

Revisionsverkets ställningstaganden

Staten som främjare av cleantech-upphandlingar – genomförande av cleantech-upphandlingar

Klimatförändringarna och uttömningen av icke-förnybara naturresurser skapar en global marknad för miljövänlig ren teknik (cleantech) som även Finland kan dra nytta av. Ett av målen i regeringsprogrammet är att göra Finland till en föregångare inom bioekonomi, cirkulär ekonomi och cleantech. I regeringsprogrammet tilldelades fokusområdet Bioekonomi och ren energi över 300 miljoner euro 2016–2018.

Avsikten är att genom offentliga upphandlingar skapa en marknad för miljövänliga lösningar och främja politiskt uppställda mål för sådana upphandlingar. Det sammanlagda värdet av de offentliga upphandlingarna i Finland är ca 35 miljarder euro per år. Detta motsvarar ca 17 procent av BNP.

Syftet med revisionen är att utreda hurdana praktiska problem man löser med cleantech-upphandlingar och vilka arbetsätt för genomförandet av upphandlingarna man kan utnyttja. I granskningen av arbetsätten betonas frågan om vilka omständigheter i de upphandlande organisationerna som dels förhindrar och dels främjar genomförande av miljövänliga upphandlingar. Det handlar i stor utsträckning om identifiering av risker och om att finna sätt att hantera dem.

Cleantech-upphandlingar kan användas för att lösa mångfasetterade problem

Cleantech-upphandlingar kan ha olika karaktär och omfattning. Sådana lösningar kan också användas för att lösa mycket olikartade problem. Stora upphandlingar av transportinfrastruktur och kraftanläggningar har omfattande nätverkseffekter och lösningarna används för att möta stadsplanerings- och regionalutvecklingsutmaningar. Dessutom kan cleantech-upphandlingar användas för att lösa problem med miljöföroreningar och utmaningar i den cirkulära ekonomin. Vid planeringen av upphandlingarna kan man ta övergripande hänsyn till miljöaspekter eller livscykelkonsekvenser. Strävan kan vara att lösa flera problem med samma upphandling. Dessutom är cleantech-upphandlingarna ofta innovativa. Dessa egenskaper hos cleantech-upphandlingar som framgår av revisionen är samtidigt ett sätt att strukturera det mångtydiga cleantech-begreppet.

Cleantech-upphandlingar kan genomföras enligt samarbets- och dialogbaserade modeller

Det finns inte något specifikt tillvägagångssätt för cleantech-upphandlingar men man kan urskilja dokumenterat bra modeller som bidrar till framgångsrika upphandlingar och måluppfyllelse. Dialog med marknaden är ofta ett centralt element för att kunna planera upphandlingen noga och undvika att potentiella leverantörer exkluderas från anbudsprocessen. I anbudsbegäran kan man också beskriva föremålet för upphandlingen utifrån målen. Livscykelkonsekvenserna kan utgöra grund för jämförelser av anbud och miljöaspekter kan också mer generellt vara en styrande princip i planeringen. Innovativa och breda upphandlingar kan genomföras enligt avtalsmodeller som uppmuntrar till samarbete och dialog, varav ett exempel är den i Finland spridda alliansmodellen.

Det juridiska regelverket kan öppna möjligheter för nya slags lösningar

Cleantech-upphandlingar genomförs inom ett juridiskt regelverk och kan inbegripa mångfasetterade juridiska risker. Man kan stöta på problem i genomförandet bl.a. till följd av marknadsdomstolsbesvär och tillståndsförfaranden. Cleantech-upphandlingar kan avse stora byggprojekt, som kan försvåras vid marknadsdomstolsbesvär även om besvären bara gäller en liten del av projektet. Regleringen kan också skapa möjligheter för innovativa cleantech-upphandlingar. Exempelvis har förbud mot avstjälningsplatser öppnat för nya slags lösningar inom avfallsanläggningar och cirkulär ekonomi. Regelverkets krav på åtgärder mot miljöföroreningar kan också uppmuntra till innovativa cleantech-upphandlingslösningar.

Det saknas inte riskhanteringsmetoder för cleantech-upphandlingar

Miljövänliga upphandlingar kan inbegripa andra typer av risker utöver de juridiska. Det saknas dock inte metoder för att hantera dessa risker. Exempel på metoder är utveckling av organisationskulturen och ledningsmodellerna, utnyttjande av beprövade tekniska lösningar, engagemang av intressenter och utveckling av lönsamhets- och konsekvensanalyser.

Man kan även förbereda sig på marknadsbrister. Även då konkurrensen är begränsad kan en godtagbar nivå på anbudspriset ofta definieras. Upphandlingsenheterna kan påverka anbudsgivarnas intresse att delta i anbudsproceduren genom planeringen av upphandlingen. Modeller för interaktiv planering av upphandlingar och för upphandlingsförfarandet samt avtalsmodeller med vilka man binder andra till samarbete och gemensamma mål fungerar ofta även som riskhanteringsmetoder.

Upphandlingsorganisationens kompetens och upphandlingsstrategi ska utvecklas systematiskt

Utnyttjande av modeller som stöder miljövänliga upphandlingar och av riskhanteringsmetoder förutsätter kompetensutveckling i upphandlingsorganisationen. Utveckling av kompetens och ledarskap i upphandlingsverksamheten, verksamhetsmodeller och riskhantering är också centrala element i strategisk upphandlingsverksamhet. I praktiken är kompetens, modeller och riskhantering sammanflätade i en avancerad upphandlingsstrategi.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Upphandlingsenheterna bör fortsätta utveckla sina upphandlingsstrategier så att de stöder genomförandet av innovativa och cleantech-relaterade upphandlingar. Här kan upphandlingsenheterna styras t.ex. med hjälp av tillväxtavtal, vilkas genomförande ingår i arbets- och näringsministeriets uppgifter.
2. Det som tas upp i revisionen – modeller för genomförande av upphandlingar och riskhanteringsmetoder såsom bedömning av upphandlingens effekt, utveckling av ledningsmodeller, organisationskultur och engagemang hos intressenter samt beredskap för bristande konkurrens – är centrala verktyg för genomförande av upphandlingsenheternas upphandlingsstrategier. Upphandlingsenheter som genomför offentliga cleantech-upphandlingar bör utnyttja dessa modeller och riskhanteringsmetoder när de utvecklar sina arbetssätt och sin kompetens.