

Revisionsrapport Granskning av upphandlade ramavtal.

Härjedalens Kommun

2 November 2012

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Resultat	3
3. Bedömning och rekommendationer	5

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Härjedalens kommun har upphandlade ramavtal granskats. Syftet har varit att undersöka hur organisation och rutiner ser ut och vilka kontroller som finns för att följa upp tillämpningen av ramavtal.

Den övergripande revisionsfrågan har varit: Säkerställer rutiner och organisation att ramavtal används på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att organisationen kring upphandling och ramavtal i huvudsak är tillfredställande men att det finns brister i rutiner för uppföljning.

Sammanfattande rekommendationer:

- Det behöver upprättas en rutin som säkerställer att uppföljning av ramavtal görs regelbundet. Förslagsvis kan detta moment finnas med i den kommande intern kontrollplanen. Uppföljning bör också göras av inköp som genomförs utanför avtalen.
- För varor eller tjänster som är differentierade (exempelvis byggtjänster) bör det eftersträvas att ramavtal tecknas med flera leverantörer. Genom detta förfarande finns det möjlighet till konkurrensutsättning innan tilldelning av kontrakt sker. Vi bedömer även att en övre gräns för användande av ramavtal fastställs, exempelvis 2 mnkr.
- Antal inköpsbehöriga (som har rätt att teckna avtal) bör begränsas.
- En översyn av systemverktyg bör göras. I dagsläget hanteras många inköp manuellt vilket försvårar uppföljning och ökar risken för fel.
- Avtalsgrupper i ramavtalsdatabasen bör, i den mån det finns möjlighet, samordnas med den ekonomiska redovisningen och kodplanen. Detta underlättar uppföljning.

Östersund den 1 november 2012

Kjell Pettersson
Certifierad Kommunal revisor
Projektledare och kvalitetssäkrare

Veronica Blank
Revisor
Granskare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Kommunen köper årligen varor och tjänster för stora belopp (ca 347 Mkr år 2011). För att minska kostnader för upphandlingar och kostnader för varor och tjänster i allmänhet, tecknas ramavtal med olika leverantörer. På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härjedalens kommun har Deloitte AB granskat upphandlade ramavtal.

1.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer rutiner och organisation att ramavtal används på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser rutiner och organisation ut?

Sker kontroller av att ramavtal tillämpas inom kommunen?

Finns det någon övre nivå fastställd för användning av ramavtal innan anbud ska införas?

1.3 Revisionskriterier

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

1.4 Avgränsning

Granskningen avser 2012 och avser rutiner och kontroller kring upphandlade ramavtal. Själva upphandlingsprocessen berörs inte närmare.

1.5 Metod

Rutiner och kontroller har kartlagts genom intervjuer med upphandlingssamordnare vid kommunen, upphandlare vid upphandlingskontoret i Östersund och genom studier av lagar och interna dokument så som inköpshandbok, reglemente och policy. Kommunens egen uppföljning av ramavtal har granskats. Vi har även gjort ett eget stickprov på två olika varugrupper som omfattas av ramavtal.

2. Resultat

2.1 Generellt om ramavtal

I lagen om offentlig upphandling (LOU) 2 kap, 5§ definieras ramavtal 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. Speciell reglering kring ramavtal finns i 5 kapitlet i LOU.

I Härjedalens kommun finns ca 300 ramavtal. De varugrupper som omfattas är olika typer av tjänster (administrativa, IT, juridiska etc.) och varor (inventarier, bygghandelsvaror, telefoni, programvaror etc.).

2.2 Organisation

Organisationen kring upphandling är fördelad mellan kommunen och ett centralt upphandlingskontor. Det centrala upphandlingskontoret ligger under en länsgemensam nämnd för upphandling (GNU). Nämnden ansvarar bland annat för att teckna avtal för varor och tjänster som handlas frekvent av de olika kommunerna. Upphandlingskontoret är lokaliserat i Östersunds kommun. På kontoret finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av kommunerna. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för ca 120 områden. Avtal utanför dessa områden tecknas av tjänstemän i kommunen alternativt av upphandlingskontorets uppdragsavdelning om de anlitas speciellt för tjänsten.

Internt i kommunen finns en upphandlingsgrupp (se organisationsskiss, bilaga.1). Denna består av upphandlingssamordnare, en för varje förvaltning. Den samordnare som ansvarar för kommunledningskontoret är även ansvarig för upphandlingsgruppen. I gruppen initieras och tecknas ramavtal. Samordnarna ska också fungera som ett stöd och ha kontakt med upphandlingskontoret i Östersund.

Enligt beslutat i KS 2012-03-14 ska det genomföras förändringar i arbetssätt och förtydliganden av ansvar för att göra upphandlingar och inköp säkrare. Ett exempel på vad det innebär är att alla upphandlingsunderlag ska kvalitetssäkras av det centrala upphandlingskontoret.

2.3 Kommunens styrdokument

I kommunen finns en inköpshandbok som behandlar inköps- och upphandlingsfrågor. Denna finns tillgänglig för alla via intranät. Här finns också en länk till en databas med befintliga ramavtal och möjlighet att söka exempelvis via leverantör eller via varugrupp. Handboken hålls löpande uppdaterad av kommunens inköpsamordnare. I dagsläget finns ingen direkt förbindelse mellan varugrupper i databasen och kostnadsställen i redovisningssystemet.

Inköpspolicy 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.

2.4 Rutiner

2.4.1 Användning av ramavtal

I kommunens inköpshandbok framgår att var och en som hanterar inköps- och upphandlingsfrågor är skyldig att hålla sig uppdaterad och informerad om vilka regler som gäller för inköp och upphandling.

I handboken beskrivs regler som gäller för inköp och det tydliggörs att ramavtal alltid ska användas där det finns ett sådant. Här framgår också vilka olika roller som finns avseende inköp, såsom Inköpsbehöriga (behörighet skapa förfrågningsunderlag och teckna avtal) och Avropsbehöriga (behörighet att avropa från befintligt avtal). I delegationsordningen framgår vilka befogenheter som finns på de olika förvaltningarna.

Vid nya upphandlingar anlitas sakkunniga på förvaltningarna för att ta fram uppgifter till förfrågningsunderlag.

Avtalen som tecknas innehåller i vissa fall en volymangivelse, i andra fall inte. Det finns ingen övre beloppsgräns för avrop på ramavtal.

2.4.2 Uppföljning och kontroll av avtal

I upphandlingspolicyn klargörs att en förutsättning för att avtalen ska vara av ekonomiskt nytta är att det finns en hög avtalstrohet i kommunen. Om kommunen väljer att inte utnyttja de avtal som tecknats, så ska skälen till detta meddelas till nämnden och det gemensamma upphandlingskontoret.

Några dokumenterade rutiner för kontroller av ramavtal finns inte. Även om det inte finns något uttalat krav eller rutiner på uppföljning genomförde upphandlingssamordnaren i kommunen en kontroll av nyttjandet år 2011. En sammanställning av statistiken finns i inköpshandboken. Enligt denna användes ramavtal vid i genomsnitt 73 % av inköpen. Större delen av de inköp som genomförts utanför ramavtalen avser fakturabelopp mellan 0-2 000 kr.

2.5 Stickprov på nyttjande av ramavtal

Då det inte genomförs regelbundna kontroller av nyttjandet av ramavtal i kommunen har vi genomfört egna stickprov. Två konton har valts ut för stickprov, kontorsmaterial och treårs-inventarier. Orsaken till att dessa två konton valts ut är att det sker många transaktioner på kontona och det är vanligt att ramavtal finns för just denna typ av varor.

Det kan konstateras att nyttjandet av ramavtal varierar. Det kan också konstateras att i de fall ramavtal inte nyttjas

Konto	Enligt ramavtal (% av totalt belopp)	Ej ramavtal (% av totalt belopp)
Kontorsmaterial	70%	30%
3 års inventarier	83%	17%

förekommer samma leverantör upprepade gånger.

3. Revisionell bedömning

3.1 Organisation och rutiner

3.1.1 Organisation

Vår bedömning är organisationen kring upphandling och ramavtal i grunden är tillfredställande. Den gemensamma nämnden och upphandlingskontoret utgör en bra förutsättning för kommunen och säkrar att specialistkompetens finns tillgänglig till en förhållandevis låg kostnad (ca 350 tkr för år 2011).

Alla avtal kan inte tecknas via upphandlingskontoret vilket innebär att det är en förutsättning att resurser och kompetens finns även inom kommunen.

I dagsläget är det osäkert hur många inköpsbehöriga som finns och vilka de är. Vi anser att det bör upprättas en förteckning över inköpsbehöriga och att antalet bör begränsas. Genom att dessa finns förtecknade blir det också lättare att förse dem med information och uppdateringar på upphandlings- och inköpsområdet.

3.1.2 Rutiner

Rutiner för inköp och användning av ramavtal finns dokumenterade i inköpshandboken. Att denna finns tillgänglig och uppdaterad på intranätet skapar bra förutsättningar för att den också används. Det är enkelt och går snabbt att kontrollera om ramavtal finns innan ett inköp ska genomföras.

3.2 Kontroll av ramavtal

Granskningen visar att det inte finns en tillfredställande kontroll och uppföljning av ramavtal. Vi rekommenderar att skriftliga rutiner för detta upprättas. Detta bör vara en del i den kommande internkontrollplanen. I kontrollen bör det också ingå en stickprovsvis uppföljning av de inköp som inte görs via avtal för att fastställa orsaken till detta. Är det bristande avtalstrohet eller finns det ytterligare områden som borde omfattas av avtal?

Det system som används för inköp idag innebär i många fall en manuell hantering. Detta ökar risken för fel och försvårar uppföljning. Vi rekommenderar att man gör en översyn av de systemverktyg som finns för att se om det finns ett säkrare sätt att hantera inköp.

I de fall ramavtal tecknas för produkter eller tjänster som är differentierade (exempelvis byggtjänster) bör det eftersträvas att ramavtal med flera leverantörer tecknas. Genom detta förfarande finns det möjlighet till konkurrensutsättning innan tilldelning av kontrakt sker.

Vid vår granskning framkom det att ett ramavtal avseende beläggningsarbeten/asfaltarbeten inte fanns med i förteckningen över ramavtal.

3.3 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att organisationen kring upphandling och ramavtal i huvudsak är tillfredställande men att det finns brister i rutiner för uppföljning.

Sammanfattande rekommendationer:

- Det behöver upprättas en rutin som säkerställer att uppföljning av ramavtal görs regelbundet. Förslagsvis kan detta moment finnas med i den kommande intern kontrollplanen. Uppföljning bör också göras av inköp som genomförs utanför avtalen för att kunna fastställa orsaken till detta.
- För varor eller tjänster som är differentierade bör det eftersträvas att ramavtal tecknas med flera leverantörer. Genom detta förfarande finns det möjlighet till konkurrensutsättning innan tilldelning av kontrakt sker. Vi bedömer även att en övre gräns för användande av ramavtal fastställs, exempelvis 2 mnkr.
- Antal inköpsbehöriga (som har rätt att teckna avtal) bör begränsas.
- En översyn av systemverktyg bör göras. I dagsläget hanteras många inköp manuellt vilket försvårar uppföljning och ökar risken för fel.
- Avtalsgrupper i ramavtalsdatabasen bör, i den mån det finns möjlighet, samordnas med den ekonomiska redovisningen och kodplanen. Detta underlättar uppföljning.