




Gjennomgang av anskaffelsesprosess, og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) ved NTNU

Oppsummeringsrapport
Trondheim, 27. januar 2009

 **ERNST & YOUNG**

Innledning

Innhold

Innledning

Angrepsvinkel og metode (s.3)

Anskaffelser (s.4)

- ▶ Lovkrav mot interne rutiner (s.6)
- ▶ Etterlevelse av rutiner (s.7)
- ▶ Kontrollmiljø (s.9)
- ▶ Anbefalinger (s.10)

BOA (s.12)

- ▶ Lovkrav mot interne rutiner (s.14)
- ▶ Etterlevelse av rutiner (s.15)
- ▶ Kontrollmiljø (s.16)
- ▶ Anbefalinger (s.17)

Bakgrunn

NTNU har gjennom prosjektet LØF 2010 arbeidet med utviklingen av økonomifunksjonen ved hele virksomheten. NTNU er nå i innføringsfasen for rutiner knyttet til anskaffelsesprosessen og rutiner knyttet til BOA- prosjekter, og ønsker en gjennomgang av disse som ledd i sitt risiko- og forbedringsarbeid.

Formål

Ernst & Young skal levere en statusrapport på hvorvidt NTNU etterlever eksterne og interne regelverk, og rutiner innenfor anskaffelser og BOA- prosjekter.

Anbefalinger

Vi har oppsummert alle kritiske og mindre kritiske forslag knyttet til prosess, etablerte rutiner og kontrollopplegg i rapporten. NTNU må selv vurdere om de foreslåtte anbefalingene er velegnet, kostnadseffektive og skal implementeres.

Oppsummeringsrapport

Denne rapporten er en stikkordsmessig oppsummering av de funn som er gjort, og en oversikt over prioriterte anbefalinger. Hensikten med oppsummeringsrapporten er at den kan brukes til presentasjon av gjennomgangen. Det henvises til hovedrapporten for komplett beskrivelse av resultat fra gjennomgangen.

Angrepsvinkel og metode for gjennomgangen

Gjennomgangen har hatt tredelt fokus:

- ▶ Det er vurdert om NTNUs beskrevne rutiner dekker offentlige lover og forskrifter.
- ▶ Kvaliteten på NTNUs interne rutiner og etterlevelsen av disse i praksis er undersøkt på sentralt og fakultets-/instituttnivå.
- ▶ Det er vurdert om NTNU har et tilstrekkelig kontrollmiljø for å avdekke og lukke avvik, samt kontinuerlig forbedre etterlevelse av organisasjonens rutiner.

Lovkrav

Etterlevelse

Kontrollmiljø

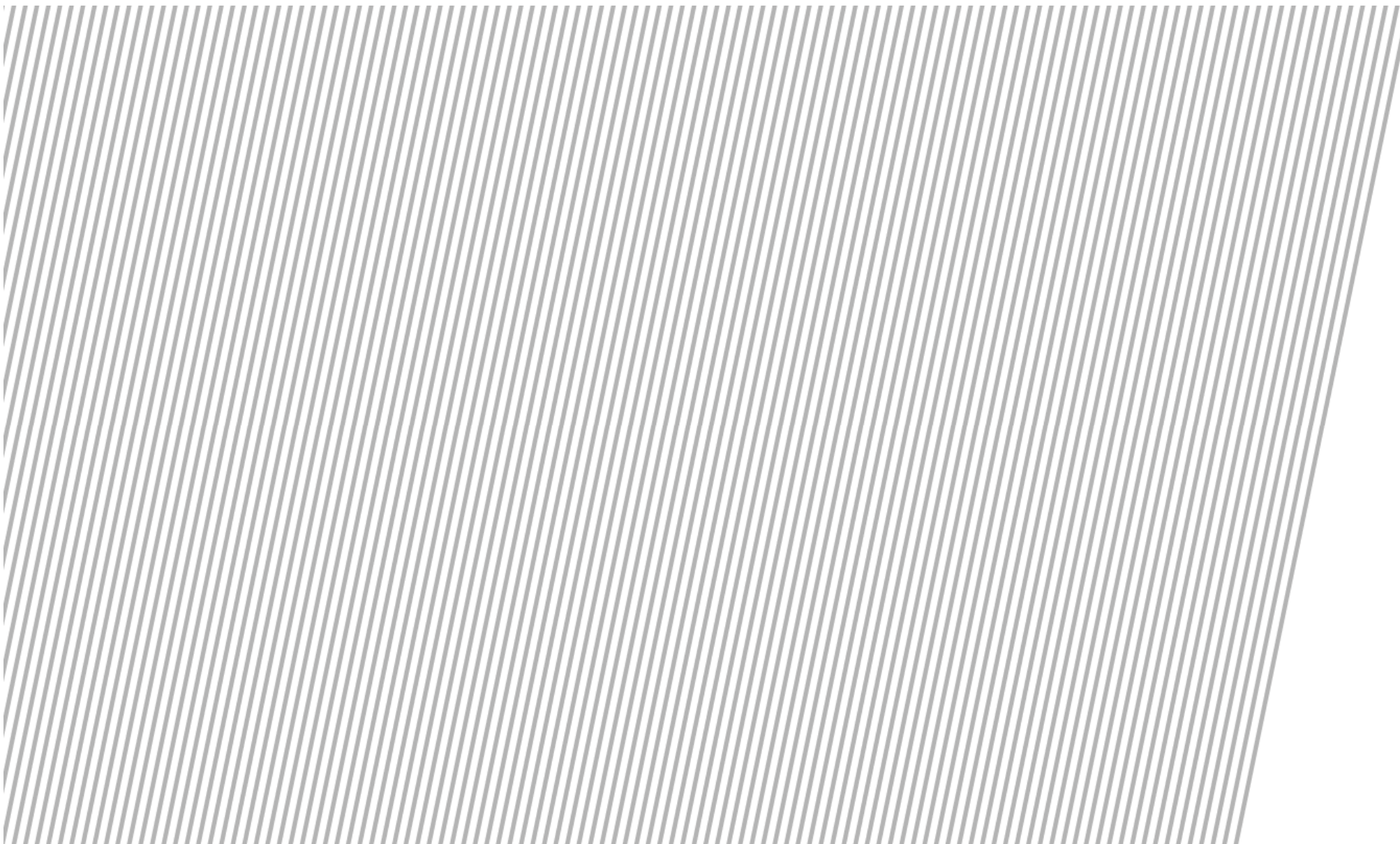


Kvalitet på og etterlevelse av rutiner

Forutsetninger og avgrensninger

- ▶ Ernst & Young har gjennomført en overordnet gjennomgang innenfor de tidsrammer som er satt av NTNU.
- ▶ Beskrevne funn og anbefalinger er basert på de gjennomførte møtene sentralt og ved de tre utvalgte fakultetene, samt de tilfeldig utvalgte stikkprøvene. Det vil ikke være grunnlag for å generalisere funn som praksis for hele NTNU.
- ▶ Våre vurderinger er basert på den dokumentasjon vi har fått fremlagt. Eventuelt andre eksisterende skriftlige rutiner og dokumentasjon har dermed ikke blitt tatt hensyn til i vurderingene.

Observasjoner og anbefalinger anskaffelser



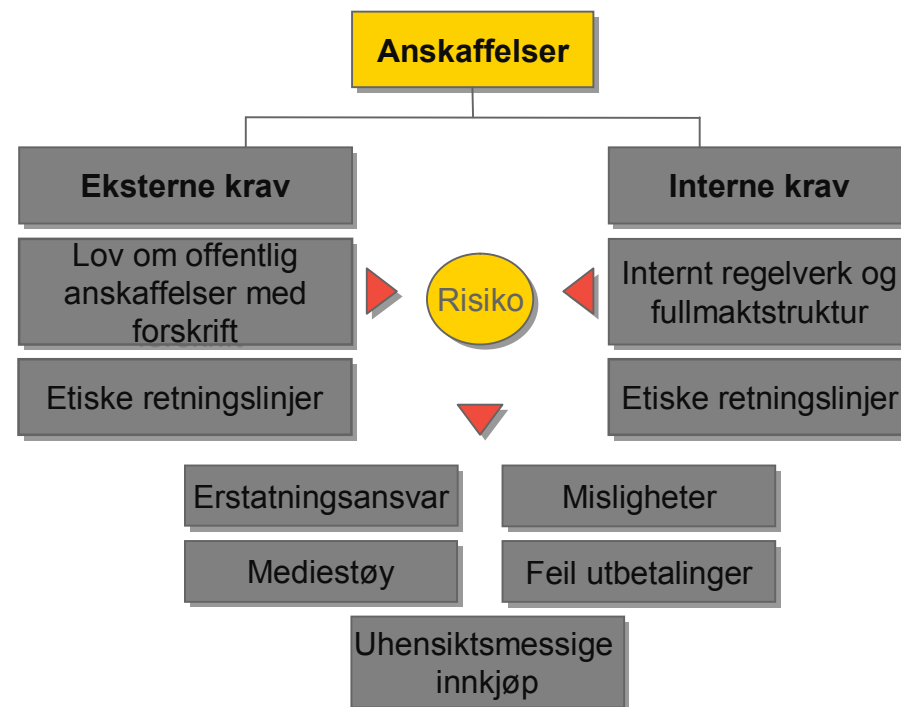
Fokusområder og gjennomføring anskaffelser

Gjennomgangen ble delt i tre fokusområder:

- ▶ Anskaffelser høy terskel (over 500.000 kr)
- ▶ Anskaffelser lav terskel (mellom 100.000 – 500.000 kr)
- ▶ Rammeavtaler

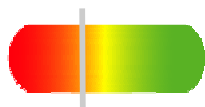
Analyser basert på:

- ▶ Gjennomgang av interne retningslinjer og rutiner
- ▶ Uttrekk fra leverandørreskontro og gjennomgang av bilag
- ▶ Gjennomgang av anbuds dokumentasjon og -protokoller
- ▶ Samtale med bestillere og godkjennerne fra tre ulike fakultet/institutt, samt teknisk avdeling
- ▶ Samtale med prosessleder og sentrale personer ved Innkjøpsseksjonen





Lovkrav mot interne rutiner



Vesentlige mangler i formaliserte retningslinjer og rutiner for anskaffelsesprosessen på sentralt og desentralt nivå gjør det vanskelig å sikre at kravene i Lov om offentlig anskaffelser (LOA) etterleves.

Kritiske observasjoner og risiko

Innkjøp over 500.000 kr (høy terskel)

- ▶ Innkjøpsseksjonen er ansvarlig for alle innkjøp høy terskel
- ▶ Innkjøpsseksjonen bruker Lov om Offentlig Anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift og veiledere som retningslinjer
- ▶ Det er ikke fremlagt andre dokumenterte og oppdaterte interne rutiner for anskaffelser over høy terskel for Innkjøpsseksjonen

Innkjøp 100.000 kr – 500.000 kr (lav terskel)

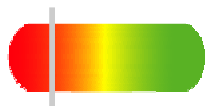
- ▶ Alle innkjøp lav terskel gjennomføres desentralt, med eventuelt bistand fra Innkjøpsseksjonen
- ▶ Dagens retningslinjer for innkjøp lav terskel er for mangelfulle til å sikre etterlevelse av LOA

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Dagens ansvarsfordeling for anskaffelser (Innkjøpsseksjonen/bestillere/prosessleder) medfører at ingen har definert myndighet for oppfølging og kontroll av NTNUs anskaffelser som helhet
- ▶ Innkjøpt anskaffelsesprosessverktøy (FirstVentura) vil trolig dekke behovet for rutiner/retningslinjer sentralt; til dels også på desentralt nivå
- ▶ Konkurransesgrunnlagsverktøyet (KGV) vil trolig være et viktig verktøy for Innkjøpsseksjonen



Etterlevelse (1 av 2)



Stikkprøver viser at det har vært gjennomført mange anskaffelser uten konkurranseutsetting. Utfylling og oppfølging av forenklet protokoll er mangelfull. Det er manglende oppfølging/oppdatering av rammeavtaler.

Kritiske observasjoner og risiko

Lav terskel

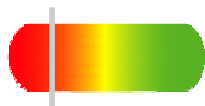
- ▶ 13 av 14 stikkprøver viser anskaffelser som bryter interne rutiner og offentlige krav
- ▶ Det gjennomføres mange anskaffelser utenfor bestillingssystemet
- ▶ Forenklet protokoll blir i svært liten grad fullstendig utfylt
- ▶ Etterprøvbarehet er svært vanskelig
 - ▶ Dokumentasjon mangler
 - ▶ Ingen kobling av protokoll til fakturasystemet

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Det gjennomføres ingen kvalitetssikring av forenklede protokoller
- ▶ Manglende protokoller/attester etterspørres ikke
- ▶ Ansvarsfordeling for kvalitetssikring og oppfølging av protokoller/attester er ikke definert
- ▶ Manglende bruk av bestillingssystem/protokoll får p.t. ingen særlige konsekvenser
- ▶ Bestillers rolle i anskaffelsesprosessen oppleves som utydelig, og utøves ulikt mellom instituttene (veileder vs. kontrollør)



Etterlevelse (2 av 2)



Stikkprøver viser at det har vært gjennomført mange anskaffelser uten konkurranseutsetting. Utfylling og oppfølging av forenklet protokoll er mangelfull. Det er manglende oppfølging/oppdatering av rammeavtaler.

Kritiske observasjoner og risiko

Innkjøp over 500.000 kr (høy terskel)

- ▶ Stikkprøver av gjennomførte anbudsprosesser ved Innkjøpsavdelingen viser ingen direkte brudd på LOA
- ▶ Stikkprøver av leverandørreskontro viser derimot at 8 av 9 anskaffelser som har vært testet ikke har vært gjennom lovpålagt anbudsprosess
- ▶ Manglende konkurranseutsettelse, bruk av bestillingssystem og/eller protokoll får p.t. ingen særlige konsekvenser
- ▶ Etterprøvbarehet er noe vanskelig
 - ▶ Det er mangelfulle felles formaliserte standarder
 - ▶ Det eksisterer ingen kobling til fakturasystemet – vanskelig å se hva som faktisk har vært på anbud

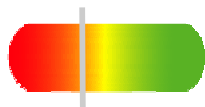
Kritiske observasjoner og risiko

Rammeavtaler

- ▶ Svært mange rammeavtaler (ca. 40%) ser ut til å være utløpt, uten at status er formidlet til organisasjonen
- ▶ Informasjon om hvilke produkter som er inkludert av avtalene er lite tilgjengelig
- ▶ Lojalitet til rammeavtaler kontrolleres ikke



Kontrollmiljø



Det finnes per i dag få etablerte rutiner for å kontrollere etterlevelse av interne og eksterne regelverk, og retningslinjer.

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Prosessleder har i Q4 2008 hatt fokus på å etablere stikkprøvekontroller
- ▶ Det er ikke beskrevet og implementert gjennomgående rutiner for intern kontroll på alle nivå i NTNU
- ▶ Det er manglende praktisering av kontroll av kvalitet og gjennomføring av rutiner knyttet til anskaffelser

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Rolle og ansvarsfordeling i anskaffelsesprosessen må tydeliggjøres på sentralt og desentralt nivå
- ▶ NTNUs interne etiske retningslinjer gir klare føringer for å unngå inhabilitet i innkjøpsprosessen. Ingen fremlagte detaljerte rutiner for gjennomføring og oppfølging av dette.

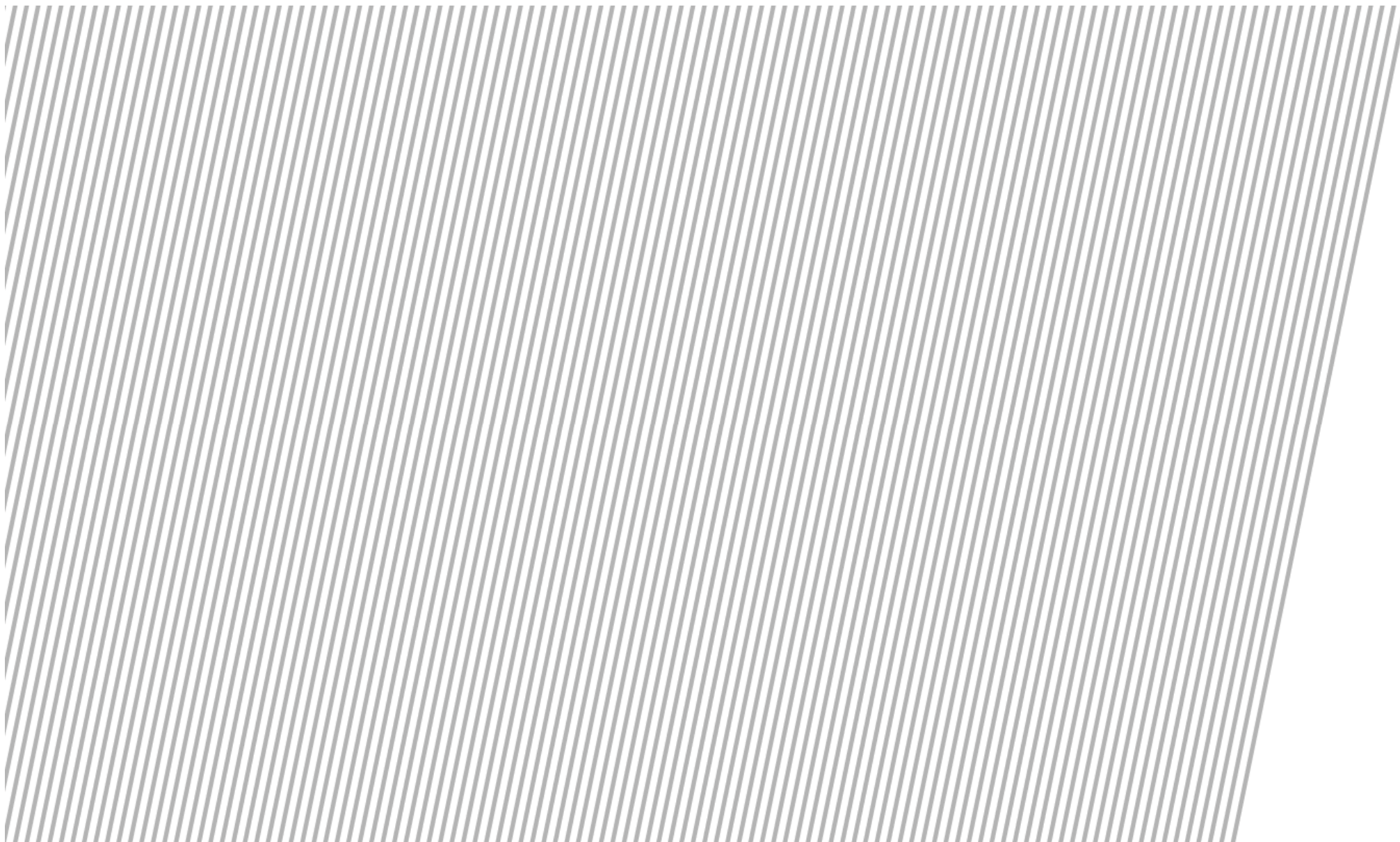
Anbefalinger anskaffelser (1 av 2)

Område	Funn	Tiltak	Prioritet
Lovkrav mot interne rutiner	Dagens interne rutiner og ansvarsbeskrivelser sikrer ikke etterlevelse av lovkrav i anskaffelsesprosessen.	En effektiv og snarlig utrulling av aktuelle deler av prosessverktøyet i organisasjonen vil sikre bedre etterlevelse av lovkrav.	Høy
	Et anskaffelsesprosessverktøy er innkjøpt.	Dette må kombineres med utarbeidelse og implementering av interne rutiner, klare rolle- og ansvarsmatriser og kontrollrutiner som bygger opp under prosessverktøyet.	
Etterlevelse av rutiner	Kompetansen om lovkrav og interne rutiner er svært varierende i organisasjonen.	Rutiner bør presiseres og oppdateres på Økonomiportalen. Bestillingsnettverket bør brukes som arena for opplæring i lovkrav og rutiner, og gjennomgang av faktiske case.	Med
	Det er varierende bevissthet og fokus på å følge Lov om offentlig anskaffelser (LOA) og interne rutiner ute i organisasjonen	Kulturbygging, lederforankring og bruk av sanksjoner/reaksjoner må forsterkes for å sikre etterlevelse av rutiner.	Høy
	Brudd på lovkrav og interne rutiner ved anskaffelser får i dag varierende/ingen konsekvens.	Personer med budsjettmyndighet (BDM) og bestiller bør pålegges å følge opp bestillinger som ikke følger etablert rutine (ulovlig anskaffelse/ikke via bestillingssystemet).	Med

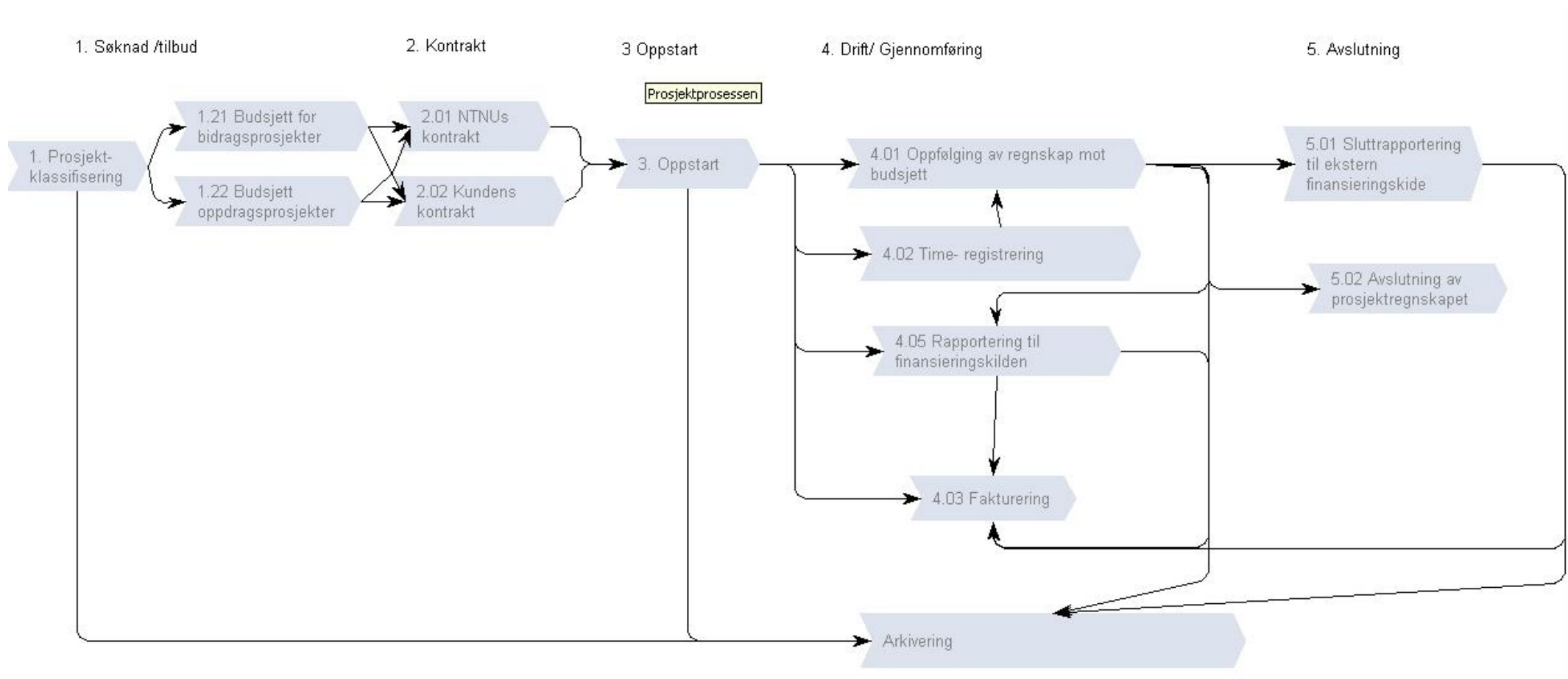
Anbefalinger anskaffelser (2 av 2)

Område	Funn	Tiltak	Prioritet
	Det finnes i dag få etablerte rutiner for intern kontroll og oppfølging.	Det må etableres rutiner for intern kontroll på sentralt og desentralt nivå.	Høy
Kontrollmiljø		Stikkprøver som identifiserer grad av etterlevelse av interne rutiner må gjennomføres regelmessig, og følges opp omgående med rekvirent/bestiller/person med BDM/Instituttleder avhengig av alvorlighetsgrad.	Med

Observasjoner og anbefalinger BOA



Fokusområder og gjennomføring BOA



Fokusområder:

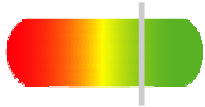
- ▶ Vurdering av fremlagte rutiner ift offentlige lover og forskrifter
- ▶ Implementering, kjennskap og etterlevelse av prosjektprosessen på NTNUs Økonomiportalen (jf bilde ovenfor)
- ▶ Kontrollmiljø

Gjennomføring:

- ▶ Møter med prosessleder, sentral prosjektstøtte (inkl flere fra regnskap), og møter med IVT, NT og DMF
- ▶ Vurdering ift offentlige lover og forskrifter; sjekklisterbasert



Lovkrav mot interne rutiner



NTNU har rutiner og prosedyrer som i stor grad innfrir lov og regelverk.

Kritiske observasjoner og risiko

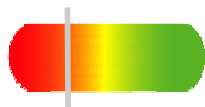
- ▶ Det er mangelfull dokumentasjon av rapporteringsrutiner til NTNUs styre
 - ▶ Nødvendig innsyn
 - ▶ Nødvendig beslutningsunderlag for vedtak
- ▶ Det er ikke etablert rutine for å sikre at habilitetsregler i forvaltningsloven tilfredsstilles
 - ▶ Relevant i forbindelse med ansattes involvering i BOA, styreverv og eksterne arbeidsengasjementer
 - ▶ Mangler fokus på habilitetsspørsmål i organisasjonen

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Det er mangelfull dokumentasjon av kvalitetssikringsrutiner
 - ▶ Skal sikre at BOA-området forvaltes riktig
 - ▶ Skal sikre at oppdragsprosjekter ikke finansieres gjennom statlig bevilgning



Etterlevelse



Prosedyre og rutine for BOA er beskrevet og tilgjengeliggjort, men i liten grad implementert og etterlevd.

Kritiske observasjoner og risiko

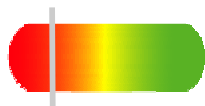
- ▶ Prosedyre og rutiner er utarbeidet med liten grad av involvering og engasjement fra vitenskaplig ansatte
- ▶ Prosjektledere og andre vitenskaplig ansatte har i liten grad kunnskap om prosjektprosess BOA
 - ▶ Opplæring av disse er ikke gjennomført
 - ▶ Prosedyren i sin helhet etterleves i liten grad
- ▶ Prosjektene gjennomføres etter lokale prosedyrer av varierende grad og kvalitet
 - ▶ I mange tilfeller er gjennomføringen i henhold til lovverk og instruks
 - ▶ Oversikt og kontroll over dette er svært krevende

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Prosedyre og rutine er i større grad tilpasset til å ivareta lovkrav enn å sikre faglig kvalitet på leveransene
 - ▶ Opplevs følgelig fremmed når den presenteres de vitenskaplige ansatte
- ▶ Det er ikke gjennomgående praksis for aggregert rapportering innenfor BOA
 - ▶ Institutt- og fakultetsledelse har liten oversikt over eksternfinansierte aktiviteter i eget ansvarsområde
- ▶ Utbredt at vitenskaplig ansatte (professorer) har disponert egne konti
 - ▶ Lange tradisjoner for dette
 - ▶ De har fulgt opp egne aktiviteter knyttet til dette uten kontrollkrav fra fakultet/institutt og sentralt nivå
 - ▶ De oppfatter at denne friheten er en forutsetning for å opprettholde interessante stillinger og at faglig kvalitet skal kunne leveres



Kontrollmiljø



Det er ikke fremlagt dokumenterte rutiner for intern kontroll av BOA ved NTNU.

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Det er ikke beskrevet og implementert gjennomgående rutiner for intern kontroll på alle nivå ved NTNU
 - ▶ Risiki er beskrevet i prosjektrutinene
- ▶ Det er manglende praktisering av kontroll av kvalitet og gjennomføring av rutiner knyttet til BOA- området
- ▶ Det foreligger ikke standarder for aggregert rapportering på ulike nivåer
 - ▶ Praksis for slik rapportering og kontroll varierer
- ▶ Mangler dokumenterte rutiner for rapportering av BOA til NTNUs styre

Kritiske observasjoner og risiko

- ▶ Faglig ledelse på alle nivåer er i liten grad involvert i vurdering av strategisk, faglig og totaløkonomisk vurdering av BOA
- ▶ All arkiverdig dokumentasjon knyttet til prosjekt er ikke enkelt søkbar
 - ▶ En forutsetning for intern kontroll
 - ▶ Arkiveringsrutiner fungerer ikke optimalt
- ▶ Sentral prosjektstøtte har et begrenset kontrollansvar i forbindelse med budsjett/regnskap




Anbefalinger BOA

Område	Funn	Tiltak	Prioritet
Lovkrav mot interne rutiner	Det er ikke etablert rutiner for å håndtere habilitetsspørsmål, systemer for gjennomgående kontroll av BOA, og rutiner for rapportering til styret	NTNU bør styrke BOA-prosedyrene i forhold til habilitetsspørsmål, gjennomgående kontroll og etablere gjennomgående rapportering til styret på området	Med
Etterlevelse av rutiner	Den etablerte prosessbeskrivelsen for BOA-prosjekter er ikke endelig implementert, og etterlevs i liten grad, praksis er ikke enhetlig	Det må gjennomføres opplæring av prosjektledere og vitenskaplig ansatte for å bidra til økt etterlevelse av rutine	Høy
		Rollen og krav til faglig ledelse på institutt-/fakultetsnivå bør tydeliggjøres i forhold til godkjenning av BOA-prosjekter og deres totalansvar for fag og økonomi	Høy
	Det er flere avvik i forhold til de definerte lovkravene	Prosjektprosessen og etterlevelse bør rutinemessig evalueres både på prosjektnivå, og totalt sett etter en utprøvningsperiode for å sikre kontinuerlig forbedring. Alle nivå må involveres	Med
Kontrollmiljø	Det er ikke fremlagt kontrollrutiner som sikrer en gjennomgående kontroll og rapportering av institusjonens bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	Det bør utvikles og implementeres gjennomgående prosedyre og rutiner for intern kontroll knyttet til BOA-området	Høy

Forklaring til symboler

Symbolene representerer vår subjektive oppfatning av situasjonen, og er ikke en garanti for den reelle godhet på de etablerte styrings- og kontrolltiltakene. Vurderingene kan heller ikke ansees som en total konklusjon på intern kontrollen ved NTNU. Våre vurderinger er basert på stikkprøver, observasjoner og intervjuer fra en gitt tidsperiode. Det er alltid en risiko for at forhold som kunne ha medført en annen konklusjon ikke har vært vurdert

Vurdering av kvalitet

-  **Kvaliteten må forbedres** – Møter ikke minste aksepterte standard. Kritiske risikoer er ikke håndtert på en akseptabel måte.
-  **Kvaliteten bør forbedres** – Møter ikke alle aksepterte standarder. Enkelte risikoer er ikke håndtert på en tilfredsstillende måte.
-  **Kvaliteten er tilfredsstillende** – Møter de fleste aksepterte standarder. Det er ikke avdekket vesentlige risikoer som ikke er håndtert på en tilfredsstillende måte.

Forslag til forbedring - prioritet

-  **Anbefaling med Høy Prioritet** – Angir en kritisk risiko som i dag ikke er håndtert tilstrekkelig i dagens prosesser
-  **Anbefaling med Medium Prioritet** – Angir en risiko som ikke er håndtert tilstrekkelig i dagens prosesser, og kan føre til uønskede hendelser
-  **Anbefaling med Lav Prioritet** – Angir en risiko som ikke er håndtert tilstrekkelig, men som ikke anses som kritisk