

POLICY BRIEF 2021:8

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Tulevaisuuden kouluruokailu Vahvempaa yhteistyötä ja tasavertainen mahdollisuus välipaloihin

Tanja Tilles-Tirkkonen¹, Henna Jalkanen¹, Aija Laitinen¹, Elsa Paronen¹, Marjut Huhtala², Päivi Jämsén², Susanna Raulio³, Teija Rautiainen⁴, Niina Rantakari⁴

¹Itä-Suomen yliopisto, ²Ammattikeittiöosaajat ry, ³Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ⁴Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu - Xamk

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite kouluruuan kehittämissuunnitelman ja Harrastamisen Suomen mallin toteuttamisesta, jonka tavoitteena on tarjota oppilaille maksuton ja mielekäs harrastus koulupäivän yhteyteen. Uudenlainen harrastustoiminta asettaa kehittämistarpeen myös koulupäivien aterioidelle, kuten välipaloille, jotta oppilaiden jaksaminen turvataan niin oppitunneilla kuin harrastuksissakin.

Kattava koululounas ja välkyt välipalat -hankkeessa on selvitetty oppilaiden ruokailutottumuksia ja kouluikäisen ruokailun nykytilaa. Selvityksen pohjalta esitetään toimenpiteitä kouluikäisen ruokailun kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotuksilla rohkaistaan päättäjiä viemään eteenpäin toimia, joiden avulla suomalainen innovaatio, yhdenvertainen ja tasa-arvoa lisäävä maksuton kouluruokailu, tehdään entistä houkuttelevammaksi ja laadukkaammaksi. Toimenpide-ehdotukset ovat suunnattu valtakunnan tason päättäjille, kuntapäättäjille, opetustoimesta ja ruokapalveluista vastaaville toimijoille, rehtoreille ja kaikille koulu yhteisöissä toimiville.

Toimenpiteet kouluruokailun kehittämiseksi

Tarjotaan oppilaille terveyttä edistävä välipala osana kouluateriaa

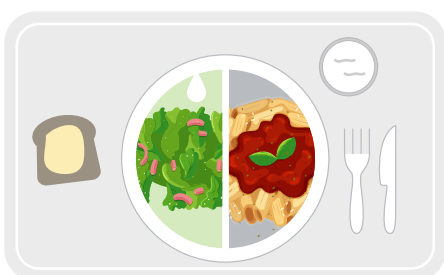
Kouluruokailusuosituksen mukaan täysipainoisen **kouluaterian** suositellaan kattavan **kolmasosan oppilaan päivittäisestä energiantarpeesta** ja kouluateriat tulisi tarjota **tarkoituksenmukaisesti**.

Käytännössä suositus ei kuitenkaan toteudu. Korkeintaan joka kymmenes oppilas nauttii koululounaan täysipainoisesti ja koulussa tarjottavien välipalojen tarjoamiskäytännöt vaihtelevat kuntien ja koulujen välillä merkittävästi (Kuva 1). Tämä asettaa oppilaat eriarvoiseen asemaan asuinpaikkakunnasta riippuen. Yli puolet (56 %) kunnista ei tarjoa oppilaille maksutonta välipalaa ja 42 % kunnista tarjoaa maksuttoman välipalan vain osalle oppilaista. Joka neljäs kunta tarjoaa oppilaille maksuttoman välipalan koulupäivien kestäessä yli kolme tuntia lounaan jälkeen. Pitkän päivän välipala sisältää tyypillisesti juoman ja näkkileivän levitteellä. Koulujen kerhoissa tarjotut maksulliset välipalat ovat todennäköisemmin täysipainoisia. Muut maksulliset välipalat voivat sisältää myös runsaasti suolaa, rasvaa ja lisättyä sokeria sisältäviä tuotteita.

Kuva 1. Kouluruokailun nykytila – oppilaille tarjotut kouluateriat ja niiden nauttiminen.

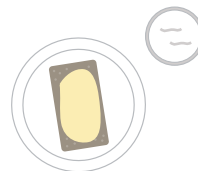
Kouluruokailun nykytila

Korkeintaan joka kymmenes oppilas syö päivittäin täysipainoisen koululounaan.



Täysipainoinen lounas sisältää kaikki yllä olevat aterian osat: lämpimän ruuan, kasvislisäkkeen, salaattinkastikkeen, ruokajuoman, täysjyväleipää ja margariinia. Kouluaterioiden tulisi kattaa kolmannes oppilaiden päivittäisestä energiantarpeesta.

Joka neljäs kunta tarjoaa oppilaille maksuttoman välipalan koulupäivän venyessä. Tyypillisimmin tarjolla on juoma ja näkkileipää levitteellä.



Noin puolet kunnista ei tarjoa lainkaan maksutonta välipalaa.

Oppilaiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi tulee jatkossa kiinnittää huomiota siihen, että lounaan lisäksi järjestetään tarkoituksenmukaisesti oppilaille maksuton terveystä edistävä välipala (Kuva 2).

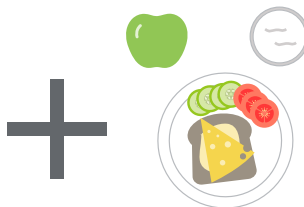
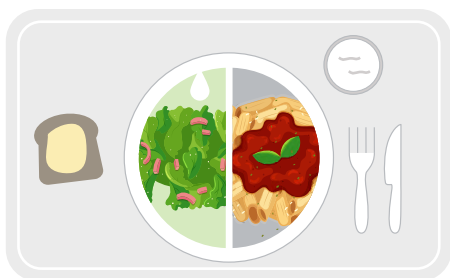
Kuva 2. Visio tulevaisuuden yhdenvertaisista kouluaterioista.

Tulevaisuuden yhdenvertainen kouluruokailu

Koulussa tarjottu lounas ja välipala muodostavat tarkoituksenmukaisen ja täysipainoisen kokonaisuuden.

Välipalaa on tarjolla joko aamulla tai iltapäivällä.

Täysipainoinen välipala sisältää kasviksia, täysjyväviljaa ja proteiininlähteen.



Välipala on
 Monipuolinen
 Houkutteleva
 Yhdessä suunniteltu
 Koko koulun juttu
 Jatkuvasti kehittyvä
 Kouluhedelmätukea
 hyödyntävä

Tulevaisuudessa Harrastamisen Suomen malli voi pidentää oppilaiden koulupäiviä. Siksi lainsäädäntöä tulee uudistaa siten, että tarkoituksenmukainen kouluateria määritellään selkeästi täysipainoiseksi lounaaksi ja välipalaksi (Kuva 2). Tarkoituksenmukaisuusperiaate on määriteltävä konkreettisesti ja välipalojen järjestämiselle on annettava nykyistä käytännönläheisemmät ohjeet ja laatukriteerit esimerkkeineen.

***Kouluruokailu on lopulta arvokysymys kunnille –
 kuinka paljon halutaan antaa resursseja kunnan lasten ja nuorten
 terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen?***

Selvitykseen vastanneissa kunnissa välipalan keskikustannus oli 1,04 € (vaihteluväli 0,50 € – 2,00 €) sisältäen raaka-aine- ja henkilöstökustannukset. Mikäli välipalan tarjoamista laajennetaan, syntyy kunnille toteutustavasta riippuen lisäkustannuksia **elin-tarvike-, henkilöstö-, kuljetus-, laite-, tila- ja jätekuluista**. Välipalojen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulee huomioida kunnille maksettavissa **valtionosuuksissa** ja kuntien tehtävänä on priorisoida **kattava rahoitus** laadukkaiden kouluaterioiden järjestämiseen. Lisätukea kunnille tarjoaa myös EU:n koulujakelujärjestelmä.

Sujuvoitetaan kouluhedelmätuen hyödyntämistä

Välipaloilla tarjottavat kouluhedelmätukituotteet (juurekset, vihannekset, hedelmät ja marjat) voivat osaltaan lisätä lasten ja nuorten kasvisten käyttöä, mikä on edelleenkin suosituksiin nähden liian vähäistä. EU:n kouluhedelmätukea hyödynnetään Suomessa vielä varsin vähän. Kyselyyn vastanneista kunnista vain 35 % raportoi hakeneensa tukea kaikkiin kouluihin. Tuen avulla on jatkossa mahdollista keventää välipalojen järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia.

Selvityksen mukaan kouluhedelmätuen hakemista kunnissa voidaan edistää seuraavin keinoin:

- osoittamalla tuki koko lukuvuodelle, laajentamalla tuotevalikoimaa ja sallimalla marjojen kohtuullinen makeutus kansallisia asetuksia muuttamalla,
- selkeyttämällä tuen hakemisen ohjeita ja tukijärjestelmää, sekä osoittamalla Ruokavirastolle resurssit näiden toimien edistämiseen,
- osoittamalla kansallisesta budjetista varoja koulujakelujärjestelmätukien maksamiseen siltä varalta, että EU:n antama tukimäärä ylittyy.

Nimetään kansallinen kouluruokailun kehittämis- ja koordinoitiryhmä

Selvityksemme mukaan ruokapalveluiden, opetustoimen ja oppilaiden ruokakasvatustyhteistyössä on kehitettävää erityisesti **oppilaiden kuulemisessa ja osallistamisessa**. Kunnat, koulut ja ruokapalvelut jakavat kouluruokailusta ja ruokakasvatuksesta niukasti tietoa ja kokemuksia keskenään. Tietoa kaivataan muiden toimijoiden hyvistä käytännöistä, kuten oppilaiden osallistamisesta ja välipalan järjestämisen tavoista. Yksi este kouluruokailuun ja ruokakasvatukseen liittyvän tiedon jakamiselle on se, ettei käytännön toimijoita ja eri hallinnonaloja yhdistävälle viestinnälle ole olemassa sopivaa kanavaa.

Yllä kuvattuun haasteeseen voidaan vastata nimeämällä Suomeen kansallinen kouluruokailun kehittämis- ja koordinoitiryhmä, jonka tehtäviin kuuluisi **tiedonkeruu, viestintä ja yhteistyön mahdollistaminen** kouluruokailun ja ruokakasvatuksen kentällä.

Lisätään tietoa lasten ja nuorten ravitsemuksesta, kouluruokailusta ja ruokakasvatuksesta

Tiedolla johtaminen ja kouluruokailun suunnitelmallinen kehittäminen vaatii kattavan ja laadukkaan, säännöllisesti päivittyvän tietopohjan. Tällä hetkellä puutteellinen tietopohja koskee **lasten ja nuorten ravitsemusta, kouluaikaista ruokailua, vertailtavissa olevia kouluruokailun kustannuksia ja koulujen toteuttamaa ruokakasvatusta**. Lasten ja nuorten ravitsemuksen osalta valtakunnallista tiedonkeruuta tulee lisätä ja hyödyntää jatkossa entistä aktiivisemmin. Lisäksi kuntien välisten kouluruokailuun liittyvien kustannusten vertailua varten tulee laatia **yhteismitallinen raportointitapa**. Kouluruokailun osalta tiedonkeruusta tulisi vastaamaan **kansallinen kouluruokailun kehittämis- ja koordinoitiryhmä**.

Luodaan yhtenäiset toimintaohjeet kouluruokailun toteuttamiseen poikkeusoloissa

Covid-19-pandemian aiheuttamien poikkeusolojen alkaessa keväällä 2020 vain osalla kunnista oli valmiina valmiussuunnitelma, joka huomioi kouluruokailun järjestämisen pandemiatilanteessa. Tietoa kouluruokailun järjestämisestä jo vallitsevissa poikkeusoloissa saatiin pääasiassa viranomaisilta, kollegoilta sekä ravitsemis- ja opetusalan verkostojen kautta. Poikkeusolojen ohjeistuksiin toivotaan jatkossa lisää **käytännölläisyyttä, paikallisten erojen huomioimista** sekä **moniammatillista yhteistyötä**. Valtakunnallinen ohjeistus poikkeusolojen kouluruokailusta on tarpeen päivittää pandemiatilanteesta saatujen kokemusten ja parhaiden käytänteiden pohjalta. **Kansallinen kouluruokailun kehittämis- ja koordinoitiryhmä** vastaisi keskitetysti poikkeusoloissa toteutettavaan kouluruokailuun liittyvistä **ohjeistuksista, viestinnästä ja eri toimijoiden yhteistyöstä**.

Toimenpide-ehdotusten vastuutahot

Kouluruokailun ja ruokakasvatuksen kehittäminen onnistuu eri hallinnonalojen yhteistyöllä. Yhdenvertaisen kouluruokailun turvaamiseksi, tiedonvaihdon takaamiseksi ja kouluhedelmätuen käytön edistämiseksi tarvitaan valtakunnallisen tason toimia niin ministeriöiltä kuin muilta valtion organisaatioiltakin. Täysipainoisten kouluaterioiden syöminen edistää kouluikäisten kuntalaisten terveyttä sekä hyvinvointia. Kouluruokailun jatkuva kehittäminen kunnissa heijastaa kuntien ja kuntapäättäjien arvoja. [Hankkeen verkkosivuilta](#) löytyy Kouluruokailun ja ruokakasvatuksen muistilista kunnille ja kouluille hyvien käytäntöjen toteuttamiseksi.



Selvityksen toteutus

Kattava koululounas ja välkyt välipalat -hanke toteutti selvityksen osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa ajalla 1.4.2020 – 30.4.2021. Toteutuksesta vastasivat Itä-Suomen yliopisto, Ammattikeittiöosaajat ry, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu - Xamk. Hanketta ohjasi maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajista koottu ohjausryhmä.

Aineistona käytettiin olemassa olevaa kirjallisuutta ja raportoimattomia tutkimusaineistoja (Lasten liikunta ja ravitsemus -tutkimus, Maistuva koulu -tutkimus ja Koulujakelujärjestelmän alkuselitys), kuntien ruokapalveluista (n=154) ja opetustoimesta (n=135) vastaaville toteutettuja verkkokyselyjä ja haastatteluja, asiantuntijahaastatteluja sekä työpajatyöskentelyä, jossa oli edustettuna asiantuntijoita eri ammattiryhmistä.

Lähteet

Eloranta AM, Lindi V, Schwab U, Kiiskinen S, Kalinkin M, Lakka HM, Lakka TA (2011). Dietary factors and their associations with socioeconomic background in Finnish girls and boys 6-8 years of age: the PANIC Study. *Eur J Clin Nutr* 65(11):1211-8.

Jämsén P, Huhtala M (2021). Kouluruokailu normaalitilanteessa ja covid-19-pandemian aikana kuntien ruokapalveluista ja opetustoimesta vastaavien mukaan. Ammattikeittiöosaajat ry.

Raulio S, Tapanainen H, Kuusipalo H, Nelimarkka K, Virtanen S. Kuudes- ja kahdeksaluokkalaisten ruoankäyttö. Koulujakelujärjestelmätuen alkukartoitus. THL:n Työpäpaperi 25/2018. Saatavilla osoitteessa: www.julkari.fi. (haettu 13.10.2020)

Tilles-Tirkkonen T, Jalkanen H, Laitinen A, Paronen E, Raulio S, Huhtala M, Jämsén P, Rantakari N, Rautiainen T (2021). Kattava koululounas ja välkyt välipalat. Koulupäivän aikainen ruokailu tänään ja huomenna. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021.

VRN (2017). Syödään ja opitaan yhdessä -kouluruokailusuositus. Helsinki: Valtion ravitsemusneuvottelukunta, Opetushallitus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla osoitteessa: www.julkari.fi. (haettu 19.11.2020)

Rautiainen T & Rantakari N (2021). Välkyt välipalat kouluun yhdessä. Peruskoulussa tarjottavien välipalojen nykytila ja kehittämisen tarpeet. Kaakkois-Suomen ammatti- korkeakoulu.

Lisätietoja:

Konsortiojohtaja Tanja Tilles-Tirkkonen, Itä-Suomen yliopisto UEF
tanja.tilles-tirkkonen@uef.fi, p. 040 727 9791

Hankkeen verkkosivut: <https://sites.uef.fi/kattava-koululounas/>

Kattava koululounas ja välkyt välipalat -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Minna Huttunen, maa- ja metsätalousministeriö, Ruokaosasto, Elintarviketurvallisuusyksikkö
minna.huttunen@mmm.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

POLICY BRIEF on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla tietokayttoon.fi.
© Valtioneuvoston kanslia