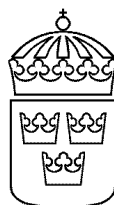


# Förslag till riksdagen

## 2002/03:RR17

### Riksdagens revisorers förslag angående upphandling vid Sveriges riksbank



2002/03  
RR17

---

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat upphandlingen vid Sveriges riksbank. Syftet har varit att undersöka om Riksbanken har följt bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Huvudregeln i lagen är att all upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras på ett affärsmässigt sätt.

Granskningen omfattade tio upphandlingar vid Riksbanken. Urvalet av upphandlingar gjordes utifrån uppgifter i Riksbankens ekonomiredovisning. Leverantörer som under de senaste tre åren hade fakturerat Riksbanken stora belopp (1 miljon kronor eller mer) valdes ut. Vid sidan av enskilda upphandlingsärenden granskade revisorerna upphandlingens omfattning och de rutiner Riksbanken har för att säkerställa en lagenlig upphandling.

Resultatet av granskningen har redovisats i revisorernas rapport *Upphandling vid Sveriges riksbank* (2002/03:9; bifogas som *bilaga*). Revisorerna fann brister i samtliga granskade upphandlingar. Avstegen från lagen om offentlig upphandling var av varierande karaktär. I några fall hade konsultuppdrag i strid med lagen inte konkurrensutsatts över huvud taget. I övriga fall stred upphandlingarna på andra sätt mot lagen eller principer som följer av lagen. Exempelvis kännetecknades flera upphandlingar av opreciserade utvärderingskriterier i förfrågningsunderlagen och korta anbudstider. Riksbanken hade även vid upprepade tillfällen förlängt konsultavtal utan att någon möjlighet till förlängning funnits enligt avtalen. Revisorerna bedömde att Riksbanken på flera punkter hade brustit i affärsmässighet.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har lämnats av Riksbanken, Statskontoret, Nämnden för offentlig upphandling och Konkurrensverket.

## 2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.

### 2.1 Allmänna synpunkter från remissinstanserna

*Riksbanken* framhåller att banken har omfattande erfarenhet av att upphandla varor och tjänster. Enligt bankens uppfattning sköts upphandlingsverksamheten i allt väsentligt på ett professionellt och affärsmässigt sätt. Man uppger dock att man beaktar den kritik som revisorerna redovisar och att man har vidtagit åtgärder för att förbättra upphandlingsrutinerna.

*Statskontoret* anser att det av flera skäl är anmärkningsvärt att Riksbanken har allvarliga brister i många av sina upphandlingar. Man pekar på att bankens internrevision tidigare har uppmärksammat brister i myndighetens upphandlingar. Vidare har lagen om offentlig upphandling funnits i snart tio år. Det finns en relativt omfattande domstolspraxis på området. Många offentliga upphandlare har lång erfarenhet av upphandling under nuvarande regelverk. Det finns många utbildningsmöjligheter för upphandlare. Det finns också information om offentlig upphandling att ta del av i olika skrifter och på webbplatser.

*Nämnden för offentlig upphandling* menar att uppgifterna i rapporten visar på allvarliga brister i upphandlingsverksamheten vid Riksbanken. Banken bryter enligt nämnden mot grundläggande principer för offentlig upphandling, såsom principen om likabehandling och principen om affärsmässighet. Principen om affärsmässighet innebär en långtgående skyldighet att uppsöka och utnyttja konkurrens.

### 2.2 Otillåtna direktupphandlingar

#### Rapporten

Enligt Riksdagens revisorers bedömning utgjordes tre av de granskade upphandlingarna av otillåtna direktupphandlingar. Det gällde upphandling av tjänster från C-konsult Ltd och E-konsult, samt från F-konsult AB i september 2001. (Namnen på leverantörerna är fiktiva.) Värdet av dessa uppdrag uppgick sammantaget till över 5 miljoner kronor. Revisorerna ifrågasatte också ett fjärde fall av direktupphandling (upphandling av tjänster från F-konsult AB i januari 2001), där det enligt revisorernas mening var tveksamt om villkoren för direktupphandling till följd av synnerliga skäl var uppfyllda. Värdet av denna upphandling uppgick till 2,5 miljoner kronor.

I granskningen uppmärksammade revisorerna också att Riksbanken hade genomfört flera direktupphandlingar av tjänster från ytterligare ett företag (B-konsult AS).

Enligt Riksbanken rörde sig anskaffningen av tjänster från E-konsult inte om en upphandling i lagens mening. Anledningen var att avtalet med konsulten var en överenskommelse med en anställd i samband med denne tjänste-

mans avgång från banken. Revisorerna ansåg dock inte att Riksbankens förfarande hade stöd i lagen om offentlig upphandling.

### Remissinstansernas synpunkter

*Riksbanken* vidhåller att det förelegat synnerliga skäl för direktupphandling i två av fallen (upphandlingarna av konsulttjänster från F-konsult AB). Man uppfattar dock att revisorerna inte har tagit hänsyn till dessa motiv. I fallet E-konsult uppger Riksbanken, liksom tidigare, att banken inte anser att det rörde sig om en upphandlingssituation.

*Nämnden för offentlig upphandling* kommenterar i remissvaret direktupphandlingarna av tjänster från E-konsult och F-konsult AB i januari 2001. Nämnden delar revisorernas uppfattning att Riksbankens avtal med E-konsult omfattas av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och därmed borde ha upphandlats enligt lagen. Angående F-konsult anser nämnden att det inte förefaller ha varit affärsmässigt att genom direktupphandling köpa tjänster under så pass lång tid, även om det förelåg synnerliga skäl för direktupphandling. Ett alternativ kunde ha varit att Riksbanken, efter direktupphandling, hade tecknat ett avtal för kortare tid, t.ex. två månader. Under denna period kunde sedan banken ha genomfört en förenklad upphandling i enlighet med lagen om offentlig upphandling för återstående tid.

Nämnden för offentlig upphandling påpekar vidare att lagen om offentlig upphandling saknar lämpliga rättsmedel för vissa typer av överträdelser, såsom otillåtna direktupphandlingar. Även opreciserade utvärderingskriterier i förfrågningsunderlaget kan vara svårt för förfördelade leverantörer att komma till rätta med. Nämnden anser att lagens sanktionssystem<sup>1</sup> bör förstärkas, exempelvis med en marknadsskadeavgift. Därigenom skulle möjligheterna att komma till rätta med vissa problem på upphandlingsområdet öka.

Även *Konkurrensverket* tar upp problemet med otillåten direktupphandling och svårigheterna att komma till rätta med denna lagöverträdelse. Verket noterar att Riksbanken, vid sidan av direktupphandlingar, vid upprepade tillfällen har förlängt avtal som inte har innehållit förlängningsklausuler. Enligt Konkurrensverket kan detta förfarande likställas med direktupphandling. Det innebär enligt verket att minst hälften av de granskade upphandlingarna har varit direktupphandlingar.

Direktupphandling är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsreglerna, menar Konkurrensverket. Samtidigt konstaterar man att det i

<sup>1</sup> LOU innehåller bestämmelser om överprövning och skadestånd. Bestämmelserna om *överprövning* innebär att länsrätten på talan av en leverantör kan besluta att en upphandling ska göras om eller att den inte får avslutas förrän en rättelse har gjorts. Ett sådant beslut förutsätter att den upphandlande enheten har brutit mot någon bestämmelse i LOU och att den klagande leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. Vid direktupphandling kan överprövningstalan inte väckas efter det att ett avtal mellan en upphandlare och en leverantör har slutits. Bestämmelserna om *skadestånd* innebär att tingsrätten på talan av en leverantör kan besluta att en upphandlande enhet ska betala skadestånd till leverantören. Det förutsätter att den upphandlande enheten genom att bryta mot LOU har orsakat leverantören skada.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

princip är omöjligt att komma till rätta med otillåtna direktupphandlingar med nuvarande överklagande- och skadeståndsregler i lagen om offentlig upphandling. Direktupphandling faller även utanför tillämpningsområdet för lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Konkurrensverket anser, i likhet med Nämnden för offentlig upphandling, att en marknadsskadeavgift bör kunna utdömas vid allvarliga överträdelser av upphandlingsbestämmelserna. (Såsom vid otillåten direktupphandling.)

### Revisorernas överväganden och förslag

Riksdagens revisorer delar uppfattningen att sanktionsmöjligheterna mot upphandlande enheter som bryter mot lagen om offentlig upphandling bör förstärkas. Det är inte rimligt att en myndighet ska kunna åsidosätta lagen utan att samhället har möjlighet att ingripa. Granskningen av Riksbanken har visat att banken har genomfört flera direktupphandlingar som enligt revisorernas uppfattning har varit otillåtna. Nämnden för offentlig upphandling gör i sitt remissvar samma bedömning som revisorerna. I flera av fallen är Riksbankens inställning att man inte har gjort något fel. Det talar för att det finns risk för att banken även fortsättningsvis kommer att genomföra direktupphandlingar utan stöd i lagen.

Revisorerna framhöll redan 1998 i förslaget Offentlig upphandling (förs. 1997/98:RR10) att det var otillfredsställande att det saknades sanktioner för åsidosättande av lagen om offentlig upphandling och andra brott mot upphandlingslagen. Revisorerna föreslog därför att regeringen skulle överväga möjligheterna att införa sanktioner för olika typer av brott mot lagen om offentlig upphandling. Remissinstanserna stödde revisorernas förslag. Riksdagen beslutade att ge revisorernas förslag om en fortsatt översyn av reglerna för offentlig upphandling regeringen till känna.

År 1999 presenterade Upphandlingskommittén ett förslag om att införa en marknadsskadeavgift vid vissa överträdelser av lagen om offentlig upphandling (SOU 1999:139). Kommittén menade att regeringen i förarbetena till lagen hade antagit att möjligheterna till överprövning och skadeståndsförfarande skulle verka tillräckligt avskräckande på de upphandlande enheterna för att regelverket skulle efterlevas. Så hade dock inte blivit fallet. Efterlevnaden av lagen var i stället otillfredsställande. För att komma till rätta med problemen krävdes nya former av sanktioner, menade kommittén.

Upphandlingskommitténs förslag om en marknadsskadeavgift har inte genomförts. Frågan om sanktionssystemets utformning bereds för närvarande av regeringen. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen snarast tar ställning till frågan om ett förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## 2.3 Riksbankens organisation och rutiner för upphandling

### Rapporten

Revisorerna föreslog åtgärder som innebar att bankens upphandlingsexperter involveras i upphandlingarna i större utsträckning än vad som hittills har varit fallet. Vidare ansåg revisorerna att Riksbankens direktion, i syfte att förbättra överblicken över upphandlingen, bör ålägga alla handläggare och chefer att anmäla planerade upphandlingar till upphandlingsexperterna. Dessa personer bör även ha möjlighet att föra upp upphandlingsärenden till direktionen för vidare behandling. Revisorerna ansåg också att avdelningscheferna bör åläggas att i sin verksamhetsplanering för kommande år ange sitt behov av konsultstöd. Vidare bör Riksbanken skapa rutiner för uppföljning och utvärdering av konsultuppdrag.

### Remissinstansernas synpunkter

*Riksbanken* framhåller att banken har infört en rutin som innebär att avdelningschefer som ansvarar för upphandlingar ska redovisa upphandlingsärendena för upphandlingsrådgivaren. Angående upphandlingsexperternas möjlighet att föra upp upphandlingsärenden till direktionen anser Riksbanken att någon åtgärd inte är nödvändig. Avdelningschefer och chefsjuristen har i dag rätt att väcka sådana frågor i direktionen vid behov.

Vidare undersöker banken hur rutinerna för att bedöma behovet av konsultstöd under kommande år kan förbättras. Administrativa avdelningen har fått direktionens uppdrag att pröva revisorernas förslag om att skapa rutiner för uppföljning och utvärdering av konsultuppdrag.

Enligt *Statskontorets* uppfattning bör Riksbanken överväga att centralisera upphandlingsverksamheten i stället för att låta varje avdelning ansvara för sina upphandlingar. Myndigheten menar att en sådan upphandlingsorganisation skulle vara effektivare och mer ändamålsenlig än den nuvarande organisationen. I övrigt stöder Statskontoret Riksdagens revisorers överväganden och förslag.

*Nämnden för offentlig upphandling* tillstyrker revisorernas förslag till åtgärder. Nämnden framhåller att en myndighet bör organisera sin upphandlingsverksamhet på ett sådant sätt att upphandlingskunnig personal alltid deltar vid genomförandet av åtminstone de upphandlingar som är komplicerade eller uppgår till betydande belopp.

Beträffande anmälningsplikten anser nämnden att den kan begränsas till att gälla upphandlingar över ett visst värde. De åtgärder som revisorerna föreslår bör enligt nämndens mening kombineras med en översyn av de mallar och formuleringar som används i Riksbankens förfrågningsunderlag. Nämnden anser också att Riksbanken bör se över användningen av ramavtal, framför allt för att säkerställa att avrop från parallella ramavtal med flera leverantörer görs enligt en på förhand bestämd ordning.

*Konkurrensverket* stöder de åtgärder som revisorerna har föreslagit för att förbättra upphandlingen vid Riksbanken.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

## Revisorernas överväganden och förslag

Riksbanken har i sitt remissvar framfört att banken har vidtagit åtgärder för att förbättra upphandlingsrutinerna. Revisorerna anser dock att de åtgärder som Riksbanken beskriver är oklara.

Med anledning av revisorernas förslag om anmälningsskyldighet och upphandlingsexperternas medverkan vid upphandling uppger banken att en rutin har införts som innebär att avdelningscheferna ska redovisa upphandlingsärendena för upphandlingsrådgivaren. Av remissvaret framgår inte i vilket skede av upphandlingsprocessen som denna redovisning ska äga rum. Det framgår inte heller vilka upphandlingsärenden det är som ska redovisas. Vidare sägs inget om upphandlingsrådgivarens roll i samband med genomförandet av upphandlingar.

Revisorernas förslag om anmälningsskyldighet för upphandlingar syftar till att underlätta den interna kontrollen och uppföljningen av upphandlingar. Enligt förslaget ska upphandlingarna anmälas innan de påbörjas. Revisorerna anser att anmälningsskyldigheten kan begränsas till upphandlingar vilkas värde överstiger beloppsgränsen för direktupphandling.

Riksbanken måste också säkerställa att tillräcklig upphandlingskompetens finns hos dem som genomför upphandlingar. De brister som har framkommit i granskningen visar att upphandlingsverksamheten vid Riksbanken inte är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Banken har inte förmått göra upphandlingar i enlighet med kraven i lagen om offentlig upphandling. Detta gäller trots att det, som Statskontoret har framhållit i sitt remissvar, har funnits gott om information och utbildningsmöjligheter avseende upphandlingslagen. Riksbanken har genom internrevisionens granskningar också haft kännedom om att det funnits brister i upphandlingen tidigare.

Revisorerna anser att upphandlingsexperterna rutinmässigt bör medverka i olika stadier i upphandlingsprocessen. Revisorerna föreslår därför att bankens upphandlingsexperter granskar alla förfrågningsunderlag i upphandlingar vilkas värde överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Innan beslut om leverantör fattas bör också dokumentationen av anbudsutvärderingarna granskas. När det gäller upphandling över tröskelvärdena föreslår revisorerna att bankens upphandlingsexperter medverkar i alla stadier av upphandlingsprocessen.

Revisorerna utgår från att Riksbanken återrapporterar till riksdagen vilka åtgärder man vidtar på upphandlingsområdet.

## 3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till vad som har framförts under Revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

### Frågan om förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling

Riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om frågan om ett förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

## Riksbankens organisation och rutiner för upphandling

Riksdagen ger Riksbanken till känna som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.3 om Riksbankens organisation och rutiner för upphandling.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Karl-Gösta Svenson (m) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit tf. kanslichef Karin Brunsson, tf. utredningschef Michael Kramers och avdelningsdirektör Anna Björnemo (föredragande).

Stockholm den 5 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Anna Björnemo*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.







Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga

Rapport 2002/03:9

---

# Upphandling vid Sveriges riksbank



## Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport Upphandling vid Sveriges riksbank. Syftet med granskningen har varit att undersöka om Riksbanken har följt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och även i övrigt upphandlat på ett affärsmässigt sätt.

Revisorerna har inhämtat uppgifter genom att studera dokumentation av gjorda upphandlingar och andra för granskningen relevanta dokument. Därutöver har intervjuer gjorts med tjänstemän vid Riksbanken och Nämnden för offentlig upphandling.

Granskningen har beretts av revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson, ordf. (s), Karl-Gösta Svenson, v.ordf. (m), Agneta Lundberg (s), Märta Johansson (s), Ingvar Johnsson (s), Patrik Norinder (m), Gunnar Andrén (fp) och Gunilla Tjernberg (kd).

Inom revisorernas kansli har avdelningsdirektör Anna Björnemo haft ansvaret för granskningsarbetet. Även utredningschef Karin Brunsson och kanslichef Åke Dahlberg har deltagit i granskningen.

Revisorerna har uppdragit åt AffärsConcept AB att hjälpa till med identifieringen och urvalet av upphandlingsärenden för närmare granskning. Konsulten har också formulerat relevanta problemställningar och medverkat vid granskningen av upphandlingsärendena.

Pia Nylöf, upphandlingschef på Riksskatteverket, samt tjänstemän vid Nämnden för offentlig upphandling har bidragit med värdefulla synpunkter i granskningen.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 6 mars 2003. Revisorerna avser att låta Riksbanken och andra myndigheter yttra sig över rapporten. Därefter tar revisorerna slutlig ställning i ärendet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat tio upphandlingar vid Riksbanken. Syftet har varit att kontrollera att de har genomförts i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Huvudregeln i LOU är att all upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras på ett affärsmässigt sätt. Lagen inbegriper både EG-direktiv om offentlig upphandling och Världshandelsorganisationens upphandlingsavtal *Government Procurement Agreement*.

Syftet med LOU är främjande av allt ekonomiskt. Genom att främja och utnyttja konkurrens mellan olika leverantörer ska den upphandlande myndigheten göra bättre och billigare inköp. Revisorernas intryck är dock att de ekonomiska motiven har spelat en underordnad roll för Riksbankens upphandlingar.

Riksdagens revisorer har funnit brister i samtliga granskade upphandlingar. Avstegen från LOU är av varierande karaktär. I tre fall har konsultuppdrag i strid med LOU inte konkurrensutsatts över huvud taget. Värdet av dessa uppdrag uppgår till över 5 miljoner kronor. Revisorerna ifrågasätter också ett fjärde fall av direktupphandling, där det enligt revisorernas bedömning är tveksamt att villkoren för direktupphandling var uppfyllda. Värdet av denna upphandling uppgår till 2,5 miljoner kronor.

I de flesta fall har Riksbanken dock genomfört upphandlingar genom att vända sig till flera tänkbara leverantörer. Banken har i dessa fall gjort andra avsteg från LOU eller från principer som följer av lagen. Några av de brister revisorerna har uppmärksammat återfinns i flera upphandlingar. Exempelvis har Riksbankens förfrågningsunderlag i många fall varit otydliga. Av LOU följer att det måste vara tydligt på vilket sätt myndigheten ska värdera anbudet. Om utvärderingskriterierna inte är förutsebara kan anbudsprövningen bli godtycklig.

Revisorerna anser också att Riksbanken i flera upphandlingar har haft alltför korta anbudstider. Faran med korta anbudstider är att de kan motverka reell anbudstävling mellan anbudsgivare. De leverantörer som redan har uppdrag hos myndigheten får konkurrensfördelar jämfört med andra anbudsgivare.

Vidare har revisorerna sett exempel på att omfattningen, och därmed värdet, av avtalen mellan Riksbanken och konsulterna har beräknats i underkant. I två fall har de slutliga utgifterna för uppdragen blivit betydligt högre än vad som angavs i avtalen; 2,7 respektive 1,4 miljoner kronor högre. Det innebär att uppdragets omfattning i det närmaste har fördubblats. I andra fall har Riksbanken tecknat avtal om förlängning av konsultuppdrag, utan att någon förlängningsmöjlighet funnits enligt de ursprungliga avtalen. Enligt bestämmelserna i LOU ska myndigheten, innan upphandlingen påbörjas, beräkna kontraktets totala värde. Att myndigheten gör en relevant bedömning av ett kontrakts värde är bl.a. viktigt för att man ska kunna välja rätt upphandlingsform och inte bryta mot de bestämmelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

Enligt revisorernas bedömning har Riksbanken också brustit i affärsmässighet på flera punkter. Exempelvis valde Riksbanken vid en upphandling av konsulttjänster att inte förhandla med leverantören om priset, trots att leverantören uttryckligen hade framhållit att arvodet var ”förhandlingsbart”. I ett annat fall utformade Riksbanken inte något skriftligt avtal med en konsult. I stället tillämpades konsultens uppdragsbekräftelse med avtalsvillkor och förslag till uppdragsbeskrivning. Arvodet uppgick till 14 000 kr per dag (maximalt 200 000 kr per månad).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## Omfattningen av upphandlingen

År 2001 och 2002 köpte Riksbanken konsulttjänster för drygt 80 miljoner kronor årligen. Det motsvarade en ökning av konsultutgifterna med över 200 % sedan 1996. IT-avdelningen och den administrativa avdelningen är de avdelningar inom Riksbanken som köper konsulttjänster i störst omfattning.

Vid sidan av konsulttjänsterna köper Riksbanken andra tjänster, såsom bevakningstjänster, lokalvård och statistiktjänster. Utgifterna för dessa typer av tjänster uppgick till 17 miljoner kronor 2002 och 9 miljoner kronor 2001.

Banken införskaffar också varor av olika slag; exempelvis datorer, sedel- och myntutrustning, möbler och kontorsmateriel. Enligt bankens egna beräkningar köpte man varor för ca 54 miljoner kronor 2001.

## Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer anser att Riksbanken bör se över sin organisation och sina rutiner för upphandling. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att Riksbankens utgifter för konsulter och andra tjänster har ökat kraftigt de senaste åren.

Revisorerna föreslår åtgärder som innebär att bankens upphandlingsexperten involveras i upphandlingarna i större utsträckning än vad som hittills har varit fallet. Vidare anser revisorerna att Riksbankens direktion, i syfte att förbättra överblicken över upphandlingen, bör ålägga alla handläggare och chefer att anmäla alla planerade upphandlingar till upphandlingsexperterna. Dessa personer bör även ha möjlighet att föra upp upphandlingsärenden till direktionen för vidare behandling. Revisorerna anser också att avdelningscheferna bör åläggas att i sin verksamhetsplanering för kommande år ange sitt behov av konsultstöd. Vidare bör Riksbanken skapa rutiner för uppföljning och utvärdering av konsultuppdrag.

# 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Riksbankens upphandling. Någon fördjupad extern granskning av Riksbankens rutiner för att upphandla varor och tjänster har inte gjorts tidigare. Däremot har Riksbankens internrevisionsavdelning granskat bankens upphandlingar vid två tillfällen (1998 och 2000). Båda gångerna framkom brister i upphandlingsförfarandena och i den interna kontrollen av upphandlingarna. Hösten 2002 granskade internrevisionen bankens interna stöd för upphandling.

Till skillnad från andra myndigheter bestämmer Riksbanken sin egen budget. Detta förhållande gör det extra angeläget med extern granskning av myndighetens verksamhet.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om Riksbanken har följt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och även i övrigt genomfört sin upphandling på ett affärsmässigt sätt. I anslutning därtill har revisorerna granskat Riksbankens interna rutiner för upphandling och kontroll av upphandlingar. Omfattningen av upphandlingen och användningen av konsulter är andra frågor som revisorerna har uppmärksammat i granskningen.

## 2 Riksbankens verksamhet

### Riksbankens uppgifter:

- Värna penningvärdet.
- Främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.
- Ge ut sedlar och mynt.
- Förvalta guld- och valutareserven.

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen. Enligt regeringsformen (9 kap. 12 §) har banken ansvaret för penningpolitiken i landet. Målet för penningpolitiken är prisstabilitet. Det innebär att den genomsnittliga inflationen ska hållas på en låg och stabil nivå (2 % med en tillåten avvikelse på  $\pm 1$  procentenhet). Bankens främsta verktyg för att påverka inflationen är reporäntan, som direktionen fastställer. (Reporäntan är den ränta till vilken bankerna kan låna eller placera pengar i Riksbanken. Genom att ändra reporäntan påverkar Riksbanken den ekonomiska aktiviteten i ekonomin och i förlängningen prisutvecklingen.) Enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank är upprätthållandet av ett fast penningvärde det övergripande målet för bankens verksamhet.

Enligt riksbankslagen ska banken också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. För att uppnå detta mål går Riksbanken till väga på flera olika sätt. Exempelvis ansvarar Riksbanken för utgivningen av sedlar och mynt. Sedan 1904 har Riksbanken monopol på att ge ut sedlar och mynt. Monopolet ger banken möjligheter att föra penningpolitik och värna om pengarnas värde. Riksbanken tillhandahåller också ett system för avveckling

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

·  
Bilaga

av betalningsförpliktelser mellan framför allt banker, det s.k. RIX-systemet. (Med avveckling avses slutlig reglering av ett skuld- eller fordringsförhållande. Rent praktiskt innebär det överföring av pengar från en deltagares konto i Riksbanken till en annan deltagares konto i Riksbanken.)<sup>2</sup> Vidare ska Riksbanken identifiera sårbarheter i banksystemet och betalningsinfrastrukturen och påverka de finansiella aktörerna att vidta åtgärder för att minska eller eliminera risker i systemen.<sup>3</sup>

En annan uppgift som Riksbanken har är att förvalta Sveriges guld- och valutareserv. Värdet av reserven uppgick den 31 december 2002 till ca 169 miljarder kronor. Guldreserven bestod av guld till ett marknadsvärde av 18 miljarder kronor.<sup>4</sup> Valutareserven består främst av utländska statspapper med olika långa löptider. Det primära syftet med valutareserven är att ha beredskap för valutainterventioner. (Med valutainterventioner menas Riksbankens köp och försäljning av valuta mot kronor i syfte att påverka växelkursen.) Valutareserven kan även användas för att stödja svenska banker.

## 2.1 Ekonomi och personal

Riksbanken har en särställning jämfört med andra myndigheter på så sätt att banken själv bestämmer sin budget. I lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank sägs att bankens direktion (se nedan) ska fastställa en budget för verksamheten. Budgeten ska lämnas för kännedom till riksdagens finansutskott, Riksdagens revisorer och Riksbankens fullmäktige.

Budgetens omslutning har de senaste fyra åren uppgått till mellan 700 miljoner och 1 miljard kronor. För 2003 uppgår bankens interna utgiftsbudget till 891 miljoner kronor.<sup>5</sup>

Riksbankens intäkter består främst av ränteintäkter, nettoresultat av finansiella transaktioner samt avgifts- och provisionsintäkter. De största kostnadsposterna är räntekostnader, personal- och administrationskostnader samt kostnader för sedlar och mynt. År 2001 uppgick bankens resultat till drygt 19 miljarder kronor. År 2002 blev resultatet -71 miljoner kronor. Av Riksbankens vinst delas 80 % av det genomsnittliga resultatet för de senaste fem åren, exklusive valutakurseffekter, ut till statsverket. Resten av vinsten avsätts till fonder.<sup>6</sup>

Antalet årsarbetskrafter på Riksbanken uppgår till drygt 400. Det motsvarar ungefär hälften av det antal som fanns på banken för ca tio år sedan. Den kraftiga minskningen av antalet anställda beror på att den f.d. betalningsmedelsavdelningen reducerades under 1990-talet. Anledningen var att kontant-

<sup>2</sup> Sveriges riksbank; *Betalningsavveckling i RIX-systemet*, 2000-01-25, s. 5

<sup>3</sup> Sveriges riksbank; Redogörelse till riksdagen 2001/02:RB1; *Årsredovisning för Sveriges riksbank för räkenskapsåret 2001*

<sup>4</sup> Sveriges riksbank; bokslut för 2002

<sup>5</sup> Sveriges riksbank; Budget för Sveriges riksbank för år 2003, dnr 2002-2043-ADM

<sup>6</sup> Sveriges riksbank; Redogörelse till riksdagen 2001/02:RB1; *Årsredovisning för Sveriges riksbank för räkenskapsåret 2001*. Bokslut för 2002.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

medelshanteringen bolagiserades. År 1999 övertog Riksbankens bolag Pengar i Sverige AB (senare Svensk Kontantförsörjning AB) kontantmedelshanteringen. Antalet årsarbetskrafter på de övriga avdelningarna i banken har ökat under perioden 1991–2001 från knappt 340 till 435. Av de befattningar som fanns på betalningsmedelsavdelningen finns ca 25 kvar i Riksbanken.<sup>7</sup> Organisatoriskt tillhör de avdelningen för marknadsoperationer.

## 2.2 Några uppgifter om Riksbankens organisation

Riksbanken leds av en *direktion* med sex ledamöter. Ordföranden i direktionen är också riksbankschef. Övriga ledamöter är vice riksbankschefer. Direktionen har ansvaret för Riksbankens verksamhet. Det innebär ansvar för frågor som gäller penningpolitik, betalningsväsende och finansiell stabilitet, samt för bankens administration.

Riksbanken har också ett *fullmäktige*, som utses av riksdagen. De elva ledamöterna i fullmäktige utser direktionsledamöterna och riksbankschefen. Fullmäktige beslutar om lön och andra anställningsförmåner för direktionsledamöterna. Vidare har fullmäktige en kontrollerande uppgift. Det innebär bl.a. att fullmäktige ska följa upp verksamheten i banken. Fullmäktige ska också lämna förslag till riksdagen om hur Riksbankens vinst ska disponeras.

Hur Riksbankens övergripande organisation ska se ut beslutas av fullmäktige, medan de mer detaljerade organisationsfrågorna handhas av direktionen. Det innebär att fullmäktige fastställer arbetsordningen för Riksbanken, där det bl.a. anges vilka *avdelningar* Riksbanken ska vara indelad i. Hur arbetsuppgifterna ska fördelas mellan dessa avdelningar framgår av instruktionen, som beslutas av direktionen.

I januari 2003 fanns elva avdelningar inom Riksbanken. Tre av dessa (*avdelningen för penningpolitik, avdelningen för finansiell stabilitet och avdelningen för marknadsoperationer*) är inriktade mot bankens huvuduppgift att verka för prisstabilitet samt ett säkert och effektivt betalningsväsende. Administrativa stödfunktioner sköts av den *administrativa avdelningen*. De övriga sju avdelningarna (*direktionsavdelningen, forskningsavdelningen, IT-avdelningen, informationsavdelningen, internationella avdelningen, internrevisionsavdelningen och riskkontrollavdelningen*) arbetar med uppgifter som på olika sätt syftar till att stödja bankens huvudverksamheter.

Vissa avdelningsövergripande frågor bereds och samordnas av särskilda *beredningsgrupper* i banken.

Riksbanken har för närvarande fyra helägda bolag. Dessa är Crane AB (tidigare AB Tumba bruk), Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB), Eskilstuna Penningsmedja AB och Tumba Kulturfastigheter AB. Pengar i Sverige AB (PSAB) ingår numera som en del av Svensk Kontantförsörjning AB. Avtal om överlåtelse har träffats för Crane AB. Försäljning planeras av Svensk Kontantförsörjning AB. Övriga bolag kommer att avvecklas så snart det är

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

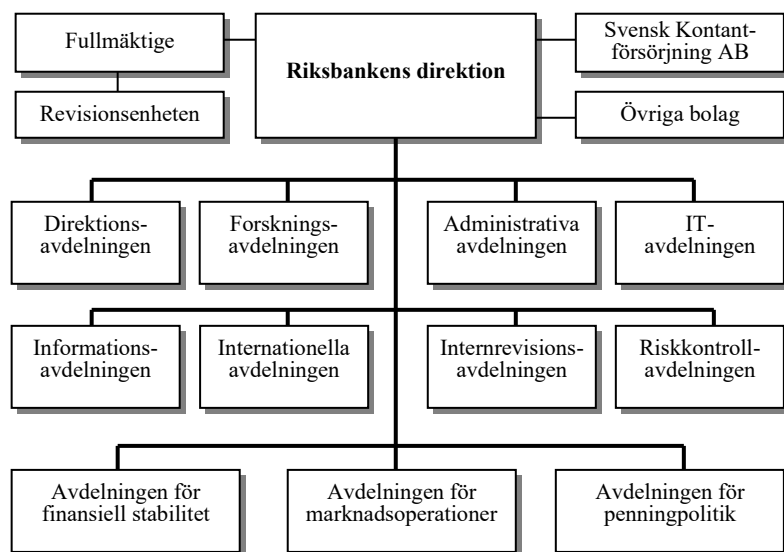
.  
Bilaga

<sup>7</sup> Sveriges riksbank; Förslag till budget 2002 avseende utgifter och kostnader, 2001-12-20, dnr 01-1656 ADM



möjligt. Anledningen är att banken vill göra verksamheten mer koncentrerad på kärnuppgifterna.

#### RIKSBANKENS ORGANISATION



Källa: Riksbankens webbplats

#### Beslutsordning och ansvar<sup>8</sup>

Varje avdelning leds av en *avdelningschef*. Denne beslutar, eller delegerar beslutanderätt, i de ärenden som gäller avdelningens verksamhet. Avdelningschefen har ansvar för verksamheten inom ramen för den fastställda verksamhetsplanen och budgeten. Ärenden som är viktiga i ett principiellt, ekonomiskt eller annat hänseende ska dock underställas direktionen.

*Biträdande avdelningschef* beslutar, eller delegerar beslutanderätt, i enlighet med delegationsbeslut av avdelningschefen.

Avdelningarna är i flera fall indelade i enheter. Beslut om att inrätta en enhet fattas av avdelningschefen efter samråd med den beredningsansvarige direktionsledamoten. Varje enhet leds av en *enhetschef*. Enhetschefen beslutar, eller delegerar beslutanderätt, inom det egna verksamhetsområdet i enlighet med beslut av avdelningschefen.

Vid Riksbankens direktionsavdelning finns en *chefsjurist*. Chefsjuristen har behörighet att själv eller genom ombud företräda Riksbanken och föra dess talan inför domstol och andra myndigheter. Chefsjuristen är därtill bl.a. ansvarig utgivare av Riksbankens författningssamling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

<sup>8</sup> Instruktion för Sveriges riksbank, augusti 2001

Enligt instruktionen åligger det varje tjänsteman i Riksbanken att känna till och följa gällande regler och riktlinjer i banken. Cheferna ska se till att personalen känner till, har förståelse för och följer gällande regler och riktlinjer. Cheferna ska vidare planera, leda och fördela arbetet inom verksamhetsområdet så att de tilldelade resurserna tillvaratas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål.

### 2.3 Revision inom Riksbanken

Fullmäktige har en egen revisionsenhet vid Riksbanken (*revisionsenheten*) som bemannas med konsulter från en extern revisionsbyrå. Revisionsplanen beslutas av fullmäktige efter samråd med Riksdagens revisorer. Medel för revisionen erhåller fullmäktige av direktionen. Enligt arbetsordningen för banken ska revisionsenhetens granskningar vara inriktade mot följande frågor:

- efterlevnaden av arbetsordningen inom Riksbanken
- direktionsledamöternas utövande av tjänsten
- granskning och analys som grund för fullmäktiges förslag till riksdagen om vinstdisposition
- övriga frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområde.<sup>9</sup>

Vid sidan av fullmäktiges revision bedrivs internrevision av *internrevisionsavdelningen*. Internrevisionsavdelningens granskningar utförs på uppdrag av direktionen, som också fastställer granskningsplanen. Revisionen ska vara oberoende från operativ verksamhet i banken. Avdelningens huvuduppgifter är enligt instruktionen att

- granska och bedöma om riskhantering samt styrnings- och ledningsprocesser är ändamålsenliga med hänsyn till de mål som har lagts fast för Riksbanken
- medverka till effektivisering och förbättring av riskhantering samt av styrnings- och ledningsprocesser.<sup>10</sup>

Som extern revisor av Riksbanken svarar Riksdagens revisorer för årlig revision av banken. Den 1 juli 2003 övertas uppgiften av Riksrevisionen.

## 3 Lagen om offentlig upphandling

Staten, kommunerna, landstingen och de flesta offentliga bolagen är skyldiga att genomföra sina upphandlingar enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994 och tillkom som följd av Sveriges anslutning till EES-avtalet. I samband med det svenska

<sup>9</sup> Arbetsordning för Sveriges riksbank, augusti 2001

<sup>10</sup> Instruktion för Sveriges riksbank, augusti 2001

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

medlemskapet i EU 1995 gjordes marginella ändringar i lagen.<sup>11</sup> Genom LOU är EG:s upphandlingsdirektiv införlivade i svensk rätt. Det innebär att den som upphandlar genom att följa LOU också uppfyller förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Även före LOU fanns dock bestämmelser i Sverige för hur offentlig upphandling skulle gå till. Detta regelverk liknade det nuvarande.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

Den som genomför en upphandling benämns i LOU *upphandlande enhet*.

Genom att tillämpa LOU följer den som upphandlar även bestämmelser som Världshandelsorganisationens (WTO:s) medlemmar har kommit överens om. Världshandelsorganisationen har ett avtal för offentlig upphandling som heter Government Procurement Agreement (GPA). Dessa bestämmelser är införlivade i EG:s upphandlingsdirektiv, som alltså i sin tur är införlivade i LOU.<sup>12</sup>

Med upphandling menas i LOU tilldelning av kontrakt med ekonomiska villkor, dvs. *köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster*. Som huvudregel gäller att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Tanken är att det är marknaden som genom konkurrens ger de bästa och billigaste villkoren. Vidare ska alla anbudsgivare, anbudssökande och anbud behandlas lika, utan ovidkommande hänsyn.

I LOU finns särskilda bestämmelser för offentlig upphandling i följande fall:

- upphandling av varor (2 kap.)
- upphandling av byggtreprenader (3 kap.)
- upphandling inom försörjningssektorerna, dvs. vatten-, ener-gi-, transport- och telekommunikationsområdena (4 kap.)
- upphandling av tjänster (5 kap.)
- upphandling i de fall då upphandlingen understiger de tröskelvärden (se nedan) som anges i 2–5 kapitlen och i vissa andra fall (6 kap.)

Kapitel 6 är till skillnad från kapitel 2–5 inte styrt av EG-direktiv.

I lagen urskiljs sex olika typer av upphandlingsförfaranden. Dessa är öppen upphandling, selektiv upphandling, förhandlad upphandling, förenklad upphandling, urvalsupphandling och direktupphandling. I varje kapitel i LOU anges vilket eller vilka av dessa upphandlingsförfaranden som får användas.

Ändringar i LOU har varit ofta förekommande. Den senaste ändringen, som var den elfte i ordningen, trädde i kraft den 1 juli 2002. Då infördes ett förtydligande som innebär att upphandlarna kan ställa miljökrav vid offentlig

<sup>11</sup> SOU 2001:31; *Mera värde för pengarna*, slutbetänkande av Upphandlingskommittén, s. 77

<sup>12</sup> Information från [www.nou.se](http://www.nou.se), 2002-09-09

upphandling och även ställa särskilda krav på hur ett uppdrag ska utföras, exempelvis genom att använda antidiskrimineringsklausuler. Lagändringen innebär också att leverantörer får bättre möjligheter att begära överprövning av den upphandlande enhetens tilldelningsbeslut (dvs. beslut om leverantör och anbud).

### 3.1 Allmänna bestämmelser

Vissa bestämmelser i LOU är gemensamma för all offentlig upphandling. Nedan redovisas några av de bestämmelser som den upphandlande enheten alltid måste ta hänsyn till. I kap. 3.2 redovisas vilka ytterligare bestämmelser som upphandlaren måste följa vid upphandling av tjänster.

#### Tröskelvärden

EG-direktivens bestämmelser om offentlig upphandling avser endast upphandlingar som överstiger vissa belopp, de s.k. tröskelvärdena. För statliga myndigheter gäller i januari 2003 tröskelvärdet 1 413 000 kr vid upphandling av varor eller tjänster enligt 2 och 5 kap. LOU.<sup>13</sup>

Den upphandlande enheten ska, innan en upphandling påbörjas, beräkna värdet av upphandlingen för att se om det överstiger tröskelvärdet eller inte. Beräkningen ska avse avtalets hela löptid. Om avtalet innehåller en möjlighet till förlängning ska även värdet av en sådan förlängning räknas in. Värdet av upphandlingen har betydelse för vilken upphandlingsform (t.ex. öppen upphandling eller förenklad upphandling) som ska användas. En upphandling får inte delas upp i syfte att underskrida tröskelvärdet.

#### Förfrågningsunderlag och krav på dokumentation

I underlaget för upphandlingen, det s.k. förfrågningsunderlaget, ska den som genomför en upphandling specificera de krav man har på leverantören och varan eller tjänsten. Förfrågningsunderlaget ska också innehålla de kommersiella villkoren för upphandlingen, information om vilka bestämmelser som gäller för att exempelvis lämna anbud samt information om hur anbuden ska utvärderas. De krav som ställs i förfrågningsunderlaget får inte ändras under upphandlingens gång. Om den upphandlande enheten skulle finna det nödvändigt att ändra kraven måste upphandlingen vanligtvis göras om från början.

En upphandlande enhet ska dokumentera skälen för sina beslut och även annat som har haft betydelse för upphandlingen. Följande dokument bör bevaras: annons, förfrågningsunderlag, sändlista, öppningsprotokoll, anbudsansökningar och anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>13</sup> Förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling

som återger motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud.<sup>14</sup>

## Prövning av anbud

Anbud och ansökningar om att få delta i anbudsgivning ska som huvudregel lämnas skriftligt. När den upphandlande enheten har mottagit försändelserna med anbud ska de öppnas så snart som möjligt efter det att anbudstiden har gått ut. Normalt ska anbuden öppnas vid en förrättning där minst två personer, som har utsetts av den upphandlande enheten, deltar. Anbuden ska sedan föras upp i en förteckning som ska styrkas av dem som deltar i förrättningen.

Den upphandlande enheten ska anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har lägst anbudspris.<sup>15</sup> Vid bedömningen av vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska enheten ta hänsyn till samtliga utvärderingskriterier som man har angivit i förfrågningsunderlaget. De kan vara pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, service, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, miljöpåverkan m.m. Upphandlaren ska i förfrågningsunderlaget eller i sin annons ange vilka utvärderingskriterier som kommer att beaktas. Kriterierna ska om möjligt rangordnas. En upphandlande enhet får förkasta anbud som man anser vara orimligt lågt. Det får dock göras först sedan enheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått något tillfredsställande svar.

Den upphandlande enheten får inte anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits med i annonsen eller i förfrågningsunderlaget.

## 3.2 Upphandling av tjänster

Tjänster delas i lagen om offentlig upphandling upp i A-tjänster och B-tjänster. En upphandling ska räknas till den tjänstekategori som den största delen av upphandlingen gäller. Till A-tjänster hör bl.a. finansiella tjänster, försäkringstjänster, datatjänster, fastighetsförvaltning och vissa typer av transporttjänster. B-tjänster utgörs av exempelvis utbildning, vård, omsorg, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningstjänster, rälsbundna transporter och sjötransporter. Upphandling av A-tjänster som överstiger tröskelvärdet styrs av bestämmelser i 5 kap. LOU. Upphandling av A-tjänster som understiger tröskelvärdet samt upphandling av B-tjänster oavsett värde regleras i 6 kap. LOU.

## Upphandling enligt 5 kapitlet

Vid upphandling av A-tjänster över tröskelvärdet ska den upphandlande enheten – om inte något undantagsfall föreligger – annonsera upphandlingen

<sup>14</sup> Nämnden för offentlig upphandling; *Kort om LOU och NOU*, oktober 2002, s. 7 f.

<sup>15</sup> 1 kap. 22 § LOU

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

i Europeiska unionens officiella tidning (före detta Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT) samt som huvudregel tillämpa öppen eller selektiv upphandling. Öppen upphandling innebär en upphandling där alla leverantörer får lämna anbud. Anbudsgivarna måste få minst 52 dagar på sig att inkomma med anbud (tiden räknas från den dag då annonsen om upphandling avsändes). Selektiv upphandling är en upphandling där den upphandlande enheten först prövar leverantörernas kvalifikationer och sedan inbjuder vissa att lämna anbud. Vid öppen eller selektiv upphandling får upphandlaren inte förhandla med leverantörerna.

I vissa angivna undantagsfall får en upphandlande enhet använda sig av förhandlad upphandling. Förhandlad upphandling betyder att en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem. Förhandlad upphandling kan göras med eller utan föregående annonsering. Förhandlad upphandling utan föregående annonsering får användas om det är nödvändigt att genomföra upphandlingen men synnerlig brådska gör det omöjligt att hålla tidsfristerna för öppen eller selektiv upphandling eller förhandlad upphandling med föregående annonsering. Brådskan måste vara orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och som inte heller beror på den upphandlande enheten. I kommentarerna till lagen sägs att eftersom det är fråga om ett undantag ska kraven tolkas restriktivt. En annan situation då förhandlad upphandling utan annonsering är tillåten är när tjänsterna av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast kan utföras av en viss leverantör. Slutligen kan förhandlad upphandling genomföras utan annonsering om upphandlingen gäller vissa typer av tilläggstjänster från en leverantör.

Bestämmelserna i 5 kap. LOU behöver i vissa fall inte tillämpas. Exempelvis kan undantag göras när det gäller upphandling av finansiella tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument.<sup>16</sup> Vad som avses med finansiella tjänster framgår inte av lagen. Inte heller i lagkommentarerna ges en tydlig definition av detta begrepp. I ingressen till rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster<sup>17</sup> sägs att direktivet inte omfattar ”sådana finansiella tjänster som rör instrumenten för valuta- och penningpolitiken, statsskuldshöjning, valutapolitik och annan politiskt beslutad verksamhet som innefattar transaktioner med värdepapper och andra finansiella instrument. Avtal i samband med utfärdande, försäljning, förvärv eller överförande av säkerheter och andra finansiella instrument ligger således utanför detta direktivs tillämpningsområde”.<sup>18</sup>

Om en upphandlande enhet under upphandlingen anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel i LOU är det enheten som måste kunna bevisa att man har uppfyllt alla förutsättningar för undantaget. Enligt Nämnden för

<sup>16</sup> 5 kap. 1 § 5 LOU

<sup>17</sup> 92/50/EEG

<sup>18</sup> Hentze, Sylvén; *Offentlig upphandling*, lagkommentar 18:1, 1998, Norstedts Juridik AB

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

offentlig upphandling har EG-domstolen en mycket restriktiv tolkning av möjligheterna att utnyttja undantagsregler.

## Upphandling enligt 6 kapitlet

Upphandling enligt kapitel 6 ska främst göras genom förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Med förenklad upphandling avses en upphandling där alla leverantörer har rätt att delta. Leverantörerna ska lämna skriftliga anbud, och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera leverantörer. Urvalsupphandling innebär att alla leverantörer kan ansöka om att få lämna anbud och att den upphandlande enheten sedan inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Även vid denna upphandlingsform får den upphandlande enheten förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Upphandling utan infordrande av skriftligt anbud, s.k. direktupphandling, får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Vad som ska betraktas som lågt värde får den upphandlande enheten själv bedöma. En myndighet som vill använda möjligheten att direktupphandla varor eller tjänster bör fastställa beloppsgränser som visar under vilka förutsättningar direktupphandling får göras.

När det gäller synnerliga skäl angavs tidigare (fram till sommaren 2002) i lagen att ett synnerligt skäl kunde vara synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och som inte heller beror på den upphandlande enheten. I den ändrade lagen har definitionen tagits bort. Därmed har det blivit möjligt för den upphandlande enheten att göra en friare tolkning av vad som ska inrymmas i begreppet ”synnerliga skäl”.

Synnerliga skäl är dock fortfarande ett starkt villkor. Lagstiftaren använder sig av tre olika begrepp som anger hur undantag från LOU:s huvudregler ska motiveras. Dessa är skäl, särskilda skäl och synnerliga skäl.

- *Skäl* innebär att det på goda grunder finns anledning att göra avsteg från huvudregeln.
- *Särskilda skäl* innebär att det finns starkare motiv till att frångå huvudregeln.
- *Synnerliga skäl* innebär att det har uppstått en ”force majeure-liknande” situation som motiverar avsteg från huvudregeln. (Force majeure är en term som brukar användas inom juridiken. Den betecknar sådana yttre omständigheter som gör det omöjligt för en avtalspart att fullgöra ett ingånget avtal och därför befriar avtalsparten från detta.) Förhållandena får inte bero på bristande förutseende från upphandlaren sida.

För att en upphandlande enhet ska kunna direktupphandla genom att åberopa synnerliga skäl måste således behovet av upphandlingen vara akut och oförutsebart. Nämnden för offentlig upphandling skriver i broschyren *Upphand-*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

ling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU att ”det torde vara mycket ovanligt med en direktupphandling av konsulter på grund av synnerliga skäl”.<sup>19</sup>

Både vid förenklad upphandling och urvalsupphandling ska upphandlingen som regel utannonseras.<sup>20</sup> Vid förenklad upphandling utannonseras inbjudan att lämna anbud medan det vid urvalsupphandling är inbjudan att ansöka om att lämna anbud som utannonseras. Vid förenklad upphandling får dock den upphandlande enheten under vissa förutsättningar ta in anbud genom att skicka en skrivelse direkt till en leverantör.

I LOU finns också ett krav på efterannonsering av upphandlingar av B-tjänster som överstiger tröskelvärdet. Det innebär att sådana upphandlingar ska annonseras i Europeiska unionens officiella tidning (före detta Europeiska gemenskapernas officiella tidning) efter att de har avslutats.<sup>21</sup>

För upphandlingar enligt 6 kap. finns inte några angivna minimitider för att lämna anbud. Den upphandlande enheten ska i denna fråga ta hänsyn till upphandlingens art, storlek och komplexitet. Enligt Nämnden för offentlig upphandling har två till tre veckor visat sig vara en tillräcklig tid för standardvaror och standardtjänster. För mer komplicerade varor och tjänster eller för varor och tjänster som är specifikt anpassade för beställaren kan det vara nödvändigt att förlänga tiden väsentligt.

### 3.3 Tillsyn av efterlevnaden av lagen

För tillsyn av lagen om offentlig upphandling ansvarar Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Nämnden ska utöva tillsyn över att LOU och avtalet om offentlig upphandling inom ramen för Världshandelsorganisationen (Government Procurement Agreement, GPA) efterlevs. Vidare ska nämnden verka för en effektiv offentlig upphandling genom att sprida information om upphandling och ge ut kommentarer till hur upphandlingsbestämmelserna ska tolkas. NOU ska också följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom EU och Världshandelsorganisationen.

NOU består av en expertnämnd och ett kansli. Kansliet, som har nio anställda (januari 2003), sköter den löpande verksamheten. NOU:s anslag för 2003 uppgår till 7,6 miljoner kronor.<sup>22</sup> Riksbankens upphandling har aldrig varit föremål för granskning från nämndens sida.

<sup>19</sup> Nämnden för offentlig upphandling; *Upphandling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU*, 2003, s. 6

<sup>20</sup> Annonseringsskyldigheten vid förenklad upphandling trädde i kraft den 1 januari 2001. Dessförinnan var det möjligt för den upphandlande enheten att välja mellan att skriftligen bjuda in vissa leverantörer att lämna anbud eller att annonsera upphandlingen. Under en övergångsperiod fram till den 1 juli 2001 fick den upphandlande enheten utan föregående annonsering begära anbud genom att skicka skrivelser till leverantörer.

<sup>21</sup> 6 kap. 16 § 1–2 p. LOU

<sup>22</sup> Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 2, bet. 2002/03:FiU2, rskr. 2002/03:85–87

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga



## 4 Riksbankens upphandling

I följande kapitel beskrivs Riksbankens rutiner för att säkerställa en lagenlig upphandling. Omfattningen av upphandlingen behandlas också, liksom bankens överblick över upphandlingen. Vidare redogörs för bankens egna granskningar av upphandlingsverksamheten.

### 4.1 Omfattningen av upphandlingen

Riksbanken upphandlar regelbundet varor och tjänster. Det är svårt att få fram uppgifter om Riksbankens sammanlagda upphandlingsvolym. Däremot går det att få fram uppgifter om belastningen på olika konton, exempelvis konsultkontot.

Upphandling av tjänster är normalt sett det dominerande upphandlingsområdet. Det gäller både sett till antalet upphandlingar och värdet av upphandlingarna. Enligt Riksbanken görs de flesta tjänsteupphandlingarna genom avrop på ramavtal eller med hjälp av förenklad upphandling. Varor införskaffas främst genom avrop på ramavtal.

Enligt uppgift från Riksbanken köpte man varor för 54 miljoner kronor 2001. De största enskilda utgifterna avsåg olika IT-investeringar (hårdvara och applikationssystem). De totala investeringsutgifterna, dvs. utgifter för IT-investeringar och andra investeringar såsom en värdetransportbil och sedel- och myntutrustning, uppgick till 47,8 miljoner kronor. De övriga utgifterna avsåg kontorsmateriel, tidningar och böcker, möbler m.m.<sup>23</sup>

År 2001 köpte Riksbanken tjänster för 93 miljoner kronor. Med tjänster avses konsulttjänster, bevakningstjänster, lokalvård, statistiktjänster m.m. Bland dessa typer av tjänster utgör konsulttjänsterna den klart största utgiftsposten. 90 % av utgifterna för tjänster 2001 gällde konsulter.<sup>24</sup>

Riksbanken anlitar konsulter huvudsakligen för uppdrag inom områdena IT och juridik. Bankens utgifter för konsulter har stigit kraftigt sedan mitten av 1990-talet. År 1996 uppgick konsultutgifterna till 26 miljoner kronor. Motsvarande belopp 2001 var närmare 84 miljoner kronor. Det motsvarar en ökning på 220 % i löpande priser. År 2002 uppgick utgifterna för konsulter till 82 miljoner kronor.

Även konsultutgifternas andel av budgeten har ökat sedan mitten av 1990-talet. År 1996 motsvarade utgifterna för konsulter drygt 4 % av bankens internbudget. År 2001 stod konsultutgifterna för 9 % av budgeten.

Riksbankens utgifter för köp av tjänster under åren 1996–2002 redovisas i tabell 1. I tabellen specificeras också konsultutgifterna och konsultutgifternas andel av budgeten.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>23</sup> Riksbankens varuköp 2001, PM 2002-11-14

<sup>24</sup> Sveriges riksbank, ADM/EKE UW, 2002-09-10

Tabell 1

**Utgifter för köp av tjänster 1996–2002,  
miljoner kronor, löpande priser**

År	Totalt	Varav konsulter	Konsultutg. som andel av budget
<b>1996</b>	28	26	4,4 %
<b>1997</b>	34	31	5,0 %
<b>1998</b>	51	48	8,0 %
<b>1999</b>	73	67	9,6 %
<b>2000</b>	65	59	8,4 %
<b>2001</b>	93	84	9,1 %
<b>2002</b>	99	82	8,3 %

Källa: Riksbankens ekonomiredovisning samt intern utgiftsbudget för åren 1996–2002.

Not: För 2002 tillkommer 10 miljoner kronor för utgifter i samband med donation av mark och byggnader i Tumba Bruk till Statens fastighetsverk.

Beloppen i tabellen är en sammanställning av uppgifter över utgifter för konsulter och övriga tjänster som finns i Riksbankens ekonomiredovisning. Vid en kartläggning av bankens köp av tjänster som gjordes av Riksbanken 2000 användes en annan metod för att beräkna utgifterna för köp av tjänster. Man tog då även hänsyn till att vissa typer av tjänster inte bokförs som konsultuppdrag eller externa tjänster. Det medför att utgifterna för köpta tjänster enligt Riksbankens egna beräkningar, vilka avsåg åren 1996–1999, genomgående är högre än beloppen i tabell 1. Enligt Riksbankens kartläggning köpte man externa tjänster för 29 miljoner kronor 1996, 39 miljoner kronor 1997, 58 miljoner kronor 1998 och 80 miljoner kronor 1999.<sup>25</sup>

Riksbankens IT-avdelning är den avdelning som köper konsulttjänster i störst omfattning. Avdelningens utgifter för konsulter uppgick 2001 till närmare 47 miljoner kronor. Den avdelning som har de näst största utgifterna för konsulter är administrativa avdelningen. År 2001 köpte administrativa avdelningen konsulttjänster för ca 16 miljoner kronor.

Riksbanken skiljer i redovisningen mellan konsultutgifter och konsultkostnader. Konsultutgifter avser både utgifter för konsulter som anlitas i den löpande verksamheten (s.k. driftskonsulter) och konsulter som behövs i samband med investeringar i exempelvis byggnader eller IT. Konsultkostnaderna avser de utgifter för konsulter som inte har redovisats som tillgång.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.  
Bilaga

<sup>25</sup> Sveriges riksbank; *Kartläggning av Riksbankens köp av tjänster under 1999, 2000-06-30*

En jämförelse mellan utgifterna och kostnaderna för konsulter och övriga tjänster 1996–2002 finns i tabell 2. Konsultkostnaderna är systematiskt lägre än konsultutgifterna. Skillnaderna är tämligen stora, vilket förklaras av att en stor del av konsultutgifterna redovisas som tillgång. När dessa tillgångar årligen skrivs av utifrån beräknad livslängd redovisas dessa utgifter som avskrivningskostnader. Under den aktuella perioden är utgifterna 37 %–250 % högre än kostnaderna. I absoluta belopp ligger utgifterna 18 miljoner kronor–32 miljoner kronor högre än kostnaderna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

Tabell 2 **Utgifter och kostnader för köp av tjänster 1996–2002, miljoner kronor, löpande priser**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Utg.	28	34	51	73	65	93	99
Kostn.	8	16	23	47	40	68	67

Källa: Riksbankens årsredovisning (kostnader) och ekonomiredovisning (utgifter)  
 Not: För 2002 tillkommer 10 miljoner kronor för utgifter och kostnader i samband med donation av mark och byggnader i Tumba Bruk till Statens fastighetsverk.

Riksbankens kostnader för konsulter och övriga tjänster har, liksom utgifterna, ökat betydligt sedan mitten av 1990-talet. Ökningen från 1996 till 2001 uppgår till 59 miljoner kronor, vilket motsvarar 740 %.

Det finns enligt Riksbanken flera anledningar till att utgifterna och kostnaderna för köpta tjänster har ökat:<sup>26</sup>

- Banken har på senare tid genomfört insatser som syftar till att koncentrera verksamheten på kärnuppgifterna. Det gäller exempelvis bolagiseringen av Pengar i Sverige AB, försäljningen av AB Tumba Bruk och överföring av en betydande del av statistikverksamheten till externa producenter. Dessa insatser har medfört ökade kostnader för konsulter och andra externa tjänster.
- Som följd av kontantmedelshanteringens utflyttning och införandet av en ny säkerhetsanläggning pågår sedan några år stora ombyggnadsarbeten i Riksbankens lokaler. Samtidigt har personalminskningar genomförts inom bl.a. funktionerna bevakning och fastighetsförvaltning. Fastighetskonsulter och extern bevakningspersonal har anlåtats för den tid ombyggnaderna och installationerna pågår. Enligt Riksbanken kommer dessa externa tjänster sedan att avvecklas.
- Åtgärder för att säkra verksamheten vid millennieskiftet medförde stora konsultkostnader under 1999 och 2000.

<sup>26</sup> Sveriges riksbank; Ökning av kostnader för konsulter och externa tjänster, PM 2003-01-17

- Inom IT-verksamheten anlätades många konsulter under de sista åren på 1990-talet. Vid sidan av insatserna inför millennieskiftet har åtgärder för IT-säkerhet och installation av nya system och ny teknik krävt konsultmedverkan. Riksbanken strävar nu efter att byta IT-konsulter mot fast anställd personal.
- Satsningar på ökad öppenhet och bättre information till allmänhet och anställda har medfört ökade kostnader för framtagning av rapporter m.m.
- Konsulter anlitas i ökad grad för finansiella analyser, riskbedömningar, avtalsgranskning m.m.

Riksbankens användning av konsulter behandlas vidare i kapitel 5.

## 4.2 Överblick över upphandlingen

Som framgått ovan har Riksbanken inte några samlade uppgifter om omfattningen av sin upphandling. Det finns inte heller något register över vilka leverantörer som har anlåtats, hur ofta de har anlåtats eller hur mycket som har utbetalats till en och samma uppdragstagare. Utbetalningar till leverantörer framgår av ekonomiredovisningen. Där framkommer dock inte i vilka ärenden leverantörerna har anlåtats, eller vilka eller hur många utbetalningar som härrör sig till samma ärende. Det framgår inte heller hur själva anlitaandet har gått till – om banken har gjort en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, ett avrop av ett ramavtal eller om man har anlitat leverantörerna på annat sätt.

## 4.3 Ökad aktualitet för upphandlingsfrågorna

Upphandling är en fråga som enligt Riksbanken har uppmärksammats mer och mer inom banken under de senaste åren. Bankens internrevisionsavdelning har granskat upphandlingsrutinerna vid två tillfällen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet och då påtalat behovet av förbättringar. Enligt uppgift från Riksbanken intensifierades arbetet med att utveckla rutiner för upphandling efter internrevisionens granskningar. Sommaren 2000 tvingades banken också avbryta en pågående upphandling av ny säkerhetsanläggning.

### Internrevisionens iakttagelser 1998–2002

Den första av internrevisionsavdelningens granskningar avsåg upphandlingar under 1997 och första halvåret 1998. I granskningen framkom att bankens personal inte kände till och efterlevde lagen om offentlig upphandling tillräckligt väl. Vidare saknades en rådgivande funktion för upphandlingsärenden, dit medarbetare kunde vända sig i samband med en upphandling.<sup>27</sup>

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

<sup>27</sup> Revisionsavdelningens rapport 1998-06-18, dnr 98-1074-REV

På grundval av internrevisionens rekommendationer aviserade dåvarande organisations- och förvaltningsavdelningen (numera administrativa avdelningen) ett antal åtgärder. Bland annat skulle den så kallade inköpsgruppen (se nedan) få en ny roll med huvudansvar för uppföljning och kontroll av alla bankens inköps- och upphandlingsärenden. Inköpsgruppen skulle även få en rådgivande funktion i samband med genomförandet av upphandlingar. Organisations- och förvaltningsavdelningen framhöll också att man hade för avsikt att utarbeta interna riktlinjer för upphandling.<sup>28</sup>

Våren 2000 gjorde internrevisionsavdelningen en ny granskning av upphandlingar. Granskningen omfattade några upphandlingar som hade genomförts under 1999. Avdelningen konstaterade att upphandlingsrutinerna hade förbättrats sedan förra granskningen. Ett flertal tjänster hade dock direktupphandlats trots att det upphandlade beloppet översteg gränsen för direktupphandling och i vissa fall även tröskelvärdet. Det fanns vidare brister i dokumentationen av genomförda upphandlingar. Internrevisionsavdelningen noterade också att inköpsgruppen inte hade gjort någon uppföljning av inköp och upphandlingar sedan de nya riktlinjerna för upphandling introducerades.<sup>29</sup>

I sitt yttrande över internrevisionens rapport framhöll organisations- och förvaltningsavdelningen att inköpsgruppen skulle genomföra en ny informationsinsats riktad mot bankens avdelnings- och enhetschefer. Vidare skulle nya kontrollrutiner införas. De innebar att inköpsgruppen skulle gå igenom upprättade förfrågningsunderlag och kontrollera att de upprättats på ett afärsmässigt och lagenligt sätt. Om så inte var fallet skulle gruppen kontakta ansvarig handläggare och bistå med stöd i den fortsatta upphandlingsprocessen. Inköpsgruppen skulle också kontrollera fakturor, dokumentationen av upphandlingar samt av upprättade ramavtal och konsultavtal.<sup>30</sup>

Internrevisionen har under hösten 2002 gjort en förnyad granskning av Riksbankens upphandlingsverksamhet, med inriktning på det interna stödet för upphandling. Granskningen avsåg dels det centrala stöd för upphandling som verkställs via direktionsavdelningen och den administrativa avdelningen, dels det stöd som faller inom ramen för det allmänna chefsansvaret.

Vid granskningen har internrevisionen funnit att kunskapen och medvetenheten om upphandlingsbestämmelserna har blivit bättre. Man bedömer att situationen är tillfredsställande men att den bör förbättras ytterligare. Internrevisionen pekar på att följande risker kvarstår i upphandlingsverksamheten:

- Brott mot regelverket kan förekomma inom exempelvis de verksamhetsdelar där upphandling mer sällan förekommer och där medvetenheten och kompetensen på upphandlingsområdet är lägre.
- Bristande planering kan leda till att regelefterlevnaden inte prioriteras.

<sup>28</sup> Organisations- och förvaltningsavdelningen 1998-08-31, dnr 98-1074-REV

<sup>29</sup> Internrevisionsavdelningens rapport 2000-03-31, dnr 00-537-IR

<sup>30</sup> Organisations- och förvaltningsavdelningen 2000-04-27, dnr 00-537-IR

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

- Det samlade värdet av likvärdiga varor och tjänster som upphandlas vid olika avdelningar kan överstiga gränsen för direktupphandling.

Internrevisionen anser att det centrala upphandlingsstödet (upphandlingsrådgivaren och juristerna vid direktionsavdelningen) och avdelningscheferna bör fortsätta arbeta för att öka medarbetarnas kompetens i fråga om LOU och bankens interna riktlinjer för upphandling. Man menar också att banken måste finna former för att säkerställa att olika avdelningar inte genomför liknande upphandlingar ovetandes om varandra.<sup>31</sup>

## Inköpsgruppens funktion

Vid tiden för internrevisionens två första granskningar bestod inköpsgruppen av tre personer, varav en arbetade halvtid. Dessa genomförde upphandlingar åt den egna avdelningen (organisations- och förvaltningsavdelningen). Dessutom ansvarade inköpsgruppen för bankens samtliga varuinköp, utom när det gällde datorer och datorutrustning. En av tjänstemännen hjälpte även till i andra upphandlingar. Ansvar för att upphandla tjänster låg emellertid då liksom nu på de enskilda avdelningarna.

Cirka två månader efter organisations- och förvaltningsavdelningens yttrande över internrevisionens granskning 2000 genomfördes en omorganisation av Riksbanken. I samband med denna reducerades inköpsgruppen med en halvtidstjänst till två personer. Anledningen var att gruppens arbetsuppgifter inte ansågs tillräckligt omfattande. Det berodde främst på att betalningsmedelsverksamheten hade överförts till bolaget Pengar i Sverige AB (som numera är en del av Svensk Kontantförsörjning AB). Inköpen av varor och tjänster till denna verksamhet hade varit omfattande.

Inköpsgruppens arbete med varuinköp minskade också genom att Riksbanken tecknade ett flertal ramavtal. Exempelvis fördes inköpen av kontorsmateriel över på en entreprenör. Inköpsgruppens uppgifter var i övrigt desamma fram till september 2001. Då togs de rådgivande och kontrollerande uppgifterna över av en tjänsteman inom den administrativa avdelningens stab (se avsnitt 4.4).

## Avbruten upphandling av ny säkerhetsanläggning

Den 6 juli 2000 beslöt Riksbankens direktion att avbryta en då pågående upphandling av en ny säkerhetsanläggning och inleda ett nytt upphandlingsförfarande. Bakgrunden var att det hade förekommit formella brister i upphandlingsförfarandet. En av anbudsgivarna hade även meddelat att man avsåg att vidta rättsliga åtgärder mot Riksbanken. Direktionen beslutade vid samma sammanträde att ge i uppdrag åt chefen för den administrativa avdelningen att intensifiera arbetet med att utveckla rutiner för upphandling.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

<sup>31</sup> Internrevisionsavdelningens rapport 2003-01-31, dnr 2003-317-IR

#### 4.4 Nuvarande rutiner för upphandling

Representanter för den administrativa avdelningen och direktionsavdelningen har informerat direktionen om bankens arbete med att förbättra upphandlingsrutinerna i december 2000 och juni 2001. Åtgärderna utgörs av informationsinsatser, särskild introduktion av nyanställda, ramavtalsupphandlingar och kontroll av diarieförda anbudsärenden. En rådgivande funktion för upphandling infördes hösten 2001 (se nedan).

Riksbanken har utarbetat en handbok för upphandling: *Riksbankens riktlinjer för offentlig upphandling*. Den ursprungliga versionen av handboken färdigställdes i mars 1999. Omarbetade versioner har kommit ut i december 2001 och december 2002. Handboken har distribuerats till ca en fjärdedel av bankens personal. Den finns också utlagd på Riksbankens intranät. I handboken beskrivs de olika stegen i en upphandling. För uppgifter om diarieföringsrutiner hänvisas till information på intranätet. Av handboken framgår att Riksbanken har beslutat att direktupphandling får göras om det beräknade värdet av upphandlingen inte överstiger två prisbasbelopp (75 800 kr fr.o.m. den 1 januari 2002). (Enligt LOU får direktupphandling, dvs. upphandling utan krav på skriftligt anbud, förekomma om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Vad som ska anses vara lågt värde bestämmes myndigheten själv.)

Riksbanken har också utarbetat en kortfattad ”lathund” om upphandling. Denna delas ut till alla nyanställda och finns även tillgänglig på bankens intranät.

#### **Regeringsbeslut om undantag från LOU**

På begäran av Riksbanken fattade regeringen i december 2000 och januari 2001 beslut om att upphandlingar som har samband med Riksbankens säkerhetskydd och som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 2 § sekretesslagen, kan undantas från lagen om offentlig upphandling i vissa avseenden. (Enligt sekretesslagens 5 kap. 2 § gäller sekretess för uppgifter som upplyser eller kan bidra till att upplysa om säkerhets- eller bevakningsåtgärder när det gäller bl.a. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål.) Besluten innebär att Riksbanken undantas från kravet på annonsering (6 kap. 2 a och 2 c §§ LOU) och skyldigheten att lämna ut förfrågningsunderlag till samtliga intresserade leverantörer (6 kap. 4 § LOU). Regeringens beslut har fattats med stöd av bestämmelser i 6 kap. 17 § LOU om upphandling som rör rikets säkerhet m.m. Beslutet gäller upphandlingar fram till utgången av 2003.

#### **Beslut om upphandling**

Varje avdelning inom Riksbanken genomför och ansvarar för sina egna upphandlingar. Beslutsfattandet i upphandlingsfrågor följer bestämmelserna i Riksbankens arbetsordning och instruktion. Det innebär att det är direktionen, avdelningschefen eller den som avdelningschefen delegerat beslutande-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

rätt till som fattar beslut i frågor om upphandling. Vem det blir beror på avdelningens eller enhetens storlek och på karaktären på upphandlingen. Ofta är rätten att fatta beslut delegerad till en enhetschef. I de flesta fall är det också enhetscheferna som genomför upphandlingarna. Enligt uppgift från Riksbanken arbetar ett tiotal medarbetare återkommande med upphandling.

Av Riksbankens instruktion framgår att direktionen ska fatta beslut i frågor som gäller större investeringar eller projekt samt i andra principiellt, ekonomiskt eller i övrigt betydelsefulla ärenden. För investeringar gäller enligt uppgift från Riksbanken att direktionen ska besluta om investeringar som överstiger 1 miljon kronor. När det gäller upphandlingar brukar direktionen fatta beslut i sådana fall där upphandlingen avser något som har stor betydelse för verksamheten, är av principiellt intresse eller omfattar mycket pengar. Upphandlingen av ny säkerhetsanläggning är ett exempel på ett sådant fall.

Upphandlingar av exempelvis IT-konsulter eller ekonomikonsulter har normalt inte varit en fråga för direktionen, även om värdet av upphandlingarna har överstigit 1 miljon kronor. För IT-upphandlingar fastställer direktionen i stället en utgiftsram i internbudgeten. Valet av leverantör görs i allmänhet av avdelningschefen eller annan beslutande. Endast i undantagsfall fattas beslutet av direktionen.

### **Stödjande och kontrollerande funktioner**

Om de som genomför en upphandling behöver råd och stöd kan de vända sig till den administrativa avdelningens stab. Där finns sedan september 2001 en tjänsteman med en rådgivande funktion för frågor som gäller upphandlingar. Denna upphandlingsrådgivare rådgör vid behov med någon av juristerna på Riksbankens direktionsavdelning.

Upphandlingsrådgivaren beskriver sina uppgifter som att ”bistå med stöd, råd, pekpinningar och förmaningar genom hela upphandlingsproceduren – från förfrågningsunderlag till utvärdering av anbud”. Personalen har inte någon skyldighet att ta hjälp av rådgivaren när man ska upphandla, utan det är något som görs vid behov. Varken upphandlingsrådgivaren eller direktionsavdelningens jurister har heller givits någon formell beslutsrätt i dessa frågor. Enligt uppgift förekommer det dock inte att någon bortser från deras rekommendationer.

Förutom att bistå med stöd i konkreta upphandlingsfall genomför upphandlingsrådgivaren tillsammans med en jurist på direktionsavdelningen interna seminarier om upphandling. Hittills har två sådana seminarier hållits. Rådgivaren lägger också ut information till de anställda på intranätet. Hon gör bedömningen att de upphandlingsrelaterade uppgifterna i genomsnitt upptar ungefär halva arbetstiden.

Från och med 2003 har Riksbanken tillfört direktionsavdelningen ytterligare en juristbefattning med inriktning på upphandlingsfrågor.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga



## *Den interna kontrollen av upphandlingar*

Upphandlingsrådgivaren har också en kontrollerande funktion inom banken. Hon arbetar aktivt med att ”spåra upp” pågående upphandlingar, även sådana som hon inte tidigare har blivit informerad om, för att se till att lagen om offentlig upphandling följs. Bland annat studerar rådgivaren utdrag ur diariet för att på så sätt informera sig om vilka beslut om upphandling som har fattats eller vilka anbud som har kommit in.

Upphandlingsrådgivaren har rätt att ställa frågor om hur upphandlingarna genomförs och att samla in material som rör upphandlingarna. Eftersom alla beslut fattas av avdelnings- eller enhetschefer (alternativt av direktionen) har rådgivaren emellertid inte möjlighet att besluta att en upphandling ska avbrytas.

Rådgivaren bevakar inte bara pågående upphandlingar, utan även avslutade. De avslutade upphandlingarna granskas främst med avseende på avtals-tider och beloppsgränser. Avtalstiderna kontrolleras så att avtal inte löper ut utan att en ny upphandling företas om ett sådant behov finns. Granskningen av beloppsgränser syftar enligt uppgift från Riksbanken till att säkerställa att banken inte gör tilläggsbeställningar till befintliga avtal i stället för att göra nya upphandlingar. Riksbanken har under hösten 2002 installerat ett nytt system för diarieföring, vilket enligt uppgift underlättar uppföljningen av pågående och avslutade upphandlingar.

Riksbankens internrevisionsavdelning granskar upphandlingar och den interna kontrollen av upphandlingar. Internrevisionens arbete bedrivs separat från den administrativa avdelningens.

## **Utbildningsinsatser**

För dem som kan komma att göra upphandlingar har Riksbanken, som nämnts ovan, genomfört två seminarier i utbildningssyfte. Effekten av insatserna betraktas dock som en ”färskvava”. Företrädare för Riksbanken är medvetna om att det krävs återkommande utbildnings- och informationsinsatser för att upprätthålla medvetenheten om upphandlingsreglerna bland de anställda.

## **5 Anlita eller anställa? – Riksbankens riktlinjer för köp av tjänster**

År 2000 beslutade Riksbankens direktion att banken skulle bli mer restriktiv i sitt utnyttjande av externa tjänster. Beslutet baserades på en kartläggning av bankens användning av konsulter<sup>32</sup> under 1999. Kartläggningen hade gjorts med anledning av att konsulttjänster och andra köpta tjänster hade ökat kraf-

<sup>32</sup> Undersökningen omfattade köp av expertkompetens och andra tjänster såsom översättning, layout, bevakning, administration, telefoni och transporter. Utgifter för exempelvis företagshälsovård, utbildning, hantverksentreprenader och restaurangtjänster ingick inte.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

tigt under de senaste fyra åren. Riksbanken ville bl.a. få svar på om vissa av de insatser som hade utförts av konsulter i stället hade kunnat utföras med hjälp av egen personal.

Riksbanken kom fram till att 18 miljoner kronor (23 %) av de 80 miljoner kronorna omfattade tjänster som helt eller delvis kunde ersättas med egen personal. Tjänsterna avsåg insatser på främst IT- och säkerhetsområdet. Att ersätta konsulterna med fast anställd personal skulle enligt bankens bedömning innebära en besparing på 10 miljoner kronor.

För de resterande medlen gällde att ca 25 miljoner kronor hade lagts på tre projekt som var speciella: år 2000-säkringen av datorutrustningen, bildandet av Pengar i Sverige AB samt anskaffningen av ny säkerhetsanläggning. Av de återstående 55 miljoner kronorna gjorde Riksbanken beräkningen att 16 miljoner kronor avsåg engångsinsatser som krävde specialistkompetens. Det gällde exempelvis IT-kompetens i samband med införandet av nya datorsystem, finansiella experter och personalkonsulter. Enligt bankens bedömning var det inte rimligt att i dessa fall ersätta konsulter med fast anställd personal. Detsamma gällde en del återkommande eller löpande insatser såsom viss rekrytering, externa expertutlåtanden ("second opinions"), fullmäktiges revision, tillfällig förstärkning vid arbetstoppar och olika typer av transporter. Sammantaget uppgick kostnaderna för återkommande köpta tjänster som banken i huvudsak inte ansåg att man skulle kunna ersätta med anställda till ca 21 miljoner kronor.<sup>33</sup>

Mot bakgrund av kartläggningen beslutade Riksbankens direktion i augusti 2000 att banken skulle inta en mer restriktiv hållning när det gäller köp av tjänster. Exempelvis ska man innan en tjänst köps in alltid överväga om uppgiften i stället kan utföras av bankens egen personal, eventuellt efter utbildningsinsatser. En ekonomisk jämförelse ska göras när det finns en möjlighet att välja mellan att köpa tjänster externt och att anställa personal. I sin verksamhetsplanering ska avdelningar som anlitar konsulter för uppdrag som beräknas sträcka sig över ett år skriftligt motivera varför man väljer att anlita konsulter i stället för att anställa. När konsulter används ska så stor kunskapsöverföring som möjligt till Riksbankens egen personal eftersträvas. Alla rutiner som konsulter inför ska dokumenteras skriftligt innan uppdragen avslutas. Eftersom banken har brist på lokaler ska konsultuppdrag, när så är möjligt, utföras på annan plats än i Riksbanken.<sup>34</sup>

## 5.1 Användningen av konsulter

Riktlinjerna för köp av tjänster som Riksbanken beslutade om 2000 har dock, vilket framgår av tabellerna 1 och 2 ovan, inte medfört att utgifterna eller kostnaderna för konsulttjänster och andra tjänster har minskat. Enligt Riksbanken beror detta på att de stora omställningsprojekt som har påbörjats på

<sup>33</sup> Sveriges riksbank; *Kartläggning av Riksbankens köp av tjänster under 1999, 2000-06-30*

<sup>34</sup> Direktionsbeslut 2000-08-16

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

senare år fortfarande tar stora resurser i anspråk. Ett visst byte av konsulter mot fast anställda har dock genomförts, framför allt på IT-avdelningen och den administrativa avdelningen.

Ett antal konsulter har innehaft uppdrag från Riksbanken under flera års tid. De har egna arbetsplatser och telefonnummer på Riksbanken. I Riksbankens interna telefonkatalog från juni 2002 fanns 40 personer som titulerades ”konsult”. Över hälften av konsulterna (23 st.) arbetade på IT-avdelningen. De övriga konsulterna var fördelade på administrativa avdelningen (12 st.), avdelningen för finansiell stabilitet (3 st.), avdelningen för marknadsoperationer (1 st.) och forskningsavdelningen (1 st.).

Enligt uppgift från Riksbanken anlitar man konsulter både för arbete i särskilda projekt och som allmän resursförstärkning. Tiden varierar mellan några månader och flera år. Enligt banken används konsulterna ofta för arbetsuppgifter som man vet kommer att upphöra på sikt. Som framgått tidigare (avsnitt 4.1) har man exempelvis anlitat fastighetskonsulter och extern bevakningspersonal för den tid då ombyggnadsarbeten och installation av ny säkerhetsanläggning har pågått i myndighetens lokaler. (Dessa konsulter tillhör organisatoriskt den administrativa avdelningen.)

Riksdagens revisorer har begärt att få se avtalen mellan Riksbanken och 13 konsulter som har varit anlitate av banken sedan 1998 eller 1999. I fyra fall saknades gällande skriftliga avtal mellan Riksbanken och konsulterna. (I tre av fallen fanns dock skriftliga avtal som hade löpt ut eller sagts upp i mitten av 2000, men sedan inte förnyats.) Enligt Riksbanken grundas rättsförhållandena mellan banken och konsulterna i dessa fyra fall på muntliga avtal. Riksbankens utgifter för det arbete som dessa fyra konsulter har utfört 2000–2002 på grundval av muntliga överenskommelser uppgår till ca 1,9 miljoner kronor.<sup>35</sup> Det motsvarar i genomsnitt 475 000 kronor per konsult.

## 6 Användningen av ramavtal

En upphandlande enhet kan samordna viss upphandling genom att använda sig av ramavtal. Ramavtal definieras i lagen om offentlig upphandling som ”avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period”.<sup>36</sup> Den upphandlande enheten kan vid behov göra avrop från ramavtalet i stället för att genomföra en helt ny upphandling. Då kontaktar man leverantören och beställer en leverans av den aktuella varan eller tjänsten i enlighet med de villkor som är fastställda i ramavtalet.

Ramavtal lämpar sig särskilt väl för upphandlingar av standardiserade varor där behovet är väl känt. Avtalsformen används emellertid även vid upphandlingar av tjänster och vid upphandlingar där avropsvolymen inte är känd på förhand.

<sup>35</sup> Brev från Riksbanken (2002-12-13) till Riksdagens revisorer, RR dnr 2002:118(4)

<sup>36</sup> 1 kap. 5 § LOU

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

Nämnden för offentlig upphandling skriver i ett utlåtande att avsikten med samordnad upphandling främst bör vara att få till stånd förmånligare villkor än vad varje enhet kan åstadkomma var för sig. Det handlar då om att större mängder kan innebära lägre priser, men också att tidsbesparingar och andra vinster gör det mer fördelaktigt med samordnad upphandling än med flera separata upphandlingar.<sup>37</sup>

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## 6.1 För- och nackdelar med ramavtal

Att avropa från ett ramavtal är i allmänhet en mindre kostsam process än att genomföra en helt ny upphandling. En inköpare som gör ett avrop behöver exempelvis inte avsätta pengar för att annonsera upphandlingen. Som regel blir också anskaffningsprocessen kortare och enklare. Vidare kan, som nämnts ovan, samordnad upphandling genom ramavtal göra det möjligt för den som upphandlar att erhålla lägre priser i och med att kvantiteterna ökar.

Det är dock inte säkert att priset på varan eller tjänsten blir lägre för att man samordnar upphandling genom ramavtal. Både Nämnden för offentlig upphandling och Konkurrensverket har pekat på att ramavtalsupphandlingar med flera leverantörer där avropsvolymerna är opreciserade kan medföra att anbudspriserna pressas upp. Att den som upphandlar inte garanterar några avropsvolymerna eller gör avropen förutsebara gör det enligt Nämnden för offentlig upphandling svårt för anbudsgivarna att lämna seriöst och exakt beräknade anbud. Vidare kan leverantörernas incitament att konkurrera med pris, kvalitet och service försvinna, om de vet att de flesta som lämnar in anbud blir antagna.<sup>38</sup>

Användningen av ramavtal kan innebära en besparing för myndigheten både i fråga om pengar och tid för anskaffningen av varan eller tjänsten. Samtidigt finns i många fall risk för att leverantörerna, bl.a. på grund av de många osäkerhetsmoment som råder när ramavtalsupphandlingen görs, lägger sig på en högre prisnivå än vad som annars vore fallet. Vinsterna och kostnaderna för användningen av ramavtal måste bedömas och vägas mot varandra i varje enskilt fall.

## 6.2 Riksbankens ramavtal

Riksbanken strävar efter att använda ramavtal med leverantörer i så stor utsträckning som möjligt. Därigenom vill man undvika en stor mängd mindre upphandlingar. Man vill också undvika att upphandlingarna inte görs korrekt. Riksbanken poängterar att en av fördelarna med ramavtal är att man kan

<sup>37</sup> Nämnden för offentlig upphandling; Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten, 1998-08-25, dnr. 203/96-21

<sup>38</sup> Nämnden för offentlig upphandling; Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten, 1998-08-25, dnr 203/96-21. Konkurrensverket; *Värda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, rapport 2002:2

säkerställa att anskaffningen görs i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Banken menar också att ramavtalen bidrar till ökad affärsmässighet vid upphandlingarna.

Riksbanken använder dels de ramavtal som har upphandlats inom ramen för den statliga inköpssamordningen, dels egna ramavtal.

Förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning omfattar myndigheter under regeringen. Förordningen innebär att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingen för dessa myndigheter. Det gäller upphandling av varor och tjänster som statliga myndigheter införskaffar ofta eller i stor omfattning, eller som uppgår till stora värden. En myndighet är dock inte tvingad att använda dessa ramavtal om man finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre. Ansvar för att upphandla och administrera de statliga ramavtalen är fördelat på nio statliga myndigheter. Samordningen av ramavtalen sköts sedan den 1 januari 2003 av Statskontoret. Dessförinnan innehade Kammarkollegiet den uppgiften.

Myndigheter som inte lyder under regeringen men ändå har nära anknytning till staten kan också delta i inköpssamordningen. Riksbanken deltar genom att riksdagen har lämnat en generell fullmakt till de ramavtalsansvariga myndigheterna att genomföra upphandling för riksdagens och dess myndigheters räkning (Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer och Riksbanken).

### Riksbankens egna ramavtal

I *Riksbankens riktlinjer för offentlig upphandling* skriver banken att det kan vara praktiskt att teckna ramavtal för exempelvis förbrukningsvaror, där det vore omständligt att inför varje anskaffning göra en ny upphandling. Den uppskattade totala inköpsvolymen för varan (eller tjänsten) ska anges i anonsen och förfrågningsunderlaget.

Banken skriver att ramavtal med flera leverantörer endast bör förekomma om det bedöms vara det bästa sättet att tillgodose det aktuella behovet och avtalen dessutom uppfyller kravet på affärsmässighet. Man konstaterar att det kan vara svårt att rangordna de antagna leverantörerna, vilket förespråkas av Nämnden för offentlig upphandling. Däremot är det ett minimikrav att alla leverantörer får tillfälle att leverera och att avropen fördelas rättvist under avtalsperioden.<sup>39</sup>

När det gäller tjänster har Riksbanken sedan november 2001 ramavtal med nio leverantörer av IT-tjänster. För juridiska tjänster har banken tecknat ramavtal med fem advokatbyråer. Vidare har informationsavdelningen ramavtal med vissa leverantörer angående bl.a. översättningstjänster, marknadsföring och grafisk produktion.

Företrädare för Riksbankens IT-avdelning, som är den avdelning som anlitar konsulter i störst utsträckning, framhåller att ramavtalen har underlättat

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

<sup>39</sup> Sveriges riksbank; *Riksbankens riktlinjer för offentlig upphandling*, december 2001, s. 35 f.

arbetet och sparat mycket arbetstid för de anställda. Målet är att ramavtalen för IT-konsulter ska täcka 75 % av bankens totala behov av sådana tjänster.

Riksbanken har också sett över sina möjligheter att teckna ramavtal med konsulter inom området ekonomi och revision. Man bedömde dock att behovet av konsult hjälp var så pass varierande att det var svårt att formulera generella kompetenskrav på leverantörerna. Planerna på att upphandla ramavtal för ekonomi- och revisionstjänster övergavs därför. Enligt uppgift kan dock banken komma att ta upp frågan igen. Man bedömer att ramavtal för dessa typer av tjänster skulle underlätta verksamheten vid banken. Enligt företrädare för Riksbanken uppstår det ofta och snabbt behov av konsulter på detta område. Att behöva avsätta flera veckor för en upphandlingsprocess upplevs inte sällan som besvärande och försvårande.

## 7 Granskning av genomförda upphandlingar

Revisorerna har valt ut tio upphandlingsärenden vid Riksbanken för närmare granskning. Sju av dessa avser enskilda konsulttjänster och två gäller upphandling av ramavtal för tjänster inom IT- respektive säkerhetsområdet. Därutöver har en upphandling av resebyråtjänster granskats. De studerade upphandlingarna genomfördes någon gång under perioden oktober 1999 till juni 2002. Syftet med granskningen har varit att se i vilken mån upphandlingarna har genomförts i enlighet med lagen om offentlig upphandling och på ett i övrigt affärsmässigt sätt.

Det finns inga samlade uppgifter om vilka inköp som genomförs på Riksbanken. Vid urvalet av konsulttjänster har revisorerna därför använt sig av uppgifter i ekonomiredovisningen.<sup>40</sup> Leverantörer som sammanlagt hade fakturerat stora belopp (en miljon kronor eller mer) valdes ut. Revisorerna bad sedan att få ta del av all dokumentation som fanns angående anskaffningen av tjänsterna från dessa leverantörer.

De granskade upphandlingarna berörs samtliga av bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Upphandlingarna berörs därutöver av andra bestämmelser, bl.a. sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223). Granskningen har genomförts med utgångspunkt i de bestämmelser som gällde vid den tid då upphandlingarna genomfördes.

Sammanfattningsvis kan bestämmelserna i LOU beskrivas med hjälp av följande grundläggande principer:

- *Likabehandlingsprincipen:* Alla leverantörer ska behandlas lika. De ska få samma information vid samma tillfälle. Under upphandlingen får inga nya uppgifter läggas till och inga krav tas bort.
- *Transparensprincipen:* Prövningen och utvärderingen av anbud ska vara en öppen och förutsebar process. Anbudsgivarna ska kunna förstå innebörden av de bedömningskriterier som meddelas i förfrågningsunderlaget.

<sup>40</sup> Agresso, konto 4801 konsultuppdrag; 48021 konsultuppdrag – investeringar byggnader; 48022 konsultuppdrag – investeringar applikationssystem.

- *Proportionalitetsprincipen:* De krav som ställs ska stå i rimlig proportion till det behov som upphandlingen ska tillgodose.
- *Icke-diskrimineringsprincipen:* En leverantör får inte diskrimineras på grund av nationalitet eller liknande omständigheter.
- *Principen om ömsesidigt erkännande:* En handling som är godkänd i ett annat EU-land ska även accepteras av svenska upphandlande enheter. Det gäller exempelvis intyg på att ett företag är registrerat på ett lagenligt sätt.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

Principerna innebär att samtliga aspekter av betydelse för valet av anbud ska återfinnas i förfrågningsunderlaget. Förfrågningsunderlaget ska utformas på ett sådant sätt att anbudsgivarna ges lika förutsättningar att delta i upphandlingen. Det är därmed inte tillåtet för upphandlaren att senare lägga till någon faktor eller bortse från något krav eller kriterium som man har uppgivit i förfrågningsunderlaget. Resultatet av upphandlingen, dvs. innehållet i det slutna avtalet, ska överensstämma med de förutsättningar som har angivits i förfrågningsunderlaget.

## 7.1 Revisorernas iakttagelser och synpunkter

Revisorerna har funnit brister i samtliga granskade upphandlingar. Avstegen från LOU är av varierande karaktär. I vissa fall har konsultuppgifterna i strid med LOU inte konkurrensutsatts över huvud taget. I de flesta fall har Riksbanken dock genomfört upphandlingar genom att vända sig till flera tänkbara leverantörer. Banken har i dessa fall gjort andra avsteg från LOU eller från principer som följer av lagen. Några av de brister som revisorerna har funnit återfinns i flera upphandlingar. En sammanfattning av dessa iakttagelser redovisas nedan. I bilaga 1 finns en utförligare beskrivning av resultaten av granskningen av upphandlingarna.

### Flera otillåtna direktupphandlingar

Tre av de granskade upphandlingarna utgörs av otillåtna direktupphandlingar. Det gäller upphandling av tjänster från C-konsult Ltd, E-konsult och F-konsult AB. (Namnen på leverantörerna är fiktiva.) Värdet av dessa uppgifter uppgår till över 5 miljoner kronor. Revisorerna ifrågasätter också ett fjärde fall av direktupphandling (upphandling av F-konsult AB), där det enligt revisorernas mening är tveksamt att villkoren för direktupphandling till följd av synnerliga skäl var uppfyllda. Värdet av denna upphandling uppgår till 2,5 miljoner kronor.

I granskningen har revisorerna också uppmärksammat att Riksbanken har genomfört flera direktupphandlingar av tjänster från ytterligare ett företag (B-konsult AS).

## Otydliga förfrågningsunderlag

Förfrågningsunderlagen innehåller kriterier för hur de inkomna anbuden ska utvärderas. Däremot saknas i allmänhet uppgifter om vad de olika kriterierna innebär. I flera upphandlingar av exempelvis IT-konsulter uppger Riksbanken att anbuden ska värderas utifrån kriterierna kompetens, personliga egenskaper och pris. Vilka önskemål man har när det gäller leverantörernas kompetens och personliga egenskaper uppges dock inte.

Förfrågningsunderlagen strider därmed mot LOU:s krav på transparens och förutsebarhet. Dessa principer innebär att anbudsgivarna ska kunna utläsa av förfrågningsunderlaget på vilket sätt anbuden kommer att bedömas. Förfrågningsunderlaget ska också innehålla en redovisning av grunderna för den upphandlande enhetens poäng- eller betygsättning av anbuden, om ett sådant system ska användas. Om kriterierna inte är förutsebara får anbudsutvärderingen drag av fri prövningsrätt.

Vikten av tydliga förfrågningsunderlag framgår bl.a. av en dom från Kammarrätten i Sundsvall (dom nr 943-1997). Kammarrätten pekar på att det, om den upphandlande enheten inte i förfrågningsunderlaget definierar utvärderingskriterierna, ”överlämnas åt anbudsgivarna att själva ange vad de anser ligga i de olika begreppen och i vilken mån de uppfyller dem”. Det lämnar utrymme för subjektiva bedömningar av kriterierna. Kammarrätten menar att kraven på affärsmässighet åsidosätts med ett sådant förfarande och att förfarandet således strider mot LOU.<sup>41</sup>

## Korta anbudstider

Vid öppen upphandling enligt 5 kap. LOU ska anbudsgivarna ha minst 52 dagar på sig att inkomma med anbud (tiden räknas från den dag annonsen om upphandling avsändes). Vid förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU ska anbudstiden vara ”skälig”.

Vid flera av Riksbankens upphandlingar av IT-tjänster har leverantörerna haft 13 dagar på sig att lämna anbud. Riksbanken har under hand framfört till revisorerna att 13 dagars anbudstid var den tid ”som man [den upphandlande avdelningen på Riksbanken, revisorernas anmärkning] tillämpat inom verksamhetsområdet”. Man har också uppfattat det som praxis för den typen av upphandlingar.

Enligt revisorernas bedömning stimulerar så korta anbudstider inte till reell anbudstävlan mellan leverantörerna. I stället får de leverantörer som redan innehar uppdrag konkurrensfördelar jämfört med nya potentiella leverantörer. De otydliga förfrågningsunderlagen är i detta sammanhang ytterligare en faktor som är till nackdel för de anbudsgivare som inte redan är eller har varit anlitade av Riksbanken.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

<sup>41</sup> Dom vid Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 943-1997



För att se till att alla anbudsgivare behandlades lika, borde Riksbanken enligt revisorernas uppfattning ha haft längre anbudstid än 13 dagar i de aktuella fallen.

### **Oklara anbudsutvärderingar**

Prövningen av anbud ska vara en öppen process. I flera fall är det dock oklart hur Riksbanken har bedömt inkomna anbud och på vilka grunder man har gjort sina val av leverantörer. Att som motiv till valet av anbud exempelvis endast uppge att de valda leverantörerna var de som ”bäst motsvarade kraven i förfrågningsunderlaget” är inte tillräckligt. Dokumentationen av upphandlingen ska vara sådan att utomstående kan fastställa att den upphandlande enheten, utifrån de krav som ställdes i förfrågningsunderlaget, har valt rätt anbud.

I flera av de granskade upphandlingarna har revisorerna inte kunnat fastställa att Riksbanken har valt rätt anbud.

Sedan den 1 juli 2002 gäller att den upphandlande enheten ska sända upplysningar om tilldelningsbeslutet (beslut om leverantör) och skälen till det, till samtliga anbudsgivare och anbudssökande.<sup>42</sup> Syftet med bestämmelsen är att ge leverantörerna bättre möjligheter att ta till vara sin rätt att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslut. Om grunderna för myndighetens val av leverantör inte är sakligt dokumenterade ökar risken för att en anbudsgivare ska känna sig felaktigt behandlad och begära överprövning i förvaltningsdomstol.

### **Fel upphandlingsform**

Vid sidan av direktupphandlingarna har Riksbanken genomfört alla upphandlingar utom en som förenklade upphandlingar. I flera fall har banken förlängt de konsultavtal som har upphandlats genom förenklad upphandling, utan att någon förlängningsmöjlighet funnits enligt avtalen. Det har medfört att värdena av dessa uppdrag har kommit att överstiga tröskelvärdet. Revisorerna konstaterar att öppen upphandling därmed borde ha genomförts i stället. Det är inte tillåtet att dela upp upphandlingar i syfte att understiga tröskelvärdet. Den upphandlande enheten ska beräkna värdet av en upphandling enligt bestämmelserna i LOU innan upphandlingen påbörjas.

Revisorerna har också sett exempel på att omfattningen, och därmed värdet, av konsultkontrakten har beräknats i underkant. Omfattningen av konsultuppdragen har i flera fall blivit betydligt större än de volymer som anges i konsultkontrakten. Enligt avtalet mellan Riksbanken och C-konsult Ltd omfattade uppdraget tjänster till ett värde av ca 1,6 miljoner kronor. Av uppgifter i Riksbankens ekonomiredovisning framgår emellertid att ca 3 miljoner kronor har betalats ut till leverantören. Värdet av Riksbankens avtal

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>42</sup> 1 kap. 28 § första stycket LOU

med E-konsult uppgick till minst 1,6 miljoner kronor. Den slutliga kostnaden för uppdraget uppgick till 2 miljoner kronor.

Riksbankens avtal med B-konsult AS omfattade tjänster till ett värde av minst 2,9 miljoner kronor. Den faktiska utbetalningen uppgick till 5,6 miljoner kronor. Riksbanken menar att den avtalade omfattningen av uppdraget endast var en miniminivå och att den volymen aldrig var aktuell för banken att utnyttja. Av handlingarna i ärendet framgår inte varför Riksbanken avtalade om en nivå som banken på förhand visste inte var aktuell.

Revisorerna anser att de avtalade nivåerna i största möjligaste mån bör motsvara det faktiska behov som banken har. I de ovan nämnda upphandlingarna är det stor skillnad mellan den beräknade omfattningen av uppdraget och det faktiska utfallet. För C-konsult Ltd och B-konsult AS har de slutliga utgifterna för uppdragen blivit 1,4 respektive 2,7 miljoner kronor högre än vad som angavs i avtalen. Det innebär att uppdragens omfattning i det närmaste har fördubblats.

Det är viktigt att den upphandlande enheten gör relevanta beräkningar av ett kontrakts värde. Det krävs för att rätt upphandlingsform ska kunna väljas. Vidare är det viktigt för att man ska kunna ge anbudsgivare och leverantörer en rättvisande bild av uppdraget.

## 8 Revisorernas överväganden och förslag

Syftet med lagen om offentlig upphandling (LOU) är framför allt ekonomiskt. Utnyttjandet av konkurrens, liksom ett affärsmässigt uppträdande, ska göra myndigheternas inköp billigare. Genom att myndigheterna tvingas jämföra olika leverantörer med varandra ska slentrianmässiga inköp motverkas.

Revisorernas intryck är dock att de ekonomiska motiven har spelat en underordnad roll för Riksbankens upphandlingar. Företrädare för Riksbanken har framhållit att det är viktigt att lagen följs. Motivet har varit att banken inte vill riskera domstolsprövning som följd av felaktiga upphandlingar. Banken är också angelägen att framstå som en myndighet som utmärks av god ordning. Man vill inte figurera som lagbrytare i pressen.

Ett annat intryck är att Riksbankens medarbetare, liksom många andra, kan uppleva LOU som komplicerad och tidskrävande. Medarbetarna kan hamna i situationer som de inte hade förutsett. De kan då uppleva att lagen inte gör det möjligt att hantera de nya omständigheterna på ett flexibelt och enkelt sätt.

För att se till att LOU ändå efterlevs har Riksbanken vidtagit flera åtgärder de senaste åren. Man har infört en central stödfunktion för upphandling, genomfört informationsinsatser och utarbetat en handbok i upphandling. Vidare använder Riksbanken ramavtal som ett sätt att försöka säkerställa att anskaffningen görs i enlighet med lagen. Internrevisionen vid banken skriver i en rapport från januari 2003 att medvetenheten om LOU och bankens kompetens på upphandlingsområdet har förbättrats.

Trots bankens inställning att LOU ska följas har revisorerna funnit brister i samtliga granskade upphandlingar. Revisorerna har också uppmärksammat

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

att Riksbanken har anlitat konsulter för uppdrag utan att teckna skriftliga avtal med konsulterna.

Brotten mot LOU avser olika bestämmelser eller principer som följer av lagen. Riksbankens företrädare har menat att vissa av brotten är mindre allvarliga. I praktiken tillmåter man således bestämmelserna i LOU olika vikt.

Revisorerna har dock funnit flera avsteg från LOU som knappast kan betraktas som försumbara. Det gäller exempelvis otillåtna direktupphandlingar till ett värde av över 5 miljoner kronor. Vissa avsteg kan inte heller anses vara engångsföreteelser. Riksbanken har t.ex. upprepade gånger förlängt konsultavtal som inte har innehållit förlängningsklausuler. Tjänsterna har upphandlats genom förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU. Det totala värdet av dessa avtal har överstigit tröskelvärdet, vilket dessutom innebär att upphandlingarna borde ha genomförts som öppna upphandlingar enligt 5 kap. LOU. Bestämmelserna i 5 kap. LOU följer av EG-direktiv om offentlig upphandling. Att dela upp upphandlingar så att värdet understiger tröskelvärdet förenklar visserligen den administrativa hanteringen av upphandlingen, men är inte tillåtet enligt LOU.

I granskningen har också framkommit att Riksbanken i en upphandling valde att inte förhandla med leverantören om nivån på arvudet. Arvudet hade i anbudet uppgivits vara 800–1200 kr per timme, med tillägget ”arvoden är alltid förhandlingsbara”. Trots detta betalade Riksbanken leverantören 1200 kr per timme. Riksbanken har hänvisat till att man enligt LOU inte är skyldig att förhandla med leverantören bara för att denne inbjuder till detta. Revisorerna anser att denna inställning inte motsvarar kraven på affärsmässighet i upphandlingen. Revisorerna menar att det borde vara naturligt att möjligheter att få lägre priser utnyttjas av en upphandlande myndighet.

Även på andra punkter anser revisorerna att Riksbanken har brustit i affärsmässighet. Det gäller exempelvis vid anlitan det av F-konsult AB i januari 2001, där Riksbanken inte utformade och tecknade något skriftligt avtal med konsulten. I stället tillämpades konsultens uppdragsbekräftelse med avtalsvillkor och förslag till uppdragsbeskrivning. Arvudet uppgick till 14 000 kr per dag (maximalt 200 000 kr per månad). Uppdraget varade under ett och ett halvt års tid och det totala värdet av upphandlingen uppgick till 2,5 miljoner kronor. Revisorerna ifrågasätter också om Riksbanken, som var fallet i en annan granskad upphandling, var tvungen att betala anbudsgivare för att de skulle komma till banken och presentera sina anbud.

När det gäller ramavtal vill revisorerna framhålla att syftet med ramavtal främst bör vara att få till stånd förmånligare villkor än vad som blir fallet vid separata upphandlingar. Det handlar om att spara pengar genom att erhålla lägre priser och göra anskaffningsprocessen kortare och enklare. Revisorernas intryck är dock att Riksbanken har använt ramavtal som ett sätt att i första hand säkerställa att anskaffningen görs i enlighet med LOU.

Risken finns att ramavtalen verkar pådrivande på bankens inköp av varor och tjänster. Myndigheten kan t.ex. bli mer benägen att anlita konsulter när upphandlingsförfarandet blir enklare.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

## 8.1 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer anser att Riksbanken bör se över sin organisation och sina rutiner för upphandling. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att Riksbankens utgifter för konsulter och andra tjänster har ökat kraftigt de senaste åren. År 2002 uppgick dessa utgifter till närmare 100 miljoner kronor. Riksbanken har också, i egenskap av Sveriges centralbank, en viktig roll som föredöme för andra myndigheter.

Enligt revisorernas mening skulle upphandlingsorganisationen vid Riksbanken fungera effektivare om bankens upphandlingsexperter involveras i upphandlingarna i större utsträckning än vad som hittills har varit fallet. För effektiv upphandling – dvs. upphandling som är lagenlig, affärsmässig och billig – fordras både upphandlingskompetens och kännedom om det behov som ligger till grund för upphandlingen. Riksbankens internrevision har påpekat att brott mot regelverket även fortsättningsvis kan förekomma i banken, trots åtgärder från bankens sida. Det gäller särskilt inom verksamheter i banken där upphandling genomförs mer sällan.

Revisorerna anser också att banken bör vidta åtgärder för att förbättra sina möjligheter till överblick över upphandlingen. På Riksbanken finns inte någon person som har full kännedom om vilka upphandlingar som görs. Detta försvårar enligt revisorernas bedömning den interna kontrollen och uppföljningen av upphandlingar. Att upphandlingsrådgivaren själv ska ”spåra upp” vilka upphandlingar som genomförs blir tidskrävande. Det innebär också risk för slumpmässighet och för att andra arbetsuppgifter prioriteras.

God överblick över upphandlingen behövs också för att se till att olika avdelningar inte genomför liknande upphandlingar ovetandes om varandra. Att det ska inträffa är en risk som bankens internrevision har pekat på.

Revisorerna utgår från att Riksbanken planerar upphandlingarna i så god tid att de kan genomföras på ett lagenligt sätt. Bankens internrevision har en viktig uppgift att granska hur den interna kontrollen av upphandlingar fungerar.

Revisorerna föreslår följande:

- I syfte att förbättra överblicken över upphandlingen bör Riksbankens direktion ålägga alla handläggare eller chefer som planerar att genomföra en upphandling att anmäla detta till bankens upphandlingsexperter. Härigenom kan den interna kontrollen och uppföljningen av upphandlingar förbättras. En skyldighet för de anställda att anmäla planerade och genomförda upphandlingar till en central upphandlingsfunktion finns exempelvis inom Regeringskansliet.
- För att säkerställa upphandlingarnas kvalitet bör Riksbankens direktion se till att tillräcklig upphandlingskompetens finns hos dem som ansvarar för eller medverkar vid upphandlingar. En metod är att låta Riksbankens upphandlingsexperter granska alla förfrågningsunderlag i upphandlingar vars värde överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Innan beslut om leverantör fattas bör också dokumentationen av anbudsutvärde-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

•  
Bilaga

ringarna granskas. När det gäller upphandling över tröskelvärdena anser revisorerna att bankens upphandlingsexperter bör medverka i alla stadier av upphandlingsprocessen.

- Om bankens upphandlingsexperter uppmärksammar att banken i en upphandling riskerar att bryta mot lagen om offentlig upphandling bör de ha möjlighet att föra upp frågan till direktionen för vidare behandling.
- För att förbättra framförhållningen bör avdelningscheferna åläggas att i sin verksamhetsplanering för kommande år ange sitt behov av konsultstöd.
- Riksbanken bör skapa rutiner för uppföljning och utvärdering av konsultuppdrag. Det bör tydligt anges vem som är ansvarig för att uppföljning görs och dokumenteras. Syftet med uppföljningen bör inte enbart vara att kontrollera att Riksbanken har fått det som banken har beställt, utan även att utreda huruvida man har beställt det som man faktiskt har behövt. Härigenom får banken tillfälle att utvärdera och utveckla sin egen beställarfunktion.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## Referenser

### Skriftligt material

Hentze, Sylvén; *Offentlig upphandling*, lagkommentar 18:1, 1998, Norstedts Juridik AB

Kammarrätten i Sundsvall, dom i mål nr 943-1997

Konkurrensverket; *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, rapport 2002:2

Nämnden för offentlig upphandling; Begäran om utlåtande angående tecknandet av ramavtal med ett stort antal anbudsgivare och delegering av avropsrätten, 1998-08-25, dnr 203/96-21

Nämnden för offentlig upphandling; *Kort om LOU och NOU*, 2002

Nämnden för offentlig upphandling; Perstorps kommuns avtal om konsultuppdrag, 2000-09-19, dnr 2000/0223-26

Nämnden för offentlig upphandling; *Sammanställning av NOU-info från 1996*

Nämnden för offentlig upphandling; *Upphandling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU*, 2003

Regeringens proposition 2002/03:1; *Budgetpropositionen för 2003*

SOU 2001:31; *Mera värde för pengarna*, slutbetänkande av Upphandlingskommittén

### Dokument från Sveriges riksbank

Arbetsordning för Sveriges riksbank, augusti 2001

*Betalningsavveckling i RIX-systemet*, 2000-01-25

Bokslut för 2002

Brev från Riksbanken (2002-11-29) till Riksdagens revisorer, RR dnr 2002:118(4)

Brev från Riksbanken (2002-12-13) till Riksdagens revisorer, RR dnr 2002:118(4)

Brev från Riksbanken (2001-03-13) till Pengar i Sverige AB, dnr 01-419-MOP

Budget för Sveriges riksbank för år 2003, dnr 2002-2043-ADM

Direktionsbeslut 2000-08-16

EBM:s tillsyn av PSAB, PM 2001-02-21

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga

Förslag till budget 2002 avseende utgifter och kostnader, dnr 01-1656 ADM

Internrevisionsavdelningens rapport 2000-03-31, dnr 00-537-IR

Internrevisionsavdelningens rapport 2003-01-31, dnr 2003-317-IR

Instruktion för Sveriges riksbank, augusti 2001

*Kartläggning av Riksbankens köp av tjänster under 1999*, 2000-06-30

Kompetens och resursbehov på EBM, PM 2001-05-14

Organisations- och förvaltningsavdelningen 1998-08-31, dnr 98-1074-REV

Organisations- och förvaltningsavdelningen 2000-04-27, dnr 00-537-IR

Redogörelse till riksdagen 2001/02:RB1; *Årsredovisning för Sveriges riksbank för räkenskapsåret 2001*

Revisionsavdelningens rapport 1998-06-18, dnr 98-1074-REV

*Riksbankens riktlinjer för offentlig upphandling*, december 2001

Riksbankens varuköp 2001, PM 2002-11-14

Ökning av kostnader för konsulter och externa tjänster, PM 2003-01-17

### **Lagar och förordningar**

Förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank

Sekretesslag (1980:100)

### **Webbplatser**

[www.nou.se](http://www.nou.se), 2002-09-09

[www.riksbank.se](http://www.riksbank.se), 2002-01-08

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

# Bilaga 1: Granskning av genomförda upphandlingar – revisorernas iakttagelser och synpunkter

Som framgått av kapitel 7 har revisorerna granskat tio upphandlingar vid Riksbanken. Upphandlingarna har genomförts någon gång under perioden 1999–2001. I denna bilaga redovisas resultatet av granskningen.

Revisorerna har valt att inte namnge de olika leverantörerna i texten. De har i stället fått fiktiva namn.

## Upphandling av ramavtal för konsulttjänster inom IT-området

Riksbanken tecknade under hösten 2001 ramavtal med nio IT-konsultföretag. Värdet av upphandlingen översteg tröskelvärdet och genomfördes därför som öppen upphandling enligt 5 kap. LOU. Upphandlingen föregicks enligt gällande regler av en annons i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

### *Förfrågningsunderlaget*

Enligt 1 kap. 20 a § LOU ska den upphandlande enheten, innan den prövar anbud, pröva om de som lämnar anbud (eller ansöker om att lämna anbud) uppfyller de krav som den upphandlande enheten har på leverantören. Dessa kvalificeringskrav ska inte blandas ihop med utvärderingskriterier. Kvalificeringskraven syftar till att säkerställa att leverantörerna uppfyller vissa grundläggande villkor. När en sådan prövning har gjorts ska anbuden värderas utifrån de utvärderingskriterier som har angivits i förfrågningsunderlaget. Utvärderingskriterierna avser till skillnad från kvalifikationskriterierna endast anbudet, inte anbudsgivaren.

Riksbankens förfrågningsunderlag är tydligt uppställt och innehåller både kvalificeringskriterier och kriterier för utvärdering av anbud. Man anger att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas. Vid bedömningen kommer följande utvärderingskriterier att beaktas:

1. Erfarenhet av systemutvecklingsarbete.
2. Erfarenhet från bank- och finanssektorn.
3. Pris.
4. Erfarenhet av projektarbete.
5. Kunskaper i svenska språket.
6. Tillgänglighet.
7. Kunskaper i engelska språket.

Kriterierna har rangordnats med hjälp av olika vikter. Exempelvis har ”pris” fått vikten 15 % och ”kunskaper i svenska språket” 10 %.

Revisorerna menar att kriterierna 1, 2, 4, 5 och 7 snarare bör betraktas som kvalificeringskrav än som utvärderingskriterier. Vid en jämförelse mellan

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·  
Bilaga



kvalificeringskriterierna i förfrågningsunderlaget och utvärderingskriterierna framkommer också att vissa kvalificeringskrav, i strid mot 1 kap. 20 a § LOU, återkommer som utvärderingskriterier. Det gäller kvalificeringskriterierna ”tidigare uppdrag och referenser” samt ”språkkunskaper”.

I förfrågningsunderlaget står det att anbudsgivaren ska ange ersättningsnivåerna för de olika kategorier av konsulter som kan komma att utföra uppdraget. Riksbanken specificerar dock inte hur jämförelsen mellan anbudens olika priser ska göras. För att kunna göra en rättvis jämförelse borde banken ha angivit i förfrågningsunderlaget vilka olika typer av konsulter som man ville ha prisuppgifter för.

Riksbanken skriver i förfrågningsunderlaget också att anbudsgivaren tydligt ska ange vilka eventuella synpunkter man har på bankens avtalsvillkor. En sådan formulering indikerar att det är möjligt för anbudsgivarna att förhandla om avtalsvillkoren. Enligt LOU finns dock inte någon sådan möjlighet i ett öppet upphandlingsförfarande.

### *Prövning och utvärdering av anbud*

Vid utvärderingen av anbudet har Riksbanken använt en betygsskala från 1 till 5. En redovisning över varför varje anbud har erhållit en viss poäng saknas i dokumentationen.

Anbudsgivarna tillämpar olika modeller för att redovisa sina priser. Exempelvis har en anbudsgivare inte bara angivit olika pris för olika kategorier av konsulter, utan också prisintervall för en och samma konsultkategori. Till exempel kostar en projektledare med minst fem års erfarenhet mellan 980 och 1 390 kr per timme, medan en projektledare med minst två års erfarenhet kostar mellan 850 och 950 kr per timme. Det har varit svårt att härleda hur Riksbanken har betygssatt priserna i sin utvärderingsmall. Revisorerna kan därför inte bedöma om betygssättningen avseende pris är riktig.

Det är också oklart hur kriteriet ”kunskaper i svenska språket” har bedömts. Alla leverantörer utom en har fått betyget 3 på en 5-gradig skala, trots att konsulterna får antas tala flytande svenska. På samma sätt får alla leverantörer utom en betyget 3 avseende kunskaper i engelska språket, trots att flera anbudsgivare uppger att de har engelska som koncernspråk. Denna betygssättning tyder på att Riksbanken inte har gjort någon reell bedömning av dessa kriterier. Representanter för Riksbanken bekräftar vid intervjuer att det var svårt att utvärdera språkkriterierna och att de flesta leverantörer därför erhöll betyget 3. Genom att inte ge något högre betyg än 3 har Riksbanken ändrat anbudsförutsättningarna i efterhand.

Riksbanken har framfört till revisorerna att man, genom att inte utnyttja hela betygsskalan med stegen 1–5, fick en leverantör att framstå som förhållandevis bättre än de övriga. Enligt banken uppfyllde emellertid denna anbudsgivare kraven i förfrågningsunderlaget så mycket sämre än de övriga att anbudsgivaren aldrig var aktuell för kontrakt. Poängsättningen avseende språk påverkade enligt Riksbanken således inte utfallet av upphandlingen.

I förfrågningsunderlagets utkast till ramavtal anges följande: ”Uppdrag enligt detta ramavtal kan kräva att arbete utförs på övertid. Särskild övertidser-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

sättning utgår ej. Leverantören är medveten om detta och förutsätts ha anpassat sitt timarvode därefter” (punkt 19.3). Några av de anbudsgivare som antagits har gjort reservationer mot att övertidsersättning inte ska utgå. Riksbanken har tillåtit reservationerna mot denna regel för prissättning och ändrat de slutliga villkoren i avtalen med dessa leverantörer. Som nämnts ovan är denna upphandling en öppen upphandling, där förhandlingar med anbudsgivarna inte får förekomma. De anbudsgivare som har haft förmånen att få göra avsteg från en viktig grund för prissättning har därmed särbehandlats på ett sätt som strider mot huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU.

### *Sammanfattning*

- Riksbanken har blandat ihop kvalificeringskrav och utvärderingskriterier.
- På vilka grunder Riksbanken har betygssatt anbuderna framgår inte av upphandlingsdokumentationen.
- Det är svårt att härleda hur anbudsgivarnas prisuppgifter har värderats.
- När det gäller kunskaper i svenska språket har Riksbanken ändrat anbudsförutsättningarna i efterhand genom att inte tilldela någon leverantör högre betyg än 3. Enligt Riksbanken påverkade detta kriterium dock inte utfallet av upphandlingen.
- Riksbanken har förhandlat med några av leverantörerna. Förhandlingarna innebär att vissa leverantörer har särbehandlats, vilket stöder mot flera bestämmelser i LOU.

### **Upphandling av konsulttjänster från A-konsult AB m.fl.**

A-konsult AB har under perioden januari 2000 t.o.m. juni 2002 fakturerat Riksbanken 10,5 miljoner kronor. Från och med november 2001 har anskaffningen gjorts genom avrop på Riksbankens ramavtal. Revisorerna har granskat en upphandling som genomfördes som förenklad upphandling sommaren 2001. Uppdraget avsåg löpande konsultstöd avseende C/S-utveckling för Riksbanken. (C/S står för client/server och syftar på ett system med klientdatorer som erhåller program och andra datortjänster genom en serverdator.) Värdet av denna upphandling uppgår enligt Riksbanken till ca 1,2 miljoner kronor.

### *Förfrågningsunderlaget*

Förfrågningsunderlaget är en sida långt. Där saknas avtalsvillkor och obligatorisk information om att anbud kan antas utan föregående förhandling. Anbudstiden var 13 dagar. I underlaget uppges att Riksbanken skulle utvärdera anbuderna utifrån kriterierna kompetens, personliga egenskaper och pris. Vad som avses med kompetens och personliga egenskaper är inte närmare preciserat.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

### *Prövning och utvärdering av anbud*

Fyra anbud inkom. Tre av dessa antogs. Vid utvärderingen av anbuden upprättade Riksbanken en utvärderingsmall i vilken man poängsatte de olika anbuden. Det är dock svårt att med hjälp av denna mall utröna hur kriterierna kompetens och personliga egenskaper har värderats. Som motiv till valet av anbud uppger Riksbanken att de valda leverantörerna var de som bäst motsvarade kraven i förfrågningsunderlaget. Någon precisering av varför de var bäst lämnas inte.

### *Kommentar*

Riksbanken har genomfört flera andra upphandlingar av IT-konsultföretag efter samma mönster som ovan: Kortfattade förfrågningsunderlag, kompetens, personliga egenskaper och pris som utvärderingskriterier, korta anbuds-tider och inga motiveringar till valet av anbud utöver upplysningen att de valda leverantörerna varit bäst. I flera fall har avtalen förlängts. Det slutliga värdet av konsulttjänsterna har då blivit högre än det värde som upphandlingarna avsåg. Uppdelning av upphandlingar strider mot bestämmelserna i LOU.

### *Sammanfattning*

- I förfrågningsunderlaget saknas viktig information. Exempelvis framgår inte de kommersiella villkoren för upphandlingen.
- Anbudstiden är kort.
- Kompetens och personliga egenskaper är två utvärderingskriterier som anges i förfrågningsunderlaget. Det är dock oklart vad som avses med dessa kriterier. Det är också svårt att bedöma hur de två kriterierna har utvärderats.
- Uppdelning av upphandlingar har gjorts i strid med bestämmelserna i LOU.

### **Upphandling av konsulttjänster från B-konsult AS**

Det norska företaget B-konsult har anlåtats för 5,6 miljoner kronor under 2000 och 2001. Den granskade upphandlingen genomfördes sommaren 2001 och avsåg löpande konsultstöd för Riksbankens back-office-system.

### *Förfrågningsunderlaget*

Förfrågningsunderlaget, daterat den 31 maj 2001, är en sida långt. I underlaget anges att uppdraget ska starta den 1 juli 2001. Det framgår också att anbuden ska bedömas efter kriterierna kompetens, personliga egenskaper och pris. Kriterierna preciseras inte närmare. Vidare uppges att upphandlingen genomförs som förenklad upphandling (6 kap. LOU).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

## *Prövning och utvärdering av anbud*

Tre anbud inkom. B-konsult hade det högsta priset. Riksbanken antog ändå detta anbud. Valet motiveras med att B-konsult var den leverantör som bäst motsvarade de uppställda kraven i anbudsfrågan. På vilket sätt företaget motsvarade kraven redovisas inte.

Riksbanken har i granskningen framfört till revisorerna att motivet till att B-konsult valdes var att endast denne anbudsgivare hade den erforderliga kunskapen för uppdraget (dvs. kunskap om Atlas-systemet).

I förfrågningsunderlaget uppger Riksbanken inte hur många timmars arbete uppdraget omfattar. B-konsults anbud innehåller ett förbehåll mot detta. Företaget anger att det offererade priset förutsätter att uppdraget omfattar 120 timmar per månad. Detta krav förefaller ha varit föremål för förhandling mellan Riksbanken och B-konsult. Avtalet mellan Riksbanken och B-konsult stipulerar en garanterad volym om 100 timmar per månad.

Att anta ett anbud på andra grunder än dem som har angivits i förfrågningsunderlaget innebär att företaget särbehandlas på ett sätt som strider mot huvudregeln om affärsmässighet. Om Riksbanken avsåg att ge anbudsgivarna möjlighet att lämna anbud baserat på en garanterad volym borde det ha framgått av förfrågningsunderlaget. Riksbanken borde därför i detta fall ha avbrutit upphandlingen och påbörjat en ny upphandling, där den garanterade volymen hade framgått.

## *Avtal*

Det avtal som Riksbanken och B-konsult slöt omfattade den tid som angavs i förfrågningsunderlaget, dvs. från den 1 juli 2001 till den 30 september 2001. Avtalet förlängdes sedan från den 1 oktober 2001 till den 31 december 2001. Någon ny upphandling genomfördes inte.

Tidigare under 2001 och under 2000 hade Riksbanken genomfört förenklade upphandlingar av B-konsult avseende samma tjänster som ovan. B-konsult valdes i båda fallen eftersom inga andra anbud hade kommit in. Anbudstiden var i båda fallen ca två veckor.

Under 2000 skrev Riksbanken också avtal med B-konsult vid fyra tillfällen utan föregående upphandling.

Enligt avtalen har Riksbanken anlitat B-konsult för minst 2 300 timmar under 2000 och 2001, vilket motsvarar ett värde av ungefär 2,9 miljoner kronor.<sup>43</sup> Enligt bestämmelserna i LOU om tröskelvärdesberäkning (se avsnitt 3.1) borde dessa tjänster ha upphandlats redan 2000 i form av öppen upphandling enligt 5 kap. LOU.

Det totala värdet av uppdraget till B-konsult har, som framgår ovan, uppgått till 5,6 miljoner kronor. Den garanterade arbetsvolym som fastställs i

<sup>43</sup> Beräknat på 1 150 timmar till priset 1 100 NOK/timme och 1 150 timmar till priset 1 200 NOK/timme samt en valutakurs på 1,10 SEK/NOK. Valutakursen 1,10 är ett medelvärde av valutakursen vid sex tidpunkter under 2000 och 2001 (00-04-28, 00-08-30, 00-12-28, 01-04-30, 01-08-30, 01-12-28). Valutauppgifterna är hämtade från Postgirots webbplats 2003-01-30.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

avtalen (2 300 timmar till ett ungefärligt värde av 2,9 miljoner kronor) var enligt uppgift till Riksdagens revisorer en miniminivå. Riksbanken framhåller att denna volym aldrig var aktuell för banken att utnyttja. Av handlingarna i ärendet framgår dock inte varför Riksbanken avtalade om en nivå som banken på förhand visste inte var aktuell.

### Sammanfattning

- Kompetens och personliga egenskaper är två utvärderingskriterier som anges i förfrågningsunderlaget. Det är dock oklart vad som avses med dessa kriterier. Det är också svårt att bedöma hur de två kriterierna har utvärderats. B-konsult AS har fått uppdraget trots att dess anbud hade det högsta priset. Det framgår inte av Riksbankens dokumentation av upphandlingen på vilket sätt de andra utvärderingskriterierna ansågs uppväga det högre priset.
- Anbudet har antagits på andra villkor än dem som stipuleras i förfrågningsunderlaget, vilket innebär att anbudsgivaren har givits otillbörliga fördelar.
- Uppdelning av upphandlingar har gjorts i strid med LOU:s bestämmelser. B-konsult har dessutom vid flera tillfällen direktupphandlats. Konsulttjänsterna från B-konsult borde ha upphandlats redan 2000 i form av öppen upphandling.
- Omfattningen av det uppdrag som Riksbanken har avtalat med B-konsult om uppgår till minst 2 300 timmar, vilket motsvarar ca 2,9 miljoner kronor. Enligt Riksbanken var den avtalade omfattningen av uppdraget dock endast en miniminivå som aldrig var aktuell att utnyttja. Enligt uppgifter i ekonomiredovisningen har banken betalat ut ca 5,6 miljoner kronor till B-konsult under 2000 och 2001.

### Upphandling av konsulttjänster från C-konsult Ltd

Under 2000 och 2001 har ca 3 miljoner kronor utbetalats till det brittiska företaget C-konsult Ltd.<sup>44</sup> Enligt de avtal mellan Riksbanken och C-konsult som Riksbanken har tillhandahållit har företaget anlits under sista halvåret 2000 och början av 2001 för att ta fram en kravspecifikation för IT-system, utveckla och testa IT-system, utbilda personalen m.m.

Upphandlingen har inte följt bestämmelserna i LOU. Riksbanken har i stället slutit avtal med C-konsult direkt. I kontraktet gör Riksbanken uppskattningen att uppdraget ska omfatta 825 timmar under perioden juli 2000 – december 2000. Timersättningen till företaget var 109 brittiska pund (GBP). I avtalet sägs att avtalet inte kommer att förlängas utan en ny, skriftlig överenskommelse. I december 2000 tecknade Riksbanken ett nytt avtal med C-konsult om ytterligare 200 timmar. Timersättningen var i detta fall 112 GBP.

<sup>44</sup> Agresso, konto 4801 konsultuppdrag; 48021 konsultuppdrag – investeringar byggnader; 48022 konsultuppdrag – investeringar applikationssystem.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

• Bilaga

Enligt de båda kontrakten skulle C-konsult för Riksbankens räkning utföra ett uppdrag till ett sammanlagt värde om 112 325 GBP. Det motsvarar ungefär 1,6 miljoner kronor.<sup>45</sup>

### *Sammanfattning*

- Upphandlingen, vars värde överskrider tröskelvärdet, har genomförts som direktupphandling. Det strider mot lagen om offentlig upphandling och EG:s upphandlingsdirektiv.
- Värdet av de avtal som Riksbanken har tecknat med C-konsult uppgår till 112 325 GBP, vilket motsvarar ungefär 1,6 miljoner kronor. Enligt uppgifter i ekonomiredovisningen har banken dock betalat ut ca 3 miljoner kronor till C-konsult under 2000 och 2001.

### **Upphandling av konsulttjänster från D-konsult m.fl.**

Upphandlingen avsåg heltidsarbete avseende IT-tjänster under perioden december 2000 t.o.m. april 2001. Det skulle dock vara möjligt att förlänga avtalet. Av förfrågningsunderlaget framgår att förenklad upphandling har valts.

### *Förfrågningsunderlaget*

Förfrågningsunderlaget, daterat den 9 november 2000, är en sida långt. Där saknas avtalsvillkor och obligatorisk information om att anbud kan antas utan föregående förhandling. Utvärderingskriterierna är rangordnade med det viktigaste kriteriet först. Kriterierna är kompetens, personliga egenskaper och pris. Vad som närmare avses med kriterierna framgår inte.

Anbudstiden uppgår till 13 dagar, vilket revisorerna menar är tämligen kort. En anbudstid på ungefär en månad hade varit mer skälig.

Revisorerna konstaterar att förfrågningsunderlaget i detta ärende är undermåligt både med utgångspunkt i LOU och beträffande affärsmässighet i övrigt. Det förefaller som om underlaget har sammanställts i stor hast.

### *Prövning och utvärdering av anbud*

Anbuden öppnades den 24 november 2000. 16 skrivelser hade inkommit. Av dessa var sex anbud, medan tio leverantörer avböjde att lämna anbud. Enligt anbudsförteckningen hade två anbud kommit in från D-konsult AB. D-konsult uppger i båda anbuden priset 800–1200 kr per timme för sina tjänster.

Riksbanken har poängsatt de olika leverantörerna utifrån de kriterier som angavs i förfrågningsunderlaget. Grunden för poängsättningen framgår inte

<sup>45</sup> Beräknat på en valutakurs på 14,07 SEK/GBP. Valutakursen 14,07 är ett medelvärde av valutakursen vid tre tidpunkter under 2000 och 2001 (00-08-30, 00-11-30, 01-02-28). Valutauppgifterna är hämtade från Postgirots webbplats 2003-01-30.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

av dokumentationen. Riksbanken valde att anta anbudet från D-konsult och ett ytterligare företag.

### *Avtal*

Riksbanken slöt avtal med D-konsult den 13 december 2000, vilket var drygt två veckor efter det datum till vilket anbudet skulle vara giltiga. I sitt anbud skrev D-konsult att "arvoden är alltid förhandlingsbara". Avtalet mellan Riksbanken och D-konsult inbegrep en timersättning på 1 200 kr. Det tyder på att Riksbanken inte utnyttjade sin möjlighet att förhandla med leverantören om priset.

Riksbanken har hänvisat till att man enligt LOU inte är skyldig att förhandla med leverantören bara för att denne inbjuder till detta. Revisorerna anser emellertid att möjligheter att få lägre priser alltid bör utnyttjas av en upphandlande myndighet.

Avtalet med D-konsult förlängdes två gånger. Avtalet med det andra företaget förlängdes inte.

Det sammanlagda värdet av Riksbankens avtal med D-konsult uppgick till 1,5 miljoner kronor. Därmed översteg värdet av upphandlingen det gällande tröskelvärdet. Det innebär att upphandlingen inte borde ha genomförts som förenklad upphandling, utan som öppen upphandling.

Riksbanken menar att det vid upphandlingstillfället fanns goda skäl att utgå från att tröskelvärdet inte skulle överskridas, varför förenklad upphandling valdes.

### *Sammanfattning*

- I förfrågningsunderlaget saknas viktig information. Exempelvis framgår inte vad som avses med utvärderingskriterierna kompetens och personliga egenskaper.
- Anbudstiden var enligt revisorernas mening alltför kort.
- Av anbudsutvärderingen framgår inte på vilka grunder anbudet från D-konsult och det andra företaget antogs.
- Riksbanken förhandlade inte med D-konsult om timpriset för tjänsterna, trots att företaget i sitt anbud angav att "arvoden är alltid förhandlingsbara".
- Upphandlingen borde enligt LOU:s bestämmelser ha genomförts som öppen upphandling i stället för som förenklad upphandling.

## **Upphandling av ramavtal för konsulttjänster och säkerhetsrelaterad programvara**

Upphandlingen avser ett ramavtal för dels konsulttjänster, dels säkerhetsrelaterad programvara. Ramavtalet löper under perioden 2000–2003. Upphandlingen gjordes hösten 1999. Enligt Riksbanken omfattar upphandlingen tjänster till ett värde av 3 miljoner kronor.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

Av förfrågningsunderlaget framgår att upphandlingen omfattades av sekretess enligt sekretesslagen. För upphandlingar som omfattas av sekretess eller andra särskilda begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet gäller endast bestämmelserna i 6 kap. LOU.<sup>46</sup> Upphandlingen genomfördes därför som förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU.

### *Förfrågningsunderlaget*

Förfrågningsunderlaget innehåller flera kvalificeringskrav och utvärderingskriterier. Utvärderingskriterierna är gemensamma för både konsulttjänsterna och den säkerhetsrelaterade programvaran.

Vissa av utvärderingskriterierna är inte förenliga med bestämmelserna i LOU. Riksbanken anger att ett bedömningskriterium är ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet”. Enligt 6 kap. 12 § LOU ska den upphandlande enheten välja antingen det anbud som har det lägsta priset eller det som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska upphandlaren väga in de faktorer som man har uppgivit i förfrågningsunderlaget att man tillmäter betydelse. ”Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” är således ett resultat av en bedömning och kan inte i sig självt vara ett utvärderingskriterium.

Riksbanken har också angivit några utvärderingskriterier som är mycket svåra att bedöma på ett objektiva och sakligt sätt. Dessa är

- förmåga till nytänkande
- professionalism
- självgående konsulter
- social kompetens.

Därtill är det oklart vad som avses med punkten 5.4 ”Generellt för företaget”. Anbudsgivarna ombeds här svara på frågan vad de ”anser om följande”:

- Kompetensöverföring till uppdragsgivaren.
- Resor och traktamentskostnader.
- Utbyte av konsult som passar.

Syftet med frågan framgår inte. Särskilt oklart är det vad Riksbanken avser med den tredje punkten: ”utbyte av konsult som passar”.

Vidare erbjuds anbudsgivarna betalning för att komma till Riksbanken och presentera sina anbud. Enligt revisorernas uppfattning borde det inte vara nödvändigt att betala för att få ett anbud presenterat. På vilket sätt presentationerna förväntades komma att ha betydelse för anbudsprövningen framgår inte av den dokumentation av upphandlingen som finns tillgänglig.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

<sup>46</sup> 1 kap. 3 § LOU



### *Prövning och utvärdering av anbud*

Riksbanken har upprättat en sammanställning över de inkomna anbuden. Någon bedömning av priserna på leverantörernas tjänster eller produkter finns emellertid inte i underlaget till upphandlingen.

I ett av dokumenten i akten ("Avtalsparter och deras specialiteter och skäl till val av dem") motiverar Riksbanken valet av leverantörer av konsulttjänster. De skäl som anges har ingen koppling till förfrågningsunderlagets kriterier. En aspekt som däremot förefaller ha spelat in är om anbudsgivaren tidigare har arbetat för Riksbanken. Motivet för val av leverantörer av säkerhetsrelaterad programvara framgår inte av något dokument i akten.

Det går inte att utifrån underlaget för upphandlingen bedöma om Riksbanken har valt rätt anbud. Två av leverantörerna har antagits med motiveringen att de har arbetat på banken sedan 1998/99.

### *Sammanfattning*

- Utvärderingskriterierna står inte i överensstämmelse med kraven på transparens och förutsebarhet.
- Bedömningen av anbud förefaller inte ha gjorts med utgångspunkt i de kriterier som anges i förfrågningsunderlaget.
- Eftersom underlaget för upphandlingen är bristfälligt går det inte att bedöma om Riksbanken har valt rätt anbud.

### **Upphandling av konsulttjänster från E-konsult**

E-konsult har kontrakterats under en period av ett och ett halvt år. I uppdraget ingick att genomföra utredningar och projekt för Riksbankens räkning.

Något skriftligt förfrågningsunderlag har inte upprättats.

Värdet av tjänsten skulle enligt avtalet uppgå till minst 1,6 miljoner kronor. Tröskelvärdet för statliga myndigheters köp av tjänster var 1,2 miljoner kronor år 2000. För närvarande är tröskelvärdet 1,4 miljoner kronor. Enligt ekonomiredovisningen har Riksbanken under den aktuella perioden betalat ca 2 miljoner kronor till E-konsult.

### *Riksbankens grund för val av upphandlingsform*

Enligt uppgift från Riksbanken avsåg avtalet med E-konsult speciella tjänster från en före detta anställd vid banken. Riksbanken framhåller att det inte rörde sig om en upphandling i LOU:s mening. Man menar i stället att uppdragsavtalet var en överenskommelse med en anställd i samband med denna persons avgång från banken.

Revisorerna delar inte Riksbankens ståndpunkt att avtalet med konsulten inte ska betraktas som en upphandling. Revisorerna menar att Riksbankens förfarande inte har stöd i LOU.

Nämnden för offentlig upphandling har i ett yttrande behandlat ett liknande ärende. Enligt nämnden kan en myndighet inte ersätta avgångsveder-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

lag med en överenskommelse om konsultarbete åt myndigheten. Enligt LOU ska en upphandlande enhets upphandling (dvs. tilldelning av kontrakt med ekonomiska villkor) göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Nämnden skriver: "NOU anser därför inte att en upphandlande enhet i strid med LOU, dvs. utan att kunna åberopa något lagstadgat undantag, får tilldela någon leverantör ett kontrakt i stället för att reglera ett åtagande gentemot leverantörsbolagets ägare eller någon annan fysisk person med anknytning till bolaget."<sup>47</sup>

NOU skriver vidare att den upphandlande enheten kan genomföra en direktupphandling om upphandlingens värde är lågt eller om det föreligger synnerliga skäl. Eftersom kontraktets värde i det av NOU granskade fallet uppgick till 840 000 kr kunde det inte hävdas att upphandlingens värde var lågt. NOU ansåg inte heller att det förelåg sådana force majeure-liknande omständigheter att direktupphandling med anledning av synnerliga skäl kunde motiveras.

### *Sammanfattning*

- Riksbanken har i strid med bestämmelserna i LOU direktupphandlat tjänster från E-konsult till ett värde av ca 2 miljoner kronor.

## **Upphandling av konsulttjänster från F-konsult AB, januari 2001**

F-konsult AB har 2001 anlåtts för uppdrag av både avdelningen för finansiell stabilitet och avdelningen för marknadsoperationer. Upphandlingarna har i båda fallen genomförts som direktupphandlingar.

Uppdraget vid avdelningen för finansiell stabilitet omfattade totalt 2,5 miljoner kronor. Konsulten anlätades som operativ chef vid enheten för finansmarknadsstatistik. Konsulten skulle också fortsätta arbetet med den översyn av verksamheten som pågick.

Riksbanken tog i januari 2001 kontakt med två tänkbara konsulter. Något skriftligt förfrågningsunderlag upprättades inte. Den ena konsulten tackade nej till uppdraget medan den andra (F-konsult) ville åta sig det. Mot bakgrund av konsultens tidigare erfarenhet av liknande uppdrag i banker och IT-företag ansågs han vara väl lämpad för uppdraget.

### *Avtalet*

F-konsult kontaktades den 9 januari 2001. Den 11 januari 2001 fick Riksbanken en undertecknad bekräftelse från konsulten angående uppdraget. Riksbanken tecknade inte något skriftligt avtal med konsulten. I stället tillämpades konsultens uppdragsbekräftelse, som innehöll avtalsvillkor och

<sup>47</sup> Nämnden för offentlig upphandling; Perstorps kommuns avtal om konsultuppdrag, 2000-09-19, dnr 2000/0223-26

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

förslag till uppdragsbeskrivning. Enligt bekräftelsen skulle uppdraget påbörjas den 15 januari 2001 och vara klart före sommaren. Arvode skulle enligt bekräftelsen utgå med 14 000 kr per dag, dock maximalt 200 000 kr per månad.

Enligt uppgift från Riksbanken förlängdes avtalet med F-konsult i maj 2001. Anledningen var att verksamhetsöversynen blev mer omfattande än vad man ursprungligen hade bedömt, eftersom den nu kom att innefatta frågan om att eventuellt lägga ut verksamheten till Statistiska centralbyrån. Beslut om förlängning av avtalet med konsulten fattades av avdelningschefen efter samråd med jurister i Riksbanken. Direktionen var informerad om ärendet.

Revisorerna noterar att det inte är förenligt med LOU att förlänga ett avtal som inte innehåller någon klausul om att avtalet kan förlängas.

Konsulten tjänstgjorde enligt Riksbanken som enhetschef fram till årsskiftet 2001–2002. Därefter arbetade han ett halvår inom avdelningens stab.

### *Riksbankens grund för val av upphandlingsform*

En redogörelse för den situation som föranledde direktupphandlingen av tjänster från F-konsult finns i akten. Revisorernas kansli har också fått muntlig information om ärendet genom en intervju med avdelningschefen (2002-11-28).

#### Bakgrund

Av dokumentationen framgår att det vid enheten för finansmarknadsstatistik hastigt uppstod en vakant chefstjänst. Samtidigt var enheten inne i ett omfattande förändringsarbete. Behovet av kompetent chefsstöd bedömdes vara mycket viktigt. Arbetsbelastningen på enheten var hög, vilket gjorde att banken inte bedömde att man kunde låta någon från verksamheten tjänstgöra som vikarierande chef. Att ta in en person från någon annan avdelning eller enhet i banken ansåg man inte heller var lämpligt. Avdelningschefen bedömde också att det var bäst för verksamheten om konsulten påbörjade sitt arbete innan den ordinarie chefen lämnade banken.

Efter samråd med en jurist på direktionsavdelningen bedömde avdelningschefen att det förelåg synnerliga skäl för direktupphandling enligt 6 kap. 2 § LOU. Behovet av en person som kunde driva det förändringsarbete som pågick var enligt Riksbanken den faktor som förorsakade behovet av direktupphandling.

#### Revisorernas synpunkter

Vid tidpunkten för upphandlingen hade 6 kap. 2 § LOU följande lydelse:

Upphandling skall göras genom förenklad upphandling. Direktupphandling får dock användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl, såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

Som framgick av avsnitt 3.2 är begreppet synnerliga skäl ett mycket starkt villkor. Behovet av upphandlingen måste vara akut och oförutsebart. Att en tjänst blir vakant är inte alltid ett förhållande som kan förutses. Mycket tyder också på att Riksbanken upplevde tillsättningen som brådsakande. Motiveringen till valet att upphandla genom direktupphandling är dock inte övertygande. I dokumentationen av upphandlingen uppger Riksbanken att det var viktigt att konsulten påbörjade sitt arbete redan i januari. Varför det var viktigt framgår inte.

Revisorererna ställer sig tveksamma till att det förelåg synnerliga skäl för direktupphandling av F-konsult. Ett alternativ till direktupphandling hade varit förenklad upphandling med förkortad anbudstid. Att enbart tillfråga två konsulter motsvarar inte LOU:s krav på affärsmässig upphandling. Genom att ha tillfrågat fler potentiella konsulter skulle Riksbanken inte ha riskerat att bryta mot huvudregeln om affärsmässighet och utnyttjande av befintlig konkurrens.

### *Sammanfattning*

- Riksbanken har för ovan nämnda uppdrag direktupphandlat tjänster från F-konsult AB till ett sammanlagt värde av 2,5 miljoner kronor. Revisorererna ifrågasätter om det förelåg synnerliga skäl för direktupphandling av F-konsult.
- Riksbanken har inte skrivit något avtal med konsulten. I stället har man tillämpat de avtalsvillkor och den inriktning och omfattning av uppdraget som konsulten meddelar i sin bekräftelse av uppdraget.

### **Upphandling av konsulttjänster från F-konsult AB, september 2001**

Från och med september 2001 arbetade F-konsult halvtid som chef vid enheten för finansmarknadsstatistik. Vid sidan av det uppdraget kontraherades konsulten för ett uppdrag vid enheten för betalningsmedel vid avdelningen för marknadsoperationer. Konsultens uppgift var där att genomföra en utredning om Riksbankens tillsyns- och uppdragsroll gentemot dotterbolaget Pengar i Sverige AB (PSAB). Något skriftligt förfrågningsunderlag upprättades inte.

### *Avtalet*

Riksbanken tecknade ett skriftligt avtal med F-konsult AB den 11 september 2001. Avtalstiden sträckte sig mellan detta datum och den 31 december 2001, med möjlighet till två månaders förlängning. Enligt avtalet utgick ersättning med 1 750 kr per arbetstimme. Ett tilläggsavtal upprättades senare för perioden den 2 januari 2002 t.o.m. den 28 februari 2002; detta på grund av att uppdraget ännu inte var slutfört. Enligt Riksbanken uppgick värdet av dessa båda avtal till 300 000 kr.

Utredningsarbetet angående Pengar i Sverige AB blev mer omfattande än vad banken hade förutsett. Det visade sig finnas behov av genomgripande strukturförändringar av kontanthantering. Därför genomförde Riksbanken en ny konsultupphandling i februari 2002. F-konsult vann upphandlingen. Riksbanken tecknade ett nytt kontrakt med konsulten för perioden den 25 mars 2002 t.o.m. den 31 december 2002. Enligt avtalet skulle uppdraget utföras på löpande räkning med en ersättning på 1 750 kr per timme. Värdet av det uppdraget har enligt banken uppgått till 1,3 miljoner kronor.

(Under 2002 bildades ett nytt bolag för kontanthantering: Svensk kontantförsörjning AB (SKAB). PSAB ingår som en del i detta bolag och ansvarar bl.a. för transporter och räkning av dagskassor från handeln.)

### *Riksbankens grund för val av upphandlingsform*

En redogörelse för den situation som föranledde direktupphandlingen av tjänster från F-konsult finns i akten. Därutöver har Riksdagens revisorer erhållit material i form av promemorior och rapporter från våren 2001 avseende tillsynen av Pengar i Sverige. Vidare har chefen för avdelningen för marknadsoperationer och chefen för enheten för betalningsmedel intervjuats (2002-11-25).

### Bakgrund

Riksbankens dotterbolag Pengar i Sverige AB bildades i juni 1999 och tog då över det operativa ansvaret för kontanthantering från Riksbanken. Enheten för betalningsmedel skulle ge uppdrag till och utöva tillsyn över bolaget. De båda uppgifterna reglerades i två avtal, som löpte ut i december 2002.

När bolaget bildades fick två personer vid enheten i uppdrag att utföra tillsynsuppgifterna. Enligt en promemoria från Riksbanken utövades tillsynen på en ”detaljerad nivå”, då PSAB inte hade tillfredsställande metoder eller organisation för att utöva intern kontroll. Tjänstemännen som genomförde tillsynen skulle den 1 mars 2001 övergå till bolagets internrevision. Därmed skulle inriktningen av Riksbankens tillsyn och uppföljning av PSAB förändras.<sup>48</sup>

I mars 2001 konstaterade KPMG Bohlins AB, efter att ha fått ett uppdrag från Riksbanken, att det fanns brister i bolagets redovisning. Riksbanken ansåg att det förelåg ett omedelbart behov av åtgärder från bolagets sida.<sup>49</sup> Banken ansåg också att man behövde förbättra den egna tillsynsfunktionen. Av en promemoria från avdelningen för marknadsoperationer den 14 maj 2001 framgår att tillsynen över PSAB inte fungerade på ett tillfredsställande

<sup>48</sup> Sveriges riksbank, enheten för betalningsmedel; EBM:s tillsyn av PSAB, PM 2001-02-21. Brev till Riksdagens revisorer från Riksbanken 2002-11-29

<sup>49</sup> Brev från Riksbanken till styrelsen för Pengar i Sverige AB, 2001-03-13, dnr 01-419-MOP

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

sätt. Tillsynsrollen var ännu inte definierad och avgränsad, och enheten saknade personer med kompetens att utforma en ändamålsenlig tillsyn.<sup>50</sup>

Den 17 maj 2001 beslutade direktionen att ge enheten resurser till en ny tjänst för tillsynsfrågorna. Riksbanken påbörjade då en rekryteringsprocess tillsammans med ett rekryteringsföretag. Företaget lyckades dock inte under sommaren finna någon lämplig kandidat till tjänsten. Riksbanken avvaktade då med tjänstetillsättningen, eftersom en möjlig kandidat till tjänsten skulle återkomma till banken från föräldraledighet i februari 2002.<sup>51</sup>

Riksbanken bedömde emellertid att det var angeläget att arbetet med att utreda Riksbankens tillsyns- och uppdragsroll påbörjades omgående. I en promemoria framhöll banken den 11 september 2001 att det var viktigt att en utredning av den nuvarande ordningen genomfördes innan avtalen mellan Riksbanken och Pengar i Sverige AB löpte ut i december 2002. I samma promemoria uppgavs att en konsult borde anlitas för att komma i gång med utredningen under tiden som rekryteringsprocessen pågick.

Att låta en konsult starta en översyn av tillsynsverksamheten framstod som den bästa lösningen. Efter samråd med en jurist på direktionsavdelningen bedömde avdelningen för marknadsoperationer att behovet av konsulthjälp var så brådskande att det förelåg synnerliga skäl för direktupphandling.

#### Revisorernas synpunkter

I september 2001 befann sig Riksbanken i en bekymmersam situation och myndigheten var angelägen om att snabbt komma i gång med en översyn av formerna för tillsyn av Pengar i Sverige. Behovet av en översyn var känt sedan tidigare. De närmare formerna för hur tillsynen skulle bedrivas hade enligt uppgift från Riksbanken (2002-11-25) varit oklara ända sedan Pengar i Sverige AB bildades 1999. Problemet blev mer akut i och med KPMG:s revisionsrapport våren 2001, som visade på brister i bolagets redovisning. Enligt Riksdagens revisorers uppfattning inträffade emellertid inte något i september 2001 som kan klassas som ett ”synnerligt skäl” för direktupphandling enligt LOU:s dåvarande lydelse.

Direktupphandlingen av F-konsult strider enligt revisorernas bedömning således mot lagen om offentlig upphandling.

#### Sammanfattning

- Riksbanken har i september 2001 direktupphandlat tjänster från F-konsult till ett värde av 300 000 kr. Enligt revisorernas bedömning förelåg inte synnerliga skäl för direktupphandling. Därmed har Riksbanken brutit mot bestämmelserna i LOU.

<sup>50</sup> Sveriges riksbank, avdelningen för marknadsoperationer; Kompetens och resursbehov på EBM, PM 2001-05-14

<sup>51</sup> Brev till Riksdagens revisorer från Riksbanken 2002-11-29

## Upphandling av resebyråtjänster

Hösten 2000 genomförde Riksbanken en upphandling av resebyråtjänster. Upphandlingen genomfördes som förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU eftersom Riksbanken betraktade tjänsten som en B-tjänst.

### Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlag skickades till sju resebyråer den 14 november 2000. Syftet med upphandlingen var att hitta en leverantör som skulle kunna boka samtliga resor som Riksbanken kunde få behov av. Sista anbudsdag var den 1 december 2000. Anbudet skulle vara bindande t.o.m. den 31 december 2000.

I förfrågningsunderlaget anger Riksbanken att följande faktorer ska ligga till grund för utvärderingen av anbud:

- Service och kompetens.
- Ersättning/pris.
- Erbjuden utbildning och fortlöpande information.

Kriterierna är rangordnade i den ordning som anges ovan. Riksbanken beskriver i förfrågningsunderlaget också vad man menar med dessa kriterier. Service beskrivs på följande sätt:

Bedömning görs utifrån RB:s [resebyråns, revisorernas anmärkning] beskrivning av sina interna krav på servicenivå och hur denna mäts. Bedömning kommer även att göras utifrån RB:s rutiner vid bokning, telefontider, bemanning och kontaktpersoner. Även rutiner för distribution/leverans av biljetter, fakturering, beställning, beställning/resebekräftelse, självbokningssystem, voucherhantering, betalkortshantering och statistik kommer att bedömas.

När det gäller utbildning och fortlöpande information ger Riksbanken endast följande upplysning:

Förslagen på utbildningar och informationsaktiviteter kommer under detta avsnitt att bedömas.

Beskrivningarna motsvarar enligt revisorernas uppfattning inte LOU:s krav på transparens. Det saknas uppgifter om hur bedömningarna av anbudet ska göras. Anbudsgivarna kan ställa sig frågor såsom: Hur ska olika aspekter (t.ex. telefontider och självbokningssystem) vägas mot varandra? Vilka tjänster efterfrågar Riksbanken när det gäller utbildning? Vill Riksbanken ha en utbildning per år eller flera? Vad ska ingå i utbildningen? Var ska den hållas?

För att åstadkomma en rättvis jämförelse mellan anbudet krävs enligt Nämnden för offentlig upphandling ofta också någon form av viktning eller betygsättning av kriterierna. För att anbudsgivarna ska kunna lämna så ändamålsenliga anbud som möjligt är det enligt nämnden angeläget att en sådan viktning och betygsättning framgår av förfrågningsunderlaget.<sup>52</sup> I

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

<sup>52</sup> Nämnden för offentlig upphandling; *Sammanställning av NOU-info från 1996*

Riksbankens fall innebär det att det av förfrågningsunderlaget borde ha framgått hur många poäng en anbudsgivare får i anbudsutvärderingen om denne t.ex. offererar en utbildning per år (till skillnad från exempelvis fyra utbildningar per år).

Nämnden för offentlig upphandling framhåller att genom att redovisa hur man ska rangordna, vikta och betygssätta anbuden tvingas den upphandlande enheten också att noga tänka igenom vad som är nödvändigt och betydelsefullt för den aktuella upphandlingen.<sup>53</sup>

Av förfrågningsunderlaget framgår, som nämns ovan, att anbuden skulle vara bindande t.o.m. den 31 december 2000. Avtalet skulle träda i kraft den 1 januari 2001. Avtalet mellan Riksbanken och leverantören trädde dock i kraft först den 1 mars 2001. Anbudens giltighetstid bör vara väl tilltagen så att den inte behöver förlängas i efterhand. Det framgår inte av dokumentationen av upphandlingen om någon förlängning gjordes eller inte.

### *Prövning och utvärdering av anbud*

Vid anbudstidens utgång hade samtliga inbjudna leverantörer inkommit med anbud. Ett öppningsprotokoll för anbuden upprättades den 6 december 2000. Av minnesanteckningar från ett möte i arbetsgruppen för upphandling av resebyråtjänster (2000-12-13) framgår att fyra av anbuden uppfyllde kraven i förfrågningsunderlaget. Enligt minnesanteckningarna gick Riksbanken också igenom anbudsgivarnas redovisning av servicenivå, kompetens m.m. I akten finns en tabell daterad den 7 december 2000 som redovisar arvoden och provisioner och innehåller information om hur många kvalificeringskrav varje anbudsgivare har uppfyllt.

Av ett avböjandebrev som Riksbanken skickade till de leverantörer som inte erhöll avtal framgår att Resebyrå AB hade lämnat det fördelaktigaste anbudet. Motivet till val av leverantör framgår inte av dokumenten i akten. Enligt LOU ska den upphandlande enheten dokumentera skälen till att ett visst anbud antagits och övriga faktorer som har haft betydelse vid anbudsprövningen. Dokumentationen ska göra det möjligt för en icke vald leverantör att i efterhand granska upphandlingsförfarandet för att se på vilka grunder denne inte vann upphandlingen. Bristen på dokumentation gör det svårt att avgöra om rätt leverantör valdes i denna upphandling.

Vid upphandling av B-tjänster vars värde överstiger tröskelvärdet ska upphandlingen, efter att den har avslutats, annonseras i Europeiska unionens officiella tidning.<sup>54</sup> (Europeiska gemenskapernas officiella tidning bytte den 1 februari 2003 namn till Europeiska unionens officiella tidning.) Någon efterannonsering har inte gjorts i detta fall.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

<sup>53</sup> Nämnden för offentlig upphandling; *Sammanställning av NOU-info från 1996*

<sup>54</sup> 6 kap. 16 § 1 och 2 LOU



### *Sammanfattning*

- Av förfrågningsunderlaget framgår inte hur utvärderingskriterierna ska användas vid beräkningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.
- Motivet till val av leverantör framgår inte av dokumenten i akten. Därmed är det svårt att bedöma om rätt leverantör har valts.
- Riksbanken har inte efterannonserat upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga

# Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden .....	2
2.1	Allmänna synpunkter från remissinstanserna .....	2
2.2	Otillåtna direktupphandlingar .....	2
2.3	Riksbankens organisation och rutiner för upphandling.....	5
3	Revisorernas förslag .....	6

## *Bilaga*

Rapport 2002/03:9 Upphandling vid Sveriges riksbank .....	9
Förord .....	11
Sammanfattning.....	12
Omfattningen av upphandlingen.....	13
Revisorernas förslag .....	13
1 Revisorernas granskning.....	14
2 Riksbankens verksamhet.....	14
2.1 Ekonomi och personal.....	15
2.2 Några uppgifter om Riksbankens organisation .....	16
2.3 Revision inom Riksbanken .....	18
3 Lagen om offentlig upphandling.....	18
3.1 Allmänna bestämmelser.....	20
3.2 Upphandling av tjänster .....	21
3.3 Tillsyn av efterlevnaden av lagen .....	24
4 Riksbankens upphandling .....	25
4.1 Omfattningen av upphandlingen .....	25
4.2 Överblick över upphandlingen.....	28
4.3 Ökad aktualitet för upphandlingsfrågorna .....	28
4.4 Nuvarande rutiner för upphandling.....	31
5 Anlita eller anställa? – Riksbankens riktlinjer för köp av tjänster .....	33
5.1 Användningen av konsulter .....	34
6 Användningen av ramavtal .....	35
6.1 För- och nackdelar med ramavtal.....	36
6.2 Riksbankens ramavtal .....	36
7 Granskning av genomförda upphandlingar .....	38
7.1 Revisorernas iakttagelser och synpunkter.....	39
8 Revisorernas överväganden och förslag .....	42
8.1 Revisorernas förslag .....	44
Referenser.....	46
Skriftligt material.....	46
Webbplatser.....	47
Bilaga 1: Granskning av genomförda upphandlingar – revisorernas iakttagelser och synpunkter .....	48

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.