

Mittuniversitetet

2023-06-12

Eva Blomquist

Diarienummer: 2023/1082



Granskning av upphandlings- och inköpsprocessen

1. Inledning

Den offentliga sektorn gör, enligt Konkurrensverket, varje år inköp för mer än 800 miljarder kronor vilket utgör cirka 1/6 av Sveriges BNP. Offentlig upphandling är lagreglerad och ska säkerställa att inköp sker genom konkurrens och att skattemedel används så effektivt som möjligt. Reglerna är i stora delar lika inom hela EU och grundprincipen bygger på objektivitet och öppenhet.

Mittuniversitetet (MIUN) gör årligen inköp av varor och tjänster till stora belopp (c: a 188 mkr år 2022). De ekonomiska konsekvenserna kan vara betydande om inte *Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)* efterlevs. Inköp och upphandling är även viktiga styrinstrument för att minska miljö- och klimatpåverkan och bidra till en hållbar utveckling.¹ Universitetsstyrelsen har därför ur ett riskperspektiv gett internrevisionen i uppdrag att granska upphandlings- och inköpsprocessen.

2. Syfte och metod

Upphandling är åtgärder som vidtas för att anskaffa/inköpa varor och tjänster. Syftet med uppdraget är att granska om ledningens styrning och kontroll är utformad så att upphandlings- och inköpsarbetet bedrivs effektivt enligt gällande rätt samt att god ekonomisk hushållning föreligger. Revisionsfrågan är om ledning, styrning och uppföljning av området är ändamålsenligt.

Våra slutsatser grundar sig på genomgång av externt och internt regelverk samt intervjuer med ett 10-tal olika befattningshavare. Vi har vidare, genom stickprov, granskat ett antal större inköp genom leverantörernas fakturering och tillhörande avtal. EKO, INFRA samt Universitetsledningens stab har varit oss behjälpliga med uppgifter från bland annat ekonomisystemet och andra stödsystem.

I granskningen ingår inte att kontrollera substansen i avrop från befintliga ramavtal.

Ett urval av de intervjuade har givits möjlighet att faktagranska rapporten innan dess slutliga fastställelse. Iakttagelser och rekommendationer är dock internrevisionschefens egna synpunkter.

¹ MIUN miljöoffentliga policy dnr 2022/2888

3. Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer

Att genomföra offentliga upphandlingar samt att köpa och avropa varor och tjänster ställer krav på rätt och tillräcklig kompetens i de olika faserna. Vi har funnit ett flertal brister vid våra stickprover. De brister vi funnit har kommunicerats vidare till berörda chefer.

För att ha kontroll över upphandlings- och inköpsprocessen är det centralt med en tydlig och förankrad rollfördelning. Det saknas, enligt vår uppfattning, en stringent ansvarsfördelning för upphandling inom MIUN. Inom förvaltningen finns centrala upphandlare vid universitetsledningens stab samt även upphandlingskompetens inom avdelningen för infrastruktur. Vi saknar beskrivning/ansvar för berörda befattningshavare. Det är viktigt att fokusera på Upphandlarnas roll som stödjande i en upphandling. De som ansvarar för en verksamhet har också, enligt arbetsordningen, ansvar för att följa lagar och regler och därmed att hålla sig uppdaterade om vilka regler som gäller vid anskaffning av varor och tjänster.

Regelverket och riktlinjer för upphandling och inköp är aktuella och detaljerade men brister i efterlevnad. Delegationsordningen anger i princip enbart tak för ekonomin och bör kunna kompletteras med angivande av ansvar och samråd i samklang med regelverket för upphandling och inköp. Vår uppfattning är att det finns risker när ansvaret för upphandling fördelas utifrån belopp utan tydlig koppling till kompetens. Vi saknar även en återrapporteringsrutin till den som delegerat ett ärende. Själva ansvaret för ett ärende ligger ändå kvar på den som delegerar.

Ett kritiskt område är avtalsefterlevnad och avtalsvård där ansvaret idag ligger på den nivå som genomfört köpet. Av särskild vikt är att bevaka att leveranser sker i enlighet med genomförd upphandling/avtal samt att i god tid bevaka när en avtalsperiod löper ut. Väl fungerande avtalsuppföljning och avtalstrohet är nödvändig även för att bibehålla leverantörernas förtroende för MIUN och för att öka konkurrensen i upphandlingarna. Ambitiösa upphandlingar och kravställningar känns mer eller mindre meningslösa utan uppföljning och kontroll.

Avsaknad av gemensam och komplett avtalsdatabas inom MIUN försvårar möjligheten att fastställa ansvar och befogenheter. Likaså försvåras kommunikation främst internt om vilka avtal som finns och villkor i avtalen. Dessutom ökar risken att flera avtal tecknas för samma vara eller tjänst, eftersom delegationen är så spridd.

| | lakttagelser | Rekommendation |
|------------------------------------|--|--|
| Ansvarsfördelning och organisation | Det saknas en tydlig och förankrad rollfördelning. Upphandlingskompetens återfinns både inom staben och INFRA. | Någon form av befattningsbeskrivningar bör utarbetas. Tydlig ansvarsfördelning för samtliga inblandade parter. Även vid någon form av hybridlösning är det viktigt med gemensamt systemstöd. |
| Delegationsordningen | DO reglerar i princip bara ekonomin och beskriver inte ansvar och samråd. | Förtydligande av DO genom kommentar. Återrapporteringsrutin. |
| Avtalsdatabas | Det saknas en gemensam och komplett databas vilket innebär stora svårigheter att ha kontroll över MIUNS avtal. | Ett gemensamt adekvat systemstöd bör användas. |
| Avtalsuppföljning | I riktlinjer anges att ansvarig person vid fakultet, institution eller avdelning där köpet genomförts ansvarar för uppföljning av avtalet. | Uppföljning bör även delges central nivå bl a för bevakning av att direktupphandlingar inte sammanlagt överstiger beloppsgränser och avtalsvolym. |
| Diarieföring och dokumentation. | Vi har funnit avtal som inte återfinns i diariet. Vi saknar dokumentation gällande vissa avtal. | Diarieföring och dokumentation måste förbättras och följa fastställda regler. |
| Interna regler | Det finns omfattande regler och riktlinjer beträffande inköp och upphandling. Vi har dock funnit brister i efterlevnad. | Som en del av den interna kontrollen bör säkerställas att förvaltning och fakulteter/institutioner följer riktlinjer och regler. Direktupphandling under 50 000 bör formaliseras i regelverket. Överväg att på en övergripande nivå fastställa en policy som beskriver syfte och strategi med inköp och upphandling. |
| Upphandlingsverktyg | Upphandlarna vid staben använder e-avrop (verktyg för upphandling) INFRA använder Wisum (e-handelssystem) för avrop av befintliga ramavtal. | Ett gemensamt upphandlingsverktyg och gemensam avtalsdatabas oavsett belopp eller över ett visst angivet belopp bör användas. |
| Intern styrning och kontroll | Kontrollaktiviteter finns inom området "Inköp". | Kontrollaktiviteterna bör utvecklas för att motverka och eliminera risker. |

Besvarande av revisionsfråga:

Revisionsfråga: Är ledning, styrning och uppföljning av inköp och upphandling ändamålsenlig?

Internrevisionens bedömning:

Vi har, via stickprov, funnit ett antal avsteg från regelverket beträffande inköp och upphandling och bedömer att den interna styrningen och kontrollen därmed behöver stärkas.

Stödet för inköp och upphandling bör utvecklas och organiseras för att kunna tillhandahålla en effektiv och rättssäker process för hela Mittuniversitetet. Kontroller bör implementeras för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids samt att ingångna avtal efterlevs och att avropad volym inte överstiger angivet upphandlingsvärde.

Vi bedömer att en gemensam och komplett ändamålsenlig avtalsdatabas, ett gemensamt upphandlingsverktyg samt en tydligare ansvarsfördelning kan bidra till förbättringar.

4. Bakgrund

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Upphandlingsmyndigheten² har också utvecklat hållbarhetskriterier som myndigheterna kan använda för att beakta miljö- och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet och har till uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Konkurrensverket kan föra talan om upphandlingsskadeavgift och/eller upphävande av ingångna avtal mot myndigheter som genomfört otillåtna direktupphandlingar.

Offentlig upphandling regleras bland annat av Lag om offentlig upphandling. (LOU)³ Inför ett tänkt inköp ska en uppskattning ske av det totala värdet under den valda och i avtalet angivna avtalsperioden inklusive eventuella förlängningsklausuler. Det bedömda värdet ligger därefter som grund för vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas. Lagen som styr upphandlingsområdet bygger på fem EU-rättsliga grundprinciperna; likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande samt proportionalitet. När dessa principer tillämpas säkerställs den överliggande principen att inköp sker genom konkurrens och att skattemedel används så effektivt som möjligt.

Inköp kan ske genom avrop från statliga ramavtal⁴, egna ramavtal, specifika avtal, samordnade ramavtal med andra myndigheter samt direktupphandling. En myndighet kan direktupphandla när upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen⁵. En myndighet ska ha riktlinjer för direktupphandling och upphandlingar ska, enligt LOU, dokumenteras när upphandlade värdet överstiger 100 000 kronor.

Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga moment. Syftet med riktlinjerna är bland annat att tillse att myndigheten tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling och att konkurrensen tillvaratas även vid direktupphandlingar. Ett avtal som ingåtts genom otillåten direktupphandling, oavsett dess värde, kan ogiltigförklaras och myndigheten riskerar att få betala en upphandlingsskadeavgift.

² Upphandlingsmyndigheten bildades 2015 med syfte att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling

³ LOU 2016:1145

⁴ Myndigheter under regeringen ska avropa från Kammarkollegiets ramavtal enligt förordning 1998:796 om statlig inköpssamordning.

⁵ f n 700 000 kronor för statliga myndigheter

Om upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen – för närvarande 700 000 kronor för statliga myndigheter ska regler som är gemensamma för hela EU:s inre marknad tillämpas baserat på rätt förfarande.

Vid direktupphandling finns regler angivna i LOU kap 19 a om hur upphandlingen ska genomföras. Reglerna är inte så detaljerat angivna (icke direktivstyrd upphandling) men de grundläggande principerna måste beaktas vid alla direktupphandlingar oavsett värde.

Iakttagelser i granskningen

Vi anser att befintliga interna regler och riktlinjer innehåller de krav som ställs på dokumentation som anges enligt LOU. Det finns dock inga hinder att fastställa interna regler för lägre beloppsgränser.

Vi har noterat att en upphandling har skett över direktupphandlingsgränsen med hänvisning till tekniska skäl. Tekniska skäl kan avse att det bara finns en potentiell leverantör. Vi saknar nöjaktig förklaring till förfarandet.

5. Internt regelverk

5.1 Beslutsstruktur

MIUN ska, enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ⁶, fastställa de interna förutsättningarna som påverkar verksamhetens förmåga att fullgöra sina uppgifter och nå sina mål. Exempel på sådana förutsättningar är hur verksamhetens organiseras och hur fördelningen av ansvar och befogenheter ser ut. Arbetsordningen redovisar, tillsammans med besluts- och delegationsordningen, hur verksamheten styrs och följs upp, hur universitetet är organiserat samt hur beslut fattas.

Förvaltningschefen är chef för den gemensamma förvaltningen och utser avdelningschefer till de åtta avdelningarna. Avdelningen "Universitetsledningens stab" ger stöd kring juridik, inköp och upphandling, arkiv och diarium. Inom staben finns två anställda vars uppgift, enligt information på intranätet, är att stödja inköp ute i verksamheten. Avdelningen Infrastruktur svarar för bland annat support och rådgivning i kravställning och upphandlingsfrågor rörande avdelningens tjänster och ansvarsområden. Vidare finns inom INFRA ett systemstöd för förvaltning och hantering av vissa universitetsgemensamma avtal och upphandlingssamarbeten inom avdelningens ansvarsområden.

Iakttagelser i granskningen

Upphandlingsstöd återfinns dels inom universitetsledningens stab dels

⁶ ESV föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll ESVFA 2022:8

inom infrastrukturavdelningen. Vår uppfattning är att organisation och ansvar bör förtydligas för att minska risken för dubbla upphandlingsfunktioner.

Det saknas en stringent ansvarsfördelning för upphandlingsprocessen. Vi saknar dedikerade ansvariga. Det är viktigt att en övergripande funktion alltid informeras innan köp genomförs utanför befintliga avtal och ramavtal. Ett kontrakt kan behöva annonseras ut och upphandling genomförs på grund av att organisationens samlade köp överstiger upphandlingsgränsen, tröskelvärdet eller att avropad volym överstiger den angivna.

Vi rekommenderar

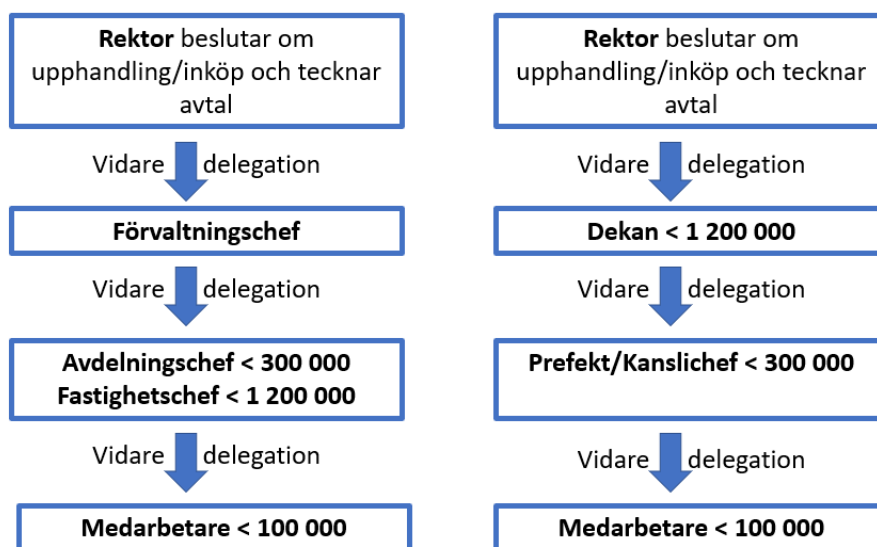
- Förtydliga organisation och ansvar genom att bland annat utforma ansvar och befogenheter för berörda befattningar samt samverkansmöjligheter.

5.2 Delegationsordningen

MIUN är skyldig att besluta vilka anställda som får förfoga över universitetets medel vilket sker genom delegationsordningarna.

I delegationsordningen tecknas en ärendeförteckning av beslutsfattande som utgår från rektor och delegeras vidare i organisationen. Styrelsen avgör ärenden av principiell betydelse eller större vikt.

Enligt delegationsordningen avgör både rektor och förvaltningschef ärenden som rör upphandling/inköp. Bägge funktionerna kan teckna avtal samt fatta beslut till obegränsade belopp.



Beloppsgränserna för slutattest är desamma som för avtalstecknandet.

Iakttagelser i granskningen

Rektors delegationsordning är ett verktyg för att säkerställa god intern kontroll och styrning genom att göra beslutsprocessen tydlig. Vi anser att den som delegerar ska hålla sig underrättad om hur delegationen har tillämpats samt följa upp att beslutsrätten har utövats på ett korrekt sätt. Vi saknar återkoppling till överordnad chef som givit delegationen.

Normalt följer delegationsordningen linjeorganisationen där delegation och vidaredelegation sker en nivå i taget. Förvaltningen följer linjen förutom delegation till fastighetschefen. Fastighetschefen kan slutattestera leverantörsfakturer hänförliga till fastighetsrelaterade avtal understigande 1,2 mkr.

Delegationsordningen bör till viss del förtydligas. I begreppet "fatta beslut i ärenden om upphandling/inköp" ingår normalt en längre beslutskedja som börjar från och med att godkänna förfrågningsunderlag för annonsering, fatta beslut om leverantör fram till tilldelningsbeslut och undertecknade av avtal.

Vi rekommenderar

Delegationsordningen bör förtydligas genom förslagsvis att i kolumnen för kommentarer under rubrik "avtal" hänvisa till regelverket för inköp och upphandling avseende bland annat ansvar för uppföljning av avtal samt att beslut om direktupphandling/upphandling/förnyad konkurrensutsättning ska ske i samråd med upphandlarna.

Dessutom bör utformning av återrapporteringsrutin avseende delegation snarast införas.

5.3 Riktlinjer och regler för upphandling och inköp

Rektor har fastställt dels Riktlinjer för upphandling och inköp⁷, dels Regler för upphandling och inköp vid Mittuniversitetet⁸. Reglerna beskriver de lagar och regler som gäller vid upphandling och inköp vid Mittuniversitetet. Riktlinjerna beskriver processen för upphandling och inköp.

MIUN:s inköp sker genom avrop från statliga ramavtal, egna ramavtal, samordnade avtal med andra myndigheter eller direktupphandlingar. Beställaren av en vara eller tjänst är den som enligt delegationsordningen kan ställa krav på vad som ska upphandlas. Upphandlingsdokumenten ska vid direktupphandling över 100 000 kronor utformas tillsammans med upphandlare vid staben enligt regelverket. Vid direktupphandling under

⁷ Regler för upphandling och inköp vid Mittuniversitetet 2021-08-24

⁸ Riktlinjer för upphandling och inköp vid Mittuniversitetet 2021-08-24

100 000 kronor genomförs upphandlingen ute i verksamheten. Det föreligger krav på konkurrensutsättning vid belopp över 50 000.

Enligt upphandlingsreglerna (LOU) ska myndigheten dokumentera upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen gäller både annonserade upphandlingar och riktade direktupphandlingar. En samordnad upphandling inom MIUN är viktig för att säkerställa att upphandlingsgränserna inte överskrids. För att kunna planera kommande upphandlingar behöver ansvariga också ha en överblick över vilka avtal som finns och när de löper ut. MIUN ska kunna följa upp alla inköp och koppla dem till respektive avtal/kontrakt för att kunna följa upp priser och andra villkor.

I reglerna anges att "Upphandlarna" ska stödja verksamheterna med behovs- och marknadsanalys, kravspecifikation, utvärdering, beställning/avrop från ramavtal, avtalsförlängning och avtalsförvaltning.

På MIUN:s hemsida återfinns dessutom en processbeskrivning för inköp och upphandling. Det framgår inte vilken status detta dokument har.

Enligt förordningen om miljöledning i statliga myndigheter (2009:907) ska en myndighet ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. I MIUN:s miljöpolicy⁹ anges att MIUN:s mål är att minska sin direkta klimat- och miljöpåverkan som innefattar inköp och upphandling.

Iakttagelser i granskningen

Vi har funnit avvikelser från tillämpningen av regler och riktlinjer. Att styrande dokument följs är en förutsättning för en effektiv verksamhet. Avsaknad av diarieförd dokumentation har varit hög vid våra stickprover. Vår uppfattning är att vid alla inköp från första kronan ska affärsmässighet iakttas och prisjämförelser ske.

I valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en mer formell upphandling bör en analys över det långsiktiga behovet av varan eller tjänsten genomföras. Vid återkommande behov är det mer affärsmässigt att även inköp under 50 000 kronor konkurrensutsätts vilket är den nuvarande gränsen enligt MIUN:s regelverk.

Vi rekommenderar

- Säkerställ efterlevnad av riktlinjer och regler som en del i den interna kontrollen.

⁹ Miljöpolicy dnr 2022/2888

- Överväg att komplettera regelverket med rutin för inköp under 50 000

6. Måldokument

Iakttagelse i granskningen

Vi saknar ett policydokument med bland annat angivande av syftet med upphandling samt villkor beträffande sociala och hållbara krav.

Vi rekommenderar

- Överväg att formulera mål för upphandling och inköp som tillägg till MIUN:s strategidokument 2019–2026.

7. Systemstöd

Upphandlande myndigheter ska, enligt vägledning från Upphandlingsmyndigheten, dokumentera hur de genomför sina upphandlingar. Av dokumentationen ska motiven bakom myndighetens beslut tydligt framgå. I dokumentationen ingår bland annat förfrågningsunderlag, anbud och tilldelningsbeslut.

Varje myndighet måste ha en avtalsdatabas där alla gällande avtal finns förtecknade. Avtalsdatabasen bör hanteras ihop med ekonomisystemet så att varje utbetalning kan kopplas till ett avtal.

Iakttagelser i granskningen

Det saknas en central, gemensam databas vilket försvårar möjligheterna för kontroll av avtalstrohet mot leverantör. Alla som har tillstånd att göra inköp eller beställa en vara/tjänst måste veta vilka avtal de har möjlighet att använda sig av.

Inom MIUN finns två avtalsdatabaser dels E-avrops som är ett anpassat hjälpmedel för upphandlarna inom staben dels Wisums som administreras av INFRA. I Wisum återfinns främst IT-produkter och IT-tjänster.

Det pågår för närvarande en förstudie för inköpsprocess, inköpsorganisation och systemstöd för e-handel. E-avrop är ett upphandlingsverktyg.

| Stödsystem | Användare | Kommentar |
|--------------|--------------------|--|
| E-avrop | Upphandlare – stab | Upphandlingsverktyg som även innehåller avtalsdatabas. |
| Diariet,W3D3 | Samtliga | |
| Wisum | INFRA | Systemstöd för e-handel |

8. Stickprov

I MIUN:s arbete med bedömning av den interna styrningen och kontrollen finns ett antal kontrollaktiviteter angivna. Inom området "Inköp" gjordes under år 2022 endast 18 stickprovskontroller exklusive inomstatliga transaktioner och hyra av lokal. Antalet avvikelser uppgick till 44 % av kontrollerna. I 8 av de 18 kontrollerna fanns inte inget befintligt avtal alternativt att gällande avtal löpt ut. Den åtgärd som vidtagits efter granskningsresultatet är elektronisk signering av avtal.

Iakttagelser i granskningen

Vi har granskat ett 40-tal leverantör med nedanstående kontrollpunkter. Leverantörerna är valda där ett belopp över 1 mkr utbetalats under år 2022.

- Används befintligt ramavtal? (KK, Umu, UU, MIUN). Är ramavtalet korrekt tillämpat med avseende på rangordning, förnyad konkurrensutsättning, avtalstid, avrop?
- Finns avtal i någon av MIUN:s avtalsdatabaser eller diariet?
- Är beloppsgränser i enlighet med delegationsordningen?
- Är avtalstecknandet i enlighet med delegationsordningen?
- Finns löpande avtal?
- Förekommer inköp från leverantörer där avtal saknas?

Vi har funnit avvikelser inom samtliga kontrollpunkter och har särskilt noterat avtal utan tidsbegränsning så kallade löpande avtal som inte är tillåtet enligt LOU. Vi har också tagit del av ett upphandlingsärende där kriterier för jäv inte har beaktats.

Vi rekommenderar

Den interna kontrollen, genom kontrollaktiviteter, bör utvecklas för att motverka och eliminera risker. En ökad frekvens och ett ökat antal kontroller som har koppling till ansvarig chef bör införas.