

Avaliku sektori asutuste toidlustuse riigihangete keskkonnahoidlikkuse kriteeriume analüüsiv rakendusuring koos piloteerimisega

Infoseminar

Kaitseväe, kinnipidamisasutuste ja muu avaliku
sektori kriteeriumid

SEI Tallinn

Uuringu eesmärk

Rakendusuuringu eesmärk oli töötada välja teadus- ja tõenduspõhine ning Eesti oludesse sobiv **keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide mudel** avaliku sektori toitlustusteenuse, sh institutsionaalse toitlustamise ja toidutooraine hangete jaoks.

Uuring sisaldas

- maksimaalse positiivse mõjuga ja praktiliselt rakendatava kohustuslikest ja soovituslikest kriteeriumidest koosneva mudeli väljatöötamist,
- kriteeriumide mudeli rakendamise sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnamõjude hindamist,
- toidu ja toitlustusteenuse kriteeriumitele vastavuse kontrollpõhimõtete kirjeldamist, mis toetavad hangete praktilist elluviimist.

Uuringu sihtrühm

- koolieelsed lasteasutused;
- üldhariduskoolid ja kutseõppeasutused;
- tervishoiu- ja hoolekandeadasutused;
- **kinnipidamisasutused;**
- **Kaitsevägi;**
- **jt avaliku sektori asutused (eelkõige erinevad toitlustuse hanked).**

Uuringu ülesehitus

I osa – taustaanalüüs

- sihtrühmade vajaduste analüüs;
- Eesti ja valitud Euroopa riikide toidu- ja toitlustushangete keskkonnahoidlike kriteeriumide analüüs;
- Eesti turu ja isevarustatuse analüüs.



Esialgne kriteeriumide mudel

II osa – mudeli testimine ja täiendamine

- kriteeriumide rakendatavuse analüüs;
- kriteeriumide mudeli piloteerimine;
- kriteeriumide kontrollpõhimõtted;
- kriteeriumide mudeli mõjuanalüüs.



Lõplik kriteeriumide mudel

Metoodika

Uuringu etapp	Andmekogumis- ja analüüsimeetodid
Eesti ja valitud Euroopa riikide toidu ja toidlustushangete keskkonnahoidlike kriteeriumide analüüs	Dokumendianalüüs (raportid, riigihangete register)
Sihtrühmade vajaduste analüüs	Fookusgrupi (1) ja poolstruktureeritud individuaalintervjuud (6) eri sektorite esindajatega + kirjalik sisend (1) - temaatiline analüüs
Eesti turu ja isevarustatuse analüüs	Statistiline analüüs, fookusgrupid ja süvaintervjuud (11) kohalike ja mahetootjatega
Mudeli rakendatavuse piloteerimine ja analüüs	Kohtumised mudelit piloteerivate asutustega (4), küsimustik toidlustajatele (sh piloothangetes osalevate pakkujatele), ümarlauad ja kohtumised hankijate, pakkujate ja asjakohaste ekspertidega (6) – Exceli põhine maatriks
Kriteeriumide mudeli mõjuhinnang	Delphi ekspertpaneel (mitmevooruline küsimustik) – statistiline analüüs ja kvalitatiivne sisuanalüüs
Kriteeriumidele vastavuse kontrollpõhimõtete koostamine	Delphi ekspertpaneel, taustaanalüüs ja tiimi ekspertiis

Turu- ja isevarustatuse analüüsi tulemused

- Isevarustatus 2024. a seisuga: kõrge tarnevõime on piima- (130%) ja teraviljatoodetel (302%) ning veiselihal (109%). Piiratud tarnevõime on munadel, linnulihal ja sealihal (2026. aasta alguseks langenud ligikaudu 40%-ni). Kõige suuremad puudujäägid on köögiviljade (29%), puuviljade ja marjade (8%) ning kaunviljade puhul. Sisend lühikese tarneteekonna kriteeriumideks.
- Mahetoodangu üleriigiline osakaalunõue on realistlik peamiselt veiseliha ja osade teraviljatoodete puhul. Paljudes teistes toidugruppides suurendaks kõrge mahenõue importi. Kui mahenõue pole teostatav, saab kasutada loomade heaolu, keskkonnasõbraliku majandamise ja integreeritud taimekaitse kriteeriume.
- Hangete osadeks jagamine, ühispakkumused ja hulgimüüjate kaasamine parandavad väiksemate tootjate osalemisvõimalusi.
- Keskkonnajuhtimissüsteemi võiks kasutada lisapunkte andva hindamiskriteeriumina, sest kohustuslik nõue piiraks eriti väikeettevõtteid.
- Eduka hanke keskne tingimus on õiglane ja turutasemega arvestav hind. Isegi piisava toodangu korral liigub kaup ostjale, kes pakub tootjale paremat hinda.

Kolm sihtrühma, kolm eri hankekorraldust

- Kaitsevägi: tooraine ja vajaduspõhine teenus dünaamilise hankesüsteemi kaudu, korraldab RKIK; tooraine kuni 8,64 € päevas (3 toidukorda)
- Kinnipidamisasutused: ainult tooraine, toit valmib oma köökides; RTK ühishanked (9 hanget 01/2023–09/2025); 1,87 € päevas (3 toidukorda)
- Kinnipidamisasutuste menüü raamid seab sotsiaalministri määrus nr 29 (toidugrupid, lisatud suhkur kuni 30 g ja sool kuni 3 g päevas, Kaitseväe toitlustust reguleerivad Kaitseministri määrused 2, 14 ja 18 (suurem paindlikkus).
- Muu avalik sektor: vajadusi ja maksumust uuringus eraldi ei analüüsitud
- Võrdluseks: koolid 1,6–1,8 € (1 toidukord), lasteaiad 3,1 € (3 toidukorda)

Sihtrühmade vajaduste eripärad

Sihtrühm	Peamised vajadused	Iseloomulikud eripärad	Peamine hange	Hanke eripära	Toidu/toitlustuse päevane maksumus	Peamised kitsaskohad keskkonnahoidlike kriteeriumide seadmisel
Haridus-asutused	Toitumisnõuetele vastav ja lastele vastuvõetav toit	Hooajalisus, laste eelistused	Teenus ja tooraine	Väga erinevad mudelid ja arvestus-süsteemid	Koolid: 1,6–1,8 € (üks toidukord, sisaldab nii toitu kui teenust) Lasteaiad: 3,1 € (kolm toidukorda, sisaldab nii toitu kui teenust)	Mahetooraine tarnekindlus, kohaliku toidu kõrge hind
Haiglad	Ravitoidu nõuetele vastavus, tarnekindlus	Suured mahud, standardiseeritus	Tooraine ja teenus	Lühemad hankeperioodid hinnakõikumiste tõttu	9,6–10 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Hinnakõikumine ja tarnekindlus
Hooldekodud	Eakatele sobiv toit ja tekstuur	Väiksemad mahud, individuaalsed vajadused	Tooraine ja teenus	Väikesed turud ja vähene pakujate arv	4,3 (tooraine) – 7 € (toit+teenus) Kolm toidukorda	Vähene konkurents ja kvaliteedi-probleemid
Turvakodud	Paindlik toitlustus laste vajadustest lähtuvalt	Kiiresti muutuv sihtrühm (suurus ja koosseis)	Tooraine	Raamlepingud ja sõltuvus tarnijatest	7,44 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Sõltuvus üksikutest tarnijatest
Kinnipidamis-asutused	Standardiseeritud ja kulutõhus toitlustus	Keskne hankimine, madal konkurents	Tooraine	Keskne ja jäigem hankesüsteem	1,87 € Kolm toidukorda, ainult tooraine	Väike pakujate ring ja hinnapiirangud
Kaitsevägi	Väga suurte mahtude ja varustuskindluse tagamine	Hajus logistika, vajaduspõhine teenus	Tooraine ja teenus	Dünaamiline hankesüsteem	kuni 8,36 € Ainult tooraine, kolm toidukorda	Suurte mahtude logistika ja tarneriskid

Ekspertide hinnangud sihtrühmade kaupa

- Puurivabad munad: 83-90% pidas 2027 kohaldatavaks kõigis sektorites, 2030 kõik vastajad (100%)
- Taimne toit: koolid ja lasteaiad 91%, hoolekandetasutused 86%, muudes sektorites 67-91% (2027); Kaitsevägele 2030 mõned korrad nädalas – nõustus 87%
- Mahe 20% alates 2027: kohaldatavaks pidas kinnipidamistasutustele 16%, Kaitsevägele 26% ja muule avalikule sektorile 47% vastajatest
- Lühike tarneteekond: kuni 20% Kaitsevägele ja muule avalikule sektorile alates 2030 – nõustus 47%

Allikas: Delphi ekspertpaneel, I voor 24 ja II voor 15 vastajat (lõpparuanne, ptk 4.3)

Peamised kitsaskohad sihtrühmade kaupa

- Kaitsevägi: väga suured mahud, varustuskindlus, hajus logistika ja tarneriskid
- Kinnipidamisasutused: väike pakkujate ring ja hinnapiirangud, keskne ja jäik hankesüsteem – keskkonnanõuded on seni jäänud tagaplaanile
- Muu avalik sektor: vajadusi pole eraldi analüüsitud; pilootangele (Loodusmaja Taru) ei laekunud ühtegi pakkumust
- Kõigile: lühikese tarneteekonna, hooajalisuse ja mahe tõendamine ning halduskoormus
- 2030 kohustuslikud nõuded on realistlikud vaid lisarahastusega – kohalik tooraine on ~15% kallim

Kriteeriumid sihtrühmade kaupa

Kaitsevägi, kinnipidamisasutused ja muu avalik sektor

Kriteeriumide arv sihtrühmade kaupa

- Kõigile kolmele kohaldub 12 kriteeriumi: nr 4, 5, 6, 7, 8, 13, 18, 19, 22, 23, 27 ja 29
- Kinnipidamisasutustele kohalduvad ainult tooraine ja tarnega seotud nõuded – kinnipidamisasutused hangivad toorainet, mitte toitlustusteenust
- Muul avalikul sektoril on kõige rohkem kohustuslikke nõudeid juba 2027 (12), Kaitseväel lisandub 2030 viis kohustuslikku nõuet

Sihtrühm	K27	S27	K30	S30	Kokku
Kaitsevägi	7	20	5	5	36*
Kinnipidamisasutused	2	6	0	5	13
Muu avalik sektor	12	15	4	4	35

* Kriteerium nr 17 (iga päev taimne põhitoit valikuna) on Kaitseväele soovituslik 2027 ja kohustuslik 2030, seetõttu on see loetud nii S27 kui K30 alla.

Kuidas kriteeriumide slaide lugeda

- Kriteeriumid on rühmitatud teemade kaupa; nr vastab kriteeriumide mudeli (Lisa 5) üldmudeli veerule „nr” – sealt leiab nõude täisteksti ja tõendamisviisi
- Iga kriteeriumi all on kirjas, kellele see kehtib, alati samas järjekorras: kohustuslik 2027 → soovituslik 2027 → kohustuslik 2030 → soovituslik 2030
- Kohustuslikud nõuded on märgitud rohelisega; kui sihtrühma ei ole nimetatud, siis talle see kriteerium ei kohaldu
- Teema sees on eespool kriteeriumid, mis muutuvad kohustuslikuks kõige varem
- TK = tehnilise kirjelduse nõue, HK = hindamiskriteerium (lisapunktid)
- Märgitud, kas tegemist on toidu tooraine või toitlustusteenuse hanke kriteeriumiga
- Kinnipidamisasutused hangivad ainult toorainet, seega puudutavad neid eelkõige toidu- ja tarnenõuded

Mahe ja kvaliteedikavad

nr 2, TK: Toitlustaja kasutab kogu lepingu vältel üle 20% mahetoorainet igapäevaseks toiduvalmistamiseks (mahetoitlustuse märgis)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor | **Soovituslik 2027:** Kaitsevägi

nr 1, TK: Pakkuja tarnib EL ja Eesti mahenõuetele vastavat toorainet tehnilises kirjelduses määratud osakaalus (20%) – toidutooraine hange (mahemärgis)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi

nr 29, TK/HK: Tootja saab keskkonnasõbraliku majandamise (KSM) toetust (nõue või lisapunktid) (PRIA register)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 16, TK: Mahetoidu osakaal X% (nt 20%) peab hõlmama hankija määratud toidugruppe (nt teraviljatooted, puuviljad, veiseliha, köögiviljad) (mahemärgis)

Soovituslik 2030: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 28, TK/HK: Pakutav toode kuulub riikliku kvaliteedikava nimistusse (nõue või lisapunktid) (väljatöötamisel)

Soovituslik 2030: Kaitsevägi, muu avalik sektor

Lühike tarneteekond ja päritolu

nr 23, TK: Taimse toote põhikoostisosa päritoluriik ja piirkond on kättesaadav ning esitatakse lepingu ajal nõudmisel (pisteline teabenõue: arved, saatelehed, e-veoselehed)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 27, HK: Lisapunktid, kui tootmine, töötlemine ja tarne on 350 km raadiuses ning tarneahel on läbipaistev (pakkuja esitatud dokumentide alusel)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 4, TK: 20% juunis–novembris pakutavatest marjadest ja puuviljadest on lühikese tarneteekonnaga (loetelu määrab hankija) (esitatud osakaalu ja dokumentide kontroll)

Kohustuslik 2030: Kaitsevägi, muu avalik sektor | **Soovituslik 2030:** Kinnipidamisasutused

nr 5, TK: 20% pakutavatest köögi- ja kaunviljadest (nt tomat, kurk, kartul, kapsas) on lühikese tarneteekonnaga (esitatud osakaalu ja dokumentide kontroll)

Kohustuslik 2030: Kaitsevägi, muu avalik sektor | **Soovituslik 2030:** Kinnipidamisasutused

nr 6, TK: Piimatooted, teraviljatooted ja veiseliha pärinevad kuni 350 km raadiusest tarbimispaigast (dokumentide kontroll)

Kohustuslik 2030: Kaitsevägi, muu avalik sektor | **Soovituslik 2030:** Kinnipidamisasutused

Õiglane kaubandus

nr 8, TK: Troopilised puuviljad on mahetoodang või õiglase kaubanduse sertifikaadiga (nt Fairtrade) – toiduhange (märgise kontroll)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor | **Soovituslik 2027:** Kaitsevägi, kinnipidamisasutused

nr 9, TK: Teenuses kasutatavad troopilised puuviljad on mahetoodang või õiglase kaubanduse sertifikaadiga – teenusehange (märgise kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 36, TK: Vähemalt X% (nt 50%) ostetud kohvist, teest ja/või kakaost on Fair Trade ja/või mahe (osakaal pakkumuses; lepingu ajal arved, saatelehed või märgis tootel)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 37, HK: Lisapunktid, kui kohviuba on vastutustundliku või jätkusuutliku märgisega, nt Fairtrade (arved ja saatelehed või märgis tootel)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

Taimne toit

nr 17, TK: Menüüs on iga päev valikuna taimne põhitoit piisava köögivilja- ja valgusisaldusega (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor | **Soovituslik 2027:** Kaitsevägi | **Kohustuslik 2030:** Kaitsevägi

nr 3, TK: Kord nädalas pakutakse ainult taimset põhitoitu piisava köögivilja- ja valgusisaldusega (nt kaunviljad) (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Muu avalik sektor

nr 26, HK: Hinnatakse taimsete valgurikaste toiduainete (eelkõige kaunviljad) mahu, sageduse või maksumuse osakaalu (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 46, TK: 2-3 korda nädalas pakutakse ainult taimset põhitoitu piisava köögivilja- ja valgusisaldusega (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2030: Kaitsevägi

Mitmekesisus, õppused ja üritused

nr 47, TK: Puu- ja köögiviljade valik on mitmekesine: nädalas vähemalt X erinevat puuvilja ja X köögivilja (nt 3-8) (pisteline kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 32, TK: Vähemalt kord nädalas pähklid ja/või seemned (min 40 g inimese kohta); salatilisandid serveeritakse eraldi (pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi

nr 33, TK: Puhvetis pakutav kaup vastab TAI soovitustele lasteasutuste puhvetitele (kohvi ja tee osas ei kehti) (pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Muu avalik sektor

nr 42, TK: Õppustel pakutakse soovijatele igaks toidukorraks taimetoidu toidupakki lihatoidu alternatiivina (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi

nr 44, TK: Ürituste toitlustamisel pakutakse ainult taimset toitu piisava köögivilja-, valgu- ja kalorisaldusega (menüüd + pisteline kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Muu avalik sektor

Pakend ja tarne

nr 13, TK: Toiduainete tarnel kasutatakse keskkonnahoidlikke pakendeid (vastavalt EL pakendimäärusele 2025/40) (kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 12, TK: Hankija määratud toiduainete (nt piim) puhul kasutatakse suurpakendeid (hankija defineerib) (kohapealne kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi

nr 18, TK: Lõpptarne sõidukid vastavad vähemalt EURO5/V heitmestandardile (sertifikaadi kontroll kauba tarnel)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 41, TK: Tarnija kirjeldab pakkumuses, kuidas vähendatakse toidujäätmeid käitlemisel, transpordil ja laohalduses (pakkuja esitab dokumendi)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused

Toidujäätmed

nr 10, TK: Söögisaaalis ja köögis kogutakse eraldi biojätmed, klaas, paber/papp, pakend ja segaolmejätmed (kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 11, TK: Vähemalt kord aastas mõõdetakse nädala jooksul köögikadu, serveerimiskadu ja taldrikujääke (esitatud dokumentide kontroll kord aastas)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor | **Soovituslik 2027:** Kaitsevägi

nr 45, TK: Üritusel saab ülejäänud toitu karbiga kaasa võtta ja jätmed kogutakse liigiti (pisteline kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor

nr 40, HK: Lisapunktid kokkuleppe eest toidupanga või sarnase organisatsiooniga toidu ülejäägi annetamiseks (pakkuja esitab dokumendi)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

Puhastus, ringsus, keskkonnajuhtimine

nr 14, TK: Käte- ja nõudepesu ning puhastusvahendid vastavad ELi ökomärgise või samaväärsetele nõuetele (pisteline kohapealne kontroll + märgis tootel)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 15, TK: Köögis kasutatav pehmepaber vastab ELi ökomärgise või samaväärsetele nõuetele (pisteline kohapealne kontroll + märgis tootel)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 35, TK: Kasutatakse korduskasutatavaid nõusid (nõud ja söögiriistad) (pisteline kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Muu avalik sektor

nr 43, TK: Öppustel kasutatakse korduskasutatavaid nõusid ja söögiriistu (pisteline kohapealne kontroll)

Kohustuslik 2027: Kaitsevägi

nr 38, HK: Lisapunktid, kui ettevõttel on avalik keskkonna- ja kliimaeesmärk ning seda toetav tegevusplaan (dokument pakkumuses)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 39, HK: Pakkujal on kirjalik kord köögiseadmete energia- ja veetarbimise kokkuhoiuks (dokument pakkumuses)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

Tootmisviis

nr 7, TK: X% kanamunadest ei tohi olla märgistatud EL määruse 589/2008 koodiga 3 (puuris peetavate kanade munad) (saatelehed või arved + pisteline kontroll)

Soovituslik 2027: Kinnipidamisasutused | **Kohustuslik 2030:** Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 20, TK: Kala ja mereannid pärinevad kestlikest varudest või on MSC-, ASC- või samaväärse tõendusega (MSC- või ASC-märgise kontroll)

Soovituslik 2027: Muu avalik sektor

nr 21, TK: Ei tarnita kala- ja koorikloomatooteid liikidest ega varudest, mis on nt Eesti Kalafoori punases nimekirjas (Kalafoori kontroll)

Soovituslik 2027: Kaitsevägi, muu avalik sektor

nr 19, TK: Liha pärineb loomadelt, keda on tapale veetud kuni 8 tundi (koos peale- ja mahalaadimisega) (kontrollmehhanism vajab väljatöötamist)

Soovituslik 2030: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

nr 22, TK: Toodetes kasutatud palmiõli on sertifitseeritud jätkusuutlik palmiõli (RSPO või samaväärne) (märgise kontroll)

Soovituslik 2030: Kaitsevägi, kinnipidamisasutused, muu avalik sektor

Mille peab paika saama?

- Ühtne tööriist lühikese tarneteekonna osakaalu arvestamiseks – eeldus 2030. aasta nõuete kohustuslikuks muutmisel
- Avaliku toidu ja toitlustuse eelarve kasv, juhendmaterjalid hankijatele ja kvaliteedikavade laiendamine
- KOVidel soovitatakse jagada hanked toidugruppide kaupa ja teha ühishankeid – see avab ukse väiketootjatele
- Turuosalisi tuleb lõplikest kohustuslike kriteeriumite plaanidest aegsasti teavitada, et tootmisvõimekus jõuaks järele

Kokkuvõte

- Kaitsevägele kohaldub 36, kinnipidamisasutustele 13 ja muule avalikule sektorile 35 kriteeriumi; 12 on kõigile ühised
- Kohustuslikud alates 2027: Kaitsevägi 7, kinnipidamisasutused 2, muu avalik sektor 12
- 2030 muutuvad Kaitsevägele ja muule avalikule sektorile kohustuslikuks lühike tarneteekond ja puurivabad munad; kinnipidamisasutustele jäävad need soovituslikuks

Suur tänu!

Küsimused ja vastused

