikkauteen sekä luonnon monimuotoisuuteen. Kun hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät ja mahdolliset tekniset eritelmät on laadittu, hankintayksikön on esitettävä ne hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai näiden liitteissä. (EkoCentria 2017b, 5; Eskola ym. 2017, 336; Valtiovarainministeriö 2017, 266.)

Hankinnan kohdetta kuvaavien määritelmien lisäksi hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjouskilpailun valintaperusteena sovellettava kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste (Pekkala ym. 2019, 498). Uuden hankintalain (1397/2016, 93.1 §) mukaan hankintayksikön on tehtävä hankintapäätös valitsemalla saatujen tarjousten joukosta kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on joko (1) hinnaltaan halvin, (2) kustannuksiltaan edullisin tai (3) hinta-laatusuhteeltaan paras (mt. 93.1 §). Näistä kolmesta perusteesta hankintayksikkö voi itse päättää, mitä se haluaa tarjouskilpailussa soveltaa (Eskola ym. 2017, 360).

Kokonaistaloudellista edullisuutta koskevalla lakipykälällä on osaltaan pyritty lisäämään julkisten hankintojen laadun painottamista tarjouskilpailuissa halvimman hinnan sijaan (Pekkala ym. 2019, 498). Kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste ”kustannuksiltaan edullisin” tarkoittaa, että hankintakustannusten lisäksi myös muut hankinnasta aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon tarjousten vertailuperusteissa. Käytännössä tällaisissa tapauksissa tarkastellaan yleensä hankinnan kohteen elinkaarikustannuksia. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 93.1 §; Eskola ym. 2017, 361.) Mikäli hankintayksikkö käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena hinta-laatusuhdetta, voidaan tarjousten vertailuperusteissa huomioida hinnan lisäksi ympäristönäkökohtia sekä muita hankinnan laatuun liittyviä tekijöitä. Tällä tavoin ympäristönsuojelu voi saada hankinnasta päätettäessä yhtäläisen painoarvon siinä missä muutkin hankintaan vaikuttavat tekijät. Hinta-laatusuhteelle asetetut vertailuperusteet ja niille annetut painoarvot on määriteltävä etukäteen tarjouspyynnössä, sillä niiden perusteella vertaillaan myöhemmin saatuja tarjouksia. (European Union 2016, 21; EkoCentria 2017b, 4; Eskola ym. 2017, 362; Pekkala ym. 2019, 61.)

Tarjouspyyntö on koko hankintaprosessin keskeisin asiakirja. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja siinä on keskeistä määrittää ainakin hankittavan tavaran tai palvelun sisältö sekä siihen liittyvät vaatimukset ja ehdot. (Oksanen 2010, 51; Eskola ym. 2017, 327; Pekkala ym. 2019, 483.) Tarjouspyynnön laatimisessa on erityisen tärkeää ottaa huomioon hankinnan kohteelta edellytettävät ympäristövaatimukset, sillä tarjouspyynnön sisältö määrittää pitkälti koko hankinnan lopputuloksen (Nissinen 2004, 34). Mikäli tarjouspyynnössä ei aseteta lainkaan painoarvoa tuotteen ympäristöystävällisyydelle, eivät yritykset todennäköisesti huomioi ympäristönäkökohtia myöskään tekemissään tarjouksissa.

Tämä johtuu siitä, että yritykset tekevät tarjouksensa tarjouspyynnössä olevien tietojen pohjalta (Eskola ym. 2017, 327).

Kun tarjouspyyntö on laadittu, on julkisten hankintojen avoimuusperiaatteen toteutumiseksi hankinnasta ilmoitettava julkisesti (Aine 2019, 15). Kansallisista hankinnoista on julkaistava hankintailmoitus HILMAssa. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sähköinen tietokanta, jota hankintayksiköt käyttävät julkisten hankintojen ilmoituskanavana. (JHNY 2016b; Valtiovarainministeriö 2017, 84–85; Pekkala ym. 2019, 478.) HILMAssa julkaistut hankinta-asiakirjat ovat lähes poikkeuksetta ilmaisia ja rajoituksetta kaikkien saatavilla (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 69.1 §), jolloin niihin pääsevät käsiksi paitsi hankinnoista kiinnostuneet yritykset myös tavalliset kansalaiset.

Ympäristönäkökohtien huomioimista hankinta-asiakirjoissa tutkineet Kippo-Edlund ym. (2005) toteavat, että elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa ympäristökriteerien sisällyttäminen tarjouspyyntöasiakirjoihin on melko yleistä. Heidän mukaansa ympäristökriteerejä sisällytetään jopa 86 prosenttiin elintarvikehankintoja koskevista tarjouspyyntöasiakirjoista. Ainoastaan jätepalvelujen sekä huolto- ja asennuspalvelujen tarjouspyynnöissä ympäristökriteerejä on saman verran tai enemmän elintarvikkeiden tarjouspyyntöihin nähden. On kuitenkin huomioitava, että Kippo-Edlundin ym. tutkimusaineistossa on mukana Suomen lisäksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan hankinta-asiakirjoja, ja Suomessa tarjouspyyntöihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrä on muihin Pohjoismaihin verrattuna kaikkein pienin. (Mt.)

Alhola ja Kaljonen (2017) ovat analysoineet kansallisella tasolla HILMAssa julkaistuja tarjouspyyntöjä, ja heidän mukaansa ympäristönäkökohdat huomioidaan Suomessa parhaiten rakentamisen sektorilla sekä energiankäyttöön liittyvissä ratkaisuisa. Alholan ja Kaljosen tutkimuksen perusteella elintarvikehankintojen tarjouspyynnöissä painotetaan lähinnä ravitsemussuositusten mukaista ateriasisältöä; vain kahdessa heidän otokseensa kuuluvassa tarjouspyynnössä vaaditaan vähentämään ruokahävikkiä ja parantamaan energiatehokkuutta. Lisäksi yhdessä tarjouspyynnössä asetetaan kriteerejä luomuruoan osuudelle. (Mt.) Sekä Kippo-Edlundin ym. (2005) että Alholan ja Kaljosen (2017) tutkimusotoksissa elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja koskevia tarjouspyyntöjä on alle kymmenen, mikä voi osaltaan vaikuttaa heidän tutkimustuloksiinsa.

Bouwer ym. (2005) ovat tutkineet ympäristökriteerien käyttöä Euroopan unionin jäsenvaltioiden tarjouspyyntöasiakirjoissa hankintaviranomaisille suunnatun

kyselytutkimuksen avulla. Toisin kuin Kippo-Edlundin ym. (2005) pohjoismaisessa tarkastelussa, ei ympäristökriteerejä sisällytetä elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoihin läheskään yhtä usein Euroopan unionin maissa (Bouwer ym. 2005). Jopa 54 prosenttia Bouwerin ym. kyselyyn vastanneista hankintaviranomaisista on sitä mieltä, että elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa käytetään ympäristökriteerejä joko erittäin harvoin tai ei koskaan (lisäksi tähän sisältyy vaihtoehto ”en osaa sanoa”). Vain neljäsosa kyselyyn vastanneista kertoo ympäristökriteerejä sisällytettävän elintarvikkeiden tai ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoihin lähes aina tai usein. Mikäli elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa käytetään ympäristökriteerejä, liittyvät ne Bouwerin ym. tutkimuksen mukaan yleisimmin sesongin mukaisten hedelmien tai vihannesten käyttämiseen tai ruoan luonnonmukaisiin tuotantomenetelmiin (luomuruoka). (Mt.)

Tarjouspyyntöasiakirjoja analysoitaessa on havaittu, että ympäristönäkökohdat kirjataan tarjouspyyntöihin usein varsin yleisellä tasolla. Esimerkiksi Bouwer ym. (2005) toteavat, että joissakin tapauksissa tarjouspyynnöissä esitetyt ympäristökriteerit ovat yksityiskohdiltaan tai selkeydeltään niin puutteellisia, ettei niiden perusteella voida mitenkään varmistaa hankinnan ympäristöystävällisempää lopputulosta. He näkevät ympäristökriteerien epämääräisyyden ristiriitaisena myös hankintalainsäädännön kannalta, sillä se voi uhata hankintojen yleisten periaatteiden mukaista tarjoajien yhdenvertaista kohtelua (mt.). Myös Kippo-Edlund ym. (2005) sekä Alhola ja Kaljonen (2017) ovat panneet tutkimuksissaan merkille, ettei hankinnoille asetettuja ympäristökriteerejä ole yleensä määritelty tarjouspyyntöasiakirjoissa kovin tarkasti. Ympäristönäkökulma otetaan tarjouspyyntöasiakirjoissa kyllä suhteellisen usein huomioon (Kippo-Edlund ym. 2005; Alhola & Kaljonen 2017), mutta tuotekohtaisesti relevanttien ympäristönäkökohtien tarkempaan määrittelyyn ja ympäristökriteerien muotoiluun olisi vielä kiinnitettävä huomiota (Kippo-Edlund ym. 2005).

Kuten aiemmin todettiin, hankintalainsäädäntö pyrkii painottamaan hankinnan valintaperusteena yhä enemmän hankinnan kohteen laatua ja kokonaistaloudellista edullisuutta halvimman hinnan sijaan (Pekkala ym. 2019, 498). Julkisia hankintoja tarkastelevassa tutkimuksessa todetaan kuitenkin hankintahinnan olevan yhä yleisin valintakriteeri hankintapäätöstä tehtäessä (Skinnari 2010; Lehtinen 2012; Risku-Norja & Muukka 2013; Niva 2016; Alhola & Kaljonen 2017). Esimerkiksi ekologisten hankintojen merkitystä suomalaisissa kunnissa tutkinut Niva (2016) toteaa gradussaan

ympäristökriteerien syrjäyttävän erittäin harvoin hinnaltaan halvimman tarjouksen. Tutkijat ovat todenneet ekologisten hankintojen toteuttamisen haasteiden johtuvan erityisesti siitä, että hankintaviranomaiset mieltävät ympäristöystävälliset tuotteet yleensä muita tuotteita kalliimmiksi (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Bouwer ym. (2005) toteavat tämän olevan osittain harhakäsitys ja johtuvan useimmiten hankintaviranomaisten tiedon puutteesta. Mikäli ympäristökriteerit huomioidaan osana kokonaistaloudellista edullisuutta, on niille asetettu painoarvo hyvin pieni (Alhola 2012). Alholan tutkimuksen mukaan ympäristökriteereille asetettu painoarvo vaihtelee tarjousasiakirjoissa 5–20 prosentin välillä. Hänen mukaansa hankintaviranomaisten käyttämät ympäristökriteerit on painotettu suhteellisen alhaiselle tasolle lähinnä toimittajien lopullisen valinnan edistämiseksi. (Mt.)

Kun tarjousten jättämislle asetettu määräaika päättyy, hankintayksikkö vastaanottaa ja avaa saadut tarjoukset. Ennen tarjousten vertailua hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta pois sellaiset tarjoukset, jotka eivät ole hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä asetettujen vaatimusten mukaisia. (Nissinen 2004, 34, 46; Oksanen 2010, 56, 58; Valtiovarainministeriö 2017, 88–89.) Tarjousten vertailussa on käytettävä hankinta-asiakirjoissa ennalta määriteltyjä valintaperusteita sekä hankinnan kohteen laadun että kustannusten suhteen. Näin ollen myös hankinnalle asetetut ympäristövaatimukset tulisi ottaa huomioon tarjouksia vertailtaessa. (Nissinen 2004, 32; European Union 2016, 50.)

Hankintapäätöksen tekeminen on hankinnan ympäristöystävällisyyden kannalta kriittinen vaihe, sillä se määrittää hankinnan todellisen lopputuloksen ympäristön kannalta. Bouwer ym. (2005) toteavat tutkimuksessaan, ettei pelkistä hankinta-asiakirjoista voida aina päätellä hankinnan todellista ympäristökuormitusta, sillä ne kertovat ainoastaan mitä hankintayksikkö on aikeissa ostaa. Hankinnan todellinen ympäristöystävällisyys ilmeneekin vasta hankintapäätöksestä (mt.). Kippo-Edlundin ym. (2005) ja Alholan (2012) tutkimuksista käy ilmi, että hankintojen ympäristökriteerit ovat yleisempiä tarjouspyynnöissä kuin varsinaisissa hankintapäätöksissä tai -sopimuksissa. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että ympäristökriteereille asetetut painoarvot ovat tarjouspyynnöissä suhteellisen pieniä (Alhola 2012), jolloin muut tekijät ratkaisevat hankintaprosessin lopullisen tuloksen. Julkisten hankintojen ympäristöystävällisyyden varmistamiseksi tulisikin hankinnan kohteelle asetettuja ympäristövaatimuksia lisätä ja niille asettuja painoarvoja korottaa.

4. VIHREÄT JULKISET HANKINNAT

Euroopan unionin (2016, 71–73) mukaan elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat ovat yksi vihreiden julkisten hankintojen tärkeimmistä osa-alueista. Tässä luvussa avaan vihreiden julkisten hankintojen käsitettä sekä vihreiden hankintojen toteuttamisen yhteiskunnallista merkitystä. Käyn läpi vihreistä julkisista hankinnoista tehtyä tutkimusta liittyen vihreiden hankintojen toteuttamisen taustalla oleviin esteisiin ja mahdollisuuksiin. Lisäksi esittelen tutkimusta liittyen vihreiden hankintojen toteuttamiseen sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Luvun lopuksi pohdin, mitä vihreiden hankintojen toteuttamisessa tulisi ottaa huomioon elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologisen kestävyuden varmistamiseksi. Aloitan luvun kartoittamalla vihreiden julkisten hankintojen käsitteestä käytettyjä vaihtoehtoisia termejä sekä pohtimalla vihreiden julkisten hankintojen käsitteen suhdetta kestävien julkisten hankintojen käsitteeseen.

Suomessa vihreiden julkisten hankintojen vaihtoehtoisina käsitteinä on käytetty muun muassa ekohankintoja (Nissinen 2004), ympäristöystävällisiä julkisia hankintoja (Alhola 2012) sekä ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja (Euroopan unioni 2016). Englanninkielisessä keskustelussa vihreistä julkisista hankinnoista käytetään käsitettä *green public procurement* (GPP) ja termi on huomattavasti suomalaisia versioitaan vakiintuneempi. Tässä tutkielmassa käytän vihreiden julkisten hankintojen käsitettä, sillä se on lähimpänä käsitteen englanninkielistä versiota.

Puhuttaessa vihreistä hankinnoista on tärkeää tehdä erottelu vihreiden julkisten hankintojen ja kestävien julkisten hankintojen (*sustainable public procurement* – SPP) välillä. Sekä vihreille että kestäville julkisille hankinnoille on olemassa lukuisia määritelmiä, eikä käsitteitä aina eroteta toisistaan (Ahi & Searcy 2013, 330; Smith ym. 2015, 250). Smithin ym. (2015) mukaan kestävät julkiset hankinnat voidaan nähdä vihreiden julkisten hankintojen yläkäsitteenä, sillä se pitää sisällään vihreitä hankintoja laajemman lähestymistavan kestävyteen. Kestäviä julkisia hankintoja tehtäessä hankintaviranomaiset pyrkivät huomioimaan hankinnoissaan kaikki kestävä kehityksen osa-alueet jokaisessa hankintaprosessin vaiheessa. Tehdessään kestäviä julkisia hankintoja hankintaviranomaiset valitsevat siis sekä taloudellisesti, sosiaalisesti että ekologisesti kestävämmän vaihtoehdon. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018; European Commission 2019b.) Näin pyritään edistämään vastuullisten tuotteiden markkinoita sekä tuottamaan kansalaisille laadukkaita ja ympäristöystävällisiä palveluja (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018; Nissinen ym. 2017, 32).

Vihreiden julkisten hankintojen käsitteen määrittelyssä keskitytään vain julkisten hankintojen ympäristövaikutuksiin (Smith ym. 2015, 250). Euroopan komission (2019b) määritelmän mukaan vihreiden julkisten hankintojen tekeminen tarkoittaa, että hankintaviranomaiset pyrkivät tekemään hankintoja, joiden koko elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset ovat pienemmät verrattuna muihin samankaltaisiin tavaroihin tai palveluihin. Toteuttaessaan vihreitä julkisia hankintoja hankintaviranomaisten on oleellista viherryttää koko hankintaprosessi, eli sisällyttää ympäristökriteerit kaikkiin hankintaprosessin vaiheisiin (Bouwer ym. 2005, 14, 16).

Vihreiden julkisten hankintojen avulla saatavien ympäristöhyötyjen vuoksi vihreitä hankintoja pidetään tärkeänä työvälineenä ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa (Ympäristöministeriö 2012, 41–42; European Union 2016, 4). Vihreillä julkisilla hankinnoilla voidaan vaikuttaa hankinnan kohteen ympäristövaikutuksiin sekä suoraan että epäsuoraan. Hankinnan suorat ympäristövaikutukset ilmenevät ostettujen tavaroiden ja palvelujen ympäristötehokkuuden parantumisena. Hankinnan epäsuorat ympäristövaikutukset näkyvät puolestaan pidemmällä aikavälillä: kun julkinen sektori käyttää merkittävää ostovoimaansa vihreisiin hankintoihin, kannustaa se myös yrityksiä investoimaan ympäristöystävällisempiin tavaroihin ja palveluihin. Tällä tavoin julkinen sektori voi edistää hankinnoillaan ekologisesti kestävien ratkaisujen markkinoita. (VNP 2016, 3; Alhola & Kaljonen 2017, 3; UNEP 2017, 1; Euroopan komission 2019c, 10.)

Kuten luvussa 3.4. todettiin, kestävien ja vihreiden julkisten hankintojen toteuttamista tarkastelleessa tutkimuksessa on käynyt ilmi, että hankintaviranomaiset mieltävät ympäristöystävälliset tuotteet usein muita tuotteita kalliimmiksi (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Vihreät julkiset hankinnat voivat kuitenkin johtaa hankinnan ympäristövaikutusten vähenemisen ohella myös taloudellisiin säästöihin. Taloudellisia säästöjä voidaan saavuttaa vihreissä hankinnoissa etenkin käyttämällä hankinnan kustannusten arvioinnissa jo aiemmin esiteltyä elinkaarikustannusmallia tai tekemällä yhteishankintoja muiden hankintayksiköiden kanssa. (Euroopan unioni 2016, 5–6; VNP 2016, 3.) Yhteishankinnassa säästöjä saadaan aikaan ostamalla suurempia eriä sekä vähentämällä hankinnasta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Ympäristöhyötyjä yhteishankinnassa voidaan saavuttaa yhdistämällä eri hankintaviranomaisten ympäristöasioihin liittyvää osaamista. (Euroopan unioni 2016, 28.)

Ajatus vihreistä julkisista hankinnoista ei suinkaan ole uusi. Jo vuonna 1992 pidetyssä Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa katsottiin, että julkisten

ostajien tulisi näyttää hankinnoillaan esimerkkiä sekä muille organisaatioille että kuluttajille. (Kippo-Edlund ym. 2005, 16.) 2000-luvulla julkisten hankintojen potentiaalia ympäristötavoitteiden edistämisen välineenä on korostettu yhä enemmän. Vuonna 2002 Yhdistyneet kansakunnat julkaisivat 10-vuotisen toimintasuunnitelman, jossa julkiset hankinnat nostettiin esiin tärkeänä keinona edistää ympäristöä säästävien tavaroiden ja palvelujen kysyntää. (United Nations 2002, 7; Smith ym. 2015, 250; Ympäristöministeriö 2019.) Nykyään vihreät julkiset hankinnat nähdään tärkeänä poliittisena välineenä kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämisessä ja vihreiden hankintojen hyötyjä pidetään varsin ilmeisinä koko talousjärjestelmän kannalta. Myös poliittinen sitoutuminen vihreisiin hankintoihin on laajaa: vihreisiin hankintoihin on sitouduttu kansallisella, kansainvälisellä sekä Euroopan unionin tasolla. (Euroopan yhteisöjen komissio 2008, 3; Ympäristöministeriö 2012; Testa ym. 2014, 1894.)

Euroopan unionissa vihreät julkiset hankinnat ovat olennainen osa unionin harjoittamaa politiikkaa. Euroopan unionissa vihreitä julkisia hankintoja pidetään tärkeänä työkaluna, jolla voidaan saavuttaa esimerkiksi ilmaston lämpenemiseen ja resurssitehokkuuteen liittyviä ympäristöpoliittisia tavoitteita. Vihreät julkiset hankinnat on hyväksytty osaksi lukuisia EU:n strategioita sekä politiikkoja ja kuten luvussa 3.3. todettiin, on julkisten hankintojen potentiaali ympäristötavoitteiden saavuttamisen välineenä huomioitu myös Eurooppa 2020 -strategiassa. Euroopan unioni on tehnyt vihreiden julkisten hankintojen edistämiseksi lisäksi useita eri toimenpiteitä, kuten julkaissut vihreisiin hankintoihin liittyviä oppaita ja työkaluja sekä kehittänyt tietyille tuoteryhmille vihreän hankintakriteeristön, jota hankintaviranomaiset voivat soveltaa laatiessaan tarjouspyyntöasiakirjoja. (European Commission 2010, 14; European Union 2016, 4, 7, 13–15.)

Vihreiden julkisten hankintojen toteuttamista Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa ja Suomessa tarkastelleet Bergman ym. (2012) toteavat, että Pohjoismaissa vihreät julkiset hankinnat nähdään yleensä osana ympäristöpolitiikkaa. Näin ollen vihreiden hankintojen toimeenpanosta ja seurannasta vastaavat pääosin ympäristöviranomaiset (mt.). Esimerkiksi Suomessa päävastuu vihreiden julkisten hankintojen kehittämisestä on ympäristöministeriöllä, kun taas yleisesti julkisten hankintojen kehittämisestä vastaavat valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä kuntaliitto (mt. 51–52). Bergman ym. eivät näe vihreiden hankintojen kehittämistä erillään muista julkisista hankinnoista välttämättä hyvänä asiana. Tähän liittyy heidän mukaansa riski siitä, että vihreät hankinnat jäävät julkisissa hankinnoissa ikään kuin erilliseksi kysymykseksi eikä niitä huomioida

hankinnoissa johdonmukaisesti. He pitävätkin vuoropuhelun kehittämistä muiden politiikanalojen kanssa vihreiden hankintojen kannalta erittäin tärkeänä. (Mt.)

4.1. Esteet ja mahdollisuudet vihreiden hankintojen toteuttamisen taustalla

Vihreiden julkisten hankintojen toteuttamisen taustalla voi olla monia tekijöitä, jotka toimivat hankintaviranomaisten näkökulmasta joko esteinä tai mahdollistajina vihreiden (tai kestävien) hankintojen tekemiselle. Usein nämä tekijät ovat sellaisia, jotka eivät käy ilmi pelkkien hankinta-asiakirjojen tarkastelusta. Kuten jo aiemmin todettiin, yhtenä vihreiden julkisten hankintojen toteuttamisen esteenä nähdään tutkimuksessa se, että hankintaviranomaiset pitävät ympäristöystävällisempiä tuotteita usein muita tuotteita kalliimpina (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Tämä käsitys voi kuitenkin johtua julkisten ostajien hankintaosaamisen puutteesta, joka on myös todettu tutkimuksessa merkittäväksi esteeksi vihreiden hankintojen toteuttamiselle (Bouwer ym. 2005; Testa ym. 2014; Niva 2016; Alhola & Kaljonen 2017).

Ympäristönäkökulmien sisällyttäminen osaksi hankintaprosessia vaatii hankintaviranomaisilta tietoa, osaamista ja perehtyneisyyttä. Testan ym. (2014) tutkimuksen mukaan vihreiden hankintamenetelmien tuntemus on suurin vihreiden hankintojen toteuttamista edistävä tekijä. Päinvastaisesti osaamisen puute liittyen vihreiden hankintojen edellyttämiin toimenpiteisiin toimii merkittävimpana esteenä vihreiden hankintojen toteuttamiselle (mt.). Etenkään pienemmissä kunnissa on harvoin hankintatoimeen erikoistunutta henkilökuntaa (Oksanen 2010, 8), jolloin hankintaosaamisen puute voi muodostua vihreiden hankintojen kannalta huomattavaksi ongelmaksi. Tiedonpuute ympäristönäkökulmien sisällyttämisestä hankintaprosesseihin vaivaa hankintaviranomaisia siitä huolimatta, että heidän saatavillaan on runsaasti erilaisia oppaita kestävien ja vihreiden hankintojen toteuttamiseksi. Nivan (2016) mukaan hankintaviranomaiset eivät kuitenkaan hyödynnä hankinnan apuvälineitä kovin usein ja Bouwer ym. (2005) toteavat hankintaviranomaisten suosivan lähinnä omalla äidinkielellään kirjoitettuja hankintaoppaita.

Muita merkittäviä vihreiden julkisten hankintojen toteuttamista estäviä tai toisaalta mahdollistavia tekijöitä ovat tutkimusten mukaan ylemmän johdon tuki tai sen puute (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Alhola & Kaljonen 2017) sekä kestävyystavoitteiden integroiminen (tai integroimattomuus) osaksi kuntien omia hankintastrategioita (Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Alholan ja Kaljosen (2017)

mukaan eri toimialoilla on omat haasteensa kestävien hankintojen toteuttamisessa. Heidän tutkimuksensa mukaan elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tällaisia haasteita ovat etenkin hankintaosaamisen ja konkreettisten linjausten puute sekä lähi- ja luomutuotteiden huono saatavuus ja puutteellinen tuotekehitys (mt.).

4.2. Vihreiden hankintojen käytännön toteutus

Bouwer ym. (2005) ovat tutkimuksessaan kartoittaneet vihreiden julkisten hankintojen tilaa 25:ssä Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Tutkimusaineistona he käyttävät hankintaviranomaisten internetissä täyttämiä kyselylomakkeita sekä eurooppalaisessa julkisten hankintojen ilmoituskanavassa (TED) julkaistuja tarjouspyyntöasiakirjoja. Heidän tutkimuksessaan korostuu seitsemän maata, jotka painottavat julkisten hankintojen ympäristönäkökulmia osana hankintaprosessejaan huomattavasti enemmän tutkimuksen muihin maihin nähden. Bouwer ym. käyttävät kyseisistä maista nimitystä ”*green-7*” ja myös Suomi sijoittuu heidän vertailussaan vihreämpien maiden joukkoon. Suomen lisäksi seitsikkoon kuuluvat Itävalta, Tanska, Saksa, Hollanti, Ruotsi ja Iso-Britannia. (Mt.)

Kippo-Edlundin ym. (2005) tekemä tutkimus kuitenkin osoittaa, että pohjoismaisessa vertailussa Suomi pärjää vihreiden hankintojen toteuttajana vielä melko heikosti. Bouwerin ym. (2005) tavoin myös Kippo-Edlund ym. (2005) käyttävät tutkimusaineistonaan julkisesti saatavilla olevia hankinta-asiakirjoja. Hankinta-asiakirjoista käy ilmi, että Ruotsin ja Tanskan liittäessä ympäristökriteerejä noin 60 prosenttiin tarjouspyyntöasiakirjoista, on Suomessa samainen luku puolet pienempi: vain 30 prosenttia suomalaisista tarjouspyyntöasiakirjoista sisältää vaatimuksia ympäristöön liittyen (mt.).

Niva (2016) on kartoittanut gradussaan ekologisten hankintojen merkitystä Suomen kunnissa hankintaviranomaisille suunnatun kyselytutkimuksen avulla. Hänen mukaansa kunnat suhtautuvat kyllä hankintojen ympäristönäkökohtiin positiivisesti ja pitävät ympäristöseikkojen huomioimista hankinnoissa hyvin tärkeänä. Niva kuitenkin toteaa kuntien vihreiden hankintojen käytännön toteutuksessa olevan vielä paljon parantamisen varaa. Lisäksi hänen tutkimuksestaan käy ilmi, että eri kokoiset kunnat suhtautuvat vihreisiin hankintoihin eri tavoin. Tutkimuksen mukaan suuremmat kunnat pitävät Suomessa hankintojen ympäristönäkökohtia tärkeämpinä kuin pienemmät kunnat. (Mt.) Tähän voi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi edellä mainittu hankintaosaamisen puute, joka voi muodostua ongelmaksi etenkin pienissä kunnissa.

Vihreiden julkisten hankintojen toteuttamista on tarkasteltu myös globaalilla tasolla. Brammer ja Walker (2011) ovat tutkineet hankintaviranomaisille suunnatun kyselytutkimuksen avulla, kuinka kestävien julkisten hankintojen (ml. ympäristöä säästävät hankinnat) toteuttaminen vaihtelee kansainvälisesti eri alueiden välillä. Heidän mukaansa (mt.) sitoutuminen kestäviin hankintoihin on kansainvälisessä vertailussa kaikkein kehittyneintä Iso-Britannian julkisissa organisaatioissa, ja Iso-Britannia onkin yksi Bouwerin ym. (2005) ”vihreään seitsikkoon” kuuluvista maista. Brammerin ja Walkerin (2011) tutkimuksen mukaan Pohjoismaissa sekä Länsi- ja Itä-Euroopassa kestävien julkisten hankintojen käytännöt ovat melko samankaltaisia ja ne keskittyvät erityisesti hankintojen ympäristönäkökohtiin. Sen sijaan esimerkiksi Yhdysvalloissa kestävässä hankinnoissa painotetaan muihin maihin verrattuna enemmän sosiaalisia näkökohtia. Sosiaalisesti kestäviin hankintoihin pyritään Yhdysvalloissa muun muassa tekemällä hankintoja etnisten vähemmistöjen omistamista yrityksistä. (Mt.)

Kun tarkastellaan kansainvälistä vaihtelua kestävien julkisten hankintojen käytännöissä, nähdään sekä hankintojen ekologisen että sosiaalisen kestävyuden olevan hankinnoissa tärkeässä roolissa. Brammerin ja Walkerin (2011) tutkimuksen mukaan kansainvälisesti tarkasteltuna kaikkein yleisimmin kestäviin julkisiin hankintoihin sisällytetyt näkökulmat ovat pieniltä ja paikallisilta toimittajilta ostaminen sekä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden varmistaminen. Pohjoismaissa kestäviin hankintoihin liitetään useimmiten pakkausmateriaalin vähentäminen, minkä lisäksi myös toimittajien odotetaan sitoutuvan tahoillaan jätteiden vähentämistavoitteisiin (mt.).

Kippo-Edlund ym. (2005) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet, millaisia yksityiskohtaisia ympäristökriteerejä eri tuoteryhmien hankinta-asiakirjoissa on käytetty Pohjoismaissa (pl. Islanti). Heidän mukaansa yleisimmin hankintojen ympäristökriteerit liittyvät Pohjoismaissa tuotteen tai pakkausten kierrättämiseen, kierrätysmateriaalien käyttöön sekä pakkausmateriaalin määrään. Vaikka Kippo-Edlundin ym. elintarvikehankintoja koskeva otos on suhteellisen pieni, toteavat he pakkausten kierrättämisen ja pakkausmateriaalin määrän olevan yleisimmin käytettyjä ympäristökriteerejä myös elintarvikehankinnoissa. (Mt.) Kippo-Edlundin ym. (mt.) sekä Brammerin ja Walkerin (2011) tutkimustulosten voidaan nähdä tukevan toisiaan, sillä molemmat ovat havainneet jätteiden vähentämisen olevan Pohjoismaissa yleisin hankintakriteeri kestäviin tai vihreisiin julkisiin hankintoihin liittyen. Skinnari (2010) on gradussaan todennut saman suomalaisten kuntien kohdalla: hänen mukaansa kestävä kehitys toteutuu ruokapalveluissa yleisimmin lajittelemalla ja

kierrättämällä jätteitä sekä kiinnittämällä huomiota tuotteissa käytettävän pakkausmateriaalin määrään.

Vaikka jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentämisellä voidaan vaikuttaa elintarvikehankintojen ympäristövaikutuksiin, eivät kyseiset toimet ole vielä yksinään vakuuttavia vihreiden julkisten hankintojen näkökulmasta. Elintarvikehankintojen merkittävimmät ympäristövaikutukset syntyvät alkutuotannossa ja niihin verrattuna esimerkiksi pakkausmateriaalien aiheuttamat ympäristövaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä (EkoCentria 2017b, 5; Motiva Oy 2018; SYKLI 2019a; SYKLI 2019b). Mikäli vihreitä elintarvikehankintoja tehtäessä keskitytään Kippo-Edlundin ym. (2005) tutkimustulosten mukaisesti pääosin pakkausmateriaalin määrään ja pakkausten kierrättämiseen, ei vihreiden julkisten hankintojen tarkoitus välttämättä toteudu: vihreiden hankintojen ajatuksena on pyrkiä vähentämään hankinnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia koko sen elinkaaren aikana (European Commission 2019b). Näin ollen vihreissä elintarvikehankinnoissa olisi tärkeää keskittyä jätteiden ja pakkausmateriaalin määrän vähentämisen lisäksi esimerkiksi ruoan tuotanto- ja viljelymenetelmiin, sesongin mukaisiin tuotteisiin sekä elintarvikkeiden kuljetusmatkoihin (Suomen Kuntaliitto 2012, 52; European Union 2016, 70; SYKLI 2019b).

Elintarvikkeet ja ruokapalvelut nähdään avainasemassa olevana toimialana vihreiden julkisten hankintojen kannalta. Julkisissa ruokapalveluissa vihreiden elintarvikehankintojen avulla voidaan edistää ekologisesti kestävämpää ruokailua ja luoda kysyntää ekologisesti kestävämmille elintarvikkeille. (European Union 2016, 70; Alhola & Kaljonen 2017, 37; Nissinen ym. 2017, 32.) Konkreettisenä esimerkkinä julkisen keittiön elintarvikehankintojen viherryttämisestä toimii luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden ostaminen. Luonnonmukaisessa maataloudessa ei käytetä kemiallisia torjunta-aineita, jolloin luomutuotteiden ympäristökuormitus on lähtökohtaisesti tavanomaisesti tuotettuja elintarvikkeita pienempi. (Maa- ja metsätalousministeriö 2014, 7; Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 43; European Commission 2019c, 7.) Suosimalla hankinnoissaan luonnonmukaisesti tuotettuja elintarvikkeita julkinen keittiö voi vähentää hankinnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ja edistää näin ruokailun ekologista kestävyyttä.

Hankintojen yksittäisten osa-alueiden viherryttämisen sijaan julkisilla keittiöt voivat toteuttaa vihreitä julkisia hankintoja kokonaisvaltaisemmin keskittymällä minimoimaan elintarvikehankintojen ympäristövaikutukset kaikissa niiden elinkaaren vaiheissa. Suomessa

ruoan tuotanto ja kulutus aiheuttaa jopa kolmanneksen kaiken tuotannon ja kulutuksen ympäristövaikutuksista. Julkisilla keittiöillä on mahdollisuus vaikuttaa hankinnoillaan koko elintarvikeketjun ympäristövaikutuksiin aina alkutuotannosta kuluttajien lautasille saakka. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40; EkoCentria 2017b, 5; Motiva Oy 2018.) Niinpä vihreiden elintarvikehankintojen tekeminen julkisissa keittiöissä edellyttääkin, että hankinnoissa huomioidaan tuotteiden ympäristövaikutukset kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa.

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa pureudun tarkemmin tutkimuksen toteutukseen. Esittelen tutkimuskysymykseni, tutkimusaineistoni sekä tutkimuksessa käyttämäni muuttujat. Lisäksi kerron ristiintaulukoinnista, jota käytän analyysimenetelmänä vastatessani toiseen tutkimuskysymykseeni.

5.1. Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ympäristönäkökohdat otetaan huomioon julkisen sektorin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa. Tarkastelen aihetta elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetettujen ympäristökriteerien näkökulmasta. Tutkimuskysymykseni ovat:

1a. Millaisia ympäristökriteeriluokkia elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyy?

1b. Kuinka paljon elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytetään ympäristökriteerejä?

1c. Mitkä ovat elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa yleisimmin käytettyjä ympäristökriteerejä?

2. Eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta?

Ensimmäisenä tutkimustehtävänä on selvittää, millaisia ympäristökriteerejä elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyy, kuinka paljon ympäristökriteerejä on ja mitkä ovat niistä yleisimpiä. Aiemman tutkimustiedon valossa on perusteltua olettaa, että ympäristönäkökohdat otetaan elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnassa huomioon suhteellisen hyvin (Kippo-Edlund ym. 2005). Toisaalta joidenkin tutkimusten mukaan etenkin elintarvikehankinnoille ympäristökriteerejä asetetaan varsin vähän (Alhola & Kaljonen 2017). Vuonna 2017 toteutetun hankintalain kokonaisuudistuksen myötä ympäristökriteerejä voidaan kuitenkin olettaa esiintyvän elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa yhä enenevässä määrin, sillä uusi hankintalaki nimenomaan painottaa ympäristönäkökulmien huomioimista kaikissa julkisissa

hankinnoissa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2 §; Valtiovarainministeriö 2017, 132).

Aiempien havaintojen perusteella ympäristökriteerit kirjataan julkisiin tarjouspyyntöihin usein varsin yleisellä tasolla kiinnittämättä huomiota kriteerien yksityiskohtaisempaan määrittelyyn (Bouwer ym. 2005; Kippo-Edlund ym. 2005; Alhola & Kaljonen 2017). Näin ollen ainakin osan elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetetuista ympäristökriteereistä voidaan olettaa olevan hyvin yleisluontoisia. Analysoitaessa hankintojen yksityiskohtaisempia ympäristövaatimuksia on jätteiden ja pakkausmateriaalin määrän vähentämisen havaittu olevan Pohjoismaissa yleisimpiä kriteerejä vihreisiin hankintoihin liittyen (Kippo-Edlund ym. 2005; Skinnari 2010; Brammer & Walker 2011). Niinpä myös elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoille asetettujen ympäristökriteerien voidaan olettaa liittyvän jollakin tapaa jätteiden vähentämiseen.

Toisena tutkimustehtävänä on selvittää, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Ensinnäkin tarkastelen, vaikuttaako hankinnan kokonaisarvo hankintaan sisällytettyjen ympäristövaatimusten määrään. Vihreitä julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa on todettu, että hankinnoista vastaavat viranomaiset pitävät ympäristöystävällisiä tuotteita usein muita tuotteita kalliimpina (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Tästä syystä voidaan olettaa, että ympäristönäkökohdat huomioidaan paremmin sellaisissa hankinnoissa, joiden toteuttamiseen on varattu enemmän rahaa.

Kouluruokailulla on todettu olevan huomattava potentiaali ruokailun ekologisen kestävyuden edistäjänä, sillä huolellisesti toteutettuna kouluruokailulla voidaan vaikuttaa suoraan tulevien sukupolvien ruokailutottumuksiin (Morgan & Sonnino 2008, 19). Näin ollen pyrin selvittämään, eroaako hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrä riippuen hankinnan kohderyhmästä. Tarkastelen erityisesti sitä, onko ympäristönäkökohdat huomioitu paremmin koululaisille ja opiskelijoille suunnatuissa hankinnoissa kuin muille kohderyhmille suunnatuissa hankinnoissa.

Aiemmassa tutkimuksessa hankintatoimen riittämätön resursointi on nähty yhtenä merkittävimpänä haasteena kestävien hankintojen toteuttamisen kannalta (Alhola & Kaljonen 2017). Oletan hankintoihin liittyvän resursoinnin vaihtelevan huomattavasti eri hankintayksikköjen välillä, mikä voi vaikuttaa myös hankinnoissa huomioitavien

ympäristönäkökohtien määrään. Niinpä tarkoitukseni onkin selvittää, eroaako hankintoihin sisällytettyjen ympäristövaatimusten määrä riippuen hankinnan tilaajana toimivasta tahosta.

Lopuksi tarkastelen, onko hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koolla vaikutusta hankinnalle asetettujen ympäristökriteerien määrään. Aiemman tutkimuksen mukaan hankinnan tilaajana toimivan kunnan tai kaupungin koko voi vaikuttaa hankinnan ekologisuuteen joko negatiivisesti tai positiivisesti. Suomessa suurempien kuntien on todettu pitävän hankintojen ympäristönäkökohtia tärkeämpinä pienempiin kuntiin verrattuna. Tämä voi kuitenkin johtua myös hankintaosaamisen puutteesta, jonka on nähty muodostuvan ongelmaksi etenkin pienissä kunnissa. (Oksanen 2010, 8; Niva 2016.) Toisaalta vaihtoehtoisesti tuotetun ruoan (lähi- ja luomuruoka) osuutta on tutkimuksen mukaan pystytty kasvattamaan parhaiten juuri pienillä maaseutupaikkakunnilla (Alhola & Kaljonen 2017), minkä perusteella myös pienempien kuntien voidaan olettaa olevan kiinnostuneita hankintojensa ympäristöystävällisyydestä.

5.2. Tutkimusaineisto

Tutkimukseni aineistona käytän HILMA-tietokannassa julkaistujen elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen hankinta-asiakirjoja. Aineiston hankinta-asiakirjat on julkaistu 23.10.2018 ja 30.1.2020 välisenä aikana eli vuonna 2017 voimaan astuneen hankintalain kokonaisuudistuksen jälkeen. Keräsin aineiston syys–tammikuussa 2019–2020 ja pyrin sisällyttämään aineistoon kaikkien seuranta-aikana julkaistujen elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen hankinta-asiakirjat. Saadakseni tutkimusaineistosta tarpeeksi kattavan tuli minun kuitenkin sisällyttää aineistoon myös jo päättyneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoja. Tutkimuksen perusjoukon muodostavat elintarvike- ja ruokapalveluhankintoja koskevat julkiset hankinta-asiakirjat. Tutkimusta voidaan pitää kokonaistutkimuksena, sillä se pyrkii muodostamaan tietyllä aikavälillä kuvan koko perusjoukosta myöhemmin mainituin rajauksin (Metsämuuronen 2011, 61).

Tutkimukseni havaintoyksikköinä toimivat kuhunkin yksittäiseen elintarvike- tai ruokapalveluhankintaan liittyvät julkisesti saatavilla olevat hankinta-asiakirjat. Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen hankinta-asiakirjat koostuivat kaikkien tarjouskilpailujen kohdalla HILMAssa julkaistusta hankintailmoituksesta sekä hankintailmoitusta täydentävistä tarjouspyyntöasiakirjoista. Tarjouspyyntöasiakirjat muodostivat hyvin

moninaisen joukon erityyppisiä asiakirjoja ja niiden määrä vaihteli paljon eri tarjouskilpailujen välillä. Tutkimuksessa tarkasteltavat elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjat koostuivat aina vähintään hankintailmoituksesta ja tarjouspyynnöstä, jota pidetäänkin hankintaprosessin tärkeimpänä asiakirjana (Oksanen 2010, 51).

Tarjouspyyntöasiakirjoja ei useimpien hankintojen kohdalla saanut ladattua suoraan HILMAsta, vaan ne oli julkaistu Tarjouspalvelu -nimisellä internet-sivulla (<http://tarjouspalvelu.fi>). Tarjouspalvelu on portaali, jonka kautta hankintayksiköt ilmoittavat yrityksille käynnissä olevista tarjouskilpailuistaan. Tarjoajat voivat puolestaan jättää portaalissa hankintayksiköille sähköiset tarjouksensa. Aineistonkeruuta varten minun oli luotava Tarjouspalveluun oma käyttäjätunnus, sillä tarjouspyyntöasiakirjojen lataaminen onnistui vain rekisteröityneiltä käyttäjiltä.

Etsin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintaan liittyviä ilmoituksia HILMAsta hakusanoilla elintarvik*, ruoka, ateria ja ravintola. Uskoin saavani seuranta-ajan loppuun mennessä kokoon yhteensä 40–50 eri tarjouskilpailun hankinta-asiakirjat. Vähitellen kuitenkin huomasin, ettei uusia tarjouskilpailuja ilmestynyt alkuperäiseen suunnitelmaani nähden riittävän tiuhaa tahtia. Niinpä päätin sisällyttää tutkimusaineistoon myös tarjouskilpailuja, joiden hankintaprosessi oli jo päättynyt. Päättäneiden tarjouskilpailujen osalta saatavillani oli vain HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset, joten hankintailmoituksiin liittyvien tarjouspyyntöasiakirjojen saamiseksi minun täytyi olla sähköpostitse yhteydessä hankinnoista vastaaviin viranomaisiin. Keräsin vanhentuneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoja systemaattisesti ajassa taaksepäin niin kauas, kunnes saavutin tavoittelemani 40 havaintoyksikköä. Lopulliseksi aineiston kooksi muodostui 44 havaintoyksikköä. Näistä 24 oli seuranta-aikana HILMAssa julkaistujen tarjouspyyntöjen hankinta-asiakirjoja ja 20 sähköpostitse saatuja päättäneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoja.

Jotkut elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintaa koskevista tarjouskilpailuista saatettiin syystä tai toisesta keskeyttää ennen tarjousajan päättymistä. Lisäksi hankintailmoituksiin saatettiin tehdä korjauksia kesken tarjousajan. En kuitenkaan lähtenyt päivittämään aineistoa sitä mukaa, kun hankintailmoituksia korjattiin tai tarjouskilpailuja keskeytettiin. Tästä olisi koitunut itselleni kohtuutonta ja jopa tarkoituksetonta työtä, sillä useimmiten hankintailmoituksiin tehdyt korjaukset eivät liittyneet millään tapaa tutkimuksessa tarkasteltaviin ympäristönäkökohtiin. Mitä tulee keskeytettyihin tarjouskilpailuihin, kaikkia

hankintaprosesseja ei saateta loppuun, vaikka hankinta voidaankin keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 125.1 §). Hankintaviranomaisten laatiessa tarjouspyyntöasiakirjoja hankinta on kuitenkin ollut tarkoitus toteuttaa, joten ympäristönäkökohtien huomioimisen tarkastelu on perusteltua myös keskeytettyjen hankintojen osalta.

Aineiston ulkopuolelle jätin tarkoituksella sellaiset elintarvikehankinnat, joissa hankinta kohdistui vain yhteen jalostamattomaan tuotteeseen. Tällaisia hankintoja olivat hapankorppujen sekä ruokaperunan hankinnat. Myös opetuskäyttöön menevien elintarvikkeiden ja ateria-automaatin hankinta-asiakirjat jätin tutkimusaineiston ulkopuolelle, sillä en näe niiden edustavan joukkoruokailua tässä tutkimuksessa tarkoitettussa merkityksessä (ks. luku 2.3.).

Vaatimukset täyttävistä elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintaa koskevista asiakirjoista tutkimuksen ulkopuolelle jäi yhteensä 15 hankinnan asiakirjat. Seuranta-aikana julkaistuista hankinnoista aineistosta jäi pois kaksi. Kyseisten hankintojen tarjouspyyntöasiakirjat oli julkaistu Tarjouspalvelun sijaan HankintaSampo -hankintajärjestelmässä, jossa tarjouspyyntöasiakirjojen tarkastelu ja lataaminen olisi vaatinut Y-tunnuksen. Päättäneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoista tutkimuksen ulkopuolelle jäi 13 hankinnan asiakirjat, sillä hankinnoista vastanneet viranomaiset eivät reagoineet sähköpostitse aineistopyyntöni.

Päättäneiden tarjouskilpailujen osalta katoa aiheutui huomattavasti enemmän seuranta-aikana julkaistuihin tarjouspyyntöihin verrattuna. Hankintaviranomaisten vastaamattomuus aineistopyyntöni voi johtua monesta eri syystä. Pyytäessäni päättäneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjoja sähköpostitse hankinnoista vastaavilta henkilöiltä, kerroin tekeväni gradua julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologisesta kestävyydestä. Voi esimerkiksi olla, että vastaamatta jättäneet hankintaviranomaiset eivät olleet huomioineet hankinnoissaan ympäristönäkökohtia tai he eivät muuten olleet kiinnostuneita aiheesta. Yhteenveto tutkimusaineistosta ja aineiston ulkopuolelle jääneistä tarjouspyyntöasiakirjoista on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Tutkimusaineisto ja aineiston ulkopuolelle jääneet tarjouspyyntöasiakirjat.

	Seuranta-ajan ulkopuolella julkaistut tarjouspyynnöt	Seuranta-aikana julkaistut tarjouspyynnöt	Yhteensä
Tarjouspyyntöjen julkaisuaikaväli	23.10.2018–29.8.2019	13.9.2019–30.1.2020	
Aineistoon hyväksytyt tarjouspyynnöt	20	24	44
Aineiston ulkopuolelle jääneet tarjouspyynnöt	13	2	15

Hankinta-asiakirjat toimivat otollisena aineistona elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa huomioitavien ympäristönäkökohtien tarkasteluun. Kuten luvussa 3.4. todettiin, tarjouspyynnön sisältö määrittää pitkälle koko hankintaprosessin lopputuloksen. Tarjouspyynnössä määritellyt ympäristönäkökohdat vaikuttavat suoraan saatujen tarjousten ekologiseen kestävyYTEEN ja sitä kautta koko hankinnan lopputuloksen ympäristöystävällisyyteen. (Nissinen 2004, 34; Eskola ym. 2017, 327; UNEP 2017, 35.)

Toisaalta on hyvä huomioida, ettei hankinta-asiakirjoista voida aina suoraan päätellä hankinnan todellista ympäristökuormitusta. Hankinta-asiakirjat kertovat ainoastaan, mitä hankintayksikkö on aikeissa ostaa, ja hankinnan lopullinen ympäristöystävällisyys ilmenee vasta hankintapäätöksestä². (Bouwer ym. 2005, 19, 58.) Hankinnat saatetaan myös keskeyttää jossakin hankintaprosessin vaiheessa, jolloin tarjouspyynnön perusteella ympäristöystävällinen hankinta voi jäädä kokonaan toteutumatta.

Tutkimuksessa tarkasteltavien hankinta-asiakirjojen taustatiedot on koottu taulukkoon 2. 54,5 prosenttia tutkimuksessa tarkasteltavista tarjouspyyntöasiakirjoista koski elintarvikehankintoja ja 45,5 prosenttia ruokapalveluhankintoja. Suurin osa (81,8 %) hankintasopimuksista oli luonteeltaan määräaikaisia ja loput (18,2 %) toistaiseksi voimassa olevia. Tarjouskilpailusta vastaava hankintayksikkö oli tyypillisimmin kaupunki (38,6 %) tai yhteishankintayksikkö (29,5 %). Jos elintarvike- tai ruokapalveluhankinnan tarjouspyyntöasiakirjoissa mainittiin hankinnan pääasiallinen kohderyhmä, oli hankinta useimmiten suunnattu koululaisille tai opiskelijoille (31,8 %). Hankinnoista 11,4 prosenttia oli suunnattu ikääntyneille ja 9,1 prosenttia henkilöstöruokailijoille. Päiväkotilapsille tai

² Toisin kuin tutkimusaineistona käyttämäni tarjouspyyntöasiakirjat, hankintapäätökset eivät ole julkisia asiakirjoja. Lain mukaan hankintapäätös on annettava tiedoksi vain niille henkilöille, ”joita asia koskee”. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 127.1 §).

esikoululaisille (2,3 %) sekä vierailijoille (2,3 %) suunnattuja hankintoja oli aineistossa yksi kumpaakin.

Taulukko 2. Hankinta-asiakirjojen taustatiedot (n = 44).

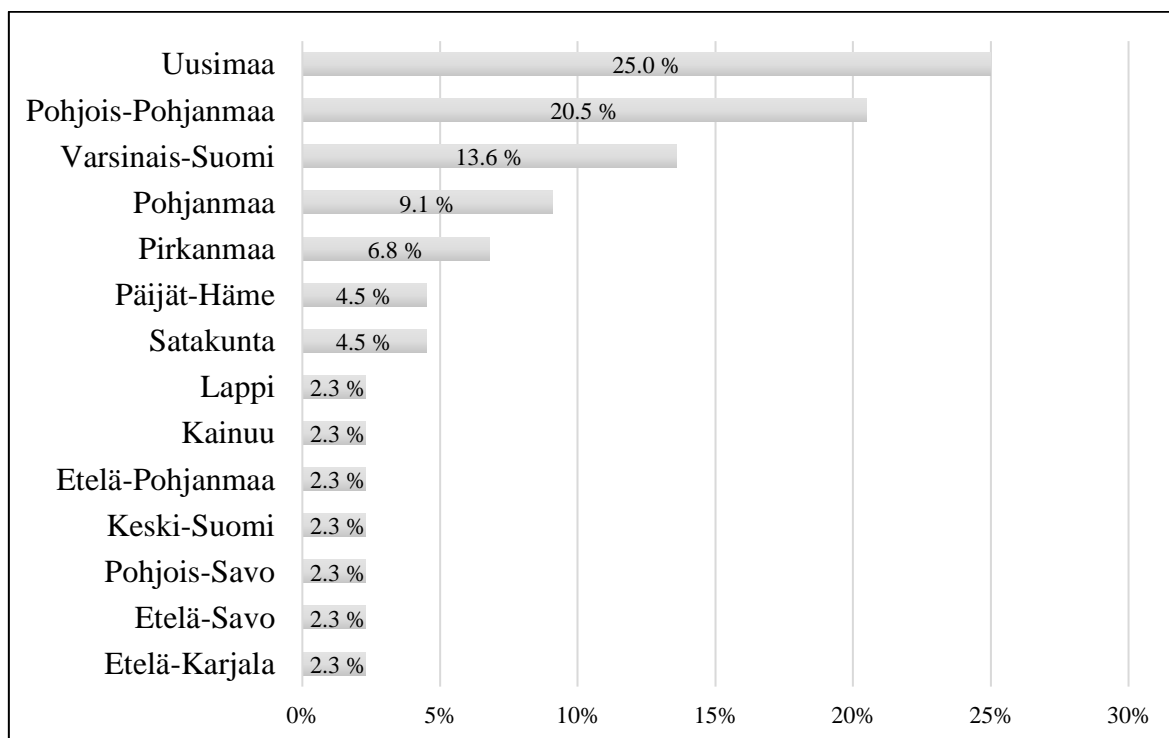
Hankinnan kohde	N	%
Ruokapalvelut	20	45,5
Elintarvikkeet	24	54,5
Hankintasopimuksen tyyppi		
Määräaikainen	36	81,8
Toistaiseksi voimassa oleva	8	18,2
Hankintayksikkö		
Valtio	3	6,8
Kaupunki	17	38,6
Kunta	5	11,4
Kuntayhtymä	2	4,5
Yhteishankintayksikkö	13	29,5
Järjestö	1	2,3
Oppilaitos	3	6,8
Hankinnan pääasiallinen kohderyhmä		
Päiväkotilapset ja/tai esikoululaiset	1	2,3
Koululaiset ja/tai opiskelijat	14	31,8
Henkilöstöruokailijat	4	9,1
Ikääntyneet	5	11,4
Vierailijat	1	2,3
Ei mainita	19	43,2

Taulukossa 3 tarkastelu on rajattu tutkimuksessa mukana olleisiin elintarvikehankintoihin. Tutkimusaineiston elintarvikehankinnat kohdistuivat joko yhteen tai useampaan tuoteryhmään. Tyypillisimmin elintarvikehankintojen kohteena olivat kasvikset (50 %) ja leipomotuotteet (45,8 %). Maitoa tai maitotaloustuotteita (37,5 %) sekä liha- tai kalatuotteita (37,5 %) koskevia elintarvikehankintoja oli aineistossa saman verran. Aineiston elintarvikehankinnoista 33,3 prosenttia koski teollisia elintarvikkeita tai valmisruokaa.

Hankintojen arvioidut kokonaisarvot vaihtelivat 80 000 ja 52 000 000 euron välillä. Hankintojen mediaaniarvo oli 3 131 335 euroa. Hankintojen jakautuminen maakunnittain on eritelty kuviossa 3. Suurin osa tutkimuksessa tarkasteltavista hankinnoista tehtiin Uudellamaalla (25 %) tai Pohjois-Pohjanmaalla (20,5 %). Hankinnoista 13,6 prosenttia tehtiin Varsinais-Suomessa ja 9,1 prosenttia Pohjanmaalla.

Taulukko 3. Elintarvikehankintojen kohteet (n = 24).

Elintarvikehankinnan kohde	N	%
Maito ja/tai maitotaloustuotteet	9	37,5
Liha- ja/tai kalatuotteet	9	37,5
Kasvikset	12	50,0
Leipomotuotteet	11	45,8
Teolliset elintarvikkeet ja/tai valmisruoka	8	33,3



Kuvio 3. Hankinnat maakunnittain (n = 44).

5.3. Tutkimuksessa käytettävät muuttujat ja ympäristökriteeriluokitus

Tilastollista analyysia varten tutkimuksen kannalta olennainen informaatio oli muutettava mitattavaan muotoon. Tämä tapahtui luomalla elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjojen pohjalta tutkimuksessa tarvittavat muuttujat. Tässä luvussa esittelen laatimani tausta- ja tutkimusmuuttujat. Lisäksi avaan tekstiaineiston koodausprosessia, jonka tuloksena syntyi tutkimusmuuttujien takana oleva ympäristökriteeriluokitus.

5.3.1. Taustamuuttajat

Loin tutkimuksen taustamuuttajat pitkälti elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoista ilmenevien tietojen pohjalta – yhtä muuttujaa varten etsin tietoa myös asiakirja-aineiston ulkopuolelta. Muuttujia laatiessa pyrin tallentamaan tarvittavan informaation mahdollisimman tarkasti, sillä analyysivaiheessa spesifisti kerättyä tietoa on helppo tiivistää. Karkeajakoisen informaation muuttaminen spesifimmäksi ei sen sijaan enää myöhemmissä vaiheissa onnistu. (Borg 2003a, 42.)

Erotin havaintoyksiköt toisistaan luomalla tunnistemuuttujan, minkä seurauksena jokainen havaintoyksikkö sai arvon väliltä 1–44. Kunkin hankintakokonaisuuden yhteydessä mainittiin poikkeuksetta tarjouspyynnön julkaisupäivämäärä, josta loin oman muuttujan. Koska asiakirja-aineisto piti sisällään sekä elintarvikkeiden että ruokapalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoja, luokittelin hankinnan kohteen kahteen ryhmään: 1 = ruokapalvelut ja 2 = elintarvikkeet. Elintarvikehankinnan kohteena olevasta elintarvikeryhmästä loin vielä oman muuttujansa, joka sai arvon 0 (ei) tai 1 (kyllä) sen mukaan, koskiko hankinta maitoa ja/tai maitotaloustuotteita, liha- ja/tai kalatuotteita, kasviksia, leipomotuotteita tai teollisia elintarvikkeita ja/tai valmisruokaa.

Hankintasopimuksen tyyppin luokittelin kahteen luokkaan: 1 = määräaikainen ja 2 = toistaiseksi voimassa oleva. Hankinnan arvioitua kokonaisarvoa ei mainittu kaikkien tarjouspyyntöjen yhteydessä, joten muodostin oman muuttujansa siitä, oliko hankinnan arvioitu kokonaisarvo mainittu tarjouspyyntöasiakirjoissa vai ei. Muuttuja luokiteltiin kahteen luokkaan: 0 = ei ja 1 = kyllä. Hankinnan arvioidun kokonaisarvon sisältäviä tarjouspyyntöjä varten loin muuttujan, joka sai arvokseen tietyn euromääräisen rahasumman.

Hankinnan pääasiallisen kohderyhmän luokittelin kuuteen luokkaan: 1 = päiväkotilapset ja/tai esikoululaiset, 2 = koululaiset ja/tai opiskelijat, 3 = henkilöstöruokailijat, 4 = ikääntyneet, 5 = vierailijat ja 6 = ei mainita. Hankintayksiköstä eli hankinnan tilaajasta muodostin luokituksen, jossa 1 = valtio, 2 = kaupunki, 3 = kunta, 4 = kuntayhtymä, 5 = yhteishankintayksikkö, 6 = järjestö ja 7 = oppilaitos. Niille hankintakokonaisuuksille, joissa hankintayksikkönä toimi kunta tai kaupunki, loin vielä kunnan kokoa kuvaavan suhteasteikollisen muuttujan. Tämä muuttuja sai arvokseen hankintayksikkönä olevan kunnan tai kaupungin asukasluvun. Kuntien asukasluvut selvitin erikseen Kuntaliiton internet-sivuilta (Kuntaliitto 2019).

5.3.2. Ympäristökriteeriluokituksen muodostaminen ja tutkimusmuuttajat

Saadakseni kuvan julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa esiintyvistä ympäristövaatimuksista tuli minun muodostaa hankinta-asiakirjojen pohjalta ympäristökriteereihin perustuva sisältöluokitus. Ympäristökriteeriluokituksen luominen mahdollisti myöhemmin hankinta-asiakirjojen kaltaisen tekstiaineiston kvantifioinnin ja tilastollisen käsittelyn (Tuomi & Sarajärvi 2018, 135; Valli 2018, 273). Borg (2003b, 39) ja Valli (2018, 273) käyttävät tällaisesta tekstimuotoisen aineiston luokittelusta nimitystä avointen kysymysten koodaus. Tämän tutkimuksen kohdalla koen kuitenkin luontevammaksi puhua avointen kysymysten koodauksen sijaan tekstiaineiston koodauksesta, sillä kyseessä ei ole lomaketutkimus. Laadullisen tutkimuksen puolella puhuttaisiin tässä yhteydessä aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–127), ja sisällönanalyysiin onkin hyvä tutustua ennen tekstiaineiston koodaamista (Valli 2018, 273).

Tekstiaineiston koodauksessa on tarkoituksena luokitella sisällöltään samankaltaiset ilmaukset samoihin sisältöluokkiin. Sisältöluokituksen voi laatia joko aineistolähtöisesti tai ennalta määrätyn luokituksen pohjalta. (Borg 2003b, 39; Valli 2018, 273.) Tässä tutkimuksessa erittelin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetettuja ympäristökriteerejä aineistolähtöisesti ilman ennalta määrättyä analyysirunkoa.

Tutkimusaineistona käyttämäni hankinta-asiakirjat muodostivat sisällöltään varsin moninaisen tekstiaineiston. Myös lomaketutkimuksissa avoimiin kysymyksiin saadut vastaukset ovat tyypillisesti sisällöltään hyvinkin kirjavia (Borg 2003b, 39). Borgin (mt. 39) mukaan tekstiaineiston sisällöllinen kirjo luokin aineiston numeeriseen luokitteluun omat haasteensa. Ympäristökriteereihin perustuvan sisältöluokituksen muodostamisen kannalta asiakirja-aineistossa on kuitenkin etunsa verrattuna esimerkiksi lomaketutkimuksissa saataviin avovastauksiin. Mikäli hankinnalle nimittäin halutaan asettaa ympäristönäkökohtiin liittyviä vaatimuksia, täytyy vaatimukset esittää hankinta-asiakirjoissa (Eskola ym. 2017, 336). Ympäristökriteerien puuttuminen ei siis voi johtua hankinta-asiakirjojen kohdalla tilaajan unohduksesta tai piittaamattomuudesta. Sen sijaan lomaketutkimuksissa vastaajat saattavat jättää usein kokonaan vastaamatta avoimiin kysymyksiin (Borg 2003a, 43).

Aloitin ympäristökriteereihin perustuvan sisältöluokituksen muodostamisen lukemalla jokaisen 44:n hankinnan hankinta-asiakirjat huolellisesti läpi yksi kerrallaan. Samalla aloin

erittelemään aineistosta ympäristökriteeriluokituksen kannalta olennaisia ilmaisuja. Merkitsin jokaisen hankintakokonaisuuden kohdalla ylös kaikki hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset, jotka liittyivät jollakin tapaa hankinnan ympäristönäkökohtiin. Laadullisen tutkimuksen puolella tätä kutsutaan alkuperäisdatan pelkistämiseksi ja sen tarkoituksena on karsia aineistosta pois kaikki tutkimuksen kannalta epäolennainen informaatio (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–123). Loin siis Microsoft Exceliin kullekin hankintakokonaisuudelle oman välilehden (44 kpl), jolle listasin kaikki hankinnan tarjouspyyntöasiakirjoista löytyneet ympäristövaatimukset. Näin varmistuin siitä, etten sekoittaisi eri hankintojen ympäristökriteerejä keskenään missään vaiheessa.

Koska tarkasteluni kohteena oli nimenomaan elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetetut ympäristökriteerit, oli minun tehtävä erottelu hankintojen ympäristönäkökohtiin liittyvien vaatimusten ja suositusten välillä. Jos tiettyä ympäristöominaisuutta ainoastaan suositeltiin tai toivottiin hankinnan kohteelta, en sisällyttänyt sitä hankinnan ympäristövaatimusten joukkoon. Merkitsin kuitenkin ympäristönäkökohtiin liittyvät suositukset ja toiveet jokaisen hankintakokonaisuuden osalta varmuuden vuoksi ylös ympäristönäkökohtiin liittyvien vaatimusten tapaan. Loppujen lopuksi suosituksia kertyi niin vähän, ettei niistä kannattanut lähteä muodostamaan omaa sisältöluokitusta. Lisäksi suositukset olivat usein hankinnan ympäristöominaisuuksiin liittyviä vaatimuksia täydentäviä, jolloin suositusten sisällyttäminen ympäristökriteeriluokitukseen ei olisi tuonut luokitusrunkoon mitään uutta. Niinpä keskityn tässä tutkimuksessa tarkastelemaan vain elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetettuja ympäristövaatimuksia.

Kun kirjasin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoista ylös ympäristönäkökohtiin liittyviä vaatimuksia, rajasin tarkastelun ulkopuolelle erityisruokavalioita ja ruokarajoituksia koskevat osuudet. Tässä tutkimuksessa tarkastelen nimenomaan valtaväestölle suunnattua ruokapalvelua, sillä erityisruokavalioita koskevien vaatimusten sisällyttäminen analyysiin olisi voinut vääristää tuloksia. Erityisruokavalioita ja ruokarajoituksia koskevissa kriteereissä voidaan vaatia esimerkiksi kasvisaterioiden tai -ruokalajien tarjoamista vegaaniruokavaliota noudattaville asiakkaille. Tämä ei kuitenkaan vielä takaa sitä, että kasvisruokaa olisi oltava tarjolla kaikille ruokailijoille.

Muutamissa ruokapalveluja koskevissa kilpailutuksissa hankittiin samalla ilmoituksella myös esimerkiksi siivous- tai käyttäjäpalveluja. Tällaisissa tapauksissa kirjasin hankinta-asiakirjoista ylös vain ruokapalvelujen toteuttamiseen liittyvät ympäristökriteerit. Näin

lopulliseen sisältöluokitukseen päätyi vain elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoilta vaadittuja ympäristökriteerejä.

Kun ympäristönäkökohtiin liittyvät vaatimukset oli listattu erikseen kunkin hankintakokonaisuuden osalta, aloin hahmottelemaan ympäristökriteereihin perustuvaa sisältöluokitusta. Kävin yksittäiset ympäristövaatimukset huolellisesti läpi ja aloin yhdistelemään sisällöllisesti samankaltaisia vaatimuksia omiin luokkiinsa. Valli (2018, 273) puhuu tässä yhteydessä aineiston tiivistämisestä ja se kuvaakin tätä analyysin vaihetta varsin hyvin: yli 700 hankinta-asiakirjoista löytämäni ympäristökriteeriä tiivistyi lopulta 16 ympäristökriteeriluokkaan. Ympäristökriteerien luokittelun jälkeen nimesin vielä ympäristökriteeriluokat niitä kuvaavilla käsitteillä. Laadullisen tutkimuksen puolella tätä kutsutaan aineiston käsitteellistämiseksi ja se auttaa tutkijaa rakentamaan kuvausta tutkimuskohteesta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 127).

Ympäristökriteeriluokituksen muodostamisen jälkeen laadin analyysissa tarvittavat tutkimusmuuttujat. Loin jokaisesta ympäristökriteeriluokasta oman muuttujansa (16 kpl), joka sai arvon 0 tai 1 sen mukaan, esiintyikö ympäristökriteeriluokka tarkasteltavana olevan hankintakokonaisuuden tarjouspyyntöasiakirjoissa vai ei. Muuttujat luokiteltiin siis kahteen luokkaan: 0 = ei ja 1 = kyllä. Tämän lisäksi loin muuttujan, joka kuvasi kussakin hankintakokonaisuudessa esiintyvien ympäristökriteeriluokkien kokonaismäärää. Tämä muuttuja sai arvon väliltä 1–16 riippuen hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrästä.

5.4. Ristiintaulukointi

Toiseen tutkimuskysymykseeni etsin vastauksia hyödyntäen ristiintaulukointia. Ristiintaulukoinnin avulla tarkastelen, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Ristiintaulukoinnin toteutin SPSS (Statistical Package for Social Sciences) -ohjelmistolla. Tässä luvussa kerron ristiintaulukoinnista aineiston analyysimenetelmänä sekä esittelen ristiintaulukointeja varten tekemäni muuttujien muunnokset.

Ristiintaulukoinnin avulla tutkitaan muuttujien jakautumista sekä niiden välisiä riippuvuuksia. Ristiintaulukointi nähdään yksinkertaisimpana keinona muuttujien välisten yhteyksien tarkastelemiseen ja menetelmän etuna pidetäänkin sen havainnollisuutta.

Ristiintaulukoinnilla voidaan tutkia samanaikaisesti kahden tai useamman muuttujan välistä yhteyttä. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on kahden muuttujan välinen riippuvuus. (Mattila 2003a, 79; Metsämuuronen 2011, 357–358, 563.)

Ristiintaulukoinnissa huomio kohdistuu ehdollisiin jakaumiin. Näin ollen tarkasteltavana olevan riippuvan muuttujan (seurausmuuttuja) jakaumaa tutkitaan riippumattoman muuttujan (syymuuttuja) eri luokissa. Ristiintaulukoinnin riippuvuus- tai riippumattomuustarkastelussa selvitetään, onko riippuvan muuttujan jakauma erilainen riippumattoman muuttujan yksittäisissä luokissa. (Mattila 2003a, 79–80.) Tässä tutkimuksessa riippuvana muuttujana on hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteerien määrä ja riippumattomina muuttujina hankinnan arvo, kohderyhmä ja tilaaja sekä hankinnan tilaajana toimivan kunnan tai kaupungin koko.

Tilastollisen merkitsevyyden testaus on olennainen osa otokseen perustuvaa tilastollista tutkimusta. Merkitsevyydestin avulla selvitetään, ovatko otoksessa havaitut ryhmien väliset erot todellisia vai johtuuko ero otantasattumasta. Ristiintaulukoinnissa tilastollisen merkitsevyyden testausmenetelmänä käytetään Khiin neliö (χ^2) -testiä, joka mittaa kahden muuttujan välistä riippumattomuutta. (Mattila 2003a, 81–82; Metsämuuronen 2011, 358.) Koska oma tutkimusaineistoni ei perustu satunnaisotantaan, merkitsevyydestien tuloksia voidaan pitää viitteellisinä.

Khiin neliö -testi pohjautuu havaittujen ja odotettujen frekvenssien erotusten suuruuteen. Testissä laskettava χ^2 -luku osoittaa, kuinka paljon havaitut ja odotetut frekvenssit eroavat toisistaan. Odotetuilla frekvensseillä tarkoitetaan sellaista havaintojen jakaumaa, joka syntyy, mikäli tarkasteltavien muuttujien välillä ei havaita eroja. Jos havaitut frekvenssit kuitenkin eroavat riittävästi odotetuista frekvensseistä, voidaan havaittujen erojen todeta pätevän myös tutkimusotoksen ulkopuolisessa perusjoukossa. Khiin neliö -testin lähtökohtana on aina nollahypoteesi eli oletus muuttujien välisestä riippumattomuudesta. (Mattila 2003a, 81, 83; Metsämuuronen 2011, 358.)

Käytännössä Khiin neliö -testin tulokset kiteytyvät p-arvoon. P-arvo kertoo todennäköisyyden virheelliselle päätelmälle silloin, kun tutkimusotoksessa havaittujen erojen oletetaan löytyvän myös perusjoukosta. (Mattila 2003a, 81; Mattila 2003b, 93.) Nollahypoteesin hylkäämisen alarajaksi on tilastollisessa päättelyssä vakiintunut viiden prosentin riskitaso ($p < 0,05$). Tämä tarkoittaa, että tutkimuksen tulos pätee perusjoukossa

95 prosentin varmuudella, kun taas virheellisen päätelmän todennäköisyys on 5 prosenttia. (Mattila 2003b, 93; Metsämuuronen 2011, 360.)

Tilastollisen merkitsevyyden tarkastelun yhteydessä on hyvä huomioida, että edellä esitelty riskitaso perustuu puhtaasti sopimuksenvaraisuuteen. Tilastotieteestä ei siis löydy viiden prosentin riskitasolle erityistä perustetta, vaan taso on muodostunut vakiintuneeksi käytännöksi ajan myötä. Yhtenä p-arvon heikkoutena pidetään sen riippuvuutta otoskoosta: pienillä tutkimusotoksilla tilastollisen merkitsevyyden saavuttaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin suurilla otoksilla. Tutkimustulosten tulkinnan yhteydessä onkin tärkeää kiinnittää p-arvon lisäksi huomiota myös tulosten sisällölliseen merkityksellisyyteen. (Mattila 2003b, 93; Metsämuuronen 2011, 468.)

Ristiintaulukoinnin toteuttamisen ehtona on muuttujien luokitteluasteikollisuus (ml. järjestysasteikolliset muuttujat) ja menetelmää pidetäänkin kiistattomana analyysikeinona luokitteluasteikollisten muuttujien riippuvuustarkasteluihin. Ristiintaulukointi soveltuu kuitenkin mainiosti myös välimatka- ja suhdeasteikollisten muuttujien analysointiin, mikäli muuttujat koodataan ensin uudelleen luokittelutason muuttujiksi. (Mattila 2003a, 79; Paaso 2003, 25; Metsämuuronen 2011, 563.) Ristiintaulukointeja varten tekemäni muuttujien muunnokset on kuvattu taulukossa 4.

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä toimi tutkimuksessani riippuvana muuttujana ja luokittelin sen ristiintaulukointia varten kahteen ryhmään: 1 = alle 5 ja 2 = 5 tai enemmän. Myös hankinnan arvon jaottelin kahteen luokkaan: 1 = alle 2 000 000 euroa ja 2 = 2 000 000 euroa tai yli. Muodostin sekä hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrästä että hankinnan arvosta kaksiluokkaisen muuttujan, jotta aineiston pieni koko ei vaikuttaisi merkittävästi tilastollisten testien onnistumiseen. Hankinnan kohderyhmän suhteen olin kiinnostunut erityisesti siitä, sisällytetäänkö koululaisille ja opiskelijoille suunnattuihin elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin enemmän ympäristökriteerejä verrattuna muille kohderyhmille suunnattuihin hankintoihin. Niinpä loin hankinnan kohderyhmästä ristiintaulukointia varten kaksiluokkaisen muuttujan, jossa 1 = koululaiset ja/tai opiskelijat ja 2 = muut.

Keräsin tiedon hankinnan tilaajana toimivasta tahosta alun perin melko yksityiskohtaisesti ja ristiintaulukointia varten muuttujan luokitusta oli syytä tiivistää. Uusi hankintayksikköä kuvaava muuttuja sai lopulta neljä arvoa: 1 = valtio, 2 = kaupunki, 3 = kunta tai kuntayhtymä ja 4 = yhteishankintayksikkö. Hankintayksikkönä olevan kunnan tai kaupungin

asukasluvusta muodostin jälleen dikotomisen muuttujan, jossa 1 = alle 40 000 asukasta ja 2 = 40 000 asukasta tai yli.

Taulukko 4. Ristiintaulukointeja varten tehdyt muuttujien muunnokset.

	Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokien määrä	Hankinnan arvo	Hankinnan kohderyhmä	Hankintayksikkö	Hankintayksikkönä olevan kunnan tai kaupungin asukasluku
Alkuperäinen muuttuja	8b. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokien lukumäärä	5b. Jos kyllä, hankinnan arvioitu kokonaisarvo (ilman arvonlisäveroa)	6. Hankinnan pääasiallinen kohderyhmä	7a. Hankintayksikkö	7b. Jos hankintayksikkönä on kunta tai kaupunki, kunnan asukasluku
Muuttujan arvo / arvot	Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokien lukumäärä	Euromääräinen rahasumma	1 = Päiväkotilapset ja/tai esikoululaiset 2 = Koululaiset ja/tai opiskelijat 3 = Henkilöstöruokailijat 4 = Ikääntyneet 5 = Vierailijat 6 = Ei mainita	1 = Valtio 2 = Kaupunki 3 = Kunta 4 = Kuntayhtymä 5 = Yhteishankintayksikkö 6 = Järjestö 7 = Oppilaitos	Kunnan asukasluku
Muuttujan mitta-asteikko	Suhdeasteikko	Suhdeasteikko	Luokitteluasteikko	Luokitteluasteikko	Suhdeasteikko
Uusi muuttuja	Luokiteltu ympäristökriteeriluokien määrä	Luokiteltu kokonaisarvo	Luokiteltu kohderyhmä	Luokiteltu hankintayksikkö	Luokiteltu asukasluku
Muuttujan arvo / arvot	1 = Alle 5 2 = 5 tai enemmän	1 = Alle 2 000 000 euroa 2 = 2 000 000 euroa tai yli	1 = Koululaiset ja/tai opiskelijat 2 = Muut	1 = Valtio 2 = Kaupunki 3 = Kunta tai kuntayhtymä 4 = Yhteishankintayksikkö	1 = Alle 40 000 asukasta 2 = 40 000 asukasta tai yli
Muuttujan mitta-asteikko	Järjestysasteikko	Järjestysasteikko	Luokitteluasteikko	Luokitteluasteikko	Järjestysasteikko

Pyrin suosimaan muuttujien uudelleenkoodauksessa dikotomisia muuttujia kahdesta eri syystä. Ensinnäkin kaksiluokkaisten muuttujien tarkastelu on ristiintaulukon muodossa yleensä varsin havainnollista (Metsämuuronen 2011, 357). Toiseksi tutkimusaineistoni oli melko pieni (44 havaintoyksikköä) ja tietyt muuttujat karsivat havaintoyksikköjen määrää entisestään. Näin ollen kaksiluokkaiset muuttujat olivat miltei välttämättömyys, jotta ristiintaulukon jokaiseen soluun saatiin tarpeeksi havaintoja. Ristiintaulukoinnin tulokset esitetään luvussa 6.4.

6. TULOKSET

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni tulokset. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni vastaan luvuissa 6.1., 6.2. ja 6.3. Näissä luvuissa tarkastelen siis, millaisia ympäristökriteeriluokkia elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyy, kuinka paljon ympäristökriteerejä on ja mitkä ovat niistä yleisimpiä. Toiseen tutkimuskysymykseeni (*eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta?*) vastaan luvussa 6.4.

6.1. Hankinta-asiakirjoissa esiintyvät ympäristökriteeriluokat

Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetetut ympäristönäkökohtiin liittyvät vaatimukset tiivistyivät aineistolähtöisen koodauksen myötä yhteensä 16:een eri ympäristökriteeriluokkaan. Ympäristökriteeriluokat hankinta-asiakirjoista kirjattuine esimerkkivaatimuksineen on koottu taulukkoon 5. Kokonaisuudessaan tutkimusaineistoon sisältyi 44 tarjouspyyntöä, joista 24 koski elintarvikehankintoja ja 20 ruokapalveluhankintoja.

Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa yleisimmin esiintyvät ympäristökriteerit liittyvät jollakin tapaa luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden³ käyttämiseen (luokka 1). Kaikkiaan 63,6 prosentissa tarjouspyynnöistä esitetään vaatimuksia tuotteiden luonnonmukaisuuteen tai geenimuunteluun liittyen. Luomutuotteisiin liittyvät kriteerit kohdistuvat hankinta-asiakirjoissa useimmiten yksittäisiin tuotteisiin: esimerkiksi maidon, kananmunien tai leivän voidaan edellyttää olevan luomua. Luomutuotteiden rinnalla vastaavaa tuotetta saatetaan kuitenkin vaatia myös tavanomaisesti tuotettuna, ja yleensä hankinnassa vaadittavien luomutuotteiden määrä jääkin pieneksi tavanomaisesti tuotettuihin elintarvikkeisiin verrattuna. Toisin kuin luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden kohdalla, vaatimus tuotteiden GMO-vapaudesta koskee useimmiten kaikkia hankittavia elintarvikkeita.

³ GMO-lyhenteellä tarkoitetaan geeniteknisesti muunnettua organismia. GMO-vapaiden tuotteiden valmistuksessa ei ole käytetty muuntogeenisiä ainesosia. (Ruokavirasto 2019.)

Taulukko 5. Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvät ympäristökriteeriluokat ja esimerkkivaatimukset luokkien sisältä (n = 44).

Ympäristökriteeriluokka ja esimerkkivaatimukset luokan sisältä	N	%
(1) Luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen Esim. Puuroissa käytettävä luomuhiutaleita Tuotteiden oltava GMO-vapaita	28	63,6
(2) Kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen (tarkemmin määrittelemättä) Esim. Palveluntuottajan edistettävä kestävä kehitystä Toiminnassa huomioitava ympäristönäkökulma	27	61,4
(3) Jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen Esim. Kertakäyttöastioiden käyttöä vältettävä Ateriat pakattava kierrätyskelpoisesta materiaalista valmistettuun rasiaan	26	59,1
(4) Kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttäminen Esim. Ruokalistalla huomioitava lähiruoka Tuotteiden oltava tuoreita	20	45,5
(5) Laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttäminen Esim. Toimittajalla oltava ympäristösertifikaatti tai muu riittävä selvitys Tonnikalan täytettävä MSC-sertifikaatin kriteerit	20	45,5
(6) Kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen Esim. Lounaalla oltava päivittäin tarjolla kasvisruokavaihtoehto Päiväkodeissa viikoittain kasvisruokapäivä	14	31,8
(7) Sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttäminen Esim. Tarjoiluissa tulee näkyä sesongit Ruokalistalla huomioitava kesällä uudet perunat	12	27,3
(8) Energianäkökohtien huomioiminen Esim. Käytettävä mahdollisimman vähän energiaa tuotantotoiminnoissa Energiatehokkuus huomioitava toiminnassa mahdollisimman hyvin	12	27,3
(9) Ruokapalveluja ja elintarvikkeita koskevien ympäristöoppaiden ja -suositusten noudattaminen Esim. Ravintolapalveluissa huomioitava opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin Tarjottavien kalatuotteiden oltava WWF:n kalaoppaan mukaisia	12	27,3
(10) Ruokahävikin vähentäminen ja seuranta Esim. Vähennettävä ruokajätettä Hävikin määrää seurattava jatkuvasti	10	22,7

(11) Ympäristönäkökohtiin liittyvä yhteistyö tilaajan kanssa	9	20,5
Esim. Sopimusaikaisessa yhteistyössä painotettava ympäristönäkökohtia Toimittajan edustajan osallistuttava kohteen ympäristötyöryhmien kokouksiin		
(12) Kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentäminen	8	18,2
Esim. Vähäpäästöinen kuljetuskalusto Kuljetukset koordinoitava mahdollisimman taloudelliseksi		
(13) Palmuöljyn välttäminen	8	18,2
Esim. Tuotteissa ei saa käyttää palmuöljyä Ravintorasvoissa ei ole käytetty palmuöljyä		
(14) Ympäristöohjelman tai -suunnitelman omaaminen	7	15,9
Esim. Palveluntuottajalla oltava ympäristöohjelma Palveluntuottajalla oltava ympäristösuunnitelma		
(15) Toiminnan sopeuttaminen kohdepaikkakunnan ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin	6	13,6
Esim. Toiminnan oltava sopusoinnussa Oulun kaupungin kestävän kehityksen ohjelman kanssa Sitouduttava edistämään Espoon ilmasto-ohjelman toimenpiteitä		
(16) Henkilöstön ympäristöosaamisen varmistaminen	5	11,4
Esim. Henkilöstöä koulutettava ympäristöasioissa Henkilöstön osaamisessa huomioitava vastuulliset valinnat		

Toiseksi yleisin (61,4 %) hankinta-asiakirjoissa esiintyvä ympäristökriteeriluokka pitää sisällään yleisluontoisia vaatimuksia kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen liittyen (luokka 2). Vaatimuksissa painotetaan vastuullista, kestävän kehityksen mukaista ja ympäristöystävällistä toimintaa määrittelemättä tätä kuitenkaan sen yksityiskohtaisemmin. Ympäristökriteeriluokan sisältämät vaatimukset voidaan nähdä Bouwerin ym. (2005), Kippo-Edlundin ym. (2005) sekä Alholan ja Kaljosen (2017) tutkimuksissa esille tulleina yleisen tason ympäristökriteereinä, joiden perusteella ei välttämättä yksinään voitaisi varmistaa hankinnan ympäristöystävällistä lopputulosta.

Yli puolet (59,1 %) elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen tarjouspyynnöistä sisältää vaatimuksia liittyen jätteiden sekä pakkausmateriaalin vähentämiseen ja kierrättämiseen (luokka 3). Kuten todettu, jätteiden vähentämiseen ja kierrättämiseen liittyvät hankintakriteerit ovat nousseet vahvasti esille myös aiemmassa vihreitä julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa (Kippo-Edlund ym. 2005; Skinnari 2010; Brammer & Walker

2011). Ympäristökriteeriluokka pitää sisällään erilaisia jätteiden vähentämiseen liittyviä vaatimuksia aina ylipakkaamisen välttämisestä jätteiden huolelliseen lajitteluun. Luokkaan ei kuitenkaan lukeudu ruokaylijäämän vähentämistä koskevia vaatimuksia. Ruokahävikin vähentämiseen liittyvät vaatimukset muodostavat kokonaan oman ympäristökriteeriluokansa, jota käsitelen myöhemmin tässä luvussa.

Tarjouspyynnöistä 45,5 prosenttia sisältää vaatimuksia liittyen kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttämiseen (luokka 4). Ympäristökriteeriluokka koskee tosin sanoen lähiruokaa, sillä ammattikeittiöissä lähiruokana voidaan pitää sekä kotimaista että oman maakunnan tai kunnan sisällä tuotettua ruokaa (Risku-Norja & Mononen 2012, 180; EkoCentria 2017a, 5). Kuten luvussa 3.2. todettiin, lähiruokatuotteiden osallistumista tarjouskilpailuun voidaan edistää monin eri keinoin (EkoCentria 2017a, 30). Tämän vuoksi sisällytin ympäristökriteeriluokkaan muun muassa vaatimukset koskien tuoreita tai kuumentamattomana käyttövalmiita elintarvikkeita, sillä kyseisten elintarvikkeiden voidaan olettaa olevan kotimaisia. Lähiruoan käyttöön liittyvät vaatimukset koskevat hankinta-asiakirjoissa vaihtelevasti joko kaikkia tarjottavia raaka-aineita tai vain yksittäisiä elintarvikkeita.

Niin ikään 45,5 prosentissa elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoista tarjoajan edellytetään täyttävän jonkin laatu- tai ympäristösertifikaatin vaatimukset (luokka 5). Hankinnasta riippuen tarjoajan veloitetaan täyttävän tietyn sertifikaatin vaatimukset joko kaikessa toiminnassaan tai esimerkiksi vain yksittäisten tuotteiden kohdalla. Yksittäisiin elintarvikkeisiin liittyvät sertifikaattivaatimukset kohdistuvat tarjouspyynnöissä useimmiten kalatuotteisiin, palmuöljyyn sekä kahviin ja teehen.

Tarjouspyynnöistä 31,8 prosentissa asetetaan vaatimuksia liittyen kasvisruokavaihtoehtojen tarjoamiseen (luokka 6). Kasvisruokavaihtoehtojen tarjoamiseen liittyvät vaatimukset kohdistuvat ympäristökriteeriluokan sisällä kaikkiin perusruokavaliota noudattaviin ruokailijoihin, ei siis ainoastaan erityisruokavaliointoituksen tehneisiin asiakkaisiin. Useimmissa tapauksissa kasvisruokaa edellytetään tarjottavan ruokapalvelun asiakkaille joko viikoittain tai päivittäin yhtenä ateriavaihtoehtona. Ympäristökriteeriluokka sisältää myös vaatimuksia koskien säännöllisesti pidettäviä kasvisruokapäiviä, jolloin ruokapalvelun asiakkaille on oltava tarjolla ainoastaan kasvisruokavaihtoehtoja.

Hankinta-asiakirjoista 27,3 prosentissa esiintyy vaatimuksia koskien sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttämistä (luokka 7). Sesonginmukaisuus yhdistetään usein lähiruokaan,

sillä lähellä tuotettu ruoka on yleensä tuotettu vuodenaikojen vaihtelu huomioiden (EkoCentria 2017a, 7). Ympäristökriteeriluokituksen muodostamisessa erotin kuitenkin sesongin mukaiseen ja lähellä tuotettuun ruokaan liittyvät kriteerit toisistaan, sillä ne esiintyvät tarjouspyyntöasiakirjoissa selkeästi erillisinä vaatimuksina. Sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttöä koskevat vaatimukset liittyvät asiakirjoissa pitkälti kausivaihtelun huomioimiseen joko raaka-aineiden valinnassa, ruokalistasuunnittelussa tai yksittäisten elintarvikkeiden ja ruokalajien kohdalla.

Energianäkökohtien huomioimiseen liittyviä vaatimuksia esiintyy 27,3 prosentissa elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöistä (luokka 8). Ympäristökriteeriluokka sisältää vaatimuksia liittyen energiansäästöön, energiategokkuuteen ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön. Myös ruokapalveluja ja elintarvikkeita koskevien ympäristöoppaiden tai -suositusten noudattaminen on vaatimuksena 27,3 prosentissa tarjouspyynnöistä (luokka 9). Suurin osa ympäristöoppaiden tai -suositusten noudattamiseen liittyvistä vaatimuksista koskee kalatuotteita: tarjottavien kalatuotteiden edellytetään olevan WWF:n kalaoppaan mukaisia. Lisäksi ympäristökriteeriluokka sisältää kriteerejä, joissa vaaditaan huomioimaan toiminnassa muun muassa luvussa 3.3. mainitut kestäviin hankintoihin liittyvät valtioneuvoston periaatepäätökset.

Tarjouspyynnöistä 22,7 prosenttia sisältää vaatimuksia koskien ruokahävikin vähentämistä ja seurantaa (luokka 10). Ruokahävikin vähentämiseen liittyviin kriteereihin sisältyy muun muassa ulosmyynnin järjestäminen ylijäämäruoalle sekä asiakkaan ohjaaminen sopivan ruokamäärän ottamisessa. Suurimmassa osassa ruokahävikin vähentämiseen liittyvistä kriteereistä vaaditaan kuitenkin yksinkertaisesti vain vähentämään ruokaylijäämän tai biojätteiden määrää. Ruokahävikin seurantaan liittyvät kriteerit koskevat ruokaylijäämän tai biojätteiden määrän säännöllistä seurantaa, mittaamista ja raportointia.

Hankinta-asiakirjoista 20,5 prosentissa esitetään vaatimuksia koskien ympäristönäkökohtiin liittyvää yhteistyötä tilaajan kanssa (luokka 11). Tilaajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä elintarvike- tai ruokapalveluhankinnan tilaajana toimivaa tahoa. Vaatimukset ympäristökriteeriluokan sisällä koskevat jollakin tapaa hankinnan tilaajan kanssa tehtävää ympäristönäkökohtiin tai kestäväan kehityksen liittyvää säännöllistä yhteistyötä. Ympäristönäkökohtiin liittyvä yhteistyö voidaan vaatia toteutettavan esimerkiksi erilaisten kokousten tai työryhmien merkeissä.

Tarjouspyynnöistä 18,2 prosentissa asetetaan vaatimuksia liittyen kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentämiseen (luokka 12). Ympäristökriteeriluokka sisältää suurimmaksi osaksi vaatimuksia, joissa edellytetään vähentämään liikenteen aiheuttamia päästöjä määrittelemättä asiaa sen tarkemmin. Lisäksi luokka sisältää yksityiskohtaisempia vaatimuksia liittyen esimerkiksi vähäpäästöiseen kuljetuskalustoon sekä kuljetusten koordinointiin mahdollisimman tehokkaiksi ja taloudellisiksi.

Palmuöljyn välttämiseen liittyviä vaatimuksia on sisällytetty 18,2 prosenttiin hankinta-asiakirjoista (luokka 13). Ympäristökriteeriluokan sisältämissä vaatimuksissa joko pyydetään välttämään palmuöljyn käyttöä tai kielletään palmuöljyn käyttö kokonaan. Palmuöljyn käyttöön liittyvät vaatimukset koskevat hankinnasta riippuen joko kaikkia tai vain yksittäisiä elintarvikkeita.

Tarjouspyynnöistä 15,9 prosenttia sisältää vaatimuksia liittyen ympäristöohjelman tai -suunnitelman omaamiseen (luokka 14). Ympäristökriteeriluokan sisältämissä vaatimuksissa edellytetään palveluntuottajan omaavan jonkinlaisen ympäristöön liittyvän ohjelman tai suunnitelman. Hankinnasta riippuen ympäristöohjelman voidaan lisäksi vaatia olevan esimerkiksi EMAS- tai ISO-standardin mukainen.

Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöistä 13,6 prosenttia sisältää vaatimuksia koskien toiminnan sopeuttamista kohdepaikkakunnan ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin (luokka 15). Kohdepaikkakunnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä kuntaa tai kaupunkia, jossa hankinta tehdään. Mikäli hankinnan tilaajana toimiva kunta tai kaupunki on sitoutunut tiettyihin ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin, voidaan myös palveluntuottajaa vaatia sopeuttamaan toimintansa tavoitteiden mukaiseksi. Ympäristökriteeriluokka sisältääkin vaatimuksia, joissa palveluntuottajan edellytetään tukevan kaikessa toiminnassaan kohdepaikkakunnan ympäristöön tai ilmastoon liittyviä tavoitteita ja periaatteita.

Ympäristökriteeriluokituksen viimeinen luokka pitää sisällään vaatimuksia koskien henkilöstön ympäristöosaamisen varmistamista (luokka 16). Yhteensä 11,4 prosentissa tarjouspyyntöasiakirjoista esitetään vaatimuksia henkilöstön ympäristöosaamiseen liittyen. Vaatimukset ympäristökriteeriluokan sisällä liittyvät lähinnä henkilöstön kouluttamiseen ja ohjaukseen.

Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvät 16 ympäristökriteeriluokkaa pitävät sisällään laajan kirjon erilaisia keinoja ekologisesti

kestävän joukkoruokailun edistämiseksi. Tarjouspyynnöissä esiintyvistä ympäristökriteeriluokista voidaan selkeästi tunnistaa erilaisia kategorioita riippuen ympäristökriteeriluokan tyypistä. Niinpä jaottelin ympäristökriteeriluokat niiden samankaltaisuuksien perusteella neljään eri kategoriaan (taulukko 6). Käytännössä muodostin jaottelun samaan tapaan kuin ympäristökriteereihin perustuvan sisältöluokituksen, mutta tällä kertaa yhdistin toisiaan sisällöllisesti lähellä olevat ympäristökriteeriluokat omiin kategorioihinsa.

Taulukko 6. Erityyppisten ympäristökriteeriluokkien esiintyminen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa (n = 44).

Raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin liittyvät ympäristökriteeriluokat	N	%	Toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin liittyvät ympäristökriteeriluokat	N	%
Luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen	36	81,8	Jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen	33	75,0
Kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttäminen			Ruokahävikin vähentäminen ja seuranta		
Sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttäminen			Energianäkökohtien huomioiminen		
Kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen			vähentäminen		
Palmuöljyn välttäminen			Henkilöstön ympäristöosaamisen varmistaminen		
Ympäristöasioiden hallintaan liittyvät ympäristökriteeriluokat	N	%	Yleisluontoiset ympäristökriteeriluokat	N	%
Ympäristöohjelman tai -suunnitelman omaaminen	29	65,9	Kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen (tarkemmin määrittelemättä)	27	61,4
Laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttäminen					
Ruokapalveluja ja elintarvikkeita koskevien ympäristöoppaiden ja -suositusten noudattaminen					
Ympäristönäkökohtiin liittyvä yhteistyö tilaajan kanssa					
Toiminnan sopeuttaminen kohdepaikkakunnan ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin					

Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoista voidaan erottaa raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin, toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin sekä ympäristöasioiden hallintaan liittyvät ympäristökriteeriluokat. Kukin näistä kategorioista pitää sisällään viisi eri ympäristökriteeriluokkaa. Lisäksi asiakirjoista voidaan erottaa yksi yleisluontoinen ympäristökriteeriluokka (kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen). Kyseinen luokka sisältää melko täsmentämättömiä ympäristökriteerejä, eikä sitä sen vuoksi voi sisällyttää mihinkään edellä mainituista kategorioista.

Raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin liittyvät ympäristökriteeriluokat pitävät sisällään luomu-, lähi-, sesonki- ja kasvisruokaan sekä palmuöljyn välttämiseen liittyviä vaatimuksia. Ympäristöystävällisten raaka-aineiden ja tuotantotapojen varmistaminen on yksi

ammattikeittiöiden merkittävimmistä keinoista vaikuttaa koko elintarvikeketjun ekologiseen kestävyYTEEN. Sekä luonnonmukaisia, lähellä tuotettuja että kasvispainotteisia elintarvikkeita pidetään ympäristöystävällisempinä vaihtoehtoina tavanomaisesti tuotetulle ruoalle. (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014, 40–43; EkoCentria 2017a, 56.) Myös sesonginmukaisen ruokavalion on todettu vähentävän ruokailun ympäristökuormitusta (Ympäristöministeriö 2012, 35). Palmuöljyyn liittyy paljon kysymyksiä maapallon ekologisen kestävyYden kannalta, eikä sitä sen vuoksi suositella käytettävän elintarvikkeiden hankinnassa (EkoCentria 2017b, 18; Motivan hankintapalvelu 2017, 12).

Toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin liittyvät ympäristökriteeriluokat sisältävät ympäristövaatimuksia, joihin hankinnan toimittaja voi vaikuttaa omalla jokapäiväisellä toiminnallaan. Tähän kategoriaan sisältyvissä ympäristökriteeriluokissa esitetään vaatimuksia jätteiden ja ruokahävikin vähentämiseen, energianäkökohtiin, henkilöstön ympäristöosaamiseen sekä kuljetuksista aiheutuviin päästöihin liittyen. Sekä EkoCentria (2017a, 56) että Motiva Oy (2018) ovat listanneet nämä seikat tärkeiksi tekijöiksi julkisen ruokapalvelutoiminnan ympäristökuormituksen vähentämisessä.

Ympäristöasioiden hallintaan liittyvissä ympäristökriteeriluokissa esitetään vaatimuksia liittyen ympäristöystävällisen toiminnan varmentamiseen ja kehittämiseen. Katogoria sisältää ympäristökriteeriluokkia, joissa esitetään vaatimuksia koskien ympäristöohjelmia ja -sertifikaatteja sekä erilaisten ympäristöoppaiden noudattamista. Julkiselle sektorille suunnatuissa hankintaoppaissa erityisesti ympäristösertifiointia pidetään luotettavana keinona hankinnalle asetettujen ympäristökriteerien todentamisessa (Motivan hankintapalvelu 2017; EkoCentria 2017b). Myös uusi hankintalaki tarjoaa hyvät mahdollisuudet laatu- ja ympäristösertifikaattien käyttämiseen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnassa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 73 §). Edellä mainittujen vaatimusten lisäksi ympäristöasioiden hallintaan liittyvät ympäristökriteeriluokat sisältävät vaatimuksia koskien tilaajan kanssa tehtävää yhteistyötä sekä toiminnan sopeuttamista kohdepaikkakunnan ilmasto- tai ympäristötavoitteisiin.

Kaikkein yleisimmin (81,8 %) hankinta-asiakirjoissa esiintyy raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin liittyviä ympäristökriteerejä. Myös toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin liittyvät ympäristökriteerit ovat tarjouspyynnöissä yleisiä (75,0 %). Ympäristöasioiden hallintaan liittyviä ympäristökriteeriluokkia esiintyy 65,9 prosentissa ja yleisluontoisia ympäristökriteeriluokkia 61,4 prosentissa tarjouspyyntöasiakirjoista.

6.2. Ympäristökriteerien määrä hankinta-asiakirjoissa

Tarkastelen elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien lukumääriä hankinta-asiakirjojen pohjalta luomieni 16 ympäristökriteeriluokan avulla. Hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrän tarkastelussa yksi ympäristökriteeriluokka vastaa yhtä ympäristökriteeriä. Näin ollen elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöissä esiintyvien ympäristökriteerien kokonaismäärä voi vaihdella nollan ja kuudentoista välillä. Tässä luvussa tarkastelen ensin tunnuslukuja hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrästä, jonka jälkeen tutkin hankinnoissa esiintyvien ympäristökriteerien määriä hieman yksityiskohtaisemmin.

Taulukkoon 7 on koottu tunnuslukuja elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrästä. Tarkasteltaessa yhdessä sekä elintarvikkeiden että ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoja esiintyy ympäristökriteerejä kutakin hankintaa kohden keskimäärin viisi. Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjojen erillisessä tarkastelussa kuitenkin ilmenee, että ruokapalveluhankintoihin sisällytetään keskimäärin kaksi ympäristökriteeriä enemmän (6) kuin elintarvikehankintoihin (4). Enimmillään elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyy 12 ympäristökriteeriluokkaa, mutta joihinkin tarjouspyyntöihin ei ole sisällytetty lainkaan ympäristökriteerejä. Hankinnat, joissa ympäristökriteerejä ei esiinny yhtään, ovat poikkeuksetta elintarvikkeiden hankintoja. Sen sijaan ruokapalvelujen hankinta-asiakirjat sisältävät aina vähintään yhden ympäristökriteerin.

Taulukko 7. Tunnuslukuja elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrästä (elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat $n = 44$, elintarvikehankinnat $n = 24$, ruokapalveluhankinnat $n = 20$).

Hankinnan kohde	Hankintoihin sisällytetyt ympäristökriteeriluokat			
	Keskiarvo	Mediaani	Minimi	Maksimi
Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat	5,1	4,5	0	12
Elintarvikehankinnat	4,2	4,0	0	8
Ruokapalveluhankinnat	6,1	5,5	1	12

Elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteeriluokkien lukumäärät vaihtelevat tutkimusaineistossa nollan ja kahdentoista välillä. Tämän pohjalta muodostin tarjouspyynnöissä esiintyvien ympäristökriteerien

määrää kuvaavan luokituksen, jossa 1 = vähän tai ei lainkaan (0–3 ympäristökriteeriluokkaa), 2 = jonkin verran (4–6 ympäristökriteeriluokkaa) ja 3 = paljon (7–12 ympäristökriteeriluokkaa). Laadin luokituksen niin, että jokainen luokka sisälsi suunnilleen kolmasosan tarjouspyyntöasiakirjoista. Luokituksen avulla tarkastelen elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien tarkempia määriä.

Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteeriluokkien määriä on kuvattu taulukossa 8. Suurimpaan osaan elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoista ympäristökriteerejä on sisällytetty vähän tai ei lainkaan (36,4 %) tai jonkin verran (34,1 %). 29,5 prosenttiin hankinnoista ympäristökriteerejä on sisällytetty paljon, mikä tarkoittaa tässä yhteydessä 7–12 ympäristökriteeriä.

Taulukko 8. Elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrät (elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat n = 44, elintarvikehankinnat n = 24, ruokapalveluhankinnat n = 20).

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä	Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnat		Elintarvikehankinnat		Ruokapalveluhankinnat	
	N	%	N	%	N	%
Vähän tai ei lainkaan (0–3)	16	36,4	10	41,7	6	30,0
Jonkin verran (4–6)	15	34,1	9	37,5	6	30,0
Paljon (7–12)	13	29,5	5	20,8	8	40,0
Yhteensä	44	100,0	24	100,0	20	100

Taulukossa 8 on myös tarkasteltu erikseen sekä elintarvikkeiden että ruokapalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määriä. Elintarvikehankintoihin ympäristökriteerejä sisällytetään tyypillisimmin vähän tai ei lainkaan (41,7 %). 20,8 prosentissa elintarvikehankintojen tarjouspyynnöistä ympäristökriteerejä on yli kuusi. Sen sijaan ruokapalveluhankintoihin ympäristökriteerejä sisällytetään tyypillisimmin paljon (40,0 %). Ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöistä 30 prosentissa ympäristökriteerejä esiintyy vähän tai ei lainkaan.

6.3. Hankinnoissa yleisimmin käytetyt ympäristökriteerit

Luvussa 6.1. totesin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa yleisimmin esiintyvien ympäristökriteerien liittyvän luonnonmukaisiin tai GMO-vapaisiin tuotteisiin. Luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen onkin hankintoihin yleisimmin sisällytetty ympäristökriteeriluokka tarkasteltaessa yhdessä sekä elintarvike- että ruokapalveluhankintoja. Tässä luvussa tarkastelen tutkimusaineiston pohjalta luomieni ympäristökriteeriluokkien esiintymistä tarjouspyyntöasiakirjoissa erikseen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintojen osalta.

Taulukossa 9 on kuvattu eri ympäristökriteeriluokkien esiintymistä elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa. Elintarvikkeiden hankintoihin yleisimmin sisällytetyt ympäristökriteerit liittyvät luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttämiseen (83,3 %). Yli puolet elintarvikehankintojen tarjouspyynnöistä sisältää lisäksi vaatimuksia koskien kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien yleisluontoista huomioimista (58,3 %) sekä tietyn laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttämistä (58,3 %). Sen sijaan ruokahävikin vähentäminen ja seuranta (4,2 %) sekä henkilöstön ympäristöosaamisen varmistaminen (4,2 %) ovat kumpikin kriteereinä vain yhdessä elintarvikehankintojen tarjouspyyntöasiakirjoista. Kolme ympäristökriteeriluokista ei esiinny elintarvikkeiden hankinta-asiakirjoissa lainkaan. Elintarvikehankintoihin ei ole sisällytetty ollenkaan vaatimuksia liittyen sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttämiseen, kasvisruokavaihtoehtojen tarjoamiseen tai toiminnan sopeuttamiseen kohdepaikkakunnan ilmasto- tai ympäristötavoitteisiin.

Ruokapalveluhankintoihin tyypillisimmin sisällytetyt ympäristökriteerit koskevat jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentämistä ja kierrättämistä (75,0 %). Myös kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen (70,0 %) sekä kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien yleisluontoinen huomioiminen (65,0 %) ovat yleisiä ympäristökriteeriluokkia ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa. Ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoista yli puolet sisältää lisäksi vaatimuksia liittyen sesongin mukaisten (60,0 %) ja kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttämiseen (60,0 %). Palmuöljyn välttämiseen liittyviä vaatimuksia esiintyy puolestaan vain yhdessä ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöistä. Ympäristökriteeriluokista yksi, kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentäminen, ei esiinny ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöissä lainkaan.

Taulukko 9. Eri ympäristökriteeriluokkien esiintyminen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa (elintarvikehankinnat n = 24, ruokapalveluhankinnat n = 20).

Ympäristökriteeriluokka	Elintarvikehankinnat		Ruokapalveluhankinnat	
	N	%	N	%
Luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen	20	83,3	8	40,0
Kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen (tarkemmin määrittelemättä)	14	58,3	13	65,0
Jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen	11	45,8	15	75,0
Kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttäminen	8	33,3	12	60,0
Laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttäminen	14	58,3	6	30,0
Kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen	0	0,0	14	70,0
Sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttäminen	0	0,0	12	60,0
Energianäkökohtien huomioiminen	8	33,3	4	20,0
Ruokapalveluja ja elintarvikkeita koskevien ympäristöoppaiden ja -suositusten noudattaminen	4	16,7	8	40,0
Ruokahävikin vähentäminen ja seuranta	1	4,2	9	45,0
Ympäristönäkökohtiin liittyvä yhteistyö tilaajan kanssa	3	12,5	6	30,0
Kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentäminen	8	33,3	0	0,0
Palmuöljyn välttäminen	7	29,2	1	5,0
Ympäristöohjelman tai -suunnitelman omaaminen	3	12,5	4	20,0
Toiminnan sopeuttaminen kohdepaikkakunnan ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin	0	0,0	6	30,0
Henkilöstön ympäristöosaamisen varmistaminen	1	4,2	4	20,0

Edellisessä luvussa kävi ilmi, että elintarvikehankintoihin sisällytetään tyypillisesti vähemmän ympäristökriteerejä ruokapalveluhankintoihin verrattuna. Myös elintarvikehankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien kirjon voidaan todeta olevan suppeampi ruokapalveluhankinnoissa esiintyviin ympäristökriteereihin nähden. Yhteensä 16 ympäristökriteeriluokasta elintarvikehankintojen tarjouspyynnöissä on edustettuna vain 13, kun taas ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöissä esiintyy kaikkiaan 15 eri ympäristökriteeriluokkaa.

Erot elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrissä voivat selittyä sillä, että elintarvikkeiden toimittaminen ja ruokapalvelujen tuottaminen yleensä poikkeavat toisistaan hankintoina. Vaikka elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoilla on paljon yhteistä ja ne liitetään usein toisiinsa (esim. VNP 2016, 1; Maa- ja metsätalousministeriö 2017, 38), on elintarvikkeiden toimittaminen ja ruokapalvelujen

tuottaminen lopulta kaksi eri palvelua. Näin ollen palveluilta voidaan myös vaatia eri asioita. Ruokapalvelujen tuottaminen voi olla toimintana hyvinkin laaja-alaista ja sisältää runsaasti eri toimintoja aina ruokalistasuunnittelusta asiakastytyväisyyskyselyjen toteuttamiseen. Ruokapalvelujen tuottamiseen verrattuna elintarvikkeiden toimittaminen voi olla huomattavasti yksinkertaisempi prosessi, mikä saattaa vaikuttaa myös elintarvikehankinnoilta vaadittavien ympäristökriteerien määrään.

6.4. Ympäristökriteerien määrän yhteys hankinnan arvoon, kohderyhmään, tilaajan sekä hankinnan tilaajana olevan kunnan kokoon

Toiseen tutkimuskysymykseeni etsin vastauksia ristiintaulukoinnin avulla. Tässä luvussa on siis tarkoituksena selvittää, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Ristiintaulukoinnin tuloksia tarkastellaan jokaisen riippumattoman muuttujan osalta omassa taulukossaan. Tilastollisissa merkitsevyytsteissä alitettiin parhaimmillaan viiden prosentin ($p < 0,05$) riskitaso ja erityisesti pienessä tutkimusotoksessa tätä voidaan pitää riittävänä rajana nollahypoteesin hylkäämiseksi.

Taulukossa 10 on tarkasteltu elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määriä eri arvoisissa hankinnoissa. Taulukosta voidaan havaita, että hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrissä on eroja hankinnan kokonaisarvosta riippuen. Suurin osa alle 2 000 000 euron arvoisista hankinnoista sisältää tyypillisimmin (72,7 %) alle viisi ympäristökriteeriluokkaa. Alle kahden miljoonan euron arvoisista hankinnoista 27,3 prosentissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy viisi tai enemmän. Kokonaisarvoltaan suuremmissa (2 000 000 euroa tai yli) hankinnoissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy tyypillisimmin (76,5 %) vähintään viisi. Arvokkaammista hankinnoista 23,5 prosenttia sisältää alle 5 ympäristökriteeriluokkaa. Tuloksen perusteella kalliimpiin (2 000 000 euroa tai yli) hankintoihin sisällytetään siis enemmän ympäristökriteerejä edullisempiin (alle 2 000 000 euroa) hankintoihin verrattuna. Ristiintaulukoinnissa tilastollisen merkitsevyyden testausmenetelmänä käytettävän χ^2 -riippumattomuustestin p-arvoksi saadaan 0,010 ($< 0,05$). Tämä tarkoittaa, että havaittuja eroja voidaan pitää tilastollisesti merkitsevinä.

Taulukko 10. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä hankinnan arvon mukaan (%).

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä	Hankinnan arvo	
	Alle 2 000 000 euroa	2 000 000 euroa tai yli
Alle 5	72,7	23,5
5 tai enemmän	27,3	76,5
Yhteensä	100,0	100,0
N	11	17

$\chi^2 = 6,601$; $df = 1$
 $p = 0,010$

Taulukossa 11 on kuvattu elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määriä koululaisille ja opiskelijoille sekä muille kohderyhmille suunnatuissa hankinnoissa. Koululaisille tai opiskelijoille suunnatuista hankinnoista 57,1 prosenttia sisältää kokonaisuudessaan alle viisi ympäristökriteeriluokkaa. Muille kohderyhmille suunnattujen hankintojen osalta vastaava luku on 36,4 prosenttia. Ympäristökriteeriluokkia esiintyy viisi tai enemmän 42,9 prosentissa koululaisille tai opiskelijoille suunnatuista hankinnoista ja 63,6 prosentissa muille kohderyhmille suunnatuista hankinnoista. Taulukon prosenttijakaumien perusteella näyttää siis siltä, että koululaisille ja opiskelijoille suunnattuihin hankintoihin sisällytetään vähemmän ympäristökriteerejä kuin muille kohderyhmille suunnattuihin hankintoihin. Taulukon erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä ($p > 0,05$), minkä vuoksi tulokset voivat johtua myös sattumasta.

Taulukko 11. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä hankinnan kohderyhmän mukaan (%).

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä	Hankinnan kohderyhmä	
	Koululaiset ja/tai opiskelijat	Muut
Alle 5	57,1	36,4
5 tai enemmän	42,9	63,6
Yhteensä	100,0	100,0
N	14	11

$\chi^2 = 1,066$; $df = 1$
 $p = 0,302$

Tarkasteltaessa hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määriä eri hankintayksikköjen toteuttamissa tarjouskilpailuissa voidaan hankinta-asiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteerien määrissä havaita eroja hankinnan tilaajasta riippuen (taulukko 12). Kaikki (100,0 %) valtion tilaamat hankinnat sisältävät vähintään viisi ympäristökriteeriluokkaa. Myös suurimpaan osaan (64,7 %) kaupunkien tekemistä hankinnoista ympäristökriteeriluokkia on sisällytetty vähintään viisi. Kaupunkien tilaamista hankinnoista 35,3 prosentissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy alle viisi. Kuntien tai kuntayhtymien tilaamat hankintakokonaisuudet sisältävät tyypillisesti (85,7 %) alle viisi ympäristökriteeriluokkaa. 35,3 prosentissa kuntien tai kuntayhtymien tekemistä hankinnoista ympäristökriteeriluokkia esiintyy viisi tai enemmän. Yhteishankintayksiköiden tilaamista hankinnoista 53,8 prosentissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy alle viisi ja 46,2 prosentissa viisi tai enemmän. Tuloksen perusteella valtio ja kaupungit sisällyttävät hankintoihinsa enemmän ympäristökriteerejä kuin kunnat ja kuntayhtymät sekä yhteishankintayksiköt. Kaikkein eniten ympäristökriteerejä esiintyy valtion tekemissä hankinnoissa ja vähiten kuntien ja kuntayhtymien tilaamissa hankinnoissa. χ^2 -merkitsevyydestin p-arvoksi saadaan 0,045 (< 0,05), joten tulosta voidaan pitää tilastollisesti merkitseväenä.

Taulukko 12. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä hankintayksikön mukaan (%).

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä	Hankintayksikkö			
	Valtio	Kaupunki	Kunta tai kuntayhtymä	Yhteishankintayksikkö
Alle 5	0,0	35,3	85,7	53,8
5 tai enemmän	100,0	64,7	14,3	46,2
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0
N	3	17	7	13

$\chi^2 = 8,039$; df = 3
p = 0,045

Taulukossa 13 on tarkasteltu hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määriä eri kokoisten kuntien ja kaupunkien tilaamissa hankinnoissa. Kuntien ja kaupunkien koon mittarina on käytetty asukaslukua. Taulukko osoittaa, että hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrissä on eroja hankintayksikkönä olevan kunnan koosta riippuen. Alle 40 000 asukkaan kuntien tilaamissa hankinnoissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy tyypillisimmin (66,7 %) alle viisi. 33,3 prosentissa pienempien kuntien hankinnoista

ympäristökriteeriluokkia esiintyy viisi tai enemmän. Sen sijaan suurempien kuntien (40 000 asukasta tai yli) tilaamat hankinnat sisältävät tyypillisimmin (80,0 %) vähintään viisi ympäristökriteeriluokkaa. Suurempien kuntien hankinnoista 20 prosentissa ympäristökriteeriluokkia esiintyy alle viisi. Näin ollen suuremmat kunnat sisällyttävät hankintoihinsa enemmän ympäristökriteerejä pienempiin kuntiin verrattuna. P-arvoksi saadaan 0,029 (< 0,05), joten eri kokoisten kuntien väliset erot hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrissä ovat tilastollisesti merkitseviä.

Taulukko 13. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä hankintayksikkönä toimivan kunnan tai kaupungin asukasluvun mukaan (%).

Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä	Hankintayksikkönä olevan kunnan tai kaupungin asukasluku	
	Alle 40 000 asukasta	40 000 asukasta tai yli
Alle 5	66,7	20,0
5 tai enemmän	33,3	80,0
Yhteensä	100,0	100,0
N	12	10

$\chi^2 = 4,791$; df = 1
p = 0,029

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten ympäristönäkökohdat otetaan huomioon julkisen sektorin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa. Tarkastelin aihetta elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteerien avulla. Tutkimusta varten muodostin tarjouspyyntöasiakirjoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien pohjalta sisältöluokituksen hyödyntäen tekstiaineiston koodausta. Tutkimuksessa pyrin selvittämään, millaisia ympäristökriteeriluokkia elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyy, kuinka paljon ympäristökriteerejä on ja mitkä ovat niistä yleisimpiä. Lisäksi tarkastelin ristiintaulukoinnin avulla, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Seuraavana esittelen tutkimuksen keskeisimmät tulokset peilaten niitä aiempaan vihreitä julkisia hankintoja käsittelevään tutkimukseen. Tämän jälkeen pohdin tutkimukseni antia ja rajoitteita sekä tuon esille tutkimusprosessin aikana heränneitä jatkotutkimuksen aiheita.

7.1. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset

Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoille asetetut ympäristövaatimukset jäsenyivät aineistolähtöisen koodauksen myötä 16:een eri ympäristökriteeriluokkaan. Vaihtoehtoisesti tuotetun ruoan hankintaan liittyvistä haasteista (Tikkanen 2014) huolimatta elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa yleisimmin esiintyvä ympäristökriteeriluokka oli ”luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen”. Skinnari (2010) on tarkastellut gradussaan kuntien hankintaviranomaisille suunnatun kyselytutkimuksen avulla, miten kestävä kehitys toteutuu julkisessa ruokapalvelussa. Skinnarin (mt.) analyysin mukaan hankinnoista vastaavat viranomaiset näkevät luomun tärkeysjärjestyksessään ”ei kovin” tai ”ei ollenkaan tärkeänä” julkisen ruokapalvelun kehittämisen kannalta. Oma tulokseni kuitenkin osoittaa hankintaviranomaisten käsityksen muuttuneen ajan myötä, sillä kaikkiaan 63,6 prosentissa tarjouspyynnöistä esitettiin vaatimuksia tuotteiden luonnonmukaisuuteen tai geenimuunteluun liittyen.

Tarjouspyyntöihin kirjattujen ympäristökriteerien epämääräisyys on aiemman tutkimuksen perusteella todettu keskeiseksi ongelmaksi hankintojen ympäristöystävällisen lopputuloksen varmistamisen kannalta. Aiemman tutkimuksen mukaan ympäristökriteerit kirjataankin

tarjouspyyntöihin usein varsin yleisellä tasolla määrittelemättä niitä järin yksityiskohtaisesti. (Bouwer ym. 2005; Kippo-Edlund ym. 2005; Alhola & Kaljonen 2017.) Tämä ilmiö tulee esille myös omassa tutkimuksessani, sillä toiseksi yleisin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvä ympäristökriteeriluokka oli ”kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen”. Ympäristökriteeriluokka piti sisällään hyvin yleisluontoisia vaatimuksia kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen liittyen. Todennäköisesti tähän ympäristökriteeriluokkaan sisältyvät vaatimukset eivät yksinään takaisi hankinnalle ympäristöystävällistä lopputulosta, sillä vaatimuksia ei olla muotoiltu tai määritelty kovinkaan tarkasti.

Vihreiden julkisten hankintojen ympäristökriteerejä tarkastelevan aiemman tutkimuksen mukaan hankinnoille asetetut ympäristökriteerit liittyvät yleisimmin jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentämiseen (Kippo-Edlund ym. 2005; Skinnari 2010; Brammer & Walker 2011). Omassa tutkimuksessani kävi ilmi, että ”jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen” on elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa esiintyvistä ympäristökriteeriluokista vasta kolmanneksi yleisin. Jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentämiseen liittyvät ympäristövaatimukset olivat kuitenkin aiempaa tutkimusta tukien hyvin tyypillisiä myös elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen tarjouspyynnöissä, sillä niitä esiintyi jopa 59,1 prosentissa tarjouspyynnöistä.

Tarkasteltaessa hankinta-asiakirjojen sisältämiä ympäristökriteeriluokkia erikseen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen tarjouspyyntöjen osalta voitiin eri ympäristökriteeriluokkien esiintymisessä havaita eroja hankinnan kohteesta riippuen. Elintarvikkeiden hankinnoissa yleisimmin esiintyvät ympäristökriteeriluokat olivat ”luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen”, ”kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen” ja ”laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttäminen”. Sen sijaan ruokapalvelujen hankintoihin yleisimmin sisällytetyt ympäristökriteeriluokat olivat ”jätteiden ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen”, ”kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen” sekä ”kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen”. Kaikkiaan 16 ympäristökriteeriluokasta elintarvikehankintojen tarjouspyynnöissä oli edustettuna 13, kun taas ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöissä eri ympäristökriteeriluokkia esiintyi yhteensä 15. Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa esiintyviin ympäristökriteeriluokkiin liittyvät erot selittyvät todennäköisesti sillä, että elintarvikkeiden toimittaminen ja ruokapalvelujen

tuottaminen ovat hankintatoimen näkökulmasta kaksi eri palvelua. Niinpä onkin ymmärrettävää, että palveluilta vaaditaan eri asioita.

Eri tuoteryhmien hankinta-asiakirjoissa esiintyviä ympäristökriteerejä tarkastelleiden Kippo-Edlundin ym. (2005) tutkimuksen valossa oli perusteltua olettaa, että elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyynnöissä ympäristökriteerien käyttö on varsin yleistä. Tämän perusteella ei kuitenkaan voitu tehdä päätelmiä yksittäisiin hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrästä. Omassa tutkimuksessani kävi ilmi, että keskimääräinen elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoja kohden sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien lukumäärä oli viisi. Alholan ja Kaljosen (2017) tarjouspyyntöanalyysin mukaan etenkin elintarvikehankinnoille ympäristökriteerejä asetetaan varsin vähän. Tämä kävi ilmi myös omassa tuloksessani: elintarvikehankinnoissa ympäristökriteerejä esiintyi tyypillisimmin ”vähän tai ei lainkaan” (0–3 ympäristökriteeriluokkaa). Ruokapalveluhankinnoissa ympäristökriteerejä esiintyi selkeästi enemmän kuin elintarvikehankinnoissa, sillä ruokapalvelujen tarjouspyynnöissä ympäristökriteerejä oli tyypillisimmin ”paljon” (7–12 ympäristökriteeriluokkaa). Erot elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määrissä johtuvat mitä luultavimmin siitä, että kyseessä on kaksi hieman toisistaan poikkeavaa hankintakokonaisuutta. Ruokapalvelujen tuottamiseen verrattuna elintarvikkeiden toimittaminen voi olla huomattavasti yksinkertaisempi prosessi, mikä saattaa vaikuttaa myös elintarvikehankinnoilta vaadittavien ympäristökriteerien määrään.

Toisena tutkimustehtävänä oli selvittää, eroaako elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrä riippuen hankinnan arvosta, kohderyhmästä, tilaajasta tai hankinnan tilaajana olevan kunnan tai kaupungin koosta. Hankinnan kokonaisarvolla havaittiin olevan selkeä yhteys hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteerien määrään. Tutkimuksessa kävi ilmi, että kalliimmissa (2 000 000 euroa tai yli) hankinnoissa esiintyy enemmän ympäristökriteerejä edullisempiin (alle 2 000 000 euroa) hankintoihin verrattuna. Aiemmassa vihreitä julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa on havaittu, että hankinnoista vastaavat viranomaiset mieltävät ympäristöystävälliset tuotteet usein muita tuotteita kalliimmiksi (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016). Vaikka tämä on Bouwerin ym. (2005) mukaan osittain tilaajan tiedonpuutteesta johtuva harhakäsitys, saattaa se osaltaan selittää myös oman tutkimukseni tulosta. Voi nimittäin olla, että kokonaisarvoltaan pienempiin

hankintoihin ei uskalleta juuri sisällyttää ympäristökriteerejä ekotuotteisiin liitettyjen korkeiden hintojen vuoksi.

Kun tarkasteltiin hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määriä eri hankintayksikköjen toteuttamissa tarjouskilpailuissa, havaittiin hankinta-asiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteerien määrissä olevan eroja hankinnan tilaajasta riippuen. Tutkimuksen tuloksen perusteella valtio ja kaupungit sisällyttivät hankintoihinsa enemmän ympäristökriteerejä kuin kunnat ja kuntayhtymät sekä yhteishankintayksiköt. Eniten ympäristökriteerejä esiintyi valtion tekemissä hankinnoissa ja vähiten kuntien ja kuntayhtymien tilaamissa hankinnoissa. Alhola ja Kaljonen (2017) ovat tutkimuksessaan todenneet hankintatoimen riittämättömän resursoinnin yhdeksi kestävien hankintojen toteuttamisen merkittävimmäksi haasteeksi. Valtio, kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä yhteishankintayksiköt eroavat varmasti paljon toisistaan hankintoihin käytettävissä olevien resurssien suhteen. Kunnissa ja kuntayhtymissä ei välttämättä ole mahdollisuuksia resursoida hankintatoimeen yhtä paljon kuin muissa hankintayksiköissä, mikä voi heijastua myös tutkimuksen tulokseen.

Hankintayksikkönä olevan kunnan koolla havaittiin niin ikään olevan vaikutusta hankintoihin sisällytettyjen ympäristökriteerien määriin. Tutkimuksessa kävi ilmi, että suuremmat kunnat (40 000 asukasta tai yli) sisällyttävät hankintoihinsa enemmän ympäristökriteerejä pienempiin kuntiin (alle 40 000 asukasta) verrattuna. Oksasen (2010, 8) mukaan pienemmissä kunnissa on harvoin hankintatoimeen erikoistunutta henkilökuntaa, joten hankintaosaamisen puute voi muodostua niissä huomattavaksi ongelmaksi vihreiden hankintojen näkökulmasta. Pienissä kunnissa vihreiden hankintojen toteuttamista voivat jarruttaa myös niukat taloudelliset resurssit sekä hankintastrategian puuttuminen tai puutteellisuus (Niva 2016; Alhola & Kaljonen 2017).

Morgan ja Sonnino (2008, 19) näkevät kouluruokailun olevan erityisessä asemassa ruokailun ekologisen kestävyuden edistämisen näkökulmasta. He perustelevat tämän sillä, että kouluruokailulla voidaan huolellisesti toteutettuna vaikuttaa suoraan tulevien sukupolvien ruokailutottumuksiin (mt. 19). Omassa tutkimuksessani ei kuitenkaan käynyt ilmi, että koululaisille ja opiskelijoille suunnattuihin hankintoihin sisällytettäisiin enemmän ympäristökriteerejä kuin muille kohderyhmille suunnattuihin hankintoihin. Tulosten perusteella koululaisille ja opiskelijoille suunnattuihin hankintoihin sisällytettiin jopa vähemmän ympäristökriteerejä kuin muille kohderyhmille suunnattuihin hankintoihin. Ryhmien väliset erot eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä.

Hankinnan arvon, kohderyhmän, tilaajan sekä hankinnan tilaajana olevan kunnan koon lisäksi tarkastelin ristiintaulukoinnin avulla, onko hankintasopimuksen tyypillä vaikutusta hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrään. Hankintasopimuksen tyypillä tarkoitetaan sitä, solmitaanko sopimus määräajaksi vai onko se voimassa toistaiseksi. Sopimuksen tyypillä ei kuitenkaan tilastollisten testien perusteella ollut vaikutusta hankinnalle asetettujen ympäristökriteerien määrään.

7.2. Pohdinta

Tutkimukseni osoitti, että julkisen sektorin elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa esiintyvien ympäristökriteerien kirjo on melko laaja: hankinta-asiakirjoista voitiin tunnistaa jopa 16 erilaista ympäristökriteeriluokkaa. Jotkut ympäristökriteeriluokista (ja niiden sisältämistä ympäristövaatimuksista) olivat hyvinkin spesifejä, kun taas toiset olivat huomattavasti yleisluontoisempia. Bouwerin ym. (2005) mukaan yleisellä tasolla määriteltyihin ympäristökriteereihin liittyy se ongelma, ettei niiden perusteella voida mitenkään taata hankinnan ympäristöystävällistä lopputulosta. Hankinta-asiakirjoissa esiintyneistä ympäristökriteeriluokista etenkin ”kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen” sisälsi paljon ympäristövaatimuksia, joita ei ollut määritelty kovin tarkasti. Esimerkkeinä ympäristökriteeriluokan sisältämistä vaatimuksista mainittakoon ”toiminnassa huomioitava ympäristö” ja ”palveluntuottajan edistettävä kestävä kehitys”. Tämänkaltaisten ympäristövaatimusten anti hankinnan lopputuloksen ekologisuudelle on kyseenalainen, sillä ne jättävät palveluntarjoajille paljon tulkinnanvaraa. Toisaalta on huomioitava, että yleisen tason ympäristökriteerien rinnalla tarjouspyynnöissä esiintyi useimmiten myös yksityiskohtaisempia ympäristökriteerejä. Ympäristökriteerien yksityiskohtaisuus on kuitenkin seikka, johon hankinnoista vastaavien viranomaisten olisi hyvä kiinnittää tulevaisuudessa erityistä huomiota tarjouspyyntöjä laatiessaan.

Suurin osa joukkoruokailun ympäristövaikutuksista aiheutuu ruoan raaka-ainetuotannosta, jonka osuus ruokailun ympäristökuormituksesta on arvioiden mukaan noin kaksi kolmasosaa. Kolmannes ruokapalvelujen ympäristövaikutuksista syntyy puolestaan ammattikeittiöiden oman toiminnan seurauksena. (Motiva Oy 2018; SYKLI 2019a.) Koska ruokailun merkittävimmät ympäristövaikutukset syntyvät alkutuotannossa, tulisi elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoille asetettavissa ympäristövaatimuksissa painottaa eniten raaka-aineisiin sekä ruoan tuotanto- ja viljelymenetelmiin kohdistuvia kriteerejä. Tässä tutkimuksessa kävi ilmi, että raaka-aineisiin ja tuotantotapoihin liittyvät

ympäristökriteerit ovat hankinta-asiakirjoissa esiintyvistä ympäristövaatimuksista kaikkein yleisimpiä (81,8 %). Toiseksi eniten tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyi toimittajan tai palveluntuottajan omiin toimintatapoihin liittyviä ympäristökriteerejä (75,0 %). Ympäristöasioiden hallintaan liittyviä ympäristökriteeriluokkia esiintyi 65,9 prosentissa ja yleisluontoisia ympäristökriteeriluokkia 61,4 prosentissa tarjouspyynnöistä. Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että ympäristökriteerejä kohdistetaan eniten niihin elintarvikeketjun toimintoihin, joissa myös ympäristövaikutuksia syntyy eniten. Näin toimimalla voidaan varmistaa hankinnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentäminen hankinnan koko elinkaaren aikana (European Commission 2019b). Ekologisesti kestävä joukkoruokailun edistämisen kannalta olisi ehdottoman tärkeää, että vastaava linja säilyttäisiin hankintojen ympäristökriteerejä laadittaessa myös jatkossa.

Tutkimukseni tulosten perusteella kalliimmissa hankinnoissa esiintyy enemmän ympäristökriteerejä edullisempiin hankintoihin verrattuna. Tutkimuksessa kävi lisäksi ilmi, että suuremmat kunnat sisällyttävät hankintoihinsa enemmän ympäristökriteerejä kuin pienemmät kunnat. Niinpä onkin tärkeää pohtia, miten ympäristönäkökohtien huomioimista voitaisiin edistää edullisissa sekä pienten kuntien tekemissä elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa. Aiemmassa tutkimuksessa vihreisiin hankintoihin liittyvä hankintaosaaminen on todettu kaikkein tärkeimmäksi ympäristöystävällisten hankintojen toteuttamista edistäväksi tekijäksi (Testa ym. 2014). Pienissä kunnissa on kuitenkin harvoin resursseja hankintatoimeen erikoistuneeseen henkilökuntaan (Oksanen 2010, 8), jolloin erilaisten oppaiden ja ohjeistusten merkitys vihreiden hankintojen tekemisen apuvälineenä korostuu. Vihreisiin hankintoihin liittyvien oppaiden runsaasta määrästä huolimatta hankintojen parissa työskentelevien henkilöiden on todettu hyödyntävän erilaisia oppaita tarjouspyyntöjen laatimisen tukena melko harvoin (Niva 2016). Hankintaoppaita laadittaessa olisikin hyvä kiinnittää huomiota siihen, kuinka todennäköisesti ne tavoittavat myös pienempien kuntien hankintaviranomaiset. Etenkin oppaiden helppo saatavuus ja selkeä luettavuus vaikuttavat varmasti siihen, kuinka usein niitä hankintatoiminnan apuvälineinä hyödynnetään.

Hankintaosaamiseen liittyvien kysymysten lisäksi haasteita ympäristöystävällisten hankintojen toteuttamiselle voi tuottaa ylemmän johdon tuen sekä hankintastrategioiden tai -linjausten puuttuminen (Bouwer ym. 2005; Brammer & Walker 2011; Niva 2016; Alhola & Kaljonen 2017). Suomalaisissa kunnissa strategisen tuen puutteen on nähty johtavan siihen, ettei hankintatoimeen resursoida riittävästi (Alhola & Kaljonen 2017). Kuntien

johdon tulisikin kaiken kokoisissa kunnissa laatia hankintastrategia, joka sisältää selkeät tavoitteet ympäristönäkökohtien huomioimiseen kuntien hankintakäytännöissä. Hankintojen viherryttäminen olisi luonnollisesti huomioitava myös kuntatalouden budjetoinnissa, jotta ympäristökriteereistä ei tarvitsisi tinkiä edes kokonaisarvoltaan pienemmissä hankinnoissa.

Bouwer ym. (2005) ovat tutkimuksessaan todenneet, että poliittisilla toimilla voidaan antaa merkittävästi tukea vihreiden hankintojen tekemiselle. Omien tutkimustulosteni valossa vihreiden hankintojen edistämiseksi tehtävien politiikkatoimenpiteiden sovellettavuutta tulisi pohtia entistä paremmin sekä edullisten että pienten kuntien tekemien hankintojen näkökulmasta. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätökset kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen edistämisestä julkisissa hankinnoissa (VNP 2013) sekä julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (VNP 2016) toimivat kuntatason hankinnoissa vain suosituksina. Periaatepäätösten suositusluontoisuus jättää kunnille varaa soveltaa päätöksiä parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta mahdollistaa toisaalta myös suositusten laiminlyönnin. Kunnille voitaisiinkin kehittää sellaisia kansallisia hankintaohjeita ja -suosituksia, joissa otettaisiin huomioon eri kokoisten kuntien käytettävissä olevat resurssit. Näin myös pienillä kunnilla olisi selkeät ja helposti sovellettavissa olevat suuntaviivat hankintojensa viherryttämiseen.

Tutkimukseni tarjoaa vihreitä julkisia hankintoja käsittelevälle tutkimuskentälle yksityiskohtaista tietoa elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvistä ympäristökriteereistä. Aineistolähtöinen lähestymistapa tarjouspyyntöasiakirjoihin mahdollisti kokonaisvaltaisen katsauksen hankinnoissa käytettävien ympäristökriteerien laatuun. Tutkimusaineiston kvantifioinnilla saatiin puolestaan tarkkaa tietoa tarjouspyynnöissä esiintyvien ympäristökriteeriluokkien määristä sekä siitä, miten hankintaan tai hankinnan tilaajaan liittyvät ominaisuudet vaikuttavat tarjouspyyntöihin sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien määrään. Tietyltä aikaväliltä tehdyn systemaattisen aineistonkeruun ansiosta tutkimuksen tulokset ovat yleistettävissä kuvaamaan myös muita vuonna 2017 toteutetun hankintalain kokonaisuudistuksen jälkeen julkaistuja elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tarjouspyyntöjä. Tutkimukseni tulokset ovat varmasti kiinnostavia etenkin hankinnoista vastaavien viranomaisten näkökulmasta, mutta niitä olisi tärkeää hyödyntää erityisesti hankintojen suunnittelussa ja johtamisessa. Vihreisiin ja kestäviin hankintoihin liittyvien politiikkatoimenpiteiden kehittämisessä tulisi pohtia tarkemmin sitä, kuinka ympäristönäkökohtien huomioimista voidaan edistää entistä paremmin edullisissa sekä pienten kuntien tekemissä hankinnoissa.

Tutkimukseni luotettavuuteen liittyvät rajoitteet koskevat tutkimuksen otosta sekä tutkimusaineistoa. Tutkimuksen otokseen sisältyi 24 seuranta-aikana HILMAssa julkaistujen tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjaa sekä 20 päätyneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjaa. Päätyneiden tarjouskilpailujen hankinta-asiakirjojen saamiseksi minun täytyi olla yhteydessä hankinnoista vastaaviin viranomaisiin sähköpostitse. Lähetin aineistopyynnön kaikkiaan 33 hankintaviranomaiselle, joista 20 vastasi pyyntööni. Kerroin hankintaviranomaisille lähettämässäni sähköpostissa tekeväni gradua julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen ekologisesta kestävydestä. Voi olla, että aineistopyyntööni reagoimatta jättäneet henkilöt eivät olleet huomioineet hankinnoissaan ympäristönäkökohtia eivätkä siksi vastanneet viestiini. Toisaalta sähköpostiin vastaamattomuus voi johtua myös monesta muusta eri syystä, joten asian vaikutusta tutkimuksen validiteetin kannalta on hyvin vaikea arvioida.

Aineistonkeruun pitkästä aikajänteestä huolimatta tutkimusaineisto jäi tilastollisten testien näkökulmasta melko pieneksi. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tiettyjen taustamuuttujien kohdalla esiintyi paljon puuttuvia tietoja. Esimerkiksi hankinnan kokonaisarvoa tai hankinnan kohderyhmää ei ollut mainittu lainkaan kaikissa tarjouspyyntöasiakirjoissa. Aineiston pienestä koosta huolimatta tilastollisissa testeissä alitettiin tieteellisessä tutkimuksessa yleisesti käytetty viiden prosentin riskitaso ($p < 0,05$), mitä voidaan pitää riittävänä rajana nollahypoteesin hylkäämiseksi. Aineiston pienuus on kuitenkin voinut vaikuttaa jonkin verran Khiin neliö -testien luotettavuuteen, sillä ristiintaulukoiden kaikkiin soluihin ei aina saatu yli viittä havaintoa testin käyttöedellytysten mukaisesti.

Yhtenä tutkimukseni rajoitteena voidaan pitää sitä, ettei tarjouspyyntöasiakirjoista voida suoraan päätellä hankinnan lopputuloksen todellista ympäristökuormitusta. Hankinta-asiakirjat kertovat ainoastaan, mitä hankintayksikkö on aikeissa ostaa, mutta hankintaprosessi voi esimerkiksi keskeytyä jossakin vaiheessa. Tällöin tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella ympäristöystävällinen hankinta voi jäädä kokonaan toteutumatta. Mikäli haluttaisiin saada tietoa elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinnoissa lopullisesti huomioiduista ympäristönäkökohdista, tulisi tutkimusaineistona käyttää hankintapäätöksiä.

Ruokailutottumuksemme vaikuttavat paitsi omaan myös ympäristömme hyvinvointiin. Julkinen ruokapalvelu on Suomessa ainutlaatuisessa asemassa terveellisen sekä ekologisesti kestävä ruokailun edistäjänä ja tulevaisuudessa tämä asema korostuu entisestään. Tutkimusta julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen viherryttämisestä on tehtävä

edelleen, sillä julkiset hankinnat ovat monella tapaa tehokas keino erilaisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Risku-Norja & Mononen 2012, 194; Silvasti 2012, 26; Alhola & Kaljonen 2017, 37; Nissinen ym. 2017, 28, 32.) Tässä tutkimuksessa keskityttiin elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen hankinta-asiakirjoissa esiintyvien ympäristökriteerien koko kirjoon, jotta saataisiin kattava kuva kaikista hankinnoissa huomioiduista ympäristönäkökohdista. Jatkossa voisi kiinnittää tarkempaa huomiota yksittäisiin ympäristökriteereihin ja tarkastella lähemmin esimerkiksi tilaajan vaatiman luomu- tai lähiruoan osuutta suhteessa kaikkiin hankinnan kohteena oleviin elintarvikkeisiin. Myös lopullisia hankintapäätöksiä olisi syytä tarkastella ympäristökriteerien näkökulmasta, mikäli kirjallisten hankintapäätösten saatavuus ei muodostu ongelmaksi. Vihreitä julkisia hankintoja käsittelevän tutkimuksen on tärkeää seurata alati muuttuvaa hankintalainsäädäntöä sekä kestävien hankintojen edistämiseksi tehtäviä politiikkatoimenpiteitä. Julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen tapauksessa tämä varmistaa sen, että ylemmällä tasolla tehdyt päätökset kantautuvat lopulta ihmisten lautasille saakka.

LÄHTEET

- Ahi, Payman & Searcy, Cory (2013) A comparative literature analysis of definitions for green and sustainable supply chain management. *Journal of cleaner production* 52, 329–341.
- Aine, Antti (2019) Julkisten hankintojen yleiset periaatteet ja hankintamenettely. Luento kurssilla kilpailuoikeus ja julkiset hankinnat. Jyväskylän yliopisto, 26.3.2019.
- Aldén-Nieminen, Helena; Raulio, Susanna; Männistö, Satu; Laitalainen, Elina; Suominen, Merja & Prättälä, Ritva (2009) Ikääntyneiden suomalaisten ateriointi – Ruokapalveluiden seurantaraportti 3. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79979/5572b601-e49d-4196-aeaf-22b5b968a7eb.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Luettu 1.12.2019.
- Alhola, Katriina (2012) Environmental criteria in public procurement. Focus on tender documents. *Monographs of the Boreal Environment Research* 40/2012. Helsinki: Edita Prima Ltd.
- Alhola, Katriina & Kaljonen, Minna (2017) Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia. *Suomen ympäristökeskuksen raportteja* 32/2017. Helsinki: Suomen ympäristökeskus (SYKE). https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/228340/SYKEra_32_2017.pdf?sequence=4&isAllowed=y Luettu 25.9.2019.
- Bergman, Isa-Maria; Ståhlberg, Annie; Dreyer, Rikke; Standley, Martin & Jonsdóttir, Elva Rakel (2012) Mainstreaming GPP in the Nordic countries – a scoping study. *TemaNord* 2012:504. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Borg, Sami (2003a) Kyselylomakkeen laatiminen. Teoksessa Mattila, Mikko; Paaso, Eija & Sivonen, Jouni (toim.) *Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkko-oppimisympäristön tekstiosio* 21.1.2003. Tampere: Tampereen yliopisto, 41–55.
- Borg, Sami (2003b) Postikyselyaineiston kokoaminen. Teoksessa Mattila, Mikko; Paaso, Eija & Sivonen, Jouni (toim.) *Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkko-oppimisympäristön tekstiosio* 21.1.2003. Tampere: Tampereen yliopisto, 35–40.
- Bouwer, Maarten; de Jong, Klaas; Jonk, Margo; Berman, Tanya; Bersani, Raffaella; Lusser, Helmut; Nissinen, Ari; Parikka, Katriina & Szuppinger, Péter (2005) Green public procurement in Europe 2005 – Status overview. The Netherlands: Virage Milieu &

- Management. https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf
Luettu 29.10.2019.
- Brammer, Stephen & Walker, Helen (2011) Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management* 31 (4), 452–476.
- EkoCentria (2017a) Lisää lähiruokaa julkisten keittiöiden asiakkaille – Perusteluja ja ohjeita hankintoihin. Lähis-opas.
http://ekocentria.fi/resources/public//sisaltokaruselli/lahiruokaopas2017_ebook.pdf
Luettu 18.11.2019.
- EkoCentria (2017b) Elintarvikkeiden hankintaopas.
http://www.ekocentria.fi/resources/public/Aineistot/lahiruoka_hankintaopas2017ebook.pdf
Luettu 11.10.2019.
- EPRS (2015) Organic food: Helping EU consumers make an informed choice. European Parliamentary Research Service.
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/557009/EPRS_BRI%282015%29557009_EN.pdf
Luettu 10.4.2020.
- Eskola, Saila; Kiviniemi, Eeva; Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erkki (2017) Julkiset hankinnat. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Euroopan unioni (2016) Ympäristöä säästäviä hankintoja – Käsikirja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa. Kolmas laitos. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Euroopan yhteisöjen komissio (2008) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.
- European Commission (2010) Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels: European Commission.
<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
Luettu 29.10.2019.
- European Commission (2017) Making public procurement work in and for Europe. Strasbourg: European Commission.
- European Commission (2019a) GPP training toolkit (2019).
https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
Luettu 15.11.2019.
- European Commission (2019b) Green and sustainable public procurement.
https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm
Luettu 11.10.2019.

- European Commission (2019c) Green Public Procurement (GPP) – An introduction. GPP training toolkit, Module 1. https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm Luettu 17.10.2019.
- European Union (2016) Buying green! A handbook on green public procurement. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf> Luettu 16.10.2019.
- FAO (2006) Livestock's long shadow – environmental issues and options. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/a0701e/a0701e.pdf> Luettu 15.10.2019.
- FAO (2018a) Food security and nutrition in the age of climate change. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/ca1334en/CA1334EN.pdf> Luettu 15.10.2019.
- FAO (2018b) The state of world fisheries and aquaculture – Meeting the sustainable development goals. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf> Luettu 27.1.2020.
- Guilland, Auli (2003) Nutrient based quality control in public catering: Need for revision. *Journal of Food Engineering* 56, 189–193.
- Haapanen, Anne; Hyrkkänen, Satu & Korhonen, Sirpa (2010) Julkisten ruokapalvelujen laatukriteerit. Helsinki: FCG Finnish Consulting Group Oy & Maa- ja metsätalousministeriö.
- Heikkurinen, Pasi; Jalkanen, Lotta; Järvelä, Katja; Järvinen, Maija; Katajajuuri, Juha-Matti; Koistinen, Laura; Kotro, Jaana; Mäkelä, Johanna; Pesonen, Hanna-Leena; Riipi, Inkeri; Ulvila, Kukka-Maaria & Forsman-Hugg, Sari (2012) Corporate responsibility in the food chain: The criteria and indicators. Teoksessa Richert, Ursula & Shiefer, Gerhard (toim.) *Proceedings in System Dynamics and Innovation in Food Networks*, 653–666.
- JHNY (2016a) Hankintojen periaatteet. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 1.12.2016. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet> Luettu 20.11.2019.
- JHNY (2016b) HILMA. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 19.12.2016. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/hilma> Luettu 23.11.2019.
- Jokinen, Pekka & Puupponen, Antti (2006) Paikallisuus kestävän ruoantuotannon perustana? Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) *Ruokakysymys*.

- Näkökulmia yhteiskuntatieteelliseen elintarviketutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 113–130.
- Jordbruksverket (2013) Hur liten kan livsmedelskonsumtionens klimatpåverkan vara år 2050 – Ett diskussionsunderlag om vad vi äter i framtiden. https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr296_1.pdf Luettu 15.10.2019.
- Jylhä, Olli (2018) Kestävyys hankinnoissa (hankintalain näkökulma). Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. <https://www.hankinnat.fi/sites/default/files/media/file/3-jylha-kestavyden-nakokulmat.pdf> Luettu 14.11.2019.
- Kippo-Edlund, Päivi; Hauta-Heikkilä, Henna; Miettinen, Heikki & Nissinen, Ari (2005) Measuring the environmental soundness of public procurement in Nordic countries. TemaNord 2005:505. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Kuntaliitto (2019) Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> Luettu 11.2.2020.
- Laki julkisista hankinnoista (348/2007). Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070348> Luettu 26.9.2019.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397> Luettu 26.9.2019.
- Lang, Tim; Barling David & Caraher, Martin (2009) Food policy: integrating health, environment and society. Oxford: Oxford university press.
- Lehtinen, Ulla (2012) Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering. *British food journal* 114 (8), 1053–1071.
- Lyytimäki, Jari; Lähteenoja, Satu; Sokero, Mikael; Korhonen, Satu & Furman, Eeva (2016) Agenda 2030 Suomessa: Kestävän kehityksen avainkysymykset ja indikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2016. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75438/Agenda%202030%20Suomessa-Kestavan%20kehityksen%20avainkysymykset%20ja%20indikaattorit.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Luettu 10.9.2020.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2013) Lähiruokaa – totta kai! Hallituksen lähiruokaohjelma ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020. <https://mmm.fi/documents/1410837/1890227/L%C3%A4hiruokaohjelmaFI.pdf/a30211ac-ff80-4722-984f-3fc26e5c1467> Luettu 1.12.2019.

- Maa- ja metsätalousministeriö (2014) Lisää luomua! Hallituksen luomualan kehittämisohjelma ja luomualan kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020. https://mmm.fi/documents/1410837/1890227/Luomualan_kehittamisohjelmaFI.pdf Luettu 1.12.2019.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2017) Ruoka 2030. Suomi-ruokaa meille ja maailmalle. Valtioneuvoston selonteko ruokapolitiikasta 2/2017. <https://mmm.fi/documents/1410837/1923148/Ruokapoliittinen+selonteko+Ruoka2030/d576b315-41fe-4e9d-9d02-8462c5ae5895> Luettu 29.9.2019.
- Macdiarmid, Jennie (2012) Is a healthy diet an environmentally sustainable diet? *Proceedings of the Nutrition Society* 72/2013, 13–20.
- Macdiarmid, Jennie; Kyle, Janet; Horgan, Graham; Loe, Jennifer; Fyfe, Claire; Johnstone, Alexandra & McNeill, Geraldine (2012) Sustainable diets for the future: can we contribute to reducing greenhouse gas emissions by eating a healthy diet? *American Journal of Clinical Nutrition* 96 (3), 632–639.
- Mattila, Mikko (2003a) Ristiintaulukointi. Teoksessa Mattila, Mikko; Paaso, Eija & Sivonen, Jouni (toim.) Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkko-oppimisympäristön tekstiosio 21.1.2003. Tampere: Tampereen yliopisto, 79–84.
- Mattila, Mikko (2003b) Hypoteesien testaus. Teoksessa Mattila, Mikko; Paaso, Eija & Sivonen, Jouni (toim.) Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkko-oppimisympäristön tekstiosio 21.1.2003. Tampere: Tampereen yliopisto, 92–95.
- Meier, Toni & Christen, Olaf (2012) Environmental impacts of dietary recommendations and dietary styles: Germany as an example. *Environmental Science & Technology* 2013, 47 (2), 877–888.
- Metsämuuronen, Jari (2011) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp Oy.
- Mikkelsen, Bent Egberg; Bruselius-Jensen, Maria; Andersen, J. & Lassen, Anne (2006) Are green caterers more likely to serve healthy meals than non-green caterers? Results from a quantitative study in Danish worksite catering. *Public Health Nutrition* 9 (7), 846–850.
- Mononen, Tuija (2006) Yhteiskuntatieteellisen elintarviketutkimuksen linjoja. Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) Ruokakysymys. Näkökulmia yhteiskuntatieteelliseen elintarviketutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 26–52.
- Mononen, Tuija (2012) Miksi suomalainen luomu on yhä marginaalissa? Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) Hyvä ja paha ruoka. Ruoan tuotannon ja kuluttamisen vaikutukset. Helsinki: Gaudeamus, 134–155.

- Morgan, Kevin (2008) Greening the realm: Sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies* 42 (9), 1237–1250.
- Morgan, Kevin & Sonnino, Roberta (2008) *The school food revolution. Public food and the challenge of sustainable development.* London: Earthscan.
- Motivan hankintapalvelu (2017) Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin – suosituksia vaatimuksiksi ja vertailukriteereiksi. Versio 1.0. https://www.motiva.fi/files/14781/Opas_vastuullisiin_elintarvikehankintoihin_Suosituksia_vaatimuksiksi_ja_vertailukriteereiksi.pdf Luettu 15.11.2019.
- Motiva Oy (2018) Ruokapalvelut. https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat/tietopankki/ruokapalvelut Luettu 2.12.2019.
- Muukka, Eija; Kuosmanen, Leena; Ylinampa, Meeri; Blomquist, Ulla; Kärkkäinen, Irma; Malaska, Kirsi; Soininen, Taira & Soininen, Jukka (2008) *Local food in municipal catering – A survey of local food purchasing in Finnish municipalities.* EkoCentria. Savonlinna: Savo Vocational College Publication, 1–65.
- Neuvoston asetus EY (834/2007) Luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0834&from=EN> Luettu 10.4.2020.
- Nissinen, Ari (2004) *Julkisten hankintojen ympäristöopas.* Suomen ympäristökeskus. Ympäristöopas 113. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Nissinen, Ari; Lähteenoja, Satu; Alhola, Katriina; Antikainen, Riina; Kaljonen, Minna; Kautto, Petrus; Kuosmanen, Jaakko; Lippo, Antti & Salo, Marja (2017) *Tavoitteista toiminnaksi – kestävän kulutuksen ja tuotannon visio ja tärkeimmät toimenpiteet.* Suomen ympäristökeskuksen raportteja 31/2017. Helsinki: Suomen ympäristökeskus (SYKE). https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/228339/SYKEra_31_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 11.11.2019.
- Niva, Anne (2016) *Ekologisuuden merkitys julkisissa hankinnoissa.* Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto. https://lutpub.lut.fi/bitstream/handle/10024/123346/ProGradu_Anne%20Niva.pdf?sequence=2&isAllowed=y Luettu 24.10.2019.
- Nordic Council of Ministers (2014) *Nordic nutrition recommendations 2012. Integrating nutrition and physical activity.* Nord 2014:002. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

- <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:704251/FULLTEXT01.pdf> Luettu 12.10.2019.
- Oksanen, Antero (2010) Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf Luettu 31.10.2019.
- Paananen, Jaana & Forsman-Hugg, Sari (2005) Lähi- ja luomuruoka kunnallisissa ruokapalveluissa. Esiselvitys päättäjien näkemyksistä. MTT:n selvityksiä 88. Helsinki: MTT Taloustutkimus. <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/441371/mtts88.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Luettu 29.11.2019.
- Paaso, Eija (2003) Mittaaminen: Muuttujien ominaisuudet. Teoksessa Mattila, Mikko; Paaso, Eija & Sivonen, Jouni (toim.) Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkooppimisympäristön tekstiosio 21.1.2003. Tampere: Tampereen yliopisto, 22–25.
- Pekkala, Elise; Pohjonen, Mika; Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2017) Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Pekkala, Elise; Pohjonen, Mika; Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2019) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Risku-Norja, Helmi; Kurppa, Sirpa; Silvennoinen, Kirsi; Nuoranne, Anneli & Skinnari, Jonna (2010) Julkiset ruokapalvelut ja ruokakasvatus: arjen käytäntöjen kautta kestävään ruokahuoltoon. MTT Kasvu 10. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/438193/mttkasvu10.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Luettu 27.9.2019.
- Risku-Norja, Helmi & Mononen, Tuija (2012) Ruoan paikallistaminen. Ekologiset ja sosiaaliset vaikutukset. Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) Hyvä ja paha ruoka. Ruoan tuotannon ja kuluttamisen vaikutukset. Helsinki: Gaudeamus, 174–195.
- Risku-Norja, Helmi & Muukka, Eija (2013) Food and sustainability: local and organic food in Finnish food policy and in institutional kitchens. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B - Soil & Plant Science*, 63:1, 8–18.
- Ruokavirasto (2019) Muuntogeeniset elintarvikkeet. <https://www.ruokavirasto.fi/henkiloasiakkaat/tietoa-elintarvikkeista/muuntogeeniset-elintarvikkeet/> Luettu 26.10.2020.
- Silvasti, Tiina (2006) Ruoka globalisoituu – kasvaako valinnanvapaus? Teoksessa Massa, Ilmo & Ahonen, Sanna (toim.) Arkielämän ympäristöpolitiikka. Helsinki: Gaudeamus, 33–56.

- Silvasti, Tiina (2012) Ruokapolitiikka. Terveiden, ekologisen ja sosiaalisen yhteyksiä etsimässä. Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) Hyvä ja paha ruoka. Ruoan tuotannon ja kuluttamisen vaikutukset. Helsinki: Gaudeamus, 26–46.
- Silvenius, Frans; Kurppa, Sirpa; Tauriainen, Jukka; Nousiainen, Jouni & Hietala, Sanna (2015) Lähiruokat julkisissa hankinnoissa – ympäristövaikutukset hankintakriteereinä. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 19/2015. Helsinki: Luonnonvarakeskus. http://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/485916/luke-luobio_19_2015.pdf;sequence=4 Luettu 1.10.2019.
- Skinnari, Jonna (2010) Vain hintako ratkaisee? Kestävän kehityksen huomioiminen julkisissa ateriahankinnoissa. Helsinki: Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17079/Skinnari.pdf?sequence=1> Luettu 4.11.2019.
- Smith, Julie; Andersson, Gunilla; Gourlay, Robin; Karner, Sandra; Mikkelsen, Bent Egberg; Sonnino, Roberta & Barling, David (2015) Balancing competing policy demands: The case of sustainable public sector food procurement. *Journal of cleaner production* 112, 249–256.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2010) Joukkoruokailun kehittäminen Suomessa. Joukkoruokailun seuranta- ja kehittämistyöryhmän toimenpidesuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. https://stm.fi/documents/1271139/1420943/SELV1011_Joukkoruokailu.pdf/9c027baa-df7c-4be3-ab5c-f5ce4c32b8c9 Luettu 2.11.2019.
- Suomen Kuntaliitto (2012) Ilmastonmuutos, hyvinvointi ja kuntatalous. Opas päätöksentekijöille ja valmistelijoille. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- SYKLI (2019a) Ruokapalveluiden ympäristövaikutukset. Ympäristöosaava.fi. <https://www.ymparistoosaava.fi/ruokapalveluala/index.php?k=22426> Luettu 1.12.2019.
- SYKLI (2019b) Elintarvikehankinnat vastuullisessa keittiössä. Ympäristöosaava.fi. <https://www.ymparistoosaava.fi/ruokapalveluala/index.php?k=22444> Luettu 1.12.2019.
- Tapio-Biström, Marja-Liisa & Silvasti, Tiina (2012) Globaalin elintarvikejärjestelmän ekologiset ja sosiaaliset haasteet. Teoksessa Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (toim.) Hyvä ja paha ruoka. Ruoan tuotannon ja kuluttamisen vaikutukset. Helsinki: Gaudeamus, 69–89.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2019) Ruokapalvelut. <https://thl.fi/web/elintavat-ja-ravitsemus/ravitsemus/ruokapalvelut> Luettu 16.1.2020.

- Testa, Francesco; Annunziata, Eleonora; Iraldo, Fabio & Frey, Marco (2014) Drawbacks and opportunities of green public procurement: An effective tool for sustainable production. *Journal of cleaner production* 112, 1893–1900.
- Tikkanen, Irma (2014) Procurement and consumption of local and organic food in the catering of a rural town. *British Food Journal* 116 (3), 419–430.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74981/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf Luettu 29.10.2019.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Mikä kestävä ja innovatiivinen hankinta? KEINO: Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus. <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintaosaamisen-kehittaminen/mika-kestava-ja-innovatiivinen-hankinta> Luettu 25.11.2019.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä. <https://tem.fi/julkiset-hankinnat> Luettu 17.10.2019.
- UNEP (2017) Global review of sustainable public procurement. United Nations Environment Programme. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 26.9.2019.
- United Nations (2002) World summit on sustainable development. Plan of implementation. United Nations.
- United Nations (2015) Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. General assembly. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E Luettu 10.9.2020.
- Valli, Raine (2018) Vastausten tulkinta määrällisessä tutkimuksessa. Teoksessa Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Jyväskylä: PS-kustannus, 261–275.
- Valtioneuvoston kanslia (2017) Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävä kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79854/VNK_J0317_net.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 10.11.2019.
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta (2014) Terveyttä ruoasta – Suomalaiset ravitsemussuositukset 2014. Helsinki: Valtion ravitsemusneuvottelukunta. https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/teemat/terveytta-edistava-ruokavalio/kuluttaja-ja-ammattilaismateriaali/julkaisut/ravitsemussuositukset_2014_fi_web_versio_5.pdf Luettu 12.10.2019.
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta (2019) Hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä ruokailusta – Ruokailusuositus ammatillisiin oppilaitoksiin ja lukioihin. Oppaat ja käsikirjat 2019:5a. Valtion ravitsemusneuvottelukunta, Opetushallitus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Opetushallitus. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/hyvinvointia_ja_yhteisollisyytta_ruokailusta.pdf Luettu 16.1.2020.
- Valtiovarainministeriö (2017) Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0> Luettu 10.10.2019.
- Valtiovarainministeriö (2019) Eurooppa 2020 -strategia, Suomen kansallinen uudistusohjelma, kevät 2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:25. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vanhala, Marja; Hasunen, Kaija; Mertanen, Enni; Nurttila, Annika; Prättälä, Ritva & Koivisto, Pirjo (2004) Suurkeittiöiden tarjoaman ruoan ravitsemuksellinen laatu. Raportti joukkoruokailun seurantajärjestelmään luoduista ravitsemuskriteereistä ja niiden toteutumisesta julkisia ruokapalveluita tuottavissa suurkeittiöissä vuonna 2004. Suomen Sydänliiton julkaisuja 2004:1. Helsinki: Suomen Sydänliitto ry.
- Vikstedt, Tiina; Raulio, Susanna & Prättälä, Ritva (2011) Julkisten ruokapalveluiden ravitsemuslaatu. Hankintailmoitusrekisteri tarkastelussa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80002/c8026e63-d99b-45cb-a96f-fac90d7c3681.pdf?sequence=1> Luettu 25.9.2019.
- Vikstedt, Tiina; Raulio, Susanna; Puusniekka, Riikka & Prättälä, Ritva (2012a) Suomalaisnuorten kouluikäinen ateriointi – Ruokapalveluiden seurantaraportti 5.

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 22/2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90852/URN_ISBN_978-952-245-620-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 1.12.2019.
- Vikstedt, Tiina; Raulio, Susanna; Helakorpi, Satu; Jallinoja, Piia & Prättälä, Ritva (2012b) Työaikainen ruokailu Suomessa 2008–2010 – Ruokapalveluiden seurantaraportti 4. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 23/2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90820/URN_ISBN_978-952-245-621-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 1.12.2019.
- VNP (2013) Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa. <https://tem.fi/documents/1410877/2795834/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+kest%C3%A4vien+ymp%C3%A4rist%C3%B6+ja+energiaratkaisujen+edist%C3%A4misest%C3%A4+julkisissa+hankinnoissa/4295c1e9-7ff5-4d14-abd9-3e9806ebab16> Luettu 28.9.2019.
- VNP (2016) Valtioneuvoston periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömyönteiset viljelytavat, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet). https://www.motiva.fi/files/14778/Valtioneuvoston_periaatepaatos_julkisten_elintarvike-_ja_ruokapalveluhankintojen_arviointiperusteista.pdf Luettu 28.9.2019.
- WHO (2018) A healthy diet sustainable produced. Information sheet, World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/278948/WHO-NMH-NHD-18.12-eng.pdf?ua=1> Luettu 24.1.2020.
- Ympäristömerkintä (2017) Opas ympäristömerkin käyttämiseen julkisissa hankinnoissa. https://joutsenmerkki.fi/wp-content/uploads/2017/02/Julkiset_hankinnat__opas_huhtikuu_2017.pdf Luettu 16.10.2019.
- Ympäristöministeriö (2012) Vähemmästä viisaammin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus 2012. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö (2019) Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma (KULTU). https://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Kestava_kulutus_ja_tuotanto Luettu 26.11.2019.

LIITTEET

Liite 1. Muuttujat

TAUSTAMUUTTUJAT

1. Havaintoyksikön numero

2. Tarjouspyynnön julkaisupäivämäärä

3a. Hankinnan kohde

- 1 Ruokapalvelut
- 2 Elintarvikkeet

3b. Jos hankinnan kohteena on elintarvikkeet, koskeeko hankinta...

0 Ei 1 Kyllä

- 1 Maitoa ja/tai maitotaloustuotteita
- 2 Liha- ja/tai kalatuotteita
- 3 Kasviksia (sis. vihannekset, juurekset, marjat ja hedelmät)
- 4 Leipomotuotteita
- 5 Teollisia elintarvikkeita ja/tai valmisruokaa

4. Hankintasopimuksen tyyppi

- 1 Määräaikainen
- 2 Toistaiseksi voimassa oleva

5a. Onko hankinnan tarjouspyyntöasiakirjoissa mainittu hankinnan arvioitu kokonaisarvo?

0 Ei
1 Kyllä

5b. Jos kyllä, hankinnan arvioitu kokonaisarvo (ilman arvonlisäveroa)

_____ euroa

6. Hankinnan pääasiallinen kohderyhmä

- 1 Päiväkotilapset ja/tai esikoululaiset
- 2 Koululaiset ja/tai opiskelijat
- 3 Henkilöstöruokailijat
- 4 Ikääntyneet
- 5 Vierailijat
- 6 Ei mainita

7a. Hankintayksikkö

- 1 Valtio
- 2 Kaupunki
- 3 Kunta
- 4 Kuntayhtymä
- 5 Yhteishankintayksikkö
- 6 Järjestö
- 7 Oppilaitos

7b. Jos hankintayksikkönä on kunta tai kaupunki, kunnan asukasluku

_____ asukasta

TUTKIMUSMUUTTUJAT

8a. Onko hankintaan sisällytetty seuraavia ympäristökriteeriluokkia:

0 Ei 1 Kyllä

- 1 Kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien huomioiminen (tarkemmin määrittelemättä)
- 2 Jätteen ja pakkausmateriaalin vähentäminen ja kierrättäminen
- 3 Toiminnan sopeuttaminen kohdepaikkakunnan ympäristö- tai ilmastotavoitteisiin
- 4 Kasvisruokavaihtoehtojen tarjoaminen
- 5 Ruokapalveluja ja elintarvikkeita koskevien ympäristöoppaiden ja -suositusten noudattaminen
- 6 Sesongin mukaisten elintarvikkeiden käyttäminen
- 7 Kotimaisten tai lähellä tuotettujen elintarvikkeiden käyttäminen
- 8 Luonnonmukaisten tai GMO-vapaiden tuotteiden käyttäminen
- 9 Laatu- tai ympäristösertifikaatin täyttäminen
- 10 Ruokahävikin vähentäminen ja seuranta
- 11 Ympäristönäkökohtiin liittyvä yhteistyö tilaajan kanssa

- 12 Henkilöstön ympäristöosaamisen varmistaminen
- 13 Palmuöljyn välttäminen
- 14 Kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentäminen
- 15 Ympäristöohjelman tai -suunnitelman omaaminen
- 16 Energianäkökohtien huomioiminen

8b. Hankintaan sisällytettyjen ympäristökriteeriluokkien lukumäärä
