



Naturhistoriska riksmuseet
Box 50007
104 05 STOCKHOLM

Datum 2011-04-11
Dnr 32-2010-0782

Upphandling vid Naturhistoriska riksmuseet

Som ett led i den årliga revisionen av Naturhistoriska riksmuseet (NRM), har Riksrevisionen granskat NRM:s rutiner för upphandling och inköp som sker genom direktupphandling.

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

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

Sammanfattning

NRM köper årligen varor och tjänster till väsentliga belopp. Som ett närmevärde kan nämnas att myndighetens driftskostnader exkl. personal- och lokalkostnader uppgick till ca 50 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 NRM: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 vi också särskilt granskat NRM:s direktupphandlingar under året.

Granskningen visar framför allt att NRM under kommande år i högre omfattning behöver följa LOU:s krav avseende direktupphandling. Under första halvåret 2010 har NRM överskridit de beloppsgränser som myndigheten själv har fastställt för när direktupphandling ska tillämpas. Under andra halvåret har motsvarande beloppsgränser, som numera är fastställda i lag, överskridits. Under året har direktupphandling skett med belopp som överstiger det lagstadgade beloppet (288 tkr) från nio leverantörer. Det samlade värdet av dessa inköp uppgår till ca 7,1 mnkr.

Härutöver bör NRM öka samordning, kontroll och uppföljning av inköp inom myndigheten. I detta arbete ingår att upprätta en upphandlingspolicy samt komplettera och uppdatera myndighetens egna inköpspolicy.

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 ”låg belopp”. I NRM: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 2010. Riksrevisionen har noterat att NRM under denna period inte har följt sina interna regler för högsta tillåtna belopp för direktupphandling. Det numera lagstadgade takbeloppet har överskridits i nio fall. Det samlade värdet av dessa inköp uppgår till ca 7,1 mnkr. I ett fall har NRM under granskningen anfört att inköpet har skett utan föregående upphandling med hänvisning till undantagsbestämmelsen i 15 kap. 5 § 3 pkt LOU avseende *tekniska skäl*. Riksrevisionen bedömer att inköpet istället borde ha skett genom ett upphandlingsförfarande.

Riksrevisionens granskning visar att NRM gör rutinmässiga kontroller av gjorda inköp per varuslag/tjänst, för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids. Trots detta har gränsen för direktupphandling överskritits eftersom dessa kontroller görs i efterhand och inköp över beloppsgränsen kan inträffa dessförinnan.

Riksrevisionen rekommenderar NRM att säkerställa att hela myndigheten hanteras som en upphandlande enhet. Myndigheten bör även fortsättningsvis 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

NRM anlitar Verket för högskoleservice (VHS) för att genomföra upphandlingar för NRM:s räkning. Riksrevisionen har översiktligt och stickprovvis granskat upphandlingar som VHS har genomfört. Resultatet har inte föranlett Riksrevisionen att gå vidare med ytterligare granskning av dessa.

Riksrevisionen har också noterat att NRM bland annat valt att förlänga två avtal, vars leverantörer finns med i det statliga ramavtalet, utan att detta har föregåtts av en förnyad konkurrensutsättning. NRM har i årsredovisning för 2010 (s. 33), angivit att avsteg har skett.

Genom att de interna riktlinjerna och LOU inte har följts, bedömer Riksrevisionen att NRM 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 NRM 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.

Vid NRM finns en inköpsansvarig, vars uppgift bland annat är att samordna myndighetens inköp. Riksrevisionen bedömer att NRM:s inköpsrutiner inte är tillräckligt kända inom organisationen, eftersom granskningen visar att inköp sker på olika sätt. Myndighetens inköspolicy följs inte. Granskningen visar att inköp sker från olika enheter inom organisationen utan den inköpsansvariges kännedom. Decentraliserade inköp som sker utan samordning innebär bland annat att risken ökar för att direktupphandling sker utöver tillåtna belopp. Dessutom försvåras också uppföljning och kontroll av att befintliga ramavtal används. Riksrevisionen bedömer därför att NRM:s inköpsverksamhet inte bedrivs effektivt och affärsmässigt. Därför finns för närvarande inte förutsättningar för NRM att kunna följa lagen i alla hänseenden.

Vidare bedömer Riksrevisionen att NRM:s egna inköspolicy bör kompletteras och uppdateras. Den inköspolicy som finns överensstämmer inte med nuvarande inköpsorganisation och är heller inte uppdaterad med de nya beloppsgränser som gäller enligt LOU. Vidare skulle inköspolicyn kunna kompletteras med ett avsnitt gällande direktupphandling.

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

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Linda Plahn har varit föredragande.

Marie Örtengren

Linda Plahn

Kopia för kännedom:

Kulturdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)