

Revisionsrapport Granskning av upphandlingsrutiner.

Ragunda Kommun

11 Januari 2013

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Resultat	3
3. Revisionell bedömning	7

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i kommunen har rutiner kring inköp och upphandling granskats.

Övergripande revisionsfråga har varit om rutiner och organisation säkerställer att upphandlingsfrågor hanteras på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att rutinerna kring upphandlingsfrågor inte är tillfredställande. Det behöver utarbetas kommunövergripande rutiner kring upphandlingar och inköp.

Ett sätt att förbättra rutinerna är att upprätta en inköpshandbok som görs tillgänglig genom kommunens intranät. Denna kan bland annat innehålla information om tecknande ramavtal, kontaktpersoner, beskrivning av rutiner, hänvisning till lagar och mallar för upphandling.

I nuläget görs inga uppföljningar av inköp och upphandlingar. Utan uppföljning går det inte att avgöra om ramavtal som tecknats nyttjas, eller om det finns behov av ramavtal på ytterligare områden.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi följande:

- Upprätta skriftliga rutiner över hur inköps – och upphandlingsfrågor ska hanteras. Lägg ut dessa på intranätet så att alla vet vad som gäller.
- Förteckna vilka personer som har rätt att göra inköp och vilka beloppsgränser som gäller. Förtydliga i kommunstyrelsens delegationsordning omkring inköp och upphandling.
- Samtliga ramavtalen ska finnas tillgängliga och sökbara för alla.
- Uppföljningar av exempelvis ramavtalstrohet bör genomföras årligen.
- Skriftlig dokumentation ska alltid finnas med som en del i beslutsunderlaget vid exempelvis förnyad konkurrensutsättning för att leverantörer och medborgare ska garanteras en korrekt handläggning.
- Fastställ beloppsgränser vid nytecknande av ramavtal som gör att förnyad konkurrensutsättning kan göras.

Östersund den 11 januari 2013

Kjell Pettersson
Certifierad Kommunal revisor
Projektledare och kvalitetssäkrare

Veronica Blank
Revisor
Granskare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de valda revisorerna i Ragunda kommun har Deloitte genomfört en granskning av rutinerna för inköp och upphandling. Anledningen till att granskningen genomförs är att kommunen årligen köper in varor och tjänster för ca 130 Mkr. Utifrån de relativt omfattande inköpen är det viktigt att rutiner och system är uppbyggda på ett tillfredsställande sätt för att garantera en tillräckligt bra intern kontroll.

1.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om rutiner och organisation säkerställer att upphandlingsfrågor hanteras på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser rutiner och organisation ut för upphandling?

Sker kontroller av att ramavtal tillämpas inom kommunen?

Sker det upphandling av leverantörer vid investeringar eller köps varor och tjänster in löpande?

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är gällande lagar och interna regelverk, policies och beslut.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser år 2012 och främst Teknisk förvaltning.

1.5 Metod

Rutiner och kontroller har kartlagts genom intervjuer med teknisk chef och upphandlingssamordnare i kommunen samt genom studier av lagar och interna dokument. Vi har även gjort stickprovskontroller.

2. Resultat

2.1 Generellt om upphandlingar och ramavtal

Upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007:1091) och av Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF, 2007:1092).

Ramavtal definieras som ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (LOU, 2 kap, 5§). Dessa regleras speciellt i LOUs 5:e kapitel.

2.2 Organisation

Organisationen kring upphandlingsfrågor är fördelad mellan kommunen och ett centralt upphandlingskontor som är lokaliserat i Östersunds kommun. På upphandlingskontoret finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av medlemskommunerna i Jämtland. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för ca 120 gemensamma avtalsområden. Varor och tjänster som faller utanför dessa områden upphandlas av tjänstemän i kommunen alternativt av upphandlingskontorets uppdragsavdelning om de anlitas speciellt för tjänsten.

Det centrala upphandlingskontoret ligger under en länsgemensam nämnd för upphandling (GNU), där Ragunda kommun varit medlem sedan år 2009.

Internt i kommunen finns en person utsedd som ska ansvara för kontakten med upphandlingskontoret. Denna person har inget ansvar för upphandlingarna i kommunen, utan förmedlar endast kontakter och ska också vidarebefordra information ut till förvaltningarna. Enligt beslut i kommunstyrelsen ska denna tjänst motsvara 50 % av en heltidstjänst.

På förvaltningarna finns också personer som är ”sakkunniga” vilket innebär att de ska hjälpa till med information och utformandet av förfrågningsunderlag när upphandlingskontoret ska genomföra upphandlingar av gemensamma ramavtal.

Hur många och vilka personer som genomför inköp och upphandlingar i kommunen är idag osäkert och det finns ingen förteckning över inköpsberättigade.

2.3 Kommunens styrdokument kring upphandling

Inköspolicy finns och är gemensam för de kommuner i länet som ingår i GNU. Den är framtagen av upphandlingskontoret i Östersund. Den gemensamma upphandlingsnämnden har också ett reglemente för sin verksamhet.

Kommunstyrelsens delegationsordning: I delegationsordningen framgår vilka gränser som gäller för avrop och upphandlingar. Här anges att enhetschef, verksamhetschef och kommunchef får upphandla upp till 50 tkr samt avropa på tecknade ramavtal inom ramen för anvisat anslag. Verksamhetschef och kommunchef får upphandla upp till direktupphandlingsgränsen (ca 284 kkr år 2012) samt avropa på tecknade ramavtal inom ramen för anvisat anslag. Vem som ska göra inköp när inköpet överstiger 284 kkr framgår inte ur delegationsordningen, vilket formellt innebär att kommunstyrelsen ska besluta om upphandling.

Det finns inga andra övergripande riktlinjer eller styrdokument för inköp och upphandling i kommunen.

2.4 Rutiner

2.4.1 Genomförande av upphandlingar och användning av ramavtal

På teknisk förvaltning genomförs upphandlingar av tre personer. En rutin har upprättats, vilket innebär att det skriftliga underlaget måste godkännas av teknisk chef i de fall inköpsbeloppet överstiger 50 tkr.

När en ny upphandling ska genomföras upprättas först ett ärende om inköp vilket undertecknas av teknisk chef. I nästa steg upprättas ett besluts-PM där bakgrund, inriktning och finansiering anges. Genom detta dokument, som också det undertecknas av teknisk chef, får personen som genomför upphandlingen delegation att slutföra inköpet. Det slutliga steget är att ett beställningsdokument upprättas.

Det finns inga skriftliga regler för hur man ska gå till väga när ett inköp ska genomföras. Teknisk chef uppger att han muntligen informerar de anställda på förvaltningen om vilka regler som gäller.

På den tekniska förvaltningen har beloppsgränser införts som en del i anbudsförfrågan vid upphandling av ramavtal. Det innebär att det i anbudsförfrågan anges att konkurrensutsättning kan ske på avrop mellan 50-500 tkr och att åtgärder över 500 tkr kommer att upphandlas enligt LOU.

Upphandlingskontorets tjänster i Östersund används, enligt uppgift, inte till upphandlingar utöver de gemensamma avtalsområden för ramavtal som finns.

2.4.2 Uppföljning och kontroll av upphandlingar och avtal

Genom att teknisk chef ska godkänna alla upphandlingar som sker på förvaltningen innebär det att det finns en kontroll innan upphandlingen genomförs.

Någon kontroll i efterhand av exempelvis avtalstrohet mot leverantör genomförs inte.

2.5 Stickprov på inköp

För att kontrollera hur rutiner kring upphandlingar och användning av ramavtal har vi genomfört stickprov. Vid kontrollerna har vi utgått ifrån följande kontrollmål:

- Tecknade ramavtal används vid inköp (avtalstrohet).
- Interna riktlinjer inom teknisk förvaltning kring förnyad konkurrensutsättning tillämpas och att resultatet dokumenteras.
- Upphandling genomförs då inköp överstiger direktupphandlingsgräns (284 kkr).

2.5.1 Avtalstrohet-ramavtal

Vi har granskat avtalstrohet genom att välja ut två kostnadslag i den ekonomiska redovisningen (byggnadsarbeten och elarbeten), gått igenom alla årets inköp och kontrollerat om ramavtal använts. Kontrollen omfattar alla genomförda inköp och är således inte begränsad till teknisk förvaltning.

Fram till och med november 2012 har inköp av byggarbeten genomförts för motsvarande 1 035 kkr (ca 70 inköp) och elarbeten för motsvarande 1 221 kkr (ca 250 inköp). Resultatet av stickprovskontrollerna visar att ramavtal använts vid 90 % av inköpen inom elarbeten samt vid 69 % av inköpen inom byggarbeten. När det gäller byggnadsarbeten har samma leverantör använts frekvent, trots att ramavtal saknas med denna. Om man räknar i antal köp användes denna leverantör i ca 72 % av fallen. Dessa arbeten avser bostadsanpassningar och har beställts av Bygg- och Miljö nämnden.

Tabellen visar andel av totalsumma

Konto	Avtal (%)	Utanför avtal
Elarbeten	90 %	10 %
Byggnadsarbeten	69 %	31 %

2.5.2 Förnyad konkurrensutsättning

Eftersom det införts beloppsgränser för att möjliggöra konkurrensutsättning vid avrop på ramavtal har vi genomfört en kontroll av hur detta fungerar. Vi har valt ut två ramavtal, (inom bygg och fastighetsservice), kontrollerat bokförda belopp över den gräns då förfrågan ska ske enligt de interna reglerna (50 tkr) och undersökt om konkurrensutsättning har skett.

Vid genomförda stickprov har ingen skriftlig dokumentation kunnat presenteras som visar att konkurrensutsättning genomförts. I ett av fallen avsåg inköpet flera delområden, som var och ett understeg gränsen för förnyad konkurrensutsättning (under 50 tkr), varför detta inte genomförts.

2.5.3 Genomförs upphandlingar på inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen?

Vi har granskat inköp under 2012 där de sammanlagda inköpen för totalt fyra leverantörer överstiger gränsen för direktupphandling. Av de granskade inköpen var upphandling genomförd i tre av fyra fall. Orsaken som anges till att upphandling inte genomförts i det fjärde fallet, är att det var knappt om tid. Inköpen av denna leverantör har uppgått till totalt 508 tkr till och med november 2012.

3. Revisionell bedömning

3.1 Organisation

Vår bedömning är att den övergripande organisationen med det gemensamma upphandlingskontoret i Östersund fungerar tillfredställande. Eftersom upphandlingar, utöver de avtalade områdena med upphandlingskontoret, utförs i kommunen är det viktigt att en fungerande struktur och kompetens finns även internt i kommunen.

Vi anser att det behöver utarbetas rutiner för hur den interna organisationen kring inköp och upphandling i kommunen ska utformas. För att kontaktpersonen för inköp i kommunen ska kunna informera i organisationen behöver det fastställas vilka inköpsberättigade som finns.

Vi anser även att delegationsordningen måste förtydligas. Det är oklart vilken inköpsrätt som gäller när delegationsordningen anger att upphandling får göras upp till 50 tkr av enhetschef med flera och att avrop får göras på ramavtal och inom anvisade anslag. Innebär detta att inköp får göras upp till exempelvis 400 kkr utan att upphandling behöver göras om det sker inom tilldelad budget och ramavtal finns?

Enligt delegationsordningens skrivning innebär detta att kommunstyrelsen ska besluta om upphandling när beloppsnivån överskrider ca 284 kkr. Däremot kan fortfarande avrop från ramavtal göras oavsett beloppsnivå av verksamhetschef och kommunchef. Är det i enlighet med kommunstyrelsens andemening eller ett förbiseende?

3.2 Rutiner och intern kontroll

Vår bedömning är att de rutiner och den interna kontroll som finns för inköp och upphandlingsfrågor inte är tillfredställande inom kommunen som helhet.

Det behövs centrala riktlinjer som beskriver hur inköp- och upphandlingsfrågor ska hanteras. Ett sätt att göra det är att upprätta en inköpshandbok som görs tillgänglig via kommunens intranät. Denna kan bland annat innehålla information om kontaktpersoner, beskrivning av rutiner, hänvisning till lagar och mallar för upphandling. Det är kommunstyrelsens ansvar att se till att rutiner utarbetas samt att informera de anställda om vad som gäller vid inköp och upphandlingar.

Inom teknisk förvaltning upprättats det ett ärende avseende inköp som ska godkännas på förhand av teknisk chef, vilket vi bedömer som positivt. Fördelen med detta förfarande är att det finns en kontroll på vilka upphandlingar som genomförs samt att det finns en dokumentation av förfarandet. För att tydliggöra processen bör en skriftlig rutin upprättas och tillämpas generellt i kommunen.

Eftersom det inte genomförs några kontroller i efterhand av genomförda inköp så går det inte att bedöma den ekonomiska nyttan av exempelvis ramavtal. Det blir också svårt att veta när det finns ett behov av att teckna ramavtal på nya områden. För att avtalen ska

kunna leda till ekonomisk nytta bör det finnas en regelbunden kontroll av exempelvis avtalstroheten.

Ramavtal som tecknas måste finnas tillgängliga om man ska kunna förvänta sig att de anställda ska använda dem. En förteckning kan exempelvis göras tillgänglig via hemsidan och intranätet. I dagsläget är det bara centrala avtal som upphandlats av upphandlingskontoret i Östersund som är tillgängliga och sökbara.

Vi ser det som positivt att beloppsgränser skrivs in i ramavtal för att det under avtalets löptid ska finnas en möjlighet att göra en förnyad konkurrensutsättning mellan de upphandlade leverantörerna.

Under granskningens gång har information om beloppsgränser vid avrop på ramavtal lagts ut på kommunens hemsida, vilket är positivt.

Under granskningens genomförande uppges att förnyad konkurrensutsättning kan göras skriftligt eller muntligt, men våra stickprovskontroller visar att det inte finns några skriftliga underlag eller annan dokumentation som bekräftar att konkurrensutsättning tillämpats.

Med anledning av ovan konstaterande är det ytterst viktigt att kommunen är tydlig i tillämpningen av sina rutiner för att inte riskera att hamna i en situation där tillvägagångssättet vid förnyad konkurrensutsättning ifrågasätts av leverantörer och medborgare. Skriftlig dokumentation ska alltid regelmässigt finnas med som en del i beslutsunderlaget.

3.3 Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi följande:

- Upprätta kommunövergripande skriftliga rutiner över hur inköps – och upphandlingsfrågor ska hanteras. Lägg ut dessa på intranätet så att alla vet vad som gäller.
- Förteckna vilka personer som har rätt att göra inköp och vilka beloppsgränser som ska gälla. Förtydliga i kommunstyrelsens delegationsordning omkring inköp och upphandling.
- Samtliga ramavtal ska finnas tillgängliga och sökbara för alla.
- Uppföljningar av exempelvis ramavtalstrohet bör genomföras årligen.
- Skriftlig dokumentation ska alltid finnas med som en del i beslutsunderlaget vid exempelvis förnyad konkurrensutsättning för att leverantörer och medborgare ska garanteras en korrekt handläggning.
- Fastställ beloppsgränser vid nytecknande av ramavtal som gör att förnyad konkurrensutsättning kan göras.

