



Revisionsrapport

Granskning av rutiner för inköp

Jämtlands Gymnasieförbund 20 februari 2019

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Resultat	4
3. Revisionell bedömning	7

Sammanfattning

Bakgrund och Uppdrag

Förbundets revisorer har uppdragit till Deloitte att översiktligt granska vilka regler och rutiner som gäller för inköp av varor och tjänster inom JGY.

Revisionsfråga

Revisionsfrågan är om regler och rutiner för inköp av varor och tjänster är ändamålsenligt utformade?

Revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och riktlinjer till övervägande del fungerar tillfredsställande, men att delar kan utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera och förtydliga reglementet och delegationsbestämmelserna.
- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i förbundets egen avtalskatalog/databas.
- Uppdatera riktlinjer för direktupphandling med aktuell beloppsgräns och förteckning över inköpsberättigade.
- Kontroll av inköpsrutiner bör ingå i förbundets Internkontroll plan som ett årligt återkommande moment.
- Uppdatera reglemente och delegationsordning beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.

Östersund 2019-02-20

DELOITTE AB

Kjell Pettersson, Certifierad kommunal revisor, Uppdragsansvarig

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Förbundets revisorer har uppdragit till Deloitte att översiktligt granska vilka regler och rutiner som gäller för inköp av varor och tjänster inom JGY.

1.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Revisionsfrågan är om regler och rutiner för inköp av varor och tjänster är ändamålsenligt utformade? Kontrollmål: Vilka regler och rutiner finns? Hur stora är inköpen årligen avseende varor och tjänster? Vilka har rätt att göra inköp? Vem beslutsattesterar inköp? Vilka rutiner finns för att följa upp att inköp sker i enlighet med gällande riktlinjer?

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är gällande lagstiftning, kommunallagen (KL), lagen om offentlig upphandling (LOU) och interna regler och riktlinjer.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser 2018 och avser inköp inom driftbudgeten. Upphandlingsprocessen berörs inte i granskningen.

1.5 Metod

Granskningen genomförs främst genom att ta del av skriftligt material samt intervjuer med ansvariga tjänstemän.

2 Resultat

2.1 Lagstiftning och riktlinjer

Enligt gällande kommunallag (KL, 11 kap) ska kommunerna ha en god ekonomisk hushållning. Fullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för en god ekonomisk hushållning. Inköp av varor och tjänster utgör en stor del i gymnasieförbundets kostnadsmassa och det är viktigt att regler och rutiner styr upp och befintlig konkurrens nyttjas för att ge förbundet bästa möjliga villkor.

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 LOU:s 5:e kapitel. I brådskande ärenden och köp av varor och tjänster understigande ca 587 kkr är direktupphandling tillåtet.

Interna riktlinjer inom en organisation, exempelvis inköspolicys, reglementen eller motsvarande kan bidra till en effektiv inköpsverksamhet.

2.2 Organisation av inköp och upphandlingsfrågor

Organisationen kring upphandlingsfrågor är fördelad mellan förbundet och ett centralt upphandlingskontor som är lokaliserat i Östersunds kommun. På upphandlingskontoret (UK) finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av medlemmarna i Jämtland. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för ca 70 gemensamma avtalsområden. Varor och tjänster som faller utanför dessa områden upphandlas av tjänstemän i förbundet alternativt av upphandlingskontorets uppdragsavdelning om de anlitas speciellt för tjänsten.

Det centrala upphandlingskontoret ligger under en länsgemensam nämnd för upphandling (GNU), där JGY varit medlem sedan 2009. JGY ingår tillsammans med 11 andra offentliga aktörer bestående av kommuner, kommunala bolag, kommunalförbund och stiftelser i en central upphandlingsgrupp, (CUG).

Internt i förbundet finns en person utsedd (kontaktperson) som ska ansvara för kontakten med upphandlingskontoret. Kontaktpersonen bistår med viss rådgivning till rektorsområdena, information till nyanställda med beställarbehörighet, hjälper till med inköp samt genomför en del upphandlingar.

På rektorsområdena (RO) utses 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. För vissa varugrupper, exempelvis, möbler och kontorsmaterial har särskilda personer utsetts där RO får hjälp att beställa varor genom upphandlade ramavtal.

Enligt framtagna uppgifter i samband med granskningen är det ca 80 personer som är inköpsberättigade inom RO och av dessa 80 är ca 30 personer beslutsattestanter med eget budgetansvar.

Under 2018 köptes varor för ca 46 mnkr och tjänster för ca 140 mnk, totalt ca 186 mnkr.

2.3 Förbundets styrdokument

Upphandlingspolicy finns från 2009 och är gemensam för de kommuner och kommunalförbund i länet som ingår i GNU. Översyn och revidering av policyn pågår från upphandlingskontoret. Det finns också en "tillämpningsföreskrift" till upphandlingspolicyn.

Den gemensamma upphandlingsnämnden har också ett reglemente för sin verksamhet.

Direktionens reglemente: I reglementet framgår inget särskilt skrivet kring inköp, exempelvis att "handha samordningen av förbundets inköps- och upphandlingsverksamhet". Generell skrivning i en av punkterna är att förbundet ska "verka för effektiv planering, uppföljning och samordning av förbundets arbete och åtagande". För övrigt finns inget skrivet kring inköp och upphandlingar.

Delegationsbestämmelser för direktionen: I delegationsbestämmelserna, uppdaterad senast 2016 § 23, framgår att direktupphandling och försäljning av lös egendom understigande 2 eller 3 basbelopp räknas som verkställighet. Under P 3 Ekonomi, framgår att upphandling av förbundsgemensamma varor, tjänster och entreprenader upp till 20 basbelopp är delegerat till förbundschef.

Hyresavtal/leasingavtal undantag hyra av lokaler upp till 10 bb är delegerat till biträdande förbundschef. Biträdande förbundschef har även delegation på att teckna hyresavtal utifrån direktionens beslut om förläggande av utbildningar.

Riktlinjer för direktupphandling: Antogs av direktionen 2015-11-06 § 52, där direktupphandlingsgräns framgår (ca 500 kkr 2005) samt vilka krav som ska gälla för dokumentation av upphandlingar som överstiger viss gräns.

I riktlinjerna framgår bland annat att om det finns avtal för viss vara eller tjänst så ska befintliga avtal användas och att befintliga avtal finns i Upphandlingskontorets avtalskatalog. Inköp och upphandling under 100 kkr får göras av inköpsberättigade inom respektive verksamhet efter prisjämförelse och rimlighetsbedömning. Dokumentation ska göras av inköpet.

Vid direktinköp av vara/tjänst som överstiger 100 kkr ska beslut fattas av rektor och genomföras i Visma Direktupphandlingsmodul. Se bilaga 1, Riktlinjer för direktupphandling.

2. 4 Rutiner för kontroll av avtal och inköp i förbundet

Alla ramavtal som upphandlas av upphandlingskontoret (UHK) i Östersund registreras i Tend Signs databas och finns tillgängligt på intranätet för alla anställda i förbundet. Avtalen är även tillgängliga i förbundets avtalskatalog.

Enligt förbundssekreteraren finns ca 300 avtal registrerade varav 70 är gemensamma ramavtal som gymnasieförbundet tar del av genom upphandlingskontoret och ca 200 avtal är lokalt tecknade. Övriga avtal är ramavtal tecknade av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet.

I förbundets avtalskatalog (databas) ska alla lokalt upphandlade avtal för varor och tjänster registreras och det är förbundssekreteraren som är ansvarig för att direktupphandlingar genomförs i IT- systemet Vismas direktupphandlingsmodul.

Enligt uppgift från intervjuade förekommer det sällan att varor och tjänster över 100 kkr upphandlas lokalt utan i dessa fall biträder UHK förbundet.

I förbundets internkontrollplan (IK) finns ett moment med kontroll av inköpsrutiner under 2018. Momentet avser stickprovskontroll av 2 avtalsområden och ramavtalstrohet.

De områden som kontrollerats är arbetskläder för elever och personal, gas och stationstankning.

3. Revisionell bedömning

3.1 Lagstiftning och riktlinjer

Som framgår av avsnitt 2.1 är det viktigt med tydliga riktlinjer för inköp av varor och tjänster eftersom affärsmässighet och konkurrens är en förutsättning för en god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är att förbundets interna riktlinjer är bra utformade men att de behöver uppdateras och följas upp. Exempel är beloppsgräns för direktupphandling som numera är ca 587 kkr och inte 505 kkr.

3.2 Organisation av inköp

Vi bedömer att det är effektivt att upphandlingskontoret gemensamt upphandlar ramavtal för medlemmarna i länet.

Vi bedömer att rutinerna för att förteckna avtal som förbundets tjänstemän själv ingår behöver ses över i förbundets egen databas/avtalskatalog. I dagsläget är det oklart om avtal finns ingångna men inte inlagda i databasen.

Vi rekommenderar att det vid tecknande av egna lokala ramavtal bestäms en beloppsgräns, exempelvis 30 kkr, vilket innebär att för inköp av varor och tjänster över 30 kkr genomförs förnyad konkurrensutsättning **utan** inbördes ordning bland de leverantörer som tecknat ramavtal.

Om avtal tecknas **med** inbördes ordning innebär det att leverantör 1 alltid ges möjlighet att leverera och att övriga som tecknat ramavtal bara ges möjlighet om nr 1 inte kan leverera och då blir nr 2 först tillfrågad och sedan nr 3 osv.

3.3 Förbundets styrdokument

Den gemensamma **inköbspolicyn** för länets kommuner är under revidering av upphandlingskontoret, vilket är bra.

Skrivningen i **direktionens reglemente** behöver förtydligas under en särskild rubrik "Inköp av varor och tjänster". Förslagsvis kan texten lyda "att samordna förbundets inköp- och upphandlingsverksamhet på ett affärsmässigt och effektivt sätt".

Direktionens delegationsbestämmelser behöver uppdateras och förtydligas. Om det exempelvis las till en rubrik med "Inköp av varor och tjänster" och det under

rubriken framgår delegat och befogenhet med belopp, så skulle tydligheten öka. Även skrivningen omkring hyra av lokaler och delegat behöver förtydligas.

Även hänvisning till "Riktlinjer för direktupphandling" skulle kunna göras.

Riktlinjer för direktupphandling handlar om inköp under fastställd nivå där LOU:s regelverk inte behöver tillämpas regelrätt.

Riktlinjerna behöver uppdateras med aktuell beloppsgräns (587 kkr). Även en hänvisning till förteckning över inköpsberättigade (ca 80 st) inom förbundet kan läggas till. Det bör även framgå att "inköp inom tilldelad budgetram" är en grundförutsättning, vilket inte framgår idag. I denna fråga skadar det aldrig att vara övertydlig.

3.4 Rutiner för kontroll av inköp och ramavtalstrohet

Vår bedömning är att kontroll av inköpsrutiner i allmänhet bör ingå i internkontrollplaner som ett årligt återkommande moment. Det är bra att stickprovskontroller gjorts 2018 och utfallet av kontrollen är bra, enligt inköpssamordnaren.

Vi har noterat att inget kontrollmoment finns i förbundets internkontroll plan för 2019 avseende inköpsrutiner.

Vi rekommenderar att en uppföljning och kontroll görs om riktlinjerna och rutinen för direktupphandling tillämpas för inköp och om förbundets lokalt upphandlade avtal registreras i avtalskatalogen/databasen.

Det finns även möjlighet att uppdra till exempelvis upphandlingskontoret att utföra uppföljning av exempelvis ramavtalstrohet med mera, givetvis mot ekonomisk ersättning.

3.5 Sammanfattande revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och riktlinjer till övervägande del fungerar tillfredsställande, men att delar kan utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera och förtydliga reglementet och delegationsbestämmelserna.
- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i förbundets egen avtalskatalog/databas.
- Uppdatera riktlinjer för direktupphandling med aktuell beloppsgräns och förteckning över inköpsberättigade.

- Kontroll av inköpsrutiner bör ingå i förbundets internkontrollplan som ett årligt återkommande moment.

Intervjuade och uppgiftslämnare

Åsa Mannerstål, Ekonom och kontaktperson för
upphandlingsfrågor

Kirsten Johnsson, Ekonomichef

Emma Wester, Förbundssekreterare

Nils – Göran Johansson, Upphandlingschef,
Upphandlingskontoret, GNU

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.