



Riksdagens revisorers förslag angående upphandling vid Sveriges riksbank

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar Riksdagens revisorers förslag angående upphandling vid Sveriges riksbank (2002/03:RR17).

Utskottet avstyrker revisorernas förslag om förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling (LOU). Utskottet är positivt till att en sanktionsavgift införs som ett sätt att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna i LOU. Inom EU pågår nu ett arbete som syftar till att göra EU-sanktionerna mer effektiva. Regeringen avser att i början av 2005 göra en bedömning av om EU:s arbete kommer att kunna tillgodose de svenska kraven. Eftersom frågan är föremål för beredning inom Regeringskansliet och EU avstyrker utskottet revisorernas förslag.

Utskottet avstyrker också revisorernas förslag angående Riksbankens organisation och rutiner. Riksbanken har beslutat om nya regler för offentlig upphandling.

Ingen motion har väckts med anledning av revisorernas förslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden	5
Förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling	6
Riksbankens organisation och rutiner.....	8
Reservation.....	10
Förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling (punkt 1)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR17 i denna del.

Reservation (m, fp, kd)

2. Riksbankens organisation och rutiner för upphandling.

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR17 i denna del.

Stockholm den 20 april 2004

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Tommy Ternemar (s), Gunnar Nordmark (fp), Olle Sandahl (kd), Jörgen Johansson (c) och Marie Engström (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat upphandlingen vid Sveriges riksbank. Granskningen har redovisats i revisoreernas rapport 2002/03:9 Upphandling vid Sveriges riksbank. Rapporten har remissbehandlats. Riksbanken, Statskontoret, Nämnden för offentlig upphandling och Konkurrensverket har yttrat sig.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Revisorernas skrivelse

Riksdagens revisorer har granskat upphandlingen vid Sveriges riksbank. Syftet har varit att undersöka om Riksbanken har följt bestämmelserna i lagen 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.

Revisorerna har granskat tio upphandlingar (kostnad 1 miljon kronor eller mer) och Riksbankens rutiner för att säkerställa att banken upphandlar enligt regelverket.

Revisorerna fann brister i samtliga granskade upphandlingar. Riksbanken har bl.a. gjort

- otillåtna direktupphandlingar och
- förlängt avtal som inte har innehållit förlängningsklausuler.

Riksbankens företrädare anser att vissa av bristerna är mindre allvarliga. Av rapporten framgår att Riksbanken för att se till att LOU efterlevs har vidtagit flera åtgärder de senaste åren. Riksbanken har infört en central stödfunktion för upphandling, genomfört informationsinsatser och utarbetat en handbok i upphandling.

Internrevisionen vid banken skriver i en rapport från 2003 att medvetenheten om LOU och bankens kompetens på upphandlingsområdet har förbättrats.

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad revisorerna anför om

- ett förstärkt sanktionssystem i LOU och
- Riksbankens organisation och rutiner för upphandling.

Förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling

Utskottets förslag i korthet

Utskottet är positivt till att en sanktionsavgift införs som ett sätt att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Inom EU pågår nu ett arbete som syftar till att göra EU-sanktionerna mer effektiva. Regeringen avser att i början av 2005 göra en bedömning av om EU:s arbete kommer att tillgodose de svenska kraven. Utskottet har för avsikt att följa förändringsarbetet. Eftersom frågan är föremål för beredning inom Regeringskansliet och EU avstyrker utskottet revisorernas förslag om förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling.

Jämför reservation 1 (m, fp, kd)

Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer anser – i likhet med remissinstanserna – att sanktionsmöjligheterna mot upphandlande enheter som bryter mot LOU bör förstärkas. Revisorerna anser att en marknadsskadeavgift bör kunna utdömas vid allvarliga överträdelser av upphandlingsbestämmelserna, t.ex. vid otillåten direktupphandling. Revisorerna påpekar att det inte är rimligt att en myndighet ska kunna åsidosätta lagen utan att det finns någon möjlighet att ingripa. Revisorerna påpekade detta redan 1998 i förslaget Offentlig upphandling (1997/98:RR10). Revisorerna föreslog då att regeringen skulle överväga möjligheterna att införa sanktioner. Riksdagen beslöt att ge revisorernas förslag till känna för regeringen.

Upphandlingskommittén presenterade 1999 ett förslag om att införa en marknadsskadeavgift vid vissa överträdelser av LOU (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 krävs därför enligt kommittén nya sanktioner.

Revisorerna anser att granskningen av Riksbanken har visat att banken har genomfört flera direktupphandlingar som har varit otillåtna. Värdet av uppdragen uppgick till över 5 miljoner kronor. Riksbankens inställning i flera fall är att man inte har gjort något fel. Revisorerna menar att det talar för att det finns risk för att banken även fortsättningsvis kommer att genomföra direktupphandlingar utan stöd i lagen.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen snarast tar ställning till frågan om ett förstärkt sanktionssystem i LOU.

Finansutskottets ställningstagande

I 2004 års ekonomiska vårproposition framgår bl.a. följande. En väl fungerande offentlig upphandling ökar effektiviteten i den offentliga sektorn och därmed den svenska välfärden. En väl fungerande upphandling säkerställer att skattebetalarnas pengar används på bästa möjliga vis.

Ett problem inom offentlig upphandling är hur man skall hantera de offentliga aktörer som inte genomför en upphandling på rätt sätt. Upphandlingskommittén föreslog att det skulle införas en marknadsskadeavgift för att kunna beivra brott mot upphandlingsregler. Regeringen ställer sig positiv till en sanktionsavgift som ett sätt att förbättra upphandlingen.

Inom EU pågår nu ett arbete som syftar till att göra EU-sanktionerna beträffande upphandlingar mer effektiva. Sverige kommer i EU-arbetet att stödja ett förslag om att effektiva rättsmedel införs. Enligt kommissionen beräknas ett förslag kunna tas fram under 2005 med syfte att de ska införas inom EU något år senare. Regeringen kommer i början av 2005 att göra en bedömning av om EU:s arbete kommer att tillgodose de svenska kraven. I väntan på denna bedömning avvaktar regeringen med att lägga förslag om en marknadsskadeavgift.

Utskottet anser att otillåten direktupphandling är de allvarligaste överträdelseerna av upphandlingsreglerna. Det finns därför skäl att överväga om lagens sanktionssystem bör förstärkas, exempelvis med en marknadsskadeavgift. Det skulle sannolikt förbättra möjligheterna att komma till rätta med vissa problem på upphandlingsområdet.

Utskottet är således positivt till att en sanktion införs för att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Det är i dag mycket svårt att komma till rätta med otillåtna direktupphandlingar. Utskottet välkomnar att regeringen i början av 2005 kommer att göra en bedömning av om EU:s arbete kommer att kunna tillgodose de svenska kraven. Utskottet avser att följa förändringsarbetet.

Finansutskottet anser i likhet med riksdagens revisorer att Riksbanken bryter mot grundläggande principer för offentlig upphandling, t.ex. principen om affärsmässighet som innebär en långtgående skyldighet att uppsöka och utnyttja konkurrens. Utskottet anser inte att det är ett acceptabelt agerande. Utskottet återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Med tanke på att det pågår ett arbete inom EU med att föreslå nya sanktioner anser utskottet att det arbetet först bör avvaktas innan riksdagen vidtar ytterligare åtgärder.

Med det anförda avstyrker utskottet revisorerernas förslag i denna del.

Riksbankens organisation och rutiner

Utskottets förslag i korthet

Med hänvisning till att Riksbanken har beslutat om nya regler för offentlig upphandling anser utskottet inte att några ytterligare åtgärder bör vidtas för tillfället. Därmed avstyrker utskottet revisorernas förslag i denna del.

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår bl.a. att bankens upphandlingsexperter ska involveras i upphandlingarna mer än vad som hittills har varit fallet. Riksbanken måste säkerställa att tillräcklig upphandlingskompetens finns hos dem som genomför upphandlingar. Vidare föreslås att Riksbankens direktion, i syfte att förbättra överblicken över upphandlingen, bör ålägga alla handläggare och chefer att anmäla planerade upphandlingar till upphandlingsexperterna. Revisorerna anser också att avdelningscheferna bör åläggas att i sin verksamhetsplanering för kommande år ange sitt behov av konsultstöd.

De brister som har framkommit i granskningen visar enligt revisorerna att upphandlingsverksamheten vid Riksbanken inte är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Banken har inte förmått att göra upphandlingar i enlighet med kraven i LOU. Riksbanken har genom internrevisionens granskningar 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.

Direktionens kompletteringar i ärendet

Riksbankens direktion har den 15 april 2004 beslutat om nya regler för offentlig upphandling och avrop från ramavtal. Reglerna innebär bl.a. att för att säkerställa en god kvalitet på Riksbankens offentliga upphandlingar bör avdelningscheferna åläggas att tillse att samtliga upphandlingar stäms av med administrativa avdelningens upphandlingsrådgivare vid vissa tillfällen:

- inför val av upphandlingsform,
- inför annonsering,
- inför färdigställande av förfrågningsunderlag och i förekommande fall även underlag för anbudsansökan samt
- inför tilldelningsbeslut.

Vid juridiskt komplicerade frågor ska upphandlingsjuristen vid direktionens avdelningen kontaktas.

Avdelningscheferna ansvarar för att de upphandlingar som ska genomföras rapporteras två gånger per år. Varje avdelningschef ska utse en eller flera kontaktpersoner för avdelningens upphandlingar. Enligt portalparagrafen om affärsmässighet i lagen om offentlig upphandling ska myndigheten utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns. Det gäller även vid s.k. direktupphandlingar, dvs. upphandlingar vars värde understiger fyra basbelopp.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är anmärkningsvärt att Riksbanken har haft allvarliga brister i samtliga granskade upphandlingar. Av Riksdagens revisorers rapport framgår att bankens internrevision tidigare har uppmärksammat brister i myndighetens upphandlingar. Lagen om offentlig upphandling har funnits i tio år och det finns en relativt omfattande domstolspraxis på området. Det är således inget nytt regelverk som banken ska tillämpa. Det finns också många utbildningsmöjligheter för upphandlare. Riksbanken har nu beslutat om nya regler för offentlig upphandling. Av dessa framgår att banken har beaktat revisorernas förslag angående organisation och rutiner. Utskottet anser inte mot den bakgrunden att några ytterligare åtgärder bör vidtas för tillfället. Därmed avstyrker utskottet revisorernas förslag.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling (punkt 1)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m), Christer Nylander (fp), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp) och Olle Sandahl (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om förstärkt sanktionssystem i lagen om offentlig upphandling. Därmed bifaller riksdagen revisorernas förslag 2002/03:RR17 i denna del.

Ställningstagande

Vi anser att det är viktigt att lagstiftningen för den offentliga upphandlingen skärps med effektiva sanktionsmöjligheter. Riksdagen beslutade redan 1998 att ge regeringen i uppdrag att återkomma med förslag om ökade sanktionsmöjligheter. Om detta beslut hade verkställts av regeringen hade det t.o.m. kunnat innebära att de nu uppmärksammade upphandlingarna inom Riksbanken skötts på ett korrekt sätt. Vi anser därmed i likhet med Riksdagens revisorer att en sanktion snarast bör införas för att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen bifaller Riksdagens revisorers förslag i denna del.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

2002/03:RR17 Riksdagens revisorers förslag angående upphandling vid Sveriges riksbank:

1. 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.
2. Riksdagen ger Riksbanken till känna som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.3 om Riksbankens organisation och rutiner för upphandling.