



Göteborgs universitet
Box 100
405 30 Göteborg

Datum 2012-02-13
Dnr 32-2011-0676

Intern styrning och kontroll i upphandlings- och inköpsprocessen

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Göteborgs universitet (GU) granskat den interna styrningen och kontrollen i upphandlings- och inköpsprocessen vid lärosätet. Granskningen är en uppföljning av den granskning som Riksrevisionen genomförde 2009.

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

Riksrevisionen önskar information senast 2012-04-30 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har i sin granskning av upphandling och inköp vid GU konstaterat brister i den interna styrningen och kontrollen. GU bör därför vidta åtgärder inom bl.a. följande områden:

- Samordningen av inköp och upphandling bör förbättras.
- GU bör minska antalet personer med beställarbehörighet.
- Personer som inte är anställda vid GU bör inte ha beställarbehörighet.
- GU bör stärka upphandlingskompetensen vid institutionerna.
- GU bör förtydliga inköpshandbokens beskrivning av beloppsgränser för direktupphandling.
- GU bör förbättra kvalitetssäkringen av upphandlingsstatistiken

GU bör överväga att i årsredovisningen för 2011 informera regeringen om de förhållanden som har lett till att lagens intention och krav inte har följts fullt ut, samt vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att komma tillrätta med de problem som tidigare nämnts i rapporten.

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

Upphandling inom staten styrs av LOU. Denna lag gäller för offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner.¹ Med *offentlig upphandling* avses de åtgärder som vidtas av en

¹ Se 1 kap. 2 § LOU.



upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.² GU är i lagens mening en upphandlande myndighet.³ 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 tjänst under ett år.

GU har en upphandlingsenhet som institutionerna ska vända sig till vid större inköp. Vidare finns ett internt regelverk för inköp inom lärosätet som dels består av en inköspolicy daterad 2011-01-27 och dels en inköpshandbok (kap 10) som ingår i lärosätets ekonomihandbok. Därutöver utger upphandlingsenheten regelbundet skriften Inköpsnytt som publiceras på lärosätets intranät.

GU har en delegationsordning vad gäller upphandling som innebär att upphandlingschefen sluter universitetsgemensamma ramavtal. Inköp på fakultets- och institutionsnivå är delegerat till prefekt eller motsvarande. Prefekten/motsvarande ansvarar för att:

- samtliga medarbetare inom enheten följer inköspolicyn
- utse inköpare inom enheten och göra årlig revision av behörigheter
- personal som arbetar med inköp har nödvändig kompetens/utbildning.

Central styrning och uppföljning av inköp bör förbättras

Vid revisionen konstaterades att iakttagelser från 2009 års granskning till stor del kvarstod.

Upphandlingsenheten saknar en sammantagen bild över vilka inköp och upphandlingar som genomförs på lokal nivå. Totalt uppgick inköpen för 2010 till 1340 mnkr. GUs uppskattning var att ungefär samma nivå skulle uppnås för 2011. I granskningen har framkommit att även prefekterna har svårt att få en överblick över de inköp som sker på institutionerna.

Riksrevisionen rekommenderar att GU inför varje nytt budgetår ser till att varje fakultet/institution inkommer till upphandlingsenheten centralt med en budget för anskaffnings-/investeringsbehovet. Detta för att möjliggöra en centralt samordnad upphandling av likartade varor och tjänster. Härigenom ökar möjligheten att kontrollera att inte beloppsgränsen för direktupphandling överskrids.

² Se 2 kap. 13 § LOU.

³ Se 2 kap. 19 § LOU.



Begränsa antal personer med beställarbehörighet

Var och en som har rätt att beställa varor och tjänster ska enligt inköpshandboken tilldelas ett beställar-id. Antalet personer med beställarbehörigheter uppgick vid revisionstillfället till 3 235 stycken för 2011, vilket är en ökning jämfört med 2009 då motsvarande antal var 3156 stycken. Av dessa var 237 stycken inte anställda vid GU. Vid Riksrevisionens institutionsbesök var det i vissa fall oklart hur många som hade beställarbehörighet vid institutionerna.

Riksrevisionen rekommenderar att antalet personer med beställarbehörigheter begränsas. GU bör heller inte tillåta att personer som inte är anställda vid myndigheten gör beställningar.

Förtydliga text i inköpshandboken

Enligt inköpshandboken avsnitt 10.4 Inköp och beloppsgränser uppgår beloppsgränsen för direktupphandling till 287 tkr per inköp. Denna skrivning innebär att det kan missförstås så att beloppsgränsen avser för varje enskilt inköpstillfälle. 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 varor eller tjänster.⁴

Riksrevisionen rekommenderar att inköpshandbokens avsnitt 10.4 Inköp och beloppsgränser förtydligas så att det framgår att beloppsgränsen för direktupphandling på 287 tkr avser hela myndigheten under räkenskapsåret.

Övriga iakttagelser vid institutionerna

I Riksrevisionens granskning har konstaterats att inköp har skett av liknande varor på flera institutioner där inköpet har överstigit beloppsgränsen för direktupphandling och borde ha genomförts centralt. Andra brister som har framkommit är att prefektens kontroll och godkännande innan inköp i vissa fall har varit bristfällig. Motivet för att inköp har skett utanför ramavtal har inte dokumenterats. Dessutom hade inte all inköpande personal vid revisionstillfället gått inköpsutbildningen.

Riksrevisionen rekommenderar att GU stärker den interna styrningen och kontrollen i upphandlingsprocessen så att det säkerställs att upphandling och inköp sker enligt LOU. Ett led i detta arbete är att GU fortsätter arbetet med att införa det nya inköpssystemet 2013. Detta system ger förutsättningar för att genomföra tester av den interna kontrollen inom området och därmed minska riskerna för bristande regelefterlevnad. Åtgärder behöver dock vidtas innan systemet införs så att en god intern kontroll säkerställs redan under 2012.

⁴ 15 kap. 3a § LOU.



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 den som genomför upphandlingen har rätt kompetens inom upphandlingsområdet. Bristande kompetens ökar risken för att kraven enligt LOU inte följs, vilket in sin tur kan leda till skadeståndskrav. Den 15 juli 2010 trädde en revidering av LOU i kraft (2010:571). Revideringen medför att det finns en risk för att en myndighet kan bli skyldig att erlägga upphandlingsskadeavgift om de inte säkerställer att en konkurrensutsättning i enlighet med LOU har ägt rum. Sedan 1 juli 2010 kan Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet, ansöka hos förvaltningsrätten om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift. En sådan avgift kan uppgå till lägst 10 tkr och högst 10 mnkr, dock får inte avgiften överstiga tio procent av kontraktsvärdet.

Brister i upphandlingsstatistiken

Upphandlingsenheten centralt kodar manuellt de upphandlingar/inköp som sker bl.a. som Icke upphandlingsbar (I) och Avtal finns ej (N). Kodningen ligger till grund för statistik som redovisas till rektor och styrelsen. Det finns vissa begränsningar i denna kodning som innebär att statistiken inte är tillförlitlig. Exempel på begränsningar är:

- Det finns en eftersläpning i kodningen, förändring görs t ex inte när ett ramavtal tecknas eller upphör, utan omkodning sker vid några tillfällen om året.
- Om en leverantör t ex kodus om som ramavtalsleverantör i augusti kommer alla varor som köpts därifrån under året att vara kodade som ramavtal, dvs även de varor som köpts in innan augusti månad.

Riksrevisionen rekommenderar att GU stärker kvalitetssäkringen avseende kodningen så att den information som delges ledningen utgör ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Information om avsteg och förbättringar kan lämnas i årsredovisningen

Enligt 2 kap. 6§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) ska den information som lämnas i årsredovisningen ge en rättvisande bild av verksamheten. Myndigheterna ska även enligt 2 kap.4§ FÅB lämna information om andra förhållanden som är av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten. Information betraktas vara väsentlig om ett utelämnande eller en felaktighet kan ha betydelse för de beslut som användarna fattar utifrån den information som lämnas i årsredovisningen.



Riksrevisionen rekommenderar GU att överväga att i årsredovisningen för 2011 informera regeringen om de förhållanden som har lett till att lagens intention och krav inte har följts fullt ut, samt vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att komma tillrätta med de problem som tidigare nämnts i rapporten.

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

Per Flodman

Iréne Lindström

Kopia för kännedom:

Regeringen