

VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Tuula Kilpeläinen

KUNTIEN HANKINTATOIMI VIHERTYY

Ympäristönäkökulma kuntien tavarahankinnoissa vuosina 1999–2006

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

Vanhemmilleni

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen lähtökohta	7
1.2. Käsitteitä	8
1.3. Tutkimusongelmat	11
1.4. Tutkimuksen kulku	11
2. JULKISET HANKINNAT	13
2.1. Hankintalainsäädäntö ja -ohjeistus	13
2.2. Hankintojen periaatteet ja tavoitteet	17
2.3. Kynnysarvot	18
2.4. Hankintamenettelyt	20
2.5. Hankintatoimen rooli ja organisoituminen kunnissa	20
3. KESTÄVÄ KEHITYS HANKINTOJEN VIHERTYMISEN TAUSTALLA	23
3.1. Kestävä kehitys paikallistasolla	23
3.1.1. Kuntatason kestävän kehityksen asiakirjat	24
3.1.2. Kestävän kehityksen kuntaprojektista käytännön kokemuksia	27
3.1.3. Paikallisagenda kestävän kehityksen työvälineenä	28
3.2. Kestävä kehitys ja paikallisagendat 2000-luvulla	29
4. HANKINNAT KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ EDISTÄMÄSSÄ	32
4.1. Hankintojen ekologinen rooli	32
4.2. Kotimaisuus ja paikallisuus valintakriteereinä	33
4.3. Käytännön toimenpide-ehdotuksia ympäristön huomioimiseksi	33
4.4. Ympäristöystävällisten hankintojen taloudellisista perusteluista	35
4.5. Apuvälineitä	36
5. YMPÄRISTÖN HUOMIOIMINEN HANKINTAPROSESSIN AIKANA	38
5.1. Suunnittelu	39

5.2. Hankintailmoitus ja tarjoajaehdokkaiden valinta	40
5.3. Tarjouspyynnöt ja tekniset eritelvät	41
5.4. Tarjousten vastaanottaminen, vertailu ja hankintapäätös	43
5.5. Sopimuksen teko ja seuranta	44
6. AIEMPIÄ TUTKIMUKSIA YMPÄRISTÖHANKINNOISTA	45
7. YMPÄRISTÖKÄYTÄNTÖJÄ KUNTIEN HANKINNOISSA	49
7.1. Hankintojen organisoituminen	50
7.2. Ympäristötiedon hankkiminen ja ylläpito	52
7.3. Lainsäädäntö ja hankintaohjeistus	53
7.4. Ympäristönäkökulman huomioiminen kunnan resurssit huomioiden	54
7.5. Hankintamenettelyt	55
7.6. Ympäristönäkökulma tarjouspyynnöissä ja tarjousten vertailussa	56
7.7. Näkemys nykytilasta ja tulevaisuudesta	58
7.8. Kehitys vuosina 1999–2006	61
8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	64
8.1. Ympäristönäkökulman huomioiminen kuntien tavarahankinnoissa	64
8.2. Ympäristöystävällisten tuotteiden hankinta	65
8.3. Ympäristöasioiden huomioiminen päivittäisessä työssä	65
8.4. Tutkimusprosessin arviointi	66
8.5. Haastattelujen synnyttämiä pohdintoja	66
8.6. Tulevaisuuden näkymiä	67
LÄHDELUETTELO	72
LIITTEET	78

VAASAN YLIOPISTO**Kauppätieteellinen tiedekunta**

Tekijä:	Tuula Kilpeläinen	
Pro gradu -tutkielma:	Kuntien hankintatoimi vihertyy: Ympäristönäkökulma kuntien tavarahankinnoissa vuosina 1999–2006	
Tutkinto:	Kauppätieteiden maisteri	
Oppiaine:	Aluetiede	
Valmistumisvuosi:	2008	Sivumäärä: 80

TIIVISTELMÄ:

Kestävä kehitys edellyttää tuotannon ja kulutuksen muuttamista ympäristöä huomioivampaan suuntaan. Tutkimuksen lähtökohtana on ympäristönäkökulman lisääntyminen kansainvälisessä ja kotimaisessa hankintalainsäädännössä, mikä heijastuu hankinnoista vastaavan päivittäiseen työhön. Ympäristöasiat voidaan huomioida hankinnoissa.

Tutkimuksessa selvitetään, miten kuntien tavarahankinnoissa voidaan huomioida ympäristönäkökulma, miten voidaan hankkia ympäristöystävällisempiä tuotteita ja miten ympäristön huomioiminen ilmenee hankinnoista vastaavien henkilöiden päivittäisessä työssä. Tutkimuksessa havainnoidaan esimerkkikunnissa seitsemän vuoden aikana tapahtunutta muutosta.

Ympäristöystävällisillä hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joissa on käytetty tarjouspyynnön kriteereinä ja hankintapäätöksenteossa valintakriteereinä ympäristöasioita.

Tutkimusta varten haastateltiin kuuden keskisuuren tai suuren kunnan hankinnoista vastaavia henkilöitä vuosina 1999 ja 2006. Haastattelut tehtiin avoimin kysymyksin puhelimitse. Tutkimukseen valitut kunnat edustivat hankintojen vihertämisen edelläkävijöitä. Kysymykset koskivat kunnan hankintatoimen organisoitumista, tiedon saantia ja ylläpitoa, ympäristönäkökulman huomioimista hankintaprosessin eri vaiheissa sekä vastaajan omaa näkemystä nykytilanteesta ja tulevista muutoksista. Vastaukset analysoitiin kvalitatiivisesti. Vastaukset esitellään kuntien nimiä mainitsematta, koska yksi haastatelluista kielsi kunnan nimen käytön tutkimuksen yhteydessä.

Tutkimuksen kunnissa on siirrytty hajautetusta hankintatoimesta keskitettyyn toimintamalliin sekä osittain myös alueyhteistyöhön ja hankintarenkaisiin. Keskittymisen myötä resursseja on vähennetty. Ympäristöasiat koetaan tärkeiksi, mikä oli edelläkävijyyden myötä odotettavissakin. Ympäristönäkökulma on huomioitu kuntien hankinnoissa ainakin osittain. Tarjouspyynnöissä käytetään ympäristökriteerejä ja ympäristöliitteitä. Tarjousten vertailussa käytetään mittareita ja painoarvoja, joskin niitä kaivataan lisää. Luotettavaa ympäristötietoa on saatavilla ja sitä osataan hyödyntää. Yhteistyö ympäristötoimen ja muiden hankkijoiden kanssa on paikoitellen tiivistä. Loppukäyttäjää ei välttämättä tiedoteta tai kouluteta ympäristöasioista, vaan vastuu jää hankinnan tilanteelle taholle. Toisen haastattelukierroksen aikoihin ympäristön huomioinnin hankinnoissa nähtiin pääosin parantuneen. Uudelta hankintalailta odotetaan helpotusta ympäristöasioiden huomiointiin. Hankintatoimen nähdään muuttuvan jatkossa osaksi logistiikkaa ja tehostuvan. Hankintatoimen arvostuksen ja osaamisen toivotaan lisääntyvän.

Loppukäyttäjän tiedottaminen ympäristöasioista oli pääosin jätetty hankintatoimen tehtävien ulkopuolelle, mutta samaan aikaan todettiin asenteiden vaikeuttavan vihreiden hankintojen edistämistä. Tieto on paras väline asenteisiin vaikuttamisessa. Yhteistyö oman kunnan ympäristötoimen kanssa on osittain määritelmättä. Siihen ja seudulliseen alueyhteistyöhön tarvitaan pelisääntöjä ja toimintamalleja.

AVAINSANAT: julkiset hankinnat, kestävä kehitys

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen lähtökohta

Teemme päivittäin valintoja, jotka vaikuttavat ympäristöön. Jokainen voi kuluttajana tehdä valintansa itse, mutta kunta voi ottaa esimerkillisen roolin ja käyttää taloudelliset voimavaransa hyödyllisesti ja kuntalaisten hyväksi. Ei voi olla kovin vakuuttava viiranomainen, jos itse toimii toisin kuin kehottaa muita toimimaan.

Ympäristönäkökulmaa ei aina ole mielletty julkisiin hankintoihin kuuluvaksi. Viimeisen 15 vuoden aikana se on kuitenkin lisääntynyt kansainvälisissä ja kotimaisissa ohjelmissa. Kestävän kehityksen toimintaohjelmilla pyritään kestäväan taloudelliseen kehitykseen, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja ekologiseen kestävyuteen. Ekologinen kestävyys vaatii, että tuotannossa ja kulutuksessa huomioidaan ympäristö nykyistä paremmin. Julkisilla hankinnoilla voidaan näyttää esimerkkiä, mutta ennen kaikkea vaikuttaa, sillä niiden taloudellinen arvo on merkittävä. Ympäristöystävällisillä hankinnoilla voidaan myös saada aikaan taloudellisia säästöjä esimerkiksi energiankulutuksen vähentämisen ja pitkäikäisempien tuotteiden kautta.

Kunnat ovat tärkeässä asemassa, sillä kuntien hankintamenot muodostavat suuren osan kuntien budjetista. Lainsäädäntö velvoittaa kuntia toimimaan kestäväan kehityksen mukaisesti ja uuden hankintalain myötä ympäristö voidaan huomioida hankinnoissa. Käytännön kokemuksia kestäväan kehityksen mukaisiin hankintoihin kerättiin muun muassa kestäväan kehityksen kuntaprojektissa 1990-luvun alussa. Suomen Kuntaliitto on ollut aktiivinen yhteistyön ylläpitäjä ja se toimiikin merkittävänä ympäristötiedonlähteenä kuntien hankintatoimessa työskenteleville. Ympäristön huomioivista hankinnoista on jo saatavilla useita kansainvälisiä ja kotimaisia ohjeita ja julkaisuja.

Lainsäädäntöuudistuksen myötä ympäristötietoisuus ei ole enää vain hankintahenkilöstön henkilökohtaisesta kiinnostuksesta kiinni vaan ympäristön huomioiminen on siis kirjattu lakiin ja hankintaohjeisiin. Hankinnoissa valintoja voidaan perustella edullisimman hinnan lisäksi kokonaistaloudellisella edullisuudella, kuten ympä-

ristövaikutuksilla tai tuotteen laadulla. Saavutetut hyödyt voidaan nähdä rahana, jolloin päätösten perustelevuus on helpompaa. Yritysten toiminnassa on ympäristönsuojelun sanottu toteutuvan vasta, kun se voidaan mitata rahassa. Myös kunnille ympäristöystävällisemmät hankinnat merkitsevät ensisijaisesti taloudellista hyötyä ja julkisuusku-
van paranemista.

Tapasin ympäristöasioiden huomioimisessa aktiivisia hankinnoista vastaavia henkilöitä vuonna 1999 käynnistetyssä Suomen Kuntaliiton silloisen tutkimus- ja konsultointiyhtiö Efektia Oy:n (nykyisen Efeko Oy:n) projektissa, jonka alkuvaiheita sain seurata opiskelijajäsenenä. Kaksivuotisen projektin tavoitteena oli luoda sähköinen tietojärjestelmä yritysten ja kuntien hankinnoista vastaavien käyttöön. Hanketta rahoitti alkuvaiheessa Tekes ja mukana olivat Kuntaliitto, ympäristöministeriö ja Motiva. Pilottikuntina olivat Espoo, Heinola, Jyväskylä, Kuopio, Pori, Tampere ja Turun seutu. Projektin tuotoksena syntyi Hymonet-tietokanta.

Se, miten kunnan hankinnoista vastaava henkilöstö kaikkien määräysten ja ohjeiden keskellä ympäristön huomioimisessa onnistuu ja työnsä kokee, on innoittanut tämän tutkimuksen tekemiseen.

1.2. Käsitteitä

Hankintatoimi, hankinta

Kuntalogistiikan käsikirja (Suomen Kuntaliitto 2000: 4) määrittelee hankintatoimen tavaroitten, palvelujen ja raaka-aineen ostamiseksi, vuokraamiseksi tai siihen rinnastettavaksi toiminnaksi. Tässä tutkimuksessa edellä olevaa kutsutaan hankinnaksi.

Hankintayksikkö

Hankintayksikkö on esimerkiksi kunnan toimielin tai viranhaltija, joka suorittaa hankinnan hankintalakia noudattaen. Hankintayksikkö toimii tilaajana. (Oksanen 2007: 18.) Tässä tutkimuksessa hankintayksikkö-nimityksen sijaan käytetään hankintoja tekevää kunnan yksikköä kuvaamaan hankintatoimen käsitettä. Voidaan käyttää myös nimitystä materiaalikeskus tai hankintatoimisto.

Ekohankinta, ympäristön huomioiva hankinta

Ekohankinnoissa tuotteiden ympäristönäkökohdat on sisällytetty tarjouspyyntöihin. Ekohankinnoissa valitaan useimmiten ympäristöä säästävä tuote. (Nissinen 2004: 8.) Tässä tutkimuksessa käytetään myös nimitystä ympäristön huomioiva hankinta.

Efektia Oy:n Hankintojen ympäristöohjaus -kehittämishankkeen projektisuunnitelmassa (1999) käytetään käsitettä ympäristömyönteiset hankintakäytännöt. Kansainvälinen termi ”greening” käännetään usein kuntien hankintatoimeen liittyvässä ympäristökehittämisessä hankintatoimen viherryttämiseksi.

Ympäristöä säästävä tuote, ekotuote

Ympäristöä säästävä tuote kuormittaa ympäristöä vähemmän kuin muut saman tuoter ryhmän tuotteet. Ympäristöä säästäviä tuotteita ovat ympäristömerkin (esim. Joutsenmerkin) saaneet tuotteet, vähäpäästöiset ja energiaa säästävät laitteet, kierrätysmateriaalia sisältävät tuotteet (esim. uusiopaperi), kierrätettävät tuotteet ja luonnonmukaisesti tuotetut tuotteet (ns. luomutuotteet). (Ympäristöministeriö 1993: 21.)

Ympäristöä säästävä tuote on korjauskelpoinen ja kestävä. Ympäristöä säästävissä tuotteissa on käytetty uusiutuvia luonnonmateriaaleja ja pakkausmateriaalin määrä on minimoitu. (Ympäristöministeriö 1993: 21.)

Elinkaari

Tuotteen ympäristövaikutuksia alkaa syntyä jo raaka-aineiden hankintavaiheessa. Käytön jälkeinen poisto on myös osa tuotteen olemassaoloa. Jättämällä tarkastelusta jokin vaihe pois, voitaisiin tuotteen ympäristöystävällisyyttä ”kaunistella”. Käsitteistön yhdenmukaistamiseksi on luotu käsite tuotteen elinkaari. Se muodostuu seuraavista osista (Ympäristöministeriö 1993: 45):

1. raaka-aineeksi tarvittavan luonnonvaran hankkiminen
2. raaka-aineiden jalostus
3. tuotteen valmistus
4. tuotteen käyttö
5. käytöstä poistaminen (kierrätys, uudelleenkäyttö, hävittäminen, jäte)
6. tuotteen kuljettaminen ja varastointi joka vaiheen välillä.

Kuntalogistiikan käsikirjassa (Suomen Kuntaliitto 2000: 4) elinkaari määritellään kattamaan tuotteen jo suunnittelusta lähtien, tuotantoon, käyttöön ja käytöstä poistoon asti.

Hankinnan kohteita tulee tarkastella koko elinkaaren osalta. Raaka-aineiden valmistuksen, kuljetuksen ja käytön lisäksi myös tuotteen hävittämisellä on vaikutuksia ympäristöön. (Suomen Kaupunkiliitto 1991: 13.)

Elinkaarianalyysi

Tuotteen pitkä käyttöaika kompensoi sen valmistuksesta ja poistamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Elinkaarianalyysissä kaikki vaiheet pyritään huomioimaan ja osoittamaan tuotteiden joukosta ympäristöystävällisin tuote. Täysin yksiselitteisiä vastauksia ei saada, koska vaikutusten arviointi on osittain oletusten varassa. Vaikutusten mittaaminen samalla yksiköllä ei ole mahdollista. (Ympäristöministeriö 1993: 46, 53.)

1.3. Tutkimusongelmat

Tutkimuksen ongelmat ovat 1) miten kuntien tavarahankinnoissa voidaan huomioida ympäristönäkökulma, 2) miten voidaan tehdä ympäristöystävällisempiä hankintoja sekä 3) miten ympäristön huomioiminen ilmenee hankinnoista vastaavien henkilöiden päivittäisessä työssä. Tutkimuksessa havainnoidaan esimerkkikunnissa seitsemän vuoden aikana tapahtunutta muutosta. Tutkimuksessa ei mitata hankintojen vihertymistä määrällisesti.

1.4. Tutkimuksen kulku

Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä esittelen luvussa 2, miten lainsäädäntö ja erilaiset ohjeistukset kansainvälisesti ja paikallistasolla ohjaavat hankintatoimea ja miten ympäristö on niissä huomioitu. Lisäksi käyn lyhyesti läpi kunnan hankintatoimen tehtävänkuvaa ja organisoitumista. Taustaksi hankintojen vihertymiselle käyn läpi luvussa 3, miten kunnissa on tehty kestävän kehityksen paikallistason työtä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan, miten kestävä kehitys ja ympäristön huomioiminen liittyvät hankintoihin käytännössä. Hankintaprosessin esittely luvussa 5 painottuu siihen, mitä mahdollisuuksia ympäristön huomioimiseen on prosessin eri vaiheissa. Aiemmat hankintojen ympäristönäkökulmaa käsittelevät tutkimukset esittelen luvussa 6.

Tutkimukseni aineiston muodostavat vuosina 1999 ja 2006 tekemäni haastattelut (luku 7). Tutkin, miten hankinnoista vastaavat henkilöt kuudesta kunnasta huomioivat ympäristökulman työssään ja mitä he vastaavat siitä esitettyihin kysymyksiin. Toisella haastattelukierroksella pyrin myös selvittämään, mikä on muuttunut seitsemässä vuodessa. Tutkimus perustuu kvalitatiiviseen menetelmään. Yhteenvedon ja johtopäätökset esittelen luvussa 8.

Koska yksi haastatelluista ei halunnut edustamansa kunnan nimen esiintyvän tutkimuksessa, esittelen kaikki tulokset ilman suoria viittauksia kunnan nimeen tai vastaajaan.

Valitsin tutkimuksen kunnat hankintojen vihertymisen edelläkävijöiden joukosta, jotta nähtäisiin, miten ympäristöasiat on parhaimmillaan huomioitu kuntien hankintatoimessa. Valittujen kuntien aktiivisuudesta ympäristöasioissa kertoo, että nykyisin kunnista useampi kuuluu ns. Ekohankintaverkoston. Ekohankintaverkostossa on mukana kymmenen suurinta kuntaa: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku ja Vantaa. Ekohankintaverkosto on yhteistyö- ja keskustelufoorumi, jonka tarkoitus on edistää kaupunkien välistä yhteistyötä koskien ympäristöystävällisiä hankintoja. Ekohankintaverkoston jäseneksi on hyväksytty vain kaupungeja, jotka sitoutuvat ympäristömyönteisiin hankintoihin ja ovat valmiita jakamaan kokemuksiaan muiden jäsenten käyttöön. (Ympäristöministeriö 2008b.)

2. JULKISET HANKINNAT

1990-luvun alussa julkisten hankintojen osuus Suomessa oli noin 10 % bruttokansantuotteesta. Kuntien hankintojen osuus oli siitä kaksi kolmasosaa. Yksittäisen kunnan talousarviosta kaikki hankinnat veivät 10–20 %. (Ympäristöministeriö 1993: 63; Kestävän kehityksen käsikirja kunnille 1994: 26).

Julkisten hankintojen vuosittainen osuus Suomessa on jo noin 15 % bruttokansantuotteesta, 22 miljardia euroa. Vertailukohtena mainittakoon, että viime vuosina Euroopan viranomaisten hankintojen osuus on ollut noin 16 % bruttokansantuotteesta. Suomen julkisista hankinnoista kolme neljännestä on kunnallisten organisaatioiden menoja. Materiaalihankintojen osuus kuntien hankintamenoista on 27 %. (Ympäristöministeriö 2008a: 10.)

2.1. Hankintalainsäädäntö ja -ohjeistus

Hankinnan tavoitteena on saada oikea tavara oikeaan paikkaan edullisin kustannuksin. Jotta hankinnat olisivat tavoitteiden mukaisia, on niitä kilpailutettu jo 1960-luvulta lähtien. Yksittäiset kaupungit olivat jo aiemmin käyttäneet sisäisiä määräyksiä ja suosituksia ostotoiminnassaan. Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto julkaisivat valtion hankintoja mukailevia ohjeistuksia, joita suuri osa kunnista ja kaupungeista käytti omassa toiminnassaan. (Kärkkäinen 1996: 19.)

Julkisen hankintatoimen ohjauskeinot luokitellaan neljään tasoon valtion hankintatoimen kehitystä käsitelleessä hankintamenettelytyöryhmän mietinnössä (1998: 14). **Normatiivista** ohjausta ovat lainsäädäntö ja viranomaismääräykset. Tällä tasolla hankintatoimea voidaan ohjata esimerkiksi talousarviolla. **Strategisen** tason ohjaus määrää, miten tehokas organisaatio on ja miten se kykenee sopeutumaan ulkopuolisiin muutoksiin. Keinoja sen hallintaan ovat muun muassa hankintatoimen organisointi ja toiminnan tavoitteiden määrittely, tietojärjestelmien luonti ja tiedonkulun varmistaminen koko konsernitasolla. **Taktinen** ohjaus sisältää keinot tavoitteiden muuttami-

seksi tulokseksi. Niitä ovat esimerkiksi erilaiset mittarit, tuloslaskenta, toimintasuunnitelma ja sisäinen budjetti. Päivittäinen toiminnan ohjaus on **operatiivista** ohjausta. Se koostuu hankintamenettelytavoista ja -käytännöistä, kuten tarjouspyynnöistä, laskujen käsittelystä ja materiaalikirjanpidosta.

Kansainvälisellä tasolla hankintoja ohjaavat Maailman kauppajärjestö (WTO, World Trade Organisation) ja Euroopan Unioni (EU). Suomalainen hankintalainsäädäntö ja yleiset hankintaohjeet ovat sovelluksia EU:n direktiiveistä.

1970-luvulla kansainvälisen kaupan GATT-neuvottelujen myötä syntyi ns. GATT:in hankintakoodi eli sopimus julkisista hankinnoista. Tultuaan voimaan vuonna 1981 se koski kuitenkin vain suppeaa joukkoa valtion virastoja tai laitoksia. Paikallishallintoa ei sisällytetty sopimukseen. Sisällön tarkistuksissa ei puututtu sopimuksen laajuuteen vielä vuonna 1988. Vasta vuonna 1994 allekirjoitettu Marrakeshin sopimus sisälsi merkittäviä muutoksia kuntien kannalta. GATT muuttui Maailman Kauppajärjestöksi. Sen viimeisin julkisia hankintoja koskeva vuonna 1996 voimaan tullut GPA-sopimus (Government Procurement Agreement) sisältää kaikki ne hankintayksiköt ja tuoteryhmät, joita EU:n direktiivitkin koskevat. GPA-sopimuksen ja sen perusteella tehtyjen suomalaisten sovellusten tarkoituksena on ollut tasapuolisuuden edistäminen ja syrjimättömyys. Sopimukseen sitoutuneet maat ottavat tietyn kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa tarjouksia vastaan myös muista sopijamaista ja kohtelevat niitä kotimaisten tarjousten kanssa tasavertaisesti. Euroopan Unionin ulkopuolisten maiden asema ei ole jäsenvaltioita parempi. (Kärkkäinen 1996: 24–25; Työ- ja elinkeino-ministeriö 2007.)

Julkiset hankintayksiköt noudattavat GPA-sopimuksen lisäksi Euroopan Unionin hankintasäännöstöä, joka pyrkii tuomaan hankintoihin oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta. Tavoitteena on talouden kasvun vakaus sekä työpaikkojen ja uuden liiketoiminnan luominen sekä toiminnan tehostaminen kilpailun kautta. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1998: 5, 13.)

EU:n komissio antoi vuonna 2001 tulkinnan, jonka mukaan ympäristöystävälliset hankinnat eivät vaaranna tavaroiden vapaata liikkumista talousalueella tai syrjimät-

tömyyttä. Vuonna 2004 EU:n parlamentissa ja neuvostossa vahvistetut uudet hankintadirektiivit, jotka koskevat suurimpia hankintoja, antoivat mahdollisuuden käyttää ympäristökriteerejä tarjouspyynnöissä ja hankintapäätöksen teossa. (Ympäristöministeriö 2008b.)

Direktiiveihin pohjautuen Suomessa julkisia hankintoja säätelevät 1.6.2007 voimaan tulleet uusi hankintalaki (348/2007), laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja posti-palvelujen hankinnoista (349/2007) ja erityisalojen hankintalaki (Oksanen 2007: 6). Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että tutkimukseni haastattelut tehtiin vanhan hankintalain aikaan. Työn teoreettisessa viitekehyksessä käsittelen hankintoja uuden hankintalain pohjalta. Tarvittaessa tarkastelen vanhaakin lakia korostamaan ympäristönäkökulman huomioimisen kehitystä viime vuosina.

Aiemmassa hankintalaissa (1247/1997: 7 §) tarjouksen valinnasta mainittiin:

”Hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti.”

”Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin”.

Uusi hankintalaki (62 §) määrittelee käsitettä kokonaistaloudellisesti edullisin vertailukriteereillä, joista yksi on ympäristöystävällisyys. Lisäksi hankintayksikkö voi ottaa huomioon:

”...myös ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen”.

Myös muu lainsäädäntö asettavat vaatimuksia hankintatoimelle. Kuntalaissa (365/1995) määritellään kunnan tavoitteeksi asukkaidensa hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen. Hallintolaki (434/2003) asettaa kunnalle hyvän hallinnon perusteeksi tasa-puolisuuden ja suhteellisuuden, jotka ovat yksi hankintaperiaatteista. Jätelaissa (1072/1993) viranomaiset vastuutetaan huolehtimaan omassa toiminnassaan, että tuotannossa säästetään raaka-ainetta, hankittu tuote on kestävä ja se voidaan käyttää uudel-

leen tai hyödyntää jätteenä, ja että käytetään kierrätettäviä tai kierrätysmateriaalista valmistettuja tuotteita.

Suomen Kuntaliitto julkaisi myös uuden hankintalain voimaan astumisen jälkeen ns. yleiset hankintaohjeet, jotka koskevat kaikkia julkisia hankintoja. Hankintaohjeissa selvennetään hankintalakia ja tarjotaan käytännön toimintaohjeita. Ohjeita voidaan soveltaa sekä nk. kynnsarvot alittavissa että ylittävissä hankinnoissa, joskin kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa yksityiskohtien osalta noudatetaan hankintalakia. Hankintaohjeet tulee hyväksyttävä kunnan tai kuntayhtymän hallituksessa. Hankintaohjeissa todetaan, että laissa käytetty kokonaistaloudellisen edullisuuden käsite tarkoittaa myös kestävä kehityksen periaatteiden huomioimista. Tuotteiden tulee olla ympäristöystävällisiä, ja koko elinkaareen on kiinnitettävä huomiota. Tuotteiden valinnalla tulee pienentää ympäristövaaran riskiä. (Oksanen 2007: 7, 12.)

Kansainvälisten ja kotimaisten määräysten lisäksi kunnan tulee sitoutua kestävä kehityksen mukaisiin ja ympäristöystävällisiin hankintoihin hankintatoimeaan ohjaavassa hankintastrategiassa tai hankintapolitiikassa. Myös ympäristöpolitiikka voi sisältää ympäristönäkökulman huomioimisen kunnan hankinnoissa. (Nissinen 2004: 21.) Ympäristöohjelma sisältää konkreettisia toimenpiteitä, joilla ympäristöpolitiikan tavoitteet voidaan toteuttaa.

Ympäristöjärjestelmä on väline, jonka avulla organisaatio pystyy todentamaan toimintansa vaikutukset ympäristöön, ja sitä kautta vähentämään haitallisia vaikutuksiaan järjestelmällisesti ja dokumentoidusti. Ympäristöjärjestelmien standardi ISO 14001 osoittaa, että organisaatio on toiminnassaan kyseisen standardin mukainen. Hankinnat ovat useimmiten organisaation merkittävimpiä ympäristövaikutusten aiheuttajia. Tarkemaksi tavoitteeksi ympäristöjärjestelmässä voidaan asettaa ympäristöä säästävien tuotteiden suosiminen ja energian ja materiaalin kulutusta vähentävien toimintatapojen edistäminen. (Nissinen 2004: 27–28.)

Kunnat laativat tarvittaessa omia hankintaohjeistuksiaan. Organisaation omien sisäisten hankintaohjeiden olisi tärkeää sisältää ympäristönäkökulman huomioiminen hankin-

noissa (Nissinen 2004: 7, 26). Esimerkiksi nk. hankintamatriisissa on esitelty ympäristövaikutukset tuoteryhmittäin ja mahdollisten ympäristömerkkien kriteerit. Matriisi toimii ohjeena ja tietolähteenä, jossa suositellaan ympäristön kannalta parhaita tuotteita. (Kuopion kaupunki 1995.)

2.2. Hankintojen periaatteet ja tavoitteet

Hankinnoissa keskeisinä periaatteina olivat aiemman lainsäädännön aikana olleet kokonaisedullisuus, kilpailuttaminen, yhdenmukaisuus ja huolellinen suunnittelu. Lisäksi kaikki näkökohdat tuli huomioida edullisuusvertailussa ja kilpailun esteitä pyrittiin purkamaan. (Suomen Kaupunkiliitto 1991: 19–20.)

Uudessa laissa hankintaperiaatteina ovat syrjimättömyys, yhdenvertainen kohtelu, avoimuus, suhteellisuus. Hankinnat tulee tehdä taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti, ympäristönäkökohdat huomioiden. Syrjimättömässä hankinnassa esimerkiksi paikallisia yrittäjiä ei suositeta hankintakilpailun kuluessa. Hankinnalle asetettujen vaatimusten on koskettava kaikkia tarjoajia tasapuolisesti. Avoimuudella pyritään hankinnan läpinäkyvyyteen. Avoimuutta tukee muun muassa hankintailmoituksen ja hankintapäätöksen julkaiseminen. Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on kohtuullistaa hankinnan eri vaiheisiin liittyviä vaatimuksia. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2007b.)

Hankinta on osa logistiikkaketjua, jossa oikea tavara hankitaan ja käytetään oikeaan aikaan edullisin kustannuksin. Tavoitteena ei ole hankkia parasta tuotetta, vaan käyttöön soveltuvaa ja riittävää laatua. Lisäksi kilpailuttamisella pyritään takaamaan tavarantoimittajien syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu. Tavarat, pääoma, palvelut ja työvoima liikkuvat EU:n yhteisellä talousalueella mahdollisimman vapaasti. Tietyt kynnsarvot ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa koko EU:n alueella ja tarjouskilpailut ovat julkisia prosesseja. Tällä tähdätään myös avoimuuden periaatteen toteutumiseen. (Kärkkäinen 1996: 18–19.)

Varsin pian hankintamarkkinoiden avautumisen jälkeen huomattiin, että se toi mukanaan kustannussäästöjä, jotka syntyvät kansainvälisestä kilpailusta. Hankintakustannukset laskevat ensinnäkin siitä syystä, että hankinnat tehdään edullisimmalta tarjoajalta. Lisäksi toimittajien toiminta tehostuu, kun kilpailussa mukana pysymiseksi otetaan käyttöön uusia, kehittyneempiä teknologioita ja organisointitapoja. Pitkällä aikavälillä voidaan myös hyödyntää volyymietuja ja tuotannon erikoistumista. Julkisen hankintatoiminnan kohteena olevat tuotteet ovat usein myös tavalliselle kuluttajalle edullisempia tuotteita. (Huttunen 1992: 29–30.)

2.3. Kynnysarvot

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee kahden vuoden välein EU:n komission hyväksymät kynnysarvot julkisille hankinnoille. Kynnysarvolla tarkoitetaan hankinnan arvoa ilman arvonlisäveroa. (Suomen Kuntaliitto 2000: 5.)

Uudessa hankintalaissa tavarahankinnat jaetaan hankinta-arvonsa mukaan aiemman kahden luokan sijasta kolmeen luokkaan: kansallisen kynnysarvon (15 000 euroa) alittavat hankinnat, kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ja EU:n kynnysarvon (206 000 euroa) ylittävät hankinnat (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2007c).

EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatetaan hankintadirektiivejä ja hankintalakia. Kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskeva ohjeistus löytyy hankintalaista. Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia, vaan hankintaohjeita. Niissäkin on kuitenkin noudatettava hyvää hankintatapaa, hallintolakia, kuntalakia ja EU:n perustamissopimusta, joka edellyttää avoimuutta, tasapuolisuutta, syrjimätöntä kohtelua ja suhteellisuutta. (Suomen Kuntaliitto 2007: 4–5.)

Aiemman hankintalain aikana kaikki hankinnat oli kilpailutettava, EU:n kynnysarvot ylittävät sekä alittavat. Ilman kilpailutusta voitiin tehdä vain arvoltaan vähäiset, 5000–6000 euron suuruiset hankinnat. Tämä nosti hankintojen välillisiä ja välittömiä kustannuksia. Uuden lain myötä kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat voidaan tehdä

omien kilpailuttamisohjeiden mukaan, kuitenkin niin että hankinnan peruseriaatteet eli avoimuus ja syrjimättömyys toteutuvat. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 62–64.)

Hankintoja ei saa jakaa useampaan osaan, jotta välttyttäisiin kynnysarvojen vaatimilta työläämmiltä hankintamenetelmiltä. Hankintojen kilpailutuskustannusten ei tule kuitenkaan ylittää kilpailutuksesta saatavia etuja. Kun tilataan toistuvasti pieniä hankintoja, joiden yhteenlaskettu arvo tilikauden aikana kuitenkin ylittää kynnysarvot, voidaan hankintayksikön ja toimittajien välille solmia monivuotinen puitejärjestely. Silloin hankkijoiden on tilattava ensisijaisesti puitesopimusta käyttäen. Puitesopimukset kilpailutetaan. (Suomen Kuntaliitto 2007: 7.)

Jos kansallisen kynnysarvon alittava hankinnan kohde ei kuulu puitesopimukseen, johonkin jo aiemmin kilpailutettuun kokonaisuuteen (esim. koulutarvikkeisiin) eikä sen hankinta toistu useasti, on kyseessä pienhankinta. Myös pienhankinnat tulee kilpailuttaa ja niissä tulee noudattaa peruseriaatteita, kuten avoimuutta. Hankinta-ilmoituksen julkaiseminen lisää toimittajien mielenkiintoa julkisia hankintoja kohtaan, ja voi vaikuttaa tarjonnan ja uusien innovaatioiden kehittymiseen. Potentiaalisia tarjoajia voidaan etsiä markkinoilta jo ennen hankintamenettelyn käynnistymistä. Hankintapäätöksestä avoin tiedottaminen antaa alan yrityksille tietoa kysynnästä. Hankintojen suhteellisuusperiaate tarkoittaa pienhankinnoissa muun muassa sitä, että tarjouspyyntö suhteutetaan vaatimuksiltaan hankinnan kohteeseen, ja että hankinnasta ilmoitetaan riittävän laajasti. Mitä vähemmän tarjouspyynnössä on vertailuperusteita, sitä helpompaa tarjouksia on vertaila. Tehokas tapa on sisällyttää vaatimukset jo kohteen kuvaukseen ja teknisiin erittelyihin, jolloin valinta voidaan tehdä halvimman hinnan perusteella. Pienhankintoina ostetuista tuoteinnovaatioista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. (Suomen Kuntaliitto 2007: 6, 9, 11–13, 15.)

2.4. Hankintamenettelyt

Lain mukaan hankinnat tulee tehdä ensisijaisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Kun hankinnan kohteen valinnan ratkaisee hinta tai hankitaan selkeästi määriteltyjä tuotteita, käytetään **avointa** menettelyä. Silloin kaikki halukkaat yritykset voivat jättää tarjouksen. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella valittavat tuotteet hankitaan yleensä **rajoitetulla** menettelyllä, joka on edellistä joustavampi. Siinä tarjouspyyntö lähetetään ilmoittautuneiden joukosta poimitulle muutamalle potentiaaliselle toimittajalle. Saatujen tarjousten määrä on pienempi ja vertailu helpompaa. (Oksanen 2007: 31.)

Neuvottelumenettelyyn voidaan siirtyä, jos edellä mainituilla tavoilla ei ole saatu hyväksyttävää tarjousta. Jos hankinnan arvo alittaa kansallisen kynnsarvon, voidaan neuvottelumenettelyä käyttää ilman erityistä syytä. Silloin neuvotellaan toimittajilta saatujen tarjousten perusteella tai kokonaan ilman tarjousmenettelyä. **Suoraa hankintaa** eli hankintaa kilpailuttamatta on luvallista käyttää alle 3000 euron hankinnoissa. Myös silloin, kun tavaran hinta ja laatu on tiedossa, tuotetta ei saa muualta tai toimituksella on kiire, voidaan hankkia suoraan. Suorassa hankinnassa tuote tilataan ilman tarjouspyyntöä tai tarjous pyydetään yhdeltä toimittajalta. (Oksanen 2007: 32.)

Kaikkia edellä mainittuja tapoja saa käyttää kansallisen kynnsarvon alittavissa hankinnoissa. Kansallista kynnsarvoa suuremmat hankinnat tehdään pääasiassa vain avoimen tai rajoitetun menettelyn kautta. EU:n kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa hankintamenettelyjen käyttö on tarkemmin määriteltyä. Esimerkiksi tarjouksen eri vaiheiden ajat on hankintalaissa määrätty. (Oksanen 2007: 34–35, 41–43.)

2.5. Hankintatoimen rooli ja organisoituminen kunnissa

Hankintatoimi käyttää suurta osaa kunnan budjetista. Siksi hankintatoimen on tarjottava toimivaa ja tehokasta palvelua jokaiselle hallintokunnalle. Vaaditaan selkeää vastuunjakoa, tulostuuta ja kustannustietoisuutta. Hankintatoimen tulee olla taloudellista ja

joustavaa. (Suomen Kuntaliitto 1993: 12.) Suomen Kaupunkiliitto (1991: 20) ohjeisti vuonna 1991, että hankintatoimen tulee:

”...vastata joustavasti, nopeasti ja tehokkaasti kunnan muiden toimielinten hankintatarpeisiin”.

Kärkkäinen (1996: 18–19) muistuttaa, että hankintatoimi on vain tukipalvelu. Edullisesti ja tehokkaasti hoidettuna se mahdollistaa viranomaisen varsinaisen tehtävän suorittamisen. Myös sisäasiainministeriön hankintamenettelytyöryhmä (1998: 15) määrittelee hankintatoimen tukitoiminnoksi, jonka:

”...tehtävänä on tarjota organisaatiolle oikeanlaatuiset materiaali- ja muut palvelut taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti siten, että organisaatiolla on tarvittavat edellytykset tulokselliseen toimintaan.”

Kunnissa materiaalihankintoja tehdään joko hajautetusti, keskitetysti tai yhteisostoin. Hajautettu järjestelmä on perinteisesti tarkoittanut, että kunnan eri lautakunnat käsittelevät hankintapäätökset. Tämä on usein osoittautunut byrokraattiseksi ja hitaaksi menetelmäksi. Lisäksi luottamushenkilöiden poliittinen tausta on saattanut vaikuttaa prosessiin. Tähän hankintalainsäädäntö on tuonut selkeyttä. Kunnissa on vähitellen siirrytty keskitettyyn järjestelmään, jossa erityinen hankintayksikkö koordinoi kunnan hankintatoimea ja ostotoimintaa. Se vastaa varsinaisen ostamisen lisäksi varastoinnista sekä mahdollisesti kuljetus-, korjaus- ja huoltopalveluista. Etuja tässä käytännössä ovat muun muassa materiaalipolitiikan yhtenäisyys, keskitetty vastuu ja osaaminen sekä volyymiedut. (Kärkkäinen 1996: 20–21.)

Vaikka suuntaus on viime vuosina ollut kohti keskitettyä hankintatoimea, keskitetyllä ja hajautetulla hankintatavalla on kummallakin oma käyttötarkoituksensa. Keskitetyssä hankintatoimessa hankinnan suunnittelussa ja sopimusneuvotteluissa voidaan käyttää apuna erityisosaajia, mutta ostaminen tehdään keskitetysti hankintayksikössä. Samassa yksikössä useammin toistuvien hankintojen myötä hankintoja tekevien henkilöiden osaaminen kasvaa ja hankintaprosessi tehostuu. Hajautettu hankintatoimi vaatii enemmän taloudellisia resursseja ja henkilöstöä. Kuitenkin, kun hankinnan kohde on erityistä teknistä tietämystä vaativa, kannattaa hankinta tehdä hajautetusti. Hankinnan toimek-

siantaja, jolle hankittava tuote tulee käyttöön, tietää usein parhaiten tekniset vaatimukset. (Suomen Kuntaliitto 2000: 11–12.)

Vuonna 1997 tehdyn tutkimuksen mukaan suurten kuntien hankinnoista yli 65 % oli keskitettyjä, pienissä kunnissa osuus oli alle 45 %. Keskitetyllä hankintatoimella pyrittiin tehokkuuteen mm. henkilöstökuluissa ja laadukkaampaan lopputulokseen. (Lehmusvaara, Asikainen, Miettinen, Oittinen & Leino 1997: 13–16.) Samassa tutkimuksessa kestävä kehitys nähtiin tulevaisuuden trendinä hankintatoimessa.

Kuntien yksiköiden keskinäinen yhteisosto voi tarkoittaa esimerkiksi yhden viraston tekemää puitesopimusta, jolla muutkin virastot voivat hankkia tuotteita (Kärkkäinen 1996: 21). Myös kuntien kesken on tehty yhteistyötä, jolloin yhden kunnan tekemää puitesopimusta on voitu hyödyntää muiden kuntien hankintaprosessissa. Suurilla yhteisostoilla saavutetaan volyymietuja, säästetään resursseja ja hyödytään osapuolten kokemuksista. (Suomen Kuntaliitto 1993: 39.)

Suuri osa kunnista hankkii ainakin joitakin tuotteita yhteistyössä seudun muiden kuntien ja organisaatioiden kanssa. Ns. hankintarenkaan tehtävänä on hankkia hankintarenkaaseen kuuluville organisaatioille keskitetysti. Yksinkertaisimmillaan yhteistyö voi olla yhtenäisten toimintatapojen noudattamista sekä tiedon ja kokemusten jakamista. Hankintayksiköt voivat myös kilpailuttaa tarjouksia yhtä aikaa ja perustaa hankintapäätöksensä yhteiseen ehdotukseen. Yhteishankinnalla säästetään kilpailuttamiseen kuluva aikaa ja henkilöresursseja. Hankintaprosessissa voidaan hyödyntää kunkin hankkijan erityisosaamista. Tarjousten vertailu paranee. (Suomen Kuntaliitto 2000: 68; Oksanen 2007: 25–26.)

3. KESTÄVÄ KEHITYS HANKINTOJEN VIHERTYMISEN TAUSTALLA

1990-luvulle asti ympäristöstä huolehtiminen oli teollisuusmaissa lähinnä ympäristöhallinnon vastuulla. Tuotantoa tai kulutusta ei pyritty ohjaamaan, vaan ympäristöongelmiin puututtiin vasta jälkikäteen. Ympäristökysymykset liittyvät yhteiskunnan kaikkiin osa-alueisiin, joten ympäristöpolitiikan tulisi kyetä vaikuttamaan laaja-alaisemmin erityisesti tuotantoon ja kulutukseen. (Koskinen 1994: 11–12.)

YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomissiossa eli ns. Brundtlandin komissiossa nähtiin vuonna 1987, että silloinen ympäristöpolitiikka vaikutti vain seurauksiin, ei syihin. Jotta ongelmia voidaan ehkäistä ennalta, on toimittava kestävän kehityksen mukaisesti. (Nissinen 2004: 10.)

Parin vuosikymmenen ajan käytetty käsite kestävä kehitys yleistyi pian julkisessa keskustelussa. Käsite on synnyttänyt lukuisia tulkintoja ja sitä on pidetty vaikeaselkoisena. Brundtlandin komission mukaan kestävä kehitys tarkoittaa yhteiskunnan toimimista siten, ettei nykyinen tarpeiden tyydyttäminen vähennä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia samaan tyydytykseen. Kestävässä kehityksessä on kyse samanaikaisesti kestävästä taloudellisesta kehityksestä, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja ekologisesta kestävydestä. Ympäristö ja työllisyys ovat sen eräitä osa-alueita. (Kestävän kehityksen käsikirja kunnille 1994: 8; Suomen Kuntaliitto 1997: 7.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vain kestävän kehityksen ekologista osiota.

3.1. Kestävä kehitys paikallistasolla

Puhuttiinpa haittavaikutuksista tai hyödyistä, ne ilmenevät samankaltaisesti. Yksittäisen teon vaikutukset näkyvät vain paikallisesti, mutta kun muutkin toimivat samoin, alkavat vaikutukset näkyä kaikkialla. (Suomen Kuntaliitto 1997: 20.)

Globaaleihin ongelmiin voidaan vaikuttaa myös paikallistasolla. Kunnat ovat siihen luonteva väline. Kunnilla on keskusteluyhteys paikallisiin järjestöihin, kuntalaisiin ja yrityksiin. Kunnilla on valvova, ohjaava tai korjaava rooli ympäristöön vaikuttavissa toiminnoissa. Kuntien on otettava kantaa päätöstensä ja hankkeidensa ympäristövaikutuksiin. (Sairinen 1994: 9–10.)

Kunnat ovat ympäristönsuojelussa avainasemassa. Kunnilla on käytettävissään eniten tietoa oman alueensa ympäristön tilasta. Kuntien viranomaiset arvioivat rakennushankkeiden ympäristövaikutukset. Maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelussa kunnat voivat huomioida luonnon. Kunnat voivat suosia energiaystävällisiä energiamuotoja, tukea julkista ja kevyttä liikennettä ja noudattaa ympäristönäkökohdat huomioivaa elinkeinopolitiikka. (Siitonen & Aura 1992: 11.)

Myös kuntien jokapäiväisellä toiminnalla, kuten materiaalihankinnalla ja jätehuollolla on ympäristövaikutuksia. Sen lisäksi kuntien tulee pystyä vaikuttamaan myös muiden tahojen, kuten yksityisten yritysten suunnittelemiin hankkeisiin. (Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa 1992: 7–8.)

3.1.1. Kuntatason kestävä kehityksen asiakirjat

Lähtökohtana kestävä kehityksen kuntatason toimille on nostettu neljä kansainvälistä, 1990-luvulla laadittua asiakirjaa (Suomen Kuntaliitto 1997: 13). YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi laati vuonna 1992 **Agenda 21** -toimintaohjelman Rio de Janeirossa. Maailmanlaajuiset ympäristöongelmat, kuten ilmastonmuutos ja luonnonvarojen ylikulutus, johtuvat paikallisella tasolla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä. Ohjelma korosti, että kestäväan kehitykseen päästään paikallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä sekä osallistumisella. Useammassakin ohjelman 40 luvusta on toimenpide-ehtotuksia paikallishallinnolle, mutta erityisesti 28. luvussa määritellään, miten paikalliset viranomaiset voivat osallistua Agenda 21 -ohjelmaan. 28. luvun sanoma on, että kunkin valtion kuntien tulisi yhdessä kuntalaisten, paikallisten yhteisöjen ja yritysten kanssa luoda paikallinen Agenda 21 -ohjelma vuoden 1996 loppuun mennessä. Yhteistyön sekä

tiedon ja kokemusten vaihtamisen kuntien välillä tulisi lisääntyä. Ohjelman muissa luvuissa paikallishallinnolle asetettiin odotuksia kestävän kehityksen mukaisesta päätöksenteosta, maankäytön suunnittelusta ja strategioiden laatimisesta. Kaikentasoinen osallistuminen ja yhteistyö sekä käyttökelpoisen tiedon jakaminen nousevat toistuvasti esiin toimintaohjelmassa. (Suomen Kuntaliitto 1995: 4–7.)

Euroopan kaupungit sitoutuivat uuteen rooliinsa kestävän kehityksen edistäjinä allekirjoittamalla ns. **Aalborgin** asiakirjan vuonna 1994. Asiakirjan kolmannessa osassa kunnat lupaavat Agenda 21 –ohjelman 28. luvun mukaisesti luoda paikallisen toimintaohjelman, jolla edistetään kestävästä kehitystä paikallistasolla. (Suomen Kuntaliitto 1995: 11.) Aalborgin asiakirjan pääteemoja ovat kestävä kehitys -käsitteen sisältö, sen kannalta oleelliset kunnan toiminnot ja tarvittavat yhteistyömenetelmät (Suomen Kuntaliitto 1997: 14–15).

Vuonna 1996 Istanbulissa YK:n Habitat II -asuinuhydyskuntakonferenssin loppuasiakirjassa **Habitat Agendassa** keskityttiin lähinnä kestävään yhdyskuntasuunnitteluun. Tämän tutkimuksen kannalta on syytä huomioda, että osallistujamaat sitoutuivat myös muuttamaan teollistuneiden maiden tuotantoa ja kulutusta kohti kestävämpiä tapoja. Tavoitteeseen kuuluvat ympäristökuormituksen vähentäminen ja luonnonvarojen tehokas ja järkevä käyttö niin, että perustarpeet tyydytetään. Tämän voi katsoa viittaavan hankintoihin jo selvästi. (Suomen Kuntaliitto 1997: 15.)

Neljäs asiakirja kuntien kestävän kehityksen taustalla on **Lissabonin julistus** vuodelta 1996. Euroopan kestävän kehityksen kaupunkien toinen konferenssi käsitteli Agenda 21 -toimintaohjelmien paikallista tilannetta ja arvioi mitä kehitystä Aalborgin jälkeen oli tapahtunut. Toimintaohjelmassa todettiin muun muassa, että kunta on paikallis-agendaprosessin tärkeimmässä roolissa. Sitoutuminen kestävän kehityksen periaatteisiin yli kunnan sisäisten hallintorajojen on välttämätöntä. Ongelmiin on tartuttava nyt, eikä myöhemmin. Oman kunnan haitalliset ympäristövaikutukset tulee minimoida. Tämän voi myös nähdä viittauksena hankintoihin. (Suomen Kuntaliitto 1997: 16–17.)

Hankintojen ympäristönäkökulma nousi voimakkaammin esille EU:ssa vuonna 2001, kun kestävän kehityksen strategiassa edellytettiin ympäristövaikutusten huomioonottamista päätöksenteon taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden rinnalla. Seuraavana vuonna solmitussa kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa EU ensimmäistä kertaa konkretisoi ympäristönsuojelulliset toimenpiteet, kuten ilmastonmuutokseen vaikuttamisen. Samaan aikaan Suomi allekirjoitti muiden EU-maiden joukossa Kioton ilmastopimuksen ja sitoutui kasvihuonepäästöjen vähentämiseen. (Euroopan komissio 2005: 7–8.)

Hankintojen vihertymiseen ovat kansainvälisellä tasolla vaikuttaneet Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokouksen suunnitelma vuodelta 2002, jossa viranomaisia kehoitetaan edistämään ympäristöystävällisiä hankintoja sekä OECD:n suositus hankintojen ympäristönäkökulman huomioimisesta (Euroopan Komissio 2005: 8).

EU:n komission tulkitsevassa tiedonannossa vuonna 2001 todettiin hankinnoissa voitavan käyttää ympäristöystävällisyyttä yhtenä hankintakriteerinä. Suomen hankintalainsäädäntö on vuoden 2004 direktiivien jälkeen sisältänyt ympäristönäkökulman entistä paremmin. Hankinnoissa voidaan vaatia ja käyttää valintaperusteena ja hankintasopimuksen tekoperusteena ympäristökriteerejä. (Ympäristöministeriö 2008b.)

EU:n ympäristöpolitiikassa on 2000-luvun alussa syntynyt käsite yhdentynyt tuotepolitiikka. Ympäristöystävällisten tuotteiden kehityksessä halutaan huomioida myös sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Lisääntynyt kulutus nähdään syynä ympäristön saastumiseen ja luonnonvarojen vähentymiseen. Yritykset on siis saatava kehittämään tuotteita, jotka kuluttavat luonnonvaroja ja vahingoittavat ympäristöä nykyistä vähemmän, ja joita kuluttajat voivat ja haluavat valita. (Nissinen 2004: 14.)

Vuonna 2004 eurooppalaiset kunnat sitoutuivat Aalborgin sopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin **Aalborg+10** -ohjelmassa. Ohjelmassa sitoudutaan kierrätykseen, energia- ja tehokkuuteen ja kestäviin hankintoihin. Samalla edistetään kestävän kehityksen mukaisesti tuotettuja ja ympäristöystävällisiä tuotteita, kuten ympäristömerkittyjä, luomu- ja reilun kaupan tuotteita. (Aalborg+10 2004: 2.)

3.1.2. Kestävän kehityksen kuntaprojektista käytännön kokemuksia

Ministeriöiden, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen ja Suomen Kuntaliiton yhteinen kestävä kehityksen kuntaprojekti käynnistettiin vuonna 1992. Projektissa oli tarkoitus selvittää, miten kunta voi käytännössä toimia kestävä kehityksen mukaisesti. Kunnille tarjottiin mahdollisuus osallistua mukaan projektiin ja ilmoittautuneiden joukosta poimittiin 14 erikokoista kuntaa tai kuntaryhmää eri puolilta Suomea. Projektiin valitut kunnat saivat itse ehdottaa toimialaa, jolla kokeilisivat kestävä kehityksen mukaisia toimenpiteitä. Porin kaupunki valitsi aihealueeksi hankinnat. Kertyneitä kokemuksia ja tietoa jaettiin koko projektin ajan. (Kestävä kehityksen käsikirja kunnille 1994: 3.)

Projektin tärkeimmät johtopäätökset liittyivät päätöksentekoon. Kestävä kehityksen päätöksenteko edellyttää, että eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on selvitetty etukäteen. Apua saadaan asiantuntijoilta ja muilta viranomaisilta kuten ympäristökeskukselta. Niiden, joihin päätökset eniten vaikuttavat, annetaan osallistua keskusteluun. Taloudellisten ja sosiaalisten argumenttien rinnalla keskustellaan ekologisista perusteluista ja niiden mahdollisesta keskinäisestä ristiriidasta. Yhteistyö ulotetaan hallinnollisten rajojen ulkopuolellekin. On nähtävä omaa kuntaa suuremmalle alueelle. Päätöksenteon jälkeen on seurattava, toimittiinko kuten päätettiin ja mitä vaikutuksia toiminnalla todellisuudessa oli. Toimintaa voidaan siten muuttaa tarvittaessa. (Kestävä kehityksen käsikirja kunnille 1994: 5.)

Kestävä kehityksen kunnassa tuetaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, huomioidaan vähemmistöjen tarpeet, ollaan avoimia ja käsitellään ristiriitoja. Kestävä kehityksen kunta hyötyy monella lailla. Kunnan imago on ympäristömyönteinen. Aasukkaat ja yritykset arvostavat hyvää ympäristöä. Kunnan suunnitelmat kattavat pidemmän ajanjakson, joten yllätyksiin matkan varrella ehditään reagoida ajoissa. Kuntalaiset jakavat vastuuta ja osallistuvat. Kunnan vahvuudet hyödynnetään. Kunta tehostaa toimintaansa ja säästää samalla. Työllisyydellä on edellytyksiä parantua taloudellisesti vakaassa kunnassa. (Suomen Kuntaliitto 1997: 20–21.)

3.1.3. Paikallisagenda kestävän kehityksen työvälineenä

Voidakseen toteuttaa kestävän kehityksen tavoitteet, kunnan on siis siirryttävä uudentyyppisiin toiminta- ja yhteistyötapoihin. Yksi työväline siihen on paikallisagenda. Esimerkiksi Habitat Agendassa suositeltiin paikallisagendaa sidosryhmien yhteistyömenetelmäksi (Suomen Kuntaliitto 1997: 5, 15).

Paikallisagenda tarkoittaa toimintaohjelmaa tai vaihtoehtoisesti prosessia, jolla toimintaohjelma syntyy. Paikallisagendassa kestävän kehityksen käsite määritellään yhdessä eri tahojen (kunnan, kuntalaisten, järjestöjen, yritysten) kanssa. Myös tavoitteet sovitaan yhdessä. Ristiriidat ja ongelmat käsitellään alkuvaiheessa, jotta ne eivät jarruttaisi toimintaa myöhemmin. Yhteisiin tavoitteisiin on helpompi sitoutua. Paikallisagenda on oppimisprosessi. Kuten kestävän kehityksen päätöksentekoon kuuluu, sovittujen tavoitteiden toteutumista seurataan ja tavoitteita tarkennetaan. Paikallisagendassa asioita tarkastellaan monesta näkökulmasta. Kunnan ja kuntalaisten toiminta on kestävän kehityksen mukaista, kun nähdään toiminnan vaikutus omaan kuntaan ja myös kansainvälisiin kysymyksiin. (Suomen Kuntaliitto 1997: 6–8.)

Kunnan tehtävänä on vetää paikallisagendaprojektia, kantaa vastuu siitä ja huolehtia tarvittavista resursseista. Paikallisagendaprosessi synnyttää uusia työskentelytapoja ja yhteistyöverkostoja. Uudet ideat tulee viedä kunnan strategioihin ja toimintasuunnitelmiin. Suunnitelmien tulisi lähivuosien lisäksi sisältää myös jonkinlainen hahmotelma siitä, millainen kunta on kymmenien vuosien, jopa sadan vuoden päästä. (Suomen Kuntaliitto 1997: 8–9.)

Koska kestävä kehitys koskettaa koko yhteiskuntaa, ei paikallisagendan laatiminen voi jäädä vain kuntien ympäristötoimelle. Yhden asiantuntijan tai tahon tekemät päätökset eivät edistä kestävästä kehitystä, joten viranomaisten on kyettävä yhteistyöhön. Vaaditaan joustavuutta ja yhteistä vastuunkantoa. Useamman näkökulman kautta saadaan perattua suunnitelmista jo alkuvaiheessa ristiriitaisuuksia ja ongelmia. Tiedottamisella innostetaan osapuolia ja rohkaistaan kuntalaisia osallistumaan päätöksentekoon. Yhteistyökykyinen paikallisagendan vetäjä sekä kunnan johdon ja luottamushenkilöiden sitou-

tuminen lisäävät osallistujien innostumista. (Suomen Kuntaliitto 1997: 40–42.) Tämän havaitsi myös Niemi-Ilahti (1999: 18, 30) tutkiessaan Helsingin kaupungin paikallisagendatyöskentelyä, joka vaatii ”*muutaman tulisieluisen henkilön ja asiaan vihkiytymisen*”. Johdon sitoutuminen paikallisagendatyöhön on erityisen tärkeää. Kunnan henkilöstöllä on hoidettavanaan omat työtehtävänsä ja aikaa vain rajallisesti. Yhteistyö ja uudet pelisäännöt vaativat sopeutumista. Kun viesti johdolta on selkeä, se lisää motivaatiota.

3.2. Kestävä kehitys ja paikallisagendat 2000-luvulla

Brundtlandin kestävä kehityksen määritelmää on kritisoitu selkeiden toimintaohjeiden puutteesta. Kestävä kehityksen käsikirjassa kunnille (1994: 8) huomautetaan, että mikäli komissio olisi määritellyt yksityiskohtaiset toimenpiteet, se olisi heikentänyt päätöslauselman mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi YK:ssa sellaisenaan. Yhteistyö maiden välillä olisi ollut hankalaa. Myös Agenda 21 antoi varsin väljät raamit, joka voidaan nähdä myös vahvuutena. Parhaat mahdolliset toimintatavat voidaan valita paikallisesti. (Niemi-Ilahti 1999: 10.)

Ympäristöministeriön tuoreessa selvityksessä havaittiin, että kestävä kehitys käsitteenä on kunnan hallinnossa melko hyvin sisäistetty, mutta sen vieminen käytännön toimintaan on vieläkin kesken. Kestävä kehityksen edistämiseen kunnassa on kaivattu vastuullista tahoja alueellisella tasolla. Tukea on toivottu erityisesti ympäristöhallinnolta ja alueellisilta ympäristökeskuksilta. Ympäristökeskukset edistävät kestävä kehitystä, mutta vain omalta osaltaan eikä resursseja kuntapuolella toimimiseen ole. Jos vastuu kestävästä kehityksestä on jätetty ympäristötoimen huoleksi, on se luonut käsityksen, että kestävä kehitys olisi vain ympäristöasiaa. Kestävä kehitys on voitu myös luokitella ”*viherpipertäjien touhuksi*”. (Puhakka 2007: 27, 34.)

Kun kestävä kehityksen kuntaprojektiin osallistuneilta kysyttiin mikä edistää kestävä kehitystä, nousivat vastauksista esiin voimakkaimmin ”*asenteet ja arvot*”. Myös kun-

nan johdon asenne ja sitoutuminen vaikuttavat kestävän kehityksen toteutumiseen. Avuksi kaivattiin tietoa, koulutusta, selkeitä esimerkkejä jo tehdyistä toimenpiteistä ja toiminnan hyödyllisyydestä. Mitä käytännönläheisempää tietoa ja ohjeita kunnissa jaetaan, sen paremmin kestävän kehityksen työ edistyy. (Niemenmaa 1998: 14, 27.) Puhakan (2007: 27) mukaan ”kestävän kehityksen käsitteen alle ei pitäisi niputtaa kaikkea mahdollista hyvää”. Lääkkeeksi kestävän kehityksen konkretisoitumiseen Niemenmaa (1998: 36) nimeää oivallukset siitä, mitä kestävä kehitys todella merkitsee ja että näiden oivallusten toteuttaminen käytännössä mahdollistetaan.

Kestävän kehityksen ohjelmia tehtiin ahkerimmin 1990-luvulla ja 2000-luvun vaihteessa. Kuntaliiton paikallisagendakampanjassa vuosina 1997–1998 paikallisagenda käynnistettiin 60 kunnassa (Puhakka 2007: 3). Mikko Routala tutki Helsingin yliopiston maantieteen laitokselle tekemässään pro gradu -tutkielmassa (2001: 97) noin 100 suomalaisen paikallisagendan sisältöä. Vain joka kymmenes niistä vastasi Riossa ja Aalborgissa sovittuja tavoitteita. Suurin osa ohjelmista oli Routalan mukaan ympäristöohjelmia, joissa oli unohdettu sosiaalinen ja taloudellinen näkökulma.

Innostus paikallisagendaan on monessa kunnassa hiipunut viime vuosina. Ympäristöministeriön vuonna 2007 tekemässä selvityksessä paikallisagendan laatineiden kuntien internet-sivuilla tutkittiin, löytyykö mainintoja agendasta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Useat kunnat eivät sivuillaan mainitse agendaa tai sivua ei ole päivitetty agendan valmistumisen jälkeen. Kestävän kehityksen toimintaohjelmat ovat saattaneet jäädä erillisiksi, joskin käytännön toiminta on voinut olla hyvinkin kestävän kehityksen mukaista. (Puhakka 2007: 6, 10.)

On tärkeää, että yksittäiset osa-alueet paikallisagendasta jäävät käytäntöön, vaikka innostus agendaan laajemmin lievenisi. Esimerkiksi Helsingin paikallisagendan hedelmiä olivat kaupunginosapaikallisagendat Käpylässä ja Vuosaarella. (Niemi-Iilahti 1999: 21.) Päijät-Hämeen kunnissa on jatkettu kestävän kehityksen toimintaa nk. Vanamohankkeessa. Hankkeen tavoitteena on muun muassa materiaali- ja ekotehokkuuden kehittäminen, johon energiatehokkaat hankinnatkin kuuluvat. (Puhakka 2007: 15.)

Syksyyn 2007 mennessä 300 suomalaisella kunnalla (yli 60 %:lla kunnista) oli paikallisagenda tai sen laadinta oli kesken. Toimintaohjelmaa hyödynnetään konkreettisissa asioissa, kuten käyttämällä ympäristöjohtamisen menetelmiä ja kestävän kehityksen indikaattoreita. Kunnat myös osallistuvat ilmastokampanjaan. (Ympäristöministeriö 2007.)

4. HANKINNAT KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ EDISTÄMÄSSÄ

4.1. Hankintojen ekologinen rooli

Kestävän kehityksen edistäjiksi hankinnat soveltuvat neljän ominaisuutensa vuoksi. Julkiset hankinnat ovat **kansainvälistä** kauppaa. Myös ympäristöongelmat ovat kansainvälinen ilmiö. Julkisissa hankinnoissa periaatteena oleva **tasapuolisuus** mahdollistaa ekotuotteen pääsyn kansainvälisille markkinoille riippumatta valmistusmaan ympäristönormeista. Hankinnoissa voidaan luontevasti huomioida tuotteen **elinkaari** ja pyrkiä suosimaan tuotteita, joiden elinkaari sisältää vähiten ympäristöä kuormittavia tekijöitä. Pyrittäessä taloudellisiin ja ympäristöystävällisiin hankintoihin toimitaan **ekotehokkaasti**. Mitä enemmän tuotteesta saadaan hyötyä suhteessa verrattuna haitallisiin ympäristövaikutuksiin, sitä ekotehokkaampi se on. (Nissinen 2004: 12.)

Lukin (1999: 7) näkee ympäristöystävällisille hankinnoille neljä perustelua: ympäristövaikutusten väheneminen, ympäristöystävällisen tuotekehityksen ja tuotannon kasvu lisääntyneen kysynnän vuoksi, esimerkkinä toimiminen ja taloudellinen hyöty.

Kun hankitaan ympäristömyönteisiä tuotteita, vähennetään hankintojen suoria ympäristövaikutuksia kuten energiankulutuksesta johtuvia päästöjä ja pienennetään ympäristöhuoltokustannuksia. Hankkimalla ekotuotteita näytetään esimerkkiä kuntalaisille ja alueen yrityksille, että nekin voivat omissa hankinnoissaan suosia ympäristön huomioivia tuotteita. Kun kunnat isoina hankintayksikköinä hankkivat ympäristöä säästäviä tuotteita, se lisää näiden tuotteiden kysyntää ja parantaa niiden saatavuutta. Yksittäiset kuluttajatkin voivat silloin helpommin ostaa ympäristöystävällisen tuotteen. Kasvava kysyntä kannustaa yrityksiä kehittämään ympäristöystävällisempiä tuotteita, mikä nostaa yrityksen ekokilpailukykyä. Myös yritykset itse voivat hyötyä taloudellisesti säästämällä esimerkiksi sähkönkulutuksessa tai jätteidenkäsittely-kustannuksissa. Kunnat voivat myös osallistua tuotekehitykseen. (Suomen Kaupunkiliitto 1991: 13; Ympäristöministeriö 1993: 10; Lukin 1999: 7; Nissinen 2004: 10–11.)

4.2. Kotimaisuus ja paikallisuus valintakriteereinä

Vielä 1980-luvulla valtioiden hankinnoissa pyrittiin kotimaisen tuotannon ja työllisyyden edistämiseen. Kuntien hankinnoissa suosittiin tuolloin paikallisia tuotteita ja tuottajia. (Kärkkäinen 1996: 8.) Kunnallisliiton yleisissä hankintaohjeissa vuodelta 1985 mainittiin, että jos ei valita halvinta vaihtoehtoa, on valinta perusteltava esimerkiksi kotimaisuudella. Pari vuotta myöhemmin tehdyssä tutkimuksessa huomattiin, että kotimaisuutta edellyttävä valtionapu oli saanut kunnat ostamaan kotimaisia tuotteita ulkomaisia kalliimmalla hinnalla. (Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos 1988: 12–13, 45.) Paikallisuuden tukemisella myös harjoitettiin aluepolitiikkaa, suojeltiin kehittyviä aloja ja ylläpidettiin turvallisuuspolitiikkaa (Huttunen 1992: 39).

Euroopan Unioniin liittymisen myötä näistä käytännöistä oli luovuttava. Euroopan Unionin markkina-alueella tavaroiden, pääoman, ihmisten ja palveluiden on liikuttava vapaasti. Kunnilla ei nykyään ole oikeutta valita toimittajaa sillä perusteella, että se lisäisi kunnan verotuloja ja parantaisi työllisyyttä. Oman alueen yrityksillä ei saa olla etuasemaa tarjouskilpailussa. Sen sijaan hankinta voidaan suunnitella niin, että paikallistenkin toimittajien on mahdollista osallistua tarjouskilpailuun. (Oksanen 2007: 9.) Tarjouspyynnöissä on usein mainittu, että tarjous voidaan hyväksyä myös osaksi isompaa ostoa. Tämä mahdollistaa pienten ja keskisuurten osallistumisen kilpailuun. Se on samalla yksi keino paikallisuuden tukemisessa. (Kärkkäinen 1995: 33.) Julkisten hankintojen kilpailuttamisen lisääntymisen on todettu jopa vilkastuttavan paikallista elinkeinotoimintaa (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 23).

4.3. Käytännön toimenpide-ehdotuksia ympäristön huomioimiseksi

Porin kaupungin osallistuessa 1990-luvun alussa kestävä kehityksen kuntaprojektiin, ympäristötoimisto ehdotti aiheeksi ympäristötekijöiden huomioon ottamisen tavara-hankinnoissa. Eri virastojen hankintoihin haluttiin tuoda elinkaariajattelua. Lyhyellä aikavälillä tavoiteltiin jätemäärän vähentymistä ja ympäristöystävällisten tuotteiden käy-

tön yleistymistä. Pidemmällä tähtäimellä haluttiin vaikuttaa kuntalaisten kulutuskäyttäytymiseen sekä lisätä taloudellisuutta ja vähentää ympäristökuormitusta. (Lohi & Salminen 1994: 10.)

Hankkeeseen osallistuivat kooltaan tai hankinnoiltaan suurimmat virastot : siivoustoimi, koulujen ruokahuolto, terveydenhuolto, huolto- ja korjaamotoiminta, talonrakennus ja toimistot. Työryhmään haluttiin edustajia, jotka olisivat itse ympäristöasioista kiinnostuneita. Näin uudet ideat ja toimenpiteet saataisiin tehokkaammin käyntiin, ja ryhmän vuorovaikutus olisi tuottoisampaa. Projektille asetettiin käytännönläheiset tavoitteet: selvitetään tavarahankintojen ympäristövaikutukset, laaditaan ohjeet, koulutetaan ja tiedotetaan hankinnoista vastaavia henkilöitä, seurataan hankintakäyttäytymisen muutumista ja muutetaan toimenpiteitä sen mukaan. (Silver 1993: 5–6.)

Lohen ja Salmisen (1994) mukaan Porin ei voi katsoa onnistuneen projektissaan kestävän kehityksen näkökulmasta kovinkaan hyvin, sillä esimerkiksi kuntalaisia ei osallistettu. Mutta Pori lunasti paikkansa hankintojen vihertämisen edelläkävijöiden joukossa ja aiheen tiimoilta on julkaistu useita oppaita.

Reijonen (2000: 3) mainitsee tilannekatsauksessaan, että Suomessa hankintojen ympäristönäkökulma tuotiin valtion toimesta esille ensimmäisen kerran vuonna 1993 Ympäristöministeriön mietinnössä ”Valtion materiaalihankinnat ja ympäristö”. Vuonna 1998 hallituksen kestävän kehityksen ohjelmassa ja vuoden 1999 hallitusohjelmassa mainitaan julkisten hankintojen ympäristömyönteisyys. Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä valtiovarainministeriö laativat samoihin aikoihin suosituksia ja tavoitteita muun muassa hankintojen energiatehokkuudesta. Valtionhallinnon konkreettisemmaksi aikaansaannokseksi hankintojen vihertämisessä on Reijosen mukaan noussut Hymonet-tietokanta.

Kuntaliiton Paikallisagenda 21 -projekti vuonna 1998 esitti toimenpideideoita hankintoihin. Tarjouspyynnöissä tulee ilmoittaa, että valintaan vaikuttavat myös ympäristökriteerit ja logistiikkakustannukset. Suositetaan ympäristöystävällisiä tuotteita, kierrätystä, kestävyttä ja vuokraustoimintaa. Keskitetään hankinnat ja nimetään jokaiselle kunnan osastolle hankintavastaava. (Suomen Kuntaliitto 1998: 43.)

Kauppa- ja teollisuusministeriö ja ympäristöministeriö asettivat vuonna 2003 työryhmän laatimaan ehdotusta, miten raaka-aineen ja energian käyttöä voitaisiin tehostaa tuotteen elinkaaren kaikissa vaiheissa. Yksi toimenpide-ehdotuksista oli, että julkisen hallinnon tulisi näyttää esimerkkiä kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta. Ympäristön huomioivien ja sosiaalisesti kestävien hankintojen osuuden tulee kasvaa vuosittain. Hankintahenkilökunnalla tulee olla riittävästi osaamista ja tietoa. Tähän työryhmä ehdottaa avuksi julkisten hankintojen osapuolten yhteistyöelintä. Myös kansainväliseen lainsäädäntöön pyritään vaikuttamaan. (Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta 2005: 12, 29.)

4.4. Ympäristöystävällisten hankintojen taloudellisista perusteluista

Kalima (1996: 4) määrittelee teoksensa alkusanoissa, että hankinnoissa tulee ”maksimoida taloudellinen kilpailu ja minimoida taloudellinen riski”. Hankinnoista päättävät tahot käyttävät yhteiskunnan varoja, ja rahoille on saatava vastinetta. Huomioitavia seikkoja ympäristöystävällisyyden lisäksi ovat laatu, kestävyys, edullisuus ja lainmukaisuus. Kestävän kehityksen mukaisesti myös tulevien tarpeiden tyydyttämisestä on huolehdittava.

Vastinetta rahalle ei aina saada valitsemalla halvinta vaihtoehtoa. Tarkoituksena on valita paras vaihtoehto asetuissa puitteissa, joihin muun muassa ympäristönsuojelu voi sisältyä. (Euroopan komissio 2005: 12.) Mikäli kunnassa päädytään lyhyellä tähtäimellä edulliseen ratkaisuun, mutta se aiheuttaa myöhemmin kustannuksia esimerkiksi saastumisena, aiheutetaan kunnalle haittaa monella tavalla (Kestävän kehityksen käsikirja kunnille 1994: 20).

Porin kestävä kehityksen kuntaprojektin loppuraportissa muistutetaan, että ympäristöystävällinen tuote saattaa alkuvaiheessa olla muita saman tuoteryhmän tuotteita kalliimpi. Tärkeää on, että se ei ole oleellisesti kalliimpi. Joskus ympäristöystävällisen tuotteen

hinnassa on ns. tuotekehityslisää, mutta tuotteen kysynnän lisääntyessä hinta laskee samalle tasolle muiden tuoteryhmän tuotteiden kanssa. (Silver 1993: 54.)

Toisaalta, voi ekohankinta olla taloudellisesti epäonnistunutkin. Jotta voidaan tehdä sekä taloudellisia että ympäristöystävällisiä valintoja, on tuotteiden ominaisuudet, toiminnallisuus ja taustatekijät tunnettava tarkasti. Usein vasta tuotteen käyttö kertoo, toimiiko se halutulla tavalla ja aiheuttaako kenties lisäkustannuksia. (Silver 1993: 47.) Lisäkustannuksia syntyy esimerkiksi laitteen lyhyemmästä huoltovälistä aiempaan laitteeseen verrattuna ja suuremmasta annostelusta saman tuloksen saavuttamiseksi. Lähiseudulla tuotetun ruuan suosiminen saattaa aiheuttaa kuljetuskustannusten nousua, jos toimituserät ovat pienempiä ja useammin toistuvia.

4.5. Apuvälineitä

Etenkin pienissä kunnissa ympäristöasioiden huomioimista hankinnoissa on vaikeuttanut hajanainen tieto ja lainsäädännön huono tuntemus. Hankintoja koskevia kotimaisia ja EU-lakeja on paljon, ja niiden muutosten seuraaminen on liian työlästä suuressakin organisaatiossa. Tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevaa tietoa on vaikea vertailla keskenään ja tieto vanhenee nopeasti. Käsite elinkaari on tuttu, mutta harvat elinkaariselvitykset ovat nekin vaikeaselkoisia. Hankintoja tehdään usein oman toimen ohella, joten paras osaaminen ja asiantuntijoiden tieto ei ole käytettävissä. Näihin ongelmiin haluttiin Kuntaliiton tutkimusyksikössä Efektia Oy:ssa (nyk. Efeko Oy:ssä) luoda ratkaisuja vuonna 1999 käynnistetyssä projektissa.

Projektin tavoitteena oli luoda sähköinen tietämysjärjestelmä, jossa olisi tietoa tuotteen raaka-aineen ja valmistusprosessin ympäristöominaisuuksista, käytön ja poiston ympäristövaikutuksista, vaihtoehtoisia tuotteita ja ehdotuksia tavarankorvaamisesta palvelulla. Tietokannan päivitystä oli tarkoitus tehdä yhteistyössä tavarantoimittajien kanssa. Projektin vaikutukset kohdistuisivat hankintaprosesseihin, mutta ostajien (hankkijoiden) ja myyjien (toimittajien ja valmistajien) yhteistyöverkostolla syntyisi välillisiä vaiku-

tuksia valmistusprosessiin. Mukana oli myös tutkimuslaitoksia (esim. Motiva), teollisuuden ja kaupan keskusjärjestöjä sekä ympäristöalan järjestöjä. (Efektia 1999.)

Projektin tuloksena syntynyt Hymonet-ympäristötietokanta toimii internetissä osoitteessa <http://www.hymonet.com>. Avoimen osion lisäksi rekisteröityneet ja vuosimaksun maksaneet käyttäjät voivat käyttää extranet-osiota. Tarjouspyyntöön lisättäviä ympäristökriteerejä löytyy tietokannasta tuotekohtaisesti. Lisäksi kerrotaan, miten ympäristönäkökohdat voidaan huomioida hankintaprosessin eri vaiheissa tarveharkinnasta aina sopimuksen tekoon asti. Hymonetia voivat hyödyntää myös yritykset. Sivustolta löytyvät kriteerit, joiden mukaan tuotteita hankitaan, joten yritys voi kehittää omia tuotteitaan vastaamaan vaatimuksia paremmin. (Efeko 2008.)

Vuonna 2004 tehdyssä energiansäästön huomioimista hankinnoissa koskevassa Efektian tutkimuksessa kyselyyn osallistuneesta 72 kunnassa 17 % käytti Hymonet-tietokantaa. Käyttäjät kokivat tietoa löytyvän erityisesti laitteiden energiankäyttöön, toimistotarvikkeisiin, siivoustarvikkeisiin, papereihin ja lampuihin liittyen. Tietokantaan kaivattiin konkreettisempaa tietoa parhaista tuotevaihtoehdoista. Toisaalta tietokannan suuri tietomäärä koettiin raskaaksi ja aikaa vieväksi, jos siihen ei oltu ehditty perehtyä. Yksittäisiin hankintoihin koettiin apua löytyneen. (Kippo-Edlund, Miettinen & Siltanen 2004: 19–20.)

Julkisten hankintojen tietolähteeksi on syntynyt myös muita, kaupallisia ja maksullisia palveluita. Credita toimii osoitteessa <http://www.credita.fi>. Palvelussa sekä hankintayksiköt että toimittajayritykset saavat ajantasaista tietoa hankintalainsäädännöstä ja opastusta hankintaprosessin eri vaiheisiin. Virallisissa ilmoituskanavissa ilmoitetut hankinnat ovat nähtävillä ja arkistoituna Creditan sivustolle. Edita Publishing Oy julkaisee viikoittaista Julkiset hankinnat –lehteä, jossa on ilmoituksia pienhankinnoista ja kaikki Suomessa julkaistut viralliset hankintailmoitukset. Lehti julkaistaan sähköisessä muodossa Creditan sivustolla, jossa kaksi kuukautta vanhemmat numerot ovat maksuttomassa käytössä. Myös Fonecta tarjoaa maksutta EU:n alueen hankintailmoitusten hakupalveluja osoitteessa <http://www.inoa.fi>.

5. YMPÄRISTÖN HUOMIOIMINEN HANKINTAPROSESSIN AIKANA

Hankintaprosessin päävaiheet ovat suunnittelu, hankintailmoituksen julkaiseminen, osallistumishakemus, mahdollinen tarjoajien esivalinta, tarjouspyyntö, tarjous, tarjousten avaaminen ja vertailu, hankintapäätös ja sen julkaiseminen sekä sopimuksen teko. Tässä luvussa käydään hankintaprosessi hankkijan näkökulmasta yksinkertaistettuna läpi, painottaen niitä osioita, joissa ympäristönäkökulma voidaan erityisesti huomioida. Niitä ovat tarveharkinta, tarjouspyyntö ja tarjousten vertailu. Myös hankintojen seuranta on tärkeä osa toiminnan kehittämistä. Osallistumishakemus ja tarjous ovat toimittajan vastuulla, joten ne olen sulkenut kokonaan pois tästä tutkimuksesta.

Euroopan komission käsikirja ympäristönäkökohtien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa (2005: 9) linjaa hankintojen vihertämisen lähtökohdiksi hankintahenkilöstön osaamisen kasvattamisen ja ympäristötiedon varmistamisen. Yhteistyöllä hankkijoiden kesken ja hankintojen kaikkien osapuolten välillä voidaan lisätä sekä tietoa että osaamista.

Kun hankintoja lähdetään muuttamaan ympäristöystävällisemmäksi, on hyvä aloittaa ympäristövaikutuksiltaan merkittävästä tuotteesta, jolle löytyy helposti ja edullisesti ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja (Euroopan komissio 2005: 10). Porin hankintatoimiston loppuraportissa suositellaan ympäristönäkökulman hivuttamista hankintoihin tuote tai tuoteryhmä kerrallaan. Jo pelkästään loppukäyttäjien asenteen muuttaminen ympäristöystävällisempää tuotetta kohtaan kestää aikansa. (Silver 1993: 13.) Myös julkisten hankintojen ympäristöoppaassa (Nissinen 2004: 23) kehoitetaan aloittamaan yhdestä tuoteryhmästä, jossa pyydetään tarjousta ympäristöystävällisestä tuotteesta.

Tuotteen valinnassa on myös syytä huomioida, onko tuotteesta saatavissa riittävästi tietoa ja onko tarjouspyynnössä helppo määritellä tuotteeseen liittyvät ympäristövaatimukset. Voi olla tehokkaampaa valita uusia, kehityskaarensa alkupäässä olevia tuotteita kuin jo pitkään käytössä olleita tuotteita. (Euroopan komissio 2005: 10–11.)

5.1. Suunnittelu

Hankintaprosessi käynnistyy suunnittelulla. Suunnitteluvaiheessa tehdyt ratkaisut vaikuttavat seuraaviin vaiheisiin ja suunnittelussa tehdyt virheet kostaantuvat hankinnan lopputulokselle. Ympäristönäkökohtien huomioiminen on helppointa hankintaprosessin alkuvaiheessa. (Euroopan komissio 2005: 13.)

Hankintaprosessin ensimmäisessä vaiheessa tehdään tarveselvitys. Jotta hankintaprosessi voidaan toteuttaa lainmukaisesti ja onnistuneesti, tulee selvittää tarkkaan mitä tarvitaan ja millaisia vaihtoehtoja on tarjolla. Säännöllisesti tarvittavien tuotteiden hankinnoissa voidaan hyödyntää aiempaa kokemusta ja tietoa. Sen sijaan harvoin hankittavista tuotteista on hankittava ensin tietoa. Markkinaselvityksessä hankintayksikkö selvittää ennen kilpailutusta, millaisia vaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla. Esimerkiksi aiemmista tarjouksista ja sopimuksista, internetistä, koulutuksista ja messuilta löytyy tietoa tuotteiden hinnoista ja ominaisuuksista. Tietoja voidaan myös pyytää erityisellä tietopyynnöllä, joka julkaistaan esimerkiksi kuten varsinainen hankintailmoitus, mutta pyynnössä mainitaan kyseessä olevan vasta selvitys. Tätä kutsutaan myös tekniseksi vuoropuheluksi. (Kärkkäinen 1996: 45; Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 74, 76.)

Porin kaupungin hankintatoimen kestävän kehityksen projektijulkaisussa (Silver 1993: 10) muistutetaan miettimään jo hankinnan alkuvaiheessa, tarvitaanko hankinnan kohdetta lainkaan. Voitaisiinko kierrättää aiemmin hankittua tuotetta tai hankkia kierrätysmateriaalista tehty tuote? Tavaraa ei myöskään kannata hankkia liikaa. Joskus hankinta voidaan korvata palvelulla, esimerkiksi vuokraamalla kopiokoneet. Tällöin on huomioitava, että vaikka laitteen toimittaja ei ole kiinnostunut yksikön sähkökustannuksista tai käytetyn toimistopaperin määrästä, on laitteen tuettava ympäristöystävällisiä käyttötapoja. Virransäästötila ja kaksipuoleinen kopiointi ovat tällaisia ominaisuuksia.

Kohteen määrittely on hankinnan tärkeimpiä vaiheita. Hankintayksikkö päättää, mitä hankkii ja näin ollen määrittelee hankinnan kohteen siten, että hankinnan lopputulos vastaa tarpeisiin (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 167). Hankinnan kohde tulee määrittellä siten, ettei se ole syrjivä ja suosi vain tiettyä toimittajaa (Nissinen 2004: 33).

Tuotteen ominaisuuksista muun muassa energiatehokkuus ja pitkäikäisyys ovat ympäristön kannalta tärkeitä. On arvioitava kohdetta valittaessa, miten paljon tuotteesta jää jätettä, miten haitallista se on ja voidaanko se kierrättää uudelleen käytettäväksi. (Euroopan komissio 2005: 16–17.)

5.2. Hankintailmoitus ja tarjoajaehdokkaiden valinta

Hankintailmoituksessa mainitaan muun muassa hankintayksikön hankinnalle antama nimi, hankinnan arvo ja hankintamenettely. Ilmoituksessa on mainittava, käytetäänkö valintaperusteena hintaa vai kokonaisedullisuutta. Jälkimmäisen kohdalla tulee mainita kaikki siihen sisällytettävät kriteerit, mieluiten tärkeysjärjestyksessä. Esimerkiksi Porin kaupunki on kopiopapereita hankkiessaan käyttänyt useita kriteereitä, kuten toimitusaika, käyttökustannukset, laatu ja ympäristönäkökohdat. Yleensä hyväksytään kokonaisuutaloudellisesti edullinen tarjous. Harvoin siis pelkkä hinta ratkaisee valintaa. Liian laadukasta, teknistä tai kallista tuotetta ei kannata hankkia, joten vaatimukset tulee asettaa kohtuulliselle tasolle. (Kärkkäinen 1995: 33.)

Kun halutaan siirtyä hankinnoissa ympäristöystävällisempään suuntaan, hankintailmoituksen nimeäminen on keino osoittaa tämä tahtotila tarjoajille. Samalla viestitään myös muille hankkijoille. Hankinnan kohde voidaan nimetä esimerkiksi luomuruokasopimukseksi. (Euroopan komissio 2005: 15.)

Aiemmin EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoitukset tuli julkaista Virallisessa lehdessä. Sen liitenumerossa ilmoitettiin Euroopan Unionin alueella käynnistetyt hankinnat. (Kärkkäinen 1996: 36.) Uuden lain mukanaan tuomista kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava Suomessa HILMA-järjestelmässä. HILMA on maksuton valtakunnallinen julkisten hankintojen sähköinen tiedotuskanava internet-osoitteessa <http://www.hankintailmoitukset.fi>. Järjestelmässä hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan ja yritykset vuorostaan saavat tietoa käynnissä olevista ja tulevista hankinnoista. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2007a.)

Myös EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen virallinen ilmoittaminen tapahtuu HILMA-järjestelmässä kansainvälisin hankintatermein (ns. CVP-koodit). HILMA:sta ilmoitukset toimitetaan julkaistavaksi samanaikaisesti myös EU:n Viralliseen lehteen ja sähköiseen TED-tietokantaan. Näistä hankinnoista vaaditaan myös ennakoilmoitus sekä jälki-ilmoitus. (Oksanen 2007: 11.)

Muussa kuin avoimessa hankinnassa, toimittajat ilmoittavat halukkuudestaan osallistua tarjouskilpailuun osallistumishakemuksella. Tämän jälkeen hankintayksikkö pyytää tarjouksia valitsemiltaan toimittajilta. Näin varmistetaan, että kilpailutukseen osallistuvat toimittajat, joilla on siihen edellytykset. Esimerkiksi ympäristörikokseen syyllistynyt yritys tulee sulkea pois tarjouskilpailusta. (Oksanen 2007: 11, 54, 56.)

Hankintailmoituksen laadinnassa ja tarjoajaehdokkaiden valinnassa on syytä varmistaa, että edes osa tarjoajista pystyy toimittamaan ympäristöystävällisiä tuotteita (Nissinen 2004: 31).

5.3. Tarjouspyynnöt ja tekniset eritelmät

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan muun muassa, mitä ollaan hankkimassa, mitä menetelmää noudattaen hankinta tehdään, mitä toimittajilta vaaditaan ja millä perusteella tarjous valitaan. On huomioitava, että jos tarjouspyynnössä ei ilmoiteta valintaa tehtävän kokonaistaloudellisen edun perusteella, on saapuneista tarjouksista valittava aina hinnaltaan halvin. Silloin muiden vaihtoehtojen hyvillä ominaisuuksilla ei ole mitään merkitystä. Tarjouspyynnön tulee olla sisällöltään niin selkeä, että siihen voi vastata yksiselitteisesti, ja saapuneita vastauksia voidaan vertailla helposti. (Oksanen 2007: 51–53.) Tarjouspyynnössä viitataan hankintailmoitukseen, jota se samalla täydentää. Mikäli tarjouspyynnön ja hankintailmoituksen välillä on ristiriitaa, ilmoitus on etusijalla. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 163.)

Kun julkisissa hankinnoissa halutaan suosia ekotuotteita tavallisten tuotteiden sijaan, on joko rajattava tarjouspyyntö koskemaan vain ympäristöystävällisiä tuotteita tai käytettävä ympäristönäkökohtia kokonaistaloudellisena arviointiperusteena. Silloin on käytettävä ympäristökriteerejä tarjouspyynnöissä, tehtävä hankintapäätökset niiden perusteella ja valittava ympäristöystävällisiä tuotteita. Tämä vaatii riittävästi henkilöstöresursseja, tietoa, sitoutumista ja järjestelmällisyyttä sekä hyvää hankintamenettelyn tuntemusta. (Nissinen 2004: 20.)

Jotta tarjouksia voidaan verrata, tarjouspyynnön kohde kuvataan nk. teknisillä eritelmillä. Teknisillä eritelmillä pyritään tarjousten yhteismitallisuuteen. Vaatimukset voivat kuvata suoritusta tai toiminnallista ominaisuutta. Suoritukseen perustuva vaatimus tarkoittaa, että hankinnalla saavutetaan toivottu lopputulos ottamatta kantaa miten se toteutetaan. (Euroopan komissio 2005: 17–18.)

Eritelmät voivat olla viittauksia teknisiin standardeihin, lisämaininnalla ”tai vastaava”. Eritelmä voi myös viitata ympäristömerkin perusteisiin. Käytännössä hankinnan kohdeelta voidaan vaatia tietyn ympäristömerkin mukaisia ominaisuuksia, ja jos tarjoaja pystyy esittämään tuotteelleen kyseisen ympäristömerkin, muuta selvitystä ei tarvita. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 169–170.) Tiettyä valmistajaa tai tuotemerkkiä ei saa suosia, mutta jos vaatimusten määrittäminen muutoin on mahdotonta, voidaan alkupe-
rä mainita liittämällä siihen sanat ”tai vastaava”. Esimerkkinä tällä tavalla käytet-
tävästä tuotemerkestä ovat Suomessa tunnetut ns. Joutsen-merkityt tuotteet. (Kärkkäinen
1996: 50.) Ympäristömerkin käyttämisen etu on, ettei se vaadi hankinnasta vastaavalta
laajaa ympäristöosaamista.

Tarjouspyynnöissä voidaan vaatia tiettyä valmistusmateriaalia (esim. kierrätysmateriaalia) tai ympäristöä säästävää tuotantoprosessia (esim. luonnonmukaista tuotantoa). Tuotteen on vastattava niistä esitettyihin vaatimuksiin, jotta tarjous voidaan hyväksyä. (Nissinen 2004: 35.)

Porin kaupungin osallistuessa kestävän kehityksen kuntaprojektiin (Silver 1993: 13) huomattiin, että ympäristönäkökulman huomioimiseksi tarjouspyynnön laatiminen on

hankintapäätöksen ohella prosessin tärkeimpiä vaiheita. Porin hankintatoimen tarjouspyynnöissä pyydettiin aluksi tietoja tuotteen ympäristövaikutuksista. Tällä määrittelyllä saatiin tarjouksissa niin paljon tietoa, että sen vertailu ja analysointi oli mahdotonta. Myöhemmin tarjouspyynnöissä päädyttiin tarkempaan sanamuotoon.

Ympäristönäkökulman huomioimiseksi tarjouspyyntöön voi liittää kysymyslomakkeen ominaisuuksista, joita tarjouksessa arvioidaan ja niistä annettavat pistemäärät. Tällaisia ominaisuuksia voivat olla esimerkiksi sähkönkulutus, takuu tai joku ympäristömerkin kriteereistä. (Nissinen 2004: 43.)

5.4. Tarjousten vastaanottaminen, vertailu ja hankintapäätös

Tarjoukset avataan vasta määräajan umpeuduttua, kaikki samaan aikaan. Saapuneista tarjouksista tehdään vertailu. Vertailussa käsitellään ainoastaan tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset, puutteelliset tai myöhästyneet tarjoukset hylätään. Vertailuperusteena käytetään vain aiemmin ilmoitettuja kriteerejä, eikä niitä saa tässä vaiheessa lisätä tai muuttaa. (Kärkkäinen 1996: 57; Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 208.) Vertailussa voidaan käyttää apuvälineenä matriisivertailua, pisteytystä ja eri ominaisuuksien suhteellista painottamista. Päätöksenteossa on huomioitava tuotteen elinkaaren kaikkien vaiheiden kustannukset. (Euroopan komissio 2005: 13, 36).

Hankintapäätös tehdään kirjallisesti, ja siinä kerrotaan millä perusteella päätös tehtiin. Päätös on toimitettava kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Sen jälkeen esimerkiksi tarjousten sisältö, hankinnan valintaperusteet ja hinta ovat julkista tietoa, liikesalaisuudet poisluettuna. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 213–215.)

5.5. Sopimuksen teko ja seuranta

Hankintasopimukseen sisällytetään tuotteiden ominaisuudet ja varmistetaan, että ne vastaavat teknisiä eritelmiä ja tarjouksessa esitettyä. Hankinta on osa logistiikkaketjua, jossa tavaroiden varastointi ja kuljetus aiheuttavat hankintakustannuksia ja ympäristövaikutuksia. Hankinnassa saavutetut säästöt saatetaan menettää, mikäli tätä ei huomioida. Ympäristölle koituvat edut saatetaan kadottaa, jos loppukäyttäjä ei osaa käyttää uutta tuotetta oikein. Esimerkiksi tiivistepesuainetta saatetaan annostella entisen ohjeen ja totumuksen mukaan. Sopimusehdoissa voidaan mainita ympäristön kannalta olennaisia velvoitteita. Toimittajalta voidaan vaatia mm. tuotteen pakkausmateriaalin minimointia, käytöstä poistettujen laitteiden vastaanottoa ja kuljetusta, huoltoa ja takuuta sekä loppukäyttäjien koulutusta. (Nissinen 2004: 31, 45–46.)

Hankintoja ja käyttöön otettuja toimintamalleja tulee seurata, jotta tavoitteiden voidaan osoittaa toteutuneen käytännössä ja toimintaa voidaan kehittää. On hyvä seurata, että toimitukset vastasivat sovittua. Ympäristönäkökulman osalta tulee mitata, minkä verran tarjouspyynnöt ovat sisältäneet ympäristönäkökulman, minkä verran hankintoja on tehty ympäristönäkökulmasta ja miten paljon on hankittu ympäristöystävällisiä tuotteita. Loppukäyttäjiltä kerättyjä käyttökokemuksia voidaan hyödyntää seuraavissa hankinnoissa. (Nissinen 2004: 20, 27, 31.)

6. AIEMPIÄ TUTKIMUKSIA YMPÄRISTÖHANKINNOISTA

Ympäristöministeriön kahdessa selvityksessä vuosilta 1999–2000 tutkittiin, miten ympäristönäkökohtia huomioidaan julkisissa hankinnoissa.

Markus Lukin (1999: 15–18, 26–27) tutki Ympäristöministeriön selvityksessä ”Ympäristönäkökohdat julkisissa hankinnoissa: selvitys nykytilasta Suomessa”, missä vaiheessa julkisen sektorin hankintojen vihertyminen tuolloin oli. Tutkimuksessa tutkittiin ympäristöasioiden huomioimista erityisen aktiivisissa valtionhallinnon organisaatioissa ja kunnissa sekä millaisia hyviä esimerkkejä ja ongelmia oli havaittavissa.

Selvityksessä syntyi yleiskuva, jossa suurin osa julkisia hankintoja tekevästä tahoista huomioi ympäristöasiat. Toisaalta harvassa hankintayksikössä oli systemaattista ohjetta tai toimintatapaa ympäristöasioiden huomioimiseen. Tarjouspyynnöissä saatettiin kysyä ympäristövaikutuksia, mutta tarjousten tietoja ei niiltä osin arvioitu tai hyödynnetty.

Lukinin tutkimuksessa mukana olleet kunnat edustivat aktiivisimpia. Kunnissa oli kestävän kehityksen kuntaprojektin ja paikallisagendan valmistelun tiimoilta laadittu ympäristömatriiseja hankinnoille. Matriisissa tarkasteltiin tuoteryhmien ympäristövaikutuksia ja suositeltiin hankittavia tuotteita. Melko pian havaittiin, että matriisien sisältämä tieto oli liian yleisellä tasolla ja vanhentui nopeasti.

Kestävän kehityksen kuntaprojektin myötä kestävä kehitys oli sisällytetty myös Porin kaupungin hankintatoimeen, joka oli noussut hankintojen viherryttämisen edelläkävijäksi. Tavoitteina olivat kulutuksen vähentäminen, jätteiden minimointi ja elinkaaren huomioiminen. Tarjouspyyntöihin sisällytettiin tuotteen ympäristövaikutukset. Tarjouksissa saatiin ympäristötietoa ensin liikaa, jolloin sen vertailu oli mahdotonta. Myöhemmin tarjouspyynnöissä vaadittavat tiedot olivat olennaisempia. Noin 60 % tarjouspyynnöistä sisälsi ympäristökriteerejä, muiden kriteerien kuten hinnan ja laadun rinnalla tasa-arvoisena. Porissa myös lähdettiin laatimaan kunnan eri yksiköille ohjetta, jonka mukaan toimimalla vaikutetaan ympäristöön, terveyteen ja taloudellisuuteen.

Hankintojen kehitystä ohjaamaan valittiin eri yksiköistä koottu ohjausryhmä ja tiedon kulkuun panostettiin.

Lahdessa tiedusteltiin tarjouspyynnöissä ympäristökriteerien sijaan ympäristövaikutuksia. Toimittajien ja hankkijoiden yhteisellä keskustelutilaisuudella päästiin yhteiseen näkemykseen ympäristövastuusta ruokahuollon hankinnoissa. Espoossa ympäristövaikutuksia pyrittiin analysoimaan, mutta käytännön ohjeistus oli jäänyt vähäiseksi. Tarjouksissa ympäristövaikutuksia kysyttiin, mutta niihin saatuja vastauksia ei arvioitu. Vain ympäristövaikutuksiin vastaamatta jättäminen aiheutti, ettei tarjousta huomioitu lainkaan. Muissakin aktiivisissa kunnissa (Jyväskylä, Tampere, Turun seudun kunnat, Helsinki, Kouvolan seudun kuntayhtymä) oli ympäristömatriisien työstämisen lisäksi järjestetty yhteistyötilaisuuksia toimittajille ja hankkijoille. Paikallisagendan myötä ympäristöohjelmia oltiin vasta laatimassa. Tarjouksissa voitiin vaatia ympäristövaikutuksia tai ympäristökriteerejä käytettiin yhtenä valintaperusteena.

Lukin luokittelee ongelmat hankintatoimen vihertymisessä kolmeen tyyppiin: rakenteellisiin, sisällöllisiin ja asenteellisiin. Hankintojen hajauttaminen on rakenteellinen syy. Kun hankintatoimi on hajautettu, hankintoja tekevillä ei yleensä ole aikaa eikä osaa-mista huomioida ympäristövaikutuksia. Siirtymällä keskitettyyn hankintatoimeen säästetään jo pelkästään isomman volyymin ja tehokkaamman logistiikan vuoksi rahaa ja ympäristöä. Ympäristötoimen ja hankintatoimen välisellä yhteistyöllä ja seudullisilla yhteishankinnoilla parannetaan hankintatoimen resursseja. Tuotteen elinkaaren kustannukset (hankinta, jätteen käsittely) jakautuvat kunnassa useamman yksikön kontolle, joten ympäristökustannusten yhteissummaa on vaikea laskea. Elinkaarikustannusten las-kentamenetelmiä tuleekin kehittää ja ympäristöhallintamenetelmiä soveltaa hankin-toihin.

Oleellisen ja luotettavan tiedon sekä tuoteryhmäkohtaisten kriteerien puute ovat sisäl-löllisiä ongelmia. Tarjousten mukana saatu ympäristötieto ei välttämättä ole hyödyllistä, jollei se koske nimenomaan hankinnan kohteena olevan tuotteen ympäristövaikutuksia. Tieto myös vanhenee nopeasti. Ratkaisu voi olla keskitetty tiedon ylläpito ja yhteisten tuoteryhmäkohtaisten kriteerien laatiminen. Tieto auttaa myös asenteellisiin ongelmiin.

Johdon, hankintoja tekevien ja loppukäyttäjien asenteisiin ympäristöasioita kohtaan voidaan vaikuttaa tiedon kulun parantamisella. Tuotteen loppukäyttäjien asenne vihreämpiin vaihtoehtoihin voi aluksi olla kielteinen ja aiemmista kulutustottumuksista on vaikea päästä irti. Myös hankintoja tekevien asenne ratkaisee. Jos hankintoja tekevällä ei itsellään ole kiinnostusta ympäristöasioihin, voi vain johdon puuttuminen asiaan auttaa. Parhaaksi keinoksi motivaation nousuun Lukin näkee oman toiminnan vaikutusten ymmärtämisen ja onnistuneiden kokemusten jakamisen muiden kanssa.

Ympäristöministeriö julkaisi Lukinin selvityksestä päivitetyn, Satu Reijosen (2000: 6–18, 20) tekemän tilannekatsauksen ”Julkiset hankinnat ja ympäristö”. Kuntien lisäksi mukana oli eri ministeriöitä, eduskunta, yliopistoja, ympäristökeskuksia sekä muita julkisia hankintoja tekeviä organisaatioita. Kunnat olivat edelleen edellä-kävijöitä ympäristöasioiden huomioinnissa julkisissa hankinnoissa, eikä yhdessäkään ministeriössä ylletty samalle tasolle. Ympäristönäkökulma huomioitiin useimmiten vain tietyissä tuoteryhmissä, joissa se oli helppoa ja jotka olivat julkisessa keskustelussa esillä (esim. paperit). Silloin merkittävämmät ympäristövaikutukset saattavat jäädä huomioimatta.

Ympäristöasioiden huomioimisessa käyttökelpoisia apuvälineitä ovat ympäristön huomioiva hankintapolitiikka, ympäristöohjelman mukainen hankinta, ohjeet ja tuotematriisit, tarjouspyyntöjen ympäristöliitteet ja -kriteerit, ympäristömerkityt tuotteet ja tuottajien ympäristösertifikaatit.

Hankintapolitiikalla voidaan määritellä organisaation yhteiset periaatteet, joiden mukaan ympäristöasiat hankinnoissa huomioidaan. Se yhtenäistää hankintatoimessa työskentelevien toimintatapoja. Hankintapolitiikka ei yksinään viherrä hankintoja.

Tarjouspyynnössä tai sen liitteissä voidaan kysyä tietoa tuotteen ympäristöominaisuuksista. Kun tiedetään tarkasti, mitä halutaan, saadaan vertailukelpoista tietoa. Ympäristökriteerien käytössä tutkimuksen organisaatioilla ongelmaksi muodostui se, ettei niiden painoarvoa verrattuna muihin kriteereihin oltu määritelty ennen hankintaa. Pisteytysmenetelmät eivät ole kehittyneet riittävästi. Ympäristöasioiden huomioiminen otettiin valintaperusteeksi yleensä vasta siinä vaiheessa, kun oli valittava kahdesta tasaväkisestä

vaihtoehdosta. Ympäristöasioita voidaan ympäristökriteerien käytön lisäksi huomioida teknisissä määritelmissä, esimerkiksi vaatimalla tuotteen olevan luonnonmukaisesti tuotettu. Myös laadukas ja pitkäikäinen vaihtoehto on yleensä ympäristön kannalta hyvä hankinta. Joskus taloudellisuus ja ekologisuus nähdään vastakkaisina ominaisuuksina, ja ympäristöasioita ei koeta voivan huomioida, jos määrärahat ovat vähissä. Edelläkävijäkunnissa on huomattu, että ympäristön voi huomioida hankinnoissa myös säästökuurin aikana.

Tuoteryhmäkohtaisen ympäristötiedon kerääminen esimerkiksi tuotematriiseiksi oli tutkimuksen organisaatioissa vielä harvinaista, mutta Efektian Hymonet-tietokanta oli kehitteillä apuvälineeksi. Ympäristömerkkien käyttö tarjouspyynnöissä auttaa silloin, kun hankintatoimen henkilöstöllä ei ole riittävää tietoa tai osaamista ympäristöasioiden huomioimiseen. Tuotantoyritysten ympäristösertifikaatteja ei kovinkaan usein käytetty valintaperusteena.

Reijosen tutkimuksen organisaatioissa ympäristöasioiden huomioimiseen hankinnoissa vaikuttivat selkeimmin hankintahenkilöstön resurssit, tieto ja johdon sitoutuminen. Jos organisaatiossa ei ole sovittu ympäristön huomioimisesta hankinnoista, on se hankintahenkilöstön oman osaamisen ja innostuksen varassa. Luotettavan tiedon saanti, tiedon vertailun vaikeus ja konkreettisten hankintaohjeiden puute olivat ongelmana lähes jokaisessa organisaatiossa. Myös lainsäädännön huono tuntemus mainittiin ongelmaksi. Johdon ja hankintahenkilöstön yhteistyössä laatima, yksityiskohtainen ohjeistus lisää hankintojen vihertymistä ja kasvattaa henkilöstön motivaatiota. Johdon tuki lisää ympäristöasioiden huomioimista ja viestittää ympäristöasioihin sitoutumisesta myös hankintojen loppukäyttäjille. Käyttäjien asenteisiin voidaan vaikuttaa myös koulutuksella ja tiedottamisella.

7. YMPÄRISTÖKÄYTÄNTÖJÄ KUNTIEN HANKINNOISSA

Haastattelin kuutta kuntansa hankinnoista vastaavaa henkilöä vuosina 1999 ja 2006. Haastattelun aiheena oli ympäristönäkökulman huomioiminen kuntien tavarahankinnoissa.

Tutkimukseen valituista kunnista neljä on suuria ja kaksi keskisuuria. Keskisuuret kunnat ovat 20 000–28 000 asukkaan kokoisia. Suuria kuntia edustivat noin 80 000 ja 100 000 asukkaan kunnat sekä suurimpina 200 000–235 000 asukkaan kunnat. Kunnat sijaitsivat Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomessa. Kuntien hankintatoimet edustivat ympäristönäkökulman huomioimisen edelläkävijöitä. Vastaajat työskentelivät nimikkeillä hankintapäällikkö, materiaaliyksikön päällikkö, talouspäällikkö tai kehitysinsinööri.

Ensimmäinen haastattelukierros lokakuussa 1999 tehtiin puhelimitse, joskin yksi vastaajista halusi palauttaa vastaukset sähköpostitse myöhemmin. Toisella haastattelukierroksella vastaajia oli neljä, kaksi suuresta ja kaksi keskisuuresta kunnasta. Kaikki vastaukset annettiin puhelinhaastatteluissa, jotka tehtiin helmi- ja elokuussa 2006. Haastattelujen jälkeen olen tarkentanut muutamia vastauksia käyttäen apuna kuntien internet-sivuja.

Haastattelun runkona käytetyt kysymykset on esitetty liitteessä 1. Kysymykset olivat pääasiassa avoimia kysymyksiä. Haastattelu oli jaettu kolmeen aihealueeseen. Ensimmäisessä osassa kysymykset koskivat hankintatoimen organisointia, hankintalainsäädäntöä ja ympäristöä koskevan tiedon käsittelyä ja hankintaohjeistuksia. Toisen osion kysymykset liittyivät hankintaprosessiin ja ympäristönäkökulman huomioimiseen tarjouspyynnöissä. Hankintaprosessia koskevat vastaukset peilasivat niin yhdenmukaisesti silloista hankintalainsäädäntöä eivätkä tuoneet esille ympäristönäkökulmaa, joten toisella haastattelukierroksella osa prosessia koskevista kysymyksistä jätettiin pois. Läpikäyn lähinnä tarjouspyyntöjä ja tarjousten vertailua koskevat vastauksia. Viimeisen osion tarkoitus oli selvittää, mitä käytännön toimenpiteitä kunnassa oli hankintojen viihertymiseksi tehty ja mitä tulevia muutoksia oli tiedossa. Tutkin myös, mitä mieltä hankinnoista vastaava itse oli kuntansa ympäristönäkökulman huomioimisesta.

Aineiston vertailuvaiheessa ryhmittelin vastaukset kuuteen aihealueeseen. Kappaleissa 7.1.–7.3. käydään läpi hankintatoimen organisoitumiseen, hankintaohjeistuksiin ja ympäristötiedon hankintaan ja ylläpitoon liittyviä seikkoja. Kappaleissa 7.4.–7.6. ovat hankintaprosessia koskevat vastaukset. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan, miten ympäristönäkökulma näkyy kunnan hankintatoimessa. Kappaleessa 7.7. esitellään hankinnoista vastaavien käsitystä silloisesta tilanteesta ja tulevista muutoksista. Viimeisessä kappaleessa vertaillaan kunkin kunnan kehitystä seitsemän vuoden aikana.

7.1. Hankintojen organisoituminen

Ensimmäiseksi haastateltavilta kysyttiin, miten hankintatoimi on organisoitunut. Haluttiin myös tietää, onko kunta mukana alueellisessa hankintayhteistyössä ja miten se näkyy päivittäisessä työssä.

Vuonna 1999 neljässä kuudesta haastatteluun osallistuneesta kunnasta hankintatoimi oli hajautettua tai hajakeskitettyä. Hajakeskitetyssä mallissa tulosityksiköt hoitavat itse hankintansa keskitetysti, eikä mikään taho hanki toisten puolesta. Tähän on päädytty, koska hankinnoista päättäminen on haluttu viedä mahdollisimman lähelle loppukäyttäjää.

Toisessa tutkimuksen keskisuurista kunnista hankinnat tehtiin pääsääntöisesti oman keskitetyn hankintatoimen kautta jo ensimmäisen haastattelukierroksen aikaan, ja ympäristökuntien kanssa tehtiin joskus yhteisiä vuosisopimuksia. Myöhemmin kunta jo hyödynsi isoimpien hankintojen osalta kahden kunnan ja kuntayhtymän muodostamaa hankintarengasta, jossa tutkimuskunta vastasi kilpailutuksesta. Myös toisessa keskisuurista kunnista hankintatoimi on ollut keskitetty ja se on kuulunut koko tutkimuksen ajan alueelliseen yhteishankintarenkaaseen. Alueella asuu noin 100 000 asukasta. Yhteistyössä on mukana seitsemän kuntaa, joissa on kaksi hankintatoimistoa. Kukin seitsemästä kunnasta on erikoistunut omiin tuoteryhmiinsä ja työtä on näin jaettu useamman hankkijan kesken. Vastaajakunnan vastuulla on neljä tuoteryhmää. Yhteydenpito on

kuukausittaista ja säännöllistä. Alueyhteistyössä on ollut kunnallisten organisaatioiden lisäksi mukana liikelaitoksia esimerkiksi energia- ja vesialalta.

Suuren kunnan hankintatoimi oli vuonna 1999 hajautettua, mutta yhteistyötä tehtiin lähialueella toimivien kuntien, kuntayhtymien ja seurakunnan kanssa. Yhden tuoteryhmän hankinnassa saattoi olla päättämässä parikymmentä henkilöä. Seitsemän vuotta myöhemmin hankintatoimi oli keskitetty, kunta jatkoi seutuyhteistyötä ja kuului lisäksi Ekohankintaverkoston. Erään suuren kaupungin hankintatoimesta todettiin, ettei suuren kaupungin ole välttämätöntä tehdä yhteishankintoja, sillä säästöjä saavutetaan jo omillakin volyyymeilla. Kunta on kyllä muutoin tiiviisti mukana alueellisessa yhteistyössä ja hankintojen kehittämistoiminnassa.

Alueyhteistyön koetaan hyödyntävän siihen osallistuvia tahoja, sillä kaikilla on sama tavoite. Työmäärä on pienentynyt, kun resurssit on yhdistetty ja työt jaettu. Vastuu eri tuoteryhmien hankintaohjeistuksen luomisesta on hajautettu eri tahoille. Yhden kunnan tiedot ja kokemukset voidaan jakaa kaikkien käytettäväksi. Tosin saadun informaation siirtäminen käytäntöön on koettu vaikeaksi. Toinen alueyhteistyöhön osallistunut vastaaja huomauttaa, että yhteishankinnalla ei ole saavutettu yksimielisiä päätöksiä. Hankintaprosessia ei ole haluttu vaikeuttaa tarpeettomalla mielipide-eroista johtuvalla kiistelemisellä, joten hankinnassa noudatetaan yhden kunnan hankintaperiaatteita.

Merkittäviä materiaalihankintoja teki kunnassa 20–30 henkilöä. Suuren kunnan hajaute-
tussa hankintatoimessa lukumääräksi arvioitiin sata, mutta keskittymisen myötä henkilömäärä oli laskenut 20 henkeen. Hankintapäätöksiä tehtiin nimikkeillä osastopäällikkö, talousjohtaja, esimies, työnjohtaja ja varastonhoitaja. Lisäksi hankintoja tekivät hallintokunnat ja johtavat virkamiehet.

7.2. Ympäristötiedon hankkiminen ja ylläpito

Haastateltavilta kysyttiin, mistä tietoa ympäristöasioista ja tuotteiden ympäristöominaisuuksista saadaan, miten sitä kenties ylläpidetään ja mitkä ovat vaikeimpia tuoteryhmiä tiedonsaannin osalta.

Ympäristötietoa saadaan kaupungin omasta tietopalvelusta, julkisista tiedotusvälineistä, ympäristöministeriön tiedotteista, alan julkaisuista ja lehdistä, yritysten toimittamista tiedotteista, muiden kuntien tekemistä alan selvityksistä, Hymonet-tietokannasta ja Hymonet-tapaamisista sekä keskusteluista ja yhteistyöstä eri hallintokuntien välillä.

Suuren kunnan ympäristöohjelman kerrottiin kattavan toiminnot niin laajasti, ettei ympäristötietoa etsitty kovinkaan laajasti. Tiedon keräämiseen ei haluttu käyttää tarpeettomasti aikaa. Tarvittaessa tietoa saatiin alan seminaareista, tavarantoimittajilta ja internetistä. Nykyisin kunnan kuuluessa useampaan yhteistyöverkoston, tietoa saadaan niiden kautta. Internetistä tietoa saadaan muun muassa ympäristömerkeistä.

Tietoa ei useinkaan kerätä järjestelmällisesti omaksi tietokannaksi tai julkaista. Hankintasihteeri voi hankkia kilpailutustilanteessa tietoa tapauskohtaisesti tai ympäristötietoa kerää kunnan ympäristökeskus, joka tiedottaa hankintatoimea. Eräässä tutkimuskunnassa ympäristökeskus ja ekoneuvoja keräsivät ja tallensivat tietoa järjestelmällisesti. Arkistosta tietoja voivat hyödyntää kunnan muutkin työntekijät ja kuntalaiset. Aiheen tiimoilta on myös syntynyt julkaisuja. Vielä nykyäänkin hankintatoimisto tallentaa tiedot (esim. käyttöturvatiiedotteet) kunnan extranettiin. Yhdessä kunnassa tietoa oli kerätty erityisellä projektilla hankintamatriisiksi, jota pyritään projektin päätyttyä ylläpitämään ”mahdollisuuksien mukaan”.

Tuotekohtaiseen tietoon ja ympäristöominaisuuksiin tutustutaan usein vasta tapauskohtaisesti. Vastaajien tuotekohtainen ympäristötietous on peräisin tavarantoimittajien lähettämistä tuoteselosteista tai tiedotteista, ympäristöalan tiedotteista, Joutsenmerkkiluettelosta, Joutsen-lehdestä, Kuluttaja-lehdestä, internetistä ja koulutustilaisuuksista. Eräässä kunnassa tietyistä sopimustuotteista löytyy tietoa kaupungin omasta sisäisestä

tiedotusjärjestelmästä. Yksi kunnista mainitsee hyödyntävänsä tarjouspyynnön ohessa vaadittavissa liitteissä olevaa tietoa. Ympäristötietoa saadaan myös tiedustelemalla suoraan tavarantoimittajilta. Jos markkinoilta ei löydy yhtään toimittajaa, herää epäily ympäristökriteerien olevan liian vaativia.

Eräässä suuressa kunnassa todettiin vuonna 1999, ettei resursseja tuotteen tarkempien ympäristöominaisuuksien selvittämiseen ole. On menty usein *”siitä, mistä aita on matalin”*. Asia on kuitenkin tiedostettu ja sen *”huomioiminen lisääntyy, kun teemaa pidetään jatkuvasti esillä”*. Toisen haastattelukierroksen vastaus antoi jo aktiivisemman vaikutelman, tietoa etsitään. Pienemmässä kunnassa hankintatoimi ei aiemmin puuttunut tuotteen ympäristöominaisuuksiin, vaan ne jäivät loppukäyttäjän eli tilaajan vaadittaviksi. Myöhemmin myös tämän kunnan hankinnoista vastaava kertoi tietoa saatavan seminaareista, internetistä ja Kuntaliitosta.

Yleisesti vaikeimmiksi tuoteryhmiksi ympäristöystävällisiä ominaisuuksia koskevan tiedon saannin kannalta koetaan tekniset tuotteet, rakennustuotteet, sähkötuotteet, LVI-tarvikkeet ja kemikaalit. Eräs kunta mainitsee myös toimistotarvikkeet. Ongelmallisia ovat tuotteet, joista ei ole olemassa ympäristökriteerejä ja tuotteet, joista ei ole markkinoilla vaihtelua. Esimerkiksi kopiokoneiden osalta osa yrityksistä toimittaa aktiivisesti tietoa laitteen uusiokäytöstä, toisista on *”kaivettava tietoa itse”*. Erään kunnan hankintajän mielestä vaikeutta tuotteiden valinnassa ole, jos *”vain käytetään objektiivisuutta ja kaupunkilaisjärkeä”*.

7.3. Lainsäädäntö ja hankintaohjeistus

Haastateltavilta kysyttiin, mistä he saavat tietoa lainsäädännöstä sekä onko kunnassa ISO 14001 -ympäristöjärjestelmä ja sisäisiä hankintaohjeita. Hankintalainsäädännöstä ja sen muutoksista saatiin tietoa kunnan ympäristötoimen tiedotteista, kauppa- ja teollisuusministeriön sähköpostitiedotteista, oikeusministeriön tiedotteista, Virallisesta lehdestä ja muista alan lehdistä, Kuntaliiton hankintakoulutuksista, internetistä (esim. EU:n

tai Kuntaliiton sivustoilta) ja Kuntaliiton sekä kunnan omilta juristeilta. Erään kunnan hankintapäällikkö mainitsi olleensa mukana valmistelemassa uutta hankintalakea.

ISO 14001 -ympäristöjärjestelmää ei tutkimuksen kunnissa suurinta kuntaa lukuun ottamatta mainittu olevan. Eräessä kunnassa se oli kehitteillä, ja toisella haastattelukierroksella todettiin kunnan valmisteilla olevan ympäristöohjelman mukailevan ISO 14001 -järjestelmää. Kunnan internet-sivuilla ympäristöohjelman kerrotaan olevan ”*kevennetty versio ISO 14001 -ympäristöjärjestelmästandardista*”. Yksi vastaajista mainitsi toisella haastattelukierroksella, että ympäristötoimisto laati parhaillaan ympäristöraporttia ja Agenda 21 -ohjelmaa ollaan päivittämässä.

Kysyttäessä, onko hankintatoimessa käytössä sisäisiä toimintaohjeita tai hankintaohjelma, kaikki mainitsivat sisäiset hankintaohjeet. Hankintaohjeet ovat olleet apuna päivittäisessä hankintatyössä ja ne heijastavat lainsäädäntöä. Mikäli ohjeet on laadittu koskemaan kaikkia yhteistyökuntia, ei ohjeissa voida mennä kuntakohtaisiin erityisohjeistuksiin. Jos mennään ohjeiden yksityiskohtaisuudessa toiseen ääripäähän, jokaisella hallintokunnalla voi hajautetussa hankintamallissa olla omat ohjeensa.

Vastaajat mainitsivat tässä yhteydessä yhteistyön ympäristötoimen kanssa. Ympäristötoimi on järjestänyt hankintatoimelle sekä loppukäyttäjille koulutusta ja opastusta. Tarjouspyyntöihin on saatu ympäristöominaisuuksien suhteen vaatimuksia ja ympäristötoimi on arvioinut pistokokein toimitusten ympäristöystävällisyyttä. Suuressa kunnassa ei koulutuksia enää nähty niin tarpeellisina keskitettyyn hankintatoimeen siirtymisen jälkeen. Keski-suuren kunnan vastaaja näki puolestaan juuri ympäristötoimen suuren ammattitaidon ja ympäristötietämyksen hyödyntämisen hankinnoissa olevan parantamisen kohteena tulevaisuudessa.

7.4. Ympäristönäkökulman huomioiminen kunnan resurssit huomioiden

Seuraava kysymys koski EU:n kynnyksarvot ylittävien hankintojen määrää. Haastattelut tehtiin vanhan hankintalain aikana, jolloin hankinnat luokiteltiin hankinta-arvon mukaan

EU:n kynnysarvot alittaviin ja ylittäviin hankintoihin. Kysyttiin myös, mieltävätkö vastaajat ympäristöasioiden huomioimisen tärkeäksi vain kynnysarvon ylittävissä vai myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa ja miten se kunnan resursseilla onnistuu.

Tutkimuksen kunnissa EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintoja tehtiin 5–20 kertaa vuodessa, toisella haastattelukierroksella suuren kunnan EU-hankintoja oli noin 60 vuodessa. Yleisesti todettiin, että yhteisostoina tehtävät hankinnat ylittävät aina kynnysarvot.

Kysyttäessä ympäristöasioiden huomioiminen tärkeydestä vain kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa vai kaikissa hankinnoissa, vastaus oli poikkeuksetta ”*kaikissa*”. Resurssit saattavat kuitenkin asettaa rajoituksia ja ympäristö voidaan huomioida ”*vain kevyesti*”. Yhteishankinnassa mukana olevan hankintatoimen mukaan resurssit yhteishankintojen ympäristöseikkojen huomiointiin eivät riitä. Eräs kunta nosti esiin, että ympäristöasioiden huomioimisesta pitäisi jättää ”*turha vouhotus pois*” ja että huomioinnin tulisi olla tarkoituksenmukaista. Ongelmia on aiheutunut tarjouspyynnön sitovuudesta ja vaativuudesta. Nähdään, että ympäristökriteerien tulee olla ehdottomia vaatimuksia tai kokonaistaloudellisesti perusteltuja. Pelkät toiveet tarjouspyynnöissä eivät sido. Myös asenteiden koetaan vaikeuttavan. Hankintaperusteissa taloudelliset ja tekniset seikat painottuvat.

7.5. Hankintamenettelyt

Toisessa osiossa vastaajia pyydettiin ensin luettelemaan, millaisiin tuotteisiin eri hankintamenettelyjä kunnassa käytettiin. On huomioitava, että haastattelun aikana vielä voimassa olleessa hankintalaissa rajattu hankintamenettely tarkoitti, että hankinnan tekijä lähetti tarjouspyynnöt suoraan potentiaalisille tarjoajille. Nykyinen hankintalaki määrittelee, että tarjoajat ilmoittautuvat ensin itse rajoitettuun tarjouskilpailuun ja ilmoittautuneista valitaan ehdokkaat, jotka saavat tarjouspyynnön. Vastaajilta tiedusteltiin myös vuosisopimuksilla ja alueellisen yhteishankintajärjestelmän kautta hankittuja tuoteryhmiä.

Osa vastaajista ilmoitti hankkivansa pääosin avoimella menettelyllä. Rajatulla hankintamenettelyllä hankittiin eräässä kunnassa tuotteita, joiden arvo oli alle 50 000 euroa sekä joiden markkinat tunnetaan ja tarjoajia on kolmesta viiteen. Parissa kunnassa hankittiin kynnysarvot alittavia tuotteita tai pienet rajatusti, toisessa taas mainittiin esimerkkinä satamanosturit. Eräs suurista kunnista kertoi käyttävänsä lähinnä ns. puoliavointa menettelyä. Tarjouspyynnöt lähetetään etukäteen valituille ehdokkaille. Muiden mukaan pääseminen varmistetaan julkaisemalla hankintailmoitus sähköisellä markkinapaikalla. Neuvottelumenetelmä oli harvinaista, pari vastaajaa mainitsi käyttävänsä neuvotteluja teknisten kuten sairaalalaitteiden hankinnassa.

Vuosisopimuksia tehdään muun muassa rakennus- ja sähkötarvikkeista, oppikirjoista, elintarvikkeista, pehmopapereista, toimistotarvikkeista ja -papereista, puhdistusaineista, kalusteista, autoista ja tietoteknisistä laitteista. Eräässä vastauksessa vuosisopimusten kerrottiin johtuvan polttoaineiden kohdalla puhtaasti hintapoliittisista syistä. Vuosisopimuksia tehdään kaikille käyttäjille yhteisissä eli useampaa hallintokuntaa koskevissa hankinnoissa, jotka liittyvät yleensä jokapäiväiseen toimintaan kuten elintarvikkeet.

Yhteishankinnoilla ostetaan yleensä kynnysarvot ylittäviä hankintoja: koulukirjoja, elintarvikkeita, toimistotarvikkeita, siivousaineita ja -välineitä. Yhteisostojen ei koeta erään vastaajan mukaan edistävän ympäristön huomioimista muita hankintoja merkittävämmiin.

7.6. Ympäristönäkökulma tarjouspyynnöissä ja tarjousten vertailussa

Ympäristön huomiointi tarjouspyynnöissä ja tarjousten vertailuvaiheessa on erityisen tärkeää, kun puhutaan hankintojen vihertymisestä. Vastaajilta kysyttiin, käytetäänkö tarjouspyynnöissä ympäristöliitteitä ja -kriteerejä ja miten paljon tuotteelta voidaan vaatia ympäristöominaisuuksia.

Osassa tutkimuksen kunnista oli käytössä erityisiä tarjouspyynnön ympäristöliitteitä. Esimerkiksi kalusteita tai moottorikelkkoja oli hankittu rajaamalla tekniset ehdot hyvin-

kin tarkasti. Mikäli liitteitä ei oltu nähty aiheelliseksi lisätä, tarjouspyynnössä mainittiin ympäristön huomioiminen yhtenä valintakriteereistä. Yritysten oli halutessaan mahdollista tiedustella mahdollisista lisävaatimuksista hankintatoimistolta. Sittenkin samainen kunta oli siirtynyt käyttämään ympäristöseikkoja teknisessä eritelmässä. Tarjouspyynnössä voitiin myös viitata ympäristökriteereihin vaatimalla tuotteelta elinkaariominaisuuksia.

Siinä, pyritäänkö tarjouspyynnöissä rajaamaan esimerkiksi vaatimalla tai kieltämällä tiettyjä ominaisuuksia, oli vastauksissa eroja. Vaatimista pidettiin osassa vastauksia liian voimakkaana, suosituksia sen sijaan oli annettu. Eräissä kunnassa oli rajoituksia tehty siten, että pyydettiin tarjoukset nimenomaan ympäristömerkityistä tuotteista (esim. Joutsen-merkillä varustetuista tuotteista) tai biohajoavista tuotteista. Loppukäyttäjän toivomusten mukaan voidaan tarjouspyynnössä vaatia tiettyä ominaisuutta, jotka useimmiten liittyvät tuotteen pakkaukseen tai syntyvien jätteiden lajitteluun. Esimerkkinä hankintapäällikkö mainitsi tapauksen, jossa vaadittiin sairaalan ruokahuollolle toimitettavien mansikoiden olevan virusvapaita.

Vasta tulevaisuudessa merkityksellisiä seikkoja tarjouspyynnöissä huomioidaan esimerkiksi pyytämällä tarjouksia biologisesti hajoavista öljyistä pohjavesien suojelun edistämiseksi. Tarjouspyynnössä voi olla maininta, joka velvoittaa yrityksen pyydettäessä antamaan selvityksen toimintansa ja prosessiensa ympäristövaikutuksista. Suuren kunnan hankintatoimessa tulevaisuuden kannalta merkityksellisiä asioita ei ole tiedusteltu. Eräs vastaajista huomautti osuvasti, että ympäristön kannalta kaikilla seikoilla on merkitystä tulevaisuudessa.

Haluttiin myös tietää, käytetäänkö tarjousten vertailussa mittareita tai pisteytystä. Ympäristöasioiden osalta mittareita ei ollut kuin ympäristöstandardin mukaiseen ympäristöohjelmaan siirtyneellä kunnalla. Toisella kunnalla oli käytössä taulukointimalleja, joilla voidaan hahmottaa tuotteen kokonaistaloudellista edullisuutta. Käyttökelpoisia mittareita kaivattiin ja ne mainittiin kehityskohteena.

Kysyttäessä, onko alueen yrityksille asetettu vaatimuksia tai ohjeistettu koskien tuotteiden ympäristöominaisuuksia, vastauksia tuli niukasti. Suuressa kunnassa lähialueen kuljetusalan yrittäjiä on lähestytty tiedustelemalla ympäristötoimista ja järjestämällä seminaareja. Näin on haluttu herätellä yrityksiä. Keskustelua yritysten kanssa on käyty muissakin kunnissa, mutta varsinaisia toimintaohjeita ei aina ole annettu. Tarjouspyyntöihin voidaan pikkuhiljaa lisätä vaatimuksia.

Loppukäyttäjän tiedottaminen ympäristöominaisuuksista koulutuksen tai tiedotteiden avulla ei useimmiten kuulu hankintatoimen tehtäviin. Satunnaisesti on järjestetty ympäristöseminaareja. Ympäristökriteerit tulevat yleensä hankinnan tilaajalta ja ne sovitaan kilpailutusvaiheessa. Loppukäyttäjien koulutuksen nähdään jäävän siitä syystä tilaajajaksikon vastuulle. Hankintapäätöksessä saatettiin viitata kunnan hankintamatriisin noudattamiseen, mutta muuten tuotteen ympäristövaikutusten tiedostaminen johtuu käyttäjän henkilökohtaisesta kiinnostuksesta. Eniten loppukäyttäjien neuvontaa tehtiin suuressa kunnassa, jossa hankinnan toimeksiantajalle laadittiin hintatiedote valituista tuotteista ja siihen liitettiin tiedot tuotteiden korostettavista ominaisuuksista. Silloinen kunnan ekoneuvoja kiersi eri toimintapisteissä ja ilmenneisiin kysymyksiin pyrittiin aina vastaamaan. Nykyisin hintatiedotteet ja ympäristötieto löytyy kunnan extranetista. Toisessa kunnassa loppukäyttäjille jaettiin yleis- ja tapauskohtaisia tiedotteita. Ympäristötoimi hoitaa koulutukset. Myös tavarantoimittaja voi järjestää koulutusta loppukäyttäjille.

7.7. Näkemys nykytilasta ja tulevaisuudesta

Viimeinen osion kysymyksillä tutkittiin lähinnä vastaajan omaa asennoitumista ja näkemystä vihertyvien hankintojen tulevaisuutta kohtaan. Julkisen hallinnon rooli esimerkkinä on tiedostettu tärkeäksi. Ympäristöohjelma on laadittu esimerkkinä alueen yrityksille. Parantamisen varaa on. Ympäristöasenteiden muokkaaminen on hidasta ja hajautettu toiminta on hankaloittanut kehitystä. Keskitettyyn hankintatoimeen siirtyminen ei ole auttanut, sillä resursseja on samalla vähennetty. Yhteistyö ympäristötoimen kanssa nähdään toimivaksi, ja lisäresursseilla sitäkin voidaan parantaa.

Kysyttäessä, missä kohdin koette olevanne nyt asteikolla 1–10, luvuksi annettiin ”*realistisesta kolmosesta*” kahdeksaan. Eräs vastaajista totesi tilanteen olevan Suomen mitakaavassa hyvä, mutta esimerkiksi Ruotsissa ollaan edellä.

Hankintatoimen tulevaisuuden vastaajat näkevät sisältävän paljon muutoksia. Hankintatoimen keskittyminen jatkuu. Se vaatii henkilöstöltä osaamista ja ammattitaitoa, mutta toisaalta asiantuntemus lisääntyy ja resursseja ei tarvitse käyttää perusasioiden selvittämiseen. Arvostus kasvaa, ja hankintapäätöksiin kohdistuu entistä enemmän kiinnostusta ja kyselyjä. Hankintoja ohjaamalla voidaan vaikuttaa talouteen ja ympäristöön.

Keskisuudessa kunnassa toivottiin, että kohtuus ja joustavuus tulisivat mukaan päivittäiseen toimintaan. Etuja ei saavuteta niinkään tuotevalinnoilla vaan toimintatapojen muutoksella. Vastaaja koki, että keskitytään liikaa lainsäädännön noudattamiseen, kun tulisi keskittyä tuloksen tekemiseen. Yhteistyössä ympäristötoimen kanssa voitaisiin muun muassa kehittää ympäristökriteereille käyttökelpoisia painoarvoja. Toisella haastattelukierroksella odoteltiin uuden hankintalain ja kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen vaikutuksia. Kuntayhtymissä hankintojen volyymit kasvavat.

Toisessa keskisuudessa kunnassa uskotaan hankintapäätösten siirtyvän hinnasta logistiikkaan ja ympäristöarvoihin. Kestävä kehitys ja etiikka ovat entistä enemmän ohjaamassa toimintaa. Suuren kunnan materiaaliyksikön päällikkö näkee hankintatoimen tulevaisuudessa lähinnä ”*urakka- ja palveluhankintoihin keskittyvänä logistiikka- ja hankintapalveluna*”. Yhteistyöltä ympäristökeskuksen kanssa odotetaan parantumista. Myös toisessa suuressa kunnassa toivotaan yhteistyön olevan molempia osapuolia hyödyttävää, byrokratiaa lisäämättä. Hankintatoimen toivotaan jatkossa sisältävän käytännönläheisyyttä ja yhteistyön lisääntymistä ostajien ja tavarantoimittajien välillä. Sähköisten tietolähteiden uskotaan tehostavan tiedonsaantia materiaalivalinnoista.

Suuressa kunnassa vuoden 2000 luvun alkuvaiheen tavoitteena oli ”*maastouttaa ympäristöasiat materiaalitoimeen*” esimerkiksi rakentamalla valmiita toimintamalleja. Toisella haastattelukierroksella näkemys oli jo pessimistisempi, eikä tilanteen nähty re-

surssipulan vuoksi parantuneen. Uusien tuoteryhmien ympäristömerkkien uskotaan helpottavan työtä. Kuntayhteistyössä muut jäsenet voivat kopioida toisen kunnan hyvän idean.

Suurina uudistuksina vuonna 1999 kunnissa oli tulossa muun muassa ympäristöjärjestelmän käyttöönotto ja sähköisten kaupankäynnin mahdollisuuksien hyödyntäminen. Keskiuudessa kunnassa oli siirrytty sähköiseen laskutukseen ja varastoinnissa käytettiin viivakoodeja. Hankintojen sähköistymiseltä ja nopeasti etenevältä informaatiotekniikalta odotettiin paljon. Sen eräs vastaaja näki olevan hankintatoimelle ”*suuri haaste ja mahdollisuus*”.

Toiseen haastattelukierrokseen mennessä hankintayhteistyössä mukana olevalle keskiuudelle kunnalle oli tullut alueen yhteinen talouspalvelukeskus, jonka osa keskitetty hankintatoimi on.

Uutta hankintalakia ja sen mukanaan tuomia muutoksia odoteltiin. Uudistukseen ei suuressa kunnassa oltu tyytyväisiä, koska hankinnat ja erityisesti ympäristöasiat oli tehty vaikeiksi. Ympäristömerkkiä ei edelleenkään saa vaatia ja ympäristöseikat pitää perustella taloudellisesti. Kaikista uudistuksista ei vielä tiedetty, sillä keskittyminen ja alueyhteistyö lisääntyvät koko ajan.

Lopuksi haastateltavat saivat kuvata unelmiaan tulevaisuuden hankintatoimesta. Ensimmäisen haastattelukierroksen aikoihin toivottiin sähköisiä järjestelmiä, elinkaarivertailun käyttöönottoa, hajallaan olevien hankintapäätöksiä tekevien henkilöiden määrän pienentämistä yhteistyön parantamiseksi, lakimuutoksia, tuloksetekoperusteiden määrittelyä, tarkempaa tietoa hankittavista tuotteista, valmiita toimintamalleja ja selkeitä ympäristönormeja.

Toisen haastattelukierroksen vastaajat toivoivat hankintatoimen tulevaisuuden sisältävän tehokasta ja rationaalista sopimustuotteiden ostamista, strategian mukaista kilpailuttamista, joustavaa ja yksinkertaista hankintaprosessia, tehokkuutta, jatkuvaa kehitystä ja laaja-alaisuutta. Toivottiin myös, että ympäristömerkkejä voitaisiin vaatia suoraan tai

toimittaja voisi perustella ympäristöominaisuuksia muuten, jollei tuotteella olisi maksullista ympäristömerkkiä. Ympäristömerkkiä voisi silloin käyttää vertailuperusteena, eikä taloudellisia perusteluja tarvittaisi.

7.8. Kehitys vuosina 1999–2006

Tutkimuksen tavoitteena oli myös selvittää, miten ympäristönäkökulman huomioiminen hankintatoimessa oli muuttunut vuodesta 1999 vuoteen 2006. Neljän kunnan osalta eroja ensimmäisen ja toisen haastattelukierroksen vastausten välillä verrattiin. Lisäksi toisella haastattelukierroksella kysyttiin, mikä on muuttunut vuoden 1999 tilanteesta.

Toisessa keskisuurista kunnista hankintatoimi oli ollut keskitetty ja alueyhteistyö oli ollut säännöllistä koko ajan. Merkittäviä hankintoja tekevien lukumäärä oli siten pysynyt samana. Internet oli noussut vahvaksi tietolähteeksi, joskin tietoa haettiin edelleenkin tapauskohtaisesti. Kuntaliiton tiedotteet ja hankintakoulutukset mainittiin lainsäädännön muutosten tietolähteenä, aiemmin tieto oli saatu ympäristötoimelta. Yhteistyötä ympäristötoimen kanssa ei toisella haastattelukierroksella mainittu lainkaan, vaikka ensimmäisellä kierroksella ympäristötoimen ammattitaidon hyödyntäminen tunnistettiin parannuksen kohteeksi.

Loppukäyttäjien tiedotus ympäristöominaisuuksista ei vastaajan mielestä kuulu hankintatoimen vastuulle, vaikkakin vielä vuonna 1999 pyrittiin tiedotuksen parantamiseen. Asenteiden todettiin vaikeuttaneen ympäristöasioiden huomioimista hankinnoissa. Vastaajan oma arvosana kunnalleen laski toisella haastattelukierroksella kahdeksasta viiteen. Kysyttäessä tilanteen muuttumisesta seitsemän vuoden takaisesta, ympäristöasioiden huomioinnin koettiin *”jääneen heikommalle”*.

Toisen keskisuuren kunnan alueyhteistyö oli muuttunut jäsenyydeksi hankintarenkaassa, jonka kautta isoimmat hankinnat tehtiin. Hankintatoimi oli keskitetty koko ajan. Yhteistyö muiden kuntien ja tahojen kanssa oli aktiivisempaa. Vastaajan antama arvosana nousi seitsemästä kahdeksaan. Kysyttäessä tilanteen muuttumisesta viimeisten

seitsemän vuoden aikana, vastattiin ohjeiden tarkentuneen. Ennen jokaisessa tarjouspyynnössä ollut ympäristövaatimus oli aiheuttanut epäselvyyttä miksi edellytetään. Nyt tehtiin hankintakohtainen arvio eikä turhia vaatimuksia enää esitetty. Ympäristöliitteiden, ympäristömerkkien ja ympäristökriteerien käyttö oli lisääntynyt. Tarjousten vertailussa käytettiin nyt mittareita. Ympäristön huomioimisessa on pyritty koko ajan tarkoituksenmukaisuuteen. Ympäristötiedon oli aiemmin todettu olevan loppukäyttäjän vastuulla, nyt tietoa saatiin monista kanavista. Loppukäyttäjien tiedotus oli tavarantoi-
mittajien satunnaisten koulutustilaisuuksien varassa.

Vuonna 2006 haastatelluissa suurissa kunnissa nähtiin tilanteen parantuneen vuoden 1999 haastatteluhetkestä. Toisen vastaajan mukaan tarjoajia on enemmän, joten niistä on valinnanvaraa. Tähän on pyrittykin. Tarjoajat ovat ”*ottaneet asian omakseen*”. Kun pyydetään ympäristöystävällisiä tuotteita, niitä tarjotaan. Kunnassa oli siirrytty keskitettyyn hankintatoimeen, jolloin myös hankintoja tekevien henkilöiden määrä oli pienentynyt merkittävästi. Keskittyminen asettaa jatkossa enemmän vaatimuksia henkilöstön osaamiselle ja ammattitaidolle. Alueyhteistyötä lähialueen kuntien kanssa on jatkettu. Myös yhteistyö ympäristötoimen kanssa on ollut tiivistä koko ajan. Kunta on ollut 13 vuotta mukana kestävän kehityksen projektissa, mutta nyt resurssit siihen on lakkautettu. Ekoneuvoja kiersi aiemmin kunnan virastoissa tiedottamassa ja kouluttamassa loppukäyttäjiä. Nyt ympäristötiedot löytyvät kunnan extranetista. Henkilöresurssien vähenemisen nähtiin pienentäneen kunnan esimerkillistä roolia ympäristön huomioinnissa. Ympäristöliitteet koettiin aiemmin ”*hurskasteluna*”, teknisessä eritelmässä käytettiin nyt ympäristöominaisuuksia. Aiemmasta ympäristöystävällisten tuotteiden rajaamisesta on siirrytty suosittelemaan niitä. Arvosanaksi haastateltava antoi ensimmäisellä kierroksella seitsemän, toisella kierroksella kahdeksan.

Toinen suurista kunnista oli siirtynyt hajakeskitetystä toimintamallista keskitettyyn hankintatoimeen. Yhteisostoja ei edelleenkään nähty kannattaviksi omien volyymien riittäessä. Tiedonhaku oli aktiivisempaa, mutta edelleen tapauskohtaista. Ympäristökriteerit kilpailutukseen saatiin loppukäyttäjäyksiköltä eikä aiemminkaan harvoja koulu-
tuksia järjestetty enää lainkaan. Loppukäyttäjä saa tiedon, missä tuotteissa on ympäristömerkki. Aiemmin syytettiin resurssien vähyyttä ympäristön heikosta huomioimi-

sesta. Nyt muun muassa tavarantoimittajilta tiedusteltiin ekotuotteita ja lähi-alueen kuljetusyrittäjiä oli huomautettu ympäristöasioiden hoidosta. Yhteistyöverkostot ovat tulleet mukaan toimintaan. Ympäristöliitteet oli otettu käyttöön. Mittareita ei käytetty, mutta vuonna 2004 oli kaupunkistrategian mukaisesti seurattava ympäristö-asioita yli 10 000 euron hankinnoissa. Kysyttäessä, miten tilanne on muuttunut, ympäristöasioiden huomioimisen nähtiin parantuneen. Arvosana nousi ”*realistisesta kolmosesta*” viiteen. Tietoisuus on lisääntynyt. Tietoa olisi saatavissa ja osaamista olisi, mutta resurssit ovat kuitenkin liian vähäiset.

8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimusongelmat olivat: 1) miten kuntien tavarahankinnoissa voidaan huomioida ympäristönäkökulma, 2) miten voidaan hankkia ympäristöystävällisempiä tuotteita ja 3) miten ympäristön huomioiminen ilmenee hankinnoista vastaavien henkilöiden päivittäisessä työssä. Esimerkkikuntien tilannetta tutkittiin vuosina 1999 ja 2006.

8.1. Ympäristönäkökulman huomioiminen kuntien tavarahankinnoissa

Hankintalaki mahdollistaa ympäristön huomioimisen hankinnoissa. Hankintapäätös voidaan tehdä hinnan sijaan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella, jolloin myös tuotteen ympäristövaikutukset voidaan ottaa huomioon. On suunniteltava tarkasti, miten ympäristöseikat huomioidaan hankintaprosessin eri vaiheissa.

Tutkimuksessa haastateltujen, hankinnoista vastaavien henkilöiden vastauksissa heijastuivat aiemmista tutkimuksista ja julkaisuista ilmenneet ongelmatilanteet ja keinot ympäristönäkökulman huomioimisessa. Ovathan tutkimuksen kunnat olleet esimerkillisen aktiivisia huomioimaan ympäristön ja osallistumaan yhteistyöhön ja alan kehityshankkeisiin. Tutkimukseni mukaan ympäristön huomioimisen koetaan seitsemän vuoden aikana pääsääntöisesti lisääntyneen hankinnoissa. Ratkaistujen ongelmien tilalle on tullut uusia haasteita, jolloin tilanne voi paikoitellen vaikuttaa heikentyneen. Hankintatoimen keskittymisestä seurannut henkilöresurssien väheneminen nousee monessa vastauksessa esiin. Kestävän kehityksen nimellä kulkevaa toimintaa on vähennetty. Alueyhteistoiminta on lisääntynyt, vähintäänkin keskustelutasolla. Hankintalainsäädäntöä ja tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevan luotettavan tiedon saannissa ei enää tunnu olevan ongelmia. Sähköisiä tietolähteitä hyödynnetään.

8.2. Ympäristöystävällisten tuotteiden hankinta

Tarjouspyynnöissä esitetään ympäristökriteerejä ainakin yksittäisten tuotteiden kohdalla. Lisäksi voidaan käyttää ympäristöliitteitä. Ympäristöominaisuuksien vaatimisesta ja suosittelemisesta ollaan jonkin verran eri mieltä. Toisaalta vaatiminen koetaan liian voimakkaana, pelkkä suosittelu ja toiveiden esittäminen taas eivät aina tuota haluttua lopputulosta. Hankintapäätöksiä tehdessä voidaan käyttää erilaisia mittareita ja painoarvoja, joskin niitä kaivataan lisää. Ympäristöystävällisten tuotteiden hankinta on helppompaa, jos tuotteella on ympäristömerkki.

8.3. Ympäristöasioiden huomioiminen päivittäisessä työssä

Ympäristön huomioimista hankinnoissa pidetään tärkeänä. Ympäristöön voidaan vaikuttaa hankinnoilla, vaikka taloudelliset ja tekniset perustelut painottuvatkin kilpailutuksissa. Oivallukset ja muiden esimerkit muotoutuvat onnistuneiksi toimintamalleiksi. Alueyhteistyö näkyy yhä enemmän hankkijan päivittäisessä työssä. Yhteistyökäytännöt vaihtelevat keskustelukumppanuudesta yhteisiin kilpailutuksiin. Toimintaa kehitetään yhdessä.

Kuvaavaa on, että vaikka haastateltavat vastasivat kesken omien työtehtäviensä, kysymyksiin vastattiin mielellään ja kärsivällisesti. Syntyi vaikutelma, että edelläkävijyys luo tervettä ylpeyttä omasta osaamisesta. Ympäristöohjelmia ja hankintaohjeita tarjouduttiin lähettämään jälkikäteen täydentämään vastauksia. Erään haastateltavan vastaukset toisella kierroksella olivat varsin niukkasanaisia, joka antoi kenties kyseisen hankintayksikön vihertymisestä todellista tilannetta negatiivisemmän kuvan. Ympäristöasioiden suhteen aktiivisimmissa esimerkkikunnissa on työstyetty aiheesta julkaisuja ja jopa osallistuttu hankintalain valmisteluun.

8.4. Tutkimusprosessin arviointi

Haastattelututkimus, jossa kysymykset olivat avoimia, heijasti vastaajien asennetta ja osaamista. Jos haastattelu olisi toteutettu kirjallisesti samoin kysymyksin, olisi vastausten anti ollut vähäisempi. Kyselylomake olisi vuorostaan antanut tilaisuuden selvittää hankintoja lukuina ja tilastojen valossa. Tätä ei kuitenkaan tutkimuksessa haluttu. Haluttiin selvittää käytännön toimenpiteitä ja hankinnoista vastaavan näkemystä. Avoimiin kysymyksiin saadut vastaukset tarjosivat paikoitellen runsaasti tietoa, josta keskustelu olisi voinut lähteä rönsyilemään, mutta keskustelurungossa pitäydyttiin varsin tiukasti. Tutkimukseen olisi saatu syvyyttä esittämällä mitä- ja miten-kysymysten lisäksi enemmän miksi-kysymyksiä.

Vastaajat olivat ensimmäisestä haastattelukierroksesta vaihtuneet, joten vastauksia voidaan pitää puhtaasti vastaajan henkilökohtaisena, sen hetkisenä vastauksena kysymykseen. Toisella haastattelukierroksella ei kerrottu ensimmäisen kierroksen vastauksia, joten vastauksia ei vertailu haastateltavan kanssa. Puhelinhaastatteluiden ajankohtaa ei pääsääntöisesti sovittu etukäteen vastaajien kanssa. Vastauksia analysoitaessa on muistettava, että vastaukset kuvastavat aina sitä, mitä haastateltava vastaa, kun hänelle esitetään kysymys. Vastaus ei siis välttämättä kerro, mitä mieltä vastaaja henkilökohtaisesti on. Avoimilla kysymyksillä, joita suurin osa haastateltavista ei saanut etukäteen, päästiin kenties lähemmäs todellista tilannetta.

8.5. Haastattelujen synnyttämiä pohdintoja

Yhteistyö ympäristötoimen kanssa mainittiin vastauksissa toistuvasti. Tässä tutkimuksessa ei selvitetty tarkemmin, mitä se käytännön tasolla tarkoittaa tai voisi tarkoittaa. Eräs vastaajista mainitsi hankintayksikön saaneen apua tarjouspyynnön ympäristöominaisuuksien osalta. Ympäristötoimi oli monelle hankintayksikölle merkittävä tiedon lähde. Yhteistyö koettiin tiiviiksi ja hyväksi. Useimmat vastaajista toivoivat yhteistyön lisäämistä ja ympäristötoimen ammattitaidon hyödyntämistä jatkossakin. Ympäris-

tötoimella ja hankintatoimella on ympäristön huomioimisessa yhteinen intressi, joten niiden välinen yhteistyö voisi soveltua tarkemman tutkimuksen kohteeksi. Järkevä yhteistyö edellyttää tehokasta toimintaa ilman turhaa byrokratiaa ja selkeitä peli-sääntöjä.

Koulutus ja ympäristöominaisuuksista tiedottaminen loppukäyttäjälle eivät ehkä kuulu hankintatoimen tehtäviin. Koulutustilaisuudet ovat nykyisin satunnaisia. Tietoa löytyy erilaisista kunnan tiedotuskanavista. Aiemmin käytössä ollut ekoneuvojan resurssikin oli eräässä tutkimuksen kunnassa poistettu. Yhteistyö ympäristötoimen kanssa on tarjonnut tiedon jakamiseen apuja. Jos vastuu ympäristöominaisuuksien hyödyntämisestä jätetään loppukäyttäjän vastuulle, saatetaan menettää hankinnassa saavutetut ympäristöedut. Eräässä kunnassa todettiin myöhemmin asenteiden vaikeuttaneen ympäristöasioiden huomioimista hankinnoissa. Tiedotus ja koulutus ovat tehokkaimpia asenteiden muokkauksen välineitä, joten niiden puute saattaa muodostaa noidankehän. Tämä voisi sisältyä ympäristötoimen ja hankintatoimen yhteistyön kehittämiseen.

Alueyhteistyöstä nousivat hyötyjen lisäksi esiin keskusteluyhteyden puuttuminen ja pelisääntöjen puute. Alueyhteistyön käynnistämisen alkuvaikeuksia poistamaan tulisi koota kokeneempien osallistujien näkemyksiä ja neuvoja. Muutenkin kunnissa kaivataan selkeitä toimintamalleja ja esimerkkejä vihreistä hankinnoista. Hyvien esimerkkien tulee olla sellaisenaan kopioitavissa muihin kuntiin, jottei perusasioiden selvittämiseen mene aikaa. Tämän edelläkävijäkuntia tarkastelleen tutkimuksen lisäksi olisi syytä selvittää, millainen tilanne vallitsee pienemmissä kunnissa.

8.6. Tulevaisuuden näkymiä

Ympäristöministeriön (2008b) mukaan noin 50 % suomalaisista julkisista hankinnoista sisältää jonkinlaisia ympäristökriteereitä. EU:n tavoitteena on saada 40–70 % kaikista hankinnoista ympäristön huomioivaksi vuoteen 2010 mennessä. EU:n kestävän kehityksen strategia edellyttää, että vuonna 2010 jäsenmaat ovat kärkijoukossa ympäristöasioiden huomioimisessa julkisissa hankinnoissaan (Ympäristöministeriö 2008a).

Suurimpina esteinä hankintatoimen ja sitä kautta hankintojen vihertymiselle Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta (2005: 120) näkee:

”...strategisten tavoitteiden ja hankintaohjeistuksen puuttumisen, tiedon puutteen ja hajanaisuuden sekä hankintoja käytännössä tekevien riittämättömän koulutuksen”.

Ympäristöministeriö (2008b) nimeää puutteellisen tiedon ja ohjeistuksen lisäksi syiksi haluttomuuden ottaa riskejä ja kykenemättömyyden tulkita lainsäädäntöä.

Pelkkä hankintatoimen vihertyminen ei riitä muuttamaan kulutusta ja tuotantoa kestäväksi. Jo Porin kestävän kehityksen kuntaprojektissa huomattiin, että kuntien hallintokunnat on saatava itse sisäistämään kestävän kehityksen tavoitteet ja siirtymään käyttötottumuksissaan ympäristön huomioivampaan käyttäytymiseen. Aloitteen ympäristötuotteiden tilaamisen on tultava tilaajalta. Kunnissa tapahtuva kestävä kehitys johtuu Silverin (1993: 50–51) mukaan useimmiten *”tietämättömydestä, ajattelemattomuudesta tai välinpitämättömyydestä”*. Näitä esteitä puretaan pitkä-jännitteisellä työllä, jakamalla tietoa ja motivoimalla. Useinkaan kyse ei ole uusista keksinnöistä vaan tiedossa olleen soveltamisesta.

Hankintatoimi on alettu nähdä osana logistiikkaa. Keskitetyn materiaalitoimen sijaan olennaista hankintatoiminnan onnistumiselle on kaikkien logistiikkaketjun osatekijöiden sujuva yhteistyö. Keskitetystä hankintatoimesta siirrytään useamman kunnan yhteistyön kautta seudullisiin hankintarenkaisiin. Tietojärjestelmiltä ja logistiikan mittareilta odotetaan keinoja toiminnan tehostamiseen. (Kivelä 2002: 6, 46–47.)

Viime vuosina on havahduttu siihen, riittävätkö hankintahenkilöstön osaaminen ja ammattitaito. Päätoiminen hankkija on vielä harvinaisuus. Organisaatioissa ajatellaan, ettei hankintoja voi tehdä ilman erityiskoulutusta ja oman toimen ohella, vaikka hankintoihin käytetään jopa yli puolet yksikön budjetista. Tulevaisuudessa tähän kiinnitetään enemmän huomiota. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007: 30; Oksanen 2007: 7.)

Yhdeksi ratkaisuksi osaamisen ja tiedon puutteeseen Kuntaliitto ehdotti syksyllä 2007, että kunnille perustettaisiin yhteinen, valtakunnallinen hankintayksikkö. Yksikön nähtäisiin soveltuvan kilpailutuksiltaan suurimpien ja lähinnä kansainvälisten hankintojen tekijäksi, limittyen nykyiseen alueyhteistyöhön. Puitesopimuksella kunnat voisivat hankkia helpommin esimerkiksi tietoteknisiä laitteita ja tietojärjestelmiä sekä polttoöljyä. Hanke etenee vuoden 2008 aikana. (Hankintatoimityöryhmän raportti 2007: 8–9.)

Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö asettivat vuonna 2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella esitys kestävästä hankintakäytännöistä. Valmistunut toimintaohjelma sisältää runsaasti konkreettisia kehitysideoita ja toimenpiteitä, muun muassa erilaisten sähköisten työkalujen ja tietolähteiden kehittämiseksi. Toimintaohjelmassa on tavoitteeksi asetettu, että vuonna 2010 kuntien hankinnoista 25 % sisältää ympäristönäkökulman ja vuonna 2015 määrä on jo 50 %. Keinoina tavoitteeseen pääsemiseksi esitetään johdon ja päätöksentekijöiden sitouttamista, ympäristöohjelman käyttöä ja hankintaohjeistuksen tarkentamista ympäristönäkökulman huomioivaksi. (Ympäristöministeriö 2008a: 25; 2008b.)

Julkiset viranomaiset aiheuttavat vajaa 20 % kasvihuonepäästöistä. Uusiutuvat energialähteet ja ympäristökriteerien mukaiset tuotteet vähentävät päästöjä. Ilmastopakettissa Suomen vähennystarve päästöille on arvioitu 16 %:ksi vuoden 2005 määrästä. Energia-palveludirektiivin myötä kansallinen energiansäästö tavoite vuosiksi 2008–2016 on 9 %. Käyttämällä energiatehokkaampia laitteita pienennetään energiankulutusta. EU pyrkii myös edistämään esimerkiksi kehittyneemmän ympäristöteknologian käyttöä ja suosimaan reilun kaupan tuotteita. Nämä kaikki asettavat julkisille hankinnoille tavoitteita, joihin sen on lähivuosina vastattava ja toimittava samalla esimerkkinä. (Ympäristöministeriö 2008a: 7–8, 16; 2008b.)

Energiansäästöissä aktiivisimpina toimineissa kunnissa tehtiin tutkimus energiansäästön huomioimisesta hankinnoissa vuonna 2004. Kohderyhmän kunnat olivat tehneet energiansäästösopimuksen tai kuntien energia- ja ilmastopimuksen. Kysely tehtiin ympäristö- ja hankintatoimen henkilöille. Selvityksessä ilmeni, miksei energiansäästöä ja ilmastonsuojelua huomioida hankinnoissa riittävästi. Jos energiansäästö tavoitteita ei ole

kirjattu kunnan strategiaan ja ympäristöä koskeviin kestäväen kehityksen strategiaan, ympäristöjärjestelmään ja ilmastostrategiaan, ne jäävät helposti epäselviksi ja ristiriitaisiksi. Energiansäästöavoitteet tulee tuntea ja niihin tulee sitoutua kunnan johdossa ja jokaisessa yksikössä. Tuoteryhmiä, joiden energiansäästöominaisuuksia voidaan tarjouspyynnössä vaatia, on paljon. Koska henkilökunnan resurssit ovat vähäiset ja vaatimusten määrittely vaikeaa, kaivataan avuksi neuvontaa ja valmiita malleja. (Kippo-Edlund, Miettinen & Siltanen 2004: 5, 29–30.)

Nämä ongelmat ovat aivan samoja, joita ympäristönäkökulman huomioiminen hankinnoissa on tuonut ilmi. Tähän asti hyväksi havaittujen toimintamallien ja hedelmällisen yhteistyön tulisi jatkua tälläkin alueella, jottei lähdettäisi alusta asti liikkeelle.

Kun hankintatoimessa on ensin havahduttu ympäristön huomioimiseen ja kestäväen kehityksen mukaiseen toimintaan, on pikkuhiljaa huomattu, että hankinnoilla voidaan edistää myös sosiaalista tasa-arvoisuutta. Eettisillä perusteilla tehdyt hankinnat vaikuttavat kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Tähän mennessä muun muassa Turku, Pori, Helsinki, Kotka ja Tampere ovat käsitelleet valtuustoaloitteita, joissa kaupungin ehdotetaan pyrkivän ns. reilun kaupan kaupungiksi. Kriteereissä mainitaan, että reilun kaupan kaupungin tulee käyttää omissa tilaisuuksissaan reilun kaupan tuotteita, kuten kahvia ja teetä. Kaupungin on arvonimen säilyttääkseen pyrittävä lisäämään reilun kaupan tuotteiden käyttöä hankinnoissaan vuosittain. Tampere on päättänyt 26.3.2008 hakea arvonimeä ensimmäisenä suomalaisena kaupunkina. (Reilun kaupan puolesta ry 2008; Tampere Reilun kaupan kaupungiksi 2008.)

Energiatehokkuus, kokonaistaloudellinen edullisuus, ympäristövaikutusten minimointi ja eettisyys ovat lähivuosina julkisten hankintojen piirteitä. Tutkimuksen esimerkkikunnissa on lähdetty liikkeelle ajoissa. Niissä toimitaan rohkeana esimerkkinä ja luodaan toimivia käytäntöjä muiden kuntien hyödynnettäväksi. Hankintatoimi muotoutuu tulevaisuudessa yhä tehokkaammaksi yksiköksi. Henkilöstöresursseja on viime aikoina vähennetty ja hankintatoimi jatkaa keskittymistään. Henkilöstön osaaminen on silloin avainasemassa. Tiedon ja parhaiden toimintamallien nopea omaksuminen on välttämätöntä. Arvostus ja kiinnostus hankintatoimea kohtaan motivoi henkilöstöä. Yhteistyö yli

kuntarajojen on jo käynnistynyt. Ympäristöongelmat ja luonto eivät tunne hallinnollisia rajoja, joten hankinnoilla voidaan jatkossa vaikuttaa entistä enemmän.

LÄHDELUETTELO

Aalborg+10 (2004). Kohti kestäväää tulevaisuutta Saatavissa 22.3.2008: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=21552&lan=fi>.

Efeko (2008). Hymonet. Saatavissa 24.2.2008: <http://www.hymonet.com>.

Efektia (1999). Hankintojen ympäristövaikutukset -kehittämishankkeen projektisuunnitelma.

Euroopan komissio (2005). Ympäristöä säästäviä hankintoja: Käsikirja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa. Luxemburg: Euroopan Yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Saatavissa 5.3.2008: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=201108&lan=fi>.

Hankintamenettelytyöryhmän mietintö 1998: 7. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Hankintatoimityöryhmän raportti 30.11.2007. Saatavissa 28.3.2008: <http://ktweb.ouka.fi/ktwebbin/docisa.dll?323030375c3132313335c39373532383938322e504446++pdf>.

Huttunen, Riku (1992). Julkisten hankintojen markkinoiden avautuminen ja Suomi. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavissa 23.4.2008: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k036.pdf.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2007a). Hilma. Saatavissa 16.2.2008: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120887;122398;122408.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2007b). Julkisten hankintojen periaatteet. Saatavissa 17.3.2008: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867;121871;121872.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2007c). Kynnysarvot. Saatavissa 16.2.2008:
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121592.

Kalima, Kai (1996). Julkiset hankinnat ja Eurooppaoikeus. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja n:o 17.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (1998). Suomalaisten tuotteiden menestyminen julkisissa hankinnoissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/1998. Helsinki: Oy Edita Ab.

Kestävän kehityksen käsikirja kunnille (1994). Helsinki: Sisäasiainministeriö, Stakes, Suomen Kuntaliitto, Ympäristöministeriö.

Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta (2005). Vähemmästä enemmän ja paremmin: Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi. Helsinki: Ympäristöministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Saatavissa 8.3.2008: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=36844&lan=fi>.

Kippo-Edlund, Päivi, Heikki Miettinen & Liisa Siltanen (2004). Energiansäästö hankinnoissa: Selvitys kuntien suhtautumisesta ja kokemuksista. Helsinki: Efektia. Saatavissa 8.3.2008: <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;356;1033;37902;74109>.

Kivelä, Susanna (2002). Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarenkaat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Koskinen, Keijo (1994). Ympäristönsuojelusta ”kestävään kehitykseen”: Kansallinen ympäristöpolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Pori: Turun yliopisto, Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus.

- Kuopion kaupunki (1995). Ympäristövastuu hankinnoissa. Hankintamatriisi. Kuopio: Kuopion kaupungin painatuskeskus.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Pilvi Takala (2007). Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kärkkäinen, Hannu (1995). Uusien hankintamenettelyjen toteutuminen Suomessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 119/1995.
- Kärkkäinen, Hannu (1996). Julkisten hankintojen opas: Suomen hankintalainsäädäntö ja siihen perustuvat menettelyt. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Lehmusvaara, Antti, J. Asikainen, H. Miettinen, R. Oittinen & P. Leino (1997). Kuntalogistiikka: Tutkimus kunnallishallinnon logistiikan nykytilasta ja kehittämisestä. Helsinki: Efektia Oy, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1988). Kuntasektorin hankinnat ja niiden kotimaisuus.
- Lohi, Päivi & Pekka Salminen (1994). Kunnat kestävää kehitystä etsimässä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lukin, Markus (1999). Ympäristönäkökohdat julkisissa hankinnoissa: Selvitys nykytilasta Suomessa. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Niemenmaa, Vivi (1998). Kestävän kehityksen pullonkaulat kunnissa: Paikallinen agenda 21 –projektin julkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niemi-Ilahti, Anita (1999). Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

- Nissinen, Ari (2004). Julkisten hankintojen ympäristöopas. Suomen ympäristökeskus. Ympäristöopas nro 113. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Oksanen, Antero (2007). Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Puhakka, Annamari (2007). Selvitys alue-, seutu- ja paikallistason toimijoiden tilanteesta ja tarpeista kestävän kehityksen edistämiseksi. Ympäristöministeriö. Saatavissa 12.2.2008: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=67580&lan=fi>.
- Reijonen, Satu (2000). Julkiset hankinnat ja ympäristö: Tilannekatsaus 2000. Muistio. Ympäristöministeriö. Saatavissa 16.2.2008: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=13984&lan=FI>.
- Reilun kaupan puolesta ry (2008). Saatavissa 29.3.2008: <http://www.repu.fi>.
- Routala, Mikko (2001). Kestävän kehityksen tulkinnat Suomen kunnissa: Paikallisagendaohjelmien sisältöanalyysi. Pro gradu -tutkielma. Helsingin Yliopisto, maantieteen laitos. Helsinki. Saatavissa 5.3.2008: http://www.helsinki.fi/maantiede/suma/keke/MikkoR_Gradu.pdf.
- Sairinen, Rauno (1994). Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Siitonen, Pentti & Seppo Aura (1992). Kunta, kuntalainen ja ympäristö. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Silver, Anne (1993). Ympäristönäkökohdat kaupungin tavarahankinnoissa: Kestävän kehityksen kuntaprojekti Porissa. Porin ympäristösuojelulautakunnan julkaisu 3/93.

Suomen Kaupunkiliitto (1991). Kunnan hyvä hankintatapa ja materiaalihallinnon organisointi.

Suomen Kuntaliitto (1993). Uudistettu materiaalihallinto.

Suomen Kuntaliitto (1995). Kuntien ympäristöpolitiikan kansainvälisiä haasteita: Paikallinen Agenda 21 ja Aalborgin käsikirja.

Suomen Kuntaliitto (1997). Täältä kestävyteen. Paikallisagendaopas.

Suomen Kuntaliitto (1998). Keke toimii: Kokoelma kestävästä kehitystä edistäviä toimenpiteitä. Paikallinen Agenda 21 -projektin julkaisu.

Suomen Kuntaliitto (2000). Kuntalogistiikan käsikirja.

Suomen Kuntaliitto (2007). Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen: Kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat osana hankintaohjeiden laadintaa.

Tampere reilun kaupan kaupungiksi (2008). Saatavissa 29.3.2008: <http://www.reilu.tampere.fi>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2007). WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA). Saatavissa 16.2.2008: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2011>.

Ympäristöministeriö (1993). Valtion materiaalihankinnat ja ympäristö. Työryhmän mietintö 1/1993.

Ympäristöministeriö (2007). Paikallinen kestävä kehitys. Saatavissa 16.2.2008: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4405&lan=fi>.

Ympäristöministeriö (2008a). Ehdotus kestävien hankintojen toimintaohjelmaksi: julkisten hankintojen työryhmän ehdotus 13.2.2008. Saatavissa 4.3.2008 <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=80568&lan=fi>.

Ympäristöministeriö (2008b). Julkiset hankinnat. Saatavissa 16.2.2008: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=12135&lan=fi>.

Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa (1992). I Periaatteita ja toteuttamisnäkökohtia. Julkaisu nro 679. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto ja Ympäristöministeriö.

LIITE 1. Haastattelun kysymykset

KUNTA: _____

VASTAAJA: _____

VASTAAJAN NIMIKE: _____

KUNNAN ASUKASLUKU: _____

A. YLEISTÄ KUNTANNE HANKINTATOIMESTA (MATERIAALIHANKINTA)

Onko kunnassanne hajautettu hankintatoimi, yhteisostojärjestelmä vai keskitetty hankintatoimi?

Onko materiaalihankinnoissa tehty alueyhteistyötä?

Miten se ilmenee päivittäisessä työssä?

Kuinka monen henkilön arvioitte tekevän merkittäviä materiaalihankintoja kunnassanne?

Millä nimikkeillä nämä henkilöt toimivat?

Mistä saadaan tietoa ympäristöasioista yleisesti?

Kuka sitä tietoa hankkii ja tallennetaanko sitä järjestelmällisesti?

Aiotaanko sitä kehittää eteenpäin tai kenties julkaista?

Mistä tietoa hankittavien tuotteiden ympäristöominaisuuksista saadaan?

Mitkä ovat vaikeimmat tuoteryhmät tiedon saamisen kannalta?

Seurataanko kunnassanne aktiivisesti kotimaista ja Euroopan Unionin lainsäädäntöä ja sen muutoksia? Mistä lähteistä?

Jos kunnassa ISO 14001 -ympäristöjärjestelmä, miten koette sen hyödyttäneen erityisesti materiaalihankintaa? (käytännön esimerkkejä ja milloin standardi saatu)

Onko muita sisäisiä toimintaohjeita tai varsinaista hankintaohjelmaa? Milloin laadittu?

Onko kunnassanne tehty EU:n kynnysarvot ylittäviä materiaalihankintoja?

Koetteko ympäristöasioiden huomioimisen tärkeäksi vain ylittävissä hankinnoissa vai kaikissa?

Miten nykyresursseillanne on mahdollista huomioida kaikki?

B. HANKINTAPROSESSISTA

Minkälaisiin hankintoihin käytetään (esimerkkejä)

a. rajattua hankintamenettelyä?

b. neuvottelumenettelyä?

c. suoraa hankintaa?

Minkälaisista tuotteista on tehty vuosisopimuksia?

Jos käytössä alueellinen yhteishankintajärjestelmä, millaisia tuotteita sen kautta hankittu?

Miten määräytyy hankinnan tekijä (hankintaosasto vai asianomainen osasto)? Kynnysarvot? Tuoteryhmittäin?

Miten kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoittaminen hoidetaan?

Onko kunnassanne käytössä erityisiä liitteitä, joita liitetään tarjouspyyntöön (koskien erityisesti vaadittavia ympäristöominaisuuksia)?

Pyritäänkö tarjouspyynnöissä rajaamaan esim. vaatimalla tai kieltämällä tiettyjä ominaisuuksia?

Kysytäänkö tarjouspyynnöissä seikkoja, jotka olisivat merkityksellisiä vasta tulevaisuudessa?

Miten määräajassa saapuneet tarjouspyynnöt käsitellään?

Onko kunnassanne käytössä joitakin mittareita tai annetaanko tarjouksille painoarvoja jollain tavalla?

Ketkä kunnassa tekevät päätöksen hankinnan tekemisestä?

Kuka tekee hankintasopimuksen?

Miten päätös julkistetaan?

C. MUUTA

Kuinka tuotteen loppukäyttäjää tiedotetaan ympäristövaikutuksista?

Koulutus/tiedotteet?

Kuinka paljon näette kuntanne olevan esimerkkinä alueen asukkaille ja teollisuudelle?

Oletteko asettaneet alueen yrityksille vaatimuksia/ohjeistuksia koskien tuotteiden ympäristöominaisuuksia? Millaisia?

Onko kunnan hankintapäätöksiin puututtu jälkikäteen nimenomaan ympäristökysymysten osalta?

Millaisena näette hankintatoimenne tulevaisuuden?

Asteikolla 1–10, missä kohdin koette olevanne nyt?

Miten kuvailisitte (lyhyesti) kuntanne hankintojen ympäristöseikkojen huomioimisen muuttuneen vuoden 1999 tilanteesta?

Onko suuria uudistuksia tulossa lähiaikoina?

Millainen on unelmanne tulevaisuuden hankintatoimesta? Miten se toimisi?

Mitä haluaisitte lisätä tähän haastatteluun koskien kuntanne hankintatoimea?