



Statens museer för världskultur
Box 5306
402 27 GÖTEBORG

Datum 2011-04-11
Dnr 32-2010-0788

Upphandling vid Statens museer för världskultur

Som ett led i den årliga revisionen av Statens museer för världskultur (SMVK), har Riksrevisionen granskat SMVK:s rutiner för upphandling och inköp som sker genom direktupphandling.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa SMVK:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2011-05-23 med anledning av dessa iakttagelser.

Sammanfattning

SMVK köper årligen varor och tjänster till väsentliga belopp. Som ett närmevärde kan nämnas att myndighetens driftskostnader exkl. personal- och lokalkostnader uppgick till ca 51 mnkr år 2010. Goda rutiner för inköp är därmed avgörande för effektiviteten i verksamheten, för att uppnå god hushållning med statens medel samt för att uppnå det krav på affärsmässighet som ställs i lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Riksrevisionen har därför granskat SMVK:s interna styrning och kontroll avseende upphandling generellt. Med anledning av att det har skett preciseringar i LOU under år 2010 avseende beloppsgränser för när direktupphandling är tillåten, har Riksrevisionen också särskilt granskat SMVK:s direktupphandlingar.

Granskningen visar framförallt att SMVK under kommande år i högre omfattning behöver följa LOU:s krav avseende direktupphandling. Härutöver bör SMVK öka samordning, kontroll och uppföljning av inköp inom myndigheten. I detta arbete ingår att komplettera och uppdatera myndighetens egen policy och rutinbeskrivningar för upphandling och inköp.

Under första halvåret 2010 har SMVK överskridit de beloppsgränser som myndigheten själv har fastställt för när direktupphandling kan tillämpas. Under andra halvåret har motsvarande lagstadgade beloppsgränser överskridits. Direktupphandling har skett med belopp som överstiger det lagstadgade beloppet (288 tkr) från fjorton leverantörer. Det samlade värdet av dessa inköp uppgår till ca 6,7 mnkr.

SMVK har anfört att undantagsregler i LOU är tillämpliga i sju av dessa fall, vilket motsvarar inköp för 3,7 mnkr. Riksrevisionen bedömer att det, enligt gällande rättspraxis, är oklart om dessa undantagsregler är tillämpliga i samtliga av dessa fall. SMVK har lämnat upplysning om bristerna i myndighetens upphandlingsrutiner i årsredovisningen. Där nämns också hur myndigheten avser att komma tillrätta med dessa brister.



Direktupphandlingar har inte följt de krav som ställs

Med direktupphandling avses inköp som sker utan att föregås av att anbud från olika leverantörer inhämtas.

Den 15 juli 2010 ändrades LOU i några avseenden. Bland annat fastställdes det högsta tillåtna beloppet för när direktupphandling får ske. Tidigare angav lagen att direktupphandling bara fick tillämpas ”om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl”. Varje upphandlande myndighet skulle då besluta om riktlinjer för när direktupphandling fick tillämpas. I sådana riktlinjer bestämde varje myndighet själv vad man ansåg vara ett ”lågt belopp”. I SMVK:s fall angavs fem prisbasbelopp, vilket år 2010 motsvarade ca 212 tkr. Lagändringen innebär att det högsta tillåtna beloppet fastställs i lagen till högst 15 % av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster (ca 1,9 mnkr), vilket motsvarar ca 288 tkr.

Riksrevisionens granskning omfattar inköp under hela 2010. Riksrevisionen har noterat att SMVK inte har följt sina interna regler för högsta tillåtna belopp för direktupphandling. Det numera lagstadgade takbeloppet har också överskridits i fjorton fall. Det samlade värdet av dessa inköp uppgår till ca 6,7 mnkr. Större delen av beloppet avser ljussättning och design till utställningar samt marknadsföring. SMVK har anfört att 15 kap. 5 § 3 punkten LOU avseende ensamrätt (5 st.) respektive konstnärliga skäl (2 st.) är tillämpligt i sju av dessa fall, vilket motsvarar inköp för ca 3,7 mnkr.

Riksrevisionen bedömer att det, enligt gällande rättspraxis, är oklart om denna undantagsregel är tillämplig i samtliga av dessa fall. Åtminstone undantagsregeln avseende konstnärliga skäl ska tillämpas restriktivt.

Övriga sju inköp är av varierande slag. Riksrevisionen bedömer att dessa inköp istället borde ha skett genom ett upphandlingsförfarande.

Riksrevisionen har noterat att SMVK inte gör några rutinmässiga kontroller av gjorda inköp per varuslag/tjänst, för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids.

Genom att de interna riktlinjerna och LOU inte har följts, bedömer Riksrevisionen att SMVK har gjort direkta avsteg från huvudprincipen om affärsmässighet som finns i lagen. Konsekvensen av att göra inköp utan föregående upphandling är att myndigheten inte fullt utnyttjar de fördelar som uppkommer i en konkurrenssituation. Kostnaderna, både för SMVK och för staten som helhet, riskerar därmed att bli högre än vad som vore fallet om upphandling genomförts eller avrop från befintliga statliga ramavtal hade skett.

Riksrevisionen rekommenderar SMVK att säkerställa att hela myndigheten hanteras som en upphandlande enhet. Myndigheten bör fortlöpande ställa samman inköp av liknande varor och tjänster som skett under ett och samma år för att kontrollera att inte beloppsgränsen för direktupphandling överskrids.



Effektivitet och affärsmässighet i inköpsverksamheten kan förbättras

Inom SMVK genomförs upphandlingar av den centrala administrationen. Riksrevisionen har granskat en upphandling som SMVK har genomfört. Resultatet var tillfredsställande, men Riksrevisionen bedömer att de upphandlingar som myndigheten själv utför ändå kan förbättras ytterligare. Till sådana förbättringar hör att beräknat värde av upphandlingen bör dokumenteras samt att anskaffningsbeslut bör fattas inför en upphandling. Vidare bör SMVK införa en uppföljnings-/kontrollrutin av upphandlingarna för att säkerställa att de skett i enlighet med gällande lag och interna regler. Uppföljning bör även ske för att säkerställa att inköpen följer avtalade villkor.

Riksrevisionen har också noterat att det inom SMVK inte sker någon samordnad kontroll av att befintliga ramavtal används.

Riksrevisionen bedömer att SMVK:s rutinbeskrivningar och föreskrifter för upphandling bör kompletteras och uppdateras. Befintlig rutinbeskrivning för inköpsprocessen är kortfattad och skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, behöva kompletteras med praktiska anvisningar t.ex. avseende inköp mot ramavtal. Rutinbeskrivningen för upphandling i enlighet med LOU är inte färdigställd.

Riksrevisionen rekommenderar därför SMVK att öka samordning, kontroll och uppföljning av inköp inom myndigheten så att dessa sker affärsmässigt, i konkurrens, med objektivitet och i enlighet med LOU och myndighetens interna regler.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Gustaf Kilander har varit föredragande.

Marie Örtengren

Gustaf Kilander

Kopia för kännedom:

Kulturdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)