



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular – Del 2

Prosjektplan/engagement letter

«Forvaltningsrevisjon av innkjøp og
forretningsdrift i vidaregåande
skular – Del 2 – prosjektplan»

Desember 2016

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhald

1. Føremål og problemstillingar	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Føremål og problemstillingar	4
2. Revisjonskriterium	6
2.1 Innleiing	6
2.2 Krav i lov og forskrift	6
2.3 Avtalar, utgreiingar og rettleiarar	7
2.4 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak	7
3. Metode	8
3.1 Dokumentanalyse	8
3.2 Spørjeundersøking	8
3.3 Case	8
3.4 Intervju	8
3.5 Verifisering og høyring	8
4. Tid og ressursbruk	9
4.1 Nøkkelpersonell	9
4.2 Ressursbruk	9
4.3 Gjennomføringsplan	9

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 17.11.16 sak PS 133/16 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av forretningsdrift i vidaregåande skuler i Hordaland fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjonen er ein oppfølging etter forvaltningsrevisjon av innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skuler (sak PS 103/16). Kontrollutvalet ønsket å sjå nærare på korleis forretningsdrifta ved vidaregåande skular er organisert og om dette skjer innanfor det regelverk og retningslinjer som gjeld.

Med forretningsdrift i denne samanheng meiner vi sal (og utleige) av varer og tenester som er produsert av skulane. Spesielt vil dette kunne vere tilfelle innan dei yrkesfaglege studieretningane. Produksjonen/ tenesteytinga føregår ofte som ein integrert del av undervisningsopplegget i ulike fag. Dette kan til dømes vere hår- eller hudpleiebehandling, catering, mekanisk arbeid eller større og mindre snikkararbeid.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge omfanget av forretningsdrift i dei vidaregåande skulane i Hordaland, undersøke om forretningsdrifta er innanfor regelverket og om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for forretningsdrift ved skulane.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. Kva er omfanget av dei vidaregåande skulane i Hordaland si forretningsdrift?

- a) Kor mange skular har forretningsdrift?
- b) Kva varar og tenester blir omsett ved skulane?
- c) Kor mykje omsette skulane for i rekneskapsåret 2015?
- d) Korleis er forretningsdrifta organisert ved skulane?

2. I kva grad er forretningsdrifta ved vidaregåande skular i samsvar med regelverk, nasjonale føringar og Fylkeskommunen sine retningslinjer?

- a) I kva grad er forretningsdrifta ved skulane føremålstenleg organisert med tanke på å sikre betryggande kontroll?
- b) I kva grad er det etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane?
 - i) Er det etablert retningslinjer og rutinar for forretningsdrift ved skulane?
 - ii) Er det etablert tiltak for å sikre økonomisk internkontroll slik som rutinar for budsjettering, ordremottak, dokumentasjon, fakturering, bokføring, avgiftsplikt m.v?
 - iii) Er det etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta?
 - iv) Har skulane etablert eit rekneskapsmessig skille mellom skuledrift og forretningsdrift? Er det etablert retningslinjer for å hindre kryss-subsidiering?

- v) Kva prinsipp blir lagt til grunn for prising av varer og tenester, og kva omsyn blir tatt knytt til konkurranse med lokalt næringsliv?

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Krav i lov og forskrift

2.2.1 Internkontroll

Det går fram av kommunelova¹ § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen i fylkeskommunen *“skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”*

Kommunelova gjev inga nærare skildring av kva som ligg i *“betryggende kontroll,”* men det går fram av *Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)*² at

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.»³

I *Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)* går det vidare fram at internkontroll blir definert i vid forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av leiarar og tilsette i verksemda med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

Det finst fleire rammeverk for korleis ein kan utarbeide eit internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.⁴ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- leiinga si oppfølging

¹ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

² Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

³ Kapittel 1.5.4

⁴ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

2.2.2 Bokføringslov- og forskrift

Bokføringslova stiller krav til spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsopplysningar. Dette omfattar mellom anna krav om at rekneskapsystemet skal vere oversiktleig, og at bokføringa skal sikre fullstendigheit, realitet, nøyaktighet, ajourhald, dokumentasjon, sporbarheit, oppbevaring og sikring av rekneskapsdokumentasjonen (§ 4). I § 6, første ledd, i lova går det fram:

Bokførte opplysningar skal lett kunne følges fra dokumentasjonen via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollert måte vere mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

I bokføringsforskrifta § 5-3-2 går det fram at det er eit krav til å bruke kassaapparat eller tilsvarande system for registrering av kontantsal⁵:

Bokføringspliktige skal registrere kontantsalg fortløpende på kassaapparat, terminal eller annet likeverdig system og dokumentere kontantsalget ved daterte, nummererte summeringsstrimler (kassaruller) eller tilsvarende rapport, med mindre annet er bestemt i denne forskrift. Beløp som registreres på kassaapparatet skal vere lett synlig for kunden med mindre det er vanskelig gjennomførbart.

Det er unntak for kravet til eit slikt system dersom salet gjeld ambulerande eller sporadisk kontantsal som ikkje overstig tre gongar grunnbeløpet i folketrygda i løpet av eit rekneskapsår. Ein skal då dokumentere kontantsal «fortløpende i innbundet bok, der sidene er forhåndsnummerert, ved gjenpart av daterte forhåndsnummererte salgsbilag eller ved oppstilling over ut- og innleverte varer og kontanter» (§ 5-4-1).

Når ein brukar kassaapparat, terminalar og tilsvarande system, skal ein i følgje § 5-4-3 ta daglege oppgjer med summeringsstrimler eller rapportar over opplysningar som er registrerte på systemet.

2.3 Avtalar, utgreiingar og rettleiarar

2.3.1 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Offentlege myndigheter driv i stor grad med lovpålagte oppgåver. Når det offentlege derimot driv økonomisk verksemd i konkurranse med private aktørar, er det fare for at offentlege ressursar blir nytta på ein måte som vrir konkurransen til ulempe for dei private aktørane.

Reglane om offentlig støtte inneber at konkurranseutsett verksemd må drives på forretningsmessig grunnlag. Det må sikrast at den offentlege verksemda ikkje blir mottakar av ulovlig offentlig støtte. Stikkordet her er kryssubsidiering, som betyr at midlar blir flyttet frå skjerma til konkurranseutsett verksemd. Det offentlege må treffe tiltak for å hindre at kryssubsidiering skjer.

2.4 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak vil bli nytta som revisjonskriterium. Dette kan til dømes dreie seg om retningsliner for prising, internfakturering, bokføring og prosjektrekneskap.

⁵ «kontantsal» viser i denne samanhengen til «salg der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjerres opp ved levering» (forskrifta § 5-3-1), slik som ved bruk av kontantar, bankkort eller kredittkort.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen vil kartlegge rettsreglar, direktiv, offentlege utgreiingar, rettleiingar og vedtak. Dette vil bli nytta som revisjonskriterium i tillegg til å svare på problemstilling 2. Vidare vil informasjon om Hordaland fylkeskommune og skulane som er valt ut, bli samla inn og analysert. Dette vil mellom anna omfatte budsjett, rekneskap og retningsliner for kvar skule, samt retningsliner, føringar og vedtak i fylkeskommunen. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

3.2 Spørjeundersøking

Revisjonen vil sende ut ein spørjeundersøking til alle vidaregåande skular i Hordaland. Resultatet av denne vil bli nytta for å kartlegge omfanget av forretningsdrifta ved vidaregåande skuler i Hordaland, samt som grunnlag for val av case skuler for forvaltningsrevisjonen. Spørjeundersøkinga vil i hovudsak spørje om kva type forretningsdrift som skulane har, omfanget av denne og kva retningsliner skulane har etablert for forretningsdrifta.

3.3 Case

Revisjonen ønskjer å nytte fem vidaregåande skular og deira forretningsdrift som døme for å svare meir inngåande på korleis forretningsdrifta er organisert, kva system og rutinar som finst og korleis krav til betryggande kontroll er ivarettatt. Utvalet vil vere basert på spørjeundersøkinga til alle dei vidaregåande skulane som skal kartlegge kva som er omfanget på forretningsdrift ved skulane per i dag. Det vil vere hensiktsmessig at dei utvalte skulane representerer fleire studieretningar for å sikre best mogleg innsikt.

3.4 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje representantar frå Hordaland fylkeskommune som arbeider med økonomi og oppfølging av skulane knytt til eventuell forretningsdrift. Dette kan vere i Fylkeskassen, ved økonomiavdelinga og/eller ved opplæringsavdelinga. I tillegg tek revisjonen sikte på å gjennomføre intervju med rektor samt anna personell som arbeider med forretningsdrift ved dei fem utvalde skulane. Til saman er det planlagt intervju med om lag 12 personar.

3.5 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå det verifiserte intervjureferatet som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen og skulane for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil bli vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Merete Solheim Larsen (siviløkonom), Espen Hordvik (statsautorisert revisor), og Gunnar Hoff (statsautorisert revisor). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor fylkeskommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det totalt ta om lag 465 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data, samt utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere januar 2017 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet i starten av september 2017. Det er lagt opp til ein litt lengre gjennomføringsperiode då den omfattar fleire skular. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det likevel nødvendig at fylkeskommunen og skulane sender over etterspurt dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju, samt verifiserer rapport.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 5. desember 2016



Stein Ove Songstad
Oppdragsansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS