

Anbefalinger

SAMFUNDSANSVAR I OFFENTLIGE INDKØB



Anbefalinger om samfundsansvar i offentlige indkøb

Introduktion

Hvad kan det offentlige gøre for at fremme gode rammer for, at samfundsansvar indgår som indsatsområde i offentlige indkøb?

Offentlige indkøb har en volumen, der gør det til en potentiel vigtig drivkraft for virksomhedernes arbejde med samfundsansvar. Offentlige indkøb udgør 12 % af OECD's samlede BNP, og alene i Danmark købes ind for ca. 300 mia. kr. om året.¹

Den gældende udbudslov trådte i kraft i Danmark d. 1. januar 2016². Udbudsdirektivet, der danner grundlag for udbudsloven, rummer muligheder for at stille krav om samfundsansvar nationalt. I Danmark er det således muligt - men frivilligt - at stille krav om samfundsansvar i offentlige udbud og indkøb.

Det er inden for denne ramme, at Dialogforum afgiver sine anbefalinger til regeringen, regionerne og kommunerne.

Der er bred enighed i Dialogforum om, at det er både nødvendigt og muligt at identificere og gennemføre konkrete tiltag til fremme af både mere effektive og mere ansvarlige, bæredygtige offentlige indkøb. På linje med private virksomheder kan offentlige aktører ifm. deres indkøb finde vigtig inspiration i andre lande og have øje for anerkendte internationale retningslinjer som eksempelvis FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv, FN's Global Compact og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder. Til trods for denne enighed i Dialogforum, anerkendes det også, at på nogle specifikke emner, såsom fx skatteetik³, har medlemmerne forskellige forventninger. Ikke desto mindre står et samlet Dialogforum bag nedenstående anbefalinger.

Anbefalingerne bør ses som et afgrænset indspil til regeringen på området for offentlige indkøb og tager afsæt i, at mulighederne for at inddrage samfundsansvarlige hen-

¹Kilder a) <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm> og b) Status for offentlig konkurrence 2016, KFST]

² Udbudsloven gennemfører EU's udbudsdirektiv, der blev vedtaget i 2014.

³ Se f.eks. konkurrence og forbrugerstyrelsens vejledning for skattemæssige forhold i offentlige udbud og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder del 1, afsnit XI.

syn som fx sociale og miljømæssige hensyn i offentlige udbud og indkøb kan udnyttes bedre i Danmark på tværs af stat, regioner og kommuner, end det er tilfældet i dag.

Med dette afsæt har Dialogforum identificeret følgende grundlæggende barrierer:

Virksomhedernes vilje til at inddrage samfundsmæssige hensyn modsvares ikke af den offentlige efterspørgsel

Virksomhederne har vilje og evne til at tilbyde produkter og serviceydelser, der inddrager samfundsmæssige hensyn. Virksomhederne oplever imidlertid ikke, at det offentlige vægter dette i tilstrækkelig grad. Enkelte offentlige aktører går foran og arbejder aktivt for at integrere samfundsansvar som parameter i udbud og indkøb, men der er tale om et mindretal. Idet samfundsansvar i offentlige indkøb er frivilligt og samtidig ét blandt mange hensyn, kan det ikke forventes, at den enkelte medarbejder prioriterer området uden et stærkt ledelsesfokus fra politikere og/eller topledelse.

Virksomhederne møder uklare og varierende krav, der ikke følges op

Mulighederne for at stille krav om samfundsansvar udmøntes ikke ensartet og effektivt over for virksomhederne i og på tværs af stat, regioner og kommuner. Dels møder virksomhederne uklare krav, der er vanskelige at efterleve. Det kan eksempelvis være generelle krav om efterlevelse af meget overordnede principper, eller meget specifikke krav om at dokumentere underleverandørers egenkontrol helt ud til den enkelte kaffeplantage. Dels oplever virksomhederne, at der ikke følges op på de krav, der stilles, og at der reelt ikke måles på, om de lever op til de krav, som de byder ind på. Det skaber ulige konkurrencevilkår og uhensigtsmæssig brug af virksomhedernes ressourcer.

Fravær af viden og kompetencer hindrer udvikling og indfrielse af potentialer

Offentlige indkøb er et omfangsrigt og teknisk komplekst område. Samfundsansvar i offentlige indkøb dækker i sig selv over en bred vifte af sociale, menneskerets- og arbejdstagerretslige, etiske, miljø- og klimamæssige hensyn. Det stiller krav til opbygning af nye fagkompetencer. Imidlertid er indtrykket, at offentlige myndigheder er præget af mangel på viden om samfundsansvar, og at der i den enkelte kommune er afsat få ressourcer til at løfte denne dagsorden. Det betyder også, at feltet er præget af "mangel på gode eksempler".

Krav om samfundsansvarlige hensyn i offentlige indkøb monitoreres ikke systematisk, og der foreligger derfor ikke et overblik over, i hvilket omfang og hvordan samfundsansvar mere præcist vægtes i offentlige indkøb over tid. Fraværet af relevante data og benchmark påvirker dialogen mellem aktørerne på området, og gør det svært at evaluere områdets "reelle tilstand" og fremdrift.

Anbefalinger

Det offentlige køber ind for 300 mia. kr. om året. Offentlige indkøb er dermed et værktøj, der kan og bør benyttes aktivt til at drive udviklingen. Samfundsansvar i offentlige indkøb handler både om at fremme social, miljømæssig og økonomisk ansvarlighed lokalt og globalt, såvel som at fremme innovative og teknologiske løsninger som svar på bæredygtighedsmæssige udfordringer til gavn for samfundsudviklingen og dansk økonomi.

Det er imidlertid Dialogforums klare indtryk, at potentialet kan udnyttes langt bedre end det er tilfældet i dag.

Grundlæggende er det offentlige i dets indkøb ikke tilstrækkeligt gode til at stille relevante krav om samfundsansvar. Dels er der for få offentlige myndigheder, der arbejder strategisk med samfundsansvar som en del af deres indkøbsstrategi – kun nogle få aktører går foran. Dels er de krav, der stilles, ofte uklare og giver ikke gode rammer for, at virksomhederne reelt kan blive målt på, om de leverer et produkt, hvor samfundsansvar er tænkt ind.

På den baggrund mener Dialogforum, at der er brug for, at staten, regionerne og kommunerne sætter ind for at skabe bedre rammer for at inddrage samfundsansvarlige hensyn i offentlige indkøb. Det indbefatter også at tydeliggøre de muligheder, der er for at prioritere sociale og miljømæssige hensyn i offentlige indkøb og særlige grupper af virksomheder som de socialøkonomiske virksomheder.

Ansvarlige offentlige indkøb berører principielt set alle danske virksomheder, men styrker rammer herfor bør tage hensyn til virksomhedernes forskellighed. Der bør i den forbindelse tages højde for, at samfundsansvar i offentlige indkøb dækker over en bred vifte af sociale, menneskerets- og arbejdstagerretslige, etiske, miljø- og klimamæssige hensyn.

Der bør tilsvarende skelnes mellem de grundlæggende formål, som ansvarlige offentlige indkøb søger at adressere. Der er således forskel på at adressere: 1) varers og tjenesteydelsers positive og negative *effekt* på omverdenen (dvs. hvorvidt produktet sundt, sikkert og miljøvenligt m.v.) og 2) de *forhold*, hvorunder varer produceres og tjenesteydelser tilvejebringes (dvs. hvorvidt arbejdsforholdene er sunde, sikre og socialt- og miljømæssigt forsvarlige m.v.).

Dialogforum anbefaler:

Tydeligere politisk ambition og retning for krav om samfundsansvar i offentlige indkøb

- Regeringen og politikere i regioner og kommuner bør formulere klare politiske forventninger til offentlige indkøb, der fremmer både mere effektive, mere ansvarlige og mere bæredygtige indkøb. Det kan eksempelvis være i form af vedtagelsen af nye politikker og strategier for området og/eller integration i eksisterende strategier.

Fremme af mere ensrettede krav om samfundsansvar og lige konkurrencevilkår

- Regeringen, regioner og kommuner bør med fokus på anerkendte branchespecifikke standarder understøtte en mere ensartet brug af krav til samfundsansvar i offentlige indkøb. Regeringens arbejde med standardisering kan med fordel indtænkes i denne indsats.
- Regeringen, regioner og kommuner bør med udgangspunkt i eksisterende initiativer understøtte videreudvikling og udbredelse af best practise for udformning af og opfølgning på krav og relevante værktøjer i dialog med virksomheder og relevante interessenter. Det kan med fordel ske gennem partnerskaber og brug af eksisterende platforme, herunder bl.a. med afsæt i den *ansvarlige indkøber og udbudsportalen samt i eventuelt samarbejde med Partnerskabet for Offentlige Grønne Indkøb*.
- Regeringen, regioner og kommuner opfordres til at understøtte og inddrage totaløkonomiske omkostninger i offentlige udbud, herunder med et stærkere fokus på de afledte, positive samfundsøkonomiske konsekvenser ved denne tilgang.
- Regeringen, regioner og kommuner opfordres til at have særligt øje for de små og mellemstore virksomheders behov. Det kan bl.a. ske ved løbende at vurdere muligheder for mindre udbud, som de små og mellemstore virksomheder er bedre rustet til at byde ind på.
- Regeringen bør i en fremtidig revision af udbudsloven undersøge behovet for at præcisere loven vs. barrierer i forhold til fortolkning af loven i praksis med særligt øje for at sikre samfundsansvarlige indkøb, når det gælder produkter fra højrisikosektorer og områder med særlige sociale og miljø- og klimamæssige udfordringer.

Fremme af videns- og kompetenceopbygning om samfundsansvar i offentlige indkøb

- Regeringen, regioner og kommuner bør understøtte videns- og kompetenceløft blandt offentlige udbydere og indkøbere. Det kan eksempelvis ske med inspiration fra Norge, hvor der tilbydes kurser til offentlige udbydere og indkøbere.
- Regeringen, regioner og kommuner bør understøtte etablering af et netværk, som skaber rum til at offentlige indkøbere og virksomheder kan dele viden og erfaringer om brug af samfundsansvarlige krav i offentlige indkøb. Det kan eventuelt ske i koordinatation med Forum for Bæredygtige Offentlige Indkøb.
- Regeringen, regioner og kommuner bør understøtte indhentning af data om det offentliges anvendelse af krav om samfundsansvar i offentlige indkøb som grundlag for områdets videreudvikling. Det kan eksempelvis ske med inspiration fra Norge, hvor der indsamles data om offentlige indkøb af produkter fra fem højrisikosektorer inden for arbejdstager – og menneskerettigheder.