

Granskning av upphandling och inköp

Pajala kommun

Maj 2024

Josefine Bennet, upphandlingsspecialist

Sofie Plomér Sundqvist, revisionskonsult

Charlie Winde, upphandlingsjurist






Erik Jansen, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess. Den interna kontrollen i sammanhanget är **ej** tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv och mutor)?	Nej 
2. Säkerställer kommunstyrelsen att inköp sker i enlighet med lagstiftning samt interna riktlinjer och rutiner?	Nej 
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Nej 
4. Efterlevs reglerna kring attest inom området?	Nej 
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Nej 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen i syfte att utveckla verksamheten inom det granskade området:

- Uppdatera styrande dokument så att hänsyn tagits till den uppdaterade lagstiftningen och anpassa styrande dokument efter verksamheternas behov
- Ta fram styrande dokument för jäv, mutor och korruption i samband med inköp och upphandling
- Implementera uppdaterade styrande dokument i organisationen
- Utbilda personalen i inköp och upphandling
- Säkerställa att inköp sker från upphandlade avtal
- Säkerställa att inga otillåtna direktupphandlingar förekommer
- Systematiskt följa upp inköp och upphandling

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Lagstiftning	5
Principer	5
Lagar	5
Tröskelvärden	6
Direktupphandling	6
Granskningsresultat	8
Styrdokument	8
Efterlevnad lagstiftning och interna styrdokument	10
Resultatanalys av genomförda ramavtalsupphandlingar	11
Resultatanalys av direktupphandlingar	12
Resultatanalys av följsamhet till avtal	13
Resultat registeranalys	16
Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet	17
Efterlevnad till attestordning	18
Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamhet	19
Samlad bedömning	21
Rekommendationer	21

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver. Mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Principerna ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköp- och upphandlingsprocess samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv och mutor)?
2. Säkerställer kommunstyrelsen att inköp sker i enlighet med lagstiftning samt interna riktlinjer och rutiner?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
4. Efterlevs reglerna kring attest inom området?
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 6:1, 6:6
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- 19 kap. §15 (LOU) (Krav om riktlinjer för direktupphandling)
- Kommunens riktlinjer/policyer inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2023. I övrigt, se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen genomförs genom analys av relevanta styrande och stödjande dokument, stickprov och intervjuer.

Inledningsvis genomförs en registeranalys och därefter stickprov på avtal, upphandlingar och direktupphandlingar. Analys av utdrag ur avtalskatalog(er) och leverantörsreskontra (registeranalys) sker dels i syfte att analysera vilka leverantörer som är upphandlade respektive inte upphandlade (saknar avtal), dels hur dessa förhåller sig storleksmässigt. Granskningen av stickprov sker genom en fördjupad genomgång av upphandlingsförfarandet och stödjande dokument i syfte att identifiera indikationer på avvikelser mot gällande regelverk och uppsatta processer i respektive stickprov. Urvalet av stickprov kommer att vara riskbaserat utifrån den information som framkommer i den inledande registeranalysen.

Intervjuer sker med centralt ansvariga avseende upphandling och inköp, sektorchefer/verksamhetschefer och andra relevanta tjänstepersoner i kommunen, inklusive tjänstepersoner involverade i utvalda stickprov.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Charlie Winde i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Lagstiftning

Principer

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

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

Icke-diskriminering

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

Likabehandling

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis få tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

Proportionalitet

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

Öppenhet

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförandet ska informeras om resultatet.

Ömsesidigt erkännande

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

Lagar

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggtreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Köp av varor, tjänster och byggtreprenader.

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Tröskelvärden

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

För upphandlingar över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framförallt skiljer sig krav om annonsering och tidsfrister.

För år 2023 gäller följande tröskelvärden:

<i>LOU, varor och tjänster</i>	<i>2 236 731 kr</i>
<i>LUF, varor och tjänster</i>	<i>4 483 865 kr</i>
<i>LOU och LUF, byggentreprenader</i>	<i>55 991 099 kr</i>
<i>LOU, sociala tjänster och andra särskilda tjänster</i>	<i>7 802 550 kr</i>

Värdet beräknas utifrån en uppskattning av det verkliga värdet av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under kommande tolv månadersperiod efter den första leveransen.

Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns är det tillåtet för den upphandlande organisationen att göra en direktupphandling.

För år 2023 gäller följande direktupphandlingsgränser:

<i>LOU</i>	<i>700 000 kr</i>
<i>LUF</i>	<i>1 200 000 kr</i>

Direktupphandling får användas vid följande situationer:

- om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen
- om det i en upphandling enligt 19 kapitlet inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud
- om det i en annonserad upphandling endast har lämnats in anbud som är ogiltiga eller oacceptabla
- om det föreligger synnerligen brådska och i vissa andra fall
 - i vissa situationer där det är tillåtet att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering
 - synnerliga skäl
- vid en anskaffning som är nödvändig för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av överprövning.

Synnerliga skäl kan exempelvis vara om den upphandlande organisationen kan göra ett extra förmånligt köp vid exempelvis en auktion. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Förutom synnerliga skäl tillåter lagstiftningen direktupphandling vid synnerligen brådska. Det ska understrykas att undantag ska göras ytterst restriktivt och att det är den

upphandlande organisationen som har bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda. För att få tillämpa synnerlig brådska ska:

1. Händelsen inte varit möjlig att förutse av den upphandlande organisationen.
2. Det ska föreligga synnerlig brådska som gör att de allmänna tidsfristerna inte kan respekteras.
3. Det ska finnas ett orsakssamband mellan den oförutsedda händelsen och den synnerligen brådskande situationen.
4. Det ska vara absolut nödvändigt att tilldela kontraktet.

Alla fyra förutsättningar måste vara uppfyllda, annars är det inte möjligt för den upphandlande organisationen att tillämpa undantagsförfarande med hänvisning till synnerlig brådska.

Om ingen av situationerna för när direktupphandling kan tillämpas föreligger, ska inköpet upphandlas enligt upphandlingslagstiftningen. Om en upphandlande organisation ingår ett avtal med en leverantör utan att annonserna enligt upphandlingslagstiftningen rör det sig om en otillåten direktupphandling. Det är en allvarlig överträdelse som är ett viktigt tillsynsområde för Konkurrensverket och som kan resultera i att den upphandlande organisationen får betala en upphandlingsskadeavgift på upp till 20 miljoner kr.

Det finns inga juridiska formkrav för hur en direktupphandling ska genomföras, men en direktupphandling måste alltid utgå från upphandlingsprinciperna. Det finns även krav på att dokumentera direktupphandlingar om värdet överstiger 100 000 kr. Den upphandlande organisationen ska även besluta om riktlinjer för direktupphandling. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande organisationens eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp.

Granskningsresultat

Styrdokument

Revisionsfråga 1: Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv och mutor)?

lakttagelser

Kommunfullmäktige har 2019-12-16 § 110 fastställt en inköp- och upphandlingspolicy för Pajala kommunkoncern. Policyn summerar de principer som ska gälla vid inköp och upphandling samt beskriver ansvarsfördelningen och underliggande stödjande dokument. I policyn anges bland annat att upphandlade ramavtal ska följas och användas. Detta gäller oberoende av hur dessa har tecknats; genom egen upphandling eller när deltagande sker via en samordnad upphandling via en annan part. Därtill anges att direktupphandlingar som genomförs av respektive verksamhet ska genomföras enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling.

Kommunchefen i Pajala kommun har tagit fram rutiner för kommunens inköpsprocess (daterad till 2019-11-04). Rutinerna beskriver hur inköpsprocessen på sikt ska hanteras av kommunens verksamheter. Inköpsrutinerna ska gälla för alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom kommunen såsom köp, avbetalningsköp, leasing, hyra eller hyrköp. Köp eller hyra av befintlig fastighet, byggnad eller egendom som utgör fast egendom, samt anställningsavtal omfattas däremot inte av rutinerna. Målet med rutinerna är att åstadkomma en hållbar och ändamålsenlig inköpsprocess som hanterar skattemedel på ett ansvarsfullt sätt och säkerställer att kommunens verksamheter får varor och tjänster med rätt kvalitet till rätt kostnad.

I rutinerna finns det beskrivningar av hur kommunen ska verka för ett förbättrat företagsklimat, förebygga organiserad och ekonomisk brottslighet, verka för hållbara inköp samt hur medarbetare inom kommunen ska gå tillväga vid olika typer av avtal och upphandlingar. Rutinerna innehåller även en beskrivning av kommunens tänkta inköpsorganisation. Vi noterar att rutinerna saknar beskrivningar av hur kommunen ska arbeta för att förebygga jäv, mutor och korruption.

Vidare har kommunstyrelsen 2019-12-02 § 157 antagit riktlinjer för direktupphandling samt en delegationsordning för upphandlingsärenden. I riktlinjerna för direktupphandling specificeras bland annat hur dokumentationen ska förvaras utifrån direktupphandlingens belopp. Upphandlingar under 25 000 kr ordnas lokalt på enhetsnivå medan upphandlingar mellan 25 000 kr - 100 000 kr digitaliseras och lagras på kommungemensam mapp på kommunens server. Upphandlingar över 100 000 kr som genomförts manuellt utanför upphandlingsstödet ska även digitaliseras och lagras likt ovan. Alla undertecknade originalavtal och original av beslutsprotokoll ska dessutom diarieföras i kommunens diarium i syfte att underlätta eftersök.

Som komplement till riktlinjerna finns det bilagor med tillämpningsanvisningar, upphandlingsgränser, tröskelvärden, en checklista för direktupphandling. Vi noterar att

angivna tröskelvärden är från januari 2018 samt att delegationsordningen för upphandlingsärenden avviker mot kommunstyrelsens nu gällande delegationsordning (daterad till 2023-01-04). Båda dokumenten är därav i behov av revidering.

Därtill finns det framtagna blanketter för direktupphandlingar, delegationsbeslut och anbudsdiarium samt en förteckning över attestanter och ersättare. Vid genomförande av direktupphandling ska följande punkter i direktupphandlingsblanketten fyllas i:

- upphandlande myndighet/enhet och organisationsnummer
- beskrivning av avtalsföremålet
- avtalets löptid och värde
- leverantörer och deras organisationsnummer
- metod för konkurrensutsättning
- anbudsgivare med organisationsnummer och anledning till att avtal ej ingåtts
- kriterier/krav för utvärdering av anbud
- kommentarer såsom anledning till att konkurrensutsättning inte skett samt beställare och datum.

Vi konstaterar att blanketten innehåller de delar som Konkurrensverket fastställt.

Av intervjuer framkommer att de styrande och stödjande dokumenten inte har implementerats i kommunens verksamheter. Detta då kommunens centrala inköpssamordnare slutade innan de hann implementeras, varvid kommunen var utan en central funktion i ett par års tid. Vid sakgranskning framhålls att de styrande och stödjande dokumenten har kommunicerats via mail till verksamheterna och att information funnits på intranätet.

I dagsläget har kommunen två upphandlare på heltid inom den centrala upphandlingsenheten. Det finns även en funktion inom teknik- och servicesektorn som arbetar med upphandlingar som är av mer teknisk karaktär samt genomför upphandlingar för de kommunala bolagens räkning. Det ska även ha funnits lokala inköpssamordnare inom andra sektorer i olika omgångar men det ska ha varit svårt att behålla bemanningen på dessa tjänster.

I intervjuer beskrivs vidare de styrande och stödjande dokumenten som svåra att tillämpa, särskilt riktlinjerna för direktupphandling, vilket leder till att de oftast inte följs. Den tänkta inköpsorganisationen upplevs även som krånglig och i behov av revidering för att kunna implementeras. Därtill lyfter de intervjuade behovet av utbildning för såväl chefer som medarbetare kring vad som gäller vid upphandling och inköp. I en intervju påtalas även behovet av att ta fram en mall för enklare direktupphandlingar.

I de stickprov som utförts på direktupphandlingar saknas underlag, däribland ifyllda direktupphandlingsblanketter, vilket avviker mot framtagna styrdokument. För vidare genomgång av stickprov av direktupphandlingar, se avsnitt *Resultatanalys av direktupphandlingar*.

Bedömning

Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv och mutor)?

Nej.

Bedömningen bygger på att de styrande dokumenten inom området är i behov av revidering då både tröskelvärden, lagstiftningen och delegationsordningen har ändrats sedan dokumenten antogs. Därtill saknas en beskrivning av hur kommunen ska arbeta för att förebygga jäv, mutor och korruption i samband med inköp och upphandling, vilket är att betrakta som en brist. Vidare anges i intervjuer att styrdokumenterna inte är implementerade samt är i behov av revidering avseende organisation och förfarandet vid direktupphandlingar. Stickproven visar även på avvikelser kopplat till efterlevnaden av styrdokument, se vidare revisionsfråga 2.

Efterlevnad lagstiftning och interna styrdokument

Revisionsfråga 2: Säkerställer kommunstyrelsen att inköp sker i enlighet med lagstiftning samt interna riktlinjer och rutiner?

lakttagelser

I inköpsrutinerna anges att beslut om upphandling fattas av kommunstyrelsens allmänna utskott för alla avtal som avser högre värde än gällande tröskelvärden. Nämnderna kan dock fatta egna upphandlingsbeslut under förutsättning att upphandlingen enbart avser eget behov. Vidare anges i rutinerna att kommunchefen äger inköpsprocessen och dess stödprocesser, vilket innefattar att samordna inköpen, säkerställa att policy och riktlinjer efterlevs samt löpande driva utveckling och effektivisering av inköpsprocessen.

Därtill framkommer det att det inom kommunen ska finnas en central inköpssamordnare som tillsammans med sektorsorganisationens lokala inköpssamordnare utgör kommunens inköpsorganisation. Den centrala inköpssamordnaren ska enligt rutinerna genomföra de kommungemensamma upphandlingarna samt förnyade konkurrensutsättningar. Den centrala inköpssamordnaren ska även verka som stödjande funktion för löpande utbildning av de lokala inköpssamordnarna. De ska även driva frågor som berör uppföljning och kontroll av avtalsefterlevnad samt av att leverantörerna fullgör sina avtalsenliga åtaganden.

I inköps- och upphandlingspolicyn anges därtill att varje sektorchef ansvarar för att policyn med kompletterande regler och riktlinjer tillämpas inom deras verksamhet.

I intervjuer framkommer att genomförda stickprov har visat på avvikelser kopplat till nedsparat dokumentation där olika personer har sparat ner dokumentationen på olika sätt, och att direktupphandlingar ibland inte dokumenteras över huvud taget. Det pågår därav ett arbete med att lägga upp mappar per sektor och år för att underlätta arkiveringen och genomförandet av stickprov. Mycket av dokumentationen har i dagsläget förvarats lokalt.

Därtill påtalas brister kopplat till genomförda direktupphandlingar avseende bland annat kontroll av om leverantörer betalar skatter/avgifter. Det framgår också att det förekommit

otillåtna direktupphandlingar och direktupphandlingar på belopp över 100 000 kr som inte har passerat chef och ej heller har dokumenterats. Det upplevs att många inte är medvetna om att det är en direktupphandling de gör, och att man inte alltid är villig att upphandla för att man vill köpa det man själv vill och inte behöva konkurrensutsätta. Det upplevs även att det finns förbättringsområden vad gäller samarbetet med centrala upphandling. Somliga uppfattar att det inte alltid är acceptabelt att begå misstag, vilket kan resultera i att man drar sig från att påtala vissa saker.

Resultatanalys av genomförda ramavtalsupphandlingar

För att kontrollera om rutiner och riktlinjer efterlevs har två ramavtalsupphandlingar granskats. Av den lista vi har fått har kommunen enbart genomfört fyra ramavtalsupphandlingar de senaste två åren.

1. Socionomkonsulter

Upphandlingen genomfördes med öppet förfarande i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Inget uppskattat värde på kontraktet är angivet. Upphandlingsdokumenten omfattar 43 sidor och är skapade som strukturerade dokument i TendSign. Avtalstiden är 2021-07-19 - 2024-07-18, med möjlighet att förlänga avtalet med ytterligare ett år.

Upphandlingen omfattar två tjänstekategorier som utgör två separata anbudsområden:

- Socialsekreterare för handläggning av barn- och ungdomsärenden samt familjerättsärenden och samarbetsamtal.
- Socialsekreterare för handläggning av försörjningsstöd och vuxenärenden såsom missbruk och våld i nära relationer.

De anbudsgivare som har lägst pris antas som leverantörer. Totalt antas max fem leverantörer per tjänstekategori/anbudsområde, rangordnade utifrån lägsta pris.

Sju leverantörer inkom med anbud och fem leverantörer antogs per anbudsområde. Öppningsprotokoll är noterat med två personers namn. Tilldelningsbeslut är upprättat där det framgår att avtalsspärr gäller i 10 dagar efter meddelande om tilldelningsbeslut.

2. Företagshälsovård

Upphandlingen genomfördes som direktupphandling i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) 19 a kap.§2. Värdet är uppskattat till cirka 2 100 000 kr. Upphandlingsdokumenten omfattar 42 sidor och är skapade som strukturerade dokument i TendSign. Avtalstiden är 2023-01-1-2025-12-31, med möjlighet att förlänga avtalet med ytterligare ett år.

Upphandlingen är indelad i två avtalsområden:

1. Företagshälsovård
2. Årlig lagstadgad läkarundersökning med tjänstbarhetsintyg för brandmän

De anbudsgivare som har lägst pris antas som leverantörer. Totalt antas en leverantör per anbudsområde.

Tre leverantörer inkom med anbud och en leverantör antogs per anbudsområde. Öppningsprotokoll är noterat med två personers namn. Tilldelningsbeslut är upprättat i form av ett delegationsbeslut.

Vid genomgång av genomförda upphandlingar noteras en avvikelse avseende stickprov 1. Värdet för upphandlingen är inte beräknat och inte heller en takvolym är angiven. Enligt rådande praxis ska ett uppskattat värde och en takvolym anges vid upphandling av ramavtal. Inga avvikelser noteras för stickprov 2.

Tabell 1. Stickprovskontroll att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning och kommunens riktlinjer

Kontrollpunkt	1. Socionomkonsulter	2. Företagshälsovård
Är värdet beräknat?	Nej	Ja
Har rätt förfarande använts?	Ja	Ja
Är upphandlingen annonserad?	Ja	E/T, ej krav vid direktupphandling
Finns det ett öppningsprotokoll?	Ja	Ja
Har ett korrekt tilldelningsbeslut fattats?	Ja	Ja
Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?	Ja	E/T, inget krav på avtalsspärr vid direktupphandling

Resultatanalys av direktupphandlingar

Inom ramen för granskningen har en registeranalys genomförts där den leverantörsreskontra som kommunen har tillhandahållit har jämförts med kommunens avtalskatalog. Utifrån resultatet av analysen har nio leverantörer valts ut där vi från leverantörsreskontran inte fann motsvarande part i avtalskatalogen och där inköpen överstiger 100 000 kr. För dessa leverantörer har dokumentation begärts ut för direktupphandlingen eller om eventuellt avtal finns.

Tabell 2. Stickprovskontroll av direktupphandlingar

Stickprov	Finns avtal?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Finns ifylld direktupphandlingsblankett	Finns övrig dokumentation som uppfyller lagstiftningens och Konkurrensverkets minimikrav?	Beslutsattest är utförd av överordnad person
Stickprov 1	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Stickprov 2	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Stickprov 3	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Stickprov 4	E/T - avser inte en direktupphandling				
Stickprov 5	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Stickprov 6	E/T - avropat via Kammarkollegiet				
Stickprov 7	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Stickprov 8	E/T - kommunen är delägare i aktiebolaget				
Stickprov 9	Ja	Ja	Ja	Ja, direktupphandlingsblankett	Ja

I genomförda stickprov redovisas ett flertal avvikelser kopplat till avtal, konkurrensutsättning samt dokumentation av direktupphandlingen. Vi har för majoriteten av stickproven inte erhållit ifyllda direktupphandlingsblanketter eller andra relevanta bilagor/beställningar för inköpen. I några av de fakturor som vi tagit del av saknas det tydlig information om inköpen eller underlag som styrker exempelvis arbetade timmar. I den attestförteckning som erhållits anges inte beloppsgränser varvid vi inte har kunnat kontrollera efterlevnaden till beloppsgränser.

Vid genomgång av direktupphandlingar har vi inte gjort någon närståendebedömning.

Resultatanalys av följsamhet till avtal

För att kontrollera om kommunen är avtalstrogn och följer de avtal som upphandlats har fakturor från 2023 granskats. Resultatet redovisas i tabell 3.

Fakturor från inköp gjorda på ramavtalet *Socionomkonsulter* har begärts in, men kommunen meddelar att de inte har köpt något från någon av leverantörerna på ramavtalet under 2023. Istället har inköp av socionomkonsulter gjorts direkt från två bolag som ej är upphandlade, Serei Solutions AB och CJ Socionomkonsult AB.

Vid intervjuer uppges att kommunen har tillfrågat Dedicare AB, som är rangordnade nummer 1 på ramavtalet, om de kan leverera efter kommunens behov. Dedicare AB har, enligt kommunen, inte kunnat täcka kommunens behov. Vi har inte tagit del av någon dokumentation som styrker att Dedicare AB blivit tillfrågade eller att de har svarat att de inte kan tillgodose kommunens behov. Vid intervjuer uppges även att ramavtals-

leverantörerna som är rangordnade nummer 2-5 på ramavtalet inte har blivit tillfrågade om de kan täcka kommunens behov. När inte Dedicare kunnat täcka behovet har kommunen hävdade att synnerliga skäl föreligger och att det är orsaken till att de köpt utanför upphandlat ramavtal. Vi har inte mottagit någon dokumentation som styrker att kommunen har gjort inköp med anledning av att synnerligen brådska eller att synnerliga skäl förelåg. Om en upphandlande organisation ingår ett avtal med en leverantör utan att annonsera enligt upphandlingslagstiftningen rör det sig om en otillåten direktupphandling. I avsnittet *Lagstiftning* förklaras området direktupphandling mer genomgående.

Ett avtal finns med Serei Solutions AB, men det är som tidigare nämnt inte upphandlat och finns inte heller i kommunens avtalskatalog. Av fakturor och attestflöde som vi har tagit del av framgår det att kommunchefen har köpt tjänster av Serei Solutions AB som ej ingår i avtalet. Detta gäller bland annat tjänster inom överförmyndarnämnden. Det bekräftas även vid intervjuer att kommunchefen har beställt tjänster som inte omfattas av det avtal som Serei Solutions AB har med kommunen och att det förutom tjänster inom överförmyndarnämnden rör sig om diverse utredningar som beställts. Vid sakgranskning påpekas att det har varit ett akut behov när tjänster inom överförmyndarnämnden köpts in. Inte heller för dessa inköp har vi tagit del av någon dokumentation rörande ett akut behov. Som framgår av kapitlet *Lagstiftning* ligger bevisbördan på kommunen vid hänvisning till synnerligen brådska eller synnerliga skäl. Kommunen har ett särskilt ansvar att dokumentera de överväganden som gjorts vid avvikelser från ordinarie process och att säkerställa spårbarhet.

Fakturorna från Serei Solutions AB som vi har tagit del av omfattar uppemot 238 timmar per månad. Vi har efterfrågat men inte tillhandahållits någon dokumentation som styrker antalet fakturerade timmar. De intervjuade uppger dock att det under en lång period har varit hög arbetsbelastning inom socialförvaltningen.

Anmärkningsvärt är att Serei Solutions AB är kommunens fjärde största leverantör 2023 och CJ Socionomkonsult AB är kommunens fjortonde största leverantör. Totalt värde av samtliga inköp från Serei Solutions AB 2023 uppgick till cirka 12 miljoner kr och totalt värde för CJ Socionomkonsult AB 2023 uppgick till cirka 4 miljoner kr. Då beloppen överstiger direktupphandlingsgränsen på 700 000 kr kan det röra sig om otillåtna direktupphandlingar.

Tabell 3. Stickprov följsamhet till avtal

Faktura	Omfattas köpet av avtal?	Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	Är fakturan tillräckligt specificerad?	Är beslutsattest utförd av korrekt person?
1.	Ja	Ja	Ja	Ja
2.	Ja	Nej	Nej	Ja
3.	Ja	Ja	Nej	Ja
4.	Ja	Ja	Ja	Ja
5.	Ja	Delvis	Ja	Ja
6.	Nej	Nej	Ja	Ja

Utöver de stickprov som tagits har en lista med 15 leverantörer som saknar avtal i kommunens avtalskatalog skickats till kommunen för att bekräfta om avtal saknas eller ej. Av dessa 15 leverantörer saknar 7 av dessa avtal. Av övriga 8 leverantörer har kommunen avtal med 3 av dessa, men där avtal inte finns uppladdade i avtalskatalogen. 3 leverantörer rör ej upphandlingspliktiga inköp och 2 leverantörer har kommunen avtal med via Adda Inköpscentral.

I tabell 4 redovisas kommunens 15 största leverantörer. Av tabellen framgår att ytterligare en av kommunens 15 största leverantörer, Bonliva AB, saknar avtal i kommunens avtalskatalog. Centrala upphandling har fått ett avtal från verksamheten, men bekräftar att de ej känner till att detta ramavtal har blivit upphandlat. Värdet av totala inköp från Bonliva AB 2023 är ca 8,5 miljoner kr.

Tabell 4. Kommunens 15 största leverantörer

Leverantör	Finns avtal i kommunens avtalskatalog?	Belopp
Lapplands kommunalförbund	Ja	31 150 621
Skandikon	Nej, men anslutna via Addas avtal	19 895 726
Livförsäkringsbolaget Skandia	Ja	13 636 858
Serei Solutions AB	Nej	12 431 954
Region Norrbotten	Ja	12 159 937
Kangos Kultur- och ekologiskola	E/T - friskola	9 381 651
Pajalabostäder AB	Ja	9 368 988

Leverantör	Finns avtal i kommunens avtalskatalog?	Belopp
Servera R&S AB	Ja	9 088 676
Bonliva AB	Nej	8 697 263
Pajala Taxi AB	Ja	6 133 752
Regionala kollektivtrafikmyndigheten Norrbotten	Ja	5 347 748
Försäkringskassan	Ja	5 111 635
PR Entreprenad AB	Ja	5 082 778
CJ Socionomkonsult AB	Nej	3 956 714
Svevia AB	Ja	3 121 015

Resultat registeranalys

Av registeranalysen framkommer att inköpen inom kommunen fördelar sig enligt tabell 5 vad gäller omsättning per leverantör.

Tabell 5. Kvantitativ analys av inköpsvolym

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel (%)	SEK	Andel (%)
>5 000 000	13	1.4%	147 487 586	56.4%
1 000 001-5 000 000	30	3.3%	52 401 874	20.0%
500 001-1 000 000	31	3.3%	20 825 372	8.0%
100 001-500 000	107	11.8%	25 848 964	9.9%
50 001-100 000	98	10.8%	7 175 931	2.7%
<50 000	627	69.2%	7 879 628	3.0%
Summa	906	100 %	261 619 355	100 %

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen att inköp sker i enlighet med lagstiftning samt interna riktlinjer och rutiner?

Nej.

Bedömningen grundar sig på att vi funnit flera avvikelser när det berör inköp i kommunen, både vad gäller direktupphandlingar och avtalstrohet. Kommunen har köpt för flera miljoner kronor från leverantörer som ej är upphandlade och där inköpen kan avse otillåtna direktupphandlingar. Stickprov på direktupphandlingar visar på stora brister vad gäller dokumentation av direktupphandlingar och tillvaratagande av

konkurrens. Även stickproven på avtalstrohet visar på brister när det gäller om fakturerade priser är i enlighet med avtal och om fakturorna är tillräckligt specificerade. Kommunen använder inte de avtal som är upphandlande och gör inköp över direktupphandlingsgränsen från leverantörer som ej är upphandlade. 3 av kommunens 15 största leverantörer är ej upphandlade.

Vi har även funnit brister vad gäller leverantörer som saknar avtal i avtalskatalogen, där 7 av 15 leverantörer saknar avtal.

Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

lakttagelser

I inköps- och upphandlingspolicyn anges att leveranser på upphandlade avtal och avtalade leverantörer kontinuerligt och efter behov ska följas upp, varvid det förutsätts att ställda krav i leveransen är möjliga att följa upp.

I inköpsrutinerna anges att varje verksamhet ansvarar för att regelbundet följa upp avtalstroheten och vidta åtgärder om så krävs. Kommunen har en central avtalskatalog för att underlätta uppföljningen där den centrala inköpssamordnaren ansvarar för att registrera de kommungemensamma avtalen samt aktiverade avtal via inköpscentraler och de direktupphandlingar som kommunens verksamheter genomfört vid värden över 100 000 kr medan verksamheternas inköpssamordnare ansvarar för att de lokalt upphandlade avtalen registreras och underhålls under avtalstiden.

Enligt rutinerna ska uppföljning av kommungemensamma avtal ske på övergripande nivå via avtalscontroller på ekonomienheten. Uppföljning av lokala avtal tecknade av verksamheten ska däremot genomföras av lokala inköpssamordnare. Uppgifterna ska sedan sammanställas i en årlig rapport till kommunchefen. Alla avtal ska kontinuerligt (minst två gånger under en avtalsperiod, men anpassat efter behov) följas upp utifrån:

- Att leverantören uppfyller de krav som ställts och om avvikelser upptäcks vara grund till reklamation för rättelse eller i förlängning uppsägning av avtal.
- Att det ekonomiska utfallet och priserna överensstämmer med kraven ställda i upphandling och avtalets priser med eventuella prisjusteringsklausuler.

Av intervjuerna framgår att avtalskatalogen (TendSign) varit eftersatt de senaste åren till följd av den tidigare vakansen men att den nu ska vara uppdaterad. Vidare anges att stickprov genomförs centralt inom de områden där kommunen handlar mycket och i senaste mätningen blev resultatet för avtalstroheten ganska bra. Därtill genomförs kontroller av prisökningar.

I en intervju med en representant för en av sektorerna anges dock att avtalstroheten är lägre inom vissa delar av kommunens verksamheter.

Kommunstyrelsen godkände 2023-12-11 § 153 uppföljningen av avtalstrohet för 2022. Uppföljningen har inte kunnat genomföras tidigare till följd av saknade resurser vid ekonomiavdelningen.

Under avsnitt *Resultatanalys av följsamhet till avtal* under revisionsfråga 3 redogörs för de stickprov som tagits på avtalstrohet. Resultatet tyder på att kommunen inte använder de ramavtal som är upphandlade. Avvikelse återfinns på tre av stickproven vad rör om fakturerade priser är enligt avtal och i två av stickproven är fakturan ej tillräckligt specificerad. I ett av stickproven omfattas inte köpet av avtal.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Nej.

Bedömningen grundar sig på att kommunen i sina styrdokument har rutiner för att säkerställa avtalstrohet, men av intervjuer och stickprov framkommer att kommunen inte säkerställer avtalstrohet. Flera avvikelser återfinns, vad gäller om fakturerade priser är enligt avtal, om fakturor är tillräckligt specificerade och om inköp omfattas av avtal.

Den mest allvarliga avvikelsen när det gäller att säkerställa avtalstrohet är att kommunen köpt för stora belopp utanför avtal av de icke-upphandlade leverantörerna Serei Solutions AB (12,4 mkr), Bonliva AB (8,7 mkr) och CJ Socionomkonsult AB (3,9 mkr).

Efterlevnad till attestordning

Revisionsfråga 4: Efterlevs reglerna kring attest inom området?

lakttagelser

I intervjuer framkommer att kommunen har som rutin att det alltid ska vara två som attesterar en faktura samt att det ska finnas en spärr för högsta möjliga belopp på en faktura. Det uppges inte finnas några spärrar i systemet som förhindrar att den attestberättigade attesterar en faktura över dennes beloppsgräns eller utanför dennes konto. Vidare anges att det ibland förekommer fakturor som inte tydligt specificerar vad köpet avser.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2023, antagen 2023-04-03 § 66, lyfts attester som ett riskområde. I uppföljningen av internkontrollplanen, godkänd 2024-03-19 § 26, påvisas avvikelser i de stickprov som genomförts. Avvikelserna berör i ett fall saknaden av godtagbara underlag medan övriga avvikelser handlar om attestering av egna kostnader.

Vid genomgång av fakturor noteras att några av fakturorna har bearbetats och attesterats av den konsult som vid tillfället var tillförordnad sektorchef och samtidigt huvudman i bolaget vars fakturor denne attesterat. Det innebär att konsulten tillika tillförordnad sektorchef har attesterat fakturor från det egna bolaget.

Vi har även noterat att ett antal fakturor saknar tydlig information om vad inköpen avser eller underlag som styrker inköpen. Som även nämnt i tidigare avsnitt har vi inte kunnat kontrollera att beloppsgränserna följs eftersom de inte framgår av attestförteckningen.

Bedömning

Efterlevs reglerna kring attest inom området?

Nej.

Bedömningen grundar sig på att det finns regler kring attest, men de efterlevs inte. I intervjuer framkommer att kommunen har en dubbel attestfunktion samt att det i systemet finns en spärr för högsta möjliga belopp på en faktura. Vi noterar däremot att det saknas spärrar för att förhindra att den attestberättigade attesterar en faktura över dennes beloppsgräns eller utanför dennes konto. Bedömningen bygger även på de avvikelser som har noterats både i uppföljningen av internkontrollplanen och i kontroll av fakturor, där en sektorchef attesterat egna kostnader och från det egna bolaget.

Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamhet

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Iakttagelser

Av inköpsrutinerna framgår att kommunen ska kontrollera att alla anbudsgivare som deltar i en upphandling är godkänd för F-skatt, är registrerade för mervärdesskatt samt inte har restförda skatteskulder hos Kronofogden. I rutinerna anges vidare att uppföljning ska ske gällande avtalstrohet samt att sektorerna som en del i den interna kontrollen ska säkerställa, genom uppföljning, att den egna verksamheten följer inköbspolicy och riktlinjer.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2023 finns som nämnt i tidigare avsnitt risker kopplat till attester. Andra riskområden som finns med bäring på granskningsområdet är direktupphandlingar, avtalsefterlevnad, kontroll av leverantörer och representation. I uppföljningen av internkontrollplanen noteras avvikelser gällande representation, attester, direktupphandlingar och avtalsefterlevnad. I de löpande stickproven av direktupphandlingar har brister i dokumentation identifierats medan bristerna i avtalsefterlevnad handlar om avsaknaden av avtal under vissa perioder.

I samband med att kommunstyrelsen behandlar uppföljningen av internkontrollplanen 2023 beslutar styrelsen även att områdena attester och direktupphandlingar behöver förstärkas med ytterligare uppföljningar kommande år. Kommunstyrelsen beslutar även 2024-03-19 § 27 att anta internkontrollplanen för 2024 med tilläggen att områdena attester och direktupphandlingar följs upp fyra gånger per år, att direktupphandlingar kontrolleras även i spannet 100 000 - 700 000 samt att det sker en årlig uppföljning av upphandlingar av konsulter och huruvida upphandlingen sker i enlighet med LOU samt interna policys och riktlinjer, med åiterrapportering till kommunstyrelsen två gånger årligen.

Av intervju framgår att den uppföljning som görs sker inom internkontrollplan och att kontroll görs på de områden där de ser större risker.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Nej.

Bedömningen grundar sig i att det inte sker någon systematisk uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten. De brister vi funnit under övriga revisionsfrågor tyder på att kommunen behöver följa upp inköp- och upphandlingsverksamheten i större omfattning och utsträckning än vad som görs i dagsläget.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköp- och upphandlingsprocess samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej** säkerställer en ändamålsenlig inköp- och upphandlingsprocess. Den interna kontrollen i sammanhanget är **ej** tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen i syfte att utveckla verksamheten inom det granskade området:

- Uppdatera styrande dokument så att hänsyn tagits till den uppdaterade lagstiftningen och anpassa dokumenten efter verksamheternas behov
- Ta fram styrande dokument för jäv, mutor och korruption i samband med inköp och upphandling
- Implementera uppdaterade styrande dokument i organisationen
- Utbilda personalen i inköp och upphandling
- Säkerställa att inköp sker från upphandlade avtal
- Säkerställa att inga otillåtna direktupphandlingar förekommer
- Systematiskt följa upp inköp och upphandling

2024-05-13

Josefine Bennet

Erik Jansen

Projektleddare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 29 februari 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.