

Effektivitetsrevision av infrastrukturavdelningens upphandlingar och Landskapsregeringens budgeteringsprocess

Landskapsrevisionens årligen löpande revision inkluderar en effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionens syfte är att bedöma om budgetmedlen har använts i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

Som en del av effektivitetsrevisionen för räkenskapsperioden 2024 har vi utfört en revision av infrastrukturavdelningens budgeterings- och upphandlingsrutiner. Effektivitetsrevisionen har utförts genom att intervjua nyckelpersoner inom organisationen samt genom att ta del av för uppdraget relevanta styrdokument.

Effektivitetsrevisionen är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA-standarden (International Standards on Auditing) och vi utför således inte revision enligt standarderna.

Uppdraget har omfattat följande arbetsskeden:

- inledande intervjuer med Fredrik Pettersson och Niklas Karlman, insamling av material
- genomgång av lagar och styrdokument för upphandlingarna
- genomgång av upphandlingsprocessen i samråd med Mårten Broman
- genomgång av budgeteringsprocessen med Conny Nyholm och Robert Lindblom
- Slutdiskussion och rapportering

Denna rapport presenterar sammanfattat det nuvarande förvaltningssystemet och ger åtgärdsrekommendationer i enlighet med beställarens önskemål.

Centrala iakttagelser samt förslag till åtgärder

Baserat på denna revision anser vi att infrastrukturavdelningens upphandlingsrutiner fungerar ändamålsenligt. Infrastrukturavdelningen följer upphandlingslagen och landskapsförvaltningens egna upphandlingsregelverk. Vi noterade att landskapet saknar beställningssystem vilket kan ha en inverkan på effektiviteten och den interna kontrollen. Det är fullt möjligt att beställa varor och tjänster förbi de egna avtalen utan att det finns kontroller som stoppar detta. Den interna kontrollen kunde förbättras genom att organisationen tar i bruk ett beställningssystem som kopplar ihop beställning och avtal mot inköpsfakturan.

Ur effektivitetssynvinkel rekommenderar vi att landskapsregeringen utvecklar en strategi för offentlig upphandling. I denna borde tyngdpunkt ligga vid att de offentliga upphandlingarna ska vara intressanta för olika anbudsgivare och att det ska vara lätt att delta i anbudsförfarandena för att de ska möjliggöra bra anbud och skapa tillräcklig konkurrens.

Vi granskade budgetutfallet för hela landskapsregeringens investeringsanslag 2021–2023, exklusive fastighetsverket. Investeringsanslagen har sett till helheten en låg förverkligandegrad och vi anser att överföringen av outnyttjade anslag orsakar demokratiproblem, dvs. lagtingets möjlighet att styra över investeringsprojekten försvåras. Den låga användningsgraden innebär även att budgetanslagen ger en mera pessimistisk bild av investeringstycket än vad det faktiskt är.

Vi anser att de större och fleråriga projekten på över en miljon euro borde särredovisas i budget och årsredovisning samt att ursprungliga beräknade kostnader för de större enskilt projekt borde framgå klart och tydligt då projektet är färdigställt, så att beslutsfattarna kan ta ställning till om den ursprungliga beräkningen höll.

1. Infrastrukturstavdelningens uppgifter

Infrastrukturavdelningens uppdrag är att upprätthålla och utveckla landskapets trafiksystem på ett så miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt som möjligt, så att trafikanternas berättigade krav och förväntningar på en rimlig och säker trafik tillgodoses. Avdelningen sköter även plan- och bygglagsfrågor, bostadsärenden samt el- och energifrågor.

Avdelningen är organiserad som en beställar-utförarorganisation, och består av tre byråer, tre fristående enheter samt har två underliggande myndigheter, Fordonsmyndigheten och Energimyndigheten. Avdelningen leds av avdelningschef Fredrik Pettersson.

2. Upphandlingsprocess

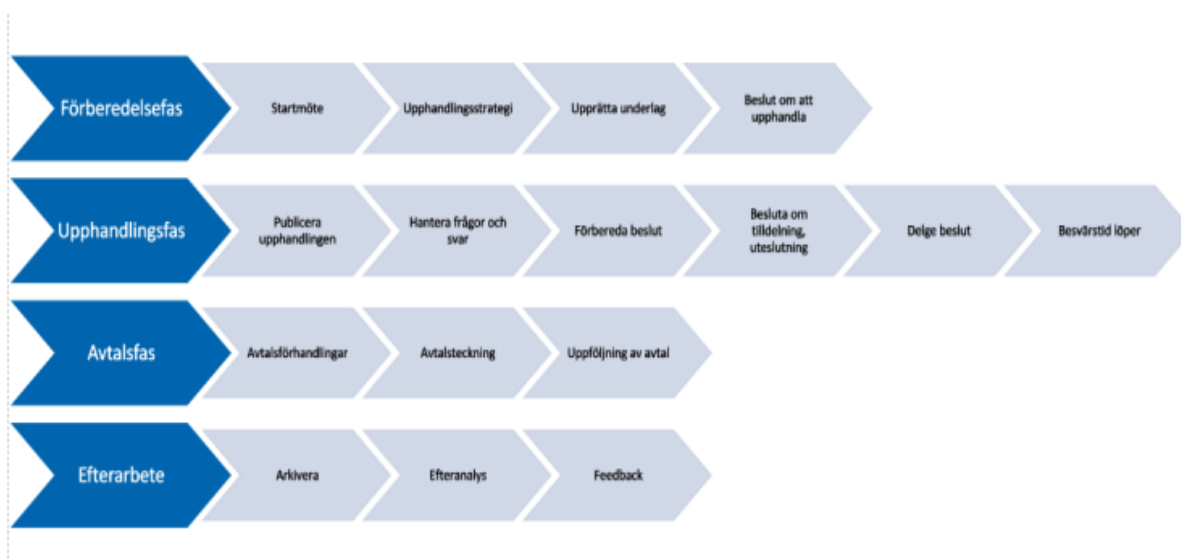
En effektivitetsrevision av infrastrukturavdelningens upphandlingar har utförts genom stickprovsgranskning av upphandlingar samt genom intervjuer med ledande tjänsteinnehavare.

Enligt landskapslagen om offentlig upphandling tillämpas den finländska lagen om offentlig upphandling vid upphandlingar över EU:s tröskelvärde. Landskapsregeringen har egna anvisningar för upphandlingar under EU:s tröskelvärde. Dessa anvisningar gäller för landskapsregeringen och alla underställda myndigheter utom Ålands hälso- och sjukvård.

Förutom lagen finns en handbok som är vägledande för landskapsförvaltningens samtliga upphandlingar. Handbok för upphandlingar gäller för upphandlingar under tröskelvärdena, för upphandlingar över EU-tröskelvärden gäller lagen. Därtill styr anvisningar för budgetens verkställighet samt beslut 113/2019 upphandlingarna. Enligt handboken är 50 t € nedre gräns för konkurrensutsättning.

Upphandlingsarbetet sker över lag kollegialt och projektgrupper förekommer på större projekt. Det finns ett upphandlingsstöd under finansavdelningen där upphandlingsarbetet sker. Landskapsregeringen har ingen egen upphandlingsjurist enbart för upphandlingar utan tjänsteinnehavarna sköter det mesta av upphandlingsjuridiken själv. Ibland behövs extern juridisk expertis, för exceptionellt stora upphandlingar.

Nedanstående matriser illustrerar upphandlingsprocessen:



STÖD från upphandlingsenheten



Upphandlingsstöd som tjänst

- Mål och strategi bestäms av beställaren
- Projektledning- Upphandlingen leds av upphandlingsenheten genom en förvaltd process
- Sakkunniga från upphandlingsenheten stöttar under hela processen
 - Projektledning upphandling
 - Affärsstrategi
 - Upphandlingsjuridik
 - Digitala arbetssätt
 - Kravanalys och utvärderingsmodeller
- Analys och svar lämnas utifrån dessa specialisters helhetsförståelse av mål och strategi
- Produktion av upphandlingsunderlag utifrån beställarens Mål, strategi, krav och beslut
 - Anbudsförfrågan
 - Avtalsförslag
 - Krav på leverantörer/ kvalificering
 - Utvärderingsprotokoll
 - Tilldelningsbeslut
- Publicering förfrågansunderlag e-avrop, vägleder svar på frågor
- Efteranalys



Ålands Ombudsmannamyndighet övertog från och med 1.1.2024 ansvaret för tillsyn av offentlig upphandling på Åland. Landskapsregeringen har inga övriga egna kontroller för att säkerställa att allt som med stöd av lagen eller upphandlingsregelverket faktiskt gör det. Landskapsregeringen har inget automatiserat internt beställningssystem där systemet kräver att en beställning sker mot ett uppgjort avtal. Detta gör att det är praktiskt fullt möjligt att kringgå uppgjorda avtal utan att det finns inbyggda automatiserade kontroller för det, samt att det inte behövs en upphandling eller konkurrensutsättning för att det ska gå att beställa.

3. Stickprovsrevision av upphandlingar 2024

I upphandlingsrevisionen analyserades bokföringen och beloppsmässigt större leverantörer valdes ut som stickprov. Stickprov togs på upphandlingar över tröskelvärdena och upphandlingsdokumentation begärdes för dessa. De största upphandlingarna berör sjötrafiken, bränsle till färjorna och kollektivtrafiken på Åland. Bland byggnadsentreprenaderna är reparationer av vägar och hamnar de största förekommande projekten. Därtill granskade vi avtalet för ledning av infrastrukturprojekt. Avtalet inkluderar projektledning.

I stickprovsrevisionen konstaterades inga väsentliga brister. Vi konstaterar att infrastrukturavdelningen upphandlar större entreprenader och varu- och tjänsteanskaffningar där det är möjligt. Landskapsregeringens upphandlingsprocess är helt elektronisk och sköts med hjälp av plattformen e-Avrop. Upphandlingar finns på hemsidan där den som är intresserad kan ta del av pågående upphandlingar. Vi bedömer att infrastrukturavdelningen uppfyller kraven på offentlighet gällande upphandlingar och att de egna anvisningarna efterföljs.

Upphandlingsdokumentationen fanns tillgänglig för alla stickprov. Dokumentationen av upphandlingarna var på en god nivå.

4. Effektiviteten i upphandlingarna

Processen för upphandlingar är i det stora hela fungerande och ur det perspektivet är upphandlingarna effektiv. Gällande konkurrensen finns dock problem. I flera av de granskade upphandlingarna hade infrastrukturavdelningen fått endast ett eller två anbud. Samma leverantörer vinner ofta många upphandlingar i rad.

Vi anser att de upphandlande enheterna inte till alla delar lyckats leda upphandlingarna som en strategisk funktion där konkurrensförhållandena utnyttjas fullt ut. Ålands sär läge och de små volymerna förklarar problematiken. Den bristande konkurrensen är en betydande risk för upphandlingarnas ekonomiska effektivitet på Åland.

Vi rekommenderar att landskapsregeringen utvecklar en strategi för offentlig upphandling. I denna borde det 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.

Slutsats:

I det stora hela anser vi att upphandlingsfunktionen för Infrastrukturavdelningen är effektivt uppbyggd. Upphandlingarna är transparenta, väldokumenterade och följer till väsentliga delar lagstiftningen och landskapets regelverk. Den bristande konkurrensen är en betydande risk för upphandlingarnas ekonomiska effektivitet på Åland. Vi anser att landskapsregeringen bör utveckla en upphandlingsstrategi med målsättning att göra 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.

5. Budgeteringsprocess, investeringsdelen

Fullständighetsprincipen inom budgetering innebär att alla kända intäkter och kostnader för en viss period bör ingå i budgeten. Syftet är att ge en fullständig och en tillräckligt korrekt bild av organisationens ekonomiska läge. Denna princip är särskilt viktigt inom offentlig förvaltning, där det ofta finns lagkrav på att alla offentliga medel måste redovisas och förvaltas på ett transparent sätt.

Vi diskuterade budgeteringsprinciperna med finansavdelningens ledande tjänsteinnehavare samt utförde en närmare granskning av investeringsdelens utfall i årsredovisningarna 2021–2023. Anskaffning av tillgångar överstigande 50 000 euro upptas som en investering och aktiveras i balansräkningen och kostnadsförs genom planmässiga avskrivningar. Infrastrukturavdelningen har de största anslagen, men även ÅHS, skolorna och övriga myndigheter har betydande investeringsanslag. Fastighetsverket ingick inte i granskningen.

Investeringarnas förverkligande år 2023 var 23,4 MEUR. Budgeterade investeringar var 46 MEUR. 18 MEUR av investeringarna överförs till budget 2024. Tabellen visar också att förverkligandegraden för åren 2021–2022 var låg.

| | Årsredovisning 2021 | Årsredovisning 2022 | Årsredovisning 2023 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Budget, netto (milj. €) | 45,1 | 44,8 | 46,0 |
| Förverkligat, netto (milj. €) | 25,2 | 18,1 | 23,4 |
| Förverkligandegrad | 55,9 % | 40,4 % | 50,9 % |
| Överförs till följande år (milj €) | 18,8 | 26,7 | 18,0 |

Det finns ett antal demokratiska problem som kan uppstå när investeringsanslagen inte används och outnyttjade budgetanslag per automatik överförs till följande år:

- **Transparens:** Det kan vara svårt för beslutsfattarna och allmänheten att förstå hur pengarna används om outnyttjade budgetanslag ständigt överförs. Budgeten innehåller luft i och med att investeringarna aldrig förverkligas i den takt som budgeteras vilket ger en mera pessimistisk bild av investeringsbehovet än det faktiska. Det faktum att en så stor del av budgetanslagen förblir outnyttjade kan

också ha en inverkan på finansieringsbehovet och likviditetsplaneringen. Detta kan leda till minskad transparens och förtroende för landskapsförvaltningen.

- Ansvarsskyldighet: När budgetanslag överförs, kan det vara svårare att hålla tjänsteinnehavarna och ansvarig minister ansvariga för hur pengarna används. Om en budget inte används fullt ut under ett år, kan det vara svårt att avgöra om det beror på god ekonomisk förvaltning eller att politiska beslut inte verkställs.
- Budgetdisciplin: Möjligheten att överföra outnyttjade anslag kan minska incitamenten för att hålla sig inom budgeten för till exempel ett större flerårigt investeringsprojekt, vilket kan leda till ineffektivitet.
- Prioriteringar: Om pengarna inte används för det ursprungliga syftet, kan det ifrågasättas om det verkligen var en prioriterad fråga. Detta kan leda till frågor om huruvida rätt beslut togs vid budgeteringen. Det försämrar också beslutsfattarnas påverkningsmöjligheter ifall budgeterade investeringsanslag inte prioriteras.
- Politiska konsekvenser: Om stora summor pengar överförs från år till år, kan det bli en politisk fråga, med kritik om att pengarna borde ha använts för att finansiera andra prioriterade områden.

Investeringsanslagen redovisas på en så hög nivå i årsredovisningen så att det blir svårt eller omöjligt för en ledamot av lagtinget att ta ställning till om den ursprungliga kostnadsberäkningen för enskilda projekt höll.

Slutsats:

Förfarandet med stora outnyttjade budgetanslag och överföringar av investeringsmedel från år till år försämrar insynen i landskapets verkliga ekonomi och finansieringsläge. Vi rekommenderar att finansavdelningen ser över budgeteringsrutinerna och beaktar ovanstående risker i beredningen.

Vi anser att det ur demokratisynvinkel behövs en tydligare projektredovisning framförallt för de stora och fleråriga byggnadsprojekten, så att lagtinget och invånarna kan följa upp hur totalbudgeten förverkligas.

Mariehamn den 24 januari 2025

BDO Audiator Ab, revisionsammanslutning

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Holmgård', with a stylized flourish at the end.

Andreas Holmgård

OFGR, CGR