

Forvaltningsrevisjon | Sogn og Fjordane fylkeskommune
Innkjøp



Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon knytt til innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune, på oppdrag frå kontrollutvalet i fylkeskommunen. Føremålet med prosjektet er å undersøkje om organisering og strategi for innkjøpstenesta er føremålstenleg, om rutinar og system er i samsvar med lover og reglar og politiske føringar i fylkeskommunen, og om regelverket vert følgt.

Data i forvaltningsrevisjonen har vorte samla inn i perioden frå september 2012 til april 2013. Dette omfattar dokumentgjennomgang, elektronisk spørjeundersøking, intervju og stikkprøvegjennomgang av gjennomførte innkjøp.

Av dei mest sentrale observasjonane og vurderingane i forvaltningsrevisjonen er følgjande:

- I organiseringa av innkjøpsområdet har fylkeskommunen oppretta ei sentral innkjøpsteneste. Denne sentraliseringa av ansvaret for system, rutinar og gjennomføring av omfattande innkjøp er etter revisjonen si vurdering tenleg.
- I samband med enkeltinnkjøp der spesielle eller kompliserte varer eller tenester skal kjøpast inn, gjer innkjøpstenesta ei vurdering av om det er behov for ekstern kompetanse henta inn utanfrå fylkeskommunen.
- Prosedyrebeskrivingane og rutinane for innkjøp er etter revisjonen si vurdering mangelfulle, mellom anna når det gjeld overordna skildring av ansvar og oppgåver, krav til arkivering og retningslinjer for kontraktsoppfølging.
- Revisjonen vurderer at fylkeskommunen bør få betre oversikt over gjeldande innkjøpsavtalar, for enklare å kunne gjennomføre ei systematisk oppfølging av gjennomførte konkurransar og framforhandla avtalar.
- Fylkeskommunen har starta eit ehandelsprosjekt som etter revisjonen si vurdering vil styrke moglegheita for kontraktsoppfølging for dei avtalane som vert administrerte gjennom dette systemet.
- Det er ei utfordring å sikre tilstrekkeleg kompetanse knytt til retningslinjer og regelverk for innkjøp i dei ulike avdelingane/verksemdene i fylkeskommunen, og berre eit fåtal av dei som har svart på spørjeundersøkinga har fått opplæring knytt til innkjøp. Revisjonen meiner dette er med på å auke risikoen for at innkjøp vert gjort i strid med vedtekne avtalar, fylkeskommunale retningslinjer og/eller lov og regelverk.
- Ikkje alle leiarar kjenner til rutinane for innkjøp, og i fleire innkjøp vert ikkje malane som er tilgjengelege i innkjøpsprosessen nytta.
- Gjennom stikkprøvegjennomgangen kjem det fram fleire tilfelle av brot på lov og/eller forskrift om offentlege anskaffingar. Avvik som går att i fleire av tilfella er:
 - ulovlege direkteinnkjøp
 - manglande dokumentasjon/etterprøvingstilgong
 - manglande anskaffingsprotokollar
 - manglande innhenting av skatteattestar

På bakgrunnen av forvaltningsrevisjonen har Deloitte tilrådd ni forslag til tiltak som fylkeskommunen bør følgje opp for å sikre at innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen er i samsvar med lover og reglar og politiske føringar (sjå kap. 5 i rapporten).

Innhold

1 Innleing	5
1.1 Føremål og problemstillingar	5
1.2 Metode.....	5
1.2.1 Gjennomgang av rutinar og retningslinjer	5
1.2.2 Intervju	6
1.2.3 Stikkprøvegjennomgang.....	6
1.2.4 Analyse av rekneskapsdata.....	6
1.2.5 Elektronisk spørjeundersøking	6
1.2.6 Verifiseringsprosessar	6
2 Revisjonskriterium	7
2.1 Regelverket om offentlege anskaffingar.....	7
2.1.1 Føremålsparagraf og grunnleggande prinsipp	7
2.1.2 Krav til føring av anskaffingsprotokoll og innhenting av attestar.....	8
2.1.3 Anbudsutlysing.....	9
2.1.4 Bruk av rammeavtalar.....	9
2.1.5 Kontraktsoppfølging.....	10
2.2 Kontroll med innkjøpsarbeidet.....	10
2.3 Kompetanse.....	10
2.4 Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune.....	11
3 Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune	13
3.1 Organisering av innkjøpsarbeidet.....	13
3.1.1 Innkjøpstenesta	13
3.1.2 Sogn og Fjordane Felles Innkjøp (SFFI)	14
3.1.3 Delegering av ansvar for innkjøp.....	14
3.2 Rutinar og innkjøpssystem	15
3.2.1 Innkjøpshandboka	15
3.2.2 E-handel.....	17
3.2.3 Balansert målstyring og rapportering	18
3.2.4 Overordna internkontroll i innkjøpstenesta.....	18
3.3 Praksis ved gjennomføring av innkjøp	18
3.3.1 Rammeavtalar.....	18
3.3.2 Enkeltinnkjøp	19
3.3.3 Omfanget av innkjøp.....	20
3.3.4 Kontroll med bruk av rammeavtalar og enkeltinnkjøp	21
3.3.5 Miljøkrav.....	23
3.3.6 Arkivering av dokumentasjon knytt til innkjøp	23
3.4 Kompetanse og opplæring	23
3.4.1 Kompetanse ved innkjøpstenesta	23
3.4.2 Kompetanse elles i organisasjonen.....	23
3.4.3 Bruk av eksterne konsulentar	25
3.5 Etterleving av rutinar og regelverk.....	25
3.5.1 Rammeavtalar.....	25
3.5.2 Bruk av rutinar og malverk ved enkeltinnkjøp	26
3.5.3 Innhenting av attestar	27
3.5.4 Direktekjøp.....	27

3.5.5 Etterprøvbarheit	27
3.5.6 Bruk av unntaksbestemming	27
3.5.7 Oversikt over stikkprøvar	28
4 Vurderingar	33
4.1 Er organiseringa på innkjøpsområdet føremålstenleg?	33
4.2 Har innkjøpstenesta rutinar og system som er i tråd med lover og reglar?	33
4.3 Er etablerte IT-verktøy på området tenlege, og i kva grad vert verktøya nytta?	34
4.4 I kva grad har tilsette som er involverte i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?	35
4.5 I kva grad vert det vurdert å hente inn ekstern kompetanse i samband med enkeltinnkjøp? ...	35
4.6 I kva grad vert regel- og avtaleverk følgt i fylkeskommunen sine innkjøp?	35
4.6.1 Konkurransesponering og kjøp utanfor rammeavtalar	35
4.6.2 Avrop på rammeavtalar	36
4.6.3 Etterprøvbarheit	36
4.6.4 Konkurranse utan føregåande utlysing	37
5 Tilrådingar	39
Vedlegg 1: Uttale frå fylkesrådmannen.....	40
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur	42

Figurliste:

Figur 1 Innkjøpshandboka er enkelt tilgjengeleg. N=45	16
Figur 2 Innkjøpshandboka inneheld tilstrekkeleg med informasjon. N=45	16
Figur 3 Det er enkelt å finne fram til aktuelle rammeavtalar. N=58	17
Figur 4 Min nærmaste leiar har gjeve tydeleg uttrykk for at regelverket om offentlege anskaffingar skal følgjast. N=58	22
Figur 5 I fylkeskommunen er det fokus på at reglane om habilitet i innkjøp skal følgjast. N=58	23
Figur 6 Har du fått opplæring i innkjøp? N=59	24
Figur 7 Opplever du at opplæringa du har fått er tilstrekkeleg for å kunne gjennomføre gode innkjøp i tråd med regelverket? N=12	24
Figur 8 Eg veit kva malar og prosedyrar eg skal nytte i innkjøp. N=59	25

1 Innleiing

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Prosjektet vart bestilt av kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune 3. september 2012, og er gjennomført i tidsrommet september 2012 til april 2013.

1.1 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet er å undersøkje om organisering og strategi for innkjøpstenesta er føremålstenleg, om rutinar og system er i samsvar med lover og reglar og politiske føringar i fylkeskommunen, og om regelverket vert følgt. Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er organiseringa på innkjøpsområdet føremålstenleg?
2. Har innkjøpstenesta rutinar og system som er i tråd med lover og reglar?
 - Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer?
 - Kva rutinar har ein for å følgje opp inngåtte kontraktar?
 - I kva grad finst det system for å avdekke brot på lover og reglar?
3. Er etablerte IT-verktøy på området tenlege, og i kva grad vert verktøya nytta?
 - I kva grad vert det nytta e-handel – kva er eventuelt planen for å innføre dette?
4. I kva grad har tilsette som er involverte i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?
5. I kva grad vert det vurdert å hente inn ekstern kompetanse i samband med enkeltinnkjøp?
6. I kva grad vert regel- og avtaleverk følgt i fylkeskommunen sine innkjøp?
 - I kva grad vert det gjennomført direkteanskaffingar, og er slike anskaffingar gjort i samsvar med lover og reglar?
 - I kva grad vert etablerte rammeavtaler nytta?

1.2 Metode

1.2.1 Gjennomgang av rutinar og retningslinjer

Revisjonen har innhenta dokumentasjon knytt til eksisterande rutinar og prosedyrar på innkjøpsområdet, og har gått gjennom innhaldet i innkjøpshandboka på nett. I tillegg til å nytte dokumentasjonen som sjølvstendig kjelde i rapporten, er han lagt til grunn for utarbeiding av revisjonskriterium, intervjuguidar, spørjeundersøking, statistiske analysar og stikkprøvegjennomgang.

1.2.2 Intervju

Revisjonen gjennomførte i oktober 2012 intervju med innkjøpssjef, samt to leiarar for tenesteeiningar ved fylkeshuset. I januar 2013 vart det gjennomført intervju med assisterande fylkesrådmann. Desse intervju er skrivne referat frå, og referata er verifiserte av intervjupersonane. I tillegg til intervju har revisjonen hatt telefonsamtalar med tilsette i fylkeskommunen med ansvar knytt til økonomi og innkjøp, for å få utfyllande informasjon kring tema i rapporten. Revisjonen har også, i samband med gjennomgang av stikkprøvar, hatt direkte kontakt og oppfølging med einingsleiarar og andre som gjer innkjøp ute i einingane i fylkeskommunen.

1.2.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har fått oversendt datafiler som viser alle utbetalingar som er gjort frå fylkeskommunen i eit tidsrom frå januar 2011 t.o.m. juni 2012. Basert på denne oversikta har revisjonen samla innkjøp per leverandør/kontoart, og plukka ut 21 utbetalingar for nærare gjennomgang. I oktober 2012 sendte revisjonen ein førespurnad om å få tilsendt dokumentasjon av innkjøpsprosessane knytt til desse utbetalingane. Dokumentasjonen har vorte vurdert opp mot sentrale krav i regelverket frå lov og forskrift om offentlege anskaffingar, og eventuelle spørsmål utover dette har vorte følgt opp med innkjøpstenesta eller den aktuelle eininga som har stått for innkjøpet. Sjå vedlegg 1 for eit oversyn over stikkprøvene.

1.2.4 Analyse av rekneskapsdata

I prosjektplanen for forvaltningsrevisjonsprosjektet var det planlagt å gjennomføre analyse av rekneskapsdata basert på uttrekk frå økonomisystemet, der revisjonen ville gå gjennom leverandørreskontro, og avstemme utbetalingar til eit utval leverandørar mot oversikt som viser gjeldande innkjøpsavtalar som Sogn og Fjordane fylkeskommune har. Då det ikkje finst ei fullstendig avtaleoversikt, har det ikkje vore mogleg å gjennomføre ein slik analyse. I staden har revisjonen gått gjennom alle avtalar som er registrert i innkjøpshandboka, og undersøkt kor stor del av dei totale utbetalingane frå fylkeskommunen som går til desse leverandørane.

1.2.5 Elektronisk spørjeundersøking

Det vart sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking til leiarar i fylkeskommunen. Spørjeundersøkinga omhandlar ulike tema knytt til gjennomføring av innkjøp ute i einingane, samt spørsmål knytt til den enkelte sin kompetanse og eventuelle behov for opplæring knytt til innkjøp. Svarfordelingane som er gjengitt i rapporten byggjer på eit utval respondentar som omfattar einingsleiarar og andre leiarar som oppgjev at dei har delteke i innkjøpsarbeid.

1.2.6 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervju som er nytta i rapporten. Utkast til rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og høyring. Rådmannen har verifisert og gjeve tilbakemeldingar knytt til faktadelen i rapporten. Vidare har rådmannen kome med ein uttale knytt til den endelege rapporten. Denne er lagt ved som vedlegg 1 til rapporten.

I uttalen skriv fylkesrådmannen mellom anna at det for eitt av punkta i tilrådinga (punkt 6) «bør kome tydelegare fram om det gjeld innkjøp under 500 000 eller alle typar innkjøp.» For å svare på dette har revisjonen lagt til ei forklarande setning til den aktuelle tilrådinga.

2 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast i høve til. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå lover, lovførearbeid, forskrifter og relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.¹

2.1 Regelverket om offentlege anskaffingar

Alle etatar og organ i fylkeskommunen er omfatta av regelverket for offentlege anskaffingar. Dette regelverket bygger på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane som vil bli nemnt i rapporten. Dette gjeld lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regelen går ikkje alltid direkte fram av lov eller forskrift og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift. Det er såleis ikkje ei fullstendig liste over revisjonskriteria.

2.1.1 Føremålsparagraf og grunnleggande prinsipp

I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det fram 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 omgrepet *forretningsmessighet* ligg det at oppdragsgjevar til ei kvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå eit mest mogleg fordelaktig kjøp. Vidare inneheld omgrepet eit prinsipp om at ein ikkje skal ta utanforliggjande omsyn i prosessen. Kravet til forretningsmessig praksis gjeld gjennom heile prosessen, frå avgjerda om å starte ein innkjøpsprosedyre til tildeling av kontrakt. Krav til god forretningsskikk og høg forretningsetisk standard inneber at oppdragsgjevar skal opptre som ein aktsam og profesjonell innkjøpar på alle stadium av innkjøpsprosessen, innanfor ramma av regelverket om offentlege innkjøp. Sakshandsaminga skal vere sakleg, forsvarleg og ikkje vilkårleg.

Regelverket skal sikre at alle potensielle leverandørar har dei same føresetnadane for å oppnå kontraktar med det offentlege. Samtidig skal regelverket medverke til at det offentlege gjennomfører effektive kjøp, og nyttar offentlege midlar på ein økonomisk fornuftig måte. § 1 må sjåast i samanheng med dei grunnleggande prinsippa i § 5 i same lov som stadfestar at:

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.

¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

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

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

Likebehandling av leverandørane er eit grunnprinsipp. Dette inneber at fylkeskommunen under heile innkjøpsprosessen må leggje tilhøva til rette for at flest mogleg av dei potensielle leverandørane får høve til å konkurrere om leveransen på same grunnlag.

Offentlege kjøp skal skje på grunnlag av *konkurranse*, utan omsyn til kva for ein innkjøpsprosedyre som vert nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

Kravet om "*etterprøvnbarhet*" (*etterprøvingstilgong*) medfører at oppdragsgjevar skal sikre at dei handlingar som vert gjennomført i innkjøpsprosessen kan dokumenterast. Oppdragsgjevar sine vurderingar og avgjerder bør gjerast skriftleg. Omsynet til etterprøvingstilgong skal dessutan sikre at deltakarane i ein konkurranse i ettertid skal ha høve til å forvise seg om at innkjøpsprosessen har skjedd i samsvar med innkjøpsprosedyrane i regelverket. Dette vil seie at det i størst mogleg grad bør takast referat frå møte, og at alle innstillingar og vurderingar bør ligge føre skriftleg. Ein slik praksis vil kunne førebyggje tvil, ettersom det enkelt kan kontrollerast at prosessen har gått riktig føre seg. Avgjerd i KOFA sak 2003/60² viser at tvitydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg sjølv kan takast til inntekt for at sakshandsaminga ikkje har vore forsvarleg.

Kravet om *objektive og ikkje-diskriminerande kriterium* skal sikre at alle potensielle leverandørar har same føresetnadar i konkurransen. Det er ikkje lov å handsame leverandørar ulikt, basert på statsborgarskap eller kor ein leverandør er etablert. Det er forbod mot å bruke standardar og tekniske spesifikasjonar som eit verkemiddel for å hindre konkurranse. Det er vidare eit generelt forbod mot å dele opp eit kjøp for å omgå regelverket.

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter av verdien på anskaffinga og kva slags type anskaffing det er tale om. Dei konkrete krava går fram av forskrift om offentlige anskaffelser. Del I av forskrifta omfattar alle typar anskaffingar, del II omfattar anskaffingar til ein verdi mellom 500 000,- ekskl. mva. og EØS-terskelverdiene (1,6 millionar for vare og tenestekjøp, og 40 millionar for bygge- og anleggskontraktar), medan del III omfattar kjøp over terskelverdiene.³ Oppdragsgjevar pliktar å gjere ei forsvarleg vurdering av verdien på innkjøpet for å bestemme om innkjøpet kjem over eller under dei aktuelle terskelverdiene (jf. forskrifta § 2-3).

2.1.2 Krav til føring av anskaffingsprotokoll og innhenting av attestar

I forskrifta står det at oppdragsgjevar skal føre protokoll frå konkurransar med verdi over 100 000,-, jamfør *forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-2. Kravet om protokollføring er eit utslag av generelle prinsipp knytt til rettstryggleik og gjennomsiktlige prosessar, og skal trygge omsynet til etterprøving.

Føremålet med plikta til å føre protokoll er å gjere det mogleg i ettertid å kontrollere at konkurransen har vore gjennomført i samsvar med regelverket.⁴ Protokollen skal innehalde informasjon om alle vesentlege forhold og viktige avgjerder gjennom heile innkjøpsprosessen.

² Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

³ Desse reglane går fram av forskrifta kapittel 2. Når det gjeld bruken av del II og III i forskrifta er det fleire unntak og særreglar som vi ikkje vil gå nærare inn på her.

⁴ NOU 1997: 21 s. 139 og s. 145.

Etter KOFA si oppfatning må regelen forståast slik at protokollen må først fortløpande gjennom konkurransen.⁵

Det er i tillegg eit krav til å hente inn skatteattestar og HMT-attestar. Etter forskrifta § 3-3 skal alle norske leverandørar som leverer tilbod, leggje fram skatteattest for anskaffingar over 100 000 kroner. Attestane skal vere innhenta før oppdrag vert evaluerte. For arbeid som skal utførast i Noreg, skal oppdragsgivaren for anskaffingar over 100 000 kroner krevje HMT-eigenerklæring frå den valte leverandøren (jf. forskrifta § 3-4).⁶

2.1.3 Anbudsutlysing

For kjøp av verdi over 500.000 kr skal innkjøpet kunngjerast i Doffin, jf. forskrift om offentlege anskaffingar § 2-1 (2) og § 9-1. Doffin er ein database for offentlege innkjøp i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).⁷

I enkelte tilfelle er det, dersom konkrete tilfelle er oppfylte, høve til å gjennomføre kjøp til ein verdi over 500 000,- utan kunngjering av konkurranse. Eit døme på dette er høvet til å gjennomføre konkurranse for kontraktar over EØS-terskelverdiane ved hjelp av direkte forhandling med leverandørar dersom tilboda i ein føregåande konkurranse ikkje har gjeve eigna tilbod (forskrifta § 14-4 bokstav b). Bruk av slike unntaksheimlar skal brukast restriktivt, og oppdragsgivaren må vise at vilkåra for å bruke heimelen er oppfylte.⁸

Det er ikkje krav om slik utlysing for oppdrag med lægre verdi, men det er fastsett eit generelt forholdsmessigprinsipp, som krev at oppdragsgjevaren gjennomfører konkurransen på ein måte som står i forhold til innkjøpet (jf. forskrifta § 3-1, femte ledd). Det følgjer av dette prinsippet at kravet til korleis konkurransen skal gjennomførast, og kor mange aktørar som skal vere med i konkurransen, aukar med verdien og betydinga av innkjøpet.⁹

2.1.4 Bruk av rammeavtalar

Rammeavtalar er avtalar som gjev oppdragsgjevar moglegheit til å gjennomføre fleire enkeltinnkjøp over ein avtaleperiode. Enkeltinnkjøpa i ein rammeavtale vert gjennomført som avrop/uttak innanfor vilkåra som er fastsett i rammeavtalen.

Rammeavtalar kan innførast med ein eller fleire oppdragstakarar. Forskrift om offentlige anskaffelser gir høve til tre typar rammeavtalar:¹⁰

- rammeavtale med éin leverandør
- rammeavtale med fleire leverandørar, der alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen
- rammeavtale med fleire leverandørar, der ikkje alle vilkår er fastlagde i rammeavtalen

Rammeavtalar med fleire leverandørar innan same område vert óg omtala som «parallele rammeavtalar». Dersom ikkje alle vilkår er fastlagde i parallelle rammeavtalar skal tildeling av kontraktar gjennomførast som minikonkurransar mellom partane i rammeavtalane. For rammeavtalar der alle vilkåra er fastlagde i avtalane, er det ikkje høve til å opne konkurransen for å endre vilkåra. Det er ikkje spesifisert i forskrift om offentlige anskaffelser korleis avropa skal gjennomførast. Kravet til at konkurransetilhøva skal vere føreseielege og gjennomsiktige tilseier likevel at alle forhold som er relevante for tildeling av dei enkelte kontraktane går fram av konkurransegrunnlaget i rammeavtalen, og at framgangsmåten for val av leverandør er fastlagt i

⁵ KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286.

⁶ For kjøp etter forskrifta del II og III er reglane spesifisert i høvesvis §§ 8-7 og 8-8, og §§ 17-14 og 17-15.

⁷ For innkjøp etter forskrifta del III skal konkurransen kunngjerast i TED-databasen for heile EØS-området. Kunngjeringa vert då sendt til Doffin og vidare til TED-databasen (jf. forskrifta § 18-1).

⁸ Sjå *Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar*, kap. 7.

⁹ Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar. FAD 2006.

¹⁰ Sjå forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 6 og 15.

sjølve avtalen, slik at det objektivt kan konstanterast kven av leverandørane som skal få oppdraget/kontrakten.¹¹

2.1.5 Kontraktoppfølging

Kontraktoppfølging kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne.

Ein sentral del av kontraktoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester vert levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk kontraktsregister som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om ein har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein føremon at det er klåre rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.¹²

2.2 Kontroll med innkjøpsarbeidet

Som del av sitt internkontrollansvar¹³, har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunale innkjøp er underlagt tilstrekkeleg kontroll. Dette inneber mellom anna ansvar for å etablere tilfredsstillande rutinar og føre kontroll med verksemda på innkjøpsområdet. Føremål med internkontrollen er å gje rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk vert etterlevd.

I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp*¹⁴ vert det lagt vekt på at innkjøp er eit leiaransvar. Det øvste ansvaret for innkjøpsansvaret ligg hos toppleiinga, medan leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område. I stortingsmeldinga vert det presisert at leiaransvaret for innkjøp ikkje kan delegerast. Leiaransvaret inneber at innkjøpsarbeidet må setjast inn i ei strategisk samanheng, og følgjande verkemidlar vert omtalt særskilt:

- Utarbeide mål og strategiar for innkjøpsarbeidet.
- Avklare kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå.
- Sørgje for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar.
- Sjå til at rutinane vert følgde.
- Sørgje for at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen.
- Skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innfor innkjøpsområdet.

2.3 Kompetanse

For at anskaffingar skal kunne gjennomførast effektivt, og riktig i høve til regelverket, er det sentralt at dei tilsette som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. I stortingsmeldinga *Det gode innkjøp* vert det mellom anna peika på samanhengen mellom organisering av innkjøpsverksemda og behovet for kompetanse. Kva kompetanse som er naudsynt vil være avhengig av korleis den enkelte tilsette er involvert i anskaffingane. I stortingsmeldinga står det mellom anna¹⁵:

¹¹ Sjå *Veileder for kontraktoppfølging av offentlige anskaffelser*, kap. 7 og *Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar*, kap. 8.

¹² Sjå m.a. *Veileder for kontraktoppfølging av offentlige anskaffelser*. Difi

¹³ Sjå kommunelova § 23, andre ledd og Ot.prp nr. 70 (2002-2003), kap. 1.5.4.

¹⁴ St.meld. nr. 36 (2008-2009): *Det gode innkjøp*.

¹⁵ St.meld. nr. 36 (2008-2009): *Det gode innkjøp*, s. 40.

Tilstreккеleg kompetanse er ein føresetnad for å gjere gode og riktige offentlege innkjøp. Verksemda må ha tilstrekkeleg bestillarkompetanse for å kunne definere kva ein treng og for å vurdere kva for innkjøpsmetode som er mest formålstenleg. Vidare er det nødvendig med kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket om offentlege innkjøp. Behovet for kompetanse heng nøye saman med organisering av innkjøpsverksemda. Er ansvaret for innkjøp desentralisert i organisasjonen, kan det vere behov for kompetanse hos mange personar i verksemda. (...)

Det vil òg vere ulike behov for dei forskjellige innkjøpsfunksjonane i verksemda. Behovet hos personar som berre gjennomfører bestillingar under inngåtte rammeavtalar, er eit anna enn hos personar som gjennomfører heile konkurransar og inngår kontraktar med leverandørar. Leiarar vil ha behov for meir overordna kompetanse om organisering av innkjøpsverksemda, kontroll mv.

2.4 Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Det går fram av «Innkjøpsstrategi for Sogn og Fjordane fylkeskommune»¹⁶ at hovudmåla for innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen er:

- Alt innkjøpsarbeid skal utførast i samsvar med dei til einkvar tid gjeldande lover, reglar og politiske vedtak.
- Innkjøpsarbeidet skal vere i samsvar med fylkeskommunen sine vedtekne etiske prinsipp og verdigrunnlag.
- Fylkeskommunen skal gjennom samarbeid både lokalt og regionalt utnytte at vi er ein stor aktør som andre offentlege partar kan dra nytte av.
- Fylkeskommunen skal gjennom samarbeid med kommunane og næringslivet heve deira konkurransevne.
- Fylkeskommunen skal gjennom sine avtalar syte for gode prisar, kvalitet og innovative løysingar.
- Fylkeskommunen skal leggje vekt på ein høg standard innan helse, miljø og tryggleik.¹⁷

Vidare går det fram at strategien for innkjøpsarbeidet har fire perspektiv;

- i. For å sikre gode innkjøp skal fylkeskommunen ha høg kompetanse innanfor innkjøpsfaget oppnå gode avtalar gjennom gode innkjøpsprosessar arbeide for auka kompetanse for offentlege innkjøp i fylket sikre lojalitet til inngåtte rammeavtalar ha gode oppfølgingsrutinar av inngåtte avtalar
- ii. For å sikre helse, miljø og tryggleik skal fylkeskommunen stille relevante krav til universell utforming i alle innkjøp stille gode miljøkrav til ytingar i alle innkjøp der dette er tenleg
- iii. Samarbeid med andre offentlege etatar
Sogn og Fjordane fylkeskommune felles innkjøp (SFFI) er eit samarbeid som skal bidra til å auke medlemmane sin innkjøpsfaglege kompetanse Fylkeskommunen skal vidareutvikle samarbeidet innanfor SFFI

¹⁶ Vedteken av fylkestinget 16.10.2012.

¹⁷ s. 1

iv. Leverandørutvikling

- Fylkeskommunen skal nytte utviklingskontraktar ved kjøp der dette er relevant
- Nytte ein kjøpsstrategi som også passar små- og mellomstore bedrifter i fylket
- Fylkeskommunen skal gjennom innkjøp vere ein regional utviklingsaktør
- Ved rammeavtalar stille krav om god distribusjon i fylket
- I relevante innkjøp stille krav om at leverandør er lærebedrift og skal kunne tilby lærlingplassar.¹⁸

¹⁸ s. 2

3 Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune

3.1 Organisering av innkjøpsarbeidet

Det vert gjennomført innkjøp i alle avdelingar og einingar i fylkeskommunen. Dei ulike formene for innkjøp/kontraktsinngåing omfattar:

- gjennomføring av enkeltstående innkjøp
- inngåing av rammeavtalar innanfor ulike vare- og tenestegrupper
- avrop/bestillingar av varer og tenester innanfor rammeavtalar

Det er i hovudsak dei enkelte avdelingane/einingane som sjølve gjennomfører mindre kjøp eller bestillingar/avrop på rammeavtalar, medan innkjøpstenesta har ansvar ved med meir omfattande innkjøp og inngåing av rammeavtalar.

3.1.1 Innkjøpstenesta

Innkjøpstenesta i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisatorisk plassert direkte under fylkesrådmannen, og har ansvar for drift og utvikling av innkjøp og logistikk. Innkjøpstenesta har også ansvar for drift og administrasjon av samarbeidsordninga Sogn og Fjordane Felles Innkjøp (SFFI). Vidare skal innkjøpstenesta gi tilbod om opplæring i lov og forskrift om offentlege anskaffingar og innkjøpssystemet til dei fylkeskommunale institusjonane og samarbeidspartnarar.

Tenesta er eit eige resultatområde med ansvar for økonomi, fag og personale.

Innkjøpstenesta rapporterer til assisterande fylkesrådmann. Ved større einskildkjøp og prosjekt rapporterer innkjøpstenesta til den institusjonen som innkjøpet gjeld for.

Det er tre faste tilsette i innkjøpstenesta: innkjøpssjef, ein førstekonsulent og ein rådgjevar. I tillegg har tenesta to medarbeidarar i prosjektstillingar. Den eine prosjektstillinga er knytt til miljøkrav ved innkjøp, og varer fram til oktober 2013, medan den andre prosjektstillinga startar opp i februar 2013, og skal arbeide med innføring av e-handel. Vidare brukar innkjøpstenesta om lag 50 % av ei juriststilling frå fylkesrådmannen sin stab.

Den første stillinga som innkjøpskoordinator i Sogn og Fjordane fylkeskommune vart oppretta i 1994/95. Denne stillinga vart seinare omgjort til innkjøpssjef, og tenesta er styrka med fleire tilsette. Eit motiv for endringa i stilling frå innkjøpskoordinator til innkjøpssjef har vore å signalisere i organisasjonen at innkjøp er ein viktig funksjon. I intervju vert det vidare opplyst at organiseringa av innkjøpstenesta slik den er i dag er eit resultat av stadig strengare regelverk på innkjøpsområdet, og at det er fokus på å realisere innsparingspotensiale i innkjøp, mellom anna ved å gjennomføre gode konkurranseutsetjingar.

Det går fram av intervju at organiseringa av innkjøpsarbeidet i ei sentralisert og spesialisert serviceeining vert opplevd som tenleg. Det vert peika på at organiseringa bidreg til at innkjøpsprosessar vert korrekt utført i samsvar med regelverket, som til dømes at det vert handla med riktige rammeavtalar.

Rollar og ansvar for innkjøpssjefen er klargjort i ei funksjonsbeskriving for stillinga, og hovudoppgåver for tenesta vert gjeve i årlege oppdragsbrev. Innkjøpssjefen har etter funksjonsbeskrivinga ansvar for fagleg og administrativ leiing av innkjøpstenesta og er overordna for alle tilsette i tenesta. Innkjøpssjefen har overordna styring i alle innkjøpsfaglege spørsmål i fylkeskommunen, inkludert ansvar for at prosedyrar og prosessar er i samsvar med regelverket. Dette omfattar innkjøp i heile organisasjonen. Innkjøpssjefen har etter funksjonsbeskrivinga fullmakt til å inngå innkjøpsavtalar for varer og tenester til fylkeskommunen og aktuelle samarbeidspartar, og har ansvar for å følgje opp desse avtalane.

3.1.2 Sogn og Fjordane Felles Innkjøp (SFFI)

SFFI tilbyr medlemskap til alle offentlege organ i fylket, og hadde i januar 2012 totalt 29 betalende medlemmer. Pr. oktober 2012 omfattar innkjøpssamarbeidet fylkeskommunen, Fylkesmannen, 24 kommunar, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogn og Fjordane Energi AS, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) og Helse Førde HF.¹⁹ Samarbeidsordninga arbeider for å etablere felles rammeavtalar for medlemmane og bidreg med råd og kompetanse ved einskildinnkjøp og konkurranseutsetjing.

Det går fram av fylkesrådmannen sitt oppdragsbrev til innkjøpstenesta at rammeavtalar og større kjøpskontraktar normalt vert inngått sentralt i SFFI, medan rekvirering og mindre kjøp skjer etter avrop frå rammeavtale på institusjonane og hos avtalepartane.

SFFI vart oppretta tidleg på 1990-talet, med sikte på å bidra til at medlemane skal kunne gjennomføre meir rasjonelle innkjøpsprosessar, få større volum og dermed oppnå lågare priser. Bakgrunnen var mellom anna at ein registrerte at kommunane ikkje hadde kapasitet til å gjennomføre konkurranseutsetjingar sjølve. Fylkeskommunen tilbyr innkjøpsfagleg rådgjeving til medlemmane i SFFI, og omfanget av rådgjeving har auka dei seinare åra.

Det går fram av intervju at sjølv om ein hovudintensjon med etableringa av SFFI var å hjelpe kommunane med innkjøp, går fordelane med samarbeidet likevel begge vegar. Fylkeskommunen får dekt inn delar av kostnadene ved å drifte tenesta gjennom kontingent frå SFFI-medlemmane, og kan samle fleire ressursar i den spesialiserte innkjøpstenesta. Fylkeskommunen får også hjelp på område der fylkeskommunen er mindre enn kommunane. Ved at medlemmene samlast og er fleire i lag, får ein betre innkjøpsavtalar.

3.1.3 Delegering av ansvar for innkjøp

Fylkeskommunen har per i dag ikkje definerte reglar for kven som skal gjere innkjøp, utover at det går fram av oppdragsbrevet til innkjøpstenesta at kjøp under 500 000 kan gjerast hjå tingar. I oppdragsbrevane til dei ulike tenesteeiningane vert det presisert at einingane har eit ansvar for å nytte framforhandla innkjøpsavtalar, og det vert presisert at den einskilde attesterar/tilvisar står personleg ansvarleg for tilvising av innkjøp.

Innkjøpstenesta har undersøkt kven som i praksis gjennomfører innkjøp i fylkeskommunen, og påpeikar at tal personar som er involvert i avdelingane/einingane varierer mykje.²⁰ Det går også fram i spørjeundersøkinga revisjonen har gjennomført at det er variasjonar i *kor mange* som gjer innkjøp i dei ulike einingane i fylkeskommunen:

- Tolv verksemdsleiarar svarar at det er 1 til 3 personar som gjer innkjøp
- Ti verksemdsleiarar svarar at det er 4 til 10 personar som gjer innkjøp
- Åtte verksemdsleiarar svarar at det er 11 til 20 personar som gjer innkjøp
- Fire verksemdsleiarar svarar at det er 21 til 35 personar som gjer innkjøp

¹⁹ Budsjett 2013/ Økonomiplan 2013-2016.

²⁰ Forstudie av innføring av e-handel i fylkeskommunen og SFFI

Verksemdsleiarane i undersøkinga vart også spurde om *kven* som gjer innkjøp i deira eining. I tillegg til einingsleiarar sjølv, omfattar dette mellom anna:

- Avdelings- og seksjonsleiarar
- Merkantilt tilsette/kontormedarbeidarar
- Eigne innkjøpsansvarlege

Nokre verksemdsleiarar svarar også at «alle tilsette» eller «fagpersonal» gjer innkjøp.

3.2 Rutinar og innkjøpssystem

3.2.1 Innkjøpshandboka

Innkjøpstenesta har oppretta ei elektronisk innkjøpshandbok, som er tilgjengeleg for alle medlemene i SFFI og einingane i fylkeskommunen via Sogn og Fjordane fylkeskommune si heimeside.

Innkjøpshandboka vert brukt både til å informere brukarane om regelverk og prosedyrar for kjøp, og til å opplyse om gjeldande rammeavtalar. Innkjøpshandboka inneheld oversikt over:

- Alle avtalar i SFFI
- Alle leverandørar med avtale, inklusiv kontaktinformasjon
- Regelverk for offentleg innkjøp
- Oversikt over utlysingar
- Statistikk
- Organisering og målsettingar for SFFI

Vidare inneheld innkjøpshandboka informasjon om rutinar og prosedyrar for kjøp som einingane skal nytte. Informasjonen er samla under menyen «Regelverk for offentlege innkjøp» i innkjøpshandboka. Sjå 3.3.2 under for nærare omtale av desse rutinane og prosedyrane.

Informasjonen vert publisert som postar i kronologisk rekkefølge, ikkje hierarkisk eller tematisk samla innanfor kategoriar. For å finne mal for tilbodsinnhenting og prosedyre for kjøp under 500.000 kr må ein etter innlogging til innkjøpshandboka følgje menyval «regelverk for offentlege innkjøp» og deretter «innkjøp under kr 500.000», før ein finn dokumenta som vedlegg til saka.

Innkjøpshandboka omfattar ikkje retningslinjer for kontraktsoppfølging.

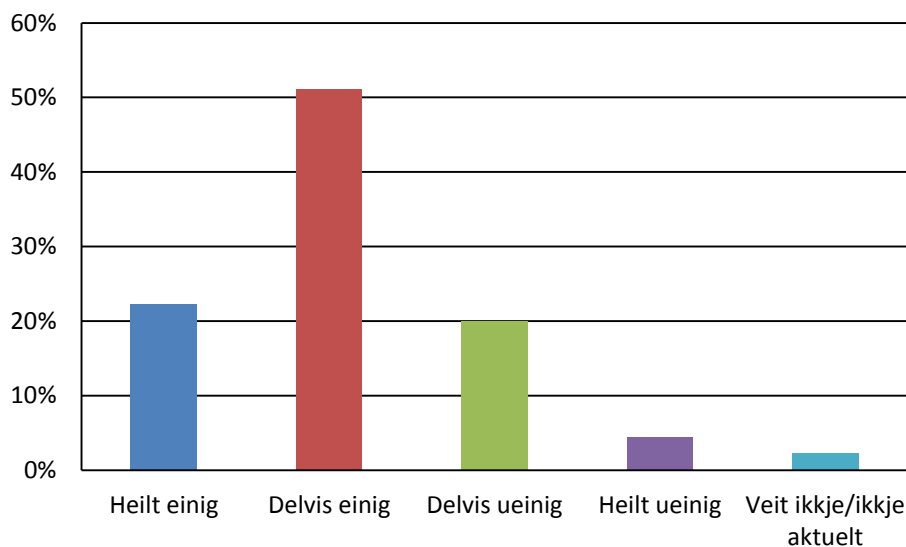
Det er 76 % av respondentane i spørjeundersøkinga som svarer at dei kjenner til innkjøpshandboka. Desse vart spurde om kva dei nyttar handboka til. Svara er gjevne i tabellen under.

Tabell 1: Bruk av innkjøpshandboka

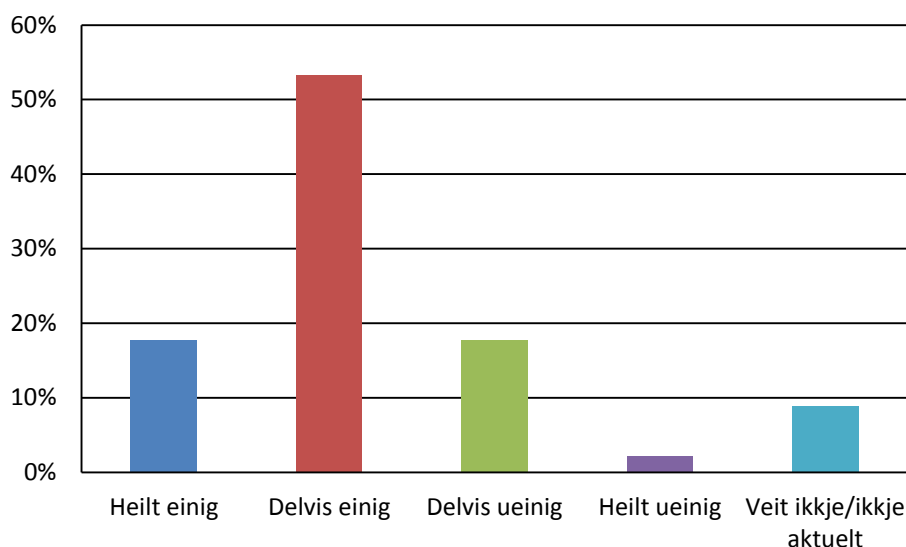
	Prosent	Tal
Finne aktuelle rammeavtalar	84,4 %	38
Informasjon om lov og forskrift	24,4 %	11
Hente ut malar og prosedyrar	26,7 %	12

I spørjeundersøkinga vart respondentane bedne om å ta stilling til om innkjøpshandboka er enkelt tilgjengeleg, og om det er tilstrekkeleg med informasjon i innkjøpshandboka. Det kjem fram at omlag 20 % av dei som kjenner til innkjøpshandboka er delvis eller heilt ueinig i at ho er enkelt tilgjengeleg og inneheld tilstrekkeleg med informasjon. Hovudvekta av respondentane svarer

«delvis einig» for dei to spørsmåla (sjå figur 1 og figur 2 under). I fritekstfelt i undersøkinga var det fleire respondentar som etterspurde opplæring eller rettleiing i bruk av innkjøpshandboka.



Figur 1 Innkjøpshandboka er enkelt tilgjengeleg. N=45



Figur 2 Innkjøpshandboka inneheld tilstrekkeleg med informasjon. N=45

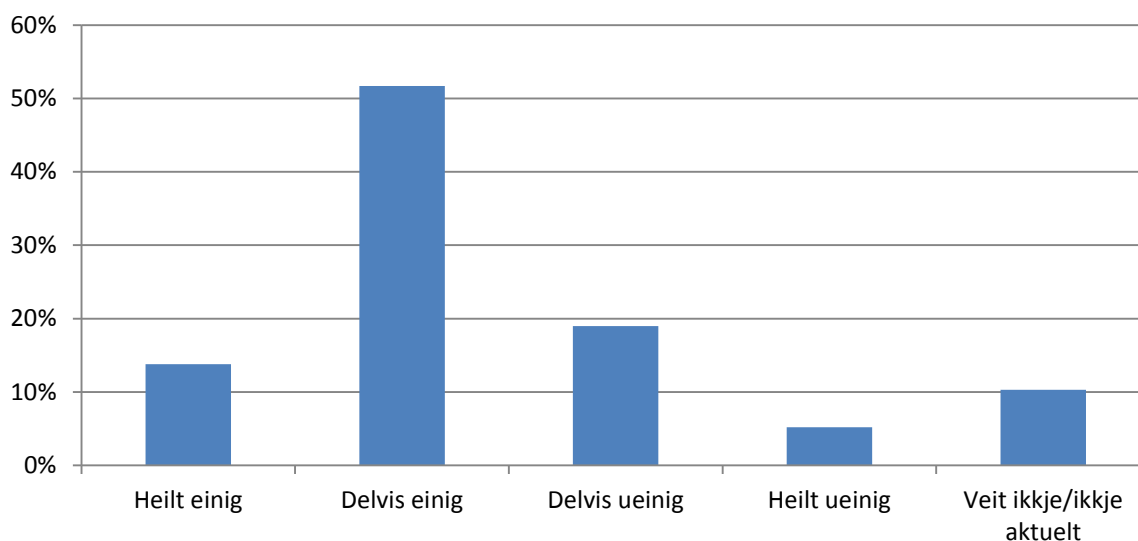
3.2.1.1 Oversyn over avtalar

Avtalar som er inngått i SFFI vert lagt ut i innkjøpshandboka, som fungerer som SFFI sitt kontraksarkiv. Tilgang til innkjøpshandboka med arkivet for rammeavtalar er passordbeskytta.

Oversikta over rammeavtalar er kategoriserte etter varegruppe, leverandør og brukar/verksemd. I oversikta kan medlemene i SFFI hente fram informasjon om omfang/sortiment, prisar, kontaktopplysingar hos leverandør og endringar i avtalane. Det går fram tidspunkt for start og opphøyr av avtalane. Sjølve avtaledokumenta er også tilgjengelege. Endringar i avtalane vert publiserte i innkjøpshandboka på nett.

Innkjøpshandboka gjev ei oversikt over rammeavtalar som medlemmene i SFFI nyttar, samt for andre avtalar som innkjøpstenesta er ansvarleg for. Handboka inneheld ikkje ei oversikt over avtalar som andre avdelingar er ansvarleg for, og ho gjev såleis ikkje ei komplett oversikt eller kontraktsregister for gjeldande avtalar i fylkeskommunen. Innkjøpstenesta opplyser vidare at det er forventa at avtalar som vert inngått vert registrerte i fylkeskommunen sitt sak-/arkivsystem, men det er ikkje noko samla oversikt over gjeldande avtalar i systemet, i form av ein eigen arkivdel for kontraktar eller liknande. Det finst heller ikkje noko anna elektronisk system for kontraktsstyring eller kontraktsoversikt i fylkeskommunen utover innkjøpshandboka og sak-/arkivsystemet.

I spørjeundersøkinga vart respondentane spurde om kor enkelt det er å finne fram til aktuelle rammeavtalar. Det er 24 % som svarer at dei er heilt eller delvis ueinige i at det er enkelt å finne fram til aktuelle rammeavtalar (sjå figur 3).



Figur 3 Det er enkelt å finne fram til aktuelle rammeavtalar. N=58

3.2.2 E-handel

Fylkeskommunen har starta opp eit prosjekt knytt til innføring av e-handel.²¹ Prosjektet har fått støtte frå Difi, og inneber at fylkeskommunen og kommunane i fylket vil knyte seg til Ehandelsplattforma. Plattforma, som vert forvalta av Difi, inneheld ulike elektroniske tenester knytt til forretningsprosessar mellom leverandørar og offentlege kjøparar.

Fylkeskommunen vil knyte seg til plattformen via eit innkjøpssystem frå leverandøren Visma. Tilkytinga vil leggje til rette for å leggje inn bestillingar/ordrar på Ehandelsplattforma for dei leverandørane som er tilknytt plattformen. Det går fram av forstudien for e-handelsprosjektet at fylkeskommunen vil ta på seg ansvaret for å halde varekatalogar for felles avtalar ved like. I første omgang er det planlagt å knyte seg til 10-12 leverandørar gjennom plattforma hausten 2013, og seinare stegvis fase inn fleire avtalar.

I forstudien vert det påpeika at bruk av Ehandelsplattforma vil medføre betre internkontroll med innkjøp. Som ei følge av at ein går over til å nytte plattforma, vil innkjøp attesterast og tilvisast før ordren vert sendt til leverandør, i motsetnad til at attestasjon og tilvising skjer etter fylkeskommunen har fått tilsendt faktura frå leverandør. Handel via Ehandelsplattforma vil også medføre at fakturaer vert sende som elektroniske fakturaer.

²¹ E-handel er eit samleomgrep for det å standardise ulike arbeidsprosessar knytt til innkjøp med elektroniske verktøy. Dette omfattar område som konkurransegjennomføring, ordrehandtering (bestillingar eller avrop på avtalar) og fakturahandtering gjennom elektronisk faktura.

3.2.3 Balansert målstyring og rapportering

Sogn og Fjordane fylkeskommune praktiserer balansert målstyring, og fylkestinget har som del av budsjett 2012 og økonomiplan 2012-2015 vedteke eit overordna målekart for fylkeskommunen, inkludert sektorvise målekart for tenesteområda (vidaregåande opplæring, samferdsle, kultur osv.)

Det går fram av oppdragsbrev til innkjøpstenesta for 2012 at tenesta ikkje har eit eige målekart, og skal difor arbeide og rapportere ut frå det overordna målekartet i fylkeskommunen.

I intervju vert det opplyst at fylkeskommunen planlegger vurdering av målstyringssystemet våren 2013. I samband med denne vurderinga kan det vere aktuelt å utvide målekartet til å inkludere mål for innkjøpstenesta, men dette er ikkje avgjort per i dag.

I oppdragsbrevet for innkjøpstenesta for 2013 går det fram at det er utarbeidd ein arbeidsplan. Slike arbeidsplanar har vorte utarbeidde for intern bruk i styring og kommunikasjon.

Det vert halde dialog-/statusmøte med rapportering frå innkjøpstenesta til fylkesrådmannen om lag 1-2 gongar per år, etter behov. I tillegg skal det rapporterast straks til fylkesrådmannsnivået dersom det oppstår spesielle avvik i høve til rammer og/eller planar for innkjøpstenesta.

Av intervju går det fram at rapporteringsrutinane vert opplevd som tenlege, og det er ikkje behov for meir konkrete krav til rapporteringstema eller rapporteringstidspunkt. Innkjøpstenesta og fylkesrådmann har sams forståing av kva typar avvik/hendingar det skal rapporterast om. Til dømes vert eventuelle KOFA-klager og klager på innstillingar trekt fram som typiske avvik ein vil melde frå til fylkesrådmannsnivået om straks.

3.2.4 Overordna internkontroll i innkjøpstenesta

Fylkesrådmannen har vedteke eit formalisert kontrollsystem for fylkeskommunen. Innkjøpssjefen har etter oppdragsbrevet ansvar for å følgje opp kontrollsystemet for innkjøpstenesta.

Våren 2012 peikte fylkesrådmannen ut tre definerte område som internkontrollen skulle fokuserast på: 1) samhandling med eksterne partar, 2) saksførebuing og 3) handsaming av personsensitive opplysingar. I etterkant av dette har innkjøpstenesta gjennomført ein internrevisjon, med gjennomgang av arbeidsprosessane.

Oppdragsbrevet til innkjøpstenesta legg opp til at dersom risikovurdering avdekkjer styringssvikt, feil eller manglar som må rettast opp, skal det utarbeidast ein handlingsplan med tiltak for å redusere sannsyn for feilen og/eller tiltak for å redusere konsekvensane dersom feil likevel skulle skje.

3.3 Praksis ved gjennomføring av innkjøp

3.3.1 Rammeavtalar

Innkjøpstenesta har 85 avtalar/rammeavtalar.²² Alle einingane i fylkeskommunen er etter sine oppdragsbrev pliktige til å handle ved bruk av rammeavtalane som er inngått for fylkeskommunen.

²² Forstudie av innføring av e-handel i fylkeskommunen og SFFI. Tal per 01.07.2012.

I intervju vert det trekt fram at fylkeskommunen og SFFI har fått stadig fleire rammeavtalar, noko som vert opplevd som positivt. Det er ein del faste område som ein alltid har rammeavtalar på. Samstundes går det fram at det framleis er område med behov for nye og/eller supplerande avtalar, til dømes gjeld dette læremidlar til vidaregåande skular. I intervju vert det opplyst at brukarar frå tid til annan melder inn behov, som innkjøpstjenesta deretter vurderer oppstart av anskaffingsprosessar for.

I arbeidet med å skaffe rammeavtalar for medlemmene vert det organisert brukarutval som er sett saman med representantar frå medlemsverksemdene i SFFI. Brukarutvala består som regel av tre til sju personar, og er valt ut på bakgrunn av deira kjennskap til dei varer eller tenester som skal kjøpast.²³ I brukarutvala samarbeider innkjøpstjenesta med personar frå SFFI om ulike oppgåver, slik som utforming av kravspesifikasjonar og val av leverandør. Til dømes kan IKT-tjenesta i fylkeskommunen bidra med forslag til tekniske kravspesifikasjonar og vektlegging av kriterium i IKT-innkjøp. Brukarutvala bidreg vidare med innspel til kva produktkategoriar ein har behov for å inngå innkjøpsavtalar på. Det går fram av intervju at deltakarar i brukarutvala oppfatar at det vert teke omsyn til innspela, og at det er fokus på brei deltaking i gruppene slik at ein får gode og dekkande innkjøpsavtalar. Fleire peikar i intervju på at brukarutvala er viktige fora der ein kan bidra til å sikre at avtalane vert konkrete og ryddige.

For å følgje opp rammeavtalar held innkjøpstjenesta statusmøte med nokre av dei store leverandørane innan mellom anna IKT, medisinske forbruksvarer og matvarer. Som del av oppfølginga av innkjøpsavtalar har innkjøpstjenesta også interne kontormøte der både nye anbod og avtalar som må lysast ut på nytt er på dagsorden.

3.3.2 Enkeltinnkjøp

For område fylkeskommunen ikkje har rammeavtale på, kan kjøp under 500.000 kr. gjerast desentralisert i avdelingar og einingar, medan innkjøpstjenesta gjennomfører innkjøp av større verdi.

I spørjeundersøkinga er det eit fleirtal (63 %) av respondentane som oppgjev at det ved deira eining har vorte gjennomført enkeltinnkjøp av varer/tenester der det ikkje føreligg rammeavtale frå før av. Hovudtyngda av desse innkjøpa er kjøp under 100.000,-, men det er også tolv av respondentane som oppgjev at eininga har gjennomført innkjøp til ein verdi over 100.000,- (dette er 32 % av dei som oppgjev at eininga har gjennomført innkjøp der det ikkje føreligg rammeavtale).²⁴

Tabell 2: Omfanget av enkeltinnkjøp (av dei einingane som har gjort enkeltinnkjøp)

Verdi	Prosent
Under 100.000 kr	83,8 %
Mellom 100.000 og 500.000 kr	27,0 %
Over 500.000 kr	5,4 %
Veit ikkje	2,7 %

Rutinar for slike kjøp går fram av innkjøpshandboka. Det er utarbeida ein prosedyre for kjøp under kr. 500.000, som viser innkjøpsprosessen i eit stegvis skjema frå vurdering av om kjøp kan gjerast via rammeavtale, gjennomføring av konkurranse, tilbodsevaluering og avslutning.

²³ www.sfj.no

²⁴ I dei to tilfella der respondentane oppgjev at eininga har vore involvert i kjøp over 500 000,- oppgir respondentane at innkjøpstjenesta har hatt ei sentral rolle.

Prosedyren refererer til lovheimel, samt til mal for tilbodsinnhenting og anskaffingsprotokoll som skal nyttast ved enkeltinnkjøp utanfor rammeavtale.

I mal for tilbodsinnhenting er det presisert at førespurnad skal sendast til 3-4 tilbydarar, og det er sett opp generelle krav til dokumentasjon av kvalifikasjonskrav (skatt- og trygdeavgiftsattest, meirverdiavgiftsattest m.m.), forslag til krav til tilbodet og dømer på tildelingskriterium som kan tilpassast det enkelte innkjøp.

Malen for protokollføring for kjøp mellom 100.000 og 500.000 kr. omfattar punkt for skildring av kva som skal skaffast, tiltak som er gjort for å sikre reell konkurranse (ev. grunngjeving om det ikkje skal gjennomførast konkurranse), oversikt over leverandørar som vart spurt og som har levert tilbod, grunngjeving for val av leverandør og kontraktsverdi. Det går fram at protokollen skal daterast og signerast.

Både mal for tilbodsinnhenting og protokoll for kjøp mellom 100.000 og 500.000 kr. eks. mva. kan hentast fram frå innkjøpshandboka. Mal for tilbodsinnhenting er også tilgjengeleg via saks-/arkivsystemet.

I innkjøpshandboka er det i tillegg lagt inn ei beskriving av generelle krav til kjøp etter forskrifta del 1 (dvs. kjøp under 500 000). Her vert det mellom anna peikt på forholdsmessigprinsippet, og det kjem fram at det er vanleg å be 3-4 leverandørar om å gje tilbod dersom innkjøpet har ein verdi over 100 000. Det går ikkje fram direkte retningslinjer knytt til korleis ein skal gjennomføre verdivurdering i anskaffingsprosessane, verken i denne beskrivinga eller i nokre av dei andre prosedyrane og malane i innkjøpshandboka.

3.3.3 Omfanget av innkjøp

Fylkeskommunen opplyser at det i 2011 vart gjort innkjøp for over 178 mill. kroner i SFFI. Av dette beløpet har fylkeskommunen gjort innkjøp for om lag 42 mill. kroner.²⁵

Revisjonen har gjort ein analyse av registrerte utbetalingar i perioden frå januar 2011 til juni 2012. Analyse av rekneskapstal frå fylkeskommunen viser at det vart gjort utbetalingar for nesten 1,4 mrd. kr i perioden januar 2011 til juni 2012. Det er gjennomført totalt 48 518 transaksjonar, med gjennomsnittlig verdi 28 523 kr. Den største enkelttransaksjonen var i perioden på over 90 mill. kr. Det er registrert utbetalingar til totalt 4 190 leverandørar.²⁶ Desse tala omfattar både innkjøp og andre utbetalingar, men ikkje utbetaling av løn.

Utbetalingane til leverandørar med avtale registrert i innkjøpshandboka utgjer omlag 150 millionar i perioden, eller omlag 10 % av dei totale utbetalingane.

Tabell 3: Oversikt over innkjøp

	Beløp	Tal transaksjonar	Tal leverandørar
Innkjøp frå leverandørar med avtale i innkjøpshandboka*	150 475 240 kr	11 026	64
Innkjøp/utbetalingar til andre**	1 153 230 060 kr	36 445	4 068
Utbetalingar til kommunar	80 177 278 kr	1 047	58
Innkjøp totalt i perioden	1 383 882 578 kr	48 518	4 190

²⁵ Forstudie av innføring av e-handel i fylkeskommunen og SFFI. Tala er basert på statistikk frå leverandørar, men ikkje alle leverandørar har levert statistikk til fylkeskommunen.

²⁶ I datasettet er det registrert negative verdiar for 12 leverandørar og nullverdi for 7 leverandørar. Dette er truleg beløp som er tilbakebetalt til fylkeskommunen eller korrigeringar av feilføring. Det er funnet ca. 70 duplikat i leverandørreskontro, nokre leverandørar er difor representert to gongar.

* Innkjøpa frå leverandørar med avtale i handboka kan omfatte kjøp av andre vare-/tenestegrupper enn det som er registrert i avtalane.

** Dette omfattar også utbetalingar som ikkje er innkjøp, men ikkje utbetaling av løn eller utbetaling til kommunar.

Av dei innkjøpa som ikkje er knytt til avtalane i innkjøpshandboka, har revisjonen undersøkt kva kontoartar det vert gjort flest utbetalingar til. Dei ti mest brukte kontoartane kjem fram i tabellen under.

Tabell 4: Kontoklassifisering for transaksjonar utanfor rammeavtale

KONTO	Tal transaksjonar	Prosent av sum tal transaksjonar
Undervisningsmateriell	4055	11.13%
Ymse driftsutgifter	1957	5.37%
Kjøp frå andre (private)	1850	5.08%
Telefon	1443	3.96%
Fagbibliotek, bøker mv	1436	3.94%
Reise og opphaldsutgifter på	1364	3.74%
Reiseutgifter	1295	3.55%
Vedlikehald av bygg og anlegg	1271	3.49%
Med forbruksmateriell (tannhelse)	1270	3.48%
Matvarer	1064	2.92%
Materialer til arbeidsverkstad	1029	2.82%

3.3.4 Kontroll med bruk av rammeavtalar og enkeltinnkjøp

Det går fram av intervju at innkjøpstenesta ikkje opplever å ha god nok oversikt over alle innkjøp som vert gjort ute i einingane. Det vert peika på at ansvaret for innkjøp har vore fordelt på mange personar i organisasjonen (jf. 3.1.3), og det går fram av forstudien knytt til e-handel at det fram til no har vore «frie fullmakter som inneber at kven som helst i fylkeskommunen kan gjere innkjøp og dermed binde fylkeskommunen».

Fylkeskommunen har per i dag ikkje tydeleg definerte reglar for kven som skal gjere innkjøp. Kontroll av at innkjøp er i samsvar med fullmakter, budsjett og avtalar vert først utført ved tilvising. Det er fastsett at alle utbetalingar skal godkjennast av to personar (ein som attesterer og ein som tilviser)²⁷, men det finst inga bestillingsfullmakt som den enkelte medarbeidar skal ha i forkant av innkjøpet.

Innkjøpstenesta har ikkje sett opp ein fast rutine for kontroll av om innkjøp ute i einingane vert gjort i samsvar med etablerte rammeavtalar, men ein har gått gjennom statistikk som viser at det førekjem innkjøp utanfor etablerte rammeavtalar og avtalar (sjå 3.5.1, under).

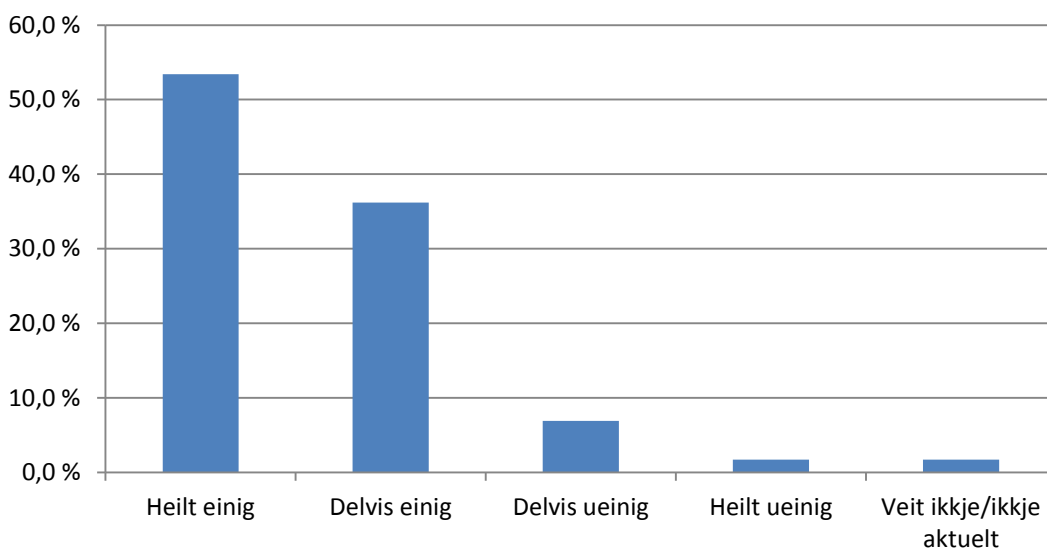
Det vert påpeikt i intervju at ei medverkande årsak til at det truleg førekjem innkjøpslekkasjar kan vere at innkjøpsområdet har vore relativt laust organisert. I samband med innføringa av e-handel i fylkeskommunen, skal det gjerast ein gjennomgang og vurdering av fullmaktstrukturen, med sikte

²⁷ Jf. oppdragsbrevet til innkjøpstenesta.

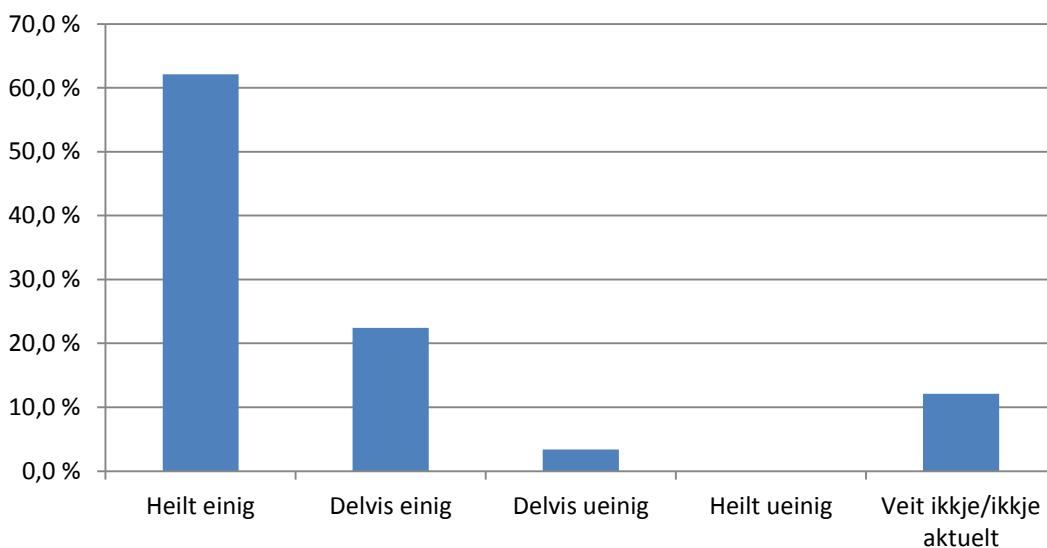
på å få betre kontroll med kven som gjer innkjøp og plassere ansvaret for innkjøp tydelegare. Det går fram av intervju at fylkeskommunen forventar at innføringa av e-handel og gjennomgang av fullmaktstrukturen vil resultere i ein meir strukturert innkjøpsprosess, noko som er oppfatta som positivt. Med e-handel skal alle bestillingar registrerast elektronisk, og gjennom leverandørar med etablert rammeavtale. Viss bestillar vil gå utanfor avtale, må ein ha godkjenning av overordna. Det vert strengare kontroll av innkjøpsprosessen, mellom anna ved at både bestilling, fakturahandsaming og fakturakontroll skjer elektronisk.

Vidare vert det opplyst at dersom det vert bestemt at innkjøpstenesta skal ha eit eige målekart, kan det vere aktuelt å setje opp både mål- og rapporteringskrav knytt til lojalitet i bruk av rammeavtalar. Ein forventar at dette vil kunne gje noko betre oversikt over i kva grad rammeavtalane vert nytta ute i einingane i fylkeskommunen.

I spørjeundersøkinga vart respondentane bedne om å ta stilling til om leiarane i fylkeskommunen gjev tydeleg uttrykk for at regelverket om offentlege anskaffingar skal følgjast, og om det er fokus i fylkeskommunen på at reglane om habilitet i innkjøp skal følgjast. Det kjem fram at over halvparten av respondentane er «heilt einige» i dette (sjå figur 4 og figur 5, under).



Figur 4 Min nærmaste leiar har gjeve tydeleg uttrykk for at regelverket om offentlege anskaffingar skal følgjast. N=58



3.3.5 Miljøkrav

Innkjøpstenesta tek omsyn til m.a. HMS, miljø og universell utforming i innkjøp. Slike omsyn er særleg aktuelt innan t.d. samferdsel, der fylkeskommunen nyttar internasjonale standardar for utsleppsverdiar som kvalifikasjonskrav til leverandørane i utlysningane. Vidare har fylkeskommunen oppretta ei eiga prosjektstilling innan innkjøp som arbeider med miljøkrav, noko som er ein direkte konsekvens av at fylkeskommunen ønskjer å ha fokus på klima og miljø i alle innkjøp.

3.3.6 Arkivering av dokumentasjon knytt til innkjøp

Innkjøp som vert gjennomført i regi av innkjøpstenesta vert arkivert i sak-/arkivsystemet Kontor 2000, samt i fysiske permar som vert lagt til arkiv. Det kjem fram i intervju at det ikkje er gjeve bestemte retningslinjer til andre einingar/avdelingar knytt til kva som er arkivverdig dokumentasjon frå innkjøpsprosessar og korleis denne dokumentasjonen skal arkiverast.

3.4 Kompetanse og opplæring

3.4.1 Kompetanse ved innkjøpstenesta

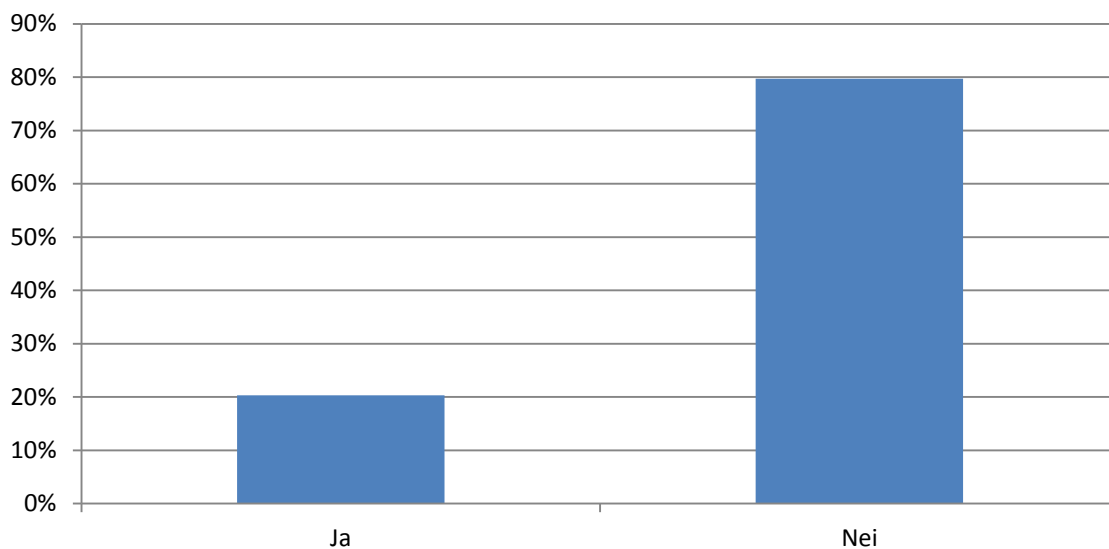
Tilsette i innkjøpstenesta har juridisk og/eller økonomisk kompetanse og erfaring frå innkjøpsarbeid. I intervju vert det opplyst at ein opplever at kompetansen er tilstrekkeleg til å fylle dei oppgåvene innkjøpstenesta har. God og brei kompetanse i innkjøpsarbeidet vert peika på som ein av fordelane med samarbeidet i SFFI, då samarbeidet gjev rom for å ha fleire tilsette som arbeider med innkjøp.

I spørjeundersøkinga er det også fleire som gjev uttrykk for at dei har fått god hjelp og støtte frå innkjøpstenesta når dei har hatt behov for det.

3.4.2 Kompetanse elles i organisasjonen

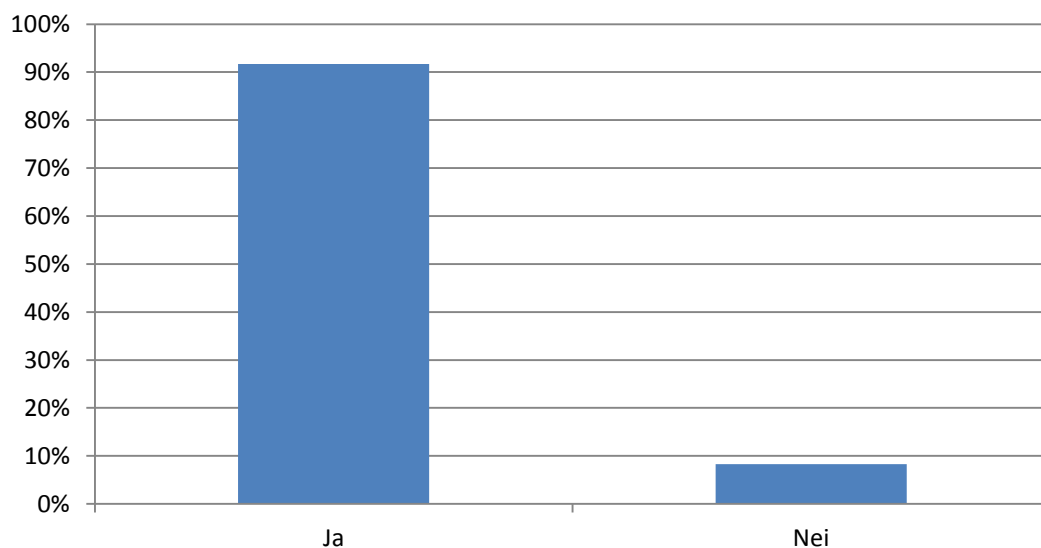
Innkjøpstenesta har besøkt enkelte av dei vidaregåande skulane for å gi informasjon knytt til innkjøp. Det kjem fram i intervju at dette kan vore med på å auke bevisstheita på dei skulane som er besøkt, men det har samtidig vore vanskeleg å få respons når innkjøpstenesta har kontakta skulane med førespurnader om skulane er interesserte i kurs/informasjon.

I spørjeundersøkinga er det eit mindretal (20 %) av respondentane som oppgjev at dei har fått opplæring i innkjøp (jf. figur 6). Av respondentane som har fått opplæring oppgjev dei fleste (ti respondentar) at dei har fått opplæring av innkjøpstenesta. To av respondentane har fått opplæring av sin leiar, medan to har (i tillegg til opplæring av innkjøpstenesta og leiar) fått opplæring gjennom høvesvis kurs hjå eksterne og kurs hjå tidlegare arbeidsgjevar.



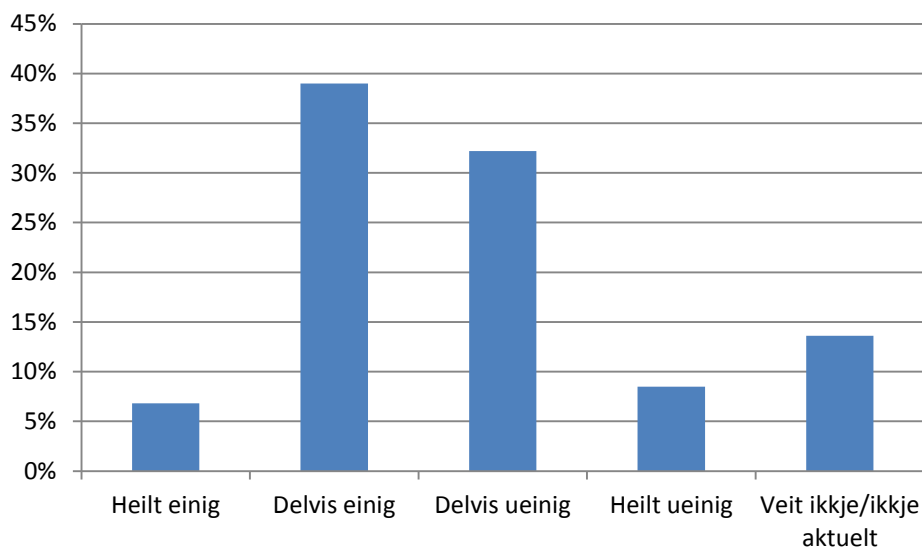
Figur 6 Har du fått opplæring i innkjøp? N=59

Av dei som har fått opplæring meiner eit stort fleirtal (11 av 12) at opplæringa har vore tilstrekkeleg for å kunne gjennomføre gode innkjøp i samsvar med regelverket (sjå figur 7).



Figur 7 Opplever du at opplæringa du har fått er tilstrekkeleg for å kunne gjennomføre gode innkjøp i tråd med regelverket? N=12

Som det vart vist til i 3.2.1, er det fleire av respondentane i spørjeundersøkinga som gir uttrykk for at dei ikkje kjenner til innkjøpshandboka. Når dei vert bedne om å ta stilling til påstanden «eg veit kva malar og prosedyrar eg skal nytte i innkjøp», er det 46 % som seier seg heilt eller delvis einig (sjå figur 8 under).



Figur 8 Eg veit kva malar og prosedyrar eg skal nytte i innkjøp. N=59

Når respondentane i spørjeundersøkinga skal peike på kva konkrete område dei ynskjer opplæring i, nemner dei mellom anna følgjande:

- Regelverket (lov og forskrift om offentlege anskaffingar)
- Bruk og oversikt over rammeavtalar
- Bruk av innkjøpshandboka
- Praktisk opplæring i prosedyrar/val av prosedyrar

Det vert også føreslege at det kan haldast faste gjennomgangar av regelverk, retningslinjer og eventuelle endringar på området, til dømes som tema på leiarsamlingar.

3.4.3 Bruk av eksterne konsulentar

Det kjem fram i intervju at fylkeskommunen i liten grad kjenner behov for støtte frå eksterne konsulentar knytt til innkjøpsfaglege spørsmål. I nokre tilfelle kan det vere behov for fagkompetanse på andre område, utover den kompetansen som ein kan få gjennom å setje ned brukarutval. Til dømes har ein vurdert det som tenleg å innhente ekstern kompetanse ved kjøp av banktenester, for å få bistand til å setje opp kravspesifikasjon, og ein har nytta ekstern konsulent til fagleg rådgjeving i innkjøp knytt til kraftforvaltning. Når det gjeld bruk av eksterne konsulentar i anskaffingar, gjer innkjøpstenesta ei konkret vurdering av behov for ekstern kompetanse i kvart enkelt tilfelle.

3.5 Etterleving av rutinar og regelverk

3.5.1 Rammeavtalar

I forstudien i samband med e-handel, vert det påpeikt at det føregår kjøp av «ein god del varer/tenester» utanfor rammeavtale, og at slike kjøp er kontraktsrettsleg å sjå på som brot på inngåtte rammeavtalar og ulovlege direktekjøp.

Dette kjem også fram i stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, der eit av kjøpa (#12) er gjort som ei direkteanskaffing, sjølv om fylkeskommunen har ein rammeavtale på området.

I ein av stikkprøvane (#13) er det gjort utbetalingar til eit selskap for kjøp av mellom anna møblar. Dette selskapet er ikkje ein sjølvstendig avtalepart andsynes fylkeskommunen i gjeldande avtalar,

men er oppgjeve som «lokal samarbeidspart» i fleire av rammeavtalane fylkeskommunen har med andre leverandørar innan varegruppa «møbel og inventar».

Siste konkurranse knytt til møbel og inventar vart gjennomført i 2011, og omfattar alle medlemmer i SFFI. Det vart inngått totalt sju avtalar på området. Ein leverandør har ein rammeavtale som omfattar alle varegruppene, medan dei andre leverandørane har parallelle eller delvis parallelle rammeavtalar for utvalde varegrupper. I utlysinga i Doffin går det fram at maks. tal på leverandørar «forestillt til rammeavtalen» er seks. Det går fram av innstillingsbrev at ein av dei sju leverandørane som har fått rammeavtalar «ikkje nådde opp i anbodskonkurransen», men at leverandøren er tilbydd avtale fordi «dykkar produkt er eksklusive og kan vere av interesse i ulike høve». Det er ikkje kjøpt varer på denne avtalen i 2012.

I konkurransegrunnlaget for rammeavtalane går det fram at tildelingskriterium i rammeavtalen er «prisar og kostnader» (vekt 50 %), «service» (vekt 20 %) og «oppfølging» (vekt 30 %).

Det kjem ikkje fram i konkurransegrunnlaget korleis uttak/bestillingar frå rammeavtalane skal gjennomførast der det er fleire parallelle avtalar. Fylkeskommunen stadfestar at uttak frå dei parallelle rammeavtale ikkje er regulert med omsyn til korleis dei ulike leverandørane skal prioriterast eller kva kriterium som skal leggjast til grunn når ein skal velje mellom leverandørane. Innkjøpstenesta forklarar at uttak skjer etter kva varegruppe ein skal velje møblar frå, og at det er mykje suppleringskjøp og behov for eit breitt varesortiment og moglegheit for å kjøpe ulike merke.

Selskapet (den lokale samarbeidsparten) som er mottakar av utbetalingane i stikkprøvegrunnlaget har i tidlegare avtale vore direkte avtalepart med fylkeskommunen. Etter konkurransen i 2011 vart utlyst sendte selskapet, saman med ein konkurrent, eit brev til fylkeskommunen der dei opplyser at dei ikkje vil levere tilbod i konkurransen. Vidare går det fram følgjande:

«[Selskap B] og [Selskap A] oppmodar alle våre leverandørar til å besvare anbodet direkte (...) med [Selskap A] og [Selskap B] som underleverandørar. Sluttkunde [SFFI] vil på den måten kunne handle med den forhandlaren som det t.d. geografisk eller relasjonsmessig er mest naturleg å vende seg til. Konkurransen mellom våre firma vil då i stor grad bli regulert ut frå kva sluttkunde føler naturleg. Ei 'grovsleg' oversyn over våre nedslagsfelt i dag er følgjande:

[Selskap A]: Ytre Sogn, Sunnfjord og Nordfjord

[Selskap B]: Indre Sogn og Nordfjord»

Betalingane som revisjonen har gjennomgått har gått direkte til den lokale samarbeidsparten. Det er ikkje sendt faktura frå leverandør, slik det går fram av konkurransegrunnlaget og rammeavtalane at det skal gjerast. Revisjonen har fått opplyst at leverandøren og den lokale samarbeidsparten gjer opp seg imellom på i ettertid, og at denne løysinga er valt av praktiske omsyn.

3.5.2 Bruk av rutinar og malverk ved enkeltinnkjøp

Tre sentrale rutinar/malar for gjennomføring av innkjøp mellom 100.000,- og 500.000,- er «mal for tilbodsinnhenting», «protokoll for kjøp mellom 100 000 og 500 000» og «prosedyre for kjøp under 500 000». Av dei respondentane i spørjeundersøking som svarer at deira eining har kjøpt for mellom 100.000,- og 500.000,-, er det – for kvar av dei tre malane/prosedyrane – halvparten som svarer at dei alltid har nytta den aktuelle malen/prosedyren, medan to svarer at dei ikkje har nytta den. Sjå tabell under.

Tabell 5: Bruk av mal/prosedyre

	Mal for tilbodsinnhenting	Protokoll for kjøp mellom 100 000 og 500 000	Prosedyre for kjøp under 500 000
Ja, for alle innkjøpa	5	5	5
Ja, men ikkje alltid	2	3	1
Nei	2	2	2
(ikkje svart)	(1)	-	(2)

Manglande bruk av protokoll for kjøp mellom 100 000 og 500 000 er også dokumentert gjennom stikkprøvegjenomgangen (sjå 3.5.5 under)

3.5.3 Innhenting av attestar

I stikkprøvegjenomgangen har revisjonen funne at for to av innkjøpa (#2 og #6) der det er innhenta tilbud, er det ikkje innhenta attestar for skatt og meirverdiavgift.

3.5.4 Direktekjøp

I stikkprøvegjenomgangen går det fram at tre kjøp (#8, #12 og #15), er gjennomført utan dokumentert konkurranseeksponering. To av innkjøpa har ein verdi på mellom 100 000 og 500 000, medan det tredje innkjøpet har ein verdi av over 500 000.

3.5.5 Etterprøvbarheit

Av 19 innkjøp i stikkprøvegjenomgangen (kjøp over 100 000,-) har revisjonen funne manglar knytt til anskaffingsprotokollane i 16 innkjøp. For 6 av innkjøpa manglar det protokoll i det heile. I 7 av protokollane som er ført manglar det anten datering eller signatur, medan det i 4 av anskaffingsprotokollane (# 3,# 5, #16 og # 17) ikkje er ført opp estimert verdi av kontrakten.

I to av anskaffingsprotokollane (#13 og #17) er det ikkje opplyst om at leverandørar i konkurransen er avvist.

Fylkeskommunen opplyser at det er starta ein prosess i samarbeid mellom innkjøpstenesta og bygge- og eigedomstenesta hausten 2012 for å forbetre innhaldet i protokollane. Fylkeskommunen nemner konkret det å sørge for at malane inneheld alle punkt som er naudsynt å gå gjennom, samt å tydeleggjere rutinar for utfylling av protokollen.

For eitt av kjøpa som overstig EØS-terskelverdiane (# 4) er ikkje fullstendig dokumentasjon av evaluering og grunngjeving av val av leverandør tilgjengeleg.

3.5.6 Bruk av unntaksbestemming

I eitt innkjøp (# 20), som gjeld bygging av Sogndal vgs, og som er over EØS-terskelverdiane, er konkurransen avlyst etter § 22-1 i forskrift om offentlege anskaffingar. Det er gjennomført konkurranse med forhandling utan ny utlysing av konkurransen med grunnlag i § 14-4 i forskrifta. Dette kjem fram i eit brev til leverandørane.

Dei to innkomne tilboda i konkurransen låg omlag 1/3 over ein pris som fylkeskommunen hadde nemnt i konkurransegrunnlaget som øvre grense for totalentreprisestnad (301 og 317 millionar inkl. mva mot ei øvre grense på 211 millionar). Fylkeskommunen forklarar at estimert verdi for totalentreprisen var basert på erfaringstal, samt vurdering gjennom generelle prisdatabasar. Den

endelege avtalen enda på 265 millionar kroner. I tillegg til å redusere prisen, vart det i følge fylkeskommunen redusert vesentleg på arealet både til undervisning og parkering, samt ein del tekniske kvalitetar. Vidare vart arbeidet tinga omlag ni månader etter opphavleg plan i anbudsgrunnlaget.

Vurderingane som ligg til grunn for at fylkeskommunen meiner det er høve til å bruke unntaksbestemminga om konkurranse med forhandling i § 14-4, er ikkje dokumentert. Det går heller ikkje fram kva for ledd i paragrafen som vert lagt til grunn.²⁸

Fylkeskommunen opplyser i samband med revisjonen at dei meiner kalkylane var realistiske, men at marknadssituasjonen var spesiell med svært få tilbydarar/interessentar. Fylkeskommunen uttrykkjer vidare at dei meiner marknaden for prosjekta var svært oversiktleg på dette tidspunktet, og at ei total avlysing med eventuell ny konkurranse ikkje ville medført endra situasjon.

3.5.7 Oversikt over stikkprøvar

Stikkprøvane er henta frå transaksjonar januar 2011 til juni 2012. Med utgangspunkt i transaksjonane har revisjonen innhenta opplysningar om kva avtalar som ligg til grunn for innkjøpa. Vidare er det innhenta dokumentasjon knytt til anskaffingsprosessen som ligg bak inngåinga av dei ulike avtalane.

Utvalet av innkjøp er sortert etter leverandør, kontoart og ansvarsstad. Kolonna «anskaffing» syner til art og stad. I nokre tilfelle er ikkje kontoarten fullt ut forklarande for kva innkjøpet gjeld, slik som til dømes kontoart 13700 «kjøp frå andre (private)». I denne kolonna er det også opplyst om transaksjonane/avtalane som er undersøkt er avrop på rammeavtalar eller enkeltinnkjøp.

Kolonna verdi syner, dersom ikkje anna er presisert, samla utbetalingar i det nemnte tidsrommet til den aktuelle leverandøren. Det kan førekome at den reelle verdien av dei samla kontraktane i dei enkelte innkjøpa er høgare, fordi det har vorte gjort utbetalingar på tidlegare eller seinare tidspunkt. Avvik/merknader knytt til dei enkelte innkjøpa vert nærare utgreidde i kapittel 4.

Tabell 6: Oversikt over anskaffingar

Anskaffing	Verdi	Avvik/merknad
Anskaffing nr. 1 – Kjøp av medisinsk forbruksmateriell til Førde tannklinikk	Gjeld kjøp for totalt 251 557 kr til Førde tannklinikk i perioden januar 2011 til juni 2012	Anskaffingsprotokoll er ikkje signert og datert (men det er ført opp namn). <i>Hovuddelen av kjøpa er gjort innanfor ein avtale som varte fram til 1.6.2011. På spørsmål om kjøp utanfor avtaleperioden svarer fylkeskommunen at det berre er ein svært liten del av kjøpa etter 1.6.2011 som er relatert til avtaleområdet (og som såleis skulle blitt handla hjå ny leverandør for denne varegruppa).</i>
Type kjøp: Avrop på rammeavtale og enkeltkjøp		
Anskaffing nr. 2 – Kjøp av inventar og utstyr til Luster VGS	Gjeld kjøp for kr 176 013	Det er ikkje ført anskaffingsprotokoll. Brot på FOA § 3-2. Ikkje henta inn skatteattestar. Manglande skatteattestar er brot på FOA § 3-3.
Type kjøp: Enkeltkjøp		

²⁸ § 14-4 i forskrifta har 12 underpunkt (bokstav a til j) som kvar skisserer situasjonar/føresetnader der ein offentleg oppdragsgjevar kan starte opp konkurranse med forhandling utan føregåande kunngjering.

Anskaffing	Verdi	Avvik/merknad
Anskaffing nr. 3 – Kjøp av konsulenttenester til Opplæringsavdelinga	Gjeld kjøp for kr 115 200	Anskaffingsprotokollen inneheld ikkje estimert verdi på kontrakten.
Type kjøp: Enkeltkjøp		
Anskaffing nr. 4 – Kjøp av transportmidlar til Flora VGS	Gjeld kjøp for kr 200 304 Avtale har verdi på om lag kr 18 mill.	Anskaffingsprotokoll er ikkje signert (men det er ført opp namn). Revisjonen har berre fått oversendt delar av dokumentasjonen knytt til evalueringa. Det manglar poenggjeving av prisar og grunngeving av tildelte poengsummar for dei andre kriteria. Dette er ikkje i samsvar med krav til etterprøvingstilgong (LOA § 5).
Type kjøp: Avrop på rammeavtale		
Anskaffing nr. 5 – Kjøp av jubileumsur til personal (gjeld fleire ansvarsstader)	Gjeld kjøp for totalt kr 112 926 fordelt på fleire ansvarsstader Avtale har verdi på om lag kr 1,1 mill.	Anskaffingsprotokoll er ikkje signert (men det er ført opp namn), og inneheld ikkje estimert verdi på kontrakten.
Type kjøp: Avrop på rammeavtale		
Anskaffing nr. 6 – Kjøp av inventar og utstyr til Øyrane VGS	Gjeld kjøp for kr 173 034	Det er ikkje ført anskaffingsprotokoll (brot på FOA § 3-2). Det er ikkje henta inn skatteattestar (brot på FOA § 3-3).
Type kjøp: Enkeltkjøp		
Anskaffing nr. 7 – Kjøp av stillingsannonsar til driftstenesta	Gjeld kjøp for kr 130 572 Avtale har verdi på om lag kr 2 mill.	Anskaffingsprotokoll er ikkje signert og datert (men det er ført opp namn).
Type kjøp: Avrop på rammeavtale		
Anskaffing nr. 8 – Kjøp av konsulenttenester til Fagskulen i Sogn og Fjordane	Gjeld kjøp for kr 162 400 (frå 2011 til dags dato)	Direkteanskaffing utan konkurranse-eksponering. Brot på grunnleggjande krav til konkurranse i LOA § 5, jf. FOA § 3-1 (1). Manglande protokoll og anna dokumentasjon (attestar mv.). Brot på kravet til etterprøvingstilgong i LOA § 5 Fagskulen opplyser at dei ikkje har vore klar over at berekninga av verdien på innkjøpet må ta høgde for den samla verdien over alle åra.
Type kjøp: Enkeltkjøp		

Anskaffing	Verdi	Avvik/merknad
Anskaffing nr. 9 – Kjøp av EDB-utstyr til IKT-tenesta	Gjeld kjøp for kr 135 000	<i>Ingen merknader</i>
Type kjøp: Enkeltinnkjøp		
Anskaffing nr. 10 – Kjøp på konto «kjøp frå andre (private)» til Opplæringsavdelinga	Gjeld utbetalingar på kr 131 753	<i>Utbetalinga gjeld tildeling av offentlege midlar</i>
Anskaffing nr. 11 – Kjøp av gartnararbeid på konto nybygg og nyanlegg for Bygge- og eigedomstenesta	Gjeld kjøp for kr 127 288	<i>Ingen merknader</i>
Type kjøp: Enkeltkjøp		
Anskaffing nr. 12 – Kjøp av inventar og utstyr til Hafstad VGS	Gjeld kjøp for kr 111 351	Direkteanskaffing utan dokumentert konkurranseeksponering. Brot på grunnleggjande krav i LOA § 5, jf. FOA § 3-1 (1).
Type kjøp: Enkeltkjøp		Innkjøpstenesta opplyser at det finst ein rammeavtale for dette området (som skulen ikkje har brukt).
Anskaffing nr. 13 – Kjøp av inventar og utstyr til Firda VGS	Gjeld kjøp for kr 188 527 i perioden januar 2011 til juni 2012	Tidspunktet for signering av anskaffingsprotokollen er tre og ein halv månad etter kunngjering av tildeling. Ein tilbydar er avvist utan at dette går fram av protokollen.
Type kjøp: Avvrop på rammeavtale	Avtalar i varegruppa har samla verdi på om lag kr 40 mill.	Koplinga mellom tildelingskriterium i konkurransen og uttak frå rammeavtalar er uklårt, og medfører risiko for at innkjøp er i strid med grunnleggjande krav i LOA § 5.
Anskaffing nr. 14 – Kjøp av læremiddel og undervisning til Sogndal VGS	Gjeld kjøp for kr 1 428 027	Protokollen er underskriven fem månader etter avtalane er underskrivne.
Type kjøp: Enkeltkjøp		

Anskaffing	Verdi	Avvik/merknad
<p>Anskaffing nr. 15 – Kjøp av konsulenttenester til Måløy VGS</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp/fast avtale</p>	<p>Gjeld kjøp for kr 542 194</p> <p>I tillegg er det frå same leverandør kjøpt for kr 238 204 på to ulike kontoartar for kurs</p>	<p>Det vert opplyst at innkjøpet gjeld ei «samarbeidsavtale» med ei privat foreining knytt til kurs for eksterne (ikkje elevar).</p> <p>Revisjonen vurderer at kontrakten fell inn under regelverket for offentlege anskaffingar, noko som gjer at det er ei direkteanskaffing utan utlysing eller konkurranseeksponering. Dette er brot på grunnleggjande krav om konkurranse i LOA § 5, jf. FOA § 3-1 (1), og det er ikkje gjennomført anskaffing i samsvar med krava i del 2 i FOA.</p>
<p>Anskaffing nr. 16 – Kjøp på kontoart «kjøp frå andre (private)» til Samferdsleavdelinga</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp/tidsbestemt avtale</p>	<p>Gjeld kjøp for kr 1 108 063 i perioden januar 2011 til juni 2012</p>	<p>Det er inngått to avtalar med leverandøren for ulike båtruter.</p> <p>I den eine konkurransen er ikkje anskaffingsprotokoll signert og datert (men det er ført opp namn), og inneheld ikkje estimert verdi på kontrakten.</p>
<p>Anskaffing nr. 17 – Kjøp av læremiddel og undervisning til Sogndal VGS</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp</p>	<p>Gjeld kjøp for kr 1 038 060</p>	<p>Anskaffingsprotokoll er ikkje signert og datert (men det er ført opp namn).</p> <p>I anskaffingsprotokollen er det heller ikkje ført inn estimert kontraktsverdi, og det er ikkje opplyst om at ein av leverandørane vart avvist.</p>
<p>Anskaffing nr. 18 – Kjøp på kontoart «kommunikasjonsutgifter» til fleire ansvarsstader, mellom anna IKT-tenesta</p> <p>Type kjøp: Avrop på rammeavtale</p>	<p>Gjeld kjøp for totalt kr 6 106 888 i perioden januar 2011 til juni 2012</p> <p>Avtale har verdi på om lag kr 16-20 mill. per år.</p>	<p>Anskaffingsprotokoll er ikkje signert og datert (men det er ført opp namn).</p>
<p>Anskaffing nr. 19 – Kjøp på kontoart «honorar» til Bygge- og eigedomstenesta</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp</p>	<p>Gjeld kjøp for 1 665 301</p>	<p>Kjøpet gjeld arkitekttenester. Tilbydar har vunne ein plan- og designkonkurranse.</p> <p>Det er ikkje ført anskaffingsprotokoll for kjøpet, noko som er brot på FOA § 3-2.</p>

Anskaffing	Verdi	Avvik/merknad
<p>Anskaffing nr. 20 – Kjøp av nybygg og nyanlegg til Bygge- og eigedomstenesta (Sogndal vidaregåande skule)</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp</p>	<p>Totalverdi kr 265 millionar</p>	<p>Manglar anskaffingsprotokoll. Brot på FOA § 3-2.</p> <p>Oppdraget vart utlyst i ein open konkurranse. Konkurransen vart avlyst på grunn av for høge prisar i innkomne tilbod. Konkurransen vart opna igjen mellom leverandørane, med referanse til FOA § 14-4. Som eit resultat av forhandlingane vart totalprisen for prosjektet redusert, omfanget av bygget vart begrensa og oppstart vart utsett.</p> <p>Det kan ikkje dokumenterast skriftlege vurderingar knytt til avgjerda om å nytte denne unntaksheimelen. Revisjonen vurderer at dette ikkje er i samsvar med kravet til etterprøvingstilgong (jf. LOA § 5).</p>
<p>Anskaffing nr. 21 – Kjøp av tannteknisk arbeid prior. klient til fleire ansvarsstader</p> <p>Type kjøp: Enkeltkjøp</p>	<p>Gjeld kjøp for kr 666 610 i perioden januar 2011 til juni 2012</p>	<p><i>Kjøpet gjeld mindre anskaffingar som er uavhengige av kvarandre.</i></p>

4 Vurderingar

4.1 Er organiseringa på innkjøpsområdet føremålstenleg?

Revisjonen vurderer at dei overordna vala som er gjort knytt til opprettinga av ei sentral innkjøpsteneste og oppgåvefordelinga mellom innkjøpstenesta og resten av fylkeskommunen er føremålstenleg.

Innkjøpstenesta er utpeikt ei sentral rolle i innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen. Rutinane legg opp til at innkjøpstenesta både har eit systemansvar for arbeidet med innkjøp, og eit direkte ansvar knytt til gjennomføring av innkjøp. Det er etter revisjonen si meining føremålstenleg å sikre at ein har ein god kompetanse sentralt plassert i organisasjonen. Kompetansen og erfaringa til innkjøpstenesta vil vere naudsynt for å gjennomføre omfattande innkjøp på ein effektiv måte, og i samsvar med regelverket. Innkjøpstenesta har både juridisk kompetanse og innkjøpsfagleg kompetanse som ein ikkje kan forvente at dei ulike einingane og avdelingane i fylkeskommunen har tilgang til.

Innkjøpssamarbeidet som fylkeskommunen har inngått med andre offentlege verksemdar i regionen har slik revisjonen ser det vore eit viktig element i utviklinga innkjøpstenesta. Samarbeidet gjev høve til å styrke fylkeskommunen sin posisjon overfor leverandørane ved at omfanget på innkjøpa aukar. Samarbeidet med dei andre verksemdene er også med på å leggje til rette for at det kan oppretthaldast eit robust innkjøpsfagleg miljø ved innkjøpstenesta.

I tillegg til det innkjøpsarbeidet som vert gjort sentralt, er det også gjeve rom for desentrale innkjøp på einingar og avdelingar. Revisjonen meiner det er føremålstenleg å gje einingane moglegheit til å kunne gjennomføre mindre komplekse innkjøp sjølve, slik at ein sikrar ein viss grad av fleksibilitet i innkjøpsprosessane. Det som kan vere ei utfordring, er at det har vore lite tydelege retningslinjer for korleis roller og oppgåver knytt til innkjøp skal fordelast innan dei ulike einingane og avdelingane. Revisjonen meiner difor at det bør gjerast meir tydeleg kva ansvar som ligg til den enkelte leiar, og at det bør sikrast at dei som gjennomfører innkjøp har tilstrekkeleg kunnskap (sjå 4.2, 4.3 og 4.4, under).

4.2 Har innkjøpstenesta rutinar og system som er i tråd med lover og reglar?

Det at verksemdene sjølve kan gjennomføre innkjøp opp til ein verdi av 500 000,- inneber at det er ei viktig oppgåve for innkjøpstenesta å sikre at det er gode og fullstendige rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp, og at det er tilstrekkelege mekanismar for å følgje opp innkjøpa som vert gjennomførde.

Innkjøpshandboka er det viktigaste systemet knytt til innkjøpsarbeidet, og det er i innkjøpshandboka at rutinane for innkjøp vert gjort tilgjengelege. Prosedyre for kjøp mellom 100 000 og 500 000 og malane for tilbodsinnhenting og protokoll er viktige dokument for å støtte i innkjøp som vert gjort desentralt på einingar og avdelingar. Revisjoen meiner at det er ein veikskap at fleire oppfattar desse dokumenta som vanskeleg tilgjengelege. Etter revisjonen si vurdering kan det også vere vanskeleg å finne fram til dokumenta dersom ein ikkje kjenner til måten handboka er organisert på. Dette vert understreka når det kjem fram i spørjeundersøkinga at ikkje alle kjenner til innkjøpshandboka, og når det kjem fram i spørjeundersøking og stikkprøvegjennomgang at rutinane og malane for kjøp over 100 000,- ikkje alltid vert følgde.

Vidare er rutinane og prosedyrebeskrivingane i innkjøpshandboka etter revisjonen si vurdering mangelfulle når det gjeld skildringa av overordna ansvar og oppgåver. Kva ansvar som ligg til innkjøpstenesta og den enkelte eininga/avdelinga knytt til innkjøp er ikkje skildra, og det går heller ikkje klart fram kva typer innkjøp einingar og avdelingar har høve til å gjennomføre på eiga hand. Så langt revisjonen har klart å avdekkje, er det berre i oppdragsbrevet til innkjøpstenesta det kjem fram at einskildinnkjøp over 500 000,- ikkje kan gjerast desentralisert ute hjå tingar. (Oppdragsbrevet er ikkje tilgjengeleg via innkjøpshandboka.) Dei rutinane som ligg i innkjøpshandboka er etter revisjonen si vurdering heller ikkje tilstrekkeleg klåre når det gjeld krava til korleis verdivurdering av innkjøp skal gjennomførast. Mangelfull verdivurdering i oppstarten av ein innkjøpsprosess er ikkje i samsvar med forskrifta § 2-3 (2), og kan føre til at fylkeskommunen nyttar feil prosedyrar i det vidare innkjøpet og at innkjøpa vert ulovlege.

Revisjonen meiner også at det i for liten grad er gjeve klåre retningslinjer i innkjøpsrutinane knytt til arkivering av dokumentasjon. Eventuell mangelfull arkivering av dokumentasjon frå innkjøpsprosessar kan mellom anna medføre risiko for at viktig informasjon knytt til kontraktsforhold går tapt, eller at fylkeskommunen ikkje vil vere i stand til å dokumentere innkjøpsprosessane ved erstatningssøksmål. Dette vil vere i strid med kravet til etterprøvingstilgong (lov om offentlege anskaffingar § 5, tredje ledd).

Innkjøpstenesta gjennomfører kontraktsoppfølging for dei avtalane dei har framforhandla i SFFI, og det kjem fram at det mellom anna vert halde møte med leverandørar på nokre av dei større kontraktane. Det er ikkje utarbeidd rutinar knytt til kontraktsoppfølging, noko revisjonen meiner kan vere ei ulempe, då det er ei svært viktig oppgåve å følgje opp forhold knytt til kontraktane, både kva gjeld fylkeskommunen sine eigne plikter, og ikkje minst det å sikre at leverandørar leverer tenester og varer i samsvar med krav og prisar som er fastsett i kontraktane. Gode rutinar vil setje leiarane betre i stand til å ta hand om sitt leiar- og internkontrollansvar.

Revisjonen meiner vidare at fylkeskommunen har eit forbettingspotensial i å sikre oversikt sentralt over gjeldande avtalar og konkurransar som avdelingar og einingar gjennomfører sjølvstendig. Innkjøpshandboka gjev oversikt over rammeavtalane som innkjøpstenesta er ansvarlege for, men er ikkje ei komplett kontraktoversikt for fylkeskommunen. Ei betre og meir fullstendig oversikt vil kunne gjere det enklare å gjennomføre ei systematisk oppfølging av desentralt gjennomførte konkurransar og framforhandla avtalar. Dette vil auke internkontrollen på innkjøpsområdet. Revisjonen sin analyse av rekneskapsdata syner at det vert kjøpt inn for betydelege beløp utanom dei avtalane som kjem fram av innkjøpshandboka, og det vil vere sentralt å få ei heilheitleg oversikt over og kunnskap om desse innkjøpa.

4.3 Er etablerte IT-verktøy på området tenlege, og i kva grad vert verktøya nytta?

Til no har innkjøpshandboka vore det einaste elektroniske systemet som vert brukt til å understøtte innkjøpsarbeidet i fylkeskommunen. Revisjonen syner at innkjøpshandboka vert brukt, men ikkje alle som arbeider med innkjøp kjenner til handboka. Både spørjeundersøking og stikkprøvar viser at malane frå innkjøpshandboka ikkje alltid vert nytta i samband med innkjøp (sjå også 4.6). Frå hausten 2013 skal fylkeskommunen ta i bruk Ehandelsplattforma. I dette systemet vil det skje fleire endringar knytt til korleis fylkeskommunen gjennomfører innkjøp, og kva kontroll fylkeskommunen har med kontraktoppfølginga for dei avtalane som er omfatta av ehandelsplattforma.

Som forklart over, i 4.2, meiner revisjonen fylkeskommunen ikkje har tilstrekkelege rutinar knytt til registrering av kontraktar. Det vil vere naturleg å sjå til elektroniske løysingar for å sikre at ein har tilstrekkeleg oversyn over kontraktane (anten gjennom spesialiserte system, eller gjennom tydelege krav til arkivering i eksisterande system som fylkeskommunen sitt sak-/arkivsystem). Ehandelsplattforma vil klårt styrke moglegheita for kontraktsoppfølging for dei dei avtalane som kjem til å administrerast gjennom dette systemet. Samtidig er det viktig at fylkeskommunen også har tilstrekkeleg oversikt over avtalane utanfor denne ehandelsplattforma.

4.4 I kva grad har tilsette som er involverte i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert rutinar for opplæring som sikrar dette?

Samla sett representerer innkjøpstenesta omfattande juridisk og innkjøpsfagleg kompetanse. Det er også etablert fast praksis for å setje ned brukarutval i gjennomføring av innkjøp i regi av innkjøpstenesta. Dette er med på å sikre at det er tilstrekkeleg kompetanse om dei konkrete tenestene og varegruppene som skal kjøpast inn i innkjøpa som skjer i regi av innkjøpstenesta.

Undersøkinga viser at det er ei større utfordring å sikre tilstrekkeleg kompetanse i dei ulike avdelingane/verksemdene i fylkeskommunen. I spørjeundersøkinga vart respondentane spurde om dei kjente til innkjøpshandboka, lov- og forskrift om offentlege anskaffingar og fylkeskommunen sin innkjøpsstrategi. For kvar av desse tre dokumenta/retningslinjene, var det omlag ein fjerdedel som svarte at dei ikkje hadde kjennskap. Vidare er det under halvparten av respondentane som er heilt eller delvis einig i at dei veit kva malar og prosedyrar dei skal nytte i innkjøp. Revisjonen meiner dette kan representere ein risiko for at innkjøp vert gjort i strid med vedtekne avtalar, fylkeskommunale retningslinjer og/eller lov og regelverk.

I spørjeundersøkinga kjem det vidare fram at det er eit behov for meir opplæring i innkjøp. Dei som har fått opplæring av innkjøpstenesta opplever at opplæringa gjer dei i stand til å kunne gjennomføre gode innkjøp i samsvar med regelverket. Det er likevel berre ein femtedel som oppgjev at dei har fått opplæring i innkjøp. Revisjonen meiner at det bør vere regelen heller enn unntaket at dei som arbeider med innkjøp har fått opplæring, og at fylkeskommunen på dette området har eit klart forbedringspotensial. Revisjonen vil også peike på at det er viktig at einingsleiarar har tilstrekkeleg kunnskap om regelverk og rutinar for innkjøp, då dette er ein naturleg del av leiaransvaret.

4.5 I kva grad vert det vurdert å hente inn ekstern kompetanse i samband med enkeltinnkjøp?

Det kjem fram at innkjøpstenesta i hovudregelen ikkje hentar inn ekstern kompetanse til innkjøpsprosessane, utover den kompetansen som er representert i SFFI. I nokre tilfelle, der det er spesielle eller kompliserte varer eller tenester som skal kjøpast inn, har innkjøpstenesta henta inn fagkompetanse for å støtte i innkjøpsarbeidet. Revisjonen vurderer at det er fordelar knytt til at innkjøpsprosessane vert gjennomført av interne ressursar. Dette vil vere med på å vedlikehalde innkjøpskompetansen i organisasjonen, og det vil kunne vere ein føremon for å sikre erfaringsoverføring frå innkjøpsfasen til kontraktsoppfølgingsfasen.

4.6 I kva grad vert regel- og avtaleverk følgt i fylkeskommunen sine innkjøp?

4.6.1 Konkurransesponering og kjøp utanfor rammeavtalar

Stikkprøvegjennomgangen syner tre innkjøp som etter revisjonen si vurdering er gjennomført som direkte anskaffingar (nr. 8, 12 og 15), der kjøpa ikkje har vorte konkurransesponerte. To av desse innkjøpa (nr. 8 og 12) er av ein verdi mellom 100 000 og 500 000. Desse direkteinnkjøpa er etter revisjonen si vurdering brot på kravet i lov om offentlege anskaffingar § 5 om at innkjøp skal baserast på konkurranse, jf. forskrifta § 3-1. Det tredje innkjøpet (nr. 15) har ein verdi på over 500 000, og dette innkjøpet er såleis også i strid med forskrifta sine formkrav knytt til utlysing og gjennomføring av konkurranse, slik desse kjem fram i del 2 i forskrift om offentlege anskaffingar.

Undersøkinga viser at det skjer kjøp utanfor etablerte rammeavtalar i fylkeskommunen. Dette kjem fram i intervju, det går fram av eigne undersøkingar fylkeskommunen har gjort, og det går også fram i stikkprøvegjennomgangen, der eitt innkjøp har vorte gjort utanfor avtale. Kjøp utanfor

rammeavtalar kan i følgje revisjonen si vurdering medføre brot på kontraktsfesta forplikingar i rammeavtalen, og kan også vere ulovlege direkteinnkjøp.

4.6.2 Avrop på rammeavtalar

Eitt av innkjøpa som vart valt ut i stikkprøvegjenomgangen (nr. 13) synte ei betaling til ein leverandør som ikkje har direkte avtale med fylkeskommunen, men som er ein lokal samarbeidspart for fleire av dei leverandørane som er tildelt rammeavtalar knytt til møbel og inventar.

Det er etter revisjonen si vurdering ikkje gjeve tilstrekkelege føringar for at uttak på rammeavtalane skjer i samsvar med tildelingskriteria i konkurransen. Verken konkurransegrunnlaget eller avtalane gjev retningslinjer for korleis uttak frå rammeavtalen skal gjennomførast og korleis dei ulike leverandørane skal prioriterast når ein skal kjøpe varer i denne varegruppa. Rolla til dei lokale samarbeidspartane (underleverandørane) i avtalen går heller ikkje klart fram av rammeavtalane. I brevet frå desse selskapa går det fram at valet om kva samarbeidspart ein vil kontakte kan vere knytt til kva forhandlar det «geografisk eller relasjonsmessig er mest naturleg å vende seg til». I den grad slike omsyn vert lagt til grunn for dei konkrete avropa, kan det opne for manglande likebehandling av leverandørane, då ikkje alle leverandørane har inngått avtalar med desse lokale samarbeidspartane. Det at utbetalinga skjer direkte til dei lokale samarbeidspartane, og ikkje til leverandørane, er heller ikkje i samsvar med føresetnadene for konkurransen, slik dei kjem fram i konkurransegrunnlaget. Vidare stiller revisjonen spørsmål ved om fylkeskommunen hadde høve til å inngå ein avtale med ein leverandør som ikkje nådde opp i konkurransen, og på denne måten auke talet på rammeavtalar inngått frå seks (som var oppgjeve som maks. tal avtalar i utlysinga) til sju.²⁹

Samla sett meiner revisjonen at desse forholda er med på å svekkje koplinga mellom tildelingskriteria i den opphavlege konkurransen og val av leverandør når det vert gjennomført uttak på rammeavtalane. Revisjonen meiner at dette fører til at det er vanskeleg å sikre tilstrekkeleg gjennomsiktighet og føreseielegheit i innkjøp i denne varegruppa (jf. lov om offentlege anskaffingar § 5, tredje ledd).³⁰

4.6.3 Etterprøvbarheit

Stikkprøvegjenomgangen viser også at det er manglande dokumentasjon knytt til fleire av innkjøpa. Gjennomsiktighet og etterprøvingstilgong er viktige prinsipp i lov om offentlege anskaffingar (sjå § 5, tredje ledd). Revisjonen vurderer at lovkravet til etterprøvbarheit og gjennomsiktighet ikkje er oppfylt i dei tre innkjøpa der det ikkje er dokumentert konkurranseeksponering (nr. 8, 12 og 15), i eitt kjøp der det manglar tilstrekkeleg grunngeving/dokumentasjon av evaluering (nr. 4), samt i eitt tilfelle der val av konkurranse med forhandling ikkje er tilstrekkeleg dokumentert (nr. 20, sjå under). Revisjonen vil også påpeike at manglar knytt til anskaffingsprotokollar *kan* medføre at omsynet til gjennomsiktighet og etterprøvbarheit ikkje er oppfylt.³¹

²⁹ Revisjonen vil presisere at det ikkje har vorte handla på denne avtalen i 2012.

³⁰ I *Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar* går det fram at «Omsynet til føreseielegheit talar for at alle forhold som er relevante for tildeling av kontrakten, skal gå fram av konkurransegrunnlaget for rammeavtalane.» Dette kjem også fram i KOFA (Klagenemnda for offentlege anskaffingar) si avgjerd i sak 2004/310, der det i premiss 36 går fram at eit vilkår for avrop er at «uttakene er fastsatt i rammeavtalen». Det er i tilknytning til denne saka også relevant å sjå til KOFA si avgjerd i sak 2011/148, som påpeiker at klårleik kring kor mange rammeavtalar som vil bli inngått, og i kva grad det vil verte inngått parallelle rammeavtalar for delar av kontrakten, er viktige føresetnader for å gjennomføre ein føreseieleg konkurranse.

³¹ Protokollkravet i FOA § 3-2 er eit formkrav som er utleia av kravet til etterprøvingstilgong i LOA § 5, men manglande protokoll treng ikkje automatisk gjere at lovkravet ikkje er oppfylt. Dersom innkjøpsprosessen er løpande, skriftleg dokumentert andre stader enn i protokollen (til dømes gjennom brev, e-postar og notat), kan desse samla sett oppfylle lovkravet til etterprøvingstilgong sjølv om det er brot på protokollplikta i FOA § 3-2.

Revisjonen har avdekket fleire avvik knytt til anskaffingsprotokollar. For sju av innkjøpa³² manglar det anskaffingsprotokoll, noko som medfører brot på forskrifta sin § 3-2 og fylkeskommunen sine interne retningslinjer. For dei innkjøpa der det er ført protokoll merkar også revisjonen seg at ikkje alle anskaffingsprotokollar er fylt ut i samsvar med forskriftskrava (vedlegg 3 og 4 i forskrifta). I særleg grad gjeld dette manglande signering/datering av protokoll.³³ Malen for protokoll som er gjeve i forskrifta presiserer at han minimum skal innehalde mellom anna signatur og dato. Føremålet med signatur og datering er å gi ei form for sikkerheit for at protokollen er ført løpande, og ikkje i ettertid av innkjøpet. Fylkeskommunen bør difor sikre seg at protokollar vert fullstendig utfylt til rett tid, for å dokumentere at innkjøpet har gått rett føre seg. I tillegg merkar revisjonen seg at det også for fire av innkjøpa ikkje er ført opp estimert verdi av kontrakten, og at det for to av innkjøpa manglar påkravd informasjon i protokollen knytt til avvising av leverandør.³⁴

Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen sikrar betre protokollføring av innkjøp, og det er difor positivt at fylkeskommunen no har sett i gong eit arbeid med å forbetre innhaldet i anskaffingsprotokollane.

I to av innkjøpa der fylkeskommunen kan dokumentere at det har vorte henta inn tilbod frå ulike leverandørar (nr. 2 og 6), har det ikkje vorte innhenta skatteattestar, slik forskrifta § 3-3 krev for innkjøp over kr 100 000.

4.6.4 Konkurransen utan føregående utlysning

I eitt tilfelle (innkjøp nr. 20) har fylkeskommunen avlyst konkurransen, og opna for forhandlingar med leverandørane med tilvising til forskrifta sin § 14-4. Det er ikkje dokumentert skriftleg kva som låg til grunn for at fylkeskommunen vurderte at det var høve til å nytte unntaksbestemmingane. Det er heller ikkje spesifisert kva for bokstav i § 14-4 som gir grunnlaget for å nytte forhandling, og avgjerda er ikkje protokollert (det har så langt revisjonen har fått opplyst ikkje vorte ført protokoll for kjøpet).

Bruken av unntaksbestemmingane i § 14-4 skal tolkast restriktivt. Dette har vorte slege fast gjennom mellom anna KOFA-avgjerder og saker som har vorte avgjort i EU-domstolen,³⁵ og det inneber at fylkeskommunen har bevisbyrda for at vilkåra for å ta i bruk føresegnene er til stades.

KOFA har diskutert høvet til å nytte § 14-4 sine bokstavar a og b³⁶ for å gjennomføre konkurranse med forhandling i tilfelle der ein open anbodskonkurranse ikkje har ført fram. I samband med bokstav b vert det påpeikt at eit sentralt vilkår for å nytte forhandling etter denne bokstaven er at tilbodet «etter sin art» ikkje svarar til oppdragsgivar sine behov.³⁷ Dersom bokstav a vert lagt til grunn, er det ein føresetnad at tilboda er «uakseptable»,³⁸ og det er då viktig å påpeike at føresegna truleg ikkje kan nyttast dersom fylkeskommunen sitt opphavlege budsjett er realistisk lågt.³⁹ Felles for begge bokstavane er det at det er ein føresetnad om at det gjennom forhandling ikkje kan gjerast *vesentlege endringar* i dei opphavlege kontraktsvilkåra. Vesentlege endringar kan mellom anna omfatte endringar som ville ha gjort det mogleg for andre tilbydarar å delta i konkurransen.⁴⁰

³² Dette omfattar innkjøpa der revisjonen vurderer at det har føregått ulovleg direkteanskaffing (nr. 8, 12 og 15), og i tillegg kjøp nr. 2, 6, 19 og 20.

³³ Kjøp som har manglande datering og/eller signering er nr. 1, 5, 7, 9, 16 og 17.

³⁴ Protokollane for kjøp nr. 3, 5, 16 og 17 manglar oppgjeve verdi. Nr. 13 og 17 manglar informasjon om avvising av leverandør.

³⁵ Sjå m.a. KOFA-sakene 2010/325 premiss (42) og 2003/184 premiss (53).

³⁶ Då det ikkje er spesifisert kva del av paragrafen som skal grunngi valet av prosedyre, vil revisjonen ta atterhald om at grunngjevinga kan ha tatt utgangspunkt andre bokstavar i paragrafen.

³⁷ Sjå KOFA-sak 2010/325 premiss (52)

³⁸ Vi føreset at ei eventuell vurdering av at tilbodet er «uakseptabelt» er knytt til at dei innkomne prisane er høgare enn det som er oppgjeve i som «øvre grense for totalentreprisestkostnad». Vi vil påpeike at revisjonen ikkje nødvendigvis støttar denne vurderinga (m.a. fordi den øvre grensa ikkje kjem tydeleg fram som kvalifikasjons- eller tildelingskriterium).

³⁹ I rettleiaren for offentlege anskaffingar, s. 91, er det påpeikt at ei tilsvarande føresegn (§ 14-3 bokstav a) ikkje kan nyttast «dersom oppdragsgivaren har hatt urealistiske forventningar til kva marknaden kan tilby, og innkjøpet er underbudsjettet».

⁴⁰ Sjå m.a. Dragsten: «Endringar i inngåtte kontrakter,» i Forsyning nr. 1 – 2010. I KOFA-sak 2010/325 premiss (50) vert det påpeikt at det ved bruk av § 14-4 bokstav a hovudsakleg kan forhandlast for å oppnå lægre prisar frå same tilbydar.

I den endelege avtalen etter forhandlingar vart det gjort fleire endringar i høve konkurransegrunnlaget knytt til pris, omfang på arbeidet og oppstartstidpunkt. Dette gjev etter revisjonen si vurdering grunnlag for å stille spørsmål om vilkåra i den endelege avtalen er så ulike vilkåra i det opphavlege konkurransegrunnlaget at andre potensielle leverandørar kunne ha levert inn tilbod. Dersom så er tilfelle meiner revisjonen at fylkeskommunen skulle lyst ut ny konkurranse.

Revisjonen vurderer at det er tungtvegande argument som talar for at det ikkje var høve for å nytte den valde prosedyren. Difor vil ikkje revisjonen sjå vekk ifrå at konkurransen kan ha vorte gjennomført i strid med det grunnleggjande kravet til konkurranse i lova sin § 5 andre ledd og forskrifta § 3-1 første ledd. Vidare meiner revisjonen at verdien av kontrakten og dei strenge vilkåra for å nytte unntaksbestemmingane tilseier at vurderingane bør dokumenterast, noko som ikkje er gjort i det aktuelle innkjøpet. Når det i tillegg ikkje kan dokumenterast utfyllt anskaffingsprotokoll, meiner revisjonen innkjøpet er i strid med krav til etterprøvingstilgong i lov om offentlege anskaffingar § 5 tredje ledd. Dette gjeld uavhengig av om det var i strid med prinsippet om konkurranse eller ikkje å nytte unntaksføresegna i § 14-4.

5 Tilrådingar

Revisjonen tilrår at fylkeskommunen:

- 1) klargjer roller og ansvar knytt til innkjøpsarbeidet i einingar og avdelingar
- 2) utarbeider tydelege krav til arkivering av informasjon knytt til innkjøp
- 3) vidareutviklar gjeldande prosedyreverk for innkjøp med særleg fokus på følgjande område
 - a) roller og ansvar i innkjøpsarbeidet
 - b) berekning av anslått verdi
 - c) arkivering av dokumentasjon
 - d) kontraktsoppfølging
- 4) vurderer om det er tenleg å gjere endringar knytt til strukturering av informasjonen i innkjøpshandboka
- 5) syter for at det vert gjeve tilstrekkeleg opplæring i innkjøp for einingsleiarar og tilsette som arbeider med innkjøp
- 6) innfører system/kontrollaktivitetar som sikrar betre oversyn og oppfølging av innkjøp som skjer utan innkjøpstenesta si involvering. Dette gjeld både å sikre at innkjøp under 500 000,- vert gjennomførte i samsvar med fylkeskommunen sine retningslinjer, og å sikre at innkjøpstenesta vert involvert i innkjøp som har verdi over 500 000,-.
- 7) vurderer om det er tenleg å ta i bruk elektroniske system som sikrar meir fullstendig oversyn over gjeldande kontraktar
- 8) vurderer å utarbeide indikatorar knytte til innkjøpsarbeidet som kan fange opp måla til innkjøpstenesta (som ein del av arbeidet med balansert målstyring)
- 9) gjennomgår gjeldande avtalar om konsulenttenester der revisjonen har påpeikt avvik, og syter for at desse kjøpa vert gjennomførde i samsvar med regelverket

Vedlegg 1: Uttale frå fylkesrådmannen



Innkjøpstenesta

Sakshandsamar:

Siri R. Heggnes

E-post: siri.heggenes@sfj.no

Tlf.: 57 65 62 61

Vår ref.

Sak nr.: 12/6975-8

Gje alltid opp vår ref. ved kontakt

Internt l.nr.

25176/13

Dykkar ref.

Dato

LEIKANGER, 18.07.2013

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Uttale til forvaltningsrevisjon - Innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Vi viser til e-post av 05.07.13 der fylkesrådmann er oppmoda om å gje uttale til rapporten. Vi viser også til våre innspel gitt i brev av 21.06.13 som hovudsakleg er innarbeida.

Fylkesrådmannen meiner at det er gjort eit grundig arbeid med revisjon av innkjøpsområdet. Det er nyttig å få ein slik gjennomgang.

Revisjonen har funne mykje positivt ved innkjøpsarbeidet i fylkeskommune. Gjennomgangen viser også avvik som vi må forbetre. Vidare har revisjonen peika på nokre forbedningspotensial.

Tilrådingar (kap. 5)

Fylkesrådmann har ingen merknader til dei tilrådingane som revisjonen har kome med utover punkt 6 der det bør kome tydlegare fram om det gjeld innkjøp under kr 500 000 eller alle typar innkjøp.

Med helsing

Bjørn Birger Bremer
ass.fylkesrådmann

Siri R. Heggnes
innkjøpssjef

Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift



Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter

Lov av 16. Juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006.

Rundskriv, veiledere, lovkommentarer og statlige planer mv.

Amdal, G. og I. Roll-Mathisen (2004): Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommentartutgave. Kommuneforlaget. Oslo.

Dragsten M. og E. Lindalen (2005). «Offentlige anskaffelser. Kommentartutgave.» Universitetsforlaget. Oslo.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar.

Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286.

Norsk kommunerevisorforbund: RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon.

NOU 1997: 21 *Offentlige anskaffelser* Utredning fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 18. juni 1997

Ot.prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) *Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.

St.meld. nr. 36 (2008-2009): *Det gode innkjøp*.

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS