



LUT School of Business and Management

Kauppatieteiden kandidaatintutkielma

Talousjohtaminen

Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa
Environmental Aspects in Public Procurement

14.04.2019

Tekijä: Topias Penttilä

Ohjaaja: Elina Karttunen

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Topias Penttilä
Tutkielman nimi:	Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa
Akateeminen yksikkö:	School of Business and Management
Koulutusohjelma:	Kauppätiede / Talousjohtaminen
Ohjaaja:	Elina Karttunen
Hakusanat:	Julkiset hankinnat, hankintaprosessi, kestävä kehitys, ekologisuus, ympäristönäkökohdat

Ympäristölliset teemat ovat tämän päivän keskusteluissa voimakkaasti esillä, johon voidaan olettaa olevan syynä huoli ympäristömme nykytilasta ja tulevaisuudesta. Ympäristöongelmat ovat lisänneet kiinnostusta luoda liiketoimintaa niin, että samalla ratkaistaan ympäristöongelmia. Tähän julkiset hankkijat voivat omalta osaltaan myös osallistua. Julkinen sektori on ostovoimaltaan merkittävä toimija markkinoilla, joten julkisilla toimijoilla on sekä mahdollisuus, että velvollisuus käyttää ostovoimaansa viisaasti. Vaikuttavan ostovoiman käyttäminen ympäristöystävällisiin tuotteisiin ja palveluihin edistää ympäristön ja talouden tilaa sekä luo ekoinnovaatioille mahdollisuuden päästä markkinoille. Ympäristönäkökohtia voidaan integroida julkiseen hankintatoimeen eri näkökulmista, joista tämä tutkielma keskittyy ympäristönäkökohtien huomioimista julkisessa hankintaprosessissa.

Tutkimuksen tuloksena selvisi, että ympäristönäkökohdat vaikuttavat merkittävästi julkisissa hankinnoissa ja niihin suhtaudutaan vakavasti. Ympäristönäkökohdat esiintyvät julkisessa hankintaprosessissa kaikissa vaiheissa, mutta niiden huomioimiseksi koetaan kuitenkin myös ongelmia. Erityisesti ympäristönäkökohtien yhdistämien hankinnan kohteeseen koettiin haastavana tekijänä. Puolestaan ympäristönäkökohtien huomioimista edistävänä tekijänä koettiin toimittajia ja hankinnan kohteita koskevat ympäristölliset vaatimukset.

ABSTRACT

Author: Topias Penttilä
Title: Environmental Aspects in Public Procurement
School: School of Business and Management
Degree programme: Business Administration / Financial Management
Supervisor: Elina Karttunen
Keywords: Public procurement, procurement process, sustainable development, ecology, environmental aspects

In today's discussions, environmental themes are heavily featured, caused by concerns about the current state and future of our environment. Environmental problems have increased interest in creating business while solving environmental problems. Public purchasers can also take part to this. The public sector is a major player in the market by purchasing power, so public operators have opportunity to use their purchasing power wisely. Using effective purchasing power for environmentally friendly products and services promotes the environment and the economy and it also creates opportunities for eco-innovations to enter the market. Environmental aspects can be integrated into public procurement from different perspectives. This thesis focuses on environmental aspects in the procurement process.

As a result of the study, environmental aspects have a significant impact on public procurement, and they are taken seriously. Environmental aspects occur in the public procurement process at all stages, but there are also problems in taking them into account. In particular, the object of acquiring environmental aspects was perceived as a challenging factor. In turn, the environmental requirements for suppliers and procurement targets were perceived as contributing to environmental considerations.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	1
1.2 Teoreettinen viitekehys.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmä	3
1.4 Tutkielman rakenne	4
2. JULKISET HANKINNAT.....	5
2.1 Kirjallisuuskatsaus	6
2.2 Julkisten hankintojen lainsäädäntö.....	8
2.3 Julkisten hankintojen hankintaprosessi	9
3. YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDAT JULKISISSA HANKINNOISSA	12
3.1 Tutkimuksen toteutus	12
3.2 Ympäristönäkökohdat kuntien X ja Y hankintatoimessa.....	14
3.3 Ympäristönäkökohdat hankintaprosessissa.....	18
3.3.1 Edistävät tekijät.....	24
3.3.2 Haastavat tekijät	27
4. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	32
LÄHDELUETTELO.....	36

LIITTEET

Liite 1: Kyselylomake

KUVAT

Kuva 1: Teoreettinen viitekehys

Kuva 2: Avoin menettely

Kuva 3: Julkinen hankintaprosessi

Kuva 4: Ympäristönäkökohdat hankintatoimessa

Kuva 5: Hankintaprosessi

1. JOHDANTO

Tämä kandidaatintutkielma tarkastelee ympäristönäkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa, jotka voidaan käsittää myös vihreäksi julkisiksi hankinnoiksi, *Green Public Procurement*. Tällä tarkoitetaan ympäristöominaisuuksien integroimista julkisten hankintojen prosesseihin ja menettelyihin. Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa tukee Euroopan unionin kansainvälisiä kehitystavoitteita ja -strategioita, jotka kertovat aiheen tärkeydestä liittyen taloudellisten ja ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamiseen. Ympäristöystävällisillä julkisilla hankinnoilla tai toisin sanoen vihreällä julkisella hankinnalla voidaan saavuttaa muutoksia kuluttajien ostokäyttäytymisessä, joka tarkoittaa kestävämpien tuotteiden suosimista. Tämän lisäksi ympäristöystävälliset julkiset hankinnat tarjoavat myös kannustimen ympäristöystävällisten innovaatioiden kehittämiseen. (Majerník, Daneshjo, Chocancová & Sančiova 2017a, 272)

Julkisten hankintojen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen, ostokäyttäytymiseen ja innovaatioiden kehittämiseen on peräisin julkisen hankintatoimen suuresta ostovoimasta. Ostovoiman vuoksi julkisella hankintatoimella on sekä mahdollisuus, että velvollisuus käyttää ostovoimaansa tavaroiden, palveluiden ja urakoiden hankkimiseen, joiden ympäristövaikutukset ovat pienemmät. Suomen julkisten hankintojen vuosittainen osuus bruttokansantuotteesta ja valtion menoista olivat vuonna 2015 bruttokansantuotteen osalta noin 18 prosenttia ja valtion menojen osalta noin 32 prosenttia. (OECD 2015, 136–137)

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tarkoituksena on tutkia julkista hankintatoimea ympäristönäkökohtien huomioimisen kautta. Tarkoituksena on eritoten keskittyä julkisen hankintatoimen hankintaprosessiin ja ympäristönäkökohtien esiintymiseen prosessin eri vaiheissa. Tämän pohjalta, tutkielman päätavoitteena on selvittää ympäristönäkökohtien esiintyminen julkisen hankintatoimen hankintaprosessissa, jolloin päätutkimuskysymykseksi muodostuu seuraava:

”Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan hankintaprosessissa?”

Alakysymykset tarkentavat päätutkimuskysymystä ja niiden avulla selvitetään edistävät ja haastavat tekijät hankintaprosessissa, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisissa hankinnoissa, jolloin alakysymyksiksi muodostuu seuraavat:

”Mitkä tekijät koetaan edistäviksi hankintaprosessissa, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisissa hankinnoissa?”

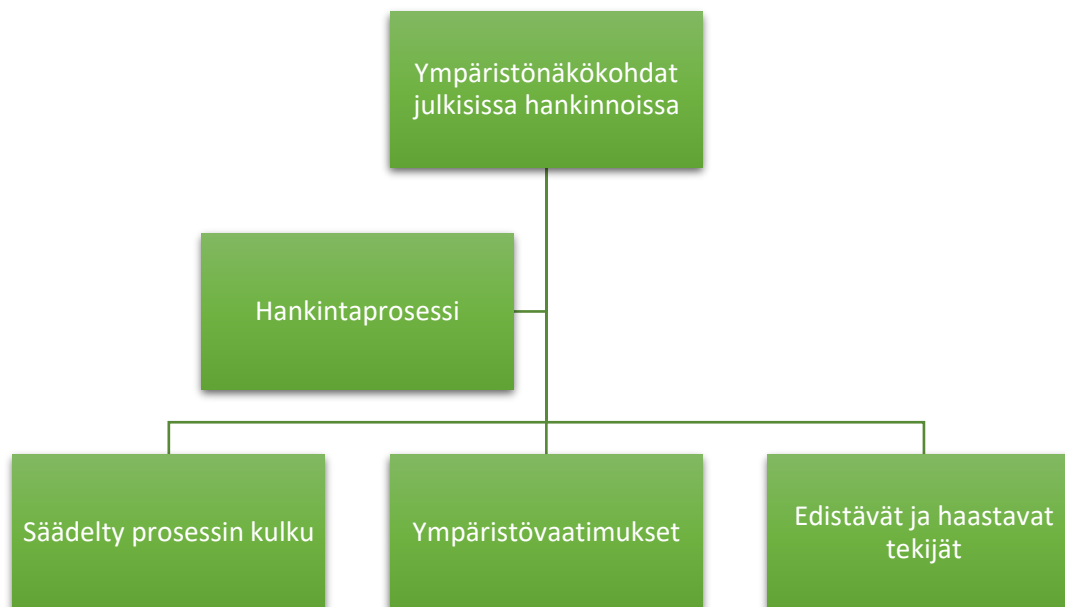
ja

”Mitkä tekijät koetaan haastaviksi hankintaprosessissa, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisissa hankinnoissa?”

Tutkielman aihe rajautuu ympäristönäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa, jolloin ulkopuolella on jätetty kokonaan yksityisten yritysten hankintatoimi. Tähän on syynä kandidaatintutkielman laajuus ja tekijän tavoite pitää tutkielma yksinkertaisena ja helposti luettavana.

1.2 Teorettinen viitekehys

Kuvassa 1 esitetty teorettinen viitekehys muodostuu kuvassa esiintyvien aiheiden ympärille. Kuvan aiheet ovat keskenään yhteydessä toisiinsa ja ovat vaikuttamassa olennaisina osina ympäristönäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa.



Kuva 1: Teoreettinen viitekehys

Teoreettisen viitekehysten kuva kertoo, että ympäristönäkökohtien toteutuessa julkisissa hankinnoissa, vaatii toteutuminen ympäristönäkökohtia sisältävän hankintaprosessin. Julkista hankintaprosessia säädellään, joka vaikuttaa sen etenemiseen ja muotoiluun. Säätely vaikuttaa ympäristövaatimusten esittämiseen hankintaprosessissa, joka edelleen vaikuttaa lopulta ympäristönäkökohtia sisältävään julkiseen hankintaan. Hankintaprosessi sisältää edistäviä ja haastavia tekijöitä, jotka vaikuttavat kokonaisuuden onnistumiseen positiivisella tai negatiivisella tavalla.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkielmassa hyödynnetään julkisen hankintatoimen asiantuntijoita, joilta kerättyjen vastauksen avulla pyritään saamaan kattava kuva ympäristönäkökohtien huomioimisesta julkisessa hankintatoimessa. Tutkimus toteutetaan laadullisella eli kvalitatiivisena tutkimuksena, jossa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, löytäen samalla tosiasioita. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009a, 161) Tutkimusjoukkoa valitessa tulee ottaa huomioon

vastaajien uskottavuus. Vastaajien on tarjottava uskottavat perustelut sille, että he ovat mukana tutkimuksessa. Tähän vaikuttaa esimerkiksi vastaajien työkokemus ja asema organisaatiossa. (Bryman & Bell 2011a, 210)

Aineistonkeruumenetelmänä toimii teemahaastattelu, jolla tarkoitetaan haastattelua, jossa teema on tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuu (Hirsjärvi et al. 2009b, 208). Kvalitatiivisen haastattelun rakennetta ei ole organisoitu tarkasti, joten haastattelu voi ajautua sivuraiteille. Tämä on myös usein suotavaa, sillä se antaa haastateltavan omille näkemyksille enemmän painoarvoa, joka on laadullisessa tutkimuksessa tärkeää. Laadullista haastattelua kuvastaa myös joustavuus, joka ilmenee kysymyksien asettelussa. Ennalta suunniteltujen kysymyksien lisäksi, haastattelija voi irrottautua suunnitelmasta ja kysyä uusia kysymyksiä haastattelutilanteen mukaan. Näiden asioiden pohjalta, kvalitatiivisen haastattelun tarkoituksena on saada rikkaita, yksityiskohtaisia vastauksia, joista ilmenee haastateltavan omat kokemukset. (Bryman & Bell 2011b, 466-467)

1.4 Tutkielman rakenne

Tämän kandidaatintyön teoriaosuudessa käsitellään julkiseen hankintatoimeen liittyvää teoriaa, johon pyritään liittämään mukaan myös ympäristönäkökohtia. Tutkielman empiirisessä osiossa pyritään löytämään teorioiden pohjalta ympäristöllisiä näkökohtia, joita esiintyy julkisten hankintayksiköiden hankintaprosessissa sekä tunnistaa edistäviä ja haastavia tekijöitä, joita esiintyy julkisten hankintojen hankintaprosessissa. Materiaali empiiriseen osioon saadaan teemahaastatteluista ja kirjallisesta materiaalista, joka on saatu haastateltavilta. Haastatteluiden pohjalta tulokset esitetään hyödyntämällä aiemmin käsiteltyjä teorioita.

2. JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan ostoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät hankinnan oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Myös organisaation sisältä tehdyt hankinnat voivat olla julkisia hankintoja, jos ne tehdään kilpailutuksen seurauksena. (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017a, 27) Julkisilla hankinnoilla on suuri vaikutus talouteen, sillä ne kattavat 18 prosenttia Euroopan Unionin bruttokansantuotteesta. Tämä kertoo myös siitä, että julkisissa hankinnoissa on suuri määrä potentiaalia ympäristölliselle kehitykselle ja mahdollisuuksia muodostaa markkinoita ekologisille tuotteille ja palveluille. Tähän mennessä tätä potentiaalia on hyödynnetty varsin vähän. (Alhola 2012a, 10)

Kestävällä julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jossa otetaan huomioon ympäristölliset ja sosiaaliset tekijät. Tällä tavalla julkisella hankintatoimella voidaan vähentää negatiivisia ulkoisvaikutuksia, joita aiheutuu tuotannosta ja kulutuksesta. Mitä enemmän kestäviä tuotteita ja palveluita julkinen toimija hankkii, sitä suurempi vaikutus sillä on markkinoihin ja ympäristöön. (Grandia 2016, 183)

Kestävästä julkisesta hankinnasta voidaan erikseen määritellä vihreä julkinen hankintatoimi (*Green Public Procurement*), joka tarkoittaa ympäristönäkökohtien huomioimista tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankintaprosessissa. Ympäristönäkökohdilla tarkoitetaan ympäristövaikusten vähentämistä koko elinkaaren ajalta ja asetettuja ympäristöllisiä tavoitteita, joita voidaan mitata ja seurata. Vihreillä hankinnoilla voidaan vastata ympäristöllisiin haasteisiin, sillä niiden avulla voidaan vähentää energiankulutusta ja kasvihuonepäästöjä, jätteen syntymistä, lisätä uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä ja kannustaa ekoinnovaatioiden kehittämiseen. (Alhola 2012b, 9-10) Ekoinnovaatiolla tarkoitetaan innovointia, joka luo mahdollisuuksia kehittää taloudellista toimintaa, jolla on positiivisia vaikutuksia ympäristöön (Costea-Dunarintu, Popa, & Diaconu 2015, 516). Vihreät hankinnat tarjoavat myös taloudellisia hyötyjä, kuten elinkaarikustannusajattelun omaksumisen kautta saavutettava taloudelli-

nen tehokkuus. Elinkaarikustannuksilla tarkoitetaan kokonaiskustannuksia eli tuotteen hankintakustannusta, ylläpitokustannuksia ja käytöstä poisto kustannuksia (Daylan & Ciliz 2016, 579). Vihreillä hankinnoilla saavutetaan taloudellisia säästöjä myös kierrätyksestä sekä jätteen ja ympäristöverojen vähenemisestä, tuotteiden pidentyneestä eliniästä ja ympäristön vahingoittamisesta aiheutuneiden sakkojen vähentyneestä määrästä. Nämä tekijät edesauttavat organisaation kilpailukyvyyn lisäämistä. (Majerník et al. 2017b, 277)

Ympäristöllisten tekijöiden huomioiminen julkisissa hankinnoissa on ollut vapaaehtoista. Tämän päivän toiminnassa on kuitenkin nähtävissä muutoksia, jossa täysin vapaaehtoisesta toiminnasta on siirrytty kohti keveään painostukseen Euroopan Unionin jäsenvaltioiden toimesta. Ympäristölliset kriteerit ovat yleistyneet julkisissa hankinnoissa ja vihreillä julkisilla hankinnoilla pyritään saavuttamaan tavoitteita energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden käytössä. Yleistymiseen on ollut vaikuttamassa myös direktiivit ja lakimuutokset. (Alhola 2012c, 11) Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa yleistyi vuoden 2017 lakiuudistuksen myötä, jossa vahvistettiin ympäristönäkökohtia tarkentamalla sääntöjä. Aiemmin voimassa olleet säännöt eivät antaneet hankintayksiköille varmuutta siitä, miten hankintaprosessissa huomioituja ympäristönäkökohtia arvioitaisiin oikeudellisesti. Tällaisia tilanteita olivat esimerkiksi tuotteen valmistuksen ympäristövaikutusten huomioiminen. Myös mahdollisuus, että tuotteet ovat reilun kaupan tuotteita tai että hankinnalla työllistetään pitkäaikaistyöttömiä, jää aiemmassa laissa huomioimatta. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017a, 28) Julkisia hankintoja koskevaa säädäntöä käsitellään lisää kappaleessa 2.2 Julkisten hankintojen lainsäädäntö.

2.1 Kirjallisuuskatsaus

Tutkielman kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on tarkastella tutkimuksia, jotka liittyvät ympäristönäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksia tarkastelemalla pyritään saamaan taustatietoja aiheen nykytilasta: mitä on tutkittu ja mitä on löydetty. Pyrkimyksenä on myös tarkastella tutkimuksia, jotka liittyvät nimenomaisesti ympäristönäkökohtien esiintyvyyteen hankintaprosessin eri vaiheissa.

Hakusanoina käytettiin “public procurement” AND (sustainab* OR environment OR ecolog*), joiden myötä löytyi vertaisarvioituna vuosien 2015-2020 välisenä aikana julkaistuja artikkeleita 2 661 kappaletta. Artikkeleiden otsikoita silmäillessä huomio kiinnittyi siihen, että valtaosa niistä ovat case-tyyppisiä tutkimuksia, jotka eivät anna yleismaailmallista kuvaa ympäristönäkökohtien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa.

Majerník et al. (2017c) tutkivat vihreitä julkisia hankintoja keinona toteuttaa kestäviä julkisia hankintoja *Modelling the Process of Green Public Procurement* -nimisessä tutkimuksessa. Tutkimuksessa käsitellään toimistopaperin tilaamista, jonka hankintaan jalkautetaan vihreitä arvoja. Ennen vihreiden arvojen jalkauttamista toimistopaperin hankintaan, tutkijat määrittelevät hankintaprosessin, jonka vaiheisiin integroidaan vihreitä arvoja. Hankintaprosessin lähtötilanteena on ympäristöystävällisen tuotteen tai palvelun hankinta. Aloitusvaihetta seuraa sopimuksen kohteen määrittäminen vihreän julkisen hankintatoimen avulla, jonka jälkeen määritellään vihreän hankintatoimen muotoilut. Tämän perusteella asetetaan kriteerit tarjoajille ja määritellään sopimuksen täytäntöönpanoon koskevat edellytykset. Näiden vaiheiden jälkeen seurataan ja kehitetään hankinnan tulosta sekä raportoidaan vihreän julkisen hankinnan ja perinteisen julkisen hankinnan vertailun eroavaisuuksia. Toimistopaperin hankinnan osalta vihreitä arvoja jalkautetaan tarjoajien ja tarjouksien vertailuun, joiden perusteella eri toimistopaperit pisteytetään. Tarjoajien vertailussa huomioidaan johtamisjärjestelmä, tuotteiden ympäristömerkinnät, tuotepolitiikka, ympäristölliset teknologiat, tuotteen elinkaari, ympäristöllinen suorituskyky, ympäristöllinen kustannuslaskenta ja muut todisteet, kuten tuotteen pakkaus. Tarjouksien vertailussa huomioidaan samat tekijät, pois lukien ympäristöllinen kustannuslaskenta. Tutkimuksen lopuksi esitetään vihreiden julkisten hankintojen tuomia hyötyjä, jotka ovat tiivistettynä ympäristölliset, sosiaaliset ja terveydelliset, taloudelliset ja poliittiset hyödyt.

2.2 Julkisten hankintojen lainsäädäntö

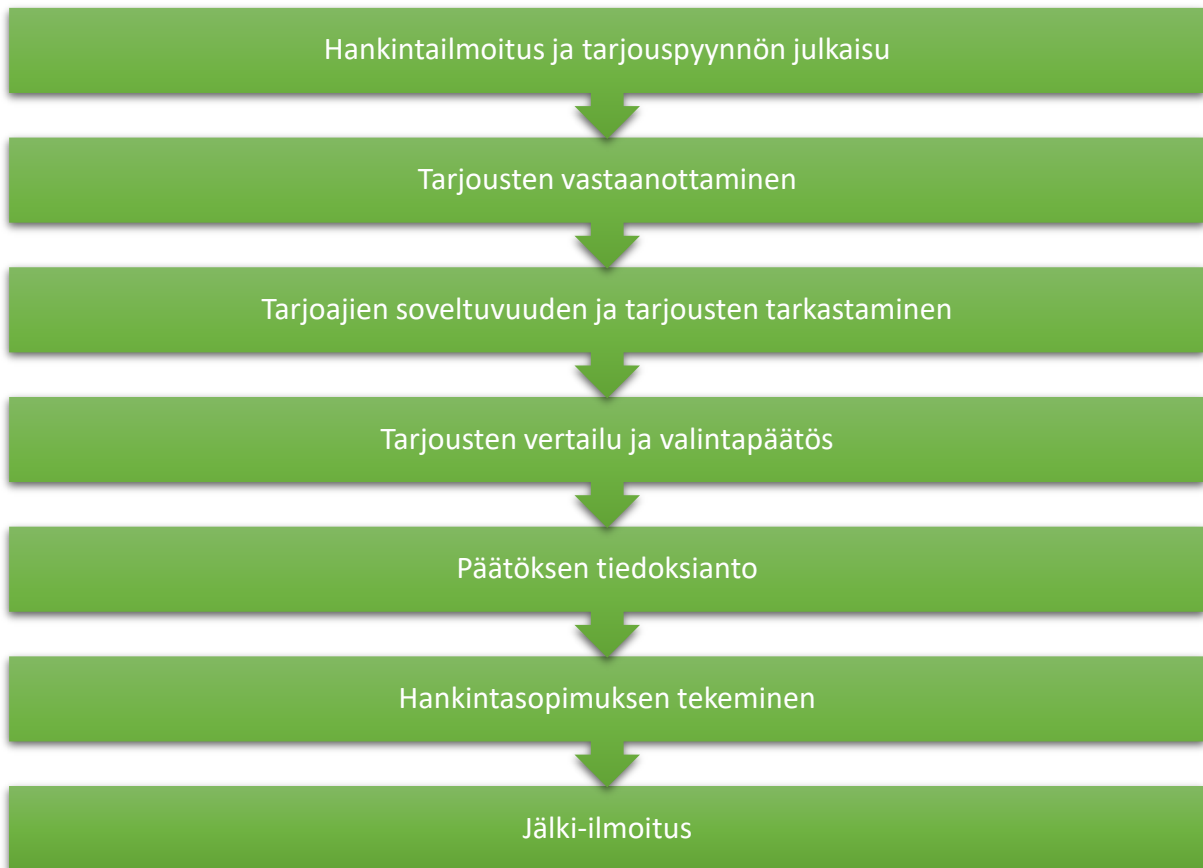
Julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) (HankL.). Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (HankL. 1:2 §) Lainsäädäntö edellyttää, että kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous tulee hyväksyä. (HankL. 10:93 §) Tämä ei kuitenkaan tarkoita ympäristönäkökohtien laiminlyöntiä, sillä lain mukaan hankintayksiköiden on järjestettävä hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. (HankL. 1:2 §) Hankintalain mukaan julkisissa hankinnoissa on noudatettava periaatteita, jossa määritellään, että hankintamenettelyyn osallistuvia ja muita toimittajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toiminta on oltava avointa ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottavaa. (HankL. 1:3 §)

Vuonna 2017 astui voimaan uudet julkisia hankintamenettelyjä koskevat lait, joiden myötä ympäristönäkökohdille annettiin enemmän painoarvoa ja julkisille hankkijoille paremmat mahdollisuudet toteuttaa kestävämpiä hankintoja. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016) Paremmat mahdollisuudet toteuttaa kestävämpiä hankintoja voidaan selittää innovaatiokumppanuudella, joka lisättiin kokonaan uutena hankintamenettelynä hankintalakiin lainmuutoksen yhteydessä. Innovaatiokumppanuuden tarkoituksena on hankkia tavara, palvelu tai urakka, jollaista ei vielä löydy markkinoilta. Hankintamenettelyn avulla pyritään kehittämään innovatiivinen tuote tai palvelu, joka voidaan kehittämisen jälkeen hankkia sen kehittäjältä kilpailuttamatta ja tämän myötä solmia mahdollisia pitkäaikaisia kumppanuuksia. (Eskola et al. 2017b, 238) Julkisen sektorin tekemä aloite innovaatiokumppanuudelle viittaa johdannossa esitettyyn näkemykseen julkisen vallan mahdollisuudesta ja velvollisuudesta käyttää ostovoimaansa viisaasti, jonka avulla luodaan myös yksityiselle kumppanille kannuste kehittää innovaatioita. Innovaatiokumppanuudella saavutetut innovaatiot voidaan nähdä tukevan hankintalain tavoitetta toteuttaa kestävämpiä hankintoja ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.

2.3 Julkisten hankintojen hankintaprosessi

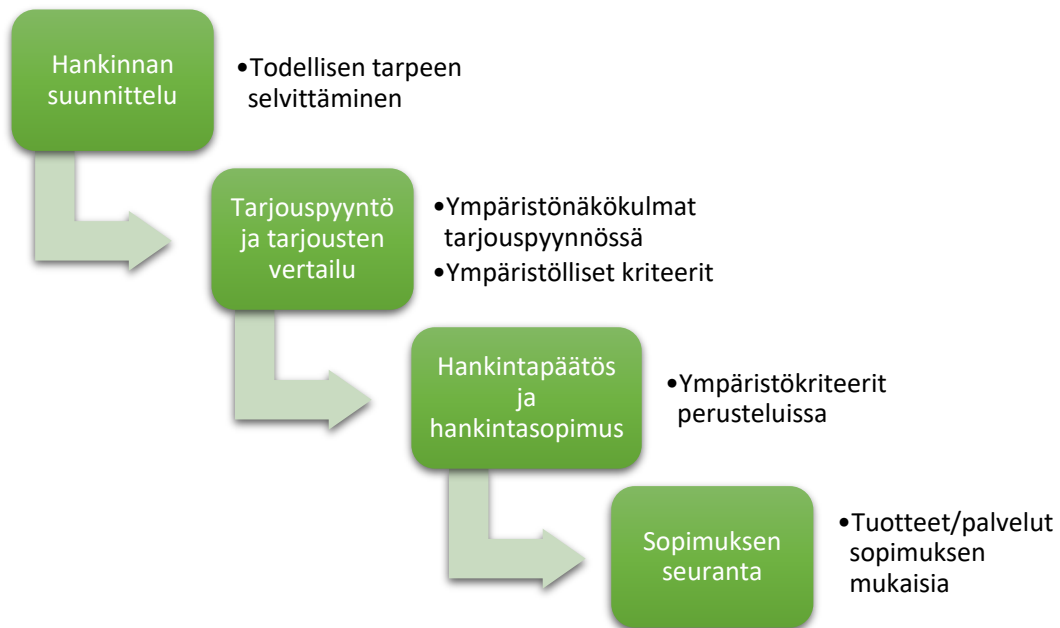
Julkisten hankintojen hankintaprosessilla tarkoitetaan organisoinnin, tietämyksen ja kannustimien järjestämistä, jotta hankinta olisi mahdollista tehdä. (Bodewes, Hargeskog, Müller, Ottolander, Thevissen, Veys & Widmark 2009) Prosessi voidaan käsittää kokonaisuutena, joka muodostuu toinen toisiaan seuraavista prosessin vaiheista. Vaiheiden sisältöön vaikuttaa hankinnan arvo, monimutkaisuus ja hankintatapa. Julkisten hankintojen lainsäädäntö ulottuu myös hankintaprosessin tasolle, jonka myötä prosessia säädelään kansallisten ja kansainvälisten lakien tasolla, joiden lisäksi sääntely koostuu erilaisista alueellisista säännöistä ja sopimuksista. (Thai 2009, 313)

Hankinnan arvon perusteella voidaan tehdä seuraavanlaiset jaottelut: EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat, EU-kynnysarvon alittavat, mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ja kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat. Hankinnan arvon mukaan tehty jaottelu aiheuttaa muutoksia menettelysääntöihin, joita hyödynnetään hankintoja tehdessä. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa eli EU-hankinnoissa käytetään pääsääntöisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen ollessa vaikeasti määritettävissä sopivana menettelytapoina voidaan pitää neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta. Kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa eli kansallisissa hankinnoissa ja kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa voidaan käyttää mitä tahansa menettelytapaa. Kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksiköiden on mahdollista soveltaa omia kilpailuttamisohjeitaan, kuitenkin huomioiden hankintalain periaatteet, joilla tarkoitetaan tasapuolisuutta, avoimuutta, syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta. (Kontio et al. 2017b, 105, 157, 69, 70-71) Edellä mainituista hankintamenettelyistä yleisin on avoin menettely, jonka vaiheet ovat kuvattuna kuvassa 2.



Kuva 2: Avoin menettely (Kontio et al. 2017c, 107)

Aiemmin määritellyssä vihreässä julkisessa hankinnassa (*Green Public Procurement*) on oleellisena asiana ympäristöllisten asioiden integroiminen julkisten hankintojen hankintaprosessiin. Tällä pyritään prosessiin, jossa vihreät tekijät ovat mukana ennen tarjouksia, aina sopimuksen tekemiseen asti. (Majerník et al. 2017d, 274) Ympäristöllisiä tekijöitä voidaan huomioida prosessin eri vaiheissa kuvan 3 mukaisesti.



Kuva 3: Julkinen hankintaprosessi (muokattu Nissinen 2004, Julkisten hankintojen ympäristöopas)

Hankintaprosessin ensimmäisessä vaiheessa, hankinnan suunnittelussa voidaan huomioida ympäristönäkökohdat tarveharkinnan yhteydessä. Hankintaa tekevän yksikön tulee pohtia mitä uutta organisaatio todella tarvitsee ja voidaanko hankinta korvata vanhan uudistamisella tai onko markkinoilla tuote ekologisena versiona. Tarjouksia koskevassa prosessin vaiheessa huomionarvoisena tekijänä on ympäristönäkökohtien kirjaaminen tarjouspyyntöihin ja ympäristöllisten kriteereiden mainitseminen tarjouspyynnöissä. Riittävän informatiivinen ja yksiselitteisiä kriteerejä sisältävä tarjouspyyntö on tärkeä kilpailun ja tarjoajien syrjimättömyyden kannalta, sillä tarjoajia pystytään vertailemaan käyttäen kokonaistaloudellisia perusteita vain, jos tarjoajat ovat pyyntöjen perusteella pystyneet antamaan tietoja. Jos tarjouksia halutaan vertailla hinnan lisäksi muilla tekijöillä, on tarjouspyynnössä ilmoitettava valintaperusteeksi kokonaistaloudellisuus ja sen arviointiperusteet. Tarjouspyynnössä ilmenevät ympäristökriteerit mahdollistavat vertailutilanteen, jossa vertailussa on vain tuotteita, jotka täyttävät nämä ympäristölliset kriteerit. Hankintapäätöstä tehdessä, perusteluissa on oltava samat ympäristökriteerit kuin tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa on oltava maininnat sopimusehdoista, jotka voivat koskettaa ympäristökriteerejä. Sopimuksen seurannan vaiheessa huolehditaan siitä, että sopimusehtoja noudatetaan eli esimerkiksi tuotteet täyttävät tarjouspyynnössä määritellyt ympäristökriteerit. (Nissinen 2004, 31-40)

3. YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDAT JULKISISSA HANKINNOISSA

Tässä osassa käsitellään tutkielman empiiristä osiota ja analysoidaan tutkimuksessa saatuja tuloksia. Haastatteluiden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään kirjallista materiaalia, jotka on saatu haastateltavilta asiantuntijoilta. Tämän avulla pyritään löytämään yhtymäkohtia haastatteluista saaduista havainnoista ja organisaation materiaalista, jotka ovat ohjaamassa organisaation toimintaa.

Ensimmäisessä alaluvussa esitellään tutkimuksen toteuttamista ja käytettävää aineistoa, jonka jälkeen käsitellään ympäristönäkökohtien yleistä esiintyvyyttä haastateltujen kuntien hankintatoimessa. Tämän jälkeen käsitellään ympäristönäkökohtien esiintyvyyttä kuntien hankintaprosessissa. Lisäksi tämän kappaleen alaluvuissa käsitellään edistäviä ja haastavia tekijöitä, joita esiintyy ympäristönäkökohtien huomioimisessa hankintaprosessissa.

3.1 Tutkimuksen toteutus

Tutkimukseen osallistui kaksi kuntaa, joista käytetään tässä tutkielmassa nimikkeitä X ja Y. Materiaali tutkielman empiiriseen osaan kerättiin haastatteluiden ja kirjallisen materiaalin avulla. Kirjallinen koostuu kunnan Y hiilineutraalista toimenpideohjelmasta ja kunnan kestävien hankintojen oppaasta. Kunnan X osalta, haastateltavana oli kunnan hankintajohtaja ja kunnan Y osalta haastattelussa oli mukana kunnan hankintajohtaja ja hankintalakimies. Haastateltavien valinnassa ensisijaisina kriteereinä olivat haastateltavien asiantuntijuus ja haastateltavien edustamien kuntien erilaisuus. Näiden lisäksi valinnassa painottui haastateltavien edustamien kuntien maantieteellinen sijainti. Haastateltavat tulivat olla hyvien kulkuyhteyksien varrella, sillä tavoitteena oli suorittaa haastattelut kasvokkain.

Kunnat poikkeavat toisistaan muun muassa asukasluvun ja maantieteellisen kokonsa puolesta. Kunta X edustaa Suomen mittakaavassa keskikokoista kaupunkia eli asukasluvultaan 20 000 – 100 000 asukasta ja kunta Y suurkaupunkia eli asukasluvultaan 100 000 – 1 000 000

asukasta. Haastattelusta saadun tiedon perusteella kunnan X vuosittaiset hankinnat ovat arvoltaan noin 330 miljoonaa euroa, joista noin 45 miljoonaa euroa on kilpailutettu. Kunnan Y osalta hankinnat ovat arvoltaan 3 miljardia euroa, joka ilmeni haastattelussa ja kunnan hiili-neutraali toimenpideohjelmasta. Nämä olivat tutkijalle toivottavia eroavaisuuksia, sillä tutkijaa itseään kiinnostaa eroavaisuudet hankinnan toimintatavoissa eri kokoluokan kunnissa. Haastateltavien asiantuntijuuden ollessa yhtenä kriteerinä, kerätty aineisto on tutkielman kannalta validia. Tämä korostui suuremman kunnan tapauksessa, jossa hankintajohtaja ilmoitti ennen haastattelua, että hän ei pysty välttämättä kertomaan tutkielman kannalta oleellista tietoa, mutta pyytää haastatteluun mukaan myös kunnan hankintalakimiehen, kenellä on vastuulla ympäristöasiat kunnan hankinnoissa.

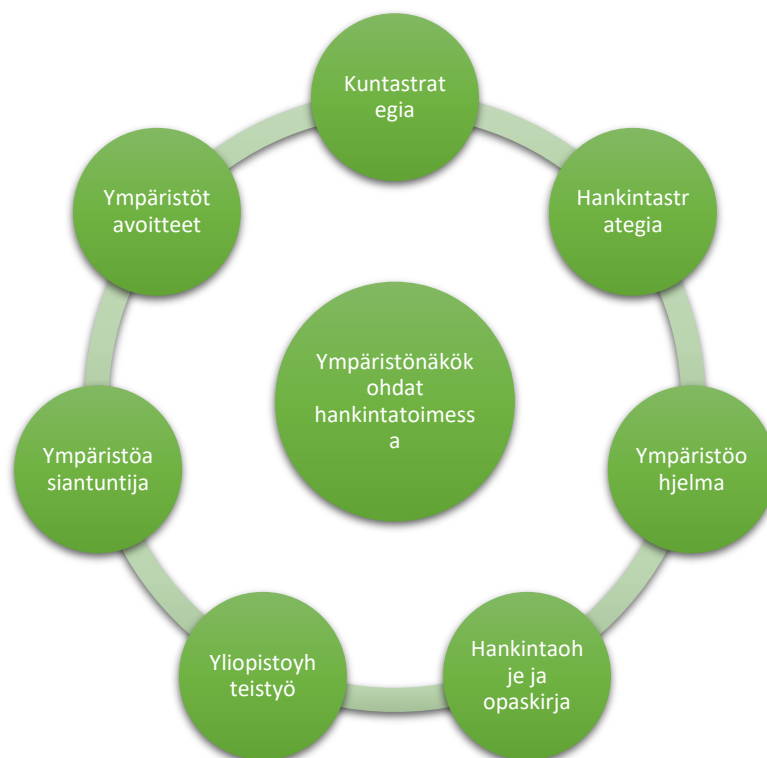
Tässä tutkielmassa hyödynnetty kyselylomake on liitteenä 1. Haastattelut pohjautuivat kyselylomakkeen kysymyksiin, joita on 17 kappaletta. Kysymykset liittyvät haastateltujen kuntien taustatietoihin, ympäristönäkökohtien huomioimiseen hankinnoissa ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen hankintaprosessin eri vaiheissa. Haastattelumuodoksi valikoitui teemahaastattelu, sillä sen avulla saadaan kattavasti esiin haastateltavien omat kokemukset ja näkökulmat. Haastattelut suoritettiin kasvokkain, sillä tavoitteena oli teemahaastattelun turvin saada kattavasti haastateltavien näkemyksiä esiin. Harkinnassa oli myös suorittaa haastattelut puhelimen välityksellä, mutta pohdinnan jälkeen päädyttiin kasvokkain tapahtuvaan haastatteluun, sillä puhelimen välityksellä tehdyssä haastattelussa jotkin asiat voivat jäädä käsittelemättä. Tähän vaikuttaa se, että puhelimen välityksellä ei voi tulkita haastateltavan viestintää niin hyvin kuin kasvotusten. On myös esitetty, että puhelimen välityksellä kerätty aineisto on huonompaa kuin kasvotusten kerätty aineisto. Tämä perustuu vastaajien vaivattomuuteen vastata ”ei mielipidettä” tai ”en tiedä”. (Bryman & Bell 2011c, 209)

Ensimmäiset kontaktit haastateltaviin tehtiin sähköpostilla, jossa esiteltiin tutkielman aihetta ja kysyttiin halukkuutta osallistua haastatteluun. Lisäksi sähköpostin liitteenä oli haastattelulomake, jotta haastateltavalla oli käsitys tulevista kysymyksistä. Tämä edesauttaa onnistuneiden vastauksien saantia ja tekee haastattelun kulusta jouheampaa. Ensimmäinen haastattelu suoritettiin 1.3.2019 ja toinen 7.3.2019. Haastattelutilanteet nauhoitettiin haastateltavien luvalla. Haastattelutilanteet etenivät pääsääntöisesti kyselylomakkeen kysymysten mukaan,

mutta aika ajoin haastattelija ja haastateltavat poikkesivat lomakkeen rakenteesta. Tähän syynä oli aiheeseen liittyvät kysymykset ja huomiot, jotka tulivat haastattelutilanteen aikana mieleen. Tämä oli mieluisaa haastattelijan osalta, sillä tämän turvin haastattelu oli keskustelua ja esille tuli asioita, jotka olisivat todennäköisesti muuten jääneet huomioimatta. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin haastattelutilaisuuksien jälkeen, joka mahdollisti aineiston laadukkaan ja tarkan analysoimisen.

3.2 Ympäristönäkökohdat kuntien X ja Y hankintatoimessa

Haastatteluiden alkupuolen kysymykset painoutuivat ympäristökohtien yleiseen asemaan kunnan hankinnoissa. Haastatteluista saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että ympäristönäkökohdat koetaan tärkeiksi kuntien hankintatoimessa. Vastauksia esitetään kuvassa 4 Ympäristönäkökohdat hankintatoimessa.



Kuva 4: Ympäristönäkökohdat hankintatoimessa

Molempien kuntien osalta ympäristönäkökohdat linkittyvät kunnan strategiaan, kuten esimerkiksi kunnan ilmastostrategian osalta, jonka tavoitteisiin pyritään pääsemään kestävämillä hankinnoilla. Kunnan ympäristölliset tavoitteet luovat suuntaviivoja kunnan hankintatoimelle, jonka mukaan hankintayksikön täytyy toimia hankinnoissaan. Kunnan X hankintajohtaja korosti ympäristönäkökohtien tärkeyttä toteamalla, että jokaisen hankinnan osalta tarkastellaan tekijöitä, joiden avulla hankinta voidaan toteuttaa ekologisemmin. Kunnan Y hankintajohtaja kertoi ympäristönäkökohtien olevan todella tärkeitä heidän toiminnassaan. Tätä näkemystä hankintajohtaja tuki sillä, että ympäristönäkökohdat löytyvät heidän toimintasuunnitelmastansa ja sillä, että heillä on valtuutettu ympäristöasiat erikseen asiantuntijalle. Asiantuntija huolehtii ympäristönäkökohtien huomioinnista ja on yhteyshenkilönä sidosryhmille ympäristöasioista. Kunnalla X on samankaltainen toimija ympäristötoimenjohtajan nimikkeellä, mutta hän ei itsessään toimi hankintojen parissa. Kunnalla Y on käynnissä hiilineutraaliuteen liittyvä pitkän ajanjakson ympäristöohjelma, joka nousi esille haastattelussa useaan kertaan. Hankintajohtaja esitti asian ensimmäisen kerran seuraavasti:

”Kaupunki haluaa olla hiilineutraalikaupunki vuoteen 2035 mennessä ja jotta se toteutuu, niin on pakko tehdä toimenpiteitä!”

Asia tuli esille ympäristöasioiden huomioimisesta hankinnoissa, joka ympäristöohjelman toistuvuuden takia haastattelussa kertoo kunnan vakavasta suhtautumisesta ympäristöllisten asioiden huomioimiseen hankinnoissa. Kunnan X haastattelussa ei noussut samankaltaista pitkän aikavälin ympäristöllisiin tekijöihin liittyvää tavoitetta, mutta hankintajohtaja mainitsi kunnan tilinpäätöksessä olevan useita ympäristöllisiä tavoitteita.

Pohtiessa tämänhetkistä ympäristöasioihin panostamista kuntien hankinnoissa, esille nousi kuntien käyttämät opaskirjat, yhteistyö yliopiston kanssa ja kestävien hankintojen toteutumisen seuranta. Kunnalla Y on käytössä kestävien hankintojen opaskirja, joka on hankinta-asiantuntijoiden apuna kilpailutuksissa. Opaskirjasta löytyy mallikriteerejä, kilpailutusohjeita ja esimerkkitapauksia aiemmin tehdyistä hankinnoista. Kunnalla X on vastaavaa tarkoitusta varten olemassa hankintaohje, joka ohjeistaa käyttämään ympäristöllisiä kriteerejä ja toimimaan ympäristöehtojen mukaisesti. Molemmat kunnat kuitenkin painottivat, että kuntien hankinta-

asiantuntijat ovat ammattilaisia ja työskentelevät pääsääntöisesti ilman näitä tukiohjeita, viitaten kilpailuttajien jo syntyneeseen rutiiniin ympäristöllisten tekijöiden huomioimisessa. Kunta X nosti esille yhteistyön paikallisen yliopiston kanssa. Yliopisto ja kunta X jakavat yhteisiä ympäristöllisiä arvoja, jotka näkyvät muun muassa molempien markkinointimateriaalissa. Luonnon läheisyys ja ekologisen toiminnan tuominen esille molempien markkinoinnissa ei ole pelkästään toimijoiden brändäystoimenpiteitä, vaan ne näkyvät myös toiminnassa, josta kertoo kunnan X hankintajohtajan esittelemä pilottihanke:

”Yritetään löytää yhteisiä ratkaisuja yliopiston kanssa, esimerkiksi keinomureke, joka on todettu yliopistossa toimivaksi. Tätä kokeillaan toimiiko tietyllä asuinalueella. Jos toimii, niin mahdollisuuksia yritysreferensseihin.”

Yritysreferenssit voi tulkita ekologisemman keinomurekkeen kaupallistamishankkeeksi. Kaupallistamisella tarkoitetaan uuden innovaation saattamista ostettavaan ja myytävään muotoon (Simula, Lehtimäki, Salo & Malinen 2010, 19). Kaupallistaminen ja kyseinen keinomurekkeen kokeilu käytännössä on esimerkki julkisen toimijan mahdollisuudesta ja velvollisuudesta edistää ympäristötekijöitä hankinnoissa. Keinomureke on esimerkki cleantech-innovaatiosta, joiden avulla pystytään parantamaan ympäristön tilaa, luoda työpaikkoja, parantaa talouden tuottavuutta ja tätä kautta luoda talouskasvua (Kangas, Rantala, Antikainen, Alhola, Salo & Jääskeläinen 2015, 2, 8)

Kunnalla Y on asetettu prosenttilukuinen tavoite hankinnoista, joissa tulee huomioida ympäristövastuun ja sosiaalisenvastuun kriteerit. Lukua seurataan aktiivisesti ja sille asetetaan vuosittain uusi lukema. Vuoden 2019 osalta lukema on 65 prosenttia. Hankintajohtajan mukaan pitkän tähtäimen tavoitteena on päästä 100 prosenttiin nykyisestä 62,5 prosentista. Kunnassa X on asetettu niin ikään tavoitteita ympäristöarvojen käyttämisestä hankinnoissa, joista hankintajohtaja totesi seuraavaa:

”Tilinpäätöksessä yhtenä tavoitteena on ympäristöarvojen käyttäminen hankinnoissa eli on strategiassa ja sitä seurataan.”

Hankintajohtaja viittaa tällä kuntalakiin, jonka mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. (Kuntal 13:115 §) Kunnan X vuoden 2017 tilinpäätöksessä mainitaan, että hankintoja suunnitellaan kustannustehokkaasti ja yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa kunnan Greenreality-tavoitteita tukien. (Tilinpäätös 2017, 153) Haastattelusta saadun tiedon mukaan, kunnalla ei ole kuitenkaan tällä hetkellä käytössä mittaristoa ympäristöllisten tekijöiden seurantaan hankinnoissa, joka tulee ilmi seuraavassa hankintajohtajan vastauksessa:

”Tällä hetkellä ei ole mittaristoa. Me ollaan mietitty sitä, mutta hankinnat ovat erilaisia, vuodet ovat erilaisia, kaikkeen sä et pysty toteuttaa. Tällä hetkellä on otettu huomioon.”

Toisaalta, kun kysymykset liittyivät ympäristöasioiden huomioimiseen hankintastrategiassa ja tavoitteiden asettamisiin, joissa esiintyy ympäristöllisiä tekijöitä, vastasi kunnan X hankintajohtaja seuraavasti:

”Hankintastrategiassa hankinnan omassa osiossaan ympäristöasiat mainittu ja osittain mittareina, kriteerinä ympäristöasioiden hyödynnys ja tuloksina hiilidioksidipäästöjen vähennys.”

Tämä aiheuttaa ristiriidan hankintajohtajan vastauksissa. Kuitenkin, hankintajohtajan mukaan vuosina 2018 ja 2019 on kerätty tilastointia ympäristöasioiden huomioimisesta tarjouspyynnöissä, joten mahdollisuudet mittariston kehittämiseen ovat kuitenkin olemassa. Mittaristot tulee valita siten, että ne kuvaavat asetettuja tavoitteita, joka tässä tapauksessa tarkoittaa ympäristötekijöiden huomioimista hankinnoissa. Tämän avulla pystytään osoittamaan kehittämiskohteita luotettavasti ja seuraamaan toiminnan kehittymistä. (Ritvanen et al. 2011, 101-103)

Kunnan Y hankintajohtaja ja hankintalakimies vastasi seuraavasti kysyttäessä ympäristöasioiden huomioimisesta hankintastrategiassa ja tavoitteiden asettamisesta ympäristöllisten tekijöiden suhteen:

”Ympäristötekijät ovat hankintastrategiassa.”

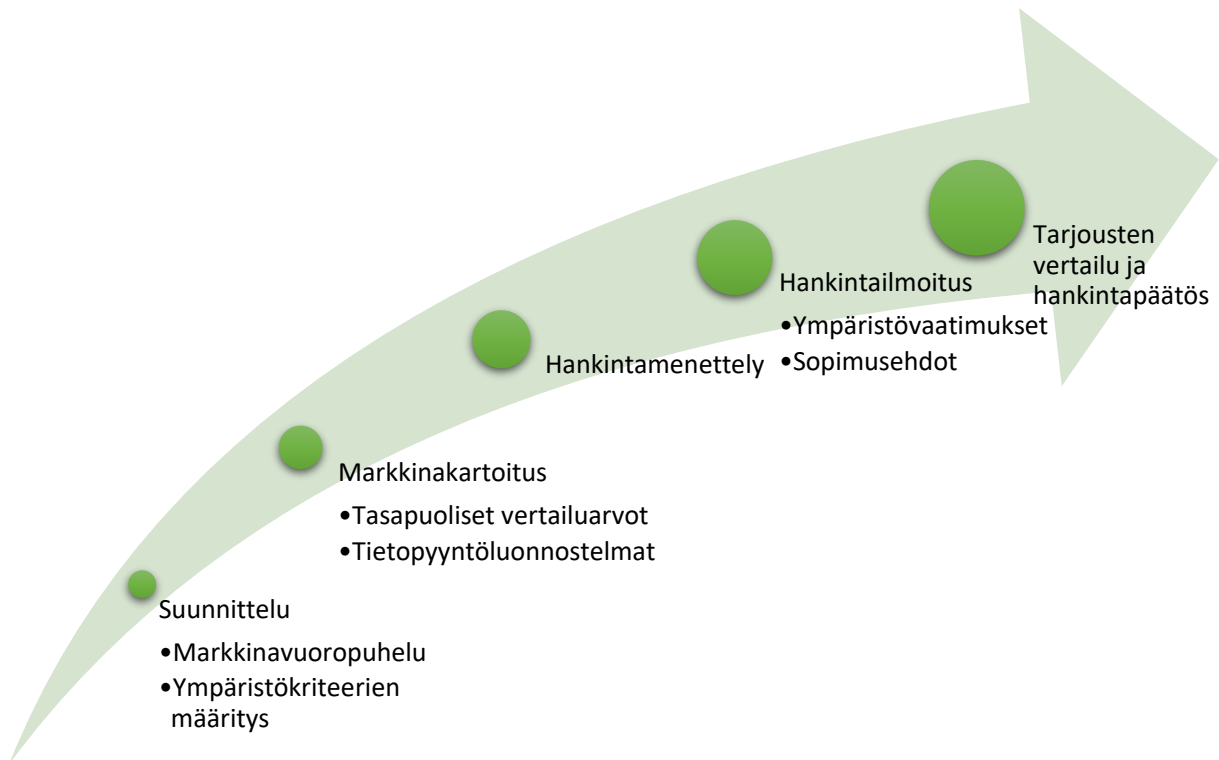
”Kaupunkiympäristön toimialalla kerätään joka vuosi ympäristöpolitiikan raporttia.”

”Hankintaosaston oma mittari on se 65% mitä me seurataan. Tällä pyritään päästä lähemmäs sitä 100%, et vuonna 2035 pitää olla hiilineutraalikaupunki ja siihen mennessä pitää päästä sinne 100%.”

Edellä esitettyjä vastauksia tukee myös kunnan hankintastrategia, jossa mainitaan hankintojen strategisena linjauksena kestävä kehitys, energiankäyttö ja ilmastovaikutukset painopistealueina, joihin kiinnitetään huomiota hankintoja tehdessä. Kunnan kestävien hankintojen oppaassa on esitetty haastatteluista saaduista vastauksista laajempia tavoitteita, kuten pitkän aikavälin tavoite, jossa määritellään, että vuoteen 2050 mennessä kunnan kaikkien investointien, hankintojen ja merkittävien hankkeiden tulee sisältää materiaali- ja ekotehokkuudenkriteerejä, niiden olevan samalla selvästi parantuneita tehokkuuksien osalta. Mittaristot ja asetetut tavoitteet vaikuttavat positiivisella tavalla organisaation operatiiviseen toimintaan, sillä niiden avulla pystytään seuraamaan toiminnan kehittymistä ja tämän perusteella tehdä parannuksia, jotta lopullisiin tavoitteisiin päästään.

3.3 Ympäristönäkökohdat hankintaprosessissa

Kuvista 2 ja 3 poiketen tämän tutkielman empiirisessä osiossa hyödynnetty hankintaprosessi sisältää vaiheet suunnitteleminen, markkinakartoitus, hankintamenettelyn valinta, hankintailmoitus, tarjousten vertailu ja hankintapäätös. Ympäristönäkökohtien huomioimiset esitetään tässä kappaleessa edellä mainitun prosessin mukaisesti. Hankintaprosessi ja tekijät, joiden kautta ympäristönäkökohdat tulevat esille näkyvät kuvassa 4.



Kuva 5: Hankintaprosessi

Hankinnan suunnittelu

Ensimmäinen varsinainen kysymys ympäristönäkökohtien huomioimisesta hankintaprosessissa liittyi hankinnan suunnitteluvaiheeseen. Kunta X korosti suunnitteluvaiheessa markkinavuoropuhelua, jolla tarkoitetaan tiedon keräämistä olemassa olevista ratkaisuksista ja dialogia toimittajien kanssa ratkaisujen löytämiseksi hankkijan tarpeisiin (Alhola, Saramäki, Manninen, Lehtoranta, Pursimo, Judl, Linjama, Pietiläinen, Huuhtanen & Tainio 2016a, 135). Kunnan hankintajohtaja kuvaili markkinavuoropuhelun ja ympäristönäkökohtien roolia suunnitteluvaiheessa seuraavasti:

”Pitää ottaa mukaan (ympäristönäkökohdat) suunnitteluvaiheessa ja me käytetään markkinavuoropuhelua joka on tärkeä eli hankintojen proaktiivinen valmistelu eli meillä on tuottajat mukana et meillä on joku tietty tarve, kerrotaan se, mutta ei hirveästi reunaehtoja tai, et miten me ollaan vaikka ennen tehty, koska se voi viedä asian samalle maalialueelle missä me ollaan oltiin jo lähtökohtaisesti, vaan miten ne toimittajat pystyy ja sitten me oikeasti ohjataan markkinoita, et me halutua vihreempää.”

Markkinavuoropuhelun avulla pystytään siis muovaamaan markkinoita ekologisempaan suuntaan selvittämällä markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet tai mille ratkaisuille on markkinoilla tarvetta. Markkinavuoropuhelu nähdään yhtenä kestävä hankinnan avaintekijänä ja sen avulla pystytään kuulostelemaan tarjoajien halukkuutta lähteä kehittämään uutta innovatiivista ratkaisua (Alhola et al. 2016b, 3, 24). Hankintajohtajan seuraava esimerkki tukee tätä näkemystä:

”Catering tuotteista me tiedetään, et on olemassa luontoystävällisiä, mitkä on kierrätettyjä tai ne voidaan kierrättää. Tiedetään markkina ja keskustella tuottajien kanssa, mitä heillä on tarjota ja tietämys heille ostajasta esimerkiksi, mikä on ostajan volyyymi ja tarpeita ja kehittää linjastoaan sen suuntaa, mihi tämä maailma on menossa.”

Kunnan Y osalta hankintajohtaja ja hankintalakimies nostivat esiin niin ikään ympäristökriteerien määrittämisen, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan hankintaprosessin suunnitteluvaiheessa. Tämän lisäksi haastateltavat tekivät huomion, että ympäristönäkökohtien huomioiminen riippuu pitkälti hankinnan luonteesta, onko kyseessä palvelu- vai tavarahankinta. Palvelu- ja tavarahankintojen luonteet poikkeavat toisistaan merkittävästi, jonka voidaan olettaa olevan syynä asian esiintuomiseksi haastattelussa. Palveluhankinnat ovat aineettomia, jonka takia niille on haastavaa määrittellä mitattavia ympäristökriteerejä. Kuitenkin, palveluhankinnoissa hankintayksiköllä on mahdollisuus vaatia selvityksiä palvelun energiatehokkuustoimenpiteistä, jolloin toimittaja voi osoittaa täyttävänsä ympäristöasioita koskevat vaatimukset palveluntarjonnassa (Tammelan kunta 2018, 11). Haastatellun kunnan kestävien hankintojen oppaasta löytyy niin ikään maininta, jossa kerrotaan joillakin palveluhankinnoille olevan ympäristömerkkejä ja -järjestelmiä, jotka kertovat, että tarjoajan toiminta täyttää tietyt kriteerit ja millä tavalla eri ympäristöasiat on toiminnassa huomioitu. Esitetyt asiat jättävät kuitenkin auki palveluhankintojen ympäristökriteerien yksityiskohtaisemman määrittämisen.

Markkinakartoitus

Seuraava kysymys liittyi hankintaprosessin markkinakartoituksen vaiheeseen, jossa niin ikään tiedusteltiin ympäristönäkökohtien esiintyvyyttä. Kuntien X ja Y väliltä löytyi eroavaisuuksia

ympäristönäkökohtien huomioonottamisessa, sillä kunta X nosti esille ympäristölliset vertailuarvot:

”Yrittää saada sellasia vertailuarvoja (ympäristöllisiä) esiin (markkinakartoituksessa), jotka on tasapuolisesti tehty.”

Kunta Y:n hankintajohtaja puolestaan kertoi, ettei ympäristönäkökohdat tule esille tietopyynnöissä:

”Tietopyynnöissä ei ole ollut kertaakaan ympäristönäkökohdat esillä, vaan ne tulee sitten myöhemmin, ehkä jopa jo siinä keskustelutilaisuudessa, kun käydään tarjoajan kanssa, mutta viimeistään siinä tarjouksentekovaiheessa.”

Tietopyyntö on yksi markkinakartoituksen keino, jolla hankintayksikkö pyytää toimittajia käymään dialogia hankinnan kohteesta ja sen määrittelystä (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016). Hankintajohtajan puheesta tulee esille aiemmin mainitun markkinavuoropuhelun rooli markkinoiden tunnustelussa. Kunnan Y hankintalakimies kuitenkin täydensi hankintajohtajaa kertomalla, että ympäristönäkökohdat ovat olleet mukana tietopyyntöluonnostelmissa, joita lähetetään tarjoajille. Luonnostelmien avulla selvitetään markkinoiden valmiutta täyttää vaadittavat ympäristökriteerit. Ympäristönäkökohdat tulevat esille hankintalakimiehen seuraavasta toteamuksesta:

”Niissä (tietopyynnöissä) on kyllä ollut ympäristökriteerien luonnostelmia. Näen tärkeänä, että tiedustellaan etukäteen ja testataan tällaisia kriteerejä ja niiden muotoiluja ja onko vaatimus nuhteeton vai onko se kohtuullinen, miten markkinat voi vastata siihen ja onko se tasapuolinen eikä ketään syrjivä.”

Ympäristökriteerien luonnosteleminen on tärkeää onnistuneen ympäristöystävällisen hankinnan onnistumiseksi, sillä luonnosteleminen ja markkinoiden valmiuden tutkiminen edesauttaa

kriteerien asettelemista oikein kelpoisuus- tai vähimmäisvaatimuksena, kokonaistaloudellisuuden vertailuperusteena tai sopimusehtona.

Hankintamenettelyn valinta

Tarkasteltaessa ympäristönäkökohtien esiintyvyyttä hankintamenettelyn valinnassa kunnilta, molemmilla kunnilla oli yhtenevät vastaukset. Hankintamenettelyn valintaan ei vaikuta ympäristönäkökohdat, sillä ympäristönäkökohdat eivät ole menettelyn valinnassa lähtökohtana. Tämän myötä hankintamenettelyn valintaa ei käsitellä tutkielman myöhemmissä vaiheissa.

Hankintailmoitus/tarjouspyyntö

Seuraavaksi kunnilta kysyttiin ympäristönäkökohtien esiintyvyyttä hankintailmoituksissa tai tarjouspyynnöissä. Molemmissa haastateltavissa kunnissa esiintyy ympäristönäkökohtia hankintailmoituksissa tai tarjouspyynnöissä. Kuntien vastaukset olivat näin ollen yhteneväisiä, joista kuitenkin kunta Y esitti asioita tarkemmin:

Kunta X: *”Näkyä vaatimuksissa.”*

Kunta Y: *”Jos niitä käytetään, niin ne täytyy ottaa huomioon hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Ne voi olla toimittajaa koskevia tai palveluu tai tavaraa koskettavia kriteerejä tai sitten sopimusehtona sopimuskaudelle tarkoitettuna.”*

Kunnan Y:n kestävien hankintojen oppaassa mainitaan, että kestäviä hankintoja tehdessä tulee ympäristönäkökohtia esitellä tuotteen tai palvelun tarjouspyynnöissä, joka tukee haastattelussa saatua vastausta. Ympäristönäkökohdat voivat näkyä tarjouspyynnöissä tarjoajan referenssivaatimuksina aiemmista palveluista tai tuotteista, tai selvityspyynnönä ympäristönhoitotoimenpiteistä, joita noudatetaan sopimuskauden aikana. Ympäristönäkökohtien asettamisen tarjouspyyntöihin on ensiarvoisen tärkeää, jotta pystytään hankkimaan ympäristöystävällisiä tuotteita tai palveluita. Tutkielman tekijä jäi kaipaamaan tämän vaiheen korostamista haastateltavilta, sillä kuten kappaleessa 2.3 Julkisten hankintojen hankintaprosessi mainittiin,

on tarjouspyynnöissä ilmoitettava ympäristökriteerit, jos niiden perusteella halutaan vertailla tarjoajia.

Tarjousten vertailu ja hankintapäätös

Kysymyksen käsitellessä ympäristönäkökohtien huomioimista tarjousten vertailussa ja hankintapäätöksessä, oli haastateltavien vastaukset yhteneväisiä sen osalta, että ympäristönäkökohdat täytyy olla määriteltynä jo aiemmassa prosessin vaiheessa tarjouspyynnössä. Ympäristönäkökohdat näkyvät vertailussa vertailukriteereinä, mutta kuten jo mainittu, ne ovat määriteltä jo aiemmin. Jos tarjous ei täytä vertailukriteerejä, se suljetaan kilpailusta kokonaan. Toisin sanoen, käytännössä vertailu perustuu tarjouspyyntöihin ja ympäristönäkökohdat ovat jo ilmoitettu tarjouksissa, joiden mukaan toimitaan. Kunnan X hankintajohtaja selventää asiaa seuraavalla tavalla:

”Kaikki täytyy olla (ympäristönäkökohdat) tarjouspyynnössä, tähän perustuu valintapäätös ja sopimus eli ei voida tehdä sopimusta toisenlaiseksi miten me ollaan julkisesti kilpailtu.”

Kunnan Y:n hankintajohtajan kommentti myötäilee kunnan X hankintajohtajan näkemystä:

”Hankintapäätöksessä ei enää varsinaisesti ympäristönäkökohtia oteta huomioon, koska on ollut jo mukana sekä tarjouspyynnössä että tulevat olemaan sopimuksessa.”

Haastateltavien kommentit huomioiden hankintapäätös ei sisällä ympäristönäkökohtien huomioimiseen liittyviä edistäviä tai haastavia tekijöitä, joiden takia niitä ei käsitellä kappaleissa 3.3.1 Edistävät tekijät ja 3.3.2 Haastavat tekijät.

3.3.1 Edistävät tekijät

Suunnitteluvaihe

Hankintaprosessin suunnitteluvaiheen edistävänä tekijänä voidaan pitää julkisen toimijan valtaa. Kuten on jo aiemmin tässä tutkielmassa esitetty, julkisella toimijalla on käytössään valta, jolla pystytään ohjaamaan markkinoita haluttuun suuntaan. Tämä tulee ilmi myös kunnan X hankintajohtajan maininnasta:

”Me oikeasti ohjataan markkinoita, et me halutaa vihreempää.”

Julkisen toimijan ostovoimalla voidaan ohjata markkinoita kohti innovointia ja kestävyyttä sekä näyttää esimerkkiä markkinoille tavoiteltavista tavoitteista. Ostovoiman tuoman vallan ansiosta pystytään myös kasvattamaan kuluttajien tietoisuutta erilaisten hankintojen ympäristöllisistä vaikutuksista ja edistämään kuluttajien käyttäytymisen muutosta kohti ympäristöystävällisempään suuntaan. (Roos 2012, 1-2)

Kunta Y kokee ympäristöohjelmat edistäviksi tekijöiksi ympäristönäkökohtien huomioimiseksi hankintaprosessin suunnitteluvaiheessa, joka tulee hankintajohtajan seuraavasta vastauksesta:

”Itse olisin ollut sitä mieltä, että pitäis pystyy määrittelemään pakolliseksi, niin että toimittajalla täytyy olla ympäristöohjelma käytössä tai jokin vastaava.”

Hankintajohtajan vastausta voidaan selittää sillä, että hankinnan kohteesta irrallaan olevaa ympäristövaatimusta ei voida vaatia toimittajalta, vaan ympäristövaatimuksen tulee liittyä hankinnan kohteeseen. Kyseessä on yhdistäminen, jota käsitellään myöhemmin tässä tutkielmassa.

Markkinakartoitus

Markkinakartoituksen vaiheessa tuotteiden vertailukelpoisuus toimii ympäristönäkökohtien edistävänä tekijänä. Tasapuoliset ja yhdenvertaiset ympäristömerkit auttavat luokittelemaan hankintoja ympäristöystävällisyyden mukaan. Vertailukelpoisuus ei kuitenkaan aina toteudu, sillä joillakin tuotteilla tai palveluilla ei ole olemassa ympäristömerkintöjä, jotka kertovat tuotteen tai palvelun ympäristövaikutuksista. Kunnan X hankintajohtaja antaa energialuokkamerkinän esimerkkinä hyvästä vertailukelpoisesta ympäristömerkistä:

”Tasapuolisesti tehty esimerkiksi pesukone, missä energialuokkamerkinät, mutta kaikissa ei ole ja se olis äärimmäisen hyvät, et olis.”

Ympäristömerkit vähentävät tiedon puutetta ja helpottavat hankintapäätöstä, kun riippumattomat kolmannet osapuolet varmistavat tuotteen tai palvelun hankkijan puolesta, että tuote täyttää tietyt ympäristölliset standardit (Domingues, Moreno Pires, Caeiro & Ramos 2015, 452). Majerník et al. (2017e) esittävät tutkimuksessaan Energy Star -merkin ja Euroopan Unionin energiamerkinnän esimerkkeinä ympäristömerkinnöistä, joiden avulla pystytään pisteyttämään tarjoajia.

Hankintailmoitus

Edistävät tekijät hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnöissä liittyvät suunnitteluvaiheen tapaan julkisen toimijan ostovoimaan ja sitä kautta kehkeytyvään valtaan muokata markkinoita. Kunnan X hankintajohtaja nostaa esille ympäristökriteerien lisäpisteytyksen:

”Markkinoiden muovaamista eli mihin päin me haluttais mennä vielä paremmaks, niin sitten niistä (ympäristökriteerien täyttymisestä) saa lisäpisteitä.”

Toisin sanoen, jos julkinen hankintayksikkö haluaa huomioida ympäristönäkökohdat, on yksikön ilmoitettava niistä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Tällöin ne tulevat myös huomioiduksi tarjousten vertailussa. Tässä korostuu julkisen toimijan vastuu määrittää ympä-

ristölliset tekijät, sillä tarjoajat eivät sanele tarjouksien ehtoja. Lisäpisteiden käyttäminen kannustaa toimittajaehdokkaita toimimaan ympäristöystävällisemmin, sillä jos toimittajaehdokkaalla ei ole intressejä täyttää ympäristöllisiä vaatimuksia, ei sillä ole kilpailukykyä tarjousten vertailuvaiheessa.

Tarjousten vertailu

Hankintaprosessin tarjousten vertailun vaiheessa haastateltavat eivät kokeneet huomionarvoisia tekijöitä edistäviksi ympäristönäkökohtien huomioimiseksi. Kunnan X hankintajohtaja kommentoi prosessin vaihetta seuraavasti:

”Ne (ympäristönäkökohdat) ovat tarjouksissa sisällä, muuten niitä ei voi vertailla. Siinä ei voida enää harkintaa suorittaa.”

Samankaltainen näkemys tulee esille myös kunnan Y:n vastauksesta:

”Kriteerien (ympäristöllisten) puolesta ne on jo etukäteen määritelty ja vertailu tehdään näiden kriteerien ja muotoilujen mukaisesti.”

Ympäristönäkökohdat ovat siis määritelty jo ennen vertailuvaihetta, jos ne halutaan huomioida vertailuperusteissa. Näin ollen näkökohtien edistäviin tekijöihin ei voida vaikuttaa enää tässä vaiheessa. Haastateltavat eivät ottaneet kantaa tarjousten vertailuun, mutta esimerkiksi Majerník et al. (2017f) esittävät seitsemän kohtaisen pisteindikaattorin tarjouksien vertailuun, jossa pisteitä saadaan määriteltyjen kriteerien täyttämistä. Pisteindikaattorissa kriteereinä on laatustandardeja, tuotteiden ympäristömerkkejä, materiaalien kulutuksen arviointia, ympäristöteknologia, tuotteen elinkaari ja valmistajan teknisiä valmiuksia.

3.3.2 Haastavat tekijät

Suunnitteluvaihe

Kunnan X hankintajohtaja määritteli ympäristönäkökohtien huomioimisen haastavaksi tekijäksi hankinnan suunnitteluvaiheessa tarjonnan pienuuden. Vähäiset vaihtoehdot ympäristöystävällisissä tuotteissa voi johtaa tilanteeseen, että hankinta tehdään vanhojen ja vähemmän ympäristöystävällisten tuotteiden mukaan. Tämä ilmenee seuraavasta hankintajohtajan toteamuksesta:

”Se (vähäiset vaihtoehdot ympäristöystävällisistä tuotteista) voi viedä asian samalle maalialueelle missä me oltiin jo.”

Kunnan X vähäisten vaihtoehtojen näkemykselle ei löydy tukea tuoreista tieteellisistä artikkeleista, joten hankintajohtajan näkemystä ei voida yleistää. Kunnan X vastaukseen voidaan hakea selitystä kunnan koosta. Kunnan ollessa Suomen mittakaavassa keskisuuri kunta, luo tämä tilanteen, jossa kunnalla on käytössään rajoitetut mahdollisuudet toteuttaa merkittäviä ympäristöystävällisiä investointeja. Vähäinen määrä merkittäviä ympäristöystävällisiä investointeja, joissa hyödynnettäisiin esimerkiksi edistyksellistä teknologiaa voi vaikuttaa negatiivisella tavalla yritysten halukkuuteen tarjota edistyksellisiä tuotteita tai palveluita. Rajallisiin resursseihin ratkaisuna on yhteistoiminta kuntien kanssa, jolloin kuntien vajavaisia resursseja yhdistelemällä saadaan suurempi houkuttelevuus markkinoita kohtaan. Yhteistoiminnalla tarkoitetaan kuntien ja kuntayhtymien tehtävien hoitamista yhdessä sopimuksen nojalla (Kuntal. 8:49 §).

Kunnan Y:n haastattelussa haastaviksi tekijöiksi nousi ympäristökriteerien määrittely, jota hankintajohtaja kuvaili seuraavanlaisesti:

”Palveluhankinnoissa koettu jonkin verran haastavaksi, että miten määritellään ympäristökriteerit.”

Kunnan Y:n hankintalakimies täydensi hankintajohtajaa:

”Näiden ympäristöllisten kriteerien muotoileminen voi olla haastavaa ja se on haaste ja tätä kautta päästään siihen, että hankinnan kohde pitäisi tuntea hyvin.”

Palveluhankinnoille vaikeasti määriteltävissä olevat ympäristökriteerit johtuvat aiemmin esitellyn mukaisesti palveluiden aineettomasta luonteesta. Palveluhankinnoille voidaan välillisesti esittää ympäristöllisiä kriteerejä, jotka voivat liittyä esimerkiksi henkilöstön pätevyyteen suorittaa palvelu ympäristöystävällisemmin tai palveluksen toteutuksessa käytettyjen tuotteiden ympäristöystävällisempi vaikutus luontoon. Myös palveluksen toteutuksen yhteydessä kulutettava energia ja vesi sekä syntyvä jäte ovat tekijöitä, joita voidaan ottaa huomioon palveluhankintojen ympäristöllisissä kriteereissä.

Markkinakartoitus

Hankintaprosessin markkinakartoituksen vaiheessa kunnan X hankintajohtaja esitti edistäviksi tekijöiksi vertailukelpoiset energialuokkamerkinnot, joita käsiteltiin 3.3.1 kappaleessa. Hankintajohtaja mainitsi myös, että haastavana tekijänä on merkintöjen puutteellisuus. Kaikilla hankittavilla tuotteilla tai palveluilla ei ole olemassa vertailukelpoisia ympäristömerkkejä, jotka helpottaisivat tuotteiden luokittelua. Kunnan Y näkemys markkinakartoituksen haastavista tekijöistä viittasi hankintalain periaatteisiin, sillä hankintalakimies kommentoi asiaa seuraavanlaisesti:

”Haastavaa markkinakartoituksessa on yleisesti ottaen se, että miten se tehdään tasapuolisesti. Ettei missään nimessä kävisi sillä tavalla, että suosittaisiin tai syrjittäisiin mitään tahoa.”

Hankintalakimies viittaa suosimisella ja syrjimisellä hankintalain periaatteisiin, joista mainittiin luvussa 2.2 Julkisten hankintojen lainsäädäntö. Tasapuolisuudella tarkoitetaan tarjoajien kohtelua niin, että ketään tarjoajaa ei aseta epätasa-arvoiseen asemaan ja asetetut vaatimukset koskettavat samalla tavoin kaikkia tarjoajia. Syrjimättömyydellä tarkoitetaan ehdokkaiden ja

tarjoajien kohtelua samalla tavalla riippumatta tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. Kansallisuus on esimerkiksi tekijä, joka ei saa vaikuttaa hankinnan toteuttamiseen. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016)

Hankintailmoitus

Ympäristönäkökohtien huomioimisen haastavina tekijöinä hankintaprosessin hankintailmoituksen vaiheessa kunnan X hankintajohtaja mainitsee hinnan ja markkinoiden valmiuden. Ympäristöllisten standardien täyttävien tuotteiden hankintahinnat ovat kalliimpia, joka osaltaan vaikuttaa lopulliseen hankittavan tuotteen määritykseen ja hankintapäätökseen. Tietoisuus siitä, että ympäristöystävällinen hankinta on kalliimpi, saattaa rajoittaa hankintayksikön halua toteuttaa hankinta ympäristöystävällisemmin. Ympäristöystävälliset hankinnat tai niin sanottu ekoinnovaatiot voidaan olettaa sisältävän esimerkiksi uutta teknologiaa tai tuotteen kehittämistoimenpiteitä, jotka nostavat hankintahintaa. Tekesin tuottaman Policy Briefin (2016) mukaan kunnissa ei käytetä riittävästi uudenlaisia rahoitusmalleja ekoinnovaatioiden hankkimiseksi. Tähän ratkaisuksi Policy Brief esittää muun muassa leasingin jalkauttamisen kuntien cleantech-hankintojen rahoittamiseen. Markkinoiden valmiutta hankintajohtaja kommentoi seuraavanlaisesti:

”Mielellään käytettäisiin kriteerejä tai standardeja, mut markkinat ei ole valmiina. Markkinoilla ei ole välttämättä nii monta toimijaa.”

Vastaus myötäilee hankintajohtajan näkemystä suunnitteluvaiheen haastavaan tekijään, jolle ei löytynyt tieteellistä tukea. Kunnan Y vastaukset poikkesivat kunnan X näkemyksistä, sillä kunta Y esitti haastavaksi tekijäksi ympäristönäkökohtien yhdistämisen hankittavaan palveluun tai tavaraan:

”Yhteys hankittavaan täytyy löytyä, se on haaste. Monta kertaa tekis mieli laittaa tarjoajaa koskevia pakollisia vaatimuksia, mutta jos sillä ei ole mitään yhteyttä hankinnan kohteeseen, niin niitä ei voi sinne laittaa.”

Yhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö voi hankinnan kohteen kuvauksessa, tarjouspyynnön ja sopimuksen ehdoissa vaatia tiettyjä merkkejä näytöksi siitä, että hankinta vastaa vaadittuja ympäristöominaisuuksia. Merkkejä vaatiessa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että vaatimukset koskevat ainoastaan perusteita, jotka liittyvät hankinnan kohteeseen. (HankL. 9:72 §)

Tarjosten vertailu

Prosessin tarjosten vertailuvaiheessa kunnan X hankintajohtaja ei tuonut uutta informaatiota esille, sillä kuten tässä tutkielmassa on jo tullut esille, ovat ympäristölliset vaatimukset ilmoitettava jo aiemmin. Täten hankintajohtaja esitti tarjosten vertailussa haasteeksi ympäristöystävällisten hankintojen poissulkemisen, jos ympäristöllisiä vaatimuksia ei ole esitetty aiemmin hankintailmoituksessa.

Kunnan Y:n haastattelussa hankintajohtaja ei nähnyt haastavia tekijöitä ympäristönäkökoh-
tien huomioimiseen tarjosten vertailuvaiheessa viitaten kunnan X tapaan vaatimusten en-
nalta määrittelyyn:

”En näe ongelmaa vertailuvaiheessa, koska kriteerien puolesta ne on jo etukäteen määriteltä ja se vertailu tehdään näiden kriteerien ja muotoilujen mukaisesti.”

Huomionarvoista haastattelussa oli elinkaarikustannusten nouseminen esille tarjosten ver-
tailuvaiheessa. Elinkaarikustannuksia on esitetty tutkielman kappaleessa 2. Julkiset hankinnat.
Julkisten hankintojen neuvontayksikkö mainitsee, että elinkaarikustannuksia voidaan käyttää
tarjosten vertailuperusteena (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2016). Tiedusteltaessa
tarjosten vertailua elinkaarikustannusten perusteella, hankintalakimies totesi seuraavaa
elinkaarikustannusten tämän hetkisestä tilanteesta:

*”Uudessa hankintalaissa painotetaan elinkaarikustannuksia, mutta ne on vielä lapsen ken-
gissä. Niiden laskeminen ja niiden käyttäminen on lasten kengissä, olisi edistämisen arvoinen
asia.”*

Elinkaarikustannusten huomioiminen kunta Y:ssä on hankintalakimiehen sanoman perusteella puutteellista ja vaatii kehittämistoimenpiteitä. Huomioitava on se, että kunta Y:n hankintastrategiassa mainitaan elinkaarikustannukset vain kerran ekologisen kestävyden ohjelman yhteydessä, jossa yhtenä teemaksi on määritelty elinkaariajattelun sisällyttäminen hankintoihin vuosien 2005 – 2008 välisenä aikana. Kunnan kestävien hankintojen oppaassa sen sijaan mainitaan elinkaarikustannukset useamman kerran, joista merkitsevin on seuraava ohjeistus:

”Hankintapäätöksiä tehtäessä tulisi aina kiinnittää huomio hankittavan tuotteen, palvelun tai järjestelmän ympäristövaikutuksiin ja kustannuksiin koko elinkaaren aikana.”

Käytännön tasolla elinkaarikustannusten huomioiminen ei ole toimivaa kunta Y:n hankintatoimessa. Tutkielman ulkopuolelle jää elinkaarikustannusajattelun tilanne muissa Suomen kunnissa, jonka myötä kehkeytyy mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe, elinkaarikustannusten hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa.

4. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa paneuduttiin ympäristönäkökohtien huomioimiseen kuntien hankinnoissa. Tutkielman teoriaosuus käsittelee tutkielmaan liittyviä keskeisiä käsitteitä ja lainsäädäntöä. Empiirinen osuus muodostui kirjallisen aineiston ja kahden haastattelun pohjalta. Haastatteluihin osallistui yhden kunnan osalta hankintajohtaja sekä toisen kunnan osalta hankintajohtaja ja hankintalakimies. Kirjallinen aineisto saatiin toiselta haastateltavalta kunnalta ja se sisälsi kunnan kestävien hankintojen oppaan ja kunnan hankintastrategian. Haastatteluiden tarkoituksena oli selvittää, miten ympäristönäkökohdat huomioidaan hankintaprosessin eri vaiheissa sekä selvittää mitkä koetaan prosessin eri vaiheissa edistäviksi ja haastaviksi tekijöiksi. Lisäksi tutkielmassa selvitettiin yleisesti ympäristönäkökohtien esiintyvyyttä haastatteluihin osallistuneiden kuntien hankintatoimessa. Vastaukset päätutkimus- ja alakysymyksiin saatiin tutkielmassa käytettyjen teorioiden ja empiirisen aineiston kautta.

Haastatteluista saatujen vastausten ja kirjallisen materiaalin perusteella voidaan todeta, että ympäristönäkökohdat koetaan tärkeinä tekijöinä kuntien hankintatoimessa. Molempien kuntien osalta ympäristönäkökohdat esiintyvät kuntien strategioissa, jonka lisäksi molemmilla kunnilla on käytössä erikseen hankintastrategia, johon on liitetty ympäristönäkökohtia. Ympäristönäkökohtien sisällyttäminen kuntien strategioihin on toivottava lähtökohta, sillä linjaukset asettavat organisaatiolle tahtotilan ja määrittelee toimintatapoja, joilla päästään kohti ympäristöystävällisempään tavoitetilaa.

Tutkielman päätavoitteena oli selvittää, millä tavoilla ympäristönäkökohtia huomioidaan kuntien hankintaprosessissa. Julkisesta hankintaprosessista löytyy useita eri variaatioita, mutta tutkimuskysymyksiin vastataan tässä tutkielmassa esitetyn hankintaprosessin mukaisesti. Päätavoitteen pohjalta muodostui seuraavanlainen päätutkimuskysymys:

”Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan hankintaprosessissa?”

Haastatteluiden pohjalta voidaan sanoa, että ympäristönäkökohdat huomioidaan lähes kaikissa prosessin vaiheissa. Ympäristönäkökohtien huomioimisissa löytyi niin samankaltaisuuksia kuin myös eroavaisuuksia haastateltujen kuntien osalta. Eroavaisuuksia voi selittää vastausten subjektiivisuudella, sillä haastattelutilanteet etenivät keskustelunomaisesti, jolloin haastateltavien vastaukset perustuivat pitkälti omiin kokemuksiin. Uskottavaa on, että jos haastateltaville olisi esitetty toisiensa vastauksia, olisi yhtymäkohtia löytynyt runsaammin.

Keskeisimpänä vaikuttavana tekijänä ympäristönäkökohtien huomioimiseen hankintaprosessin vaiheissa on julkisen hankintaprosessin määrämuotoisuus, joka ilmenee myös Kontio et al. (2017d, 157) hankintaprosessin määritelmästä. Määritelmässä kerrotaan, että prosessin vaiheita ei voi yhdistää tai jättää tekemättä, vaan ne on suoritettava oikeusohjeiden mukaan. Tätä tukee myös tutkielmassa aiemmin esitetty julkisten hankintojen hankintaprosessin määritelmässä, jossa kerrottiin lakien, sääntöjen ja sopimusten säätelevän hankintaprosessia. Määrämuotoisuus ilmeni molempien kuntien vastauksissa, joissa toistui useasti, että ympäristönäkökohdat on oltava määriteltynä jo aiemmissa hankintaprosessin vaiheissa, jotta ne tulevat huomioiduksi. Tämä korostaa hankintojen suunnitteluvaiheen merkitystä kokonaisuuden kannalta, joka niin ikään ilmeni molempien kuntien vastauksista. Uuden hankintatarpeen yhteydessä tulee ottaa huomioon ympäristönäkökohdat alusta alkaen, jotta ne tulevat huomioiduksi koko hankintaprosessin ajan ja lopulta valmiissa hankinnassa. Kunta X korosti tässä vaiheessa markkinavuoropuhelun merkitystä hankintojen ympäristönäkökohtien määrittämisessä suunnitteluvaiheessa, kun taas kunnan Y vastaus nojaa markkinoiden tunnusteluun ja tiedon hankintaa siitä, mitä markkinoilla on tarjolla. Markkinoiden tunteminen vaikuttaa positiivisesti hankintaprosessin sujuvuuteen, sillä jos lähtökohtaisesti tulee tieto, että markkinoilla ei ole tarjolla ympäristöystävällisiä tuotteita, tällöin ei ole järkevää vaatia ympäristöllisiä tekijöitä tarjoajilta. Havaintoja tukee myös Witjesin ja Lozanon (2016) tekemä tutkimus, jonka mukaan keskusteleva yhteistyö hankkijoiden ja toimittajien välillä läpi hankintaprosessin voi vähentää ympäristöhaittoja ja edistää kestävämpien liiketoimintamallien syntymistä.

Määrämuotoisuuden lisäksi haastatteluissa nousi toisena keskeisimpänä tekijänä esiin ympäristövaatimuksien määräytyminen. Kaikissa hankintaprosessin vaiheissa, joissa huomioidaan ympäristönäkökohdat eli suunnitteluvaiheessa, markkinakartoituksessa, hankintailmoituksessa ja

tarjousten vertailussa nousi ympäristövaatimukset esille jollakin tapaan. Kunta Y korosti määrittelyn roolia ympäristönäkökohdissa suunnitteluvaiheessa, jolla haastateltavat tarkoittivat hankittavan tuotteen tai palvelun ympäristökriteerien spesifiä määrittämistä. Tämän voi olettaa edesauttavan koko hankintaprosessin sujuvuutta, kun tarkkaan määritetyt kriteerit ovat mukana prosessissa alusta saakka. Markkinakartoituksen vaiheessa huomio kiinnittyi ympäristövaatimusten vertailtavuuteen, jolla mahdollistetaan mahdollisimman helppo markkinoiden tarjonnan tutkiminen. Hankintailmoituksen ja tarjousten vertailujen osalta molemmilla kunnilla oli yhtenäiset vastaukset siitä, että ympäristövaatimukset näkyvät ilmoituksissa, jos niitä on alkujaan tarkoituskin käyttää. Edellä mainittuja huomioita tukee Fuentes-Barguesin, González-Cruzin ja González-Gayan (2017) tekemä tutkimus, jossa todettiin ympäristökriteerien tai -merkkien antavan vaivattoman mahdollisuuden valita tuotteet, jotka ovat vähiten haitallisia ympäristölle.

Alakysymysten avulla täydennettiin päätutkimuskysymystä ja niiden avulla pyrittiin selvittämään edistäviä ja haastavia tekijöitä, jotka vaikuttavat ympäristönäkökohtien huomioimiseen hankintaprosessissa. Tämän pohjalta alakysymyksiksi muodostui seuraavat:

”Mitkä tekijät koetaan edistäviksi hankintaprosessissa, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisissa hankinnoissa?”

Edistäviksi tekijöiksi luetaan ympäristölliset vaatimukset, jotka koskettavat toimittajia ja hankittavia tuotteita tai palveluita. Toimittajia koskettavat vaatimukset edesauttavat markkinoita toimimaan ympäristöystävällisemmin, jolla voidaan nähdä olevan kannustava vaikutus kestävien innovaatioiden kehittämiseen myös jatkossa. Hankittavilta tuotteilta tai palveluilta voidaan vaatia tiettyä ympäristömerkkiä näytöksi siitä, että hankinnan kohde vastaa ympäristöominaisuuksia.

”Mitkä tekijät koetaan haastaviksi hankintaprosessissa, kun ympäristönäkökohdat huomioidaan julkisissa hankinnoissa?”

Tutkielman myötä ilmenneet haastavat tekijät liittyvät olennaisesti tuotteiden tai palveluihin liitettäviin ympäristövaatimukseen tai -kriteereihin. Tämä on mielenkiintoinen havainto, sillä samalla ne mainitaan myös edistävinä tekijöinä. Haasteiden taustalla vaikuttaa ympäristönäkökohtien yhdistäminen hankinnan kohteeseen, sillä yhtymäkohta täytyy löytyä, jos ympäristövaatimuksia halutaan esittää hankinnalle. Ympäristövaatimuksien määrittämisessä koettiin erityistä hankaluutta palveluhankintojen yhteydessä, johon näkemykseen on helppo yhtyä tieteellisten artikkeleiden vähäisyyden vuoksi.

Tämä kandidaatintutkielma avasi tekijän näkökulmia kirjoittamisprosessin aikana ja tämän myötä kehkeytyi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe. Tutkielmassa hyödynnetyn haastattelun aikana esille nousi elinkaarikustannusten hyödyntämisen nykytila julkisissa hankinnoissa. Kahden julkisten hankintojen parissa työskentelevän asiantuntijan näkemysten tukemana voidaan todeta, että julkisten hankintojen elinkaarilaskenta on puutteellista tänä päivänä. Tämä muodostaa mahdollisuuden mielenkiintoiselle jatkotutkimusaiheelle, elinkaarilaskennan hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa.

LÄHDELUETTELO

Alhola, K. (2012) Ympäristökriteerit julkisissa hankinnoissa – Tutkimuskohteena tarjousasiakirjat. Helsinki, Edita Prima Ltd.

Alhola, K., Saramäki, K., Manninen, K., Lehtoranta, S., Pursimo, J., Judl, J., Linjama, J., Pietiläinen, O-P., Huuhtanen, J. & Tainio, P. (2016) Cleantech julkisissa hankinnoissa - Cleantech Hankintamappi -hankkeen loppuraportti. Helsinki, Suomen ympäristökeskus.

Bodewes, H., Hargeskog, S-E., Müller, L., Ottolander, M., Thevissen, P., Veys, C. & Widmark, N. (2009) Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument. Berliini.

Bryman, A. & Bell, E. (2011) Business Research Methods. 3. p. New York, Oxford University Press.

Costea-Dunarintu, A., Popa, D., & Diaconu, A. (2015). ECO-INNOVATION. Calitatea, 16, 516-519. Retrieved from <https://ezproxy.cc.lut.fi/docview/1667180450?accountid=27292>

Daylan, B. & Ciliz, N. (2016). Life cycle assessment and environmental life cycle costing analysis of lignocellulosic bioethanol as an alternative transportation fuel. Renewable Energy, 89, pp. 578-587.

Domingues, A. (2015) Defining criteria and indicators for a sustainability label of local public services. Ecological Indicators, 57, pp. 452-464.

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017) Julkiset hankinnat. 3. p. Helsinki, Alma Talent.

Fuentes-Bargues, J. L., González-Cruz, C. & González-Gaya, C. (2017) Environmental Criteria in the Spanish Public Works Procurement Process. *International journal of environmental research and public health*.

Grandia, J. (2016) Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behavior. *Journal of Cleaner Production*, 124, pp. 183-190.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009) *Tutki ja kirjoita*. 15. p. Helsinki, Tammi.

Janhunen, S., Grönman, A., Hynynen, K., Hujala, M., Kuisma, M., & Härkönen, P. (2017). Audibility of wind turbine noise indoors: Evidence from mixed-method data. In *Renewable Energy Research and Applications (ICRERA), 2017 IEEE 6th International Conference on* (pp. 164-168). IEEE.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2016) Elinkaarikustannukset. [Verkkodokumentti]. [Viitattu: 8.4.2019]. Saatavilla: <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/tarjousten-valinta/elinkaarikustannukset>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2016) Hankintojen periaatteet. [Verkkodokumentti]. [Viitattu: 9.4.2019]. Saatavilla: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2016) Markkinakartoitus. [Verkkodokumentti]. [Viitattu: 4.4.2019]. Saatavilla: <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>

Kangas, H-L., Rantala, S., Antikainen, R., Alhola, K., Salo, M. & Jääskeläinen, T. (2015) Cleantech kasvuun! Keinoja ja hyviä käytäntöjä. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 11.4.2019]. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2017/02/27175002/Selvityksia101-2.pdf>

Kunta X (2017) Tilinpäätös.

Kuntalaki 10.4. 410/2015. Finlex. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 10.4.2019]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12. 1397/2016. Finlex. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 10.4.2019]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Majerník, M., Naqib Daneshjo, N., Chocancová, J. & Sančiova, G. (2017) Modelling the Process of Green Public Procurement.

Nissinen, A. (2004) Julkisten hankintojen ympäristöopas. Helsinki, Edita Prima Oy.

OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Ritvanen, V., Inkiläinen, A., von Bell, A. & Santala, J. (2011) Logistiikan ja toimitusketjun hallinnan perusteet. Saarijärvi, Saarijärven Offset Oy.

Roos, R. (2012) Sustainable Public Procurement: Briefing Note. Euroopan Unioni. [Verkkodokumentti]. [Viitattu: 5.4.2019]. Saatavilla: <https://europa.eu/capacity4dev/unep/document/briefing-note-sustainable-public-procurement>

Tammelan kunta (2018) Hankintaohje. [Verkkodokumentti]. [Viitattu: 3.4.2019]. Saatavilla: <http://www.tammela.fi/wp-content/uploads/2018/04/Hankintaohje.pdf>

Witjes, S. & Lozano, R. (2016) Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation & Recycling*, 112(C), pp. 37-44.

Thai, K-V. (2009) *International handbook of public procurement*. Boca Raton, Taylor & Francis Group.

LIITTEET

Liite 1: Kyselylomake



Kyselylomake - Kandidaatintutkielma

Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa

TAUSTATIEDOT

KYSYMYS 1

Haastateltavan nimi:

KYSYMYS 2

Haastateltavan työpaikka:

KYSYMYS 3

Haastateltavan ammattinimike:

KYSYMYS 4

Kunnan tai kaupungin asukasluku:

KYSYMYS 5

Hankintojen osuus kunnan budjetista (%):

KYSYMYS 6

Hankintayksikön suuruus (hlöä):

KYSYMYS 7

Miten kuvailisit hankintayksikkösi suhtautumista ympäristönäkökohtien huomioimiseen hankintoja tehdessä?

KYSYMYS 8

Miten tärkeinä ympäristöasiat nähdään hankintayksikössäsi hankintoja tehdessä?

KYSYMYS 9

Miten ympäristöasioihin panostetaan hankintayksikössäsi tällä hetkellä?

KYSYMYKSI 10

Miten ympäristöasiat huomioidaan kuntasi hankintastrategiassa?

KYSYMYKSI 11

Minkälaisia tavoitteita hankinnoille on asetettu ympäristöllisten tekijöiden suhteen?

YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDAT HANKINTAPROSESSISSA**KYSYMYKSI 12**

Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan hankinnan suunnittelussa? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?

KYSYMYKSI 13

Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan markkinakartoituksessa? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?

KYSYMYKSI 14

Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan/vaikeuttaa hankintamenettelyn valinnassa? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?

KYSYMYKSI 15

Miten ympäristönäkökohdat tai ympäristökriteerit huomioidaan hankintailmoituksissa? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?

KYSYMYKSI 16

Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan tarjousten vertailussa? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?

KYSYMYKSI 17

Miten ympäristönäkökohdat huomioidaan hankintapäätöksessä? Jos ympäristönäkökohdat huomioidaan, niin mitkä tekijät koette edistäviksi ja mitkä haastaviksi tässä prosessin vaiheessa?