



Grundläggande
granskning
2018

Sammanfattning

I denna rapport sammanfattas resultatet av granskning av leverantörskontroller. Kommunen gör omfattande inköp och kontrollen av att inköpen görs rätt har uppmärksammats. Att kommunens inköp styr mot målen har uttryckts i kommunövergripande mål om en välskött och stabil ekonomi. Kontrollen av efterlevnad mot målet görs främst inom nämndernas internkontroll. Granskningens syfte är att undersöka och bedöma om den interna kontrollen är tillfredsställande.

Iakttagelser





Det finns en tydlighet när det gäller kontrollarbetet i upprättade styrdokument. Ansvar för kontrollerna, dvs vem som gör vad, uppfattas tydligt men att det fungerar enligt riktlinjerna kontrolleras inte. Ansvarsfördelningen behöver göras tydligare. Systematiska regelbundna kontroller av avtalstrohet skulle kunna stärka kontrollen. Kommunen har tagit initiativ för att öka avtalstroheten genom förstärkt systemstöd och aktiviteter för att begränsa antalet inköpare och leverantörer.

Bedömning och rekommendationer

Vi har bedömt att den interna kontrollen erfordrar väsentliga förbättringar.

Rekommendationer har lämnats i avslutande avsnitt. Avsikter med leverantörskontroller behöver uttryckas på ett tydligt sätt. Kontrollerna behöver struktureras och dokumenteras utifrån vad som ska göras och vem som ansvarar för kontrollerna. Vi rekommenderar samhälls- och skolnämnden att ta fram tillämpningsanvisningar för att säkerställa efterlevnaden av attestreglementet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över och komplettera riktlinjer och anvisningar i linje med gällande styrdokument.

Bedömningen grundas enligt följande

-  Erfordrar väsentliga förbättringar
-  Erfordrar förbättringar
-  Tillfredsställande mindre iakttagelser
-  Tillfredsställande

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Riktlinjer	<p>Riktlinjer som rör kommunens inköp är främst attest- och internkontrollreglementen samt riktlinjer för upphandling och inköp. Kommunstyrelsen har identifierat risker kring attestreglemente och inköpsorganisation för att nå mål om en välskött och stabil ekonomi i internkontrollplan. Kommunövergripande kontrollområde för 2018 rör attestreglementet och att inköp redovisas korrekt. Övriga nämnder har inte dokumenterat övergripande kontrollområde i sina internkontrollplaner. Ansvar för den interna kontrollen regleras ytterst i kommunallagen och nämndernas reglementen.</p>
Attestreglementet	<p>I attestreglementet (KF 2016-09-26) regleras organisering och ansvar för kontroller av handlingar som leder till en ekonomisk transaktion. Kontrollen innefattar att varan eller tjänsten levererats i överensstämmelse med beställning, avtal och övriga villkor samt att kontering skett på ett riktigt sätt.</p>
Ansvarsfördelning	<p>Kommunens upphandlingsenhet, kommunstyrelseförvaltningen, arbetar strategiskt med inköpsfrågor. Dokumenterad upphandlingsprocess, arbetsrutiner och ett enhetligt arbetssätt ska säkerställa kvalitet i upphandlingsarbetet. Upphandlingsenheten är verksamheternas stöd i frågor gällande upphandling, inköp och avtalstrohet. Enheten ansvarar för att upprätta rutiner och arbeta proaktivt för att säkerställa att upphandlade avtal respekteras och följs.</p> <p>Alla kommunens verksamheter har ett ansvar att beakta gällande lagstiftning och kommunens gemensamma bästa vid inköp. Chefer ansvarar för att medarbetare som gör beställningar och inköp har rätt kompetens och kunskap för att säkerställa att inköpet görs korrekt och följer de avtal, lagar och riktlinjer som gäller.</p>

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Riktlinjer för upphandling och inköp; KS 2018-04-20	Kommunens vision och mål ska styra i kommunens arbeten med upphandling och inköp liksom övriga styrdokument och beslut. Upphandling är ett verktyg och styrmedel för att uppnå de mål som kommunen har fastställt. Kommunen ska upprätta rutiner för att säkerställa att upphandlingsenheten, samt övriga verksamheter i kommunen, har kännedom om dessa beslut och styrdokument.
Projekt " Effektiva inköp "; projektdirektiv 2016-12-02	Inköpsprocessen och vikten av att skapa en inköpskultur där medarbetare är medvetna om konsekvenserna av felaktiga inköp har uppmärksamats (2016). En otydlig beställarorganisation har fört med sig att inköp gjorts av obehöriga medarbetare. Kommunen gjorde inköp från ca 1 900 leverantörer varav endast 13 % avtalsleverantörer (2015). Befintligt E-handelssystem uppfattades krångligt och omfattar endast ett fåtal leverantörer (fem). Kommunstyrelseförvaltningen utformade ett projektdirektiv (dec 2016) för att förtydliga arbetet med att utveckla internkontrollen när det gäller inköp.
Projektmål	Mål för projektet formulerades till att säkerställa effektiva inköp, begränsa antalet inköpsansvariga och att implementera ett effektivt systemstöd för fler leverantörer att ansluta sig till. Delmål utformades om <i>färre och kvalificerade inköpare</i> och <i>ökad avtalstrohet</i> genom standardiserad inköps- och fakturaprocess. Projektledare, styr- och referensgrupp utsågs med en representant för inköpare från respektive förvaltning. Risker i projektet identifierades kring undanträngningseffekter från ordinarie arbetsuppgifter samt att upphandling av nytt systemstöd skulle kunna dra ut på tiden.
Projektets nuläge	Vid kommunstyrelseförvaltningen har initiativ tagits till att genomföra träffar med ledning och beställare vid förvaltningarna under 2018. En enkätundersökning bland chefer har genomförts under våren 2018.

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Forts. nuläge	Upphandling av ett nytt systemstöd har nyligen avslutats. Ett arbetsmaterial med två förslag på utvecklad inköpsorganisation finns framme för beslut i styrgruppen i närtid enligt uppgifter.
Beslut om inköp	Inköpsprocessen inleds med att ett behov uppstår och beslut fattas om inköp. Inköpsansvariga finns utsedda vid förvaltningarna. En förteckning av behöriga beställare finns vid central upphandlingsenhet (ca 340 personer). Några kontroller av aktualitet hos behörigheterna görs inte vid upphandlingsenheten.
Behörigheter	<p>Utifrån vad som framkommit i kommunstyrelseförvaltningens kartläggning finns två alternativa förslag på begränsningar av antalet inköpsansvariga. Nyligen upphandlat e-handelssystem beräknas bidra till att fler leverantörer kan ansluta sig. En väsentlig skillnad är möjligheterna till godkännande av <i>beställning</i> av ansvarig chef genom införandet av det nya systemstödet.</p> <p>I dagsläget kontrolleras inköpen vid fakturaankomst av gransknings- och beslutsattestant i enlighet med attestreglementet. Beslutad attestförteckning i nämnd är grunden för aktualisering av behörigheter i fakturasystemet. Anmälningssblankett upprättas av närmaste chef när det gäller löpande ny-, ändring eller avslut av behörigheter i fakturasystemet och registeraras via central ekonomifunktion.</p> <p>Vid nyregistrering av medarbetares behörighet lämnas informationer om aktuella utbildningstillfällen kring fakturahantering och gällande inköpsregler. Årliga introduktionsträffar hålls för nya medarbetare.</p>

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Leverantörsregistrering	Medarbetare vid leverantörsreskontran sköter registrering av nya leverantörer. Grund för registrering är ankomstfaktura dvs när beslut om inköp gjorts och faktura erhållits. Före registreringen görs sedvanliga kontroller kring uppgifter om bank- och postgironummer, uppgifter gentemot Skatteverket, upplysningar om finansiell ställning etc.
Avtalsdatabas	Avtals- och upphandlingscontroller vid upphandlingsenheten svarar för att lägga upp nya avtal i avtalsdatabasen. Förvaltningarna kan ha "egna" avtal som inte finns upplagda i den centrala databasen enligt uppgifter. Det är beställaren som svarar för att kontrollera om avtal finns enligt attestrutinen.
Kontroller av ramavtalstrohet	<p>Någon rutin för systematiska kontroller kring ramavtalstrohet finns inte. Kontroller av ramavtalstrohet görs vid central funktion på anmodan. Det kan röra sig om kontroller av inköpsvolymen inom specifika varuområden. Kontroll kan också ske vid förfrågan från förvaltning eller i förekommande fall från leverantör. Förvaltningarna hänvisar till att kontroller av ramavtalstrohet görs vid central funktion.</p> <p>Central funktion lämnar stöd till förvaltningarna i inköpsituationer. Dialoger förs kring återkommande inköp och inköpsvolymen kontra avtal eller inte. Behov av inköp genom upphandling uppmärksammas bland annat via regelbundna träffar mellan upphandlare och controllers eller vid en direkt förfrågan. Vid direktupphandling ska enheten konsulteras enligt riktlinjerna. Den centrala funktionen ser ökade möjligheter att stödja förvaltningarna med inköpsanalyser i nyligen upphandlat systemstöd enligt uppgifter.</p>

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Upphandlade avtal	<p>Annonserad upphandling sköts uteslutande med stöd av upphandlingsenheten på uppdrag av förvaltningarna. Vid direktupphandling (> 100 tkr) svarar förvaltningen för dokumentationskraven i de fall upphandlingsenheten inte involveras. För upphandlade avtal finns dokumenterade arbetssätt och rutiner för bevakning och uppföljningen av avtalen. Upphandlingsenheten svarar för att uppföljningsplan upprättas för prioriterade avtal enligt rutinen. Det är enhetens och berörda verksamheters ansvar att säkerställa att uppföljningsplanen efterlevs och att kontroller genomförs.</p> <p>Av riktlinjerna framgår att medarbetare och chefer som granskningsattesterar och beslutsattesterar fakturor svarar för att säkerställa att inköp är korrekta och fakturerade enligt överenskomna villkor.</p>
Iakttagelser ansvar och roller	<p>Granskningen visar på en tydlighet i ansvarsfördelningen med avseende på styrdokumentet. Förvaltningarna har inte lämnat upplysningar om aktiviteter eller arbetssätt som säkerställer att attestrutinen fungerar enligt riktlinjerna. Kommunens egna kartläggning har visat på avvikelser då inköp görs av obehöriga beställare och från ett stort antal leverantörer där villkor inte reglerats via avtal. Lämnade uppgifter pekar på att kontrollansvaret inte följs upp på ett systematiskt sätt för att säkerställa efterlevnaden.</p> <p>Central funktion förväntas ha en kontrollerande roll där de närmare har en rådgivande och stödjande funktion. Vi kan konstatera att kommunen sett över och håller på att organisera stödet i pågående projekt kring "Effektiva inköp". Det är väsentligt att förståelsen för inköpsprocessen och behoven av kontroller /funktioner klaras ut vid ett införande av ny beställar-/inköpsorganisation.</p>

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Sammanfattande iakttagelser och bedömning	<p><i>Beslut om inköp</i> Förvaltningen har att se till att beställare har mandat och kunskap att utföra beställning och kontroller mot styrdokument för upphandling. Verksamhetsansvarig chef har att kontrollera att attestrutinerna fungerar enligt riktlinjen. Beställare/fakturamottagare/beslutsattestant tilldelas behörighet i beställnings- och fakturasystem via central funktion efter godkännande. Attestant svarar för att genomföra kontroller enligt tilldelad attesträtt. Kontroller av aktualitet i tilldelad attesträtt/behörighet bör omfattas av attestrutinen. <i>Nämnd/förvaltning svarar för att kontrollerna enligt attestrutinen fungerar för att säkerställa efterlevnaden.</i></p> <p><i>Leverantörsregistrering</i> Registrering av leverantör i fakturasystem görs via central funktion efter att faktura mottagits. Beställningsattestant har att kontrollera att inköp görs i enlighet med riktlinjer för upphandling och inköp. Kontroller av leverantör bör göras inom attestrutinen och är förvaltningens ansvar enligt vår uppfattning.</p> <p><i>Uppföljning av ramavtal</i> Någon systematisk och regelbunden kontroll av avtalstrohet görs inte. Få leverantörer är knutna till befintligt e-handelssystem i dagsläget. Regelbunden uppföljning av inköp genom volymmätningar och analys kring avtalstrohet stärker kontrollen genom att avvikelser kan uppmärksammas och åtgärdas.</p> <p>Kommunen har i pågående utvecklingsprojekt gett uttryck för mål om ökad avtalstrohet som ett sätt förbättra internkontrollen. Ansvarsfördelning och införandet av systematiska kontroller för uppföljningen av ramavtal behöver klarläggas i en dokumenterad rutin.</p>

Leverantörskontroller

Granskning	Resultat
Sammanfattande iakttagelser och bedömning; forts	<p><i>Åtterrapporering i nämnd</i></p> <p>Nämnd ansvarar för internkontrollen inom sitt verksamhetsområde. Det torde innefatta ansvaret för kontrollens utformning genom att utfärda riktlinjer och anvisningar, organisera arbetet, planera och genomföra uppföljning av efterlevnad samt utse ansvariga personer för olika kontrollfunktioner. Åtterrapporering i nämnd sker inom ram för ordinarie budgetprocess.</p>
Avslutande kommentar	<p>Kommunen behöver strukturera och bestämma vilka kontroller som behövs, när kontroller utförs och vem som ansvarar för dessa. Leverantörskontroller bör utföras så tidigt som möjligt i händelsekedjan inom attestrutinen.</p> <p>För uppföljning mot ramavtal behövs ett tydligt syfte kring vad som ska kontrolleras och vem som ansvarar. Det kan röra sig om aktuella områden där det behövs fler avtal, avvikelser i befintliga avtal, till vem utbetalningar de facto görs etc.</p>
Rekommendationer	<ul style="list-style-type: none">➤ Tydliggör avsikter med leverantörskontroller utifrån gällande bestämmelser➤ Dokumentera och strukturera vilka kontroller som ska göras och vem som ansvarar för dessa.➤ Nämnderna tar fram tillämpningsanvisningar för att säkerställa efterlevnad av attestreglementet.➤ Komplettera riktlinjer för upphandling och inköp med rutiner på det sätt kontroller ska utföras och vem som ansvarar.➤ Förtydliga upphandlings- och ekonomienhetens stödjande funktion liksom nämndernas ansvar för kommunövergripande kontrollområden.