

Mölnads stad

Granskning av Förtroendekänsliga inköp och
kostnader



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning	3
2.4. Metod.....	3
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Styrdokument för hantering av förtroendekänsliga kostnader och inköp.....	5
3.2. Vår bedömning av styrdokument.....	5
3.3. Efterlevnad av styrdokument och externa regelverk	6
3.4. Vår bedömning.....	6
3.5. Analys av stickprov.....	6
3.6. Vår bedömning.....	8
4. Samlad bedömning	9
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	9
4.2. Slutsats	9
Bilaga 1 – Källförteckning.....	11

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat förtroendekänsliga inköp och kostnader. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig process för hantering av förtroendekänsliga inköp och kostnader.

Mölndals stad har antagit ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för förtroendekänsliga inköp och kostnader. Vår bedömning är att de antagna styrdokumenterna och riktlinjerna ger en tydlig vägledning för hur man gemensamt inom staden ska hantera olika typer av förtroendekänsliga kostnader.

Granskningen omfattar 45 stickprov från ett antal konton i huvudbok där det bedömts finnas förtroendekänsliga inköp.

Granskningen visar att staden i stor utsträckning följer de antagna styrdokumenterna och riktlinjerna men att kontrollerna kan stärkas inom några områden. Vi rekommenderar Mölndals stad att:

- ▶ Införa rutiner för uppföljning av att stadens riktlinjer efterlevs avseende attest av extern representation.
- ▶ Komplettera attestreglementet med att attest endast skall ske av överordnad som ej deltagit i aktivitet som atteras.
- ▶ Alltid dokumentera anledningen till varför inköp görs av annan leverantör än ramavtalsleverantör.
- ▶ Införa rutiner för uppföljning av att stadens riktlinjer efterlevs avseende användning av blankett "Dokumentation vid direktupphandling".
- ▶ Överväga att komplettera riktlinjerna med maxbelopp för intern representation och julbord.
- ▶ Alltid dokumentera utförda kontroller. Exempelvis att alltid dokumentera kontroll av att leverantör anger på faktura att företaget är registrerat för F-skatt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En grundläggande förutsättning för att en kommun ska kunna upprätthålla förtroende hos allmänheten, anställda och andra intressenter är att kommunen använder sina ekonomiska medel på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen är tillräcklig. Inom vissa områden finns särskilt stor risk att medelsanvändningen skadar förtroendet för kommunen om den inte hanteras i enlighet med regler, riktlinjer och god etik. Bland sådana förtroendekänsliga områden återfinns exempelvis intern och extern representation, resor, konferenser, gåvor och förmåner till anställda.

Inom Mölndals stad sker inköp och utlägg till betydande belopp årligen. Inköpen hanteras av olika personer och styrs av lagen om offentlig upphandling. Lagstiftningens komplexitet ställer höga krav på välfungerande rutiner kring hantering av inköp. Det finns risk att inköp sker utan avtal eller utanför tecknade ramavtal. Sådana brister i inköpsprocessen kan medföra risk för oegentligheter och förtroendeskada.

Revisorerna i Mölndals stad har mot bakgrund av ovanstående och sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska förtroendekänsliga inköp och kostnader.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig process för hantering av förtroendekänsliga inköp och kostnader.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga styrdokument för hantering av förtroendekänsliga kostnader och inköp?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att styrdokument och externa regelverk efterlevs?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig dokumentation för respektive kostnadspost/inköp?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns underlag som godkänts av behörig person för respektive kostnadspost/inköp?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, förfrågningar och stickprov, se källförteckning i bilaga 1. Samtliga personer vi samtalat med har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Urval för stickprov har gjorts på ett antal konton i huvudboken där det bedöms finnas förtroendekänsliga inköp. Urval har gjorts på konton som omfattar intern och extern representation, resor, konferenser, gåvor och förmåner till anställda. En översiktlig granskning

har inledningsvis gjorts på kontonivå och därifrån har ett ytterligare urval gjorts av specifika transaktioner baserat på risk och väsentlighet. Vidare har urval gjorts på alla transaktioner som avser de två reseleverantörerna som skall användas; First Card och Egencia.

2.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (1991:900) som bland annat innehåller bestämmelser om styrelse och nämnders ansvar.
- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.
- ▶ Övriga externa regelverk inom området, såsom lagstadgade regler för avdragsbegränsning vid representation och förmånsbeskattning.
- ▶ Mölndals stads egna styrdokument inom området.

3. Granskningsresultat

3.1. Styrdokument för hantering av förtroendekänsliga kostnader och inköp

Mölnads stads styrdokument för hantering av förtroendekänsliga kostnader och inköp utgår från dokumentet Policy för inköp och upphandling. Mölnads stad har kompletterat Policy för inköp och upphandling med Attestreglemente samt Riktlinjer för inköp och upphandling. Riktlinjerna gäller alla inköp av varor, tjänster och entreprenader.

Mölnads stad har utöver dessa styrdokument kompletterat med riktlinjer för flera grupper av förtroendekänsliga kostnader och inköp såsom:

- Riktlinjer gällande uppvaktningar och avtackningar i Mölnads stad
- Riktlinjer för personalsociala frågor
- Riktlinjer för tjänsteresor, konferenser, representation m.m.
- Riktlinjer för resor
- Riktlinjer mot korruption
- Lathund avdragsbegränsningar för moms på representation och gåva m.m.

Vidare finns det i Anvisningar delårsbokslut och Anvisningar årsbokslut instruktioner om vilka kontroller respektive förvaltnings skall göra av representation, kurser, konferenser mm.

Policy för inköp och upphandling har upprättats för att säkerställa att inköp och upphandling sker i enlighet med EU-direktiv och nationell lagstiftning. Det framgår i upphandlingspolicyn att den utgör ett komplement till gällande lagstiftning som reglerar offentlig upphandling.

Av reglementet för attest framgår att dokumentet fastställer minimikraven innan attest sker. Förvaltningschefer har ansvar för att ta fram nämndspecifika tillämpningsanvisningar.

Vi har noterat att belopp för måltidskostnad, vid exempelvis julbord, inte finns fastställd i stadens riktlinjer. Vidare har vi noterat att person som deltar i en aktivitet också, enligt ett undantag, har möjlighet att attestera kostnaden för aktiviteten. Vi har vidare noterat att ett arbete pågår med uppdatering av riktlinjer för representation och gåvor.

3.2. Vår bedömning av styrdokument

Vår bedömning är att kommunens övergripande styrdokument är ändamålsenligt utformade och reglerar minimikraven både avseende inköp genom ramavtal och direktupphandlade inköp. De antagna styrdokumenterna och riktlinjerna ger, enligt vår bedömning, nämnderna en tydlig vägledning för hur man gemensamt inom staden ska hantera olika typer av förtroendekänsliga kostnader. Mölnads stad har även sammanställt information från Skatteverkets webbplats som ska fungera som hjälp för tjänstemännen avseende kostnader för representation och gåvor. Nämnderna har även möjlighet att upprätta nämndspecifika tillämpningsanvisningar, vilket ger utrymme för nämnderna att genomföra förvaltningsspecifika upphandlingar och nämndspecifika tillämpningsanvisningar.

Vidare bedömer vi att styrdokumenterna bidrar till att säkerställa att upphandlingen sker i enlighet med lagkrav och stadens policy för inköp och upphandling samt att riktlinjerna ska verka för att stadens "bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse" och att "endast leverantörer som fullgör sina skyldigheter gentemot samhället ska anlitas av Mölnads stad".

3.3. Efterlevnad av styrdokument och externa regelverk

I attestreglemente framgår ett antal kontroller som skall ske innan en transaktion godkänns. I anvisningar till delårsbokslut och årsbokslut framgår vilka kontroller det åligger respektive förvaltning att utföra gällande bokförda förtroendekänsliga inköp.

3.4. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt att styrdokument och externa regelverk efterlevs. Kommunstyrelsen har antagit attestreglemente där det framgår ett antal kontroller som skall ske innan en transaktion godkänns. Det saknas dock en övergripande kontroll för att säkerställa att fastställa kontroller faktiskt utförs.

3.5. Analys av stickprov

Granskningen omfattar totalt 45 stickprov fördelade på 10 olika kostnadsgrupper.

Granskning har skett av:

- ▶ om avtalsleverantör har anlåtats
- ▶ om det finns motivering till varför ramavtalsleverantör eventuellt ej har anlåtats
- ▶ om inköpet attesterats av behörig person
- ▶ om inköpet attesterats av person som varit delaktig i kurs/konferens mm.
- ▶ om riktlinjer för konferenser/resor/representation mm följts
- ▶ om det bedöms vara en rörelsegill kostnad
- ▶ om kostnaden är bokförd på rätt konto
- ▶ om det finns dokument bifogade till inköpet
- ▶ karaktären på bifogade dokument till inköpet.

Nedan beskrivs iakttagelser från granskningen i avvikelseform.

3.5.1. Kurs- och konferensavgifter

Vi har noterat att ramavtal saknas avseende specifika mässor/utbildningar där inköp endast kan göras från en leverantör, exempelvis KommeK-mässan i Malmö. Att ha ramavtal för denna typ av inköp bedöms dock inte nödvändigt.

Vidare har vi noterat att vid fyra tillfällen har attest av faktura utförts av person som deltagit vid den aktuella konferensen. Tre av stickproven avser intern konferens, där det enligt stadens attestreglemente är tillåtet för deltagare att attestera kostnaden.

Ett stickprov avser en extern konferens som Social- och arbetsmarknadsnämnden har anordnat tillsammans med Trelleborgs kommun. Denna kostnad har beslutsattesterats av person som deltagit vid den externa konferensen. Då det är en extern konferens ska attest göras av överordnad enligt styrdokumentet.

3.5.2. Personalrepresentation

Granskade stickprov avser julbord och en schemalagd middag som ingår i ett Erasmusprojekt och betraktas som en intern konferens.

Vi har noterat att det saknas ramavtal för inköp av julbord. I stadens styrdokument, Riktlinjer för inköp och upphandling, framgår att befintliga ramavtal ska användas av alla förvaltningar vid inköp. Det anges vidare att *"Vid avsteg ska skälen till att inköpet gjorts på annat sätt än genom avrop på befintliga ramavtal dokumenteras."* Skrivningen avser situationer där det finns ett befintligt ramavtal men där man av någon anledning väljer att frångå detta. Det framgår dock ej tydligt av riktlinjerna att det är dessa situationer som avses med skrivningen.

Vid direktupphandlingar som understiger 100 tkr skall, enligt kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan avsnitt 2.5.4, dokumentation sparas hos handläggare och dokumentation kan gallras vid inaktualitet. Vidare skall en blankett, "Dokumentation vid direktupphandling" användas.

Vi har noterat att det i fyra granskade stickprov saknas dokumentation till att inköp av julbord har gjorts på annat sätt än genom avrop på befintligt ramavtal och/eller att ifylld blankett "Dokumentation från direktupphandling" saknas. Vidare har vi noterat att attest har gjorts av person som närvarat vid julbord, vilket är i enlighet med det undantag som finns i stadens tillämpningsanvisningar, i attestreglementet.

3.5.3. Uppvaktning

Respektive förvaltning kommer överens med berörd medarbetare vilken gratifikation som ska utgå vid uppvaktning. Granskat stickprov avser gratifikation som förvaltningen valt i samråd med berörd medarbetare.

I stadens styrdokument, Riktlinjer för inköp och upphandling skrivs *"För att motverka en osund konkurrens ska kontrolleras att potentiella leverantörer fullgör sina skyldigheter gentemot samhället genom att redovisa och betala lagstadgade skatter och avgifter"*.

Den kontroll som utförts av Mölndals stad för detta stickprov är enligt uppgift kontroll av om leverantören på fakturan angett att de har F-skatt. Kontrollen har dock ej dokumenterats.

3.5.4. Övriga främmande tjänster

Vi har vid granskning av övriga främmande tjänster noterat ett inköp där det saknas dokumentation kring skäl till att inköp gjorts på annat sätt än genom befintligt ramavtal. Vidare har vi noterat att det saknas dokumentation från genomförd direktupphandling.

3.5.5. Persontransport

Vi har vid vår stickprovsgranskning inte noterat några avvikelser vid inköp av persontransporter.

3.5.6. Hotell och logi för anställda

Vi har vid ett stickprov noterat att det saknas dokumentation till varför annan än ramavtalsleverantör för resor och boende anlitas.

3.5.7. Hotell och logi för anställda, utland

Staden har ramavtal med leverantör av resebyråtjänster. Vi har noterat att avtalet inte täcker hotell utanför Sverige. Vid inköp har vi noterat att dokumentation av skäl till att inköpet gjorts på annat sätt än avrop på ramavtal saknas. Vidare har vi noterat att det saknas dokumentation från genomförd direktupphandling.

3.5.8. Övriga resekostnader

Vi har vid vår stickprovsgranskning inte noterat några avvikelser vid inköp av som rubricerats som övriga resekostnader.

3.5.9. Övriga utlägg

Vi har vid vår stickprovsgranskning inte noterat några inköp som avviker mot stadens riktlinjer av kostnader som rubricerats som övriga utlägg.

3.5.10. Representation

Vi har vid vår stickprovsgranskning noterat ett inköp där det saknas dokumentation som beskriver varför en ramavtalsleverantör ej anlitas. Vidare har vi noterat att det saknas dokumentation från genomförd direktupphandling.

Vi har vidare noterat att två fakturor har attesterats av person som har deltagit vid representationen. Enligt Mölndals stads attestreglemente får inte en person attestera utgift som berör extern representation och denne personligen.

3.6. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt tillräcklig dokumentation för respektive kostnad/inköp. Granskningen visar dock att det finns inköp där dokumentation saknas i samband med avsteg från anlitan av ramavtalsleverantör. Vidare har vi noterat ett antal stickprov där det saknas dokumentation från genomförd direktupphandling. Vi har noterat att det förekommer att attest sker av kostnader som rör attestanten personligen.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt att det finns underlag som godkänts av behörig person för respektive kostnadspost/inköp. Attestreglemente kräver både attestant och kontrollant och anger vilka kontroller som skall ske innan en transaktion godkänns.

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga styrdokument för hantering av förtroendekänsliga kostnader och inköp?	Vår bedömning är att Mölndals stad har fastställt ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för samtliga kostnader, vari förtroendekänsliga kostnader och inköp ingår.
Har kommunstyrelsen säkerställt att styrdokument och externa regelverk efterlevs?	Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt att styrdokument och externa regelverk efterlevs. I attestreglemente framgår ett antal kontroller som skall ske innan en transaktion godkänns. I anvisningar till bokslut framgår vilka kontroller det åligger respektive förvaltning att utföra gällande bokförda förtroendekänsliga inköp. Vidare finns anvisningar för vilken dokumentation som skall upprättas vid direktupphandling. Det saknas dock en övergripande kontroll för att säkerställa att sådana kontroller och dokumentation faktiskt upprättas.
Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig dokumentation för respektive kostnad/inköp?	Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt tillräcklig dokumentationen för respektive kostnad/inköp. Styrdokument anger hur respektive kostnad/inköp skall dokumenteras och vilka kontroller det åligger den enskilda förvaltningen att göra. Granskningen visar dock att det finns inköp där dokumentation saknas i samband med avsteg från anlåtande av ramavtalsleverantör.
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns underlag som godkänts av behörig person för respektive kostnadspost/inköp?	Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt att det finns underlag som godkänts av behörig person för respektive kostnadspost/inköp. Attestreglemente kräver både attestant och kontrollant och anger vilka kontroller som skall ske innan en transaktion godkänns.

4.2. Slutsats

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig process för hantering av förtroendekänsliga inköp och kostnader. Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt en ändamålsenlig process för hantering av förtroendekänsliga inköp och kostnader. Vår sammanfattande bedömning är att det finns mindre brister i Mölndals stads kontroll och uppföljning av kostnader av förtroendekänslig karaktär. Vi vill framhålla att Mölndals stad har styrdokument och riktlinjer som reglerar

förtroendekänsliga kostnader och att stadens riktlinjer följer externa regelverk och Skatteverkets vägledning. Det saknas dock rutiner för uppföljning av att stadens riktlinjer efterlevs, vilket vi menar ökar risken för att kostnader av förtroendekänslig karaktär hanteras på annat sätt än vad som skrivs i riktlinjerna.

I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklingsområden. Vi rekommenderar Mölndals stad att:

- ▶ Införa rutiner för uppföljning av att stadens riktlinjer efterlevs avseende attest av extern representation.
- ▶ Komplettera attestreglementet med att attest endast skall ske av överordnad som ej deltagit i aktivitet som attesteras.
- ▶ Alltid dokumentera anledningen till varför inköp görs av annan leverantör än ramavtalsleverantör.
- ▶ Införa rutiner för uppföljning av att stadens riktlinjer efterlevs avseende användning av blankett "Dokumentation vid direktupphandling".
- ▶ Överväga att komplettera riktlinjerna med maxbelopp för intern representation och julbord.
- ▶ Alltid dokumentera utförda kontroller. Exempelvis att alltid dokumentera kontroll av att leverantör anger på faktura att företaget är registrerat för F-skatt.

Göteborg den 27 november 2018



Maria Strandberg
Granskningsledare
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Kvalitetssäkrare
Certifierad kommunal yrkesrevisor och
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Källförteckning

- ▶ Policy för inköp och upphandling
- ▶ Riktlinjer för inköp och upphandling
- ▶ Riktlinjer gällande uppvaktningar och avtackningar i Mölndals stad
- ▶ Riktlinjer för personalsociala frågor
- ▶ Riktlinjer för tjänsteresor, konferenser, representation m.m.
- ▶ Riktlinjer för resor
- ▶ Riktlinjer mot korruption
- ▶ Attestreglemente
- ▶ Lathund avdragsbegränsningar för moms på representation och gåva m.m.
- ▶ Samlad information avseende skatteverkets regler vad det gäller representation, momsavdrag för representation och kostförmåner. Information hämtad från Skatteverket.
- ▶ Anvisningar delårsbokslut
- ▶ Anvisningar årsbokslut