



Forum för levande historia
Box 2123
103 13 STOCKHOLM

Datum 2010-04-07
Dnr 32-2009-0702

Granskning av inköp och upphandling vid Forum för levande historia

Riksrevisionen har, som ett led i den årliga revisionen av Forum för levande historia (FLH), granskat myndighetens skriftliga policydokument och praktiska hantering av inköp och upphandling. Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa FLH:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2010-05-10 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att FLH har policydokument och instruktioner som på ett tillräckligt tydligt sätt reglerar hur lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ska tillämpas inom myndigheten. Vår granskning visar dock att dessa interna regler inte följs på ett tillfredställande sätt i praktiken. Vi rekommenderar därför att FLH vidtar åtgärder för att komma till rätta med de brister vi har funnit. Vi lämnar därför också några förslag till förbättringar som FLH kan överväga.

Bakgrund och granskningens omfattning

LOU syftar till att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Genom fri konkurrens på en öppen marknad syftar lagen också till att myndigheter kan hushålla väl med statens medel.

Bestämmelserna är olika för upphandling över respektive under vissa tröskelvärden och beroende på vilken typ av upphandling det gäller. Upphandling under tröskelvärdena regleras huvudsakligen i 15 kap LOU. Här föreskrivs hur upphandling genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande ska genomföras. Lagen säger även att direktupphandling får användas om kontraktets värde är lågt eller om synnerliga skäl föreligger. Den upphandlande myndigheten ska vid behov besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.

Riksrevisionen har granskat FLH:s skriftliga rutiner för upphandling samt dess tillämpning i den senast aktuella upphandlingen, som genomfördes år 2008. Granskning har även skett av inköp från utomstatliga leverantörer under år 2009 som inte upphandlats, trots att de översteg den av FLH fastställda gränsen för när upphandling ska ske.



Inköp över gränsen för direktupphandling har skett

FLH beslutade år 2008 om en upphandlingspolicy där takbeloppet för direktupphandling sattes till 205 tkr, vilket vid den tidpunkten motsvarade fem prisbasbelopp. Regeln innebär att upphandling ska ske i de fall då inköp beräknas överstiga detta värde. Vår granskning visar att under år 2009 har inköp överstigande 205 tkr skett från sju leverantörer för vilka statliga ramavtal saknas utan föregående upphandling. Riksrevisionen påträffade liknande brister även under granskningen år 2008.

Under granskningens gång, har vi fått frågor från handläggare inom FLH om tolkning av bestämmelserna i 15 kap. 5 § LOU. I detta lagrum anges vissa omständigheter som möjliggör direktupphandling från en leverantör utan föregående annonsering. Dessa omständigheter ska enligt lagen tolkas restriktivt och måste, om de tillämpas, föregås av en skrivelse till den berörda leverantören. Vår granskning visar att FLH i ytterligare tre fall har genomfört upphandling utan föregående annonsering, där bestämmelserna i LOU 15 kap. 5 § 3 resp. 4 punkterna möjligen skulle kunna åberopas. Några sådana skrivelser till berörda leverantörer som lagen reglerar har dock inte presenterats under vår granskning.

Riksrevisionens uppfattning är det inte föreligger några sådana *synnerliga skäl* som enligt LOU krävs för att frånga lagens bestämmelser i dessa fall. Iakttagelserna bedöms istället vara ett resultat av bristfällig planering avseende inköp, otillräcklig följsamhet av de interna regler som FLH har för inköp samt otillräcklig uppföljning av inköp under löpande år.

Konsekvensen av detta är att FLH inte utnyttjar de möjligheter till affärs-mässiga villkor som uppkommer under konkurrens. Verksamhetens kostnader riskerar att bli högre än vad som vore fallet om upphandling hade genomförts eller avrop från befintliga statliga ramavtal hade skett, och därmed riskeras också att anslagsbelastningen blir med motsvarande belopp för hög. Detta påverkar både FLH och staten som helhet. Att frånga kraven på upphandling betyder också att leverantörer inte getts möjlighet att konkurrera på lika villkor genom anbudsgivning.

Riksrevisionen rekommenderar FLH att förbättra rutinerna för uppföljning av hur stora inköp som sker från enskilda leverantörer. Ett praktiskt tips på hur detta kan ske är att månatligen göra saldokontroller av kostnadskonton respektive leverantörer. Ytterligare en avgörande faktor för att kunna överblicka behovet av upphandling är budgetering och prognosarbete. Genom att kunna förutspå myndighetens framtida behov, kan FLH på ett tidigt stadium avgöra när upphandling är nödvändig samt tidigare påbörja det arbete som detta medför.

Avtal med upphandlade leverantörer frångås

Vår granskning visar att FLH har gjort inköp från upphandlade leverantörer under andra förutsättningar än vad som avtalats som en följd av genomförd upphandling. Enskilda fastprisavtal ligger då till grund för prissättning istället för avtalade timpriser.



Riksrevisionen bedömer att FLH genom sådant agerande frångår den prismodell som avtalats vid upphandlingen. Om leverantörer upphandlats och avtal slutits, ska fakturering ske enligt avtal. Om så inte sker frångås de villkor i upphandlingen på vilka anbudsgivarna bedömts och valts ut. Detta eliminerar konkurrensmomentet i upphandlingen och medför att förfarandet blir verkningslöst.

Vi har även konstaterat att ett av de leverantörsavtal som ingåtts inte innehåller samma timpriser som uppgavs i anbudet, d.v.s. de timpriser som låg till grund för beslutet att ingå avtalet. Vi har inte fått någon indikation på att priserna förhandlats ytterligare innan avtal skrevs. Vi uppfattar därför skillnaden i pris som ett fel som begåtts även om det skett omedvetet. Prisskillnaderna är dock relativt små och gynnar FLH.

Förändringar mellan anbud och avtal motverkar syftet med upphandlingen och innebär att konkurrensutsättning inte tillämpas i enlighet med kraven i LOU. Riksrevisionen bedömer därför att FLH fortsättningsvis bör införa kontroller som säkerställer att upphandlade villkor också är de villkor som avtalas. Eventuella villkorsförändringar ska kunna motiveras.

Riksrevisionen rekommenderar FLH att följa de avtal som efter upphandling har ingåtts med leverantörer. Myndighetens interna kontroll bör säkerställa att det som avtalats inte kan misstolkas och att avtalen inte under några omständigheter frångås.

Formalia avseende upphandling

Vid granskningen av den genomförda upphandlingen bad vi att få ta del av tillhörande anbud. Handlingarna var diarieförda, men på grund av FLH:s osäkerhet över var dokumenten fanns fysiskt, kunde vi inte ta del av dem under vårt tre dagar långa granskningsbesök. Anbuden presenterades dock efterföljande vecka.

I 15 kap. 20 § LOU regleras att handlingar tillhörande upphandling ska förvaras betryggande. För att säkerställa detta bör myndigheten ha kontroll över var handlingarna finns. Vi bedömer den tidsutdräkt som skedde under granskningen p.g.a. att handlingarna inte snabbt kunde återfinnas är ett tecken på att FLH:s interna kontroll kan förbättras.

FLH hade vid vårt besök inte återfått underskrivna exemplar av två av de avtal som myndigheten ingått som en följd av den upphandling vi granskade. Ett av avtalen inkom under granskningen efter att det efterfrågats hos leverantören. Avtal som ingåtts skriftligen bör finnas i undertecknade exemplar hos myndigheten.



Riksrevisionen rekommenderar att FLH ser över sina rutiner för diariehållning av anbudshandlingar samt intern kontroll över tecknade avtal. Detta för att säkerställa att anbud och andra handlingar hanteras på ett betryggande sätt samt för att juridiskt bindande avtal finns i komplett skick i myndighetens förvar.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Christian Armandt har varit föredragande.

Marie Örtengren

Christian Armandt

Kopia för kännedom:

Regeringen - Kulturdepartementet