



Granskning av Polismyndighetens inköp och upphandlingar

Internrevisionen

2019-02-25

Granskning av Polismyndighetens inköp och upphandlingar

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Organisation Polismyndighetens inköp och upphandling.....	4
2.3	Syfte, mål och revisionsfrågor	4
2.4	Omfattning och avgränsning	5
2.5	Metod och tillvägagångssätt	5
2.6	Bedömningsgrunder.....	5
3	INTERN STYRNING OCH KONTROLL FÖR REGELEFTERLEVAD AV LOU	6
3.1	Ekonomiavdelningen – styrande dokument och regelefterlevnad	6
3.2	It-avdelningen - styrande dokument och regelefterlevnad.....	7
3.3	Giltighetstid avtal i Kommers.....	8
4	BEDRIVA INKÖP OCH UPPHANDLINGAR EFFEKTIVT	9
4.1	Information om inköpsbehov – inom it-avdelningen.....	9
4.2	Samordning av anskaffning	9
4.3	Sammanställning över avtal.....	11
4.4	Nyckelpersonsberoende	11
5	UTFÖRA INKÖP OCH UPPHANDLINGAR KOSTNADSEFFEKTIVT	12
5.1	Uppföljning av inköp och upphandlingar	12
5.3	Uppföljningar av varor i förbättringssyfte	14

BILAGA – beslut från RPC om åtgärder, 2019-02-25

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen granskat Polismyndigheten inköp och upphandling. Ansvar för polismyndighetens inköp och upphandling är delat mellan ekonomiavdelningen och it-avdelningen. Granskningen har utförts genom studier av relevanta dokument, stickprover och intervjuer med ansvariga chefer, sakkunniga samt andra nyckelpersoner på olika nivåer i organisationen. Granskningsbesök med intervjuer har genomförts i polisregionerna Syd, Stockholm, Mitt, Öst och Nord.

Efter genomförd granskning anser internrevisionen att det finns förbättringsmöjligheter inom den interna styrningen och kontrollen för inköp och upphandling. Nedan återges dessa fördelat per område i revisionsfrågorna.

Regelefterlevnad

För it-avdelningen kan förbättringar åstadkommas genom ett beslutat styrande dokument för myndighetens inköp och upphandlingar, vilket vid granskningstillfället saknades för it-avdelningen. Inom myndigheten pågår arbete med att ta fram en gemensam riktlinje för området utifrån rekommendationer i tillsynsrapporten 2018:1. För ekonomiavdelningen kan en bedömning av eventuellt behov av uppföljning utifrån beslutad riktlinje förstärka kontrollen. Kontroll av registrerad giltighetstid för avtal i Kommers bedöms även kunna medföra förbättringar gällande regelefterlevnaden.




Effektivitet

Avseende effektivitet kan för it-avdelningen mer omfattande information om kommande anskaffningsbehov ge möjlighet till förbättrade förutsättningar. Utredning av möjligheter att fånga kommande anskaffningsbehov och mer komplett avtalsinformation i Kommers skulle även kunna förbättra effektiviteten. Inom ekonomiavdelningen finns även behov av att analysera nyckelpersonsberoende vad gäller inköpsenheten.

Kostnadseffektivitet

Inom kostnadseffektivitet finns utvecklingsmöjligheter gällande att behov och omfattning av uppföljning och analyser inom inköp- och upphandling utreds. Rutinen för stilstående inköpsärenden kan även förbättras gällande ekonomiavdelningen.

I rapporten lämnas 11 rekommendationer. Dessa är graderade enligt internrevisionens modell för bedömning av brister (se avsnitt 2.6 Bedömningsgrunder).

		Antal
	Mycket väsentlig brist	-
	Väsentlig brist	7
	Mindre väsentlig brist	4

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2016-2017.

2.1 Bakgrund

Polisen är en betydande offentlig aktör avseende upphandling av varor och tjänster. Inköp och upphandlingar är ett komplicerat och omfattande område som regleras av Lagen om offentlig upphandling (LOU)¹. För att Polismyndigheten ska kunna bedriva verksamheten effektivt krävs att ansvar och roller är tydliga och dokumenterade samt att inköp och upphandling av varor sker skyndsamt efter lagar och regler till konkurrenskraftiga priser. Det är av stor vikt att myndigheten har ett effektivt inköps- och upphandlingsförfarande till stöd för polisens affärsmässighet samt att LOU tillämpas på ett tillfredsställande sätt. Tillsynsfunktionen genomförde under hösten 2017 en inspektion av Polismyndighetens inköp och upphandlingar² för att identifiera problemområden och ärenden där det kan finnas utrymme för jäv, korruption och oegentligheter. Inspektionen resulterade i ett antal rekommendationer för vilka RPC beslutat om åtgärder för. RPC beslutade att chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att bristerna som uppmärksammats vid inspektionen åtgärdas och att skyddet mot korruption inom myndighetens inköp och upphandlingsverksamhet förbättras i enlighet med lämnade rekommendationer.

2.2 Organisation Polismyndighetens inköp och upphandling

Ansvaret för polismyndighetens inköpsverksamhet är delat mellan ekonomiavdelningen och it-avdelningen. Av arbetsordningen³ framgår att ekonomiavdelningen ansvarar för polismyndighetens inköpsverksamhet exklusive it-området. Vidare att it-avdelningen ansvarar för polismyndighetens inköpsverksamhet inom it-området. Inom ekonomiavdelningen finns inköpsenheten och inom it-avdelningen finns it-inköp.

I rapporten kommer EA/inköpsenheten användas för ekonomiavdelningen och IT/it-inköp för it-avdelningen.

2.3 Syfte, mål och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma polisens interna styrning och kontroll avseende inköp och upphandling av varor till kärnverksamheten. Under granskningen gjordes även iakttagelser utöver kärnverksamheten varför dessa även inkluderas i granskningen.

Granskningen har i huvudsak beaktat delar av myndighetsförordningen 3 § om att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt samt hushållar väl med statens medel.

¹ LOU – Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

² Polismyndighetens inköp och upphandlingar, Tillsynsrapport 2018:1.

³ Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2017:43.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- Vilken intern styrning och kontroll finns för regelefterlevnad av LOU?
- Vilka förutsättningar har Polismyndigheten att bedriva inköp och upphandlingar effektivt?
- Utförs inköp och upphandlingar kostnadseffektivt inom Polismyndigheten?

2.4 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattade initialt inköp och upphandling inom ramen för polisens operationella verksamhet, vilket avser varor som används i polisens kärnverksamhet i polisregionerna och delvis vid nationella operativa avdelningen (NOA). Anledning till granskningens avgränsning till varor som används i kärnverksamheten är att dessa utgör en viktig förutsättning till att Polismyndigheten kan utföra sina uppgifter enligt myndighetens instruktion och polislagen.

Under granskningens genomförande noterades dock ett antal områden utanför avgränsningen som internrevisionen bedömde som relevanta att lyfta fram varför dessa ändå inkluderades i rapporten.

2.5 Metod och tillvägagångssätt

Granskningen har utförts genom studier av relevanta dokument, stickprover och intervjuer med ansvariga chefer, sakkunniga samt andra nyckelpersoner på olika nivåer i organisationen.

Granskningsbesök med intervjuer har genomförts i polisregionerna Syd, Stockholm, Mitt, Öst och Nord för att inhämta information om regionens inköp- och upphandlingsarbete. Val av polisregioner gjordes utifrån en geografisk spridning och för att olika storlek på regionerna önskades i granskningen. Intervjuer har även genomförts med ansvariga vid ekonomiavdelningen och it-avdelningen.

Granskningen har utförts under perioden april 2017– juni 2018 av internrevisorerna Pirkko Nylund, Henrik Kreivi och Lasse Sjöberg. Granskningen har pågått under en längre tid på grund av byte av ansvarig revisor och andra mer prioriterade granskningsar/projekt.

Rapporten sakgranskades i november-december 2018 av ekonomiavdelningen och it-avdelningen. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i december 2018. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har i januari 2019 lämnats av ekonomiavdelningen och it-avdelningen. RPC har den 25 februari 2019 fattat beslut om åtgärder utifrån internrevisionens lämnade rekommendationer.

2.6 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har in-

ternrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Intern styrning och kontroll för regelefterlevnad av LOU

Av Polismyndighetens arbetsordning framgår följande gällande styrande dokument:

”Avdelningarna och polisregionerna har ansvar för sakinnehållet i och för att de styrdokument som behövs inom ansvarsområdet finns och att dessa är uppdaterade och lämpligt utformade, att tillämpningen av dem följs upp och att dessa upphävs och tas bort från Intrapolis om de inte längre är gällande.”

3.1 Ekonomiavdelningen – styrande dokument och regelefterlevnad

Av ”Polismyndighetens riktlinjer för inköp, exklusive IT- och det forensiska området”⁴ (nedan benämnt som riktlinjen) framgår att ekonomiavdelningen har rätt att reglera Polismyndighetens inköpsverksamhet, exklusive IT- och forensiska området, genom föreskrifter samt att ta fram riktlinjer. Inköp överstigande 20 tkr hanteras av inköpsenheten vid ekonomiavdelningen. Inköpsärenden handläggs i ärendehanteringssystemet ARS.

Iakttagelser

Vid intervjuer med personal från EA/inköpsenheten framkom att de inte genomför några specifika uppföljningar av riktlinjen. Däremot gör EA/inköpsenheten ett antal andra kontroller av inköp och upphandlingar, exempelvis av inköpsärenden överstigande 20 tkr, inköpsvolym, direktupphandlingsgränser samt hur avtal följs.

EA/inköpsenheten genomför även regiondialoger med verksamheten vid vilka information redovisas om genomförda inköp. Enligt EA/inköpsenheten är regiondialogen mer för information och de eventuella brister som noterats kring efterlevnaden diskuteras men genererar inga krav på åtgärder.

⁴ PM 2015:48, saknr 939.

Av riktlinjen framgår att inköp upp till 20 tkr hanteras i verksamheten inom ramen för dess budgetansvar och befogenheter. Vid intervjuer har framkommit att EA/inköpsenheten inte gör några kontroller av dessa inköp.

Vid intervjuer med verksamheten framkom att den uppföljning/kontroll av regelefterlevnaden som genomförs görs på olika sätt och inte alltid regelbundet. Exempelvis genom:

- beslutsattestering,
- att avstämning sker av avtalets giltighet innan inköp,
- att följa riktlinjen för inköp och upphandling.

Vid intervjuer framkom att ett annat sätt att arbeta med regelefterlevnaden är det stöd som regionerna får från ekonomiavdelningen.

Bedömning

Formerna för uppföljning av regelefterlevnaden av inköp och upphandling varierar inom myndigheten. Ekonomiavdelningen ansvarar för att följa upp regelefterlevnaden av riktlinjen. Även om ekonomiavdelningen genomför kontroller av inköp överstigande 20 tkr och uppåt anser internrevisionen att det kan vara värdefullt att ekonomiavdelningen reflekterar över eventuellt behov av kontroller för inköp under 20 tkr samt vilken del i organisationen som i sådana fall ska genomföra dessa.

Rekommendation 3.1

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att ekonomiavdelningen bedömer om den uppföljning som genomförs är tillräcklig eller om uppföljningen behöver kompletteras utifrån riktlinjen för inköp och upphandling.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att efterlevnaden av riktlinjen inte kan bedömas och att alla inköp inte omfattas av en systematiserad uppföljning. Detta kan sammantaget leda till negativa konsekvenser för verksamheten.

3.2 It-avdelningen - styrande dokument och regelefterlevnad

Iakttagelser

Vid intervjuer framkom att it-avdelningen inte har något beslutat styrdokument för inköp och upphandling. Under hösten 2017 togs ett utkast till riktlinje för it-inköp fram, vilken ännu inte beslutats. Utkastet har i stora drag samma uppbyggnad som ekonomiavdelningens riktlinje. Enligt it-avdelningen avvaktar man arbetet med att skapa en myndighetsgemensam riktlinje för inköp och upphandling i enlighet med rekommendationerna i tillsynsrapporten 2018:1. Enligt information från it-avdelningen arbetar man enligt det ännu ej beslutade utkastet till riktlinje för it-inköp i avvaktan på en gemensam riktlinje för inköp- och upphandlingsområdet.

Inom it-inköp vid it-avdelningen sker en kvalitetssäkring genom en sign-off-process av inköpsanmodan i flera steg. Denna omfattar bland annat intygande från olika nivåer inom it-avdelningen. Moment som ingår i sign-off-processen är bland annat kontroll av överrensställelse med lagstiftning och att inköpet kan kopplas till it-planen. Föredra-

gande chef ansvarar för att inköpet ryms inom budget. It-chefen tar beslut om samtliga avtal.

Bedömning

Internrevisionen anser att det är positivt att it-avdelningen har en sign-off-process i flera steg samt att it-chefen beslutar om avtalen. Internrevisionen anser att en beslutad riktlinje för inköp och upphandling bör finnas.

Rekommendation

Internrevisionen lämnar ingen rekommendation för detta avsnitt då framtagande av en myndighetsgemensam riktlinje för inköp och upphandling omfattas av tillsynsrapportens åtgärder. Internrevisionen har dock för avsikt att följa området.

3.3 Giltighetstid avtal i Kommers

I myndighetens avtalsdatabas Kommers registreras myndighetens avtal. Avtalens giltighetstid är bland annat en av de uppgifter som finns i Kommers.

Iakttagelser

Vid genomgång av avtal i Kommers noterades att det fanns ett antal avtal, överenskommelser och samverkansavtal med en registrerad giltighetstid till och med 2099-12-31. Dessa omfattade ett antal områden inom både ekonomiavdelningens och it-avdelningens ansvarsområden. Enligt ekonomi- och it-avdelningen är det avtal, överenskommelser och samverkansavtal som slutits innan den nya myndigheten bildades och som förlängs per automatik. Vid ombildningen till den nya myndigheten registrerades dessa med giltighetstid 2099-12-31 i Kommers för att särskiljas från övriga avtal. Avsikten är att dessa avtal allt eftersom ska ses över och i den mån det är möjligt avslutas för att istället skapa myndighetsgemensamma avtal. Vid avstämning med EA/inköpsenheten framkom att en aktivitet pågår gällande avtal i Kommers. It-avdelningen uppger att de har en aktivitet planerad att starta under hösten 2018 vilken syftar till att identifiera och uppmana till åtgärd för dessa avtal.

Vid genomgången noterades även att det finns ett antal avtal/överenskommelser med registrerad giltighetstid till 2099-12-31 från åren efter att den nya myndigheten bildades. Internrevisionen har inte gjort någon avstämning mot Agresso för att se från vilka avtal inköp har gjorts.

Bedömning

Internrevisionen noterar att det finns ett antal avtal (överenskommelser och samverkansavtal) som förlängs per automatik. Internrevisionen anser att ekonomiavdelningen och it-avdelningen behöver ta ställning till om upphandling bör göras för dessa.

Rekommendation 3.3.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA/inköpsenheten utreder status för de avtal/överenskommelser som har en registrerad giltighetstid till år 2099 och vid behov vidtar åtgärder.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att myndigheten eventuellt har avtal som borde upphandlas vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Rekommendation 3.3.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att IT/it-inköp utreder status för de avtal/överenskommelser som har en registrerad giltighetstid till år 2099 och vid behov vidtar åtgärder.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att myndigheten eventuellt har avtal som borde upphandlas vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4 Bedriva inköp och upphandlingar effektivt

4.1 Information om inköpsbehov – inom it-avdelningen

Iakttagelse

Vid intervjuer inom it-avdelningen framkom synpunkter på att information om inköpsbehov i vissa fall kommer till it-inköps kännedom i ett sent skede. Det har även framförts att it-planen upplevs ge viss information, men att mer detaljerad information även efterfrågas för att kunna arbeta mer proaktivt.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att kompletterande information utöver it-planen skulle kunna bidra till effektivare inköp/upphandlingar.

Rekommendation 4.1

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att it-avdelningen utreder om behov och möjligheter finns att ge mer detaljerad information om kommande anskaffningar utöver it-planen.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att det finns risk för att sent inkommen information om kommande anskaffningsbehov kan påverka genomförandet av anskaffningen vilket kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

4.2 Samordning av anskaffning

Av riktlinjen framgår att Polismyndighetens inköp ska samordnas i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till den påverkan ett samordnat inköp kan ha för konkurrensen på den aktuella marknaden. Inom EA/inköpsenhetens sektion för inköpssamordning finns fem grupper: Nord, Mitt/Bergslagen, Stockholm/Öst, Väst och Syd som är stödfunktioner och bland annat arbetar med att samordna inköpsbehov.

Iakttagelser

Enligt EA/inköpsenheten är processägaren för ett område ansvarig för att initiera ett behov av anskaffning inom sitt område. Vid intervjuer framkom att inköpsamordnarna i regionerna arbetar med samordning av anskaffningar på olika sätt. Information om kommande anskaffningsbehov får inköpsamordnarna bland annat via regionernas investeringsplaner. Dessa analyseras inte på myndighetsgemensam nivå utifrån möjlig samordning. Vissa av de intervjuade inköpsamordnarna upplevde ibland svårigheter med att få information från verksamheten om kommande inköp/upphandlingar och då även möjligheter till samordning av anskaffningar.

Inköpsamordning försöker öka medvetenheten kring att samordna anskaffningar genom att informera och diskutera detta vid beställarträffar och regionsdialoger. De intervjuade inköpsamordnarna anser att samordning av anskaffningar borde ske i större omfattning än vad som sker i dagsläget både inom och mellan regionerna.

Då samtliga inköp överstigande 20 tkr inkommer till EA/inköpsenheten via Inköpdirekt finns möjligheter att fånga upp möjligheter till samordning av inköp. Samordningsmöjligheter för inköp understigande 20 tkr kan dock inte identifieras då dessa genomförs av verksamheten. Vid intervjuerna med sektionen för inköpsamordning framkom att regelbundna uppföljningar och analyser av inköp och upphandling utifrån samordningsmöjligheter inte förekommer och att detta är ett område fler önskar arbeta mer med.

Vid internrevisionens intervjuer i regionerna framkom att flera av de intervjuade i verksamheten genomför samordnade inköp i den mån det upplevs vara möjligt och då främst inom den egna regionen. Synpunkter framfördes om att samordning blir billigare men kan resultera i att inköpen tar längre tid samt att samordning i sig upplevs som tidskrävande.

Bedömning

Internrevisionen anser att det är positivt att samordning av anskaffningar inom regionerna sker i den mån det är möjligt. Avsaknad av uppföljning och analys av anskaffningar utifrån samordningsmöjligheter kan dock medföra risk för en mindre effektiv samordning och sämre förutsättningar för att bedriva effektiva inköp och upphandlingar. Processägarna initierar anskaffningsbehov och har en viktig roll i samordningen.

Rekommendation 4.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA/inköpsenheten utreder vilka ytterligare åtgärder eller informationsinsatser som kan genomföras för att fånga processägarnas och därmed verksamhetens anskaffningsbehov och eventuella samordningsmöjligheter. I samband med detta rekommenderas inköpsenheten även att utreda vilket behov av uppföljning och analys som behövs för en effektiv inköpsamordning.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att myndigheten genomför mindre effektiva och kostnadseffektiva anskaffningar vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten och att man ej hushållar väl med statens medel.

4.3 Sammanställning över avtal

Av riktlinjen för inköp och upphandling framgår att skriftliga avtal som myndigheten ingått som huvudregel ska publiceras i avtalsdatabasen Kommers för att underlätta sökningen av gällande avtal. I Kommers finns avtal upprättade på lokal, regional och nationell nivå. Agresso Inköp är polisens elektroniska inköpsystem där alla inköp av varor och tjänster, exklusive minutoperativa tjänster, resor och IT varor/tjänster ska göras.

Iakttagelse

Agresso Inköp hämtar information om giltiga avtal från Kommers. Om en vara inte finns i Agresso Inköp kan en sökning ske efter avtal i Kommers. Vid intervjuer framkom att samtliga avtal inte finns inlagda i Kommers. Vid intervjuer framkom vidare att avtal som upprättas och inte läggs in i Kommers kan påverka inköpsenhetens möjlighet till uppföljning. Om ett avtal inte finns i Kommers kan inte beställning göras via Agresso Inköp då beställningssystemet hämtar information från avtalsdatabasen.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det finns risker förknippade med omständigheten att myndighetens avtal inte finns samlade i Kommers bland annat vad gäller uppföljning, analys och beställning. Analyser som sker inför inköp eller upphandling kan grunda sig på ofullständig information.

Ur uppföljningsperspektiv kan en samling av avtalen i Kommers ge inköpsenheten förbättrade möjligheter att följa upp myndighetens inköp och förhoppningsvis bättre förutsättningar att bedriva inköp och upphandlingar effektivt. Möjligheten att göra beställningar i Agresso Inköp påverkas även om avtalen inte finns inlagda i Kommers.

Rekommendation 4.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA/inköpsenheten utreder vilka insatser som kan genomföras för att i ökad utsträckning göra informationen om myndighetens avtal i Kommers och i förlängningen även Agresso Inköp mer komplett.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns att information saknas om avtal vilket kan påverka möjlighet till beställning, uppföljning och analys vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4.4 Nyckelpersonsberoende

Iakttagelser

Vid intervjuer i granskningen framkom att det inom EA/inköpsenheten finns begränsade resurser för olika former av uppföljning inom inköp och upphandling. Vidare framkom vid intervjuer att önskemål och behov finns av att göra flera analyser och uppföljningar inom området.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det utifrån granskningen finns behov av mer analys och uppföljning inom inköp och upphandlingsområdet. Internrevisionen konstaterar att det finns nyckelpersonsberoende på grund av de begränsade resurserna som finns för upp-

följning. Nyckelpersonsberoendet innebär vissa risker exempelvis utifrån hur uppföljningsarbetet är organiserat i dagsläget. Ett sätt att minska nyckelpersonsberoendet är genom kunskapsöverföring mellan medarbetare.

Rekommendation 4.4

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA/inköpsenheten utreder olika alternativ för att minska nyckelpersonsberoendet och de risker som finns förknippade med denna situation.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är risk för nyckelpersonsberoende vilket kan skapa sårbarhet gällande myndighetens uppföljningsverksamhet av inköp och upphandlingar och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

5 Utföra inköp och upphandlingar kostnadseffektivt

5.1 Uppföljning av inköp och upphandlingar

Iakttagelser

Vid intervjuer med regionerna framkom att de intervjuade överlag anser att de varor som inhandlas håller god kvalitet. Vidare framkom att merparten inhandlas via ramavtal, vilket ofta innebär att varorna håller god kvalitet. I granskningen framfördes önskemål om flera nationella och bredare avtal samt även bättre priser i avtalen.

Vid intervjuer med EA/inköpsenheten framkom att olika former av uppföljning genomförs, exempelvis så kallade spendanalyser och diverse regelbundna ekonomiska uppföljningar till ekonomiavdelningen. Vid intervjuer framkom även att EA/inköpsenheten under tidigare år genomfört delar av uppföljningar, exempelvis kring nyttjande av leverantörer samt effekthemtagningar genom upphandlingar, vilka sedan inte analyserats eller sammanställts i en rapport. Orsakerna till detta har bland annat varit resursskäl.

Vid avstämning med IT/it-inköp framkom att uppföljningar genomförs inom inköp och upphandlingsområdet och att detta är ett område som de önskar arbeta mer med exempelvis genom en mer utvecklad avtalsförvaltning.

Bedömning

Internrevisionen anser att regelbunden uppföljning av myndighetens inköp och upphandlingar kan ge värdefull information för planering och styrning av myndighetens anskaffningar. Uppföljning och analys bidrar till ökad möjlighet att genomföra mer kostnadseffektiva inköp och upphandlingar.

Rekommendation 5.1.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att ekonomiavdelningen utreder vilket behov av uppföljningar och analyser som finns gällande myndighetens inköp och upphandlingar.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att avsaknad av uppföljningar och analyser ger att förbättringsmöjligheter inte tillvaratas vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för myndigheten.

Rekommendation 5.1.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att it-avdelningen utreder vilket behov av uppföljningar och analyser som finns gällande it-avdelningens inköp och upphandlingar.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att avsaknad av uppföljningar och analyser ger att förbättringsmöjligheter inte tillvaratas vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för myndigheten.

5.2 Handläggningstider för inköpsärenden

Iakttagelser

Löptid inköpsärende från start och avslut

För att granska handläggningstider för inköpsärenden har internrevisionen analyserat löptid mellan inköpsärendens start och avslut. Internrevisionen efterfrågade följande information från ekonomiavdelningen och it-avdelningen för perioden 2017-04-12 – 2018-04-12:

- Antal inkomna inköpsärenden
- Datum när ärendet skapades hos inköpsenheten/inköpssektionen
- Datum när ärendet avslutades hos inköpsenheten/inköpssektionen

En analys av handläggningstiderna för den granskade perioden visar att cirka hälften av ekonomiavdelningens och it-avdelningens inköpsärenden som inkom under tidsperioden avslutades inom 0-20 dagar. Granskningen har inte omfattat några övriga analyser av ärendeflödet.

Ärenden utan handläggningsåtgärd

Internrevisionen granskade även omfattning av inköpsärenden där handläggningsåtgärder inte har vidtagits på 14 dagar eller mer. Granskningen utgick från filer från ARS. EA/inköpsenheten har en rutin där Inköpdirekt månadsvis mailar en sammanställning över ärenden där inga handläggningsåtgärder har vidtagits på 14 dagar eller mer till ansvarig handläggare samt dennes chef. För it-avdelningen tas motsvarande sammanställning inte fram utan ärenden följs regelbundet genom månadsvisa uppföljningar.

Ekonomiavdelningen

Utifrån ekonomiavdelningens sammanställning över ärenden som varit stillastående mer än 14 dagar eller mer valdes ett antal ärenden ut för att inhämta information om skäl till stillaståndet. Förklaringar som framkommit i granskningen av inköpsenhetens stillastående ärenden är exempelvis att handläggaren slutat vilket medfört att ärendet inte avslutats i ARS, att fel tilldelning har skett av ärendet eller att inga ytterligare åtgärder krävs i ärendet. Stillastående på grund av behov av samordning av flera inköpsanmodan/inköpsbehov förekommer även.

Den gällande rutinen för ärendehantering i ARS är enligt uppgift från EA/inköpsenheten att tilldelad handläggare kontaktar ansvarig kontaktperson för ärendet via mail eller telefon och dokumenterar i ARS för spårbarhet. Vidare sker en regelbunden kontroll av flödet och handläggarna påminns löpande för att uppdatera genomförda aktiviteter i ärendena.

Vid intervjuer med verksamheten har framkommit att de flesta anser att det går fort att få de varor som beställs samt att EA/inköpsenheten oftast är snabba med att hantera frågor.

It-avdelningen

Internrevisionen efterfrågade även liknande information från it-avdelningen om ärenden som varit stillastående utan handläggning under 14 dagar eller mer. Ett antal ärenden valdes ut för att få information om skäl till stillastående. Av inkomna svar framgår att ärendena är pågående och att de varit stillastående av olika skäl. Exempel på orsaker är att ärendet ligger kvar som bevakning, avvaktan på samordning av upphandling med annan myndighet, avvaktan på grund av registerkontroll och avvaktan på information för att kunna hantera ärendet vidare.

Enligt It-inköp inom it-avdelningen genomförs månadsvisa avstämningar för ärenden där man går igenom status för de ärenden som saknar åtgärd/varit stillastående den senaste månaden.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller rutinen för åtgärder utifrån uppföljningslistan över stillastående ärenden inom ekonomiavdelningens ansvarsområde. Vad gäller it-avdelningen noterades inget i granskningen som föranleder en rekommendation.

Rekommendation 5.2

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA/inköpsenheten förbättrar rutinen för uppföljning av listan över stillastående ärenden.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att ärenden inte hanteras på mest effektiva sätt vilket kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

5.3 Uppföljningar av varor i förbättringssyfte

Iakttagelser

Vid intervjuer i regionerna framkom att det inte finns något inarbetat system för uppföljning av kvalitet/brister gällande inhandlade varor i verksamheten. Den uppföljning som utförs i verksamheten görs enligt de intervjuade ofta vid olika möten såsom arbetsplatsmöten eller liknande forum. Det förekommer att man informerar varandra över lokalpolisområdes-, polisområdes- och regionsgränser om inköp som gjorts där varorna har bristande kvalitet. Detta är dock inte satt i system och är heller inte speciellt vanligt förekommande. En del intervjuade efterfrågar någon form av system för att återkoppla kring varor med bristande kvalitet.

Bedömning

Internrevisionen anser att det finns förbättringsmöjligheter gällande myndighetens arbete med uppföljning av varors kvalitet i förbättringssyfte för att skapa förutsättningar för effektivare inköp och upphandlingar

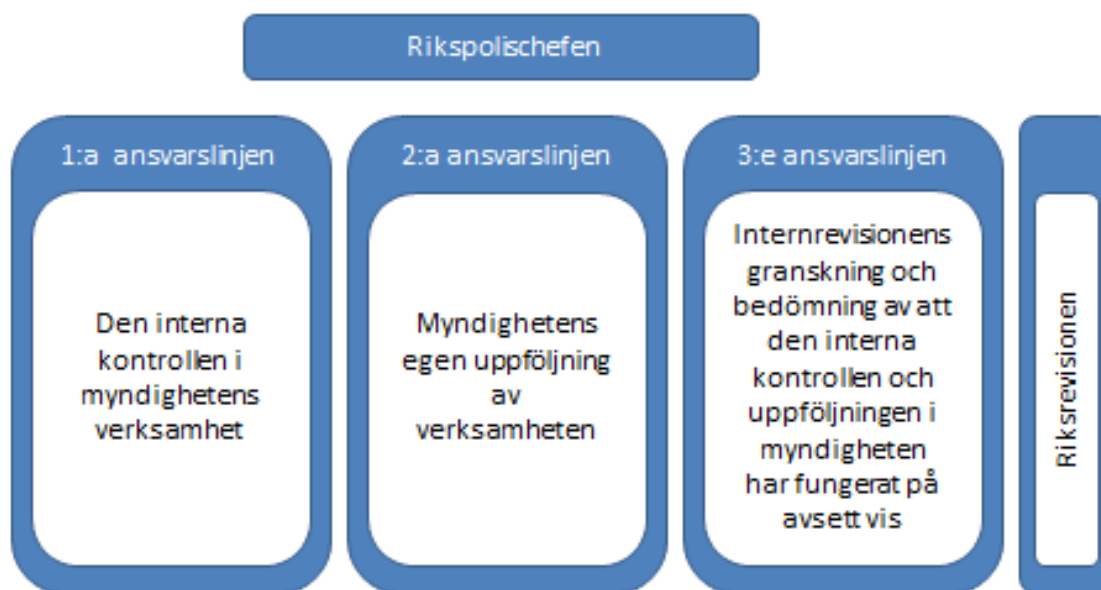
Rekommendation 5.3**Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att ekonomiavdelningen i förbättringssyfte utreder om behov finns av att, i förbättringssyfte, samla information om varors kvalitet från verksamheten.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns att myndigheten inte tillvaratar gjorda erfarenheter från inköp av varor till kommande anskaffningar vilket kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

6 Sammanfattande bedömning av den interna styrningen och kontrollen

För den interna styrningen och kontrollen inom en organisation finns en modell som bygger på tre ansvarslinjer. Ansvarslinjerna kan användas för att beskriva vilka funktioner som ansvarar för vad.



Ekonomistyrningsverket har sammanfattningsvis beskrivit ansvarslinjerna på följande sätt⁵.

Den första ansvarslinjen är myndighetens dagliga verksamhet och processer. Ansvar och befogenheter ska vara tydliga. Den interna kontrollen ska förebygga fel, avsiktliga eller oavsiktliga, i det som myndigheten gör. Medarbetare och chefer är en del i den här ansvarslinjen.

I den andra ansvarslinjen ligger myndighetens regelbundet återkommande uppföljning och efterkontroller. Chefer, controllers och funktioner som arbetar med uppföljning och risker är en del i den här ansvarslinjen. Även personer i stödverksamheten som arbetar med uppföljningar och utvärderingar i ett bredare perspektiv.

Den tredje ansvarslinjen är internrevisionen. Internrevisionen har ingen del i myndighetens dagliga arbete, uppföljning eller efterkontroller. Internrevisionen ska fungera oberoende i förhållande till de två första ansvarslinjerna. Internrevisionen granskar och gör en bedömning av om de första två ansvarslinjerna har fungerat som det var tänkt att de skulle fungera.

Bedömning

Efter genomförd granskning anser internrevisionen att det finns utvecklingsmöjligheter inom den interna styrningen och kontrollen för inköp och upphandling. Vissa viktiga

⁵ Ekonomistyrningsverket ”Handledning - En introduktion till den statliga internrevisionen”

kontrollmoment har noterats i granskningen så som exempelvis att samtliga inköp överstigande 20 tkr inom ekonomiavdelningens ansvarsområde hanteras av inköpsenheten. För it-avdelningen finns en kontroll genom en sign-off-process samt att it-chefen är involverad vid beslut om avtal. Nedan återges områden där förbättringar kan genomföras för att förstärka den interna styrningen och kontrollen inom inköp- och upphandlingsområdet.

Vad gäller regelefterlevnad kan förbättringar åstadkommas genom ett beslutat styrande dokument för myndighetens inköp och upphandlingar, vilket vid granskningstillfället saknades för it-avdelningen. För ekonomiavdelningen kan en bedömning av eventuellt behov av uppföljning utifrån beslutad riktlinje förstärka kontrollen. Kontroll av registrerad giltighetstid för avtal i Kommers bedöms även kunna medföra förbättringar gällande regelefterlevnaden.

Avseende effektivitet kan för it-avdelningen mer omfattande information om kommande anskaffningsbehov ge möjlighet till förbättrade förutsättningar. Utredning av möjligheter att fånga kommande anskaffningsbehov och mer komplett avtalsinformation i Kommers skulle även kunna förbättra effektiviteten. Inom ekonomiavdelningen finns även behov av att analysera nyckelpersonsberoende vad gäller inköpsenheten.

Inom kostnadseffektivitet finns utvecklingsmöjligheter gällande att behov och omfattning av uppföljning och analyser inom inköp- och upphandling utreds. Rutinen för stillastående inköpsärenden kan även förbättras gällande ekonomiavdelningen.



Pirkko Nylund



Lasse Sjöberg



Datum

2019-02-25

Diariernr, ärende

A.205.753/2017

Beslutsnummer

RPC 31/19

Saknr

977

Beslutande	Föredragande
Rikspolischefen Anders Thornberg	Verksamhetsutvecklaren Johan Gunnarsson
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	
Avdelningschefen Tomas Landeström <i>TL</i>	
Avdelningschefen Martin Valfridsson <i>MV</i>	
Avdelningschefen Fredrik Modigh <i>FM</i>	
Avdelningschefen Eva Årestad Radner <i>EAR</i>	
Internrevisionschefen Stina N Kristiansson <i>SNK</i>	
Ärende	
Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av inköp och upphandlingar.	
Beslut	
Internrevisionen har genomfört en granskning av Polismyndighetens inköp och upphandlingar. Ekonomiavdelningen och It-avdelningen har lämnat förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer.	
Polismyndigheten beslutar följande.	
3.1 Ekonomiavdelningen – styrande dokument och regelefterlevnad	
Ekonomiavdelningen ska fastställa former för samverkan med processägare och verksamheter för att löpande följa upp den generella regelefterlevnaden av inköp och upphandling. Samverkansformerna ska fokusera på enhetlig uppföljning inom myndigheten. Ekonomiavdelningen ska också införa inköpsanalyser inom respektive inköpskategori, där även inköp som understiger 20 tkr ska ingå. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.	
3.3.1 Giltighetstid avtal i Kommers	
Ekonomiavdelningen ska utreda status för de avtal och överenskommelser i inköpssystemet Kommers som har en registrerad giltighetstid till år 2099 och vid behov vidta åtgärder avseende dessa. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 maj 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.	
3.3.2 Giltighetstid avtal i Kommers	
It-avdelningen ska utreda status för de avtal och överenskommelser i inköpssystemet Kommers som har en registrerad giltighetstid till år 2099 och vid behov vidta åtgärder avseende dessa. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 maj 2019 och chefen för It-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.	

4.1 Information om inköpsbehov – inom It-avdelningen

It-avdelningen ska göra en utredning av hur de förteckningar om behov av anskaffningar som finns vid respektive enhet och sektion kan användas mer strategiskt för att ge mer detaljerad information än vad som framgår av it-planen. Utredningen ska ta hänsyn till hur större proaktivitet ska skapas med kommande införande av kategoristyrning och avtalsförvaltning. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 maj 2019 och chefen för It-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

4.2 Samordning av anskaffning

Ekonomiavdelningen ska i samverkan med processägarna utreda vilka ytterligare åtgärder som kan genomföras för att fånga anskaffningsbehov som idag inte samordnas fullt ut. Former för behovsanalys och uppföljning ska utarbetas inom respektive inköpskategori. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

4.3 Sammanställning över avtal

Ekonomiavdelningen ska utreda hur det ska säkerställas att avtal som bör finnas i såväl Kommers som i Agresso Inköp finns i dessa system. Användandet av och publicering i såväl Kommers som i Agresso ska dock inte ske avseende avtal eller avtalsinnehåll som till sin natur eller sitt innehåll inte bör eller får spridas på ett sådant sätt. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 oktober 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

4.4 Nyckelpersonsberoende

Ekonomiavdelningen ska utreda alternativ för att minska nyckelpersonsberoende vid EA/inköpsenheten. Detta ska leda till arbetsformer som minskar inköpsverksamhetens sårbarhet inom respektive inköpskategori utan att ge avkall på den specialisering som krävs för att ge myndigheten ett fullgott stöd i inköp och upphandling. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

5.1.1 Uppföljning av inköp och upphandlingar

Ekonomiavdelningen ska utreda vilka möjligheter som finns att utveckla arbetet med uppföljningar och analyser gällande inköp och upphandlingar. I utredningen ska hänsyn tas till det arbete med uppföljning som görs idag och till den befintliga dimensioneringen av tillgänglig personalresurs. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

5.1.2 Uppföljning av inköp och upphandlingar

It-avdelningen ska utreda vilka möjligheter som finns att utveckla arbetet med uppföljningar och analyser gällande inköp och upphandlingar. I utredningen ska hänsyn tas till det arbete med uppföljning som görs idag och till den befintliga dimensioneringen av tillgänglig personalresurs. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för It-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

5.2 Handläggningstider för inköpsärenden

Ekonomiavdelningen ska förbättra rutinen för uppföljning av listan över stillastående ärenden för att dessa ska hanteras på mest effektiva sätt. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 juni 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

5.3 Uppföljningar av varor i förbättringssyfte

Ekonomiavdelningen ska i samverkan med processägare utarbeta former för att samla information om varors kvalitet från verksamheten. Detta ska innefatta former för behovsanalys och uppföljning. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2019 och chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Kostnad

Inom budget


Finansiering

Vid protokollet



Johan Gunnarsson

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsombudsorganisationen