

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens brug af konsulenter

November
2013

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens brug af konsulenter

31. oktober 2013

RN 1106/13

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 11. september 2013 om en undersøgelse af statens brug af konsulenter. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i juni 2014.

BOKS 1. STATSREVISORERNES SPØRGSMÅL

Statsrevisorerne ønsker følgende belyst:

Udviklingen i konsulentforbruget og årsagerne hertil – overordnet i staten

- a) Hvor mange penge anvender staten på private konsulenter fordelt på konsulentkategorierne it og ej it, og hvilke forklaringer ligger bag udviklingen i konsulentforbruget?

Registreringen af konsulentindkøb på centralt niveau

- b) Rapporterer statslige virksomheder konsekvent til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, og er tallene i databasen retvisende?
c) Er indrapporteringen om indkøb af private konsulenter tilstrækkelig til at kunne opnå et tilfredsstillende vidensniveau om statens årlige indkøb af private konsulenter?
d) Hvordan har Finansministeriet fulgt op på ministeriets initiativer til reduktion af konsulentforbruget i staten, som blev udmeldt i 2012, herunder negative budgetreguleringer og krav om, at institutionerne udarbejdede handlingsplaner for effektivisering og prioritering af arbejdsopgaverne?

Indkøbet af konsulenter – baseret på cases/sager

- e) Er registreringer af konsulentindkøb tilstrækkelige og retvisende?
f) Er der etableret hensigtsmæssige procedurer for konsulentindkøb, som sikrer omkostningsbevidste indkøb og overholdelse af regler og interne retningslinjer på området?
g) Tager ministerierne skyldige økonomiske hensyn ved indkøb af konsulentydelse, dvs. indkøber ministerierne konsulentydelse efter gældende regler og interne retningslinjer, fx rammeaftaler og tærskelværdier for udbud?

Den konkrete anvendelse af konsulenter – baseret på cases/sager

- h) Hvornår og hvorfor anvendes konsulenter frem for fastansatte medarbejdere?
i) Er der eksempler på u hensigtsmæssig brug af konsulenter, fx varetagelse af opgaver, som burde kunne varetages af fastansatte eller manglende hjemtagning af tilbud?

Rigsrevisionen har også tidligere på Statsrevisorernes anmodning undersøgt aspekter vedrørende konsulenters uafhængighed og kompetencer i forbindelse med evaluering af Udenrigsministeriets udviklingsbistand, jf. beretning nr. 12/2009 om Danmarks bistand til Tanzania.

I perioden 2010-2012 har Rigsrevisionen ligeledes berørt emnet køb og brug af konsulenter i beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet vedrørende Transportministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Forsvarsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (universitetsområdet).

Regeringen etablerede i 2006 Statens Indkøb, som er en del af Finansministeriets koncern. Statens Indkøbs primære opgave er at effektivisere dele af det fællesstatslige indkøb. Det fællesstatslige indkøb vedrører indkøb af varer og tjenesteydelser, der bruges af alle institutioner på tværs af ministerområder.

II. Baggrund

2. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens brug af konsulenter i beretning nr. 10/2006 om statens køb af konsulentydelse og i beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter. Sidstnævnte blev udarbejdet efter anmodning fra Statsrevisorerne. Statsrevisorerne bemærkede til denne beretning, at de generelt forventer, at statslige virksomheder, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser om, hvorfor en opgave mest hensigtsmæssigt løses af private konsulenter.

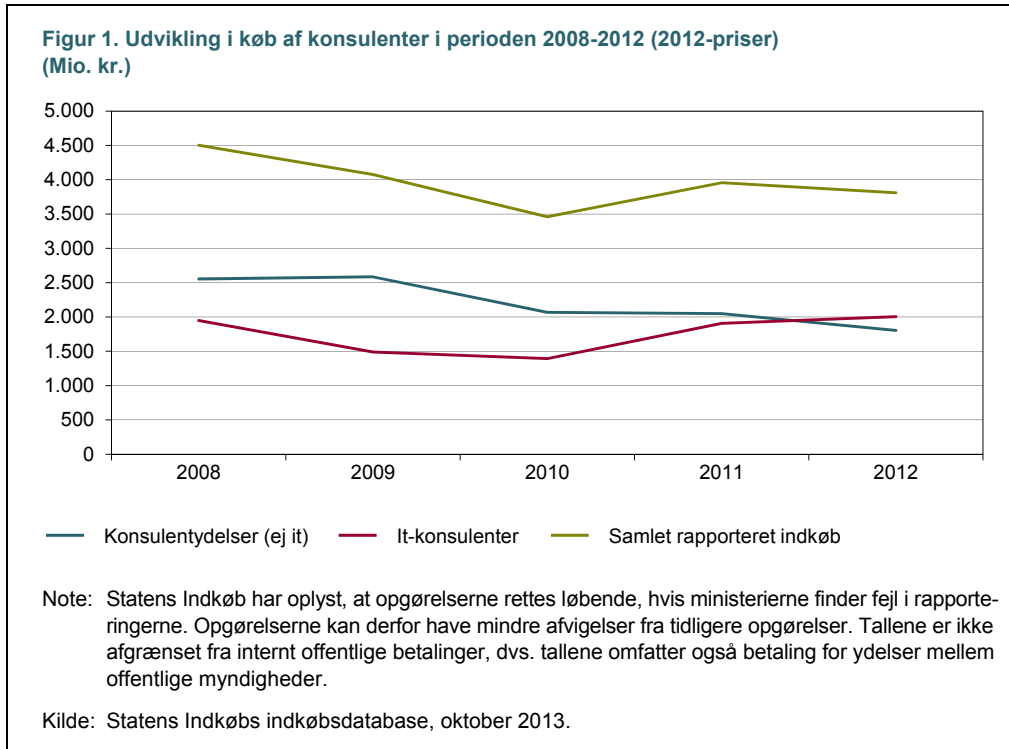
3. Statens brug af konsulenter har løbende været et emne, der har haft offentlighedens bevågenhed, bl.a. i sommeren 2013. Finansudvalget har ligeledes i juli 2013 stillet spørgsmål til finansministeren om udviklingen i statens brug af konsulenter.

En del af interessen vedrørende statens brug af konsulenter har været relateret til, om forbruget er for højt. Der findes dog ikke bestemmelser eller rammer, der foreskriver, hvad det rigtige niveau for statens brug af konsulenter er. Om niveauet er hensigtsmæssigt, afhænger efter Rigsrevisionens opfattelse af, om institutionerne overholder deres driftsbevillinger og agerer omkostningsbevidst, når de køber konsulentydelse. Det mest hensigtsmæssige niveau er dermed ikke en absolut størrelse.

4. De data, der findes på centralt plan om statens brug af konsulenter, stammer fra Statens Indkøbs indkøbsdatabase. Her samles data om ministeriernes indkøb, herunder også indkøb af konsulenter. Formålet med indkøbsdatabase er at gøre det muligt for Statens Indkøb at følge op på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler. Siden 2007 har alle ministerier skullet rapportere deres indkøb til Statens Indkøb, herunder også køb af konsulentydelse. Det er ministeriernes ansvar at rapportere data om konsulentkøb på hele ministerområdet og sikre, at data er retvisende. Alle statslige institutioner er forpligtede til at give oplysninger om deres indkøb til Statens Indkøb, og det er ministeriernes pligt at sikre, at alle relevante institutioner under ministeriet lever op til rapporteringskravet. Oplysninger i databasen er baseret på institutionernes regnskabsregistreringer af udgifter til indkøb, og databasen indeholder ikke oplysninger om kontrakten eller opgaven, fx løbetid.

Det er vigtigt at bemærke, at det kun er ministerier og underliggende institutioner, der skal rapportere til indkøbsdatabase. Selvstændige offentlige virksomheder og statsfinansierede selvejende institutioner, fonde mv., der ikke er underlagt cirkulære om indkøb i staten, skal ikke give data for indkøb til databasen. Desuden har Statens Indkøb valgt ikke at medtage Udenrigsministeriets registreringer af udenrigstjenestens køb i indkøbsdatabase, da disse udgifter generelt ikke er relevante i forhold til Statens Indkøbsprogram. Indkøbsdatabase kan derfor ikke anvendes til at give et fuldstændigt billede af, i hvilket omfang konsulenter benyttes til at løse statslige opgaver, men den kan bruges til at give et overblik over køb af konsulenter i ministerier og underliggende institutioner og et billede af udviklingen i forbruget for disse institutioner.

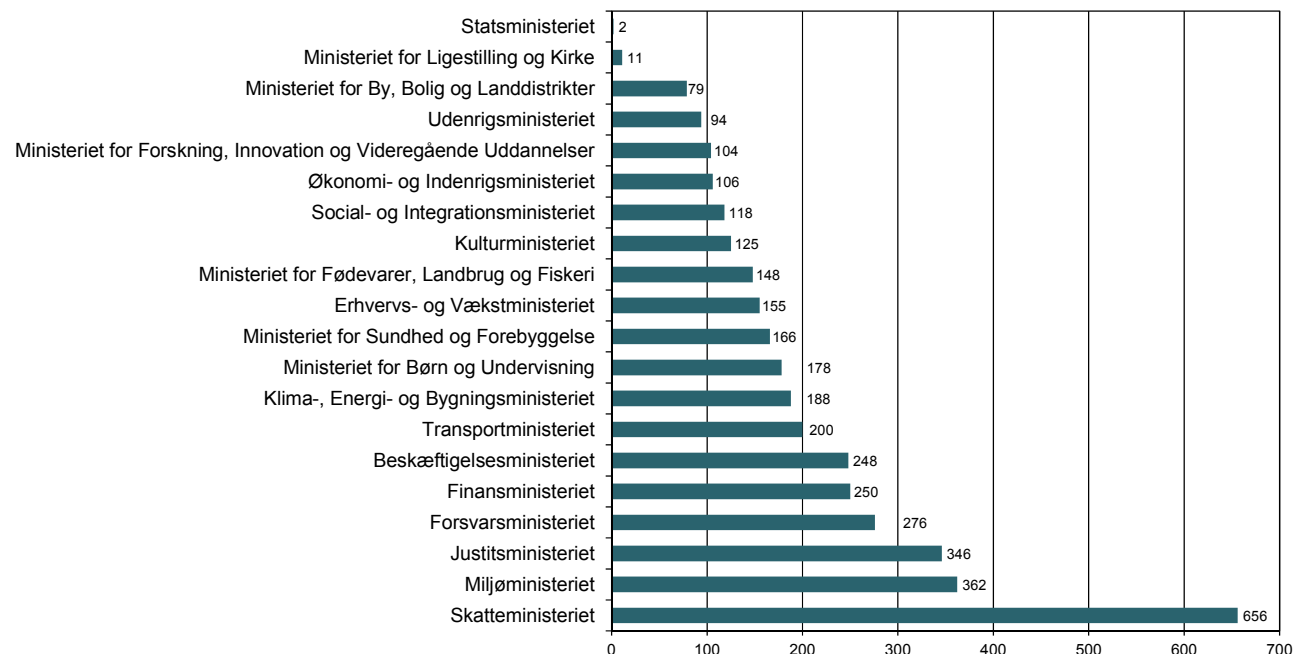
5. Figur 1 viser udviklingen i det samlede rapporterede indkøb af konsulenter i perioden 2008-2012 til statens indkøbsdatabase. Indkøbene er i indkøbsdatabase fordelt på henholdsvis konsulenttydelser (ej it) og it-konsulenter. Vi viser derfor fordelingen på de 2 indkøbskategorier og det samlede køb i figuren.



Ifølge registreringerne i indkøbsdatabase faldt statens forbrug af konsulenter fra 4,5 mia. kr. i 2008 til 3,8 mia. kr. i 2012. I 2010 var der tale om et markant fald i forhold til tidligere år, hvilket betyder, at der er sket en stigning i forbruget, hvis man kun ser på perioden 2010-2012. Der er udsving i fordelingen på konsulentkategorierne (ej it og it) i hele perioden 2008-2012. Faldet i konsulentforbrug fra 2008 til 2012 skyldes et fald i kategorien konsulenttydelser (ej it).

6. Figur 2 viser fordelingen af konsulentforbruget på ministerområder for de indkøb, der er registreret i Statens Indkøbs indkøbsdatabase.

Figur 2. Fordeling af konsulentforbruget på ministerområder i 2012 (Mio. kr.)



Note: Tallet for Udenrigsministeriet indeholder ikke udenrigstjenestens køb af konsulenter. Udenrigstjenestens udgifter indgår ikke i indkøbsdatabase, idet de ifølge Statens Indkøb generelt ikke er relevante i forhold til Statens Indkøbsprogram. Tallene er ikke afgrænset fra internt offentlige betalinger, dvs. tallene omfatter også betaling for ydelser mellem offentlige myndigheder.

Kilde: Statens Indkøbs indkøbsdatabase, oktober 2013.

Det fremgår af figur 2, at 3 ministerområder hver især brugte over 300 mio. kr. i 2012. Det drejer sig om Justitsministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet. Skatteministeriets område brugte markant flest konsulentydelse – i alt 656 mio. kr. i 2012, hvilket svarer til 17 % af det samlede registrerede forbrug. I den modsatte ende af spektret ligger Statsministeriet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke med et forbrug på henholdsvis 2 mio. kr. og 11 mio. kr. i 2012.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

7. Formålet med undersøgelsen vil være at belyse statens brug af konsulenter med udgangspunkt i udvalgte cases fra forskellige ministerier og institutioner. Hovedfokus for undersøgelsen vil være at undersøge, hvilke opgaver konsulenterne varetager på statens vegne, hvilket er relateret til Statsrevisorernes spørgsmål h) og i) om statens konkrete anvendelse af konsulenter.

8. Undersøgelsen vil falde i 3 dele. *Første* del af undersøgelsen vil belyse omfanget af brugen af konsulenter og udviklingen i forbruget af konsulenter i perioden 2008-2013 både samlet i staten og fordelt på ministerier med udgangspunkt i registreringer i Statens Indkøbs indkøbsdatabase. Det er ikke muligt at rense databasens oplysninger fuldstændigt for offentlige leverandører af konsulentydelse, men vi vil i vores analyse søge at anslå, hvor stor en andel af forbruget, der vedrører private konsulenter. Vi vil også i denne del af undersøgelsen afdække, om der er særlige grunde til, at der var et markant fald i forbruget i 2010. I det omfang det er muligt, vil vi også estimere omfanget af køb af konsulenter i den del af staten, hvor indkøb ikke registreres i indkøbsdatabase. Vi vil desuden vurdere, om budgetregule-

ringerne vedtaget med finansloven for 2011 vedrørende mindreforbrug af konsulenter generelt har ført til et tilsvarende mindreforbrug af konsulentydelse i ministerierne i forhold til forbruget i 2010. Statsrevisorernes spørgsmål d) berører elementer vedrørende ministeriernes handlingsplaner for effektivisering og prioritering af kerneopgaver. Vi vil dog ikke i denne undersøgelse undersøge, om institutionerne udarbejdede handlingsplaner for effektivisering og prioritering af arbejdsopgaverne, da dette arbejde særligt var knyttet til udmøntningen af "Effektiv administration i staten", hvilket Rigsrevisionen har undersøgt som et tværgående emne i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012.

Første del af undersøgelsen besvarer Statsrevisorernes spørgsmål a) og d) om primært udviklingen i konsulentforbruget i staten og årsagerne hertil.

9. *Anden* del af undersøgelsen vil tage udgangspunkt i en stikprøve af sager og have fokus på, om udvalgte ministerier tager skyldige økonomiske hensyn ved indkøb af konsulentydelse. Vi vil her vurdere, om staten bruger private konsulenter til at løfte opgaver på en relevant måde. En relevant måde at bruge konsulenter på kan fx være at anvende konsulenter til opgaver, hvor det ikke kan forventes, at institutionen har de fornødne kompetencer. Dette bør dog være til en tidsmæssigt afgrænset opgave, da det ellers kan være mere hensigtsmæssigt at ansætte personale end at købe ekstern bistand. Vi vil derfor undersøge udstrækning og hyppighed af opgaver og undersøge, hvornår og hvorfor der er anvendt konsulenter fremfor fastansatte i konkrete sager. Desuden vil vi undersøge, om ministerierne kan dokumentere, at der er foretaget en samlet strategisk og økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter fremfor at anvende egne medarbejdere i de konkrete sager. I den sammenhæng vil vi ligeledes undersøge forhold, som danner grundlag for hensigtsmæssige indkøb, nemlig ministeriernes procedurer for konsulentindkøb, overholdelse af regler og interne retningslinjer, herunder statslige rammeaftaler og tærskelværdier for udbud.

Vi vil basere denne del af undersøgelsen på en stikprøve af sager primært fra 2012 og 2013, der vil blive udvalgt på baggrund af bl.a. risiko og væsentlighed. Vi vil også sikre, at stikprøven indeholder sager i forskellige beløbskategorier og med forskellig opgaveart. I udvælgelsen af sager vil vi desuden gøre brug af Rigsrevisionens erfaringer med ministerområderne fra den løbende revision. Hvis vi finder uhensigtsmæssig brug af konsulenter i de sager, vi gennemgår, fx at konsulenter varetager opgaver, som burde varetages af fastansatte, eller manglende hjemtagning af tilbud, vil det blive inddraget i denne del af undersøgelsen.

Bemærk, at Rigsrevisionen som et tværgående emne i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012 har undersøgt, om de statslige virksomheder lever op til kravene i "Statens Indkøbspolitik", og om de i øvrigt tager hensyn til sparsommelighed, når de køber ind. Enkelte af de bilag, som Rigsrevisionen gennemgik i den forbindelse, vedrører køb af konsulentydelse, men undersøgelsen fokuserede ikke specifikt på køb heraf, og undersøgelsens konklusioner har dermed et andet fokus.

Anden del af undersøgelsen besvarer Statsrevisorernes spørgsmål f), g), h) og i) om indkøb og konkret anvendelse af konsulenter i staten.

10. *Tredje* del af undersøgelsen vil have fokus på registreringerne af konsulentindkøb. Dels hvordan Finansministeriet følger op på ministeriernes registreringer og sikrer et tilfredsstillende vidensniveau om indkøb af konsulenter i staten, dels om og hvordan ministerierne sikrer, at registreringerne er retvisende og fyldestgørende.

Tredje del af undersøgelsen besvarer Statsrevisorernes spørgsmål b), c) og e) om registrering og indkøb af konsulenter på centralt niveau.

Beløbskategorier

Der er forskellige regelsæt for køb af konsulenter, alt efter om der er tale om køb under 500.000 kr., køb mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi for tjenesteydelse (p.t. 968.383 kr.) eller køb over EU's tærskelværdi for tjenesteydelse.

Opgaver mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi skal annonceres, hvilket indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der bl.a. indeholder en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier og eventuelle krav til tilbudsgiveren. Køb over tærskelværdien skal i udbud.

11. Rigsrevisionen vil, i det omfang vi afdækker god praksis, inddrage dette i undersøgelsen.

12. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm
