

Revisionsverkets ställningstaganden

Genomförande av gemensam upphandling

År 2019 uppgick de produkter och tjänster som upphandlades genom ramavtal med Hansel Ab (Hansel) till över 900 miljoner euro. De senaste 15 åren har volymerna för den gemensamma upphandlingen ökat betydligt, och numera är tillämpningen av ramavtal inom statsförvaltningen etablerad. Skyldigheten till gemensam upphandling har uppfyllts i stor utsträckning vid ämbetsverkens upphandlingar. Dessutom utnyttjas ramavtal i stor omfattning vid upphandling av produkter och tjänster som inte omfattas av skyldigheten till gemensam upphandling. Utifrån granskningen har skyldigheten dock fortfarande betydelse. Den snabbt föränderliga omvärlden och den tekniska utvecklingen medför dock kontinuerliga förändringar i de upphandlande enheternas behov och också tryck på att precisera eller på nytt definiera innebörden i skyldigheten till gemensam upphandling.

De statliga upphandlande enheternas möjligheter att utnyttja gemensam upphandling påverkas även av på vilket sätt en gemensam upphandling genomförs. Till följd av att högsta förvaltningsdomstolen har ändrat sin avgörandep Praxis har Hansel ändrat villkoren för anslutning till ramavtalen. Utifrån granskningen har ändringen av villkoren försämrat möjligheterna för statliga upphandlande enheter att utnyttja ramavtal.

Förutsättningarna för styrning av upphandlingsväsendet har förbättrats

Vid Finansministeriet har fokus i styrningen av det centrala upphandlingsväsendet och skyldigheten till gemensam upphandling förändrats när användningen av ramavtal har ökat på de statliga upphandlande enheterna. Den senaste tiden har syftet med de styrande åtgärderna varit att främja systematiken och resultaten i upphandlingen och att säkerställa förutsättningarna för att styra upphandlingen på de upphandlande enheterna. Vid granskningen konstaterades det att förutsättningarna för styrningen har förbättrats genom att informationsunderlaget för styrningen har utvecklats.

Hösten 2019 genomfördes ett ägar- och företagsarrangemang, där Hansel övergick i statens och Finlands kommunförbunds gemensamma ägo. Framöver kan ägararrangemanget påverka Finansministeriets styrmöjligheter och metoder att agera genom ägarstyrning på Hansel. Dessutom påverkar företagsarrangemanget uppfyllandet av skyldigheten till gemensam upphandling. I nuläget gäller skyldigheten inte en stor del av Hansels gemensamma upphandlingar, eftersom kommunernas upphandlingar inte omfattas av skyldigheten.

Skyldigheten till gemensam upphandling har uppfyllts väl, men undantagen från skyldigheten har dokumenterats bristfälligt

De statliga ämbetsverken och inrättningarna har uppfyllt skyldigheten till gemensam upphandling väl. Vid granskningen upptäcktes endast några enskilda undantag. Däremot fanns det brister i hur undantagen hade dokumenterats.

De upphandlingar som omfattas av skyldigheten till gemensam upphandling har fastställts på ett tämligen allmänt plan i Finansministeriets beslut. Vid granskningen konstaterades det att uppfattningen om vilka produkter och tjänster som omfattas av skyldigheten inte heller är entydig inom Finansministeriet och Hansel.

Det konstaterades att statens koncerntjänster var viktiga framför allt när det gäller att bedöma uppfyllandet av skyldigheten vid upphandling av kontorsmaterial och datatekniska anordningar.

Det är svårt att i Handi följa upp upphandlingar som omfattas av skyldigheten till gemensam upphandling

Handi saknar stöd för automatisering av ekonomiförvaltningen vid gemensam upphandling. Systemet gör ingen åtskillnad mellan ämbetsverkens upphandlingar och andra upphandlingar. Upphandlingar som omfattas av skyldigheten för gemensam upphandling registreras inte separat i Handi, vilket gör att det är svårt att följa upp upphandlingarna på de upphandlande enheterna.

Hansels syfte är att genom gemensam upphandling främja hållbarhetsorienterade politiska målsättningar

Vid planeringen av ramavtalen har Hansel beaktat målen för ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Än så länge har Hansel inte gjort några egentliga hållbarhetskontroller för sina avtalsleverantörer.

Hansels ramavtal tillgodoser bäst kundernas behov vid vanliga upphandlingar med stora volymer. Dessutom är det framför allt genom gemensam upphandling med stor volym möjligt att nå pris fördelar. Däremot lämpar sig gemensam upphandling i allmänhet inte för innovativ upphandling och därigenom inte heller för främjande av politiska mål för innovation.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån granskningen rekommenderas följande:

1. Finansministeriet utvärderar om ministeriet bör precisera beslutet om de produkter och tjänster som omfattas av skyldigheten till gemensam upphandling och innehållet i produkterna och tjänsterna.
2. De upphandlande enheterna ägnar uppmärksamhet åt att de särskilda skälen till undantag från skyldigheten dokumenteras i besluten om upphandlingen.
3. Servicecentret Palkeet utvecklar uppföljningen av gemensamma upphandlingar och rapporteringen av realiserade volymer i Handi.
4. Hansel utreder möjligheterna att göra hållbarhetskontroller för sina leverantörer.