

Revisionsrapport

Granskning av fakturahantering med fokus på attesträtt och behörigt beslutsfattande

*Elin Freeman
Revisionskonsult*

April 2019

Borgholms kommun och
Borgholm Energi AB

Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1. Inledning	7
1.1. Bakgrund	7
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	7
1.3. Revisionskriterier	7
1.4. Kontrollmål	7
1.5. Metod och avgränsning	7
2. Iakttagelser och bedömningar	9
2.1. Har kommunstyrelsen och Borgholm Energi AB beslutat om system och rutiner för fakturahanteringen?.....	9
2.1.1. Iakttagelser	9
2.1.2. Bedömning.....	11
2.2. Är regler och rutiner kända i verksamheten?.....	12
2.2.1. Iakttagelser	12
2.2.2. Bedömning.....	13
2.3. Finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system? 14	14
2.3.1. Iakttagelser	14
2.3.2. Bedömning.....	14
2.4. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter?.....	15
2.4.1. Iakttagelser	15
2.4.2. Bedömningar	16
2.5. Vilka kontroller görs mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?.....	16
2.5.1. Iakttagelser	16
2.5.2. Bedömningar	17
2.6. Görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs?	17
2.6.1. Iakttagelser	17
2.6.2. Bedömningar	19

Sammanfattning och revisionell bedömning

I revisorernas uppdrag ingår att granska om räkenskaperna är rättvisande och om verksamheten bedrivs med en tillräcklig intern kontroll. Processen för utbetalning av leverantörsfakturer har bäring på informationen i årsredovisningen eftersom dessa utgör cirka 40 % av den kostnads massa som utgör verksamhetens kostnader i resultaträkningen.

Revisorerna i Borgholms kommun och lekmannarevisorerna i Borgholm Energi AB har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att granska styrelsens och nämndernas fakturahantering med fokus på attesträtt och behörigt beslutsfattande.

Säkerställer kommunstyrelsen, nämnderna och Borgholm Energi AB att den interna kontrollen avseende hanteringen av leverantörsfakturer är tillräcklig?

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna endast delvis säkerställer att den interna kontrollen avseende hanteringen av leverantörsfakturer är tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på att det finns system och rutiner för fakturahanteringen men att regler och rutiner endast delvis är kända i verksamheten. Resultatet av stickproven visar avvikelser på 11 av 45 stickprov, ca 25 %. Vidare bedömer vi att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av IT-system i och med att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter är tydlig. Dock bedömer vi att det endast delvis görs kontroller mot befintliga ramavtal i samband med attest samt att det endast delvis görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs.

Vi bedömer att Borgholm Energi AB endast delvis säkerställer att den interna kontrollen avseende hanteringen av leverantörsfakturer är tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på att det finns system och rutiner för fakturahanteringen men att en översyn avseende behov av ramavtal behöver ske. Vidare bedömer vi att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av IT-system i och med att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter är tydlig. Dock bedömer vi att bolaget bör upprätta ett avtalsregister och göra det tillgängligt i organisationen. Vi bedömer att det saknas systematisk uppföljning av regler och riktlinjer.

Bedömningar mot kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar
Har kommunstyrelsen, nämnderna och Borgholm Energi AB beslutat om system och rutiner för fakturahanteringen?	<i>Kommunen</i> Uppfyllt Vi bedömer att det finns system och rutiner för fakturahanteringen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett attestreglemente som bland

annat behandlar vilka kontrollmoment som ska utföras av beslutsattestanten. Det finns en inbyggd kontroll i systemet som gör att beslutsattestanten enbart kan kontera inom givet ansvar enligt attestlistan.

Det finns attestlistor för respektive verksamhet som uppdateras kontinuerligt. Det finns tillämpningsanvisningar som stöd vid kontering. Vidare har kommunfullmäktige antagit en upphandlingspolicy som avser både kommunen och de kommunala bolagen.

Beslutsattestant för kommunstyrelsens ordförandes utlägg är enligt kommunens attestreglemente kommunchefen med ekonomichefen som ersättare. Vi bedömer att beslutsattestanten ej ska vara underordnad eller i beroendeställning. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsens ordförandes utlägg attesteras av kommunstyrelsens vice ordförande.

Vi rekommenderar att göra en översyn av attestreglementet, med anpassning till den utveckling av system och rutiner som skett under de senaste åren.

Borgholm Energi AB

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns system och rutiner för fakturahanteringen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett attestreglemente som bland annat behandlar vilka kontrollmoment som ska utföras av beslutsattestanten. Det finns en inbyggd kontroll i systemet som gör att beslutsattestanten enbart kan kontera inom givet ansvar enligt attestlistan.

Det finns attestlistor för respektive verksamhet som uppdateras kontinuerligt.

Är regler och riktlinjer kända i verksamheten?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att regler och rutiner endast delvis är kända i verksamheten. Vi grundar vår bedömning på att resultatet av stickproven visar avvikelser på 11 av 45 stickprov, dvs ca 25 %. De vanligaste förekommande avvikelserna

avser inköp av varor utanför ramavtal, att inköp görs av upphandlad leverantör men att köpen inte avser avtalsvaror, felkonteringar samt att det saknas anteckning i systemet vid representation.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver säkerställa att det finns rutiner för att göra upphandlingsregler och avtalskataloger kända i organisationen.

I samband med stickproven påträffade vi faktura som beslutsattesterats av tjänsteman underordnad mottagningsattestanten. Vi rekommenderar att attestlistorna och attesträtterna i systemet ses över för att säkerställa att fakturor alltid beslutsattesteras av överordnad chef.

Borgholm Energi AB

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att regler och rutiner endast delvis är kända i verksamheten. Vi grundar vår bedömning på att resultatet av stickproven visar avvikelser på 4 av 15 stickprov, dvs ca 25 %. Vi bedömer med stickproven som grund att det finns inköpsområden där översyn avseende behov av ramavtal behöver ske.

Finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system?

Kommunen

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system. Vi grundar vår bedömning på att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter samt att det finns rutiner som styr att den som har attesträtt inte själv kan genomföra förändringar i attesträtten.

Borgholm Energi AB

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system. Vi grundar vår bedömning på att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter samt att det finns rutiner som styr

att den som har attesträtt inte själv kan genomföra förändringar i attesträtten.

Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutattestanter och mottagningsattestanter?

Kommunen

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter. Vi grundar vår bedömning på att det förefaller tydligt vilka kontrollmoment som ingår i respektive attestants ansvar. Mottagningsattestanten ansvarar för att varan är mottagen, alternativt att tjänsten är utförd samt att pris enligt faktura överensstämmer med avtalat pris. Beslutsattestanten kontrollerar konteringen, att beloppet är rimligt samt att de har vetskap om vad fakturan avser.

Borgholm Energi AB

Uppfyllt

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter. Vi grundar vår bedömning på att det förefaller tydligt vilka kontrollmoment som ingår i respektive attestants ansvar. Mottagningsattestanten ansvarar för att varan är mottagen, alternativt att tjänsten är utförd samt att pris enligt faktura överensstämmer med avtalat pris. Beslutsattestanten kontrollerar konteringen, att beloppet är rimligt samt att de har vetskap om vad fakturan avser.

Vilka kontroller görs mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det endast delvis görs kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest. Vi grundar vår bedömning på att vi i samband med stickproven påträffade inköp från ej upphandlad leverantör eller inköp från avtalsleverantör men att den specifika varan ej var en avtalsvara hos leverantören.

Kommunens använder sig av systemet Inyett som rapporterar inköp som har gjorts utanför

ramavtal, dock sker detta i efterhand när inköpet redan är gjort. Vi ser positivt på införandet av e-handelssystemet som kommer bidra till en ökad avtalstrohet.

Borgholm Energi AB

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det endast delvis görs kontroller mot befintliga avtal eller överenskommelser i samband med attest. Bolaget bör upprätta ett avtalsregister och göra det tillgängligt i organisationen.

Görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna har en internkontrollplan för år 2018 med ett flertal kontrollmoment som har bäring på granskningsområdet. Kontrollpunkterna i internkontrollplanen har utförts och följts upp. Vi anser att kommunens uppföljning av avtalstrohet bör ske mer systematiskt.

Borgholm Energi AB

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det saknas en systematisk uppföljning av regler och riktlinjer. Vi anser att uppföljning av avtalstrohet bör ske mer systematiskt. Vi ser positivt på att Borgholm Energi har upprättat en internkontrollplan inför år 2019.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I revisorernas uppdrag ingår att granska om räkenskaperna är rättvisande och om verksamheten bedrivs med en tillräcklig intern kontroll. Processen för utbetalning av leverantörsfakturer har bäring på informationen i årsredovisningen eftersom dessa utgör cirka 40 % av den kostnads massa som utgör verksamhetens kostnader i resultaträkningen.

Revisorerna i Borgholms kommun och lekmannarevisorerna i Borgholm Energi AB har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att granska styrelsens och nämndernas fakturahantering med fokus på attesträtt och behörigt beslutsfattande.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen, nämnderna och Borgholm Energi AB att den interna kontrollen avseende hanteringen av leverantörsfakturer är tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Kommunala styrdokument såsom policyer/riktlinjer och rutiner med bäring på granskningsområdet.

1.4. Kontrollmål

- Har kommunstyrelsen, nämnderna och Borgholm Energi AB beslutat om system och rutiner för fakturahanteringen?
- Är regler och riktlinjer kända i verksamheten?
- Finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutattestanter och mottagningsattestanter?
- Vilka kontroller görs mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?
- Görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs?

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom granskning av följande styrdokument:

- Handbok Kontering och Attest
- Attestreglemente för Borgholms kommun
- Attestlista
- Kontoplan
- Upphandlingspolicy för Borgholms kommun och de kommunala bolagen

Intervjuer har genomförts med controller, kommunens inköpssamordnare, Borgholm Energi ABs ekonomichef samt verksamhetschef kost vid Borgholm Energi AB. Stickprov utifrån ett selektivt urval av konton har genomförts.

Granskningen avgränsas till stickprov av totalt 60 bokförda fakturor fördelade på följande nämnder: kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden samt Borgholm Energi AB.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Har kommunstyrelsen och Borgholm Energi AB beslutat om system och rutiner för fakturahanteringen?

2.1.1. Iakttagelser

Vi har tagit det av följande dokument som har bäring på granskningsområdet:

"Handbok Kontering och Attest". Dokumentet är upprättat på tjänstemannanivå och senast uppdaterat 2017-08-28. Handboken innehåller detaljerade instruktioner hur exempelvis inloggning i systemet går till, förklaring till olika funktioner i systemet, vilken information som kan utläsas av fakturorna, hur en faktura konteras och periodiseras, hur en anteckning bifogas samt hur fakturan vidarebefordras till beslutsattestant.

"Attestreglemente för Borgholms kommun". Reglementet fastställdes av kommunfullmäktige 2004-03-29, § 28. Av reglementet framgår att respektive nämnd beslutar om attestanter, ersättare för dessa, samt svarar för att upprätta och hålla en aktuell förteckning över utsedda attestanter. Förteckningen lämnas till ekonomiavdelningen och till kommunens revisorer. Enligt reglementet omfattar attestmomentet en attest och en kontroll, alternativt två attester. Beslutsattesten innebär kontroll mot beslut, kontering och finansiering. I beslutsattestantens kontrollmoment ingår att försäkra sig om att varan eller tjänsten har mottagits samt att avtal/beställning, pris och betalningsvillkor är riktiga. Kontrollen ska dokumenteras i den elektroniska fakturans anteckningsfält.

Vidare anger reglementet att beslutsattest inte får utföras av person som administrerar systemet (systemansvarig). Elektroniska fakturor ankomstregistreras av ekonomiavdelningen och skickas därefter till respektive mottagningsattestant. Efter beslutsattest återvänder fakturan till ekonomiavdelningen innan utbetalning verkställs. Förvaltningschef har en överordnad attesträtt för samtliga ansvar inom en förvaltning. Förvaltningschefen är underställd kommunchefen. Kommunchefen attesterar förvaltningschefens kurser/konferenser, reseräkningar kreditkort mm. Kommunstyrelsens ordförande attesterar kommunchefens utlägg och fakturor. Beslutsattestant för kommunstyrelsens ordförande är kommunchef med ekonomichef som ersättare. I de fall som attestanten är berörd av den utgift som ska betalas utses närmast överordnad chef till beslutsattestant.

Enligt reglementet finns en automatisk kontroll där systemen kontrollerar mot inlagda ansvar, vilket gör att beslutsattestanten endast kan kontera inom givet ansvar. Varje nämnd ansvarar för att det finns en förteckning över aktuella attestanter och ersättare samt namnteckningar för den pappersbaserade fakturahanteringen.

Enligt intervjuerna med Borgholm Energi AB framgår att bolaget tillämpar kommunens attestreglemente.

"Attestlista". Varje nämnd har upprättat attestlistor för sin respektive verksamhet. Av attestlistan framgår ansvars- och verksamhetskoder samt namn på mottagningsattestant och beslutsattestant som har behörighet att attestera inom de upplagda ansvaren och verksamheterna. Ersättare för beslutsattestant framgår och i flertalet attestlistor framgår även beloppsgräns för beslutsattestanten. Attestlistan för Borgholm Energi AB är uppbyggd på samma sätt som kommunens och innehåller samma information.

"Kontoplan". Kommunens kontoplan med tillhörande tillämpningsanvisningar är anpassad till Kommunbas-13. Kontoplanen som tillämpas av Borgholm Energi AB har inga tillhörande tillämpningsanvisningar.

"Upphandlingspolicy för Borgholms kommun och de kommunala bolagen" antagen av KF 2014-08-18, § 150. Enligt policyn är det kommunstyrelsens arbetsutskott som godkänner tilldelningsbeslut. Kommunstyrelsen beslutar om kommunens egna upphandlingars skallkrav, kriterier, viktning och utformning. De kommunala bolagen kan ha egna upphandlingar som enbart berör den egna verksamheten. Beslut om dessa upphandlingar fattas av de kommunala bolagen. De kommunala bolagen fattar, som egna juridiska personer, beslut om vilka upphandlingar de deltar i.

Enligt policyn ska all upphandling i kommunen samordnas så långt det är möjligt och praktiskt genomförbart. Ekonomiavdelningens centrala inköpsamordnare svarar för upprättande och distribution av en centralt sammanställd avtalsförteckning, information kring inköpsrutiner och kontakter med inköpsavdelningen i Kalmar kommun. Inköpsansvarig är den person som handlägger det enskilda inköpsärendet inom förvaltningen. Den inköpsansvarige ansvarar för att upphandlingen görs enligt lag (LOU) och kommunens riktlinjer. Kommunens centrala inköpsamordnare konsulteras vid behov och då avtal inte finns. Upphandling inom Borgholms kommun och de kommunala bolagen innebär exempelvis att:

- Upphandling ska ske utifrån ett totalkostnadstänkande där samtliga kostnader värderas i samband med köp av varor, tjänster och entreprenad.
- Kommunens enheter ska känna till och nyttja de ramavtal som upprättats.
- All upphandling ska bygga på affärsmässighet, objektivitet och konkurrens. Det innebär att ingen hänsyn får tas till ovidkommande faktorer, ingen leverantör får särbehandlas samt att alla anbudsgivare deltar i upphandlingen på lika villkor.
- Dokumentation ska ske av upphandlingar så att skälen för beslut är tydliga och lätta att förstå.

Enligt policyn ska utbildning i upphandling ske regelbundet för berörda politiker och tjänstemän.

Vid tidpunkten för granskningen finns förslag till uppdaterad policy för upphandling och inköp som kommer att beslutas av kommunfullmäktige under våren 2019. Det finns även förslag till riktlinjer för upphandling och inköp som kommer att beslutas tillsammans med policyn. Förslag till riktlinjer anger exempelvis att direktupphandling får ske under

det lagstadgade tröskelvärdet. Upphandlingen ska dokumenteras och minst tre leverantörer ska tillfrågas.

Vidare anger riktlinjerna att Borgholms kommun strävar efter att ha en varierad leverantörsbas där även mindre företag ingår. Vid planering av upphandling och inköp ska hänsyn tas till mindre företags behov av information och framförhållning. Detta kan t.ex. ske genom att undvika korta tider mellan tilldelningsbeslut och avtalsstart och genom tidig dialog med leverantörerna. Större upphandlingar ska om möjligt utformas så att det är möjligt att lägga anbud på avgränsade delar. En bedömning av de samlade kravens inverkan på möjligheterna för små och medelstora företag att delta i upphandlingen ska göras innan upphandlingen publiceras.

Enligt förslag till riktlinjer är kommunens verksamheter skyldiga att använda de upphandlade ramavtalen vid inköp som omfattas av ramavtalet och där behovet kan tillgodoseas. Vid avsteg ska skälen dokumenteras av ansvarig chef. Där det är möjligt ska avrop ske via kommunens e-handelssystem. Avseende beslutsfattande vid upphandling gäller att kommunchef beslutar om vilka upphandlingar (ej direktupphandlingar) som kommunen ska genomföra samt vilka upphandlingar kommunen ska delta i. Förvaltningschef beslutar om vilka direktupphandlingar som ska genomföras.

2.1.2. Bedömning

Kommunen

Vi bedömer att det finns system och rutiner för fakturahanteringen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett attestreglemente som bland annat behandlar vilka kontrollmoment som ska utföras av beslutsattestanten. Det finns en inbyggd kontroll i systemet som gör att beslutsattestanten enbart kan kontera inom givet ansvar enligt attestlistan.

Det finns attestlistor för respektive verksamhet som uppdateras kontinuerligt. Det finns tillämpningsanvisningar som stöd vid kontering. Vidare har kommunfullmäktige antagit en upphandlingspolicy som avser både kommunen och de kommunala bolagen.

Beslutsattestant för kommunstyrelsens ordförandes utlägg är enligt kommunens attestreglemente kommunchefen med ekonomichefen som ersättare. Vi bedömer att beslutsattestanten ej ska vara underordnad eller i beroendeställning. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsens ordförandes utlägg attesteras av kommunstyrelsens vice ordförande.

Vi rekommenderar att göra en översyn av attestreglementet, med anpassning till den utveckling av system och rutiner som skett under de senaste åren.

Bolaget

Vi bedömer att det finns system och rutiner för fakturahanteringen. Vi grundar vår bedömning på att det finns ett attestreglemente som bland annat behandlar vilka kontrollmoment som ska utföras av beslutsattestanten. Det finns en inbyggd kontroll i systemet som gör att beslutsattestanten enbart kan kontera inom givet ansvar enligt attestlistan.

Det finns attestlistor för respektive verksamhet som uppdateras kontinuerligt.

2.2. Är regler och rutiner kända i verksamheten?

2.2.1. Iakttagelser

I detta avsnitt redovisas resultaten av stickproven. Vi har granskat totalt 60 stycken fakturor, varav 45 stickprov avser kommunen och 15 stickprov avser Borgholm Energi AB. Stickproven som avser kommunen är uppdelade på kommunledningsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen, socialförvaltningen samt utbildningsförvaltningen. Fakturorna som har granskats avser verksamhetsåret 2018. I samband med stickproven har vi kontrollerat vad som har köpts in, om giltigt ramavtal finns, om rätt bankkonto har använts samt att attestanter överensstämmer med gällande attestlista. Vi har även kontrollerat att det inte har förekommit beslutsattest av kostnader hänförliga till egen person. De avvikelser som har framkommit vid stickproven redovisas nedan:

Typ av inköp	Avvikelse	Juridisk enhet
Representation/konferens	Avser två separata fakturor som är felaktigt konterade på kontot för livsmedel. Anteckning i fakturasystemet som ska ange syfte och deltagare saknas, vilket resulterar i att det är svårt att bedöma vad fakturorna avser. Troligtvis avser fakturorna konferens eller representation.	Kommunen
Kontorsmaterial	Faktura avser färgpatroner. Ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med annan leverantör. Fakturan är felkonterad på kontot för läromedel.	Kommunen
Konsulttjänster	Avser kostnad för konsulttjänst. Fakturan beslutsattesterades av person som är underordnad mottagningsattestanten.	Kommunen
Övriga främmande tjänster	Faktura avser aktivitet och mat för 54 personer. Anteckning med deltagare och syfte saknas, vilket gör det svårt att bedöma om kostnaden avser personal eller exempelvis en skolklass.	Kommunen
Förbrukningsinventarier	Faktura avser inköp och installation av smartprojektor. Inköpet har ej gjorts av upphandlad leverantör. Ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med annan leverantör.	Kommunen
Förbrukningsinventarier	Faktura avser inköp av verktyg. Inköp har gjorts av ej upphandlad leverantör. Ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med	Kommunen

	annan leverantör. Faktura är felaktigt konterad på kontot för övriga fastighetskostnader där bl.a. fastighetsskatt bokförs.	
Kontorsmaterial	Faktura avser färgpatroner. Inköp har gjorts av upphandlad leverantör men ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med annan leverantör.	Kommunen
Kontorsmaterial	Faktura avser bl.a. kopieringspapper och kontorsmaterial. Inköp har gjorts av upphandlad leverantör men ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med annan leverantör.	Kommunen
Kontorsmaterial	Faktura avser inköp av kassarullar. Inköp har gjorts av ej upphandlad leverantör. Ramavtal avseende denna typ av vara är tecknat med annan leverantör.	Kommunen
Övriga personalkostnader	Faktura avser 50-årsuppvaktning till personal i form av presentkort. Faktura är felkonterat på kontot för övriga förbrukningsinventarier och förbrukningsmaterial. Anteckning med syfte och gåvomottagare saknas. Vi har erhållit mail från beslutsattestant med förklaring till inköp.	Kommunen
Anläggningsmaterial	Tre separata fakturor som avser blommor, matjord samt trädgårdsmaterial. Inköp gjorda av bolaget. Enligt representant från bolaget finns inget ramavtal för dessa varor.	Borgholm Energi AB
Förbrukningsmaterial	Faktura avser städartiklar levererat till Borgholm Energi. Inköp är gjort utan ramavtal. Enligt representant från bolaget finns det inget tecknat ramavtal för dessa typer av produkter.	Borgholm Energi AB

2.2.2. *Bedömning*

Kommunen

Vi bedömer att regler och rutiner endast delvis är kända i verksamheten. Vi grundar vår bedömning på att resultatet av stickproven visar avvikelser på 11 av 45 stickprov, dvs ca 25 %. De vanligaste förekommande avvikelserna avser inköp av varor utanför ramavtal, att

inköp görs av upphandlad leverantör men att köpen inte avser avtalsvaror, felkonteringar samt att det saknas anteckning i systemet vid representation.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver säkerställa att det finns rutiner för att göra upphandlingsregler och avtalskataloger kända i organisationen.

I samband med stickproven påträffade vi faktura som beslutsattesterats av tjänsteman underordnad mottagningsattestanten. Vi rekommenderar att attestlistorna och attesträtterna i systemet ses över för att säkerställa att fakturor alltid beslutsattesteras av överordnad chef.

Bolaget

Vi bedömer att regler och rutiner endast delvis är kända i verksamheten. Vi grundar vår bedömning på att resultatet av stickproven visar avvikelser på 4 av 15 stickprov, dvs ca 25 %. Vi bedömer med stickproven som grund att det finns inköpsområden där översyn avseende behov av ramavtal behöver ske.

2.3. Finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system?

2.3.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att behörigheter i ekonomisystemen styrs av attestlistorna. Respektive nämnd har ansvar för attestlistorna men löpande förändringar är delegerat till respektive förvaltningschef. Uppdatering av attestlistorna sker i samråd med respektive förvaltnings controller. När attestlistorna uppdateras med nya användare eller om någon användare får förändrad behörighet skickas uppdaterad lista till ekonomiavdelningen på kommunen. Inom Borgholm Energi AB framgår att styrelsebeslut krävs för att uppdatera attestlistan samt lägga till nya användare.

Controller på ekonomiavdelningen administrerar behörigheter för nya mottagningsattestanter i ekonomisystemen, i enlighet med attestlistan. Kommunen har ett försystem till ekonomisystemet där beloppsgränser läggs in för respektive attestant samt vilka ansvar och verksamheter som attesträtten avser. Som en säkerhetsåtgärd och som en del av den interna kontrollmiljön är det två ekonomiassistenter på ekonomiavdelningen som inte har något budgetansvar och som heller inte har någon beslutsattesträtt som administrerar dessa behörigheter.

2.3.2. Bedömning

Kommunen

Vi bedömer att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system. Vi grundar vår bedömning på att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter samt att det finns rutiner som styr att den som har attesträtt inte själv kan genomföra förändringar i attesträtten.

Bolaget

Vi bedömer att det finns fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av behörigheter i IT-system. Vi grundar vår bedömning på att det finns attestlistor som styr behörigheter och attesträtter samt att det finns rutiner som styr att den som har attesträtt inte själv kan genomföra förändringar i attesträtten.

2.4. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter?

2.4.1. Iakttagelser

Som en del i granskningen har vi kontaktat besluts- respektive mottagningsattestanter i kommunen samt Borgholm Energi AB. Vi har efterfrågat uppgifter om följande:

- Vilka kontroller som utförs av respektive attestant
- Om och hur de försäkras sig om att varan är levererad/tjänsten utförd innan de attesterar
- Om det görs kontroller av om varan är köpt enligt ramavtal/upphandlad leverantör
- Om avtalat pris överensstämmer med faktura
- Vem som ansvarar för att kontrollera att gränsvärde för upphandling inte överskrids om inköp görs från ej upphandlad leverantör.

Enligt de mottagningsattestanter vi har erhållit svar från framgår att kontroll utförs av att behörig person har gjort inköpet, kontroll av att varan är mottagen/tjänst utförd samt att fakturan överensstämmer med erhållna varor/tjänster och pris enligt beställning. Beroende på verksamhet besiktigas även arbete innan faktura mottagningsattesteras. I vissa fall görs även en anteckning i systemet för att dokumentera kontrollen samt att ge information till beslutsattestant. Innan mottagningsattest utförs kontrolleras att varan/tjänsten är levererad. Exempel på kontroller är att stämna av följesedel mot leverans. Andra tillvägagångssätt är att kommunicera med kollegor för att säkerställa att de erhållit leverans. Noggrannare kontroller utförs i de fall varor/tjänster är av dyrare karaktär samt om inköpet gjorts av leverantörer de inte handlar av regelbundet.

Enligt de beslutsattestanter vi har erhållit svar från framgår att det är mottagningsattestantens erfarenhet som styr vidarekontrollen. Om det är en erfaren mottagningsattestant utförs färre kontroller av beslutsattestanten. Kontroll av kontering, rimligt belopp samt vad fakturan avser utförs alltid. Eventuella anteckningar i systemet kontrolleras. Det är beställaren och mottagningsattestantens ansvar att kontrollera att varan är mottagen och att leverans motsvarar fakturans innehåll. Beslutsattestanten gör en fördjupad kontroll vid tveksamheter, exempelvis inköp från ny leverantör.

Enligt de intervjuade ska kommunen och Borgholm Energi AB från och med den 1 mars 2019 införa e-handel. Detta kommer exempelvis medföra att det blir färre personer som har behörighet att göra inköp. Utbildningsförvaltningen, som vid tidpunkten för granskningen har flest inköpare, kommer efter införande av e-handel enbart ha två behöriga inköpare. I och med införande av e-handel kommer beslutsattest av chef ske innan inköpet genomförs. Mottagningsattest sker när varan har levererats till kommunen. Enligt de intervjuade ska kommunen införa ”inköpskort”. Personal som arbetar med inköp ska genomgå utbildning i både inköp och fakturor för att få behörighet att göra inköp.

2.4.2. Bedömningar

Kommunen

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter. Vi grundar vår bedömning på att det förefaller tydligt vilka kontrollmoment som ingår i respektive attestants ansvar. Mottagningsattestanten ansvarar för att varan är mottagen, alternativt att tjänsten är utförd samt att pris enligt faktura överensstämmer med avtalat pris. Beslutsattestanten kontrollerar konteringen, att beloppet är rimligt samt att de har vetskap om vad fakturan avser.

Bolaget

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beslutsattestanter och mottagningsattestanter. Vi grundar vår bedömning på att det förefaller tydligt vilka kontrollmoment som ingår i respektive attestants ansvar. Mottagningsattestanten ansvarar för att varan är mottagen, alternativt att tjänsten är utförd samt att pris enligt faktura överensstämmer med avtalat pris. Beslutsattestanten kontrollerar konteringen, att beloppet är rimligt samt att de har vetskap om vad fakturan avser.

2.5. Vilka kontroller görs mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?

2.5.1. Iakttagelser

Borgholms kommun använder sig av upphandlingssystemet Visma Tendsign. I systemet finns kommunens avtalsregister samlat. Personalen kan via intranätet söka bland befintliga avtal. Budgetchefen ansvarar för att hålla avtalsregistret uppdaterat. Borgholm Energi AB använder också Visma Tendsign men har inget samlat avtalsregister som personalen kan nå via exempelvis intranätet. Enligt representant från bolaget inleddes ett arbete med att sammanställa och katalogisera ingångna avtal under verksamhetsåret 2017. Alla upphandlingar sedan dess är samlade i ett digitalt arkiv. Det digitala arkivet är sammanställt i Visma Avtal. Syftet var att skapa en databas som anställda med inköpsansvar i bolaget kunde använda för att finna avtalade leverantörer och på så sätt upprätthålla avtalstrohet. På grund av personalförändringar blev arkivet aldrig helt sammanställt och då inte heller publikt för användning. Målsättningen är att detta arbete skall tas i mål inom innevarande år och då göras publikt för bolagets anställda.

Enligt de intervjuade finns inbyggda kontroller som upptäcker eventuella köp utanför ramavtal. Kommunen använder systemen Inyett och Spendency. Inyett skannar kommunens och bolagets fil med utbetalningar och kontaktar kommunen om betalningar görs till så kallade bluffföretag. Spendency infördes under år 2018 och är ett analysverktyg som används för att få bättre kontroll på sin kostnadsmassa. Systemet kan tillhandahålla aggregerad leverantörsdata, inköp per leverantör, inköp per kategori, inköp per förvaltning och antal fakturor med mera. I Inyett kan kommunen registrera vilka leverantörer som de har ramavtal med. Systemet rapporterar vilka inköp som har gjorts utanför ramavtal, dock sker detta i efterhand när inköpet redan har genomförts. I och med införandet av e-handel kommer kontroll mot ramavtal ske automatiskt innan inköp genomförs eftersom ordrar skickas elektroniskt till avtalsleverantörer baserat på upphandlad prislista. Systemet kommer inte att tillåta inköp mot ej upphandlade leverantörer.

Enligt mottagningsattestanterna har beställarna god vetskap om upphandlade leverantörer när det gäller varor som de köper från regelbundet. Kontroll av ramavtal sker innan inköp verkställs. Beställarna uppmanas att söka i avtalsregistret på intranätet eller kontakta ekonomiavdelningen om de är osäkra på vilken leverantör de ska använda.

Enligt beslutsattestanterna åligger det beställaren att kontrollera att inköp är gjort enligt ramavtal/upphandlad leverantör. I de fall det råder en osäkerhet tar beslutsattestanten kontakt med mottagningsattestanten. Det framgår att beslutsattestanter vid kontroller av inköp mot ramavtal har funnit inköp utanför ramavtal. Inköpet är vid tillfället för beslutsattest redan utfört och leverans mottagen. Beslutsattestanterna är positiva till införandet av det nya e-handelssystemet där attest ska ske innan inköpet går igenom. Det nya e-handelssystemet kommer förenkla och kvalitetssäkra inköpsprocessen, både vad gäller säkerhet och avtalstrohet.

När det gäller kontroll av att gränsvärde för tillåten direktupphandling inte överskrids när inköp görs utanför ramavtal tillämpas olika tillvägagångssätt. Enligt vissa beslutsattestanter är det förvaltningschefen som ansvarar, andra utför kontroller i samråd med ekonomiavdelningen. Vissa tar ut listor per leverantör och summerar inköpsbelopp.

2.5.2. Bedömningar

Kommunen

Vi bedömer att det endast delvis görs kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest. Vi grundar vår bedömning på att vi i samband med stickproven påträffade inköp från ej upphandlad leverantör eller inköp från avtalsleverantör men att den specifika varan ej var en avtalsvara hos leverantören.

Kommunens använder sig av systemet Inyett som rapporterar inköp som har gjorts utanför ramavtal, dock sker detta i efterhand när inköpet redan är gjort. Vi ser positivt på införandet av e-handelssystemet som kommer bidra till en ökad avtalstrohet.

Bolaget

Vi bedömer att det endast delvis görs kontroller mot befintliga avtal eller överenskommelser i samband med attest. Bolaget bör upprätta ett avtalsregister och göra det tillgängligt i organisationen.

2.6. Görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs?

2.6.1. Iakttagelser

Vi har tagit del av kommunfullmäktiges internkontrollplan för både år 2018 och år 2019. Internkontrollplanen avser samtliga av kommunens verksamheter och inför år 2019 har den även kompletterats med övriga stödfunktioner, så som IT, HR och informationssäkerhet. Som ett komplement till internkontrollplanen har utbildnings- och socialnämnden egna kvalitetsledningssystem.




I internkontrollplanen för år 2018 finns det en rad kontroller som har bäring på fakturahantering och inköp. Exempel på kontrollmoment som ingår i planen är följande:

- Kontroll av att attestlistorna är aktuella samt att det finns aktuella attestrutiner



- Kontroll av att det finns fakturareferens på fakturan för att undvika att fakturor attesteras av fel person
- Stickprovsvisa kontroller av hur rutiner kring inköp på respektive enhet ser ut för att undvika att leverans inte kontrolleras mot beställning och att verksamheterna betalar för något som inte levererats
- Kontroll av avtalstrohet gentemot leverantörer
- Uppföljning av de kategorier av inköp där värdet riskerar att överstiga beloppsgränsen för direktupphandling

Vi har tagit del av kommunens uppföljning av internkontrollplanen för år 2018, se nedan. Enligt uppföljningen har kommunen inte påträffat några större risker. Riskerna i inköpsprocessen förväntas minska i och med införandet av e-handel. Uppföljning av den interna kontrollen år 2018 görs i samband med årsbokslutet.

Attestlista

Risk	
 Attestlistan är inte aktuell	Vissa attestlistor uppdateras dagligen under vissa perioder medan andra inte uppdateras så ofta som de kanske behöver vilket kan skapa ett problem i betalningen av fakturor och att fakturorna blir för sent betalda. I och med införande av e-handel sker beslutsattest innan beställning vilket minskar problemet. Aktualisering av attestlistor kommer då behöva göras innan beställning och beslutsattest kan ske.
 Fakturor attesteras fel och av fel person	Vi har inte identifierat detta genom de stickprov som är gjorda. Attestlistor och spärrar i systemet begränsar beslutsattestanter till de ansvar och verksamheter som de har behörighet till.
 Inköp kontrolleras inte mot beställning	Ingen problematik har i dagsläget identifierats. Införande av e-handel kommer medföra en kontroll mellan inköp och beställning så länge inköpet sker via e-handelssystemet. Uppföljning av att systemet följs i alla möjliga fall kommer ske kontinuerligt under kommande år.

Upphandling

Risk	
 Kommunen begår avtalsbrott gentemot leverantörer	Avtalstroheten kan endast öka med mer information ut i verksamheten samt en samlad inköpsprocess. Genom E-handel kan inköpsprocessen utvecklas. Ett e-handelssystem bidrar till en ökad tydlighet kring vilka leverantörer som kommunen har avtal med och avtalstroheten förväntas därmed öka. Som en förberedelse inför införande av e-handel har det under året har det tagits fram en inköpsorganisation för att begränsa antalet som genomför inköp i kommunen.
 Att Borgholms kommun som	Under året har en kommunens kostnader inventerats, så kallad spendanalys, för att se inom vilka kategorier de största kostnaderna finns samt att kunna följa upp avtalstroheten i kommunen och i respektive

Risk	
helhet överstiger beloppsgränsen för direktupphandling	förvaltning. Spendanalysen kommer ligga till grund för vilka upphandlingar som bör prioriteras.

Internkontrollplanen för år 2019 innefattar även den en rad kontroller som har bäring på granskningsområdet. Kontrollmomenten som ingår i internkontrollplanen är kontroll av att mottagningsattest/inköpsansvarig har rutiner för inköp för att undvika att verksamheterna betalar för något som inte levererats, kontroll av avtalstrohet samt kontroll av att kommunen inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling.

Borgholm Energi AB har inför år 2019 upprättat en internkontrollplan som ska fastställas av styrelsen under våren år 2019. De kontrollmoment som enligt förslaget har bäring på granskningsområdet är stickprov av bedrägerier i attest, årlig kontroll av att beloppsgränser för direktupphandling uppfylls samt avtalstrohet.

Enligt de intervjuade genomför kommunen stickprov på sina egna upphandlade ramavtal. De ramavtal som är upphandlade av Kalmar kommuns Inköpscentral och SKL kommenteras kontrolleras av respektive upphandlande enhet. Enligt de intervjuade är det främst entreprenadupphandlingar som kommunen upphandlar på egen hand. Löpande uppföljningar görs av att exempelvis timpris följs samt att fakturering sker enligt avtal.

2.6.2. Bedömningar

Kommunen

Vi bedömer att det delvis görs uppföljning av att regler och riktlinjer samt lagstiftning efterlevs. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna har en internkontrollplan för år 2018 med ett flertal kontrollmoment som har bäring på granskningsområdet. Kontrollpunkterna i internkontrollplanen har utförts och följts upp.

Vi anser att kommunens uppföljning av avtalstrohet bör ske mer systematiskt.

Bolaget

Vi bedömer att det saknas en systematisk uppföljning av regler och riktlinjer. Vi anser att uppföljning av avtalstrohet bör ske mer systematiskt. Vi ser positivt på att Borgholm Energi har upprättat en internkontrollplan inför år 2019.

2019-04-03

Lisa Åberg

Uppdragsledare

Elin Freeman

Projektledare