

Mölnadals Stad

Granskning av mindre inköp



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte.....	3
2.3	Revisionsfrågor	3
2.4	Avgränsning	3
2.5	Revisionskriterier	4
2.6	Metod	4
3	Inköp av varor och tjänster	5
3.1	Upphandling	5
3.2	Beställning	7
3.3	Fakturahantering	7
4	Genomförd analys	9
4.1	Analys mindre inköp	9
5	Samlad bedömning	11
5.1	Bedömning utifrån revisionsfrågorna	11
5.2	Slutsats och rekommendationer	11
	Bilaga 1. Källförteckning	13

1 Sammanfattning

Stadens nämnder gör årligen ett stort antal inköp från många olika leverantörer. Den totala inköpsvolymen är betydande i förhållande till stadens totala omsättning. Genom upphandling har staden tecknat ramavtal med flera leverantörer. Det är av stor vikt att offentliga organisationer hanterar upphandling och inköp på ett korrekt sätt utifrån aktuell lagstiftning men också för att undvika förtroendeskada. Även mindre fel av förtroendeskadlig art kan innebära allvarlig påverkan på stadens trovärdighet och därmed varumärke.

Granskningen syftar till att undersöka om stadens nämnder hanterar inköp ändamålsenligt, det vill säga i enlighet med aktuell lagstiftning och antagna riktlinjer.

Vi har granskat transaktioner till mindre belopp mellan 2 000 - 50 000 kr för perioden januari - oktober 2015. Ett urval har gjorts på ett antal kostnadskonton. I urvalet ingår konton som förbrukningsmaterial, förbrukningsinventarier, representation, resor och konferenser. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovsvis granskning.

Vår bedömning är att den interna kontrollen generellt är god och inköp sker med hänsyn till affärs-mässighet och konkurrens. Staden har upprättade skriftliga rutiner för hur inköp av varor och tjänster samt representation, resor, konferenser mm skall hanteras.

Vi har gjort följande noteringar:

- ▶ Inköp från ramavtal sker inte alltid även om ramavtal finns.
- ▶ I flertalet fall saknas dokumentation av marknadsundersökning i de fall direktupphandling skett.
- ▶ I flera fall saknas syfte och deltagarförteckning i samband med representation, resor och konferenser mm.

Vi har identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer till staden är följande:

- ▶ Att säkerställa att inköp från ramavtal sker i de fall ramavtal finns. Det kan exempelvis göras genom utbildningsinsatser samt att uppföljning görs av staden genom stickprovsvis granskning av att ramavtal används på de områden där det finns ramavtal.
- ▶ Att säkerställa att riktlinjerna för direktupphandling efterlevs. Det kan exempelvis göras genom utbildningsinsatser samt att uppföljning görs av staden genom stickprovsvis granskning av att marknadsundersökning används i enlighet med av staden fastställda riktlinjer.
- ▶ Att säkerställa att gällande interna riktlinjer för representation följs. Det kan göras exempelvis genom att tydliggöra kraven på attestansvarig så att attest inte sker där underlag saknas eller är bristfälligt.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Stadens nämnder gör årligen ett stort antal inköp från många olika leverantörer. Den totala inköpsvolymen är betydande i förhållande till stadens totala omsättning. Genom upphandling har staden tecknat ramavtal med flera leverantörer. Det är av stor vikt att offentliga organisationer hanterar upphandling och inköp på ett korrekt sätt utifrån aktuell lagstiftning men också för att undvika förtroendeskada. Även mindre fel av förtroendeskadlig art kan innebära allvarlig påverkan på stadens trovärdighet och därmed varumärke. Därav kan det vara av vikt att revisionen i sin bedömning även tar hänsyn till dessa omständigheter och granska förtroendekänsliga poster av mindre värde, såsom t.ex. representation, konferenser, inköp av utrustning och tjänsteresor.

Mot bakgrund av ovanstående och utifrån underlaget i årets risk- och väsentlighetsanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att göra en fördjupad granskning av mindre inköp.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att undersöka om stadens nämnder hanterar inköp ändamålsenligt, det vill säga i enlighet med aktuell lagstiftning och antagna riktlinjer. Utgångspunkten är de krav som anges i Lag (2007:1091) om offentlig upphandling och antagna riktlinjer och reglemente som staden har vad avser inköp, representation, resor och konferenser.

2.3 Revisionsfrågor

Utifrån syftet med granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Sker inköp och avrop från ramavtal med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens för mindre inköp?
- Följs attestinstruktioner vid mindre inköp?
- Är inköp rörelsegilla, det vill säga tillhör de verksamheten?
- Finns rutiner och nyckelkontroller som säkerställer en god intern kontroll av inköp varor och tjänster samt representation, resor, konferenser mm?

2.4 Avgränsning

Granskningen avser att i huvudsak granska ett urval av transaktioner till mindre belopp mellan 2 000 - 50 000 kr för perioden januari-oktober 2015. Ett urval har gjorts på ett antal kostnadskonton. I urvalet ingår konton som förbrukningsmaterial, förbrukningsinventarier, representation, resor och konferenser. De konton som granskas är:

Konto	Kontobenämning
4027	Övriga inventarier, ej drift
4030	Inköp av mark, byggnader o tekniska anläggningar
4100	Betong, jord, grus och betongvaror
4101	Järn, stål, metallvaror
4102	Elmaterial
4103	Övrigt byggnadsmaterial
4610	Byggentreprenader
4611	Värme- och sanitetsentreprenader
4612	Elentreprenader
4613	Målningsentreprenader

4614	Glasetreprenader
4615	Ventilationsentreprenader
4629	Anläggnings- och reparationsentreprenader
5812	Kurs- och konferensavgifter
5871	Personalrepresentation
5891	Uppvaktning
5899	Övriga personalkostnader
6052	Fastighetsunderhåll av mindre omfattning
6059	Övrig fastighetsservice
6410	Övriga transportmedel, drift
6411	Övriga maskiner, drift
6412	Personaldatorer, skrivare, drift
6413	Möbler, drift
6414	Övriga inventarier, drift
6469	Övriga förbrukningsmaterial
6549	Datamaterial, förbrukning
6559	Trycksaker
6609	Reparationer o underhåll av maskiner och inventarier
7050	Hotell och logi för anställda
7059	Övriga resekostnader
7100	Förtäring i samband med politiska sammanträden
7109	Representation

Granskningen omfattar samtliga stadens nämnder.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av Kommunalagen (1991:900), Lag (2007:1091) om offentlig upphandling och stadens interna riktlinjer.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovvis granskning. Vi har genomfört stickprovgranskning av leverantörsfakturor och ekonomisk redovisning. Genomförda stickprov har kontrollerats mot ett antal leverantörsfakturor samt tillhörande upphandlingsdokumentation, avtal, attestinstruktioner samt konteringsanvisningar. Intervjuade personer samt dokumentförteckning framgår av bilaga 1. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

3 Inköp av varor och tjänster

I detta kapitel beskrivs de delar som vi bedömer relevanta utifrån våra revisionsfrågor. Vidare beskrivs även resultat av genomförda intervjuer och dokumentstudier.

3.1 Upphandling

3.1.1 Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) syftar till att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga uppköp på bästa sätt och leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter.

De upphandlande myndigheterna ska följa LOU vid i stort sett alla köp samt vid hyra och leasing av varor och tjänster. Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader (2 kap. 13 § LOU). Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (2 kap. 15 § LOU). Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggtreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid (3 kap. 13 § LOU). I 5 kap. 3 § framgår att ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. Ramverk gäller enligt LOU för upphandlingar över respektive under tröskelvärdena.

Vid upphandling ska en beräkning av kontraktets totala värde göras och därefter ska det fastställas hur det förhåller sig till tröskelvärdena, som i sin tur avgör vilka regler som ska tillämpas.

3.1.2 Direktupphandling

Direktupphandling är ett förfarande utan krav på anbud vilket får användas om ett kontrakts värde är lågt, om förhandlat förfarande utan föregående annonsering föreligger eller om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl avser brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter som inte kunnat påverkas, förutses eller rådas över av den upphandlande myndigheten. Brådska som en följd av bristfällig planering grundar inte rätt till direktupphandling.

Om ramavtal finns ska avrop från detta ske i första hand och endast om det inte är möjligt kan direktupphandling vara ett alternativ. Med lågt värde avsågs fram till och med 1 juli 2014 att kontraktets värde måste understiga 15 % av det tröskelvärde som Europeiska kommissionen beslutat vilket motsvarar ca 270 000 kr. Från och med 1 juli 2014 höjdes gränsvärdet för direktupphandling. Den nya direktupphandlingsgränsen är 28 % vilket motsvarar 505 800 kronor för organisationer som lyder under LOU.

Direktupphandling är vidare tillåtet om förutsättningarna för förenklat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5-9 §§ LOU är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i korthet:

- ▶ att det vid ett annonserat förenklat förfarande inte lämnades några anbud eller lämpliga anbud och de i förfrågningsunderlaget ursprungligen angivna kontraktsvillkoren inte ändras väsentligt,

- ▶ att det gäller varor som framställs enbart för forsknings-, utvecklings-, experiment- eller studieändamål och under förutsättning att framställningen inte sker i vinstsyfte eller för att täcka forsknings- och utvecklingskostnader,
- ▶ att det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt bara kan levereras av endast en viss leverantör
- ▶ eller upphandlingen gäller ytterligare leveranser från den ursprungliga leverantören, vilka är avsedda antingen som delersättning för eller tillägg till tidigare leveranser och ett byte av leverantör skulle medföra oskäliga tekniska eller ekonomiska olägenheter.

Vid direktupphandling bör prisjämförelser göras mellan olika leverantörer när det är möjligt. Om en vara eller tjänst direktupphandlas upprepade gånger bör ett ramavtal övervägas, vilket tecknas efter en formell upphandling.

3.1.3 Policy och regelverk i Mölndals stad

LOU kompletteras i Mölndals stad med en Upphandlingspolicy (2011-02-23) och Attestreglemente (2014-11-19), samt riktlinjer för direktupphandling tagna 2011-01-05 och reviderade 2014-07-01. Vidare har de olika nämnderna en egen delegationsordning där behörigheter för inköp med beloppsnivåer och attestansvaret framgår på personnivå.

Upphandlingspolicyn reglerar ansvarsfördelning inom staden. Den slår fast att kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret och för inköp av kommunövergripande karaktär. Dessa inköp handläggs av den centrala inköpsfunktionen, som ligger under stadsledningskontoret. Varje nämnd har sedan ansvar att upphandling genomförs för eget behov och som inte täcks av de stadens övergripande ramavtal.

Attestreglementen reglerar ansvarsfördelning inom staden för attest och beskriver vilka kontroller som ska göras av leverantörsfakturor. Reglementet slår fast att nämnderna ansvarar för att utse befattningar, funktioner eller personer som får attestera. De ska vid behov även ta fram nämndanpassade tillämpningsanvisningar. De funktioner eller personer som får attestera regleras sedan i den delegationsordningen för respektive nämnd.

De kommungemensamma kontrollerna (attesterna) som beskrivs i attestreglementet är följande:

- Kontrollant - denna person ansvarar för att vara mottagits eller tjänst utförts.
- Attestant - har det yttersta ansvaret för att transaktion ska utföras.
- Behörighetskontrollant- kontrollerar att attestering har skett i enlighet med behörighets och beloppsgränser.

I stadens riktlinjer för direktupphandling regleras när och på vilket sätt en direktupphandling ska ske. Riktlinjerna för direktupphandling har uppdaterats vad avser belopp kopplat till de nya gränsvärdena och följer därmed de beloppsnivåer som framgår av LOU. Direktupphandling kan också ske om särskilda skäl föreligger. Med synnerliga skäl avses t ex synnerlig brådska då en regelrätt upphandling inte hinner genomföras på grund av akuta oförutsedda behov, t ex vid översvämning eller annan nödsituation. Däremot är det inte synnerliga skäl om det uppkommit brådska som beror på den upphandlande myndigheten t ex genom eftersatt planering.

Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling bör en marknadsundersökning ske innan upphandlingen påbörjas. Marknadsundersökningen bör omfatta minst tre leverantörer. Syftet med marknadsundersökningen ska vara att finna det för staden ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet för den efterfrågade varan eller tjänsten. Riktlinjerna för direktupphandling innehåller exempel på hur dokumentation av marknadsundersökningen skulle kunna se ut. Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla handlingar för direktupphandling arkiveras och diarieföras.

3.2 Beställning

Inköpet initieras genom att behörig beställare skapar en elektronisk beställning i e-handelssystemet. För att bli behörig beställare måste man ha genomgått en obligatorisk utbildning i e-handelssystemet. Det finns även s k förvaltningsadministratörer på respektive förvaltning som fungerar som en resurs som kan stödja sina kollegor i frågor som rör e-beställningar. Komplexa upphandlingsfrågor hanteras av den centrala upphandlingsenheten.

Beställning kan ske på tre olika sätt. Som avrop på stadens gemensamma ramavtal, som avrop på ramavtal som är eget för den aktuella nämnden eller genom direktupphandling.

I stadens övergripande system för elektronisk handel finns alla kommundemensamma avtal inlagda. Varje nämnd ansvarar själva för att upphandla i de fall det inte finns något kommundemensamt avtal. Direktupphandling ska ske i enlighet med riktlinjerna för direktupphandling.

Varje nämnd ansvarar själv för behörigheter och inköpsgränser för beställaren.

3.3 Fakturahantering

I Agresso delas rollerna upp mellan godkännare och attestant. Alla användare går en grundutbildning i e-handel för att få behörighet till systemet. Samtliga beställningar kräver attest. För att en attestant ska kunna läggas upp krävs att attesträtt finns i enlighet med delegationsordningen för respektive nämnd.

Följande kontroller, skall i tillämpliga fall, utföras innan en transaktion godkänns:

- Prestation - att vara mottagits eller tjänst utförts
- Kvalitet - att mottagen vara eller utförd tjänst håller avtalad kvalitet
- Pris - att pris överensstämmer med avtal, beställning, taxa, bidragsregler eller motsvarande
- Villkor - att betalnings/leveransvillkor stämmer mot avtal, beställning, taxa, bidragsregler eller motsvarande
- Formalia - att verifikationen uppfyller kraven enligt lagstiftning och god redovisningssed
- Kontering - att konteringen för utförd transaktion är korrekt
- Beslut - att krav på formella beslut har uppfyllts, finansiering finns och att transaktionen är förenlig med verksamheten
- Behörighet - att kontroll och attest har skett av behöriga personer

3.3.1 Representation och konferenser

I stadens attestreglemente framgår att deltagarförteckning samt program/kursinbjudan ska bifogas fakturan vid representation. Syfte och deltagarlista krävs inte automatiskt av systemet men möjlighet finns att bifoga detta till faktura alternativt lämna en kommentar eller bifoga som fil vid leveranskvittens.

3.3.2 Resor

Tjänsteresor ska ske enligt stadens egna riktlinjer "Riktlinjer för resor". Riktlinjerna gäller för alla typer av tjänsteresor och innehåller såväl krav som rekommendationer. Staden har en prioriteringsordning där olika färdsätt beroende på längd på resan rekommenderas. Exempelvis rekommenderas att gå eller cykla om resan är under 2 km eller att åka kollektivt om resan är mellan 2 och 10 kilometer.

Enligt attestreglementet ska alla resor kompletteras med syfte om det inte framgår av fakturan. Dokumentation ska bifogas fakturan. Program och deltagarinbjudan ska också bifogas fakturan.

4 Genomförd analys

I detta kapitel redogör vi för analys och utfallet av den analys som genomförts samt efterföljande stickprovgranskning. För varje iakttagelse framgår en beskrivning av vår bedömning och därefter en beskrivning av underlagen för bedömningen.

4.1 Analys mindre inköp

Totalt har vi granskat 120 transaktioner. Merparten av fakturorna utgör leverantörsfakturer som registreras i Agresso vilket därmed även utgör större delen granskningen. Det förekommer även transaktioner som registrerats genom bokföringsorder.

Inom vårt urval av inköp mellan 2 000 kr - 50 000 kr har de största inköpen skett av följande leverantörer:

- ▶ Schneider Electric Buildings Sweden AB
- ▶ Vattenfall Service Nordic AB
- ▶ Ormåns Trädgårdsservice AB
- ▶ Skanska Installation AB
- ▶ Bergendahls EI
- ▶ Gr Kommunalförbund
- ▶ Plus AB
- ▶ Holmgrens Väst AB
- ▶ AB Göteborgs Hyreshus
- ▶ Ale Bygg & Måleri AB

4.1.1 Beställning

Enligt upphandlingspolicyn ska all anskaffning av varor och tjänster ske på ett professionellt och affärsmässigt sätt. Av 120 granskade transaktioner utgör 54 stycken inköp som gjorts genom avrop på befintliga ramavtal och 66 stycken avser inköp som gjorts genom direktupphandling.

För 19 av de 66 inköp som skett genom direktupphandling noterar vi att det saknas dokumentation av den marknadsundersökning som ska ske enligt inköp- och upphandlingspolicyn.

För tre av de 66 inköp som skett genom direktupphandling noterar vi att man tidigare har haft avtal med leverantören men att avtalen inte längre gäller då de inte förlängts. Vi har noterat tre inköp där direktupphandling skett även om det finns ett ramavtal för köpt vara eller tjänst.

4.1.2 Representation och Konferens

Enligt stadens attestreglemente ska det till verifikationen bifogas syfte med representationen och resor samt namn och funktion till varje deltagare. Beslutsattestanten ska tillse att detta finns bifogat. Vi har noterat att det saknas deltagarförteckning för 6 av 18 stickprov avseende representation.

4.1.3 Resor

Vi kan konstatera att de flesta resor har skett i enlighet med instruktionerna i stadens riktlinjer. För 4 av 16 stickprov avseende resor noterar vi dock att det saknas bilagt syfte.

4.1.4 Attest

Vi kan konstatera att de flesta fakturorna är tillräckligt specificerade för att avgöra vad beställningen avser. Vi kan konstatera att alla fakturor har attesterats av två olika personer i enlighet med behörigheter i attestförteckning och delegationsordning. Samtliga fakturor i vår granskning har bedömts vara rörelsegilla.

5 Samlad bedömning

I detta kapitel lämnas en samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna och våra slutsatser utifrån granskningens syfte. Utifrån identifierade förbättringsområden i granskningen framgår våra rekommendationer.

5.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Skер inköp och avrop från ramavtal med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens för mindre inköp?	Generellt bedömer vi att inköp sker med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens för mindre inköp. Vi noterar dock att marknadsundersökning vid direktupphandling i ett flertal fall inte har dokumenterats. Vidare har vi noterat att det i några fall gjorts direktupphandling även om det finns ett ramavtal på området.
Följs attestinstruktioner vid mindre inköp?	Vid mindre inköp följs attestinstruktionerna och vi kan konstatera att fakturan attesterats av två olika personer.
Är inköp rörelsegilla, det vill säga tillhör de verksamheten?	Samtliga fakturor i vår granskning har bedömts vara rörelsegilla.
Finns rutiner och nyckelkontroller som säkerställer en god intern kontroll vid inköp av varor och tjänster samt representation, resor, konferenser mm.	Det finns upprättade skriftliga rutiner för hur inköp av varor och tjänster, representation, resor och konferenser skall hanteras. Vi har noterat att det i flertal fall saknas syfte och deltagarförteckning i samband med representation, resor och konferenser. Enligt vår bedömning kan den interna kontrollen avseende detta stärkas.

5.2 Slutsats och rekommendationer

Generellt bedömer vi den interna kontrollen som god. Vi har dock noterat avvikelser i samband med våra stickprov och vi rekommenderar staden följande:

- ▶ Att säkerställa att inköp från ramavtal sker i de fall ramavtal finns. Det kan exempelvis göras genom utbildningsinsatser samt att uppföljning görs av staden genom stickprovisvis granskning av att ramavtal används på de områden där det finns ramavtal.
- ▶ Att säkerställa att riktlinjerna för direktupphandling efterlevs. Det kan exempelvis göras genom utbildningsinsatser samt att uppföljning görs av staden genom stickprovisvis granskning av att marknadsundersökning används i enlighet med av staden fastställda riktlinjer.

- ▶ Att säkerställa att gällande interna riktlinjer för representation följs. Det kan göras exempelvis genom att tydliggöra kraven på attestansvarig så att attest inte sker där underlag saknas eller är bristfälligt.

Göteborg den 16 februari 2016



Hans Gavin
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor
Ernst & Young AB



Maria Strandberg
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Enhetschef System och Stöd, Anna Lundin Berg
- Upphandlingschef, Christian Larsson,
- Systemadministratör, Susanne Björk

Dokumentförteckning

- Attestreglemente
- Upphandlingspolicy
- Riktlinjer för direktupphandling
- Delegationsordning för stadens nämnder