

Revisionsverkets ställningstaganden

Statens långvariga tjänsteupphandling

Föremål för revisionen var statens långvariga tjänsteupphandling. Vid revisionen avses med långvarig upphandling en situation där staten har köpt vissa tjänster av samma tjänsteleverantör under en lång tid. Grunderna för inledandet av revisionen var information om att flera statliga myndigheter har långvariga leverantörsrelationer samt de risker som är förknippade med upphandlingarnas lagenlighet, ändamålsenlighet och ekonomiska effektivitet.

Föremål för revisionen var sex statliga upphandlingsenheter och sammanlagt fjorton långvariga upphandlingar. De upphandlande enheterna var NTM-centralernas och AN-byråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret), Migrationsverket, Polisstyrelsen, Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, NTM-centralen i Egentliga Finland och Trafikledsverket. Vid revisionen utreddes lagenligheten och den ekonomiska effektiviteten i långvariga upphandlingar samt ändamålsenligheten i de upphandlande enheternas interna kontroll. Dessutom utreddes orsakerna till uppkomsten av långvariga upphandlingsrelationer.

Nio av de fjorton upphandlingarna handlade om att bygga, underhålla eller utveckla datasystem, tre om trafikledshållning eller trafik tjänster och två om förläggningstjänster. Upphandlingarna var olika stora till värdet: den minsta upphandlingens värde var sammanlagt cirka 2 miljoner euro under 7 år, medan de största upphandlingarnas värde var 5–10 miljoner euro per år.

Vid revisionen bedömdes inte tjänsteupphandlingens nödvändighet eller de granskade upphandlingarnas kvalitet eller framgång. Revisionen genomfördes som en revision med flera revisionslag, där man utnyttjade metoder inom både laglighetsgranskning och effektivitetsrevision.

I de granskade långvariga tjänsteupphandlingarna ingick direktupphandlingar som borde ha konkurrensutsatts

I de granskade långvariga tjänsteupphandlingarna ingick direktupphandlingar som enligt den uppfattning som uppstod vid revisionen borde ha konkurrensutsatts. I tre av dessa var Migrationsverket upphandlande enhet och i en UF-centret.

Migrationsverket konkurrensutsatte upphandlingen av UMA-datasystemet 2006. Statens revisionsverk anser att upphandlingen borde ha konkurrensutsatts på nytt 2011, då betydande ändringar gjordes i upphandlingen. I stället för konkurrensutsättning började Migrationsverket verkställa en helhet bestående av genomförandet och underhållet av UMA-datasystemet med hjälp av storskaliga direktupphandlingar. Ramarrangemanget har breddats påtagligt i fråga om både innehåll och eurobelopp.

Även två tjänsteupphandlingar inom Migrationsverkets förläggningsverksamhet var föremål för revisionen. Enligt den uppfattning som uppstod vid revisionen har båda upphandlingarna delvis genomförts med direktupphandlingar som strider mot upphandlingslagstiftningen.

En av de granskade långvariga tjänsteupphandlingarna vid UF-centret har enligt uppfattning som uppstod vid revisionen också genomförts delvis som direktupphandling i strid med upphandlingslagen. Tjänsten borde ha konkurrensutsatts på nytt efter att ramavtalet för upphandlingen upphörde, men UF-centret har fortsatt upphandlingen som direktupphandling.

Statens revisionsverk noterar i fråga om alla ovan nämnda fall att bestämmelserna i upphandlingslagen om förutsättningarna för direktupphandling är uttömmande. Eftersom direktupphandling är ett undantag från den allmänna och öppna konkurrensutsättningskyldigheten, ska användningsförutsättningarna tolkas snävt.

Vid revisionen observerades inget annat väsentligt att anmärka på i upphandlingsförfarandena. I förfarandena för upphandlingsannonsering, anbudsbehandling, upphandlingsbeslut och upphandlingskontrakt observerades inget väsentligt att anmärka på, med undantag av enskilda brister som gällde i synnerhet ovan nämnda direktupphandlingar och i dessa särskilt kontraktsförfaranden och upphandlingsbeslut.

Förvaringen av upphandlingsdokumenten var till största delen heltäckande, men det förekom också brister

De flesta av de upphandlingsdokument om statens långvariga tjänsteupphandlingar som gicks igenom vid revisionen fanns tillgängliga för revisionen på ett heltäckande och systematiskt sätt, trots att lång tid hade förflutit sedan en del av upphandlingarna konkurrensutsattes. I enskilda fall upptäcktes brister i förvaringen av upphandlingsdokumenten, som påverkade möjligheten att granska upphandlingarnas lagenlighet och ändamålsenlighet i efterhand.

Det finns risker i den interna kontrollen av konkurrensutsättningens ändamålsenlighet och hanteringen av upphandlingskontrakt

Vid revisionen framkom brister i den interna kontrollen vid två upphandlande enheter i fråga om ändamålsenligheten i konkurrensutsättningen av långvariga tjänsteupphandlingar. I vissa av de granskade upphandlingarna var inte alla väsentliga upphandlingsdokument tillgängliga, vilket förutom möjligheten att granska upphandlingen i efterhand kan påverka även den upphandlande enhetens egna möjligheter att följa upp och övervaka upphandlingen på behörigt sätt.

I fråga om den interna kontrollen framkom inget annat väsentligt att anmärka på i de sex upphandlande enheter som var föremål för revisionen. Enstaka brister observerades dock bland annat i kontraktens livscykelhantering.

Bristande konkurrens är en betydande risk för upphandlingarnas ekonomiska effektivitet

En av utgångspunkterna för revisionen var en misstanke om att statens ställning som tjänsteupphandlare försvagas vid långvariga upphandlingar och att priset på tjänsterna blir högt. I de granskade upphandlingarna var detta inte fallet åtminstone i någon omfattande grad. Upphandlingarnas ekonomiska effektivitet granskades ur fyra perspektiv och resultaten av de flesta bedömningarna var bra eller måttliga. Av upphandlingarna framkom alltså inte som helhet att statens ställning som köpare av tjänster skulle ha försvagats så att priserna på tjänsterna skulle ha stigit väsentligt.

Det fanns dock tydliga problem och riskfaktorer med avseende på de granskade upphandlingarnas ekonomiska effektivitet. Mest betydande var bristen på konkurrens: enskilda upphandlingar hade inte konkurrensutsatts överhuvudtaget, en del konkurrensutsättningar gav endast få anbud och ett stort antal direktupphandlingar gjordes som fortsättning på den konkurrensutsatta perioden.

I flera av de granskade tjänsteupphandlingarna hade den upphandlande enheten fått endast ett eller två anbud. I den nationella strategin för offentlig upphandling betonas att de offentliga upphandlingarna ska vara intressanta för olika anbudsgivare och att det ska vara lätt att delta i anbudsproceduren för att de ska möjliggöra bra anbud och skapa tillräcklig konkurrens. På basis av revisionen har de upphandlande enheterna inte till alla delar lyckats leda upphandlingarna som en strategisk funktion där konkurrensförhållandena utnyttjas fullt ut.

I enskilda upphandlingar var också grunderna för prisändringar problematiska, eftersom de beskrevs för allmänt i kontrakten. I de flesta upphandlingarna hade prisändringarna dock hanterats väl i kontrakten och priserna hade stigit enligt index. I tre fall överskreds upphandlingens uppskattade värde klart, i de flesta fall höll man sig inom det uppskattade värdet.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Migrationsverket och UF-centret bör vidta åtgärder för att säkerställa adekvata förfaranden för intern kontroll vid konkurrensutsättning av långvariga tjänsteupphandlingar.
2. Migrationsverket och UF-centret bör säkerställa att upphandlingsdokumenten förtecknas, ordnas och förvaras på ett adekvat sätt. Valtori bör säkerställa att arkiveringen av upphandlingsdokumenten är tillräcklig med tanke på övervakningen av överförda avtal.
3. UF-centret bör fästa avseende vid villkoren för prisändringar i upphandlingskontrakten. I styrningen av upphandlingsverksamheten bör finansministeriet förtydliga på vilket sätt index används som grund för prisändringar i upphandlingskontrakt.
4. De granskade upphandlande enheterna ska fästa avseende vid antalet anbud vid anbudsproceduren och sträva efter att anbudsproceduren är intressanta för olika anbudsgivare och att det är lätt att delta i dem. Då kan man skapa tillräcklig konkurrens och möjliggöra flera bra anbud i konkurrensutsättningen.