



Länsstyrelsen i Uppsala län
Hamnesplanaden 3
751 86 Uppsala

Datum 2008-03-19
Dnr 32-2007-0588

Löpande granskning av rutin för upphandling

Som ett led i den årliga revisionen av Länsstyrelsen Uppsala län har vi granskat rutinen för inköp och upphandling.

Granskningen har utförts genom intervjuer, inläsning av befintliga centrala dokument samt granskning av upphandlingsärenden.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som vi vill fästa Länsstyrelsens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Vi önskar information till Riksrevisionen senast 2008-04-25 med anledning av våra iakttagelser.

1 Granskning av rutin vid upphandling

Offentlig upphandling styrs av reglerna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). I LOU används termen ”upphandlande enhet” för de organisationer som regleras av lagen. Huvudprincipen är att en myndighet som länsstyrelsen betraktas som en upphandlande enhet. Det är viktigt att länsstyrelsen som statlig myndighet följer bestämmelserna om offentlig upphandling. Leverantörer som känner sig felaktigt behandlade kan begära skadestånd. Om LOU inte följs finns dessutom risk för att upphandlingar inte görs på det mest kostnadseffektiva sättet för länsstyrelsen som helhet.

3.1 Upphandlingspolicy och organisation

Iakttagelser

Upphandlingspolicy och övriga riktlinjer

Riksrevisionens granskning av Länsstyrelsens rutiner för upphandling och inköp påvisar brister som enligt Riksrevisionens bedömning är allvarliga. Riksrevisionen har under de tidigare åren granskat rutinen och påpekat brister utan att åtgärder har vidtagits, i tillräcklig utsträckning.



Länsstyrelsen har upprättat en Upphandlingspolicy, 2002-11-29, och i denna översiktligt dokumenterat vad som gäller vid upphandlingar inom länsstyrelsen. Policyn är inte undertecknad och det framgår inte att den är beslutad av ledningen. Vidare finns mallar som kan/ska användas vid anbudsinfördran, öppnande av anbud etc. I upphandlingspolicyn hänvisas till Västra Götalands upphandlingshandbok som mer i detalj beskriver upphandlingsprocessen. Det är dock inget krav att följa upphandlingshandboken vid länsstyrelsen i Uppsala, utan den ses mer som ett hjälpmedel vid upphandlingen. Mer utförliga riktlinjer kring upphandlingsförfarandet finns inte framtagna.

Vid granskningen konstaterades liksom vid tidigare års granskning att upphandlingspolicyn inte uppdaterats sedan den beslutades, bland annat med avseende på felaktiga gränsvärden för förenklad upphandling respektive tröskelvärden. Väsentliga delar saknas i dokumentet så som t ex riktlinjer kring jäv och utförliga föreskrifter för tillämpning av direktupphandling. Vår granskning av direktupphandlade ärenden visar att dokumentationen är bristfällig.

Vidare framgår att checklistor som tagits fram i syfte att stödja upphandlingsförfarandet inte används konsekvent. De upphandlingar som vi granskat visar att checklistan inte bifogats upphandlingsdokumentationen, vilket indikerar att den inte används som hjälpmedel vid genomförandet av upphandlingar.

Organisation

Otydlighet i hur upphandlingar ska utföras inom organisationen medför ökad risk för att upphandlingarna inte genomförs i enlighet med gällande regelverk. Vår granskning av upphandlingsärenden visar effekterna av denna otydlighet och de granskade upphandlingarna är utförda med varierande kvalitet. Ingen uppföljning sker i syfte att säkerställa att samtliga tillämpliga upphandlingar sker på ett affärsmässigt sätt enligt gällande lagar och regler.

Liksom tidigare år anser vi att det inte heller framgår tydligt vilka som är inköpsansvariga på enheterna och vilka beloppsgränser som respektive tjänsteman äger rätta att initiera inköp för. Vidare framgår även att det inte finns någon som på central nivå gör löpande uppföljningar av inköp och analyserar/sammanställer eventuellt behov av centrala upphandlingar.

Inom länsstyrelsen finns en LOU-grupp som bl.a. har till uppgift att fungera som stöd till enheterna vid upphandling. LOU-gruppen skall godkänna förfrågningsunderlaget innan det distribueras. Det framkom emellertid inte av den dokumentation som vi tagit del av i granskade upphandlingsärenden att så har skett. Därmed finns det ingen inom myndigheten som har total överblick över vad som upphandlas och till vilka belopp. Detta kan innebära att flera enheter inom länsstyrelsen upphandlar samma varor/tjänster och att de därmed kan överstiga tröskelvärdet.



LOU-gruppen ska också arrangera kurser och utbildning för personer inom enheterna som gör upphandlingar. Länsstyrelsen har under de senaste åren enbart utbildat LOU-gruppen i upphandlingsfrågor, därav är det många personer i organisationen som arbetar med upphandling utan att ha erhållit lämplig utbildning.

3.2 Genomgång av upphandlingsärenden

Iakttagelser

Vid granskningen av ett antal upphandlingsärenden, hänförliga till större leverantörsfakturer bokförda under 2007 samt ett antal direktupphandlingar, gjordes följande noteringar:

- Under 2007 har inköp till ett värde om drygt 700 tkr gjorts från Hushållningssällskapet. Vid granskningen av upphandlingsdokumentation för ett urval av upphandlingarna från Hushållningssällskapet noterades att upphandlingsdokumentation, som enligt diariet skall förvaras hos enheten Näringsliv och landsbygd, enbart delvis arkiverats hos enheten. Det är för närvarande oklart var övrig dokumentation arkiveras. Vi har med utgångspunkt från den dokumentation som varit tillgänglig vid granskningen ej kunnat ta ställning till huruvida dessa upphandlingar utförts i enlighet med LOU.
- Tre fakturor avser Upplandsstiftelsen. Upplandsstiftelsen ägs enligt uppgift av landstinget och kommunerna i Upplands län. Enligt Länsstyrelsen i Uppsala län, förekommer projekt med involvering av Upplandsstiftelsen där ingen upphandling sker. Det rör sig i dessa fall om samarbetsprojekt där såväl Länsstyrelsen som Upplandsstiftelsen skjuter till resurser för genomförandet av aktuella projekt. Dessa projekt liksom andra projekt där Upplandsstiftelsen är involverade är i flera fall finansierade av Naturvårdsverket. Projekten har ofta en särskild inriktning, där enligt uppgift Upplandsstiftelsen bedöms besitta unik kompetens inom vissa miljöområden. Vi har tagit del av underlagen för en av de tre fakturorna, vilken i detta fall bekräftar att det rör sig om ett samarbetsprojekt mellan Länsstyrelsen och Upplandsstiftelsen. Formell dokumentation angående hantering av upphandlingar för denna typ av ärenden finns inte upprättad.
- Akter avseende avslutade upphandlingar förvaras ibland hos respektive avdelning utan att meddelande om detta lämnas till diariet. Enligt muntlig instruktion skall den som lånar dokumentation från diariet meddela detta genom att lägga en meddelande på aktens plats



i arkivet. Detta görs inte alltid i dagsläget. Vidare förvaras inte alltid upphandlingar som lånats från arkiv i brandsäkra utrymmen hos respektive avdelning.

- En leverantörsfaktura avseende Energikontoret i Mälardalen, med ett fakturabelopp om 256Kkr, överstiger länsstyrelsens beloppsgräns för direktupphandling. Denna faktura har, så vitt vi har kunnat se, ej varit föremål för förenklad upphandling.
- Beslutsfattarens underskrift saknas på flera av de granskade anbudsprotokollen.
- Direktupphandlingar saknar undertecknade anskaffningsbeslut.
- Bristfällig arkivering av upphandlingsdokumentation hänförlig till ett antal upphandlingar

Riksrevisionens Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att Länsstyrelsen snarast ska vidta åtgärder för att förbättra rutiner för upphandling. Enligt Myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande lag och regelverk. Upphandlingsrutinen är en viktigt stödprocess i en myndighets verksamhet och bör understödjas av policy och riktlinjer för korrekt genomförande. Brister i upphandlingsförfarande kan medföra risk för överklagan och rättsprocesser. Krav i Lagen om Offentlig Upphandling som avser utnyttjande av konkurrensmöjligheter och affärsmässighet, ska uppnås i genomförandet.

Riksrevisionen rekommenderar länsstyrelsen att se över sin nuvarande upphandlingsprocess vad gäller styrdokument, genomförande och uppföljning av genomförda upphandlingar.

Länsstyrelsen bör uppdatera och fastställa centrala styrdokument för upphandlingsförfarandet så som Upphandlingspolicyn. Upphandlingspolicyn bör dessutom kompletteras med samtliga väsentliga faktorer som påverkar upphandlingar och bör inkludera de olika formerna för upphandlingsförfarande. Vidare bör även förtydligande riktlinjer arbetas fram för hur arbetet ska utföras. Policys och riktlinjer som beslutas av länsstyrelsen ska vara obligatoriska att följas i genomförandet. Rutiner för kvalitetssäkring och uppföljning av genomförda upphandlingar bör införas för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas i enlighet med LOU samt att de dokumentations- och arkiveringsregler som gäller för upphandlingsärenden efterlevs.



Dessutom rekommenderar vi att länsstyrelsen fortlöpande tillser att utbildning ges till de personer som arbetar med upphandling.

Ansvarig revisor Aleksandra Popovic har beslutat i detta ärende.
Medverkande revisor Maria Gravåhs har varit föredragande.

Aleksandra Popovic

Maria Gravåhs