

Styresak 75-2010 Internrevisjonsrapport 15/09: Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen – oppsummering

Formål/sammendrag

I samsvar med vedtatt Plan for internrevisjon 2009-2010 har internrevisjonen gjennomført revisjonsprosjektet ”Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser”.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for foretaksgruppens virksomhet. Lovens grunnleggende prinsipper skal etterleves for å sikre at alle potensielle leverandører har samme mulighet til å oppnå kontrakter med foretakene, og for å bidra til effektive kjøp og fornuftig anvendelse av foretakenes økonomiske midler.

Formålet med revisjonsprosjektet er å undersøke om foretakenes internkontroll gir tilstrekkelig sikkerhet for at anskaffelse av varer og tjenester skjer i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisjonen er gjennomført i form av fire delprosjekter som omfatter Helse Nord RHF, Helse Nord IKT, Universitetssykehuset Nord-Norge HF og Nordlandssykehuset HF.

Rapportene fra delprosjektene er behandlet i revisjonskomiteen i sak 17/10. Revisjonskomiteen ga uttrykk for at dette er et viktig prosjekt med tanke på å bidra til forbedringer, og understreket viktigheten av hensiktsmessig organisering og ansvarsfordeling i innkjøpsarbeidet. Revisjonskomiteen konkluderte med at styresaken bør utformes slik at den sikrer læring og oppfølging også i de helseforetakene som ikke har vært direkte omfattet av revisjonen, og mente det bør vurderes om man skal be om redegjørelse (egenvurdering) fra disse HF-ene.

I denne saken legges den oppsummerende rapporten fra prosjektet, Internrevisjonsrapport 15/09, frem for styret, se vedlegg.

Styret i Helse Nord RHF inviteres til å fatte følgende vedtak:

1. Internrevisjonsrapport 15/09 Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen – oppsummering, tas til orientering.
2. Styret ber adm. direktør påse at anbefalingene som er gitt i de enkelte delprosjekter blir fulgt opp i de reviderte enheter.
3. Styret ber adm. direktør vurdere om noen av de funn som fremgår av rapporten tilsier at det bør samarbeides om fellesløsninger for foretaksgruppen.

4. Styret ber adm. direktør, i samråd med internrevisjonen, vurdere å innhente redegjørelse (egenvurdering) fra de helseforetakene som ikke har vært direkte omfattet av denne revisjonen.
5. Styret ber om i løpet av våren 2011 å bli orientert om status i de problemstillinger som tas opp i rapporten.

Bodø, den 14. juni 2010

Lars Vorland
Adm. direktør

Trykt vedlegg: Internrevisjonsrapport 15/09 Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen – oppsummering

Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen – oppsummering

Internrevisjonsrapport 15/09

07.06.2010

Innholdsfortegnelse:

1. Sammendrag	3
2. Innledning	3
3. Metode og datagrunnlag	4
3.1 Intervjuer	4
3.2 Dokumentanalyse	4
3.3 Testing av anskaffelser.....	4
3.4 Spørreundersøkelse	5
4. Revisjonskriterier lagt til grunn i prosjektet	5
4.1 Regelverket	5
4.2 Grunnprinsippene i lov om offentlige anskaffelser	5
5. Data, funn	6
5.1 Organisering av innkjøpsfunksjonen.....	6
5.2 System og rutiner.....	6
5.3 Oppfølging og etterlevelse av avtaler	6
5.3.1 Avtaleoppfølging.....	6
5.3.2 Etterlevelse av avtaler og lojalitet til disse	6
5.4 Etikk, misligheter.....	7
5.5 Regeletterlevelse og kompetanse om anskaffelsesregelverket	7
6. Oppsummering og anbefalinger	8

1. Sammendrag

Internrevisjonen i Helse Nord RHF har i samarbeid med Deloitte gjennomført revisjonsprosjektet "Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen". Revisjonen er foretatt ved fire foretak/enheter i regionen – Helse Nord IKT, Helse Nord RHF, Universitetssykehuset Nord-Norge HF og Nordlandssykehuset HF.

Formålet med revisjonen

Formålet med revisjonsprosjektet er å undersøke om foretakenes internkontroll gir tilstrekkelig sikkerhet for at anskaffelse av varer og tjenester skjer i samsvar med gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser.

Gjennomføring

Revisjonen er gjort ved intervjuer, dokumentanalyser, testing av registrerte opplysninger og spørreundersøkelser.

Oppsummering og anbefalinger

Internrevisjonen konkluderer med at internkontrollen ved de reviderte foretak på flere felter fremstår som hensiktsmessig og betryggende, men at det også er avdekket svakheter i rutiner/kontrollopplegg samt klare brudd på regelverket. Internrevisjonen konstaterer at det er rom for forbedringer, og vi gir anbefalinger bl.a. knyttet til:

- dokumentasjon for, og etterprøvbarehet av, anskaffelsesprosessene
- ansattes tilgang og kjennskap til relevante avtaler, regelverk og retningslinjer
- utarbeiding av rutiner/retningslinjer for sentrale forhold nevnt i rapportene
- oppfølging av øvrige forbedringsmuligheter internrevisjonen har pekt på

2. Innledning

Internrevisjonen i Helse Nord RHF har i samarbeid med Deloitte AS og i samsvar med styrevedtatte revisjonsplaner for 2008-2010, gjennomført et revisjonsprosjekt rettet mot etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i foretaksgruppen. Revisjonsprosjektet er gjennomført i form av fire delprosjekter, rapportert som følger:

Helse Nord IKT	Internrevisjonsrapport 02/09
Helse Nord RHF	Internrevisjonsrapport 03/09
Universitetssykehuset Nord-Norge HF	Internrevisjonsrapport 13/09
Nordlandssykehuset HF	Internrevisjonsrapport 14/09

Formålet med revisjonsprosjektet er å undersøke om foretakenes internkontroll gir tilstrekkelig sikkerhet for at anskaffelse av varer og tjenester skjer i samsvar med gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser.

Som det fremgår ovenfor, så omfatter prosjektet virksomheten ved to store sykehusforetak, i tillegg til det regionale helseforetaket og Helse Nord IKT. (Helse Nord IKT er en regional organisasjon etablert på alle sykehusene i Nord-Norge med ansvar for drift og utvikling av IKT for helseforetakene). Det er følgelig store ulikheter mellom enhetene hva angår størrelse, oppgaver, organisering med mer. Alle fire foretar imidlertid innkjøp/anskaffelser i betydelig omfang, og problemstillingene vi har vurdert er de samme i alle delprosjektene:

- I hvilken grad blir anskaffelser gjennomført i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser?
- Er det etablert hensiktsmessig internkontroll som er tilpasset aktivitet og risiko på dette feltet?
- Blir interne reglement, rutiner og/eller prosedyrer som gjelder for foretakene og som har relevans for offentlige anskaffelser, etterlevd?
- Etterleves det regionale helseforetakets etiske retningslinjer, og er det etablert rutiner som reduserer risikoen for rolleblanding og uetisk atferd?
- I hvilken grad samsvarer de ansattes holdninger med regelverk og interne retningslinjer?
- I hvilken grad følges organisering, fullmaktsstruktur og beslutningsmyndighet innen anskaffelsesområdet?
- Hvordan dokumenteres anskaffelser, og hvordan oppbevares dokumentasjonen?
- I hvilken grad benyttes rammeavtaler som forutsatt? (Herunder avtalelojalitet.)

Revisjonsprosjektet har strukket seg over relativt lang tid. Rapportene til HN IKT og HN RHF forelå før jul 2009, de to siste rapportene er avgitt i mai 2010. I denne oppsummerende rapporten gjengis funn og konklusjoner slik de er beskrevet i rapportene, eventuelle endringer/tiltak iverksatt i ettertid er ikke omtalt her.

I det etterfølgende benyttes begrepet "foretak/foretakene" som et fellesbegrep for de reviderte enhetene. Det omfatter også Helse Nord IKT, selv om dette ikke er et eget foretak.

3. Metode og datagrunnlag

Revisjonen er gjort ved intervjuer, dokumentanalyser, testing av registrerte opplysninger og, bortsett fra i Helse Nord RHF, spørreundersøkelser.

3.1 Intervjuer

Vi har intervjuet fra fire til sju ansatte tilknyttet anskaffelsesprosessene i hvert enkelt foretak. Intervjuene er basert på intervjuguider tilpasset undersøkelsens problemstillinger. Formålet med intervjuene har vært å få oversikt over og innsikt i organisasjonens internkontroll, samt kunnskap om organisasjonens regel- og rutineetterlevelse. Alle intervjuer er verifisert av intervjuobjektene i etterkant.

3.2 Dokumentanalyse

Det er gjennomført en dokumentanalyse av innhentede, styrende dokumenter og rutiner for innkjøp i foretakene.

3.3 Testing av anskaffelser

Med utgangspunkt i regnskapet valgte vi ut mellom tolv og femten anskaffelser for hvert foretak. Utvalget ble gjort på bakgrunn av en vurdering av anskaffelsestype og fakturabeløp, sett i forhold til kravene i regelverket. Utvalgene er altså ikke gjort tilfeldig, men ut fra en konkret vurdering av risiko for manglende etterlevelse av kravene i regelverket for offentlige anskaffelser.

Foretakene ble bedt om å legge frem underliggende dokumentasjon for anskaffelsene. For om lag halvparten av disse anskaffelsene ved hvert foretak ble det bedt om dokumentasjon knyttet til hele prosessen (bl.a. protokoll, konkurransegrunnlag, tilbud, innstilling, kontrakt og korrespondanse som

relaterer seg til anskaffelsen). For de resterende ble det bare bedt om anskaffelsesprotokoll, konkurransegrunnlag, innstilling/evaluering og kontrakt.

Internrevisjonen mottok dokumentasjon og en forklaring knyttet til hver enkelt anskaffelse. Dette ble vurdert opp mot kravene i regelverket.

3.4 Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til ansatte med ansvar for anskaffelser i Helse Nord IKT og de to sykehusforetakene. Svarprosenten varierte fra 60,5 til 67 %. I spørreskjemaene ble det lagt inn betingelser ("ruting") for enkelte av spørsmålene, for å sikre at de var tilpasset respondentens ansvar og stilling. Det ble videre lagt inn ruting som sikret at oppfølgingsspørsmål og mulighet til utdypende kommentarer bare ble gitt der det var relevant.

4. Revisjonskriterier lagt til grunn i prosjektet

4.1 Regelverket

Data/funn i dette revisjonsprosjektet er vurdert opp mot regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket består av ulike rettskildedefaktorer som må tolkes og vektas for å etablere rettsregelen som gjelder for problemstillingene som berøres i rapportene. Sentralt står lov og forskrift om offentlige anskaffelser med forarbeider, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjørelser.

4.2 Grunnprinsippene i lov om offentlige anskaffelser

Det fremgår av lov om offentlige anskaffelser § 1 Formål, at:

"Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte."

I lovens § 5 presiseres de grunnleggende krav/prinsipper slik:

"Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med **god forretningsskikk**, sikre **høy forretningsetisk standard** i den interne saksbehandling og sikre at det **ikke** finner sted **forskjellsbehandling** mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være **basert på konkurranse**.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til **forutberegnelighet**, **gjennomsiktighet** og **etterprøvbarehet** ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av **objektive og ikke-diskriminerende kriterier**."

Disse grunnleggende prinsippene er det viktig å etterleve for å sikre at alle potensielle leverandører har samme mulighet til å oppnå kontrakter med det offentlige, samtidig som de skal bidra til at det offentlige foretar effektive kjøp og anvender offentlige midler på en økonomisk fornuftig måte.

5. Data, funn

I punktene 5.1 t.o.m. 5.5 nedenfor følger en oppsummering av hovedtrekkene ved internrevisjonens funn og vurderinger for foretakene. Vi gjør oppmerksom på at hvert punkt/tema er grundigere behandlet i rapportene som er avgitt til det enkelte foretak.

5.1 Organisering av innkjøpsfunksjonen

Organiseringen fremsto i stor grad som vel gjennomtenkt og hensiktsmessig. Likevel hadde alle foretakene forbedringspotensial, av noe ulik art.

Ved de to sykehusforetakene kommenterte flere respondenter i spørreundersøkelsene at organiseringen er for byråkratisk og at en del anskaffelser tar for lang tid. Det har kommet lignende innspill også i enkelte intervjuer. Internrevisjonen har ikke gått dypere inn i problemstillingen, men mener tilbakemeldingene tilsier at det bør gjøres en vurdering av organiseringen og prosessene knyttet til anskaffelser. I en slik vurdering må det samtidig legges til grunn at anskaffelsesregelverket skal etterleves og at man skal ha en tilfredsstillende internkontroll på området.

Ved Helse Nord IKT pågikk det en oppbygging/omorganisering av innkjøpsfunksjonen, og Internrevisjonen påpekte viktigheten av at arbeidet blir fulgt opp og at funksjonen tilføres tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Ved Helse Nord RHF ble det konstatert utfordringer knyttet til samhandling og fordeling/definering av ansvar og fullmakter i anskaffelsesarbeidet.

5.2 System og rutiner

Også her ble det avdekket atskillige muligheter for forbedringer.

Internrevisjonen konstaterte behov for bedre rutiner for arkivering ved alle foretakene, for å sikre at relevant dokumentasjon knyttet til anskaffelser er gjenfinnbar og tilgjengelig.

Ved flere av foretakene var viktige utarbeidete/vedtatte rutiner dårlig kjent blant de ansatte.

Ved sykehusforetakene ble det bl.a. avdekket behov for bedre system og rutiner knyttet til innleie av helsepersonell.

5.3 Oppfølging og etterlevelse av avtaler

5.3.1 Avtaleoppfølging

Noen av foretakene har mangelfulle rutiner for oppfølging av inngåtte avtaler, bl.a. knyttet til å holde oversikt over når disse utløper. Ved Helse Nord IKT er det en særlig utfordring å ha kontroll på kontrakter som er inngått av helseforetakene før HN IKT ble opprettet i 2006, og som man fortsatt la til grunn for kjøp/anskaffelser da revisjonen ble gjennomført.

5.3.2 Etterlevelse av avtaler og lojalitet til disse

Mange ansatte i flere av foretakene har mangelfull kunnskap om inngåtte rammeavtaler som er relevante for deres eget arbeid med anskaffelser.

Det er også konstatert andre svakheter i foretakene. Disse er bl.a. knyttet til etterlevelse av regelverket når man må handle uten at det foreligger gyldig rammeavtale og ved anskaffelser hvor

det er inngått parallelle rammeavtaler, og i forbindelse med direktekjøp av sengeplasser for rusmiddelavhengige.

5.4 Etikk, misligheter

Det er positivt at det er vedtatt etiske retningslinjer som gjelder for hele foretaksgruppen. Helse Nord IKT har dessuten laget en intern presisering av retningslinjene, i forhold til leverandørkontakt, og Utbyggingsavdelingen ved Nordlandssykehuset har egne etiske retningslinjer for anskaffelser i utbyggingsprosjekter. Det er også positivt at de fleste ansatte mener at deres ledere legger vekt på etisk opptreden, og på at regelverk og rutiner på anskaffelsesområdet skal følges. Ved de fleste foretakene er det dessuten satt fokus på temaet misligheter.

Det er likevel konstatert forbedringsmuligheter også knyttet til disse temaene, bl.a. manglet alle fire foretak vedtatte rutiner for varsling. Ved sykehusforetakene ville det vært enklere å håndtere vanskelige problemstillinger rundt leverandørkontakt (bl.a. knyttet til forskning, kursing og gaver) hvis man hadde vedtatt retningslinjer for kundekontakt. I disse foretakene syntes dessuten de etiske retningslinjene å være relativt dårlig kjent.

5.5 Regeletterlevelse og kompetanse om anskaffelsesregelverket

For å etterleve bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser kreves nødvendig kompetanse om regelverket. Intervjuene og spørreundersøkelsene tyder på at mange ansatte med ansvar på innkjøps-/anskaffelsesområdet har – eller mener å ha – mangelfull kompetanse på området.

Det er imidlertid vanskelig å trekke sikre konklusjoner om betydningen av den enkeltes kompetanse. Dette fordi rutinen som følges på området (inklusive hvem som bidrar i anskaffelsesprosessene) har stor innflytelse på hvor omfattende kunnskaper den enkelte har behov for, og disse rutinen kan variere mye. Derfor har vi i dette prosjektet foretatt en grundig testing av utvalgte anskaffelser (se pkt 3.3 foran) for å avdekke om foretaket samlet sett har hatt tilstrekkelig kompetanse og gode nok rutiner til at regelverket er etterlevd i praksis. Anskaffelsene er ikke valgt tilfeldig, men ut fra en vurdering av kompleksitet, risiko og vesentlighet.

Testene viste klare brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved alle fire foretak.

Det har særlig knyttet seg utfordringer til anskaffelsen **dokumentasjon** og **etterprøvnbarhet**. (Dette samsvarer med funnene beskrevet i pkt 5.2 foran, om behov for bedre arkiveringsrutiner.) Ved alle fire foretak viste det seg at det for flere av anskaffelsene ikke kunne legges frem dokumentasjon for anskaffelsesprosessen, eller at fremlagt dokumentasjon var mangelfull. I mange tilfeller gjaldt dette kjøp/anskaffelser gjort i henhold til avtaler som skal være inngått for relativt lang tid siden. Helse Nord IKT har en spesiell utfordring her fordi det bl.a. har vært handlet på avtaler som helseforetakene inngikk før HN IKT ble opprettet i 2006.

Ved alle fire foretak ble det også avdekket brudd på følgende sentrale lov- og forskriftskrav:

- **Konkurransesponering:**
Regelverket er brutt ved at det er gjort direkteanskaffelser eller kjøp som ikke er hjemlet i gyldig avtale, eller ved at det ikke er gjennomført minikonkurranse ved parallelle rammeavtaler. Ved sykehusforetakene ble det særlig avdekket manglende konkurranseeksponering ved innleie av helsepersonell og kjøp av implantater/proteser.
- **Føring av anskaffelsesprotokoll:**
Det skal føres anskaffelsesprotokoll for anskaffelser til over kr 100.000,-. Ved alle foretakene ble det funnet eksempler på slike anskaffelser hvor protokoll ikke er ført, eller hvor protokollføringene har vært mangelfull.

6. Oppsummering og anbefalinger

Internrevisjonen konstaterer at internkontrollopplegget ved de fire foretakene som er omfattet av revisjonsprosjektet på flere felter fremstår som hensiktsmessig og betryggende. Vi registrerer at det er arbeidet godt med organisering, kompetanse og rutiner knyttet til anskaffelsesområdet den senere tid. Også økonomiavdelingene ivaretar sentrale kontroll- og oppfølgingsfunksjoner som det er viktig å bygge videre på.

Det er likevel uheldig at det på flere områder både er avdekket svakheter i rutiner/kontrollopplegg og klare brudd på bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Internrevisjonen har i rapportene til de fire foretakene anbefalt flere tiltak for å møte de utfordringene som er avdekket. Selv om anbefalingene kan være ulikt formulert i de forskjellige rapportene, gjelder de i stor grad samme eller nært beslektede forhold. De kan sammenfattes slik:

1. Det bør utarbeides rutiner som sikrer at all relevant dokumentasjon registreres og arkiveres på en måte som ivaretar kravet om etterprøvnbarhet for anskaffelsene, og mulighet for å følge opp avtalene.
2. Foretakene bør sørge for at relevante avtaler og regelverk/rutiner/retningslinjer (inklusive etiske retningslinjer) er lett tilgjengelig for, og kjent blant, de ansatte.
3. Det bør utarbeides skriftlige rutiner/retningslinjer for andre sentrale forhold nevnt i rapportene.

For sykehusforetakene nevnes spesielt rutiner for:

- innkjøpsarbeid generelt
 - innleie av helsepersonell
 - varsling
 - situasjoner der det kan reises tvil om foretakets integritet i omgang med leverandører, for eksempel ved lån av utstyr og sponning av kursutgifter.
 - kjøp av sengeplasser/døgntilbud for rusmiddelavhengige (bare UNN)
4. Øvrige forbedringsmuligheter som er påpekt i rapporten bør gjennomgås, og det bør vurderes iverksetting av tiltak for å rette opp svakheter og mangler.

Avslutningsvis vil vi nevne at internrevisjonen er kjent med at foretakene allerede har startet arbeidet med å rette opp flere av de omtalte forhold.