

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2019

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2019 (B 18/2019 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Årsberättelsen från Statens revisionsverk grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken och på verkets expertverksamhet. Berättelsen presenterar de viktigaste resultaten av de revisioner och uppföljningar som blev klara före september 2019 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2018.

I årsberättelsen ingår ett inlägg av generaldirektören: Att arbeta för en bättre framtid. Generaldirektören konstaterar i sitt inlägg att ”2010-talet har präglats av att det nya normala blivit ett begrepp i den politiska debatten. Klimatets och befolkningsstrukturens förändringar och en svag och svårförutsedd ekonomisk utveckling ökar trycket på radikalt nya politiska åtgärder. Kort- och långsiktiga politiska mål konkurrerar hårdare om uppmärksamheten. Folk dras till snabba, spektakulära och slagkraftiga löften i politiken. Det nya normala ger statsförvaltningen ett starkt skäl att förnyas och förnya verksamheten”.

Berättelsen innehåller observationer från flera granskningar och de har samlats under fyra teman: statens tillgångar bör skötas som en helhet, bättre efterlevnad av principerna för god förvaltning i skötseln av statsfinanserna, offentliga cleantech-upphandlingar kan påskyndas genom en gemensam strategi och riskhantering för förvaltningen samt en noggrann beredning främjar digitaliseringen av förvaltningens tjänster bäst. Berättelsen innehåller också en rapport om revisionsverkets verksamhet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förändringsdirektör Marko Männikkö, Statens revisionsverk
- redovisningsrevisionschef Sami Kummila, Statens revisionsverk
- ledande lagstiftningsexpert Matti Vedenkannas, Statens revisionsverk
- specialsakkunnig Susanna Perko, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Auli Väänänen, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Sari Tasa, arbets- och näringsministeriet

Betänkande ReUB 3/2020 rd

- konsultativ tjänsteman Taina Nikula, miljöministeriet
- miljöplanerare Mia Malin, Helsingfors stad
- kommundirektör Ari Alatossava, Ii kommun
- miljödirektör Elina Ojala, Lahtis stad
- stadsdirektör Eero Väätäinen, Nokia stad
- chefsjurist Katariina Huikko, Finlands Kommunförbund
- ledande expert Elina Ojala, Motiva Oy, företrädar KEINO kompetenscentrum för hållbar och innovativ offentlig upphandling.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsutskottet koncentrerar sig på att utifrån berättelsen behandla följande tre frågor: Hur har man i offentliga upphandlingar lyckats uppnå de policymål som kräver miljövänliga lösningar? Vilka faktorer hindrar måluppfyllelsen? Vilka åtgärder ska man i fortsättningen satsa på för att nå målen?

Problem med uppfyllelse av policymålen, konsekvens visavi målen och tydliga begrepp

Statens revisionsverk gjorde tre effektivitetsrevisioner kring temat och slutsatserna i berättelsen grundar sig på dem. Inspektionerna är följande: Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – genomförande av cleantech-upphandlingar (2/2019), Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – utveckling av den offentliga förvaltningens cleantech-upphandlingar (3/2019) och Bioekonomi som regeringens spetsprojekt – Finansieringen för spetsprojekten som helhet (13/2019).

Revisionsverket anser att offentliga upphandlingar kan medverka till att hållbarhetsmålen för miljö och ekonomi nås, förutsatt att målen beaktas i upphandlingsbesluten. En möjlighet är att gynna ren teknik (cleantech) i upphandlingarna, det vill säga ren teknik som syftar till att lösa och förebygga miljöproblem. Samtidigt kan möjligheter skapas för att förbättra konkurrenskraften för vår finländska industri och generera ny företagsverksamhet.

I överensstämmelse med sitt uppdrag har revisionsverket i sitt arbete tagit fasta på vilka mål som ställts upp för den verksamhet som är föremål för revisionen och vilken ekonomiska betydelse frågan har. Sedan 2000-talet har policymål ställts upp för miljövänlig upphandling. Statsrådet fattade 2013 ett särskilt principbeslut om hållbara miljö- och energilösningar (cleantech-lösningar) i offentlig upphandlingar.

I principbeslutet avses med grön teknik (cleantech-teknik) produkter, tjänster, processer och system med positiva miljöeffekter. Enligt principbeslutet ska energi- och miljöperspektivet och uppkomsten av referensobjekt beaktas i planeringen av all offentlig upphandling. Med referensobjekt avses i principbeslutet en ny eller väsentligt förbättrad cleantech-lösning. Principbeslutet är förpliktande för statens upphandlande enheter, men en rekommendation för andra upphandlande enheter.

Betänkande ReUB 3/2020 rd

Finland använder årligen omkring 35 miljarder euro på offentliga upphandlingar, alltså ungefär 15 procent i relation till bnp. Två tredjedelar av upphandlingarna görs av kommuner och samkommuner, som alltså inte är bundna av principbeslutet. Enligt revisionsverket har statsförvaltningen lyckats genomföra principbeslutet bara delvis. Kommunernas verksamhet har inte styrts i någon större omfattning av principbeslutet. I upphandlingar har kommunerna sina egna klimat- och miljömål med samma ambitioner som principbeslutet, även om principbeslutet rent konkret inte styr kommunens verksamhet eller kommunerna ens är medvetna om beslutet.

Regeringen Sipilä hade som strategiskt mål i sitt regeringsprogram Lösningarnas Finland (2015) att Finland ska vara en föregångare inom bio- och kretsloppsekonomi samt ren teknik. För insatsområdet Bioekonomi och rena lösningar avsattes 2016–2018 drygt 300 miljoner euro. Syftet var att backa upp målet i regeringsprogrammet genom att med offentlig upphandling skapa marknader för ren teknik. I regeringsprogrammet ingår en skrivelse om att fem procent av de offentliga upphandlingarna, 1,75 miljarder euro, ska gå till innovativa upphandlingar, vilket upphandlingar om ren teknik ofta är.

Enligt revisionsverket har målen för ren teknik än så länge inte uppnåtts. Det har inte heller i någon betydande utsträckning vuxit fram referenser eller pilotmarknader kring innovativa upphandlingar om ren teknik. Öppningarna på exportmarknaden har begränsats till enskilda fall och de innovativa upphandlingarna har varit få.

Vid sakkunnigutfrågningen kom det fram att femprocentmålet för innovativa upphandlingar ströks i regeringen Sipiläs program vid halvtidsöversynen, eftersom det inte fanns några indikatorer för uppföljningen. Ren teknik, bioekonomi, cirkulär ekonomi eller hållbarhet är begrepp som det är svårt att verifiera statistiskt. Enligt arbets- och näringsministeriet har man i upphandlingarna gått in för ett tänk som mer övergripande stöder en hållbar utveckling än bara frågor om ren teknik. Arbets- och näringsministeriet utarbetar för närvarande en plan för att utöka de innovativa offentliga upphandlingarna till 10 procent av alla upphandlingar. Planen blir klar i vår och målet i regeringen Marins program, det vill säga att främja sociala, klimatneutrala och hållbara mål, är ett genomgående tema.

Det nuvarande regeringsprogrammet syftar också till att höja sysselsättningskvoten till 75 procent och att 2035 som det första landet i världen bli ett fossilfritt och klimatneutralt samhälle. Enligt statsrådets kansli spelar offentliga upphandlingar inom ren teknik en viktig roll för båda målen. De är ett effektivt verktyg för att främja statens och kommunernas klimat- och miljömål och skapa hållbar ekonomisk tillväxt. För offentliga upphandlingar av ren teknik vore det av betydelse att staten och den kommunala sektorn är klara över vad klimatmålen innebär i praktiken och vilka tekniker och innovationer de kräver. Enligt statsrådets kansli bör nya lösningar kunna utvecklas i samråd med företagen.

Finlands mål har, enligt miljöministeriet, satts upp i det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling i redogörelsen Agenda 2030. Dessutom avser ett flertal principbeslut av statsrådet (2009, 2013 och 2016) att främja ekologisk hållbarhet och större genomslagskraft i offentlig upphandling. Principbesluten innehåller kvantitativa och effektmässiga policymål för de viktigaste upphandlingarna, bland annat transporttjänster och fordon, livsmedel, byggande och el. Upphandlingslagstiftningen uppmuntrar till att beakta miljöhänsyn och sociala aspekter i offentlig upp-

Betänkande ReUB 3/2020 rd

handling. Till exempel ekologisk hållbarhet kan vägas in i upphandling, och också kriterierna för miljömärken kan utnyttjas. Dessutom förpliktar bestämmelserna de upphandlande enheterna att ta hänsyn till bland annat energieffektivitet och koldioxidutsläpp eller att bara upphandla energieffektiva produkter, tjänster och byggnader (upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden).

Att döma av sakkunnigutfrågningen upplever kommunerna att det är svårt att fastställa när det handlar om upphandling av ren teknik. Innovativ, koldioxidsnål och ansvarstagande är delvis överlappande och parallella som begrepp och innehåll både i de politiska riktlinjerna och i de uppställda målen. Om man vill följa upp genomförandet behövs det en gemensam definition och gemensamma indikatorer. Revisionsutskottet betonar därför att det i fortsättningen är viktigt att satsa på samordnade tydliga begrepp och mätbara mål, när miljövänliga och liknande policymål för hållbar utveckling läggs upp. Inom statsförvaltningen fördelas ansvar och verksamhet för miljövänlig upphandling mellan ministerierna, men än så länge samarbetar de inte tillräckligt mycket med varandra. Enligt utskottet har det varit svårt att systematiskt styra statsförvaltningen mot miljövänliga lösningar, eftersom statsrådets under olika valperioder kommit med otydliga och överlappande principbeslut och policymål. För kommunerna har styreffekten varit liten. Bilden av måluppfyllelsen är bristfällig när det saknas uppföljning och uppföljningsdata.

Mer förvaltningsövergripande samverkan och gemensam upphandlingsstrategi

Revisionsverkets slutsats är att statliga aktörer och kommuner bör bindas till gemensamma mål genom en nationell upphandlingsstrategi och konkreta långsiktiga miljömål som följs upp systematiskt. Enligt revisionsverket kan vi ta efter Sverige, där man sedan 1990-talet tillämpat ett system med miljömål. Systemet baserar sig på konkreta långsiktiga miljömål, uppföljning av målen och förvaltningsövergripande samarbete. Också kommunerna har åtagit sig att uppfylla målen. Ansvaret för uppföljningen är fördelat mellan myndigheterna, som var och en har tilldelats mål som de är uppföljningsansvariga för. Måluppfyllelsen utvärderas regelbundet och Naturvårdsverket ansvarar för samordningen.

I Sverige infördes 2016 en nationell upphandlingsstrategi, där ett av målen är att främja miljövänlig upphandling. Genom den stöds bio- och kretsloppsekonomi och uppfyllelsen av miljömålen. Ansvaret för att genomföra strategin vilar på upphandlingsmyndigheten som inrättats enkom för uppdraget.

Finansministeriet startade hösten 2019 ett åtgärdsprogram för effektivare offentlig upphandling (Samarbetsforum för offentlig upphandling). Det första målet med programmet är att skapa en gemensam nationell upphandlingsstrategi för Finland som både staten och kommunerna förbinder sig att följa. Den avses bli klar i höst. Verksamheten inom programmet för samarbetsforumet baserar sig på omfattande samarbetsforum för experter och ledningen för den offentliga förvaltningen samt på regionala rundturer. I samarbetsforumet för offentlig upphandling (Hankinta-Suomi) ingår också det nätverksbaserade kompetenscentrumet Keino för hållbar och innovativ offentlig upphandling.

Revisionsutskottet välkomnar att arbetet för att få en nationell upphandlingsstrategi har startat och att resultat är att vänta redan i år. Det brådskar med en gemensam upphandlingsstrategi. Det är viktigt att förbättra samordningen mellan stat och kommuner och samarbetet mellan olika för-

Betänkande ReUB 3/2020 rd

valtningsområden för att kunna uppnå gemensamma och konkreta miljömål på längre sikt. Ny teknik kräver långsiktigt utvecklingsarbete. Följaktligen behöver företagen en tydlig signal från den offentliga sektorn att den är inställd på att skaffa nya lösningar, exempelvis för att nå målet för klimatneutralitet.

Satsning på upphandlingskompetens och utveckling av riskhantering

Enligt revisionsverket måste dels de nationella målen och strategierna, dels den strategiska kompetensen hos de upphandlade organisationerna förbättras. Det behövs kompetens för att kunna nyttiggöra verksamhetsmodeller och riskhanteringsmetoder som stöder miljövänliga upphandlingar. Revisionsverket har gjort den observationen att offentliga aktörer tenderar att undvika risker och att det ställer hinder i vägen för innovativa upphandlingar inom ren teknik.

Vidare framhåller revisionsverket att en stor del av upphandlingsriskerna beror på bristfällig upphandlingskompetens och bristfällig eller rentav felaktig bedömning av fördelar och kostnader. Det finns olika metoder för riskhantering: att förbättra den upphandlande organisationens verksamhetskultur och ledarskapsmodeller, att förankra upphandlingen hos invånare och andra intressentgrupper, att bedöma hur lönsam upphandlingen är och att väcka anbudsgivarnas intresse för upphandlingen.

Revisionsutskottet delar revisionsverkets uppfattning i frågan. Upphandlingar ses inte som något viktigt verktyg för genomförandet av organisationens strategi. Upphandlingar kan ha en obetydlig strategisk roll eller så förankras miljömålen inte från strategisk nivå till praktisk nivå. Ett flertal nationella strategier och genomförandet av dem är dessutom svåra att följa upp för enskilda upphandlande arbetstagare. Resurserna för upphandlingar har minskat, enligt sakkunniga. Befintliga verktyg, bland annat hållbarhetskriterier, beräkning av livscykelkostnader eller kalkylatorer för koldioxidavtrycket används inte eller så kan aktörerna inte använda dem. Bästa praxis sprids därför inte. Ett utbildningsprogram för upphandlingskompetens har först nyligen inletts på yrkeshögskolenivå.

Vid sakkunnigutfrågningen föreslogs nya verksamhetsmodeller. I projektet Acceleratorn, som samordnas av Finlands miljöcentral, sparras kommunerna i upphandlingar som inbegriper möjligheter inom koldioxidsnål hantering och cirkulär ekonomi. Målet har varit att hitta engagerade aktörer som omvandlar målen i konkreta upphandlingar och eventuellt deltar i gemensamma upphandlingar. Spetsteman är byggande, trafik och transport samt offentliga mattjänster.

Avtalen om en grön giv (Green deal) inom offentlig upphandling är ett nytt sätt att genom frivilliga avtal få upphandlande enheter att förbinda sig att uppfylla de strategiska målen enligt regeringsprogrammet för dels bio- och kretsloppsekonomi, dels energi- och klimatstrategin och att utveckla marknaden. Parterna kommer överens om ett gemensamt mål, åtgärder och uppföljning. De sex största städerna utarbetar en verksamhetsmodell för kriterier och upphandlingsförfaranden avsedd för byggarbetsplatser med nollutsläpp. I avtalsförhandlingarna om säkra daghem ska det läggas fast principer för att minimera skadliga kemikalier inom småbarnspedagogisk verksamhet via offentlig upphandling.

Betänkande ReUB 3/2020 rd

Inom offentlig sektor kommer dessutom effektivitetsinvesteringar för att nå miljömålen att testas. Målet är att starta en resultatbaserad miljöfond. Tanken är att privata investerare finansierar de åtgärder som behövs för att nå målet och att den offentliga sektorn bara betalar för resultaten.

Under ledning av jord- och skogsbruksministeriet har upphandling av effektivitetsinvesteringar för att lösa miljöproblemet med husdjursspill i Skärgårdshavets avrinningsområde och omvandla problemet till ny affärsverksamhet.

Vid sakkunnigutfrågningen lyftes kompetenscentret Keino och dess arbete fram som en stor fråga och det uttrycktes oro för hur verksamheten ska fortsätta. Det nätverksbaserade kompetenscentrumet Keino för hållbar och innovativ upphandling är ett konsortium, där Motiva Oy, Finlands Kommunförbund rf, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Innovationsfinansieringsverket Business Finland, Finlands miljöcentral, Hansel Ab och Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra genomför och utvecklar olika segment i centrumet. Keino ska främja upphandlingar som genomför hållbarhetsmålet och innovativa upphandlingar i Finland och bistå vid offentliga upphandlingar. Vidare är tanken att se och aktivt utnyttja offentlig upphandling som ledningsverktyg och att hjälpa upphandlande enheter att öppet sprida information om sina erfarenheter och lära sig av varandra. Dessutom erbjuder Keino information om uppföljningsmätt.

Verktygen består av ett program för mer verkningsfull upphandling (Keino-akademien) och utvecklingsgrupper med nya upphandlingsmodeller som har tagits fram och testas av upphandlande enheter. Utvecklingsgrupperna för utsläppsnåla transporter, upphandling av entreprenader för underhåll med låga utsläpp och koldioxidsnålt byggande tar sikte på att nå klimatmålen.

Anslaget till kompetenscentret uppgår till totalt 6 miljoner euro i budgetarna för 2018 och 2019 och tar slut våren 2021. Revisionsutskottets uppfattning är att Keino har kunnat samla olika aktörer under ett paraply, stärkt det tvärssektoriella samarbetet och förbättrat de upphandlande enheternas kompetens. Därför anser utskottet att fortsatta anslag till Keino är en lönsam satsning sett i ett funktionellt och ekonomiskt perspektiv.

Vid sakkunnigutfrågningen redogjordes det dessutom för synpunkter från en del kommuner, för exempel på god praxis och även för faktorer som hindrar upphandling. En förutsättning för lyckad upphandling är att den upphandlande enheten har ett miljövänligt synsätt vid alla typer av upphandling. Kommunstrategin går ut på att köpa in bara det som är nödvändigt och redan i upphandlingen ta hänsyn till materialets eller produktens livscykel och möjligheten till återanvändning. Samtidigt beaktas utsläppsnåla egenskaper och krävs certifikat. En del kommuner har anvisningar för bedömning av förhandskonsekvenser och då bedöms bland annat konsekvenser för miljö och företag.

Också ur riskhanteringssynvinkel är det viktigt att kunna använda olika upphandlingsformer. Ett exempel är att en kommun i samband med upphandlingen av ett reningsverk ordnade en internationell teknikdebatt som ett led i en samverkande upphandlingsform. Tanken var att sammanföra den bästa kompetensen hos alla aktörer och samtidigt ta del av goda och dåliga sidor av varje lösning. Också olika typer samarbetsformer ansågs vara viktiga, bland annat nätverket Hinku (nätverket för klimatneutrala kommuner). I nätverket ingår redan nu 73 kommuner.

Betänkande ReUB 3/2020 rd

I synnerhet de större kommunerna ser det som ett problem att upphandlingarna är utspridda, att de är fördelade över flera delar av organisationen och att internt samarbete saknas. Det försvårar uppföljningen och utvärderingen av målen. En utmaning för kommunerna är att de överlag har brister i sin upphandlingskompetens och i synnerhet i miljöfrågor, där man bland annat befarar att upphandlingar fördröjs av miljöskäl. Dessutom är det svårt att ändra invanda arbetsmetoder. Vidare är anslagen till upphandlingstjänster knappt tilltagna, trots att kommunerna med omsorgsfull konkurrensupphandling kunde få betydande kostnadsbesparingar.

Kommunerna har ett intresse av att backa upp och öppna marknaden för nya lösningar. Det har varit en större fråga att lösa att ren teknik inledningsvis varit olönsammare än mer miljöskadlig teknik. Stora upphandlingar kan vara förknippade med både en teknikrisk och en marknadsrisk och blir därför inte av. Vad gäller riskhantering har regeringsprogrammet en skrivning om att införa ett verktyg för att sprida risken vid innovativ upphandling. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att möjligheterna att i större utsträckning, exempelvis via riskfonder, sprida risken vid innovativa offentliga upphandlingar kommer att utredas.

Vidare kom det fram att inga hållbarhetsmål ingår i vare sig de strategier eller de principer som styr upphandlingen. Enligt en utredning från Finlands miljöcentral beaktar omkring hälften av kommunerna hållbarhetsmålen i sin upphandlingsstrategi eller i andra anvisningar om upphandling. Ungefär tio procent av kommunerna har hållbarhetsmål för upphandlingen, som de följer upp eller mäter.

Revisionsutskottet betonar vikten av att förbättra upphandlingskompetensen samt betydelsen av strategisk ledning och utveckling av riskhanteringen på alla upphandlingsnivåer. Enligt utskottets uppfattning behövs det snarare mer ledning på strategi- och policynivå än en revidering av lagstiftningen (upphandlingslagen). Däremot bör man allvarligt överväga att införa nya ekonomiska incitament för upphandling med fokus på innovation och hållbar utveckling. De bör följas upp med samordnade indikatorer.

De som arbetar inom upphandling ska ha kapacitet och möjlighet att genomföra upphandlingar som tar sikte på innovationer och hållbar utveckling. Upphandlingarna får också inbegripa risktagning och misslyckanden. Upphandlingskompetensen kan förbättras med mer utbildning och rådgivning både inom offentlig sektor och i företag samt genom stärkt samarbete och mer kunskap om upphandling internt inom organisationerna. Det måste gå att ändra gamla handlingsmodeller och införa riskhanteringsmetoder. Ledningen, dess engagemang och ansvarstagande, spelar en viktig roll. Upphandlingar måste gå att följa upp och utfallet synas på längre sikt med avseende på övergripande hållbarhet. Det gäller att inte bara se enstaka kostnadseffekter inom någon kommunal sektor. Det vore till fördel om upphandlingar kunde bevakas som ett led i den normala rapporteringen inom ekonomiförvaltningen. Detta kan ge alla bättre möjligheter att utnyttja öppna data.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Betänkande ReUB 3/2020 rd

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 18/2019 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 19.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Ruut Sjöblom saml.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen.