



Regeringskansliets upphandling av konsulter

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13 angående Regeringskansliets upphandling av konsulter. Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till att förbättra kunskapen och överblicken över konsultanvändningen inom Regeringskansliet och att regeringen ser över hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av lagen. Dessutom föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen senast hösten 2002 skall återkomma till riksdagen med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits på upphandlingsområdet. I en följd-motion (fp) yrkas att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen skall redogöra för hur upphandlingen av konsulttjänster vid Regeringskansliet utförts. Utskottet har i huvudsak tillstyrkt revisorernas förslag och har avstyrkt motionsyrkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning, m.m.....	4
Utskottets överväganden	5
Kunskap och samordning samt hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av upphandlingslagen.....	5
Förslaget	5
Utfrågning av departementsrådet Bengt Nordqvist.....	7
Utskottets ställningstagande	8
Återrapportering till riksdagen	9
Förslaget	9
Motionen.....	9
Utskottets ställningstagande	9
Reservation.....	11
Återrapporteringar till riksdagen efter år 2002 (punkt 3).....	11
Förslag till riksdagsbeslut	11
Ställningstagande.....	11
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Förslaget.....	12
Följdmotion	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Utskottets överväganden föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut:

1. Kunskap och samordning samt hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av upphandlingslagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om kunskap och samordning samt om hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av upphandlingslagen. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13 yrkandena 1 och 2.

2. Återrapportering till riksdagen senast hösten 2002

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört Återrapportering till riksdagen senast hösten 2002. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13 yrkande 3.

3. Återrapporteringar till riksdagen efter år 2002

Riksdagen avslår motion 2000/01:K16.

Reservation (fp)

Stockholm den 30 oktober 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Magnusson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c) Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Margareta Nachmanson (m) och Carl-Erik Skårman (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning, m.m.

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Regeringskansliets upphandling av konsulter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Regeringskansliets upphandling av konsulter (2000/01:6). I granskningen kartlades omfattningen av konsultupphandlingen. Vidare undersöktes vilken samlad överblick som finns inom Regeringskansliet över användningen och upphandlingen av konsulter. Förvaltningsavdelningens roll som samordnare av upphandlingar belystes också. Slutligen granskades ett urval av upphandlingar med avseende på dokumentation, regelefterlevnad och affärsmässighet.

Rapporten remitterades till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttrande inkom bl.a. från Regeringskansliet. Rapporten och remissyttrandena har legat till grund för de nu aktuella förslagen.

Rapporten, remissyttrandena och förslaget har vidare ingått i konstitutionsutskottets underlag för dess granskning under våren 2001 av upphandlingen inom Näringsdepartementet av konsulttjänster i samband med Telia–Telenor-affären. Enligt utskottets mening gav de påfallande bristerna i dokumentationen i upphandlingsärendena – för sent slutna avtal, sen registrering av handlingar och en förkommen akt – intryck av att tillräcklig vikt inte lagts vid en förvaltningsmässigt betryggande hantering av upphandlingsärendena. Utskottet hänvisade till att näringsministern medgett att de överväganden som gjorts i samband med upphandlingen av rådgivare borde ha dokumenterats på ett betydligt bättre sätt. Näringsministern hade framhållit att rutinerna stramats upp sedan dess. Samtliga överväganden vid större upphandlingar görs nu i en mångsidigt sammansatt grupp med experter och skall dokumenteras utförligt i protokoll. Dokumenten skall föredras för den politiska ledningen och handlingarna tillföras akten. Utskottet förutsatte att rutinerna på detta sätt skulle komma att stramas upp avsevärt och leda till en mer tillfredsställande ordning när det gäller den förvaltningsmässiga hanteringen av upphandlingsärendena. För de påtalade bristerna kunde näringsministern inte undgå kritik.

I en reservation (m, kd, c, fp) riktades härutöver kritik bl.a. mot att konkurrensupphandling underlätits i vissa fall. Det faktum att motiven för att undvika upphandling i konkurrens angivits på olika sätt, inte minst under utskottets utfrågning av näringsministern, var belysande för departementets handläggning av upphandlingen. Näringsministern kunde enligt reservationen inte undgå kritik för det sätt på vilket upphandling skett och för de brister som framkommit i administrativt hänseende.

Med anledning av Riksdagens revisorers nu aktuella förslag har utskottet den 23 oktober 2001 hållit en utfrågning med departementsrådet Bengt Nordqvist vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Utskottets överväganden

Kunskap och samordning samt hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av upphandlingslagen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker i huvudsak Riksdagens revisorers förslag om förbättring av kunskapen om och överblicken över konsultanvändningen samt om att hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av lagen ses över.

Förslaget

Regeringskansliets överblick och kunskap om genomförda upphandlingar är enligt den rapport som ligger till grund för förslaget dåliga. Det saknas exempelvis samlade uppgifter i departementens diaries eller bokföring om vilka konsulter som anlåtts, hur ofta de anlåtts eller hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare. Vidare saknas uppgifter om hur själva anlitaandet har gått till. Inom Regeringskansliet har utarbetats en rutin för att få en bättre överblick över upphandlingsverksamheten, men det finns enligt rapporten en risk för att vissa upphandlingar inte anmäls.

I rapporten underströks att regeringen bör se till att departementen skaffar sig bättre kunskaper om sin konsultanvändning. En lämplig väg är att det upphandlingsregister som håller på att upprättas kompletteras med att det inom varje departement av ekonomiredovisningen eller på annat sätt tydligt framgår vilka konsulter som anlåtts och i vilka ärenden. Det bör också enligt rapporten framgå vilka konsulter som anlåtts av kommittéer och hur stora konsultersättningar som betalats ut till statliga myndigheter. Vidare bör det finnas system för att från diaries och registratur på ett enkelt sätt få fram underlagen till gjorda upphandlingar. För att förvaltningsavdelningens upphandlingsregister skall bli så komplett som möjligt bör även upphandlingar som omfattas av sekretess anmälas i lämplig form.

I rapporten framhölls också att det inom vissa områden kan finnas fördelar med inköpsamordning avseende konsulttjänster, men att sådan inköpsamordning inte bör ske okritiskt. Vikten av att de ramavtal som sluts preciseras närmare underströks.

Regeringskansliet menade i sitt remissvar att rutinerna för diariesföring av upphandlingar kunde behöva utvecklas. Inom förvaltningsavdelningen genomfördes en förstudie inom området. Regeringskansliet instämde också i att kretsen av anmälningspliktiga upphandlingar skulle kunna utvidgas, närmast när det gäller genomförda upphandlingar. Vidare framhölls från Regeringskansliets sida att det pågår ett successivt arbete med riktlinjer för upphand-

lingsverksamheten. Ett led i det arbetet är att beskriva hur upphandlingsexperten och andra sakkunniga skall samverka med departementen i upphandlingsärenden.

Enligt Riksdagens revisorers förslag måste Regeringskansliet skaffa sig bättre kunskap om och överblick över sin konsultanvändning, både avseende planerade konsultupphandlingar och genomförda konsultinsatser. Revisorerna noterar att Regeringskansliet arbetar med att se över vissa frågor, såsom rutiner för diarieföring av upphandlingar och former för hur upphandlingsexperten och sakkunniga vid departementen skall samverka i upphandlingsärenden. I arbetet med att skaffa sig bättre kunskap och överblick är det enligt revisorernas uppfattning viktigt att utveckla ekonomiredovisningen och systemet för diarieföring av upphandlingar, liksom anmälningsplikten. I detta arbete har förvaltningsavdelningen en betydelsefull samordnande roll. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tar initiativ till att förbättra kunskapen om och överblicken över konsultanvändningen enligt vad som anförts i rapporten. Regeringen bör också göra en översyn av behovet av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för upphandling av konsulter vid Regeringskansliet.

I den rapport som ligger till grund för förslaget redovisades granskning av elva upphandlingar vid Regeringskansliet. I granskningen av upphandlingar vid Miljödepartementet och Utrikesdepartementet framkom smärre brister. När det gäller Finansdepartementet konstaterades att underlagen till upphandlingarna var bristfälliga. I två fall erhöles inte några underlag alls. De upphandlingar som granskades vid förvaltningsavdelningen uppvisade allmänt en högre kvalitet än andra granskade upphandlingar. När det gäller upphandlingarna inom Näringsdepartementet konstaterades en rad brister.

Regeringskansliet instämde i sitt remissvar i att dokumentationen i samband med de granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet var otillfredsställande. Enligt Regeringskansliet dokumenteras numera dock upphandlingsärendena utförligt i enlighet med bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). I övrigt menade Regeringskansliet i sitt remissvar att upphandlingarna vid Näringsdepartementet hade hanterats på ett riktigt sätt.

Från Regeringskansliets sida påpekades i remissvaret vidare att om departementen skall ha en skyldighet att besluta i samråd med förvaltningsavdelningen urholkas departementens möjlighet att ta ansvar för sina upphandlingar. Ett alternativ kan enligt Regeringskansliet vara att departementen görs skyldiga att i vissa fall besluta efter samråd med förvaltningsavdelningen.

Enligt Riksdagens revisorer tar Utrikesdepartementet och Miljödepartementet till sig den kritik som Riksdagens revisorer framfört i rapporten, och Finansdepartementet har intensifierat arbetet med att skapa tydliga rutiner kring upphandling. Beträffande Näringsdepartementets upphandlingar noterar revisorerna att departementets förklaringar i fråga om en upphandling av Goldman Sachs International skiftat under ärendets gång vilket föranleder revisorerna att ifrågasätta hur noga övervägd frågan var vid tidpunkten för

upphandlingen. Revisorerna vill framhålla att undantagsregler skall tillämpas restriktivt och att den upphandlande enheten har bevisbördan för att de villkor som gäller för undantaget är uppfyllda. Revisorerna anser inte att Näringsdepartementets hantering av upphandlingsärenden på ett tillfredsställande sätt motsvarar dessa krav. Revisorerna är vidare av uppfattningen att även om en upphandling omfattas av undantag från upphandlingslagen bör den upphandlande enheten så långt det är möjligt följa intentionerna i lagen. Offentlig upphandling är inte direkt jämförbar med privat anskaffning. Vid offentlig upphandling är det skattemedel som används, och formen för ansvarsutkrävande blir en annan än den som gäller i privata företag. Det gör att procedurregler och möjlighet till kontroll av handlingar blir mycket viktigt för att kunna säkerställa att medborgarnas pengar hanteras på ett riktigt sätt.

Riksdagens revisorer anser att fler åtgärder bör vidtas i syfte att strama upp upphandlingsrutinerna vid Regeringskansliet. Revisorerna anser att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att undantagsreglerna i LOU tolkas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med lagen och EG:s upphandlingsdirektiv. Det kan vara lämpligt att departementen åläggs att göra bedömningarna av huruvida reglerna i LOU är tillämpliga eller inte efter samråd med upphandlingsexperterna vid förvaltningsavdelningen, såsom Regeringskansliet har framfört i remissvaret. Samrådet bör dokumenteras. Revisorerna anser också att det för att säkerställa upphandlingarnas kvalitet är viktigt att förvaltningsavdelningen medverkar vid handläggningen av större upphandlingar. Regeringen bör enligt revisorernas uppfattning ålägga departementen att inte genomföra upphandlingar av konsulttjänster ovanför tröskelvärdet utan förvaltningsavdelningens medverkan i fråga om upprättande av förfrågningsunderlag och vid prövning och utvärdering av anbud. Förvaltningsavdelningen bör också medverka vid formulerandet av avtal. Revisorerna anser vidare att såväl den politiska ledningen som chefstjänstemännen inom departementen bör ta ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna. Det är enligt revisorernas mening också önskvärt att beslutsordningen inom departementen när det gäller upphandlingar ses över.

Revisorerna anser att regeringen i EU bör ta upp frågan om hur exempelvis undantaget för finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument skall tillämpas.

Utfrågning av departementsrådet Bengt Nordqvist

Departementsrådet Bengt Nordqvist har under utskottets utfrågning framhållit att Riksdagens revisorers rapport lades fram vid en tidpunkt när upphandlingsverksamheten setts över och man stod i begrepp att bestämma hur man skulle gå vidare. Under våren 2001 genomförde förvaltningsavdelningen en intern översyn av upphandlingsverksamheten, främst inom upphandlingssektionen. Översynen resulterade i att förvaltningsavdelningen – mot bakgrund av att Riksdagens revisorer ansett att förvaltningsavdelningens roll borde förstärkas – i september tog initiativ till en arbetsgrupp som skall se över förutsättningarna för en samordning av Regeringskansliets upphandling. Vidare

bör rutinerna för upphandlingar göras tydligare och bättre kända. Som revisorerna framhållit bör uppföljningen av framför allt ramavtalen förbättras. Upphandlingskompetensen på upphandlingsområdet bör förbättras genom ökad specialisering. Tre nya upphandlare har anställts vid förvaltningsavdelningen. Upphandlingssektionen utser nu en kontaktperson för en upphandling som anmälts till avdelningen. En ”helpdeskfunktion” håller på att utvecklas.

En annan del av förbättringsarbetet gäller regelgivningen. Arbetet i detta hänseende har börjat med förvaltningsavdelningen. Det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsförhållandena. Inom förvaltningsavdelningen gäller att de regler i upphandlingslagen som kan ses som undantagsregler inte får tillämpas utan att frågan har beretts med chefsjuristen. Ett motsvarande förfarande bör övervägas för samtliga Regeringskansliets upphandlingar. När det gäller Riksdagens revisorers synpunkt på bättre sökmöjligheter i diariet pågår ett förbättringsarbete som gäller klassificeringen men kräver ändringar av det tekniska systemet.

En översyn av Regeringskansliets internrevision har genomförts. En slutsats av översynen har varit att internrevisionen i mycket större utsträckning än hittills bör ägna sig åt internkontroll. Ett av de områden som därvid särskilt pekats ut är upphandlingsverksamheten. Internrevisionen kommer att tillföras mer personal, och en ny chef håller på att tillsättas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar Riksdagens revisorers uppfattning att det inom Regeringskansliet behövs bättre kunskap och överblick över både planeringen av konsultupphandlingar och genomförda konsultinsatser. Som revisorerna framhållit behöver också hanteringen av upphandlingsärendena och tillämpningen av LOU ses över.

Utskottets utfrågning i ärendet har gett vid handen att det inom förvaltningsavdelningen redan vidtagits en rad åtgärder i syfte att förbättra upphandlingsverksamheten. Bland annat har nya upphandlare anställts och en arbetsgrupp med syfte att undersöka förutsättningarna för en samordning av Regeringskansliets upphandling har initierats. Ett arbete med att förbättra regelgivningen har inletts. Vidare har upphandlingsverksamheten särskilt pekats ut i samband med att en förstärkning av internkontrollen genomförts.

De vidtagna och planerade åtgärderna visar enligt utskottets uppfattning att man inom Regeringskansliet tagit fasta på den kritik som Riksdagens revisorer riktat mot Regeringskansliets upphandlingsverksamhet. Utskottet ser detta med tillfredsställelse men betonar vikten av att förvaltningsavdelningens insatser tas till vara inom de skilda departementen och att det också inom departementen vidtas de åtgärder som behövs för att åstadkomma en hög kvalitet i upphandlingsverksamheten. Enligt utskottets mening är det angeläget att förbättringsarbetet fortsätter och att en utgångspunkt därvid är Riksdagens revisorers förslag i avsnitten 3.2 och 3.3. Riksdagen bör med anledning av Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13 yrkandena 1 och 2 som sin mening ge regeringen detta till känna.

Återrapportering till riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller Riksdagens revisorers förslag om att regeringen senast hösten 2002 skall återrapportera till riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits på upphandlingsområdet. Ett motionsyrkande om därefter årligen återkommande återrapporteringar avstyrks.

Jämför reservation (fp)

Förslaget

Riksdagens revisorer konstaterar att konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen granskat upphandlingar vid Regeringskansliet och funnit flera brister. Även Riksdagens revisorer har tidigare kritiserat Regeringskansliets hantering av upphandlingsärenden.

Revisorerna anser att regeringen bör vidta åtgärder som gör att Regeringskansliet kan tjäna som den förebild i upphandlingsfrågor som myndigheten bör vara. Enligt revisorernas uppfattning är det mot denna bakgrund viktigt att riksdagen får information om vad regeringen gör för att sträma upp upphandlingsverksamheten. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen senast hösten 2002 återkommer till riksdagen med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits på upphandlingsområdet.

Motionen

Helena Bargholtz (fp) föreslår i motion 2000/01:K16 i syfte att ytterligare skärpa upphandlingsrutinerna i Regeringskansliet ett tillkännagivande till regeringen om en årlig skrivelse till riksdagen med redogörelser för upphandlingar av konsulttjänster. Motionären framhåller att en allvarlig invändning mot Näringsdepartementets agerande är att Regeringskansliets förhållningssätt till undantagsbestämmelserna i upphandlingslagen kan få stort genomslag och att det finns en risk för att andra instanser och organ kan bli slarvigare vid upphandlingar. Näringsdepartementet måste som övriga granskade departement ta kritiken på allvar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är angeläget att det inom Regeringskansliet bedrivs ett effektivt arbete i syfte att komma till rätta med de brister som konstaterats när det gäller upphandlingar inom Regeringskansliet. Detta är särskilt angeläget eftersom Regeringskansliet bör kunna tjäna som förebild i upphandlingsfrågor. Mot bakgrund av frågans vikt anser utskottet i likhet med Riksdagens revisorer att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra upphandlingsverksamheten. Regeringen bör senast hösten 2002 avlämna en sådan redogörelse. Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR3 tillstyrks således.

Utskottet är inte berett att nu ta ställning till frågan om återrapporteringar efter hösten 2002, och avstyrker därför motion 2000/01:K16.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut har försetts med följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Återrapporteringar till riksdagen efter år 2002 (punkt 3)

av Helena Bargholtz (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen om återrapporteringar efter år 2002. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:K16.

Ställningstagande

Vid upprepade tillfällen har konstaterats att det brustit i Regeringskansliets upphandlingsrutiner. Särskilt anmärkningsvärda är de brister som framkommit beträffande Näringsdepartementet. Mot bakgrund av att tidigare anmärkningar inte lett till förbättringar och till att man inom Näringsdepartementet inte tycks ta till sig kritiken är det angeläget att riksdagen under en följd av år också efter hösten 2002 följer upp hur upphandlingsrutinerna inom Regeringskansliet utvecklas. Detta bör med bifall till motion 2000/01:K16 ges regeringen till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Förslaget

Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR13, vari föreslås att riksdagen

1. begär att regeringen tar initiativ till att förbättra kunskapen och överblicken över konsultanvändningen enligt vad som anförs i avsnitt 3.2,
2. begär att regeringen ser över hanteringen av upphandlingsärenden och tillämpningen av lagen enligt vad som anförs i avsnitt 3.3,
3. begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för vidtagna åtgärder enligt vad som anförs i avsnitt 3.5.

Följdmotion

2000/01:K16 av Helena Bargholtz (fp), vari föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen skall redogöra för hur upphandlingen av konsulttjänster vid Regeringskansliet utförts.