

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Nesbyen kommune

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1.	Bakgrunn for kontrollen	3
1.2.	Nærmere om forenklet etterlevelsesrevisjon med økonomiforvaltningen	3
2.	Risiko- og vesentlighetsvurdering.....	4
2.1.	Formål og problemstillinger	5
2.2.	Avgrensning av kontrollen.....	6
3.	Metode	6
4.	Kriterier for etterlevelsesrevisjonen	7
5.	Oppsummering	9

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for kontrollen

I henhold til ny kommunelov §24-9 skal regnskapsrevisor se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Revisor skal basere oppgaven på risiko- og vesentlighetsvurdering som skal legges frem for kontrollutvalget. Videre skal revisor avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen innen 30. juni.

Det er utarbeidet en standard, *RSK 301 Forenklet etterlevelseskonsroll med økonomiforvaltningen*, som regulerer handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves.

1.2. Nærmere om forenklet etterlevelserevisjon med økonomiforvaltningen

Det var en forutsetning fra lovutvalget som foreslo å legge forenklet etterlevelseskonsroll med økonomiforvaltningen til regnskapsrevisor at den skulle gjøres med begrenset omfang av ressurser. Lovutvalget uttaler i NOU 4/20 at «... *forslaget må forstås slik at revisor skal avgi sin uttalelse basert på moderat sikkerhet* (konklusjon i negativ form). Dette innebærer at revisor vil gi uttrykk for om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at (sentrale sider av) økonomiforvaltningen ikke er i samsvar med bestemmelser og vedtak». Oppgaven er ikke revisjon og bekreftelse med høy sikkerhet, men en kontroll som gjøres med langt enklere handlinger. Forenklet etterlevelserevisjon skal utføres i tråd med ISAE 3000 Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller forenklet revisorkonsroll av historisk finansiell informasjon.

Lovforarbeidene er tydelige på at det ligger begrenset ressursbruk bak denne uttalelsen om forenklet etterlevelseskonsroll, og ut fra risiko- og vesentlighetsvurderingen velges ett, eller et fåtall områder for konsroll. Der det er flere områder med risiko av betydning kan revisor vurdere å rullere områder for konsroll for å dekke flere områder.

Lovforarbeidene angir at kontrollutvalget ikke skal godkjenne risiko- og vesentlighetsvurderingen, men kan bruke denne og kunnskap om hvor regnskapsrevisor gjør noe ekstra arbeid, som en del av sitt grunnlag for vurdering av behov for forvaltningsrevisjon. God dialog mellom revisor og kontrollutvalg vil være viktig både i formidling av risiko- og vesentlighetsvurdering og resultater av kontrollen.

Økonomiforvaltningen er definert som områder som er angitt i kommunelovens kapittel 14 Økonomiforvaltning og kapittel 15 Selvkost.

Forenklet etterlevelseskonsroll av økonomiforvaltningen omfatter ikke vurderinger av produktivitet, kostnadseffektivitet, kvalitet, måloppnåelse og virkninger. Slike vurderinger faller inn under forvaltningsrevisjon.

Aktuelle områder for konsroll

- Offentlige anskaffelser
- Finansforvaltning
- Selvkost
- Offentlig støtte
- m.fl.

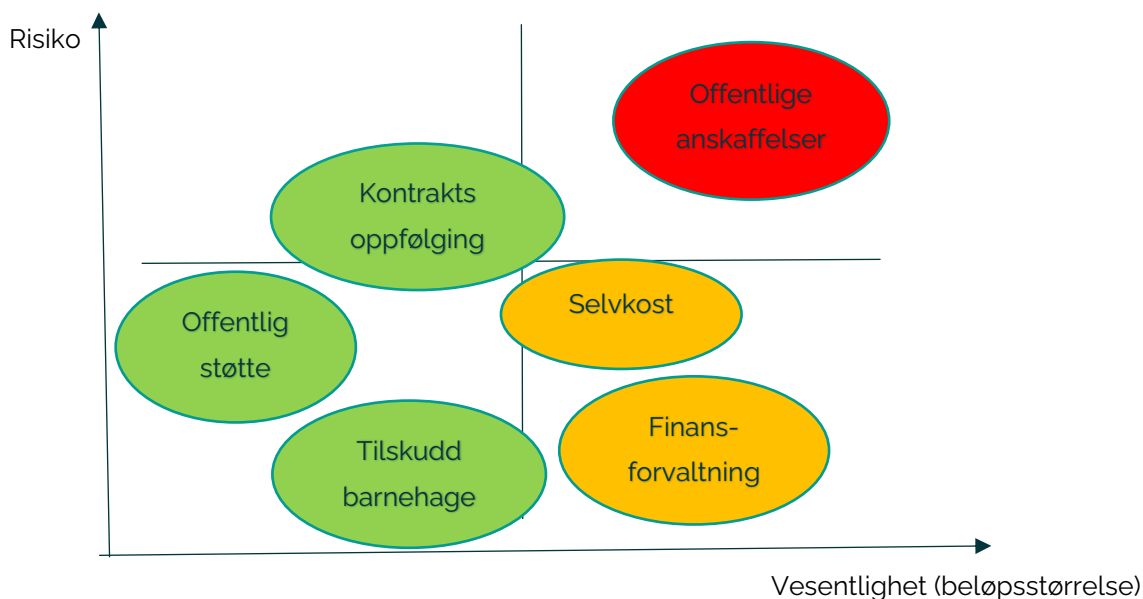
2. Risiko- og vesentlighetsvurdering

Revisor skal velge ut områder for kontroll basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Revisor skal i sin planlegging identifisere områder i økonomiforvaltningen der det er størst behov for at bestemmelser og vedtak følges, og en vurdering av hvilke konsekvenser brudd på bestemmelser og vedtak kan få. Det er kommunen som juridisk enhet slik den fremstår i samlet regnskap for kommunen som er vurderingsenheten.

Når revisor skal vurdere forhold av *vesentlig betydning* for økonomiforvaltningen, innebærer dette vurdering ut ifra to forhold:

- 1) Kvantitativ vesentlighet; beløpsstørrelse relatert til kommunen, enkelt innbyggere eller en gruppe innbyggere.
- 2) Kvalitativ vesentlighet; manglende etterlevelse av bestemmelser og vedtak som ikke nødvendigvis har vesentlig beløpsmessig betydning. Slike mangler kan likevel ha vesentlig betydning for økonomiforvaltningen på grunn av f.eks. potensielt omdømmetap og samfunnsmessig aktualitet.

Områder for forenklet etterlevelsesk kontroll som nevnes som eksempler i forarbeidene er finansforvaltningen, selvkostområdene, offentlige anskaffelser og offentlig støtte. Andre eksempler kan være beregning av driftstilskudd til private barnehager, andre tilskudd/overføringer til private, konsesjonsvilkår, kontraktsoppfølging m.m. Listen er ikke uttømmende, og det vil være en konkret risiko- og vesentlighetsvurdering i den enkelte kommune som er avgjørende for hvilke områder som velges ut for kontroll.



I ovennevnte risikomatrix kommer anskaffelser ut som det området med høyest vesentlighet og risiko. Innkjøp utgjør en vesentlig kostnad i en kommune, og en betydelig andel av kommunale kjøp av varer og tjenester er regulert gjennom lov om offentlig anskaffelser og forskriftene til denne. Loven med tilhørende forskrifter gir klare retningslinjer for hvordan anskaffelser skal foretas, helt fra anskaffelsen blir planlagt til den er gjennomført. Det kan oppstå situasjoner hvor kommunen blir erstatningspliktig overfor potensielle leverandører hvis regelverket ikke er fulgt. Det er et eget klageorgan¹ på området som behandler et stort antall klager, og media har i lang tid vist en stor interesse for området.

Vi velger derfor i år ut **offentlige anskaffelser** som område hvor vi vil gjennomføre forenklet etterlevelsesrevisjon med økonomiforvaltningen. Vi er kjent med at tidligere revisor for Nesbyen kommune gjennomførte forenklet etterlevelseskontroll på offentlige anskaffelser for 2019. Vi vil følge opp eventuelle merknader fra denne gjennomgangen. Videre vil vi år ha fokus på mindre anskaffelser som det ikke er krav om å utlyse, da erfaringen fra øvrige kommuner er at det ofte er flere avvik på anskaffelser under den nasjonale grensen for utlysning av anskaffelser.

2.1. Formål og problemstillinger

Kontrollens formål er å evaluere i hvilken grad kommunen etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Vi har valgt å se nærmere på følgende områder innen offentlige anskaffelser, som vi vurderer at eventuelle brudd på bestemmelser vil ha størst konsekvens for kommunen:

- Har kommunen innhentet tilbud i tråd med føringene i regelverket for offentlige anskaffelser?
- Har kommunen overholdt kravet til dokumentasjonsplikt?

¹ KOFA = Klagenemda for offentlige anskaffelser.

2.2. Avgrensning av kontrollen

I denne kontrollen velger vi å fokusere på de leverandører hvor kommunen har foretatt anskaffelser i størrelsesorden kr 100.000 – kr 1.300.000 i løpet av perioden 01.01.2021-31.10.2021. Begrunnelsen for å velge ut anskaffelser i denne størrelsesorden er at 1,3 mill. kr. nå er den nasjonale grensen for utlysning av anskaffelser. Målet med kontrollen er å fokusere på anskaffelser som det ikke er krav om å utlyse.

Vi vil forsøke å velge ut leverandører der vi ikke kjenner til at det foreligger rammeavtaler.

Det vil være en risiko for at leverandører hvor kommunen som en helhet anskaffer for relativt høye beløp gjennom året, men som er spredt på mange ansvarsområder ikke blir omfattet av undersøkelsen. I slike tilfeller kan man anta at kommunen vil få besparelser ved å gjennomføre anskaffelsene på en mer strukturert måte, men det vil antagelig ikke være i strid med regelverket. Det vil også være en risiko for at anskaffelser av samme type varer og tjenester hos forskjellige leverandører ikke blir plukket ut.

Vi presiserer at våre vurderinger og konklusjoner derfor bare omfatter disse avgrensede definerte områdene eller temaene, og ikke gir et bilde av kommunens tilnærming til regelverket som en helhet.

3. Metode

Vi utfører kontrollen i henhold til standarden RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen.

Kontrollen vil bli gjennomført med forespørsler, dokumentanalyse og regnskapsanalyse på aggregerte data. Ved utarbeidelsen av statistikken for kjøp hos de utvalgte leverandørene, benytter oss av regnskapsfiler fra kommunens økonomisystem. Filene blir analysert ved hjelp av analyseverktøy som gjør det mulig å sortere og gjøre uttrekk av spesifikke regnskapsposter etter gitte kriterier.

4. Kriterier for etterlevelsesrevisjonen

Det skal fastsettes og beskrives objektive kriterier for måling og evaluering. Objektive kriterier er klare krav i lover, forskrifter, kommunens egne reglementer, budsjetter og økonomiplan, og enkeltvedtak med økonomisk virkning.

På bakgrunn av de valgte problemstillingene i kapittel 2.1, er følgende kilder til revisjonskriterier aktuelle:

- Lov om offentlige anskaffelser ²
- Forskrift om offentlige anskaffelser ³
- Kommunens rutiner, anskaffelsesstrategi og oversikt over rammeavtaler

Anskaffelser i offentlig sektor reguleres av lov om offentlig anskaffelser med tilhørende forskrifter. Norge har gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter ved anskaffelser over visse verdier (terskelverdier). Loven, med tilhørende forskrifter, gjelder også ved anskaffelser som er under terskelverdien. Alle statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer er omfattet av regelverket, og det gjelder alle anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter.

En oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører, hindre konkurranse eller dele opp anskaffelser for å omgå bestemmelsene. Den skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

Loven stiller også krav til at offentlige oppdragsgivere tar hensyn til miljømessige konsekvenser, klimavennlige løsninger, livssyklus-kostnader, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, grunnleggende menneskerettigheter, antall ledd i leverandørkjeden og universell utforming.

Formålet med loven og tilhørende forskrifter er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt bidra til økt tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte gjennom at det offentlige opptrer med integritet.

Klagenemnd for offentlige anskaffelser⁴ (KOFA) er et rådgivende organ for løsning av tvister, som skal behandle klager, og kan fatte vedtak om overtredelsesgebyr.

De fleste kommunale anskaffelser vil reguleres av forskrift om offentlige anskaffelser. ⁵ Dette gjelder levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Enkelte kommunale anskaffelser regulert av forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene ⁶, slik som blant annet vann- og energiforsyning.

Anskaffelsesforskriften skiller i hovedsak mellom følgende typer anskaffelser.

² LOV 2016-06-17 nr. 73: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), med tilhørende forskrifter.

³ FOR 2016-08-12 nr 974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

⁴ FOR 2002-11-15 nr 1288: Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser

⁵ FOR 2016-08-12 nr 974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

⁶ FOR 2016-08-12 nr 975: Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)

- Del I. Almennelige bestemmelser
 - Disse gjelder for alle anskaffelser som er lik eller overstiger kr 100.000 eks mva
- Del II. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester
 - Omtales ofte som «den nasjonale grenseverdien»
 - 1,3 mill kr eks mva, men under EØS-terskelverdiene
- Del III. Anskaffelser over EØS-terskelverdiene
 - 2,05 mill kr eks mva for vare- og tjenestekontrakter
 - 51,5 mill kr eks mva for bygge- og anleggskontrakter
- Del IV. Anskaffelser av helse- og sosialtjenester
 - 7,2 mill kr eks mva for kontrakter om særlige tjenester og kontrakter om helse- og sosialtjenester
- Del V. Plan- og designkonkurranser
 - 1,3 mill kr eks mva

Forsyningsforskriften har en lignende inndeling, men har andre grense- og terskelverdier.

Fra 1. januar 2007 ble det innført et krav til protokollføring ved anskaffelser som overstiger 100.000 kr. Kravet til protokollføring følger av forskriftskravet om dokumentasjonsplikt ⁷; "*Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll*". For anskaffelser etter del II og III er kravene til innhold i protokollen utdypet i forskriften ⁸.

Forskriftene for offentlige anskaffelser og innkjøpsreglene for forsyningssektoren gir en rekke krav til prosedyrene for å gjennomføre en anskaffelse. Avhengig av verdi og type vil disse variere, men det stilles krav til blant annet; valg av anskaffelsesprosedyre, innhenting av tilbud eller utlysning / kunngjøring, konkurransegrunnlag, frister, gjennomføring og avslutning av konkurransen. Det påpekes også hvor viktig det er med dokumentasjon, protokollføring og når det skal innhentes skatteattest for både mva og skatt.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet flere veiledere til reglene om offentlige anskaffelser som et supplement av rådgivende karakter.

⁷ FOR 2016-08-12 nr 974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), § 7-1.

⁸ FOR 2016-08-12 nr 974: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), §§ 10-5 og 25-5.

5. Oppsummering

Basert på risiko- og vesentlighetsvurdering for Nesbyen kommune, velges offentlige anskaffelser som område for årets forenklete etterlevelsesrevisjon.

Det vil bli utarbeidet en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget om resultatet av kontrollen, med kopi til kommunedirektøren, innen 30. juni.

Drammen, den 01. november 2021

Marianne Elverum (sign.)
Oppdragsansvarlig

Brynhild Børtnes (sign.)
Revisor



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Ski

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkasen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarseien 117, 3540 Nesbyen