



YTTRANDE
13 juni 2013
Dnr. 6-16-13

Socialdepartementet
registrator@social.ministry.se

Yttrande över slutbetänkande Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling

Diarienummer hos Socialdepartementet: S2013/1826/RU

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet väljer att endast kommentera utredningens slutsatser om miljöanpassad upphandling. En central del i utredningens uppdrag har varit att utreda hur man effektivt kan använda offentlig upphandling för att bidra till miljö- och klimatmål. Men klimatpolitiken behöver inte nödvändigtvis fler styrmedel utan snarare mål- och kostnadseffektiva sådana. Konjunkturinstitutet anser, tvärtemot utredningens skrivelser, att så kallad grön eller miljöanpassad upphandling inte är ett effektivt styrmedel, att innovationspotentialen sannolikt överskattas samt att livscykelanalys innebär ett orimligt krav på myndigheterna.

MILJÖANPASSAD UPPHANDLING ÄR INTE ETT EFFEKTIVT STYRMEDEL

Utredningen påstår att offentlig upphandling är ett måleffektivt instrument när det gäller miljöhänsyn medan kostnadseffektiviteten är svårbedömd.

Med måleffektivitet menar utredningen att grön upphandling kan bidra verkningsfullt till att nå miljömålen. Men forskning visar att upphandlingens potential att minska miljöpåverkan är begränsad. Att ett styrmedel bara bidrar till miljömål räcker inte eftersom miljökrav kostar. Konjunkturinstitutet anser att om miljöeffekten kan åstadkommas till en lägre kostnad med andra styrmedel ska dessa väljas.

Kostnadseffektiviteten är, tvärtemot vad utredningen skriver, lättbedömd. Villkoret för ett effektivt resursutnyttjande är att kostnaderna på marginalen för att minska exempelvis koldioxidutsläppen är lika för alla aktörer. Det åstadkoms exempelvis genom en koldioxidskatt. Kostnadseffektivitet innebär att utsläppsminskningar ska ske där det är billigast. När det gäller grön upphandling specificeras graden av miljöhänsyn i frågan, vilket innebär att alla anbudsgivare möter samma miljökrav. Att detta alltid skulle leda till lika marginalkostnader för anbudsgivarna är osannolikt. Konjunkturinstitutet anser därmed att grön upphandling inte är ett kostnadseffektivt styrmedel.

För att grön upphandling ska vara kostnadseffektiv krävs fullständig kunskap om alla anbudsgivares teknologier och reningskostnader för att kunna ställa olika krav på olika anbudsgivare. Det är inte realistiskt att tro att den kunskapen finns. Även om kunskap-

en skulle finnas blir det svårt att ställa olika krav på grund av principen att alla anbudsgivare ska behandlas lika.

HÄNSYN TILL LIVSCYKELKOSTNADEN STÄLLER HÖGA KRAV PÅ MYNDIGHETERNA

Enligt utredningen är målet med svensk upphandling den goda affären. Den innebär bland annat att upphandlande myndigheter tar hänsyn till livscykelkostnaden, inklusive miljökostnaden, för en vara eller tjänst under hela dess livslängd. Det ställer höga krav på myndigheterna.

En varus livscykel, det vill säga dess miljöpåverkan från utvinning av råvara till slutlig konsumtion, återvinning och avfallshantering, kan spänna över flera geografiska områden. Utsläpp kan ske vid olika tillfällen, i olika områden och kan orsaka både lokala och gränsöverskridande miljöproblem. Eftersom genomförandet av grön upphandling sker på tjänstemannanivå kräver det att tjänstemannen har information om miljöproblem i olika geografiska områden samt koordinerar miljöarbetet med upphandlare i andra regioner. Om en myndighet skulle ställa miljökrav utan att ta hänsyn till andra myndigheters upphandlingar, riskerar miljökraven att bli för höga eller för låga i relation till det miljömål som de försöker bidra till. Denna form av styrning är transaktionsdrivande och ineffektiv.

INNOVATIONSPOTENTIALEN ÖVERSKATTAS SANNOLIKT

Utredningen påstår att miljöanpassad upphandling har en betydande innovationspotential och kan därmed främja utvecklingen av transformativa lösningar.

Från nationalekonomisk litteratur vet vi att en kostnadseffektiv klimatpolitik sätter ett pris på utsläppen, genom till exempel en koldioxidskatt. När det ur samhällets perspektiv investeras för lite i forskning behöver prissättande styrmedel kompletteras med stöd. Konjunkturinstitutet anser att stöd till forskning är ett mer direkt sätt att generera innovationer än att gå omvägen via grön upphandling.

I utredningen påstås, genom hänvisningar till Riksrevisionen och EU-kommissionen, att högt ställda miljökrav i upphandlingar har bidragit till 25 procent minskade utsläpp av koldioxid i ett antal EU-länder. När Konjunkturinstitutet närmare granskar dessa siffror framkommer tydligt att det inte rör totala utsläppsminskningar för ett land utan potentiella utsläppsminskningar för ett antal varugrupper. Detta borde upphandlingsutredningen ha uppmärksammat.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Mats Dillén

Eva Samakovlis