

FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser

PROSJEKTPLAN



Selbu kommune

Januar 2019

FR 1073

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Hovedproblemstilling: Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?</p> <p>Delproblemstilling 1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?</p> <p>Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarhet av konkurranse?</p>
Kilder til kriterier	<p>Aktuelle kilder til kriterier i denne undersøkelsen er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Kommuneloven• Lov og forskrift om offentlige anskaffelser med veileder
Metode	<p>Intervju av utvalgte ansatte med ansvar for innkjøp og dokumentgjennomgang av anskaffelsesdokumenter</p>
Tidsplan	<p>Her presenteres overordnet tidsplan:</p> <ul style="list-style-type: none">• 320 timer• 30.9.2019
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Arve Gausen – arve.gausen@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeidar: Anna Ølnes- anna.olnes@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Erik Gran Seim - eirik.seim@revisjonmidtnorge.no• Line J. Wirum - line.wirum@revisjonmidtnorge.no <p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklæringsskjema.</p>
Kontaktperson Selbu kommune	<p>Rådmann Stig Roald Amundsen</p>

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

Bestilling

I plan for forvaltningsrevisjon¹ er offentlige anskaffelser et prioritert område for forvaltningsrevisjon. I kontrollutvalgets sak 22/18 ble bestillingen av forvaltningsrevisjonen vedtatt. I saken deltok revisor og kontrollutvalget viste til at undersøkelsen måtte besvare om kommunen etterlever anskaffelsesregelverket i sine innkjøp. Revisor viste i møtet til anskaffelsesprosjekt utført i andre kommuner som hadde sett på etterlevelsen av regelverket. Kontrollutvalget pekte videre på mulige fokusområder for undersøkelsen som omhandlet:

- Om vedtatt strategi for anskaffelser i Værnesregionen (VR) følges
- Om etiske retningslinjer fra VR følges
- Om elektronisk system i VR benyttes for gjennomføring av anskaffelser
- Om kompetanse i kommunen og VR utnyttes ved innkjøp

2.1 Bakgrunnsinformasjon

Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester og bygge – og anleggsarbeid for store summer årlig. Krav til planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Ny lov og nye forskrifter om offentlige anskaffelser ble iverksatt 1.1.2017. Et av de viktigste formålene med de nye anskaffelsesreglene er effektiv ressursbruk². Blant flere forenklingstiltak er endring av de nasjonale terskelverdiene blitt hevet, slik at ressursbruken ved mindre anskaffelser kan reduseres.

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper. Prinsippene skal bidra til å realisere anskaffelsesregelverkets formål, jf. anskaffelsesloven § 1. De skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal foretas på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til bl.a. konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold³.

¹ 2017-2018, vedtatt i kommunestyret i sak 10/2017

² Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, 7.12.2017, Nærings- og fiskeridepartementet

³ Innst. 358 L (2015-2016) s. 16.

I norsk rett er de grunnleggende prinsippene for anskaffelser nedfelt i anskaffelsesloven § 4. Bestemmelsen fastsetter at "oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet".

Hvilke regler som gjelder for anskaffelsen, herunder hvilke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som kan benyttes, er avhengig av hva som er anslått verdi for kontrakten.

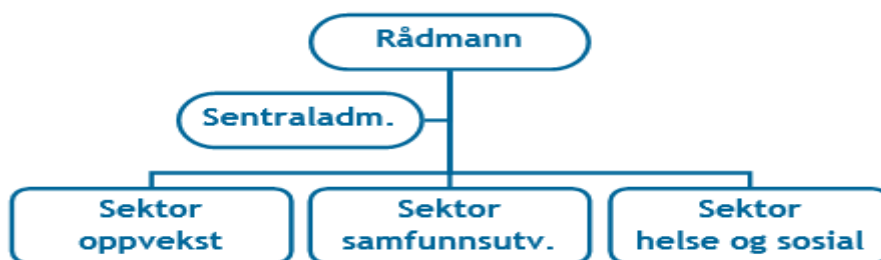
- Del I gjelder for alle anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner eksklusiv mva.
- Del II gjelder for:
 - o Anskaffelser av varer og tjenester som gjøres av andre enn statlige myndigheter når verdien er mellom 1,3 og 2 millioner kroner eksklusiv mva.
 - o Bygge – og anleggsanskaffelser til en verdi mellom 1,3 mill. og 51 millioner kroner eksklusiv mva. for alle som omfattes av regelverket.
- Del III gjelder for:
 - o Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av over 2 mill. kr ekskl. mva.
 - o Bygge- og anleggskontrakter til en verdi av over 51mill. kr ekskl. mva.

Fra 1.1.2017 ble anskaffelser under kr 100 000 unntatt fra anskaffelsesregelverket.

2.2 Kommunen organisering av innkjøpsansvaret

Selbu kommune er delt opp i tre sektorer som hver ledes av en sektorsjef. I tillegg er stabs- og støttefunksjoner lagt til sentraladministrasjonen. Rådmannen er øverste administrative leder, og samtidig leder av sentraladministrasjonen. Det vises til at alle anskaffelser skal gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, øvrig gjeldende regelverk samt avtaler inngått gjennom innkjøpssamarbeidet i Værnesregionen. Kommunens sektorledere og virksomhetsledere har delegert ansvar for innkjøp innenfor eget ansvarsområde.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Selbu kommunes hjemmeside

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Anskaffelser er en vesentlig del av kommunenes utgifter og regelverket krever kompetanse til innkjøperne for å sikre at dette følges. Det er nødvendig å avgrense prosjektet. Hensikten med delproblemstillingene er å spisse prosjektet, samtidig som det foretas en positiv avgrensing i innkjøpsområdet. Vi vil i denne undersøkelsen gjennomgå et utvalg av anskaffelser i 2018 utført i Selbu kommune. Utvalget vil søke å dekke anskaffelsesregelverkets ulike terskelverdier. (Dvs. over kr 100 000 og over kr 1,3 mill.) Undersøkelsen vil se på rammeavtaler i utvalgte anskaffelser, men ikke se på avtalelojalitet knyttet til disse.

3.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående formuleres undersøkelsens hovedproblemstilling og delproblemstillinger slik:

Hovedproblemstilling: Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser?

Vi vil besvare hovedproblemstillingen med to delproblemstillinger, disse er:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har kommunen kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Det kan her være aktuelt å se på hvordan kommuner:

- Sikre tilstrekkelig kompetanse
- System for å sikre at anskaffelser utføres i samsvar med regelverket
 - Oppfølging av vedtatt anskaffelsesstrategi
 - Oppfølging av vedtatt etisk reglement
 - Elektronisk system for anskaffelser
 - Rutiner for anskaffelser er kjent i organisasjonen
 - Oppfølging av arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold
 - System for å stille krav om av lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i anskaffelser samt kontraktsoppfølging av kravene

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse?

Det kan her være aktuelt å se om utvalgte krav knyttet til forskriftens del 1, 2 og 3 følges for den enkelte anskaffelse ut fra gitte krav:

- Beregning av terskelverdi er dokumentert - Del 1
- Dokumentasjon av vesentlige forhold i en anskaffelse – Del 1
- Valgt leverandør leverer skatteattest for mva. og skatt. (over kr 500 000)
- Kunngjøringsplikt nasjonalt og EØS - Del 2 og 3
- Anskaffelsesprotokoll - Del 2 og 3
- Krav til og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandører/underleverandører - Del 2 og 3
- Antall underleverandører – Del 2 og 3
- Krav til og oppfølging av lærlinger - Del 2 og 3

3.3 Overordna kriterier (kilder)

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, statlige føringer, andre myndigheters praksis, teori eller reelle hensyn. Revisjonskriteriene for undersøkelsen skal hentes fra følgende regelverk:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Lov om offentlige anskaffelser - LOA
- Forskrift om offentlige anskaffelser - FOA
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser utgitt av Nærings – og fiskeridepartementet

Kriterier nærmere spesifisert for delproblemstillingene:

Delproblemstilling 1	<p>Kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Kommuneloven § 23.2 viser at virksomheten skal være gjenstand for betryggende kontroll ○ Lov om offentlige anskaffelser § 1 viser at anskaffelser skal bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Veileder for offentlige anskaffelser viser til at oppdragsgiveren bør ha gode interne rutiner som ivaretar og følge opp kravene. ○ Offentlige oppdragsgivere som utfører anskaffelser omfattet av del II og del III i FOA må minimum ha tilgang til en elektronisk løsning for utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørsler om å delta i konkurranse, bekreftelse av interesse og innlevering av tilbud ifra 1. juli 2018⁴. ○ Kommunens egne vedtatte strategier for anskaffelser og etiske reglement
Delproblemstilling 2	<p>Kriterier:</p> <p>For alle anskaffelser over 100.000 eks. mva.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Beregning av terskelverdi er dokumentert - § 5-4, FOA ○ Protokoll og vesentlig forhold - § 7-1 (3) FOA ○ Kontrakt § 7-1 (2) FOA ○ Valgt leverandør leverer skatteattest for mva. og skatt, § 7-2 (1-3) FOA ○ Kunngjøringsplikt nasjonalt og EØS § 8-17 ○ Anskaffelsesprotokoll § 10-5 ○ Hovedleverandør med maksimalt to leverandørledd under seg § 8-13 og 19-3 FOA ○ Stille Krav til lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger ved anskaffelser hos leverandører/underleverandører og til lærlinger § 6 og 7 LOA samt følge dette opp.

3.4 Metoder for innsamling av data

Det planlegges å gjennomføres en dokumentgjennomgang av etterspurt anskaffelser, interne rutiner og kommunens etablerte systemer for anskaffelser. Videre er det aktuelt å gjennomføre intervju av et utvalg ansatte i kommunen som har sentral rolle for innkjøp. Det kan være aktuelt

⁴ <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/fagsystemer-elektronisk-handel-e-handel>

å intervju sentrale ansatte fra Innkjøp i Værnesregionen også da kommunen deltar her. For den kontrollerte perioden er det aktuelt å se på utvalg av anskaffelser fra ulike tjenester i kommunen. Vi vil også innhente rutiner for oppfølging av anskaffelser for å se om man har etablert betryggende kontrolltiltak for å sikre at regelverket om anskaffelser etterleves. Vi vil se på hvordan oppdragsgiver kontrollerer anskaffelser i kontraktsoppfølgingen jf. kravet til lærlinger og tariff lønn.

4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Orkanger 25.1.19

Arve Gausen

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Anna Ølnes /s/

Prosjektmedarbeider

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no