

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – utveckling av den offentliga förvaltningens cleantech-upphandlingar

Finland har ambitiösa politiska mål för upphandling av miljövänliga lösningar (cleantech, bioekonomi och cirkulär ekonomi). I statsrådets cleantech-principbeslut den 13 juni 2013 uppställdes breda övergripande mål för hela den offentliga förvaltningen vad gäller genomförandet av sådana offentliga upphandlingar. I regeringsprogrammet Lösningar för Finland (2015) uppställdes det strategiska målet att göra Finland till en föregångare inom bioekonomi, cirkulär ekonomi och cleantech.

Målet med revisionen var att bedöma uppfyllelsen av de politiska målen för cleantech-upphandlingar och hur genomförandet av strategier för sådana upphandlingar kan utvecklas.

Enligt revisionsiakttagelserna har statsförvaltningen lyckats genomföra cleantech-principbeslutet bara till viss del. Kommunernas verksamhet har styrts av principbeslutet i relativt liten grad. De cleantech-relaterade målen i regeringsprogrammet har ännu inte uppnåtts.

Staten och kommunerna är rätt långt från varandra som förvaltningsområden. Gemensamma strategiska modeller (gemensam nationell upphandlingsstrategi och gemensamma konkreta miljömål) skulle kunna binda aktörerna till gemensamma mål på ett bättre sätt. Utvecklingen av strategiska arbetssätt förutsätter också starkare koordination inom förvaltningen. Upphandlingsenhetens upphandlingsstrategi kan vara ett medel för att anpassa gemensamma mål och strategier till den egna organisationens verksamhet.

## Cleantech-principbeslutet har genomförts på varierande sätt i statsförvaltningen och utan uppföljning

Hansel Ab har strävat efter att beakta cleantech-principbeslutet i sina ramavtal. Affärsverket Senatfastigheter under finansministeriet har också beaktat miljöaspekterna ganska systematiskt i sin verksamhet. I övrigt varierar genomförandet av principbeslutet i statens centralförvaltning. Ministerierna har inte följt upp genomförandet och sådan uppföljning och utvärdering inom en ministeriearbetsgrupp som avses i principbeslutet har inte heller genomförts. I kommunerna har principbeslutets styrande effekt varit ganska liten.

## Regeringsprogrammets mål för cleantech-upphandlingar är mångtydiga och har inte uppnåtts

Ett av målen i regeringsprogrammet är att Finland blir en föregångare inom cleantech och skapar exportprodukter av sådan teknik. I regeringsprogrammet är bioekonomi, cirkulär ekonomi, cleantech och innovativa upphandlingar sammanflätade och inte nödvändigtvis lätta att särskilja exakt. Dessutom används mångtydiga begrepp för de politiska målen. Enligt revisionsiakttagelserna har det inte utvecklats någon betydande mängd exportfrämjande referenser eller pilotmarknader runt de innovativa cleantech-upphandlingar som avses i regeringsprogrammet.

## Staten och kommunerna har cleantech-relaterat upphandlingssamarbete men separata verksamheter

Utöver de gemensamma politiska målen finns det olika kopplingar mellan statens och kommunernas verksamhet. Finansiering från staten kan vara mycket viktigt när stats- eller kommunägda bolag gör betydande upphandlingar. Kommunerna har utvecklat samarbetsnätverk med sikte på uppfyllelse av miljömålen och i dessa spelar staten ofta en viktig roll. Staten och kommunerna har också avtals- och ägarbaserad samverkan. Offentliga upphandlingar kan också styras genom energieffektivitets- och tillväxtavtal samt s.k. MAL-avtal om markanvändning, boende och trafik. Staten kan också vara ägare i bolag som genomför upphandlingar. Trots dessa kopplingar har staten och kommunerna skilda förvaltningsområden och deras verksamheter är ganska tydligt åtskilda. Det är t.ex. svårt att kommunicera gemensamma nationella mål och genomföra dem i kommunernas verksamhet.

I statsförvaltningen är ansvaret för att utveckla cleantech-upphandlingarna fördelat på flera ministerier. Detta understryker behovet av sektorsövergripande samarbete och koordination inom förvaltningen.

## Offentliga upphandlingar är ett medel för att stödja uppfyllelsen av miljömål

Många kommuner har olika slags planer som styr uppfyllelsen av miljömål. Offentliga upphandlingar är ett centralt medel för att uppnå dessa mål. Klimat- och miljöstrategin och upphandlingsstrategin kan ses som en helhet. Problemet i hanteringen av denna helhet är de ganska utspridda verksamhetsmodellerna, som dessutom inte utgår från nationellt gemensamma strategiska arbetsätt.

I Sverige tillämpas en nationell upphandlingsstrategi som anger politiskt uppställda gemensamma mål för offentliga upphandlingar. Sedan 1990-talet har landet också haft ett miljömålssystem med heltäckande konkreta miljökvalitetsmål som aktörerna inom förvaltningen förbinder sig till. Miljömålen följs upp regionvis och rikstäckande.

Här i Finland skulle aktörer inom förvaltningen kunna bindas till gemensamma mål med liknande strategiska modeller som i Sverige. Parallellt med införandet av strategierna bör också koordinationen mellan aktörerna stärkas. Dessutom är det viktigt att de strategiska arbetsätten också har effekt i kommunerna.

## Nationella strategiska mål kan samordnas med enskilda upphandlingsorganisationers upphandlingsstrategier

Organisationer som genomför upphandlingar ska kunna anpassa de nationella strategiska målen till sin verksamhet på ett flexibelt sätt. Detta kan ske med hjälp av en egen upphandlingsstrategi för organisationen. Då måste upphandlingsenheten utveckla sina arbetsätt så att de stöder genomförandet av strategin. Detta förutsätter kompetensutveckling inom upphandling och ledarskap.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Entydigheten och mätbarheten av politiskt uppsatta mål för miljövänliga (cleantech) upphandlingar ska uppmärksammas i fortsättningen och strategier för sådana upphandlingar ska bedömas och följas upp systematiskt. Uppföljningen av strategierna är arbets- och näringsministeriets samt miljöministeriets ansvar.
2. Koordinationen mellan olika förvaltningsområden samt staten och kommunsektorn ska utvecklas så att upphandlingsorganisationerna identifierar och beaktar de olika strategiska riktlinjerna för cleantech och miljömålen. Denna uppgift är finansministeriets, arbets- och näringsministeriets samt miljöministeriets ansvar.
3. Utredning av en gemensam nationell upphandlingsstrategi och ett nationellt miljömålssystem samt tillhörande uppföljning bör övervägas. Denna uppgift förutsätter sektorsövergripande samarbete i vars genomförande finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet ska delta.
4. Samtidigt som miljö- och upphandlingsstrategier utvecklas på nationell nivå ska utvecklingen av upphandlingsenheternas upphandlingsstrategier och kompetens fortsätta. Här kan enheterna styras t.ex. genom tillväxtavtal, vilkas genomförande ingår i arbets- och näringsministeriets uppgifter.