

Effektivitetsrevision av inköpsprocessen

Landskapsrevisionens årligen löpande revision inkluderar en effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionens syfte är att bedöma huruvida budgetmedlen används i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Inom ramen för effektivitetsrevisionen av ÅHS för räkenskapsperioden 2023 har en effektivitetsrevision av ÅHS inköpsprocess utförts. Revisionen har omfattat följande arbetsskeden:

- Kartläggning av upphandlingsprocessen
- Granskning av beställningsprocessen
- Granskning av rutinerna för avtalsuppföljning och efterlevnad av avtal
- Budgetens målsättningar om upphandlingar
- Efterföljning av budget och ekonomistyrning

Effektivitetsrevisionen är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA-standarden (International Standards on Auditing). I rapporten presenteras endast iakttagelser gällande de frågeställningar som preciseras i revisionsplanen för effektivitetsrevisionen.

Som material för effektivitetsrevision har bland annat använts:

- Bokföringsmaterial, huvudboksutskrifter januari-oktober 2023
- Handböcker och manualer
- Reglemente för ÅHS
- Upphandlingsdirektiv, processbeskrivning för upphandlingar
- Budget 2023 och mellanbokslut 30.9.2023

Dessutom har följande personer intervjuats och stått till förfogande vid revisionen:

- Ekonomichef
- Redovisningschef
- Upphandlingschef
- Lagerpersonal

I. Kartläggning av upphandlingsprocessen

Öffentliga upphandlingar på Åland regleras enligt Landskapslagen (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling. Rikets lag om offentlig upphandling och koncession (29.12.2016/1397) tillämpas vid upphandlingar över EU:s tröskelvärde. Vid upphandlingar under tröskelvärdena gäller offentliga sektorns egna anvisningar för upphandling. Landskapsregeringen har gett ut en handbok som är vägledande för landskapsförvaltningens samtliga upphandlingar.

ÅHS har egna anvisningar för upphandlingar under EU:s tröskelvärde. Upphandlingsprocessen finns dokumenterad i tre separata dokument. Det ena av dessa beskriver hur upphandlingsprocessen fungerar (dokumentet benämns "Upphandlingsprocessen"). ÅHS upphandlingsdirektiv beskriver upphandlingen av varor och tjänster samt principerna för hållbarhet. Därtill finns det en upphandlingsguide som ger tips och råd om hur man bör tänka när det gäller kravställning och utvärdering.

Upphandlingsprocessen är i praktiken uppbyggd så att varje klinik ansvarar för sina egna inköp. Ifall upphandlingens värde överstiger 60 000 € ska upphandlingen skötas av upphandlingsenheten. För upphandlingar under 60 000 € kan kliniken sköta upphandlingen själv eller beställa varan av lagret. I de allra flesta fall görs inköpen av upphandlingsenheten eller lagret. Ifall upphandlingen av ett specifikt återkommande inköp redan har gjorts gör lagret inköpet och då kan klinikerna beställa varan direkt från lagret. För de allra flesta inköpen så har upphandlingen upphandlat ett avtal som lagret använder. Det förekommer också inköp förbi upphandlingsprocessen ifall verksamhetskritiska inköp behöver göras till exempel för brådskande operationer.

I upphandlingsdirektivet finns tydliga gränser och direktiv för hur en upphandling ska göras. Processen innehåller såväl formaliserade moment med starka interna kontroller som icke formaliserade moment för inköp som understiger tröskelvärdet 60 000 €. Inköp som överstiger 60 000 € hanteras alltid av upphandlingsenheten medan inköp under 60 000 € kan göras av klinik rakt av en leverantör utan formella kontroller för att upphandlingsdirektivet efterföljs. Upphandlingsdirektivets styr hur upphandlingen skall göras och också direktupphandlingar och mindre upphandlingar skall dokumenteras.

Enligt vår bedömning är kontrollfunktionen för inköp som överstiger 60 000 € fungerande och inköpsprocessen ändamålsenlig och effektiv.

För inköp under 60 000 € är processen inte lika formaliserad vilket höjer riskerna för inköpen. Vägledningen för inköp under 60 000 € är tydlig men det finns ingen egentlig kontroll av huruvida den som tillämpar inköp utan stöd från upphandlingsavdelningen eller lagret följer ÅHS direktiv. Möjligheten att

åsidosätta processen gör små inköp smidigare för klinikerna men innebär att riskerna för att upphandlingsdirektivet inte följs. Vi anser att ÅHS behöver utvärdera huruvida det finns ett behov att formalisera processen för upphandlingar som inte görs av upphandlingsavdelningen eller lagret för att säkerställa att upphandlingsdirektivet efterföljs.

2. Granskning av beställningsprocessen

Beställningsprocessen består av tre olika stadier som består av behovsanalys, genomförande och uppföljning. De två första stadierna görs före beställningen. De allra flesta beställningarna görs från ÅHS lagret. Vid beställningar från lagret har lagret säkerställt att inköpet är upphandlat och att fakturor följer avtal. För lagerbeställningar finns en inköpskommitté som jobbar med att garantera att inköpen fyller verksamhetens behov. Vi besökte centrallagret och utförde en rundvandring samt diskuterade lagerhållningen med personalen. I bokslutet 2022 var lagersaldona ca 1,1 miljoner € (materiallagret ca 700 000 € och läkemedelslagret ca 400 000 €). Huvudregeln är att behovet styr beställningarna till lagret men ledningen på sjukhuset vill medvetet hålla en liten extra beredskapslagerhållning med tanke på Ålands geografiska läge.

I de fall då inköpet går via lagret säkerställer lagret att avtal efterföljs. Priserna i avtalet sätts in i lagrets system för att följa upp priserna. De avtal som tecknas för centrallagrets del efter en upphandling läses in i lagersystemet. På så sätt finns de upphandlade produkterna och det avtalade priserna i lagersystemet, när centrallagret gör beställningar enligt upphandlade avtal. Lagersystemet reagerar till exempel på om leverantören har satt fel pris på produkten, d.v.s. att det avviker från det upphandlade priset. Prisförändringar förs också in i lagersystemet vartefter de godkänns. Funktionshjälpmedel har ett separats system som fungerar ungefär på samma sätt som centrallagrets lagersystem. För övriga typer av avtal (exempelvis upphandlingar gällande möbler, apparatur och livsmedel) finns inga beställningssystem idag utan där sker avtalsuppföljningen manuellt.

För inköp som görs utanför lagret finns endast attesteringsprocessen för att säkerställa att avtal efterföljs. Attesteringsprocessen är inte sammanlänkad till avtalsarkivet. Vi rekommenderar att ÅHS utvärderar huruvida man kunde få ett systemstöd för inköp som går förbi lagret och upphandlingsavdelningen så att det också för sådana inköp kan säkerställas att avtal efterföljs.

Från och med 2024 kommer ÅHS att ta i bruk ett ärendehanteringssystem som heter Tweb (leverantör Triplan). Systemet har en avtalsmodul som kommer att tas i användning 2024. I systemet är det t.ex. möjligt att diarieföra avtal tillsammans med förvaltningsbeslut.

3. Granskning av rutinerna för avtalsuppföljning och efterlevnad av avtal

Vi utförde en substansgranskning på rutinerna för avtalsuppföljning och efterlevnad av avtalen. Vi analyserade huvudboken för januari – oktober 2023 och gjorde ett sammandrag på de största leverantörerna. Bland de största leverantörerna valde vi ut 8 leverantörer för närmare granskning. Följande leverantörer valdes ut:

KONTO	LEVERANTÖR
Helikopteravtal	Avincis Aviation Sweden Ab
Medicinteknisk utrustning	SECMA AB
Lagerkonto, ÅHS varulager	Abbott Oy
Övriga köpta tjänster	Winge Business Consulting AB
Lagerkonto, apotekslager ÅHS	Tamro Oy
Lagerkonto, ÅHS varulager	Medtronic Finland Oy
Tvättjänster	Lindström Åland Ab
Lagerkonto, ÅHS varulager	OneMed Oy

I substansgranskningen framkom inga större brister, de utvalda inköpen kunde motiveras med ett upphandlingsbeslut och ett upprättat skriftligt avtal.

Då det gäller avtal över EU:s tröskelvärde så uppgör upphandlingschefen avtalsutkastet och hälso- och sjukvårdsdirektören undertecknar avtalet. Avtal under EU:s tröskelvärde uppgörs och undertecknas av upphandlingschefen.

I revisionen som utfördes 2017 påtalades, att avtalshanteringen borde dokumenteras ur den interna kontrollens synvinkel. Revisionen lyfte också upp att ÅHS bör utreda möjligheterna att övergå till endast ett avtalshanteringsystem då man idag har avtal i flera olika system. ÅHS avtalsuppföljning sker idag i ett system som heter DCE (se avsnitt 2 där detta närmare beskrivs). Originalavtalen förvaras vid förvaltningskansliet och läggs in i DCE av personalen på förvaltningskansliet. Från och med 2024 kommer ÅHS att ta i bruk ett ärendehanteringssystem som heter Tweb (leverantör Triplan). Systemet har en avtalsmodul som kommer att tas i användning 2024. I systemet är det möjligt att diarieföra avtalen tillsammans med förvaltningsbeslutet. DCE kommer att tas ur bruk under 2024.

4. Budgetens målsättningar om upphandlingar

Upphandlingarna sköts av en upphandlingsenhet, vars uppgift är att samordna upphandlingar för övriga enheter, samt bistå med råd, samordning och uppgörande av förfrågningsunderlag. Upphandlingsenheten leds av upphandlingschefen och har 4 budgeterade årsverken. ÅHS egen budget 2023 innehåller konkreta målsättningar och målmätare för upphandlingsenheten. Därtill har landskapsregeringen ställt som mål att upphandlingen ska förstärkas och effektivieras.

Enligt landskapsregeringens budget 2023 har ÅHS de senaste åren arbetat med att förbättra upphandlingsprocesserna. Arbetet visar att ÅHS ytterligare kan effektivera processerna och minska kostnaderna. Målsättningen är att utöka antal upphandlingar inom ÅHS samt utöka samarbetet med kommuner och kommunalförbund. Målsättningen är att upphandlingsenheten skulle handha alla inköp som görs vid ÅHS. Motiveringen är att få en bättre överblick och att i området utbildad personal skulle centraliserat sköta detta.

Enligt resultatuppföljning och verksamhetsuppföljning per 30.09.2023 har en del målmätare uppnåtts, en del delvis och en har inte påbörjats. Utbildningen i offentlig upphandling har inte hållits under 2023.

1-åriga verksamhetsmål

1. Det ÅHS gör

1-åriga mål med beskrivning	Senaste kommentar	Kv1	Kv2	Kv3
Utbildning i offentlig upphandling Under våren 2023 ordnas ett utbildningstillfälle i offentlig upphandling för de som är intresserade av att lära sig mer om regelverket kring upphandling, samt hur man ställer krav och mervärdeskriterier.	Med hänvisning till rekryteringar och inskolning av ny personal skjuts utbildning av ÅHS personal fram till år 2024.			
Kompetensförsörjning (rekrytering och attraktionskraft) En upphandlare rekryteras för att möjliggöra att upphandlingsenheten kan göra fler upphandlingar av längre avtal och förbättra uppföljningen av avtal.	Alla tjänster är besatta.			

2. Det ÅHS är

1-åriga mål med beskrivning	Senaste kommentar	Kv1	Kv2	Kv3
Verktyg för uppföljning och analyser Avtals- och analysmodulen i e-Avrop tas i bruk och utbildning ordnas för upphandlingsenhetens och varuförsörjningens personal. Kontakt tas med Högskolan på Åland gällande möjligheter att anlita en högskolepraktikant för att hjälpa till med grundarbetet inför ibruktagandet av ett Spend-analysprogram	Upphandlingsenheten har läst in avtal i avtalsmodulen. Diskussioner pågår med centrallagret om införande av reklamationer i programmet.			
Hållbarhetsfrågor Hänsyn tas till Utvecklings- och hållbarhetsagendan för Åland så långt som möjligt vid alla upphandlingar.	I varje upphandling beaktas hållbarhetsaspekterna.			

3. Hur ÅHS samarbetar med andra

1-åriga mål med beskrivning	Senaste kommentar	Kv1	Kv2	Kv3
Samarbete kring offentliga upphandlingar Samarbetet kring offentliga upphandlingar fortsätter enligt de samarbetsavtal som tecknats. Samarbetet med avdelningarna och klinikerna inom ÅHS utvecklas och effektiveras.	Vid varje upphandling ges samarbetsparterna möjlighet att delta.	●	●	●

ÅHS har samarbetsavtal med alla kommuner och kommunalförbund inom vårdsektorn. ÅHS tar kontakt med kommuner och kommunalförbund varje gång en ny upphandling inleds. Det är upp till kommunerna om de önskar delta i en gemensam upphandling. Intresset varierar, Jomala kommun har till exempel valt att inte vara med i upphandlingen av övrigt vårdmaterial, medan Oasen boende- och vårdcenter kf. är med. Kommunerna och kommunalförbunden deltar inte ännu i upphandlingen av rengörings- och diskmedel, eller kontorsmaterial än.

ÅHS har påbörjat arbetet med att se över ansvaret för inköpsprocesserna och målsättningen är att flytta det ansvaret under 2024–2025, så att upphandlingsenheten handhar alla inköp som görs vid ÅHS. Målsättningen är treårig och inte specifik för 2023.

5. Efterföljande av budget och ekonomistyrning

ÅHS styrelse följer upp budgeten och verksamhetsplanen kvartalsvis med en kvartalsuppföljning. Den senaste uppföljningen för det tredje kvartalet har behandlats i styrelsen den 24.11.2023. I uppföljningen beaktas inflödet av intäkterna samt utflödet av olika kostnader samt den inverkan som kassaflödena har på målsättningarna för verksamheten. I uppföljningen för det tredje kvartalet noteras en ökning främst gällande köpta läkarvikarietjänster men även kostnader för medicinsk rehabilitering samt för personalrelaterade tjänster såsom utbildning och friskvård. Materialkostnaderna är högre än motsvarande period i fjol, vilket beror på inflation och prisjusteringar gällande vårdmaterial, laboratoriematerial och livsmedel. Extern vård utanför Åland har ökat jämfört med fjolåret och uppgår till 7,1 miljoner euro. Framför allt har antalet vårddygn och besök till Åbo ökar.

I tabellen nedan listas de största utgiftskontona för januari - oktober, exklusive personalkostnaderna. Vårddygnen till Åbo och andra sjukhus och internhyran till fastighetsverket är inte upphandlingsbara. Köptjänsterna för helikopterambulansen baseras på en genomförd upphandling, medan antalet resor avgör kostnaderna. Läkemedlen är upphandlade och användningen styr budgeten, här kan emellertid lägre budgetbelastning uppnås ifall ÅHS vill sänka lagerhållningen. Läkarvikarietjänsterna är en betydande post,

som förvisso sett ur effektivitetssynvinkel inte är en optimal lösning, som enligt budgetuppföljningen för Q3 verkar öka.

KONTO	SUMMA NETTO
Extern sjukvård, remitterad	-6 392 189,86
Internhyra	-5 229 568,18
Helikopteravtal	-1 638 895,50
Läkemedel	-1 596 610,43
Läkarvikarietjänster	-1 305 057,93
Ambulanstransporter	-1 136 535,55
Hemvårdsmaterial	-991 862,31
Laboratorietjänster	-896 405,22
Medicinska rehab.hjälpmedel	-854 883,98
Medicinteknisk utrustning	-819 218,32
IT-licenser årsavgifter	-709 192,58
Kemikalier	-616 283,26
Övertidsersättning	-568 942,98
Övriga köpta tjänster	-560 767,54
Helikoptertransporter och spec	-527 706,39
Livsmedel	-505 307,93

Vi diskuterade upphandlingarna och köptjänsterna med ekonomichefen. Det som teoretiskt kunde orsaka märkbara överskridningar på driftsbudgeten är ifall det skulle uppstå flera fall av dyr vård på en och samma gång. I de fall sådana uppstår så informerar klinikcheferna ekonomiavdelningen om detta. Kostnadsavvikelserna beaktas sedan i kvartalsrapporterna 1, 2 och 3 och styrelsen får på så vis tillgång till informationen och kan vid behov disponera om budgetanslagen. Aviseringsrutiner om väsentliga kostnadsförändringar finns baserat på våra diskussioner inarbetade i organisationen.

Vi bedömer att ekonomistyrningen för den löpande verksamheten fungerar, att uppföljningen för verksamheten och ekonomin från styrelsens sida är tillräcklig samt att risken för att en väsentlig överskridning som skulle bero på brister i upphandlings- och avtalsrutinerna är liten. Ur effektivitetssynvinkel kan konstateras, att det förekommer väsentliga hyrläkarköptjänster. ÅHS är i en del fall tvungen att använda köptjänster i stället för egenanställd personal vilket alltid är en dyrare lösning. Gällande ekonomistyrningen av köptjänster inom VIS-projektet där vissa brister konstaterats har iakttagelserna skrivits i VIS-projektets rapport.

6. Övrigt

ÅHS har inget separat direktiv eller formell processkarta som beskriver inköpsfakturans kretslopp. Vi har kartlagt processen genom att intervjua ekonomichefen och redovisningsekonomen. Hanteringen av inköpsfakturorna sker i ett system som heter Visma DCE. ÅHS mottar årligen ungefär 21 000 inköpsverifikat. Av dessa kommer ca 80 % som e-fakturor och 20 % som pappersfakturor.

I tidigare revisioner har processen gällande inköpsfakturor i huvudsak konstaterats vara ändamålsenlig. Inget speciellt framkom i årets revision. I effektivitetsrevisionen som utfördes 2017 efterlystes större noggrannhet vid kontering av mervärdesskatt. En uppföljningsrevision på detta utfördes under hösten 2020 och som helhet konstaterades då, att konteringsrutinerna hade förbättrats sedan 2017 och att det totala antalet konteringsfel i förhållande till totalmassan var få.

En viktig kontroll som saknas att det inte finns en inbyggd matchning mellan leverantörsfaktura och beställning / avtal, vilket gör att det är möjligt att beställa utan att upphandla och således kringgå kontrollerna. För att få denna kontroll inbyggd skulle ekonomisystemet, beställningssystemet och avtalssystemet kopplas ihop. Detta har inget med effektivitet att göra utan ska ses mera som en risk ur intern kontroll-synvinkel.

Mariehamn den 12 februari 2024

BDO Audiator Ab, revisionsammanslutning



Andreas Holmgård
OFGR, CGR