



Vägverket
781 87 Borlänge

Datum 2008-01-28
Dnr 32-2007-0677

Löpande granskning - Vägverket Produktion

Rikskontrollen har som ett led i den årliga revisionen av Vägverket granskat inköp och upphandling, rutiner för styrning och uppföljning samt värdering av pågående projekt på Vägverket Produktion (VVP). Granskningen har utförts på huvudkontoret i Borlänge samt på affärsområde Anläggning, avdelning Mitt i Solna och Avdelning Norr i Umeå.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskontrollen vill fästa Vägverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Rikskontrollen önskar information senast 2008-03-28 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Under föregående års granskning avrapporterades allvarliga brister vid inköp och upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. Under år 2007 har Rikskontrollen återigen granskat inköp och upphandling. Granskningen visar fortfarande på mycket stora brister i efterlevnad mot LOU. I 36 av totalt 41 granskade inköp hade direktupphandling utförts, trots att beloppsgränsen för direktupphandling hade överskridits. Granskningen visar att VVP som en del av de mål som sattes upp för inköpsverksamheten år 2004 bör utveckla metoderna för mätning av inköpsbesparingar. Granskningen visar också att inköpssamordningen ytterligare bör utvecklas, särskilt på regional nivå, för att öka effektiviteten i inköpsverksamheten.

Granskningen visar också på vissa brister vid värdering av pågående projekt. Att VVP har goda rutiner och att pågående projekt värderas rättvisande är mycket viktigt, bl.a. med beaktande av den sannolika bolagiseringen per den 1 januari 2009.

1. Inköp och upphandling

Inköp av varor och tjänster uppgår till väsentliga belopp på VVP (cirka 4,5 mdkr). Goda rutiner för inköp är därmed avgörande för effektivitet och lönsamhet i verksamheten. Eftersom inköpen är omfattande är det väsentligt att organisationen tillämpar rutiner som ger förutsättningar för efterlevnad av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).



Riksrevisionen granskade under år 2006 inköp och upphandling på VVP. Vid granskningen gjordes allvarliga iakttagelser som avrapporterades i en revisionsrapport daterad 2007-02-02 (dnr 32-2006-0749). Granskningen visade att efterlevnaden av LOU var mycket bristfällig. Direktupphandling utfördes trots att beloppsgränser överskridits, inköpsplanering och uppföljning uppvisade brister samt att skriftliga avtal inte alltid upprättats med leverantörer.

VVP har till följd av kritiken, förtydligat inköps- och upphandlingsrutinerna. VVP har tagit beslut om att LOU och interna riktlinjer kring inköp och upphandling ska följas. Om VVP bedömer att det inte är möjligt att följa LOU, ska orsaken till detta dokumenteras på ett tydligt sätt. Alla avsteg från LOU ska stämmas av och godkännas av respektive avdelningschef.

Under år 2007 har Riksrevisionen återigen granskat inköp och upphandling inom VVP, affärsområde anläggning. Granskningen visar att efterlevnaden av LOU fortfarande är mycket bristfällig. Direktupphandlingar utförs fortfarande, trots att beloppsgränser överskridits. Eftersom vi främst granskat projekt som startade under år 2005 och 2006, kan dock vissa avvikelser bero på att de nya rutinerna inte fått genomslag i de granskade inköpen.

1.1 Felaktiga upphandlingar

Direktupphandling får tillämpas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl enligt 6 kap. 2§ LOU. Enligt VVP:s interna riktlinjer ska direktupphandling inte tillämpas då upphandlingens värde överstiger fyra basbelopp.

Vid Riksrevisionens granskning på avdelning Mitt i Solna och på avdelning Norr i Umeå utfördes stickprovsgranskning av inköp från 41 olika leverantörer. Urval av inköp gjordes slumpmässigt utifrån bokförda kostnader i ekonomisystemet Agresso för vissa utvalda projekt. Granskningen inriktades mot bedömning av om kraven i LOU uppfyllts vid inköp av varor och tjänster.

Granskningen visar på mycket stora avvikelser mot LOU. I 36 av de totalt 41 granskade ärendena hade direktupphandling utförts trots att beloppsgränsen för direktupphandling överskridits. Eftersom beloppsgränserna för direktupphandling överskridits skulle upphandling istället utförts enligt 2:a, 5:e eller 6:e kap LOU.

Eftersom VVP utnyttjar direktupphandling i alltför stor utsträckning bedöms LOU:s huvudregel om affärsmässighet (4§ 1 kap. LOU) inte vara uppfylld. Principen att via direktupphandling endast tillfråga några få utvalda leverantörer innebär att potentiella leverantörer därmed utestängs från att lämna anbud.

I Riksrevisionens granskning har vi också iakttagit ett antal fall där myndigheten Vägverket som beställare ger mycket korta tidsfrister för när



projekt ska påbörjas/vara klara. Dessa korta tidsfrister får i flera fall till följd att VVP inte kan utföra annonsering av sina upphandlingar i enlighet med LOU. Större framförhållning från myndigheten Vägverket, skulle innebära bättre förutsättningar för efterlevnad av LOU på VVP.

Rekommendation:

VVP bör vidta kraftfulla åtgärder för att förbättra efterlevnaden av LOU vid upphandling. Direktupphandling bör endast tillämpas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl enligt 6 kap. 2§ LOU. Om VVP inte har förutsättningar att utföra upphandlingen i enlighet med LOU ska dessa orsaker dokumenteras.

Vägverket bör som beställare ge anbudsgivare/entreprenörer rimliga tidsfrister som möjliggör annonsering och efterlevnad av LOU.

1.2 Effektivitet och inköpsplanering

VVP genomförde under år 2004 en större utredning av inköp och upphandling i det s.k. inköpsprojektet. I samband med inköpsprojektet lades målen med inköpsverksamheten fast. Ett mål var en kostnadsreduktion med 300 mnkr per år. För att nå detta mål skulle bl.a. VVP utnyttja sin storlek och öka inköpssamordningen, minska antalet personer som utför inköp och öka efterlevnaden av LOU.

Riksrevisionens granskning visar att VVP uppfyllt flera av de mål som sattes upp med inköpsverksamheten år 2004. Exempelvis har inköpsdelegeringar setts över, antalet inköpare utökats och ett nytt inköpssystem har implementerats. Granskningen visar dock att metoder för och mätning av inköpsbesparingar ytterligare behöver utvecklas.

Riksrevisionens granskning visar vidare att VVP har tecknat en mängd ramavtal och samordnat inköpen av varor på central nivå. De stora inköpsvolymerna inom VVP, utgörs dock av underentreprenörer och inhyrda resurser. De inhyrda resurserna och underentreprenörerna verkar ofta på en regional marknad. För att VVP ska kunna utnyttja sin storlek och öka inköps effektiviteten är det viktigt med inköpsamordning även på regional nivå. Här är det mycket viktigt att samordning även sker över affärsområdesgränserna. Riksrevisionens granskning visar att VVP:s inköp på regional nivå kan samordnas ytterligare. I de enskilda projekt som vi har granskat har inköp oftast inte samordnats med andra projekt. Det har i de allra flesta fall inte heller funnits några regionala ramavtal att avropa resurser från.

Rekommendation:

VVP bör utveckla metoder och nyckeltal för att mäta inköpsvinster i förhållande till målen som lades fast i samband med inköpsprojektet år 2004.



För att både öka effektiviteten i inköpsverksamheten och efterlevnaden av LOU bör VVP utöka samordningen av inköp av underentreprenörer och inhyrda resurser på regional nivå. Ett sätt kan vara att utöka antalet regionala ramavtal.

1.3 Uppföljning av inköpsverksamheten

VVP följer upp avtalstroheten mot de centrala ramavtalen. Någon liknande uppföljning görs ej för regionala ramavtal trots att det är mot de regionala ramavtalen som de stora volymerna (bl.a. underentreprenörer och inhyrda resurser) upphandlas.

Rekommendation:

VVP bör överväga att följa upp avtalstroheten även mot de regionala ramavtalen då det är mot dessa som de stora volymerna upphandlas.

1.4 Dokumenterade inköpsstrategier för stora projekt

Riksrevisionens granskning av enskilda inköp visade att dokumenterade inköpsstrategier inte upprättas. För att inköpen ska utföras effektivt anser Riksrevisionen att det är viktigt med strukturerade och dokumenterade inköpsstrategier, åtminstone vid inköp i stora projekt. Exempel på vad som bör analyseras och dokumenteras är om inköp ska göras till fasta priser eller till timpriser och om samverkansmöjligheter finns med andra projekt, både inom och utom det egna affärsområdet.

Rekommendation:

VVP bör införa en rutin där dokumenterade inköpsstrategier upprättas på projektnivå, åtminstone vid inköp i stora projekt. Inköpsstrategier skulle exempelvis kunna upprättas som en del av inköpsplanen.

2. Värdering av pågående projekt

Att VVP har goda rutiner och att pågående projekt värderas rättvisande är mycket viktigt, bl.a. med beaktande av den sannolika bolagiseringen per den 1 januari 2009.

Riksrevisionen har vid tidigare års granskningar konstaterat att VVP var alltför försiktig vid värdering av pågående projekt inom affärsområde Drift. Även Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPWC) har under flera år konstaterat att VVP är väl försiktig vid värdering av pågående projekt. Vid årets granskning av affärsområde Anläggning har Riksrevisionen återigen konstaterat brister vid värdering av pågående projekt. Dokumentationen av bedömda täckningsgrader för den successiva vinstavräkningen som utförs vid de fyra prognostillfällena är ofta mycket kortfattad. Konsekvensen är att aspekter som påverkat värderingen av projekten inte lyfts fram. Granskningen visar vidare att dokumenterad bedömning av täckningsgrader inte utförs på projektnivå vid upprättande av delårsrapport och



årsredovisning. Vid granskningen har Riksrevisionen också konstaterat att avdelning Norr sent upptäckt mycket stora förluster i vissa pågående projekt, vilket visar att rutinerna för värdering av pågående projekt inte har följts. En konsekvens av detta är att resultatet i årsredovisningen 2006 och delårsrapporten 2007, varit felaktigt.

Rekommendation:

VVP bör ytterligare skärpa rutiner och dokumentation vid värdering av pågående projekt. Mer detaljerade beskrivning av iakttagelser och rekommendationer lämnas i en särskild revisionspromemoria.

Ansvarig revisor Leif Lundin har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Andersson har varit föredragande.

Leif Lundin

Stefan Andersson

Kopia för kännedom:

Näringsdepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen