

# Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissuhteita

**Katriina Alhola ja Minna Kaljonen**





SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN  
RAPORTTEJA 32/ 2017

# Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia

**Katriina Alhola ja Minna Kaljonen**



## SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 32 | 2017

Suomen ympäristökeskus  
Kulutuksen ja tuotannon keskus

Julkaisun otsikko: Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissuhteita

Kirjoittajat: Katriina Alhola ja Minna Kaljonen  
Vastaava erikoistoimittaja: Riina Antikainen

Rahoittaja: Ympäristöministeriö

Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus (SYKE)  
PL 140, 00251 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Taitto: Katriina Alhola  
Kannen kuva: Saara Sivonen /YHAn kuvapankki

Julkaisu on saatavana vain internetistä: [www.syke.fi/julkaisut](http://www.syke.fi/julkaisut) | [helda.helsinki.fi/syke](http://helda.helsinki.fi/syke) sekä  
ostettavissa painettuna SYKEN verkkokaupasta: [syke.juvenesprint.fi](http://syke.juvenesprint.fi)

ISBN 978-952-11-4883-5(nid.)  
ISBN 978-952-11-4884-2 (PDF)  
ISSN 1796-1726 (verkkojulk.)  
ISSN 1796-1718 (pain.)

Julkaisuvuosi: 2017

## TIIVISTELMÄ

### Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia

Julkisen sektorin rooli kestävien tuotteiden ja palveluiden hankkijana on merkittävä, sillä pelkästään kuntien tekemät vuotuiset hankinnat Suomessa ovat lähes 20 miljardia euroa. Julkisten varojen kohdentamisella kestäviin ja laadukkaisiin palveluihin voidaan edistää ympäristöystävällisten ja vastuullisesti tuotettujen ratkaisujen markkinoita. Hankintalain uudistus vuoden 2017 alusta mahdollistaa entistä paremmin julkisten hankintojen käyttämisen kestävä kehityksen ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden saavuttamisen strategisena työvälineenä. Hankintoja voidaan käyttää tehokkaammin julkisen kysynnän ohjauksena jos hankintayksiköissä pystytään asettamaan kestävien hankintojen tavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista.

Tässä raportissa kuvataan, miten kestävyystavoitteet huomioidaan kuntien strategioissa, ohjeistuksessa ja hankintakäytännöissä, sekä kartoitetaan kestävien hankintojen tekemisen haasteita ja ratkaisuehdotuksia yleisesti ja sektoreittain. Lisäksi tuodaan esiin tärkeimpiä toimenpide-ehdotuksia kestävien hankintojen vauhdittamiseksi. Tietoa kerättiin kyselyllä, haastatteluilla, asiakirja-analyysillä (strategiat, ohjeistukset, HILMAssa julkaistut tarjouspyynnöt) sekä yhteiskehittämiseen perustuvissa työpajoissa.

Yli puolet tarkastelluista kunnista huomioi kestävyystavoitteet hankintastrategiassa tai muussa hankintoja koskevassa ohjeistuksessa. Kestävyystavoitteet on asetettu melko yleisellä tasolla, ja vain noin neljäsosa kunnista määrittä tarkempia kestävyyskriteerejä. Nämä koskivat esimerkiksi parhaisiin energiatehokkuusluokkiin kuuluvien laitteiden hankintaa. Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ohjeistuksella pyrittiin edistämään vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja.

HILMAssa julkaistujen tarjouspyyntöjen perusteella energia- ja ympäristönäkökulma oli kirjattu vähintään yleisellä tasolla 66 %:iin tarjouspyynnöistä. Tarkemmin se oli kirjattu 44 %:iin tarjouspyynnöistä, sisältäen tällöin ainakin yhden selkeästi määritellyn ympäristökriteerin. Vain 15 %:ssa ympäristönäkökulma oli määritetty koko elinkaari huomioiden. Selkeimmin tarjouspyyntöjen kriteereissä nousivat esiin laadunhallinta, energiatehokkuus ja kuljetuskaluston Euronormi-luokka.

Kestävien julkisten hankintojen määrää ja vaikuttavuutta ei mitata järjestelmällisesti, mikä voi ainakin osittain johtua sopivan mittausmenetelmän puuttumisesta. Tässä raportissa nostetaan esiin esimerkkejä kuntien käyttämistä menetelmistä hankintojen kestävyystavoitteiden toteutumisen seurannasta ja ehdotetaan menetelmää kestävyyskriteerien esiintymisen mittaamiselle tarjouspyynnöissä siten, että kehitystä voitaisiin koko maan tasolla seurata sekä vuosien että eri tuoteryhmien välillä.

Kestävien julkisten hankintojen tekemisen suurimpina esteinä nähdään riittämätön strateginen tuki ja siitä johtuva vähäinen resursointi hankintatoimeen. Myös yhteisen ”hankintakielen” puuttuminen hankkijoiden ja toimittajien välillä sekä markkinatuntemuksen vähyys vaikeuttavat kestävien hankintojen tekemistä. Toteutukseen haasteita tuovat elinkaarinäkökulman ja sitä tukevan budjettisuunnittelun puuttuminen ja hankintojen hajautuneisuus. Taustalla heijastuu perinteinen hankintakulttuuri, joka painottaa hankintamenettelyä enemmän kuin kestävä kokonaisratkaisun löytymistä. Lisäksi eri sektoreilla on omia erityispiirteitä ja haasteita kestävyystavoitteiden toteuttamisessa.

Kuntapäätäjien ja esittelevien virkamiesten ymmärryksen lisääminen kestävien hankintojen elinkaarenaikaisista hyödyistä kuntatalouteen, ympäristöön ja elinkeinoelämään koettiin ensiarvoisen tärkeänä. Hankintojen strategista kehittämistä ja johtamista tulee vahvistaa ja kestävyysnäkökulma kytkeä kunnan talouden kokonaissuunnitteluun. Hankkijoiden markkinatuntemusta tulee lisätä ennakoivalla vuoropuhelulla mahdollisten toimittajien kanssa ja osaamista tulee lisätä koulutuksella.

Sääntelyn kasvattamisen sijaan hankkijoita tulisi kannustaa kestäviin hankintoihin. Kannustava malli voi olla esimerkiksi vaikuttavuusperusteinen hankinta, joka kohdistuu ympäristö- ja sosiaaliseen vaikuttavuuteen, ja jonka avulla hankinnan mahdollista riskiä voidaan paremmin jakaa ja hallita.

**Asiasanat:** kestävät julkiset hankinnat, energia- ja materiaalitehokkuus, hankintastrategia, mittaaminen

## SAMMANDRAG

### Hållbar offentlig upphandling – nuläget och utvecklingsförslag

Den offentliga sektorns roll som upphandlare av hållbara produkter och tjänster är betydande, eftersom kommunernas årliga upphandlingar i Finland redan i sig uppgår till närmare 20 miljarder euro. Genom att fördela offentliga medel till hållbara tjänster av hög kvalitet kan man främja marknaden för miljövänliga och ansvarsfullt producerade lösningar. Revideringen av upphandlingslagen i början av 2017 gör för sin del det dessutom i ännu större utsträckning möjligt att använda offentliga medel till att uppnå målen för hållbar utveckling och näringspolitik som ett strategiskt verktyg.

I den här rapporten beskrivs hur hållbarhetsmålen uppmärksammas i kommunernas strategier, instruktioner och upphandlingspraxis. Utöver detta kartläggs utmaningarna och lösningsförslagen för genomförandet av hållbara upphandlingar såväl allmänt som sektorsvis. Dessutom lyfts de viktigaste åtgärdsförslagen fram för att snabba upp processerna för hållbara upphandlingar. Data samlades in i form av enkäter, intervjuer, dokumentanalys (strategier, instruktioner, offertbegäran publicerade i HILMA) samt via verkstäder inriktade på att utveckla tillsammans.

Fler än hälften av de granskade kommunerna beaktade hållbarhetsmålen i sina upphandlingsstrategier eller i andra instruktioner för upphandlingar. Hållbarhetsmålen är ofta satta på ett relativt allmänt plan och endast cirka en fjärdedel av kommunerna definierade mer detaljerade hållbarhetskriterier i sina strategier eller instruktioner för upphandlingar. Det vanligast beaktade enskilda kriteriet i dessa var förknippat med upphandling av energiförbrukande produkter, så att man strävar efter att införskaffa anordningar som hör till de bästa energieffektivitetsklasserna. Också i fråga om upphandlingar av fordon och transporttjänster strävade man med instruktionerna efter att främja materiel med låga utsläppsnivåer och/eller alternativa drivkraftslösningar.

På basis av de offertförfrågningar som publicerats i HILMA hade energi- och miljöaspekten specificerats på minst den allmänna nivån i 66 procent av det totala antalet offertförfrågningar. Den hade specificerats grundligare i 44 procent av det totala antalet offertförfrågningar och i de fallen omfattade den minst ett tydligt definierat miljökriterium. I endast 15 procent av offertförfrågningarna hade miljöaspekten definierats med beaktande av hela livscykeln. I upphandlingskriterierna framkom kvalitetshandlingen, energieffektiviteten och transportmaterielelets Euro-klass tydligast.

Miljöaspekterna i offentliga upphandlingar mäts inte systematiskt, vilket åtminstone delvis kan bero på avsaknaden av lämpliga mätningmetoder. I den här rapporten lyfts exempel fram på kommunernas användning av mätare för att mäta upphandlingarnas hållbarhetsmål. Dessutom beskrivs en ny metod för att mäta hållbara offentliga upphandlingar på landsnivå så att jämförelser ska kunna göras inte bara mellan olika år, utan även mellan olika produktgrupper.

De största hindren för hållbara offentliga upphandlingar upplevs vara otillräckligt strategiskt stöd och därigenom för små resurser inom upphandlingsverksamheten. Upphandling av hållbara lösningar försvåras även av avsaknaden av ett gemensamt ”upphandlingsspråk” mellan upphandlarna och leverantörerna, bristfällig marknadskännedom samt avsaknaden av budgetplanering som skulle stödja livscykelaspekten och hållbara upphandlingar. I bakgrunden hägrar den traditionella upphandlingskulturen, som betonar upphandlingsmetoden i stället för definition av behovet och effekten av upphandlingen. Dessutom har olika sektorer sina egna särdrag och utmaningar vad gäller genomförandet av hållbarhetsmålen.

De viktigaste åtgärderna som bör främjas ansågs vara att öka förståelsen hos kommunala beslutsfattare och föredragande tjänstemän för de fördelar under hela livscykeln som hållbara upphandlingar har för kommunekonomin, miljön och näringslivet. Upphandlingarnas strategiska utveckling och ledning bör stärkas och hållbarhetsaspekten bör knytas till kommunens ekonomiska helhetsplanering. Upphandlarnas marknadskännedom bör stärkas med proaktiv dialog med potentiella leverantörer och kunskaperna bör utvidgas genom ytterligare utbildning.

I stället för att föreskriva fler regler borde upphandlarna uppmuntras till att göra hållbara upphandlingar. En uppmuntrande modell vore till exempel effektbaserad upphandling som skulle inrikta sig på miljö- och sociala effekter, eller med vars hjälp eventuella risker med upphandlingen kunde fördelas och hanteras bättre.

**Sökord:** hållbara offentliga upphandlingar, energi- och materialeffektivitet, upphandlingsstrategi, mätning



## ABSTRACT

### **Sustainable public procurement – Current status and the way forward**

Since the annual acquisitions of municipalities in Finland are worth close to 20 billion euros, the role of the public sector in procuring sustainable products and services is significant. Allocating public funds to sustainable high-quality services can help boost the market for environmentally friendly and responsibly produced solutions. The amendment of the Act on Public Contracts in early 2017 enabled the use of public procurement as a strategic tool towards meeting the goals regarding sustainability and business policies.

This report describes how sustainability goals are taken into account in the municipal strategies, instructions and procurement policies and identifies the challenges and proposed solutions involved in sustainable procurement in general and by sector. In addition, propositions for measures to promote sustainable procurement are presented. Information was collected by using a survey, interviews, document analysis (strategies, instructions, invitations to tender published in the HILMA system) and in workshops based on joint development.

More than 50 per cent of the examined municipalities considered sustainability goals in their procurement strategy or other procurement instructions. Sustainability goals are often set at a fairly general level, and only around one fourth of the municipalities had defined more detailed sustainability criteria in their procurement strategy or instructions. The single most often considered criterion was connected to the procurement of products that consume energy, with the goal being the acquisition of devices that are in the best energy efficiency categories. When procuring vehicle and transport services, the instructions preferred low-emission vehicles and/or alternative fuel solutions.

According to the invitations to tender published in the HILMA system, an energy and environmental point of view was included, at least, at a general level in 66% of the invitations to tender. It was defined in a more detailed manner in 44% of the invitations to tender; in these cases, it included at least one clearly defined environmental criterion. The environmental point of view was defined for the entire lifecycle of the product or service in only 15% of the invitations to tender. Quality management, energy efficiency and the Euro emission class of transport vehicles were the most common details in the procurement criteria.

The environmental impact of public procurement is not measured in a systematic manner, which may, at least in part, be due to the lack of a suitable measuring system. This report highlights examples of the indicators used by municipalities in analysing the sustainability goals of their acquisitions and describes a new method of measuring sustainable public procurement at a national level, making it possible to compare the results achieved in different years and also between different product categories.

The inadequacy of strategic support and, consequently, the inadequate resourcing in procurement services were regarded as the main obstacles that hinder sustainable public acquisitions. Another factor that impedes the procurement of sustainable solutions is the lack of a common “procurement language” between the purchasers and suppliers, the lack of market knowledge and the absence of a life cycle approach and budgeting support that would promote the sustainability of acquisitions. This reflects an underlying traditional procurement culture that highlights the procurement processes, instead of the definition of the need and impacts of the acquisition. In addition, each sector has its own special requirements and challenges in achieving its sustainability goals.

Improving the understanding of municipal decision-makers and presenting officials of the benefits of sustainable procurement to municipal economy, environment and business sector were cited as the most important measures to promote. The strategic development and management of procurement requires strengthening, and the sustainability point of view should be linked to the overall financial planning in municipalities. The market knowledge of procurers should be strengthened by the means of proactive dialogue with potential suppliers, and skills should be improved with training.

Instead of increasing regulations, procurers should be encouraged to make sustainable acquisitions. An encouraging model might be a value based procurement model that focused on an environmental and social value or enabled a more efficient division and control of possible risks involved in an acquisition.

**Keywords:** sustainable public procurement, energy and material efficiency, procurement strategy, measuring

## ESIPUHE

Julkisen sektorin edellytetään toimivan suunnannäyttäjänä kestävien kulutustapojen edistämisessä ja ympäristöystävällisten ratkaisujen käyttöönotossa. Kestävien julkisten hankintojen avulla pyritään vastaamaan tähän tavoitteeseen tuottamalla taloudellisesti kilpailukykyisiä ja laadukkaita palveluja kansalaisille. Julkisin varoin tehtyjen hankintojen arvo on Suomessa vuosittain yli 30 miljardia euroa, josta noin kaksi kolmasosaa on kuntien ja kuntayhtymien tekemiä hankintoja (Lith, 2014).

Kestävän kulutuksen ja tuotannon (KULTU) ohjelma on edistänyt kestäviä julkisia hankintoja erilaisin keinoin. Erityisesti informaatio-ohjauksella on ollut tärkeä rooli. Neuvonnalla on lisätty hankkijoiden tietämystä kestävien hankintojen hyödyistä ja käytännön toteutuksesta. Myös markkinavuoropuhelua eri toimijoiden välillä on pyritty lisäämään. Neuvontapalveluja tarjoavat muun muassa Motiva ja Kuntaliitto. Innovatiivisten kestävien hankintojen suunnitteluun ja esikaupallisen hankinnan valmisteluun on ollut myös mahdollista hakea EU:n tarjoamaa rahoitusta tai Tekes-rahoitusta.

Julkisia hankkijoita on kannustettu kestävien hankintojen tekemiseen myös hallinnollisella ohjauksella. Hankintalain lisäksi kestävien hankintojen merkitystä korostetaan valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöksellä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa (VNP, 2013). Periaatepäätös sisältää kestäviin valintoihin liittyviä periaatteita ja painottaa cleantech-ratkaisujen hyödyntämistä energia- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa kaikissa hankinnoissa, mutta erityisesti rakentamisessa, energiasektorilla, liikkumisessa ja jätehuollossa. Periaatepäätös on velvoittava valtion hankinnoissa, mutta kunnille se on suositus, mikä jättää niille enemmän väljyyttä kestävyystavoitteiden tulkintaan ja huomioimiseen hankinnoissaan. Vuonna 2016 annettiin myös valtioneuvoston periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (VNP, 2016).

Näistä toimenpiteistä huolimatta kestävä kehityksen tavoitteet toteutuvat julkisissa hankinnoissa vain osittain. Tunnistetut haasteet ja pullonkaulat kestävien hankintojen toteuttamisessa liittyvät pitkälti strategisen tuen puutteeseen, markkinatuntemuksen ja -vuoropuhelun vähyyteen, kokonaiskustannusajattelun puuttumiseen, hankintojen hajautuneisuuteen eri yksiköille ja perinteiseen riskejä karttavaan hankintakulttuuriin. Jotta hankintoja voidaan tehokkaammin käyttää julkisen kysynnän ohjaamisessa kestäviin ratkaisuihin, niin hankintayksiköiden tulee pystyä paremmin asettamaan kestävyystavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista.

Tämä raportti on katsaus kuntien kestävien hankintojen nykytilaan, sekä niiden strategiseen ja operatiiviseen toteutukseen ja kehitystoimiin. Raportissa tarkastellaan kestävien hankintojen tekemisen haasteita ja pullonkauloja, sekä etsitään näihin ratkaisukeinoja yleisesti ja sektoreittain. Lisäksi nostetaan esiin tärkeimmät toimenpide-ehdotukset kestävien hankintojen vauhdittamiseksi. Raportissa ehdotetaan myös menetelmää kestävien hankintojen mittaamiselle, jotta eri vuosien välinen ja toisaalta eri tuoteryhmien välinen tarkastelu voitaisiin tehdä säännöllisesti.

Aineistona on käytetty kuntien strategioita ja hankintaohjeistuksia, tarjouspyyntöanalyysia HILMA-tietokannasta sekä kyselyä ja sitä täydentäviä asiantuntijahaastatteluja kuntien hankinnoista vastaaville ja/tai kehitys- ja elinkeinojohtajille. Toimenpide-ehdotukset perustuvat asiantuntijatyöpajojen johtopäätöksiin.

Raportti on osa tutkimushanketta, jossa arvioitiin kestävä kulutuksen ja tuotannon (KULTU) politiikan tulevaisuuden haasteita. Hanke toteutettiin SYKEN ja Demoksen yhteistyönä keväällä 2017 ja sen pääasiallinen rahoittaja oli Ympäristöministeriö.



## SISÄLLYS

<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammandrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>Esipuhe</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Tausta, tavoitteet ja menetelmät</b> .....	<b>9</b>
1.1 Taustaa kestävien hankintojen edistämiseksi .....	9
1.2 Lähtötilanne ja tavoitteet kestäville hankinnoille Suomessa .....	10
1.3 Tutkimuksessa käytetty aineisto ja menetelmät .....	11
<b>2 Kestävyysskatseus strategioihin ja hankintaohjeisiin</b> .....	<b>13</b>
2.1 Kestävyysskatseus hankintaohjeistuksessa .....	13
2.2 Kestävien hankintojen työvälineet käytännössä .....	15
2.3 Kestävyysskatseus hankintojen strategisessa johtamisessa .....	15
<b>3 Kestävyysskatseuksen toteutuminen hankinnoissa</b> .....	<b>19</b>
3.1 Hankkijoiden arvioita kestävässkatseuksen toteutumisesta .....	19
3.2 Katsaus HILMAan .....	20
3.3 Kestävien hankintojen toteutumisen seuranta ja mittaaminen .....	22
3.3.1 Kuntien kestävien hankintojen mittarit .....	22
3.3.2 Mittaaminen kansallisella tasolla .....	23
<b>4 Kestävien hankintojen haasteita ja ratkaisuehdotuksia</b> .....	<b>24</b>
4.1 Haasteet kestävien hankintojen tekemisessä .....	24
4.2 Rakentaminen .....	30
4.3 Energiasektori .....	33
4.3 Liikkuminen ja kuljetukset .....	34
4.4 Jätehuolto .....	35
4.5 Ruokapalvelut ja elintarvikkeet .....	37
<b>5 Kohti kestävämpää julkisia hankintoja</b> .....	<b>41</b>
5.1 Kestävät ja fiksut hankinnat -muutosohjelma .....	41
5.2 Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen .....	42
5.3 Hankintojen tekeminen vaikuttavuusskatseuksella .....	42
5.4 Muita toimenpide-ehtotukset ja synergia .....	42
<b>6 Johtopäätökset</b> .....	<b>44</b>
<b>Lähteet</b> .....	<b>46</b>
<b>Liitteet</b> .....	<b>49</b>



# 1 Tausta, tavoitteet ja menetelmät

Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman toimenpiteiden avulla julkiset hankintayksiköt on sitoutettu ympäristöystävällisten ja sosiaalisesti kestävien hankintojen tekemiseen, jonka avulla voidaan aikaansaada laadukkaita ja hinnaltaan kilpailukykyisiä palveluja kansalaisille. Ohjelman toimenpiteinä ovat olleet muun muassa kestävä kehityksen näkökulmaa painottavien hankintastrategioiden laadinta, hankintojen kestävyyskriteerien ja -tavoitteiden määrittäminen, julkisten hankintojen Ekofoorumien perustaminen, ympäristöjohtamisen työkalujen käyttöönotto, sekä tiedon ja koulutuksen tuottaminen.

## 1.1 Taustaa kestävien hankintojen edistämiseksi

Kestäviä julkisia hankintoja (*Sustainable Public Procurement – SPP*) pidetään maailman laajuisesti tärkeänä keinona edistää kestävyystavoitteiden toteutumista ja vähentää kulutuksen ympäristövaikutuksia (UNEP, 2017; Testa ym., 2016; European Commission, 2011; Nash, 2009; Walker & Phillips, 2009; McCrudden, 2004; Mastny, 2003). Ne edistävät myös ympäristöystävällisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää (European Commission, 2010; Swanson ym., 2005; Erdmenger, 2003) ja mahdollistavat uusien markkinoiden syntymisen, josta esimerkkinä on paikallisen bioenergian markkinoiden ja verkoston luominen (Aldenius & Khan, 2017).

Julkisten hankintojen keinona kestävyystavoitteiden saavuttamisessa on ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien liittäminen hankintaprosessiin ja erityisesti kestävyyskriteerien käyttö tarjouspyynnöissä (Testa ym., 2016; Igarashi ym., 2015; Alhola, 2012; Michelsen & de Boer, 2009; Swanson ym., 2005; Siemens, 2003; Erdmenger, 2003). Näin voidaan hankkia ympäristönäkökulmasta markkinoiden parhaimmista kuuluvia tuotteita sekä ohjata toimitusketjua kestävämpään suuntaan (Roman, 2017; Chiarini ym., 2017; Testa ym., 2016; Walker & Brammer, 2009; Carter & Dresner, 2001; Min & Galle, 1997). Hankkijoiden avuksi on EU:ssa kehitetty yhteinen kriteeristö ja työkalu *GPP Toolkit*, joka sisältää ympäristökriteerit 21 tuoteryhmälle. Vuosina 2009 – 2010 noin neljäsosa EU:ssa tehdyistä hankinnoista täytti kaikki kyseiselle tuoteryhmälle EU-tasolla määritetyt vihreiden hankintojen ydinkriteerit (GPP core criteria) ja hieman yli puolet hankinnoista täytti ainakin yhden näistä kriteereistä (Renda ym., 2012). Siitä huolimatta, että ympäristökriteereitä käytetään tarjouskilpailuissa yhä enemmän (Renda ym., 2012; PWC, 2009; Nissinen ym., 2009a; Nissinen ym., 2009b; Bouwer ym., 2005) mittausta ei tehdä vuosittain, jolloin kestävien hankintojen kehitystä tai vaikuttavuutta ei ole säännöllisesti pystytty seuraamaan.

Kestävien hankintakriteerien ja teknisten eritelmien käyttö sekä tiedon ja osaamisen kehittäminen hankintayksiköissä ovat edelleen tärkeimpiä keinoja edistää kestäviä hankintoja, mutta niiden rinnalla painotetaan yhä enemmän hankintojen kokonaisuutta ja prosessin muita osa-alueita, kuten tarveharkintaa sekä varhaista vuoropuhelua ja yhteistyötä potentiaalisten tarjoajien löytämiseksi ja sitouttamiseksi. Myös kestävien hankintojen integrointi muihin strategia- ja johtamistason päätöksiin ja niiden jalkautukseen korostuu yhä enemmän. (UNEP, 2017)

Kestävien hankintojen vaikuttavuutta voidaan parantaa myös soveltamalla hiilijalanjälkilaskentaa (Alvarez & Rubio, 2015), ympäristömerkkejä ja -standardeja (Rainville, 2016) sekä elinkaariarviointia ja siihen perustuvaa kustannuslaskentaa (Fitch ym., 2015; Ruparathna & Hewage, 2015; Sarkis ym., 2012; Tarantini ym., 2011; Varnäs ym., 2009; Chen ym., 2008). Keväällä 2017 ilmestynyt kestävä hankinnan standardi (ISO 20400 Sustainable Procurement Standard) ohjeistaa, miten kestävyysnäkökulma integroidaan organisaation hankintastrategiaan ja prosesseihin, sekä määrittelee kestävien hankintojen laskentaperiaatteet, läpinäkyvyyden ja eettiset näkökulmat.

Kestävyystavoitteet on aiempaa vahvemmin huomioitu myös EU:n uudessa hankintadirektiivissä (2014/24/EU), joka tuli voimaan kansallisessa lainsäädännössä vuoden 2017 alussa. Keskeisiä uudistuksia kestävyysnäkökulmasta ovat elinkaarikustannuslaskennan käytön edistäminen hankintahinnan perusteena, ympäristömerkkien vaatimusten käytön yksinkertaistaminen sekä uuden hankintamenettelyn eli innovaatiokumppanuuden esittelemine ja käyttöönotto hankkijan ja tarjoajan yhteistyön välineeksi.

## 1.2 Lähtötilanne ja tavoitteet kestäville hankinnoille Suomessa

Kestävän kulutuksen ja tuotannon (KULTU) toimenpiteillä on edistetty kestäviä julkisia hankintoja jo 2000-luvun puolivälistä lähtien. Toimenpiteinä on ollut erilaisia informatiivisen, hallinnollisen ja taloudellisen ohjauksen keinoja.

Suomen ympäristökeskus (SYKE) julkaisi ensimmäisen laajan julkisten hankintojen ympäristöoppaan vuonna 2004 (Nissinen, 2004), ja on sen jälkeen osallistunut koulutusten järjestämiseen ja johtanut monia alan tutkimus- ja kehittämishankkeita. SYKEN tekemässä julkisten hankintojen neuvontapalvelun toimintasuunnitelmassa vuonna 2011 (Liesimaa & Nissinen, 2011) suositeltiin neuvonnan keskittämistä synergiasyistä Motivaan, minkä jälkeen tiedon ja koulutuksen tarjoaminen, kestävyyskriteerien määrittäminen, sekä KULTU -ohjelman Ekofoorumi ovat toteutuneet pitkälti Motivan kestävien hankintojen neuvontapalvelun kautta. Kokonaisuuteen kuuluvat neuvontapalvelu ohjausryhmineen, vuotuinen kestävien hankintojen seminaari sekä vuonna 2012 perustettu tietopankki, joka sisältää kestävyyskriteerit 17 tuoteryhmälle<sup>1</sup>. Lisäksi Motivan hankintapalvelu ylläpitää Helpdesk-palvelua, joka tarjoaa kestävien ja cleantech-hankintojen neuvontaa. Motiva myös koordinoi vuonna 2002 perustettua Ekohankintaverkostoa, johon kuuluu yli 30 hankkijaa tai yhteistyötahoa. Verkosto kokoontuu säännöllisesti jakaen kokemuksia ja hyviä käytäntöjä kestävistä hankinnoista. Motivan lisäksi esimerkiksi Kuntaliitto ja HAUS kehittämiskeskus järjestävät koulutusta, seminaareja ja sidosryhmätilaisuuksia julkisille hankkijoille. Myös yksityisen sektorin tuottamia hankintatoimen koulutuspalveluja on tarjolla.

Kestäviin julkisiin hankintoihin liittyvä tutkimus- ja kehitystoiminta on toteutunut muun muassa tutkimusrahoituksen, kuten Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden rahoittamien hankkeiden, EU - hankkeiden, sekä Sitran selvitystöiden kautta. Tekesin Huippuostajat -ohjelma, joka on kokonaisuudessaan noin 60 miljoonaa euroa, on mahdollistanut rahoitusta innovatiivisia ja kestäviä hankintoja tukevien toimintatapojen, hankintamenettelyjen ja työkalujen tutkimukseen ja kehittämiseen. Innovatiivisen hankinnan valmistelua varten on ollut mahdollista hakea rahoitusta Tekesin Innovatiiviset julkiset hankinnat (IJH) rahoitusinstrumentin kautta, josta oli vuoteen 2016 mennessä rahoitettu 73 innovatiivisen hankinnan valmistelua (Isomäki & Munne, 2016). Monessa näistä valmisteluista ympäristönäkökulma ja puhtaan teknologian ratkaisut olivat keskeinen osa hankintaa.

Sitouttamista ja ympäristönäkökulman vahvistamista hankinnoissa on toteutettu myös Valtioneuvoston kestävien hankintojen periaatepäätöksellä (8.4.2009) joka on vuonna 2013 korvattu Valtioneuvoston periaatepäätöksellä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen [cleantech-hankintojen] edistämisestä julkisissa hankinnoissa. Cleantech-periaatepäätös sisältää pääosin samoja kestäviin valintoihin liittyviä periaatteita, mutta painottaa puhtaiden ratkaisujen hyödyntämistä energia- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. Tärkeinä sektoreina mainitaan energia, rakentaminen, kuljetus, jätehuolto ja ruokapalvelut (VNK, 2013). Valtioneuvosto antoi lisäksi vuonna 2016 periaatepäätöksen julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömyönteiset viljelytavat, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet) (VNK, 2016). Periaatepäätökset ovat velvoittavia valtion virastoille, mutta suosituksia kunnille, mikä jättää niille enemmän väljyyttä kestävyyskriteerien huomioimiselle hankinnoissaan.

Julkisten toimijoiden hankinta- ja elinkeinostrategioihin on kirjattu KULTU-ohjelman toimenpiteiden mukaisesti kestävyys- ja ympäristötavoitteita. Jo vuonna 2009 Valtion hankintastrategiassa

<sup>1</sup> <http://www.motivanhankintapalvelu.fi/tietopankki> [12.4.2017].

esitettiin periaatepäätöksen (VNP, 2009) mukaisia ympäristönäkökulmien huomioimista koskevia tavoitteita ja niitä tukevia toimenpiteitä, kuten ympäristönäkökohtien huomioonottaminen asteittain kaikissa hankinnoissa vuoteen 2015 mennessä, sekä siirtyminen uusiutuvilla energianlähteillä tuotettuun sähköön. Hanselin tekemän selvityksen mukaan vuonna 2013 ympäristönäkökohdat oli huomioitu tavoitekirjauksin ja konkreettisin toimenpitein neljäsosassa valtion virastojen hankintastrategioita. Sen sijaan lähes puolessa virastojen hankintastrategioista ympäristöasiat oli huomioitu vain tavoitekirjauksin ja lopuissa ei lainkaan (Kontuniemi, 2013).

KULTU-ohjelman toimenpiteistä huolimatta kestävän kehityksen tavoitteet toteutuvat julkisissa hankinnoissa vain osittain. Haasteet ja pullonkaulat niiden toteutuksessa löytyvät pitkälti niistä tekijöistä, jotka yksityisen sektorin hankintatoimessa koetaan onnistuneiden hankintojen taustatekijöiksi. Näitä ovat markkinoiden ja toimittajien tunteminen, hankintastrategia, kokonaiskustannusajattelu, poikkiorganisatorinen toiminta, yhteistyö toimittajien kanssa sekä kestävän kehityksen periaatteet (Väänänen, 2017a).

Puuttuva tai puutteellinen hankintastrategia johtaa julkisella sektorilla hankintojen taloudellisen ja elinkeinopoliittisen merkityksen vähäiseen painoarvoon, jolloin hankintojen strateginen luonne jää tunnistamatta. Tämä näkyy liian vähäisenä resursointina kestävien hankintojen tekemisessä. Esteenä voi myös olla hankintakulttuuri, joka painottaa hankintamenettelyn virheettömyyttä sen sijaan, että panostettaisiin kokonaistaloudellisen ja kestävän ratkaisun löytymiseen. Myös hankintojen hajauttaminen kunnissa voi johtaa siihen, että yhteinen tavoite ja kustannushyöty jäävät yksittäisten hankintayksiköiden hyödyn optimoinnin jalkoihin. Näin voi käydä varsinkin jos elinkaareen perustuva kokonaiskustannusajattelu puuttuu hankinnan valmistelusta ja esittelystä. (Alhola ym., 2016; Leskinen, 2014.)

Tämän raportin tavoitteena on selvittää, miten kuntien hankintastrategioissa tai muissa hankintoja ohjaavissa strategioissa ja ohjelmissa on huomioitu kestävyystavoitteet ja miten ne toteutuvat tarjouspyynnöissä käytännössä. Lisäksi kootaan merkittävimmät haasteet ja pullonkaulat kestävien hankintojen tekemisessä yleisesti ja sektorikohtaisesti sekä esitetään toimenpide-ehdotuksia kestävien hankintojen vauhdittamiseksi.

Raportissa esitetään myös menetelmä kestävyyskriteerien esiintymisen mittaamiseksi hankinnoissa. Ehdotuksessa pyritään esittämään tilastollisesti merkitseviä eroja osoittava mittausmenetelmä kestävien hankintojen osuudesta sekä eri vuosien välillä että eri tuoteryhmien/sektoreiden välillä. Tarkoituksena on, että tällöin myös kehittämistoimia pystytään paremmin kohdentamaan sektoreittain. Tällä hetkellä kansallista kestävien hankintojen säännöllistä mittaamista ei tehdä, ja EU-tasollakin mittaaminen on toteutettu yksittäisinä tarkasteluina (Renda ym., 2012; PWC, 2009; Bouwer ym., 2005). Jotta julkisia hankintoja voidaan tehokkaammin käyttää julkisen kysynnän ohjaamisessa kestäviin ratkaisuihin, tulee kuntien ja julkisten organisaatioiden pystyä paremmin asettamaan kestävyystavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista. Tällöin myös hankintayksiköille voitaisiin kohdentaa helpommin ja yksinkertaisemmin seurattavia tavoitteita.

### 1.3 Tutkimuksessa käytetty aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa käytetty aineisto koostuu asiakirja-analyysistä, kyselystä, sektorikohtaisista asiantuntija-haastatteluista, HILMA-tarjouspyyntöjä koskevasta analyysistä sekä työpajamateriaalista.

**Asiakirja-analyysia** varten käytiin läpi 80 kunnan (Liite 1) hankintoja koskevia ohjeistuksia ja/tai strategioita, jotka olivat julkisesti saatavilla esimerkiksi kuntien omilla internet sivustoilla alkuvuodesta 2017. Ohjeistuksia etsittiin kuntien www-sivuilta mm. hakusanoilla: hankin\*, ympäristö\*, kestävä\*, strategia, ohjeistus, ilmasto, ohjelma ja energiatehokkuus. Mikäli kunnalla on käytössään hankintoja koskevia ohjeita, jotka eivät ole julkisesti saatavilla, ne eivät ole mukana tarkastelussa. Tällaisia voivat olla sektorikohtaiset tai yksiköittäin laaditut ohjeistukset organisaation sisäiseen käyttöön. Puolet tarkastelluista kunnista kuului joko HINKU tai FISU-verkostoihin tai molempiin.

Samoihin kuntiin lähetettiin **kysely** (Liite 2), jonka avulla täydennettiin asiakirja-analyysistä saatuja tuloksia. Kyselyllä selvitettiin ympäristötavoitteiden huomioimista ja vastaajien arvioita niiden toteutumisesta hankinnoissa sekä sektorikohtaisten ympäristökriteerien ja työkalujen käyttöä, jotka painottuivat periaatepäätöksissä (VNP, 2013 ja VNP, 2016) asetettuihin kestävyystavoitteisiin. Kyselyyn saatiin vastaukset 26 kunnasta, vastausprosentin ollessa 32,5. Kyselyyn vastasi hankintajohtajia tai -päälliköitä, kunnan johtajia sekä kehitysjohtajia.

Kyselyn tuloksia ja näkökulmia täydennettiin **kohdennetuilla asiantuntijahaastatteluilla** energia-sektorin, jätehuollon, rakentamisen, ruoka- ja elintarvikesektorin sekä liikenteen asiantuntijoille ja hankinnoista vastaaville. Asiantuntijakommentit perustuvat puhelin- tai henkilökohtaisiin haastatteluihin (yhteensä 6 kpl) keväällä 2017 sekä 13 avoimeen vastaukseen hankintoja koskevassa kyselyssä. Lisäksi hyödynnettiin aiempia haastatteluja<sup>2</sup> ja aiheesta tehtyjä selvityksiä ja oppaita.

Kestävyystavoitteiden toteutumisesta hankinnoissa selvitettiin lisäksi **tarjouspyyntöanalyysillä**. Analyysi kohdennettiin HILMA-tietokannassa joulukuussa 2016 ja maaliskuussa 2017 avoimena olleisiin tarjouspyyntöihin cleantech-periaatepäätöksessä (VNP, 2013) mainituilla sektoreilla. Näitä sektoreita ovat rakentaminen, kuljetus ja liikkuminen, energiahankinnat, elintarvike- ja ruokapalvelut sekä jätehuolto. Tarjouspyyntöjä käytiin läpi yhteensä 86 kappaletta. Rakentamisen tarjouspyyntöjen osalta kunkin tarjouspyynnön yhteyshenkilölle lähetettiin kysely kestävyystavoitteiden toteutumisesta, sillä rakennushankkeiden tarjouspyyntöasiakirjat ovat usein mittavia ja suurta arviointityötä vaativia asiakirjoja eivätkä ne aina ole suoraan saatavilla HILMA-sivustolta.

Toimenpide-ehdotukset kestävien hankintojen vauhdittamiseksi perustuvat kahden **työpajan** keskusteluun ja johtopäätöksiin keväällä 2017. Työpajat (27.2. ja 30.3.) toteutettiin yhteiskehittämisen periaatteella osana KULTUn visio -hanketta. Osallistujille lähetettiin ennakkomateriaali ja -kysymykset ennen työpajaa. Ensimmäisen työpajakeskustelun pohjalta näistä laadittiin alustavat toimenpide-ehdotukset, jotka osallistajat pisteyttivät ennen toista työpajaa ja ehdottivat myös muita toimenpide-ehdotuksia. Toisessa työpajassa näistä valittiin jatkotyöstettäväksi kaksi eniten pisteitä saanutta toimenpide-ehdotusta ja yksi työpajan keskustelun perusteella (Liite 3).

Lisäksi hankkeessa kehitettiin **menetelmäkuvaus** julkisten hankintojen mittaamiselle, joka perustuu systemaattisen otanta- ja analyysimenetelmän kehittämiseen. Menetelmä kehitettiin yhteistyössä tilastotieteen asiantuntijan kanssa ja siitä julkaistaan erillinen kuvaus.

---

<sup>2</sup> Tiekartta innovatiivisiin julkisiin hankintoihin -hankkeessa (VNK <http://www.vtt.fi/sites/innohankinnat/hankekuvaus>) SYKE teki loppuvuonna 2016 kaikkiaan 21 asiantuntijahaastattelua cleantech-sektorin hankkijoille, joissa selvitettiin myös kestävien innovatiivisten hankintojen haasteita. Kestävien elintarvikehankintojen ja kasvisruoan kehittämisen osalta on hyödynnetty myös haastatteluja Jyväskylän, Asikkalan ja Liperin ruokapalvelupäälliköille ja ravintolaesimiehille kevään 2017 aikana.

## 2 Kestävyysskatsaus strategioihin ja hankintaohjeisiin

Yli puolet tarkastelluista kunnista on asettanut kestävyystavoitteita hankintastrategioihin, -ohjelmiin tai muihin hankintoja koskeviin ohjeistuksiin. Kestävyystavoitteet on usein asetettu melko yleisellä tasolla, eikä niiden toteutumista juuri seurata.

Tässä luvussa tarkastellaan, miten kestävyystavoitteet on huomioitu kuntien hankintastrategioissa ja muissa hankintoja koskevissa ohjeissa. Tulokset perustuvat 80 kunnan hankintoja koskevien ohjeistusten ja/tai strategioiden analyysiin sekä kyselyaineistoon.

Hankinnoille on asetettu kestävyystavoitteita tai -kriteerejä 43 kunnassa, eli hieman yli puolessa (54 %) tarkastelluista kunnista.<sup>3</sup> Useimmiten ne on kirjattu hankintaohjeistukseen tai hankintastrategiaan, mutta voivat sisältyä myös kunnan muuhun ohjeistukseen seuraavasti:<sup>4</sup>

- Hankintaohjeistukseen (23 kpl)
- Hankintastrategiaan (13 kpl)
- Hankintaohjelmaan (4 kpl)
- Noudattaa kestävyystavoitteita hankintarenkaan ohjeistuksen kautta (3 kpl)
- Hankintalinjaukseen (2 kpl)
- Hankintasääntöön (1 kpl)
- Kaupunki- tai kuntastrategiaan (2 kpl)
- Ilmasto- ja energiaohjelmaan tai -strategiaan (3 kpl)
- Kestävän kehityksen toimenpideohjelmaan (1 kpl)
- Talouden ja toiminnan kehittämisen ohjelmaan (1 kpl)

Tutkimuksessa saatu tulos on samansuuntainen kuin Sales Questor Oy:n vuonna 2016 kuntiin tekemä hankintojen vastuullisuuskyselyn tulos, jonka mukaan 44 % kunnista kirjaa hankintaohjeisiin yleisesti vastuullisuuteen liittyviä ohjeistuksia. Tähän arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta, sillä lähes viidennes vastaajista ei osannut sanoa, onko vastuullisuustavoitteita asetettu. (Haikola, 2016.)

### 2.1 Kestävyysskriteerit hankintaohjeistuksessa

Kuntien hankintoja koskevassa ohjeistuksessa viitataan melko usein kuntien yleisiin hankintaohjeisiin (Oksanen, 2010), jonka mukaan: *”Hankinnoissa on otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan kestävä kehitys, tuotteiden ja niiden pakkausmateriaalien ympäristövaikutukset ja -kuormitukset sekä kierrätysmahdollisuudet tavaran tai rakennusmateriaalin koko elinkaaren aikana”* sekä Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen: *”Energiatehokkuus julkisissa hankinnoissa”* ja/tai energiatehokkuussopimukseen, esimerkiksi seuraavasti:

*”Energiatehokkuutta käytetään yhtenä valintakriteerinä kaikissa niissä hankinnoissa, joissa energiatehokkaamman laitteen, järjestelmän tai hankintakokonaisuuden valinta on kokonaistaloudellisesti edullisinta. Lisäksi hankinnoissa sovelletaan työ- ja elinkeinoministeriön ohjetta ”Energiatehokkuus julkisissa hankinnoissa”<sup>5</sup>.”* (Kouvola hankintaohje, 2011)

<sup>3</sup> HINKU- ja FISU-kunnista (yhteensä 40 kuntaa) noin puolet eli 21 kuntaa oli asettanut kestävyystavoitteita.

<sup>4</sup> Kymmenen kuntaa oli kirjannut tavoitteita sekä hankintaohjeisiin että kunnan muuhun strategiaan tai ohjelmaan.

<sup>5</sup> [www.tem.fi/files/30410/Energiatehokkuus.pdf](http://www.tem.fi/files/30410/Energiatehokkuus.pdf)



Noin neljäsosa kunnista oli määritellyt kestävyystavoitteita yleisohjeita tarkemmin (Taulukko 1). Cleantech-periaatepäätöksen (VNK, 2013) tavoitteista yleisimmin oli kirjattu energiatehokkuuden huomioiminen energiaa kuluttavien tuotteiden hankinnoissa, sekä vähäpäästöisen kaluston ja/tai vaihtoehtoisten käyttövoimaratkaisujen edistäminen. Mainintaa ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa koskevasta laista ja sen mukaisista vähimmäistietojen ja vaatimusten täyttymisestä, ei kuitenkaan ollut kuin muutamassa ohjeistuksessa.

Ruokapalvelu- ja elintarvikehankintoja koskeva tavoite ympäristön tilan, eläinten hyvinvoinnin, luomutuotannon ja/tai lähiruuan huomioimisesta laatuksiteereissä (VNP, 2016) oli kirjattu 14 kunnan hankintoja koskevaan ohjeistukseen. Tämä on vain 17,5 % tarkastelun kohteena olevista kunnista.

Taulukko 1. Kuntien hankintoja koskevaan ohjeistukseen kirjatut kestävyystavoitteet (VNP, 2013 ja VNP, 2016 mukaiset tavoitteet).

Kestävyystavoite, joka esiintyy kuntien hankintoihin kohdistuvassa ohjeistuksessa	Kuntien lukumäärä, jotka ovat kirjanneet tavoitteen (N=80)
Energiaa kuluttavien tuotteiden (laitteet, valot, ym.) hankinnoissa suositaan energiatehokkuuden parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita.	21
Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ostetaan vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja.	17
Ruokapalveluiden elintarvikehankinnoissa käytetään laatuksiteerejä, joissa huomioidaan ympäristön tila, eläinten hyvinvointi, luomutuotanto ja/tai lähiruoka.	14
Kuljetuspalveluhankinnoissa edellytetään taloudellista ajotapaa.	12
Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään luomu- ja lähiruuan osuutta.	11
Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään kasvisruoan suhteellista osuutta.	11
Uudisrakentamisessa vähimmäistavoitteena on lähes nollaenergiarakentaminen.	10
Korjausrakentamisessa hyödynnetään uusia tai uudehkoja energiatehokkuusratkaisuja.	10
Jätehuollon palveluhankinnoissa huomioidaan palvelun elinkaarenaikainen ympäristövaikutus.	9
Sähkön hankinnassa suositaan uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä.	7
Rakentamisessa (talot ja infrastruktuuri) kiinnitetään erityistä huomiota jätteen synnyn ehkäisyyn, materiaalien uudelleenkäyttämismahdollisuuksiin sekä kierrätyksen tehostamiseen.	7
Muu ympäristötavoite (vaatimuksena esim. reilun kaupan tuote, kemikaaliturvallisuus, logistiikkakustannusten minimointi, hajoamattoman muovin vähäinen osuus, materiaalitehokkuus).	6

Vain noin 10 % kunnista mainitsi tavoitteet, jotka koskivat uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä, jätteen synnyn ehkäisyä, materiaalien uudelleenkäyttämismahdollisuuksia ja kierrätyksen tehostamista rakentamisessa, tai elinkaarenaikaisen ympäristövaikutuksen / hiilijalanjäljen huomioimista. Hiilijalanjälki voidaan ottaa huomioon esimerkiksi seuraavasti:

*”Hiilijalanjäljen ja tuotteen elinkaaren valvomista tehostetaan jatkossa tarjouspyynnössä huomioitavana lisäpisteinä tai erityisehtoina. Materiaalien uusiokäyttöön tulee panostaa enemmän ja pyrkiä suosimaan elinkaareltaan pitkäikäisiä materiaaleja.”* (Varkauden kaupungin hankintalinjaus, 2014)

*”Energiatehokkuuden ja hiilijalanjäljen käyttämistä hankintojen minimivaatimuksina ja kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteina lisätään ja siten edistetään ilmastotavoitteiden toteuttamista.”* (Kokkolan kaupungin hankintaohjelma, 2016 - 2017)

## 2.2 Kestävien hankintojen työvälineet käytännössä

Kestävien hankintojen neuvonta sekä erilaiset työkalut ja kriteerit helpottavat ympäristönäkökohtien huomioonottamista hankinnoissa. Esimerkiksi energiaan liittyvien tuotteiden vertailuperusteina voidaan käyttää ympäristömerkkien saamisen kriteereitä tai energiamerkintää. Palveluiden hankinnoissa voidaan ottaa huomioon Pohjoismaisen tai EU:n ympäristömerkin palveluille kehittämät kriteerit. Elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa voidaan vaatia luonnonmukaisen tuotannon vaatimusten täyttymistä (eli luomua) tai soveltaa Lähisoppaan (Väänänen 2017b) perusteluja lähiruoan lisäämiseksi tai Motivan (2017) laatimia laatukriteerejä vastuullisille elintarvikehankinnoille.

Kuntiin lähetetyssä kyselyssä kysyttiin neuvontapalvelujen, työkalujen ja laskureiden käyttöä. Sen mukaan puolet vastanneista, eli 13 hankkijaa, käyttää Motivan kestävien hankintojen neuvontapalvelua ja/tai tietopankkia usein tai melko usein, ja toinen puoli joko harvoin tai ei lainkaan. Vastaava tulos saatiin ympäristömerkkien käytön osalta. Sen sijaan elinkaarikustannuslaskentaa tai laskureita ilmoitti käyttävänsä usein tai melko usein noin kolmasosa vastaajista.

Vuonna 2016 tehty kysely vastuullisista hankinnoista kuntien hankintapäätäjille antaa samansuuntaisen tuloksen (Haikola, 2016). Sen mukaan 40 % kunnista käyttää Joutsenmerkin kriteereitä kunnan hankintakilpailutuksissa ainakin jossain määrin, mutta luomun, Reilun kaupan tai EU-ympäristömerkin kriteerejä käytetään selvästi harvemmin. Lisäksi isommissa kunnissa (yli 200 000 asukasta) Joutsenmerkin kriteerien, luomun ja Reilun kaupan kriteerien käyttö kilpailutuksissa on selvästi yleisempää kuin pienemmissä kunnissa (Haikola, 2016).

Nyt tehdyn kyselyn mukaan elinkaaritarkasteluja ja markkinavuoropuhelua käytetään yleisimmin isoissa ja strategisesti tärkeissä investoinneissa, kuten rakennushankkeissa. Markkinavuoropuhelua käyttää usein tai melko usein 19 hankkijaa (26 vastanneesta). Uusia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja kartoitetaan erityisesti rakennushankkeissa, elintarvikehankinnoissa, ajoneuvo- ja työkonehankinnoissa, joukko liikenteen kuljetuspalveluissa ja energiantuotantoratkaisuissa, tai kun kyseessä on monivuotiseen sopimukseen tähtäävä palvelunhankinta. Vuoropuhelun edellytetään sisältävän vähintään informaatio- tai keskustelutilaisuus ja/tai tietopyyntö kilpailutusasiakirjojen sisällöstä. Yhteishankintoja hyödynnetään silloin kun hankintoja tehdään yhteishankintayksikön toimesta laajalle alueelle. Vastaajien määrä (26) ei kuitenkaan anna täysin luotettavaa tietoa laskureiden ja työkalujen käytöstä koko maan tasolla.

## 2.3 Kestävyystavoitteet hankintojen strategisessa johtamisessa

Julkisten hankintojen strategisina tavoitteina mainittiin kunnan tai kaupungin elinvoimaisuuden vahvistaminen, paikallisyrittysten huomioiminen, kustannustehokkuus, laadukas palvelutuotanto, innovatiivisuus sekä kestävä kehityksen periaatteet. Näin myös kestävien elintarvikehankintojen osalta, jolloin lähiruoan edistäminen julkisissa hankinnoissa nähdään perusteltuna sekä kestävyuden että alueen elinvoimaisuuden kannalta.

Hankinnan innovaatiopotentiaali voidaan kirjata esimerkiksi seuraavasti:

*”Innovaatiopotentiaali arvioidaan aina kun hankinnan valmisteluvaiheessa tunnustetaan hankinnan pitävän sisällään innovatiivista potentiaalia joko tilaajan ja/tai toimittajan toiminnan suhteen. Innovatiivinen potentiaali arvioidaan myös aina kun hankitaan ensimmäistä kertaa palvelua tai tuotetta johon liittyy palvelua.”* (Mikkelin kaupungin hankintasääntö, 2016)

Hankintastrategian jalkauttaminen edellyttää hankintojen strategista johtamista ja toimialan hankintaosaamista. Kaikissa kaupungin tilaajaorganisaatioissa tulee tiedostaa kunkin hankintayksikön mahdollisuudet ja rooli kaupungin ympäristö- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamisessa, työllisyyden edistämisessä sekä elinkeinotoiminnan kehittämisessä.

Tavoitetila voidaan esittää esimerkiksi näin:

- *Hankintatoimella on riittävät strategiset ja operatiiviset resurssit ja osaaminen.*
- *90 %:ssa merkittävistä palvelu- ja hankintapäätöksistä vaikutukset on arvioitu ennakkoon.*
- *Kestävän kehityksen (ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys) periaatteet huomioidaan hankinnoissa.*

(Kouvolan hankintapoliittinen linjaus, 2015 – 2020)

Toimenpiteinä strategisten tavoitteiden jalkauttamisessa ovat muun muassa osaamisen vahvistaminen ja henkilöstön osallistuminen hankintojen suunnitteluun sekä yhteiskunnallisen merkityksen tekeminen näkyväksi. Esimerkkejä tavoitteiden toteutumista edistävistä toimenpiteistä:

- 1. Henkilöstön osallistaminen** - Henkilöstö ja käyttäjät osallistuvat hankintojen suunnitteluun.
  - 2. Hankintaosaamisen vahvistaminen** - Hankinnoista vastaavien hankintaosaamista vahvistetaan toimialoilla.
  - 3. Yhteiskuntavastuun näkyväksi tekeminen** - Hankinnoilla edistetään taloudellisuutta, sosiaalisista tase-arvoa ja ympäristövastuuta ja se tehdään näkyväksi myös viestinnässä.
  - 4. Kestävyyden edistäminen hankinnoissa (toimenpiteitä):**
    - *Energiatehokkuus otetaan yhä enemmän huomioon laitehankinnoissa.*
    - *Energiaan liittyvien tuotteiden hankinnan kokonaistaloudellisuuden vertailuperusteina on käytettävä ympäristömerkkien saamisen kriteereitä tai hankittava energiamerkinnän parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita.*
    - *Työllisyysmahdollisuuksia pyritään luomaan mm. nuorille, pitkäaikaistyöttömille, ikääntyneille, vammaisille ja osa-työkykyisille.*
    - *Tuetaan sosiaalista yhdenvertaisuutta mm. parantamalla vähemmistöryhmien omistamien tai heitä työllistävien yritysten edellytyksiä osallistua julkisiin hankintoihin.*
    - *Huomioidaan palveluiden tai tavaroiden esteetön käyttö.*
- (Liperin kunnan hankintastrategia)

Julkiset hankinnat on tunnistettu kuntien ilmasto- ja energiapoliittisissa ohjelmissa mahdollisuudeksi ja keinoksi toteuttaa kuntien kestävyystavoitteita. Toimet pyrkivät vastaamaan cleantech-periaatepäätöksen (VNP, 2013) tavoitteisiin liittyen muun muassa julkisen sektorin kuljetuksiin ja liikumisen energiankulutuksen vähentämiseen ja yhteiskäyttöautojen lisäämiseen (Taulukko 2).

Taulukko 2. Julkiset hankinnat ilmasto- ja ympäristöstrategioiden jalkauttamisen välineenä. Esimerkkejä kuntien ilmasto- ja elinkeinostrategioista<sup>6</sup>.

KESVÄVYYSTAVOITTEIDEN EDISTÄMINEN HANKINNOILLA	
<b>1. Liikenteen päästöjen vähentäminen ja kestävien liikennetkaisuuden edistäminen</b>	
<b>Vähennetään kaupungin omasta toiminnasta aiheutuvia liikennepäästöjä ja liikkumistarvetta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Päivitetään energianäkökulma kaupungin autojen ja työkoneiden hankintakriteereihin.</li><li>• Kaupungin ajoneuvot vaihdetaan vähäpäästöisempiin ja vähemmän kuluttaviin ajoneuvoihin sitä mukaan kun ajoneuvokantaa uusitaan.</li><li>• Selvitetään mahdollisuudet leasing ajoneuvojen käyttöönottoon ajoneuvokannan uusiutumisen nopeuttamiseksi.</li><li>• Autojen yhteisomistus-/ lainaus-/ vuokraustoimintaa suunnitellaan.</li><li>• Hankitaan etäkokouspalveluita ja -laitteita.</li><li>• Lisätään polkupyörien säilytys- ja parkkipaikkoja sekä hankitaan virkapyöriä.</li></ul>

<sup>6</sup> Esimerkit on koottu Haminan kaupungin ilmasto- ja energiaohjelmasta (2012), Joensuun ilmasto-ohjelmasta (2014) sekä Heinolan kestävä kehitys -toimintaohjelmasta (2011 – 2016).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huomioidaan taloudellisen ajotavan koulutus (myös) hankinnoissa.</li> <li>• Perustetaan sähköautojen latauspisteitä.</li> <li>• Ajoneuvojen ja kuljetuspalvelujen hankinnoissa edistetään kuljetusten tehostamista ja vähäpäästöisyyttä esimerkiksi edellyttämällä palvelun tarjoajan kuulumista liikenteen energiatehokkuussopimukseen.</li> </ul>
<b>Edistetään liikenteen vähäpäästöisyyttä ja tehokkaita logistiikkaratkaisuja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähäpäästöisempien liikennepolttoaineiden ja vähemmän polttoainetta kuluttavien ajoneuvojen käyttöönottoa edistetään hankinnoissa.</li> <li>• Seuraavassa julkisen liikenteen kilpailutuksessa kiristetään kaluston minimitasovaatimusta (vähintään kolmeen sen hetken ylimpään) Euronormiluokkaan ja ympäristökriteerit otetaan osaksi kilpailutuksen pisteytystä.</li> <li>• Palveluliikenteen (esimerkiksi koulu-, ateriala-, kirjasto- ja jätekuljetukset) tulevissa kilpailutuksissa edellytetään kuljetuskalustolta vähintään euronormi IV -luokkaa.</li> </ul>
<b>2. Kestävien tuotteiden ja palveluiden hankinta</b>	
<b>Ympäristönäkökohdat otetaan mukaan hankintaohjeistukseen ja -koulutuksiin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mietitään vaihtoehtoja hankintoja tehtäessä (vuokraus, lainaaminen, yhteishankinta, toiminnan suunnittelu siten, ettei hankintaa tarvitse tehdä).</li> <li>• Arvioidaan tapauskohtaisesti, onko uusille hankinnoille tai remonteille aidosti tarvetta.</li> <li>• Energiaosaamista ja energiatehokkuutta painotetaan myös palveluiden hankinnoissa.</li> <li>• Edistetään tiettyjen tavaroiden lainaamismahdollisuuksia, esim. kirjastot.</li> </ul>
<b>Tehdään energiatehokkaita ja luonnonvaroja säästäviä hankintoja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pyritään hankkimaan kestäviä, pitkäikäisiä ja vähän energiaa kuluttavia tuotteita.</li> <li>• Energiatehokkuus otetaan yhdeksi kriteeriksi kaikissa laite-, järjestelmä- ja palveluhankinnoissa.</li> <li>• Katuvalaistuksen lamput vaihdetaan energiatehokkaiksi (LED-valaisimet).</li> <li>• Ruokahankinnoissa huomioidaan kasvis-, lähi- ja luomuruoka.</li> <li>• Liitytään Portaat Luomuun -ohjelmaan.</li> </ul>
<b>3. Rakennusten ja rakentamisen energiatehokkuuden ja ympäristöystävällisyyden parantaminen</b>	
<b>Parannetaan kiinteistöjen energiatehokkuutta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiansäästön ja rakennusten tavoitellun sisäilman laatutason aikaansaamiseksi tarvittavat investoinnit toteutetaan suunnittelu- ja urakointimallilla.</li> </ul>
<b>Rakennukset rakennetaan kestäviksi, terveellisiksi ja energiaa säästäviksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elinkaarikustannuksia (LCC) käytetään rakennuksen kokonaiskustannusarviointiin.</li> <li>• Uusissa rakennuskohteissa voidaan asettaa tavoitteeksi, että rakennus on tietyn ympäristöluokituksen mukainen TAI luokitusjärjestelmien kriteereitä ja vaatimuksia voidaan hyödyntää apuvälineinä rakennushankkeen suunnittelussa ja hankinnoissa (esim. PromisE-ympäristöluokitus, BREEAM ja LEED).</li> <li>• Uusissa kiinteistöissä ja kiinteistöremonteissa pyritään alentamaan energian ja veden kuluusta käyttämällä uusinta tekniikkaa.</li> <li>• Rakennusten sijoituksessa huomioidaan energiansäästönäkökohdat ja kaavoituksessa vältetään kaavoittamista epäedullisille alueille.</li> <li>• Rakentamiseen valitaan ympäristön ja terveyden kannalta parhaat materiaalit.</li> <li>• Energiaa säästetään tehokkaalla eristämällä huomioiden riittävä ilmanvaihto.</li> <li>• Rakennusmateriaalina suositaan kotimaista puuta.</li> <li>• Passiivitaloratkaisua harkitaan rakennettaessa uusia kohteita.</li> </ul>
<b>4. Jätteiden synnyn ehkäisy</b>	
<b>Hyvin toteutettu jätehuolto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaupungin hankinnat tehdään suurissa erissä yksittäispakkauksia välttämällä.</li> <li>• Hyötyjätteiden erilliskeräilyä haja-asutusalueella tehostetaan.</li> <li>• Hyödyntämiskelpoiselle rakennusjätteelle järjestetään keräyspaikka ja jatkokäyttö.</li> </ul>
<b>5. Kestävä ruokailu</b>	
<b>Lähiruoan käytön edistäminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaupungin ruokahuollossa jatketaan kotimaisten elintarvikkeiden sekä lähialueen lähi- ja luomutuotteiden käyttöä mahdollisimman paljon.</li> <li>• Lisätään lähiruoan käyttöä yhteistyössä isomman hankintakeskuksen kanssa.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lisätään ruokapalvelun henkilökunnan innostusta lähiruoan käytöstä.</li> </ul>
<b>6. Uusiutuvan energian suosiminen</b>	
<b>Uusiutuvan energian käyttöä lisätään eri muodoissa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edistetään uusiutuvan energian osuuden lisäämistä alueen energiantuotannossa, sekä selvitetään teollisuuden hukkalämmön hyödyntämismahdollisuudet ja biomassan käyttömahdollisuudet energiantuotannossa.</li> <li>• Kotimaisen bioenergian käyttöä lisätään.</li> <li>• Lämpöpumppujen, maalämmön ym. käyttöä lisätään.</li> <li>• Aurinkopaneelien käyttöä lisätään.</li> <li>• Kaupungin kiinteistöissä siirrytään itse tuotettuun ekosähköön (mm. aurinkokeräimillä).</li> </ul>

Kestävien hankintojen lisäksi strategiassa voidaan painottaa yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja kaavoitusta siten, että se tukee kestävien hankintojen toteutusta ja kestävyystavoitteita. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että yhdyskuntarakenteen suunnittelussa huomioidaan aina ajoneuvosuoritteiden (tai ajoneuvoilla liikkumisen tarpeen) vähentäminen, energiaratkaisut ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen. Aluesuunnittelussa kiinnitetään huomiota joukkoliikennekelpoisuuteen siten, että edistetään kävelyä ja pyöräilyä sekä mahdollistetaan kestävä energiaratkaisut suunnittelussa ja kaavoituksessa.

## 3 Kestävyystavoitteiden toteutuminen hankinnoissa

Tavoitteet eivät vielä takaa kestävien hankintojen toteutumista vaan oleellista on niiden huomioiminen hankintojen kilpailutuksessa ja sopimuskaudella. Kyselyyn vastanneet arvioivat, että strategiaan kirjattu tavoite myös toteutuu kunnan hankinnoissa hyvin tai melko hyvin. Tarjouspyynnöistä 66 %:ssa kestävyys- ja ympäristönäkökohdat oli huomioitu vähintään yleisellä tasolla ja 15 %:ssa elinkaariperusteisesti. Jotta niiden toteutumista voidaan luotettavasti seurata, tarvitaan objektiivinen seuranta-/mittausmenetelmä.

Tässä luvussa tarkastellaan, miten julkisten hankintojen kestävyystavoitteet toteutuvat kuntien hankinnoissa. Tulokset perustuvat kyselyyn, johon saatiin 26 vastausta, sekä tarjouspyyntöanalyysiin, jossa HILMA -tietokannasta (12 /2016 ja 03/2017) käytiin läpi 86 tarjouspyyntöä sisältäen rakentamisen, energiasektorin, kuljetusten ja liikkumisen, elintarvike- ja ruokapalvelujen sekä jätehuollon hankintoja.

### 3.1 Hankkijoiden arvioita kestävyystavoitteiden toteutumisesta

Kyselyyn vastanneet kuntien edustajat arvioivat, että hankintastrategiaan tai -ohjeisiin kirjatut tavoitteet toteutuvat hyvin tai melko hyvin hankinnoissa (Taulukko 3). Tavoite voidaan ottaa hankinnassa huomioon myös ilman strategiakirjausta (esim. kohta: sähkön hankinta).

Taulukko 3. Kyselyyn vastaajien arvio kestävyyskriteerien toteutumisesta hankinnoissa (n = 26).

Hankinnan kestävyyskriteeri (VNK, 2013 ja VNK, 2016)	Kuntien lkm, joka huomioi kriteerin strategiassa/ohjeissa (n=26)	Kuntien lkm, joka arvioi, että myös toteutuu hankinnassa
Energiaa kuluttavien tuotteiden (laitteet, valot, ym.) hankinnoissa suositaan energiatehokkuuden parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita.	20	20
Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ostetaan vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja.	20	18
Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään luomu- ja lähiruoaan osuutta.	16	14
Kuljetuspalveluhankinnoissa edellytetään taloudellista ajotapaa.	15	14
Ruokapalveluiden elintarvikehankinnoissa käytetään laatukriteerejä, joissa huomioidaan ympäristön tila, eläinten hyvinvointi, luomutuotanto ja/tai lähiruoka.	14	12
Jätehuollon palveluhankinnoissa huomioidaan elinkaarenaikainen ympäristövaikutus.	13	8
Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään kasvisruoan suhteellista osuutta.	12	13
Korjausrakentamisessa hyödynnetään uusia tai uudehkoja energiatehokkuusratkaisuja.	12	9
Uudisrakentamisessa vähimmäistavoitteena on lähes nollaenergiarakentaminen.	11	10
Rakentamisessa kiinnitetään erityistä huomiota jätteensynnyn ehkäisyyn, materiaalien uudelleenkäyttämähdollisuuksiin sekä kierrätyksen tehostamiseen.	9	8
Sähkön hankinnassa suositaan uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä.	7	9
Muu, mikä? (reilu kauppa, kemikaaliturvallisuus, logistiikkakustannusten minimointi, materiaalitehokkuus)	4	4

### 3.2 Katsaus HILMAan

Tarjouspyyntöanalyysillä selvitettiin, missä määrin valtioneuvoston periaatepäätösten (VNP, 2013 ja VNP, 2016) asettamat kestävyystavoitteet huomioidaan tarjouspyynnöissä (Taulukko 4). Otos sisälsi 86 tarjouspyyntöä cleantech-periaatepäätöksessä mainituilta sektoreilta seuraavasti: Energiahankinnat ( $n_E = 11$ ), jätehuolto ( $n_J = 12$ ), kuljetus ja kalustohankinnat ( $n_K = 39$ ), ruoka- ja elintarvikkeet ( $n_{RE} = 8$ ) sekä rakentaminen ( $n_R = 16$ ). Rakentamisen hankkeet sisälsivät sekä peruskorjaus- että uudisrakentamista. Kolmeen rakennushankkeeseen ei sisällynyt lainkaan uudisrakentamista ( $n_{PERUS} = 13$ ). Samoin oli kolme hanketta, joissa peruskorjausta koskevat kriteerit eivät olleet merkityksellisiä [ $n_{UUDIS} = 13$ ]. Ruokapalvelu- ja elintarvikehankintojen osalta on huomioitava, että kaikki tarkastellut tarjouspyynnöt koskivat elintarvikehankintoja.

Tarjouspyynnöistä 66 % sisälsi ainakin yhden kriteerin, joka tuki yleisellä tasolla cleantech-periaatepäätöksen (VNP, 2013) tavoitetta energia- ja ympäristönäkökulman huomioimisesta. Tarkemmat ympäristökriteerit oli määritetty 44 %:ssa tarjouspyynnöistä sisältäen ainakin yhden selkeästi määritellyn kriteerin. Elinkaarenaikainen energia- ja resurssitehokkuus tai muu ympäristövaikutus oli huomioitu 15 %:ssa tarjouspyynnöistä siten, että kyseinen ympäristökriteeri asetettiin elinkaariperusteisesti. Prosenttiosuudet ovat korkeammat kuin vuonna 2015 tehdyssä tarjouspyyntöanalyysissä ( $N = 92$ ) jossa vähintään yleisellä tasolla esitetty ympäristönäkökohta oli 47 %:ssa tarjouspyynnöistä ja selkeästi määritelty kriteeri 29 %:ssa tarjouspyynnöistä (Nissinen & Liesimaa, 2015).

Rakentamisen hankinnoissa huomioitiin jo tarjouspyyntövaiheessa lähes poikkeuksetta suunnittelun merkitys ja laadunvalvonta. Lisäksi rakentamisessa pyrittiin löytämään uusia ratkaisuja lämmitykseen ja yhdistämään nämä olemassa oleviin kaukolämpö- ja -kylmäverkostoihin.

Kuljetuspalveluhankinnoissa yleisimmin käytetty ympäristökriteeri liittyi vähäpäästöisen kaluston käyttöön. Jopa kahdessa kolmasosassa kuljetuksia ja kalustoa koskevista tarjouspyynnöistä pisteytettiin tai edellytettiin tiettyä Euro-luokkaa, tai asetettiin kalustolle ikärajoituksia. Osuus oli huomattavasti enemmän kuin vuonna 2015, jolloin vain kahdessa tarjouspyynnössä kaikkiaan 23 kuljetus- ja kalustohankinnasta otettiin huomioon Euro-luokka (Nissinen & Liesimaa, 2015). Sen sijaan polttoaineen kulukselle ja vähäkulutuksiselle kalustolle ei nyt tarkastelluissa tarjouspyynnöissä annettu painoarvoa. Tämä voi osittain johtua myös siitä, että tarkastelluista hankinnoista valtaosa oli kuljetuspalveluhankintoja ja joukossa oli vain kaksi kalustohankintaa. Hankkijan tulisi kuitenkin edistää CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämistä ja vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja myös palveluhankintojen kautta ja huomioida, että vaatimus korkeasta Euro-luokituksesta ei takaa alhaisempaa kulutustasoa ja pienempiä hiilidioksidipäästöjä. Taloudellisen ja ennakoivan ajotavan koulutukseen ja/tai noudattamiseen sen sijaan oli kiinnitetty huomiota noin neljäsosassa kuljetuspalveluhankintoja.

Ruoka- ja elintarvikehankintojen tarjouspyyntöjä otoksessa oli vain kahdeksan, joista kaikki kohdistuivat elintarvikehankintoihin. Tavoitteissa painottui ravitsemussuositusten mukainen sisältö. Vain yksi tarjouspyyntö asetti kriteerejä luomun osuudelle.

Energiahankinnoissa suurin osa tarjouspyynnöistä koski sähkön hankintaa, joista vain yhdessä pyydettiin tarjouksia uusiutuvilla energialähteillä tuotetusta sähköstä. Useimmin sähkön alkuperä huomioitiin pyytämällä optiota tai marginaalihintaa myös uusiutuvalla energialle.

Taulukko 4. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (VNP, 2013) tavoitteiden esiintyminen tarjouspyynnöissä ( $N = 86$ ).

YLEISET TAVOITTEET	Tarjouspyyntöjen lukumäärä ( $N=86$ )
<b>Ottaa energia- ja/tai ympäristönäkökulman huomioon</b> (tulkinta: sisältää ainakin yhden ympäristökriteerin yleisellä tasolla)	57 (= 66 %)
Kartoittaa uusia vaihtoehtoja. (tulkinta: mahdollisuus uusille ratkaisuille on olemassa)	13
Huomioivat elinkaarenaikaisen ympäristövaikutuksen.	13 (= 15 %)



Hyödyntää elinkaarikustannuslaskentaa tai muita laskureita, jotka auttavat parantamaan energia- ja materiaali-tehokkuutta.	6
Edistää ensimmäisiä cleantech-referenssikohteita <sup>7</sup> .	4
<b>RAKENTAMINEN (UUDISRAKENTAMINEN JA PERUSKORJAUS)</b>	<b>n<sub>R</sub> = 16</b>
Rakentamisen laatuun kiinnitetään erityisesti huomiota suunnittelussa sekä työn johtamisessa ja valvonnassa.	16
Suunnittelun lähtökohtana on tilojen terveellisyys, turvallisuus, muuntojoustavuus sekä tilatehokkuus.	14
Lämmityksessä ja jäähdytyksessä hyödynnetään olemassa olevia kaukolämpö- ja -kylmäverkostoja.	13
Kiinteistöhuollon palvelujen hankinnassa kiinnitetään huomiota tarjoajan energiatehokkuusosaamiseen ja huolehditaan oikeasta teknisten järjestelmien toiminnasta.	10
Korjaushankkeissa huomiota kiinnitetään jätteen synnyn ehkäisyyn ja purkujätteen kierrätykseen.	10
Energiaan liittyvien tuotteiden hankinnan perusteina ympäristömerkkien saamisen kriteereitä tai hankittava energiamerkinnän parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita.	9
Vähintään 10 % rakentamisen maanpäällisen osuuden kokonaismenojen arvosta on cleantech-ratkaisuja (esim. materiaalit ja energiatehokkaat ratkaisut).	7
Hyödynnetään uusiutuvia energiamuotoja.	7
Peruskorjauksen tavoite 15 % energian kulutuksen vähentäminen (perustelu poikkeuksesta).	6 (n <sub>perus</sub> =13)
Uudisrakentamisessa materiaalit osana rakennuksen elinkaarista hiili- tai ympäristöjalanjälkeä.	6 (n <sub>uudis</sub> =13)
Uudisrakentamisessa lähes nollaenergiarakennus.	4 (n <sub>uudis</sub> = 13)
Varaudutaan sähköautojen latauspisteiden järjestämiseen.	3
<b>ENERGIANHANKINTA</b>	<b>n<sub>E</sub> = 11</b>
Sähkön hankinnassa huomioidaan alkuperä.	5
Sähkön hankinnassa suositetaan uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä.	2
Alkuperästä pyydetään 3.osapuolen todistus.	0
<b>KULJETUS JA KALUSTOHANKINNAT</b>	<b>n = 39</b>
Vähäpäästöinen kalusto (Euro-normi tai ikärajoitus).	26
Taloudellisen ja ennakoivan ajotavan koulutus.	9
Hyödynnetään älykkäitä logistiikkaratkaisuja, työsuhdematkalippuja ja/tai etä- ja videoneuvottelutekniikkaa.	4
MUU: Toimintasuunnitelma päästöjen vähentämiseksi.	3
Edistetään uusia käyttövoimaratkaisuja.	1
Uusia ajoneuvotietopalveluita energiankulutuksen seurantaan ja CO2 vähentämiseksi.	1
MUU: edellytetään ympäristömerkintää kemiallisiin tuotteisiin, joita palvelussa käytetään.	1
Edellytetään kuulumista liikenteen energiatehokkuussopimukseen.	0
Kalustohankintojen CO2 päästö korkeintaan 100 g/km.	0 <sup>(8)</sup>

<sup>7</sup> Nämä neljä tarjouspyyntöä eivät suoraan edistäneet tai kannustaneet ensimmäisten referenssikohteiden syntyyn, mutta ne tarjosivat tilan tai mahdollisuuden uuden tai uudehkon cleantech-ratkaisun syntymiseen/käyttöönottoon. Tarjouspyynnössä esimerkiksi etsittiin uutta lämmitysmuotoa, joka hyödyntää ilmanvaihtojärjestelmän lämmön talteenottoa.

JÄTEHUOLTO	n = 12
Jätehierarkian mukainen; etusijalla jätteensynnyn ehkäisy ja jätteen uudelleenkäyttö.	0
MUUTA: Huomiota kiinnitetty kierrätysasteen parantamiseen (esim. monilokerot).	1
ELINTARVIKEHANKINNAT	n = 8
Ravitsemussuositusten mukainen ruoka.	5
Pyritään ruokahävikin vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen.	2
Vaaditaan tietty osuus on luomua.	1
Sesongin mukainen ruoka (kannustetaan/vaaditaan).	0
Edistetään kasvispainotteisuutta.	0

### 3.3 Kestävien hankintojen toteutumisen seuranta ja mittaaminen

#### 3.3.1 Kuntien kestävien hankintojen mittarit

Kahdeksassa kunnassa (eli 10 %) kestävyyskriteerien mittaamiselle oli asetettu tavoitteita ja/tai keinoja hankintastrategioissa tai ohjeistuksissa ja niiden toteutumista seurataan ja/tai mitataan. Seurannan taustalla ovat kuntien strategiset tavoitteet ja mittaamisen kohteina tekijät, jotka koetaan kriittisiksi tavoitteen saavuttamisen kannalta, kuten energiatehokkuus, käyttöikä, kierrätettävyys ja uusiokäyttö, uusiutuvan energian käyttö, ympäristömerkinnät ja asiakastyytyväisyys. Mittaaminen tapahtuu pääsääntöisesti sanallisesti ja/tai ympäristöraportoinnin osana ja vain yksi kunta ilmoitti mittaamisen tapahtuvan europerusteisesti.

#### **Kyselyyn vastanneet hankkijat ilmoittivat kestävien hankintojen seurannan / mittaamisen käytännöiksi seuraavia toimia:**

- *”Kestävyyskriteerien kappale- tai europerusteinen seuranta hankinnoista, joissa kestävyyskriteerejä on käytetty vertailukriteereinä tai ehdottomina laatuvaatimuksina.”*
- *”Kestävyyskriteerejä käytetään ehdottomina vaatimuksina, joiden tulee täytyä kilpailuksessa.”*
- *”Palvelun laadun seurannassa arvioidaan täyttääkö palvelu kestävyystavoitteet.”*
- *”Ympäristökriteerien käyttöä koskevia tietoja kerätään ympäristöraportoinnin seurannan ohessa.”*
- *”Talousarvioseurannan yhteydessä seurataan strategisten tavoitteiden saavuttamista.”*
- *”Vuosittain raportoidaan kunkin hankinnan kohdalla käytetyt kestävyyskriteerit.”*
- *”Sopimuskauden aikana toimittajaa edellytetään raportoimaan tavoitteiden toteutumisesta sekä toiminnan kehittämisestä.”*
- *”Seuranta toteutetaan sanallisella raportilla, ei kerätä määrätietoraporttia.”*
- *”Toteutumista seurataan, mutta tarkemmat toimenpiteet selvenevät kun strategia ja ohjeistus päivitetään hankintalain muutoksen myötä.”*

<sup>8</sup> Pelkkiä kalustohankintoja koski vain kaksi tarjouspyyntöä.

Seuraavassa on esimerkkejä kestävyystavoitteiden seurantaindikaattoreista, jotka voivat olla määritettyjä tilinpäätöksen tai vastuualueen mukaan, tai kirjattuina kaupunkistrategiaan:

**Kestävyystavoitteiden toteutumisen mittarit:**

1. Kulkutapaosuudet joukkoliikenne, kävely ja pyöräily (%)
  2. Julkisen liikenteen matkat (kpl)
  3. Hankinnoissa on huomioitu (tai selvitetty) ympäristövaikutukset (lkm hankintoja, joissa huomioitu)
  4. Keittiössä käytetään pysyvästi vähintään yhtä luomuraaka-ainetta vuoden 2012 loppuun mennessä ja vuonna 2013 vähintään 4 luomuraaka-ainetta (toteutuma)
  5. Kaupungin kiinteistöjen energiatehokkuus (kWh/m<sup>3</sup>)
  6. Kaupungin toimintojen energiankulutus, TEM sopimus, (GWh/vuosi)
  7. Kaupungin alueella tuotetun energian uusiutuvan raaka-aineen osuus (%)
  8. Liikennevaikutusten ja energiaratkaisuiden tarkastelu suunnittelussa (lkm)
  9. Työpaikan ekotehokkuuskartoitus tehty (työyksiköiden lkm)
  10. Kaupungin toiminnassa syntyvän jätteen määrä (t)
  11. Järjestelmän toiminnan arvio (toimii / ei toimi)
- (Haminan ilmasto- ja energiaohjelma, 2012)

Hankinnoilla on keskeinen rooli näiden tavoitteiden saavuttamisessa, minkä vuoksi on tärkeää tarkastella ja arvioida myös kestävien hankintojen vaikuttavuutta, eikä ainoastaan tehtyjen hankintojen määrää tai kestävyyskriteerien käyttöä.

### 3.3.2 Mittaaminen kansallisella tasolla

Kansallisen tason mittaamisen avulla voidaan selvittää, mikä osuus hankintojen kokonaismäärästä on kestäviä hankintoja. Vihreitä julkisia hankintoja (GPP) on EU:ssa mitattu yli 10 vuoden ajan (Renda ym., 2012; PWC, 2009; Bouwer ym., 2005), mutta seurantaa ei tehdä vuosittain, joten kestävien hankintojen kehitystä ei ole säännöllisesti pystytty luotettavin menetelmin arvioimaan.

Osana tutkimushanketta kehitettiin menetelmää kestävien julkisten hankintojen mittaamiselle, joka mahdollistaa tilastollisesti luotettavan vertailun kestävien hankintojen osuudesta tarjouspyynnöissä sekä eri tuoteryhmien/sektorien välillä ja eri vuosien välillä. Vuosittainen vertailu mahdollistaa ohjauskeinojen vaikuttavuuden tarkastelun ja tuoteryhmien vertailu mahdollistaa hankintoja edistävien toimien kohdentamisen tietyille sektoreille.

Menetelmän lähtökohtana on tarjouspyyntöanalyysi HILMA-tietokannasta, joka kattaa kansalliset kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat. Tietokannassa on vuositasolla noin 18 000 tarjouspyyntöä, ja eniten niitä on helmi-maaliskuussa (HILMA, 2017).

Otannan avulla, eli tutkimalla järjestelmällisesti valittu osajoukko tarjouskilpailuista, saadaan esiin tilastollisesti merkitseviä eroja vuosien ja tuoteryhmien välillä ilman, että tarvitsee tutkia kaikkia tarjouskilpailuja. Julkisten hankintojen tuoteryhmiä voidaan mittauksen yhteydessä ryhmitellä eri tavoin. Tämä vaikuttaa tietysti siihen saadaanko tiettyjä tuoteryhmiä koskevia tuloksia vai tarkastellaanko vain laajempia tuoteryhmien kokonaisuuksia tai jopa vain julkisia hankintoja kokonaisuudessaan. Jakamalla koko hankinnat tuoteryhmiin voidaan muodostaa ositteita, joiden sisällä vaihtelu on pienempää kuin koko tarjouskilpailujen joukossa. Samalla voidaan käyttää hyväksi ennakkotietoja niihin sisältyvien tuotteiden ympäristöystävällisyydestä. Tällöin myös saatujen arvioiden epävarmuus on pienempi kuin ottamalla otos koko tarjouskilpailujen joukosta.

Otantamenetelmää voi soveltaa julkisissa hankinnoissa myös energiatehokkuusdirektiivin ja puhtaisten ajoneuvojen direktiivin tavoitteiden toteutumisessa, tai innovatiivisten julkisten hankintojen tarkastelussa. Kansallisella tasolla seurantatieto tulisi integroida kansallisiin järjestelmiin, kuten HILMAan ja Cloudiaan. Menetelmä voitaisiin myös sisällyttää osaksi EU:n vuosittaista julkisten hankintojen mittaamista ja raportointia.

## 4 Kestävien hankintojen haasteita ja ratkaisuehdotuksia

Kestävien julkisten hankintojen tekemisen suurimpina esteinä nähdään riittämätön strateginen tuki ja siitä johtuva vähäinen resursointi hankintatoimeen. Myös yhteisen ”hankintakielen” puuttuminen hankkijoiden ja toimittajien väliltä sekä markkinatuntemuksen vähyys vaikeuttavat kestävien valintojen tekemistä. Toteutukseen haasteita tuovat elinkaarinäkökulman ja sitä tukevan budjettisuunnittelun puuttuminen ja hankintojen hajautuneisuus. Taustalla on perinteinen hankintakulttuuri, joka painottaa hankintamenettelyä enemmän kuin kestävän kokonaisratkaisun löytymistä. Yleisten haasteiden lisäksi eri sektoreilla on omat erityispiirteensä ja pullonkaulat kestävyystavoitteisiin vastaamisessa.

Tässä luvussa esitellään kestävien hankintojen tekemisen haasteita ja ratkaisuehdotuksia ensin yleisellä tasolla ja sitten sektorikohtaisesti. Tätä varten haastateltiin hankintojen asiantuntijoita sekä kunta- ja elinkeinopäättäjiä. Lisäksi puolet vastaajista (eli 13 kunnan asiantuntijaa) vastasi tätä koskevaan kysymykseen kuntakyselyssämme.

Haasteina ja pullonkauloina koetaan vähäinen resursointi hankintojen tekemiseen, hajautuneisuus eri yksiköihin ja kokonaiskustannustarkastelun puuttuminen, markkinavuoropuhelun vähyys sekä hankintakulttuuri, joka painottaa virheetöntä hankintamenettelyä. Kestävä kokonaisratkaisu tai hankintojen vaikuttavuuden arviointi jäävät siten varjoon. Vaikuttavuustavoitteita kestäville hankinnoille voisivat olla esimerkiksi älyteknologian tuominen rakentamiseen, sujuva ja kestävä liikkuminen sekä kestävien ruokaketjujen edistäminen hankintojen kautta.

### 4.1 Haasteet kestävien hankintojen tekemisessä

**Haaste: Strategisen tuen puute, vähäinen resursointi ja hajautuneisuus** Hankintatoimen riittämätön resursointi ja hankintayksikön budjettisuunnittelu nähdään merkittävinä pullonkauloina kestävien hankintojen toteuttamisessa. Lähtökohtaisesti hankintojen strategista ja taloudellista merkitystä ei ymmärretä johtotasolla, mistä johtuen aika ja resurssit hankinnoissa ovat liian pienet.

Hankinnat on usein hajautettu eri toimialueille tai yksiköihin, mm. tekninen toimi, logistiikka ja hankintakeskus. Sektorikohtaisessa jaottelussa ja sen mukaisesti jakautuvissa hankintavastuissa ja -budjeteissa yksikön oma hankinnalla saavutettu etu tai hyöty voi nousta yhteisen tavoitteen ohi ja johtaa osa-optimointiin. Näin voi käydä, jos hankinta- tai investointikustannus kohdentuu eri yksikölle kuin siitä käytössä aiheutuvat säästöt ja kustannukset. Strategiassa esitetyjä kestävyystavoitteita ei siten välttämättä huomioida hankinnan operatiivisessa toteutuksessa tai kaikki osapuolet eivät tule niistä informoiduiksi. Lisäksi palvelujen tuottaminen on siirtynyt pitkälti liikelaitoksiin ja yhtiöihin, mikä vaikeuttaa hankintojen ohjausta etenkin, jos konserniohjeisiin ei sisälly ympäristötavoitteita. Myöskään kestävien hankintojen seurantaa ei tehdä kootusti.

**Ratkaisuehdotus – Kampanjat, tietoiskut ja ratkaisukortit** Kuntapäätäjien ja esittelevien virkamiesten on saatava enemmän tietoa ja ymmärrystä kestävien hankintojen elinkaarenaikaisista hyödyistä ja vaikuttavuudesta kuntatalouteen, ympäristöön ja aluetalouteen. Kestävien hankintojen ja kustannussäästöjen välinen yhteys on tehtävä näkyväksi elinkaarikustannuslaskentaan perustuen ja päätösperusteet tulee avata myös kuntapäätäjille ja esitteleville virkamiehille. Arviointityökalujen avulla voidaan osoittaa hankintojen vaikuttavuus ja aluetaloudellisten ja ympäristöhyötyjen syntyminen. Myös aiemmat esimerkit ja vaikuttavuusarviointit konkretisoivat saavutettavissa olevia hyötyjä. Niitä voidaan havainnollistaa napakoilla yhteenvedoilla hankintojen hyödyistä, kuten Kuvan 1 mukaisilla ratkaisukorteilla.



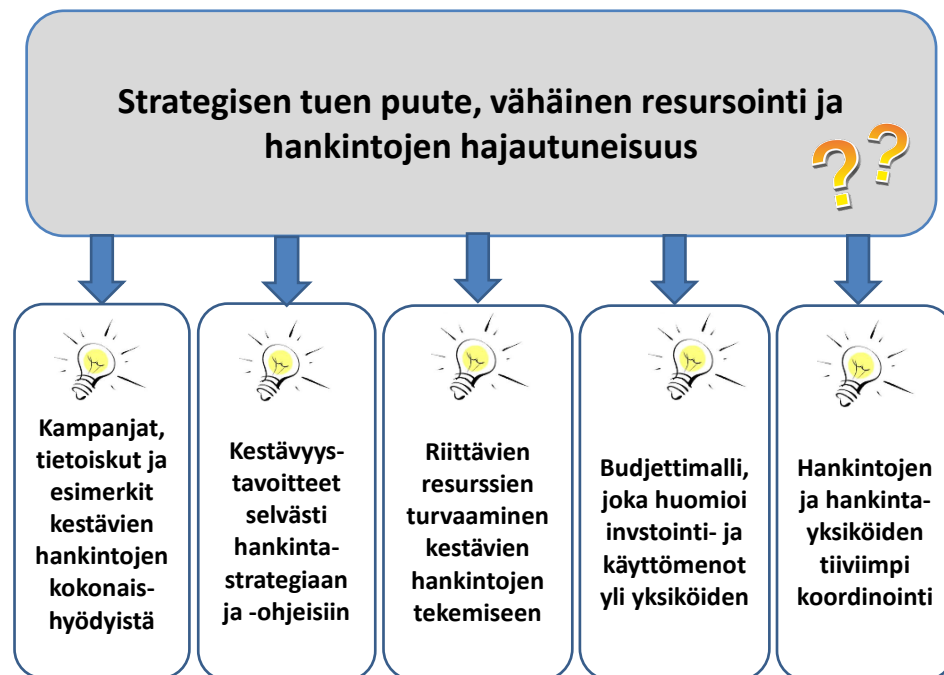
Kuva 1. Ratkaisukortti: satamavalaistuksen modernisointi Hangon satamassa (LED).  
 Lähde: SYKEN Hiilineutraalit kunnat (HINKU) / HINKUn osahanke (VÄLKE)

**Ratkaisuehdotus – Strategia ja hankintojen parempi resursointi** Kunnan ja hankintayksikön on sitouduttava elinkeino- tai hankintastrategiassa tai -ohjelmassa kestävien hankintojen tekemiseen. Strategiassa on myös määriteltävä, miten kestävyys otetaan hankinnoissa huomioon, millaista vaikuttavuutta haetaan, mitä keinoja hyödynnetään, sekä miten tavoitteiden toteutumista seurataan. Tällä tavoin kunnan päätöksentekijät ja ylin johto sitoutuvat hankintakriteereiden määrittelyyn ja seurantaan. Johdon on myös varattava riittävästi resursseja tavoitteiden toteuttamiseen hankintojen kautta.

**Ratkaisuehdotus – Budjettimallin päivitys** Kuntien budjettimalli on päivitettävä niin, että hankintojen suunnittelu on tiivis osa talouden kokonaissuunnittelua. Investointisuunnitelmissa hankintakustannusta ja tulevia käyttömenoja tulee tarkastella rinnakkain sekä yli yksikkörajojen. Yhden vuoden aikajänteen sijaan budjetti tulee laatia pidemmälle aikavälille niin, että hankintojen elinkaarenaikaiset kustannushyödyt lasketaan mukaan investoinnin kannattavuuden arviointiin. Jos kunnat tekevät investoinnit esimerkiksi 30 vuoden aikajänteellä, monet energiatehokkaat ratkaisut tulevat kannattaviksi niin kunnalle kuin ratkaisujen toimittajillekin ja kannustavat toimittajia investoimaan uuteen, puhtaampaan teknologiaan.

**Ratkaisuehdotus – Koordinointi** Eri yksiköiden yhteistyön ja säännöllisen keskustelun avulla voidaan löytää synergioita kunnan eri hankintayksiköiden välille. Kunnissa voi olla koordinaattori tai kestävien hankintojen suunnittelija, joka ylläpitää keskustelua ja tuo esiin niiden kokonaishyödyt pitkällä aikavälillä ja yli sektorirajojen. Koordinaattorina voi toimia myös innovaatio- ja /tai kehitysorganisaatio, joka käynnistää kehityshankkeita, tunnistaa alueellista osaamista ja mahdollisuuksia kestävien innovatiivisten ratkaisujen käyttöönotolle.

Hankintojen strategian, resursoinnin ja hajautuneisuuden haaste sekä ratkaisuehdotukset on tiivistetty kuvassa 2.



Kuva 2. Kestävien hankintojen tekemisen pullonkaula ja ratkaisuehdotuksia.

**Haaste – Hankintahinta päätöspäätösteena** Merkittävänä pullonkaulana kestävien ratkaisujen hankinnoissa on yksinomaan hankintahinnan käyttäminen päätöspäätösteena (Kuva 3). Tämä voi johtua hankinnan tarpeen, laadun ja kestävyyskriteerien määrittelyn vaikeudesta tai käytettävissä olevasta budjetistä. Kuntien päätöksenteossa painavat budjettirajoitteet, varsinkin jos kuntapäätäjät eivät ole riittävän tietoisia kestävien hankintojen elinkaarenaikaisista kustannushyödyistä ja vaikutuksesta talouteen, ympäristöön ja elinkeinoelämään. Myös liikelaitoksissa ja kuntaomisteisissa yhtiöissä päätöksiä tehdään usein puhtaasti liiketaloudellisin perustein, huomioimatta ympäristönäkökohtia riittävästi.

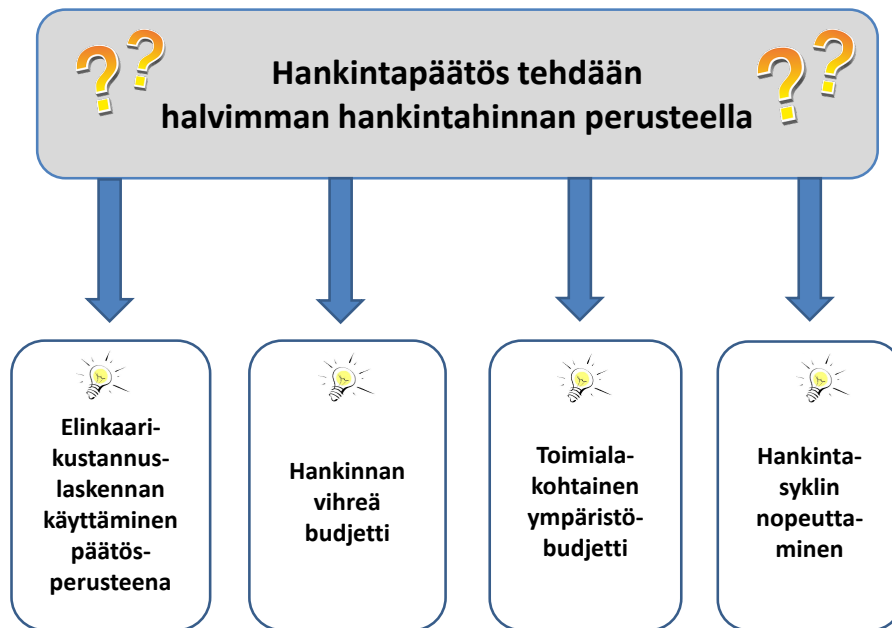
**Ratkaisuehdotus – Elinkaarikustannuslaskenta ja hankinnan vihreä budjetti** Elinkaarikustannuslaskentaa tulee käyttää hankintahinnan laskemisessa sellaisissa hankinnoissa, joihin se soveltuu tai joihin on olemassa laskentaperusteet. Se mahdollistaa kustannusten vertailun siten, että laskennassa huomioidaan investoinnin lähtökustannukset, tulevat toiminnalliset tai käyttökustannukset (esimerkiksi huolto ja ylläpito) ja poistokustannukset.

Hankeelle voi myös laskea ns. **vihreän budjetin**, joka huomioi suunniteltujen investointien elinkaarikustannukset ja pitkän tähtäimen kustannushyödyt. Esimerkiksi 20 % kalliimpi alkuinvestointi voi olla kunnalle kannattavampi kuin hankintahinnaltaan halvempi vaihtoehto, jos huomioidaan hankinnan toteutuksen myötä saavutetut ympäristö- ja verohyödyt koko arvoverkolle. Vihreä budjetti mahdollistaa investointien kannattavuuden arvioinnin ja huomioi energiainvestointien tuotto-odotukset. Tämä antaa perusteen arvioida ns. budjetin ulkopuolisen lainan ottamista kannattavaa investointia varten tai energiainvestoinnin hankkimista ja rahoittamista palveluna. Myös tarjoajien tulee rakentaa sellaisia rahoitus- ja palveluratkaisuja, jotka on mahdollista toteuttaa joustavasti lisäämättä kuntien budjettitakaakaa. Esimerkki tällaisesta rahoituspaketista on aurinkojärjestelmien leasing-hankinta.

Hankekohtaisia vihreitä budjetteja voidaan laajentaa myös ns. **toimialakohtaiseksi ympäristöbudjettiksi**, joka laaditaan toimialakohtaisia tavoitteita asetettaessa ja talousarviosta päätettäessä. Ympäristöbudjetti kannustaa etsimään ympäristön kannalta parempia ratkaisuja, vaikka ne maksaisivatkin jonkin verran enemmän. Tämä helpottaa hankintojen käytännön toteuttamista asettamalla rajat eri tekijöiden painottamiselle hankinnoissa.



Hankintoja on myös pystyttävä tarkastelemaan kesken taloudellisen pitoajan ja arvioimaan uusien hankintojen hyödyt portfolio-kohtaisesti. Esimerkiksi energiatehokkaan teknologian tai uusiutuvan energian ratkaisujen hankinnassa saatetaan odottaa vuosia eteenpäin vain sen vuoksi, koska teknologian hinnan ajatellaan laskevan. Samaan aikaan menetetään uuden teknologian myötä saavutettava energiansäästö. Joissain tilanteissa **hankintasyklin nopeuttaminen** edistää uusien energiatehokkaiden ratkaisujen käyttöönottoa, jolloin energiansäästöhyödyt saadaan käyttöön heti, eikä vasta vuosien päästä. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voivat olla energiaa kuluttavan valaistusteknologian uusiminen ennen käyttöänsä loppua tai kunnan vanhan kuljetuskaluston vaihtaminen autojen leasing-palveluun.



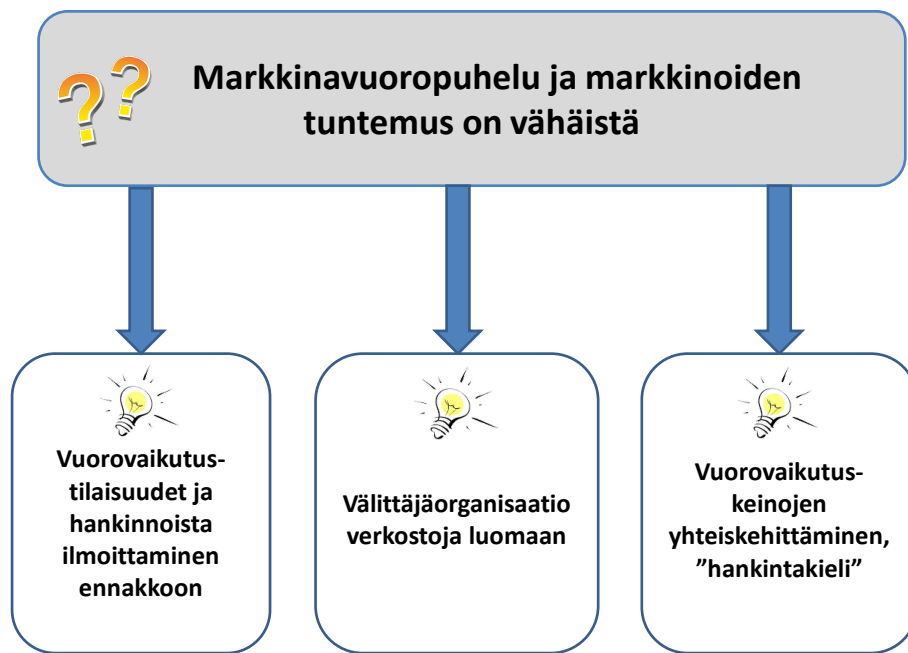
Kuva 3. Kestävien hankintojen tekemisen pullonkaula ja ratkaisuehdotuksia.

**Haaste – Markkinavuoropuhelun vähyys** Markkinavuoropuhelun vähyys ja hankintojen ennakoimattomuus ovat yksi pullonkaula kestävien ja innovatiivisten hankintojen tekemisessä (Kuva 4). Hankintoihin tarvitaan lisää ennakoitavuutta ja riittävän laajalle ryhmälle tarkoitettua viestintää siitä, mitä ja milloin tullaan tarvitsemaan ja millaisiin kestävyystavoitteisiin pyritään. Avointa viestintää tarvitaan myös siitä, millaisia ratkaisuja on tarjolla ja mitä ominaisuuksia hankkijan tulisi ottaa hankinnassaan huomioon, jotta kestävyystavoitteet saavutetaan.

Hankkijoiden tulee ymmärtää ennakoivan markkinavuoropuhelun ja tarjouskilpailun yhteydessä tapahtuvan teknisen vuoropuhelun ero. Hankintalaki ei estä ennen hankintaprosessia tapahtuvaa markkinavuoropuhelua. Sen tulee kuitenkin olla riittävän avointa niin, että kaikilla halukkailla on mahdollisuus saada tietoa ja/tai osallistua.

**Ratkaisuehdotus – Tehokkaammat käytännöt markkinavuoropuheluun** Kunta tai hankintayksikkö järjestää säännöllisesti ennakoivaa viestintää tulevista hankintatarpeista ja tavoitteista esimerkiksi pitämällä hankintatilaisuuksia. Markkinavuoropuhelu voi toteutua myös ns. välittäjäorganisaation kautta (esim. hankinta-asiamies, kauppakamarit, teollisuusliitot, Motiva) joka luo yhteyksiä ostajien, myyjien ja asiantuntijoiden välille ja tarjoaa mahdollisuuden kohdennettuihin keskusteluihin ns. match-making -tilaisuudet.





Kuva 4. Kestävien hankintojen tekemisen pullonkaula ja ratkaisuehdotuksia.

**Haaste – Hankintaosaamisen puute** Hankintaosaamisen puute on yksi pullonkaula kestävien hankintojen tekemisessä (Kuva 5). Käytännössä hankintayksiköt tarvitsevat tietoa siitä, miten kestäviä hankintoja tehdään. Esimerkittäisiä hankintadokumentteja, kuten tarjouspyyntöjä, päätösdokumentteja ja sopimuksia, on vaikea saada toisilta hankkijoilta tai ne ovat konsulttitoimistojen laatimia, jotka eivät halua avata asiakirjoja julkisiksi malleiksi. Myöskään koottua seurantatietoa tavoitteiden toteutumisesta ei saada järjestelmistä, vaikka etukäteisarviointia jonkin verran tehdäänkin.

Toisinaan kyse ei kuitenkaan ole heikosta hankintaosaamisesta vaan ”osaamattomuus” voi johtua myös jo aiemmin todetusta resurssien vähyydestä. Hankkijalla ei tällöin ole riittävästi työaikaa markkinoiden mahdollisuuksien laajamittaiseen selvittämiseen, riittävän markkinavuoropuhelun käymiseen tai kestävyysnäkökohtien määrittämiseen.

**Ratkaisukeino – Hankintayhteistyö ja koulutus** Hankintayhteistyö ja verkostot toimivat hankintakäytäntöjen ja kokemusten levittäjinä. On myös hyödyllistä olla mukana tai seurata toisen kunnan hankintaprosessia. Kustannustehokkaita hankintoja voidaan myös tehdä yhdessä. Yhteishankinnassa koordinaattorin rooli on keskeinen, ja niitä voidaan edistää mm. edellä mainittujen verkostojen avulla. Esimerkkejä kestävästä hankinnoista ja niiden hyödyistä sekä malliasiakirjoista ja käytettävissä olevista työkaluista on vietävä aktiivisesti kuntiin.

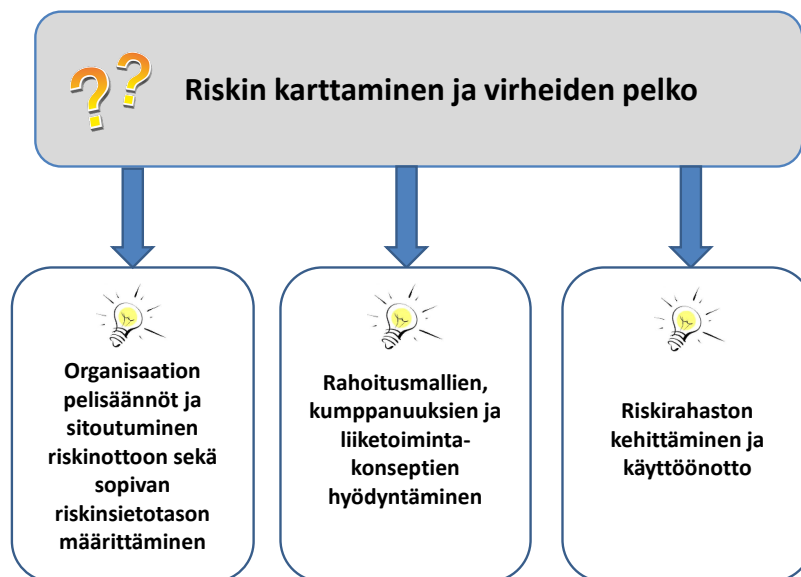


Kuva 5. Kestävien hankintojen tekemisen pullonkaula ja ratkaisuehdotuksia.

**Haaste – Virheen pelko ja riskin karttaminen** Hankintahinnaltaan mahdollisesti kalliimpien ratkaisujen hankintoihin ja valintaan koetaan sisältyvän perinteistä hankintaa suurempi riski tai isommat kustannukset. Mahdollinen epäonnistuminen tai riskin toteutuminen kohdistetaan usein yhteen yksikköön tai henkilöön, mikäli organisaatio ei ole yhteisesti määrittänyt hyväksyttävää riskinsietotasoa ja luonut pelisääntöjä riskin hallinnasta ja jakamisesta organisaatiossa. (Kuva 6)

**Ratkaisuehdotus** Isoille ja keskisuurille hankinnoille suunnattu riskirahasto, jolla voidaan jakaa tai tasata mahdollista teknologiariskiä.

**Ratkaisuehdotus** Palvelu- ja rahoitusmallien käyttö, joilla teknologiariskiä siirretään toimittajalle, esim. leasing- / ESCO-konsepti tai allianssimalli.



Kuva 6. Kestävien hankintojen tekemisen pullonkaula ja ratkaisuehdotuksia.

## 4.2 Rakentaminen

Onnistunut kestävä rakennushankinta perustuu laadunhallintaan, elinkaaritaloudellisuuteen ja terveellisen rakennuksen kriteereihin. Vastaavasti kestävien rakennushankintojen haasteet liittyvät näiden tekijöiden toteutumiseen hankinnoissa ja suunnittelussa.

Yleisemmin rakentamisen kestävyystavoitteet liittyvät ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen liittyviin energiatehokkuustavoitteisiin ja hiilijäljen pienentämiseen, joihin pyritään vastaamaan lähes nollaenergiarakentamisella ja energiatehokkaan rakennuksen suunnittelulla ja uuden teknologian käyttöönotolla. Tavoitteena on myös parantaa materiaalitehokkuutta ja tehostaa materiaalien uusiokäyttöä. Painetta tähän luovat julkisen rakennuskannan korkea ikä ja korjausvelka (ROTI, 2017). Usein vanhojen rakenteiden todellinen tilanne selviää vasta peruskorjauksessa tai purkuvaiheessa. Korjausrakentamiskohteissa vaativat energiatehokkuustavoitteet ja riskien minimointi johtavatkin usein uudisrakentamiseen. Hankkijat nostivat esiin myös erityistarpeita, jotka liittyvät sisäilmaongelmien ratkaisemiseen, asbestinpurkuun kouluissa ja päiväkodeissa sekä ilmanvaihtojärjestelmän lämmön talteenottoon. Työ- ja toimintaympäristön muutos luo tarvetta rakennusten parempaan tilatehokkuuteen ja muuntojoustavuuteen. Maa- ja väylärakentamisessa resurssitehokkuus näkyy kaupunkien kasvun ja keskusten tiivistymisen myötä muun muassa maa-alueiden tehokkaampana käyttöönottona ja kunnostuksena sekä maamasojen kiertona.

Tarkastelluissa rakentamisen tarjouspyynnöissä kartoitettiin uusia ratkaisuja muun muassa liittyen katolle sijoitettaviin aurinkopaneelisiin, maalämpöratkaisuihin sekä muihin mahdollisiin uusiutuvan energian ja taloteknisiin ratkaisuihin. Myös elinkaarilaskentaa hyödynnettiin tarjouspyynnöistä eniten juuri rakentamisen hankkeissa. Hankinnoissa, joissa laskureita ei käytetty, ne koettiin liian vaikeiksi tavallisiin hankkeisiin ja/tai tietoa oli hankalasti saatavilla. Koettiin myös, että energianlaskentaohjelmat eivät anna todenmukaista laskentamallia kulutuksesta ja arvioivat takaisinmaksuajat toisinaan liian lyhyiksi. Kokonaistaloudellisuuden määrittäminen rakennushankkeissa koettiin toisinaan epäselväksi, eli miten hyödyt todellisuudessa tulisi arvioida ja muuttaa euroiksi.

**Haaste - Toteutettavan rakennustyön suunnittelun laatu ja rakentamisen laadunvalvonta** (Kuva 7). Tätä koskevat merkittävimmät päätökset tehdään jo hankkeen suunnitteluvaiheessa, jossa tärkein tavoite tulee olla tehokas ja hyvin toimiva rakennus. Hankkijan tulisi myös pystyä paremmin ohjaamaan, koordinoimaan ja kontrolloimaan hankinta- ja toimitusprosessia esimerkiksi urakkasopimuksissa. Kokonaislaadun valvonta vaikeutuu erityisesti, jos/kun urakoita pilkotaan pienempiin osiin. Hankkeissa tulee olla nimetty henkilö, joka vastaa kokonaisuuden laadun ja kustannusten hallinnasta. Lisäksi tarvitaan työkaluja laadunhallinnan seurantaan, kuten energiaraportointia, kuvia ja mittauksia rakentamisen eri vaiheissa sekä rinnakkaista työvaiheiden ja kustannusten seurantaa.

## HAASTE

### Toteutettavan rakennustyön suunnittelun laatu ja rakentamisen laadunvalvonta, sekä projektin ja yhteistyön hallinta



## RATKAISUEHDOTUKSIA

**Kuivaketju:** Kuivaketjun sisällyttäminen rakennushankkeeseen, jolloin kosteudenhallinta sisältyy suunnitelmaan ja rakentamisen kaikissa vaiheissa tehdään kosteudenhallinnan selvitykset. Hankkeeseen voidaan myös kytkeä urakoitsijoista ja suunnittelijoista riippumaton kosteuskoordinaattori, joka varmistaa laadun. Hyviä kokemuksia kuivaketjun käytöstä on saatu muun muassa Oulussa.

**Kokonaislaadun hallintajärjestelmä:** Tehdään suunnitelma laadunhallinnasta ja nimetään laadunvalvonnan toteutuksesta vastaava. Laadunhallinnan tulee ulottua läpi pilkkottujen urakoiden ja työvaiheiden.

**Referenssit tehdystä työnlaadusta:** Toiminnallisten referenssien lisäksi tulisi voida pyytää (ja pisteyttää) edellisten tilaajien tekemä arvio siitä, miten toimittaja oli suoriutunut velvoitteistaan. Tämä toimisi myös huoltopalveluissa.

**Allianssimalli:** Toimijat sitoutetaan yhteiseen tavoitteeseen. Allianssihankkeiden jatkuva seuranta ylläpitoon saakka mahdollistaa myös kestävyystavoitteiden paremman seurannan ja laadunvalvonnan. Rakentamisen ympäristötavoitteiden seuranta toteutetaan energiankulutuksen osalta esimerkiksi kulutusraportteina.

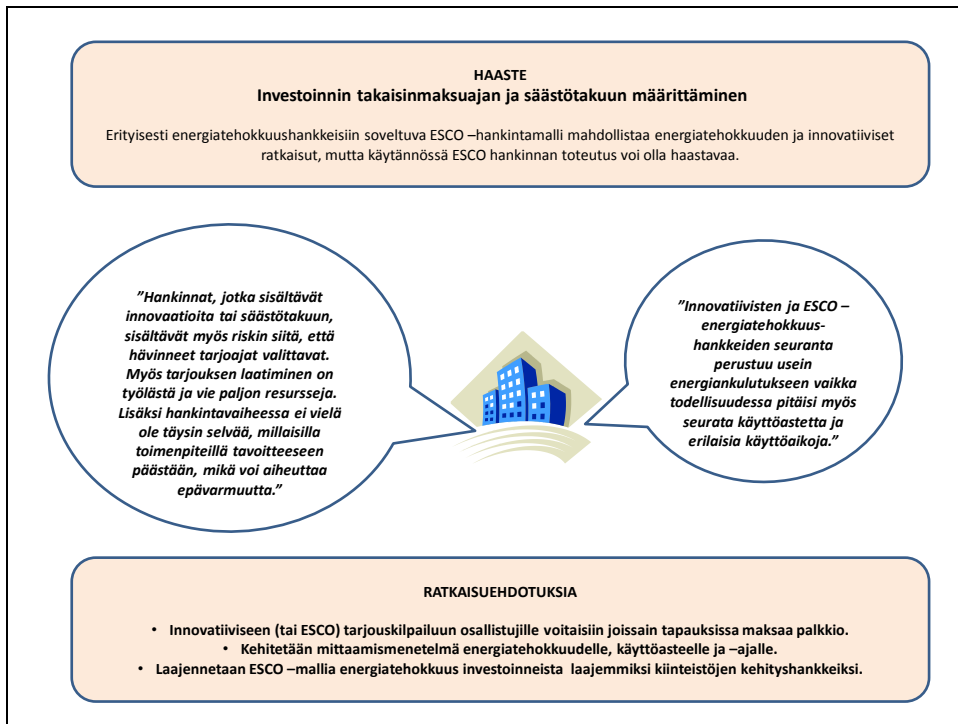
Kuva 7. Hankkijoiden kokemia haasteita ja ratkaisuehdotuksia kestävien rakennushankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.

**Haaste - Uudet materiaalit, ilmanvaihto ja energiatehokkuus** (Kuva 8). Energiatehokkuusvaatimukset, ilmanvaihdon tehostuminen, puurakentamisen kasvu ja uusien materiaalien käyttöönotto ovat kestävä ja terveen rakennuksen elementtejä. Näiden yhdistäminen voi kuitenkin olla haastavaa ja optimiratkaisujen kehittäminen vie aikaa.



Kuva 8. Rakentamisen haasteita – Uudet materiaalit, ilmanvaihto ja energiatehokkuus.

**Haaste - Energiatohokkuusinvestointien toteutus** (Kuva 9). Hankinnan haasteina voivat olla myös investoinnin alkupääoman puute ja aikaa vievä prosessi sekä vaikeudet investoinnin kannattavuuden määrittelyssä. Leasing-malli tai erityisesti energiatohokkuushankkeisiin soveltuva ESCO-malli mahdollistavat energiatohokkuusinvestointien rahoittamisen niistä saatavilla säästöillä. Ne voisivat toimia laajemminkin kiinteistöjen kehityshankkeiden toteutusmalleina ja keinoina pienentää korjausvelkaa. ESCO-malli mahdollistaa myös innovatiivisten ratkaisujen kokeilemisen erityisesti silloin kun toteutus perustuu kumppanuusmalliin. Sen sijaan ns. ranskalaisen urakan mallilla tehdyssä ESCO-hankkeessa säästötoimet yleensä toteutetaan kaikkein kustannustehokkaimpien tiedossa olevien ratkaisujen avulla.



Kuva 9. Kestävän rakentamisen haasteita - Energiatohokkuusinvestointien toteutus.

### 4.3 Energiasektori

Energia-asioissa julkisen toimijan ensisijainen tehtävä on varmistaa häiriötön energiajakelu. Siihen liittyvät hankinnat käsittävät energian tuotannon, varastoinnin, jakelun ja käytön ratkaisut. Pääasiallisia kestävyystavoitteita ovat ilmastonmuutoksen hillintä, eli siirtyminen fossiilittomaan energiatuotantoon, uusiutuvan energian käytön lisääminen ja energiatohokkuuden parantaminen. Lisähaasteita luovat tarve joustaville energiaratkaisuille, jotka myös tarjoavat mahdollisuuksia hajautetulle energiatuotannolle, hajautettujen ratkaisujen integrointi kantaverkkoon tietyillä alueilla, sekä sähkön tuotannon ja kysynnän tasapainottaminen ja kulutuspiikkien tasaaminen kysyntäjoustoon vastaamiseksi. (Kuva 10)

Julkisella sektorilla on ikään kuin kaksoisrooli energian hankinnoissa: yhtäältä kunta hankkii sähköä ja polttoainetta, toisaalta kuntaomisteiset energiayhtiöt investoivat energiateknologiaan ja voimalaitoksiin ja toimivat siten energiantuottajina ja tekevät omia hankintojaan. Tunnistetut haasteet liittyvät usein juuri päätöksenteon ja toimien jakautumiseen kunnan eri hallinnollisille yksiköille, sekä energiayhtiöiden liiketoiminnan muuttumiseen.

Kunnan sähköhankinnoissa ratkaisee usein halvin hinta. HILMAssa tarkastelluissa tarjouspyynnöissä yhdessäkään ei suoraan hankittu vihreää sähköä, mutta joissain tarjouksissa sille pyydettiin optiota.





Kuva 10. Energiasektorin haasteita kestävässä hankinnoissa.

### 4.3 Liikkuminen ja kuljetukset

Kuntien strategisissa tavoitteissa painotetaan turvallista liikkumista sekä kestäviä ja sujuvia liikenne- ratkaisuja. Cleantech-periaatepäätöksessä (VNP, 2013) korostetaan yksityisautolla liikkumisen ja kuljetus- tarpeen vähentämistä, kuljetusten tehostamista ja vähäpäästöisyyttä, sekä uusien käyttövoimaratkaisujen käyttöönottoa ja taloudellista ajotapaa. Myös puhtaiden ajoneuvojen käyttöä julkisissa hankinnoissa ohjaava direktiivi (2009/33/EY) edellyttää, että julkiset hankkijat ottavat kalustohankinnoissa huomioon ajoneuvon elinkaarenaikaiset energia- ja ympäristövaikutukset.

Liikkumisen ja logistiikan palveluhankinta on osa kuntien käyttömenoja ja ne kilpailutetaan kun- nissa yleensä muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Oman kaluston hankinta sen sijaan kattaa vain noin pro- sentin kuntien investointimenoista. Kalusto ja sitä koskevat kriteerit ovat kuitenkin tärkeitä myös kulje- tuspalvelujen kilpailutuksessa. (Alhola ym., 2016.) Kuljetus- ja kalustohankintojen painopisteen tulisi olla CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämisessä sekä biopolttoaineiden ja vaihtoehtoisten käyttövoimateknologioiden edistämisessä, sillä lähipäästöt voidaan jo nyt hallita melko hyvin asettamalla tavoitteeksi korkea Eu- ronormi-luokka (esim. Euro 6 -kaluston käyttö).

Kuljetushankintojen haasteita ja ratkaisukeinoja on kuvattu tarkemmin seuraavassa:

**Haaste:** Hankitun tai hankittavan kaluston vaikuttavuus on alhainen, koska sillä ajetaan suhteel- lisesti vähän.

**Ratkaisu:** Lisätään puhtaan kaluston ajokilometrejä. Otetaan käyttöön kilometriosoituksilla pai- notettu pisteytys puhtailta ajoneuvoilla ajetuille kilometreille. Seurataan ajokilometrejä esimer- kiksi digitaalisella seurantajärjestelmällä, josta saadaan kulutusraportit helposti.



**Haaste:** Lyhyet sopimuskaudet eivät kannusta kuljetus- tai urakointiyrittäjää investoimaan uuteen puhtaampaan teknologiaan

**Ratkaisuehdotus: Pidemmät sopimuskaudet.** Tehdään sopimuksista riittävän pitkiä lain salimissa puiteissa, mikä kannustaa toimijoita investoimaan puhtaaseen kalustoon, esim. 7+3 vuotta pitkät sopimukset. Kuljetuspalvelujen osalta kunnilla on myös ollut käytäntöjä, joissa se hankkii itse vähäpäästöisen kuljetuskaluston liikennöitsijän käyttöön. (Esim. Helsingin Seudun Liikenteen (HSL) bussihankinta; Vaasan biokaasubussit).

**Ratkaisuehdotus: Ympäristöbonus.** Kilpailutetaan tehokkaimmat toimenpiteet hiilidioksidi- ja lähipäästöjen vähentämiseksi. Näin toimittajat sitoutuvat vähentämään päästöjään eri keinoin, esimerkiksi käyttämällä biopolttoaineita (kuten bioetanolia tai uusiutuvaa dieseliä). (Case: Helsingin Seudun Liikenne HSL)

**Ratkaisuehdotus: Tehokkuudeltaan järkevien ratkaisujen tukeminen hankinnassa.** Esimerkiksi 10 auton kohteessa voidaan vaatia, että kokopäiväautot (esim. 6 kpl) ovat vähäpäästöisiä ja ruuhka-autot hyväksytään väljemmin kriteerein.

**Haaste:** Avointa dataa ei hyödynnetä riittävästi liikenteen sujuvoittamiseksi tai se ei ole avoinna sovellusten kehittäjille.

**Ratkaisu:** Yhdistetään T&K ja hankinnat, mikä mahdollistaa eri toimijoiden pääsyn mukaan kokeilemaan ratkaisujaan. (Case: Helsingin Seudun Liikenne (HSL) bussihankintaan yhdistettiin Living Lab -kokeilu)

**Haaste:** Hankinnan vaikuttavuuden todentaminen on vaikeaa, sillä todelliset päästöt voivat erota ilmoitetusta. Euroluokat perustuvat moottoritesteihin, eivätkä kerro, mitä vaikutuksia todellisuudessa aiheutuu.

**Ratkaisu:** Määritetään vaikuttavuuden kriteerit ja asetetaan vaatimuksena esim. että EEV-tasoa (Energy Efficient Vehicle) autoa huonommalla kalustolla ei saa ajaa. Otetaan käyttöön taloudellisen ajotavan noudattaminen ja seurataan ohjaushallintalaitteiden avulla kuljettajien ajotapaa, jonka perusteella voidaan kehittää myös kannustuspalkkiojärjestelmä kuljettajille.

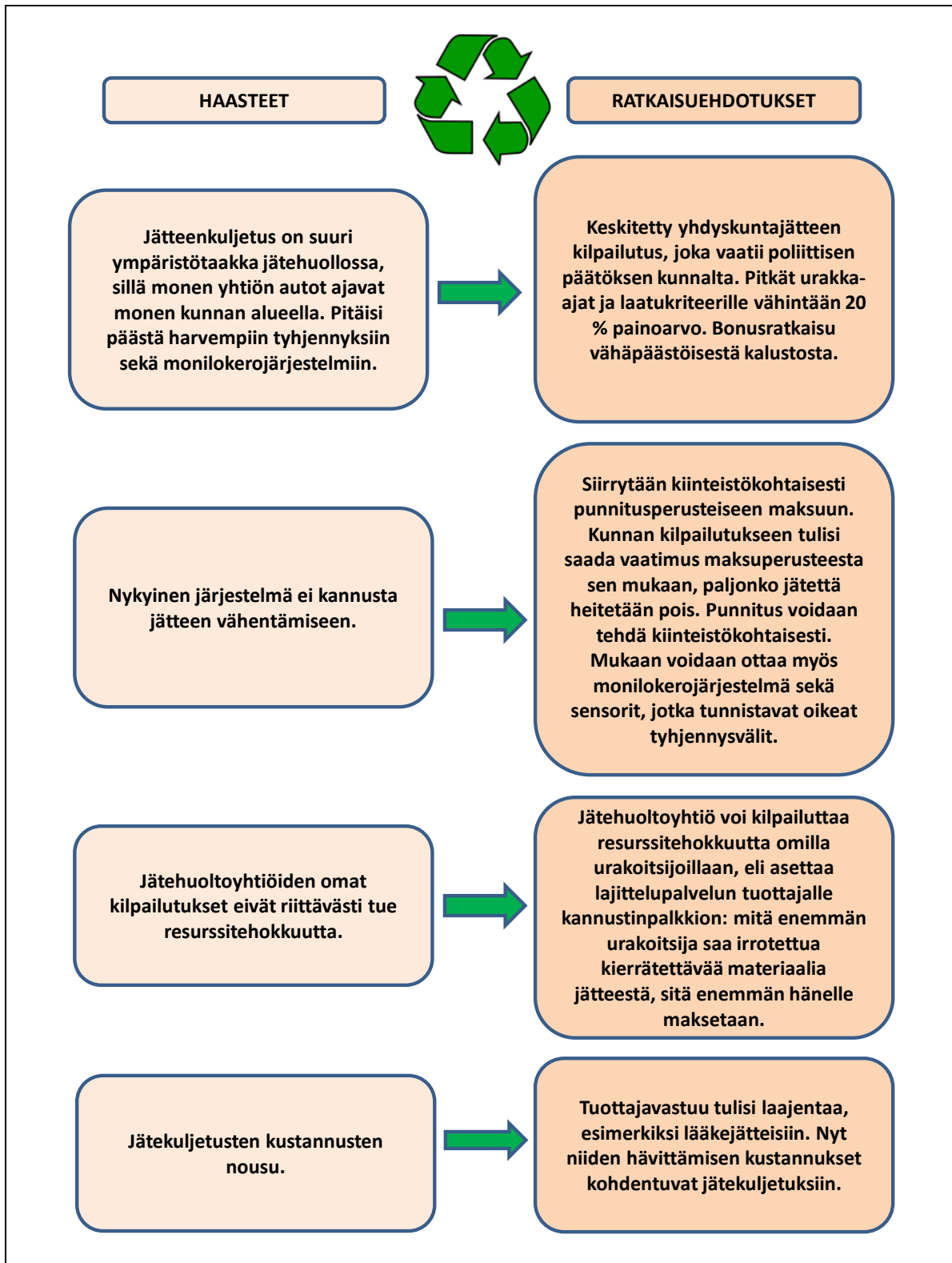
## 4.4 Jätehuolto

Jätehuoltopalvelut kuuluvat kuntien kilpailuttamiin palveluhankintoihin. Jätelain mukaan kunnan on järjestettävä yhdyskuntajätteen kiinteistökohtainen jätteenkuljetus. Jätehuoltopalveluiden kestävyystavoitteita ohjaa EU:n jätehieron tavoitteisiin vastaaminen, eli jätteen synnyn ehkäisy, tehokkaamman uudelleenikäytön ja kierrätyksen edistäminen sekä laajemmin kiertotalouden edistäminen. Tähän sisältyy aineiden talteenotto materiaalikierrosta ja kiertojen haitattomuus, raaka-aineiden tehokkaampi erottaminen sekä korkeamman jalostusasteen tuottaminen, kuten biopolttoaineiden jalostus. Kestävillä jätehuollon ratkaisuilla pyritään vähentämään merkittävästi myös jätehuollon liikennepäästöjä.

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi hankinnoissa kehitetään ohjeita ja kriteereitä mm. kierräysmateriaalien käytölle, tuotannon jätemäärille, tuotteen laadulle ja kestävyydelle, tuotteen tai sen osien kierrätettävyydelle käytön jälkeen sekä materiaalitehokkuudelle. Julkiset hankkijat voisivat hankinnoissaan myös edistää kierrätyspohjaisia lannoitevalmisteita (ks. Ympäristöministeriö, 2017).

**Haaste – Markkinoihin vaikuttaminen** (Kuva 11) Volyymiltään suurilla hankinnoilla voidaan paremmin edistää kestävien ratkaisujen käyttöönottoa jätekuljetuksissa, kuten esimerkiksi älykkäiden sensoreiden tai monilokerojärjestelmien käyttöönottoa. Ratkaisut ovat teknisesti mahdollisia, mutta tarvit-

taisiin keskitetty kilpailu, jolla saataisiin aikaan vaikuttavuutta (resurssi- ja kustannustehokkuutta) ja siten myös asiakkaalle kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto.



Kuva 11. Jätehuollon toimijoiden näkemyksiä kestävien hankintojen haasteista ja ratkaisuehdotuksia.

## 4.5 Ruokapalvelut ja elintarvikkeet

Julkiset ruokapalvelut ovat avainasemassa kestävien elintarvikehankintojen ja ruokailun edistämisessä. Sektori käyttää vuosittain noin 350 miljoonaa euroa ruoan ja sen raaka-aineiden hankintaan, mikä on 1-3 % kaikista julkisista hankinnoista (Väänänen 2017b, 18). Alueellisesti niiden merkitys voi olla suurempikin (Viitaharju ym., 2014). Julkisen puolen keittiöt tarjoavat päivittäin noin 2 miljoonaa ateriala, asiakaskuntana päiväkodit, koulut, sairaalat, puolustusvoimat sekä kuntien ja valtion virastot.

Viime vuosikymmenten aikana julkisissa ruokapalveluissa on tapahtunut iso rakennemuutos. Ruokapalvelut on muutettu kunnan omiksi liikelaitoksiksi tai palvelujen tarjoajat kilpailutetaan yksityisillä toimijoilla. Maakuntauudistus lisää painetta palvelujen kilpailutukseen. Ruokapalvelujen toimintaa on myös tehostettu siirtymällä keskuskeittiöihin, mikä on muuttanut ruoanvalmistustapoja ja raaka-aineiden käyttötapoja yhä teollisemmiksi. Myös elintarvikehankintoja on tehostettu siirtymällä keskitettyihin hankintoihin, jotka kilpailutetaan yhteishankintayksikköjen toimesta. Valtakunnalliset tukkuliikkeet pystyvät tarjoamaan laajan tuotevalikoimaan isoille hankintayksiköille.

Samaan aikaan ruokapalveluja on kannustettu lisäämään lähi- ja luomuruoan osuutta hankinnoissaan. Vuonna 2013 hyväksytty lähiruokaohjelma asetti tavoitteekseen, että vuonna 2020 ”Lähiruoka on huomioitu kuntien hankintastrategioissa ja sitä käytetään ja arvostetaan kaikissa Suomen kunnissa. Myös tarjouskilpailuihin liittyvät kriteerit ottavat huomioon ravitsemuksen ja muun laadun rinnalla ympäristön ja kestävästi kulutuksen, sesonginmukaisuuden ja tuoreuden.” (MMM 2013a, 19-20.) Strategia ei aseta määrällisiä tavoitteita julkisille hankinnoille, vaan lähiruokaa on pyritty lisäämään hankintalainsäädäntöä, neuvontapalveluja, kriteeristöjä ja tukipalveluja kehittämällä (esim. Ekocentria). Vuonna 2013 hyväksyttiin myös Lisää luomua! hallituksen luomualan kehittämissuunnitelma ja luomualan kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020 -ohjelma (MMM 2013b). Yksi ohjelman kolmesta päämäärästä on parantaa luomuruoan satavuuttoa kaupan ja ammattikeittiöiden kautta. Tavoitteena on, että valtion ja valtioneuvoston hankintayksikköiden keittiöissä ja ruokapalveluissa tarjotusta ruoasta 20 % on luomua vuoteen 2020 mennessä. Ruokapalvelut on huomioitu myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä cleantech-hankinnoista (VNP, 2013). Päätöksen mukaan valtion hankintayksikköiden on keittiöissä ja ruokapalveluissa hankittava ravitsemussuositusten mukaista sekä luonnonmukaisesti tuotettuja, kasvispainotteisia tai sesonginmukaisia elintarvikkeita.

Näitä eri ohjelmiin ja päätöksiin kirjattuja tavoitteita on ollut vaikea saavuttaa ja kuntien käytännöt vaihtelevat suuresti. MMM:n vuonna 2015 tekemään selvitykseen vastanneista 118 kunnasta vain kolmasosalla oli lähiruokastrategia ja alle viidenneksellä luomustrategia. Kuntien arvioiman lähiruoan osuuden keskiarvo oli 21 % ja luomuruoan 4 %. Lähiruoan käyttö myös vaihteli paljon kunnittain. (Reime, 2016.)

Kunnat tunnustavat haasteiksi edellä mainitut rakenteelliset muutokset, hankintaosaamisen puutteen, lähi- ja luomutuotteiden huonon saatavuuden ja puutteellisen tuotekehityksen ja logistiikan suurkeittiöiden tarpeisiin sekä kuntatason strategisen ajattelun ja konkreettisten linjausten puutteen. Parhaiten lähiruoan osuutta on pystytty kasvattamaan kunnissa, jotka ovat nostaneet lähi- ja luomuruokaa koskevat tavoitteet osaksi kunnan elinkeinopoliittista strategiaa. Nämä kunnat ovat usein pienempiä maaseutupaikkakuntia, jotka ovat näin voineet tukea alueen maataloutta ja yrittäjiä. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii Kiuruvesi, joka on vuodesta 2000 saakka panostanut lähi- ja luomuruoan käyttöön. Vuonna 2016 lähiruoan osuus oli noin 38 % raaka-aineisiin käytetyistä euroista; suurimmillaan osuus on ollut jopa puolet. Yksittäisistä tuotekehitysprosesseista on saatu myös hyviä kokemuksia eri kunnissa, esim. järvi- ja kalatuotteiden tai juuresten kohdalla. Myös luomutuotteiden kysynnässä on ollut kasvua. Erityisesti monet yksityiset ruokapalvelut ovat panostaneet luomutuotteisiin. Esimerkiksi Tampereen steinerkouluissa luomutuotteiden osuus on yli 80 %. Portaat luomuun -ohjelma kannustaa sekä julkisia että yksityisiä ruokapalveluita nostamaan luomun osuutta.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> <http://www.portaatluomuun.fi/>

Käytännössä jo kotimaisten tuotteiden hintakilpailukyky suurkeittiöiden hankinnoissa on todettu heikoksi (Reime 2016). Maa ja metsätalousministeriön julkisille ruokapalveluille teettämän kyselyn mukaan juuresten, maitovalmisteiden, lihan ja lihavalmisteiden sekä viljatuotteiden kotimaisuusaste on ollut vähintään 70 %. Tuoreen kalan, vihannesten, sienten ja marjojen kotimaisuusaste on ollut tätäkin alhaisempi. Valtioneuvosto antoi vuonna 2016 periaatepäätöksen julkisten ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömyönteiset viljelytavat, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet), jonka tavoitteena on ohjeistaa hankintayksiköt laatukriteerien käyttöön (VNP, 2016).

Motivan (2017) vastuullisten hankintojen oppaassa määritellyt laatukriteerit asettavat perus- ja edelläkävijätason eri elintarvikeryhmille. Perustaso vastaa hyvää suomalaista perustasoa ja asettaa sille todennettavat laatukriteerit. Edelläkävijätaso sisältää tiukemmat vaatimukset ja/tai markkinoita kannustavat vertailukriteerit tai sopimusehdot. Näiden lisäksi oppaassa on tunnistettu osa-alueita, joissa hankinnoilla voi olla innovaatiopotentiaalia. Laatukriteerien käyttö edellyttää, että ne ovat myös todennettavissa. Elintarvikkeiden kohdalla tämä on monesti haasteellista, ellei merkintöjä tai kriteeristöjä ole luotu. Näin on monesti lähiruoan, mutta myös eläinten hyvinvoinnin tai ympäristövaikutusten osalta. Vain luomutuotteille on omat vahvat kriteerit ja merkinnät. Perustason ylittävien kriteerien käyttö ja hankintojen innovaatiopotentiaalain hyödyntäminen edellyttää siten vahvaa hankintaosaamista ja elintarvikkeiden tuotantotapojen ja saatavilla olevien tuotteiden tuntemusta.

Julkiset ruokapalvelut tuottavat ennen kaikkea hyvinvointipalvelujen tuottajia. Julkisten ruokapalvelujen tehtävänä on tarjota terveellistä ja ravitsevaa ruokaa lapsille, vanhuksille ja työssäkäyvälle väestölle. Ruokapalveluiden kilpailutuksessa tasalaatuinen, kustannustehokas palvelu sekä ravitsemuskriteerien täyttäminen ovat keskeisessä asemassa. Kestävyyšnäkökohtien integroiminen ruokapalveluiden kilpailutukseen ja palvelusopimuksiin on kuitenkin vielä haparoivaa.

**Haaste:** Kestävillä julkisilla elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoilla voidaan edistää alueellista hyvinvointia sekä tukea paikallista elinkeinotoimintaa. Kuntien strategisia linjauksia tarvitaan kestävien hankintojen toteutuksen tukena ja suuntaajana. Edelleen vain harva kunta on tehnyt strategisia linjauksia kestävien ja alueellista hyvinvointia lisäävien ruokapalveluiden ja elintarvikehankintojen edistämiseksi.

**Ratkaisuehdotus:** Kunnat ja maakunnat arvioivat julkisten elintarvikehankintojen ympäristö-, hyvinvointi- ja aluetaloudellisia vaikutuksia osana strategisten linjausten suunnittelua ja seuranta. Vaikutusten arviointi auttaa täsmentämään kestävillä ruokapalvelu- ja elintarvikehankinnoille asetettavat tavoitteet ja seuraamaan niiden saavuttamista. Tavoitteet on asetettava yhteistyössä eri osapuolia kuunnellen. Kestävistä elintarvikehankinnoista on kerrottava ja niitä on markkinoitava myös palveluiden käyttäjille ja kilpailuttajille.

**Haaste:** Keskuskeittiöiden toimintatavat ja hankintayksiköiden tekemät kilpailutukset ja puitesopimukset rajaavat pk-yritykset ja lähiruoan tuottajat ulos kilpailusta.

**Ratkaisuehdotus:** Kestävien elintarvikehankintojen, lähi- tai kasvisruoan osuuden kasvattaminen vaatii keittiön toiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Esimerkiksi Sodankylässä lähiruoan osuutta on pystytty lisäämään merkittävästi kehittämällä ruoan valmistus-, varastointi- ja logistiikkaprosesseja kokonaisvaltaisesti yhdessä raaka-aineiden tuottajien kanssa. Ruokalistasuunnittelun keinoin hankintoja voidaan myös kohdentaa sesonkituotteisiin. Näin myös lähi- ja pk-yritysten mahdollisuudet tarjota tuotteitaan paranevat, kun varastointia ja toimitusta ei tarvitse taata suurille määrille läpi vuoden. Ruokalistasuunnittelu ja reseptiikan kehittäminen ovat myös avainasemassa kasvisruoan osuuden kasvattamisessa. Jyväskylässä kasvisruokareseptiikan kehittämiseen ja ruokalistasuunnitteluun on panostettu jo kauan, mikä on auttanut vähentämään lihan määrää keskimäärin 76 g/oppilas/viikko (Salonen ym. 2016, 8). Keittiötoiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen vaatii strategisen tuen ja resursoinnin.

**Ratkaisuehdotus:** Hankintayksiköt voivat parantaa lähiruoka- ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuihin jakamalla isot hankintakokonaisuudet osiin tai sallimalla osatarjoukset. Esimerkiksi Kiuruvedellä on saatu hyviä kokemuksia usean kunnan hankintarenkaasta, jossa kilpailutukset on jaettu osiin. Näin myös lähiruoan ja pienempien erien tuottajat voivat osallistua kilpailutuksiin paremmin. Kilpailutuksissa on haettu myös pääasiallisia ja täydentäviä toimittajia, joista vain ensimmäisen pitää pystyä toimittamaan koko volyyymi. Myös lähiruoka- ja pk-yritysten verkostoituminen auttaa vastaamaan kilpailutuksiin yhteistarjouksin. Erilaiset lähiruokahankkeet ja hankintojen neuvontapalvelut ovat tärkeitä: ne auttavat yrityksiä verkostoitumaan ja osallistumaan kilpailutuksiin.

**Ratkaisuehdotus:** Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu tilaajien ja tuottajien välillä hankintojen suunnitteluvaiheessa auttaa kohdentamaan tarjouspyynnön omien tavoitteiden mukaisesti ja auttaa lähituottajien mahdollisuuksia vastata tarjouskilpailuihin. Markkinakartoituksessa apuna voivat olla alueen kehittäjäorganisaatiot (kuten elinkeino- ja hankinta-asiamiehet, oman alueen MTK, ProAgria tai Luomuliitto, Reilun kaupan yhdistys, nettisivustot) sekä alueelliset maaseudun kehittämishankkeet.

**Haaste:** Laatukriteerien käyttö julkisissa elintarvikehankinnoissa on haasteellista, koska valmiita merkintöjä ja kriteeristöjä ei ole käytössä kuin tiettyjen elintarvikeryhmien osalta (esim. luomu, Reilu kauppa, ravitsemuskriteerit). Laatukriteerien täytyy myös olla todennettavissa.

**Ratkaisuehdotus:** Laatukriteerien määrittely lähtee ruokapalveluille asetetuista strategisista linjauksista ja tavoitteiden asettelusta. Kun nämä on johdonmukaisesti laadittu, myös hankintojen kriteerit voidaan asettaa niitä tukemaan. Vahva strateginen tuki auttaa myös hyödyntämään kestäviin ruokapalvelu- ja elintarvikehankintoihin rakentuvaa innovaatiopotentiaalia, esim. keittiön toiminnan kokonaisvaltaisen kehittämisen osalta.

**Ratkaisuehdotus:** Kestävien ruoan tuotantotapojen laatukriteerejä on edelleen tarkennettava tutkimuksen ja tuotekehityksen avulla. Tämä koskee ympäristövaikutusten ja eläinten hyvinvoinnin arviointia ja todentamista. Elinkaariarviointia voidaan soveltaa toiminnan kokonaisvaltaisessa kehittämisessä.

**Ratkaisuehdotus:** Kuntien ja ruokapalvelujen hankintaosaamista on vahvistettava neuvontapalvelujen, oppaiden ja hankkeiden avulla.

**Haaste:** Maakuntauudistus lisää oletettavasti kilpailua eri ruokapalveluiden kesken palvelujen tuottajana. Isommat kunnat hankkivat palveluja myös yhä useammalta palveluntuottajalta. Uusi tilanne tarjoaa myös mahdollisuuden. Laadukkaat ja kestävät ruokapalvelut on nostettava kilpailutekijäksi

**Ratkaisuehdotus:** Kestävät hyvinvointipalvelut on nostettava ruokapalvelujen kilpailutuskriteeriksi. Kilpailutuksessa kriteerejä voidaan asettaa esim. kasvisruoan ja luomun tarjonnan, sesoninmukaisuuden osalta tai paikallisen ruokakulttuurin osalta. Tarjoajalta voidaan pyytää myös selvitystä ruokalistasuunnittelun periaatteista ja elintarvikehankintojen toimintamallista. Palveluntarjoajilta voidaan myös vaatia uusia ja parempia tapoja tuottaa kestäviä hyvinvointipalveluja. Tämä mahdollistaa hankintoihin liittyvän innovaatiopotentiaalin paremman hyödyntämisen. Sopimukseen voidaan myös kirjata miten yhteistä kehittämistoimintaa tehdään yhdessä ja miten asiakkaat (esim. koulut ja päiväkodit) osallistuvat toiminnan kehittämiseen. Esimerkiksi oppilaiden osallistaminen kasvisruoan kehittämiseen on avainasemassa, jos kasvisruoan osuutta päivittäisessä ruokailussa halutaan lisätä.

## 5 Kohti kestävämpiä julkisia hankintoja

Kestävien julkisten hankintojen tärkeimpiä kehityskohteita ovat päättäjien, esittelevien virkamiesten ja hankkijoiden ymmärryksen lisääminen kestävien hankintojen elinkaarenaikaisista hyödyistä sekä hankintoja tekevien resurssien ja osaamisen vahvistaminen. Tärkeimpänä käytännön keinona on markkinavuoropuhelun lisääminen ja tehostaminen. Poliittikkatoimien osalta tavoitteena tulee velvoittavuuden sijaan olla kestävien hankintojen tekeminen houkuttelevaksi.

Asiantuntijatyöpajoissa nousi esiin joukko toimenpide-ehdotuksia, joista kolmea ehdotusta työstettiin pidemmälle: 1) Kestävien hankintojen muutosohjelma, 2) Tehokkaan markkinavuoropuhelun käyttöön-otto, sekä 3) Vaikuttavuusperusteisten ja kannustinpohjaisten kestävien hankintojen pilotointi.

Tässä luvussa esitellään nämä kolme toimenpide-ehdotusta. Niiden tarkempi kuvaus on liitteessä 3. Lisäksi taulukossa 5 luetellaan muut toimenpide-ehdotukset, jotka nousivat esiin työpajakeskusteluissa ja niihin liittyvissä ennakkomateriaaleissa.

### 5.1 Kestävät ja fiksut hankinnat -muutosohjelma

Muutosohjelman tavoitteena on hankintakulttuurin, eli hankintojen strategisen johtamisen sekä toimialojen ymmärryksen, vastuiden, asenteen ja resurssien vahvistaminen kestävyysnäkökohtien huomioon ottamiseksi hankinnoissa.

*Tausta:* Asiantuntijatyöpajojen keskeinen viesti oli, että kaikkien **kunnan päättäjien sitoutuminen kestävyystavoitteeseen on ensiarvoisen tärkeää**. Kuntien selkeiden tavoitteiden lisäksi kuntapäättäjillä ja esittelevillä virkamiehillä tulee olla enemmän tietoa ja ymmärrystä kestävien hankintojen hyödyistä ja vaikuttavuudesta kuntatalouteen, ympäristöön ja aluetalouteen. Elinkaarikustannuslaskennan avaaminen esimerkkien avulla tarjoaa tavan sitouttaa päättäjät ja kuntalaiset esimerkiksi energiatehokkaan investoinnin taakse. Se tarjoaa myös havainnollisen tavan perustella investoinnin kannattavuutta ja osoittaa päästövähennyksiä. Kunnan johdon on vastattava hankintojen strategisesta kehittämisestä ja kestävien hankintojen kytkemisestä kuntatalouden kokonaissuunnitteluun ja budjetointiin.

*Toteutus:* Ymmärryksen vahvistamisen keinoiksi esitettiin ensin kuntapäättäjille suunnattuja tietoiskuja ja kampanjoita hankintojen elinkaarenaikaisista kokonaistaloudellisista hyödyistä sekä neuvonnan kohdentamista paremmin hankintaa tekevään yksikköön. Keskustelun pohjalta päädyttiin kuitenkin ehdottamaan laajempaa ja sitouttavampaa **kestävien hankintojen muutosohjelmaa**, jolla pyritään hankintakulttuurin muutokseen ja riittävien resurssien turvaamiseen kestävien hankintojen tekemiseksi. Muutosohjelma kattaa tietoiskujen ja neuvonnan lisäksi tehokkaat markkinavuoropuhelukäytännöt, hankintojen vaikuttavuuden arvioinnin ja elinkaarikustannuslaskennan integroinnin budjettisuunnitteluun. Työkaluina käytetään hiilijalanjäljen ja muiden ympäristövaikutusten laskureita sekä vaikuttavuusarviointia aluetaloudellisista vaikutuksista ja hyödyistä. Tarvittaessa tulee kehittää laskentamalli, jolla hyödyt havainnollistetaan ja joka toimii kestävien hankintojen päätöksenteon tukena.

*Toimijat:* Hankkeelle tarvitaan strategisen tason tuki ministeriötasolla, laaja tiedottaminen ja muutokset agentit. Myös asiantuntijapoolin kokoaminen sekä toimenpiteiden ja työkalujen suunnittelu tulee tehdä ennen käytännön toteutusta. Keskeisinä toimijoina ohjelmassa ovat ministeriöt, maakuntahallinto, asiantuntijaorganisaatiot, kuten Kuntaliitto ja Motivan neuvontapalvelu ja muut tiedon, työkalujen ja laskurien tuottajat, sekä toteuttajina julkiset hankkijat ja pilottikunnat. Muutosohjelmaa voidaan pilotoida edelläkävijäkunnassa tai HINKU-/FISU-verkoston kunnissa.



## 5.2 Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen

Toimenpiteen tavoitteena on ennakoivan ja säännöllisen markkinavuoropuhelun omaksuminen osaksi hankintakäytäntöjä ja ”hankintakielen” avaaminen tarjoajien ja hankkijoiden välillä.

*Tausta:* Työpajoissa oltiin yksimielisiä **markkinavuoropuhelun merkityksestä onnistuneen hankinnan taustalla**. Markkinavuoropuhelua tulisi tehostaa ja laajentaa hankintojen suunnitteluun, jotta tulevasta hankintatarpeesta ja kestävyystavoitteista viestittäisiin hyvissä ajoin ennakkoon. Työpajassa pidettiin tärkeänä sitä, että hankkijat erottaisivat ennakoivan markkinavuoropuhelun selkeästi yksittäistä hankintaa koskevasta teknisestä dialogista, joka liittyy itse kilpailutusprosessiin.

*Toteutus:* Markkinavuoropuhelun laajentaminen tarkoittaa sen eri muotojen käyttöönottoa ja kokeilua. Tähän sisältyvät esimerkiksi match-making tilaisuudet, hankintaillat, yhteiskehittämistilaisuudet, hankintafoorumit ja tilaaja-toimittaja tilaisuudet. Johtotason on oltava sitoutunut markkinavuoropuheluun, jotta sen toteutukseen varataan riittävästi resursseja.

*Toimijat:* Vuoropuhelun järjestävänä välittäjäorganisaationa voi toimia teollisuusliitto, tuottajajärjestöt, yritysliitot, hankinta-asiamies tai alueiden kehitysorganisaatiot. Myös neuvontapalvelut voivat tarjota tietoa ja mahdollisuuksia uudenlaisten kumppanuuksien muodostamiselle, kuten innovaatiokumppanuus, allianssimallit, yhteishankinnat sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeet (PPP-hankkeet), samoin kuin kokemuksia onnistumisista sekä avata syitä epäonnistumisten takana. Koetilukohteiksi ehdotettiin esimerkiksi torin tai messujen järjestämistä yhteishankintojen teeman ympärille tai vuorovaikutuksen keinojen yhteiskehittämishanketta ”Hankintojen pelisäännöt”.

## 5.3 Hankintojen tekeminen vaikuttavuusperusteisesti

Toimenpiteen tavoitteena on kannustaa julkisia hankkijoita hyödyntämään vaikuttavuusperusteisia hankintamalleja, joissa **hankinnan kohde määritellään vaikuttavuuteen tai tulokseen perustuen**, sekä kehittämään rahoitusmalleja, joiden avulla voidaan paremmin hallita ja jakaa riskiä.

*Tausta:* Työpajoissa keskusteltiin kestävien hankintojen ja cleantech -velvoitteen (VNP, 2013) ulottamisesta koskemaan kuntien hankintoja. Yleisesti todettiin, että ympäristönäkökohtien huomioiminen hankinnoissa voisi tapahtua tehokkaammin jos se olisi hankintalaissa velvoittavaa, mutta toisaalta todettiin, että sääntelyn lisääminen toisi mukanaan uusia haasteita. Kantavana ajatuksena toimenpideehdotuksessa oli, että kestäviin julkisiin hankintoihin liitetään vaikuttavuusperusteisuus ja tarvittavat kannustimet.

*Toteutus:* Toimenpiteen toteuttamisen kannalta oleellista on valita oikeat kohteet, määrittää vaikuttavuusindikaattorit ja löytää hankkija, joka lähtee pilotoimaan vaikuttavuusperusteista hankintaa, esimerkiksi Environmental Impact Bond (EIB) mallilla. Vaikuttavuuden mittareina voisivat olla ympäristövaikutukset, kuten ilmastovaikutukset, resurssitehokkuus, luomu-tuotteiden osuuden lisääntyminen, jne. Koska ympäristövaikuttavuus-perusteisista hankinnoista on vielä melko vähän kokemuksia, tai ne rajautuvat pitkälti energiatehokkuushankkeisiin, niin hankkeen valmistelu vaatii resursseja ja käynnistävällä organisaatiolla on tärkeä rooli. Aiemmin tehdyillä Social Impact Bond (SIB) hankkeilla tai Green Deal -mallin sovelluksilla, on tärkeä merkitys oppimisen kannalta.

## 5.4 Muita toimenpide-ehdotukset ja synergia

Edellä esitetyissä toimenpide-ehdotuksissa markkinavuoropuhelu (5.2) ja vaikuttavuusperusteinen edelläkävijähankinta (5.3) voivat sisältyä osina kestävien hankintojen muutosohjelman (5.1) kokonaisuuteen. Lisäksi esitellyt toimenpide-ehdotukset soveltuvat muiden kestävästi kulutuksen ja tuotannon politiikalla edistettävien toimien toteuttamisen työkaluksi. Laaja ja avoin markkinavuoropuhelu voi esimerkiksi edistää älykkäiden energiankäytön ohjausjärjestelmien käyttöönottoa julkisissa rakennuksis-

sa. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan paremmin myös huomioida tavoite julkisten tilojen hyödyntämiseksi vapaa-ajalla, eli tilatehokkuus ja muuntojoustavuus.

Kestävien hankintojen muutosohjelma -ehdotus tukee strategisella tasolla jakamistalouden ratkaisujen edistämistä liikkumisessa ja julkisen sektorin edelläkävijyyttä liikenteen uusien palvelujen käyttäjänä. Se voisi edistää esimerkiksi yhteiskäyttöautojen ja -pyörien käyttöönottoa kunnissa sekä niitä tukevaa infrastruktuuria.

Toimenpide-ehdotuksilla on synergiaa myös kestävien ruoka- ja ruokailukäytäntöjen käyttöönotossa, kasvisruoan lisäämisessä julkisella sektorilla sekä uusien kestävää syömistä tukevien palvelujen käyttöönotossa. Esimerkiksi muutosohjelma (5.1) linkittyy hyvin hankkeessa ehdotettuun ruokapalveluiden kestävyuden edistämistoimenpiteeseen, jonka mukaan ruokapalveluiden hankinnat toimitivat kestävä alueellisen hyvinvoinnin veturina.

Edellisten kolmen toimenpide-ehdotuksen lisäksi työpajojen ennakkokyselyssä ja työpajoissa tuli esiin myös muita toimenpide-ehdotuksia (Taulukko 5). Jotkut näistä voisivat sisältyä myös jo esitettyihin kolmeen toimenpiteeseen.

Taulukko 5. Asiantuntijoiden ehdotuksia julkisten hankintojen kehittämistoimenpiteiksi (Työpajat 1 ja 2).

<b>Työpajassa esiin tullut (muu) toimenpide-ehdotus...</b>	<b>...ja sen linkki valittuihin toimenpide-ehdotuksiin</b>
<b>Kunnan tulee tehdä poliittinen linjaus kestävien hankintojen puolesta</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Periaatepäätöksen (VNP, 2013; VNP, 2016) tavoitteet tulee kirjata kunnan strategiaan</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Kestävyystavoitteiden toteuttamiseen hankintojen avulla tulee turvata riittävät resurssit</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Riskirahasto innovatiivisille hankinnoille ("kuntien Tekes")</b>	Vaikuttavuusperusteiset hankintamallit kestäviin hankintoihin (5.3)
<b>Kunnille asetetaan velvoite kestävien / cleantech-hankintojen prosentti-osuudesta (vrt. 5 % hallitusohjelman tavoite ja 1 % VNP, 2013 tavoite)</b>	Tavoitteet: Kestävien hankintojen muutosohjelman kautta (5.1) Velvoittavuudesta kannustavaksi: Vaikuttavuusperusteiset hankintamallit kestäviin hankintoihin (5.3)
<b>Hankintojen neuvontapalvelu jalkautetaan kuntiin ja kohdennetaan hankintayksiköihin tehokkaammin, sisältäen hankintojen vaikuttavuuden arvioinnin</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Perustetaan / tarjotaan hankinta-akatemia koulutus -&gt; osaaminen omiin käsiin eikä konsulteille</b>	Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen (5.2)
<b>Markkinavuoropuhelukeinoja ja markkinavuoropuhelua lisätään yritysten ja elinkeinoelämän kanssa</b>	Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen (5.2)
<b>Otetaan käyttöön selkeät mittarit tai sertifiointijärjestelmä</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Tietoiskut ja kampanjat kestävien hankintojen hyödyistä suunnataan päättäjille</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Hankitaan palvelukonsepteja, ja muodostetaan kumppanuuksia investointihankkeissa</b>	Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen (5.2)
<b>Otetaan käyttöön kaavoituskäytännöt, jotka tukevat uusiutuotteiden hyötykäyttöä ja kestävien ratkaisujen toteuttamista</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1)
<b>Otetaan innovaatiokilpailut osaksi julkisia hankintoja</b>	Kestävien hankintojen muutosohjelma (5.1) Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen (5.2) Vaikuttavuusperusteiset hankintamallit kestäviin hankintoihin (5.3)

## 6 Johtopäätökset

Kestävien hankintojen edistämässä niiden strategisen tärkeyden tunnistaminen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden jalkauttamisessa on avainasemassa. Onnistumisen taustalla on johdon tuki ja riittävät resurssit viestinnän ja hankintaosaamisen varmistamiseksi. Valmisteluvaiheessa on tunnistettava yhteiset sekä oman vastuualueen ympäristötavoitteet ja -näkökohdat ja edistää sen mukaisia hankintaratkaisuja.

Kestävien hankintojen avulla voidaan vastata kuntien ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin taloudellisesti järkevällä tavalla. Hankintojen edistämistoimien tulee yhtäältä taata kestävien ratkaisujen ja hyvien käytäntöjen levittäminen ja toisaalta tarjota mahdollisuuksia uusien innovatiivisten ratkaisujen markkinoille tulon esimerkiksi vaikuttavuusperusteisten tai innovatiivisten hankintojen kautta.

Kestävien hankintojen tekemisessä julkiset hankkijat ovat kamppailleet samojen haasteiden kanssa jo vuosia. Vaikka osaaminen ja tietoisuus ovat lisääntyneet, hankintoihin käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet. Tämä viestii hankintojen vähäisestä strategisesta roolista kunnissa, tai siitä, että ympäristötavoitteet eivät jalkaudu strategiatasolta käytäntöön. Jalkautuksen edellytys on hankintojen hyvä johtaminen, selkeä viestintä, tavoitteiden asettaminen ja resurssien kohdentaminen. Tärkeitä keinoja ovat kestävyystavoitteista viestiminen tarjoajakentälle markkinavuoropuhelun kautta, kestävien hankintakriteerien käyttö tarjouspyynnöissä ja elinkaarikustannuslaskennan käyttö vaihtoehtojen valintaperusteena, sekä kokonaispalvelujen hankinta, kuten leasing-hankkeet tai yhteisomistus. Tuotteiden ja palveluiden oikeanlaisella käytöllä, eli hankkijoiden käyttökoulutuksella, on keskeinen rooli käytönaikaisten ympäristövaikutusten ja käyttökustannusten pitämässä toivotulla tasolla sekä tuotteiden pitkäikäisyyden kannalta.

Tarjouspyyntöön määritetyillä kestävyyskriteereillä on suurin vaikuttavuus todennäköisimmin silloin, kun ne on asetettu pakollisiksi vaatimuksiksi (Alhola, 2012) tai niille on annettu merkittävä painoarvo (Hueskes ym., 2017). Suuri osa käytetyistä ympäristökriteereistä kohdistuu kuitenkin sellaisiin ympäristönäkökohtiin, jotka voidaan hankintadirektiivien perusteella selkeästi tulkita hyväksyttäväksi (Alhola, 2012). Näin ollen jotkin tuotteen elinkaaren kannalta merkitykselliset ympäristönäkökohdat saattavat käytännössä jäädä huomioimatta. Näin voi käydä myös merkittävien välillisten vaikutusten osalta, minkä vuoksi hankintojen mahdollisuudet tulisi kytkeä jo maankäyttö- ja kaavoitussuunnitelmiin. Esimerkiksi julkisen liikenteen hyvin suunnitellut ja kestävästi hankitut ratkaisut mahdollistavat maankäytön tiivistämisen liikenne- ja liityntäasemien lähistölle.

Tarjouspyyntöanalyysissä ympäristönäkökohdat oli kattavimmin huomioitu rakentamisen sektorilla ja erityisesti energian käyttöön liittyvissä ratkaisuissa. Rakennusalan hankkijoiden vastauksista kävi ilmi, että linkki kestävyyskriteerien ja niistä saatavien hyötyjen välillä on hankkijalle selvä. Tämä linkki tulisi tehdä näkyväksi kaikkiin muihinkin tuoteryhmiin ja kaikille sektoreille. Hyvä keino olisi muuttaa budjettisuunnittelua niin, että investointikustannusta ja tulevia käyttökustannuksia arvioidaan rinnakkain. Tällöin hyödyt ja kustannukset voidaan kohdistaa itse hankintaan eikä eri yksiköiden omiin kustannustavoitteisiin.

Hankintaorganisaatioon kohdistuu sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat hankkijan kykyyn ja valmiuteen tehdä kestäviä hankintoja. Tällaisia ovat lainsäädäntö, politiikka, organisaation rakenne, toimintatavat ja kunnissa myös kaavoitusratkaisut. Näiden tekijöiden ymmärtämisen kautta voidaan vaikuttaa kestävien hankintojen onnistumiseen sekä vastata hankintojen tekemisen tunnistettuihin haasteisiin. Oleellista on myös tunnistaa sektoreiden erityispiirteet ja toisistaan poikkeavat hankintojen kehittämistarpeet. Siinä missä jätehuollon kestäviä ratkaisuja voitaisiin saada eteenpäin isoilla hankintavoilymeillä ja keskitetyllä kilpailutuksella, voi ruoka- ja elintarvikehankinnoissa syntyä kestävämpi

kokonaisratkaisu pilkkomalla hankinta osiin ja panostamalla laatukriteereihin. Molemmassa tapauksissa tarvitaan vahvaa hankintaosaamista.

Ilmastotavoitteet voidaan integroida osaksi hankintojen strategista johtamista ja käytännön hankintatyötä parhaiten vaikuttamalla organisaation kykyihin, oppimiseen, rakenteeseen ja organisatorisiin toimintatapoihin. Tämä todennäköisesti edistää kestävien julkisten hankintojen käytäntöjä ja uusien kokonaisratkaisujen käyttöönottoa tehokkaammin kuin pelkkä määrällisten tavoitteiden tai velvoitteiden asettaminen hankintayksiköille. Hankintayksiköllä tulee olla ymmärrys siitä, millaisen prosessin kautta ilmastotavoitteet saadaan integroitua hankintoihin, sekä tunnistaa siihen vaikuttavat tärkeimmät ulkoiset tekijät ja tarvittavat sisäiset muutokset organisaation toimintatavoissa ja rakenteissa. Näiden tekijöiden ymmärtämisen kautta voidaan vaikuttaa hankintaprosessin onnistumiseen sekä tässä raportissa esitettyihin kestävien hankintojen tekemisen haasteisiin.

Keskeisiksi kehittämisalueiksi kestävien julkisten hankintojen toimintaympäristössä tunnistettiin strategisen tuen vahvistaminen, yhteistyöverkostojen ja markkinavuoropuhelun parantaminen, investointi- ja käyttömenojen tarkastelu rinnakkain, sekä kannustavuus ja riskinjaon hallinta. Maakuntauudistuksen yhteydessä on merkittävä hankintakulttuurin ja -käytäntöjen muutosjohtamisen paikka. Hankintojen hyötyjä tulee levittää verkostomaisesti, esimerkiksi HINKU- ja FISU-kuntien kautta. Esimerkkeinä voi käyttää edelläkävijäkuntia, joista jo löytyy hyvää osaamista ja tahtoa tehdä asioita kestävästi.

Neuvontaa kestävästä hankinnoista ja elinkaarilaskureiden ja ympäristökriteerien soveltamisesta tarvitaan edelleen. Neuvonnan tuottaminen yleisellä tasolla ei kuitenkaan aina johda tehokkaaseen kestävien hankintojen tekemiseen, vaan tieto ja kokemukset on vietävä käytäntöön entistä räätälöidymmin. Neuvontapalvelujen jatkuvuuden ja resurssien turvaaminen, sekä tuotetun tiedon jalkauttaminen käytännön hankintatyöhön ovat oleellisia kestävien hankintojen toteutumiseksi. Myös digitalisaatio tarjoaa paitsi uudenlaisia tuote-palvelukonsepteja niin se myös luo uudentyyppisen pohjan ja mahdollisuuksia hankinnoista viestimiseen ja niiden mittaamiseen. HILMA-järjestelmän päivitys voisi tuoda mahdollisuuksia hankintojen ilmoituksiin, seurantaan ja mittaamiseen, sekä referenssien arviointiin.

Hankintoja voidaan käyttää tehokkaammin julkisen kysynnän ohjauskeinona jos hankintayksiköissä pystytään paremmin asettamaan kestävien hankintojen tavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista. Säännöllistä mittaamista tarvitaan myös, jotta kestävien hankintojen kehitys saadaan näkyväksi kansallisella tasolla ja toimenpiteet osataan kohdentaa oikeille sektoreille. Tässä raportissa ehdotettu menetelmä perustuu riittävän kokoisen otannan muodostamiseen tarkasteltaessa tarjouspyyntöihin asetettuja kestävyyskriteerejä sekä tuoteryhmittäin että vuosittain. Tällainen seurantatieto on kansallisesti tärkeää, sillä se mahdollistaa ohjaavien toimien paremman kohdistamisen sektoreittain.

Kunnissa ja muissa hankintayksiköissä seurannan ja mittaamisen tulisi olla järjestelmällistä, kuitenkin niin, ettei sitä koeta liian työlääksi. Numeerinen tieto, esimerkiksi luomuruoan tai vihreän sähkön osuus, voisi kannustaa tällaisten selkeiden vaihtoehtojen hankintaan. Sen sijaan palvelu- ja kokonaisratkaisut muuttuvat ja kehittyvät, eikä voida antaa selkeää ohjetta siitä, millaisia tuotteita tulee hankkia. Tällöin kuntakohtaisten tavoitteiden asetannassa tarvitaan myös toisenlaista seuranta. Seurantajärjestelmät voisivat toimia toimialoittain niin, että esimerkiksi ruokapalvelujen seurantajärjestelmästä saataisiin automaattisesti tieto lihan, kalan ja kasvisruoan menekin osuudesta, tai vastaavasti niiden osuuksista raaka-ainehankinnoissa.

Mittareiden ja seurantamenetelmien kehittämisen yhteydessä on myös syytä pohtia, mikä merkitys niistä saatavalla tiedolla on julkisten hankintojen kulttuurin tai julkisen kulutuksen muutoksessa. Numeerinen tieto voitaisiin yhdistää tulosohjaukseen, jossa se toimisi paitsi vertailutietona niin myös tulostavoitteiden suunnittelussa ja toteutumisen seurannassa. Tulosohjaus tulisi saada osaksi kestävien hankintojen edistämistä ja strategista toteutusta. Mittareiden ja seurantatiedon avulla voitaisiin kehittää kannustimia hankkijoille.

## Lähteet

- Aldenius, M. & Khan, J., 2017. Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities. *Journal of Cleaner Production* 164:250-257.
- Alhola, K., 2012. Doctoral Dissertation: Environmental criteria in public procurement – Focus on tender documents. Aalto University, School of Engineering, October 2012. Monographs of the Boreal Environment Research No 40. Edita Prima Ltd, Helsinki.
- Alhola, K., Saramäki, K., Manninen K., Lehtoranta, S, Judl J., Pursimo, J., Linjama J., Pietiläinen O-P., Huuhtanen, J. & Tainio, P., 2016. Cleantech julkisissa hankinnoissa - Cleantech Hankintamappi -hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2016
- Alvarez, S. & Rubio, A., 2015. Carbon footprint in Green Public Procurement: a case study in the services sector. *Journal of Cleaner Production*, 93:159-166.
- Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K. and Szuppinger, P., 2005. *Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview*, 107 p. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
- Carter, C. & Dresner, M., 2001. Purchasing's role in environmental management: cross-functional development of grounded theory. *Journal of Supply Chain Management*, 37 (2):12-27.
- Chen, Z., Asce, M., Li, H., Ross, A., Khalfan, M. & Kong, S., 2008. Knowledge-driven ANP approach to vendors evaluation for sustainable construction. *Journal of construction Engineering Management*, 134:928-941.
- Chiarini, A., Opoku, A. & Vagnoni, E., 2017. Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy. *Journal of Cleaner Production*, 162:391-399.
- Erdmenger, C., (ed.) 2003. *Buying into the Environment – Experiences, opportunities and potential for eco-procurement*. Greenleaf Publishing, UK, 285 p.
- European Commission, 2011. *Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy - Towards a more efficient European Procurement Market*. Brussels, 27.1.2011 COM(2011) 15 final.
- European Commission, 2010. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, SEC(2010) 1161. Brussels, 6.10.2010 COM(2010) 546 final.
- Fitch, G., Odeh, I. & Ibbs, C., 2015. Economic sustainability of DBO water based on wastewater projects in the US: Three case studies. *Journal of Construction Engineering Management*, 141.
- Haikola, V., 2016. Kysely vastuullisista hankinnoista kuntien hankintapäätäjille. Yhteenvetoraportti 2016. Ladattavissa: [http://eu-ymparistomerkki.fi/wp-content/uploads/2016/05/kuntien\\_hankintavastaavat\\_vastuullisuuskyselyn\\_yhteenveto.pdf](http://eu-ymparistomerkki.fi/wp-content/uploads/2016/05/kuntien_hankintavastaavat_vastuullisuuskyselyn_yhteenveto.pdf) [www, 12.4.2017].
- Hueskes, M., Verhoest, K. & Block, T., 2017. Governing public-private partnerships for sustainability – An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 35:1184-1195.
- Igarashi, M., de Boer, L. & Michelsen, O., 2015. Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 108, A:442-450.
- Isomäki, C. & Munne, R., 2016. Selvitys innovatiivisten julkisten hankintojen hankkeista. Tekes 4.10.2016.
- ISO20400. ISO 20400:2017(en) Sustainable procurement — Guidance. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:20400:ed-1:vl:en>
- Kontuniemi, E., 2013. Selvitys valtion hankintatoimen tilasta. Ladattavissa: <http://ym.fi/documents/10623/307565/Selvitys+valtion+hankintatoimen+tilasta/a6162271-d05a-42cb-8b16-8eb4407449ac> [www, 6.3.2017].
- Leskinen, R., 2014. Kestävät julkiset hankinnat osana resurssiivisasta yhteiskuntaa. Valonia.
- Liesimaa, V. & Nissinen, A., 2011. Kestävien hankintojen neuvontapalvelun toimintasuunnitelma. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 6/2011. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

- Lith, P., 2014. Suurten kuntien hankinnat - Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Lith Consulting Group. Kauppakamari. Ladattavissa: [http://helsinki.chamber.fi/media/filer\\_public/8e/49/8e49a6a0-4166-4951-ac8f-7be410a71eaa/suurten\\_kuntien\\_hankinnat\\_2014.pdf](http://helsinki.chamber.fi/media/filer_public/8e/49/8e49a6a0-4166-4951-ac8f-7be410a71eaa/suurten_kuntien_hankinnat_2014.pdf) [12.7.2017].
- Mastny, L., 2003. Purchasing Power, Harnessing institutional procurement for people and the planet. Worldwatch paper 166, Worldwatch Institute.
- McCrudden, C., 2004. Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28(4):257-267.
- Michelsen, O. & de Boer, 2009. Green procurement in Norway: a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91:160-167.
- Min, H. & Galle, W., 1997. Green purchasing strategies: trends and implications. *Journal of Supply Chain Management*, 33(3):10-17.
- MMM, Maa- ja metsätalousministeriö 2013a. Lähiruokaa – tottakai! Hallituksen lähiruokaohjelma ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- MMM, Maa- ja metsätalousministeriö 2013b. Lisää luomua! Hallituksen luomualan kehittämisohjelma ja luomualan kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Motivan hankintapalvelu 2017. Opas vastuullisiin elintarvikehankintoihin – suosituksia vaatimuksiksi ja vertailukriteereiksi. Motivan hankintapalvelu, Helsinki.
- Nash, H. A., 2009. The European Commission's sustainable consumption and production and sustainable industrial policy action plan. *Journal of Cleaner Production*, 17(4):496-498.
- Nissinen, A., Oystein, S. and Ongre, K., (eds.) 2009a. Nordic cooperation on Green Public Procurement: The first set of criteria examples. TemaNord 2009/759, Nordic Council of Ministers.
- Nissinen, A., Parikka-Alhola, K. and Rita, H., 2009b. Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005. *Ecological Economics*, 68(6):1838-1849.
- Nissinen, A., 2004. Julkisten hankintojen ympäristöopas. Ympäristöopas 113, Suomen ympäristökeskus. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Nissinen, A. & Liesimaa, V., 2015. Tarjouspyyntöjen ja puitesopimusten analyysi (VNP 2009) – Tulostaulukko 25.5.2015. SYKE (julkaisematon materiaali).
- OECD, 2003. The Environmental Performance of Public Procurement, Issues of policy coherence. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Oksanen, A., 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. Kuntatalon paino, 3. uud. painos.
- PWC, 2009. Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on methodologies. PriceWaterhouseCoopers Sustainability.
- Rainville, A., 2016. Standards in green public procurement – A framework to enhance innovation. *Journal of Cleaner Production* (*In press*).
- Reime, K. (2016). Selvitys julkisten ruokapalveluiden tarjonnasta. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Renda, A., Pelkmans, J., Egenhofer, C., Schrefler, L., Luchetta, G., Selçuki, C., Ballesteros, J. and Zirnelt, A.-C., 2012. The uptake of green public procurement in the EU 27. Centre for European Policy Studies (CEPS); College of Europe.
- Roman, A., 2017. Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. *Journal of Cleaner Production*, 143:1048-1059.
- ROTI, 2017. Rakennetun omaisuuden tila. <http://roti.fi/wp-content/uploads/2015/12/ROTI-2017-raportti.pdf> [www, 12.8.2017].
- Ruparathna, R. & Hewage, K., 2015. Sustainable procurement in the Canadian construction industry: current practices, drivers and opportunities. *Journal of Cleaner Production*, 109:305-314.
- Salonen, S., Nikula, J., Höynälänmaa, S., 2016. Terveellistä ja ympäristöystävällistä kouluruokaa? WWF:n selvitys punaisen lihan määrästä kouluruoassa. WWF Suomi, Helsinki.
- Sarkis, J., Meande, L. & Presley, A., 2012. Incorporating sustainability into contractor evaluation and team formation in the built environment. *Journal of Cleaner Production*, 31:40-53.
- Siemens, R., 2003. A Review and critical Evaluation of selected Greener Public purchasing Programmes and Policies. In: OECD, 2003, p. 50-95.

- Swanson, M., Weissman, A., Davis G., Socolof, M. and Davis, K., 2005. Developing priorities for greener state government purchasing: a California case study. *Journal of Cleaner Production*, 13(7):669-677.
- Tarantini, M., Loprieno, A.D. & Porta, P., 2011. A life cycle approach to green public procurement of building materials and elements: a case study on windows. *Energy* 36:2473-2482.
- Testa, F., Annunziata, E., Iraldo, F., & Frey, M., 2016. Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. *Journal of Cleaner Production*, 112:1893-1900.
- UNEP, 2017. Global review of sustainable public procurement 2017. United Nations Environment Programme, 2017. ISBN No: 978-92-807-3658-8
- Varnäs, A., Balfors, B. & Faith-Ell, C., 2009. Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry. *Journal of Cleaner Production*, 17:1214-1222.
- Viitaharju, L., Määttä, S., Hakala O. & Törmä, H., 2014. Työtä ja hyvinvointia – Lähiruoan käytön aluetaloudelliset vaikutukset Suomen maakunnissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 118.
- VNP, 2016. Valtioneuvoston periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömyönteiset viljelytavat, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet).
- VNP, 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa.
- Väänänen, E., 2017a. Utilization of private purchasing best practices in procurement of services in Finnish municipalities. The case of housing services for the elderly. Aalto yliopisto.
- Väänänen, S. (toim.), 2017b. Lisää lähiruokaa julkisten keittiöiden asiakkaille – perusteluja ja ohjeita hankintoihin. Lähis-opas, 03/2017. Lähiruoka-ohjelma, Ekocentria, Kuntaliitto, Maa- ja metsätalousministeriö, Savon koulutuskuntayhtymä.
- Walker, H. & Brammer, S., 2009. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Journal of Supply Chain Management*, 14 (2):128-137.
- Walker, H. & Phillips, W., 2009. Sustainable procurement: emerging issues. *International Journal of Procurement Management*, 2 (1):41-61.
- Ympäristöministeriö, 2017. Kierrätyksestä kiertotalouteen - Valtakunnallinen jättesuunnitelma vuoteen 2023. Luonnos lausuntokierrosta varten. Ladattavissa: <http://www.ymp.fi/download/noname/%7B92ABC546-7145-4225-91F7-EB68F43B842D%7D/128224> [www, 13.7.2017].



# Liitteet

## Liite 1. Asiakirjatarkastelussa mukana olleet kunnat

HINKU				
Asikkala	Hanko	Hyvinkää	Ilomantsi	Inkoo
Joensuu	Kitee	Kuhmoinen	Laitila	Lieksa
Liperi	Lohja	Loimaa	Masku	Muhos
Mynämäki	Nurmes	Outokumpu	Padasjoki	Parikkala
Pori	Porvoo	Pyhäjärvi	Raasepori	Rauma
Rautjärvi	Ruokolahti	Siuntio	Tohmajärvi	Tyrnävä
Uusikaupunki	Valtimo			
HINKU + FISU				
Ii	Lappeenranta			
FISU				
Forssa	Jyväskylä	Kuopio	Lahti	Turku
Vaasa				
MUUT				
Espoo	Helsinki	Hamina	Heinola	Hollola
Hämeenkyrö	Hämeenlinna	Iisalmi	Imatra	Jämsä
Järvenpää	Kaarina	Kajaani	Kangasala	Kemi
Kerava	Kokkola	Kotka	Kouvola	Kuusamo
Lempäälä	Mikkeli	Nokia	Oulu	Raahe
Raisio	Riihimäki	Rovaniemi	Salo	Sastamala
Savonlinna	Seinäjoki	Siilinjärvi	Sodankylä	Tampere
Tornio	Valkeakoski	Vantaa	Varkaus	Vihti

## Ympäristötavoitteet julkisissa hankinnoissa

**1. Onko kunnassanne asetettu hankinnoille kestävyystavoitteita tai ympäristökriteerejä? (yksi tai useampi vaihtoehto)**

- Kyllä, hankintastrategiassa
- Kyllä, hankintaohjeistuksissa
- Kyllä, muussa hankintoja ohjaavassa strategiassa tai ohjelmassa, missä? \_\_\_\_\_
- Ei ole kirjattu
- Kestävyystavoitteet tullaan päivittämään hankintastrategiaan / -ohjeistukseen uuden hankintalain myötä
- En osaa sanoa

**2. Seurataanko asetettujen kestävyystavoitteiden tai ympäristökriteerien toteutumista hankinnoissa?**

- Kyllä, miten?

- 
- Ei
  - En osaa sanoa

**3. Miten seuraavat ympäristöä koskevat tavoitteet HUOMIOIDAAN hankintoja ohjaavissa strategioissa tai ohjeistuksissa? (vaihtoehdot: erittäin hyvin, melko hyvin, melko huonosti, ei lainkaan, en osaa sanoa)**

- Sähkön hankinnassa suositaan uusiutuville energialähteillä tuotettua sähköä
- Energiaa kuluttavien tuotteiden (laitteet, valot, ym.) hankinnoissa suositaan energiatehokkuuden parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita
- Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ostetaan vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja
- Kuljetuspalveluhankinnoissa edellytetään taloudellista ajotapaa
- Uudisrakentamisessa vähimmäistavoitteena on lähes nollaenergiarakentaminen
- Korjausrakentamisessa hyödynnetään uusia tai uudehkoja energiatehokkuusratkaisuja
- Rakentamisessa (talot ja infra) kiinnitetään erityistä huomiota jätteensynnyn ehkäisyyn, materiaalien uudelleenkäyttömahdollisuuksiin sekä kierrätyksen tehostamiseen
- Jätehuollon palveluhankinnoissa huomioidaan palvelun elinkaarenaikainen ympäristövaikutus
- Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään luomu- ja lähiruoan osuutta
- Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään kasvisruoan suhteellista osuutta
- Ruokapalveluiden elintarvikehankinnoissa käytetään laatukriteerejä, joissa huomioidaan ympäristön tila, eläinten hyvinvointi, luomutuotanto ja/tai lähiruoka
- Muu hyvin merkittävänä pitämäsi ympäristötavoite, mikä? \_\_\_\_\_

**4. Miten seuraavat ympäristöä koskevat tavoitteet TOTEUTUVAT hankinnoissanne? (vaihtoehdot: erittäin hyvin, melko hyvin, melko huonosti, ei lainkaan, en osaa sanoa)**

- Sähkön hankinnassa suositaan uusiutuville energialähteillä tuotettua sähköä
- Energiaa kuluttavien tuotteiden (laitteet, valot, ym.) hankinnoissa suositaan energiatehokkuuden parhaisiin luokkiin kuuluvia tuotteita
- Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ostetaan vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja
- Kuljetuspalveluhankinnoissa edellytetään taloudellista ajotapaa
- Uudisrakentamisessa vähimmäistavoitteena on lähes nollaenergiarakentaminen
- Korjausrakentamisessa hyödynnetään uusia tai uudehkoja energiatehokkuusratkaisuja
- Rakentamisessa (talot ja infra) kiinnitetään erityistä huomiota jätteensynnyn ehkäisyyn, materiaalien uudelleenkäyttömahdollisuuksiin sekä kierrätyksen tehostamiseen

- Jätehuollon palveluhankinnoissa huomioidaan palvelun elinkaarenaikainen ympäristövaikutus
- Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään luomu- ja lähiruoan osuutta
- Ruokapalveluiden hankinnoissa lisätään kasvisruoan suhteellista osuutta
- Ruokapalveluiden elintarvikehankinnoissa käytetään laatukriteerejä, joissa huomioidaan ympäristön tila, eläinten hyvinvointi, luomutuotanto ja/tai lähiruoka
- Muu hyvin merkittävänä pitämäsi ympäristötavoite, mikä? \_\_\_\_\_

**5. Arvioi ympäristötavoitteiden huomioimiseen ja toteutumiseen liittyviä ongelmia kuntanne hankinnoissa. Ehdota ratkaisukeinoja toimialakohtaisesti.**

**6. Kartoitetaanko hankintoja suunniteltaessa aktiivisesti uusia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotka parantavat energia- ja materiaalitehokkuutta?**

- Kyllä, kaikissa hankinnoissa / investoinneissa
- Joissain hankinnoissa / investoinneissa, missä? \_\_\_\_\_
- Ei juurikaan etsitä uusia ratkaisuja
- En osaa sanoa

**7. Hyödynnetäänkö kestävien hankintojen tekemisessä neuvontaa tai erilaisia työkaluja? (vaihtoehdot: usein, melko usein, harvoin, ei koskaan, en osaa sanoa)**

- Motivan kestävien hankintojen neuvontapalvelua ja/tai tietopankkia
- Pohjoismaisen, EU:n tai muiden vastaavien ympäristömerkkien kriteereitä
- Elinkaarikustannuslaskentaa ja -laskureita
- Markkinavuoropuhelua elinkeinoelämän ja/tai yritysten kanssa
- Muuta neuvontaa tai työkaluja, mitä \_\_\_\_\_?

Mitä ongelmia näiden käyttöön liittyy? Ehdota ratkaisukeinoja toimialakohtaisesti.

**8. Kunnan ja vastaajan tiedot (HUOM! Kysytään vain mahdollista yhteydenottoa ja tulosten analysointia varten. Yksittäisen kunnan tietoja ei julkaista.)**

Kunta/kaupunki: \_\_\_\_\_

Vastaajan nimi ja tehtävä kunnassa: \_\_\_\_\_

Sähköposti ja/tai puhelinnumero \_\_\_\_\_

KIITOS VASTAUKSESTANNE!

Liite 3. Edistettäviksi ehdotetut kestävien julkisten hankintojen KULTU-toimepiteet

A) Muutosohjelma

<b>1</b> <b>Muutosohjelma: Kestävät ja fiksut hankinnat (kuntatalouden veturiksi)</b>	<b>ASIASANAT</b> #kestävähankinnat #elinkaarikustannukset #päättöksenteko #hankintaosaaminen #kuntatalous	<b>ASIAANTUNTIJAKYSELYN PISTEET</b> <b>(Arviointi 1-5)</b> Vaikuttavuus: 3,3 Toteutettavuus: 4,3
<b>TARKENNETTU KUVAUS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuntapäätäjien, virkamiesten ja hankkijoiden ymmärryksen vahva lisääminen kestävien hankintojen strategisesta merkityksestä ja elinkaaren aikaisista hyödyistä talouteen, ympäristöön ja elinkeinoelämään</li> <li>• Muutosohjelma sisältää monia keinoja: tietoiskut ja kampanjat, kohdennetun neuvonnan, tehokkaat markkinavuoropuhelukäytännöt, hankintojen vaikuttavuuden arvioinnin ja elinkaarikustannuslaskennan tuomisen kunnan budjettisuunnitteluun</li> <li>• Ohjelmalla pyritään hankintakulttuurin muutokseen ja riittävien resurssien turvaamiseen kestävien hankintojen tekemiseksi</li> </ul>	
<b>ENSIMMÄISET ASKELEET</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateginen tuki ja ohjaus hankkeelle ministeriötasolla</li> <li>• Hankkeesta tiedottaminen laajasti, alkaen maakuntatasolla</li> <li>• Muutosagenttien etsiminen ja verkostojen luominen ensin maakuntatasolla sekä kuntien sisällä sektorit ylittävästi</li> <li>• Asiantuntijapoolin kokoaminen kestävien hankintojen osajaista</li> <li>• Tekijöiden ja ydinryhmän sitouttaminen ja nimetyt organisaatiot / henkilöt, joille vastuu ja resurssit kohdentuvat</li> <li>• Toimenpiteiden suunnittelu ja työkalujen kokoaminen ja kehittäminen</li> <li>• Käytännön toimeenpano ja jatkuvuuden suunnittelu</li> </ul>	
<b>KESKEISET TOIMIJAT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateginen ohjaus ministeriötasolla (esim. VN, TEM)</li> <li>• Maakuntahallinto, erityisesti kasvupalvelut maakuntatasolla</li> <li>• Kuntaliitto asiantuntijoihin</li> <li>• Motivan kestävien hankintojen neuvontapalvelu</li> <li>• Muut tiedon, työkalujen ja laskurien tuottajat</li> <li>• Julkiset hankkijat, esim. kunnat (hallinto ja päättäjät)</li> </ul>	
<b>OHJAUSKEINOT JA RESURSSIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toteuttajien resursointi, esim. Neuvontapalvelu ja kuntien henkilöt</li> <li>• Työkalujen kehittäminen, esim. hankintojen vaikuttavuusarviointiin sekä elinkaarikustannuslaskennan integrointiin budjettisuunnitteluun</li> <li>• Alkuun 5-vuotinen rahoitus: valtio / maakunnat / kunnat</li> <li>• Muutosohjelmaan sitoutuminen maakunta- ja kuntastrategioissa</li> </ul>	
<b>MITTARIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selkeät tavoitteet tai kriteerit kestäville hankinnoille (esim. VN periaatepäätös) joiden toteutumista mitataan kunnissa/organisaatioissa</li> <li>• Kunnan "sustainable money" seuranta (vaikuttavuuden mittaaminen)</li> <li>• Johtamiskulttuurin muutoksen / muutosjohtamisen mittaaminen</li> </ul>	
<b>ESIMERKIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lahti: strateginen tavoitteen asettelu (ympäristö-, tuottavuus-, työllisyys- ja elinkeinotavoitteet) kaupungin hankinnoissa</li> </ul>	
<b>SYNERGIAT MUIDEN TOIMENPIDE- EHDOTUSTEN KANSSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tukee julkisen sektorin esimerkkinä toimimista, esim. älykkäät energiaratkaisut (1), kestävät ruokahankinnat (12, 15, 16), jakamistalouden toimintamallit, esim. yhteiskäyttöautot (6, 8, 17)</li> <li>• KULTU-kärki: Muutosohjelman pilotointi (kunta tai HINKU-verkosto)</li> </ul>	

B) Markkinavuoropuhelun lisääminen

<p><b>2</b></p> <p><b>Ennakoivan markkinavuoropuhelun lisääminen</b></p>	<p><b>ASIASANAT</b></p> <p>#kestäväthankinnat #markkinavuoropuhelu #ennakointi #verkostot</p>	<p><b>ASiantuntijakyselyn PISTEET (Arviointi 1-5)</b></p> <p>Vaikuttavuus: 3,5 Toteutettavuus: 4,0</p>
<p><b>TARKENNETTU KUVAUS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ennakoivan ja säännöllisen markkinavuoropuhelun omaksuminen osaksi hankintakäytäntöjä ja "hankintakielen" avaaminen tarjoajien ja hankkijoiden välillä</li> <li>• Markkinavuoropuhelun eri muotojen kokeilu, esim. match-making -tilaisuudet, hankintaillat, yhteiskehittämistilaisuudet, hankintaforumit, tilaaja-toimittaja tilaisuudet, vuoropuhelun järjestävä välittäjäorganisaatio</li> </ul>	
<p><b>ENSIMMÄISET ASKELEET</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkijoiden osaamisen lisääminen markkinavuoropuhelusta (esim. miten ennakoiva markkinavuoropuhelu eroaa tiettyyn hankintaan liittyvästä teknisestä dialogista) sekä sen järjestämisestä</li> <li>• Kestävien hankintojen tavoitteiden selkeä määrittäminen ja viestiminen</li> <li>• Yhteiset pelisäännöt ja johtotason sitoutuminen kestäviin hankintoihin, millä turvataan resurssit markkinavuoropuheluun</li> <li>• Sopivien välittäjäorganisaatioiden tunnistaminen</li> </ul>	
<p><b>KESKEISET TOIMIJAT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaupunkien johto ja valtuusto (sitoutuminen ja resurssit)</li> <li>• Eri toimialojen hankkijat (sitoutuminen ja osaamisen kasvattaminen)</li> <li>• Toimittajat (markkinoiden mahdollisuuksista viestiminen ja "hankintakielen opettelu")</li> <li>• Tuottajajärjestöt, teollisuusliitot (markkinatiedon välittäminen ja mahd. välittäjänä toimiminen)</li> <li>• Hankinta-asiamies / yrittäjäliitot (välittäjänä toimiminen)</li> <li>• Alueiden kehitysorganisaatiot (välittäjänä toimiminen)</li> </ul>	
<p><b>OHJAUSKEINOT JA RESURSSIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateginen sitoutuminen ja resurssien turvaaminen markkinavuoropuhelun toteuttamiseen</li> <li>• Digipalveluiden mahdollisuuksien tunnistaminen esim. HILMA järjestelmän kautta (ns. vahtipalvelu)</li> <li>• Hankintojen yksinkertaistaminen ja toimintaympäristön selkeyttäminen, ("hankintojen yhteinen kieli")</li> <li>• Välittäjäorganisaatio tilaisuuksien järjestäjänä</li> </ul>	
<p><b>MITTARIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Järjestettyjen markkinavuoropuhelutilaisuuksien määrä ja jatkuvuus</li> </ul>	
<p><b>ESIMERKIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jyväskylän markkinavuoropuhelukäytännöt, mm. hankintaillat</li> <li>• Hankintaforumit (esim. Rauma)</li> <li>• Hankinta-asiamies ja yrittäjäillat</li> <li>• Match-making tilaisuudet (esim. Oulu Business verkosto)</li> </ul>	
<p><b>SYNERGIAT MUIDEN TOIMENPIDE-EHDOTUSTEN KANSSA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synergiat toimenpiteisiin: Älykkäät toimistorak.(1), kestävä liikkuminen (6,8), kestävä ruoka (12, 15, 16), julk.hank. muutosohjelma (32)</li> <li>• Ikoninen case -ehdotuksia: 1) Tori tai messut yhteishankintojen ympärille 2) Vuorovaikutuksen yhteiskehittäminen - "hankintojen pelisäännöt" 3) Energiaremontit seurakuntien yhteishankintoina markkinavuoropuhelun kera - toteutus kirkon ympäristödiplomista tulevien ohjeiden tukemana</li> </ul>	

C) Hankintojen tekeminen vaikuttavuusperusteisesti

<b>3</b> <b>Vaikuttavuusperusteiset hankintamallit kestäviin hankintoihin</b>	<b>ASIASANAT</b> #vaikuttavuus #kannustin #rahoitus #riskinhallinta	<b>ASIAN TUNTIJAKYSELYN PISTEET (Arviointi 1-5)</b> Vaikuttavuus: (uusi tp) Toteutettavuus: (uusi tp)
<b>TARKENNETTU KUVAUS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikuttavien kestävien hankintojen tekemiseen kannustetaan hyödyntämällä rahoitusmalleja, joiden avulla voidaan paremmin hallita ja jakaa riskiä. Hankinnan tarve määritellään ja mitataan vaikuttavuuteen perustuen.</li> </ul>	
<b>ENSIMMÄISET ASKELEET</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeiden toteuttajien ja toteutuksen osajien etsiminen</li> <li>• Sopivien kohteiden löytäminen, esim. digitaalisuuden mahdollisuudet toteuttaa jokin asia uudella tavalla</li> <li>• Vaikuttavuuden indikaattorien määrittäminen, esim. mitä “ympäristövaikuttavuus” hankinnoissa tarkoittaa</li> <li>• Pilottikohteen / hankkijan valinta vaikuttavuusperusteisesti toteutetulle hankinnalle (Environmental Impact Bond (EIB) -pilottihankinta)</li> </ul>	
<b>KESKEISET TOIMIJAT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Käynnistävä organisaatio ja/tai tukiorganisaatio: “Vaikuttavuustiimi” eli aiemmin Sitrassa toimineen vaikuttavuustiimin uusi organisaatio</li> <li>• Rahoittajat tai rahoituksen välittäjät, esimerkiksi Kuntarahaus, Eläkerahoitus</li> <li>• Pilottihankkijat (jotka lähtevät toteuttamaan vaikuttavuusperusteista hankintaa)</li> <li>• Edelläkävijähankkijat (joilla jo on kokemusta vastaavista hankinnoista, esim. Sitra, TEM, Tampereen kaupunki)</li> </ul>	
<b>OHJAUSKEINOT JA RESURSSIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeiden toteuttajien osaaminen ja kokemukset aiemmin toteutetuista vastaavista hankkeista</li> <li>• Resurssien turvaaminen hankkeen valmistelussa</li> </ul>	
<b>MITTARIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaikuttavuuden mittaaminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä</li> <li>• Vaikuttavuusluokkien mittaaminen: 1) Taloudellinen hyöty - tuottavuus, 2) Ympäristövaikutukset - ilmasto, resurssitehokkuus, luomu, jne., 3) Sosiaaliset vaikutukset - työllisyys ja hyvinvointi</li> </ul>	
<b>ESIMERKIT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TEM / Sitra vaikuttavuusperusteinen hankinta SIB (social impact bond)</li> <li>• US Environmental Impact Bond to fund green infrastructure to manage stormwater runoff in Washington DC</li> <li>• Iso-Britannia, EIB</li> <li>• Hollanti Green Deal on Circular Procurement -sopimukset</li> </ul>	
<b>SYNERGIAT MUIDEN TOIMENPIDE-EHDOTUSTEN KANSSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yksi keino julk.hank. muutosohjelman (32/33) valikoimassa</li> <li>• KULTU-kärki: Green Deal sopimus kuntien ja valtion kanssa. Esim. kunta asettaa kunnianhimoisia tavoitteita ja valtio tukee osaamisen parantamista ja riskin kantamista vaikuttavuusinvestointien avulla.</li> <li>• KULTU-kärki: Ympäristövaikuttavuushankinta (EIB / GIB) edelläkävijähanke</li> </ul>	





Julkisilla hankinnoilla voidaan edistää kestävästä kulutuksesta kohdentamalla julkiset varat laadukkaisiin, ympäristöystävällisiin ja vastuullisesti tuotettuihin tavaroihin ja palveluihin. Hankintalain uudistus vuoden 2017 alusta mahdollistaa entistä paremmin julkisten hankintojen käyttämisen kestävästä kehityksen ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden saavuttamisen strategisena työvälineenä. Kestävästä kulutuksen ja tuotannon (KULTU) ohjelma on jo yli vuosikymmenen edistänyt kestäviä julkisia hankintoja erilaisin keinoin, ja erityisesti informaatio-ohjauksella on ollut tärkeä rooli. Hankintoja voitaisiin käyttää tehokkaammin julkisen kysynnän ohjauksena jos hankintayksiköissä pystyttäisiin asettamaan kestävien hankintojen tavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista.

Tässä raportissa kuvataan kestävien julkisten hankintojen nykytila, eli miten kestävyystavoitteet huomioidaan kuntien strategioissa, ohjeistuksessa ja hankintakäytännöissä, sekä kartoitetaan kestävien hankintojen tekemisen haasteita ja niiden ratkaisuehdotuksia yleisesti ja sektoreittain. Tietoa kerättiin kyselyllä, haastatteluilla, analysoimalla kunta- ja hankintastrategioita sekä tarjouspyyntöjä. Raportissa nostetaan esiin tärkeimpiä kehittämissuhteita ja edistämistoimenpiteitä kestävien hankintojen vauhdittamiseksi. Niitä ideoitiin yhteiskehittämiseen perustuvissa työpajoissa.



ISBN 978-952-11-4883-5 (nid.)

ISBN 978-952-11-4884-2 (PDF)

ISSN 1796-1718 (pain.)

ISSN 1796-1726 (verkkojulk.)