

Deloitte.

Rapport från uppföljande granskning av Inköps- och attestrutinen.

December 2006

Innehåll

Inledning.....	1
Risker i inköps- och attestrutinen	2
Granskningsansats	3
Intern kontroll.....	3
Omfattning	4
Utfört arbete	5
Iakttagelser	6
Regionens riktlinjer	6
Inköp/Beställning	6
Attest	7
Slutsats	10

Inledning

Enligt den revisionsplan som antogs för 2006 års redovisningsrevision skulle en uppföljande granskning av den särskilda granskning av inköps- och attestrutinen i Region Skåne som gjordes under räkenskapsåret 2005 utföras. Deloitte har genomfört denna granskning enligt plan och våra iakttagelser redovisas i denna rapport.

Risker i inköps- och attestrutinen

Inom Region Skåne förekommer ett stort flöde av leverantörsfakturor avseende inköp av tjänster, material och förbrukningsartiklar och Regionens inköp uppgår till väsentliga belopp.

Det är av stor betydelse att det finns väl fungerande rutiner avseende hantering av inköp och leverantörsfakturor och att dessa tillämpas på ett korrekt och ändamålsenligt sätt. Det gäller att inköp görs i enlighet med fastställda riktlinjer inom Region Skåne och att kostnaderna atteras enligt gällande attestinstruktioner för att säkerställa att det rör sig om kostnader relaterade till verksamheten samt att storleken på fakturerade kostnader är korrekt och i överensstämmelse med levererade varor eller tjänster.

På uppdrag av revisorerna genomfördes under 2005 en granskning av inköps- och attestrutinerna på några utvalda förvaltningar. Arbetet omfattade såväl en granskning av att det finns en fungerande inköps- och attestrutin hos de utvalda enheterna som en jämförelse mellan gällande riktlinjer inom Region Skåne och tillämpningen ute på förvaltningarna. Vid denna granskning noterades inga avvikelser.

Avseende ändamålsenligheten i de gällande riktlinjerna identifierades ett antal förbättringsförslag och utrymme för förtydliganden. Revisorerna fann därför anledning att under 2006 göra en uppföljning med anledning av föregående års iakttagelser.

Granskningsansats

Intern kontroll

Granskningen har utförts genom uppföljning av de områden som uppmärksammades föregående år, nämligen:

- Det centrala avtalsregistret kan göras mera överskådligt.
- Inköp/beställning bör godkännas och attesteras redan vid beställningstidpunkten.
- Även nya leverantörer bör godkännas redan vid beställningstidpunkten.
- Rollen som både referensperson på faktura och beslutsattestant bör undvikas.
- Riktlinjer bör utformas för mottagning och matchning av levererade varor.
- Beloppsbegränsningar vid inköp och attest av inköp bör införas på samtliga förvaltningar.
- Attestbegränsning i eBill bör justeras avseende belopp i utländsk valuta.
- Riktlinjer bör utformas avseende uppdatering av registret över sak- och beslutsattestanter exempelvis vid byte av befattning.
- Utbetalningsfilen bör attesteras av ekonomiansvarig på respektive förvaltning.

Det skall noteras att de granskade förvaltningarna i varierande omfattning redan vid föregående års granskning tillämpade en del av de föreslagna förbättringarna i rutinen. Exempelvis genom matchning av fakturaunderlag och varuleveranser vid samlingsfakturor, beloppsbegränsningar för attestanter, regelbunden genomgång av attestanter som slutat eller bytt tjänst samt stickprovskontroller av utbetalningsfiler.

Vi har vid granskningen också noterat vilka förbättringsområden som Region Skåne, efter en sammanvägning av nyttan av de önskvärda förbättringarna och de ytterligare kostnader detta skulle medföra, valt att inte åtgärda. Vidare har vi noterat de alternativa kontroller, jämfört med de av oss föregående år föreslagna kontrollerna, som införts för att förbättra den interna kontrollen.

Granskningen utmynnar i denna rapport avseende aktuell status på hur väl inköpsrutinen fungerar, vilka förbättringar som införts sedan föregående års granskning och vilka områden som eventuellt fortfarande bör förbättras i syfte att stärka den interna kontrollen.

Omfattning

I syfte att på ett naturligt sätt göra en uppföljning av de iakttagelser och förbättringsförslag som framkom föregående år har samma enheter som granskades under 2005 varit föremål för den uppföljande granskningen 2006. Dessa enheter är UMAS, USIL, Nämnden för Ystad-Österlens sjukvårdsdistrikt, CSK samt Folktandvården. Utöver dessa har MA-Skåne omfattats av granskningen, främst i form av en anknytning till den separata vidare granskning avseende upphandlingsverksamheten i Region Skåne som genomförts av Deloitte och rapporterats i oktober 2006.

Utfört arbete

Granskningen har främst utförts genom intervjuer med redovisningspersonal på de granskade enheterna, kombinerat med stickprov av ett urval fakturor på respektive enhet. Vi har också fört diskussioner med Gertrud Nylander-Lindsjö vid Enheten för ekonomistyrning, avseende de ändrade rutinerna för kontroll av förändringar i leverantörsregistret i syfte att stärka kontrollen avseende leverantörsbetalningar.

MA-Skåne intar en central roll i rutinerna kring upphandling och inköp inom regionen. I samband med föregående års granskning av inköps- och attestrutinen framkom bl. a. att förvaltningarna upplevde det centrala avtalsregistret som svåröverskådligt och svåränvänt. Vi har därför i årets granskning även inkluderat MA-Skåne i syfte att följa den utveckling som för närvarande sker av upphandlingsverksamheten inom regionen. Det kan därvid noteras att regionens revisorer under 2006 granskat upphandlingsverksamheten i ett särskilt förvaltningsrevisionellt projekt utfört av Jan von Heland hos Deloitte. Förutom intervjuer med MA-Skåne anknyter vi därför i denna rapport till de iakttagelser som gjorts vid granskningen av upphandlingsverksamheten i de delar det finns naturliga beröringspunkter mellan de båda granskningarna.

Iakttagelser

Regionens riktlinjer

Vi genomförde föregående år en granskning av inköps- och attestrutinerna hos de utvalda enheterna. Vi gjorde också en jämförelse mellan gällande riktlinjer inom Region Skåne och tillämpningen ute på förvaltningarna. Vid denna granskning noterades inga avvikelser

Avseende ändamålsenligheten i de gällande riktlinjerna identifierades ett antal förbättringsförslag och utrymme för förtydliganden. Uppföljningen av dessa iakttagelser beskrivs i följande avsnitt.

Inköp/Beställning

Centrala avtalsregistret

Det centrala avtalsregistret över upphandlingar och avtal som finns hos MA Skåne upplevdes i vissa fall som svårhanterat. Det framkom vid föregående års granskning att medarbetarna som gör inköpen kan finna det svårt att ta till sig informationen i avtalsregistret. Därmed föreligger en risk för att inköp görs utanför gällande avtal eller att man inte följer Lagen om offentlig upphandling.

De granskade enheterna har inga nya kommentarer kring det centrala avtalsregistret utan hänvisar till det projekt som för närvarande pågår i syfte att senast under 2008 ha etablerat en central beställningsportal. I granskningen av Upphandlingsverksamheten konstateras att "En viktig del i MA-Skånes uppdrag är att tillse att berörda parter efter avtalstecknande lätt har tillgång till information avseende gällande avtal och rutiner för beställning. Förvaltningen har sedan den tidigare granskningen arbetat med att implementera avtalsdatabasen och tillgängliggöra denna via ett flertal produktinriktade portaler som även innefattar beskrivning av gällande rutiner." Ur MA-Skånes verksamhetsplan för 2006 framgår att: "Förutsättningarna för att integrera Avtalswebben med EPI-Server kommer att utredas. En sådan integrering har många fördelar, t.ex. kommer sökmöjligheterna att förbättras, vilket länge varit ett starkt önskemål från användarna."

Inköpsorder – nya leverantörer

Inom Region Skåne förekommer det sällan inköpsorder eller någon form av attest av inköpet vid beställningstidpunkten. Det föreligger då risk att en vara eller tjänst beställs utan att det finns rörelsetillhörighet eller att varan beställs av obehörig personal. I dessa fall skulle inköpet inte uppmärksammas förrän varorna redan var levererade och fakturan var ute för attest.

Vid vår granskning framkom också att inköp från nya leverantörer kan göras utan något särskilt godkännande. När leverantörsfakturan scannats in i systemet

fastnar den i förkontrollen och ekonomipersonalen lägger då upp en ny leverantör i reskontran. För att förbättra kontrollen kan övervägas om inköp från nya leverantörer borde granskas av exempelvis beslutsattestanten innan inköpet görs. Detta för att kontrollera att man inte redan har befintliga avtal med annan leverantör.

Vid beställning borde alltid hänvisning ske till gällande avtal för att på så sätt säkerställa att kontroll har skett mot avtalsregistret.

Inga förändringar har enligt de granskade enheterna skett sedan tidigare år. Nya leverantörer läggs fortfarande upp i leverantörsregistret först efter att fakturan från en ny leverantör fastnat i förkontrollen. Då det i eBill inte går att godkänna en faktura från en leverantör som inte finns i leverantörsregistret upplevs dock nuvarande rutin som godtagbar av förvaltningarna med motivet att inga fakturor från ej godkända leverantörer kan ”slinka igenom”. Enligt vår mening täcker man därmed inte en del av frågeställningen, nämligen att det, väl beställningen är gjord, kan vara för sent att reklamera densamma. Vi har dock större förståelse för att det av administrativa skäl och av tidsskäl kan vara så att ett system med godkännande av inköpsorder inte är praktiskt genomförbart. Detta bör då godtas av Regionen efter en sammanvägning av dessa skäl och risken för att obehöriga beställningar som inte går att reversera sker. Det har också nämnts att en möjlig utveckling är att efter införandet av den centrala beställningsportalen beställningar enbart skall kunna ske genom denna och då endast av personer med behörighet till denna.

Attest

Sakattest – rutiner vid godsmottagning

Vid vår granskning noterades att det vid leverans av varor inte finns några officiella riktlinjer avseende hur man skall matcha mottaget gods mot faktura. Sakattestantens uppgift är att godkänna att varan levererats enligt avtal och att fakturan är korrekt. Region Skånes skriftliga riktlinjer skulle kunna förtydligas genom komplettering med hur mottagning och matchning skall göras.

Vidare framkom det att på en förvaltning där ekonomiavdelningen attesterar större inköp som skall fördelas ut på klinikerna sker ingen matchning mellan följesedel och faktura av sakattestanten. Här förlitar man sig på att klinikerna rapporterar eventuella avvikelser. Det föreligger då risk att fakturan inte överensstämmer med levererat gods när ingen matchning görs. Även om inte sakattestanten mottar varorna borde man begära in attesterade följesedlar av dem som mottagit varorna för att sedan matcha följesedlarna mot fakturan.

Vår uppföljning ger vid handen att det vanligaste är att förvaltningarna förlitar sig på att den person som sakattesterat en faktura även utfört matchning av faktiskt ankommet gods mot det som fakturerats. Dock har vissa förvaltningar inom ramen för sitt arbete med intern kontroll och intern revision lagt till moment av stickprovsgranskning av utförd matchning som grund för sakattest. Vi menar att detta borde införas generellt i Regionen som en miniminivå om bedömning görs att en fullständig dokumentation av all matchning ej erfordras.

Vi gjorde föregående år iakttagelsen att det inte är möjligt att samma person sakattesterar och beslutsattesterar en faktura. Det visade sig dock vid ett par

tillfällen att samma person förekom som referens på fakturan och som beslutsattestant. Enligt gällande riktlinjer bör den som anges som referens på fakturan också vara den som sakattesterar.

Utförd stickprovsgranskning på förvaltningarna utvisar att det fortfarande förekommer att angiven referensperson på faktura är densamma som beslutsattestanten. Då det alltid förekommer en sakattestant som är skild från beslutsattestanten torde detta dock i praktiken inte utgöra något problem eller en förhöjd risk att den som utför beställningen ensam attesterar fakturan.

Beloppsgränser

Enligt föregående år erhållna rutinbeskrivningar saknades i flera fall beloppsbegränsningar avseende attest av faktura. Detta skulle kunna leda till att större inköp görs utan att det attesteras på högre nivå. Det finns en möjlighet att lägga in kontroller i eBill på belopp över en viss nivå vilket leder till att fakturan stoppas i efterkontrollen. Ytterligare granskning görs då av ekonomipersonal.

Enligt gällande delegationsordning har verksamhetscheferna obegränsad attesträtt för sina verksamhetsområden. I delegation vidare från verksamhetscheferna kan sedan beloppsgränser sättas exempelvis för avdelningschefer. Vi rekommenderade föregående år förvaltningarna att lägga in beloppsbegränsningar i eBill samt att också införa beloppsbegränsningar redan vid beställning. De granskade förvaltningarna har i olika omfattning begagnat sig av denna möjlighet.

Skånekatalogen

Registret över sak- och beslutsattestanter i eBill är knutet till den s.k. Skånekatalogen som innehåller alla anställda och deras identifikationsnummer (RS-id nummer). RS-id numret är en förutsättning för att kunna logga in i eBill och därigenom upphör denna möjlighet vid anställningens avslutande förutsatt att Skånekatalogen löpande uppdateras. Då personer inte slutar men väl byter tjänst inom Regionen kan emellertid också behov av förändrade attesträttigheter uppkomma. De olika förvaltningarna förefaller ha olika rutiner för att säkerställa aktualiteten i registret.

Centrala riktlinjer bör utformas avseende hur och med vilken periodicitet registret ska uppdateras för att säkerställa att informationen om sak- och beslutsattestanter är aktuell.

Det kan noteras att ingen förändring skett sedan föregående år. Det finns ingen enhetlig princip för hur detta hanteras av de granskade enheterna. De tillämpade principerna har inte heller skriftligen dokumenterats. Vissa enheter arbetar mera aktivt och rutinmässigt med att uppdatera lista över attestberättigade, medan andra gör detta en gång om året. Vi vill därför vidhålla vår rekommendation från föregående år att centrala riktlinjer bör utformas avseende hur och med vilken periodicitet registret ska uppdateras för att säkerställa att informationen om sak- och beslutsattestanter är aktuell.

Utländsk valuta

Vid vår stickprovsgranskning avseende attestrutinen framkom föregående år att vid inköp i utländsk valuta konteras fakturorna i respektive valuta. Beloppsbegränsningen för attest gäller då beloppet i den utländska valutan, inte omräknat till svenska kronor. Detta innebär, med en förvaltning som exempel,

att en faktura på 50 000 EUR (ca 465 000 SEK) inte skulle behöva attesteras av ekonomichef/sjukhuschef, trots att belopp överstigande 5 basbelopp skall attesteras av ovan nämnda befattningshavare.

Vår rekommendation föregående år var att en översyn av eBill systemet skulle ske för att säkerställa att attestbegränsningen inte gäller beloppet i utländsk valuta. Här förelåg annars risk att större belopp än avsett inte skulle bli föremål för avsedd kontroll.

Vi har vid uppföljande granskning konstaterat att aktuella förvaltningar följt upp och åtgärdat föregående års iakttagelse och rekommendation.

Attest av utbetalning

Vid vår granskning föregående år framkom att utbetalningsfilen inte attesteras av överordnad personal. Det är endast den person som initierat betalningsfilen som granskar den översiktligt. Vi rekommenderade därför att en gemensam rutin upprättas där betalningsfilerna granskas och attesteras av ekonomiansvarig ute på förvaltningarna.

De granskade förvaltningarna har i varierande omfattning infört nya kontroller under året i syfte att stärka den interna kontrollen i linje med föregående års rekommendation. Regionens centrala ekonomifunktion har också ägnat frågan uppmärksamhet under året. Då det upplevs som mindre praktiskt att attestera alla utbetalningsfiler innan betalning verkställs har istället alternativa kontroller diskuterats och beslutats. Dessa kontroller bygger på att betalning ej kan ske till en ej godkänd leverantör. Betalning kan inte heller ske till ett annat bankkontonummer än det som finns registrerat för en sådan godkänd leverantör. För att säkerställa att obehöriga förändringar inte sker av de godkända uppgifterna i leverantörsregistret införs därför en systematisk kontroll av alla ändringar i registret. Vi anser att dessa nya kontroller bör vara tillfyllest för att tillgodose säkerheten kring betalningarna.

Slutsats

Granskningen har varit inriktad på att göra en uppföljning av den utvärdering av de interna kontrollerna i inköps- och attestrutinen som genomfördes under 2005. Baserat på vår granskning konstaterar vi att det fortfarande förekommer förbättringsmöjligheter avseende rutinen kring inköp/beställning och attest.

Vissa av de förbättringar som föreslogs föregående år har under året införts eller åtgärdats. Andra har åtgärdats genom införande av alternativa kontroller eller rutiner. Åter andra är fortfarande föremål för ett pågående förbättringsarbete. Slutligen finns det områden där ingen förändring har skett sedan föregående år. Dessa olika iakttagelser har redovisats i avsnittet ovan.

För de områden där ingen förändring skett sedan föregående år vill vi ånyo uttrycka vår förståelse för att Region Skåne kan anse att det av praktiska skäl eller tidsskäl inte är möjligt att genomföra förbättringar på det sätt vi föreslagit. Vi anser dock att detta då bör vara föremål för aktiva och dokumenterade beslut där man väger den inneboende risk som man därmed accepterar mot de resurser det skulle kräva att genomföra den föreslagna förstärkningen av den interna kontrollen på det föreslagna sättet.

Vi vill också upprepa den av oss föregående år framförda synpunkten att eBill systemet innehåller ett antal kontroller, som exempelvis systematiska för- och efterkontroller, attest av såväl sak- som beslutsattestant samt god spårbarhet av alla transaktioner i systemet, vilket i sig medför en generell god nivå på den interna kontrollen i dessa avseenden.

Den i denna rapport genomförda uppföljningen kan kortfattat sammanfattas på följande sätt per ursprunglig iakttagelse:

- Det centrala avtalsregistrets överskådlighet och lättillgänglighet.

Det pågår ett centralt projekt för att implementera en central beställningsportal i syfte att öka användarvänligheten och därmed omfattningen av inköp inom ramen för gällande avtal.
- Godkännande och attest av beställning och/eller ny leverantör redan vid beställningstidpunkten.

Inga förändringar har skett sedan föregående år. Den risk som föreligger vid en upptäckande kontroll i efterhand är att en felaktig beställning då inte går att åtgärda.
- Rollen som både referensperson på faktura och beslutsattestant.

Efter uppföljning upplevs detta inte som någon risk då alltid både sakattestant och beslutsattestant krävs.

- Avsaknad av riktlinjer för mottagning och matchning av levererade varor.

Förvaltningarna förlitar sig på att den underliggande kontroll som förutsätts också i praktiken föregår den sakattest som sker. Vi menar att den ytterligare kontroll som av några förvaltningar införts, nämligen stickprovsmässig kontroll inom ramen för den interna kontrollen eller som ett led i den interna revisionen, bör utvidgas till att omfatta alla förvaltningar.

- Beloppsbegränsningar vid inköp och attest.

För att stärka den interna kontrollen rekommenderar vi att samtliga förvaltningar begagnar sig av möjligheten att lägga in beloppsbegränsningar i eBill utifrån gällande attestreglemente för aktuell förvaltning.

- Attestbegränsning i eBill bör justeras avseende belopp i utländsk valuta.

Har åtgärdats för de förvaltningar som har sådana beloppsbegränsningar.

- Riktlinjer avseende uppdatering av registret över sak- och beslutsattestanter exempelvis vid byte av befattning.

Centrala riktlinjer bör utformas avseende hur och med vilken periodicitet registret ska uppdateras för att säkerställa att informationen om sak- och beslutsattestanter är aktuell.

- Attest av utbetalningsfilen av ekonomiansvarig på respektive förvaltning.

De nya alternativa kontrollerna med en systematisk kontroll av alla ändringar i leverantörsregistret bör vara tillfyllest för att tillgodose säkerheten kring betalningarna.

Det skall noteras att de granskade förvaltningarna i varierande omfattning redan tillämpar en del av de tidigare föreslagna förbättringarna i rutinen. Exempelvis genom matchning av fakturaunderlag och varuleveranser vid samlingsfakturer, beloppsbegränsningar för attestanter, regelbunden genomgång av attestanter som slutat eller bytt tjänst samt stickprovskontroller av utbetalningsfiler

Sammantaget kan noteras att de förbättringsförslag som redovisats ovan innebär att Region Skåne även fortsatt bör arbeta vidare med den interna kontrollen i Inköps- och attestrutinen i syfte att ytterligare stärka denna. Därvid får naturligtvis fortsatt avvägning ske mellan nivån på och omfattningen av de enskilda kontrollerna å ena sidan och de administrativa kostnader de medför å andra sidan.