

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU31

Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet har inte några invändningar mot regeringens bedömningar i skrivelsen, men framhåller i betänkandet betydelsen av Riksrevisionens rekommendationer, vilka i förlängningen skulle kunna leda till ökad transparens, mer välgrundade beslut och mer kostnadseffektiva statliga inköp av konsulttjänster. Utskottet utgår från att dessa ämnen fortsätter att vara aktuella i det löpande utvecklingsarbete som regeringen bedriver inom området.

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:24 Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets överväganden | 5 |
| Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster | 5 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 10 |
| Skrivelsen | 10 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:24 till handlingarna.

Stockholm den 28 februari 2019

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Emil Källström (C), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Johan Pehrson (L), Sven-Olof Sällström (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Eva Lindh (S), Ida Gabrielsson (V) och Jörgen Hellman (S).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2018/19:24 Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster behandlas Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:20 Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen. Riksdagen överlämnade den 28 juni 2018 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Den 23 oktober 2018 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten den 19 december 2018.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

Statliga aktörer köper årligen sammanlagt varor, tjänster och byggtreprenader för ca 90 miljarder kronor. En del av detta utgörs av konsulttjänster.¹ Användningen av konsulter ställer enligt Riksrevisionen krav på myndigheterna som beställare och mottagare av de tjänster som levereras, eftersom fel beslut kan bli kostsamma och leda till konsekvenser för staten som är svåra att överblicka. Riksrevisionen konstaterar att statistiken för inköp av konsulttjänster är bristfällig och att det finns få studier på området. Riksrevisionens årliga revision har också fått indikationer på att köp av konsulttjänster kan vara förknippade med problem; t.ex. kan köp av konsulttjänster leda till högre kostnader än om myndigheterna skulle ha kompetensen själva. Det finns vidare en risk för bristande medvetenhet hos myndigheterna om hur och varför konsulter används, vilket kan leda till att konsulter påverkar beslutsfattande, arbetssätt och andra processer på ett sätt som inte överensstämmer med myndigheternas uppdrag.

Syftet med granskningen har varit att granska om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande. Granskningens två revisionsfrågor är som följer

- Är statliga myndigheters användningar och inköp av konsulttjänster välgrundade?
- Har statliga myndigheter god kontroll över användningen och inköpen av konsulttjänster?

För att besvara granskningsfrågorna har Riksrevisionen använt kvalitativa och kvantitativa metoder. De kvalitativa metoderna består av intervjuer, fallstudier och dokumentstudier. De kvantitativa metoderna består av en enkätundersökning och en sammanställning av myndigheternas inrapportering till statsredovisningen i Hermes. Genom att använda olika metoder anger Riksrevisionen att man kunnat belysa frågan om statliga köp av konsulttjänster ur flera olika perspektiv.

¹ De 194 myndigheter som svarade på den enkät som Riksrevisionen skickade ut inom ramen för granskningen uppgav att de köpt konsulttjänster för i genomsnitt ca 16 miljarder kronor per år under 2014–2016.

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Granskningens övergripande resultat är dels att användningen av konsulttjänster överlag inte är välgrundad, dels att myndigheterna brister i sin kontroll av konsultanvändningen. En konsekvens av detta är enligt Riksrevisionen att det finns risk för att myndigheters inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att de inte hushållar med statens resurser. Enligt Riksrevisionen kan de flesta myndigheter bli bättre på att ta ett strategiskt grepp inom upphandling och inköp av konsulttjänster, bl.a. genom att bättre analysera och planera sina kompetensbehov, förbättra beställar- och mottagarkompetensen samt utvärdera konsulttjänsternas resultat. Granskningen visar också att myndigheternas redovisning av användningen av konsulttjänster inte är transparent och att det saknas möjligheter att följa upp statens konsultkostnader på ett samlat sätt.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör låta utreda möjligheterna att ställa krav på myndigheterna att redovisa sina köp av konsulttjänster. Detta skulle göra det möjligt för myndigheterna och regeringen att följa upp kostnaderna för och användningen av konsulter. Ett utökat krav på redovisning av köp av konsulttjänster skulle i förlängningen kunna leda till ökad transparens och mer välgrundade beslut.
- Regeringen bör ge Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillsammans se över hur användningen av de statliga ramavtalen kan öka samt hur myndigheter i större utsträckning kan utnyttja möjligheten att upphandla gemensamma konsultlösningar.

Riksrevisionen rekommenderar också Upphandlingsmyndigheten att i större utsträckning prioritera sitt arbete med att bistå upphandlande myndigheter och enheter, t.ex. genom att lyfta fram och sprida goda exempel på strategiskt inköpsarbete i staten.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Krav på särskild redovisning av köp av konsulttjänster

När det gäller Riksrevisionens bedömning att de flesta myndigheter kan bli bättre på att ta ett strategiskt grepp om upphandling och inköp konstaterar regeringen att det är en självklar utgångspunkt att myndigheternas användning av konsulttjänster ska vara effektiv och rättssäker. Regeringen hänvisar till 3 § myndighetsförordningen (2007:515) där det framgår att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Vidare gäller att verksamheten ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten ska hushålla väl med statens medel.

Regeringen konstaterar vidare att en mer detaljerad redovisning av olika kostnadsslag skulle kunna vara användbar i många sammanhang, men att en avvägning måste göras mellan behovet av uppgifter och myndigheternas redovisningsbörda. En sådan avvägning har enligt regeringen gjorts vid utformningen av förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag som reglerar vad myndigheterna ska redovisa till regeringen i sina årsredovisningar. Det är myndighetens ledning som utifrån denna reglering avgör vilken information som ska lämnas i myndighetens årsredovisning.

Regeringen anger att införandet av ett generellt redovisningskrav för inköp av konsulttjänster sannolikt skulle kunna ge en bättre bild av hur omfattande inköpen är. Det är dock inte givet att det skulle tillföra information om i vilken utsträckning en behovsanalys har föregått konsultinköpen eller om myndigheternas resurser har utnyttjats på ett effektivt och rättssäkert sätt. Vidare anger regeringen att utöver myndigheternas redovisningar kan även statistik om upphandling utgöra ett underlag för uppföljning av hur myndigheternas inköp av konsulttjänster ser ut. Regeringen hänvisar till att det inom Regeringskansliet för närvarande pågår ett arbete med att förbättra statistiken på upphandlingsområdet och att promemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48) har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet. Övergången till obligatorisk elektronisk fakturahantering vid offentlig upphandling kan också bidra till en förbättrad översikt över de kostnadsflöden som offentliga upphandlingar ger upphov till, däribland de som avser konsulttjänster. Upphandlingsmyndigheten har också fått i uppdrag att genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in (Fi2018/01786/OU), och denna ska redovisas senast den 28 februari 2019.

Mot denna bakgrund kan det enligt regeringens bedömning ifrågasättas om det i nuläget finns behov av att utreda möjligheterna att även ställa krav på att myndigheterna särskilt redovisar sina köp av konsulttjänster.

Ökad användning av de statliga ramavtalen

Kammarkollegiet arbetar enligt regeringen aktivt med att främja en ökad användning av de ramavtal som myndigheten tagit fram, bl.a. genom olika former av kommunikationsinsatser där syftet är att informera om ramavtalens innehåll och omfattning. I samband med att ett nytt ramavtal tas fram presenterar Kammarkollegiet avtalsområdet för myndigheterna vid ett informationsseminarium.

I sitt regleringsbrev för 2017 fick Kammarkollegiet i uppdrag att fortsatt bedriva ett utvecklingsarbete om de statliga ramavtalen, bl.a. utifrån myndigheternas behov. Kammarkollegiet har redovisat i vilken utsträckning de statliga myndigheterna gör s.k. avstegsanmälningar och analyserat orsakerna till att myndigheterna väljer att göra avsteg från ramavtalen. Bland annat utifrån de skäl som myndigheterna anger i avstegsanmälningarna konstaterar Kammarkollegiet att det är svårt att bedöma om myndigheternas

behov hade kunnat tillgodoses med ett samordnat ramavtal. Kammarkollegiet har dessutom svårt att bedöma omfattningen av avstegen, eftersom alla avsteg sannolikt inte redovisats till myndigheten.

Regeringen konstaterar att det inte finns skäl att invända mot Riksrevisionens bedömning att det finns risk för merkostnader för staten som helhet när statliga myndigheter väljer att upphandla egna avtal i stället för att avropa från Kammarkollegiets ramavtal. Samtidigt innebär det gällande regelverket att upphandlande myndigheter har rätt att upphandla egna ramavtal om de bedömer att det sammantaget är bättre. Kammarkollegiets uppdrag är också begränsat till ramavtal för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

Regeringen håller också med Riksrevisionen om att myndighetsgemensamma upphandlingar kan ge effektivitetsvinster. Av den nationella upphandlingsstrategin följer bl.a. att myndigheter bör undersöka förutsättningarna att samverka med andra upphandlande myndigheter eller enheter för ett mer effektivt gemensamt uppföljningsarbete. Vidare följer det också av 6 § myndighetsförordningen och 8 § förvaltningslagen (2017:900) att statliga myndigheter ska samverka med varandra. Mot den bakgrunden anser regeringen att det i nuläget saknas tillräcklig anledning att ge Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att undersöka hur myndighetssamverkan kan öka. Regeringen pekar också på att det kan finnas risker med att ställa ännu tydligare krav på samverkan mellan myndigheter vid genomförandet av upphandlingar, t.ex. att myndigheterna tvingas kompromissa vid utarbetandet av kravspecifikationer på ett sådant sätt att de avtal som upphandlingarna resulterar i inte blir särskilt väl anpassade till någon av de samverkande myndigheternas behov och att myndigheter i vissa fall tvingas upphandla sådana lösningar, trots att de själva inte anser att detta är lämpligt.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Många av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort är inte unika för upphandling av just konsulttjänster, utan gäller för de offentliga inköpen generellt. Regeringen skriver att man under de senaste åren redan vidtagit en rad åtgärder för att utveckla den statliga upphandlingsverksamheten som ligger i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat.

Den nationella upphandlingsstrategin innehåller exempel på konkreta åtgärder som de statliga myndigheterna bör vidta för att säkerställa en strategisk offentlig upphandling. Av strategin framgår också att de statliga myndigheterna ska investera i ett strategiskt inköpsarbete och därmed möjliggöra god beställarkompetens och högre effektivitet i myndigheternas inköp.

Det regelverk som finns för myndigheternas verksamhet och redovisningen av denna innebär bl.a. att verksamheten ska bedrivas effektivt och rättssäkert

samt redovisas på ett rättvisande sätt. Regeringen konstaterar att dessa krav också gäller myndigheternas användning av konsulttjänster.

Regeringen framhåller också att det pågår ett arbete med att utveckla och förbättra statistiken över offentliga upphandlingar.

När det gäller myndigheternas användning av Kammarkollegiets ramavtal har Kammarkollegiet i linje med Riksrevisionens rekommendation redan påbörjat ett utvecklingsarbete. För att bl.a. främja en ökad kvalitet i statliga inköp har ett samarbete inletts mellan Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten inom ramen för en särskild överenskommelse. Myndigheterna genomför bl.a. gemensamma kommunikations- och utbildningsinsatser för att höja kompetensen inom offentlig upphandling.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tagit del av Riksrevisionens granskningsrapport och konstaterar att den belyser ett viktigt område. Utskottet har inga invändningar mot regeringens bedömningar i skrivelsen. Samtidigt vill utskottet framhålla betydelsen av Riksrevisionens rekommendationer, vilka i förlängningen skulle kunna leda till ökad transparens, mer välgrundade beslut och mer kostnadseffektiva statliga inköp av konsulttjänster. Utskottet utgår från att dessa ämnen fortsätter att vara aktuella i det löpande utvecklingsarbete som regeringen bedriver inom området. Liksom Riksrevisionen skriver i de avslutande reflektionerna i rapporten har uppmärksammade fall de senaste åren också illustrerat att bristande kontroll över användningen av konsulter kan riskera att skada förtroendet för staten.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:24 Riksrevisionens rapport om staten som inköpare av konsulttjänster.