

Rapport avseende granskning av Leverantörskontroller

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskningsresultat	3
3. Analys och kommentarer	6
4. Bilagor	7

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Kommunen gör inköp från ett stort antal leverantörer och hanterar en väsentlig volym leverantörsfakturor under ett år.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte genomfört en granskning av om de leverantörskontroller som kommunen gör är tillräckliga.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om de leverantörskontroller som kommunen gör är tillräckliga.

Revisionskriterier

Granskningen har huvudsakligen utgått från följande bedömningsgrunder:

- Kommunallagen
- Riktlinjer för internkontroll, leverantörskontroller och upphandling

Analys och kommentarer

Nämnderna ansvarar för kontrollens utformning genom att utfärda riktlinjer och anvisningar, organisera arbetet, planera och genomföra uppföljning av efterlevnad samt utse ansvariga personer för olika kontrollfunktioner.

Leverantörskontroller bör utföras så tidigt som möjligt i händelsekedjan. Om kontrakts-/inköpsvärdet överstiger en femtedel av "lågt värde" ska förfrågan om eventuella restförda skatter och avgifter hos leverantören göras. Kontrollen behöver även omfatta uppgifter som registrering för F-skatt, mervärdeskatt, arbetsgivare, om bank- och plusgirokonto stämmer, upplysningar om finansiell ställning etc. Kontrollerna utförs i

normalfallet av den centrala ekonomiavdelningen i efterhand när beslut om inköp gjorts och faktura erhållits. Vår uppfattning är att den interna kontrollen kan stärkas genom att ovan angivna kontroller utförs inom attestrutinen för att säkerställa att en godkänd leverantör anlitas.

Kommunen behöver strukturera och bestämma vilka kontroller som behövs, när kontroller utförs och vem som ansvarar för dessa.

För uppföljning mot ramavtal behövs ett tydligt syfte kring vad som ska kontrolleras och vem som ansvarar. Det kan röra exempelvis inom vilka områden det behövs fler ramavtal, ramavtal som inte används som avsett, till vem utbetalningar de facto görs etc.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Kommunen tydliggör avsikterna med leverantörskontroller utifrån gällande bestämmelser.
- Dokumentera och strukturera vilka kontroller som ska göras och vem som ansvarar för dessa.
- Nämnderna tar fram tillämpningsanvisningar till gällande attestreglemente för att säkerställa kontroller av efterlevnaden.
- Se över och komplettera rutiner för uppföljning av inköp och på det sätt kontroller ska utföras och vem som ansvarar.

Östersund den 17 oktober
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Kommunen gör inköp från ett stort antal leverantörer och hanterar en väsentlig volym leverantörsfakturor under ett år. De kontroller som utförs behöver säkra att rätt belopp utbetalas till rätt leverantör. Utförda kontroller behöver innefatta att inköp görs i enlighet med kommunens regler för vilka leverantörer som ska anlitas.

Kommunen har gjort inköp hos 3 888 leverantörer till ett värde om totalt ca 1 797 mkr under år 2013. Inköp genom direktupphandling görs hos 88 procent (3 423) av leverantörerna till ett värde om ca 100 mkr. Inköp som överstiger gränsvärdet för direktupphandling görs hos 12 procent (465) av leverantörerna. Kommunen har tecknat ramavtal med 369 leverantörer. Kommunövergripande mål för upphandling via ramavtal är 95 procent av totala inköpsvolymen och uppnåddes 2013 enligt rapporter.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österunds kommun har Deloitte genomfört en granskning av om de leverantörskontroller som kommunen gör är tillräckliga.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om de leverantörskontroller som kommunen gör är tillräckliga.

Följande kontrollmoment belyses:

- beslut om inköp
- leverantörsregistrering
- uppföljning mot ramavtal
- ansvarsfördelning
- återrapportering i nämnd

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Kommunallagen
- Riktlinjer för internkontroll, leverantörskontroller och upphandling

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och kommunens leverantörsreskontra år 2013. Kontroller mot ramavtal och efterföljande rapportering kommer att belysas.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av leverantörsreskontran samt intervjuer. De intervjuade framgår av bilaga.

2. Granskningsresultat

Beslut om inköp

Av kommunens attestreglemente följer att varje ekonomisk transaktion attesteras innan den utförs. Varje beslut om inköp godkänns av utsedd beslutsattestant. Nämnd utser beslutsattestanter. Beslutsattestanten granskar och godkänner att en beställning gjorts av behörig person och stämmer överens med reglerna för inköp. Kontrollen innefattar att varan eller tjänsten levererats i överensstämmelse med beställning, avtal och övriga villkor samt att kontering sker på ett riktigt sätt.

Upphandlingsreglerna styr inköparens agerande. Inköp till lågt¹ värde får göras genom direktupphandling. Tröskelvärdet enligt lagens² bestämmelser avser kommunens beräknade kontraktvärde under ett avtals hela löptid av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår. Anvisningar, mallar och checklista finns att tillgå via interna hemsidan.

Förfarandet inleds med att inköparen kontrollerar om ramavtal finns. Om ramavtal finns ska det nyttjas. Om ramavtal saknas och kontraktsvärde/inköpsvärdet understiger en femtedel av ovan angivet "lågt värde" räcker det med att göra prisjämförelser och det finns inga krav på dokumentation. Om värdet överstiger en femtedel ska direktupphandlingen dokumenteras och upphandlingskontoret informeras. Ett enkelt förfrågningsunderlag upprättas och anbud begärs in. Efter utvärdering efterfrågas uppgifter om eventuella restförda skulder avseende skatter och avgifter hos leverantören, därefter tas

¹ Med lågt värde menas 28 procent av det direktstyrda tröskelvärdet som gäller för varor och tjänster vilket i dagsläget motsvarar 505 800 kronor exkl. moms; <http://www.konkurrensverket.se>

² Lag om offentlig upphandling, LOU

beslut som motiveras och beställning görs. Förfrågningsunderlag och rapport från upphandlingen diarieförs.

Vid inköp som beräknas överstiga en femtedel av "lågt värde" görs motsvarande kontroll om ramavtal finns. I det fall ramavtal saknas sker upphandling enligt gällande regelverk, policy och rutiner.

Kontroller av inköpsbeslut görs främst inom attestrutinen och uppföljningen av ramavtal vid tre tillfällen per år. Vid vår granskning av utbetalningsprocessen (2013) framkom att utförda kontroller inom attestrutinen inte dokumenteras. Det försvårar uppföljningen av rutinen. Rekommendationer har lämnats om bland annat utformandet av rutiner för uppföljning och utvärdering av kontrollrutinerna. Det innefattar regelbundna kontroller av att attestbehörigheter i systemet överensstämmer med beslutade attesträtter.

Leverantörsregistrering

Leverantörer registreras i huvudsak i leverantörsregister Aditro kopplat till fakturasystemet³ vid den centrala ekonomiavdelningen, Ekonomi och Finans. Tre personer vid avdelningen och sju personer vid förvaltningarna har behörighet att registrera leverantörsuppgifter. Uppgifter om namn, adress, bank- eller plusgironummer samt organisationsnummer registreras.

En huvudsaklig andel av alla leverantörsfakturer scannas löpande in i fakturasystemet. För nya leverantörer och för leverantörer där uppgifter inte stämmer överens med tidigare inlagda uppgifter erhålls kontinuerligt en så

³ Inköp och Faktura

kallad fellista till den centrala ekonomiavdelningen. Vid avdelningen utreds felorsaker och uppgifter korrigeras. Förteckning/uppgifter om nya leverantörer lämnas till upphandlingskontoret ca en gång varje månad.

Vid den centrala ekonomiavdelningen görs kontroller av ny leverantör utifrån erhållen/scannad faktura. Uppgifter om namn, adresser, telefonnummer, organisationsnummer, momsregistreringsnummer samt plus- eller bankgiro kontrolleras via portal för plus- eller bankgiro. Utbetalningar till annat än plus- eller bankgiro kontrolleras inte. Kontroller av att leverantören har F-skatt och är momsregistrerad görs via portalen "allabolag.se". Om uppgifter inte stämmer överens skickas förfrågan till angiven referensperson och uppgifterna justeras efter kompletteringar. Skriftliga anvisningar enligt ovan har tagits fram vid den centrala ekonomiavdelningen (2014).

Uppföljning mot ramavtal

Uppföljning av inköp sker regelbundet genom mätningar kring ramavtalstrohet vid tertial- och delårsrapport samt årsbokslut. Mätningarna görs på kommunens totala inköpsvolym och sorteras per förvaltning. Samtliga transaktioner "tankas" från fakturasystemet och kopplas till avtalsleverantörer och godkända konton via kopplingstabell. Fellistor erhålls och granskas först av en person vid upphandlingskontoret varvid uppenbara felkonteringar rättas till. Därefter lämnas fellistorna till respektive förvaltning som förväntas hantera avvikelser i det fall avtalstroheten understiger målnivån 95 procent. Avvikelse rör felkonteringar, motiverade inköp utanför ramavtal eller utreds vidare kring orsaker till att ramavtal ej nyttjats.

I samband med delårsbokslut och prognoser erhåller förvaltningarna en särskild blankett, se bilaga, där det bland annat ska lämnas kommentarer till aktuell nivå på avtalstrohet, åtgärder och eventuella omständigheter/hot som kan komma att minska avtalstroheten.

Eventuella åtgärder för att nå målnivån ska redovisas till kommunstyrelsen. Detta sker genom ovan nämnda blankett i samband med delårsboksluten.

Information om direktupphandling som överstiger en femtedel av bestämt lågt värde ska meddelas upphandlingskontoret som har möjlighet att samla bilden och bedöma behov av ytterligare avtal. Av riskanalysen för den kommunövergripande internkontrollplanen för 2014 framgår att det är svårt att få en överblick av ett områdes totala inköpsvolym. I riskanalysen har det bedömts som sannolikt att otillåten direktupphandling sker. Internkontrollplanen omfattar dock inga åtgärder för att minska den identifierade risken.

Enligt upphandlingschefen har upphandlingskontoret vid ett tillfälle under de senaste tre åren informerats om direktupphandling överstigande en femtedel av bestämt lågt värde. Upphandlingskontoret genomför inte några egna kontroller av att förvaltningarna informerar enligt rutinen. Enligt upphandlingschefen informeras förvaltningarna regelbundet om rutinen, bland annat vid utbildningarna av nya chefer. Under hösten kommer det att påbörjas en översyn av kommunens inköpsstyrning. Vid denna översyn kommer möjligheterna för att införa systemstöd för direktupphandling att diskuteras.

Nya leverantörer läggs upp vid den centrala ekonomiavdelningen och information lämnas till upphandlingskontoret. Uppgifterna används för att kunna uppmärksamma förvaltningarna på eventuellt behov av uppföljning av inköp utifrån hur många nya leverantörer som läggs upp. Upphandlingskontoret genomför inte några egna uppföljningar av förvaltningarnas inköp.

Ansvarsfördelning

Ansvaret för kontroller av leverantörer vid beslut om inköp regleras inom attestrutinen. Besluts-/behörighetsattestant har att kontrollera att inköp görs enligt gällande regler. Förutsättningar för att kontrollen fungerar är att attestant har nödvändig kunskap och förståelse för de kontrollmoment som ska utföras. Inbyggda kontroller finns genom kopplingen mellan leverantörsregister och fakturasystem. Avvikelse i systemen fångas löpande upp av personer vid den centrala ekonomiavdelningen och utreds genom förfrågningar hos ansvarig referensperson/förvaltning.

Som tidigare nämnts finns utsedda personer vid förvaltningarna som har behörighet att registrera leverantörer. Den normala rutinen är dock att regi-

strering sker vid den centrala ekonomiavdelningen. Enligt uppgift använder personerna vid förvaltningarna sina behörigheter endast vid enstaka tillfällen, till exempel vid brådskande fall eller semestrar.

Kommunledningsförvaltningen svarar för att ta fram underlag som gör det möjligt att följa upp gjorda inköp mot ramavtal vid tre tillfällen per år. Respektive förvaltning svarar för att utreda eventuella avvikelser om de inte når upp till fastställd målnivå för ramavtalstrohet.

Upphandlingskontoret tar emot upplysningar om nya leverantörer och har möjlighet att bedöma behov av ytterligare avtal. Upphandlingskontoret är utförare av upphandlingsuppdrag, d.v.s. att upphandla avtal medan kommu-

nens förvaltningar ansvarar för kommunens inköpsstyrning, inklusive uppföljning.

Återrapportering i nämnd

Nämnderna får ingen regelbunden rapportering kring kontroller av leverantörer. Nämnderna informeras, enligt uppgift, endast vid större avvikelser.

Uppföljning av ramavtalstrohet rapporteras till nämnderna i samband med delårsbokslut och bokslut enligt tidigare nämnda särskilda blankett. Nämnden beslutar om bokslut och prognos.

3. Analys och kommentarer

Nämnderna ansvarar för kontrollens utformning genom att utfärda riktlinjer och anvisningar, organisera arbetet, planera och genomföra uppföljning av efterlevnad samt utse ansvariga personer för olika kontrollfunktioner. Grund för att utvärdera om rutiner följs är att

- Rutiner och kontroller dokumenteras
- Personal har rätt kompetens för de arbetsuppgifter som ska utföras

Leverantörskontroller bör utföras så tidigt som möjligt i händelsekedjan. Om kontrakts-/inköpsvärdet överstiger en femtedel av "lågt värde" ska förfrågan om eventuella restförda skatter och avgifter hos leverantören göras. Kontrollen behöver även omfatta uppgifter som registrering för F-skatt, mervärdeskatt, arbetsgivare, om bank- och plusgirokonto stämmer, upplysningar om finansiell ställning etc. Kontrollerna utförs i normalfallet vid den centrala ekonomiavdelningen i efterhand när beslut om inköp gjorts och faktura erhållits. Vår uppfattning är att den interna kontrollen kan stärkas genom att ovan angivna kontroller utförs inom attestrutinen för att säkerställa att godkänd leverantör anlitas.

Kommunstyrelsen behöver strukturera och bestämma vilka kontroller som behövs, när kontroller utförs och vem som ansvarar för dessa. Kommunstyrelsen gör egna bedömningar om att det sannolikt förekommer otillåten direktupphandling. Reglerna rörande direktupphandling behöver aktualiseras och följas upp. Åtgärder för att minska risken behöver finnas med i den årliga kontrollen och dokumenteras.

För uppföljning mot ramavtal behövs ett tydligt syfte kring vad som ska kontrolleras och vem som ansvarar. Det kan röra exempelvis inom vilka områden det behövs fler ramavtal, ramavtal som inte används som avsett, till vem utbetalningar de facto görs etc.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Kommunen tydliggör avsikterna med leverantörskontroller utifrån gällande bestämmelser.
- Dokumentera och strukturera vilka kontroller som ska göras och vem som ansvarar för dessa.
- Nämnderna tar fram tillämpningsanvisningar till gällande attestreglemente för att säkerställa kontroller av efterlevnaden.
- Genomföra utbildningsinsatser för ökad förståelse och engagemang kring attestrutinen som är en vital del i kontrollarbetet.
- Se över och komplettera rutiner för uppföljning av inköp och på det sätt kontroller ska utföras och vem som ansvarar.

4. Bilagor

Bilaga 1 – Intervjuade

Ella Sandström, biträdande redovisnings-/finanschef
Birgitta Olsson, systemförvaltare
Fredric Kilander, upphandlingschef
Mona Jonsson, controller, vård- och omsorgsförvaltningen
Mats Glimbrant, ekonomichef, barn- och utbildningsförvaltningen
Mikael Hedström, ekonomichef, socialförvaltningen

Bilaga 2 – Blankett för uppföljning av köptrohet

Förvaltning

Dnr

Kommentar till aktuell nivå av köptrohet *

Vilka eventuella problem/hot ser
nämnden/förvaltningen mot en fort-
satt hög nivå
(mål minst 95 %)

Köptrohet 31/12 2009 (i %)	Köptrohet 31/8 2010 (i %) *	Prognos 31/12 2010 (i %)

* Enligt mätning utförd av Upphandlingskontoret

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.