

Sammanfattning

Revisionskontoret har, med utgångspunkt från granskningsinsatser angivna i Landstingsrevisorernas revisionsplan för år 2008, genomfört en granskning för att besvara frågor kring den övergripande styrningen av landstingets upphandlingsverksamhet. Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte tillräckligt aktivt har säkerställt att mål och riktlinjer givna i landstingsfullmäktiges upphandlingspolicy tillämpas i nämnder och styrelser.

Under ett flertal år har revisionskontorets granskningar, både inom den årliga revisionen och i särskilda granskningsprojekt, visat på problem vad gäller styrning och kontroll av landstingets upphandlingsverksamhet. De mål och riktlinjer som beslutats av landstingsfullmäktige förefaller inte, enligt revisionskontorets bedömning, ha fått tillräckligt genomslag i styrelser och nämnder. Det är också tveksamt om landstingsstyrelse och landstingsfullmäktige fått tillräcklig information om måluppfyllelsen i upphandlingsverksamheten för att bedöma om berörda aktörer fullgör sitt ansvar.

Med hänsyn till de stora värden som omsätts i upphandlingsverksamheten anser revisionskontoret att det är viktigt att landstingsstyrelsen tar initiativ till en förbättring. Ett sätt att förbättra styrningen skulle kunna vara att utveckla upphandlingsbokslandet genom att utarbeta landstingsgemensamma indikatorer och nyckeltal som är knutna till fullmäktiges upphandlingspolicy för att på olika sätt följa upp upphandlingsverksamheten. Sådana indikatorer skulle kunna utgöra ett stöd för en utvecklad intern kontroll i nämnder och styrelser och även kunna användas för sammanställningar och analyser på övergripande nivå.

Enligt kommunallagen, KL, har landstingsstyrelsen en grundläggande roll att leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsiktsplikten finns också angiven i landstingsfullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen. Av landstingsfullmäktiges reglemente för internkontroll framgår att landstingsstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god internkontroll i hela landstingskoncernen. Inom landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) finns sedan år 2000 en upphandlingsavdelning (SLL Upphandling). Inom ramen för sitt ansvar för samordnade upphandlingar följer SLL Upphandling upp de egna upphandlingarna och kontrollerar efterlevnaden av de centrala ramavtalen. Uppgiften och ansvaret för att följa efterlevnaden av upphandlingspolicy är inte tydliggjord.

En annan erfarenhet från revisionskontorets granskningar av nämnder och styrelser är att det finns brister i tillämpningen av uppföljningssystem. Alltför ofta brister uppföljningen kring tillämpningen av landstingets ramavtal och det är svårt att få överblick över genomförda inköp för att analy-

sera behov av nya upphandlingar. Det är enligt revisionskontorets mening viktigt att kontrollen av inköp och upphandlingar stärks. Landstingsstyrelsen bör därför aktivt uppmana nämnder och styrelser att tillämpa gemensamma uppföljningssystem.

Den övergripande styrningen av den samordnade upphandlingen är inte tillräckligt kraftfull ifråga om mål och resultatkrav, riktlinjer samt i organiseringen av den samordnade upphandlingen. Motiven för samordnad upphandling behöver tydliggöras. Den övergripande styrningen är markerad i landstingsfullmäktiges policy men tycks i praktiken ha försvagats genom avvecklingen av den s.k. direktörsgruppen.

SMIL-projektet (Smarta Inköp i landstinget) pekade på betydande besparingspotentialer vid ökad samordning av upphandlingen. Revisionskontoret har dock i denna granskning inte kunnat finna något dokumenterat underlag som visar utvecklingen av de samordnade upphandlingarna och de besparingseffekter som uppnåtts.

Enligt revisionskontorets mening kan det ifrågasättas om det finns tillräckligt starka ekonomiska incitament för samordnade upphandlingar. Det finns en risk att styrelser och nämnder främst ser till den egna organisationens verksamhet och resursramar i samband med upphandlingsbeslut och inte tillräckligt högt värderar koncernnyttan för landstinget som helhet. För att motverka denna risk krävs det därför enligt revisionskontorets mening starka övergripande krav på koncernnytta genom samordnade upphandlingar samt att dessa krav aktivt följs upp av landstingsledningen.

Att samordna och prioritera behov av medicinteknisk utrustning handlar i mångt och mycket om strategiska medicinska bedömningar. Det är därför, enligt revisionskontorets mening, rimligt att en medicinsk företrädare på landstingsövergripande nivå förstärker ledningen av samverkansgruppen. Revisionskontoret menar att detta skulle vara en angelägen uppgift som ligger inom ramen för landstingsstyrelsens ägarstyrning och produktions-samordning.

I landstingsfullmäktiges upphandlingspolicy anges att nämnder och styrelser bör underlätta för små och medelstora företag att få ingå avtal med landstinget. Revisionskontoret har noterat att företrädare för nämnder och styrelser har skilda uppfattningar kring de legala förutsättningarna att ta sådana hänsyn. Vissa menar att de principer som gäller i lagstiftningen om offentliga upphandlingar förhindrar detta medan andra menar att dessa principer inte alls utgör något hinder. Revisionskontoret har i nuläget ingen uppfattning kring vad som är den rätta uttolkningen av lagstiftningen. De

skilda uppfattningarna visar att nämnder och styrelser har ett övergripande behov av vägledning kring tillämpningen av regelverket.

Rekommendationer

Landstingsstyrelsen bör:

- ta initiativ till en förbättring av formerna för styrning och uppföljning av landstingets upphandlingsverksamhet genom att inom förvaltningsorganisationen tydliggöra ansvaret för uppföljning av upphandlingspolicyn
- utveckla upphandlingsbokslutet genom att utarbeta landstingsgemensamma indikatorer och nyckeltal som är knutna till landstingsfullmäktiges upphandlingspolicy
- utveckla de strategiska bedömningarna vid upphandlingar av ny medicinteknisk utrustning genom att en medicinsk företrädare förstärker ledningen av samverkansgruppen.
- uppmana nämnder och styrelser att tillämpa gemensamma uppföljningssystem för inköp och upphandling