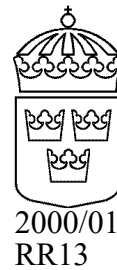


Förslag till riksdagen

2000/01:RR13

Riksdagens revisorers förslag angående
Regeringskansliets upphandling av konsulter



Sammanfattning

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tar initiativ till att förbättra kunskapen och överblicken över konsultanvändningen inom Regeringskansliet. Regeringen bör också göra en översyn av behov av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för upphandling av konsulter vid Regeringskansliet. För att säkerställa att departementen genomför upphandlingar på ett sätt som överensstämmer med lagen om offentlig upphandling föreslår revisorerna åtgärder som innebär att Förvaltningsavdelningens roll i upphandlingsprocesserna stärks. Revisorerna anser också att såväl den politiska ledningen som chefstjänstemännen inom departementen bör ta ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna. Regeringen bör i EU verka för ett förtydligande av vissa upphandlingsbestämmelser. Avslutningsvis föreslår revisorerna att regeringen senast hösten 2002 återkommer till riksdagen med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits på upphandlingsområdet.

1 Riksdagens revisorers förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen begär att regeringen

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

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m), Conny Öhman (s) och Ulla Wester (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och byrådirektören Anna Björnemo (föredragande).

Stockholm den 10 maj 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Anders G Högmark

Anna Björnemo

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Regeringskansliets upphandling av konsulter. 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.

Revisorerna fann att det trots vidtagna åtgärder från Regeringskansliets sida förekommer flera problem inom upphandlingsområdet. Rutinerna för upphandling är bristfälliga. Efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är inom ett antal departement dålig. Underlagen för upphandlingarna är ofta undermåliga. I granskningen framkom vidare att varken Förvaltningsavdelningen eller någon annan instans vid granskningstillfället hade någon samlad överblick över Regeringskansliets konsultanvändning. Revisorerna fann inte heller att det ditills hade gjorts någon systematisk uppföljning och utvärdering av Regeringskansliets upphandlingar.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringskansliets upphandling av konsulter* (2000/01:6). Rapporten bifogas som bilaga 1.

Rapporten har på sedvanligt sätt remitterats till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttranden har inkommit från Justitieombudsmannen, Regeringskansliet, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Kammarkollegiet, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Nämnden för offentlig upphandling, Marknadsdomstolen, Sveriges Advokatsamfund, Industriförbundet och Företagarnas Riksorganisation. Sundsvalls tingsrätt, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig. Handelshögskolan i Stockholm har inte svarat. En sammanställning av remissvaren bifogas som bilaga 2.

3.1 Allmänna synpunkter från remissinstanserna

De flesta av de remissinstanser som har yttrat sig stöder de förslag till åtgärder som revisorerna presenterar i rapporten. Flertalet remissinstanser avstår dock från att närmare kommentera de iakttagelser och bedömningar som revisorerna gör. Regeringskansliet uttalar sig varken för eller emot revisorernas förslag.

Flera av remissinstanserna betonar att Regeringskansliet har en mycket viktig roll som förebild för andra myndigheter på upphandlingsområdet. *Nämnden för offentlig upphandling* skriver att Regeringskansliets förhållningssätt till upphandlingsbestämmelserna får stort genomslag. De iakttagelser som revisorerna för fram avseende Regeringskansliets upphandlingar medför att inställningen till upphandlingsbestämmelserna allvarligt skadas.

Några av remissinstanserna framhåller i sina remissvar också den offentliga upphandlingens stora samhällsekonomiska betydelse. *Nämnden för offentlig upphandling* skriver att den sammanlagda upphandlingsvolymen i Sverige beräknas uppgå till omkring 400 miljarder kronor per år, vilket motsvarar drygt 23 % av Sveriges BNP. Det innebär att sättet att genomföra upphandlingar har mycket stor samhällsekonomisk betydelse. *Företagarnas Riksorganisation* menar att det självklart spelar en stor roll för skattebetalarna och för näringslivet hur medlen som används till upphandling fördelas. En fördelning som ger valuta för skattemedlen och som stimulerar tillväxt i näringslivet måste vara affärsmässig och utnyttja konkurrensen, påpekar organisationen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) och *Konkurrensverket* framhåller att det kan vara förenat med svårigheter att genomföra tjänsteupphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling. Enligt ESV kan en av orsakerna vara att det vid upphandling av tjänster är svårare att formulera tekniska kravspecifikationer och upphandlingsunderlag samt att bedöma relationen pris-kvalitet än det är vid upphandling av varor. *Advokatsamfundet* pekar på att regeln i 1 kap. 20 a § LOU är väl motiverad vid upphandling av varor och entreprenader men mindre lämplig vid konsultupphandlingar.

3.2 Kunskap och samordning

Rapporten

I granskningen framkom att Regeringskansliets överblick och kunskap om genomförda upphandlingar är dålig. Det finns exempelvis inga samlade uppgifter i departementens diaries eller bokföring om vilka konsulter som anlåtats, hur ofta de anlåtats eller hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare. Det finns heller inga uppgifter om hur själva anlitandet har gått till. I och med föreskrifterna fr.o.m. den 1 september 2000 om att planerade och genomförda upphandlingar ska anmälas till Förvaltningsavdelningen har Regeringskansliet utarbetat en rutin för att få en bättre överblick över

sin upphandlingsverksamhet. I rapporten framfördes dock att det finns en risk att vissa upphandlingar inte anmäls.

I rapporten framfördes också att regeringen bör se till att departementen skaffar sig bättre kunskaper om sin konsultanvändning. En lämplig väg kan vara att komplettera upphandlingsregistret, som Förvaltningsavdelningen utarbetar, med att inom varje departement låta det av ekonomiredovisningen eller på annat sätt tydligt framgå vilka konsulter som anlitats och i vilka ärenden. Det bör också framgå vilka konsulter som anlitats 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 ska bli så komplett som möjligt bör även upphandlingar som omfattas av sekretess anmälas i lämplig form.

Förvaltningsavdelningen samordnar upphandlingar inom de varu- och tjänsteområden där samordnad upphandling anses gynna Regeringskansliet. Det innebär exempelvis att Förvaltningsavdelningen träffar ramavtal med olika leverantörer för Regeringskansliets räkning. Revisorerna sade i rapporten att det kan finnas fördelar med inköpsamordning avseende konsulttjänster inom vissa områden. Det bör dock inte ske okritiskt. Det är också av vikt att de ramavtal som sluts preciseras med avseende på vilka tjänster som ska ingå i ramavtalet.

Effektiv upphandling fordrar både upphandlingskompetens och kännedom om verksamhetens behov. Upphandlingsorganisationen vid Regeringskansliet skulle troligtvis fungera effektivare om upphandlingsexperterna vid Förvaltningsavdelningen och de sakkunniga vid departementen kunde utnyttja varandra i högre grad än de gör i dag. I rapporten föreslogs att regeringen gör en översyn av behovet av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för upphandling av konsulter vid Regeringskansliet. I översynen bör man finna och beskriva former för hur upphandlingsexperter och sakkunniga ska samverka vid upphandlingar av konsulter.

Remissinstansernas synpunkter

Regeringskansliet menar i sitt remissvar att rutinerna för diarieföring av upphandlingar kan behöva utvecklas. För närvarande genomförs inom Förvaltningsavdelningen en förstudie inom området. Regeringskansliet instämmer också i att kretsen av anmälningspliktiga upphandlingar skulle kunna utvidgas. Det gäller dock närmast anmälan av genomförda upphandlingar. Vidare skriver Regeringskansliet att det för närvarande pågår ett successivt arbete med riktlinjer för upphandlingsverksamheten. Ett led i det arbetet är att beskriva hur upphandlingsexperter och andra sakkunniga ska samverka med departementen i upphandlingsärenden.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) påpekar att en professionellt skött upphandlingsverksamhet förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan de upphandlingssakkunniga och kravställarna så att båda parternas kunskap tas till vara inför, under och efter en upphandlings genomförande. Det är enligt NOU:s uppfattning också viktigt att samtliga som helt eller delvis

Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att Regeringskansliet måste skaffa sig bättre kunskap 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 ska 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 och överblicken över konsultanvändningen enligt vad revisorerna har anfört i rapporten. Regeringen bör också göra en översyn av behov av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för upphandling av konsulter vid Regeringskansliet.

3.3 Tillämpningen av lagen – iakttagelser från fallstudier

Rapporten

Revisorerna granskade 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. Samtidigt var det flera upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen som inte kunde granskas då det material som efterfrågades inte kom revisorerna till del under pågående granskning, trots flera påminnelser.

De granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet avsåg konsulttjänster i samband med den planerade sammanslagningen av Telia AB och Telenor AS. Upphandlingarna uppvisade stora brister. Gemensamt för de tre upphandlingarna var att inga skriftliga förfrågningsunderlag hade upprättats och att dokumentationen av upphandlingsförfarandena var bristfällig. I två av de tre fallen hade avtal tecknats flera månader efter att företagen påbörjat sitt arbete. I samma två fall hade Näringsdepartementet inte skriftligen formulerat några avtalsvillkor för uppdragen, utan avtalen bestod av företagets anbud plus departementets underskrift. I rapporten framhölls att underlåtenhet att upprätta tydliga förutsättningar för upphandling kan leda till att köparen hamnar i ett affärsmässigt underläge gentemot säljaren, som ges möjlighet att själv beskriva sitt uppdrag och att själv formulera det avtal som köparen sedan godtar.

När det gäller Näringsdepartementets avtal med Goldman Sachs International framhölls att villkoret för en utbetalning av bonusen på drygt 80 miljoner kronor borde ha varit tydligare definierat. Näringsdepartementet tog inte heller upp någon diskussion med Goldman Sachs International om huruvida företaget verkligen kunde anses vara berättigat till bonusen.

I upphandlingarna av Goldman Sachs International och Monitor Company Europe underlät Näringsdepartementet att annonsera upphandlingarna och att i övrigt genomföra dem enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Det gjordes med hänvisning till sekretess samt till undantagsregler i LOU om brådskande och finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument. Riksdagens revisorer ställde sig i rapporten tveksamma till att undantagsreglerna var tillämpliga i dessa fall. Revisorerna ansåg vidare att Näringsdepartementets enhet för statligt ägande alltför lättvindigt använder sig av undantagsregler i LOU. I rapporten poängterades också att även om en upphandling omfattas av undantag från LOU bör den upphandlande enheten så långt det är möjligt följa intentionerna i lagen.

Med anledning av vad som framkom i granskningen föreslogs att såväl den politiska ledningen som chefstjänstemännen inom departementen skulle ta ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna. Regeringen borde vidta åtgärder för att säkerställa att LOU:s undantagsregler tolkas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med LOU och EG:s upphandlingsdirektiv. Departementen borde åläggas att göra bedömningar av huruvida reglerna i LOU är tillämpliga eller inte i samråd med Förvaltningsavdelningen. För att säkerställa upphandlingarnas kvalitet borde departementen enligt revisorernas uppfattning inte genomföra upphandlingar av konsulttjänster ovanför tröskelvärdet utan Förvaltningsavdelningens medverkan i arbetet med upprättande av förfrågningsunderlag och prövning och utvärdering av anbud. Förvaltningsavdelningen borde också medverka vid formulerandet av avtal.

Remissinstansernas synpunkter

Regeringskansliet instämmer i att dokumentationen i samband med de granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet är otillfredsställande. Numera dokumenteras dock upphandlingsärendena utförligt i enlighet med LOU:s bestämmelser, skriver Regeringskansliet. I övrigt menar Regeringskansliet i sitt remissvar att upphandlingarna vid Näringsdepartementet har hanterats på ett riktigt sätt. Regeringskansliet anser att begreppet ”bonuserättning” som revisorerna använder i rapporten för att beteckna ersättningen till Goldman Sachs International på drygt 80 miljoner kronor är missvisande och att man i stället bör använda termen ”transaktionsersättning”. Beträffande ersättningen säger Regeringskansliet också att man ansåg att det inte rädde något som helst tvivel om att Regeringskansliet den 18 oktober 1999 blev juridiskt förpliktigt att betala ut ersättningen då fusionen vid denna tidpunkt var ett faktum.

Av den promemoria som inkom till Riksdagens revisorer från Regeringskansliet den 31 januari 2001 med anledning av uppgifter i massmedierna om utkastet till revisorernas rapport framgår att Näringsdepartementet uppdrog

åt Företagsjuridik Nord & Co AB att granska uppdragsavtalet med Goldman Sachs International för att bedöma huruvida det fanns skäl att kräva återbetalning av hela eller en del av transaktionsersättningen. Prövningen ledde till att man beslutade att inte vidta några åtgärder för att återkräva något av det som hade utbetalats till Goldman Sachs International. I en promemoria från en jurist på Företagsjuridik, som var departementets juridiska rådgivare i transaktionen, dokumenterades skälen.

Angående revisorernas förslag påpekar Regeringskansliet i remissvaret att om departementen ska 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. Utrikesdepartementet och Miljödepartementet tar till sig den kritik som Riksdagens revisorer framför i rapporten. Finansdepartementet har intensifierat arbetet med att skapa tydliga rutiner kring upphandling.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anser att mycket talar för att det undantag i LOU avseende vissa finansiella tjänster som återopas av Näringsdepartementet inte var tillämpligt vid upphandlingen av Goldman Sachs International. I fallet Schroders gör nämnden bedömningen att två av tjänsterna som upphandlingen inbegrep sannolikt inte omfattas av något undantag. Vidare anför NOU att man, i likhet med revisorerna, inte anser att LOU medger något undantag från LOU i dess helhet på den grunden att enheten inte önskar offentliggöra upphandlingen. Beträffande upphandlingen av Monitor Company Europe instämmer nämnden i revisorernas bedömning att LOU:s krav på brådska sannolikt inte var uppfyllt. NOU framhåller också att en upphandlande enhet som återopar en undantagsregel i LOU har bevisbördan för att förutsättningarna för dess tillämpning är uppfyllda. Undantagsreglerna ska dessutom tillämpas restriktivt.

Sveriges Advokatsamfund anför angående upphandlingen av Goldman Sachs International att det förhållandet att Näringsdepartementet inte självt skriftligen har formulerat villkoren för uppdraget inte hindrar att departementet under förhandlingens gång har kunnat påverka skrivningarna i den offert som inkom. Enligt samfundet verkar därför kritiken mot Näringsdepartementet för att inte tillräckligt aktivt ha deltagit i avtalets utformning ogrundad.

Revisorernas överväganden

Revisorerna konstaterar att Utrikesdepartementet och Miljödepartementet tar till sig den kritik som framförs i rapporten och att Finansdepartementet enligt uppgift har intensifierat arbetet med att skapa tydliga rutiner i upphandlingsfrågor.

Beträffande Näringsdepartementets upphandlingar noterar revisorerna att departementets förklaringar, när det gäller på vilka grunder i lagen om offentlig upphandling som direktupphandling av Goldman Sachs International gjordes, har skiftat under detta ärendes gång. Departementet har hänvisat till undantaget för finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper, sekretess samt brådska. Det föranleder revisorerna att ifrågasätta hur nog övervägd frågan var vid tidpunkten för upphandlingen. Revi-

sorerna vill framhålla att undantagsregler ska 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 LOU bör den upphandlande enheten så långt det är möjligt följa intentionerna i lagen. Det innebär exempelvis att konsultens åtagande ska vara klart, att priset ska vara klart och att detta ska finnas dokumenterat i ett skriftligt avtal innan konsulten börjar arbeta. Regeringskansliet framhåller i sitt remissvar att Näringsdepartementets upphandlingar genomfördes enligt vad som är ”brukligt i branschen”. Revisorerna vill dock betona att när staten gör inköp från ett enskilt rättssubjekt är staten förpliktigad att följa lagen om offentlig upphandling. 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. Lagen om offentlig upphandling reglerar upphandlingsprocessen i syfte att främja konkurrens, afärsmässighet och likabehandling. Konkurrensen i upphandlingsförfarandet verkar i sin tur för att ge den upphandlande enheten god valuta för pengarna.

Beträffande frågan om sekretess i samband med upphandlingarna erfar revisorerna att rådgivare och finansinstitut som kan bli engagerade i samband med känsliga affärer är vana vid att hantera information av sekretesskaraktär. Enligt revisorernas mening kan sekretessskäl inte anföras som motiv för att helt frånga lagen om offentlig upphandling. I upphandlingen av Goldman Sachs International borde Näringsdepartementet enligt revisorernas uppfattning ha kunnat tillfråga fler potentiella leverantörer än endast en.

Revisorerna anser inte heller att brådska är ett hållbart argument för att i de aktuella fallen ha frångått LOU. Som påpekats i rapporten ska brådskan enligt LOU vara förorsakad av händelser som inte har kunnat förutses av den upphandlande enheten och som inte beror på enheten själv.

När det gäller tillämpningen av undantaget för finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument (5 kap. 1 § 5 LOU) kan revisorerna konstatera att Nämnden för offentlig upphandling delar revisorernas bedömning att undantagsregeln inte var tillämplig vid upphandlingen av Goldman Sachs International. Nämnden ställer sig också tveksam till Näringsdepartementets tillämpning av undantagsregeln i samband med upphandlingen av Schroders.

Regeringskansliet har framfört synpunkten att man i stället för begreppet bonusersättning bör använda termen transaktionsersättning för att beteckna ersättningen till Goldman Sachs International. Revisorerna konstaterar också att Näringsdepartementet uppdrog åt Företagsjuridik Nord & Co AB att granska uppdragsavtalet med Goldman Sachs International för att bedöma huruvida det fanns skäl att kräva återbetalning av hela eller en del av transaktionsersättningen. Prövningen dokumenterades i en promemoria från Företagsjuridik. Denna promemoria har inte redovisats för revisorerna under granskningsarbetet. Enligt uppgift från departementet visade den prövning

som Företagsjuridik gjorde att inga åtgärder borde vidtas för att återkräva något av det som hade utbetalats till Goldman Sachs International.

Regeringskansliet medger i remissvaret att dokumentationen i samband med de granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet har varit otillfredsställande och att problemet med bristande dokumentation nu har åtgärdats. Riksdagens revisorer anser emellertid 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 lagen om offentlig upphandling (LOU) tolkas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med LOU 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 upphandlingsexperten vid Förvaltningsavdelningen, liksom 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 tröskelvärde utan Förvaltningsavdelningens medverkan vid 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.

För att tillämpningen av lagen om offentlig upphandling ska underlättas för upphandlande enheter finner revisorerna det önskvärt att lagen förtydligas i vissa avseenden. 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 ska tillämpas.

I syfte att förbättra hanteringen av upphandlingar och tillämpningen av lagen föreslår Riksdagens revisorer att regeringen vidtar åtgärder i enlighet med vad revisorerna anför.

3.4 Uppföljning, kontroll och tillsyn

Rapporten

I granskningen framkom att det inte görs några systematiska uppföljningar och utvärderingar av de konsultavtal som sluts för Regeringskansliets räkning. Det framkom också att resultaten och erfarenheterna av konsulternas arbete inte på ett organiserat sätt tillvaratas eller sprids inom Regeringskansliet. I rapporten framfördes att det är angeläget att konsulternas arbete följs upp och utvärderas och att resultatet av konsultuppgiften återförs till myndigheten. Att göra en koppling mellan vad som efterfrågades i förfråg-

ningsunderlaget och det faktiska resultatet av konsultens arbete är ett bra sätt att utvärdera och utveckla den egna beställarfunktionen.

Vidare framfördes att Regeringskansliet bör skapa rutiner för uppföljning av konsultuppdrag. Det bör tydligt anges vem som är ansvarig för att uppföljning sker och dokumenteras. Förvaltningsavdelningen bör som ett led i en intern kontroll av konsultupphandlingarna göra stickprovsvisa granskningar av upphandlingar för att se hur man inom Regeringskansliet efterlever de interna föreskrifterna på upphandlingsområdet. Regeringskansliets internrevision bör fortlöpande granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar.

Remissinstansernas synpunkter

Regeringskansliet uppger att det i upphandlingssektionens fortsatta arbete ingår att tillsätta en funktion för kvalitetsuppföljning. Funktionen ska ha till uppgift att utveckla metoder för att kvalitetssäkra tjänsteupphandlingar, bygga system för kvalitetsuppföljning av utförda uppdrag och utveckla metoder för intern informationsspridning. När det gäller kontroll av genomförda upphandlingar meddelar Regeringskansliet att man för närvarande bereder ett förslag om att internrevisionen fortlöpande ska granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar. Man anför dock också att även åtagandet att granska upphandlingar i första hand bör vara en uppgift för internrevisionen.

Revisorernas överväganden

I enlighet med vad som framfördes i rapporten anser revisorerna att Förvaltningsavdelningen som ett led i en intern kontroll av upphandlingarna bör göra stickprovsvisa granskningar av upphandlingar. Internrevisionen bör fortlöpande granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar. Riksdagens revisorer har för avsikt att inom ramen för den årliga revisionen av Regeringskansliet granska hur Regeringskansliet utövar intern kontroll och revision av upphandlingsfrågor. Revisorerna ämnar vidare hålla sig underrättade om hur Regeringskansliets arbete med att skapa rutiner för uppföljning av konsultuppdrag fortgår.

3.5 Återrapportering till riksdagen

Konstitutionsutskottet har 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 strama upp upphandlingsverksamheten. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen senast hösten 2002 återkommer till riksdagen med en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits på upphandlingsområdet.



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Regeringskansliets upphandling av konsulter

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Regeringskansliets upphandling av konsulter (diarienummer 2000:70 (4)). Syftet med granskningen har varit att undersöka vilken samlad överblick som finns inom Regeringskansliet över användningen och upphandlingen av konsulter samt vilken kvalitet upphandlingarna håller med hänsyn till reglerna i lagen om offentlig upphandling och affärsmässighet i övrigt.

Revisorerna har inhämtat fakta genom att studera dokumentation av gjorda upphandlingar och andra för granskningen relevanta dokument. Vidare har intervjuer gjorts med tjänstemän på Nämnden för offentlig upphandling, Förvaltningsavdelningen, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Utrikesdepartementet med flera.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson, ordf. (s), Karl-Gösta Svenson, v.ordf. (m), Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Patrik Norinder (m), Gunilla Tjernberg (kd), Sten Lundström (v) och Ronny Korsberg (mp).

Inom revisorernas kansli har utredare Anna Björnemo och utredningschef Margaretha Stålfors haft ansvaret för granskningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i granskningen. Som extern expert har Kalle Krall, AffärsConcept AB, anlitats.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 8 februari 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Regeringskansliets upphandling av konsulter. Syftet med granskningen har varit att undersöka vilken samlad överblick som finns inom Regeringskansliet över användningen och upphandlingen av konsulter samt vilken kvalitet upphandlingarna håller med hänsyn till reglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU) och afärsmässighet i övrigt.

Regeringskansliet är *en* upphandlande enhet. Därigenom fordras att den upphandlande enheten har överblick över sin totala upphandling så att enheten inte omedvetet bryter mot de regler för uppdelning av upphandling som finns i LOU. Det är viktigt att samordna upphandlingar inom den upphandlande enheten för att kunna erhålla bästa möjliga ekonomiska villkor. Av effektivitetsskäl är det också väsentligt att inte olika enheter inom Regeringskansliet genomför likadana upphandlingar ovetande om varandra. I granskningen har framkommit att Regeringskansliets överblick och kunskap om genomförda upphandlingar är dålig. Det är svårt att få fram exakta uppgifter om konsultanvändningen, vilka konsulter som anlitas, hur ofta de anlitas eller hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare. Det finns inte heller några samlade uppgifter om hur själva anlitandet har gått till, dvs. om det har skett en upphandling enligt LOU, ett avrop av ett ramavtal eller någon annan form av anlitande.

För att möjliggöra samordning av upphandlingarna har Regeringskansliet under hösten 2000 infört föreskrifter om anmälningsskyldighet. Det innebär att departementen ska anmäla planerade och genomförda upphandlingar till Förvaltningsavdelningens upphandlingssektion, där ett register över upphandlingar kommer att byggas upp. Det är upp till varje departement att anmäla sina upphandlingar och Förvaltningsavdelningen har inga sanktionsmöjligheter i det fall en upphandling inte anmäls. Utifrån erfarenheter i granskningen befarar revisorerna att det finns en risk att vissa upphandlingar inte anmäls. Förvaltningsavdelningen upphandlar också ramavtal som sedan kan avropas av departementen utan att dessa behöver genomföra särskilda upphandlingar.

Revisorerna har i granskningen inte kunnat finna att dokumenterade behovsanalyser har gjorts innan konsultupphandlingarna påbörjats. Det görs heller inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av konsultavtalen. I granskningen har också framkommit att resultaten och erfarenheterna av konsulternas arbete inte på ett organiserat sätt tillvaratas eller sprids inom Regeringskansliet. Revisorerna anser att det för ett effektivt resursutnyttjande är viktigt att Regeringskansliet inför en konsultupphandling utreder behovet av konsult hjälp och vad konsultinsatsen ska resultera i. Att utnyttja konsulter effektivt innebär också att konsultens arbete följs upp och utvärderas, och att resultatet av konsultuppdraget återförs till myndigheten.

Riksdagens revisorer har granskat ett tiotal upphandlingar vid Regeringskansliet. I granskningen av upphandlingar vid Miljödepartementet och Utrikesdepartementet har framkommit smärre brister. När det gäller Finansdepar-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tementet kan revisorerna konstatera att underlagen till upphandlingarna är bristfälliga. I två fall har revisorerna inte erhållit några underlag alls. De upphandlingar som revisorerna granskat vid Förvaltningsavdelningen uppvisar allmänt en högre kvalitet än övriga granskade upphandlingar. Samtidigt är det flera upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen som revisorerna inte har kunnat granska då det material som efterfrågades inte har kommit revisorerna till del under pågående granskning, trots flera påminnelser. De granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet uppvisar stora brister.

Näringsdepartementets konsultupphandlingar

Näringsdepartementet har under 1999 och 2000 anlitat konsulter för sammanlagt 381 miljoner kronor. Omfattande konsultupphandlingar har gjorts vid enheten för statligt ägande. Revisorerna har granskat tre upphandlingar som gjordes av enheten i samband med den planerade sammanslagningen av Telia AB och Telenor AS. Upphandlingarna avsåg konsultuppdrag för 86 miljoner kronor (Goldman Sachs International), 18 miljoner kronor (Schroders) och 3 miljoner kronor (Monitor Company Europe). I upphandlingarna och hanteringen av material har revisorerna noterat allvarliga brister i såväl efterlevnaden av LOU som i professionalism och affärsmässighet.

Gemensamt för de tre upphandlingarna är bland annat att inga skriftliga förfrågningsunderlag upprättats, vilket kan innebära en risk för att departementet inte på ett tillräckligt ingående och genomtänkt sätt analyserar och formulerar sina behov. I två av de tre fallen (Goldman Sachs International och Monitor Company Europe) har avtal tecknats flera månader efter att företagen påbörjat sitt arbete. I samma två fall har Näringsdepartementet inte skriftligen formulerat några avtalsvillkor för uppdragen, utan avtalen består av företagets anbud plus departementets underskrift. Revisorerna anser att underlåtenhet att upprätta tydliga förutsättningar för upphandling kan leda till att köparen hamnar i ett affärsmässigt underläge gentemot säljaren, som ges möjlighet att själv beskriva sitt uppdrag och att själv formulera det avtal som köparen sedan godtar. I affärer av denna storleksordning borde det vara naturligt för köparen att lägga ned stor möda på att beskriva vad som ska köpas och att tydligt ange de affärsmässiga utgångspunkterna för anbudsgivning och avtal.

Enligt konsultavtalet mellan Näringsdepartementet och Goldman Sachs International skulle en bonus på 10 miljoner dollar betalas ut till företaget om en sammanslagning mellan Telia och Telenor genomfördes. Samgåendet mellan Telia och Telenor avbröts i december 1999. Trots detta betalade Näringsdepartementet i januari 2000 ut bonusen. Revisorerna är av uppfattningen att det i avtalet borde ha funnits tydligare regler för när bonusen skulle betalas ut. I och med att samgåendet mellan Telia och Telenor avbröts anser revisorerna också att departementet för att slippa en merkostnad på 80 miljoner kronor borde ha tagit upp frågan huruvida man var förpliktigad att betala ut bonusen till GSI, till diskussion. Revisorerna vill även ifrågasätta lämpligheten i att svenska staten träffar avtal som inbegriper omfattande bonusvillkor. Revisorerna anser att Näringsdepartementets agerande i fallet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Goldman Sachs International är uppseendeväckande och ger prov på oaktsam hantering av statens pengar.

I upphandlingarna av Goldman Sachs International och Monitor Company Europe underlät Näringsdepartementet att annonsera upphandlingarna och att i övrigt genomföra dem enligt LOU. Det gjordes med hänvisning till sekretess samt undantagsregler i LOU om brådska och finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper. Riksdagens revisorer ställer sig tveksamma till att undantagsreglerna var tillämpliga i dessa fall. Revisorerna anser mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen att Näringsdepartementets enhet för statligt ägande alltför lättvindigt använder sig av undantagsregler i LOU. Revisorerna vill vidare poängtera att även om en upphandling omfattas av undantag från LOU bör den upphandlande enheten så långt det är möjligt följa intentionerna i lagen. En konsulttjänst måste köpas på ett professionellt, ansvarsfullt och affärsmässigt sätt som inte riskerar statens medel. Det innebär bland annat att priset och åtagandet ska finnas dokumenterat i ett skriftligt avtal innan konsulten börjar arbeta.

Revisorernas förslag

Med anledning av vad som framkommit i granskningen anser revisorerna att departementens politiska ledning och chefstjänstemän måste ta ett ökat ansvar för konsultupphandlingarna. Regeringen bör ta initiativ till en rad åtgärder. Bland annat bör kunskapen och överblicken över Regeringskansliets konsultupphandlingar förbättras. En översyn av resurser, kompetensutveckling och den interna arbetsorganisationen för upphandling av konsulter vid Regeringskansliet bör startas. Regeringskansliet bör skapa rutiner för uppföljning av konsultuppdrag. Som ett led i en intern kontroll av konsultupphandlingarna bör Förvaltningsavdelningen göra stickprovsvisa granskningar av upphandlingar för att se hur man inom Regeringskansliet efterlever de interna föreskrifterna på upphandlingsområdet. Revisionskontoret bör fortlöpande granska den interna kontrollen av upphandlingarna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Konsultanvändningen inom Regeringskansliet är av stor omfattning. För 1999 uppgick departementens konsultkostnader exklusive Utrikesdepartementets till 327 miljoner kronor. Även under 2000 uppgick bokförda konsultkostnader till 327 miljoner kronor. Samtidigt har brister uppmärksammats vad gäller upphandlingarna av konsulter. Riksdagens revisorer har tidigare funnit att det förelåg brister i konsultupphandlingarna som gjordes i samband med regeringens Sydafrikasatsning 1999 och att Utrikesdepartementet bröt mot lagen om offentlig upphandling. Konstitutionsutskottet har vid ett par tillfällen kritiserat Regeringskansliets konsultupphandlingar. Utskottet konstaterade 1997 (bet. 1996/97:KU25) att det trots den nya lagen om offentlig upphandling fortfarande fanns brister när det gällde konsultupphandlingarna. De svagheter som lyftes fram av utskottet var bland annat att det ibland saknades underlag för upphandlingar, skriftliga avtal samt redogörelser för varför direktupphandling skett. Bristerna i dokumentationen bidrog till att det var svårt att avgöra om upphandling skett på ett affärsmässigt och formellt riktigt sätt. Även i förra årets granskning kritiserar konstitutionsutskottet regeringen för det sätt som upphandlingarna sköts på (bet. 1999/2000:KU20). I Riksdagens revisorers årliga granskning av Regeringskansliet har påtalats att informationen om regler och rutiner kring upphandlingsärenden bör förbättras.

I början av 2000 beslutade Riksdagens revisorer att göra en förstudie om upphandling och användning av konsulter inom Regeringskansliet. Revisorererna ansåg det sedan motiverat att gå vidare med en fördjupad granskning. I granskningen kartläggs omfattningen av konsultupphandlingen. Vidare undersöks vilken samlad överblick som finns inom Regeringskansliet över användningen och upphandlingen av konsulter. Förvaltningsavdelningens roll som samordnare av upphandlingar belyses också. Slutligen granskas ett urval av upphandlingar vid Regeringskansliet med avseende på dokumentation, regelefterlevnad och affärsmässighet.

Rapporten inleds med en redogörelse för andra aktuella granskningar av konsultanvändning och upphandling inom staten, samt en sammanfattning av lagen om offentlig upphandling. De metoder som har använts i granskningen är dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med representanter för Regeringskansliet och Nämnden för offentlig upphandling. Revisorererna har uppdragit åt en extern konsult (Kalle Krall, AffärsConcept AB) att hjälpa till med identifieringen och urvalet av konsultärenden för närmare granskning. Konsulten har också formulerat relevanta problemställningar, medverkat vid granskningen av upphandlingsärendena samt fungerat som diskussionspartner gentemot revisorererna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

2 Andra granskningar av konsultanvändning och upphandling inom staten

Regeringskansliets konsultupphandlingar har tidigare granskats av bland annat konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer. Revisorerne gjorde dessutom för några år sedan en övergripande granskning av offentlig upphandling. I juni 1998 tillsattes en upphandlingskommitté med uppdrag att göra en översyn av Nämnden för offentlig upphandling och vissa regler i upphandlingslagen (LOU). Statskontoret utreder för närvarande konsultanvändningen inom några statliga myndigheter.

2.1 Konstitutionsutskottets betänkanden

Betänkande 1999/2000:KU20

Med anledning av flera anmälningar granskade konstitutionsutskottet under 1999/2000 års riksmöte några upphandlingar inom Regeringskansliet (bet. 1999/2000:KU20). Utskottet tittade på dels Näringsdepartementets köp av externa tjänster, dels upphandlingar av konsulttjänster i samband med en IT-satsning i Östersjöregionen samt det s.k. Polenåret. De inkomna anmälningarna gällde i det första fallet ett påpekande om att Regeringskansliet (Näringsdepartementet) sökt kringgå upphandlingsreglerna genom att hänföra de upphandlande tjänsterna till det tillämpningsområde som är undantaget från LOU. I anmälan angående Polenåret hänvisades till uppgifter i medierna om att upphandlingen grovt missköts. Beträffande IT-satsningen i Östersjöregionen vände sig anmälaren emot att ett visst företag (Swedfund International AB) fått ett konsultuppdrag utan att något annat företag gavs möjlighet att lämna anbud.

I betänkandet understryker konstitutionsutskottet vikten av att Regeringskansliet med god marginal följer bestämmelserna i LOU. Samtidigt ger utskottets granskning anledning till kritik mot det sätt som de studerade upphandlingarna sköts på. Enligt betänkandet har man observerat att Regeringskansliet i flera fall åberopat brådska som skäl för att använda regler som egentligen kan ses som undantagsregler. Brådskan grundar sig på omständigheter som Regeringskansliet borde ha kunnat förfoga över om planeringen varit bättre, menar KU. Brister i den ursprungliga planeringen indikeras också av att Regeringskansliet i några fall har gjort tilläggsbeställningar med förhållandevis stora belopp, utöver det ursprungliga avtalet. Beträffande frågan om tilläggsbeställningar påpekar KU även att man kan fråga sig om inte en helt ny, regelrätt upphandling borde ha gjorts när det visade sig att tilläggsbeställningarnas värden skulle komma att uppgå till belopp som var stora i förhållande till den ursprungliga upphandlingen.

I utskottets granskning av upphandlingar inom Regeringskansliet har det vidare framkommit att tjänster i vissa fall köpts utan att ett regelrätt upphandlingsförfarande genomförts. Det gäller vissa köp i samband med Polenåret samt det avtal som slöts med Swedfund. Dessutom försvårar otillräcklig

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

dokumentation om vad som förekommit en bedömning i efterhand, menar KU.

Upphandlingsfrågor inom Regeringskansliet berörs också i betänkandet 2000/01:KU2, Granskning av vissa frågor i samband med regeringens Sydafrikasatsning, från hösten 2000. Utskottet refererar här till den kritik som framfördes av de utredare som haft Utrikesdepartementets utredningsuppdrag samt av Riksdagens revisorer (se kapitel 2.2).

Tidigare betänkanden

Konstitutionsutskottet granskade i betänkandet 1994/95:KU30 upphandlingar i Regeringskansliet under åren 1990–1994. Enligt utskottet var upphandlingarna av konsulttjänster förenade med brister i dokumentationen. Bristerna gällde främst motiv till att anbud infordrats från endast en anbudsgivare, innehållet i förfrågningsunderlag samt skälen till att ett visst anbud antagits. I några fall medförde bristen på dokumentation att man inte kunde bedöma om upphandlingen skett på ett affärsmässigt och formellt riktigt sätt. Under 1990–1991 fanns i ett flertal fall inga handlingar över huvud taget, varför uppgifter om upphandlingsförfarandet inte kunde lämnas från departementet i fråga. KU kunde i sin granskning också konstatera att direktupphandlingar hade förekommit i fall där det var tveksamt om direktupphandling borde ha gjorts.

Några år senare undersökte utskottet vilka åtgärder regeringen hade vidtagit för att komma till rätta med de påtalade bristerna (bet. 1996/97:KU25). Man kunde då konstatera att konsultupphandlingarna inom Regeringskansliet fortfarande var behäftade med problem. Ibland saknades underlag för upphandlingar, skriftliga avtal samt redogörelser för varför direktupphandling skett. KU skriver i betänkandet att LOU trädde i kraft den 1 januari 1994 och riktlinjerna för upphandling i Regeringskansliet fastställdes i september 1994. Därför, menar utskottet, borde upphandlingarna ha fungerat utan att ge anledning till kritik. Man konstaterar att det finns skäl för Regeringskansliet att även i fortsättningen ge akt på att reglerna om offentlig upphandling noga efterlevs.

2.2 Tidigare granskningar från Riksdagens revisorer

Rapporten om offentlig upphandling

Riksdagens revisorer granskade för några år sedan offentlig upphandling (rapport 1997/98:3 och förslag 1997/98:RR10). Lagen om offentlig upphandling hade då funnits i fyra år. Revisorerna fann en rad oklarheter i regleringen av offentlig upphandling, exempelvis angående vilka som skulle omfattas av LOU. Man ansåg att det behövdes en tydlig nationell policy för upphandlingsfrågor som vägledning för upphandlare och för arbetet i EU. Revisorerna föreslog en samlad och övergripande översyn av reglerna för offentlig upphandling. Vidare konstaterade Riksdagens revisorer bl.a. att användning-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

en av ramavtal innebar att de krav som annars ställs på en offentlig upphandling sattes ur spel. Enligt revisorernas uppfattning borde regler för ramavtal få hög prioritet i den fortsatta översynen av offentlig upphandling. Revisorerna ansåg också att frågor som rör offentlig upphandling borde samordnas inom Regeringskansliet. Beträffande brott mot LOU framhöll revisorerna att det var otillfredsställande att det saknades sanktioner för åsidosättande av och brott mot lagen om offentlig upphandling. Angående tillsynen över offentliga upphandlingar menade Riksdagens revisorer att en särskild organisation för tillsyn antingen kunde vara fristående eller knytas till Konkurrensverket.

Revisorernas förslag behandlades i mars 1999 av finansutskottet (bet. 1998/99:FiU17). Utskottet delade revisorernas bedömning att det behövdes en tydlig nationell policy för upphandlingsfrågor. Mot bakgrund av revisorernas rapport menade utskottet att det fanns behov av ett mera samlat grepp om upphandlingsfrågor. Utskottet höll också med revisorerna om att det behövdes en fortsatt översyn av reglerna för offentlig upphandling. Finansutskottet ansåg vidare att regeringen med anledning av revisorernas förslag borde ge tilläggsdirektiv till den utredning som hade tillsatts i juni 1998 (Upphandlingskommittén, dir. 1998:58). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1998/99:157).

Revisorernas granskning av regeringens Sydafrikasatsning

I december 1999 beslutade Riksdagens revisorer att granska regeringens Sydafrikasatsning. I granskningen skulle man bl.a. undersöka tillämpningen av lagen om offentlig upphandling. Revisorerna fann att anbudstiden vid upphandlingen av den inledande konsulttjänsten (fas ett) uppgick till fem arbetsdagar, vilket man menade var alltför kort tid. Dessutom ifrågasatte revisorerna nedsättningen av priset i konsultbolaget Rikta Kommunikation AB:s anbud. Riksdagens revisorer ansåg vidare att det avtal som träffades mellan Utrikesdepartementet och Rikta och som avsåg själva genomförandet av informationssatsningen (fas två) borde ha föregåtts av en upphandling i enlighet med LOU. Departementets Sydafrikasekretariats förklaring att detta kontrakt upphandlades samtidigt som den inledande konsulttjänsten (fas ett) var inte rimlig, menade revisorerna. Sammantaget ansåg revisorerna att Utrikesdepartementet på flera punkter brast i tillämpningen av reglerna i LOU och också mot EG-rättens principer. (Granskningspromemoria Regeringens Sydafrikasatsning, beslutad 2000-03-22.) Revisorernas promemoria överlämnades till konstitutionsutskottet och regeringen.

2.3 Upphandlingskommittén

Upphandlingskommittén har fått i uppdrag att utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) och vilken roll samt vilka uppgifter nämnden bör ha i framtiden. I uppdraget innefattades också att göra en översyn av reglerna i 6 kap. LOU samt bestämmelserna om skadestånd i 7 kap. 6 § LOU. Kommittén tillsattes i juni 1998 (dir. 1998:58). I maj 1999

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

fick kommittén nya direktiv (dir. 1999:34). Ett delbetänkande presenterades i SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.

Kommittén har enligt sitt uppdrag behandlat frågan om kontroll och tillsyn på upphandlingsområdet. Kommittén föreslår att NOU slås samman med Konkurrensverket som ombildas till en ny myndighet med utökad tillsynsverksamhet. Regeringen lade i maj 2000 fram en lagrådsremiss om vissa frågor i betänkandet. Under hösten 2000 föreslog regeringen nya bestämmelser i 6 kap. LOU (proposition 1999/2000:128). Propositionen antogs av riksdagen och ett antal nya regler för upphandling trädde i kraft den 1 januari 2001.

Upphandlingskommittén räknar med att överlämna sitt slutbetänkande till Finansdepartementet i början av mars 2001.

2.4 Statskontoret

Statskontoret påbörjade i maj 2000 en studie av konsultanvändningen inom statliga myndigheter. Syftet med studien är att identifiera och beskriva olika situationer och problem som en myndighet ställs inför i valet mellan att anlita en konsult eller att på egen hand utföra arbetet. Beskrivningen ska bland annat utgöra underlag för diskussioner kring behovet av styrning av konsulter för att få till stånd en effektiv konsultanvändning. Studien kommer att genomföras i form av fallstudier av fem myndigheter. En slutrapport beräknas vara klar i juni 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 1

3 Offentlig upphandling – lag och tillsyn

Det finns inte någon regelbunden och tillförlitlig statistik över den offentliga upphandlingens omfattning i Sverige. Upphandlingskommittén konstaterar i sitt delbetänkande Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:39) att varken Nämnden för offentlig upphandling, Statistiska centralbyrån eller någon annan myndighet har till uppgift att föra komplett statistik över de upphandlingar som styrs av lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingsstatistik är ett område med många potentiella felkällor och avsevärda risker för felslut. Enligt beräkningar som gjordes av Upphandlings- och miljöutredningen (SOU 1996:23) uppgick den offentliga upphandlingen i Sverige 1995 till minst 280 miljarder kronor. Härav svarade staten (exkl. statliga bolag) för 105 miljarder kronor, kommuner för 90 miljarder kronor, kommunala bolag för 55 miljarder kronor och landsting och landstingsfria kommuner för 29 miljarder kronor. Upphandlingskommittén skattar i SOU 1999:39 den sammanlagda upphandlingsvolym som *regleras av LOU* till 400 miljarder kronor per år. Av denna summa svarar staten för 80 miljarder kronor, kommunerna för 100 miljarder kronor, landstingen för 70 miljarder kronor, statliga företag för 90 miljarder kronor och kommun- och landstingsägda företag för 50 miljarder kronor. LOU reglerar också upphandlingar som görs av privata företag inom försörjningssektorerna (vatten, energi, transport och telekommunikation). Dessa företag torde enligt kommittén upphandla för ca 10 miljarder kronor per år.

Offentlig upphandling avser vanligtvis två juridiska personer, exempelvis en offentlig upphandlare och ett privat företag. En kommun, ett landsting och staten utgör var för sig en egen juridisk person. Lagen om offentlig upphandling gäller således inte förhållandet mellan exempelvis statliga myndigheter. När två statliga myndigheter köper varor eller tjänster från varandra betraktas det som transaktioner inom samma rättssubjekt (staten). Enligt en utredning om effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130) handlade statliga myndigheter under 1996 för ca 40 miljarder kronor av varandra. Det innebär att närmare 35 % av statliga myndigheters upphandling det året gjordes vid sidan av det regelverk som gäller för offentlig upphandling.¹ Inget hindrar dock att den upphandlande enheten antar riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på lagens principer. Lagen om offentlig upphandling gäller däremot – förutom mellan offentliga upphandlare och privata företag – upphandlingsavtal mellan kommuner, mellan kommuner och kommunala bolag, mellan kommuner och statliga myndigheter samt mellan statliga myndigheter och statliga bolag.

¹ Enligt utredningen upphandlade statliga myndigheter för ca 116 miljarder kronor under kalenderåret 1996.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

3.1 Lagen om offentlig upphandling

En skyldighet för statliga myndigheter att genomföra offentlig upphandling i vissa situationer har funnits relativt länge. Genom 1952 års upphandlingskungörelse (SFS 1951:18) infördes regler som i stort liknar nuvarande regelverk. De nuvarande reglerna finns i *lagen (1992:1528) om offentlig upphandling* (LOU). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994 och tillkom som en följd av Sveriges anslutning till EES-avtalet och senare genom medlemskapet i EU. Genom LOU är EG:s upphandlingsdirektiv införlivade med svensk rätt. Det innebär att de upphandlande enheterna genom att följa LOU också uppfyller de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

EG:s direktiv för offentlig upphandling bygger på de grundläggande principer som finns i EG-fördragets artiklar om förbud mot kvantitativa importrestriktioner, om den fria etableringsrätten, om fri rörlighet av varor och tjänster m.fl. Syftet med upphandlingsbestämmelserna är bl.a. att inom unionen få till stånd en sund och öppen konkurrens som ger leverantörer möjlighet att få fullt utbyte av den inre marknaden. Dessutom ska det vara möjligt för upphandlande enheter att fritt kunna välja bland ett större antal konkurrenskraftiga anbud.

I LOU avses med begreppet upphandling *köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster*. Som huvudregel gäller att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Tröskelvärden

EG-direktivens regler om offentlig upphandling avser endast upphandlingar som överstiger vissa belopp, de s.k. tröskelvärdena. För statliga myndigheter gäller sedan den 1 april 2000 tröskelvärdet 1 223 000 kr vid upphandling av varor eller tjänster enligt 2 och 5 kap. LOU. (Förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling). Dessförinnan (från juli 1996 till och med mars 2000) uppgick motsvarande tröskelvärde till 1 157 000 kr. Inom försörjningssektorerna är tröskelvärdena högre. En upphandling får inte delas upp i syfte att underskrida tröskelvärdet.

Upphandling av tjänster

Tjänster delas i LOU upp i A-tjänster och B-tjänster. En upphandling ska räknas till den tjänstekategori som den största delen av upphandlingen gäller. Till A-tjänster hör bland annat finansiella tjänster, försäkringstjänster, data-tjänster, fastighetsförvaltning och vissa typer av transporttjänster. B-tjänster utgörs av exempelvis utbildning, vård, omsorg, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningstjänster, rälsbunden transport och sjötransport. Upphandling av A-tjänster som överstiger tröskelvärdet styrs av relativt detaljerade procedurregler i 5 kap. LOU. Upphandling av A-tjänster som understiger tröskel-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

värdet samt upphandling av B-tjänster oavsett värde regleras i 6 kap. Kapitel 6 är inte styrt av EG-direktiv.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Vid upphandling av A-tjänster över tröskelvärde ska den upphandlande enheten – om inte något undantagsfall föreligger – annonsera upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, samt som huvudregel tillämpa öppen eller selektiv upphandling. Öppen upphandling innebär en upphandling där alla leverantörer får lämna anbud, medan en selektiv upphandling är en upphandling där den upphandlande enheten efter kvalificering inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Undantagen från öppen eller selektiv upphandling innebär en möjlighet till förhandlad upphandling. Förhandlad upphandling betyder att en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem. Förhandlad upphandling kan göras med eller utan föregående annonsering. Förhandlad upphandling utan föregående annonsering får användas om det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen men synnerlig brådska gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid öppen eller selektiv upphandling eller förhandlad upphandling med föregående annonsering. Brådskan måste vara orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och som inte heller beror på den upphandlande enheten. I kommentarerna till lagen sägs att eftersom det är fråga om ett undantag ska kraven tolkas restriktivt och att den upphandlande enheten har bevisbördan. En annan situation då förhandlad upphandling utan annonsering är tillåten är om tjänsterna av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast kan utföras av en viss leverantör. Slutligen kan förhandlad upphandling genomföras utan annonsering om upphandlingen gäller vissa typer av tilläggstjänster från en leverantör.

Bestämmelserna i 5 kap. LOU behöver i vissa fall inte tillämpas. Exempelvis kan undantag göras när det gäller upphandling av ”finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument” (LOU 5 kap. 1 § 5 punkten). Vad som avses med finansiella tjänster framgår inte av lagen. Inte heller i lagkommentarerna ges en tydlig definition av detta begrepp. I preambeln till Rådets direktiv 92/50/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster sägs att direktivet inte omfattar ”sådana finansiella tjänster som rör instrumenten för valuta- och penningpolitiken, statsskuldsförvaltning, valutapolitik och annan politiskt beslutad verksamhet som innefattar transaktioner med värdepapper och andra finansiella instrument. Avtal i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överförande av säkerheter och andra finansiella instrument ligger således utanför detta direktivs tillämpningsområde”. (Hentze, Sylvéen 1998)

NOU har behandlat frågan om tillämpningen av undantaget för finansiella tjänster i yttrandet om Regeringskansliets upphandling av rådgivning och medverkan i omstrukturerings av statens ägande i Assi Domän. NOU säger sig här kunna ”acceptera att själva avtalet om emission, köp, försäljning och överföring av värdepapper samt till dessa knuten rådgivning kan omfattas av undantagsbestämmelser i LOU” (NOU 2000-02-28, ärende 1999/0210-29). NOU betonar också att även om en upphandling innehåller ett inslag av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tjänster som inte omfattas av regelverket innebär detta inte att hela upphandlingen kan undantas från LOU:s bestämmelser.

Om en upphandlande enhet under upphandlingen anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel i LOU är det enheten som måste kunna bevisa att den uppfyllt alla förutsättningar för undantaget. EG-domstolen har en mycket restriktiv tolkning av möjligheterna att utnyttja undantagsregler.

Upphandling enligt sjätte kapitlet

Upphandling enligt kapitel 6 ska göras genom förenklad upphandling. Med förenklad upphandling avses en upphandling där alla leverantörer har rätt att delta. Leverantörerna ska lämna skriftliga anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera leverantörer. Upphandling utan infordrande av skriftligt anbud (s.k. direktupphandling) får dock användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Ett synnerligt skäl kan vara synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten såsom bristande planering.

Den upphandlande enheten får vid förenklad upphandling välja mellan att skriftligen inbjuda vissa leverantörer att lämna anbud eller att annonsera upphandlingen. Antalet leverantörer som inbjuds att lämna anbud får bedömas från fall till fall, dels mot kravet på konkurrens, dels mot upphandlingens storlek och karaktär enligt förfrågningsunderlaget. Vidare ska anbudsgivarna ges skälig tid att lämna anbud. Hänsyn ska tas till upphandlingens art, storlek och komplexitet. Enligt praxis har två till tre veckor visat sig vara en tillräcklig tid för standardvaror och -tjänster. För mer komplicerade varor och tjänster eller för varor och tjänster som är specifikt anpassade för beställaren kan det vara nödvändigt att förlänga tiden väsentligt.

Anbud och prövning av anbud

Vid upphandlingar som omfattas av 5:e kapitlet i LOU ska tiden för mottagande av anbud vid öppen upphandling vara minst 52 dagar från den dag då annonsen om upphandling avsändes. För selektiv och förhandlad upphandling gäller att tiden för mottagande av ansökningar om att få lämna anbud ska vara minst 37 dagar från det att annonsen avsändes. Vid selektiv upphandling ska sedan tiden för mottagande av anbud i regel uppgå till minst 40 dagar från den dag då inbjudan skickades ut till deltagarna. Vid upphandling enligt 6 kap. LOU anges i lagen inga bestämda tidsfrister utan endast att anbudsgivare ska ges skälig tid att lämna anbud.

Anbud och ansökningar om att delta i anbudsgivning ska som huvudregel lämnas skriftligt. När den upphandlande enheten har mottagit försändelserna med anbud ska de öppnas så snart som möjligt efter att anbudstiden gått ut. Öppnandet ska ske vid en förrättning där minst två personer från den upphandlande enheten deltar. Anbudet ska sedan föras upp i en förteckning som ska styrkas av dem som deltar i förrättningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Den upphandlande enheten ska enligt 1 kap. 22 § LOU anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har lägst anbudspris. Vid bedömningen av vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, service, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, miljöpåverkan m.m. Den upphandlande enheten ska i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Kriterierna ska om möjligt rangordnas. En upphandlande enhet får förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt. Det får dock ske först sedan enheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.

Nya regler från den 1 januari 2001

Nya regler för offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 2001. På grundval av regeringens proposition (1999/2000:128) Offentlig upphandling i informationssamhället har riksdagen beslutat om flera ändringar i LOU (bet. 2000/01:FiU8). Bland annat får nu upphandlande enheter möjlighet att tillåta att anbud och anbudsansökningar lämnas genom elektronisk överföring eller på annat sätt. Vidare har en ny upphandlingsform för upphandling under tröskelvärdena införts: urvalsupphandling. Urvalsupphandling innebär att alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud och att den upphandlande enheten bjuder in vissa av de sökande att lämna anbud. Riksdagen beslutade också att en enhet som använder förenklad upphandling alltid ska (med några begränsade undantag) annonsera upphandlingen i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig eller annonsera på annat sätt som leder till effektiv konkurrens. Vid urvalsupphandling ska köparen alltid annonsera ansökningsinbjudan i en allmänt tillgänglig databas.

3.2 Nämnden för offentlig upphandling

För tillsyn av lagen om offentlig upphandling svarar en särskild myndighet, Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Nämnden bildades 1993. Dessförinnan låg ansvaret för tillsyn över statlig upphandling hos Riksrevisionsverket. NOU:s uppgifter är att

- utöva tillsyn över att LOU och avtalet om offentlig upphandling inom ramen för Världshandelsorganisationen WTO (Government procurement agreement, GPA) efterlevs,
- verka för en effektiv offentlig upphandling,
- sprida information genom bl.a. nyhetsbrev, skrifter, seminarier och konferenser,
- ge ut allmänna råd och kommentarer om hur upphandlingsbestämmelserna ska tolkas,
- följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom EU och GPA.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

NOU består av ett kansli och en nämnd. Det är kansliet som sköter den löpande verksamheten och svarar för kontakten med upphandlande enheter, andra organisationer och enskilda. NOU får in många anmälningar rörande offentliga upphandlingar. Det är både enskilda, till exempel leverantörer, och politiker med flera som anmäler. Av inkomna klagomålsärenden är det sådana av allmänt eller principiellt intresse som granskas. I övrigt initieras tillsynen av myndigheten själv.

Efter förfrågan från Sveriges Radios samhällsredaktion granskade NOU hösten 1999 Regeringskansliets upphandling av rådgivning och medverkan i omstrukturering av statens ägande i Assi Domän. Nämnden beslutade i februari 2000 ett yttrande i ärendet. I yttrandet gjorde nämnden en annan bedömning än Regeringskansliet och riktade också kritik mot handläggningen av ärendet. NOU förutsatte att Regeringskansliet vidtagit åtgärder i syfte att motverka att LOU:s regler åsidosätts vid kommande upphandlingar. Vid en utfrågning i konstitutionsutskottet i mars 2000 framhöll NOU:s chefsjurist Hans Sylvén att Regeringskansliets sätt att hantera upphandlingsärenden har stor pedagogisk effekt. Man hade inom nämnden konstaterat att upphandlande enheter, exempelvis kommuner, uppmärksammade hur det gick till inom Regeringskansliet och anpassade sig till vad som accepterades där. NOU vill inte gärna att Regeringskansliet alltid ska "vandra på yttersta kanten" utan mer ta det säkra före det osäkra när det gäller att tolka och hantera reglerna. För närvarande granskar NOU Utrikesdepartementets "sponsorsavtal" med anledning av ordförandeskapet i EU våren 2001.

Beträffande NOU:s roll som tillsynsmyndighet konstaterar Upphandlingskommittén i sitt betänkande Effektivare offentlig upphandling att NOU är en välstrukturerad myndighet med gott renommé. De beslut, yttranden, brevsvar, utredningar m.m. som produceras kännetecknas av hög kvalitet. Samtidigt har kritik riktats mot tillsynsverksamheten från såväl leverantörer som inköpare. Enligt kommittén består kritiken främst i att NOU inte har tillräckliga resurser för att utöva en effektiv tillsyn. NOU betraktas också som en "tandlös" myndighet då den inte har några sanktionsbefogenheter för att komma till rätta med uppenbara regelöverträdelser. Vidare sägs att NOU genom sin kollektiva beslutsform tyngs av en ineffektiv beslutsstruktur och att verksamheten är svårplanerad och adhoc-betonad. Kommittén anser att det med anledning av de fel och brister som i alltför hög grad kännetecknar den offentliga upphandlingen är befogat att ge tillsynsmyndigheten utökade befogenheter och resurser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

4 Regeringskansliets användning av konsulter

Regeringskansliet anlitar konsulter när man behöver en viss typ av expertkunskap eller resurs som inte finns tillgänglig på departementen. Det kan exempelvis röra sig om särskilda satsningar såsom informationskampanjer och konferenser, verksamhetsutveckling, utbildning, utredningar, ekonomisk och strategisk rådgivning, datorstöd etc.

4.1 Konsultuppdragens omfattning i kronor

Departementens och Förvaltningsavdelningens konsultkostnader exklusive Utrikesdepartementets uppgick 1998 till 207 miljoner kronor och 1999 till 327 miljoner kronor (efter periodiseringar). Även under 2000 uppgick bokförda konsultkostnader till 327 miljoner kronor. Beloppen omfattar bland annat ekonomiska och juridiska tjänster, datakonsulter, seminarier, översättningstjänster, utbildningar och organisationsutredningar. Den dominerande posten utgörs dock av övriga konsulter. De uppdragen omfattade 119 miljoner kronor 1998 och 203 miljoner kronor 1999 (före periodiseringar).² År 2000 uppgick kostnaden för övriga konsulter till 340 miljoner kronor (före periodisering).

I *tabell 1* redovisas fördelningen av konsultkostnader på olika departement. Näringsdepartementet anlitar konsulter för avsevärt större belopp än övriga departement. År 2000 anlätade Näringsdepartementet konsulter för 165 miljoner kronor. Det motsvarar 50 % av Regeringskansliets totala konsultkostnader exklusive UD. Motsvarande siffror för 1999 var 216 miljoner kronor och 66 %. Den beloppsmässigt mest omfattande upphandlingen genomförs vid enheten för statligt ägande. Utrikesdepartementets konsultkostnader uppgick enligt uppgift från departementet till 48 miljoner kronor år 1998. 1999 hade beloppet stigit till 62 miljoner kronor och under 2000 köptes konsulttjänster för 91 miljoner kronor.

Konsultersättningar till statliga myndigheter

I granskningen har framkommit att Regeringskansliet ofta anlitar andra statliga myndigheter som konsulter. Av ekonomiredovisningen framgår att exempelvis Näringsdepartementet under 1999 köpte konsulttjänster från andra myndigheter för ca 12,3 miljoner kronor. De största sammanlagda ersättningarna har gått till Riksrevisionsverket (3,7 miljoner kronor), NUTEK (3,4 miljoner kronor), KTH (1 miljon kronor) och SCB (0,7 miljoner kronor). Finansdepartementet har 1999 enligt ekonomiredovisningen betalat ut ersättningar för konsultuppdrag till statliga myndigheter på ca 5,4 miljoner kronor. Till detta kommer uppdrag till andra departement samt Förvaltningsavdelningen på sammanlagt 0,4 miljoner kronor.

² Regeringskansliet bytte kontoplan mellan 1998 och 1999. Från och med 1999 redovisas ekonomiska och juridiska tjänster (förutom advokat- och rättegångskostnader) m.fl. under kontot övriga konsulter.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 1

Konsultkostnader per departement (tkr)

Departement	1999	2000
Finansdepartementet	18 398	18 146
Försvarsdepartementet	1 327	3 371
Jordbruksdepartementet	3 144	2 470
Justitiedepartementet	11 597	7 688
Kulturdepartementet	6 803	4 449
Miljödepartementet	17 813	17 316
Näringsdepartementet	215 624	164 900
Socialdepartementet	13 517	13 693
Utbildningsdepartementet	13 354	11 648
Utrikesdepartementet*	62 041	91 359
Förvaltningsavdelningen	26 578	85 502

Källa: Förvaltningsavdelningen, *Utrikesdepartementet

För att få totalsumman för Regeringskansliets konsultkostnader exklusive Utrikesdepartementets ska också periodiseringar på –1 050 tkr för år 1999 och –2 155 tkr för år 2000 räknas med. Beloppen för år 2000 är preliminära uppgifter från den 23 januari 2001, och kan således ha justerats något.

4.2 Överblick och kunskap om konsultanvändningen

Bortsett från uppgifter om de totala konsultkostnaderna är det svårt att få fram exakta uppgifter om konsultanvändningen inom Regeringskansliet. Förvaltningsavdelningen eller departementen har inte fört några register över vilka konsulter som anlitats, hur ofta de anlitats eller hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare. Då Riksdagens revisorer under granskningsarbetet ville ha uppgifter om vilka konsultupphandlingar som gjorts hänvisade departementen till sin ekonomiredovisning, där utbetalningar för konsultuppdrag finns redovisade. Av bokföringen framgår dock inte i vilka ärenden konsulterna anlitats, eller vilka/hur många utbetalningar som härrör sig till samma ärende. Det framgår inte heller hur själva anlitandet har gått till, dvs. om det har skett en upphandling enligt LOU, ett avrop av ett ramavtal eller någon annan form av anlitande. Under kontot ”övriga konsulter” kostnadsförs inköp av konsultstöd från såväl privata företag som statliga myndigheter. Även löner och anslag kostnadsförs i en del fall på detta konto. Av bokföringen för de departement revisorerna granskat framgår i de flesta fall inte om upphandlingarna/inköpen genomförts av en kommitté eller av departementet självt.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

För att få fram lämpliga upphandlingsärenden att granska gick revisorerna igenom de bokförda utbetalningarna från departementens konsultkonto 5788, ”övriga konsulter”. Ett antal större utbetalningar till privata leverantörer valdes ut för närmare granskning. Det finns ingen direkt koppling mellan ekonomiredovisningssystemet och diariet. Från att ha valt ut ett antal fakturor för den närmare granskningen fann revisorerna att det sedan inte var helt lätt att få fram akterna angående dessa ärenden. (I de fall akter fanns.)

I syfte att få till stånd en bättre överblick över Regeringskansliets upphandlingar infördes den 1 september 2000 föreskrifter om att planerade och genomförda upphandlingar av varor och tjänster ska anmälas till Förvaltningsavdelningen. Föreskrifterna gäller inte upphandlingar vars värde understiger ett prisbasbelopp och upphandlingar som omfattas av sekretess. (Se vidare kapitel 5.2.)

4.3 Förberedelser inför och uppföljning av konsultuppdrag

Som nämnts ovan anlitar Regeringskansliet konsulter när man behöver en viss typ av expertkunskap eller resurs som inte finns tillgänglig på departementen. Att anlita konsulter kan vara ett bra och nödvändigt sätt att tillföra myndigheten kompetens. Det är dock viktigt att myndigheten utreder behovet av en konsult och vad konsultens arbete ska resultera i. För att användandet av konsulter ska kunna ske på ett effektivt sätt är det också angeläget att konsultens arbete följs upp och utvärderas, och att resultatet av konsultuppdraget används av myndigheten.

Revisorerna har i granskningen inte kunnat finna att dokumenterade behovsanalyser har gjorts innan konsultupphandlingarna påbörjats. Det görs heller inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av de konsultavtal som sedan sluts för Regeringskansliets räkning. Avsaknaden av uppföljning och utvärdering gör att ingen vet om rätt avtalsvillkor tillämpas och om resultaten av konsultuppdragen blir de som avtalats och därmed förväntats.

Revisorerna har i granskningen också kunnat notera att resultaten och erfarenheterna av konsulternas arbete inte på ett organiserat sätt tillvaratas eller sprids inom Regeringskansliet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

5 Regeringskansliets konsultupphandlingar

Regeringskansliet genomför varje år ett stort antal upphandlingar av såväl varor som tjänster. I september 1994 beslutade Regeringskansliet om riktlinjer för upphandling i Regeringskansliet. I riktlinjerna ges närmare anvisningar för LOU:s tillämpning, bl.a. om de förfaranden som ska tillämpas internt. Till riktlinjerna bifogas checklistor vid upphandling och blanketter som ska underlätta vid upprättande av bl.a. konsultavtal. Förvaltningsavdelningen håller för närvarande på att uppdatera riktlinjerna.

5.1 Vem fattar beslut om att upphandla en konsult?

Bestämmelser om Regeringskansliets organisation

Från att ha varit 15 åtskilda myndigheter blev Regeringskansliet en myndighet den 1 januari 1997. Målet var, enligt Regeringskansliets årsbok för år 1998, att skapa möjligheter för ett gemensamt agerande och för ett effektivare utnyttjande av myndighetens samlade resurser. I upphandlingssammanhang innebär denna omorganisation att Regeringskansliet bör betraktas som en och samma upphandlande enhet. Det är alltså myndigheten Regeringskansliet som i LOU:s mening genomför upphandlingar och är den i vilkens namn avtal sluts.

Bestämmelser om arbetet i Regeringskansliet finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt i arbetsordningar som beslutats av Regeringskansliet. Regeringskansliet har enligt instruktionen till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt regeringsformen. Förvaltningsavdelningens chef utgörs av förvaltningschefen i Statsrådsberedningen. Departementschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet. Statssekreterarna, kabinetssekreteraren (UD), expeditionscheferna och rättscheferna är chefstjänstemän i departementen. I vissa departement finns även andra chefstjänstemän. Statssekreteraren (kabinetssekreteraren) är den som närmast under departementschefen och övriga statsråd i ett departement leder arbetet inom departementet. Statssekreteraren har som främsta uppgift att planera och samordna verksamheten samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.

Expeditionschefen ska vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden. När det gäller beredning av lagar och andra författningar innehas dessa uppgifter av rättschefen. Gemensamt för samtliga chefstjänstemän är att de ska biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. Vidare har de som uppgift att biträda med arbetsledningen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

I departementen ska det finnas huvudmän för olika sakområden. Huvudmännen är inom sitt sakområde ansvarig för planering och samordning samt för ärendenas behöriga gång. Han ansvarar också för beredning och föredragning av ärenden inför departementschefen eller ett annat statsråd. Huvudmännen ska hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefstjänstemännen underrättade om arbetets gång och för dem anmäla frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Huvudmännen ska följa de direktiv som chefstjänstemännen ger och även i övrigt samverka med dessa och de andra huvudmännen.

Beslut om upphandling

I upphandlingsfrågor är det i allmänhet chefen för en sakenhet i ett departement som fattar beslut. Revisorerna har i granskningen erfarit att beslut om upphandling har fattats av ekonomichef, departementsråd eller av förvaltningschefen. Beslutet om upphandling är således inte ett regeringsbeslut, utan avgörs av Regeringskansliet. Det förekommer dock att regeringen fattar beslut om att bemyndiga någon, exempelvis ett departementsråd, att teckna avtal. Vid intervjuer som Riksdagens revisorer har gjort med representanter för Regeringskansliet har framkommit att upphandlingsärenden brukar fördras och diskuteras med departementsledningen. Ledningen får då information om upphandlingens kostnader och avtalsvillkor.

5.2 Upphandlingssektionens samordnande roll

Även om Regeringskansliet formellt räknas som *en* upphandlande enhet genomför och ansvarar departementen själva för sina respektive upphandlingar. Upphandlingar som omfattar flera departement genomförs av Förvaltningsavdelningen. Förvaltningsavdelningen är Regeringskansliets gemensamma resurs när det gäller departementsövergripande förvaltningsfrågor. Våren 1999 förstärktes den sektion inom Förvaltningsavdelningen som ansvarar för upphandlingsfrågor inom Regeringskansliet: sektionen för upphandlingar och inköp ("upphandlingssektionen"). Upphandlingssektionen ligger organisatoriskt under enheten RK Service. För närvarande arbetar sex personer på upphandlingssektionen. Upphandlingssektionen bistår med råd och stöd i departementens egna, departementsspecifika upphandlingar. Vidare har, vilket nämnts ovan, upphandlingssektionen som uppgift att driva upphandlingar som är departementsövergripande. Sektionen strävar bl.a. efter att teckna ramavtal med leverantörer inom områden där myndigheten har frekventa behov och/eller behov av stora volymer. De enskilda departementen ska sedan kunna avropa från dessa avtal.

Upphandlingssektionen strävar efter att skapa gemensamma upphandlings- och inköpsrutiner som är effektiva och enkla för upphandlande departement att använda. Exempelvis tillhandahåller man mallar för utarbetande av förfrågningsunderlag. Regeringskansliets intranät används för att sprida information om upphandlingsfrågor. På intranätet finns också ett bibliotek med gamla förfrågningsunderlag, anbudsutvärderingar m.m. Vidare erbjuder

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

upphandlingssektionen utbildning för departementen i upphandlingsfrågor. Utbildningen ges antingen som en översiktsutbildning under en halv dag eller som en längre fördjupningskurs. Fördjupningskursen riktar sig främst till de departementstjänstemän som ofta kommer i kontakt med upphandlingsfrågor. Samtliga nyanställda inom Regeringskansliet får en mycket kortfattad introduktion angående upphandlingsfrågor.

För informationsutbyte, kompetensuppbyggnad, policyfrågor och utveckling har det skapats en arbetsgrupp för upphandlingsfrågor (upphandlingsgruppen). I gruppen ingår företrädare för samtliga departement och för upphandlingssektionen. Upphandlingsgruppen har regelbundna sammanträden. Dess roll är rådgivande och gruppen har inga formella beslutsbefogenheter. Departementsföreträdarna (kontaktmännen) i gruppen följer på sina respektive departement bl.a. upp hur de gemensamma ramavtalen används och utnyttjas och hur departementen fullföljer sina åtaganden.

Förvaltningsavdelningen har uppfattningen att det är viktigt att inom Regeringskansliet sprida information om offentlig upphandling. Att bygga upp en organisation som verkar för att effektivisera upphandlingarna är något man vinner på i längden. Enligt representanter för Förvaltningsavdelningen är Regeringskansliet när det gäller upphandlingar inne i en utveckling där man hela tiden tar steg framåt. Målet är att Regeringskansliets upphandlingar ska kännetecknas av hög kvalitet i tillämpningen av LOU och vara kommersiellt fördelaktiga för Regeringskansliet. Det är viktigt att Regeringskansliet kan vara ett föredöme när det gäller upphandlingar, menar Förvaltningsavdelningen.

Den nya anmälningsskyldigheten

För att kunna samordna upphandlingsverksamheten inom Regeringskansliet har Förvaltningsavdelningen nyligen utarbetat administrativa rutiner för registrering av departementens upphandlingar. Enligt föreskrifter som trädde i kraft den 1 september 2000 (RKF 2000:11) ska departementen anmäla planerade och genomförda upphandlingar till upphandlingssektionen. En anmälan av en planerad upphandling ska innehålla en beskrivning av vad upphandlingen omfattar, en bedömning av värdet av de varor och tjänster som upphandlas, en tidsplan för upphandlingen samt uppgifter om ansvarig person. Upphandlingssektionen undersöker om det finns möjligheter att samordna upphandlingen med någon annan upphandling eller om det finns ett ramavtal departementet kan göra avrop gentemot. Sektionen ska inom fem dagar ha meddelat sina synpunkter till berört departement.

Anmälningarna av genomförda upphandlingar ska ligga till grund för ett avtalsregister. Av anmälan ska framgå diarienummer, beskrivning av vad upphandlingen omfattar, värdet av de varor och tjänster som upphandlats, leverantör (inklusive namn och telefonnummer till kontaktperson), avtalsperiod samt eventuell förlängningsmöjlighet, avtalsansvarigt departement och enhet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Upphandlingar vars värde understiger ett prisbasbelopp och upphandlingar som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen behöver inte anmälas. Registret kommer därmed inte att täcka samtliga inköp som görs av departementen. Ett problem kan vara hur man ska få departementen att verkligen anmäla de upphandlingar som ska anmälas. Förvaltningsavdelningen uppger att omfattande informationsspridning är det medel man kan använda sig av. Enligt Förvaltningsavdelningen har systemet med anmälningsplikt bemötts positivt från departementen, trots att det är en inskränkande föreskrift.

I mitten av december 2000 hade enligt uppgift från Förvaltningsavdelningen 39 anmälningar inkommit. Merparten av dessa rörde planerade upphandlingar. Upphandlingssektionen har framöver för avsikt att utvärdera hur systemet med anmälningsplikt fungerat. Det kommer man att göra genom att utifrån uppgifter i ekonomiredovisningssystemet undersöka om anmälan har gjorts gällande de leverantörer som inte har avropats på ramavtal och som fakturerat belopp överstigande ett visst värde.

5.3 Användande av ramavtal

Regeringskansliet använder i stor utsträckning ramavtal för inköp av varor. När det gäller tjänster har ramavtal tidigare använts relativt sparsamt. Nu ökar dock användandet av ramavtal för tjänster. Under de senaste åren har det genomförts flera större upphandlingar inom tjänsteområdet som lett fram till ramavtal. Sådana avtal finns i dag för bl.a. IT- och utbildningskonsulter samt ekonomiska och juridiska tjänster.

Syftet med ramavtal

Enlig lagen om offentlig upphandling är ramavtal ett "avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period" (LOU 1 kap. 5 §). Ramavtal är ett sätt för Förvaltningsavdelningen att samordna viss upphandling. Upphandlingssektionen strävar efter att träffa ramavtal med leverantörer angående varor och tjänster av vilka det finns ett återkommande behov. Varorna och tjänsterna ska också efterfrågas av flera departement och i stora volymer för att ramavtal med vissa leverantörer ska komma i fråga. En av avsikterna med ramavtal är att få till stånd förmånligare villkor. Regeringskansliet är sammantaget en större kund än varje departement var för sig, vilket kan leda till att företagen genom kvantitetsrabatter erbjuder lägre priser. En annan fördel med ramavtal är administrativa vinster i och med att flera små upphandlingar kan ersättas av en stor. Att avropa enligt ramavtal är i många fall en mindre kostsam process än att genomföra en helt ny upphandling. En inköpare som gör ett avrop behöver exempelvis inte annonsera upphandlingen på nytt. Användandet av ramavtal medför som regel också att anskaffningsprocessen blir kortare. Förvaltningsavdelningen skriver i en promemoria om upphandlingar vid Regeringskansliet att det är angeläget att utveckla ramavtalen inom tjänsteområdet. Det gäller bl.a. mot bakgrund av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

att Regeringskansliet regelbundet har behov av konsulter med mycket kort varsel. (Förvaltningsavdelningen, rapport 1999-04-30)

Riksdagens revisorer berörde generellt användningen av ramavtal i sin rapport Offentlig upphandling (1997/98:3). Revisorerna sade sig där kunna se en poäng i att ett antal leverantörer inom olika områden förtecknas och godkänns, som service till offentliga upphandlare. Flera upphandlare hade under granskningen påpekat hur bra det var med ramavtal. Det gällde framför allt när upphandlingen avsåg standardiserade varor sålda av flera leverantörer på marknaden. Revisorerna påpekade dock att ett ramavtal enligt LOU ska innefatta samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. I praktiken är det emellertid så att flera för leverantören väsentliga förutsättningar kan vara okända. Priset sätts således utan att alla förutsättningar är kända och även utan att leverantören vet om det blir någon leverans över huvud taget. Även om ramavtal är effektivt för vissa upphandlingar kan ett okritiskt utnyttjande av ramavtal leda till dyrare upphandlingar än nödvändigt, menade revisorerna.

Ramavtal beträffande konsulttjänster inom ekonomi och juridik

Förvaltningsavdelningen träffade under våren 2000 ramavtal med 13 företag angående konsulttjänster inom ekonomi och juridik. Fem revisionsbolag upphandlades beträffande konsulttjänster inom ekonomi. Företagen var Arthur Andersen KB, Deloitte & Touche AB, KPMG Bohlins AB, Price Waterhouse Coopers AB och BDO Consulting Group AB. I avtalet står att uppdraget omfattar att efter avrop genomföra konsultinsatser för Regeringskansliets räkning. För vidare uppgifter hänvisas till förfrågningsunderlaget i ramavtalsupphandlingen.

I förfrågningsunderlaget anförs att när det gäller ekonomiska konsulttjänster är behovet vidsträckt inom många områden. Bland annat finns behov av konsulttjänster rörande organisationsförändringar, styrning, samarbetsformer, redovisning, IT, offentlig upphandling, revision och miljöarbete. Det är enligt förfrågningsunderlaget ett uttalat mål att de behov som uppkommer under avtalsperioden ska utföras av någon av de byråer som valts i den aktuella ramavtalsupphandlingen.

Upphandlingsprocessen

Upphandlingen av revisionsbolagen gjordes i kombination med upphandlingen av konsulttjänster inom juridik, och genomfördes som öppen upphandling. Annonsering gjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, och tidningen Anbudsjournalen. Förvaltningsavdelningen erhöll 19 anbud, varav 8 gällde de ekonomiska tjänsterna. Tre företag uppfyllde ej kravet på att vara auktoriserade revisorer, varför anbuden utgick. De resterande anbuden utvärderades med avseende på kvalitet, kompetensområden och pris.

Förvaltningsavdelningen skriver i anbudsutvärderingen att KPMG Bohlins, Price Waterhouse Coopers, Arthur Andersen och Deloitte & Touche erbjuder

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tillräcklig kompetens för att kunna utföra de uppdrag som kan bli aktuella att beställa genom det ramavtal som upphandlingen skall resultera i. Företagen besitter såväl erforderligt djup som bredd och har därvidlag förutsättningar att kunna genomföra konsultuppdragen på bästa sätt, menar Förvaltningsavdelningen. Man uppger att det inte är möjligt att rangordna bolagen, utan att deras individuella styrkor kan utvärderas enbart då ett konkret uppdrag ska beställas. Vid ett sådant beställningstillfälle är det avgörande vilken inriktning uppdraget har och vilka resurser som respektive bolag kan avsätta vid detta tillfälle. Förvaltningsavdelningen tillägger att BDO Consulting Group utgör ett intressant komplement till de fyra övriga bolagen. BDO "erbjuder en attraktivare prisnivå", vilket enligt Förvaltningsavdelningen bör kunna utnyttjas i vissa lämpliga uppdrag. Alla kvalificerade leverantörer antogs således.

Näringsdepartementets avrop

Avrop av ramavtalet gjordes då Näringsdepartementet anlidade en finansiell konsult (Price Waterhouse Coopers) med uppdrag att ge förslag på genomförande av bolagisering av SJ. Avropet kom till stånd efter att departementet inför upphandlingen kontaktat Förvaltningsavdelningens upphandlingssektion och därifrån fått uppgifter om att en ramavtalsupphandling med fyra stora revisionsbolag nyligen gjorts och att departementet kunde använda sig av detta ramavtal. Departementet kontaktade då tre av de företag som omfattades av ramavtalet. (Arthur Andersen och BDO Consulting Group kontaktades ej. Anledningen till att Arthur Andersen inte tillfrågades var att företaget på uppdrag av SJ redan arbetade med bolagiseringsfrågan.) Förfarandet liknade i övrigt en vanlig upphandling. Anbudsförfrågan skickades ut, anbud mottogs och utvärderades med avseende på upplägg/tidsåtgång för projektet, planerad bemanning, bolagens tidigare erfarenheter samt pris. Departementet beslöt att anlita Price Waterhouse Coopers trots att företagets anbud prismässigt låg betydligt högre än de två andra bolagens. Skälet till beslutet var bl.a. att Price Waterhouse Coopers enligt departementets uppfattning redovisade en betydligt bredare ansats till och förståelse för uppdraget.

Revisorernas synpunkter angående ramavtalet och Näringsdepartementets avrop

Vid granskningen av upphandlingen av det ramavtal som under våren 2000 slutits avseende ekonomiska och juridiska konsulttjänster har framkommit att förfrågningsunderlagets beskrivning av vad som ska upphandlas är mycket vag. Ramavtalet för ekonomiska konsulttjänster omfattar "bland annat ... organisationsförändringar, styrning, samarbetsformer, redovisning, IT, offentlig upphandling, revision och miljöarbete". Beträffande juridiska konsulttjänster sägs att "Regeringskansliet har som mål att i denna upphandling täcka upp behoven inom merparten av förekommande rättsområden" (Förfrågningsunderlag, upphandling av konsulttjänster inom juridik och ekonomi, 2000-02-07). Som nämnts ovan ska ett ramavtal enligt LOU innefatta samtliga villkor för avrop som görs under en viss tidsperiod. Förutsättningarna för leverantörerna är i dessa fall dock synnerligen oklara. Revisorerna ifrågasätter nyttan av ett ramavtal som är så övergripande och har så vaga beskriv-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ningar av vad tjänsterna innebär. Då ramavtalsupphandlingen inte avser något konkret uppdrag, och flera leverantörer kan bli utvalda, är det enligt revisorernas uppfattning troligt att leverantörerna saknar både möjligheter och incitament att pressa priserna. Snarare erbjuds endast de ordinarie timpriserna. Om sedan departementen i princip måste göra nya upphandlingar då ramavtalet ska utnyttjas går flera av de administrativa vinster man kan göra i och med användandet av ramavtal förlorade. Vidare anser revisorerna att det, som i fallet med Näringsdepartementets avrop av konsultstöd vid SJ:s utbildning, blir märkligt att en leverantör inte befinns vara kompetent inom det område där leverantören redan antagits som ramavtalsleverantör.

Angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal leverantörer framhåller NOU i ett utlåtande (ärende 203/96-21, 1998-08-25) att det av definitionen av ramavtal i LOU följer att ramavtal inte får användas som endast en lista på godkända leverantörer där villkor för avrop inklusive priset bestäms först vid de aktuella avropen. Vidare påpekar nämnden att det vid tecknandet av ett ramavtal med många leverantörer kan uppstå flera negativa konsekvenser som talar mot affärsmässighet eller ändamålsenlighet för myndigheten själv. Att inte garantera några avropsvolym och inte göra avropen förutsebara kan redan i anbudsfasen leda till avsevärda fördyringar genom att anbudsgivarna kan ha svårt att lämna seriösa och exakt beräknade anbud, skriver NOU. Vidare försvinner leverantörernas incitament att konkurrera med pris, kvalitet och service om de vet att de flesta som lämnar in ett anbud blir antagna. I stället för att försöka pressa kostnader och vinstmarginaler ligger det snarare i leverantörernas intresse att komma med bland de antagna leverantörerna med bibehållande av högsta möjliga vinstmarginal.

Mot bakgrund av vad som framförs ovan vill revisorerna återigen påpeka det som framhölls i Riksdagens revisorers rapport om offentlig upphandling (1997/98:3); även om ramavtal är effektivt för vissa upphandlingar kan ett okritiskt utnyttjande av ramavtal leda till dyrare upphandlingar än nödvändigt. Revisorererna anser att Förvaltningsavdelningen bör beakta detta.

5.4 Revisionskontorets granskningar

Upphandlingen av konsulttjänster inom Regeringskansliet granskades 1999 av Regeringskansliets internrevision (revisionskontoret). Granskningen avsåg perioden 1 januari – 30 april 1999, under vilken konsultupphandlingarna uppgick till 46 miljoner kronor. Revisionskontoret granskade inte ändamålet med upphandlingarna.

Revisionskontoret fann att den ekonomiska redovisningen och den interna kontrollen fungerade på ett tillfredsställande sätt. Kontoret påpekade dock i sin rapport att upphandlingar alltid ska baseras på skriftliga underlag. Vid upphandling av mindre omfattning kan underlaget bestå av t.ex. en offert med bekräftelse av uppdraget och gällande villkor. Ibland anlitas konsulter med hänvisning till ingånget ramavtal. I sådana fall anser revisionskontoret att konsultavtal ändå ska upprättas.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Revisionskontoret konstaterade att konsultföretagens egna avtalsmallar i vissa fall utnyttjats vid tecknandet av avtal. Enligt kontorets uppfattning bör Regeringskansliet använda en gemensam standardmall för konsultavtal, t.ex. den som har utarbetats av Förvaltningsavdelningen. Härigenom bör uppföljningen av gjorda insatser förenklas, menar man.

I de fall direktupphandlingar sker trots att avtalsbeloppet överstiger två basbelopp anser revisionskontoret att detta bör motiveras skriftligen. Vidare bör Förvaltningsavdelningen uppdatera riktlinjerna från 1994, och man bör överväga om en stickprovvis uppföljning i efterhand bör införas vid departementens administrativa enheter.

För närvarande granskar revisionskontoret de upphandlingar som gjordes i samband med utförsäljningen av Telia, våren 2000. Avrapportering beräknas ske under våren 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

6 Fallstudier av konsultupphandlingar

Ett fåtal av Regeringskansliets konsultupphandlingar har valts ut för närmare granskning. Syftet med undersökningen har varit att se i vilken mån rimliga affärsmässighetskrav och gällande regelverk följts vid upphandlingarna. Revisorerna har granskat upphandlingar från de fyra departement som för år 1999 i bokföringen redovisat de största konsultkostnaderna, samt Förvaltningsavdelningen. Departementen är Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Miljödepartementet. Revisorerna har även informerat sig om Socialdepartementets och Utbildningsdepartementets bokförda konsultkostnader. Dock bedömdes inga av dessa ärenden ur principiell synpunkt vara av intresse för fortsatt granskning.

Urvalet av upphandlingar gjordes utifrån uppgifter i departementens leverantörsreskontror om utbetalningar för konsultuppdrag. Som nämnts tidigare (kapitel 4.2) är det svårt att få fram exakta, samlade uppgifter om vilka konsulter som anlitats, hur anlitandet har gått till, hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare etc. Tillvägagångssättet fick därför bli att välja ut ett antal större utbetalningar till olika privata leverantörer och sedan ”spåra” dem bakåt. I de fall utbetalningen härrörde sig till en av departementet gjord och diarieförd upphandling valdes ärendet ut för granskning.

Revisorerna har i undersökningen valt att inrikta sig på specialistkonsulter som bokförts under kontot ”övriga konsulter”. Till övriga konsulter räknas exempelvis konsulter inom ekonomi, juridik, organisation och information. Upphandlingar avseende datakonsulter, tolk- och översättningstjänster, skrivhjälp m.m. har således inte granskats. De studerade upphandlingarna genomfördes av departementen antingen under 1999 eller 2000.

Följande upphandlingar har Riksdagens revisorer granskat närmare:

Näringsdepartementet

Upphandling av strategisk rådgivare i samband med förhandlingar kring sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/3625/SÄ (Goldman Sachs International)

Upphandling av strategisk analys i samband med sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/8806/SÄ (Monitor Company Europe)

Upphandling av rådgivning till svenska staten i samband med försäljning av aktier i samband med sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/7616/SÄ (Schroders)

Upphandling av finansiell rådgivning inför ombildandet av SJ (avrop av ramavtal), N2000/4485/SÄ (Price Waterhouse Coopers), *se kapitel 5*

Utrikesdepartementet

Upphandling av projektledare för projektet Vänort 2000, A/ordf/U 1/3 (Norna kommunikation AB)

Upphandling av grafisk profil för Sveriges ordförandeskap i EU, A/ordf/U 1/4 (Sandberg/Trygg AB)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Upphandling av konsultstöd för insamling och information om farligt avfall, M1999/4742/Kn (WildellGruppen AB)

Upphandling av konsulttjänster i samband med införande av miljölednings-system i statlig förvaltning, M2000/766/Kn (Kemi & Miljö AB)

Förvaltningsavdelningen

Upphandling av delprojektledare för rättsinformationssystem, FA 1999/1154/Stab-IT

Upphandling av resebyrå för Regeringskansliet, FA2000/637/Stab

Upphandling avseende ramavtal för juridiska och ekonomiska tjänster, FA2000/83/Serv, *se kapitel 5*

Av dessa upphandlingar är det sex stycken som revisorerna i detta kapitel vill kommentera närmare. De aktuella upphandlingarna är Näringsdepartementets upphandlingar av Goldman Sachs International, Monitor Company Europe och Schroders, Utrikesdepartementets upphandling av Sandberg/Trygg samt Miljödepartementets upphandlingar av WildellGruppen och Kemi & Miljö. På grund av bristande underlag har inte någon specifik upphandling vid Finansdepartementet granskats. Finansdepartementets upphandlingar kommenteras närmare i kapitel 6.7. I kapitel 6.8 kommenteras upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen.

De granskade upphandlingarna omfattas samtliga av bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Upphandlingarna berörs därutöver av andra bestämmelser. Sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223) är några av dessa. Granskningen har skett med utgångspunkt i de bestämmelser som gällde vid tiden för upphandlingens genomförande.

Sammanfattningsvis kan bestämmelserna i LOU beskrivas i form av följande tre grundläggande principer:

- *Likabehandlingsprincipen:* Alla leverantörer ska behandlas lika, dvs. leverantörerna ska få samma information vid samma tillfälle, och under upphandlingen får inga nya uppgifter läggas till och inga krav dras bort.
- *Transparensprincipen:* Prövningen och utvärderingen av anbud ska vara en öppen och förutsebar process. Resultatet i upphandlingen, dvs. innehållet i det slutna avtalet, ska i sin helhet överensstämma med de förutsättningar som angavs i förfrågningsunderlaget.
- *Proportionalitetsprincipen:* De krav som ställs ska stå i rimlig proportion till det behov som upphandlingen ska tillgodose.

De tre principerna innebär att prövningen och utvärderingen av anbud i sin helhet ska överensstämma med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Det är inte möjligt att i handläggningen lägga till någon faktor och heller inte möjligt att bortse från något krav som ställts upp i förfrågningsunderlaget.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Nämnden för offentlig upphandling, NOU, har i sitt nyhetsbrev från mars 2000 lämnat viss information angående tillämpning av undantag från LOU när det gäller upphandling av en del finansiella tjänster. NOU understryker i detta nyhetsbrev vikten av att tolka undantagen restriktivt och att inslag av undantagna tjänster i ett konsultuppdrag inom det finansiella området inte undantar de övriga icke undantagna tjänsterna från upphandling.

6.1 Näringsdepartementets upphandling av Goldman Sachs International

Under hösten och vintern 1997/98 diskuterades ett samgående mellan de två bolagen Telia AB och Telenor AS. Den 20 februari 1998 avbröts dessa förhandlingar. Förhandlingarna återupptogs senare och under år 1999 kom bolagens ägare – svenska respektive norska staten – överens om att slå samman bolagen. Den 16 december 1999 enades dock den norska och den svenska regeringen om att arbetet med att slå samman bolagen måste avbrytas.

Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande, anlät 1999 Goldman Sachs International (GSI) som ekonomisk och strategisk rådgivare i samband med den planerade sammanslagningen av Telia och Telenor. Av en promemoria från departementet ("Upphandlingen av rådgivare i sammanslagningen Telia–Telenor", 99-03-22) framgår att departementet i början av december 1998 lämnade en förfrågan till GSI om företaget kunde åta sig ett uppdrag inom projektet. Förfrågan gjordes muntligt. Anledningen till att just GSI tillfrågades var enligt uppgift från departementet att man bedömde att GSI var bäst skickat att vara statens rådgivare i det aktuella projektet. Företaget tackade ja till förfrågan och påbörjade arbetet den 8 december 1998. En offert inkom till Näringsdepartementet den 18 januari 1999. Enligt promemorian hade offerten föregåtts av diskussioner mellan departementet och Goldman Sachs. I promemorian sägs vidare att avtalet med GSI för statens räkning hade granskats av Företagsjuridik Nord & Co AB. Den 17 mars beslöt regeringen att bemyndiga departementsrådet Dag Detter att underteckna avtal i huvudsaklig överensstämmelse med offerten. "GSI har alltså utfört arbete i projektet med en omfattande insats på 3–5 personer fram till den 17 mars utan att avtal förelegat", konstaterar departementet i ovan nämnda promemoria.

Avtalet utgjordes av offerten från Goldman Sachs plus departementets underskrift. Det framgår inte vilket datum underskrifterna av företrädare för GSI respektive departementet är gjorda. Enligt departementet skrevs dock handlingen under i omedelbar anslutning till beslutet om bemyndigandet. Avtalet/offerten som ligger i akten är en kopia av originalhandling, då originalet enligt anteckningar var överlämnat till GSI. I avtalet ingick att ersättningen till GSI skulle beräknas från den 8 december 1998, eftersom det var då företaget påbörjade sitt arbete. Ersättningen var enligt avtalet 125 000 US-dollar per månad (ca 1,1 miljoner kronor) eller, om sammanslagningen genomfördes, en engångssumma om 10 miljoner US-dollar (ca 84,3 miljoner

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

kronor). Utöver dessa belopp utgick ersättning för omkostnader såsom resor m.m.

Med anledning av regeringens ekonomiska vårproposition fattade riksdagen den 3 juni 1999 beslut om att bemyndiga regeringen att besluta om att låna upp till 100 miljoner kronor fick tas upp i Riksgäldskontoret för att tillfälligt täcka kostnader i samband med sammanslagningen av Telia och Telenor. (Prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU27, rskr. 1998/99:249)

GSI avslutade sitt arbete i och med att Sverige och Norge undertecknade avtalet om sammanslagningen av Telia och Telenor den 30 mars 1999. När EG-kommissionen i oktober 1999 godkände avtalet blev det bindande för parterna och GSI hade enligt departementets tolkning av avtalet mellan GSI och staten rätt till bonusen på 10 miljoner US-dollar plus omkostnader (vilka enligt fakturan uppgick till 212 000 US-dollar). Svenska och norska staten kom i december 1999 överens om att avbryta samgåendet. Ersättningen på 86,1 miljoner kronor betalades ut till GSI den 13 januari 2000. Näringsdepartementet tog aldrig upp någon diskussion med GSI om huruvida svenska staten enligt avtalet verkligen var förpliktigad att betala ut bonusen i och med att någon sammanslagning inte genomfördes.

Näringsdepartementet gjorde, vilket framgått ovan, en direktupphandling av Goldman Sachs International. I promemorian anförts två skäl till detta; dels att undantaget i LOU 5 kap. 1 § om undantag för finansiella tjänster i samband med omsättning av värdepapper enligt departementets uppfattning gällde³, dels att projektet inte kunde offentliggöras innan avsiktsförklaringen från svenska respektive norska staten om ett samgående mellan bolagen var genomförd. Departementet skriver att en upphandling skulle ha lett till att projektet kom till allmänhetens kännedom. Ett offentliggörande skulle ha kunnat medföra att projektet inte hade kunnat genomföras som planerat.⁴ Enligt uppgift från Näringsdepartementet tillämpar departementet sekretesslagen 8 kap. 6 § för sådana upphandlingar som man inte vill ska komma till allmänhetens kännedom.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- Goldman Sachs International anlätades till ett sammanlagt belopp om 86,1 miljoner kronor.

Förfrågningsunderlaget

- Något skriftligt förfrågningsunderlag där förutsättningarna för och omfattningen av uppdraget klargörs har inte utarbetats. Oavsett om LOU

³ Enligt departementets uppfattning innebär ett undantag enligt 5 kap. 1 § LOU att tjänsten är undantagen från LOU i sin helhet.

⁴ Under perioden december 1997 till januari 1998 fördes förhandlingar mellan svenska och norska staten om en sammanslagning av Telia och Telenor. Diskussionerna avbröts i februari 1998. Ett väsentligt skäl var den pressdebatt som uppkom, främst i Norge. Parterna var därför överens om att det nya initiativ som togs i november 1998 skulle behandlas med största sekretess. (Näringsdepartementet, 2000-10-26)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tillämpas eller inte måste det anses vara nödvändigt att klargöra vad en konsulttjänst ska omfatta och hur den ska ersättas, särskilt om den avser tjänster av den aktuella omfattningen.

Handläggningen av upphandlingen

- Endast ett företag tillfrågades. Det framgår inte av dokumentationen varför just detta företag tillfrågades eller vilka konkreta uppgifter företaget skulle utföra. Efter förfrågan från revisorerna meddelade departementet att man tillfrågade Goldman Sachs International då man ansåg att företaget var bäst skickat att utföra uppdraget.
- Departementet gjorde bedömningen att upphandlingen av Goldman Sachs omfattades av LOU:s undantagsregel för finansiella tjänster i samband med omsättning av värdepapper. Således upphandlades inte Goldman Sachs enligt LOU. Revisorerna ifrågasätter att undantagsregeln var tillämplig i detta fall. Anledningen är att tjänsterna avsåg finansiell rådgivning i samband med förhandlingar m.m. vid sammanslagningen av Telia och Telenor.⁵ Tjänsterna avsåg inte finansiella expertråd knutna till utgivning eller omsättning av värdepapper eller andra finansiella instrument. Därmed borde upphandlingen enligt revisorernas uppfattning ha skett i enlighet med bestämmelserna i LOU.
- När det gäller departementets önskan att inte offentliggöra upphandlingen konstaterar revisorerna att LOU inte medger några undantag från lagen på dessa grunder.

Avtalet och konsultarbetets genomförande

- Regeringen bemyndigade Näringsdepartementet att teckna avtal mer än tre månader efter det att företaget påbörjat sitt arbete. Största delen av det omfattande arbetet utfördes således utan att det förelåg något avtal.
- Beslutet om att teckna avtal med GSI innebar att regeringen i strid med EU:s och LOU:s regler genom direktupphandling köpte tjänster från GSI för drygt 86 miljoner kronor.
- Avtalet utgörs av offerten från GSI plus departementets underskrift. Näringsdepartementet har således inte självt skriftligen formulerat några villkor för konsultuppdraget, trots att det inom Näringsdepartementet och även hos Förvaltningsavdelningen finns färdiga avtalsmallar på

⁵ I avtalet sägs att GSI ska agera som "financial adviser in connection with the possible combination or merger of Telia AB ... with Telenor AS". Tjänsterna "include valuation, assisting you [Näringsdepartementet, RR:s anm.] in negotiating the financial and other aspects of the transaction and assisting you in co-ordinating the work performed by other advisers in connection with the transaction".

Översättning: finansiell rådgivare i samband med det eventuella samgåendet eller fusionen mellan Telia AB och Telenor AS. Tjänsterna omfattar värdering, biträde i samband med förhandlingen om finansiella och andra frågor i affärssuppgörelsen och biträde med att samordna det arbete som utförs av andra rådgivare i samband med affärssuppgörelsen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

både svenska och engelska att använda sig av. Avtalet är inte daterat och departementets version är en kopia av originalhandlingen.

- Vid den tidpunkt då regeringen begärde att bli bemyndigad av riksdagen att fatta beslut om lån i Riksgäldskontoret för att täcka utgifterna i samband med sammanslagningen av bolagen hade företaget redan slutfört sitt arbete.
- Provisionen på 10 miljoner US-dollar som enligt slutet avtal skulle utbetalas till GSI om sammanslagningen mellan Telia och Telenor genomfördes, har utbetalats trots att sammanslagningen inte genomfördes. Enligt uppgift från Näringsdepartementet betalades ersättningen ut till GSI med anledning av EG-kommissionens godkännande av affären. Avtalet som upprättats av GSI anger följande: *"In addition, if the combination or merger of Telia and Telenor is accomplished in one or a series of transactions, we will charge a transaction fee of US\$10m. Any amount paid by the Ministry as retainer fee during the period will be offset against this transaction fee up to the amount of the transaction fee. [RR:s kursiv.]"*⁶ Denna formulering, som accepterats av Näringsdepartementet, har lett till att en utbetalning har gjorts av bonusen på 10 miljoner US-dollar i stället för fyra månadsarvoden på 125 000 US-dollar/månad. Riksdagens revisorer anser att det är anmärkningsvärt att det i avtalet inte fanns klarare regler för när bonusen skulle betalas ut. Bonusen kom nu att utbetalas trots att samgåendet mellan bolagen inte fullföljdes, vilket lett till en merkostnad för staten på 80 miljoner kronor. Bonusen betalades dessutom ut efter det att samgåendet mellan bolagen avbrutits. Näringsdepartementet tog inte heller upp någon diskussion med GSI om huruvida företaget verkligen kunde anses vara berättigat till bonusen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

6.2 Näringsdepartementets upphandling av Monitor Company Europe

Angående sammanslagningen av Telia och Telenor genomförde Näringsdepartementets enhet för statligt ägande våren 1999 en upphandling av strategisk analys. Enheten erbjöd de tre företagen Boston Consulting Group, Mercer Management Consulting och Monitor Company Europe att lämna anbud. Anbudsförfrågan gjordes muntligt i samband med ett besök i London den 28 och 29 maj 1999. Departementet gjorde bedömningen att upphandlingen var av brådskande karaktär. Dessutom befann man sig i en mycket känslig förhandlingssituation gentemot den norska sidan, varför ärendet behövde behandlas med sekretess. Av dessa anledningar var det enligt departementets uppfattning inte möjligt att annonsera upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT. Enligt departementets mening var kravet på affärsmässighet ändå tillgodosett.

⁶ Översättning: Dessutom, om samgåendet eller fusionen mellan Telia och Telenor fullföljs i en eller flera uppgörelser debiterar vi en avgift på 10 miljoner US dollar. Belopp som betalats ut av departementet som arvode under uppdraget räknas av mot denna avgift upp till det belopp som avgiften omfattar.

En förteckning över de inkomna anbudena finns i en upphandlingsredogörelse från den 28 juni 1999. I förteckningen anges tre anbudsgivare: Boston Consulting Group, Monitor Company Europe och Mercer Management Consulting. Anbudet från Boston Consulting Group har inte kunnat återfinnas på departementet.

Anbudet från Mercer Management Consulting och Monitor Company ankom till Näringsdepartementet via telefax den 31 maj. Monitor Company anger i sitt anbud att man är beredd att påbörja arbetet den 31 maj. Konsultarvudet anges till 325 000 US-dollar under juni månad. Till detta kommer omkostnader, vilka enligt anbudet vanligtvis brukar uppgå till 20 % av konsultarvudet. Det gäller framför allt utgifter för resor, bakgrundsforskning, teleförbindelser och rapportproduktion, skriver Monitor Company. Anbudet är två sidor långt, exklusive en bilaga med en beskrivning av företaget.

Mercer Management Consulting anger kostnaden till 27 500 pund per vecka. Utöver denna kostnad framgår av offerten att företaget debiterar för allmänna omkostnader och direkta omkostnader. De allmänna omkostnaderna uppgår till 6 % av arvudet, medan de direkta omkostnaderna (såsom resor, logi och rapportproduktion) faktureras separat till inköpspris. Anbudet är fyra sidor långt.

Näringsdepartementet beslöt sig omgående för att anlita Monitor Company. Skälet var att man efter vad som framkommit i diskussioner med företaget samt utifrån det inkomna anbudet gjorde bedömningen att Monitor Company var det företag som hade störst kompetens inom det aktuella området. Monitor Company inledde sitt arbete den 2 juni 1999 och avslutade det i augusti 1999.

Det tecknades inget avtal mellan Näringsdepartementet och Monitor Company innan företaget påbörjade sitt arbete. En formell upphandlingsredogörelse skrevs den 28 juni 1999. Vid ett regeringssammanträde den 23 september 1999 bemyndigade regeringen departementsrådet Dag Detter att underteckna ett avtal mellan Monitor Company och Näringsdepartementet. Avtalet utgjordes av Monitor Companys anbud, vilket departementsrådet godkände och undertecknade (den 23 september 1999). Att det formella beslutet fattas först efter det att konsulttjänsten blivit utförd förekommer enligt Näringsdepartementet i vissa fall. Likaså använder man sig enligt uppgift ofta av företagets anbud – vilket undertecknas och returneras till företaget – som avtal. Ersättningen på 3,3 miljoner kronor betalades ut till Monitor Company i januari 2000.

Den upphandlade konsulttjänsten efterannonserades inte i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- Monitor Company Europe anlitas till ett sammanlagt belopp om 3,3 miljoner kronor.

Förfrågningsunderlaget

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- Något skriftligt förfrågningsunderlag där förutsättningarna för anbudsgivningen och uppdraget klargörs har inte tagits fram. Därmed kan det inte garanteras att de som lämnat anbud givits lika förutsättningar för anbudslämnandet. Det kan inte heller säkerställas att upphandlingen varit genomtänkt avseende Näringsdepartementets behov, krav på leverantören och utvärderingskriterier för anbudena.
- Någon annonsering av upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, har inte gjorts. Av detta följer att anbudsgivarkretsen i strid med LOU:s regler har begränsats till de konsultföretag som enligt Näringsdepartementets uppfattning kunde vara aktuella.
- Näringsdepartementet uppger att man på grund av upphandlingens brådskande karaktär samt behov av sekretess inte ansåg det vara möjligt att annonsera upphandlingen. Revisorerna vill i sammanhanget påpeka att det enligt 5 kap. 17 § LOU är möjligt att använda förhandlad upphandling utan föregående annonsering vid synnerlig brådskande "orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller kan hänföras till den upphandlande enheten". Revisorerna ställer sig tveksamma till att brådskan i detta fall berodde på omständigheter utanför Näringsdepartementets kontroll. Diskussioner om en sammanslagning mellan Telia och Telenor hade vid tiden för upphandlingen av Monitor Company pågått i flera månader. Det borde därmed sannolikt ha funnits möjlighet för departementet att förutse behovet av upphandlingen. När det gäller åberopandet av sekretess konstaterar revisorerna att LOU inte medger några undantag från lagen för den här typen av "känsliga" upphandlingar. Enligt revisorernas bedömning går det sannolikt att annonsera en upphandling och väcka leverantörernas intresse utan att det specifika innehållet i upphandlingen röjs.

Handläggningen av upphandlingen

- En förteckning över de inkomna anbudena upprättades den 28 juni 1999. I denna förteckning anges att anbud inkommit från Boston Consulting Group, Monitor Company Europe samt Mercer Management Consulting. Anbudet från Boston Consulting Group har inte gått att återfinna.
- De inkomna anbudena hade endast lämnats som telefaxanbud. Telefax anses inte som en skriftlig handling i LOU:s mening. Enligt LOU:s regler för upphandling vid denna tidpunkt måste anbud lämnas skriftligt för att kunna beaktas.⁷
- Det finns ingen dokumentation som beskriver hur utvärderingen av anbudena gått till. Det framgår därför inte på vilka grunder departementet valde att anta anbudet från Monitor Company, trots att anbudet från Monitor Company innebar ett betydligt högre pris.

Avtalet och konsultarbetets genomförande

⁷ För upphandlingar som omfattas av 6 kap. LOU gällde att anbud kunde inkomma via telefax om de omedelbart bekräftades genom en egenhändigt undertecknad handling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- Anbudet infordrades i slutet av maj 1999. Monitor Company påbörjade sitt uppdrag den 2 juni 1999. Vid denna tidpunkt fanns ingen skriftlig överenskommelse om vad som skulle presteras av Monitor Company. Det fanns inte heller någon skriftlig överenskommelse om ersättnings omfattning och storlek.
- Arbetet genomfördes i huvudsak under perioden den 2 juni till den 2 juli 1999. Monitor Company fakturerade 325 000 US-dollar (2,75 miljoner kronor) för månadens arbete samt knappt 64 000 US-dollar (540 000 kr) för omkostnader såsom flygresor, taxiresor, mat m.m.
- Den 23 september 1999 fattade regeringen beslut om att bemyndiga departementsrådet Dag Detter att underteckna avtal med Monitor Company. Företagets tjänster var redan utförda och fakturerade när detta beslut fattades av regeringen.
- Avtalet utgörs av det faxade anbudet från Monitor Company plus departementets underskrift. Näringsdepartementet har således inte självt skriftligen formulerat några villkor för konsultuppdraget.
- Någon efterannonsering i EGT i enlighet med reglerna i LOU har inte genomförts.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Iakttagelser beträffande innehållet i akten N1999/8806/SÄ

Näringsdepartementets upphandling av Monitor Company Europe dokumenteras i akten N1999/8806/SÄ; upphandling av strategisk analys rörande sammanslagningen av Telia/Telenor. Akten granskades av Riksdagens revisorer i slutet av augusti och början av september 2000. I mitten av september överlämnade revisorerna en redogörelse för upphandlingen samt några kortfattade iakttagelser till departementet för faktakontroll. I samband med detta återlämnades också akten till departementet. Den 24 november 2000 begärde Riksdagens revisorer återigen ut akten. Revisorerna fann då att ett nytt dokument hade lagts i akten. Dokumentet är en kort promemoria skriven av ansvarigt ämnesråd på enheten för statligt ägande och daterad 1999-10-25. I promemorian sägs inledningsvis: "Med anledning av en genomgång av akten 1999-10-15 noteras följande ytterligare underlag." Sedan anförs en kortfattad motivering till varför direktupphandling gjordes av Monitor Company. Det finns ingen notering om vilket datum dokumentet infördes i akten. Näringsdepartementet framför till Riksdagens revisorer att dokumentet lades i akten efter revisorernas granskning av upphandlingen under hösten 2000. Enligt tjänstemän på departementet upprättades promemorian i samband med en genomgång av departementets upphandlingar hösten 1999. Promemorian upprättades eftersom man vid genomgången fann att upphandlingen var bristfälligt dokumenterad. Ansvarigt ämnesråd ansåg vid denna tidpunkt emellertid inte att promemorian behövde läggas i akten, utan förvarade den på sitt tjänsterum.

Kompletterande uppgifter angående upphandlingen

I en promemoria som inkom till Riksdagens revisorer den 15 januari 2001 framför Näringsdepartementet att upphandlingen av Monitor Company Europe ”genomfördes som förenklad upphandling enligt LOU 6 kap. 2 §⁸ eftersom det förelåg brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och som heller inte berodde på Näringsdepartementet. Genom att tre leverantörer tillfrågades tillgodosågs kravet på affärsmässighet.” (Näringsdepartementet, Komplettering till faktaredovisningen i PM av Riksdagens revisorer beträffande Regeringskansliets användning av konsulter, 2001-01-11)

Revisorernas synpunkter

Revisorerna noterar att upphandlingar ska göras enligt LOU:s sjätte kapitel om de understiger tröskelvärdet, om de utgörs av s.k. B-tjänster eller om de angår rikets säkerhet. Upphandlingen av Monitor Company Europe omfattas enligt revisorernas bedömning av femte kapitlet i LOU eftersom tjänsten utgörs av en A-tjänst över tröskelvärdet. I övrigt har upphandlingen kommenterats ovan.

6.3 Näringsdepartementets upphandling av Schroders

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande upphandlade i maj 1999 en rådgivare till departementet i fråga om försäljning av aktier i det nya bolaget Telia–Telenor. Utifrån enhetens egen kännedom om aktörer på kapitalmarknaden valde departementet ut tre företag som erbjöds lämna anbud. Departementet uppger till revisorerna i samband med granskningen: ”Med vart och ett fördes ingående diskussioner om krav och uppgifter. Därigenom tillgodosågs kravet på affärsmässighet.” De tre företagen var Carnegie, Lazard och Schroders. Carnegie avböjde anbudsförfrågan. Något skriftligt förfrågningsunderlag utarbetades inte från departementets sida.

Departementet uppger att kravet på tillkännagivande enligt LOU inte tillgodosågs. Anledningen var att upphandlingen gällde en finansiell tjänst som enligt departementets bedömning omfattas av undantaget i 5 kap. 1 § 5 punkten LOU. Lagen säger där att bestämmelserna i 5 kap. (vilket rör upphandling av A-tjänster över tröskelvärdet) inte ska tillämpas i fråga om finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument. Det upphandlade företagets uppgift bestod dels i rådgivning, dels i att assistera vid upphandlingen och styrningen av de banker som skulle sköta försäljningen av aktier. Börsnoteringen av Telia–Telenor var enligt departementets mening en transaktion enligt 5 kap. 1 § LOU, varav uppdraget till Schroders var en del.

⁸ 6 kap. 2 § LOU säger att ”upphandling skall göras genom förenklad upphandling. Direktupphandling får dock användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl, såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten.”

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Skriftliga anbud inkom från Schroders och Lazard den 11 maj 1999. Lazard anger att de debiterar 100 000 US-dollar (ca 846 000 kr) per månad i arvode eller, om försäljningen av aktier genomförs, en "success fee" om 5 miljoner US-dollar (ca 42 miljoner kronor). Ersättning för vissa omkostnader tillkommer.

Schroders anger i ett telefaxanbud från den 7 maj kostnaden 9 miljoner US-dollar exklusive omkostnader. I ett telefaxanbud från den 9 maj är denna avgift reducerad till 7,5 miljoner US-dollar inklusive omkostnader. Det skriftliga anbudet, vilket inkom till departementet den 11 maj, innehåller inte något kostnadsförslag utan Schroders ber att få diskutera kompensationsfrågan vid ett senare tillfälle. I avtalet har Schroders och Näringsdepartementet enats om ett arvode på 300 000 US-dollar (ca 2,5 miljoner kronor) per månad eller, vid genomförd utförsäljning, en ersättning på 7,5 miljoner US-dollar (ca 63 miljoner kronor). Särskilda tillägg för omkostnader medges inte.

Departementet uppger att efter ingående diskussioner med Schroders och Lazard drogs slutsatsen att "trots en något högre kostnad för Schroders var deras erbjudande kvalitetsmässigt att föredra" (Näringsdepartementet, PM "Upphandling av rådgivare till Näringsdepartementet för försäljningen av aktier i Telia och Telenor", 99-05-13). Företaget har stor erfarenhet av både privatiseringar och aktieemissioner. I övrigt motiveras inte valet av Schroders.

Avtal mellan Näringsdepartementet och Schroders tecknades i juni 1999. Departementet hade dessförinnan anlitat Företagsjuridik för granskning och delvis omformulering av avtalsvillkoren.

Schroders påbörjade sitt arbete den 10 maj 1999 och avslutade det den 10 december samma år när det stod klart att någon börsnotering av det nya bolaget inte skulle bli aktuell. Ersättningen på 18,2 miljoner kronor betalades ut till Schroders i februari 2000.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- Schroders anlidades till ett sammanlagt belopp om 18,2 miljoner kronor.

Förfrågningsunderlaget

- Något skriftligt förfrågningsunderlag där förutsättningarna för anbudsgivningen klargörs har inte tagits fram. Oavsett om LOU tillämpats eller inte måste det anses vara nödvändigt att klargöra vad en konsulttjänst ska omfatta och hur den ska ersättas, särskilt om den avser tjänster av den aktuella omfattningen.
- Genom att inget skriftligt förfrågningsunderlag framställts har de grundläggande förutsättningarna för likabehandling av anbudsgivare åsidosatts. Det gäller oavsett om undantag från LOU tillämpats eller inte.
- Anbudet från Schroders innehöll inte något kostnadsförslag och kan därmed inte betraktas som ett fullständigt anbud.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- Det finns ingen dokumentation som beskriver hur utvärderingen av anbudet gått till. Därför framgår det inte på vilka grunder anbudet från Schroders valts, trots att anbudet från Schroders innebar ett betydligt högre pris.

6.4 Utrikesdepartementets upphandling av Sandberg/Trygg

Under hösten 1999 genomförde Utrikesdepartementets press- och informationsenhet en upphandling av grafisk profil m.m. för det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd 2001. I uppdraget ingick utarbetandet av grafisk profil, logotyp och slogan (inklusive förtester av dessa) samt att skapa digitala mallar för användande i Regeringskansliets pc:ar. För att få hjälp med upphandlingen kontaktade den ansvarige projektledaren på UD Förvaltningsavdelningens upphandlingssektion. Efter diskussioner kom man fram till att förhandlad upphandling med föregående annonsering skulle vara ett lämpligt förfarande vid upphandlingen.

Upphandlingen annonserades i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, i september 1999. I annonsen meddelades: "I ett första urval avgörs anbudslämnarens visade skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet baserat på tidigare uppdrag." Vidare angavs att detta skulle visas i anbudsansökan genom en förteckning av genomförda projekt och en beskrivning av dessa. Vad gäller bedömningen meddelades: "Vid bedömningen av skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet kommer hänsyn att tas till visade personella och tekniska resurser för att genomföra uppdraget i sin helhet." Enligt annonsen skulle det "även framgå vilken personal som skall arbeta med detta uppdrag, deras yrkesmässiga bakgrund och visade skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet". Vidare efterfrågades anbudsgivarens totala omsättning, hur stor andel av omsättningen som omfattar uppdrag som detta, ekonomisk och juridisk ställning m.m. Till de 10–15 anbudslämnare som bäst motsvarat uppställda kriterier (skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet) skulle ett förfrågningsunderlag sändas ut. I detta skulle anbudslämnarna ombudjas att föreslå arbetsordning, tidsplan och kostnads-kalkyl för uppdraget.

Departementet fick in 46 anbudsansökningar. För att kunna välja ut de bästa anbudsansökningarna på så objektiva grunder som möjligt valde departementet att bedöma dessa med hjälp av en femgradig skala där 5 var det högsta betyget och 1 det lägsta. Bedömningsskalan hade inte redovisats i EGT-annonsen. Bedömningen gjordes utifrån uppgifter i ansökningarna avseende de uppställda kriterierna skicklighet, effektivitet, erfarenhet, pålitlighet samt personella och tekniska resurser. Därutöver gjordes en allmän bedömning av anbudsgivarens lämplighet som leverantör. De 14 företag som fick högst poäng inbjöds att lämna anbud.

Av förfrågningsunderlaget som sändes ut till de 14 kvalificerade, potentiella anbudsgivarna framgick att Regeringskansliet/UD skulle anta det anbud som var ekonomiskt mest fördelaktigt utifrån ställda krav på yrkesskicklighet,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

erfarenhet, effektivitet, pålitlighet samt teknisk kapacitet vad gäller utförandet av tjänsten. Som krav på leverantören (kvalifikationskrav) angavs att leverantören skulle ha omfattande erfarenhet av liknande uppdrag. Det framhölls vidare att leverantörens förmåga att utföra uppdraget skulle bedömas med utgångspunkt från hans visade skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet. Under rubriken Utvärderingskriterier listades i anbudsförfrågan fyra punkter. Dessa var: erfarenhet och yrkesskicklighet, effektivitet och pålitlighet, teknisk kapacitet samt pris. Utvärderingskriterierna i denna del, anbudsvärderingsfasen, avsåg enligt uppgift från departementet anbudsgivarens förslag till arbetsprocess, sammansättning av projektgrupp och de nyckelpersoner som skulle arbeta med de olika delarna av uppdraget. Av anbudsförfrågan framgick också kommersiella villkor/avtalsvillkor för uppdraget (i bilaga) samt administrativa bestämmelser.

De inkomna anbudena (13 st.) bedömdes och rangordnades i enlighet med de angivna utvärderingskriterierna. Det gjordes med hjälp av samma sorts betygsskala som för anbudsansökningarna. För de fyra bästa anbudena tog departementet också referenser. Tre anbudslämnare kallades sedan till en muntlig presentation. På grundval av anbud och referenser gjorde departementet bedömningen att Sandberg/Trygg AB var det företag som bäst svarade mot kriterierna i förfrågningsunderlaget. Avtal mellan Regeringskansliet/UD och Sandberg/Trygg tecknades den 21 december 1999. Upphandlingen efterannonserades i EGT.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- Sandberg/Trygg upphandlades till ett sammanlagt belopp om 1,2 miljoner kronor.

Förfrågningsunderlaget

- Förhandsannonsering av upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning har gjorts i enlighet med gällande regler.
- Ett skriftligt förfrågningsunderlag har tagits fram. Utvärdering av inkomna anbudsansökningar och anbud har gjorts i enlighet med de i annons och förfrågningsunderlag angivna kriterierna.
- En sammanblandning har dock gjorts av kvalifikationsgrunder och utvärderingskriterier. Enligt 1 kap. 20 a § LOU ”skall den upphandlande enheten, innan den börjar pröva anbudena, pröva om anbudsgivarna eller anbudssökandena uppfyller de krav som ställs på leverantören” (kvalifikationskrav). Prövningen om anbudssökandena uppfyller de krav som ställs på leverantören ska alltså avslutas i och med prövningen av anbudsansökan. Efter att kvalificeringsfasen är avslutad ska anbudena värderas i enlighet med det ena av LOU:s två bedömningskriterier (ekonomiskt mest fördelaktigt anbud eller lägsta pris). I UD:s upphandling efterfrågas i annonsen bl.a. leverantörens visade tekniska resurser för genomförandet av uppdraget. Vidare vill man ha uppgifter om vilken personal som ska arbeta med det aktuella uppdraget och denna personals

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

yrkesmässiga bakgrund, visade skicklighet etc. I förfrågningsunderlaget som UD sände till de utvalda anbudsgivarna återkommer dessa kvalificeringskrav, här omvandlade till utvärderingskriterier.

Handläggningen av upphandlingen

- Upphandlingsproceduren är mycket väl dokumenterad, vilket gör det lätt att följa ärendets handläggning.
- Vid utvärderingen av anbudsansökningarna och anbudan används två poängsättningssystem som inte redovisats i annonsen eller förfrågningsunderlaget. Avser den som upphandlar att använda viktningsskema för att rangordna och poängsätta anbud bör, med hänsyn till kravet på transparens, denna metodik framgå av förfrågningsunderlaget. Detta klargörs genom bland annat kammarrättsdom nr 943-1997 från Kammarrätten i Sundsvall.
- Efterannonsering av upphandlingen har skett i enlighet med reglerna i LOU.

6.5 Miljödepartementets upphandling av WildellGruppen

Under hösten 1999 genomförde Miljödepartementet, enheten för kretslopp och näringsliv, en upphandling av WildellGruppen AB avseende konsultstöd i samband med en kampanj om insamling av farligt avfall. Upphandlingen genomfördes i form av förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU.

Skriftliga förfrågningsunderlag sändes den 19 november ut till tio företag. Ytterligare ett företag fick en förfrågan per fax den 30 november. Av förfrågningsunderlaget framgick att projektet/upphandlingen kunde delas upp i tre steg. Som förutsättning för anbudsgivningen angavs att anbudan skulle innehålla konsulternas förslag på hur samtliga efterfrågade tre steg skulle kunna utformas. Samtidigt meddelades att departementet även kunde komma att beakta förslag som endast omfattade ett eller två av de skisserade stegen.

Vid anbudsprövningen skulle enligt förfrågningsunderlaget hänsyn tas till att anbudsgivaren hade dokumenterad praktisk erfarenhet av renhållningsbranschen eller miljöområdet i stort. Vidare angavs att hänsyn skulle tas till på vilket sätt anbudsgivaren tänkte genomföra uppdraget, dvs. vilka tjänster som ingick i uppdraget. Slutligen framhölls att anbudet skulle vara ekonomiskt fördelaktigt. Under detta kriterium har i förfrågningsunderlaget listats tre punkter: referenser, kvalitetssäkring och miljöhänsyn.

Anbudstiden gick ut den 8 december 1999. Vid denna tidpunkt hade åtta anbud kommit in. Anbudan öppnades av två tjänstemän vid departementet den 9 december. Den 10 december inkom, via fax, ytterligare ett anbud. Även detta anbud togs med för utvärdering.

Departementet uppger i en redogörelse för upphandlingen att man, då man beslutade att anta ett visst anbud, i första hand tog hänsyn till upplägg och klargörande av de tre kriterier som omnämndes i förfrågningsunderlaget. Därefter såg man till förslagens kvalitet med hänsyn till förståelse för upp-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

draget samt kostnaden för projektets genomförande. Enligt departementet var kvaliteten på de inkomna anbuderna mycket skiftande. Bland annat saknades kostnadsuppskattningar i de flesta fall.

Efter anbudsutvärderingen fattade Miljödepartementet beslut om att anta anbudet från Wildell Reklambyrå (WildellGruppen AB). Beslutet motiverades med att Wildell lämnat det anbud som var enklast i sin utformning och därmed billigast, samtidigt som det uppfyllde alla de krav som ställdes i anbudsförfrågan. I ett annat dokument förklaras valet av Wildell med att företagets anbud var prismässigt fördelaktigast, att det lämnat det mest kompletta förslaget samt hade bäst referenser och mest kännedom om området.

Avtal tecknades mellan Regeringskansliet/Miljödepartementet och Wildell-Gruppen AB den 26 december 1999. Avtalet avsåg steg 1 i projektet, medan steg 2 och 3 skulle omförhandlas. Kostnaden för steg 1 (vilket innebar utformning av s.k. ”kreativ plattform”) uppgick till 270 000 kr. Arbetet skulle utföras under perioden den 3 januari till den 20 maj 2000.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- WildellGruppen AB upphandlades till ett sammanlagt belopp om 270 000 kr.

Förfrågningsunderlaget

- Ett skriftligt förfrågningsunderlag har tagits fram. Förutsättningarna för hur anbuderna ska komma att utvärderas är dock oklara. Departementet anger i förfrågningsunderlaget att anbuderna ska avse samtliga tre uppdragsdelar, samtidigt som man uppger att det även går att lämna anbud på delar av uppdraget. Det framkommer inte hur ett anbud på delar av uppdraget ska värderas i relation till ett anbud som avser hela uppdraget.
- Förfrågningsunderlaget uppvisar också brister i tydlighet när det gäller utvärderingskriterierna. Det framgår exempelvis inte om något utvärderingskriterium är viktigare än ett annat. Inte heller framgår vad som avses med de uppställda punkterna ”referenser, kvalitetssäkring, miljöhänsyn”. EG-rättens princip om transparens implicerar att utvärderingskriterierna ska vara formulerade så att leverantörerna ska kunna förutse resultatet av utvärderingen. Revisorerna anser inte att utvärderingskriterierna som använts av Miljödepartementet uppfyller denna princip.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- En förteckning över de inkomna anbudena har upprättats. I denna nämns att ett anbud inkommit försent. Trots detta har anbudet enligt dokumentationen upptagits till prövning. Enligt 6 kap. 11 § LOU får en upphandlande enhet inte pröva ett anbud som har kommit in efter den dag som angetts som sista dag för lämnande av anbud.
- Enligt dokumentationen har många anbud valts bort på grund av ofullständiga kostnadsförslag. Därmed har anbuderna inte bedömts utifrån de kriterier som ställdes upp i förfrågningsunderlaget och det går inte att konstatera om rätt anbud valts.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

6.6 Miljödepartementets upphandling av Kemi & Miljö

Miljödepartementet, enheten för kretslopp och näringsliv, upphandlade under våren 2000 konsultstöd i arbetet med att införa miljöledning i statlig förvaltning. Upphandlingen genomfördes som förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU. Förfrågningsunderlag skickades ut till tre konsultföretag: Kemi & Miljö AB, Tellus Miljömanagement AB samt Ångpanneföreningen AB. Enligt förfrågningsunderlaget skulle departementet i den inledande kvalificeringsfasen pröva att anbudsgivarna uppfyllde vissa ställda, formella krav. I den efterföljande utvärderingsfasen prövades anbuderna med avseende på de i förfrågningsunderlaget angivna och specificerade kriterierna kvalitet, metodik, anpassning till statlig förvaltning och pris.

Priset skulle anges som totalt pris för den angivna uppdragstiden (20 mars t.o.m. 30 juni 2000). Av förfrågningsunderlaget framgår också att anbudets pris skulle utvärderas dels utifrån erbjudet totalpris, dels utifrån de eventuella synpunkter anbudsgivare lämnat på bifogat utkast till avtalsvillkor. Vidare sägs i förfrågningsunderlaget att anbud kunde anges på hela eller delar av uppdraget.

De inkomna anbuderna omfattade olika delar av uppdraget. Departementet kunde därmed inte göra en rättvisande jämförelse av anbudens priser på de grunder som meddelats i förfrågningsunderlaget. En uppskattning av pris-skillnaderna gjordes dock, varefter man drog slutsatsen att Kemi & Miljö hade det lägsta priset, följt av ÅF.

Efter att ha utvärderat anbuderna gjorde departementet bedömningen att Kemi & Miljö var den leverantör som bäst uppfyllde utvärderingskriterierna. Avgörande faktorer var att Kemi & Miljö föreslog den bästa metodiken samt att företaget, enligt departementets uppfattning, låg prismässigt lägst. Avtal tecknades mellan Regeringskansliet/Miljödepartementet och Kemi & Miljö AB i maj/juni 2000. Uppdraget omfattade tiden 20 mars–30 juni 2000. Datum för slutredovisning sattes till den 15 augusti. Priset uppgick till 474 000 kr, exklusive resor utom Stockholms län. Priset i avtalet blev lägre än det offererade priset med anledning av att en betydande del av det ursprungliga uppdraget ströks.

Revisorernas iakttagelser och synpunkter

- Kemi & Miljö AB upphandlades till ett sammanlagt belopp om 474 000 kr.

Förfrågningsunderlaget

- Kravet på hur pris ska anges i anbudet är oklart uttryckt i förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget står både att pris ska anges som totalt pris och att anbud kan avges på hela eller delar av uppdraget.

Avtalet och konsultarbetets genomförande

- Uppdraget avsåg perioden 20 mars–30 juni 2000. Avtalet undertecknades emellertid inte förrän den 10 maj (Kemi & Miljö) respektive den 5 juni (Miljödepartementet). Kemi & Miljö utförde därmed en stor del av uppdraget utan att något avtal förelåg.

6.7 Upphandlingar vid Finansdepartementet

För att få fram upphandlingar att granska gick revisorerna, liksom i övriga fall, igenom ekonomiredovisningen och efterfrågade akter till de gjorda utbetalningarna. Nio leverantörer valdes ut. För två leverantörer har revisorerna inte erhållit några underlag. Underlagen som revisorerna har tagit del av är överlag bristfälliga. Bland annat saknas förfrågningsunderlag och dokumentation av hur upphandlingarna gått till. I ett fall saknas även en offert från leverantören. Det är framför allt direktupphandlingar av specifika leverantörer som har gjorts. (Två fall utgörs av avrop av ramavtal. Dessa har inte bedömts, då någon upphandling inte skett.) Bland de handlingar Riksdagens revisorer erhållit från Finansdepartementet återfinns några promemorior upprättade i mitten av december 2000. I promemoriorna återges bakgrunden och motiven för några av upphandlingarna.

På grund av bristande underlag har revisorerna inte genomfört några fallstudier av Finansdepartementets konsultupphandlingar.

6.8 Upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen

Revisorerna har granskat Förvaltningsavdelningens upphandling av delprojektledare för rättsinformationssystem och upphandling av resebyrå för Regeringskansliet. Upphandlingsärendena hade valts ut åt revisorerna av Förvaltningsavdelningen. Revisorerna har även granskat Förvaltningsavdelningens upphandling av ramavtal för ekonomiska och juridiska tjänster. Som helhet var dokumentationen av upphandlingsförloppen god och utvärderingskriterierna tydligt formulerade. Revisorerna noterade dock att ett avtal hade slutits med en antagen anbudsgivare omkring en månad efter att anbudets giltighetstid gått ut.

Riksdagens revisorer har även valt ut ärenden via ekonomiredovisningen. Tio leverantörer valdes ut. Av underlagen framgår att det har gjorts upphandlingar i flera fall. De underlag som revisorerna har erhållit är dock inte full-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ständiga, utan utgörs framför allt av konsultavtalen. Trots flera påminnelser har det efterfrågade materialet inte kommit revisorerna till del under pågående granskning. På grund av att underlagen har varit ofullständiga har inte några fallstudier av dessa upphandlingar gjorts.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

7 Revisorernas överväganden och förslag

Regeringskansliets konsultkostnader exklusive Utrikesdepartementets uppgick till 327 miljoner kronor både år 1999 och 2000. De olika departementens nyttjande av konsulter varierar i hög grad. Näringsdepartementet anlät konsulter till ett sammanlagt belopp om 165 miljoner kronor år 2000. Utrikesdepartementet inhandlade samma år konsult hjälp för 91 miljoner kronor. Förvaltningsavdelningens konsultkostnader uppgick under år 2000 till 86 miljoner kronor. Övriga departement utnyttjar inte konsulter i samma utsträckning. Konsulttjänsterna som Regeringskansliet köper består exempelvis av ekonomiska och juridiska tjänster, datatjänster, seminarier, översättningstjänster, informationskampanjer, utbildningar och organisationsutredningar.

Konstitutionsutskottet har tidigare funnit att Regeringskansliets konsultupphandlingar uppvisat flera brister. Bland annat har utskottet uppmärksammat att det ibland saknades underlag för upphandlingar, skriftliga avtal samt redogörelser för varför direktupphandling skett. Vidare har utskottet rapporterat om felaktiga tillämpningar av undantagsregler i lagen om offentlig upphandling. Riksdagens revisorer har noterat att det fanns brister i konsultupphandlingarna som gjordes i samband med regeringens Sydafrikasatsning 1999 och att regeringen bröt mot lagen om offentlig upphandling. Revisorerna har även i sin årliga revision av Regeringskansliet påtalat att informationen om regler och rutiner kring upphandlingsärenden bör förbättras.

Regeringskansliet har under de senaste två åren vidtagit åtgärder i syfte att förbättra upphandlingsrutinerna. En central upphandlingssektion inrättades inom Förvaltningsavdelningen våren 1999. Sektionen biträder bl.a. departementen i upphandlingar och upphandlar ramavtal som departementen kan avropa. Hösten 2000 införde Regeringskansliet regler om att planerade och genomförda upphandlingar ska anmälas till upphandlingssektionen. Anmälningarna ska ligga till grund för ett centralt register över avtal och upphandlingar. Revisorerna ser positivt på dessa initiativ.

Trots vidtagna åtgärder kan Riksdagens revisorer med anledning av denna granskning dock konstatera att flera problem inom upphandlingsområdet kvarstår vid Regeringskansliet. Rutinerna för upphandling är bristfälliga. Efterlevnaden av LOU är inom ett antal departement fortfarande dålig. Underlagen för upphandlingarna är ofta undermåliga. I granskningen har vidare framkommit att varken Förvaltningsavdelningen eller någon annan instans inom Regeringskansliet vid granskningstillfället hade någon samlad överblick över Regeringskansliets konsultanvändning. Revisorerna har inte heller funnit att det hittills har gjorts någon systematisk uppföljning och utvärdering av de upphandlingar som görs vid Regeringskansliet.

Riksdagens revisorer anser att upphandlingen av konsulter inom Regeringskansliet måste förbättras. Revisorerna är också av uppfattningen att såväl den politiska ledningen som chefstjänstemännen inom departementen måste ta ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna. Förvaltningsavdelningens roll och inflytande bör stärkas ytterligare. Ett effektivt och affärsmässigt upphand-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

lingsförfarande inom Regeringskansliet kan bidra till ett bättre resursutnyttjande och att pengar sparas. Revisorerna vill understryka att Regeringskansliet har en viktig roll som förebild för andra myndigheter på upphandlingsområdet. Om Regeringskansliet åtgärdar påtalade brister kan det få positiva spridningseffekter till övrig förvaltning, vilket bör leda till en ökad trovärdighet och legitimitet för den offentliga upphandlingsverksamheten.

7.1 Regeringskansliets överblick över konsultanvändningen

Regeringskansliet är *en* upphandlande enhet. För att kunna fullgöra de förpliktelser som detta medför fordras att den upphandlande enheten har överblick över sin totala upphandling så att enheten inte omedvetet bryter mot de regler för uppdelning av upphandling som framgår av LOU. Det är viktigt att samordna upphandlingar inom den upphandlande enheten för att kunna er- hålla bästa möjliga ekonomiska villkor. Av effektivitetsskäl är det också väsentligt att inte olika enheter inom Regeringskansliet genomför likadana upphandlingar ovetande om varandra. Vidare är det angeläget att ha kunskap om hur och var upphandlingen genomförs inom Regeringskansliet så att de bästa upphandlingsexperten som den upphandlande enheten förfogar över används där de gör störst nytta. Slutligen underlättar goda kunskaper om vilka konsulter som anlitas uppföljning och kontroll av upphandlingen och konsultanvändningen.

I granskningen har framkommit att Regeringskansliets överblick och kun- skap om genomförda upphandlingar är dålig. Det är svårt att få fram exakta uppgifter om konsultanvändningen. Det finns inga samlade uppgifter i depar- tementens diaries eller bokföring om vilka konsulter som anlitas, hur ofta de anlitas eller hur mycket som utbetalats till en och samma uppdragstagare. Under kontot ”övriga konsulter” kostnadsförs såväl uppdrag till privata före- tag som till statliga myndigheter (inklusive Regeringskansliet). Det framgår endast i undantagsfall om det är departementet självt som har upphandlat eller om upphandlingen har genomförts av en kommitté. Det finns inte heller några samlade uppgifter om hur själva anlitandet har gått till, dvs. om det har skett en upphandling enligt LOU, ett avrop av ett ramavtal eller någon annan form av anlitande.

En konsult har alltså kunnat anlitas av flera olika departement eller av olika enheter inom ett departement utan att man vet om det. Revisorerna konstate- rar att Regeringskansliet i och med den nya anmälningsplikten har utarbetat en rutin för att få en bättre överblick av sin upphandlingsverksamhet. Samti- digt noterar revisorerna att registret över upphandlingar inte kommer att vara heltäckande. Det är upp till varje departement att anmäla sina upphandlingar och Förvaltningsavdelningen har inga sanktionsmöjligheter i det fall en upphandling inte anmäls. Utifrån erfarenheter i granskningen befarar reviso- rerna att det finns en risk att vissa upphandlingar inte blir anmälda. I före- skriften om anmälningsskyldighet sägs att upphandlingar som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen inte behöver anmälas. Näringsdepartementet, enheten för statligt ägande, brukar enligt uppgift inte anmäla sådana ”kän- liga” upphandlingar som man menar omfattas av sekretesslagen. Det innebär

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

att departementets upphandlingar av Goldman Sachs International och Monitor Company Europe inte skulle ha anmälts till Förvaltningsavdelningen om systemet med anmälningsplikt funnits vid den tidpunkten. För att registret över Regeringskansliets upphandlingar ska bli så heltäckande som möjligt anser revisorerna att samtliga upphandlingar inom Regeringskansliet bör anmälas. Det gäller även sekretessbelagda upphandlingar, som bör kunna anmälas i former som innebär att sekretessen inte röjs.

7.2 Förberedelser och uppföljning av konsultuppdrag

Revisorerna har i granskningen inte kunnat finna att dokumenterade behovsanalyser har gjorts innan konsultupphandlingarna påbörjats. Det görs heller inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av de konsultavtal som sedan sluts för Regeringskansliets räkning. I granskningen har också framkommit att resultaten och erfarenheterna av konsulternas arbete inte på ett organiserat sätt tillvaratas eller sprids inom Regeringskansliet.

Revisorerna anser att det för ett effektivt resursutnyttjande är viktigt att Regeringskansliet inför en konsultupphandling utreder behovet av konsulthjälp och vad konsultinsatsen ska resultera i. Det är också angeläget att konsultens arbete följs upp och utvärderas och att resultatet av konsultuppdraget återförs till myndigheten. Att göra en koppling mellan vad som efterfrågades i förfrågningsunderlaget och det faktiska resultatet av konsultens arbete är enligt revisorernas uppfattning ett bra sätt att utvärdera och utveckla den egna beställarfunktionen.

Regeringskansliets internrevision granskade 1999 upphandlingar av konsulttjänster inom Regeringskansliet. För närvarande pågår en granskning av upphandlingar i samband med utförsäljningen av Telia våren 2000. Riksdagens revisorer anser att det är angeläget att internrevisionen fortlöpande genomför granskningar av den interna kontrollen av upphandlingsverksamheten inom Regeringskansliet.

7.3 Förvaltningsavdelningens roll

Förvaltningsavdelningen samordnar upphandlingar inom de varu- och tjänsteområden där samordnad upphandling anses gynna Regeringskansliet. Det innebär t.ex. att Förvaltningsavdelningen träffar ramavtal som sedan kan avropas av departementen utan att dessa behöver genomföra en särskild upphandling. Revisorerna anser att det kan finnas fördelar med inköpsamordning avseende konsulttjänster inom vissa områden. Det bör dock inte ske okritiskt. Vidare anser revisorerna att det är av vikt att de ramavtal som sluts preciseras med avseende på vilka tjänster som ska ingå i ramavtalet. För att kunna veta vilka områden som ur departementens och de olika enheternas synvinkel är mest angelägna för samordnad upphandling fordras en grundlig behovsanalys. Att någon grundlig analys avseende behoven av konsulttjänster gjorts har revisorerna inte kunnat finna. Vid granskningstillfället hade varken Förvaltningsavdelningen eller någon annan instans inom Regeringskansliet någon samlad överblick över Regeringskansliets upphandling av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

konsulter. Det är därför svårt att veta om de upphandlingar som Förvaltningsavdelningen genomför och som utmynnar i ramavtal är de mest angelägna ur Regeringskansliets synpunkt.

Effektiv upphandling av kvalificerade konsulttjänster fordrar två sorters kompetens. Den sakkunniges kännedom om de behov i verksamheten som legat till grund för beslutet att upphandla konsultstöd är avgörande för att kunna formulera rätt krav på konsultens kompetens och på vad som ska åstadkommas av konsulten. Samtidigt behövs upphandlingskompetens för att på ett objektivt och affärsmässigt sätt kunna upphandla konsulttjänsterna. Upphandlingsorganisationen vid Regeringskansliet skulle enligt revisorernas mening troligtvis fungera effektivare om upphandlingsexperterna vid Förvaltningsavdelningen och de sakkunniga vid departementen kunde utnyttja varandra i högre grad än de gör i dag. Om så varit fallet hade exempelvis några av de upphandlingar som genomförts vid Näringsdepartementet med stor sannolikhet kunnat genomföras på ett mer affärsmässigt sätt och samtidigt på ett sätt som överensstämmer med reglerna i LOU.

7.4 Näringsdepartementets konsultupphandlingar

Näringsdepartementet har under 1999 och 2000 anlitat konsulter för sammanlagt 381 miljoner kronor. Omfattande konsultupphandlingar har gjorts vid enheten för statligt ägande. Revisorerna har granskat tre upphandlingar som gjordes av enheten i samband med den planerade sammanslagningen av Telia AB och Telenor AS. Upphandlingarna avsåg konsultuppdrag för 86 miljoner kronor (Goldman Sachs International), 18 miljoner kronor (Schroders) och 3 miljoner kronor (Monitor Company Europe). I upphandlingarna och hanteringen av material har revisorerna noterat allvarliga brister i såväl efterlevnaden av LOU som i professionalism och affärsmässighet.

Handläggningen av upphandlingarna

Avsaknad av förfrågningsunderlag

Gemensamt för de tre upphandlingarna är bl.a. att inga skriftliga förfrågningsunderlag har upprättats. Departementet har tagit kontakt med potentiella leverantörer (i ett fall har endast en leverantör tillfrågats) och muntligen gått igenom vad konsulttjänsterna ska omfatta. Avsaknad av förfrågningsunderlag innebär enligt revisorernas uppfattning en risk för att departementet inte på ett tillräckligt ingående och genomtänkt sätt analyserar och formulerar sina behov. Dessutom kan leverantörerna få ett stort inflytande över uppdragsformuleringen och omfattningen av uppdraget. Det finns heller inga garantier för att alla anbudsgivare får samma information från departementet. De kan därmed ha olika förutsättningar för sitt anbudslämnande. Avsaknad av förfrågningsunderlag gör det också oklart hur anbuderna ska komma att bedömas. Revisorerna anser att det är en självklarhet att omfattningen och förutsättningarna för ett uppdrag klargörs skriftligen innan en upphandling påbörjas. Detta är särskilt angeläget vid upphandlingar som omfattar större

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

belopp. Skriftligt förfrågningsunderlag ska förekomma oavsett om LOU tillämpas eller ej.

Brister angående avtalen och oklar finansiering

I två av de tre fallen (Goldman Sachs International och Monitor Company Europe) har regeringen bemyndigat departementsrådet att teckna avtal mellan staten och leverantören, och avtal har tecknats, flera månader efter att företagen påbörjat sitt arbete. I samma två fall har Näringsdepartementet inte skriftligen formulerat några avtalsvillkor för uppdragen, utan avtalen består av företagets anbud plus departementets underskrift.⁹ Avtalet med Monitor Company utgörs av ett anbud skickat per fax (vilket inte var ett giltigt anbud enligt LOU:s mening). Beträffande Goldman Sachs finns i akten inte något originalavtal utan endast en kopia av avtalet. Avtalet är inte heller daterat.

Revisorerna anser att underlåtenhet att upprätta tydliga förutsättningar för upphandling kan leda till att köparen hamnar i ett affärsmässigt underläge gentemot säljaren, som ges möjlighet att själv beskriva sitt uppdrag och att själv formulera det avtal som köparen sedan godtar. I affärer av denna storleksordning borde det vara naturligt för köparen att lägga ned stor möda på att beskriva vad som ska köpas och att tydligt ange de affärsmässiga utgångspunkterna för anbudsgivning och avtal. Det gäller även om upphandlingen inte omfattas av LOU. Revisorerna anser också att det är anmärkningsvärt att Regeringskansliet inte besitter ett original, utan endast en kopia, av ett konsultavtal omfattande 86 miljoner kronor.

När det gäller upphandlingen av Goldman Sachs International har revisorerna i granskningen vidare uppmärksammat att finansieringen av uppdraget ännu inte var ordnad vid den tidpunkt då avtalet mellan parterna skrevs. Riksdagen bemyndigade regeringen att låna pengar i Riksgäldskontoret för att täcka utgifterna i samband med den planerade sammanslagningen av Telia och Telenor flera månader efter att avtal tecknats och företaget slutfört sitt arbete.

Bristfällig dokumentation

Upphandlingarna är bristfälligt dokumenterade. Beträffande anlitaandet av Goldman Sachs International framgår det inte av materialet i akten varför just denna leverantör tillfrågades eller vilka konkreta uppgifter företaget skulle utföra. Efter förfrågan från revisorerna meddelade departementet att man tillfrågade Goldman Sachs International då man ansåg att företaget var bäst skickat att utföra uppdraget. Varför det var bäst skickat har inte redovisats. Dokumentationen är också bristfällig när det gäller på vilka grunder departementet valde att anta anbuden från Schrodors och Monitor Company. Schrodors och Monitor Company tog enligt offerterna betydligt mer betalt för uppdragen än vad de konkurrerande företagen gjorde. Enligt LOU ska

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

⁹ När det gäller Goldman Sachs International föregicks enligt departementet anbudet av diskussioner mellan departementet och företaget.

den upphandlande enheten anta det anbud som har lägst pris eller är ekonomiskt mest fördelaktigt.

Otillfredsställande hantering av material

I granskningen har framkommit brister i Näringsdepartementets administrativa hantering av material. I akten angående upphandlingen av strategisk analys inför sammanslagningen Telia–Telenor saknades anbudet från Boston Consulting Group. Anbudet har inte heller gått att återfinna på departementet. Vidare ställer sig revisorerna frågande till departementets hantering av den promemoria som skrevs hösten 1999 och bifogades akten efter revisorernas granskning hösten 2000. Om departementet upprättar en promemoria i syfte att komplettera en dokumentation (akt) som har ansetts vara bristfällig, anser revisorerna att promemorian bör bifogas akten så snart som promemorian är upprättad och inte efter ett år.

Utbetalningen av bonusen till Goldman Sachs International

Goldman Sachs International (GSI) anlitas som ekonomisk och strategisk rådgivare i samband med den planerade sammanslagningen av Telia och Telenor. Enligt konsultavtalet mellan Näringsdepartementet och Goldman Sachs International skulle en bonus på 10 miljoner dollar betalas ut till företaget om en sammanslagning mellan Telia och Telenor genomfördes. Samgåendet mellan Telia och Telenor avbröts i december 1999. Trots detta betalade Näringsdepartementet i januari 2000 ut bonusen.

Revisorerna har i granskningen kunnat konstatera brister i statens avtal med Goldman Sachs International. Det är enligt revisorernas uppfattning anmärkningsvärt att det i avtalet inte tydligt angavs vilka villkor som skulle vara uppfyllda för att bonusen skulle betalas ut. I och med att samgåendet mellan Telia och Telenor inte fullföljdes anser revisorerna vidare att departementet för att slippa en merkostnad på 80 miljoner kronor borde ha tagit upp frågan huruvida man var förpliktigad att betala ut bonusen till GSI till diskussion. Revisorerna vill också ifrågasätta lämpligheten i att svenska staten träffar avtal som inbegriper omfattande bonusvillkor. I detta fall innebar bonusen en ersättning till leverantören på drygt 80 miljoner kronor för fyra månaders arbete. Revisorerna anser att Näringsdepartementets agerande i fallet Goldman Sachs International är uppseendeväckande och ger prov på oaktsam hantering av statens pengar.

Tillämpningen av undantagsregler i LOU

I upphandlingarna av Goldman Sachs International och Monitor Company Europe underlät Näringsdepartementet att annonsera upphandlingarna och att i övrigt genomföra dem enligt LOU bl.a. med hänvisning till att man inte ville att upphandlingarna skulle komma till allmänhetens kännedom. Revisorerna konstaterar att LOU inte medger några undantag från lagen för den här typen av ”känsliga” upphandlingar. Det går sannolikt att annonsera en upp-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

handling och väcka leverantörernas intresse utan att det specifika innehållet i uppdraget röjs.

I upphandlingen av Goldman Sachs International sade sig Näringsdepartementet också tillämpa undantaget för finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper (LOU 5 kap. 1 § 5 punkten). Revisorerna ställer sig tveksamma till att undantaget var tillämbart. Anledningen är att tjänsterna – utifrån hur uppdraget är definierat i företagets anbud/avtalet – förefaller avse finansiell rådgivning i samband med förhandlingar m.m. vid sammanslagningen av Telia och Telenor och inte finansiella expertråd knutna till utgivning eller omsättning av värdepapper. Revisorerna har noterat att Näringsdepartementet tidigare fått kritik för hur man tillämpar denna undantagsregel.

Beträffande upphandlingen av Monitor Company Europe anförde departementet – vid sidan av upphandlingens känsliga natur – brådska som skäl till varför man inte annonserade upphandlingen. Enligt 5 kap. LOU får förhandlad upphandling utan föregående annonsering användas om det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen men synnerlig brådska gör det omöjligt att hålla de tidsgränser som gäller för öppet eller selektivt förfarande. Brådskan ska vara förorsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande enheten. Omständigheterna ska inte heller ha orsakats av enheten själv (LOU 5 kap. 17 § 2 punkten). Revisorerna anser inte att situationen då Monitor Company upphandlades uppfyller förutsättningarna som krävs för en tillämpning av undantaget.

Mot bakgrund av det som framförs ovan och vad som i övrigt framkommit under granskningsarbetets gång anser revisorerna att Näringsdepartementets enhet för statligt ägande alltför lättvindigt använder sig av undantagsregler i LOU.

Revisorerna anser att den upphandlande enheten så långt det är möjligt bör följa intentionerna i lagen även om en upphandling omfattas av undantag från LOU. Tillämpas undantag borde det vara naturligt att man är noggrann med att i övrigt genomföra upphandlingen på ett affärsmässigt sätt och att följa LOU i de delar som är tillämpliga. Revisorerna vill också poängtera att en konsulttjänst måste köpas på ett professionellt, ansvarsfullt och affärsmässigt sätt som inte riskerar statens medel oavsett om upphandlaren följer en lag eller inte. Det borde vara en självklarhet att åtagandet är klart, att priset är klart och att detta finns dokumenterat i ett skriftligt avtal innan konsulten börjar arbeta.

7.5 Upphandlingar vid andra departement

Vid de stickprovsvisa granskningar som har gjorts av upphandlingar vid Miljödepartementet och Utrikesdepartementet har Riksdagens revisorer funnit att upphandlingarna uppvisar smärre brister. Generellt kan sägas att förfrågningsunderlagen brister i tydlighet när det gäller hur anbud ska utvärderas. De utvärderingskriterier som används vid Miljödepartementets upphandling av WildellGruppen är för en anbudsgivare inte lätta att förutse

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

resultatet av. Det finns också motsägelser i förfrågningsunderlaget när det gäller huruvida det var möjligt att lämna anbud på endast delar av uppdraget. Beträffande Utrikesdepartementets i övrigt valgjorda upphandling av grafisk profil inför ordförandeskapet i EU har revisorerna noterat att en sammanblandning har gjorts mellan vad som är kvalificeringskrav (krav på leverantören) och utvärderingskriterier (val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet). Vidare har poängsättningssystemen som användes vid utvärderingen av ansökningar och anbud inte redovisats i annonsen eller förfrågningsunderlaget. Med hänsyn till LOU:s krav på transparens är det lämpligt att grunderna för poäng- eller betygssättning av anbud framgår av förfrågningsunderlaget.

När det gäller Finansdepartementet kan revisorerna konstatera att underlagen till upphandlingarna är bristfälliga. I två fall har revisorerna inte erhållit några underlag alls. De upphandlingar som revisorerna granskat vid Förvaltningsavdelningen uppvisar allmänt en högre kvalitet än övriga granskade upphandlingar. Samtidigt har revisorerna inte kunnat granska flera upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen då det material som efterfrågades inte har kommit revisorerna till del under pågående granskning, trots flera påminnelser.

7.6 Revisorernas förslag

Med anledning av vad som framkommit i granskningen vill Riksdagens revisorer föreslå följande:

Ansvar

- Regeringen bör se till att såväl den politiska ledningen som chefstjänstemännen inom departementen tar ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna.

Kunskap och överblick

- Regeringen bör se till att departementen skaffar sig bättre kunskaper om sin konsultanvändning. En lämplig väg kan vara att komplettera upphandlingsregistret, som Förvaltningsavdelningen utarbetar, med att inom varje departement låta det av ekonomiredovisningen eller på annat sätt tydligt framgå vilka konsulter som anlitas och i vilka ärenden. Det bör också framgå vilka konsulter som anlitas av kommittéer och hur stora konsultersättningar som betalas ut till statliga myndigheter. Vidare bör det finnas system för att från diariet och registratur på ett enkelt sätt få fram underlagen till gjorda upphandlingar.
- För att Förvaltningsavdelningens upphandlingsregister ska bli så komplett som möjligt bör även upphandlingar som omfattas av sekretess anmälas i lämplig form.

Kompetens

- Regeringen bör initiera en översyn av behov av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

upphandling av konsulter vid Regeringskansliet. Översynen bör finna och beskriva former för hur upphandlingsexperten och sakkunniga ska samverka vid upphandlingar av konsulter.

Lagtillämpning

- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att LOU:s undantagsregler tolkas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med LOU och EG:s upphandlingsdirektiv. Departementen bör åläggas att göra bedömningarna av huruvida reglerna i LOU är tillämpliga eller inte i samråd med Förvaltningsavdelningen.
- För att säkerställa upphandlingarnas kvalitet bör också regeringen ålägga departementen att inte genomföra upphandlingar av konsulttjänster ovanför tröskelvärdet utan Förvaltningsavdelningens medverkan vid upprättande av förfrågningsunderlag och vid prövning och utvärdering av anbud. Förvaltningsavdelningen bör också medverka vid formuleringen av avtal.

Uppföljning, kontroll, tillsyn

- Regeringen bör se till att Regeringskansliet skapar rutiner för uppföljning av konsultuppdrag. Det bör tydligt anges vem som är ansvarig för att uppföljning sker och dokumenteras.
- Regeringen bör ålägga Förvaltningsavdelningen att som ett led i en intern kontroll av konsultupphandlingarna göra stickprovsvisa granskningar av upphandlingar för att se hur man inom Regeringskansliet efterlever de interna föreskrifterna på upphandlingsområdet.
- Regeringen bör ålägga Regeringskansliets internrevision att fortlöpande granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Källförteckning

Intervjuer

Bergdahl, Pia, projektledare, och projektmedarbetare Lila Ericsson, Birgitta Fredholm, Thomas Ringbom, Statskontoret, 2000-10-24

Brogren, Hanna, departementssekreterare Utrikesdepartementet, 2000-09-26

Brundin, Tommy, upphandlingschef Förvaltningsavdelningen, 2000-09-18, 2000-12-20

Börjesson, Sture, ämnesråd Socialdepartementet, 2000-10-26

Cederlund, Lars Johan, ämnesråd Näringsdepartementet, 2000-09-01, 2000-12-15

Ebler, Hans, departementssekreterare Statsrådsberedningen, 2000-11-14

Ekman, Dag, expeditionschef Näringsdepartementet, 2000-12-15

Falck, Marie-Louise, kansliråd Förvaltningsavdelningen, 2000-10-04

Gårdmark-Nylén, Margareta, kansliråd Näringsdepartementet, 2000-12-15

Halvarsson, Eva, kansliråd Näringsdepartementet, 2000-09-12

Hedberg, Charlotte, kansliråd Finansdepartementet, 2000-11-20

Hentze, Margaretha, kanslichef Nämnden för offentlig upphandling, 2000-11-22

Lauritzson, Elisabeth, departementsråd Förvaltningsavdelningen, 2000-10-11

Lindeberg, Per Erik, rättschef Näringsdepartementet, 2000-12-15

Nordqvist, Bengt, departementsråd Förvaltningsavdelningen, 2000-09-18, 2000-10-11, 2000-12-20

Olofsson, Gunilla, förvaltningschef Förvaltningsavdelningen, 2000-12-20

Palmgren, Folke, revisionschef Statsrådsberedningen, 2000-11-14

Sylvén, Hans, chefsjurist Nämnden för offentlig upphandling, 2000-11-22

Offentligt material och litteratur

Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU17

Förvaltningsavdelningen; Upphandling avseende ramavtal för juridiska och ekonomiska tjänster, FA2000/83/Serv

Förvaltningsavdelningen; Upphandling av resebyrå för Regeringskansliet, FA2000/637/Stab

Förvaltningsavdelningen; Upphandling av delprojektledare för rättsinformationssystem, FA1999/1154/Stab-IT

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Förvaltningsavdelningen; *Upphandlingar i Regeringskansliet*, rapport 1999-04-30

Hentze, Sylvén; *Offentlig upphandling*, lagkommentar 18:1, 1998, Norstedts Juridik

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU2

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU20

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU25

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU30

Krall, Kalle; *Upphandling av konsulter vid Regeringskansliet*, konsultrapport till Riksdagens revisorer, 2001

Miljödepartementet; Upphandling av konsulttjänster i samband med införande av miljöledningssystem i statlig förvaltning, M2000/766/Kn

Miljödepartementet; Upphandling av konsultstöd för insamling och information om farligt avfall, M1999/4742/Kn

Nämnden för offentlig upphandling; *Regeringskansliets upphandling av rådgivning och medverkan i omstrukturering av statens ägande i AssiDomän*, 2000-02-28, ärende 1999/0210-29

Nämnden för offentlig upphandling; *Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten*, 1998-08-25, ärende 203/96-21

Näringsdepartementet; *Komplettering till faktaredovisningen i PM av Riksdagens revisorer*, 2001-01-11

Näringsdepartementet; *Näringsdepartementets upphandling av Goldman Sachs International m.m.*, 2001-01-30

Näringsdepartementet; Upphandling av finansiell rådgivning inför ombildandet av SJ, N2000/4485/SÄ

Näringsdepartementet; Upphandling av strategisk analys i samband med sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/8806/SÄ

Näringsdepartementet; Upphandling av rådgivning till svenska staten i samband med försäljning av aktier i samband med sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/7616/SÄ

Näringsdepartementet; Upphandling av strategisk rådgivare i samband med förhandlingar kring sammanslagningen av Telia och Telenor, N1999/3625/SÄ

Regeringens proposition 1999/2000:128 *Offentlig upphandling i informationssamhället*

Regeringens proposition 1998/99:100 *1999 års ekonomiska vårproposition*

Riksdagens revisorer; *Myndigheten Regeringskansliet*, förstudie 2000/01:3

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Riksdagens revisorer; *Offentlig upphandling*, rapport 1997/98:3, förslag 1997/98:RR10

Riksdagens revisorer; *Regeringens Sydafrikasatsning*, granskningspromemoria, 2000-03-22

Riksdagens revisorer; *Regeringskansliets upphandling och användning av konsulter*, förstudie 1999/2000:20

SOU 1999:139; *Effektivare offentlig upphandling. För fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*, delbetänkande av Upphandlingskommittén

SOU 1997:130; *Effektivare statlig inköpssamordning*, betänkande av Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning

SOU 1996:23; *Upphandling, en miljöfråga*, betänkande av Upphandlings- och Miljöutredningen

Utrikesdepartementet; Upphandling av projektledare för projektet Vänort 2000, A/ordf/U 1/3

Utrikesdepartementet; Upphandling av grafisk profil för Sveriges ordförandeskap i EU, A/ordf/U 1/4

Lagar och förordningar

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

Regeringskansliets föreskrifter om upphandling, RKF 2000:11

Sekretesslag (1980:100)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:6 Regeringskansliets upphandling av konsulter

Remissyttranden

Följande instanser har yttrat sig med anledning av rapporten:

Justitieombudsmannen

Regeringskansliet

Svea hovrätt

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten i Göteborg

Länsrätten i Stockholm

Länsrätten i Göteborg

Kammarkollegiet

Statskontoret

Ekonomistyrningsverket

Konkurrensverket

Nämnden för offentlig upphandling

Marknadsdomstolen

Sveriges Advokatsamfund

Industriförbundet

Företagarnas Riksorganisation

Sundsvalls tingsrätt, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig. Handelshögskolan i Stockholm har inte svarat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga 2

Många remissinstanser har endast lämnat allmänna och övergripande synpunkter. Yttrandena från Regeringskansliet, Nämnden för offentlig upphandling och Sveriges Advokatsamfund är mer specifika. De allmänna synpunkterna redovisas översiktligt nedan i kapitlet Allmänna synpunkter. I de två efterföljande kapitlen redovisas remissinstansernas mer ingående synpunkter på rapportens iakttagelser och överväganden. Så gott som alla remissinstanser stöder de förslag som revisorerna presenterar i rapporten. Synpunkter på förslagen återges under Revisorernas förslag.

Allmänna synpunkter

Justitieombudsmannen (JO) påtalar att det givetvis är angeläget att bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling följs. Ytterst tillgodoser regleringen intresset av att allmänna medel används på ett effektivt sätt och med försiktighet. JO instämmer i vad revisorerna anför i rapporten om att Regeringskansliet har en viktig roll som förebild för andra myndigheter på upphandlingsområdet.

Länsrätten i Göteborg vill allmänt framhålla att Regeringskansliet har en mycket viktig roll som förebild på upphandlingsområdet, och det är därför viktigt att dess upphandlingsverksamhet är organiserad på ett sådant sätt att den verkligen kan tjäna som förebild.

Kammarkollegiet delar revisorernas uppfattning att Regeringskansliet bör vara ett föredöme och med god marginal följa bestämmelserna i LOU. Det har en stor pedagogisk effekt hur Regeringskansliet uttolkar och tillämpar reglerna i LOU, menar kollegiet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) påpekar att man i likhet med revisorerna anser att en grundläggande förutsättning för all framgångsrik verksamhet är ordning och reda samt god intern kontroll. Vidare menar ESV att det optimala, och därmed svåra, vid upphandling är att få erforderlig balans mellan sakkunskap inom ämnesområdet och upphandlingskunskap. ESV konstaterar att det kan vara förenat med svårigheter att tillämpa LOU vid upphandling av tjänster. En av orsakerna kan vara att det vid upphandling av tjänster är svårare att formulera tekniska kravspecifikationer och upphandlingsunderlag samt att bedöma relationen pris–kvalitet. Med tanke på att samhällsutvecklingen pekar mot allt fler tjänsteupphandlingar kan det finnas skäl att se över tillämpningen av LOU inom detta område, anser ESV.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) vill framhålla att Regeringskansliets förhållningssätt till bestämmelserna på upphandlingsområdet får stort genomslag. Den sammanlagda upphandlingsvolymen i Sverige beräknas uppgå till omkring 400 miljarder kronor per år, vilket motsvarar drygt 23 % av Sveriges BNP. Det innebär att sättet att genomföra upphandlingar har mycket stor samhällsekonomisk betydelse. NOU menar att de iakttagelser som revisorerna för fram avseende Regeringskansliets upphandlingar medför att inställningen till upphandlingsbestämmelserna allvarligt skadas. Regeringskansliet borde, enligt NOU:s uppfattning, i stället fungera som en god förebild för övriga upphandlande enheter i landet. NOU uppger också att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

de slutsatser och förslag som Riksdagens revisorer redovisar i rapporten med anledning av iakttagelserna, och den kritik som framförs, i huvudsak stämmer överens med nämndens uppfattning.

Marknadsdomstolen framhåller vikten av att man vid upphandlingsförfaranden tar hänsyn till konkurrensaspekter och att förfrågningsunderlag utformas på ett så fullständigt och korrekt sätt som möjligt.

Industriförbundet säger sig vara helt enigt med Riksdagens revisorer om att Regeringskansliet måste ha effektiva och affärsmässiga upphandlingsrutiner och självklart följa gällande upphandlingsregler. Om dessa regler i praktiken skulle stå i strid med kravet på affärsmässighet är det angeläget att initiera en förändring av reglerna, menar förbundet. Vidare sägs, som påpekas i rapporten, att Regeringskansliet fungerar som förebild för övriga upphandlande enheter. Skulle intrycket förmedlas att Regeringskansliet kan "tänja" på regelverket eller i övrigt agera oprofessionellt i upphandlingssammanhang får detta konsekvenser för hela den offentliga upphandlingen. Enligt Industriförbundets uppfattning är det därför angeläget att åtgärder vidtas för att säkerställa kvalitet och regelefterlevnad i samband med Regeringskansliets upphandlingar.

Företagarnas Riksorganisation (FR) vill betona den stora betydelsen av den offentliga upphandlingen och därmed också vikten av att denna sköts korrekt. Det är enligt FR självklart att det spelar en stor roll för skattebetalarna och för näringslivet hur medlen som används till upphandling fördelas. En fördelning som ger valuta för skattemedlen och som stimulerar tillväxt i näringslivet måste vara affärsmässig och utnyttja konkurrensen. FR menar också att det självfallet är viktigt att under hela upphandlingen noggrant dokumentera de olika faserna och att skriva tydliga förfrågningsunderlag där det, för både upphandlaren och leverantörerna, klargörs vad som ska levereras. En del av den kritik som riktas mot den offentliga upphandlingen kan undanröjas genom öppen och tydlig redovisning. När det gäller Regeringskansliet uppger FR att det är anmärkningsvärt att Regeringskansliet, som är den myndighet som står lagstiftaren närmast, inte efterlever lagen om offentlig upphandling eller myndighetens interna föreskrifter om hur upphandling ska gå till. Detta sänder tydliga signaler till andra myndigheter om att upphandlingsbestämmelserna inte behöver tas på allvar.

Samordning och kompetens

Revisorerna noterar i rapporten att Förvaltningsavdelningens upphandlingssektion är Regeringskansliets gemensamma resurs när det gäller upphandlingsfrågor. Upphandlingsorganisationen vid Regeringskansliet skulle enligt revisorernas uppfattning troligtvis fungera bättre om upphandlingsexperterna vid Förvaltningsavdelningen och de sakkunniga vid departementen kunde utnyttja varandra i högre grad än de gör i dag.

Regeringskansliets synpunkter redovisas under Revisorernas förslag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Kammarkollegiet betonar i sitt remissvar allmänt nödvändigheten av att varje myndighet har förutsättningar att hantera upphandlingsfrågor på ett professionellt sätt. Detta kan för större myndigheter åstadkommas via en egen inköpsorganisation samt genom erfarenhetsutbyte och stöd inom ramen för den statliga inköpsamordningen.

Konkurrensverket skriver att den offentliga upphandlingens stora betydelse för samhällsekonomin ställer särskilda krav på att upphandlingen bedrivs i effektiva former. Allmänt sett förutsätter en effektiv upphandling – vid sidan av kännedom om upphandlingsreglerna – kunskap om avtalsrätt och om konkurrensen på olika områden. Det kan vara särskilt svårt att upphandla s.k. intellektuella tjänster som ofta eller i de flesta fall är knutna till konsultverksamhet. Kravet på olika typer av specialistkompetens vid offentlig upphandling talar generellt sett för att inköpen inom en upphandlande enhet samordnas med stöd av en särskild funktion eller enhet på området.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uppger att man ser mycket allvarligt på de i rapporten återgivna iakttagelserna, särskilt när det gäller uppgifterna om upphandlingarna vid Finans- och Näringsdepartementen, och nämnden ställer sig undrande till varför kunskapen inom Regeringskansliets Förvaltningsavdelning inte utnyttjades i större utsträckning. Den i rapporten refererade upphandlingen av grafisk profil m.m. inför ordförandeskapet i EU, som genomfördes av Utrikesdepartementet och vid vilken Förvaltningsavdelningens upphandlingssektion kontaktades, uppvisar en påtagligt bättre kvalitet än andra i rapporten refererade upphandlingar, skriver NOU.

NOU påpekar att en professionellt skött upphandlingsverksamhet förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan de upphandlingskunniga och kravställarna så att båda parternas kunskap tas till vara inför, under och efter en upphandlings genomförande. Om den översyn som revisorerna föreslår genomförs anser NOU att detta samarbete bör belysas. Vidare bör enligt NOU:s uppfattning samtliga som helt eller delvis deltar i upphandlingsprocessens olika faser ha grundläggande kunskaper inom upphandlingsområdet inklusive regelsystemet.

Sveriges Advokatsamfund anför med anledning av Förvaltningsavdelningens ramavtal med leverantörer av ekonomiska och juridiska konsulttjänster att man ser det som önskvärt att juridisk rådgivning upphandlas separat från ekonomiska tjänster. Samfundet ställer sig också tveksamt till om juristtjänster kan specificeras och standardiseras i sådan grad att en rättvis anbudstävling går att få till stånd i syfte att uppnå ramavtal.

Tillämpningen av LOU m.m.

Revisorerna fann vid granskningen av ett antal genomförda upphandlingar att efterlevnaden av LOU var dålig. Revisorerna ansåg att Näringsdepartementets enhet för statligt ägande alltför lättvindigt hade använt sig av undantagsregler i LOU. Departementet fick också kritik för att inte ha utarbetat skriftliga förfrågningsunderlag samt för otillräcklig dokumentation, bris-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

ter angående avtalen, oklar finansiering m.m. Finansdepartementet fick kritik för bristfälliga underlag till upphandlingarna.

Regeringskansliet instämmer i att dokumentationen i samband med de granskade upphandlingarna vid Näringsdepartementet är otillfredsställande. Det är enligt Regeringskansliet också riktigt att hanteringen av material inte alltid har varit formellt korrekt. Numera dokumenteras dock upphandlingsärendena utförligt i enlighet med LOU:s bestämmelser, skriver Regeringskansliet.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anser allmänt att tillvägagångssättet vid Regeringskansliets konsultupphandlingar kännetecknas av stora brister vad gäller iakttagandet av LOU:s bestämmelser. De brister som NOU anser är särskilt allvarliga är avsaknaden av fullständiga och tydliga förfrågningsunderlag, bristen på konkurrensutnyttjande, åsidosättande av dokumentationskravet vid upphandlingar och avsaknaden av avtal vid tidpunkten då konsulten påbörjade sitt arbete.

Näringsdepartementets upphandling av Goldman Sachs International

Regeringskansliet konstaterar i sitt remissvar att revisorerna när det gäller tillämpningen av undantagsregler i LOU förespråkar en snävare tolkning än vad som gjorts av Näringsdepartementet i de aktuella upphandlingsfallen. Regeringskansliet menar, angående upphandlingen av Goldman Sachs International (GSI), att det emellertid saknar betydelse om undantaget för finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper var tillämpligt eller inte eftersom upphandlingen omfattades av sekretess enligt sekretesslagen. Därmed blev bestämmelserna i 6 kap. LOU tillämpliga. På grund av synnerliga skäl (framför allt behov av sekretess) gjordes en direktupphandling enligt 6 kap. 2 § LOU. Regeringskansliet menar att upphandlingen därför under alla omständigheter är förenlig med LOU. Dessutom har upphandlingen skett enligt vad som är brukligt i branschen.

Regeringskansliet menar att det starka behovet av sekretess gjorde att endast GSI tillfrågades. ”Att utöka kretsen av dem som har information om en affär innebär alltid en ökad risk för spridning av informationen”, skriver Regeringskansliet. Man anför vidare: ”Bland annat fanns en risk för att uppgifter om en förestående transaktion som når en aktör på finansmarknaden skulle kunna utnyttjas av denne i eget kommersiellt syfte.”

I remissvaret bemöter Regeringskansliet vidare revisorernas synpunkter i rapporten angående avtalet med GSI, finansieringen av uppdraget och utbetalningen av bonusen. Avtalet är enligt Regeringskansliet ”ett normalt avtal om transaktionsersättning”. Angående revisorernas kritik om att finansieringen av konsultuppdraget inte var ordnad vid den tidpunkt då avtal tecknades med konsulten sägs att om riksdagen inte hade godkänt avtalet om sammanslagningen mellan Telia och Telenor skulle kostnaderna för rådgivningen ha blivit avsevärt lägre och tillräckliga anslagsmedel skulle då ha funnits att tillgå. Beträffande bonusen på drygt 80 miljoner kronor framhålls bl.a. att Regeringskansliet ansåg att det inte rädde något som helst tvivel om att Regeringskansliet den 18 oktober 1999 blev juridiskt förpliktigt att betala ut

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

ersättningen eftersom fusionen vid denna tidpunkt var ett faktum. Regeringskansliet ansåg att det skulle ha varit klart olämpligt att söka förmå uppdragstagaren att sätta ned eller helt avstå från den extra ersättningen. Regeringskansliet menar också att begreppet "bonusersättning" som revisorerna använder i rapporten är missvisande och att man i stället bör använda termen "transaktionsersättning".

Regeringskansliet har till sitt remissvar bifogat ett yttrande från FAR angående genomförandet av större strukturaffärer och ett yttrande från advokatfirman Vinge med anledning av Riksdagens revisorers rapport.

Förutom remissvaret har en promemoria inkommit till Riksdagens revisorer från Regeringskansliet den 31 januari 2001 med anledning av uppgifter i massmedierna om utkastet till revisorernas rapport. I promemorian redogörs utförligt för upphandlingen av Goldman Sachs International och de överväganden som Näringsdepartementet gjorde i samband med denna. Bland annat framförs att direktupphandling var nödvändig på grund av brådska. Dessutom omfattades tjänsterna av sekretess och innebar finansiella tjänster i samband med omsättning av värdepapper enligt 5 kap. 1 § 5 LOU. Av promemorian framgår också att Näringsdepartementet i anslutning till att fusionen avbröts uppdrog åt Företagsjuridik Nord & Co AB att granska uppdragsavtalet med Goldman Sachs International för att bedöma huruvida det fanns skäl att kräva återbetalning av hela eller en del av transaktionsersättningen. Prövningen ledde till att det stod klart att ersättning skulle utgå. I en promemoria från en jurist på Företagsjuridik, som var departementets juridiska rådgivare i transaktionen, dokumenterades skälen.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) anser att mycket talar för att undantaget i LOU (5 kap. 1 § andra stycket 5) avseende vissa finansiella tjänster som åberopas av Näringsdepartementet inte var tillämpligt. Enligt NOU:s uppfattning får undantaget tolkas så att de tjänster som kan undantas ska ha ett nära samband med utgivning av värdepapper och andra finansiella instrument. NOU uppfattar inte att de nu aktuella tjänsterna har ett sådant samband.

NOU anser i likhet med revisorerna att LOU inte medger något undantag från LOU i dess helhet på den grunden att enheten inte önskar att offentliggöra upphandlingen. För upphandlingar som omfattas av sekretess ska bestämmelserna i 6 kap. LOU tillämpas. Det medför bl.a. att enheten ska ta fram ett skriftligt förfrågningsunderlag, att infordrande av anbud ska göras och att konkurrensen på marknaden ska utnyttjas.

NOU vill också framhålla att en upphandlande enhet som åberopar en undantagsregel i LOU har bevisbördan för att förutsättningarna för dess tillämpning är uppfyllda. Undantagsreglerna ska dessutom tillämpas restriktivt. NOU är av uppfattningen att Näringsdepartementet borde ha styrkt eller åtminstone gjort sannolikt att undantagsregeln för sekretessskäl förelegat.

Sammantaget säger sig NOU göra den bedömningen att upphandlingen borde ha skett enligt 5 kap. LOU eller, i det fall sekretessskäl kan åberopas, 6 kap. LOU.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Sveriges Advokatsamfund säger sig kunna intyga att avtal av den typ som beskrivs i rapporten – ofta benämnda ”engagement letters” – är vanligen förekommande och tämligen standardiserade när det gäller de allmänna villkoren. Det förhållandet att Näringsdepartementet inte självt skriftligen har formulerat villkoren för uppdraget hindrar inte att departementet under förhandlingens gång har kunnat påverka skrivningarna i den offert som inkom till departementet den 18 januari 1999, menar samfundet. Enligt samfundet verkar därför kritiken mot Näringsdepartementet för att inte tillräckligt aktivt ha deltagit i avtalets utformning ogrundad.

Beträffande transaktionsersättningen framför Advokatsamfundet att beloppet måste sättas i relation till de arvodesnivåer som gäller för internationella finansiella transaktioner i allmänhet. Det förefaller inte avvika nämnvärt från vad som förekommit i samband med andra stora företagstransaktioner med svenska företag inblandade.

Näringsdepartementets upphandlingar av Monitor Company Europe och Schroders

Regeringskansliet anför i sitt remissvar att upphandlingen av Monitor Company Europe genomfördes som förhandlad upphandling enligt 6 kap. 2 § LOU. (Revisorernas anm: Förhandlad upphandling förekommer endast i 5 kap. LOU. Upphandling enligt 6 kap. LOU görs som förenklad upphandling.)

När det gäller Schroders skriver Regeringskansliet att upphandlingen enligt Regeringskansliets bedömning klart omfattades av undantaget för vissa finansiella tjänster enligt 5 kap. 1 § LOU. Samtidigt menar Regeringskansliet att upphandlingen genomfördes som förhandlad upphandling.

Beträffande upphandlingen av Monitor Company instämmer *Nämnden för offentlig upphandling* (NOU) i revisorernas bedömning att LOU:s krav på brådskande sannolikt inte var uppfyllt. NOU anser vidare i likhet med revisorerna att LOU inte medger något undantag enbart på den grunden att enheten inte önskar offentliggöra upphandlingen. Att inte ha tid att ta fram ett skriftligt förfrågningsunderlag och att kontakta endast tre tänkbara leverantörer vid en upphandling som uppgår till drygt tre miljoner kronor är enligt NOU:s uppfattning inte förenligt med LOU:s krav på utnyttjande av befintlig konkurrens (1 kap. 4 §).

Enligt rapporten valde departementet Monitor Company som leverantör – trots att det anbudet innehöll ett betydligt högre pris – på grund av att företaget hade ”störst kompetens” inom området. NOU påpekar att ett tilldelningsbeslut ska motiveras tydligare än vad departementet här har gjort.

Angående Schroders uppger NOU att det enligt nämndens mening inte är möjligt att i dess helhet undanta en upphandling som innehåller olika typer av tjänster från upphandlingsreglerna på grund av ett inslag av tjänster som inte omfattas av reglerna. NOU säger i remissvaret att man utifrån den knappa informationen som ges i rapporten gör bedömningen att de två först-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

nämnda tjänsterna (rådgivning och assistans vid upphandling) sannolikt inte omfattas av något undantag. När det gäller tjänsten att styra bankerna inför försäljningen är nämnden mer tveksam, men vill framhålla att om en tjänst i detta sammanhang ska anses undantagen bör den förmodligen mer tydligt knyta an till tjänster i direkt samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument.

Upphandlingar vid andra departement

Regeringskansliet meddelar att Utrikesdepartementet och Miljödepartementet tar till sig den kritik som revisorerna framför i rapporten. Miljödepartementet kommer att se över om upphandlingsrutinerna inom departementet behöver förbättras ytterligare. Finansdepartementet har intensifierat arbetet med att skapa tydliga rutiner kring upphandling.

Nämnden för offentlig upphandling anser att allvarlig kritik bör riktas mot Finansdepartementet för de sakuppgifter som återges i rapporten. När det gäller en upphandling som gjordes vid Miljödepartementet och där en betydande del av det ursprungliga uppdraget ströks, vill NOU understryka att en upphandlande enhet inte väsentligen kan ändra omfattningen på ett uppdrag utan att avsluta den pågående upphandlingen och med ett nytt förfrågningsunderlag göra en förnyad upphandling.

Sveriges Advokatsamfund skriver att redogörelsen för Utrikesdepartementets upphandling av Sandberg/Trygg ger en intressant belysning av det problem som uppstår när en upphandlande enhet, i enlighet med EG-domstolens avgörande i Beentjesmålet och det i anslutning därtill införda stadgandet i 1 kap. 20 a § LOU, måste företa och avsluta en prövning av anbudsgivarnas kvalifikationer innan enheten prövar anbudet. Samfundet menar att en sådan regel är väl motiverad vid upphandlingar av varor och entreprenader. Vid konsultupphandlingar anser Advokatsamfundet att det däremot framstår som naturligt att skillnader i sådana avseenden som nämns i UD-fallet (konsultföretagets erfarenhet, yrkesskicklighet, effektivitet och pålitlighet) i någon mån också ska få påverka själva anbudsprövningen.

Revisorernas förslag

Revisorernas förslag i korthet: Departementsledningarna bör ta ett tydligare ansvar för upphandlingsfrågorna. Departementen bör skaffa sig bättre kunskaper om sin konsultanvändning. En översyn av behov av resurser, kompetensutveckling och effektivisering av den interna arbetsorganisationen för konsultupphandlingar bör göras. Åtgärder bör vidtas för att säkerställa upphandlingarnas regelefterlevnad och kvalitet. Regeringskansliet bör skapa rutiner för uppföljning av konsultuppdrag. Förvaltningsavdelningen bör genomföra stickprovsvisa granskningar av upphandlingar. Internrevisionen bör granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

De flesta remissinstanser stöder de förslag till åtgärder som revisorerna presenterar i rapporten. Länsrätten i Stockholm avstår från att ta ställning. Regeringskansliet uttalar sig varken för eller emot revisorernas förslag.

Regeringskansliet redovisar i remissvaret vad som för tillfället görs inom myndigheten när det gäller upphandlingsverksamheten. Bland annat framförs att det i upphandlingssektionens fortsatta arbete ingår att tillsätta en funktion för kvalitetsuppföljning. Funktionen ska ha till uppgift att utveckla metoder för att kvalitetssäkra tjänsteupphandlingar, bygga system för kvalitetsuppföljning av utförda uppdrag och utveckla metoder för intern informations-spridning.

Vidare menar Regeringskansliet att rutinerna för diarieföring av upphandlingar kan behöva utvecklas. För närvarande genomförs inom Förvaltningsavdelningen en förstudie inom området. Regeringskansliet instämmer också i att kretsen av anmälningspliktiga upphandlingar skulle kunna utvidgas. Det gäller dock närmast anmälan av genomförda upphandlingar.

Regeringskansliet skriver att det för närvarande pågår ett successivt arbete med riktlinjer för upphandlingsverksamheten. Ett led i det arbetet är att beskriva hur upphandlingsexperten och andra sakkunniga ska samverka med departementen i upphandlingsärenden.

När det gäller lagtillämpning påpekar Regeringskansliet att om departementen ska 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.

I enlighet med revisorernas förslag framför Regeringskansliet att man för närvarande bereder ett förslag om att internrevisionen fortlöpande ska granska hur internkontrollen av upphandlingar fungerar. Man anför dock också att även åtagandet att granska upphandlingar i första hand bör vara en uppgift för internrevisionen.

Kammarrätten i Göteborg tillägger att det också bör klargöras vem som bär ansvaret för upphandlingsfrågorna inom respektive departement.

I syfte att ytterligare effektivisera konsultanvändningen efterlyser *Statskontoret* även åtgärder för att lägga fast strategier för konsultanvändningen, innefattande exempelvis behovsanalyser och långsiktig kompetensförsörjning.

Nämnden för offentlig upphandling skriver att den översyn som revisorerna föreslår enligt nämndens uppfattning även bör omfatta förslag till nya rutiner som ska göra det möjligt att också vid viss tidsbrist genomföra effektiva upphandlingar med uppsökande och utnyttjande av konkurrens. Översynen bör vidare omfatta riktlinjer för hur sekretessbedömningar vid upphandlingar ska göras och tydligt ange vilka regler som gäller för olika situationer, exempelvis hur annonsering kan göras utan att avslöja känsliga förhållanden.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Företagarnas Riksorganisation anser med tanke på de allvarliga brister som Riksdagens revisorer funnit att revisorernas förslag är förvånansvärt beskedliga. Enligt FR:s mening är det uppenbart att det krävs skarpare åtgärder för att rätta till bristerna. FR hänvisar till förslag som Upphandlingskommittén presenterade i sitt delbetänkande Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139), och som också Riksdagens revisorer tog upp i förslaget Offentlig upphandling (1997/98:RR10), om behovet av en ny myndighet för tillsynen av den offentliga upphandlingen, en särskild sanktion vid klara överträdelser av upphandlingsreglerna samt möjligheter för näringslivets organisationer att föra talan vid överträdelser av reglerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

8 Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1 Riksdagens revisorers förslag	2
2 Revisorernas granskning.....	3
3 Revisorernas överväganden	4
3.1 Allmänna synpunkter från remissinstanserna	4
3.2 Kunskap och samordning.....	4
3.3 Tillämpningen av lagen – iakttagelser från fallstudier	6
3.4 Uppföljning, kontroll och tillsyn.....	10
3.5 Åtterrapportering till riksdagen.....	11

Bilaga 1: Rapport 2000/01:6 Regeringskansliets upphandling av konsulter

Förord	15
Sammanfattning.....	16
Näringsdepartementets konsultupphandlingar	17
Revisorernas förslag.....	18
1 Granskningens bakgrund och inriktning	19
2 Andra granskningar av konsultanvändning och upphandling inom staten.....	20
2.1 Konstitutionsutskottets betänkanden.....	20
2.2 Tidigare granskningar från Riksdagens revisorer	21
2.3 Upphandlingskommittén.....	22
2.4 Statskontoret	23
3 Offentlig upphandling – lag och tillsyn	24
3.1 Lagen om offentlig upphandling.....	24
3.2 Nämnden för offentlig upphandling.....	28
4 Regeringskansliets användning av konsulter	30
4.1 Konsultuppdragets omfattning i kronor	30
4.2 Överblick och kunskap om konsultanvändningen	31
4.3 Förberedelser inför och uppföljning av konsultuppdrag	32
5 Regeringskansliets konsultupphandlingar.....	33
5.1 Vem fattar beslut om att upphandla en konsult?	33
5.2 Upphandlingssektionens samordnande roll.....	34
5.3 Användande av ramavtal.....	36
5.4 Revisionskontorets granskningar	39
6 Fallstudier av konsultupphandlingar	41
6.1 Näringsdepartementets upphandling av Goldman Sachs International.....	43
6.2 Näringsdepartementets upphandling av Monitor Company Europe.....	46
6.3 Näringsdepartementets upphandling av Schroders	50
6.4 Utrikesdepartementets upphandling av Sandberg/Trygg	52
6.5 Miljödepartementets upphandling av WildellGruppen	54
6.6 Miljödepartementets upphandling av Kemi & Miljö	56
6.7 Upphandlingar vid Finansdepartementet	57

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
.

6.8	Upphandlingar vid Förvaltningsavdelningen	57
7	Revisorernas överväganden och förslag	59
7.1	Regeringskansliets överblick över konsultanvändningen	60
7.2	Förberedelser och uppföljning av konsultuppdrag	61
7.3	Förvaltningsavdelningens roll	61
7.4	Näringsdepartementets konsultupphandlingar	62
7.5	Upphandlingar vid andra departement	65
7.6	Revisorernas förslag	66
	Källförteckning	68
	Intervjuer	68
	Offentligt material och litteratur	68
	Lagar och förordningar	70

Bilaga 2: Sammanfattning av remissyttranden över rapport

2000/01:6 Regeringskansliets upphandling av konsulter	71
Remissyttranden	71
Allmänna synpunkter	72
Samordning och kompetens	73
Tillämpningen av LOU m.m.	74
Revisorernas förslag	78

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.