

## Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltning 2020

### Risiko- og vesentlighetsvurdering

#### Innhold

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn for kontrollen	2
1.2	Nærmere om forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltning	2
2	Risiko- og vesentlighetsvurdering	3
2.1	Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forenklet etterlevelseskontroll	3
2.2	Formål og problemstillinger - offentlige anskaffelser	3
3	Metode	4
3.1	Metode generelt	4
3.2	Kriterier for etterlevelseskontroll av offentlige anskaffelser	4
4	Oppsummering	6

/s/

Didrik Hjort  
daglig leder/revisjonssjef

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for kontrollen

*Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018) fastsetter følgende i § 24-9 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen:

"Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen."

Dette er en ny oppgave som kommer i tillegg til ordinær rapportering i regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Første gang revisorene skal rapportere på dette er i 2020.

*Midlertidig lov om unntak fra kommuneloven, IKS-loven og partiloven* (tiltak for å avhjelpe konsekvensene av utbruddet av Covid-19; 2020) utsetter rapporteringsfristen fra 30.6.2020 til 15.9.2020.

Innlandet Revisjon IKS overtar revisjon av Valdreskommunene, mens Viken kommunerevisjon IKS overtar revisjon av Hallingdalskommunene fra 2021. Begge selskaper har valgt offentlige anskaffelser som tema for forenklet etterlevelseskontroll i år. Det er hensiktsmessig at Kommunerevisjon IKS velger samme tema.

Dette dokument er basert på risiko- og vesentlighetsvurdering utarbeidet av Viken kommunerevisjon IKS, men tilpasset av Kommunerevisjon IKS. Viken kommunerevisjons etterlevelseskontroll med sine kommuner fokuserer på enkeltanskaffelser/stikkprøver, mens vi velger å fokusere på kommunenes *system for anskaffelser*.

## 1.2 Nærmere om forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltning

Lovutvalget som foreslo å legge forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen til regnskapsrevisor, forutsatte begrenset ressursbruk, jf. NOU 4/20: «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».

Dette er ikke revisjon og bekreftelse med høy sikkerhet, men en kontroll som gjøres med enklere handlinger. Forenklet etterlevelseskontroll utføres i tråd med *ISAE 3000 Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller forenklet revisorkontroll av historisk finansiell informasjon*. Ut fra risiko- og vesentlighetsvurderingen velges ett eller noen få områder for kontroll.

Lovforarbeidene angir at kontrollutvalget ikke skal godkjenne risiko- og vesentlighetsvurderingen. God dialog mellom revisor og kontrollutvalg er viktig i formidling av risiko- og vesentlighetsvurdering og resultater av kontrollen. Dette inngår i kontrollutvalgets grunnlag for vurdering av behov for forvaltningsrevisjon.

Økonomiforvaltningen er definert som områder angitt i kommunelovens kapittel 14 Økonomiforvaltning og kapittel 15 Selvkost. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen omfatter ikke vurderinger av produktivitet, kostnadseffektivitet, kvalitet, måloppnåelse og virkninger. Slike vurderinger faller inn under forvaltningsrevisjon.

## 2 Risiko- og vesentlighetsvurdering

### 2.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forenklet etterlevelseskontroll

Revisor skal velge ut områder for kontroll basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Revisor identifiserer områder i økonomiforvaltningen der det er størst behov for at bestemmelser og vedtak følges og der brudd på bestemmelser/vedtak får størst konsekvenser. *Vesentlig betydning* for økonomiforvaltningen vurderes ut fra to forhold:

1. Kvantitativ vesentlighet: Beløpsstørrelse relatert til kommunen, enkeltinnbyggere eller en gruppe innbyggere.
2. Kvalitativ vesentlighet: Manglende etterlevelse av bestemmelser og vedtak har ikke nødvendigvis stor beløpsmessig betydning, men kan likevel ha vesentlig betydning for økonomiforvaltningen på grunn av potensielt omdømmetap og samfunnsmessig aktualitet mv.

Lovforarbeidene nevner eksempler på områder for forenklet etterlevelseskontroll:

- finansforvaltningen,
- selvkostområdene,
- offentlige anskaffelser,
- offentlig støtte.

Andre eksempler kan være beregning av driftstilskudd til private barnehager, andre tilskudd/overføringer til private, konsesjonsvilkår og kontraktsoppfølging. Risiko- og vesentlighetsvurderingen avgjør hvilke områder i kommunen som velges ut for kontroll.

### 2.2 Formål og problemstillinger - offentlige anskaffelser

Basert på vår kjennskap til kommunens rutiner og internkontroll i økonomiforvaltningen, områder der vi allerede gjennomfører en del kontroller og tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner, velger vi i år ut **offentlige anskaffelser** (innkjøp) for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen.<sup>1</sup> Innkjøp utgjør vesentlige kostnader i kommunene.

Kontrollens formål er å evaluere i hvilken grad kommunen har et system for anskaffelser som etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Seks problemstillinger undersøkes:

1. Har kommunen vedtatt et anskaffelsesreglement (rutinebeskrivelse for innkjøp) siste fem år?
2. Har kommunen innkjøpskoordinator som bistår virksomhetene ved anskaffelser (eventuelt i samarbeid med andre kommuner)?
3. Dekker inngåtte rammeavtaler kommunens behov, og etterleves rammeavtalene?
4. Anskaffelser over nasjonal grenseverdi på 1,3 mill. kr (eks. mva) - følges kravene til anskaffelsesprosedyre (kunngjøring, konkurransegrunnlag, evaluering, protokollføring og frister mv.)?
5. Grunnleggende prinsipper (anskaffelseslov § 4) om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet overholdes?
6. På hvilke punkter bør kommunens innkjøpsrutiner forbedres?

---

<sup>1</sup> *Innkjøp* brukes i dagligtale synonymt med *anskaffelse* (selv om *kjøp* er et stadium i anskaffelsesprosessen).

## 3 Metode

### 3.1 Metode generelt

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*. Standarden regulerer handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Standarden gjelder fra rapportering som skal foretas i 2021. Vi følger den så langt den passer også i 2020.

Kontrollen gjennomføres med forespørsler, dokumentanalyse og regnskapsanalyse.

Objektive kriterier for måling og evaluering skal fastsettes. Objektive kriterier er krav i lover/ forskrifter, statlige veiledninger mv. og kommunens reglementer, økonomiplan/budsjett og enkeltvedtak med økonomisk virkning.

### 3.2 Kriterier for etterlevelseskontroll av offentlige anskaffelser

Følgende kilder til kontrollkriterier er aktuelle:

- *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven, 2016) og *Forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften, 2016) gjelder innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene* (forsyningsforskriften, 2016) regulerer kommunale anskaffelser til vann- og energiforsyning m.m.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) sine vedtak.
- Kommunens innkjøpsreglement mv.

Anskaffelser i offentlig sektor reguleres hovedsakelig av anskaffelsesloven med tilhørende forskrift. Norge har gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter (prosedyrer) ved anskaffelser over visse grenseverdier (terskelverdier). Anskaffelseslovverket gjelder også ved anskaffelser som er under terskelverdi. Alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer omfattes av regelverket.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet veiledere til lovverket om offentlige anskaffelser. KOFA er et rådgivende organ for behandling av tvister, som behandler et stort antall klager. *Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser* (2002) gir KOFA myndighet til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Media viser stor interesse for området.

Formålet med anskaffelseslov/-forskrift er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte gjennom at det offentlige opptrer med integritet. Det heter følgende i anskaffelsesloven § 4 Grunnleggende prinsipper: "Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet."

En oppdragsgiver (kunde) skal ikke diskriminere leverandører, hindre konkurranse eller dele opp anskaffelser for å omgå bestemmelsene. Anskaffelsesloven stiller også krav til at offentlige oppdragsgivere tar hensyn til miljømessige konsekvenser, klimavennlige løsninger, livs- sykluskostnader, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, grunnleggende menneskerettigheter, antall ledd i leverandørkjeden og universell utforming.

Anskaffelseslovgivningen er kompleks, men gir klare retningslinjer for hvordan anskaffelser skal foretas, fra anskaffelsen blir planlagt til den er gjennomført. Det kan oppstå situasjoner

der kommunen blir erstatningspliktig overfor potensielle leverandører hvis regelverket ikke er fulgt.

Anskaffelsesforskriften innførte fra 2007 krav til protokollføring ved anskaffelser over 100.000 kr, jf. § 7-1 Dokumentasjonsplikt: "Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll."

Anskaffelsesforskriften er inndelt i fem deler med følgende terskelverdier (grenseverdier eks. mva) i 2020:

- **Del I Alminnelige bestemmelser:** Alle anskaffelser som er lik eller overstiger 100.000 kr.
- **Del II Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester:** 1,3 mill. kr er den nasjonale terskelverdien.
- **Del III Anskaffelser over EØS-terskelverdiene:** 2,05 mill. kr for vare- og tjenestekontrakter; 51,5 mill. kr for bygge- og anleggskontrakter.
- **Del IV Anskaffelser av helse- og sosialtjenester:** 7,2 mill. kr for kontrakter om særlige tjenester og kontrakter om helse- og sosialtjenester.
- **Del V Plan- og designkonkurranser:** 1,3 mill. kr.

Noe forenklet kan vi stille opp følgende terskelverdier/grenseverdier (tabellen leses nedenfra):

<b>Terskelverdier (eks. mva) 2020:</b>	<b>Type terskelverdi:</b>	<b>Anskaffelsesforskrift:</b>
<b>51,5 mill. kr:</b>	EØS-terskelverdi for kunngjøring i TED av anskaffelser i bygg- og anlegg	§ 5-3
<b>7,2 mill. kr:</b>	EØS-terskelverdi for kunngjøring i TED av anskaffelser av helse- og sosialtjenester mv.	§ 5-3
<b>2,05 mill. kr:</b>	<b>EØS-terskelverdi</b> for kunngjøring i TED av anskaffelser av varer og tjenester	§ 5-3
<b>1,3 mill. kr:</b>	<b>Nasjonal terskelverdi</b> for kunngjøring i Doffin av anskaffelser av varer og tjenester (inkl. plan-/designkonkurranser)	§ 5-1
<b>100.000 kr:</b>	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i> gjelder for anskaffelser over 100.000 kr	Alminnelige bestemmelser

TED (Tenders Electronic Daily) er EUs offisielle database for offentlige anskaffelser (procurement), jf. [www.Data.europa.eu](http://www.Data.europa.eu).

Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser, jf. Digitaliseringsdirektoratets [www.Doffin.no](http://www.Doffin.no).

Anskaffelsens verdi måles over det antall år kontrakten varer, f.eks. fire år.

Terskelverdiene endres over tid. Legg til grunn det som gjaldt på anskaffelsestidspunktet.

Anskaffelsesforskriften stiller en rekke krav til anskaffelsesprosedyre, som avhenger av verdi og type anskaffelse:

- valg av anskaffelsesprosedyre, herunder anbuds konkurranse, konkurranse med forhandling og direkte anskaffelse;
- innhenting av tilbud eller utlysning/kunngjøring;
- konkurransegrunnlag med tildelingskriterier;
- evaluering og avslutning av konkurransen;
- dokumentasjon, herunder innhenting av skatteattest (mva, skatt);
- protokollføring;
- frister.

## 4 Oppsummering

Basert på risiko- og vesentlighetsvurdering for kommunene velges offentlige anskaffelser/innkjøp som område for årets forenklete etterlevelseskontroll med økonomiforvaltning.

En skriftlig uttalelse til kontrollutvalget om resultatet av kontrollen, med kopi til kommunedirektøren, vil bli utarbeidet innen årets frist 15.9.2020.