

REVISIONSRAPPORT

PROJEKTRAPPORT

SLL Upphandling – enhetens roll och uppdrag

- * Landstingsstyrelsen bör besluta om tydliga mål och resultatkrav för den samordnade upphandlingen. SLL Upphandling är en efterfrågestyrd serviceorganisation, men utan mandat att agera starkare vad gäller den samordnade upphandlingen.
- * Landstinget saknar en strategisk funktion på hög koncernledande nivå vars uppgift är att se över mål, inriktning, policy för att säkerställa optimalt effektiv och affärsmässig upphandling av varor och tjänster.
- * Överblick över upphandlingsverksamheten bör tillskapas med syfte att effektivisera och utveckla landstingets hela upphandlingsverksamhet. System bör utvecklas som möjliggör kontroll av avtalstrohet, underlag för framtida samordningsbehov och information om ramavtalsomsättning. SLL Upphandling bör redovisa verksamhetens resultat till landstingsledningen.
- * Den samordnade upphandlingen kan ökas ytterligare vad gäller vårdtjänster, medicinteknisk utrustning samt gemensamma tjänster t ex el.
- * Styrsystemen bör innefatta riskanalyser, genomgång av internkontroll och en utvecklad uppföljningsverksamhet. SLL Upphandling bör utveckla marknadskunskaper och relationer till leverantörer och kunder som underlag för en effektivare styrning. Enheten har generellt ett mycket gott anseende inom landstinget.
- * Konsulterna har iakttagit vissa svagheter ur internkontroll synpunkt. Rutin har införts för att höja säkerheten och kvaliteten i upphandlingsprocessen. Revisionen vill understryka vikten av att SLL Upphandling arbetar mycket strikt vad gäller internkontrollfrågorna i verksamheten.

SLL UPPHANDLING – ENHETENS ROLL OCH UPPDRAG

1. Bakgrund och syfte

I enlighet med revisionsplan avseende 2003 års verksamhet har Revisionskontoret granskat den centrala upphandlingsorganisationen, SLL Upphandling. Syftet med granskningen är att bedöma enhetens effektivitet och ändamålsenlighet.

SLL Upphandling svarar för den samordnade upphandlingen inom landstinget. År 2000 överfördes den samordnade upphandlingen till Landstingsstyrelsen, med syfte att styrelsen skulle bli ett mer aktivt beslutsorgan i upphandlingsfrågor. SLL Upphandling handlägger 800 samordnade avtal med över 47.000 artiklar inom 150 branschområden. Revisionskontoret har granskat den centrala upphandlingsorganisationen sedan år 1999 (*Samordnad upphandling inom Stockholms läns landsting nr 12/1999 samt Granskning av effekter och efterlevnad av Stockholms läns landstings upphandlingspolicy nr 8/2002*).

Upphandlingsverksamhet regleras av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) samt av Landstingsfullmäktige antagen upphandlingspolicy, som bland annat innebär att upphandling skall ske med utgångspunkt i gällande lagstiftning där affärsmässighet, konkurrens, objektivitet och likabehandling utgör grunden. Av upphandlingspolicyn framgår också att det är viktigt att landstinget utnyttjar sin ställning på marknaden och att upphandlingar skall samordnas när det är lönsamt.

Enligt SLL Upphandling köper landstinget tjänster och varor, inklusive investeringar för över 30 miljarder kronor per år. Upphandlingsvolymen uppgår till ca 14 miljarder kronor per år, varav SLL Upphandling upphandlade för drygt 6 miljarder kronor år 2002 .

Granskningen har skett med stöd av anlita expertis och framgår av bilagd konsultrapport.

2. Konsulternas sammanfattande iakttagelser och synpunkter

SLL Upphandling leds av en avdelningschef och har 36 medarbetare. Avdelningschefen rapporterar sedan årsskiftet direkt till landstingsdirektören. Enheten upphandlade år 2002 för drygt 6 miljarder kronor varav 4 miljarder kronor avser läkemedel (varav 3,5 miljarder avser öppen vård där kostnaden inte kan påverkas av landstinget).

Enligt uppgift från SLL Upphandling har upphandlingsvolymen ökat kraftigt under 2003, läkemedel för öppen vård ej medräknat. Volymökningen avser framförallt upphandling av tjänster (+ 1,9 miljarder), vårdtjänster (+0,4 miljarder) och varor/utrustning (+1,6 miljarder) sammantaget ca 4 miljarder kronor.

Landstingets styrsystem vad avser upphandling och inköp är splittrat och decentraliserat. Ett sammanhållande system och en övergripande strategi på koncernnivå saknas. Vidare saknas gemensamma begreppsdefinitioner, vilket försvårar insamling och rapportering av statistik.

SLL Upphandling arbetar med att utveckla ett internt styrsystem men det finns ingen mål- eller resultatstyrning från landstingets ledning, t ex i form av sparmål avseende den samordnade upphandlingen.

Ett enhetligt system för riskanalys och internkontroll i form av standards och krav på egenutvärdering saknas i landstinget, vilket är allvarligt inte minst på upphandlingsområdet.

Sjukhusens inköpsavdelningar svarar för upphandling av medicinteknisk utrustning. Samverkan eller samarbete mellan sjukhusen rörande denna verksamhet förekommer knappast.

Konsulterna framför följande rekommendationer för att effektivisera den centrala upphandlingsverksamheten:

- Inrätta en särskild strategisk funktion på högsta nivå för den koncernövergripande samordningen av inköpsverksamheten för att dels se över mål, policy och ansvarsfördelning, dels göra riskanalyser. En viktig uppgift blir även att se till att ändamålsenliga styrsystem implementeras. Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten måste även utvecklas och sättas i system.
- Det är angeläget att utveckla systemet som ger tillförlitlig information om den totala upphandlings- och inköpsverksamheten innefattande även inköp under sju basbelopp. Direktupphandlingar under sju basbelopp är omfattande. Kännedom om omfattningen saknas idag men konsulterna uppskattar den till 3-6 miljarder kronor per år. Den bristande kunskapen om direktupphandlingarna är även otillfredsställande ur intern kontrollsynpunkt på grund av bristande transparens.
- Det nya storsjukhuset skulle kunna betjäna andra sjukvårdsproducenter i landstinget i olika grad, inte minst när det gäller tung och dyrbar utrustning varigenom betydande effektivitetsvinster skulle kunna uppnås.
- Samarbetet mellan SLL Upphandling och de decentrala upphandlingsenheterna bör utvecklas bl a avseende metodutveckling, känsliga kontrollfrågor och bevakning av upphandlingsområdet. Kunskapen om bestämmelser och regler avseende bisysslor, jäv, bestickning, mutor och korruption måste hållas levande.
- Beställarkontoret Vård (BKV) och SLL Upphandlings samarbete har utvecklas och bör leda till att SLL Upphandling blir en obligatorisk partner vid samtliga vårdupphandlingar.

- Kännedomen om att ramavtalen är obligatoriska måste ständigt hållas levande i organisationen. Detta tycks inte vara särskilt känt och accepterat ute i organisationen. En viktig uppgift för SLL Upphandling.
- SLL Upphandling bör utveckla sina marknadskunskaper och relationer till leverantörer och kunder som underlag för en effektiv styrning.
- SLL Upphandlings styrsystem bör innefatta riskanalyser, genomgång av internkontroll och en utvecklad uppföljningsverksamhet.
- SLL Upphandling bör vid sidan av en löpande rapportering sammanställa verksamhetens resultat i en särskild rapport till ledningen varje år. Rapporteringen bör innefatta analyser av utfallet av ramavtalen ur effektivitetssynpunkt.

Sammanfattningsvis bör SLL Upphandling få ett tydligare ansvar och en aktivare roll som inspiratör och initiativtagare till goda affärer i vad avser affärsmässig samverkan och samordning inom SLL. En viktig uppgift bör också vara att utöka samarbetet med andra landsting bl a för att kunna göra jämförelser av olika slag (benchmarking).

3. Revisionskontorets sammanfattande synpunkter

Med det ytterst ansträngda ekonomiska läge som för närvarande råder inom landstinget bör upphandlingsfrågorna uppmärksammas. Det kan synas märkligt att upphandlingsverksamheten inte är föremål för en mer aktiv genomlysning i syfte att åstadkomma besparingar och effektiviseringar för den egna verksamheten och för landstinget i stort.

SLL Upphandling har ett internt styrsystem med en inbyggd kvalitetssäkring och en intern verksamhetsplanering men utan direkt samband med landstingets ledning. Det finns sålunda ingen uttalad målstyrning t.ex. i form av sparmål eller önskade vinster för den samordnade upphandlingen. SLL Upphandling är en efterfrågestyrd serviceorganisation, men utan mandat att agera starkare vad gäller den samordnade upphandlingen.

Landstingsstyrelsen bör besluta om tydliga mål och resultatkrav för den samordnade upphandlingen. SLL Upphandling bör även få ett uttalat mandat att agera och ta initiativ för utveckla och effektivisera den samordnade upphandlingen. Det är högst väsentligt att SLL Upphandling ska redovisa uppnådda resultat till landstings-ledningen.

Det bör inrättas en strategisk funktion på hög nivå. Dess uppgift skall främst vara att se över mål, inriktning, policy och ansvarsfördelning, göra riskanalyser och föreslå områden där samordnad upphandling bör ske. En viktig uppgift bör även vara att tillse att styrsystem för upphandling och inköpsverksamhet utvecklas och implementeras.

Landstingets styrsystem vad avser upphandling och inköp är splittrat. Ett sammanhållande system och en övergripande strategi väl förankrad på "koncernnivå" saknas. Det innebär att det saknas överblick och tillförlitlig rapportering om den totala upphandlingsvolymen och inköpsverksamheten inom landstinget. Det medför svårigheter att bedöma om de avtal som slutits eller de upphandlingar som samordnats är de mest angelägna. Bristen på information minskar möjligheterna att styra resurserna mot de mest strategiska och ekonomiskt mest betydelsefulla upphandlingarna. Ju mer spritt landstinget handlar utan en samlad strategi desto större risk föreligger för mindre kostnadseffektiva inköp.

Överblicken över landstingets upphandlingsvolymerna måste utvecklas genom system som möjliggör kontroll av avtalstrohet och underlag för framtida samordningsbehov. Tillförlitliga uppgifter om ramavtalsomsättningen måste också tas fram inom landstinget. I dag erhålls dessa uppgifter från anlåtade leverantörer, vilket är en brist. Upphandlande enheter med central styrning och enheter som har ökat sin samordning har i större utsträckning än andra enheter uppnått positiva effekter i form av besparingar.

Överblicken över upphandlingsverksamheten inom landstinget och av upphandlingsvolymerna måste användas till analys och förslag till åtgärder för att effektivisera och utveckla landstingets hela upphandlingsverksamhet.

För att landstinget skall kunna tillvarata sina stordriftsfördelar och därmed göra mer kostnadseffektiva inköp bör ytterligare samverkan och samordning övervägas. Det gäller vårdtjänster, medicinteknisk utrustning samt gemensamma tjänster t ex el.

Konsulterna har iakttagit vissa svagheter ur internkontroll synpunkt. Rutin har införts för att höja säkerheten och kvaliteten i upphandlingsprocessen. Revisionen vill understryka vikten av att SLL Upphandling arbetar mycket strikt vad gäller intern kontrollfrågorna i verksamheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Landstingsstyrelsen bör vara ett mer aktivt beslutsorgan vad gäller upphandlingsverksamheten. Med ökade krav på effektivitet i landstingets verksamheter och besparingar av landstingets utgifter bör upphandlingsfrågorna få en ökad strategisk roll. Att området får den uppmärksamhet som skulle behövas är i allt väsentligt en ledningsfråga.

Susanne Kangas
enhetschef