

Promemoria

Promemoria avseende löpande intern kontroll.

Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn gör, enligt konkurrensverket, varje år inköp för c:a 600 miljarder kronor. Inköpen regleras genom upphandlingslagstiftningen.

Reglerna är i stora delar lika inom hela EU och grundprincipen bygger på objektivitet och öppenhet. Syftet är att genom nyttjande av konkurrens mellan leverantörer, hushålla med skattemedel och få den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren.

Inköp kan ske genom avrop från statliga ramavtal, egna ramavtal, varu- och tjänstekontrakt samt direktupphandling.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) anger att regelverket gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Direktupphandling

En direktupphandling är en upphandling utan krav på viss form. Den vanligast förekommande situationen då direktupphandling används är då det som ska köpas har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen 534 890 SEK. Det är inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret.

Sedan år 2014 finns krav på att myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling samt krav på dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 SEK. Syftet med kraven är att säkerställa att myndigheten tar tillvara konkurrensen även vid direktupphandling.

En upphandlande myndighet ska dock, även vid direktupphandling, alltid utgå från de upphandlingsrättsliga principerna: principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Vidare gäller att de flesta upphandlande myndigheter och enheter har krav på sin ekonomiska förvaltning som följer av annan lagstiftning, till exempel myndighetsförordningen. Detta medför att myndigheten måste säkerställa att direktupphandling genomförs på ett affärsmässigt sätt även om det inte följer några formkrav av upphandlingslagstiftningen.

Direktupphandling kan tillämpas i tre situationer:

- om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen,
- i vissa i lagen särskilt angivna situationer då den upphandlande myndigheten eller enheten får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering, samt
- om det finns synnerliga skäl.

Förhandlat förfarande¹

14 § En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens.

Ett sådant förfarande får i dessa fall användas endast om det inte finns något rimligt alternativ och avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen.

15 § En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.

Internrevisionens iakttagelser:

I Örebro universitets riskanalys för 2017² har ledningen lyft fram risken för *oaktsamt agerande på chefs- och ledningsnivå*, risken i sig bedöms som "låg" och beskrivs på följande sätt:

Om ledningen brister i sin förmåga att identifiera och hantera oförutsedda situationer kan det påverka lärosätets trovärdighet och varumärke. Likaså om ledningen inte efterlever det regelverk och normer/värderingar som finns vid universitetet och högskolesektorn i stort. Detta i sin tur kan ha en negativ inverkan på universitetets möjlighet att verka i vetenskapssamhället, attrahera personal och studenter, och också ha konsekvenser för arbets- och studiemiljön.

Ärende 1

Örebro universitet har genomfört direktupphandling (2017-02-14), tecknat avtal om konsultstöd, avseende ledning och utveckling (dnr saknas vid denna skrivelse) med Effect Management (org.nr 556489-9663). Avtalet omfattar år 2017 och består av 168 h konsultstöd beräknat till ett värde av 294 000 kr exkl moms utifrån den offert januari 2017 som avtalet hänvisar till.

¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 6 kap. Upphandlingsförfarande

² ORU 1.2.1-04567/2016

I beslut³ om direktupphandling framgår att verksamheten kontaktat två konsultföretag och begärt in referenser. Vidare står följande i beslutet: *Företagen har fått en uppdragsbeskrivning (en nulägesbeskrivning och önskat framtida läge) och därefter har representanter från konsulterna mött representanter från universitetsledningen. Konsulternas föreslagna upplägg, innehåll och beräknad tidsåtgång, jämfördes och ledde fram till att den mest kvalificerade och lämpliga valet blev Effect Management. Det företag som inte valdes heter Prové AB.*

Internrevisionen har efterfrågat beslutsunderlag i form av konsulternas presentationsmaterial då dessa saknas i diariet men har vid tidpunkten för denna promemoria ej fått tillgång till något underlag.

Mellan 2017-02-10 – 2017-04-07 har Effect Management fakturerat Örebro universitet sammanlagt 555 540 SEK (exkl. moms). I två av fem fakturor hänvisar leverantören till ovan nämnda avtal, sammanlagt är 420 775 SEK (exkl. moms) fakturerat.

I de resterande tre fakturorna anges följande benämningar:

2017-02-10: Arvode för workshop den 10 januari. Tema ledningsprocess. Resa med bil, Karlstad – Örebro t o r

Summa: 26 125 SEK (exkl moms)

2017-02-13: Facilitering kickoff Campusavdelningen. Resa med bil, 32,8 mil á 50 SEK

Summa: 71 640 SEK (exkl moms)

2017-03-10: Facilitering ledningsgrupp Campusavdelningen, genomförande ledningsgruppsutveckling. Resa med bil, Karlstad – Loka Brunn t o r, 20 mil á 50 SEK

Summa: 37 000 SEK (exkl moms)

Leverantören anlitas av Örebro universitet för första gången redan den 10 januari 2017. Avtalet tecknades dock den 14 feb 2017. Leverantörens totala fakturering för ovan nämnda period överstiger direktupphandlingsgränsen.

³ DNR: ORU 2.4.2-01787/2017

Ärende 2

I april har Örebro universitet med hänvisning till förhandlat förfarande (6 kap 14 § samt 15 § LOU) genomfört direktupphandling⁴, tecknat avtal om konsultstöd, avseende ledning och utveckling (dnr saknas vid denna skrivelse) med samma leverantör, Effect Management (org.nr 556489-9663). Avtalet omfattar år 2017 och består av 530 h konsultstöd beräknat till ett värde av 904 000 kr exkl moms utifrån den offert 2017-04-21 som avtalet hänvisar till.

Upphandlingsamordnaren har, genom tjänsteanteckning⁵, utifrån sin roll som stödfunktion för inköp och upphandling, varit tydlig med att tillämpningen av undantagen i detta specifika inköp troligen inte harmoniserar med aktuell lagstiftning eller rättspraxis på området. Denna bedömning har gjorts i samråd med ekonomichefen.

Vidare framkommer det även att ansvarig person som undertecknat båda avtalen för Örebro universitet tidigare har varit yrkesverksam hos samma arbetsgivare vid samma tidpunkt som en av de ansvariga konsulterna⁶ hos leverantören. Detta faktum kräver, enligt internrevisionens bedömning, en hantering som genomsyras av transparens och följsamhet till gällande regelverk för att skapa förtroende och tillit både inom och utanför myndigheten.

Med hänvisning till redovisat underlag är internrevisionens uppfattning att universitetet har utsatt sig för risker som kan skada förtroendet för verksamheten.

Sara Pätsi

Internrevisionschef
Örebro universitet

⁴ DNR: ORU 2.4.2-01786/2017 (beslutsdokument)

⁵ DNR: ORU 2.4.1-02175/2017 (tjänsteanteckning)

⁶ <http://effect.se/vilka-vi-ar/per-fredriksson/> 2017-05-11 samt enligt uppgifter från det personaladministrativa systemet hos tidigare arbetsgivare (annan statlig myndighet)