

Revisionsrapport

Granskning av upphandling och inköp

Räddningstjänsten
Västra Blekinge

Jörn Wahlroth

Januari/2019

pwc

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfrågor	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Avgränsning.....	2
1.6.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar	3
2.1.	Riktlinjer/policys.....	3
2.1.1.	Iakttagelser	3
2.1.2.	Bedömning.....	4
2.2.	Roll- och ansvarsfördelning	4
2.2.1.	Bedömning.....	4
2.3.	Avtalshantering	5
2.3.1.	Bedömning.....	5
2.4.	Inköp i förhållande till lagkrav och riktlinjer	5
2.4.1.	Bedömning.....	6
2.5.	Intern kontroll	6
2.5.1.	Bedömning.....	6
3.	Revisionell bedömning.....	7

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Förbundet genomför årligen investeringar i utrustning, samt har fortlöpande kostnader för bland annat material. I samband med en grundläggande granskning uppmärksammade förbundets revisorer att riktlinjer för direktupphandling saknades. Direktionen har därefter fattat beslut om sådana riktlinjer. Revisorerna har inom ramen för en riskbedömning beslutat att granska om det finns fungerande rutiner utifrån upprättade riktlinjer och upphandlingslagstiftning i övrigt.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Hanterar förbundet upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

1.3. Revisionskriterier

Lagstiftning och styrdokument

1.4. Kontrollmål

- Finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
- Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?
- Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?
- Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?

1.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att upphandling och inköp under år 2017 och 2018.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av styrdokument, stickprov samt intervju med förbundschef och ekonom.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Riktlinjer/policys

2.1.1. Iakttagelser

Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om kontrakten. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korrupktion. Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Inom upphandlingsområdet finns följande lagar:

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Köp av byggtreprenader, varor och tjänster.

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och post-tjänster.

Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)

Upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet som bland annat omfattar militär utrustning.

Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)

Upphandling av tjänster eller byggtreprenader vid tilldelning av en så kallad koncession. En tjänstekoncession gäller utförande av en tjänst och där ersättningen är en rätt att utnyttja kontraktföremålet. En byggkoncession består av en rätt att utnyttja ett byggnadsverk.

Tröskelvärden

Tröskelvärdet är avgörande för vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker.

Över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framförallt skiljer i krav om annonsering och tidsfrister.

Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns, 586 tkr (LoU, år 2018), är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling. Värdet av samtliga inköp av samma slag räknas samman. Värdet av ett inköp räknas över hela avtalstiden.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om kriterierna för ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda. Synnerliga skäl kan vara brådskande som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållets eller ogiltiga/oacceptabla anbud. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

Upphandlings- och inköspolicy

Direktionen har vid sammanträde den 6 december 2017 beslutat om en upphandlings- och inköspolicy. I policyn behandlas övergripande mål, bland annat en god total ekonomi med hänsyn tagen till bland annat miljökrav.

Riktlinjer för upphandling och inköp

Av riktlinjerna framgår att ansvarig för upphandling är berörd enhetschef tillsammans med förbundschefen. Vidare framgår bland annat att all personal som genomför upphandling ska ha kännedom om upphandlingslagstiftningen och vara insatta i förbundet policy och riktlinjer. Inköp utanför ingångna ramavtal inte är tillåtet. Avvikelse rapportering ska ske till förbundschefen.

Det framgår också av riktlinjerna att de skallkrav som ställs upp i samband med en upphandling, måste gå att följa upp.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Räddningstjänstförbundet behöver i riktlinjerna tydliggöra hur direktupphandling över 100 000 kronor kan ske och vilka krav på dokumentation som ställs, exempelvis med angivande av skäl som legat till grund för den genomförda upphandlingen, hur konkurrensutsättning ska ske och när avtal ska upprättas.

2.2. Roll- och ansvarsfördelning

Det finns ingen särskild reglering i delegationsordning för upphandling och inköp, utan roll- och ansvarsfördelningen är sådan att den följer budget och attestordning. En förutsättning för att verkställa en upphandling är att det finns tillräckligt med medel avsatta i investeringsbudgeten.

Chefer med attesträtt kan attestera upp till 100 tkr. Beloppsgränserna finns i ekonomisystemet, men framgår ej av delegationsreglementet.

2.2.1. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning. För att kontrollmålet ska vara helt uppfyllt anser vi att upphandling- och inköpområdet behöver tydliggöras i delegationsreglementet. Exempelvis att förbundschefen har rätt att verkställa upphandling inom ramen för beslutad budget, och vad som gäller för eventuell vidaredelegation.

2.3. Avtalshantering

Ingångna avtal utifrån genomförda upphandlingar dokumenteras i förbundets ärendehanteringssystem. Det saknas dock en sammanhållen avtalsdatabas.

Förbundet arbetar endast i liten utsträckning med ramavtal, vilket följer av förbundets begränsade behov av sådana avtal. Exempelvis sker återkommande kompletterande köp av material och utrustning företrädesvis av samma fabrikat som handlats upp i den ursprungliga upphandlingen.

2.3.1. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vi anser att samtliga ingångna avtal kan tydliggöras i organisationen genom en avtalsdatabas, som även ger stöd för när det är aktuellt för eventuell förnyad konkurrensutsättning.

Vi rekommenderar att när så är möjligt beakta villkor för kompletterande köp i samband med den ”ursprungliga” upphandlingen.

2.4. Inköp i förhållande till lagkrav och riktlinjer

Uppföljning av underlag för separat upphandling enligt LoU

Räddningstjänstförbundet har under år 2018 genomfört en upphandling av en insatsledarbil. Upphandlingen har skett med stöd av Karlshamns kommuns upphandlingsfunktion och publicerades i det elektroniska upphandlingsverktyget e-avrop den 23 april 2018 med sista anbudsdag den 25 maj 2018.

Ett giltigt anbud inkom och utvärderades. Anbudssumman var 1,4 mnkr med leveranstid om 12 månader. Efter utvärdering fattades beslut om tilldelning den 13 juni 2018.

Upphandlingen har inte varit föremål för överprövning.

Uppföljning av ett antal inköp

Från leverantörsreskontran har inköp från olika leverantörer följts upp. Avstämning har skett av hur upphandling/inköp skett.

Leverantör A: Kompletterande köp av utrustning och material utifrån en tidigare upphandling har skett genom direktupphandling.

Leverantör B: Inköp av bränsle till fordonen. I dessa fall sker inköp på ramavtal från SKL Kommentus.

Leverantör C: Separat upphandling av fordon har skett enligt LoU med stöd av Karlshamns kommuns upphandlingsfunktion.

Leverantör D: Avser leasingfordon. Ett ramavtal upphandlats med stöd av Karlshamns kommun under hösten 2018.

Leverantör E: Leverans sker av återkommande tjänster från ett avtal som under ett antal år förlängts löpande.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att den direktupphandling som genomförs sker med prismetvetenhet och genom att jämförande pris tas in när så är relevant. Däremot brister det gällande dokumentationen. Den bristande dokumentationen avseende direktupphandling bekräftas av ovanstående kontroll.

2.4.1. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns rutiner för att vid större upphandlingar tillämpa LoU, men att den direktupphandling som sker behöver dokumenteras i enlighet med gällande lagkrav.

Vidare behöver tillsvidareavtal ersättas av upphandlade avtal med fast tidsperiod inklusive eventuella optionsår.

2.5. Intern kontroll

Det finns ett aktivt internkontrollarbete. Av 2018 års internkontrollplan framgår att inköpsprocessen följts upp genom stickprov och att attestordningen följs.

Inköpsprocessen	Följs attestreglementet? Stickprov	Ekonom, rapporterar till förbundschef	2 ggr/år Avrapportering sker på direktionens möte i september och februari	Kontrollen är utförd för jan-juli 2018, presenteras direktionensmöte 12/9 2018	Femton stickprov har tagits under perioden jan-juli 2018. Stickproven har kontrollerats mot attestreglemente och ansvarsuppdelning. Inga anmärkningar.
-----------------	---------------------------------------	---------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Det saknas en uppföljning vad avser implementering av inköpsregler avseende krav på dokumentation.

2.5.1. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns tillräcklig intern kontroll genom det arbete som sker genom internkontrollplanen, men att implementeringen vad avser riktlinjer och dokumentation för direktupphandling behöver säkerställas.

3. *Revisionell bedömning*

Hanterar förbundet upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att förbundets upphandling och inköp delvis hanteras ändamålsenligt med en tillräcklig intern kontroll. Bedömningen grundas på vad som följer i nedanstående under respektive kontrollmål.

Kontrollmål	Kommentar
Finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Räddningstjänstförbundet behöver i riktlinjerna tydliggöra hur direktupphandling över 100 000 kronor kan ske och vilka krav på dokumentation som ställs, exempelvis med angivande av skäl som legat till grund för den genomförda upphandlingen, hur konkurrensutsättning ska ske och när avtal ska upprättas.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att det delvis finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning. För att kontrollmålet ska vara helt uppfyllt anser vi att upphandling- och inköpmrådet behöver tydliggöras i delegationsreglementet. Exempelvis att förbundschefen har rätt att verkställa upphandling inom ramen för beslutad budget, och vad som gäller för eventuell vidaredelegation.
Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?	Delvis uppfyllt Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vi anser att samtliga ingångna avtal kan tydliggöras i organisationen genom en avtalsdatabas, som även ger stöd för när det är aktuellt för eventuell förnyad konkurrensutsättning. Vi rekommenderar att när så är möjligt beakta villkor för kompletterande köp i samband med den ”ursprungliga” upphandlingen.
Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns rutiner för att vid större upphandlingar tillämpa LoU, men att den direktupphandling som sker behöver dokumenteras i enlighet med gällande lagkrav.

Vidare behöver tillsvidareavtal ersättas av upphandlade avtal med fast tidsperiod inklusive eventuella optionsår.

Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns tillräcklig intern kontroll genom det arbete som sker genom internkontrollplanen, men att implementeringen vad avser riktlinjer och dokumentation för direktupphandling behöver säkerställas.

2019-01-28

Jörn Wahlroth

Uppdragsledare/projektledare