



UPPSALA  
UNIVERSITET

UFV 2018/862

# Upphandling och inköp

---

## Internrevisionsrapport 2018

Fastställd av Konsistoriet 2019-02-20

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Bakgrund .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Syfte samt revisionsfrågor .....</b>	<b>5</b>
2.1 Granskningens genomförande.....	5
<b>3 Revisionsfrågor.....</b>	<b>5</b>
3.1 Regelverk.....	5
3.1.1 Internt regelverk .....	6
3.1.2 Bedömning .....	7
3.2 Direktupphandling .....	7
3.2.1 Process för direktupphandling.....	7
3.2.2 Bedömning .....	9
3.3 Organisering .....	10
3.3.1 Inköpsansvariga .....	10
3.3.2 Utbildning och kommunikation .....	11
3.3.3 Uppföljning .....	11
3.3.4 Bedömning .....	12
<b>4 Slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>13</b>

## Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2018 granskat Uppsala universitets upphandling. Granskningen bygger på analys av redovisningsdata för 2017, dokumentstudier och intervjuer. Internrevisionens bedömning är att det Elektroniska arbetsflödet vid direktupphandling (ELAD) som är ett stödsystem vid upphandling fungerar väl, men inte nyttjas i tillräcklig omfattning. Det finns därför också goda förbättringsmöjligheter. Bland annat har det framkommit att lagkravet på dokumentation vid gjorda upphandlingar endast till ringa del uppfylls. Det framkom vidare att den tidigare beslutade inköpsorganisationen med inköpsansvariga inte är implementerad i universitetet och att det finns ett stort utbildningsbehov om gällande regler och omgärdande lagstiftning. Oklarhet rörande kontroll- och informationsansvar vid Avdelningen för ekonomi och upphandling har också bidragit till att analyser av upphandling som gjorts har inte kommunicerats tillräckligt.

Sammantaget bedömer internrevisionen att den interna styrningen och kontrollen avseende direktupphandling inte är tillfredsställande.

Internrevisionen rekommenderar därför universitetsledningen att stärka den interna styrningen och kontrollen samt:

- att upphandling organiseras på sådant sätt att regelefterlevnad underlättas,
- att nu gällande riktlinjer uppdateras och utvecklas,
- säkerställer att erforderlig kompetens inom upphandling finns där upphandling görs.

# 1 Bakgrund

Offentlig upphandling är omgärdad av ett omfattande regelverk i form av lagstiftning och EU-direktiv. Syftet med regleringen är att styra så att staten på bästa sätt använder de skattemedel som finansierar verksamheten. Tanken är att genom konkurrens kunna pressa inköspriser och på så sätt göra goda affärer. Ett ytterligare viktigt syfte är att transparenta upphandlingar ger leverantörer möjlighet att på lika villkor kunna konkurrera på marknaden.

Staten utövar tillsyn genom Konkurrensverket, som kan föra talan om upphandlings-skadeavgift i de fall myndigheter bryter mot regelverket. Förutom att drabbas av avgifter eller skadestånd kan brister i upphandling leda till en icke tillfredställande hushållning med statens medel samt bidra till en ökad risk för oegentligheter. Därutöver kan det faktum att det handlar om offentliga medel också skapa ett befogat intresse från allmänheten och otillåten eller mindre lyckad upphandling kan leda till omfattande renomméskador.

Uppsala universitets inköp är på årsbasis omfattande. Bara för 2017 inköptes varor och tjänster för ca 1.500 mnkr. Storleken och komplexiteten förstås om det betänks att det innebär kontakter med ca 7.000 leverantörer och inbegriper närapå 140.000 fakturor.<sup>1</sup>

Institutionerna har att avropa från universitetets ramavtal eller om universitetet saknar avtal, från statliga ramavtal. De ska också ansvara för direktupphandling d.v.s. inköp av varor och tjänster som köps sällan och där det sammanlagda ordervärdet för hela universitetet inte överstiger den s.k. direktupphandlingsgränsen som för närvarande uppgår till 586.907 kr.

Det har vid internrevisionens riskanalys framkommit att regelverket kring upphandling och inköp av många uppfattas som byråkratisk. Inköps- och upphandlingsprocessen upplevs vidare som tidskrävande och som ibland leder till att aktiviteter och forskning försenas. Det senare kan dock ibland förklaras av en otillräcklig framförhållning hos den köpande parten. Sammantaget riskerar detta till att de upphandlingar som görs inte följer gällande regelverk. Internrevisionen har därför föreslagit en granskning där det övergripande syftet är att granska universitetets upphandlingar.

---

<sup>1</sup> Inkluderas också hyror så uppgick de samlade inköpen vid Uppsala universitet 2017 till 2.151 mnkr.

## 2 Syfte samt revisionsfrågor

Det övergripande syftet är att undersöka om universitetets upphandlingar görs i enlighet med gällande regelverk samt bedöma om universitetets upphandlingsprocess och organisation kan anses ändamålsenliga. Granskningen riktas mot direktupphandling och tar sin utgångspunkt i regelverket, såväl externt som internt.<sup>2</sup> Mer precist ställs följande revisionsfrågor:

- Harmoniserar externt och internt regelverk?
- Görs direktupphandlingar vid Uppsala universitetet i enlighet med gällande regelverk?
- Kan organiseringen av upphandling vid Uppsala universitet anses vara ändamålsenlig?

### 2.1 Granskningens genomförande

Granskningen bygger förutom på analys av internt och externt regelverk också på dokumentstudier. Respondenter från Avdelningen för ekonomi och upphandling och dess Enhet för upphandling och inköp samt Upphandlingsmyndigheten och Riksarkivet har intervjuats för att erhålla kompletterande och fördjupad information. Vidare har ärendeanalys av det elektroniska arbetsflödet vid direktupphandling (ELAD) gjorts för 2017. I granskningen har redovisningsdata använts och utgörs av alla fakturor överstigande 50 tkr under 2017 samt den analys av universitetets inköpsmönster som Enheten för upphandling och inköp tagit fram.<sup>3</sup> Granskningen har även omfattat enhetens tidigare gjorda analyser av upphandling.

## 3 Revisionsfrågor

### 3.1 Regelverk

Syftet med de statliga upphandlingsreglerna är att säkerställa att offentlig upphandling bedrivs effektivt samtidigt som den bidrar till en hållbar utveckling och en god konkurrens. En viktig och önskad konsekvens är också att affärsmässigt gjorda upphandlingar ger positiva ekonomiska effekter inte bara för den upphandlande myndigheten utan också staten som helhet. Uppsala universitet som upphandlande myndighet omfattas av Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145), vilken

---

<sup>2</sup> I de riskanalyser som universitetet och universitetsförvaltningen gör i enlighet med förordningen om intern styrning och kontroll (FISK 2007:63) identifieras vissa risker relaterade till upphandling. Däremot har inte de risker som sammanhänger med direktupphandling identifierats.

<sup>3</sup> Analysen av inköpsmönster är ett delresultat det s.k. SLUG-projektet, vilket var ett samarbetsprojekt mellan Stockholms universitet samt universiteterna i Lund och Göteborg.

reglerar *hur* myndigheter ska agera vid upphandling av varor och tjänster.<sup>4</sup> Regelverket utgår från EU-direktiv och grundprinciperna bygger på öppenhet och objektivitet.<sup>5</sup> Grundläggande är att valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund.

I syfte att säkerställa att myndigheterna tillvaratar konkurrensen finns (sedan 2014) krav på att upphandlande myndigheter ska ha riktlinjer för direktupphandling. För att underlätta myndighetens interna styrning och kontroll och skapa transparens visavi leverantörer, beslutsfattare och medborgare, infördes krav på att myndigheten ska dokumentera upphandlingen i de fall upphandlingen av varor eller tjänster överstiger 100 tkr (LOU 16, 30§).

LOU stadgar också att direktupphandling är möjlig om värdet av upphandlingen inte överstiger direktupphandlingsgränsen. Viktigt att notera här är att värdet avser *varor och tjänster av samma slag* som upphandlas av myndigheten under räkenskapsåret.

Otillåten upphandling kan leda till rättsliga konsekvenser. Leverantörer kan överklaga och begära överprövning av gjord upphandling. Myndigheten drabbas då inte bara av förseningar som uppstår genom den rättsliga prövningen utan riskerar också skadestånd. Konkurrensverket som tillsynsmyndighet kan också föra talan om upphandlingsskadeavgift mot myndighet som genomfört otillåten upphandling. Avgiften uppgår till mellan 10 tkr och 10 mnkr, men högst 10 % av avtalsvärdet (LOU kap. 21).

### 3.1.1 Internt regelverk

I Uppsala universitets mål- och regelsamling finns sju olika riktlinjer som kan kopplas till upphandling och inköp.<sup>6</sup> En är mer övergripande och anger ramförutsättningar för upphandling och inköp.

I riktlinjerna beskrivs bland annat hur genomförande av upphandling ska organiseras (UFV 2010/1853). Där framgår (2.1) att upphandling under direktupphandlingsgränsen normalt ska genomföras av berörd institution (enhet) och att de själva har ansvaret för vad som ska anskaffas. Vidare framgår att ett nätverk av inköpsansvariga etableras. Lokal inköpsansvarig som utses av prefekt eller motsvarande ska kunna hantera direktupphandling, känna till grunderna för förenklad upphandling, informera om gällande ramavtal samt vara kontaktpunkt gentemot upphandlingsenheten. Inköpsansvariga ska, enligt riktlinjerna, också genomgå ”för uppgiften adekvat”

---

<sup>4</sup> Det finns ett flertal lagar, regleringar och direktiv på såväl nationell som europeisk nivå som styr offentlig upphandling och inbegriper t.ex. mer specialiserad lagstiftning såsom upphandling inom försörjningssektorerna (LUF 2016:1146), försvars- och säkerhetsområdet (LUFS 2011:1029) eller koncessioner (LUK 2016:1147).

<sup>5</sup> De grundläggande EU-rättsliga principerna är icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet (förutsebarhet och transparens) och ömsesidigt erkännande.

<sup>6</sup> I mål och regelsamlingen finns Riktlinjer för upphandling UFV 2010/1853, Riktlinjer för delegering av attesträtt UFV 2016/1022, Riktlinjer för tjänsteresor och möten UFV 2013/901, Riktlinjer för representation och gåvor UFV 2014/787, Rutin för inköp av kemikalier – Hantering från beställning till avfall UFV 2017/1750, Köp, leasing och användning av tjänstebilar vid Uppsala universitet: Riktlinjer för UFV 2010/1067 samt Anskaffning av och drift av IT-system UFV 2016/1944.

utbildning. Prefekt eller motsvarande ansvarar för hur upphandling organiseras och genomförs samt att gällande lagstiftning följs.

Enligt universitetsförvaltningens arbetsordning ska förvaltningen vara rådgivare och stöd till universitetets ledning, utforma riktlinjer och rutiner, erbjuda utbildning och löpande information samt verka för intern samverkan och vidareutveckling, uppföljning och utvärdering (UFV 2012/668). Mer specifikt för avdelning för Ekonomi och upphandling (AEU) anges att avdelningen utöver dessa gemensamma uppgifter bl.a. ska verkställa upphandling över direktupphandlingsgränsen, upphandla ramavtal, bistå med råd och stöd vid direktupphandling samt bistå i upphandlingsfrågor och samordna dessa. Riktlinjerna är mer detaljerade och det framgår bl.a. att enheten också ska bistå organisationen med information om gällande lagstiftning, ramavtal mm samt bedriva internutbildning. Vidare slås fast att enheten har ”att övergripande ansvar för utförande och eller instruktion [...] avseende all upphandling vid universitetet” (UFV 2010/1853 s 5).

### 3.1.2 Bedömning

Internrevisionen konstaterar att riktlinjerna (UFV 2010/1853) inte är uppdaterade utan hänvisar till gammal lagstiftning samt innehåller felaktiga beloppsgränser. Det är därutöver förenat med vissa utmaningar att utröna hur den interna styrningen och kontrollen är tänkt att fungera. Arbetsordningen som styr förvaltningen är i sin formulering vidare medan riktlinjerna för upphandling lyfter fram den akademiska ansvarskedjan med prefekt eller motsvarande som ansvarig i första ledet. Samtidigt som det är mer otydligt om Enheten för upphandling och inköp har ett övergripande ansvar för universitetets upphandling eller ett normerande ansvar genom riktlinjernas utformning.

Det föreligger en diskrepans emot den information om upphandling som finns att tillgå på medarbetarportalen och där den senare i allt väsentligt är uppdaterad rörande referenser och beloppsangivelser.

### 3.2 Direktupphandling

En direktupphandling är en upphandling med ett enklare förfarande där det inte ställs krav på annonsering. Direktupphandling kan göras i tre olika situationer: Antingen när upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen, i vissa särskilt angivna situationer i enlighet med LOU eller om synnerliga skäl föreligger. Det är viktigt att värdet på direktupphandlingen för myndigheten för ”vara eller tjänst av samma slag” inte överstiger direktupphandlingsgränsen. Enligt LOU föreligger plikt att dokumentera de direktupphandlingar som överstiger 100 tkr.

#### 3.2.1 Process för direktupphandling

På medarbetarportalen (MP) beskrivs hur upphandling vid Uppsala universitet ska gå till. Efter att ha konstaterat huruvida ramavtal för aktuell vara eller tjänst finns så beskrivs två alternativa tillvägagångssätt.

I det fall där ramavtal finns ska inköpet i första hand göras via universitetets produktwebb, i andra hand genom nyttjande av universitetets ramavtal (vilka framgår av avtalsdatabas) och i tredje hand genom nyttjande av de ramavtal som upphandlats för statliga myndigheter.

I en decentraliserad och differentierad organisation finns små eller inga möjligheter för den enskilda enheten att ha överblick. I de fall ramavtal saknas förväntas därför *inköpsansvariga* vid institution eller enhet genom ELAD (elektroniskt arbetsflöde för direktupphandling) anmäla vilken vara eller tjänst som efterfrågas. Systemet inrättades för att undvika att universitetet som myndighet inte överskrider direktupphandlingsutrymmet.

Från universitetets medarbetarportal framgår att inköp av varor eller tjänster utanför gällande avtal och som överstiger 50 tkr ska anmälas och dokumenteras i ELAD.<sup>7</sup> Under 2017 registrerades netto 158 ärenden för prövning i systemet.<sup>8</sup> I 14 ärenden bedömdes det tänkta inköpet medföra att universitetets direktupphandlingsutrymme skulle överskridas och institutionerna fick därför avslag.<sup>9</sup> Av de 158 ärendena kan konstateras brister i ca 70 % av fallen då dokumentationsplikten åsidosätts, dvs att dokumentation saknas i avsett diarium. Detta utesluter dock inte att det kan finnas ett mörkertal om upphandlingarna, i strid mot rutinen, dokumenterats på institutions- eller avdelningsnivå.

Uppsala universitet saknar systemstöd för analys av upphandling och data har därför behandlats manuellt. Internrevisionen har med stöd av controllers på Avdelningen för ekonomi och upphandling, enheter för ekonomistyrning och uppföljning samt upphandling och inköp försökt att uppskatta hur stor andel av upphandlingen som genomförs utanför gällande avtal. Härvidlag har vi stött på ett antal metodologiska utmaningar. En är avsaknaden av en gemensam databas eller diarium över alla upphandlade leverantörer.

I dag finns en intern tillgänglig avtalsdatabas på medarbetarportalen, men den innehåller inte de avtal som gäller s.k. objeksupphandlingar, vilka diarieförs i särskilt diarium. Då det inte kan uteslutas att avtal diarieförts på institutionsnivå försvåras avtalsidentifiering av universitetets omfattande flora av diarium. Universitetets leverantörsreskontra är också behäftad med problem. Vissa leverantörer kan genom att de namngivits på olika sätt uppträda flera gånger i materialet. Detta kan medföra att

---

<sup>7</sup> Dokumentationskravet är ambitiösare än vad gällande lagstiftningen kräver. Skälet till detta är att Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2013:1) stadgade om dokumentationsplikt för upphandlingar uppgående till 10 % av upphandlingsgränsen. Dessa är nu under omarbetning och kommer att harmonisera med LOU 2016:1145.

<sup>8</sup> Totalt registrerades 186 ärenden i ELAD under 2017, men 28 stycken har av Enheten för upphandling och inköp bedömts felförda.

<sup>9</sup> Av dessa gick nio vidare till upphandling med stöd från Enheten för upphandling och inköp, tre återkom med ansökan året därpå och fick godkänt från enheten. I två av fallen ignorerade institutionen avslaget och genomförde upphandlingen.



leverantörer, trots att de är upphandlade, kan uppträda i datamaterialet. Granskningen har i görligaste mån tagit hänsyn till detta, men fel kan inte uteslutas.

Genom redovisningssystemet har emellertid 1.462 fakturor från 50 tkr och 817 olika leverantörer, vilka ej finns i universitetets avtalsdatabas eller i statens ramavtal identifierats för 2017. En försiktig tolkning av data ger vid handen att majoriteten av alla dokumentationspliktiga inköp gjordes utanför ELAD.<sup>10</sup> Beträktas universitetet som helhet så framgår att riktlinjen inte tillämpas och att avvikelser gällande anmälan i ELAD eller dokumentation sker oavsett vetenskapsområde eller beslutande nivå.

Bilden som framträder ovan, stärks av den som framkommer i den analys av inköpsmönster vid Uppsala universitet som Enheten för upphandling och inköp genomför. I denna går det redan nu att konstatera flera upphandlingskategorier där det föreligger stor potential till förbättring.

### 3.2.2 Bedömning

ELAD-processen fungerar väl i de fall som institutioner och övriga universitetsenheter använder den. Processen kan dock inte anses vara särskilt väl implementerad i organisation och det har också under granskningen framkommit att det föreligger brister vad avser dokumentationsplikten. I dag sköts ELAD-processen i huvudsak av en person vid Enheten för upphandling och inköp. Om regelefterlevnaden ökar kan därför kapaciteten antas behöva öka.

På grund av avsaknad av en fullständig avtalsdatabas och bristande dokumentation och rutiner är det svårt att med säkerhet avgöra den exakta magnituden av vad som kan antas vara otillåten upphandling (ej upphandlat eller dokumenterat i därför avsett diarium), men vi kan på grund av gjord analys befara att den mätt som enskilda fall och i kronor är betydande.

Endast en mindre andel av alla direktupphandlingar till ett värde överstigande 50 tkr bedöms med avseende på universitetets upphandlingsutrymme. Internrevisionen befara därför, baserat på analyser gjorda i granskningen och Enheten för upphandling och inköp att gränsen för direktupphandling överskrids för flera kategorier av varor och tjänster. Brister i upphandlingen i form av otillåten upphandling och då särskilt direktupphandling riskerar inte bara rättsliga konsekvenser utan också förlorade besparingsmöjligheter.

En upphandling som följer regelverk och i högre grad konkurrensutsätter upphandling skulle då kunna bidra till att realisera en besparingspotential för universitetet som

---

<sup>10</sup> Huruvida de gjorda inköpen eventuellt är dokumenterade på institutionsnivå eller inte är en tidsödande uppgift som ligger utanför granskningens syfte. En approximation, givet de invändningar som angavs ovan, leder till slutsatsen att drygt 20 % av inköpen bedöms med avseende på de krav som ställs i LOU. Detta mätt som antal ärenden i ELAD i förhållande till antalet leverantörer, vilka levererat varor eller tjänster för mer än 50 tkr. Om LOU:s beloppsgräns om dokumentationsplikt vid 100 tkr tillämpas blir andelen som passerar ELAD av naturliga skäl högre (ca 40%).

helhet. En transparent och väl dokumenterad upphandling minskar också risken för oegentligheter i samband med upphandling.<sup>11</sup>

### 3.3 Organisering

Upphandling och inköp vid Uppsala universitet har över de senaste tjugo åren utvecklats från att vara en mindre enhet vid universitetsledningens kansli kombinerat med ett par upphandlare av IT-utrustning till att vara en enhet med ca 20 anställda inom Avdelningen för Ekonomi och upphandling. Rent organisatorisk består enheten i dag av 12 upphandlare och 6 inköpare samt ett administrativt stöd i form av enhetschef, controller och inköpsassistent. Enheten förvaltar 500-600 avtal och genomför ca 150 upphandlingar per år i form av ramavtal och s.k. objektupphandlingar. De senare görs på uppdrag från institutioner eller enheter som behöver specifika varor eller tjänster.

Uppsala universitet är en decentraliserad organisation där en stor del av ansvar och befogenheter ligger på operativ nivå. Som framgick av kapitel tre utgör upphandling därvidlag inte något undantag.

En genomgående kritik som framkommit i de granskningar av upphandlingsverksamheten som genomförts sedan år 2000 har varit att universitetets organisation av upphandlingen lett till att direktupphandlingsgränser överskridits och att s.k. otillåten direktupphandling förekommit.<sup>12</sup> Den övergripande kritiken har gällt brister i den interna styrningen och kontrollen. Denna har bl. a lett till kritik av upphandlingskompetensen på institutionsnivå (RRV, 2000, IR 2003) och samordning av upphandlingen (UFV 2000/1850, 2003/713 & 2011/878).

Över åren har förutom en större central kapacitet i form av en relativt stor enhet för upphandling och inköp, ett antal åtgärder vidtagits för att försöka komma till rätta med situationen. En sådan är skapande av ELAD, vilken beskrevs i avsnitt 3.2.1. Ytterligare åtgärder som kan noteras är bl.a. införande av lokalt placerade inköpsansvariga, organiserad kompetensutveckling, nyhetsbrev och mer systematisk uppföljning av universitetets upphandlingar

#### 3.3.1 Inköpsansvariga

Enligt riktlinjerna (UFV 2010/1853) framgår, som nämnts, att upphandling under direktupphandlingsgränsen normalt ska genomföras av berörd institution eller enhet. Vidare framgår att ett ”nätverk av inköpsansvariga etableras” och att de ska erbjudas grundläggande utbildning om upphandling (UFV 2010/1853, s 4). De inköpsansvariga ska kunna hantera direktupphandling, känna till grunderna för förenklad upphandling,

---

<sup>11</sup> Från Konkurrensverket har framförts att upphandling som görs utan kontroll och avsaknad av dokumentation bl.a. ökar risken för korrupktion (<http://www.konkurrensverket.se/nyheter/lunds-universitet-brast-i-kontroll-vid-inkop/>).

<sup>12</sup> Dåvarande Riksrevisionsverket granskade Uppsala universitets upphandling 2000 (UFV 2000/1850) Internrevisionen 2003 (UFV 2003/713) och Riksrevisionen 2011 (UFV 2011/878).

informera om gällande ramavtal samt vara kontaktpunkt gentemot upphandlingsenheten.

Idag finns 168 registrerade inköpsansvariga. Dessa är dock ojämnt fördelade och endast en dryg tredjedel av universitetets organisationsenheter finns representerade i registret. Även om det inte går att utesluta att det ändå kan finnas utsedda, men ej registrerade inköpsansvariga så kan konstateras att nätverket inte är etablerat inom universitetet.

Fördelningen av inköpsansvariga är också skev då två institutioner står för 61% av de 168 registrerade inköpsansvariga. Internrevisionen har studerat en av dessa institutioner närmare och kan konstatera att antalet inköpsansvariga i sig inte är en garant för en korrekt upphandling. Snarare pekar det på att adekvat utbildning är viktig.

### 3.3.2 Utbildning och kommunikation

Enheten för upphandling och inköp har sedan 2016 erbjudit utbildning vid ett femtontal tillfällen och nu har 56 % av de registrerade inköpsansvariga genomgått utbildning. Utbildningen är dock inte obligatorisk. Under intervjuerna har det framkommit att det ses som ett problem att ”rollen” inte är tydligt definierad utan lokala variationer i arbetsuppgifter, befogenheter och tid för uppdraget förekommer.

Förutom specifik utbildning informerar enheten regelbundet om nyheter inom upphandlingsområdet bl.a. genom deltagande på chefsprogram, prefektdagar samt egna informationsträffar. Kommunikation via nyhetsbrev är en reguljär kommunikationskanal som enheten använder för att sprida viktig information och nyheter om upphandling. Nyhetsbrevet distribueras ca fyra – fem gånger per år. I det informeras om nya avtal, ändrade regler för upphandling, seminarier och utbildningar. Prenumeration av nyhetsbrev görs genom frivillig anmälan via medarbetarportalen. För tillfället finns 274 prenumeranter. Den organisatoriska spridningen är som i fallet med inköpsansvariga ojämnt fördelad och vissa delar befaras inte nås alls.

### 3.3.3 Uppföljning

En viktig och grundläggande aspekt på intern styrning och kontroll är uppföljning. För upphandling kan vi identifiera olika uppföljningar. Dels den som avser själva transaktionen, d.v.s. hur avtalade villkor och leveranser följs upp och dels uppföljning av verksamheten som helhet. Rörande denna vilar ansvaret på den som är avtalspart, vilket inte varit föremål för denna granskning.

Beträffande uppföljning av verksamheten gör internrevisionen några iakttagelser. En är att analys av universitetets upphandling har gjorts under granskningsperioden (2017). Enheten för upphandling och inköp har initierat en s.k. ”spendanalys”, i vilken avsikten är att närmare analysera universitetets inköpsmönster för att identifiera områden som behöver täckas av ramavtal och därigenom bidra till en högre grad av affärsmässighet. Ingående data som utgår från universitetets redovisning är omfattande och innehåller mycket information som kommer att analyseras successivt. Hittills gjord analys har ännu inte lett till några beslutade åtgärder. Enheten för upphandling och inköp kartlade

och analyserade 2015 ”leverantörer utan avtal”. Analysen resulterade i lista med knappt 30-tal åtgärdsförslag av vilka knappt hälften genomförts, påbörjats eller avförts. I intervjuer har framkommit att den relativt låga takten med vilken åtgärder vidtas beror på bristande personella resurser vid enheten.

Universitetsledningen betraktas av upphandlingsenheten som ytterst ansvarig för universitetets regelefterlevnad och har såvitt internrevisionen funnit inte systematiskt informerats om de brister som faktiskt upptäckts i samband med gjorda analyser. Enheten ser det inte som sin uppgift att utföra kontroll av regelefterlevnad utan snarare att följa upp eventuell otillåten direktupphandling för att kunna identifiera områden som kan vara föremål för ramavtal och hänvisar till att ”prefekten ansvarar för att gällande lagar följs för den upphandling som genomförs av den egna organisationen”.

### 3.3.4 Bedömning

Uppsala universitet har genomfört ett antal förbättringsåtgärder över åren beträffande organisering av upphandling. Det är emellertid internrevisionens uppfattning att det fortsatt finns utrymme för förbättringar. Trots att beslut fattats för nära 20 år sedan kan konstateras att vald organisationslösning med inköpsansvariga vid institutioner och enheter bara är partiellt genomförd. Internutbildning av personalen når allt fler inköpsansvariga, men erbjuds bara som traditionell utbildningsdag. Det finns därför goda möjligheter till ökad spridning om den görs tillgänglig i form av s.k. webbutbildning.

Det är svårt, utifrån tidigare gjorda granskningar och interna utredningar rörande upphandling, att se att rekommendationer och insikter leder till ett förändrat beteende i organisationen. Nuvarande organisation tycks inte förse ansvarskedjan prefekt, dekan, vicerektor och rektor med tillräcklig eller nödvändig information. Sett till de insikter som vinnas i samband med uppföljning och analys vid AEU så anförs resursbrist och otillräcklig kommunikation som huvudsakliga skäl till att dessa inte föranleder åtgärder. Internrevisionen gör den bedömningen att tydligare ansvar, förbättrad kommunikation och samarbete inte bara mellan relevanta avdelningar inom förvaltningen utan också gentemot ansvarskedjan skulle kunna bidra till förbättringar därvidlag. Den sammantagna bedömningen är således att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingen behöver stärkas.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

Internrevisionen har granskat Uppsala universitets direktupphandling för perioden 2017. Under granskningen har det framkommit att tidigare granskningar gjorda av Riksrevisionsverket, Internrevisionen och Riksrevisionen resulterat i kritik som i mångt och mycket består. Trots införandet av ett system/process för hantering av direktupphandling görs en stor andel av alla direktupphandlingar utanför detta system och direktupphandlingsgränsen respekteras inte. Universitetet kan därför inte anses ha tillfredsställande intern styrning och kontroll vad beträffar direktupphandling och riskerar därför också att lida såväl ekonomisk skada som renomméskada.

Bland annat noteras följande:

- Det elektroniska arbetsflödet vid direktupphandling, ELAD tycks fungera väl, men används i ringa utsträckning.
- Dokumentationen av direktupphandlingar är bristfällig.
- Avsaknad av en gemensam databas för upphandlade avtalsparter försvårar den interna kontrollen.
- Beslutad organisation med inköpsansvariga är inte implementerad och trots att internutbildning bedrivits sedan 2016 så är utbildningsbehovet fortsatt stort.
- Analyser och uppföljning görs i vilka brister gällande upphandling identifieras, men det har framkommit att åtgärder på basis av dessa stundtals dröjer.
- Vunna insikter rörande bristande regelefterlevnad kommuniceras bristfälligt eller inte alls till ansvarsledningen – rektor.

Internrevisionen rekommenderar därför universitetsledningen att stärka den interna styrningen och kontrollen samt:

- att upphandling organiseras på sådant sätt att regelefterlevnad underlättas,
- att nu gällande riktlinjer uppdateras och utvecklas,
- säkerställer att erforderlig kompetens inom upphandling finns där upphandling görs.