



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Effektivitetsrevision

Datum
17.02.2016

Nr
7/2016

Till Ålands lagting

**Granskning av upphandlingsprocesserna inom landskapets
centralförvaltning**

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Granskningens syfte, omfattning och avgränsning	3
2.2. Metodik	4
2.3. Regelverk och styrdokument.....	4
2.4. Bakgrund och tröskelvärden	5
2.5. EU:s nya krav	6
3. Åtgärder för att utveckla och stöda upphandlingarna	6
4. Intern styrning och kontroll	7
5. Ramavtal.....	8
6. Upphandling av tjänster	8
7. Analyser	9
7.1. Medelstora och små upphandlingar	10
7.2. EU-upphandlingar och stora upphandlingar	11

1. Sammanfattning

Bakgrunden till offentlig upphandling står att finna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och principerna om fri rörlighet för varor och tjänster samt därtill hörande principer om likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet.

EU-upphandling innebär att upphandlingen överstiger EU:s fastställda tröskelvärde, varvid rikets lag om offentlig upphandling tillämpas. För upphandlingar under EU:s fastställda tröskelvärden tillämpas landskapets regler. Unionens lagstiftning ligger till grund för den nationella lagstiftningen och även för upphandlingar under tröskelvärdena ska kommissionens tolkningsmeddelande beaktas. EU:s tröskelvärden uppdateras vart annat år.

Upphandlingsprocesserna har upplevts som omständiga och byråkratiska och en del problem har förekommit inom området. Landskapsregeringen har under de senaste åren uppmärksammat problemen och har bland annat vidtagit följande åtgärder:

- en tjänst som upphandlingsjurist tillsattes år 2011
- en upphandlingshandbok har tagits fram
- en upphandlingspolicy ska tas fram
- en upphandlingsgrupp med representanter från respektive avdelning inom centrala förvaltningen tillsattes i april 2015
- en processbeskrivning av upphandlingsförfarandet har nyligen tagits fram
- ett upphandlingsverktyg som ska effektivisera och förenkla det praktiska tillvägagångssättet vid upphandling ska implementeras i samarbete med ÅDA under våren 2016

Ramavtal, eller generell överenskommelse, tillämpas inte så ofta som kunde vara önskvärt även om upphandlingsenheten lobbar för detta. Inom flera avdelningar anses inte denna typ av samordnad upphandling som ändamålsenlig. Ramavtal innebär en förenklad byråkrati vid offentlig upphandling och kan bidra till kostnadseffektivare anskaffningar.

Upphandling av tjänster är den mest förekommande typen av upphandlingar. Tjänsteupphandlingar över EU:s tröskelvärden är relativt få vilket innebär att landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar främst tillämpas.

På basen av granskningen kan konstateras att upphandlingsprocesserna fungerar, men inte på ett systematiskt sätt. Efterlevnaden av upphandlingsreglerna varierar beroende på typ av upphandling.

För anskaffningar över 20 000 euro, vilka kräver beslut, är efterlevnaden av upphandlingsreglerna relativt god. I vissa fall har det dock varit svårt att hitta kopplingen mellan inköpet och eventuellt beslut eller avtal, dokumentationen är inte alltid tillfredsställande.

Problemområdet inom upphandling är uppenbart de små upphandlingarna i intervallet 10 000 - 20 000 euro där upphandling i förekommande fall inte alls görs eller upphandlingsreglerna medvetet eller omedvetet tillämpas på felaktigt sätt.

Dokumentationen är relativt knapphändig vilket gör det svårt att bedöma hur anskaffningen har gjorts. Det finns inte heller någon som helst kontrollfunktion som säkrar att upphandlingsreglerna följs.

Bland annat har noterats att pristak på 10 000 euro på enskilda fakturor tillämpas vilket ger intryck av att man vill undvika upphandlingsförfarande och/eller använda en specifik leverantör. Vidare har konstaterats att tillämpning av direkt köp med motiveringen ”brådskande karaktär” används påfallande ofta och att tillämpning av direkt köp med motiveringen ”kräver specialkunskap” eller ”bästa alternativet” har gjorts utan skälig motivering.

Med det nya beslutet gällande vissa upphandlingar, som trädde i kraft den 15 september 2015, kommer säkert en del av problemen med de s.k. små upphandlingarna att minska i och med att gränsen för direkt köp höjdes från 10 000 till 50 000 euro. Däremot kan det finnas risk för att regeln om direkt köp tillämpas genomgående på anskaffningar under 50 000 och att huvudregeln om upphandling genom öppet förfarande och utannonsering i massmedia åsidosätts för lätt.

Generellt sett görs stora upphandlingar (över EU:s tröskelvärden eller stora entreprenader) i enlighet med gällande regelverk och dokumentationen är tillräcklig. Orsaken kan vara det detaljerade regelverket och att erfarna upphandlare handhar ärendena. Å andra sidan är regelverket för denna typ av upphandlingar komplicerat vilket kan vara en bidragande orsak till de brister i upphandlingsförfarandet som upptäckts.

Det inledande arbetet med lagtingets projekt ”E-demokrati” har utförts av två projektanställda. Lönerna kan inte anses vara skäliga och man har inte heller följt det normala tillvägagångssättet vid genomförande av IT-projekt inom förvaltningen. Anställning av projektpersonal som alternativ till upphandling borde motiveras i tillräcklig omfattning samt skälig lönesättning tillämpas.

2. Inledning

2.1. Granskningens syfte, omfattning och avgränsning

Syftet med granskningen är att utreda hur upphandlingsprocesserna inom den centrala förvaltningen fungerar och att granska efterlevnaden av upphandlingsreglerna.

Primärt ska följande frågeställningar belysas:

- är den interna styrningen och kontrollen ändamålsenligt organiserad med avseende på upphandlingar
- tillämpning av ramavtal eller annan samordning av upphandlingarna
- upphandling av tjänster

Granskningen omfattar inte ÅHS eller driftsprivatiseringsavtalen inom sjötrafiken vilka har varit föremål för tidigare granskningar. Granskningen omfattar inte heller landskapsregeringens underlydande myndigheter.

2.2. Metodik

Intervjuer har hållits med avdelningscheferna för samtliga avdelningar inom centralförvaltningen, lagtingsdirektören, byråchefen för fastighetsbyrån och övriga tjänstemän som handhar större upphandlingar samt upphandlingsenheten.

Utvalda bokföringskonton har granskats för att följa upp om utvalda kostnader har upphandlats eller inte. Kostnaderna valdes ut om de översteg gränsen för upphandling (10 000 euro), om de översteg 20 000 euro (kräver beslut) eller om samma leverantör har fakturerat för samma vara/tjänst flera gånger och sammantaget överskrider gränsen för upphandling. Utvalda poster har granskats genom kontroll av fakturaunderlag i fakturahanteringssystemet och i tillämpliga fall dokumentation i ärendehanteringssystemet.

2.3. Regelverk och styrdokument

De mest väsentliga lagarna, förordningarna, besluten och övriga styrdokument för upphandlingsprocessen är följande:

- Lag om offentlig upphandling (LOU) (2007/348)
- Lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (2007/349)
- Landskapslag (1994:43) angående tillämpning i landskapet Åland av lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007/348)
- Landskapsförordning (1998:101) om offentlig upphandling
- Landskapslag (2012:69) om landskapets finansförvaltning
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG
- Ålands landskapsregerings beslut (2006:41) gällande vissa upphandlingar
- Ålands landskapsregerings beslut (2015:52) gällande vissa upphandlingar
- Kommissionens tolkningsmeddelande (2006/C179/02) om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling
- Handbok om landskapets upphandling (11.2.2010)
- Handbok i offentlig upphandling i landskapet Åland (11.2.2016)
- Anvisningar för verkställande av budgeten för år 2015

2.4. Bakgrund och tröskelvärden

Bakgrunden till offentlig upphandling står att finna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Offentlig upphandling av medlemsstaternas myndigheter måste överensstämja med principerna om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt principer som följer därav, bland annat om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. Syftet med upphandlingsförfarande är att ge alla potentiella leverantörer möjlighet att ge anbud på lika villkor samtidigt som man strävar efter den samhällsekonomiskt mest fördelaktiga motprestationen.

EU:s tröskelvärden för upphandling, vilka uppdateras vart annat år, avgör på vilket sätt upphandlingen ska göras. Med tröskelvärde avses den enskilda upphandlingens största möjliga föruppskattade värde. För upphandlingar över EU:s tröskelvärden tillämpas rikets lagstiftning om upphandling (*Lag om offentlig upphandling* och *Lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster*). För upphandlingar under EU:s tröskelvärden tillämpas *Ålands landskapsregerings beslut gällande vissa upphandlingar*. Kommissionens tolkningsmeddelande om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling ska även beaktas.

Gällande EU tröskelvärden fastställda den 1.1.2016 är följande:

Tröskelvärden för myndigheter:	
Upphandling av varor och tjänster Upphandling av projekttävlingar	209.000
Upphandling byggnadsentreprenader Upphandling av byggnadskoncessioner	5.225.000

Tröskelvärden vid upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster:	
Upphandling av varor och tjänster	418.000
Upphandling av projekttävlingar	418.000
Upphandling av byggnadsentreprenader	5.225.000

Ålands landskapsregerings beslut gällande vissa upphandlingar ändrades ganska radikalt i augusti 2015 när gränsen för direkt köp höjdes från 10 000 till 50 000 euro. Upphandling ska som huvudregel fortsättningsvis ske genom öppet förfarande och annonsering i massmedia.

2.5. EU:s nya krav

Av EU-direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling framgår att medlemsstaterna ska se till att tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling övervakas. I artikel 83.3 i direktivet stadgas:

”Senast den 18 april 2017 och därefter vart tredje år ska medlemsstaterna skicka en övervakningsrapport till kommissionen som i förekommande fall omfattar information om de vanligaste skälen till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet, inbegripet möjliga strukturella eller återkommande problem i tillämpningen av reglerna, om omfattningen av små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling samt förebyggande, upptäckt och lämplig rapportering om fall av bedrägeri, korruption, intressekonflikt och andra allvarliga fall av oegentligheter i samband med upphandling”.

Av landskapsregeringens förslag till budget för 2016 framgår att det för detta kommer att behövas en tillsynsfunktion för upphandlingar över EU:s tröskelvärden. De nya EU-bestämmelserna om offentlig upphandling ska vara genomförda i medlemsstaternas lagstiftning senast i april 2016 vilket medför förändringar i landskapslagstiftningen om offentlig upphandling.

EU ställer ytterligare krav på upphandlingsförfarandet såtillvida att från och med 2016 måste medlemsstaterna kunna ta emot anbud elektroniskt och under 2018 ska upphandlingsprocessen vara helt digitaliserad.

Offentlig upphandling ges även en framträdande roll i Europa 2020-strategin (*Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla* 3.3.2010) som ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla, samtidigt som den säkerställer att offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt.

3. Åtgärder för att utveckla och stöda upphandlingarna

I budgeten för 2014 konstaterades att upphandlingarna är decentraliserade och sker ute på avdelningarna. Upphandlingarna är vidare komplexa och antal besvär till marknadsdomstolen ökar. Man vill förstärka kompetensen på upphandlingsområdet, öka de gemensamma upphandlingarna inom förvaltningen samt öka samarbetet med ÅHS. År 2011 tillsattes en tjänst som upphandlingsjurist vid finansavdelningen. Tjänsten ansvarar för upphandlingsanvisningarna och har en rådgivande funktion samt ger stöd vid upphandlingar. I dagsläget består upphandlingsenheten av en upphandlingsjurist och en upphandlare som förutom centrala förvaltningen servar ÅHS i samarbete med upphandlingsenheten där.

I budgeten för 2014 uttrycktes även en avsikt om att ta fram en upphandlingspolicy som stöd för det planerade samordnade arbetet mellan avdelningarna och mellan landskapet och dess underlydande myndigheter. Policyn skulle innehålla en övergripande målsättning för samordningsarbetet, föreskrifter hur ramavtal ska följas, hur samordnade avtal ska gå till, hur direktupphandlingar får göras och så vidare. Policyn har inte tagits fram ännu och skriftlig handledning i

upphandlingsfrågor består av handboken i upphandling från år 2010. Denna har genomgått en nödvändig uppdatering vilken trädde i kraft den 11.2.2016.

I april 2015 togs initiativ till en projektgrupp för upphandlingar. Syftet var att bilda en upphandlingsgrupp med representanter från varje avdelning inom centrala förvaltningen. Gruppens målsättning har varit att ta fram en fungerande upphandlingsprocess och respektive representant ska fungera som kontakt- och stödperson i upphandlingsfrågor på den egna avdelningen.

Ett upphandlingsverktyg som ska effektivisera och förenkla det praktiska tillvägagångssättet vid upphandling ska implementeras i samarbete med ÅDA under våren 2016.

4. Intern styrning och kontroll

För att upphandlingarna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs tydligt definierade processer, rutiner och samordning. Enligt 28 § i landskapslag (2012:69) om landskapets finansförvaltning ansvarar ledningen för varje förvaltningsenhet inom landskapsförvaltningen för att den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig för att uppnå verksamhetsmålen. I 29 § sägs att funktionen för intern styrning och kontroll vid finansavdelningen ska stöda förvaltningsenheternas ledning i utvecklingen av den finansiella kontrollen samt samordna systemen för finansiell kontroll inom landskapsförvaltningen.

I förslaget till budget för 2016 har ett anslag på 20 000 euro reserverats för intern utbildning riktat till verksamhetsansvariga och budgetansvariga inom landskapsregeringen inom området riskhantering. Allmänna och enhetliga riktlinjer för den interna styrningen och kontrollen kunde med fördel tas fram.

Bristande intern kontroll och styrning har lett till att bland annat följande upptäckts:

- osystematiska upphandlingsprocesser
- upphandlingsreglerna har inte följts
- variationer i uppföljning av inköp såsom stipuleras i anvisningarna för verkställande av budgeten (2015)
- otillräcklig dokumentation av upphandlingarna
- inköp i intervallet 10 000-20 000 euro kräver inget beslut och kan göras av envar budgetansvarig utan någon kontrollfunktion som säkrar att upphandlingsreglerna följs
- avsaknad av formella fullmakter för inköp ”över disk”
- dåligt informationsflöde om pågående upphandlingar

5. Ramavtal

Ramavtal, eller generell överenskommelse, utgör grunden för framtida avtal (ett eller flera) och anger "ramarna" och de villkor som skall ingå i dessa. Ramavtalet reglerar vilka produkter och tjänster leverantören ska kunna leverera. Det talar också om vilka priser och villkor som ska gälla. Priser, produkter eller tjänster kan dock uppdateras enligt fastställda villkor. Ramavtal innebär en förenkling av byråkratin som föreskrivs vid offentlig upphandling. Vid ramavtalsupphandling utses ett antal leverantörer som tecknar ramavtal med en myndighet. Från en sådan leverantör kan myndigheten sedan göra enkla avrop (beställningar) i stället för att genomföra en fullständig upphandling med specifikation, anbud och avtal.

Inom landskapsregeringen tillämpas inte ramavtal så ofta som kunde vara önskvärt även om upphandlingsenheten lobbar för detta. Inom flera avdelningar anses inte denna typ av samordnad upphandling som ändamålsenlig. Man kommunicerar inte heller i tillräcklig omfattning över avdelningsgränserna om sina behov eller avsikter. Vad gäller juridiska tjänster, som används genomgående på alla avdelningar, har det framkommit att ramavtal inte anses lämpliga eftersom behovet antingen är för sporadiskt eller för specifikt.

Ett antal ramavtalsupphandlingar har emellertid gjorts, bland annat på infrastrukturavdelningen och på initiativ av upphandlingsenheten. På vissa håll har det framförts att ramavtal kan vara tillämpliga bara man blir informerad om dessa för att kunna ta ställning till en eventuell medverkan.

6. Upphandling av tjänster

Förekomsten av tjänsteupphandling varierar mycket mellan avdelningarna både vad gäller antal, omfattning och typ av tjänster. Upphandling av tjänster och entreprenader över EU:s tröskelvärden är relativt få.

Infrastrukturavdelningen har flest upphandlingar av tjänster. Det gäller tjänster för service och underhåll av tonnage, vägar, och broar samt olika slag av projektering. Även fastighetsbyrån upphandlar relativt många tjänster av större omfattning. Från och med 1.1.2016 utgör fastighetsbyrån ett affärsverk, Fastighetsverket, som inte omfattas av reglerna för offentlig upphandling under EU:s tröskelvärden. Däremot utgör affärsverk en upphandlande enhet enligt 6 § Lag om offentlig upphandling (2007/348) varvid regelverket för upphandlingar över EU:s tröskelvärden även gäller för Fastighetsverket.

Vid infrastrukturavdelningen är öppen upphandling inte alltid möjligt, i förekommande fall görs en riktad eller direkt upphandling. Detta gäller närmast inom sjötrafiken, vilken är hårt reglerad vad gäller säkerhetsbestämmelser, myndighets- och kvalitetskrav vilket påverkar val av leverantör. Det har emellertid framkommit att vid vissa tillfällen har direkt köp eller riktat förfarande tillämpats när öppet förfarande varit tillämpligt.

Inom vissa områden är det på grund av Ålands litenhet inte möjligt att genomföra en öppen upphandling utan direkt köp eller riktat förfarande måste tillämpas

eftersom antal leverantörer är så få. Det finns också situationer där man inte vill göra en öppen upphandling eftersom man har dåliga erfarenheter av en viss leverantör (kvalitets- och leveransbrister) och vill "undvika" att denna lämnar anbud. Detta förfarande är inte förenligt med upphandlingsreglerna.

Generellt sett finns det främst behov av juridiska tjänster, tryckeritjänster och tjänster av engångskaraktär som till exempel utredningar. Finansavdelningen, som tidigare hade mycket upphandlingar inom IT, har i dagsläget inte heller några stora upphandlingar i och med att IT-upphandlingarna överförts till ÅDA.

7. Analyser

Analys har gjorts på ett urval av bokföringskonton, främst tjänster, eftersom upphandling av tjänster har bedömts utgöra den största risken för bristande tillämpning av upphandlingsreglerna. De enskilda transaktionerna på respektive konto valdes ut för vidare kontroll om

- de översteg gränsen för upphandling (10 000 euro)
- de översteg 20 000 euro (kräver beslut)
- samma leverantör har fakturerat för samma vara/tjänst flera gånger och sammantaget överskrider gränsen för upphandling

Syftet var att kontrollera om upphandling i förekommande fall har gjorts, om den gjorts enligt gällande regler och om upphandlingen har dokumenterats i tillräcklig omfattning för att verifiera detta.

Vid analys har främst beaktats landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar från 2006, men för upphandlingar efter 15 september 2015 har det nya beslutet av den 27.8.2015 beaktats. De bokföringskonton som har granskats är följande och kostnaderna omfattar perioden 1.1 - 31.10.2015:

434710	juridiska tjänster
434715	IT-tjänster
434735	projekteringstjänster
434740	planeringstjänster/projektledare
434799	övriga experttjänster
435010	tryckeritjänster
439110	bygg tjänster
439112	VVS-tjänster
439113	elinstallationstjänster
439410	byggande reparation av vägar
439760	vägunderhåll, ej bygg tjänst
440210	byggnad reparation underhåll fordon
445799	övriga köpta tjänster
458512	persondatorer
459030	material underhåll av vägar

7.1. Medelstora och små upphandlingar

Upphandlingar under EU:s tröskelvärden men över gränsen för krav på beslut (20 000 euro) genomförs allmänt sett enligt regelverket. Krav på beslut har säkerligen stor inverkan på att upphandlingarna genomförs korrekt. Redovisningsbyrån har här en viktig intern kontroll funktion genom att för fakturor över 20 000 euro begära beslutsnummer för att fakturan ska kunna godkännas i fakturahanteringssystemet och gå vidare till betalning. I vissa fall har det dock varit svårt att hitta kopplingen mellan inköpet och eventuellt beslut eller avtal, dokumentationen är inte alltid tillfredsställande. I den uppdaterade upphandlingshandboken kommer dokumentationskraven att preciseras, vilket kan underlätta och förbättra upphandlingsarbetet till denna del.

Problemområdet inom upphandlingarna är uppenbart de små upphandlingarna i intervallet 10 000 – 20 000 euro. Huvudregeln är öppet förfarande genom annonsering i tidningar och på landskapsregeringens hemsida, men riktat eller direkt köp kan användas om särskilda skäl inte föranleder öppet köp. Dokumentationen är otillräcklig och det är svårt att kontrollera om upphandling skett eller inte.

Trots svårigheterna att få en komplett bild av upphandlingen avseende denna kategori av anskaffningar har följande noterats:

- Man har satt pristak på enskilda fakturor till 10 000 euro enligt överenskommelse med leverantören. Detta ger intryck av att man har velat undvika upphandlingsförfarandet och/eller använda en specifik leverantör.
- Flera fakturor för samma tjänster av samma leverantör uppgår till över 10 000 eller 20 000 euro, men har inte hanterats som en helhetskostnad som skulle kräva upphandlingsförfarande respektive upphandlingsförfarande och beslut.
- Tillämpning av direkt köp med motiveringen ”brådskande karaktär” används påfallande ofta.
- Tillämpning av direkt köp med motiveringen ”kräver specialkunskap” eller ”bästa alternativet” har gjorts utan skälig motivering.
- Direkt köp utan motivering förekommer.

De bakomliggande orsakerna är svåra att definiera. Det har framkommit att det finns en medvetenhet om att upphandlingarna inte går rätt till, men samtidigt florerar en slags omedvetenhet om detta: man vet inte hur man ska göra, man tror att man gör rätt eller så fortsätter man som man alltid gjort.

Vidare upplevs upphandlingsförfarandet som tidskrävande och krångligt i förhållande till det som ska upphandlas eller så vill man/vill man inte ha en specifik leverantör. Omvänt så kan leverantörerna också uppge att de inte vill ge anbud i en upphandling utan arbeta mot löpande räkning eller så ger man inte service på varor som inte köpts hos leverantören ifråga

En förbättrad efterlevnad av upphandlingsreglerna kan nås t.ex. genom förtydliganden i upphandlingshandboken, förbättrade rutiner och gemensamma

upphandlingar. Upphandlingsgruppen har tagit fram en processkarta över upphandlingsprocessen vilken torde vara till stor hjälp liksom upphandlingsverktyget som ska lanseras under 2016.

Det finns även skäl att arbeta med inrotade förfaringssätt, t.ex. situationer där man anlitar samma leverantör av gammal vana eller för att det upplevs att en speciell leverantör är den enda som "kan jobbet". Fortfarande tillämpas också kvarlevor från tidigare avtal där t.ex. entreprenörer anlitate för plogningsarbete automatiskt har tilldelats slätterarbete sommartid.

EU:s nya krav om övervakning och rapportering av upphandlingar fr.o.m. 2017 gäller upphandlingar över EU:s tröskelvärden. Upphandlingsenheten har framfört ett förslag om att den tillsynsfunktion som behövs för detta även skulle övervaka upphandlingar under tröskelvärdena. Funktionen skulle således fungera som en intern kontrollfunktion som kunde identifiera problemområden inom upphandlingarna och bidra till förbättrade upphandlingsprocesser.

Med det nya beslutet gällande vissa upphandlingar, som trädde i kraft den 15 september 2015, kommer säkert en del av problematiken och byråkratin kring de s.k. små upphandlingarna att minska i och med att gränsen för direkt köp höjdes från 10 000 till 50 000 euro. Däremot kan det finnas risk för att regeln om direkt köp av bekvämlighet tillämpas alltför lättvindigt för anskaffningar under 50 000 utan att man beaktar huvudregeln enligt vilken upphandling fortsättningsvis ska ske genom öppet förfarande och utannonsering i massmedia.

7.2. EU-upphandlingar och stora upphandlingar

Generellt kan sägas att stora upphandlingar (varu-/tjänsteupphandling över EU:s tröskelvärden eller entreprenader under EU:s tröskelvärden) följer upphandlingsreglerna och är väldokumenterade. Orsaken till detta står säkerligen att finna i att upphandlingsförfarandet är noga reglerat och att det finns ett detaljerat tillvägagångssätt. Tjänstemännens erfarenhet av dylika upphandlingar har också stor inverkan på genomförandet. Processen från beslut till avtal kan i princip följas i ärendehanteringssystemet. Infrastrukturavdelningen, som har det största antalet stora upphandlingar, har även god intern uppföljning av upphandlingarna.

Upphandlingens värde påverkas av om det blir en EU-upphandling eller inte och därför har beräkningen av upphandlingens värde stor betydelse. I beräkningen ska även ingå eventuella optioner, d.v.s. möjlighet att förlänga avtalet en viss tid. År 2012 gjordes en upphandling av ramavtal för huvudinspektion av broar. Det beräknade värdet översteg inte EU:s tröskelvärden varvid upphandlingen genomfördes enligt landskapsregerings beslut gällande vissa upphandlingar. År 2015 beslöts utnyttja optionen (12+12 månader) på ramavtalet så att avtalet förlängdes till den 31.7.2017. Därmed överstiger upphandlingens värde EU:s tröskelvärden och upphandlingen borde ha genomförts som en EU-upphandling. Man har uppenbarligen inte beaktat optionstiden vid beräkningen av upphandlingens värde.

År 2014 gjordes en upphandling för byggande av nytt maskinkontrollrum samt byte av larm- och övervakningssystem på skolfartyget. Det beräknade värdet för upphandlingen bedömdes inte överskrida gällande EU tröskelvärde på 207 000 euro varvid upphandlingen genomfördes enligt landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar. Det antagna anbudet uppgick till 311 300 euro och kostnaden bestod av både arbete och material (nyckel-i-hand-installation). Beräkningen av upphandlingens värde borde ha gjorts noggrannare och beaktat den totala kostnaden (arbete och material) för att kunna ta ställning till hurdan upphandling som ska göras. Vidare borde upphandlingen ha avbrutits och gjorts som en EU-upphandling när de inkomna anbuden visade att tröskelvärdena överskreds.

Om en upphandling görs i form av delkontrakt skall summan av alla delkontrakt beaktas. Om summan överstiger ett gränsvärde eller EU-tröskelvärde skall samma regler gälla för varje delkontrakt som gäller ovanför det överskridna gränsvärdet eller EU-tröskelvärdet. I februari 2015 togs beslut om att upphandla nya motorer till tre stycken linfärjor. Tre olika upphandlingar genomfördes med motiveringen att det handlade om tre olika storlekar på motorerna och det beräknade värdet per upphandling inte översteg EU:s tröskelvärde varvid landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar tillämpades. Anbud från en och samma leverantör antogs för samtliga motorer och det totala värdet på dessa översteg EU:s tröskelvärden. I enlighet med upphandlingsreglerna borde en EU-upphandling ha genomförts för varje enskild motormodell, även om den enskilda upphandlingen inte överskred EU:s tröskelvärden. Det avgörande är summan av delkontrakten.

Lagtinget har under ett flertal år arbetat med att utreda frågorna kring framtida IT-utveckling och mål. Arbetet har utmynnat i projektet "E-demokrati". Genom projektet eftersträvas en ökad öppenhet i förhållande till och dialog med medborgarna genom ett integrerat internetbaserat kommunikationssystem. Målsättningen är även att driften av det nya systemet ska vara så kostnadseffektiv som möjligt och även resultera i olika rationaliseringsvinster.

I budgeten för år 2013 fanns 220 000 euro i anslag för projekt "E-demokrati". Under åren 2013-2015 har för projektet budgeterats totalt 440 000 euro. För åren 2016-2019 uppskattas kostnaden för detta arbete enligt förslag till budget för 2016 uppgå till 1 747 000 euro. Detta innebär en preliminär budget om totalt 2 187 000 euro. Kostnaderna består till största delen av lönekostnader.

I februari 2014 anställdes en projektledare på deltid i arbetsavtalsförhållande för den inledande planeringen av projektet. Lönen bestod av en fast del om 3 200 euro per månad samt en rörlig del. Detta motiverades med att det ansågs ändamålsenligt med en fast del som grundtrygghet och en rörlig del med möjlighet till flexibilitet i takt med projektets framskridande. Den rörliga lönedelen baserades på rapporterade arbetstimmar under anställningstiden och var avgränsade i avtalet (lägsta och högsta antalet timmar). Den fasta delen krävde inte timrapportering eller annan redovisning av utfört arbete. Samtidigt anställdes en teknisk ledare med samma typ av lönesättning, men med lägre antal timmar för den rörliga delen.

Baserat på en 11 månaders period, som det första anställningsåret omfattade, uppgår månadslönen för projektledaren till 8 290 – 10 300 euro. Arbetsavtalet förnyades år 2015 varvid månadslönen blir något lägre eftersom den rörliga delen

fördelas på 12 månader. För den tekniska ledaren är den beräknade månadslönen 5 700 – 6 700 euro för 2014 och följaktligen aningen lägre 2015.

Man kan göra en beräkning för att få fram månadslönen motsvarande heltidsarbete eller 153 timmar per månad. Det är inte definierat hur många timmar den fasta delen av lönen ska motsvara. Enligt avtalet ska den fasta lönen betalas som ersättning för ”*ständigt pågående engagemang, omvärldsbevakning, löpande kontakt med lagtingskansliet, ständig beredskap och liknande som inte går att redovisa exakt per timme*”. Om man antar att fyra dagar per månad (32 timmar) ägnas åt dylikt arbete utgör månadslönen för heltidsarbete drygt 13 000 – 13 500 euro.

Det normala tillvägagångssättet vid genomförande av IT-projekt inom förvaltningen har inte följts. Genom att anställa personerna undveks upphandlingsalternativet. Man önskade anlita de personer som har kännedom om verksamheten och bäst förutsättningar att uppnå ett lyckat resultat. Lönenivåerna kan emellertid inte anses vara skäliga med beaktande av lönesättningen inom förvaltningen. Det är inte heller rimligt att fast lön utgår för personal i avtalsförhållande utan timredovisning, närvarokrav eller motsvarande dokumentation av utfört arbete. Jämför till exempel landskapsregeringens projektledare som anställdes enligt anställningsvillkor som normalt tillämpas inom förvaltningen för att arbeta med IT-utvecklingen. Systemutvecklingstjänster har sedan upphandlats enligt regelverket. Anställning av projektpersonal under begränsad tid som alternativ till upphandling av tjänsterna borde motiveras i tillräcklig omfattning samt skälig lönesättning tillämpas.

Från augusti 2015 har 2 anställda systemutvecklare arbetat med utveckling av systemet. Dessa arbetsavtal innehåller också en fast och en rörlig del men avviker i övrigt från de tidigare ingångna. Ersättningsnivåerna är lägre och bedöms som skäliga.

ÅDA, som inledde sin verksamhet 1.1.2015, har inte varit involverade i projektet, men projektet ska i mån av möjlighet kommuniceras med ÅDA.

Mariehamn den 17.2.2016



Marika Björkman
Revisor

