

# Vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að ljúka sem fyrst vinnu við nýja stefnu um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur. Mikilvægt er að í stefnunni sé hvatt til aukinnar þátttöku ráðuneyta og stofnana. Einnig þarf að kanna hvort rétt sé að skylda ríkisaðila til að stunda vistvæn innkaup í skilgreindum vöruflokkum. Loks þarf að tengja stefnuna við önnur markmið stjórnvalda í umhverfismálum, s.s. um loftslagsmál.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld tryggji betri yfirsýn um innkaup ríkisins til að auðvelda árangursmat. Nýtt rafrænt innkaupakerfi sem er nú á tilraunastigi er góð leið til að ná slíkri yfirsýn. Stofnunin hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti jafnframt til að skoða möguleikann á því að skylda ríkisaðila til að færa grænt bókhald sem bæði getur leitt til hagkvæmari ríkisrekstrar og veitt betri upplýsingar um umhverfisáhrif hans.

## Stefna um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur

Frá árinu 1998 hafa stjórnvöld haft umhverfisstefnu að leiðarljósi í ríkisrekstri og frá árinu 2009 hefur verið í gildi stefna um vistvæn innkaup ríkisins. Árið 2013 var sett fram ný og endurskoðuð stefna, [Vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur, stefna ríkisins 2013–16](#).

Sú framtíðarsýn sem birtist í stefnunni fyrir árið 2016 var á þá leið að stjórnvöld settu skýrar kröfur um vistvænar áherslur við innkaup sem væru drifkraftur í nýsköpun og grænu hagkerfi. Árangur yrði mældur og hann kynntur fyrir almenningi og birgjum. Stofnanir hefðu greiðan aðgang að ítarlegum leiðbeiningum um vistvæn innkaup og góða þekkingu á málefnum. Einnig yrðu fyrir hendi góðar fyrirmyndir um grænan rekstur í ríkiskerfinu. Til að ná fram þessu takmarki var lögð fram aðgerðaáætlun með átta markmiðum og skýrum aðgerðum við hvert markmið þar sem tilgreindir voru ábyrgðaraðilar og tímafrestir.

Við lok árs 2016 vann ráðgjafafyrirtækið Alta ehf. skýrslu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneyti um mat á stöðu innleiðingar stefnunnar á árunum 2013–16. Í skýrslunni kemur m.a. fram að sú sýn sem sett var fram í stefnunni fyrir árið 2016 hafi aðeins náð fram að ganga að hluta. Fram til þessa hafi stefnan verið í hvatningarformi en til að ná lengra þyrfti að leggja auknar kröfur á ríkisaðila í umhverfismálum. Þá þyrfti að skýra ábyrgð, yfirsýn og eftirfylgni, auka fræðslu og markaðssetningu og nýta tækifæri til að tengja stefnuna við aðrar stefnur og markmið, s.s. í loftslagsmálum.

Engu að síður hefði margt áunnist. Lagður hefði verið góður faglegur grunnur, fræðsluefni verið útbúið og verkfæri eins og umhverfisskilyrði, [Grænt bókhald](#) og [Græn skref í ríkisrekstri](#) útfærð og gerð aðgengileg á vefnum. Þá hefðu komið fram góð dæmi um metnaðarfullar stofnanir sem hefðu innleitt vistvæn innkaup og umhverfisstarf sem skilar góðum árangri. Eins hefði framboð á umhverfisvænum vörum og þjónustu aukist með meiri eftirspurn.

Alta ehf. bendir á ýmis tækifæri til umbóta í skýrslu sinni. Meðal annars er lagt til að skipta stefnunni um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur í tvo þætti. Annars vegar yrðu vistvæn innkaup látin heyra formlega undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og samþætt við innkaupastefnu ríkisins. Þá fengju Ríkiskaup það hlutverk að sjá um innleiðingu vistvænna innkaupa, vinna að faglegri uppbyggingu á sviði græns ríkisrekstrar í samvinnu við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun, hafa yfirsýn um stöðu innkaupamála hjá ríkisaðilum og sjá um heimasíðu vistvænna innkaupa [www.vinn.is](http://www.vinn.is). Hins vegar yrðu verkefni um Græn skref og Grænt bókhald sjálfstæð og á forræði Umhverfisstofnunar í umboði umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Stofnunin bæri ábyrgð á því að veita ríkisaðilum ráðgjöf og hvatningu.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti kom fram að verið væri að fara yfir niðurstöður matsins og undirbúa endurskoðun stefnunnar. Fram kom hjá báðum aðilum að

mat Alta ehf. og niðurstöður þess yrðu notuð sem grunnur að þeirri vinnu og telur Ríkisendurskoðun það jákvætt. Þess má þó geta að ekkert er minnst á vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur í fjármálaáætlun ríkisins 2018–22. Hins vegar er fjallað um vistvæn innkaup í stefnumótun Ríkiskaupa til næstu þriggja ára sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur samþykkt. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að ljúka sem fyrst fyrirhugaðri endurskoðun á stefnu um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur.

## Græn skref og grænt bókhald

Verkefnið Græn skref í ríkisrekstri fór formlega af stað í nóvember 2014. Verkefnið var sett á laggirnar af stýrihópi vistvænna innkaupa (VINN) og var það mótað eftir Grænum skrefum Reykjavíkurborgar. Í nóvember 2017 höfðu 50 ríkisaðilar skráð sig til þátttöku. Umhverfisstofnun var falið að innleiða Grænu skrefin og gerði umhverfis- og auðlindaráðuneyti sérstakan samning við stofnunina í því skyni. Núverandi samningur gildir út árið 2017 en að sögn ráðuneytisins stendur til að framlengja hann til nokkurra ára.

Grænt bókhald gefur stofnunum og ráðuneytum yfirlit um hvað vistvæn innkaup og grænar áherslur í rekstri geta skilað bæði í hagkvæmni og auknum umhverfislegum ávinningi. Verkefni um grænt bókhald ríkisaðila hófst að frumkvæði stýrihóps VINN árið 2011 en Umhverfisstofnun heldur nú utan um verkefnið. Enn færa aðeins um 30 stofnanir og þrjú ráðuneyti grænt bókhald með nokkuð reglubundnum hætti og skila niðurstöðum til Umhverfisstofnunar. Fjölga þarf þessum aðilum svo að unnt sé að fylgjast með hverju vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur skila ríkinu í aukinni hagræðingu og minnkandi umhverfisáhrifum. Í skýrslu Alta ehf. um mat á stefnu um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur er lagt til að skylda ríkisaðila til að færa grænt bókhald samhliða gerð ársreikninga. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að skoða kosti þess.

## Opinber innkaup

Innkaup ríkisins eru umtalsverður hluti af hagkerfinu og því skiptir máli hvernig þeim er hagað. Áætlað er að ríkið kaupi vörur og þjónustu fyrir um 150–200 ma.kr. á ári. Ný lög nr. 120/2016 um opinber innkaup tóku gildi 29. október 2016. Þau taka mið af tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/24/ESB um innkaup opinberra aðila á vörum, verkum og þjónustu. Í greinargerð við lögin kemur fram að í þeim sé lögð enn frekari áhersla á vistvæn innkaup en var í eldri

lögum. Birtist það fyrst og fremst í því að verð er ekki lengur meginforsenda við innkaup heldur er mögulegt að horfa í auknum mæli til gæða, umhverfisverndar, félagslegra markmiða og nýsköpunar. Um leið er áhersla lögð á vistferilskostnað þess sem keypt er.

Ríkisendurskoðun hefur í fyrri úttektum sínum um innkaupastefnu ríkisins bent á að yfirsýn um innkaup hjá ríkis aðilum sé lítil sem engin. Það þýðir m.a. að ekki er hægt að fylgjast með hvort vistvæn innkaup eða umhverfisskilyrði í rammasamningum sem Ríkiskaup hafa gert séu nýtt. Einnig skorti viðmið um árangur af innleiðingu vistvænna innkaupa. Til stendur að bæta úr þessu með auknum áherslum á rafræn innkaup og innleiðingu á rafrænu innkaupakerfi. Nýlega var samþykkt í fjármála- og efnahagsráðuneyti að fara í tilraunaverkefni til innleiðingar á slíku kerfi. Ríkisendurskoðun fagnar því að verkefni um rafrænt innkaupakerfi sé loks komið af stað.

## Um úttektina

Úttekt þessi á vistvænum innkaupum og grænum ríkisrekstri hófst í september 2017 og er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki ástæða að þessu sinni til að ljúka henni með aðalúttekt. Stefnan hefur lokið gildistíma sínum og árangur hennar verið tekinn út og metinn. Fyrir liggja tilteknar útfærslur á endurskoðun hennar sem stofnunin telur rétt að gefa ráðuneytunum tíma til að vinna úr.

Ríkisendurskoðun fundaði með Ríkiskaupum, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun. Farið var yfir það hvernig til hefði tekist við framkvæmd og innleiðingu stefnu um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur. Rýnt var í upplýsingar frá stýrihópi VINN og efni á heimasíðu vistvænna innkaupa. Þá var verkefnið Græn skref í ríkisrekstri skoðað og farið yfir árangur þess. Einnig var farið yfir helstu áherslur stjórnvalda í umhverfismálum og hvernig þær tengjast vistvænum innkaupum.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Ríkiskaup og Umhverfisstofnun fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.