Rogaland Revisjon IKS

FORVALTNINGSREVISJON AV
INNKJØP

HÅ KOMMUNE
NOVEMBER 2012

Forsidefoto: Stock Exchng

INNHOLD

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold **3**

Sammendrag **4**

Rådmannens kommentar **8**

Rapporten **9**

1 Innledning 10

1.1 Formål og problemstillinger 10

1.2 Revisjonskriterier og metode 10

2 Faktabeskrivelse 12

2.1 Innledning 12

2.2 Regelverk 13

2.3 Praksis i Hå kommune 17

2.4 Risikoområder 23

2.5 E-handel 23

2.6 Etikk 24

3 Vurderinger og anbefalinger 26

Vedlegg **30**

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å gjennomgå og vurdere Hå kommunes innkjøpsfunksjon, overholdelse av regelverket og å identifisere risiko og praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Følgende problemstillinger er gitt:

- **Risiko:** På hvilke områder er det mest sannsynlig at det kan oppstå brudd på regelverk, - og med hvilke konsekvenser?
- **Rammeavtaler:** Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler? Hvordan brukes rammeavtalene? Hvordan skjer fornyelsen av rammeavtalene?
- **Overholdelse av regelverket:** Basert på stikkprøver fra foretatte innkjøp, også i større prosjekt, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser? Hvor mange klager har kommunen fått, og hva er bakgrunnen for disse?
- **E-handel**: Hvordan er status for Hå kommune på dette området?
- **Etikk:** Hvilke etiske retningslinjer har kommunen vedrørende innkjøp? Hvordan praktiseres reglene?

I Hå kommune blir innkjøp gjennomført etter en koordinert desentralisert modell. Dette innebærer at de ulike etatene selv står ansvarlige for at innkjøpet blir foretatt i samsvar med gjeldende lover og regler på området.

RISIKO

På spørsmål fra revisjonen om hva kommunen anser som risikoområder, nevnes først og fremst at det vanskelig å forutsi kvaliteten på tjenester når de skal lyses ut. Etter vår gjennomgang finner vi at det er en utfordring for kommunen å påse at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav. Dette gjelder spesielt for kjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000. Rammeavtaler som utløper og gammel avtale som fortsatt benyttes anses også som et risikoområde for kommunen.

RAMMEAVTALER

Hå kommune har inngått en rekke ulike rammeavtaler på mange viktige områder. Det foreligger ingen rammeavtaler for matvarer i kommunen. Dette bør kommunen revurdere ettersom det er registrert flere brudd på LOA på dette området. Kommunen tar i begrenset grad del i innkjøpsordninger sammen med andre, og er ikke medlem i Innkjøpsassistanse Vest. Ved inngåelse av rammeavtaler ønsker kommunen så lang opsjonsperiode som mulig.

Oversikten nedenfor viser i hvilken grad en bruker rammeavtaler på utvalgte områder i kommunen.[1]

Tabell 1 – Bruk av rammeavtaler i Hå kommune

Konto	Totalt per 31.12.2011	Andel kjøp av rammeavtaleleverandør(er)
1102 Datarekvisita	342 844	7 %
1103 Kontorutgifter	764 542	64 %
1106 Bøker til skolebibliotek	577 936	89 %
1124 Rengjøringsmidler og utstyr	1 358 741	87 %
1222 Kontormaskiner	159 292	68 %

Oversikten viser at kommunen i stor grad benytter seg av inngåtte rammeavtaler. Kommunen må imidlertid være oppmerksom på rammeavtalenes varighet, og lyse ut nye rammeavtaler i tide. Den lave prosentsatsen når det gjelder datarekvisita i tabellen over, kan tilskrives dette forholdet.

Flere av kommunens rammeavtaler i teknisk etat har relativt høye beløpsgrenser. Dette kan oppfattes som en lettvint løsning, og kommunen bør vurdere om den totalt sett kunne oppnådd bedre betingelser ved å legge større prosjekter ut på anbud.

OVERHOLDELSE AV REGELVERK

Vi har kontrollert om Hå kommune lyser ut anskaffelser over kr 500 000 i Doffin. Alle, dvs. 13 leverandører med en omsetning over kr 500 000 eks. mva, som omfattes av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er kontrollert. Det vil bl.a. si at kjøp av rammeavtaleleverandører, interne overføringer, innbetalte forsikringspremier og husleieutgifter er tatt bort. Vi fant at det var fire anskaffelser som ikke var lyst ut.

Gjennomgangen av ti prosjekter i tidsrommet 01.01.2011 til 31. august 2012 over kr 500 000 avdekket mangler i fem tilfeller. I to tilfeller hadde ikke kommunen ført anskaffelsesprotokoll. I tre tilfeller ble det avdekket mangler i protokollene. I alle disse tre tilfellene ble ikke standardskjemaet for anskaffelsesprotokoll i forskriften benyttet. Ifølge LOA og kommunens interne innkjøpsreglement er det er ingen krav til bruk av standardskjema, så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes.

Vi har tatt 45 stikkprøver av kjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000 i 2012 per 31.08.2012. Stikkprøvene er tatt tilfeldig men med noen føringer i forhold til erfarte risikoområder som f.eks. kjøp av matvarer på skoler, barnehager og sykehjem. Kontrollen viste at det i 42 tilfeller ikke var utarbeidet anskaffelsesprotokoll. Rutinene på dette området er nok ikke tilfredsstillende.

[1] Se nærmere forklaring i punkt 2.3.3

Fra 2008 og til i dag har Hå kommune blitt innklaget til KOFA tre ganger.

Tabell 2 – KOFA- saker i Hå kommune (kilde: KOFA.no)

KOFA – saker – år	Resultat
2010/162	**Trukket:** Saken gjaldt klage på avslag om innsyn
2010/102	**Avvist:** Saken gjaldt klage vedrørende åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av datakommunikasjonslinjer. Klagenemnda besluttet å avvise klagen som ubegrunnet, jf. Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Klager oppfyller ikke de formelle krav i forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 7.
2010/115	**Avvist:** Åpen anbudskonkurranse sammen med Time, Gjesdal og Klepp angående rammeavtale for levering av møbler. Klagenemnda avviste klagen som uhensiktsmessig, jf. Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Årsaken var at klagen var fremsatt for sent.

E–HANDEL

Hå kommune er tilbakeholden med hensyn til E-handel, og er ikke aktør på ehandelsplattformen.

ETIKK

Hå kommunes etiske retninjer er vedtatt i kommunestyret og er dermed godt forankret. Våre funn gir ingen indikasjoner på at det har forekommer etiske brudd i forbindelse med innkjøp. Analyser av leverandørstatistikk gir heller ingen indikasjoner på at f.eks. lokale leverandører er spesielt tilgodesett. Vi opplever at det er en bevisst holdning i kommunen knyttet til denne type etiske spørsmål.

ANBEFALINGER

Vi vil anbefale Hå kommune å:

- Ha oppdatert informasjon om innkjøpsrutiner og oversikt over rammeavtaler tilgjengelig på kommunens intranett/Kvalitetslosen og informere om det.
- Vurdere behovet for nye rammevtaler og samtidig arbeide for å øke bruken av eksisterende rammeavtaler.
- Være oppmerksom på rammeavtalenes varighet slik at nye rammeavtaler lyses ut i tide.
- Vurdere beløpsgrensens størrelse på inngåtte og fremtidige rammeavtaler i teknisk etat.
- Styrke og beholde kompetanse på innkjøp, slik at:
    - alle kjøp over terskelverdiene lyses ut i de tilfeller hvor det er påkrevd,

  - anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav utarbeides i de tilfeller hvor det er påkrevd, og
  - skatteattester og HMS egenerklæring innhentes i de tilfeller hvor det er påkrevd.
- Vurdere å sette i verk E-handel.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 23. november 2012:

Rådmannen tar rapporten til etterretning. Rådmannen kan orientere om at kommunen arbeider med følgende tiltak for å forbedre innkjøpsfunksjonen i Hå kommune;

- For kjøp over nasjonal terskelverdi for leverandører uten rammeavtale og uten nasjonal utlysing vil anbudskonkurranse snarest bli utlyst (Gjelder for mat og skoleskyss. For IKT-utstyr er konkurranse allerede utlyst).

- Kommunens rutiner for protokollføring gjennomgås og strammes opp. Mal for protokoll for anskaffelser under nasjonal terskelverdi er lagt ut på kvalitetslosen.

- Kommunestyret har i sak 66/12 i møte 15.11.2012 fattet følgende vedtak; For å utnytte markedskonkurransen skal større enkeltinnkjøp og bygge og anleggsarbeid i hovedsak gjennomføres etter egen anbudskonkurranse. Rådmannen bedt om å gi en redegjørelse om anbudspraksis i årsmeldingene.

- Rådmannen vil vurdere bruken av rammeavtaler opp mot bruken av enkeltanbud. Det jobbes kontinuerlig med å gjøre inngåtte rammeavtaler bedre kjent i etatene og avdelingene. Nyinngåtte avtaler meldes til etatene gjennom skriv og introduksjonsmøter. Inngåtte avtaler journalføres i arkiv. Liste over eksisterende avtaler ligger inne på kommunens intranett. Rapporten viser at løpende ajourføring bør utføres hyppigere.

- Kommunen har så langt ikke valgt å innføre e-handel, men følger med på erfaringer fra andre kommuner. E-faktura er innført, og legges som krav til leverandører ved anbudsutlysinger.

Rådmannen vil styrke innkjøp ut i hvert enkelt virksomhetsområde ved at innkjøpskoordinator i større grad enn nå vil ha ansvar for oppfølging og gjennomføring av anbudsutlysinger og innkjøp ut i etatene.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for prosjektet er at Hå kommune kjøper varer og tjenester for betydelige beløp, og det er ønskelig med en vurdering av kommunens praksis opp mot regelverket for offentlige anskaffelser. Anskaffelser er et risikofylt område, noe som illustreres ved de etiske brudd og direkte lovbrudd som er avslørt i norsk offentlighet de senere år.

Formålet med prosjektet er å gjennomgå og vurdere kommunens innkjøpsfunksjon, overholdelse av regelverket, og å identifisere risiko og praksis ved kjøp av varer og tjenester.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 25.04.2012. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Risiko: På hvilke områder er det mest sannsynlig at det kan oppstå brudd på regelverk, - og med hvilke konsekvenser?
- Rammeavtaler: Hvilke områder er i dag dekket av rammeavtaler? Hvordan brukes rammeavtalene? Hvordan skjer fornyelsen av rammeavtalene?
- Overholdelse av regelverket: Basert på stikkprøver fra foretatte innkjøp, også i større prosjekt, i hvilken grad overholder kommunen eget og nasjonalt regelverk for anskaffelser? Hvor mange klager har kommunen fått, og hva er bakgrunnen for disse?
- E-handel: Hvordan er status for Hå kommune på dette området?
- Etikk: Hvilke etiske retningslinjer har kommunen vedrørende innkjøp? Hvordan praktiseres reglene?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil kriteriene først og fremst være lov og forskrift om offentlige anskaffelser i tillegg til kommunens politiske og administrative vedtak, mål og føringer på innkjøpsområdet.

Metodisk er det benyttet intervjuer med sentrale personer i kommunens innkjøpsfunksjon, dokumentgransking samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk. Det er tatt stikkprøver av anskaffelser opp mot lover og regler for

offentlige anskaffelser og kommunens innkjøpsreglement. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg.

Vår samlete vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

- Hå kommune kjøpte ifølge leverandørstatistikken for 2011 varer og tjenester for i overkant av kr 336 millioner til drift og investering. Tilsvarende tall per 31.08.2012 var i underkant av kr 174 millioner.
- I 2011 ble det håndtert ca. 22 500 fakturaer.
- Fast ansatte i kommunen i 2011 var 1383[2] personer. Antall årsverk 1015.

2.1.1 ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

I Hå kommune blir innkjøp gjennomført etter en koordinert desentralisert modell. Dette innebærer at de ulike etatene selv står ansvarlige for at innkjøpet blir foretatt i samsvar med gjeldende lover og regler på området. Rådmannen utpeker en innkjøpsansvarlig for hver enkelt avtale dersom den skal omfatte flere etater. For avtaler som kun berører én etat, har etatssjefen slik fullmakt. Innkjøpsansvarlig i kommunen samarbeider med etatene ved behov og har ansvar for innkjøp på tvers av etatene.

Hå kommune har følgende 4 etater:

- Helse og sosial
- Opplæring og kultur
- Sentraladministrasjonen
- Teknisk og næring

Hå kommune har eget innkjøpsreglement som ble vedtatt i kommunestyret 20.12.2007. Målsettingen med reglementet for organisering av innkjøp i Hå kommune er å ivareta kommunens totale økonomiske interesser best mulig [3] . Dette skal ifølge innkjøpsreglementet skje ved at kommunen:

- Koordinerer og effektiviserer innkjøp av varer og tjenester.
- Sikrer reell konkurranse på like vilkår for alle interesserte leverandører.
- Behandler leverandørene likt.
- Ivaretar hensynet til interne kontrollrutiner.
- Tar miljøhensyn.

[2] Inkluderer fast ansatte og faste vikarer og ansatte med full eller delvis permisjon med eller uten lønn. Kilde Hå kommunens Årsrapport for 2011.
[3] Kilde: Hå kommunes innkjøpsreglement

2.2 REGELVERK

Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt 16. juli 1999. Formålet med loven[4] er at den skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Loven skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet når offentlige midler anvendes til innkjøp av varer, tjenester og bygg- og anleggskontrakter.

Lovens § 5 omhandler grunnleggende krav til oppdragsgiver. Her fremgår det 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. Videre skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver kan ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

2.2.1 TERSKELVERDIER

Lov om offentlige anskaffelser samt forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser foretatt av kommunen. Dette innebærer at de grunnleggende prinsipper om anskaffelser gjelder for alt kjøp i kommunen. De grunnleggende prinsipper er:

- Konkurranse
- God forretningsskikk
- Forholdsmessighet
- Likebehandling av leverandører
- Forutberegnelighet
- Gjennomsiktighet
- Etterprøvbarhet

For anskaffelser med en verdi over kr 100 000 plikter kommunen å føre protokoll for anskaffelsen. Anskaffelser over kr 500 000 plikter kommunen å lyse ut nasjonalt på nettstedet Doffin.no. Investeringer og anskaffelser av høyere verdier medfører andre krav, blant annet utlysning innenfor EØS området i TED[5]-basen.

For løpende anskaffelser skal de samlede anskaffelser av vedkommende kategori over ett år legges til grunn. Et enkelt kjøp eller samlet varekjøp av en varetype i løpet av ett år som overstiger kr 500 000 eks. mva. skal lyses ut nasjonalt.

[4] Lov om offentlige anskaffelser § 1
[5] Tenders Electronic Daily

Av hensyn til det grunnleggende prinsipp om konkurranse i det offentlige, er hovedregelen at rammeavtaler ikke skal løpe over mer enn fire år, med unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand.[6] Dersom en ønsker å inngå en avtale som løper over flere år, er det den samlede omsetning i hele avtaleperioden som skal inngå i verdiberegningen, inklusiv verdien av eventuelle opsjoner.

Dersom samlet kjøp av en vare eller prioritert tjeneste overstiger 1,6 millioner kroner eks. mva., krever EØS-regelverket at anbuds- og tilbudskonkurranser kunngjøres innenfor EØS-området. For bygge- og anleggskontrakter er grensen for plikt til å utlyse innenfor EØS på 40,5 millioner kroner Ved beregning av terskelverdier er det den anslåtte verdi av den kontrakt som skal inngås for hele kontraktsperioden, som skal legges til grunn.

For tjenestekontrakter som er tidsbegrenset, og som har en varighet på 48 måneder eller mindre, skal man ta utgangspunkt i det anslåtte beløp for hele kontraktens varighet. Eksempelvis vil en kommune som inngår en vedlikeholdsavtale for kopimaskiner for tre år, ha varierende behov for service i løpet av disse årene. Kommunen må likevel vurdere hvor ofte det sannsynligvis vil være behov for vedlikehold. Det anslåtte beløp for hele treårs-perioden legges så til grunn for vurdering av terskelverdier.

2.2.2 HVA ER EN ANSKAFFELSE NÅR FLERE ENHETER GJØR INNKJØP?

Departementet drøfter i sin nyeste veileder til forskriften[7]: *"i enkelte innkjøpsvirksomheter kan det være flere desentraliserte enheter, innenfor samme juridiske enhet, som gjør innkjøp. Dette vil typisk kunne være aktuelt i staten, eller i en stor kommune hvor for eksempel en skole gjør innkjøp av samme art som andre skoler. En aktuell problemstilling er da om anskaffelser som de ulike enhetene gjør må ses i sammenheng når terskelverdiene beregnes. Forskriften gir ikke svar på denne problemstillingen."*

Departementet skriver videre at det i vurderingen må legges vekt på om anskaffelsen skjer av innkjøpsuavhengige enheter. Sentrale momenter i vurderingen er:

- om enheten har eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar,
- om anskaffelsen kun er til denne enheten, og om
- beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse. Dette vil si at enheten ikke trenger godkjennelse for anskaffelsen.

Det heter videre at: *"Hvis en enhet koordinerer kjøp for flere andre enheter, for eksempel gjennom en felles rammeavtale, må verdien av alle de planlagte innkjøpene sees i sammenheng*

[6] Forskrift om offentlige anskaffelser § 6-1, 4 ledd/ § 15-1, 4. ledd
[7] Veileder kap 4.2.3.

ved beregning av terskelverdiene. Dette gjelder selv om de forskjellige enhetene ellers har selvstendig innkjøpsansvar. Reglene om omgåelse må også tas i betraktning hvis motivet for at enheten inngår individuelle kontrakter er å omgå regelverket".

Disse drøftingene vil kunne få direkte innvirkning på kommunens plikt til å utlyse og protokollføre anskaffelser.

Følgende eksempel belyser problemstillingen. Dersom hver av kommunens 15 kommunale barnehager kjøper inn varer i en bestemt kategori for kr 50 000 i løpet av en 12 måneders periode, blir total anskaffelseskost sett under ett kr 750 000. I en sentralisert innkjøpsorganisasjon vil dette medføre krav om offentlig utlysning. I en desentralisert organisasjon, slik som Hå kommune, vil det derimot ikke foreligge tilsvarende krav, verken til protokollføring eller utlysning. Med unntak av de tilfeller der kommunen selv velger å inngå rammeavtale, og gjøre den gjeldende for samtlige enheter i kommunen.

De grunnleggene krav i del I av forskriften vil imidlertid gjelde også i en desentralisert organisasjon, slik at hvert enkelt kjøp da blant annet må underlegges konkurranse.

2.2.3 PROTOKOLLFØRING

Reglene om protokollføring er et utslag av generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper. Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100 000 eks. mva.[8] Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, og det forutsettes i loven og i forarbeidene at protokollen føres underveis i prosessen og i rett tid. For å lette arbeidet med protokollføring, er det utarbeidet to maler for anskaffelser henholdsvis mellom kr 100 000 og kr 500 000 eks. mva. (forskriftens vedlegg 3), og anskaffelser som overstiger kr 500 000 eks. mva. (forskriftens vedlegg 4). For anskaffelser over kr 100 000 skal det også legges fram skatteattest, og for tjenester og bygg og anlegg skal egenerklæring om helse, miljø og sikkerhet innhentes fra leverandør.

Forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser begrunner rapportplikten med at det er viktig at man i forbindelse med en anskaffelse sørger for nødvendig dokumentasjon av de vurderinger som gjøres. Videre er det viktig å sørge for at prosedyrer for signering og oppbevaring av avtaler er på plass og fungerer slik som forutsatt.

2.2.4 RAMMEAVTALER

En rammeavtale[9] er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Avtalen har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter

[8] Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2, 1. ledd.
[9] Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, kap. 8.

som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.

Bruk av rammeavtaler forenkler og reduserer arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse, fordi den enkelte oppdragsgiver ikke selv behøver å gå gjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang den skal kjøpe noe. Flere av aktivitetene som er påkrevd i forbindelse med anskaffelsen, er allerede utført ved inngåelsen av rammeavtalen.

Bruk av rammeavtaler reduserer dermed det administrative arbeidet i forbindelse med den enkelte anskaffelse. Arbeidet med en hvilken som helst anskaffelse i offentlig sektor kan være tidkrevende da alle anskaffelser er underlagt de syv grunnleggende prinsipper, jf. avsnittet om terskelverdier. Foruten spart arbeid skal bruk av rammeavtaler gi bedre priser og betingelser ved kjøp. Det reelle gevinstpotensialet vil avhenge av hvilket nivå i kommunen man ser på, og hvor mye som er gjort tidligere. Den enkelte virksomhet kan nok i noen tilfeller oppnå bedre pris i markedet enn fra en leverandør man har rammeavtale med. For kommunen totalt sett kan likevel mange småkjøp ødelegge muligheten for volumrabatter, samt øke risikoen for lovbrudd gjennom manglende bruk av gjeldende avtaler og for liten oversikt over praksis for protokollføring og kunngjøring.

Det kan inngås rammeavtaler med flere leverandører for samme vare, såkalt parallelle rammeavtaler. Da er det regulert spesifikt i avtalen hvordan det skal handles hos den enkelte, eller det må holdes en minikonkurranse mellom de leverandører som har inngått avtale.

2.2.5 KOFA

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) består av et sekretariat og en nemnd på totalt ti medlemmer. Nemnda er oppnevnt av Regjeringen og består dels av uavhengige advokater, og dels av personer hentet fra domstolene og universitetene.

KOFA er et organ som skal behandle klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Dersom det foreligger en dom i saken, eller det er mer enn seks måneder siden kontrakten ble inngått, vil klagen bli avvist. Uttalelsene fra klagenemnda er rådgivende, men det forventes at de vil bli lagt til grunn i de aller fleste tilfeller. Dersom sakene senere kommer inn for domstolene vil det normalt være adgang til å legge frem uttalelsen fra klagenemnda for domstolen.

Fra 01.01.2007[10] har KOFA hatt mulighet til å gi gebyr dersom kjøp skjer i strid med regelverk for offentlige anskaffelser, *uten* at leverandør må gå gjennom den tidligere –

[10] Det er nå foreslått å føre dette tilbake til domstolene i forbindelse med forslag om endringer av LOA.

relativt omfattende - prosessen i rettsapparatet.[11] KOFA kan ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkte anskaffelser på opp til 15 % av anskaffelsens verdi. KOFA kan imidlertid ikke ilegge erstatning til tilbydere dersom det er brudd på regelverket, det gjøres etter avtale mellom partene eller gjennom domstolen.

Partene bærer egne omkostninger i anledning klagebehandlingen. For klage til klagenemnda skal det betales et rettsgebyr som for tiden er på kr 860. Dette betyr at det er svært billig for en misfornøyd leverandør å få prøvet sin sak.

Alle innkomne saker, samt avgjorte saker, er offentlige. Denne informasjonen er lagt ut på internettadressen *www.kofa.no*. Det er mulig å søke etter hvem som er innklaget og hvem som klager.

2.3 PRAKSIS I HÅ KOMMUNE

2.3.1 ER KOMMUNENS VARE- OG TJENESTEKJØP OVER TERSKELVERDIENE BLITT LYST UT?

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av innkjøp i kommunens leverandørstatistikk for 2011 og per 31.08.2012, som viser samlet kjøp per leverandør via drifts- og investeringsregnskapet. Formålet med kontrollen var å avdekke kjøp fra leverandører som kommunen ikke har inngått rammeavtaler med, og som ikke har blitt kunngjort.

Alle leverandører med en omsetning over kr 500 000 eks. mva, som omfattes av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er kontrollert. Etter at kjøp fra rammeavtaleleverandører, interne overføringer, innbetalte forsikringspremier, kjøp av bolig, husleieutgifter er tatt bort satt vi igjen med 13 leverandører.

Tabellen under viser en oversikt over kjøp fra leverandører hvor revisjonen ikke kan se at det eksisterer noen form for rammeavtale, eller at det er foretatt utlysning i Doffin-basen:

Tabell 3 – Kjøp fra leverandører uten rammeavtale, og uten nasjonal utlysning

Nr	Navn	Omsetning 2011	Januar - august 2012
10086	Lan-X As	4 845 877	2 260 805
13707	Asko Rogaland As	1 737 885	1 165 124
14400	Holmens As	1 058 864	701 392
17265	Nettbuss Sør As	1 062 450	837 850

Omsetningen i tabellen ovenfor er inklusive merverdiavgift. Terskelverdien på kr 500 000 er eks. merverdiavgift[12]. I utgangspunktet skulle disse anskaffelsene over kr

[11] Den 11.11.11. er det i forslag til endringer i loven foreslått å ta bort denne retten, og legge den til domstolene igjen. Lovforslaget er til behandling i Stortinget.
[12] Merk at terskelverdi på kr 500 000 eks. mva tilsvarer kr 625 000 med 25 % mva, kr 570 000 med 14 % mva. og kr 540 000 med 8 % mva.

500 000 ha vært lyst ut, og det skulle ha vært skrevet protokoll for anskaffelser over kr 100 000. En vurdering av innholdet i hvert enkelt tilfelle er imidlertid påkrevet.

Kommunen inngikk rammeavtale med Lan-x AS i 2004 for 12 måneder med mulighet for forlengelse. Rammeavtalen har blitt brukt til tross for at den har utløpt. Per i dag er det lyst ut anbudsforespørsel om rammeavtale på IKT-utstyr i Doffin med svarfrist 01.11.12.

Når det gjelder Asko Rogaland AS og Holmens AS er det kun sjukeheimen som har foretatt innkjøp av matvarer over kr 500 000 eks. mva. Resterende beløp består av småkjøp fra mange ulike etater.

Når det gjelder Nettbuss Sør AS er det kun *skole felles* som har foretatt anskaffelser over kr 500 000 eks. mva. – kr 640 189 inkl. mva. Anskaffelsen gjelder svømme- og skolekjøring for 2011. Anskaffelsen er ikke lyst ut i Doffinbasen. Kommunen har innhentet tilbud fra to leverandører.

Ifølge forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 9-2 første ledd (del II), kan oppdragsgiver som har tildelt en kontrakt gjøre resultatet kjent i Doffinbasen. Ifølge FOA § 18-4 første ledd (del III) skal imidlertid oppdragsgiver som har tildelt en kontrakt, rammeavtale eller arrangert en designerkonkurranse, senest 48 dager etter at kontrakten er tildelt, gjøre resultatet kjent i en kunngjøring. Det er derfor kun anskaffelser som overstiger EØS-grenseverdiene hvor kommunen har plikt til å gjøre resultatet kjent gjennom en kunngjøring. Siden 2008 har 3 av 13 anskaffelser i Hå kommune som overstiger EØS- grenseverdiene blitt gjort kjent gjennom kunngjøringen. For anskaffelser under EØS- grenseverdiene er det ikke praksis i Hå kommune å gjøre resultatet kjent.

2.3.2 PROTOKOLLFØRING I HÅ KOMMUNE

Budsjettansvarlig i den enkelte etat i kommunen har fått delegert ansvar for etatens anskaffelser. Ifølge LOA må det føres protokoll for anskaffelser per etat som overstiger kr 100 000.

Rogaland Revisjon har tatt stikkprøver av anskaffelser over henholdsvis kr 100 000 og kr 500 000 eks. mva., som krever protokollføring i henhold til vedlegg 3 og 4 i forskrift om offentlige anskaffelser.

Prosjekter og anskaffelser over kr 500 000 er valgt tilfeldig etter at utlysning var kontrollert, se punkt 2.3.1 Vi plukket ut 10 prosjekter/ anskaffelser og så nærmere på protokollføringen i forbindelse med anskafflsen.

Gjennomgangen av disse 10 prosjektene/anskaffelsene viste at kommunen i to av tilfellene ikke hadde ført anskaffelsesprotokoll, og at kommunen ikke i alle tilfeller

benytter seg av standardskjemaet for anskaffelsesprotokoll. Dette kan føre til at ikke alle opplysningene som kreves i en protokoll etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir tatt med. Det er ingen krav til bruk av standardskjema så lenge samtlige punkter besvares i den protokollen som benyttes. Våre kontroller avdekket mangler i tre protokoller hvor standardskjema ikke var benyttet: Alle tre manglet protokollførers navn, anslått verdi på kontrakten og dato og protokollførers underskrift.

Vi har tatt 45 stikkprøver av anskaffelser som overstiger kr 100 000 fordelt med henholdsvis 20 per 31.08.2012 og 25 i 2011. Stikkprøvene er tatt tilfeldig, men med noen føringer i forhold erfarte risikoområder som f.eks. kjøp av matvarer på skoler, barnehager og sykehjem. Gjennomgangen viste at det totalt sett forelå anskaffelsesprotokoll i 2 av de 45 kontrollerte tilfellene. I ett tilfelle var anskaffelsen kjøp fra rammeavtaleleverandør og dermed fritatt for kravet om protokollføring. Dette innebærer at det manglet anskaffelsesprotokoll i 42 av 45 kontrollerte anskaffelser, dvs. i overkant av 90 % av de kontrollerte tilfellene.

2.3.3 RAMMEAVTALER I HÅ KOMMUNE

Revisjonen har mottatt en oversikt over kommunens innkjøpsavtaler som er oppdatert per 01.11.2012[13]. Denne oversikten er tilgjengelig på kommunens intranett, men da revisjonen var inne for å kontrollere i november 2012 var den ikke oppdatert siden 08.03.2012.

Tabellen under viser en oversikt over hvilke rammeavtaler som er gjeldende i kommunen per 01. november 2012:

Tabell 4 – Hå kommunes rammeavtaler (Kilde: Hå kommune)

Produkt	Leverandør	Avtalen inngått	Avtalen utgår	Bindene for	Merknader
Banktjenester	SR Bank	01.01.2009	31.12.2012	Alle	
Forsikringer:		01.01.2012	31.12.2012	Alle	
Gruppeliv- og yrkesskade	If	"	"	"	
Ulykkesforsikring	If	"	"	"	
Reiseforsikring	Europeiske	"	"	"	
Kommuneforsikring	Protector	"	"	"	
Ansvarsforsikring	Protector	"	"	"	
Motorkjøretøy	Protector	"	"	"	
Datarekvisita	NorEngros Kjosa-vik	01.01.2012	31.12.2014	Alle	
Kontorrekvisita	Staples Norway AS	01.08.2011	01.08.2014	Alle	
Fritt skolemateriell	Staples Norway AS	01.08.2011	01.08.2014	Alle	

[13] Mottatt 01.11.2012.

Kopipapir	Lyreco	15.06.2011	14.06.2014	Alle	
Kopimaskiner, leie, kjøp, serv.	Minolta og Xerox	19.09.2006	19.09.2013	Alle	
Mobiltelefon	Hello AS	01.02.2011	01.02.2013	Alle	
Strøm	Ishavskraft/Jæren Everk	05.05.2012	05.05.2016	Alle	
Strøm	Ishavskraft/Jæren Everk	01.11.2008	01.11.2012	Alle	utlyst
Bøker, fag- og skjønnlitteratur	Biblioteksentralen voksenbøker	01.10.2008	01.10.2012	Skoleetaten biblioteket	
Bøker, fag- og skjønnlitteratur	Biblioteksentralen barnebøker	01.10.2008	01.10.2012	Skoleetaten biblioteket	
Rengjøringsmidl. og tørkepapir	NorEngros Kjosavik	07.03.2012	06.03.2015	Alle	
Kontormøbler	AGG	01.10.2009	01.10.2013	Alle	
Institusjonsmøbler	"	01.10.2009	01.10.2013	Alle	
Skolemøbler	"	01.10.2009	01.10.2013	Alle	
Legemidler	Alliance Uni Chm-Norge	01.08.2009	01.08.2012	Helse/sosial	
Elektrikertjenester	Nærbø Rør og Elektro AS	16.01.2012	15.02.2015	Alle	
Diverse produkter (VA-prod.)	Brødrene Dahl	31.08.2011	31.08.2014	Rammeavt.	
Drivstoff lager	Norsk Olje as	01.01.2011	31.12.2013	Rammeavt.	
kommunale biler	og Ogna, Best Vigrestad				
Containere/ tømming	Westco	01.01.2011	31.12.2012	Rammeavt.	forbereder utlysning
Masselevering	Erik Håland	01.11.2011	01.11.2014	Rammeavt.	
Renovasjon	Reno Norge AS	01.06.2012	31.05.2016	Rammeavt.	
Div. anleggsvarer, betong	Skjæveland Cementstøperi AS	31.08.2011	31.08.2014	Rammeavt.	
Div. vannverksdeler	Brødrene Dahl AS	31.08.2011	31.08.2014	Rammeavt.	
Asfaltering	Lemmikainen	15.03.2012	14.03.2016	Rammeavt.	
Oppmåling/stikketjenester	Prostik AS	01.09.2011	31.08.2014	Rammeavt.	
Brøyting	Erik Håland, Arild Høyen	01.11.2010	31.12.2013	Rammeavt.	
	Paul Håland Maskinstasj	"	"	"	
	Trond Skretting	"	"	"	
Spyling/rensing/kloakktømm.	SJT Miljø	01.11.2011	31.12.2013	Rammeavt.	
Sandfangkummer/ferister	SJT Miljø	01.09.2011	31.12.2013	Rammeavt.	
Prosjekteringstjenester mv.	Ingeniørservice as	14.04.2010	13.04.2013	Rammeavt.	

Ut fra oversikten ser vi at kommunen har inngått en rekke ulike rammeavtaler som dekker et variert utvalg av produkter. Kommunen tar i begrenset grad del i

innkjøpsordninger sammen med andre og er ikke medlem i Innkjøpsassistanse Vest (IAV). Hå kommune har bevisst valgt å ikke være medlem av innkjøpssamarbeidet ettersom det medfører ansvar for avtalene uten å ha full oversikt. Opsjoner med hensyn til rammeavtaler benyttes bevisst, og kommunen ønsker å oppnå så lang opsjonsperiode som mulig ved inngåelse av rammeavtaler.

Kommunen har per i dag ingen rammeavtaler på matvarer. Tabellen under viser kjøp av matvarer i 2011 og per 31.08.12 for kommunen totalt sett og spesifisert på skoler, barnehager og sykehjem. Kjøp av matvarer på disse virksomhetene har vist seg å være et område med flere brudd på lov om offentlige anskaffelser.

Tabell 5 – Kjøp av matvarer i Hå kommune. Kilde: Hå kommunes regnskap

Konto 1115 Kjøp av mat	2011	per 31.08.2012
Totalt for kommunen	11 762 242	7 620 244
Barnehager[14]	2 606 762	1 667 219
Skoler[15]	496 956	244 623
Sykehjem[16]	8 229 740	5 404 198

BRUK AV RAMMEAVTALER

En nærmere undersøkelse av varegrupper hvor kommunen har rammeavtaler, splittet i kjøp fra rammeavtaleleverandører og *andre* leverandører, gir et innblikk i kommunens utnyttelse av eksisterende rammeavtaler. Se tabell under.

Tabell 6 – Bruk av rammeavtaler i Hå kommune

Konto	Totalt per 31.12.2011	Andel kjøp av rammeavtaleleverandør(er)
1102 Datarekvisita	342 844	7 %
1103 Kontorutgifter	764 542	64 %
1106 Bøker til skolebibliotek	577 936	89 %
1124 Rengjøringsmidler og utstyr	1 358 741	87 %
1222 Kontormaskiner	159 292	68 %

Vi har forsøkt å ta bort kjøp fra de leverandører hvor det er åpenbart at kommunen ikke kan kjøpe tilsvarende varer hos rammeavtaleleverandøren. Til tross for at denne oversikten ikke er helt nøyaktig, gir den likevel en god illustrasjon av i hvilken grad kommunens kjøp foretas etter inngåtte rammeavtaler.

Tabellen over viser at kun 7 % av kommunens innkjøp av datarekvisita kjøpes av rammeavtaleleverandører. De resterende 93 % er hovedsakelig innkjøp foretatt hos

[14] Består av ansvar: 207 tom. 288
[15] Består av ansvar: 210 tom. 240
[16] Består av ansvar: 365, 370, 371, 372, 374, 375 og 376

Lan-X AS som kommunen inngikk rammeavtale med i 2004, men som nå har utløpt. Som nevnt i avsnitt 2.4.1 har kommunen per i dag lyst ut anbudsforespørsel om rammeavtale på IKT-utstyr på Doffin med svarfrist 01.11.12.

BELØPSGRENSER PÅ RAMMEAVTALER

Enkelte av kommunens inngåtte rammeavtaler har svært høye beløpsgrenser. Dette gjelder spesielt i teknisk etat. Vi har innhentet rammeavtaler med Erik Håland, Skjæveland Cementstøperi og Brødrene Dahl.

Tabellen under viser kalkulert økonomisk omfang og varighet av utvalgte rammeavtaler:

Tabell 7 – Utvalgte rammeavtaler, kalkulert økonomisk omfang og varighet

Rammeavtaleleverandør	Omfang	Varighet
Håland Erik Maskin As	10-15 mill.	2 år + 1
Skjæveland Cementstøperi As	10-20 mill.	2 år + 1
Brødrene Dahl As	5-10 mill.	2 år + 1

Det er ingen begrensninger i lovverket knyttet til rammeavtalenes beløpsgrenser.

2.3.4 HÅ KOMMUNE OG KOFA

Hå kommune har ingen pågående saker som er klaget inn for KOFA. I tiden 2008 til i dag har Hå kommune blitt innklaget til KOFA tre ganger. En av sakene er i forbindelse med innkjøpssamarbeid med andre kommuner. De to resterende sakene gjelder kun for Hå kommune.

Tabell 8 – KOFA- saker i Hå kommune (kilde: KOFA.no)

KOFA – saker – år	Resultat
2010/162	**Trukket:** Saken gjaldt klage på avslag om innsyn
2010/102	**Avvist:** Saken gjaldt klage vedrørende åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av datakommunikasjonslinjer. Klagenemnda besluttet å avvise klagen som ubegrunnet, jf. Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Klager oppfyller ikke de formelle krav i forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 7.
2010/115	**Avvist:** Åpen anbudskonkurranse sammen med Time, Gjesdal og Klepp angående rammeavtale for levering av møbler. Klagenemnda avviste klagen som uhensiktsmessig, jf. Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Årsaken var at klagen var fremsatt for sent.

2.4 RISIKOOMRÅDER

Offentlige anskaffelser er i seg selv et komplisert område for en kommune, og det må sikres at kommunen har kompetanse, og at det settes av nok ressurser til dette.

De vanligste risikoområdene er.

- Rammeavtaler som går ut og gammel avtale blir benyttet
- Å inneha de nødvendige avtaler når behovet oppstår.
- Øke lojaliteten mot rammeavtaler
- Beholde kontinuitet i kompetansen i kommunen.
- KOFA- klager.

Alle rammeavtaler må følges opp manuelt, og dette kan medføre at de er gått ut, eller at en blir for sen med å starte prosess med ny utlysing. Det er også en utfordring å se hva det er behov for i enhetene.

På spørsmål fra revisjonen om hva kommunen anser som risikoområder, nevnes først og fremst at det er vanskelig å forutsi kvaliteten på tjenester når de skal lyses ut.

Siden innkjøp er såpass komplisert, er det nødvendig å beholde den kompetansen kommunen har skaffet seg eller bygget opp, og sørge for kompetanseoppbygging hos de som skal handle inn. Det er også viktig å ha gode, oversiktlige og oppdaterte intranettsider. Maler må være lett tilgjengelige, det samme gjelder de enkelte avtaler.

2.5 E-HANDEL

Med E-handel menes å bruke elektroniske verktøy i planlegging, gjennomføring og oppfølging av et kjøp av en vare eller tjeneste[17]. E-handel dreier seg om å ta i bruk ulik programvare, dels internt i virksomheten og dels mellom virksomheten og eksterne leverandører.

Regjeringen legger stor vekt på at det offentlige skal ta i bruk elektroniske verktøy ved innkjøp. Det gir en mer effektiv offentlig sektor. Resultatene av effektiviseringen gir gevinster som i stedet kan benyttes i tjenesteproduksjonen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er gitt i oppdrag å legge til rette for en økt satsing på e-handel. Ifølge Difi.no skulle alle statlige virksomheter ta i bruk elektronisk handel fra 1. juli 2011, og deretter kommunale virksomheter året etter. Innen 1. juli 2012 skal *alle* offentlige – ikke bare statlige – virksomheter være i stand til å motta elektronisk faktura. Samtidig pålegges alle næringsvirksomheter å ha systemer for å sende faktura i elektronisk form.

[17]Kilde: http://www.anskaffelser.no/e-handel/elektronisk-handel

E-handelsplattformen [18] inneholder tjenester for å tilrettelegge, knytte og drifte elektroniske forretningsprosesser mellom kjøpende og selgende virksomheter. Formålet med E-handelsplattformen er å knytte offentlige kjøpere og deres leverandører sammen i en felles og framtidsorientert infrastruktur, hvor deltakerne kan utveksle sine forretningsdokumenter elektronisk. Tjenestene skal bidra til bedre, enklere og sikrere innkjøp gjennom elektronisk kobling mellom offentlige kjøpere og deres leverandører.

Bruk av e-handel kan ifølge nettsiden anskaffelser.no gi følgende gevinster[19]:

- innkjøpsprosessen blir bedre og enklere ved at den blir standardisert ut fra erfaringer,
- innkjøpsprosessen blir sikrere ved at elektroniske verktøy bidrar til bedre arkivering og sporbarhet,
- avtaleprisene og – vilkårene kan bli gunstigere,
- faren for å havne i KOFA reduseres vesentlig.

E-HANDEL I HÅ KOMMUNE

Hå kommune er tilbakeholden med hensyn til E-handel og er ikke aktør på E-handelsplattformen.

2.6 ETIKK

Kommunens innkjøpsreglement inneholder et eget avsnitt om etiske retningslinjer som sier at: *"Alle kontrakter med leverandører bare skal skje ut fra kommunen sine interesser og etter god forretningsskikk. Kommunen skal ikke gi fordeler til en leverandør fremfor andre. Ansatte må ikke utnytte sin stilling til å oppnå særlige fordeler ved egne kjøp hos kommunen sine leverandører, og skal heller ikke motta gaver, ytelser, penger eller andre fordeler. Dette gjelder ikke gaver av uvesentlig verdi eller goder som er en godkjent generell ordning for alle ansatte."*

I tillegg til punkt 8 i innkjøpsreglementet har kommunen vedtatt egne etiske retningslinjer. Reglene er implementert som en overordnet del av innkjøpsprosessen i kommunen. Alle ansatte er ifølge innkjøpsansvarlig orientert om kommunens etiske retningslinjer, sist gjennom det nyoppstartede systemet med kvalitetslosen. Alle ansatte må gå gjennom retningslinjene for deretter å signere en bekreftelse på at de er lest og forstått.

Lov om offentlige anskaffelser gir i seg selv regler som skal gjøre innkjøpene etisk korrekte, dette kommer frem i hensynet bak reglene.

[18] Kilde: http://www.anskaffelser.no/e-handel/ehandelsplatform
[19] http://www.anskaffelser.no/e-handel/elektronisk-handel/gevinster

Vi har undersøkt kjennskap til kommunens etiske regelverk og etiske holdninger med noen (5 av 10) innkjøpere ved ulike virksomheter og i teknisk etat. Alle var kjent med kommunens etiske retningslinjer og var enige i at de var lett tilgjengelige. Å bli utsatt for kundepleie gjennom gaver, middager, rabatter o.l., er svært sjelden aktuelt og dreier seg i de få eksemplene som finnes om bagatellmessige forhold.

EN UTFORDRING

I mange kommuner er det et ønske om å kjøpe fra eller tilrettelegge for lokale små og mellomstore bedrifter. Dette vil som oftest være i strid med regelverket. Vi kan ikke se at lokale leverandører har vært tilgodesett i Hå kommune.

For kommunen er det tillatt å være med å påvirke forholdende slik at lokale små og mellomstore bedrifter kan delta i konkurransen. I NHO veileder til beste praksis er det pekt på at det er viktig å få de små og mellomstore bedriftene på banen. Kommunen kan iverksette følgende tiltak for å oppnå dette:

- Informere så bredt som mulig om oppdrag, herunder for eksempel frivillig forenklet kunngjøring på Doffin (under 500 000 kr), legge ut alt på egne hjemmesider eller annen annonsering.
- Informere leverandørene om regelverket
- Vurdere kritisk både volum og størrelse i kontrakter og rammeavtaler
- Utarbeide balanserte kontraktsvilkår
- I forhold til prekvalifiseringskrav: Unngå unødvendig strenge krav til finansiell og teknisk kompetanse, jf. proposjonalitetskravet i forskriften[20]
- Stille klare og tydelige krav
- Gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som ikke blir valgt, slik at de vil stå bedre rustet til neste konkurranse.

På spørsmål om hva som eventuelt gjøres i Hå kommune i denne forbindelse, nevnes kun fra teknisk at de opplyser leverandører de møter eller ønsker å få tilbud fra - på grunnlag av deres tjenester og prisnivå – at det foreligger en utlysning på Doffin. Ved innkjøp av mindre omfang gir en utvalgte leverandører forespørsel om å delta i konkurransen.

[20] Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen, jf. forskriftens § 3 -1 femte ledd. Det følger av dette prinsippet at kravene til oppdragsgivers fremgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi.

3 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Kommunen har fortsatt en del utfordringer knyttet til sin innkjøpspraksis, men revisjonen ser klare forbedringer på innjøpsområdet siden forrige forvaltningsrevisjon i 2007. Forbedringen gjelder spesielt strukturelle forhold som oppdatert innkjøpsreglement og oversikt over kommunens rammeavtaler. Når det gjelder protokollføring og utlysning har kommunen fortsatt en del utfordringer.

RAMMEAVTALER

Kommunen har inngått en rekke ulike rammeavtaler på mange viktige områder, men det er fortsatt muligheter for å inngå rammeavtaler på nye områder. Per i dag er ikke revisjonen kjent med at det foreligger rammeavtaler for matvarer i kommunen, noe vi anbefaler at kommunen revurderer. Tabellen under viser at kommunen kjøper matvarer for store beløp hvert år, og at behovet for rammeavtaler er størst på barnehager og sykehjem.

Tabell 9 – Kjøp av matvarer i Hå kommune. Kilde: Hå kommunes regnskap

Konto 1115 Kjøp av mat	2011	per 31.08.2012
Totalt for kommunen	11 762 242	7 620 244
Barnehager[21]	2 606 762	1 667 219
Skoler[22]	496 956	244 623
Sykehjem[23]	8 229 740	5 404 198

Gjennom arbeidet med rapporten er det registrert flere brudd på LOA knyttet til etatvise innkjøp av matvarer som overstiger de ulike terskelverdiene. Kommunen bør ha løpende vurderinger av om avtaler på nåværende og potensielle områder er hensiktsmessige.

Hå kommune tar i forhold til andre kommuner - hvor revisjonen har gjennomført tilsvarende prosjekter - i begrenset grad del i innkjøpsordninger sammen med andre og har bevisst valgt å ikke være medlem av IAV. Det kan likevel være viktig å være klar over hvilke fordeler og ulemper slike ordninger representerer. Fordelene kan kort oppsummeres slik:

- Frigjør kommunens administrasjon for tidsbruk som kan brukes på andre områder
- Større innkjøpsvolum som gir den enkelte kommune bedre priser
- Økt trygghet for at innkjøp blir utført i samsvar med lov om offentlige anskaffelser.

[21] Består av ansvar: 207 tom. 288
[22] Består av ansvar: 210 tom. 240
[23] Består av ansvar: 365, 370, 371, 372, 374, 375 og 376

Det finnes også klare ulemper med slike innkjøpsordninger. Manglende kontroll med hele innkjøpsprosessen er en opplagt ulempe, men også manglende innsyn i regnskaper og provisjonsutbetalinger til innkjøpsordninger er svakheter man bør gardere seg mot.

En nærmere undersøkelse av varegrupper hvor kommunen har rammeavtaler, jfr. avsnitt 2.3.3, viser at kommunen i stor grad benytter seg av inngåtte rammeavtaler. Kommunen må imidlertid være oppmerksom på rammeavtalenes varighet og lyse ut nye rammeavtaler i tide. Bruk av gamle rammeavtaler som har utløpt medfører brudd på lov om offentlige anskaffelser.

Flere av kommunens rammeavtaler i teknisk etat har relativt høye beløpsgrenser. Dette kan oppfattes som en lettvint løsning, og kommunen bør vurdere om den totalt sett kunne oppnådd bedre betingelser ved å legge større prosjekter ut på anbud.

OVERHOLDELSE AV REGELVERK

Vi fant at kommunen hadde gjort innkjøp hos en leverandør med utgått rammeavtale, uten at det var gjennomført ny konkurranse. Kommunen er gjort oppmerksom på forholdet og ny konkurranse er lyst ut.

Kontroll av 13[24] anskaffelser over kr 500 000 , for å se om disse var utlyst i Doffin, viste at det var fire anskaffelser som ikke var lyst ut. Vi har kontrollert protokollførsel for ti prosjekter/ enkeltkjøp over kr 500 000. I fem av tilfellene ble det avdekket mangler.
I de 45 tilfellene av kjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000 som revisjonen har kontrollert, var det i 42 tilfeller ikke utarbeidet noen form for anskaffelsesprotokoll.

Vår vurdering er at Hå kommune har en del brudd på lov om offentlige anskaffelser. Det er flest brudd ved de innkjøpene som ikke skal lyses ut i Doffin, det vil si at det er minst notoritet ved protokollføring av innkjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000. Det er viktig at Hå kommune øker kompetansen ute i etatene når det gjelder anskaffelser generelt og protokollførsel spesielt. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, og det forutsettes i loven og i forarbeidene at protokollen føres underveis i prosessen og i rett tid.

RISIKO

I vår gjennomgang har vi sett at det er en utfordring for kommunen å påse at det skrives anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav. Dette gjelder spesielt for innkjøp over kr 100 000.

En annen utfordring for kommunen er å følge opp at rammeavtalene er gyldige og at det settes i verk ny konkurranse i god tid. Det er også en generell utfordring for de

[24] Alle kjøp over kr 500 000 per etat som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser og hvor det ikke foreligger rammeavtale.

fleste kommuner å vurdere om vareinnholdet i de enkelte avtaler er fornuftig. Avtalen med leverandørene gjelder bare avtalefestede produkter.

Den største risikoen for Hå kommune er etter vår vurdering dersom en ikke klarer å øke og beholde innkjøpskompetansen ute i etatene. Dette er en kontinuerlig prosess.

E–HANDEL

Kommunen er tilbakeholden med hensyn til E-handel, og er ikke aktør på E-handelsplattformen. Vi vil anbefale kommunen å vurdere og innføre bruk av E-handel. Våre erfaringer fra andre kommuner er at bruk av E-handel har en positiv effekt på bruk av inngåtte rammeavtaler spesielt og innkjøpsområdet generelt.

ETIKK

Kommunens etiske retningslinjer er vedtatt i kommunestyret og er dermed godt forankret. Reglene er implementert som en overodnet del av innkjøpsprosessen i kommuen og er klare å forholde seg til. Våre funn gir ingen indikasjoner på at det har forekommer etiske brudd i forbindelse med innkjøp. Analyser av leverandørstatistikker og samtaler med innkjøpere ute i virksomhetene gir heller ingen holdepunkter for at noen leverandører blir spesielt tilgodesett.

Vi opplever at det er en bevisst holdning i kommunen når det gjelder denne type etiske spørsmål.

ANBEFALINGER

Vi vil anbefale Hå kommune å:

- Gjøre til enhver tid oppdatert informasjon om innkjøpsrutiner og oversikt over rammeavtaler tilgjengelig på kommunens intranett/Kvalitetslosen og informere om det.
- Vurdere behovet for nye rammevtaler og samtidig arbeide for å øke bruken av eksisterende rammeavtaler.
- Være oppmerksom på rammeavtalenes varighet slik at nye rammeavtaler lyses ut i tide.
- Vurdere beløpsgrensens størrelse på inngåtte og fremtidige rammeavtaleri teknisk etat.
- Styrke og beholde kompetanse på innkjøp, slik at:
    - alle kjøp over terskelverdiene lyses ut i de tilfeller hvor det er påkrevd,
    - anskaffelsesprotokoll i tråd med forskriftens krav utarbeides i de tilfeller hvor det er påkrevd, og
    - skatteattester og HMS egenerklæring innhentes i de tilfeller hvor det er påkrevd.
- Vurdere å sette i verk e-handel.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgsforskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av revisor Therese Kristiansen under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffekser, med forarbeider, rettspraksis osv.
- Veileder for offentlige anskaffelser (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 2006)
- Retningslinjer i Hå kommune

Metode

Metodisk er det benyttet intervjuer med sentrale personer i kommunens innkjøpsfunksjon, dokumentgransking samt gjennomgang av lovverk og leverandørstatistikk..Det er tatt stikkprøver av anskaffelser opp mot lover og regler for offentlige anskafflser og kommunens innkjøpsreglement.

Rogaland Revisjon IKS

Regnskapsrevisjon **Forvaltningsrevisjon** **Selskapskontroll** **Andre tjenester**

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no