



cutting through complexity

Granskning av Upphandlingsenheten på Ålands Hälso- och Sjukvård

Ålands hälso- och sjukvård

2014





KPMG
Audit
Norra Esplandagatan 4B
22100 Mariehamn

Tel +358 20 760 3000
Fax +358 20 760 3061

13 Februari 2015

Ålands hälso- och sjukvård
22100 MARIEHAMN

Att: Landskapsrevisionen, Dan Bergman

Granskning enligt granskningsplan

Översänder ett utkast till vår rapport från vår granskning i enlighet med vår granskningsplan.

Vårt arbete har utförts enligt villkor uppdragsavtal daterat **4 oktober 2013**. Arbetet har utförts i samarbete med personal på ÅHS.

Arbetet följer beskrivningen i vårt uppdragsbrev och har löpande fokuserats mot de frågor och områden som bedömts väsentliga i revisionsplaneringen som godkänts av Landskapsrevisorn.

Rapporten eller delar av den kan inte åberopas eller begagnas för något annat ändamål än vad som beskrivits i vårt uppdragsbrev utan KPMGs skriftliga samtycke. Vi accepterar inget ansvar gentemot annan part än vår uppdragsgivare.

Med vänlig hälsning,

Leif-Erik Forsberg
OFR, CGR

Viktigt meddelande

Vårt arbete i detta uppdrag regleras i villkoren i vårt uppdragsbrev.

Uppdraget är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA (International Standards on Auditing). Resultatet av vårt arbete begränsas till slutsatser kring den information och material som tillhandahållits inom ramen för uppdraget.

Insatserna är till sin art och omfattning begränsade i enlighet med vår uppdragsöverenskommelse och arbetet har därför inte nödvändigtvis berört alla väsentliga angelägenheter som rör ÅHS verksamhet.

Resultatet från utredningen är i hög grad beroende av kvalitet och innehåll i den dokumentation och annat material som föreligger samt den information som erhållits vid intervjuer med olika personer. Eventuella kvarstående osäkerheter eller oklarheter kommenteras i vår rapport.

Vårt arbete har utförts med huvudsakligt fokus på momshantering, sekreterarenheten samt upphandlingsförfarande. Rapporterna presenteras var och en för sig.

Landskapsrevisorn svarar för den slutliga bedömningen av de iakttagelser och slutsatser som presenteras i denna rapport.

Uppdraget har utförts med tillämpning av tystnadsplikt kring de förhållanden och fakta som kan komma oss till kännedom i samband med detta uppdrag.

Rapporten från denna granskning är framställd på ert uppdrag och får endast spridas inom er egen organisation och till dem som behöver materialet för sitt arbete eller som direkt deltar i det aktuella uppdraget. Materialet får inte av er kopieras, säljas, spridas, citeras eller refereras till för annat syfte än det aktuella uppdraget, varken helt eller delvis, utan KPMGs skriftliga godkännande.

KPMG har inget ansvar för att uppdatera materialet på grund av händelser och transaktioner som inträffar efter rapportdatum.

Kontaktpersoner på KPMG i samband med denna rapport

är:

David Mattsson

Manager, KPMG Oy Ab

Mob: + 358 45 757 59210

david.mattsson@kpmg.fi

Leif- Erik Forsberg

Partner, KPMG Oy Ab

Mob: + 358 207603652

leif-erik.forsberg@kpmg.fi

	Sida
Sammanfattning	3
Inledning	5
Bakgrund, uppdrag, metod	6
Granskningsresultat	
<input type="checkbox"/> Bakgrund	6
<input type="checkbox"/> Upphandlingsförfarande	7-11
<input type="checkbox"/> Rekommendationer	12
Bilagor	13
1. Bilaga 1 Upphandlingsprocessen	14-15
2. Bilaga 2 Tröskelvärden vid upphandling	16

Sammanfattning

<p>Upphandling</p>	<p>Väsentliga noteringar</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Upphandling av vård utom Åland sker inte enligt lagen om offentlig upphandling och de egenutformade direktiven som finns. Styrelsens beslut från 31.8.2007 om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland behandlar inte upphandlingsfrågan. ▪ Viktigt att säkerställa att direktiv och tydlig ansvarsfördelning finns då större upphandlingar sker genom användande av byggnads kommittéer. ▪ Upphandlingsprogramvara saknas ▪ Upphandlings historiken dokumenteras och arkiveras inte på ett ordnat sätt varvid uppföljande granskning av kostnaders upphandling är svår att genomföra bortom den närmaste tidshorizonten. Byte av ansvarsroller och liknande medför idag att historiken tappas. ▪ Upphandling av tjänster framförallt de av engångskaraktär genomförs sällan i enlighet med upphandlingsdirektiven.
<p>Rekommendation</p>	<p>Rekommendation</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vi rekommenderar att nödvändiga verktyg för att underrätta upphandlingsenhetens verksamhet införskaffas. ▪ Vi rekommenderar även att styrelsens beslut från 31.8.2007 om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland tas upp för ny behandling och att styrelsen tar ställning till hur upphandling skall hanteras för att uppfylla lagen om offentlig upphandling. ▪ Ansvaret för upphandling av tjänster behöver tydliggöras.
<p>ÅHS Kommentarer</p>	<p>ÅHS Kommentarer</p> <p>Ett upphandlingssystem kommer att upphandlas av Åda Ab och upphandlingschefen representerar ÅHS i arbetet med upphandling och implementering.</p> <p>Upphandlingsdokumenten, förutom gällande större bygginvesteringar, samlas hos upphandlingsavdelningen för arkivering. Dokumenten vid större byggupphandlingar samlas och arkiveras på centralförvaltningen. Idag sker arkiveringen manuellt och på papper, utan systemstöd (eArkiv). I och med att avtalen numera skannas in i DCE avtalsuppföljning och där erhåller ett avtals-ID skulle ÅHS, åtminstone i teorin, kunna arbeta upp rutinen så att fakturor kopplade till ett avtals-ID innehåller uppgiften och därmed anges i bokföringen. Detta för att underlätta den i revisionen efterfrågande uppföljningen.</p> <p>Det kan konstateras att den offentliga sjukvården i Finland inte ger några rabatter eller andra specialvillkor och till den del kan upphandling ifrågasättas i och med att det samtidigt är mycket arbetsdrygt. Sjuktransporterna inkl. FPA:s regelverk begränsar det geografiska området för vårdproducenter till Åbo och till viss del Helsingfors samt Mälardalsområdet i första hand Uppsala och Stockholm. Parallellt med detta är vårdvalet beroende av transportmöjligheter, behandlingsmetoder och till viss del även språk eller andra sociala orsaker.</p> <p>Ansvaret för att upphandlingsdirektivet följs ligger i första hand hos respektive budgetansvarig. Upphandlingsavdelningen har ett ansvar för att informera om upphandlingsregelverket samt att arbeta för en fortsatt samordning.</p>

Inledning

Bakgrund

- Utförd granskning i enlighet med överenskommen avtal med Landskapsrevisionen per den 4.10.2013 samt överenskommen revisionsplan för 2014 godkänd av Landskapsrevisionen per den 10.09.2014

KPMG:s uppdrag.

- ÅHS upphandlar idag en stor del av sitt behov av varor och tjänster och har en ansvarig utsedd för denna hantering. Granskningen av upphandlingsrutinerna syftar till att fastställa att de följer gällande lagar och förordningar samt interna riktlinjer. Vi ämnar även följa upp vad som upphandlas och vad som inte upphandlas. Granskningen genomförs genom intervjuer med berörda personer och genom uppföljning av stickprovvis valda upphandlingar.

Metod

- Tagit del av Ålands Hälso- och Sjukvårds upphandlingsdirektiv från 28 oktober 2011 som är de nu gällande anvisningarna i upphandlingsfrågor. I Ålands Hälso- och Sjukvårds upphandlingsdirektiv framgår att de av landskapsregeringen avgivna anvisningarna från 2006 även skall beaktas i ÅHS upphandlingar vid sidan av den egna dokumentationen varvid vi även tagit del av detta dokument i granskningen.
- Analys av ett urval av kostnadskonton. Urvalet avser två månader och kostnadskontona 55521 Laboratorietjänster, 66119 Övriga konsulter, 77112 Sterilt vårdmaterial samt 77153 Övriga Läkemedel.
- Granskningen har genomförts genom intervjuer, mailfrågor och samtal med nedan angivna personer:
 - Upphandlingschef Christina Nukala-Pengel 10.11.2014
 - Ekonomichef Marie Lövgren 7.1.2015
 - Hälso- och sjukvårdsdirektör Katarina Dahlman 30.1.2015

Granskningsresultat

Notering:

- Ansvar för att upphandling sker ligger på budgetansvarig. Ingen uppföljning för att säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande direktiv genomförs.
- Nya upphandlingar av byggnader och ombyggnationer hanteras av byggnadskommittéer med anvisningar från styrelsen.

Allmän information:

Idag jobbar upphandlingschef Christina Nukala-Pengel som ansvarig för Ålands Hälso- och Sjukvårds upphandlings- och försörjningsenhet, vilket även omfattar upphandlingsavdelningen som även har en anställd upphandlingsassistent. Avdelningen arbetar även nära med Ålands landskapsregeringens upphandlingsenhet samt med personal på upphandlande enheter som engageras vid upphandlingstillfället. Christina Nukala-Pengel tillträdde i sin tjänst under 2012.

Upphandlingarna sker på initiativ av organisationen med stöd av upphandlingsavdelningen. Detta innebär att upphandlingsavdelningen inte har vare sig en aktiv roll vid initiativet till en upphandling och genomför heller inte kontroll, uppföljning eller uppföljning av att upphandling verkligen sker enligt riktlinjerna. Detta ansvar ligger på de budgetansvariga. Däremot utförs informations och utbildningsinsatser gentemot de som har inköpsansvar.

Upphandlings- och försörjningsenheten omfattar upphandlingsavdelning, centralkök, centrallager och klädförsörjning. Centrallagret finns i försörjningshuset på sjukhusområdet och betjänar hela ÅHS. Alla beställningar av förnödenheter inom ÅHS utom läkemedel, fastighets- och teknisk service, kosthåll samt kläder går via centrallagret. Klädförsörjningens arbete omfattar skötsel av ÅHS patientkläder, personalkläder, sänglinne och textilier. Centralköket finns vid sjukhuset i Mariehamn och betjänar såväl patienter som ÅHS personal. I anslutning till centralköket finns personalmatsalen.

Upphandlingen av läkemedel hanteras genom en upphandlingspool. ÅHS har slutit ett samarbetsavtal om upphandlingspool gällande läkemedelsprodukter som administreras av Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Det är aktuellt med en ny avtalsperiod för åren 2016-2017 och upphandlingen påbörjas i januari 2015. Ålands Hälso- och sjukvård agerar även här som ett åländskt paraply och samordnar kommunernas inköp av motsvarande varor, till den del kommunen beslutat att delta.

Upphandlingar av större byggnader och ombyggnation har i regel handlagts utan upphandlingsavdelningen deltagande. För dessa ansvarar av styrelsen tillsatta byggnadskommittéer. Under 2014 har två nya byggnadskommittéer tillsatts för ombyggnationen av barn- och ungdomsavdelningen samt anpassning av OP-sal 5 till ortopedisal. Dessa två kommittéer leds av tekniska chefen Bengt Kalmer med Elisabeth Rosenlöf från landskapsregeringen som projektledare och består enbart av tjänstemän med erfarenhet av liknande upphandlingar och med stöd från upphandlingsavdelningen. Tidigare har förekommit att externa projektledare anlitas.

Som stöd för byggnadskommittéernas arbete finns styrdokument från styrelsen. Byggnadskommittéerna har relativt fria händer inom uppställda budgetramar och är även de som hanterar och ansvarar för upphandlingar. Ordföranden skriver avtal med entreprenörer samt övervakar arbetet. Byggnadskommitténs möten skall protokollföras. Sakgranskning och attest av fakturorna regleras i kommitténs stadgar. I de senast tillsatta kommittéerna sakgranskar projektledaren fakturorna och byggnadskommitténs ordförande attesterar. Avviker projektet från budget skall byggnadskommittén i god tid informera hälso- och sjukvårdsdirektören. Ansvar för uppföljningen av deras arbete ligger på ledningsgruppen.

Notering:

- Ett upphandlingsverktyg skulle minska administrationen kring upphandlingen och reducera risken för felhantering.

Direktiv och riktlinjer:

Christina Nukala-Pengel har tagit fram en upphandlingsprocess som bygger på de antagna Ålands Hälso- och Sjukvårds upphandlingsdirektiv från 28 oktober 2011 se bilaga 1. Därtill finns stöddokumentation för genomförande av upphandlingar i form av Mall för anbudsbegäran, avtalsmall, öppningsprotokoll, upphandlingsbeslut samt meddelande om beslut om upphandling. Stöddokument och mallar utgår från lagstiftningen samt Ålands Landskapsregerings samt Ålands Hälso- och Sjukvårds upphandlingsregler.

Dokumentation:

Upphandlingen initieras av budgetansvariga och beställs av upphandlingsavdelningen som därefter tillsammans med berörda personer tar fram anbudsförfrågan med leverantörskrav och avtalsförslag.

Godkännande av förfrågningsunderlaget görs av ledningsgruppen om upphandlingen bedöms överstiga EU tröskelvärdet. Om värdet bedöms mindre av budgetansvarig. De större upphandlingarna finns därmed protokollförda i ledningsgruppsprotokoll. Det förekommer vissa undantag från denna beslutsgång bl.a. av styrelsen utsedda byggnadskommittéer. De aktuella tröskelvärdena finns att beakta i bilaga 2.

Anbudsförfrågan delges på HILMA och om det är en upphandling som överstiger EU:s tröskelvärde även på EU:s officiella annons portal TED. Inkommande och utgående diarium för upphandlings- och försörjningsenheten administreras på enheten. Själva upphandlingen dokumenteras och arkiveras idag manuellt i pappersformat av upphandlingsavdelningen. Avtal tecknas av upphandlingschefen upp till EU:s tröskelvärde och därefter tecknas avtalen av hälso- och sjukvårdsdirektören. Originalavtalen arkiveras vid förvaltningskansliet men finns även i elektronisk form i Visma Document Center Enterprise (DCE). Verktöget ger möjligheten att lägga in påminnelser för att säkerställa att återkommande upphandlingar hanteras i god tid innan avtal löper ut vilket är viktigt då avtalslösa perioder ofta medför merkostnader då ordinarie prislista då ofta används av leverantörerna.

Enheten saknar upphandlingssystem men håller på att titta på ett inköp av dylikt. Ett upphandlingssystem skulle minska administrationen kring upphandlingen och reducera risken för felhantering, all diarieföring skulle hanteras och elektronisk hantering av upphandlingar skulle tillåtas. Uppfattningen är att verktöget även skulle minska riskerna då verktöget stöder processen och allt flera upphandlingar överklagas med kostnader som följd.

Det har enligt Christina Nukala-Pengel inte förekommit några besvär mot upphandlingar gjorda av upphandlingsavdelningen under de senaste 3 åren. Däremot har det förekommit besvär och rättslig prövning av upphandlingar som hanterats av byggnadskommittéer och även dessa kunde upphandlingar kunde ha nytta av det tänkta verktöget.

Notering:

- Det är svårt att följa upp en kostnad och verifiera att den ingår i någon av de genomförda upphandlingarna.

Kostnadsanalys:

Intentionen var att genomföra en analys av ett urval av kostnadskonton avseende månaderna april-maj 2014. De valda kostnadskontona är 55521 Laboratorietjänster, 66119 Övriga konsulter, 77112 Sterilt vårdmaterial samt 77153 Övriga Läkemedel

Det visade sig dock svårt det är att genomföra dylik uppföljning från kostnad till avtal och upphandling. Möjligheten att på ett rimligt sätt genomföra en uppföljning av hur stor del av kostnaderna som har upphandlats begränsas av dokumentationen av äldre upphandlingar. För att möjliggöra dylik uppföljning skulle en röd tråd behöva finnas mellan upphandling-avtal-leverantörsfaktura. Granskningen kom därmed att begränsas till stickprov och större kostnader på dessa kostnadskonton.

Trots svårigheterna att få en komplett bild av upphandlingen avseende kostnader bokförda på dessa konton framkom följande:

- Läkemedel som är den enskilt största posten i urvalet upphandlades genom den läkemedels upphandlingspool som administreras av Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt.
- Det material som hanteras i centrallagret upphandlas i enlighet med direktiv, däribland sterila vårdmaterial.
- Laboratorietjänster som var uppdelade på många olika leverantörer beroende på vilka typer av prover det rörde sig kunde vi i konstatera att de stickprov som upphandlats på senare tid hanterats i enlighet med med direktiven. Vissa av stickproven avsåg äldre avtal varvid upphandlingshistoriken var oklar.

Vid intervjuer framkommer att uppfattningen att upphandlingen av varor fungerar väl men att det saknas viss erfarenhet av tjänsteupphandling.

Notering:

- Vård utom Åland upphandlas inte i enlighet med gällande lagstiftning.

Vård utom Åland

I samband med genomförda intervjuer konstaterades att upphandling inte görs vad gäller extern vård så kallad "vård utom Åland" som 2013 motsvarade en kostnad på 8,9 M€ (9,2M€).

Den externa sjukvården "vård utom Åland" avser den sjukvård som inte kan tillgodoses av ÅHS egna resurser. Posten är en omfattande kostnad som styrs av styrelsens beslut från 31.8.2007 om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland. Dokumentet ger stöd för var vårdens skall ges och följande kriterier uppställs, medicinska aspekter, språkliga aspekter, patientens medbestämmande samt ekonomiska aspekter. Det anges även att Ålands hälso- och sjukvård skall sträva efter att avtal med vårdinrättningarna skall finnas men däremot framgår inget om hur dessa avtal skall nås.

I dagsläget finns avtal med Uppsala Akademiska sjukhus samt Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. I samtal framkommer en medvetenhet om att vården som köps från Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt är billigare än motsvarande vård från Uppsala. Statistiken från verksamhetsberättelsen visar att den absoluta huvuddelen av vården köps från den finska sidan (>80%).

Avtalen har inte upphandlats i enlighet med lagen om offentlig upphandling vilket inte är förenligt med upphandlingsdirektiven eller lagstiftningen i området.

Transporttjänsterna som kopplas till vård utom Åland sker enligt avtal med Skärgårdshavets helikoptertjänst och har upphandlats för perioden 1.2.2011-31.1.2016.

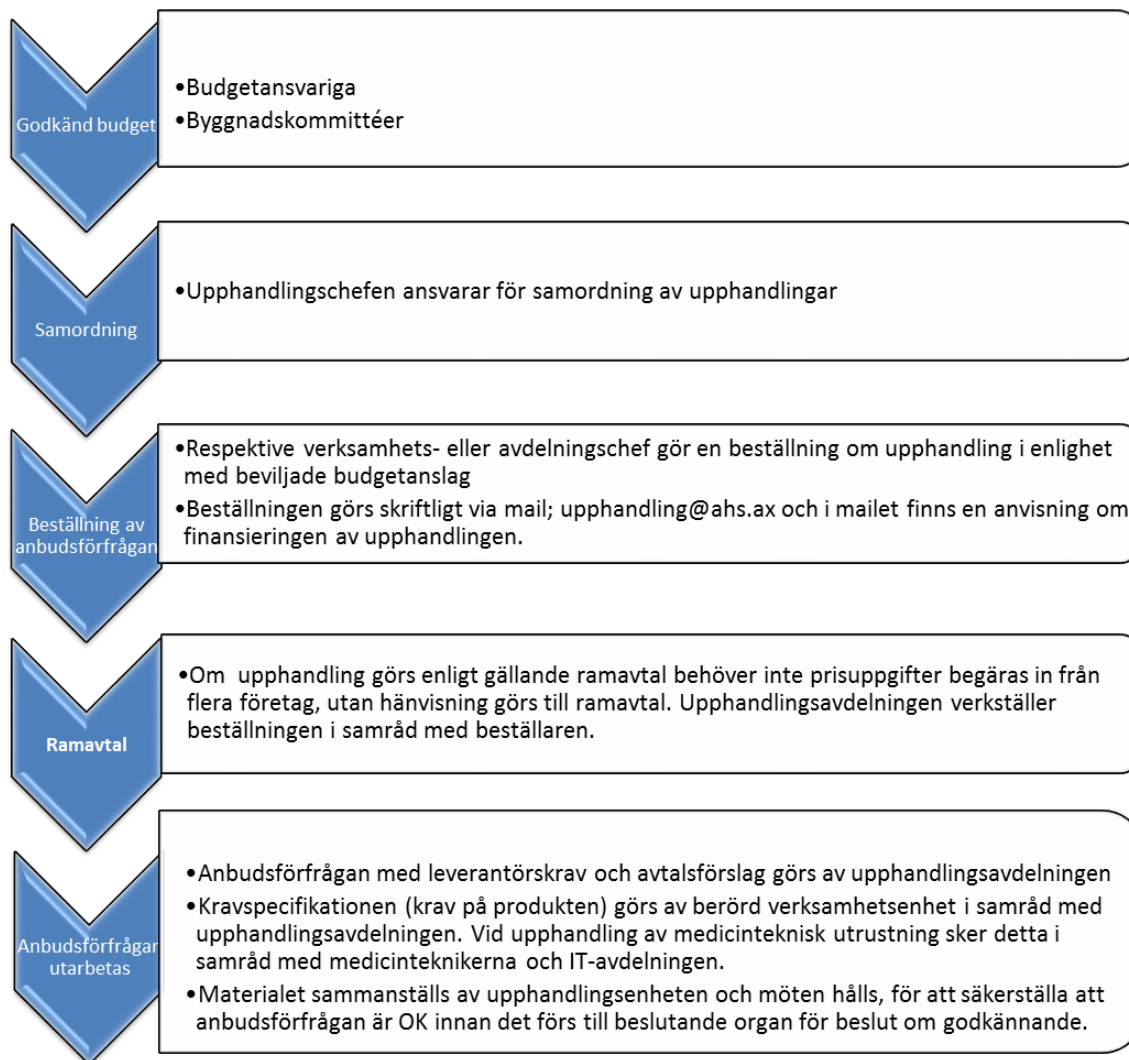
Rekommendationer

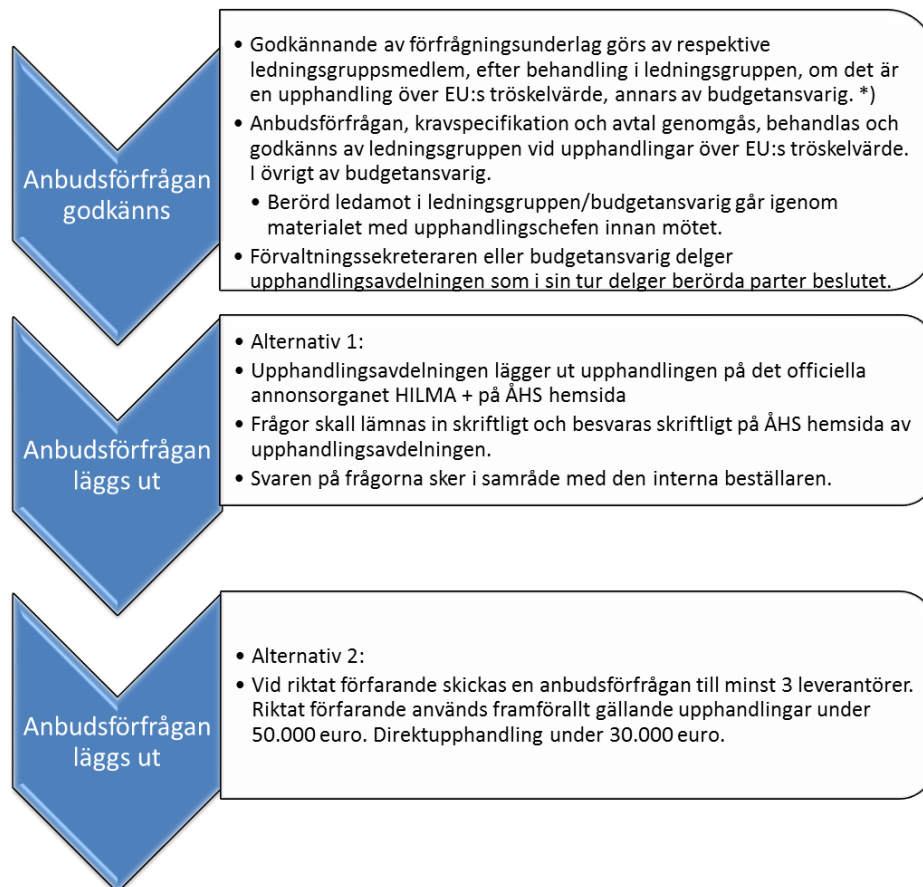
Vi rekommenderar att nödvändiga verktyg för att underrätta upphandlingsavdelningens verksamhet införskaffas. Detta bedömer vi kunna minska riskerna för fel vid upphandlingar och därmed eventuella merkostnader vid eventuella besvär av utförda upphandlingar. Dokumentationen som idag är manuell kommer i ett verktyg även att lagras elektroniskt och säkerställa att upphandlingshistoriken finns kvar vilket underlättar vid kommande upphandlingar samt tillåter uppföljning av upphandlingsdirektiven i efterhand.

Vi rekommenderar även att styrelsens beslut från 31.8.2007 om huvudprinciper för upphandling av / remittering av vård utom Åland tas upp för ny behandling och att styrelsen tar ställning till hur upphandling skall hanteras för att uppfylla lagen om offentlig upphandling.

Upphandling av tjänster är även ett område som ännu kan utvecklas bland annat genom att tydliggöra ansvaret för upphandlingen samt genom att skaffa nödvändig kompetens och erfarenhet för dylika upphandlingar, därtill identifiera de områden som inte upphandlats och slutligen verkställa dessa upphandlingar.

Bilagor





	Metod	Varor och tjänster	Upphandling av byggnadsarbete
EU tröskelvärde	Offentlig upphandling	>207 TEUR	>5 186 TEUR
Enligt ÅHS direktiv	Öppet förfarande	>50 TEUR	>50
Enligt ÅHS direktiv	Öppet eller Riktat förfarande	10-50 TEUR	10-50 TEUR
Enligt ÅHS direktiv	Direkt köp	<10 TEUR	<10 TEUR

Öppet förfarande innebär att annonsering om upphandlingen sker med etablerad annonskanal i Finland och Sverige.

Riktad upphandling skall användas då man känner vilka leverantörer som uppfyller kvalifikationskraven. Vid riktad upphandling lämnas anbudsbegäran till alla potentiella och kända leverantörer som bedöms uppfylla kvalifikationskraven.

Direkt köp innebär att inköp kan ske utan att anbud begärs av flera leverantörer under förutsättning av att man skaffat sig kunskap om marknaden för den aktuella produkten. Upphandlingsdirektivet rekommenderar dock kontakt med minst tre leverantörer.



cutting through complexity

© [year] [legal member firm name], a [jurisdiction] [legal structure] and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative, a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name, logo and “cutting through complexity” are registered trademarks or trademarks of KPMG International.