

Intern styrning och kontroll i upphandlings- och inköpsprocessen

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Stockholms universitet (SU) granskat intern styrning och kontroll i upphandlings- och inköpsprocessen. Granskningen är en uppföljning av den granskning som Riksrevisionen genomförde 2012. Granskningen genomfördes under perioden augusti-november 2013.

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

Riksrevisionen önskar information senast 2014-04-30 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har i sin granskning av upphandlings- och inköpsprocessen vid SU konstaterat brister i den interna styrningen och kontrollen. Iakttagelser från 2012 års granskning kvarstod till stora delar.

SU bör vidta åtgärder inom bland annat följande områden:

- Den centrala upphandlingsfunktionens delaktighet i lärosätets upphandlingar bör stärkas.
- Rutiner och kontroller som säkerställer att direktupphandlingar sker i enlighet med LOU bör införas.
- SU bör säkerställa att orsak till direktupphandling alltid dokumenteras.
- Institutionerna bör i början av året delge upphandlingsfunktionen en budget avseende årets större upphandlingar och investeringar.
- Antalet personer med beställarbehörighet bör begränsas

Brister i den interna styrningen och kontrollen i upphandlings- och inköpsprocessen

Upphandling inom staten styrs av LOU. Denna lag gäller för offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner¹. Med *offentlig upphandling* avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader². SU är i lagens mening en upphandlande myndighet³. Beloppsgränsen för direktupphandling avser hela myndigheten vilket innebär att de sammanlagda inköpen som görs av myndighetens olika avdelningar och enheter tillsammans inte får överstiga beloppet som avser liknande eller samma typ av vara eller tjänst.

From 2013-01-01 är SU upphandlingsfunktion placerad under ekonomiavdelningen. Vidare finns ett internt regelverk för inköp inom lärosätet i form av en upphandlingspolicy och inköps- och upphandlingsföreskrifter beslutade av rektor 2010-10-07 (dnr SU 810-2445-10), upphandlingshandbok samt nyhetsbrev. Dokumenten finns på SU medarbetarweb. Nätverksträffar för institutionerna anordnas 4-5 gånger per år. Uppslutningen är enligt uppgift ca 40-50 %.

Central styrning och uppföljning av upphandling och inköp bör förbättras

Den centrala upphandlingsfunktionen vid SU har en stödjande roll. Upphandlingsfunktionens uppgifter är angivna i Inköps- och upphandlingsföreskrifterna.

Beslutsfattandet avseende inköp är till stora delar decentraliserat till institutionerna. I SU inköps- och upphandlingspolicy framgår att rektor är den som formellt har det övergripande ansvaret för universitetets anskaffningar. Detta ansvar är dock delegerat till förvaltningschefen. I föreskrifterna för inköp och upphandling anges att ansvaret för upphandling ska fördelas. Prefekt/motsvarande ska informera sin personal om inköps- och upphandlingspolicyn med tillhörande föreskrifter.

Anskaffningar ska utföras av den som är särskilt utsedd för detta och innehar nödvändig kompetens. Vid institutionen/motsvarande ska det finnas utsedda upphandlingssamordnare och en

¹ 1 kap. 2§ LOU

² 2 kap. 13§ LOU

³ 2 kap. 19§ LOU

fastställd inköps- och upphandlingsrutin i vilken det framgår hur anskaffningar ska genomföras samt vilka som äger rätt att göra dessa.

Enligt SU:s Inköps- och upphandlingsföreskrifter ska samtliga planerade upphandlingar anmälas till den centrala upphandlingsfunktionen innan upphandlingen påbörjas. Upphandlingar över tröskelvärdet ska ske i samråd med den centrala upphandlingsfunktionen. Även upphandlingar under tröskelvärdet bör enligt föreskrifterna ske i samråd med den centrala upphandlingsfunktionen.

Vid granskningen konstaterades att den centrala upphandlingsfunktionen löpande under året inte hade en samlad bild av lärosätets totala inköp för 2013. Denna information togs fram först när året var avslutat. Det fanns inte någon gemensam budget inför nytt budgetår över planerade inköp.

De ramavtal som upphandlas vid SU görs till stora delar vid institutionerna. Anmälningssplikten till upphandlingsfunktionen centralt om nya avtal följs inte alltid. Vidare konstaterades ett fall av direktupphandling i strid med LOU. Detta innebär att upphandlingsfunktionen centralt inte alltid har kontroll över vilka upphandlingar/inköp som förekommer ute i organisationen, om existerande ramavtal följs samt om inköp sker som överstiger gränsvärdet för direktupphandling⁴. Även institutionerna saknar möjlighet att kontrollera om de följer LOU:s beloppsgräns avseende direktupphandling, mm, vilket i förlängningen kan leda till bristande efterlevnad av upphandlingspolicy och LOU. Dessa risker i upphandling och inköp har även SU identifierat i sin egen riskanalys daterad 2013-12-06 (dnr SU FV-1.12-3230-13). I SU riskanalys anges att den långt drivna decentraliseringen av inköp medför risk för att ineffektiva och icke affärsmässiga inköp genomförs. Vidare anges att risk finns för att avrop ej sker från befintliga ramavtal och att det finns risker för brister och fel i upphandlingsprocesser (bland annat beroende på komplexa upphandlingsförfaranden) vilket i förlängningen kan leda till bristande efterlevnad av upphandlingspolicy och LOU samt förtroendeskadande överprövningar/skadestånd.

Riksrevisionen rekommenderar att upphandlingsfunktionen centralt blir mer styrande och delaktig i lärosätets upphandling. Det bör finnas en rutin som säkerställer samråd vid upphandlingar över tröskelvärdet för EU upphandlingar men även för upphandlingar under tröskelvärdet. SU bör även införa kontroller så att det säkerställs att direktupphandlingar sker i enlighet med LOU. Upphandlingsfunktionen bör även följa upp att skälen för direktupphandling dokumenteras. Inför varje nytt budgetår bör SU se till att varje institution inkommer till upphandlingsfunktionen centralt med en budget avseende såväl investeringar som större anskaffningar i övrigt. Detta för att möjliggöra en centralt samordnad upphandling av likartade varor och tjänster. Härigenom ökar också möjligheten att kontrollera att inte beloppsgränsen för direktupphandling överskrids.

⁴ 15 kap. 3§ LOU samt Konkurrensverkets fastställda gräns för direktupphandling (för 2013, 287 tkr och för 2014, 270 tkr)

Begränsa antal personer med beställarbehörighet

Vid granskningen konstaterades att det inte finns några begränsningar för vem som får genomföra ett inköp. Det finns i princip lika många inköpare som det finns anställda.

Riksrevisionen rekommenderar att antalet personer med beställarbehörigheter begränsas. Det är även viktigt att kompetens inom upphandlingsområdet säkerställs hos den personal som ska göra inköp. Upphandlingsfrågor är mycket komplexa och förändringar sker fortlöpande i regelverket, vilket ställer stora krav på att den som genomför upphandlingen har rätt kompetens inom upphandlingsområdet. Bristande kompetens ökar risken för att kraven enligt LOU inte följs, vilket i sin tur kan leda till skadeståndskrav.

Utredning avseende upphandlingsverksamhetens organisation vid SU

Förvaltningschefen beslutade 2013-10-17 (dnr SU FV-1.1.2-2987-13) att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda upphandlingsverksamhetens organisation och dimensionering. Utredningen skulle även belysa vilket stöd som erfordras i upphandlingsfrågor vid institutionerna/motsvarande samt klarlägga vilken roll och vilket ansvar det centrala upphandlingsstödet ska ha. Utredningen skulle lämnas senast den 13 januari 2014. Enligt uppgift ingår i utredningens förslag en resursförstärkning av den centrala upphandlingsfunktionen för att möjliggöra större delaktighet i upphandlingar samt för att förbättra möjligheterna till uppföljning. Förslaget omfattar även omarbetning av universitetets interna föreskrifter för upphandling (rörande upphandling både över och under direktupphandlingsgränsen) samt upprättande av rutiner för att säkerställa att regler och riktlinjer följs. Utredningen inklusive förslag till åtgärder kommer att remissbehandlas innan förvaltningschefen fattar slutligt beslut om åtgärder.

DNR: 32-2013-0586

STOCKHOLMS UNIVERSITET

BESLUT: 2014-03-14

106 91 STOCKHOLM

Riksrevisionen ser positivt på de av SU föreslagna åtgärderna. Vi avser att fortsätta följa SU:s arbete inom upphandlingsområdet.

Ansvarig revisor Per Flodman har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Iréne Lindström har varit föredragande

Per Flodman

Iréne Lindström

Kopia för kännedom:

Regeringen

Utbildningsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55

114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN