

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Aukra kommune Offentlige anskaffelser

Forvaltningsrevisjon | 28.02.2018

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Tidligere rapporter fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1) Etikk og habilitet	Mai 2017	Kristiansund kommune
2) Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anbudsledelse	Juni 2017	Fræna kommune
3) Vedlikehold av skolebygg	Mai 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
4) Den kulturelle skolesekken	Aug. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
5) Helsestasjon og skolehelsetjenesten	Sep. 2017	Vestnes kommune
6) Fylkesveg	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
7) Ressursstyring og bruk av overtid i den videregående skole	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
8) Opplæringsstilbudet til minoritetsspråklige elever	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
9) Vedlikehold av kommunale bygg	Nov. 2017	Rindal kommune
10) Overtid ved fagskolene	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
11) Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger	Nov. 2017	Molde kommune, Molde Eiendom KF
12) Bosetting og integrering av flykninger med særlig vekt på barn og unge	Des. 2017	Sunndal kommune
13) Rådmannens internkontroll for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	Des. 2017	Surnadal kommune
14) Etikk, habilitet og varsling	Jan. 2018	Smøla kommune
15) Innkjøp og offentlige anskaffelser	Febr. 2018	Rauma kommune
16) Prosjektstyring av Nordøyvegen	Febr. 2018	Møre og Romsdal fylkeskommune
17) Offentlige anskaffelser	Febr. 2018	Aukra kommune

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling fra kontrollutvalget i Aukra kommune. Kontrollutvalget vedtok å bestille dette prosjektet i sak nr. 20/2017 i møte 14.06.2017.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i KommuneLOVEN § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneLOVEN er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse «Offentlige anskaffelser». Revisjonen er utført vinteren 2018.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke administrasjonen i Aukra kommune for godt samarbeid.

Molde, 28.02.2018

Einar Andersen
Oppdragsansvarlig revisor

Lillian Reder Kristoffersen
Utførende revisor

June Beøy Fostervold
Regnskapsrevisor

Sammendrag

Kontrollutvalget i Aukra kommune bestilte forvaltningsrevisjon av *offentlige anskaffelser* i Aukra kommune. I Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 er *offentlige anskaffelser* nevnt som et av fem prioriterte tema for forvaltningsrevisjon i perioden.

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om Aukra kommune foretar innkjøp og offentlige anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket. Formålet er også å undersøke om Aukra kommune har utarbeidet rutiner/ retningslinjer for etterlevelse av bestemmelsene og om de ansatte med bestillerfunksjon har tilstrekkelig kompetanse på innkjøpsområdet.

Høsten 2015 ble det inngått en ny samarbeidsavtale om innkjøp mellom kommunene Molde, Rauma, Aukra, Misund og Nesset. Molde kommune er vertskommune. Det er utarbeidet et felles innkjøpsreglement for alle kommunene som er med i samarbeidet.

Terskelverdiene

Fram til 31.12.2016 var terskelverdiene ved anskaffelser, regulert ved lov av 16.07.1999 om offentlige anskaffelser og forskrift av 07.04.2006 om offentlige anskaffelser:

- Anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 skulle foretas med konkurranse.
- Anskaffelser med verdi over 500 000 kr. måtte kunngjøres i Doffin.
- Anskaffelser med verdi over 1, 75 mill. kr. og bygge- og anleggskontrakter fra 44 mill. kr. måtte kunngjøre konkurranse i Doffin og i TED.
- Oppdragsgiver har krav på seg til å føre vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen inn i protokoll.

Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra 01.01.2017:

- Anskaffelser mellom 100 000 og 1,1 mill. skal foretas med konkurranse
- I Lov og forskrift fra 01.01.2017 har den nasjonale terskelverdien blitt hevet fra 500 000 kr. til 1,1 millioner kr. Disse anskaffelsene må kunngjøres i Doffin.
- Anskaffelser med verdi over 1, 75 mill. kr. og bygge- og anleggskontrakter fra 44 mill. kr. plikt til å kunngjøre konkurranse i Doffin og TED.
- Oppdragsgiver har krav om å kreve skatteattest for å se om det er betalt inn skatt og mva.
- Oppdragsgiver har krav på seg til å føre vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen inn i protokoll.
- Oppdragsgiver skal ta hensyn til miljø og sosial dumping i anskaffelser hvor det er relevant.

Metodene som er benyttet i prosjektet er:

- Dokumentanalyse
- Intervju
- Elektronisk spørreundersøkelse
- Stikkprøvekontroll
- Deltakende observasjon

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

- 1) Har Aukra kommune tiltak for å sikre innkjøp og etterlevelse av reglene om offentlige anskaffelser?

- 2) I hvilken grad blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?
- 3) Bruker Aukra kommune inngåtte rammeavtaler?

Tiltak for etterlevelse av regelverket

- 1) Har Aukra kommune tiltak for å sikre at innkjøpene blir foretatt etter reglene om offentlige anskaffelser?**

Reglement, mål, strategi og ansvar

Revisjonens undersøkelse viser at Aukra kommune har et reglement som inneholder ansvarsfordeling, mål, forventning og strategi for innkjøpene. En svakhet ved ansvarsfordelingen er at flere bestillere ikke har skriftlig tildeling og at det ikke er gitt beløpsgrense.

Opplæring

Revisjonens undersøkelse viser at flere har fått opplæring i rutiner og regler om offentlige anskaffelser, men at opplæringen ikke er tilfredsstillende for alle bestillerne. Gjennomført spørreundersøkelse viste at 9 bestillere opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse om innkjøp og 13 bestillere har ikke fått tilbud om kurs eller opplæring.

Sosial dumping og miljø

Aukra kommune har tilfredsstillende tiltak for å ta hensyn til sosial dumping og miljø, ved at de har krav til dette i innkjøpsreglementet og i samarbeidsavtalen med ROR Innkjøp. Analysering av utvalgte inngåtte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune tar hensyn til sosial dumping i de fleste anskaffelser med slike krav. Undersøkelsen viser litt svakere resultat når det gjelder å ta hensyn til miljø.

Forebygge, avdekke og rette opp avvik

Samtlige av de ansatte med bestillerfunksjon svarte at de har tilgang til nødvendig støtte fra innkjøps sjef eller andre ressurser ved spørsmål om rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisjonens undersøkelse viste at ikke alle innkjøp blir kontrollert av andre ansatte enn de som har foretatt bestillingene.

Revisjonen anbefaler:

- Aukra kommune bør sikre at alle ansatte med bestillerfunksjon får skriftlig fullmakt med beløpsgrense
- Aukra kommune bør sikre at ansatte med bestillerfunksjon får nødvendig opplæring i regelverket om offentlige anskaffelser. Den opplæring som gis bør dokumenteres.
- Aukra kommune bør sikre at alle innkjøp/anskaffelser blir kontrollert

Anskaffelser etter regelverket

- 2) I hvilken grad blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?**

Konkurranse

Aukra kommune sikrer at anskaffelsene så langt det er mulig blir basert på konkurranse, ved å kreve dette i innkjøpsreglementet.

Revisjonens spørreundersøkelse viser at kommunen har foretatt flere innkjøp), inntil 100 000 kr. uten konkurranse».

Spørreundersøkelsen viser at kommunen har foretatt innkjøp mellom 100 000 og 1,1 mill. kr. u/mva. i 2017, uten noen form for konkurranse.

Anskaffelser med kunngjøringsplikt

Spørreundersøkelsen viser at kommunen noen ganger har foretatt anskaffelser over 500 000 i 2016 uten å kunngjøre konkurranse i Doffin og har dermed foretatt ulovlige anskaffelser.

Stikkprøver, Doffin/ TED

To av kontraktene var det plikt til å kunngjøre i Doffin. Det er utført.

Ved 10 av kontraktene var det plikt til å kunngjøre både i Doffin og TED, det var utført.

Dokumentasjonsplikt/protokoll

Aukra kommune kunne i forhold til en rekke gjennomgåtte anskaffelser ikke legge frem protokoll.

Spørreundersøkelsen viser svakhet i dokumentasjon og protokollføring av anskaffelsesprosesser og er ikke tilstrekkelig oppfylt i forhold til lovverk og innkjøpsreglementet.

Ved analyse av forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser fra 2009, kan revisjonen se at kommunen også da var svak i protokollføring av anskaffelsesprosessene.

Oppdragsgiveren må sørge for at kravet til etterprøvnbarhet overholdes. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at alle anskaffelser har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket. Oppdragsgiver må gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurransen.

Siden kommunen har regler om at all saksdokumentasjon knyttet til hver anskaffelse under alle faser av anskaffelsen, skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivsystem, så er ikke dette tilstrekkelig på plass i kommunen.

Skatteattest

Revisjonens analyse av 22 kontrakter, viste at ved 17 av disse skulle det ha vært innhentet skatteattest. Det var innhentet skatteattest i 16 av 17 kontrakter.

Sosial dumping og miljø

Analysering av utvalgte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune tar hensyn til sosial dumping i de fleste anskaffelser med slike krav. Undersøkelsen viser litt svakere resultat ved å ta hensyn til miljø.

På grunn av at lovverket fra 01.01.2017 har sterkere krav til å ta hensyn til miljø enn tidligere og at kommunens innkjøpsreglement sier at det skal tas hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse, bør kommunen vurdere å ha enda mer fokus på dette området.

Revisors anbefaling:

- Kommunen bør sikre at alle anskaffelser inntil 100 000 også blir foretatt med konkurranse ved at det blir innhentet tilbud fra flere tilbydere.
- Kommunens innkjøpsreglement bør oppdateres i forhold til beskrivelse av EØS terskelverdiene og det nye regelverket fra 01.01.2017.

- Aukra kommune bør dokumentere anskaffelsesprosessene og utarbeide protokoll der dette etter regelverket er påkrevd
- Kommunen bør følge opp sine regler om at all saksdokumentasjon knyttet til hver anskaffelse under alle faser av anskaffelsen, skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivsystem.
- Kommunen bør sikre at det blir tatt hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse.

Bruk av rammeavtaler

3) Bruker Aukra kommune inngåtte rammeavtaler?

Revisjonens undersøkelse viser at de fleste bestillerne, har oversikt over inngåtte rammeavtaler, vet hvor de finner dem og bruker disse ved bestilling av varer. Det er likevel noen som ikke bruker rammeavtalene og heller ikke vet hvor de kan finne dem. Viktig at alle bestillere bidrar til en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av kommunens ressurser.

Undersøkelsen viser at Ikke alle bestillere opplever forventning fra sin leder til å bruke e-handel. Innkjøpsreglementet har ikke forventninger til at bestillerne bruker dette. Innkjøpsstrategien har en noe sterkere forventning til at bestillerne bruker e-handel. Strategien er ikke tilpasset Aukra kommune og har derfor ingen stor effekt.

Revisors anbefaling:

- Kommunen bør sikre at alle ansatte med bestillerfunksjon vet hvor de kan finne rammeavtalene og at de blir oppfordret til å bruke disse ved bestilling av forbruksmateriell.
- Aukra kommune bør styrke opplæringen i e-handel og oppfordre bestillerne til å bruke e-handel ved innkjøp av forbruksvarer.

Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bestilling og bakgrunn	2
1.2 Formål og problemstillinger	2
1.3 Avgrensinger.....	2
1.4 Revisjonskriterier.....	2
1.5 Metode	4
1.6 Offentlige anskaffelser	4
1.7 Definisjoner	6
1.8 Oversikt over terskelverdiene	7
2. Tiltak for etterlevelse av regelverket	9
2.1. Problemstilling og revisjonskriterier	9
2.2. Data/funn/fakta.....	12
2.3. Revisors vurdering.....	21
3. Anskaffelser etter regelverket	22
3.1. Problemstilling og revisjonskriterier	22
3.2. Data/funn/fakta.....	24
3.3. Vurdering/revisors vurdering	34
4. Bruk av rammeavtaler.....	36
4.1. Problemstilling og revisjonskriterier	36
4.2. Data/funn/fakta.....	37
4.3. Vurdering/revisors vurdering	41
5. Litteraturliste.....	42
6. Høring	43

1. Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Kontrollutvalget i Aukra kommune bestilte forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i møte 14.06.2017 i sak 20/2017. I Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 er *offentlige anskaffelser* nevnt som et av fem prioriterte tema for forvaltningsrevisjon i perioden. I den overordnede analysen som ligger til grunn for plan for forvaltningsrevisjon opplyses følgende om temaet offentlige anskaffelser:

Kommunene må oppfylle krav i lov og forskrift om offentlig anskaffelse. Innkjøpsområdet er erfaringsvis et område med stor risiko for brudd på regelverket og bør ha særlig oppmerksomhet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om Aukra kommune foretar innkjøp og offentlige anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket. Formålet er også å undersøke om Aukra kommune har utarbeidet rutiner/ retningslinjer for etterlevelse av bestemmelsene, om de ansatte med bestillerfunksjon har tilstrekkelig kompetanse på innkjøpsområdet og hvilke ansvarsområder de er organisert i.

Høsten 2015 ble ROR Innkjøp opprettet. Det er en samarbeidsavtale om innkjøp mellom kommunene Molde, Rauma, Aukra, Misund og Nesset. Det er et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b med Molde kommune som vertskommune. ROR Innkjøp har utarbeidet et felles innkjøpsreglement for alle kommunene som er med i samarbeidet. Alle innkjøp skal baseres på reell konkurranse og lik behandling av leverandørene.

Det skal utarbeides problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjonen. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget og vedtatt prosjektplan skal følgende problemstillinger vurderes:

- 1) Har Aukra kommune tiltak for å sikre innkjøp og etterlevelse av reglene om offentlige anskaffelser
- 2) I hvilken grad blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser
- 3) Bruker Aukra kommune inngåtte rammeavtaler

1.3 Avgrensinger

Kommunen har rammeavtaler som er inngått i samarbeid med ROR Innkjøp. Det er relevant å se på lojaliteten overfor avtalene og at konkurranseprinsippet er fulgt ved inngåelse av disse. Prosjektet er avgrenset til å vurdere kommunens system og rutiner knyttet til innkjøp som er foretatt i 2016 og 2017. Prosjektet vil ikke omfatte alle innkjøp og forutgående prosesser. Revisjonen har foretatt et utvalg som er stort nok for å sikre representativitet. Det vurderes om anskaffelser er utsatt for konkurranse, kunngjøring og om anskaffelsene er dokumentert i protokoll eller på annen måte. Revisjonen har ikke sett på selve gjennomføringen av konkurransene og ikke om vilkårene i konkurransegrunnlaget stemmer med valgte leverandører eller om tidsfrist for innlevering av tilbud er overholdt.

1.4 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/ eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/ vurderes i

forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden. Revisjonskriterier hentes fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt råd og veiledningsmaterieell fra regjeringen.no og anskaffelser.no.

Revisjonen har innhentet aktuelle styringsdokumenter fra Aukra kommune. Disse er brukt som kilder til konkretisering av problemstillinger og kriterier.

Tiltak for å sikre innkjøp og etterlevelse av regelverk

Revisjonen har undersøkt hvordan Aukra kommune har organisert arbeidet og hvilke samarbeids- og kontrollrutiner som er etablert for sikre at regelverk etterleveres. Revisjonskriterier kommunen er vurdert mot:

- Aukra kommune skal ha et reglement som omhandler en tydelig ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøpene.
- Aukra kommune skal ha tiltak for å ta samfunnsansvar ved anskaffelser.
- Aukra kommune skal sikre at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner om offentlige anskaffelser.
- Aukra kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med anskaffelser.

Enkeltanskaffelser

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad Aukra kommune anskaffet varer og tjenester i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser i 2016 og 2017. Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot:

- Aukra kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Aukra kommune skulle sikre at alle anskaffelser over 500 000 u/ mva. ble kunngjort for konkurranse i Doffin i 2016?
- Aukra kommune skulle sikre at alle anskaffelser over 1,1 mill. kr. ble kunngjort for konkurranse i Doffin i 2017?
- Aukra kommune skulle sikre at anskaffelser over 1, 75 mill. kr. ble kunngjort for konkurranse i Doffin og TED både i 2016 og 2017?
- Aukra kommune skulle sikre at det ble innhentet skatteattest ved anskaffelser over 500 000 kr. både i 2016 og 2017.
- Aukra kommune skulle ha sikret at det ble ført protokoll for anskaffelser over 100 000 i 2016 og 2017.samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser. (gjelder for anskaffelser over 100 000 kr.).

Bruk av rammeavtaler

Revisjonen har undersøkt om Aukra kommune brukte de rammeavtaler som er inngått gjennom ROR Innkjøp. Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot:

- Aukra kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler?
- Aukra kommune skal bruke de rammeavtalene som til enhver tid gjelder?

1.5 Metode

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Metodene som er benyttet i prosjektet er:

- Dokumentanalyse
- Intervju
- Elektronisk spørreundersøkelse
- Stikkprøvekontroll
- Deltakende observasjon

Dokumentanalyse

Revisjonen analyserte tilsendte dokumenter fra kommunen. Det var innkjøpsreglement for ansatte med bestillerfunksjon, Samarbeidsavtale med ROR Innkjøp, oversikt over rammeavtaler, oversikt over innkjøp 2016 og 2017, tre ulike Brukerveiledninger for e-handel og PowerPoint dokument for kurs i e-handel.

Intervju/ samtale

For å få en oversikt over kommunens rutiner og praksis på innkjøpsområdet, hadde revisjonen samtaler med økonomisjef og rådmann i oppstartmøte. I tillegg hadde revisjonen samtaler med et utvalg ansatte med bestillerfunksjon.

For å få et bedre innblikk i kommunens innkjøpsamarbeid, intervjuet vi lederen for ROR Innkjøp.

Elektronisk spørreundersøkelse

Revisjonen sendte ut spørreundersøkelse til alle 46 ansatte med bestillerfunksjon i Aukra kommune. Undersøkelsen ble sendt til den enkelte ansatte sin e-post adresse som var registrert i lønssystemet på utsendelsestidspunktet. Vi fikk en svarprosent på over 62 som er tilfredsstillende, ifølge NKRF sin standard som har et krav på mellom 50% og 60%.

Stikkprøvekontroll

Revisjonen plukket ut 22 anskaffelser fra oversikt over innkjøp for 2016 og 2017. Vi etterspurte kontraktene til disse innkjøpene og analyserte om det var kunngjort konkurranser eller innhentet tilbud fra flere leverandører i forkant av anskaffelsene.

Deltakende observasjon

Revisjonen observerte bestillere når de fremviste inngåtte kontrakter om anskaffelser. Revisjonen observerte om disse var systematisk, lagret i et system hvor de med letthet kunne hentes frem, om kjøpsavtalene var tilgjengelige, innholdet i avtalene og om de kunne fremvise protokoller over anskaffelsesprosessene.

1.6 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et område som krever høy kompetanse, både regelverkskompetanse og anskaffelsesfaglig kompetanse. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at midlene utnyttes best mulig, samtidig som de bidrar til utvikling av et konkurransedyktig norsk næringsliv. Regelverket skal sikre at det offentlige opptrer med integritet, og at innbyggerne har tillit til at offentlige

anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene skal sikre en effektiv bruk av ressursene i det offentlige ved at det gjennomføres konkurranse for å oppnå en fornuftig pris.

Anskaffelsesregelverket vil også forebygge korrupsjon.

Regelverket har grunnleggende prinsipper som gjelder for alle anskaffelser uansett anskaffelsens verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

Krav til planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser var fram til 31.12.2016 regulert i lov om offentlige anskaffelser fra 16.07.1999 med tilhørende forskrift fra 07.04.2006. Ny lov om offentlige anskaffelser av 17.06.2016 med tilhørende forskrift trådte i kraft 01.01.2017. De nye reglene gir kommunene både økt handlingsrom og nye plikter. Reglene gir oppdragsgiver plikter knyttet til miljøhensyn og bekjempelse av barnearbeid og sosial dumping, og til å bedre konkurransevilkårene for små og mellomstore bedrifter (regjeringen.no).

Departementet har siden vedtakelsen av det nye anskaffelsesregelverket som trådte i kraft 1. januar 2017 fortløpende lagt ut veiledningstekster til de nye anskaffelsesreglene på departementets nettsider. Disse veiledningstekstene, i tillegg til noen nye, ble 07.12.2017 samlet i en helhetlig veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Veilederen gjelder i all hovedsak reglene i forskrift om offentlige anskaffelser. Veilederen inneholder også omtale av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.

Veilederen er kun lagt ut elektronisk på departementets nettsider. Bakgrunnen for dette er å legge til rette for at veilederen kan endres, suppleres og utfylles fortløpende ved behov. På denne måten kan departementet sørge for at veilederen oppdateres i forbindelse med nye lov- og forskriftsbestemmelser, ny rettspraksis fra EU-domstolen og norske domstoler, ny KOFA-praksis mv.

Fram til 31.12.2016 regulerte lov av 16.07.1999 om offentlige anskaffelser og forskrift av 07.04.2006 om offentlige anskaffelser området. Revisjonen har undersøkt etterlevelse av krav til offentlig anskaffelser i Aukra kommune i 2016 og 2017. Revisjonen har derfor tatt utgangspunkt i krav både i gjeldende og opphevet lov. Gjennom dette har revisjonen også undersøkt om kommunen har implementert nytt regelverk.

Regjeringen har utgitt veileder til regelverket for offentlige anskaffelser som gjaldt fram til 31.12.2016. Dette regelverket legges til grunn for vurderinger av anskaffelser foretatt i 2016.

Nyttig informasjon om innkjøp og offentlige anskaffelser gis på Regjeringen.no, og Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser; Anskaffelser.no

Grunnleggende prinsippene i LOA

De grunnleggende prinsippene i LOA (Lov om offentlige anskaffelser) er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Konkurranse

Offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om konkurranse.

Hovedregelen er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene.

Likebehandling

Forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Oppdragsgiver kan ikke fastsette krav eller kriterier, eller foreta handlinger eller unnlatelser, som gjør at utenlandske leverandører diskrimineres og/eller at norske leverandører favoriseres. Oppdragsgiver skal også sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter ved at like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet.

Forutberegnelighet

Oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsesprosessen er forutsigbar for leverandørene og skal sikre åpenhet om alle stadier i anskaffelsesprosessen. Skal gjøre det mulig for leverandørene å vurdere om de vil delta i konkurransen samt sikre at leverandørene kan stole på at de angitte opplysningene om konkurransen blir fulgt.

Etterprøvbarehet

Kravet om etterprøvbarehet skal ivareta leverandørens rettsikkerhet og gjøre det mulig å sjekke både om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen, og om det offentlige har opptrådt på en måte som forvalter samfunnets ressurser effektivt.

Forholdsmessighet

Krav til at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet (Anskaffelser.no).

1.7 Definisjoner

I det følgende presenteres og forklares de viktigste begrepene som benyttes i rapporten.

Innkjøp: Aktivitet med sikte på å dekke et behov for levering av varer, utførelse av en tjeneste eller utførelse av bygg- og anleggsarbeider.

Anskaffelse: Aktivitet med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider.

Terskelverdi: Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av forskriften (FOA) som kommer til anvendelse for en anskaffelse som skal kunngjøres. Det er den anslåtte verdi for hver anskaffelse (som kan bestå av flere delkontrakter) inklusive opsjoner som skal medregnes. (FOA § 5-3. EØS-terskelverdier)

DOFFIN: Database for offentlige innkjøp. Den norske offisielle databasen for kunngjøring.

TED-databasen: Tenders Electronic Daily (TED). Den europeiske offisielle databasen for kunngjøring.

Kontrakt: Gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører.

CPV-kode: Et referansenummer som viser til EU-kommisjonens felles klassifikasjon for offentlige innkjøp. Formålet ved å bruke CVP kode er å standardisere betegnelsene som oppdragsgiverne bruker til å beskrive ytelsene de skal anskaffe. Kunngjøringen bør være utformet slik at potensielle leverandører kan se om konkurransen er av interesse (regjeringen.no)

Rammeavtale: Avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår med en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som oppdragsgiveren skal inngå i løpet av en bestemt periode, særlig om pris og mengde. (FOA § 4-1. Kontraktstyper)

E-handel: Står for elektronisk handel og vil si å bruke elektronisk verktøy i planlegging, gjennomføring og oppfølging av et kjøp. Bestillerne velger varer fra inngåtte fremforhandlede avtaler med varer til reduserte priser.

Avrop: Bestilling av en vare eller tjeneste som en tidligere har inngått avtale om. Som for eksempel tildeling av kontrakt under en rammeavtale, eller løse ut en opsjon i en kontrakt.

Opsjon: En opsjon er en rett, men ikke en plikt, til en endring av kontrakt ved utløsning. Detaljer om aktuelle endringer skal være spesifisert i kontrakt ved avtaleinngåelse. Særlig aktuell med opsjon i forbindelse med forlengelse av kontrakt utover den opprinnelige avtaleperioden.

Ulovlig direkte anskaffelse: Anskaffelse oppdragsgiver har gjennomført i strid med kunngjøringsplikten. Omfatter både anskaffelser der denne skulle vært kunngjort, og der oppdragsgiver bare har kunngjort i Doffin når regelverket pålegger kunngjøringsplikt i TED-databasen (Anskaffelser.no).

Compilo: Er kommunens elektroniske kvalitetssystem med retningslinjer og informasjon til ansatte. Dette systemet skal være tilgjengelig for alle ansatte.

N=29: Informerer om at det var 29 ansatte som svarte på akkurat det spørsmålet i spørreundersøkelsen.

1.8 Oversikt over terskelverdiene

Lov og forskrift til 31.12.2016

Fram til 31.12.2016 var terskelverdiene ved anskaffelser, regulert ved lov av 16.07.1999 om offentlige anskaffelser og forskrift av 07.04.2006 om offentlige anskaffelser:

Anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 skulle foretas med konkurranse jfr. Forskrift om offentlig anskaffelser § 3-1 (1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes. Anskaffelser med verdi over 500 000 kr. måtte kunngjøres i Doffin. Anskaffelser med verdi over 1, 75 mill. kr. og bygge- og anleggskontrakter fra 44 mill. kr. måtte i 2016 kunngjøre konkurranse i Doffin og i TED. Oppdragsgiver hadde krav om å kreve skatteattest for å se om det var betalt inn skatt og mva. Oppdragsgiver hadde i tillegg krav på seg til å føre anskaffelsesprosessen inn i protokoll. Regler for anskaffelser over 1, 75 mill. er likt som i dag.

Lov og forskrift fra 01.01.2017

I det nye forskriften har den nasjonale terskelverdien blitt hevet fra 500 000 kr. til 1,1 millioner kr. (se figur 2 nedenfor).

Reglene for beregning av terskelverdier er fastsatt i forskriften om offentlig anskaffelser § 5-4 (1). Oppdragsgiver plikter å foreta en beregning av kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva. Etter forskriften § 5-4 (2) skal beregningen være forsvarlig på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen.

Oppdragsgiver skal vurderer verdien for å kunne komme frem til om anskaffelsen kommer under eller over de aktuelle terskelverdiene og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for anskaffelsen. Reglene for beregning av terskelverdier gjelder både EØS- terskelverdiene og de nasjonale

terskelverdiene. Ifølge forskriften § 5-4 (4) er det et generelt forbud mot å dele opp anskaffelser, i den hensikt å unngå at bestemmelsene i lovverket kommer til anvendelse.

Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregning av verdien på anskaffelsen. Hvis tilbudene likevel skulle vise seg å ligge over terskelverdiene, er dette uansett ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har handlet forsvarlig i forkant.

Tabellene nedenfor oppsummerer krav til anskaffelsene etter verdi.

Figur 1: Terskelverdier

Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvisning til anskaffelsesforskriften
100.000	Alle anskaffelser som er omfattet av forskriften	§ 1-1 (og anskaffelsesloven § 2)
1,1 millioner	Anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid	§ 5-1 (2) bokstav a
1,1 millioner	Særlige tjenester	§ 5-1 (2) bokstav a

Kilde: Veileder til anskaffelsesreglene, Næringsdepartementet 7.12.2017

Tabell 1 viser at for alle anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggskontrakt over 100 000 kr., så gjelder forskriften § 1-1. Del I. Oppdragsgiver må innhente tilbud fra flere leverandører og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessene skal dokumenteres i protokoll.

Ved anskaffelse av varer, tjenester, særlige tjenester eller bygge- og anleggskontrakter til en verdi av over 1,1 mill. kr. kommer Del II i forskriften til anvendelse. Oppdragsgiver skal kunngjøre konkurranser i Doffin, kreve skatteattest og føre anskaffelsesprosessen inn i protokoll.

Figur 2: EØS-terskelverdier

Terskelverdi	Type anskaffelse	Henvisning til anskaffelsesforskriften
1,1 millioner	Statlige myndigheters vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav a
1,75 millioner	Andre oppdragsgiveres vare- og tjenestekjøp og plan- og designkonkurranser	§ 5-3 (1) bokstav b
44 millioner	Bygge- og anleggskontrakter	§ 5-3 (1) bokstav c
6,3 millioner	Kontrakter om helse- og sosialtjenester, Kontrakter om særlige tjenester	§ 5-3 (2)
650 000	Delkontrakt (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)
8,4 millioner	Delkontrakt (bygge- og anleggsarbeid) som kan unntas EØS-kunngjøring	§ 5-4 (8)

Kilde: Veileder til anskaffelsesreglene, Næringsdepartementet 7.12.2017

Figur 2 viser at anskaffelser med verdi over 1, 75 mill. kr. og bygge- og anleggskontrakter fra 44 mill. kr. kommer inn under del III i forskriften. Oppdragsgiver må kunngjøre konkurranse i Doffin og i TED og kreve skatteattest for å se at det er betalt inn skatt og mva. og oppdragsgiver må føre hele anskaffelsesprosessen inn i protokoll.

I det nye forskriften har den nasjonale terskelverdien blitt hevet fra 500 000 kr. til 1,1 millioner kroner. Dette vil forenkle anskaffelsesprosessen og gjennomføringen av en rekke anskaffelser.

Mange anskaffelser som etter tidligere regelverk skulle kunngjøres og gjennomføres i henhold til bestemmelsene i forskriften del II, vil nå kunne gjennomføres uten å følge detaljerte prosedyreregler.

Departementet understreker at oppdragsgiveren kan velge å lyse ut en konkurranse i Doffin etter forskriften del I ved en frivillig kunngjøring. En slik kunngjøring kan være nyttig dersom oppdragsgiveren ikke kjenner det aktuelle markedet eller ønsker å nå ut til et større marked. Oppdragsgiveren kan også velge å publisere en frivillig intensjonskunngjøring (veilederen, regjeringen.no).

Revisjonen har tatt utgangspunkt i krav både i gjeldende og opphevet lov i denne rapporten.

2. Tiltak for etterlevelse av regelverket

2.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling

- Har Aukra kommune tiltak for å sikre at innkjøpene blir foretatt etter reglene om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier

Revisjonen har undersøkt hvordan Aukra kommune har organisert arbeidet og hvilke samarbeids- og kontrollrutiner som er etablert for sikre at regelverk etterleves. Revisjonskriterier som kommunen er vurdert mot:

- Aukra kommune skal ha et reglement som omhandler en tydelig ansvarsfordeling, mål, forventninger og strategi for innkjøpene.
- Aukra kommune skal ha tiltak for å ta samfunnsansvar ved anskaffelser.
- Aukra kommune skal sikre at ansatte med bestillerfunksjon får opplæring i regler og rutiner om offentlige anskaffelser.
- Aukra kommune skal ha kontrolltiltak som forebygger, avdekker og retter opp avvik i forbindelse med anskaffelser.

2.1.1 Kriteriene er utledet fra

Ansvarsfordeling, mål og strategi

Kriteriet om ansvarsfordeling er utledet fra kommunens innkjøpsreglement som sier: «*Løpende bestillinger, utføres av den som har fullmakt til dette i kommunene. Innkjøpsansvarlig i kommunen eller innkjøpsrådgivere i samarbeidet kan rådspørres.*»

Kriteriet om mål er utledet fra kommunens innkjøpsreglement som sier: «*Mål for kommunens anskaffelsesvirksomhet er å anskaffe og forvalte nødvendige og riktige varer og tjenester som det er behov for, på en måte som bidrar til en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av kommunens ressurser. Alle innkjøp skal skje etter de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter om offentlig anskaffelser og dette reglement.*

Kriteriet om strategi er utledet fra kommunens innkjøpsreglement som sier:

- Kommunen ønsker at innkjøpsreglementet, skal gi klare føringer for utøvelse av innkjøp
- Kommunen ønsker at bestillerne skal sjekke om det er rammeavtale på varen eller tjenesten som skal kjøpes. Dersom det finnes en rammeavtale skal denne benyttes dersom det ikke er et behov som må dekkes umiddelbart (nødsituasjon).

- Kommunen mener at hovedregelen er at det skal foretas en anbudskonkurranse, der det ikke finnes noen rammeavtale
- Bestillinger skal være skriftlige
- E-handel løsninger skal kreves når det er hensiktsmessig
- Kommunen har forventning til at alle innkjøp skal planlegges. Bestillerne blir oppfordret til å forsøke å planlegge og så langt som mulig samordne egne bestillinger slik at de interne bestillingskostnadene, leveringskostnadene og faktureringskostnadene holdes på et nivå som er lavest mulig.

Sosial dumping

Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-11 (2), som var gjeldene frem til 31.12.2016, sa: Oppdragsgiver kan fremsette særlige vilkår for gjennomføringen av en kontrakt, forutsatt at disse er forenlige med EØS-avtalen og er angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Vilkår for gjennomføring av en kontrakt kan omhandle sosiale hensyn og miljøhensyn.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter setter minimumskrav til offentlige oppdragsgivere som skal anskaffe tjenester eller bygge- og anleggsarbeider.

Forskriften gjelder for kommunale, fylkeskommunale eller offentligrettslige virksomheter når anskaffelsen er over 1, 75 millioner ekskl. mva.

Offentlige oppdragsgivere skal i konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften. Det er tilstrekkelig å legge ved kontrakten som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår, men Difi anbefaler at det i tillegg opplyses om dette under «Spesielle kontraktsvilkår» i Doffin/TED (anskaffelse.no).

Lov om offentlig anskaffelser § 5 1.ledd som trådte i kraft 01.01.2017, sier om sosial dumping at oppdragsgiverne skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlig anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.

Lov om offentlige anskaffelser § 5 2.ledd som trådte i kraft 01.01.2017, sier at oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Aukra kommune har innlemmet emnet om sosial dumping i innkjøpsreglementet:

«Leverandøren skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for sted og yrke. Dette gjelder for alle ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten.»

Samarbeidsavtalen om innkjøp mellom ROR Innkjøp og Aukra kommune sier:

Gjennom innkjøpsamarbeidet skal sekundære omsyn som miljø, sosial dumping, etiske retningslinjer, leverandørutvikling takast omsyn til m.m.»

Miljø

Forskrift om offentlig anskaffelser § 3-1 (8) som var gjeldende frem til 31.12.2016 hadde bestemmelser om miljø: «Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.»

Lov om offentlig anskaffelser § 5 som trådte i kraft 01.01.2017 sier:» *Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.»*

Oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Forskriften om offentlig anskaffelser § 7-9 som trådte i kraft fra 01.01.2017 om minimering av miljøbelastning sier: «*oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent.*

Innkjøpsreglementet i Aukra kommune sier:

«Ved anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse.»

«Miljøhensyn i anskaffelser ved utformingen av kravene skal det legges vekt på livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Det skal så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon.»

«Plikten til å ta hensyn til livssyklus kostnader og vurdere miljømessige konsekvenser i denne sammenheng, gjelder først og fremst beslutningen om hvilken løsning eller hvilken type produkt leverandører skal konkurrere om å levere.»

Kriteriet om opplæring i regler

Analysering av Samarbeidsavtalen mellom Aukra kommune og ROR Innkjøp viser at formålet med avtalen er at:

- Kommunen skal ha en innkjøpsordning som sikrer innkjøpsprosesser som tilfredsstillende regelverket innenfor offentlige anskaffelser
- Samarbeidet skal sikre en felles innkjøpskompetanse som kan være rådgivende ovenfor anskaffelser ute i kommunene

Under kapittelet «Økonomi» i Samarbeidsavtalen viser at vederlaget som kommunen betaler skal også dekke «kompetansetiltak»

Kriteriene om å forebygge, avdekke og rette opp avvik

Kommuneloven § 23 nr.2 sier: «*Administrasjonssjefen skal påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*»

Kommunens innkjøpsreglement inneholder regler om hvordan forebygge, avdekke og rette opp avvik: «*Leveranseoppfølging avsluttes når leveransen er overtatt, godkjent og betalt. Det skal foretas betryggende kontroll av leveransen og at leverandørens betalingskrav (faktura e.l.) er i samsvar med den aktuelle bestilling eller kontraktens/avtalens betingelser. Betalingskrav som er i samsvar med bestillingen eller kontrakt/avtale attesteres, anvises og utbetales»*

2.2. Data/funn/fakta

2.2.1. Mål og ansvarsfordeling

Aukra kommune gikk inn i et interkommunalt innkjøpssamarbeid med ROR Innkjøp 01.01.2016, sammen med fire andre kommuner. ROR Innkjøp har utarbeidet et felles innkjøpsreglement for disse kommunene som også Aukra kommune skal følge. Kommunestyret i Aukra vedtok samarbeidsavtalen med ROR høsten 2015, med vedlegg av innkjøpsreglement og innkjøpsstrategi for Molde kommune. Innkjøpsstrategi for Molde kommune skulle også gjelde for det interkommunale samarbeidet, men Rådmannen i Molde kommune (vertskommunen) fikk myndighet til å tilpasse strategidokumentet til ROR kommunene. Tilpassing av innkjøpsstrategien er ikke foretatt. Aukra kommune følger innkjøpsreglementet for anskaffelsesområdet.

Intervju

Økonomisjef i Aukra kommune opplyste at kommunen har et økonomireglement som skal revideres. Reglementet er av noe gammel dato og har et kapittel om innkjøp.

Økonomisjef opplyste at kommunens strategi er at ansvaret for overholdelse av regelverket knyttet til offentlig anskaffelser skal ivaretas av den som foretar innkjøpet.

Dokumentanalyse

Analyse av kommunens innkjøpsreglement viser at Aukra kommune har innlemmet mål for hvordan de ansatte med bestillerfunksjon skal foreta innkjøpene etter regelverket. Reglementet sier:

Analyse av innkjøpsreglementet viser at det er nedskrevet en ansvarsfordeling på innkjøpsområdet. Følgende gjelder e-handel: «Det er bestilleren sitt ansvar at handlevognen blir godkjent av virksomhetsleder eller kommunalsjef før bestillingsfristen.»

Analyse av Innkjøpsreglementet viser at kommunen har beskrevet ansvarsfordeling når det gjelder anskaffelser uten rammeavtale:

«Saksbehandling gjennomføres av team bestående av ansvarlig fra samarbeidet, innkjøpsansvarlig og produktansvarlig i kommunene eller personell fra anskaffende enhet. Produktansvarlig eller personell fra anskaffende kommunal enhet er ansvarlig for teknisk spesifisering og evaluering av disse sidene ved innkomne tilbud.»

Innkjøpsreglementet viser ansvarsfordeling generelt for alle bestillinger og hvem som kan rådspørres: «Løpende bestillinger, utføres av den som har fullmakt til dette i kommunene. Innkjøpsansvarlig i kommunen eller innkjøpsrådgivere i samarbeidet kan rådspørres.»

2.2.2. Anskaffelsesstrategi og forventninger

En anskaffelsesstrategi skal gi svaret på hva som er det viktigste som må gjøres for å få gode anskaffelser.

Innenfor innkjøpsområdet, bør kommunen ha en anskaffelsesstrategi som klargjør ansvarsområder, oppgaver og kompetansebehov til ansatte med bestillerfunksjon. Strategien bør også inneholde strategi for å forebygge, avdekke og rette opp avvik fra regelverket (ks.no)

Aukra kommune sitt Innkjøpsreglement gir klare føringer på hvordan kommunen vil at anskaffelsesprosessene skal gjennomføres og er en strategi for anskaffelsesvirksomheten. Følgende eksempler på strategi er beskrevet i innkjøpsreglementet:

- Kommunen ønsker at innkjøpsreglementet, skal gi klare føringer for utøvelse av innkjøp

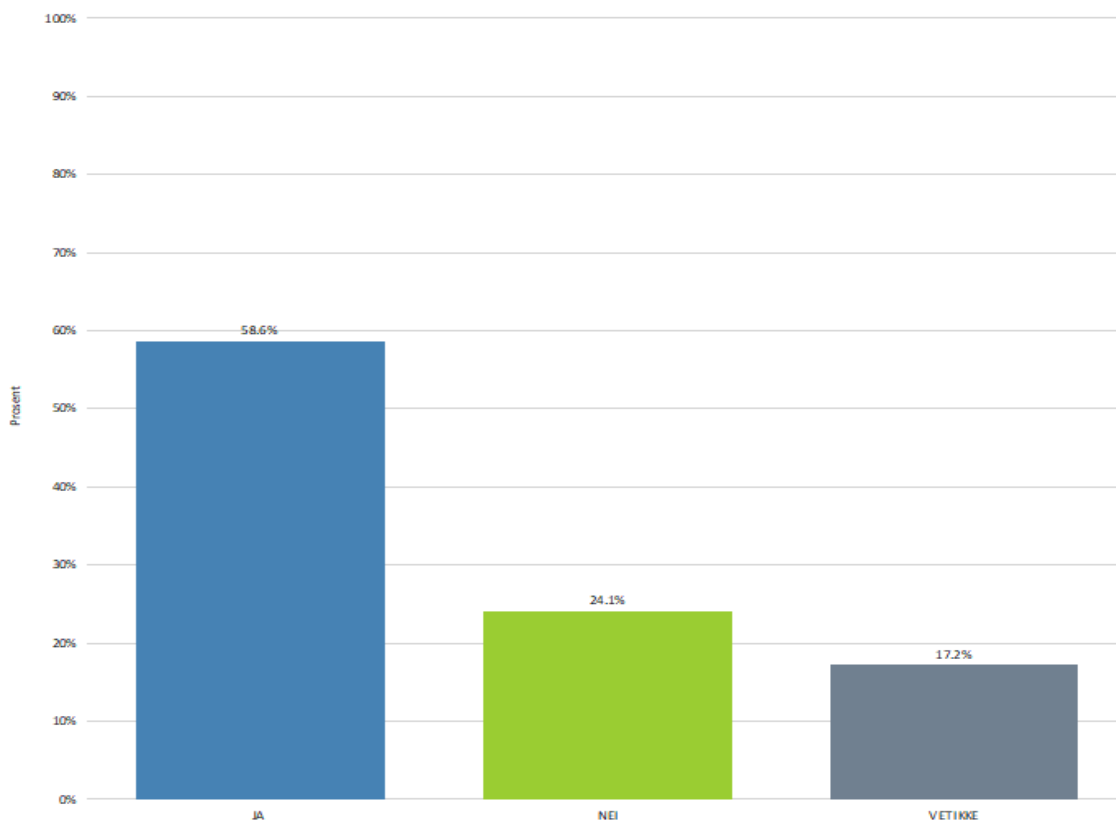
- Kommunen ønsker at bestillerne skal sjekke om det er rammeavtale på varen eller tjenesten som skal kjøpes. Dersom det finnes en rammeavtale skal denne benyttes dersom det ikke er et behov som må dekkes umiddelbart (nødsituasjon).
- Kommunen mener at hovedregelen er at det skal foretas en anbudskonkurranse, der det ikke finnes noen rammeavtale
- Bestillinger skal være skriftlige
- E-handel løsninger skal kreves når det er hensiktsmessig
- Kommunen har forventning til at alle innkjøp skal planlegges. Bestillerne blir oppfordret til å forsøke å planlegge og så langt som mulig samordne egne bestillinger slik at de interne bestillingskostnadene, leveringskostnadene og faktureringskostnadene holdes på et nivå som er lavest mulig.

Spørreundersøkelse om ansvarsfordeling

Innkjøpsreglementet skal klargjøre ansvarsfordelingen på innkjøpsområdet. En viktig del av ansvarsfordelingen ligger i hvem som kan foreta innkjøpene.

Kommunens innkjøpsreglement sier at: «*Løpende bestillinger, utføres av den som har fullmakt til dette i kommunene.*» Det at fullmakten til å foreta innkjøp er delegert skriftlig, vil være en tydelig ansvarsfordeling av anskaffelsesoppgaven. Revisjonen spurte de ansatte med bestillerfunksjon om deres fullmakt til å foreta innkjøp var delegert skriftlig.

Figur 3. Er fullmakt til å foreta innkjøp delegert skriftlig



Navn	Prosent
JA	58,6%
NEI	24,1%
VET IKKE	17,2%
N	29

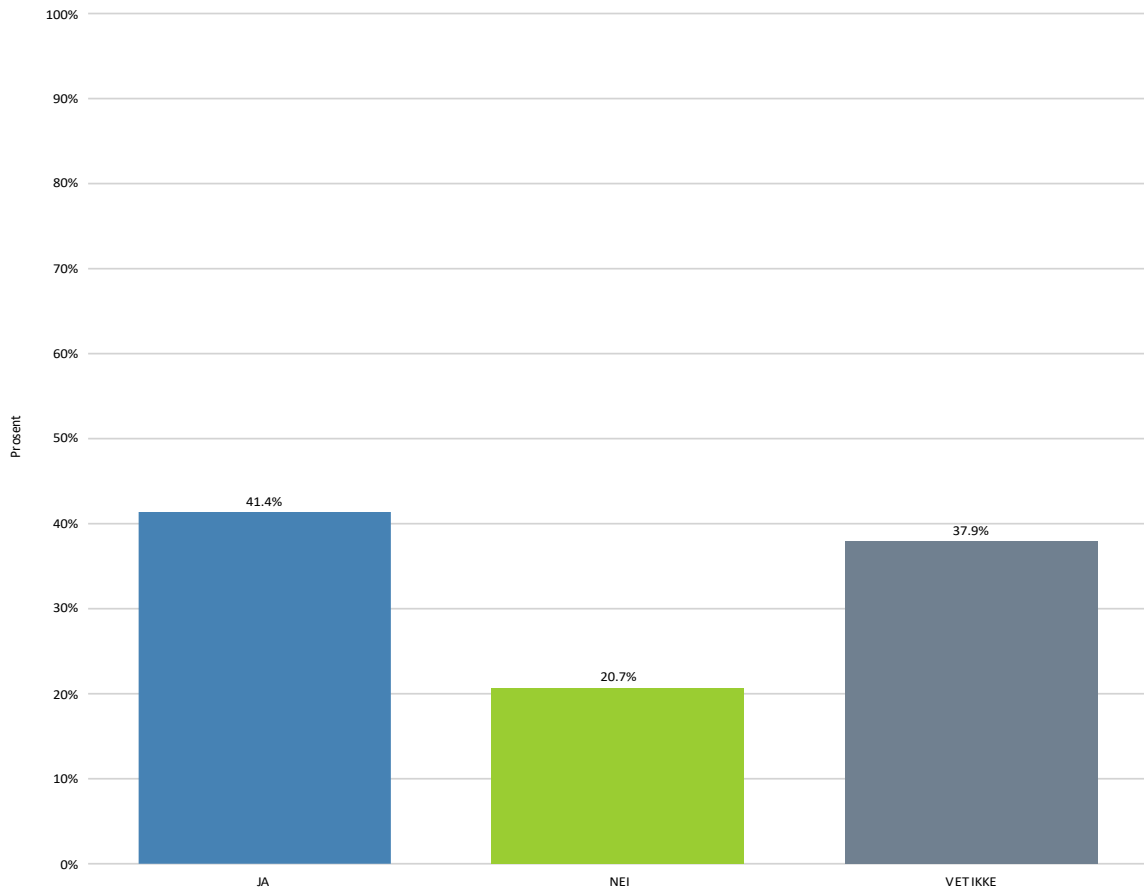
Undersøkelsen viste at 58% (17 ansatte med bestillerfunksjon), har en skriftlig fullmakt til å bestille varer eller tjenester. 24,1% (7 ansatte) har ikke skriftlig fullmakt og 17,2% (5 ansatte) vet ikke om de har fått ansvar for å foreta innkjøp skriftlig.

Merknad:

De 17 som har skriftlig fullmakt til å foreta innkjøp har fått dette ansvaret på en tydelig måte og dette er en tydelig ansvarsfordeling. Det er uheldig at 5 ansatte med bestillerfunksjon ikke vet om de har skriftlig fullmakt til å foreta innkjøp.

En del av ansvarsfordelingen vil også naturlig være om hvor mye de har kompetanse og fullmakt til å bestille for. Revisjonen spurte om det er knyttet noen beløpsgrense til deres fullmakt.

Figur 4. Følger det beløpsgrense med fullmakten?



Navn	Prosent
JA	41,4%
NEI	20,7%
VET IKKE	37,9%
N	29

Undersøkelsen viste at 41,4% (12 ansatte) svarte at de har en beløpsgrense knyttet til sin innkjøpsfullmakt, 20,7% (6 ansatte) opplyste at de ikke har noen beløpsgrense og 37,9% (11 ansatte) vet ikke om det er knyttet noen beløpsgrense til fullmakten.

Merknad:

Det er uheldig at 11 ansatte med bestillerfunksjon ikke vet om det er en beløpsgrense i sin bestillerfullmakt.

2.2.3. Opplæring i regler og rutiner

For at de ansatte med bestillerfunksjon skal kunne foreta innkjøpene etter regelverket om offentlig anskaffelser må de ha den kompetansen som kreves.

Dokumentanalyse

Analysering av Samarbeidsavtalen mellom Aukra og ROR Innkjøp viser at formålet med avtalen er at:

- Kommunen skal ha en innkjøpsordning som sikrer innkjøpsprosesser som tilfredsstillende regelverket innenfor offentlige anskaffelser
- Samarbeidet skal sikre en felles innkjøpskompetanse som kan være rådgivende ovenfor anskaffelser ute i kommunene

Under kapittelet «Økonomi» i Samarbeidsavtalen viser at vederlaget som kommunen betaler skal også dekke «kompetansetiltak».

Intervju

Økonomisjef opplyste at etter at de inngikk dette samarbeidet, så lener de seg til ROR Innkjøp i etterfølgelse av regelverket for offentlig anskaffelser og i utarbeidelse av reglement for innkjøp.

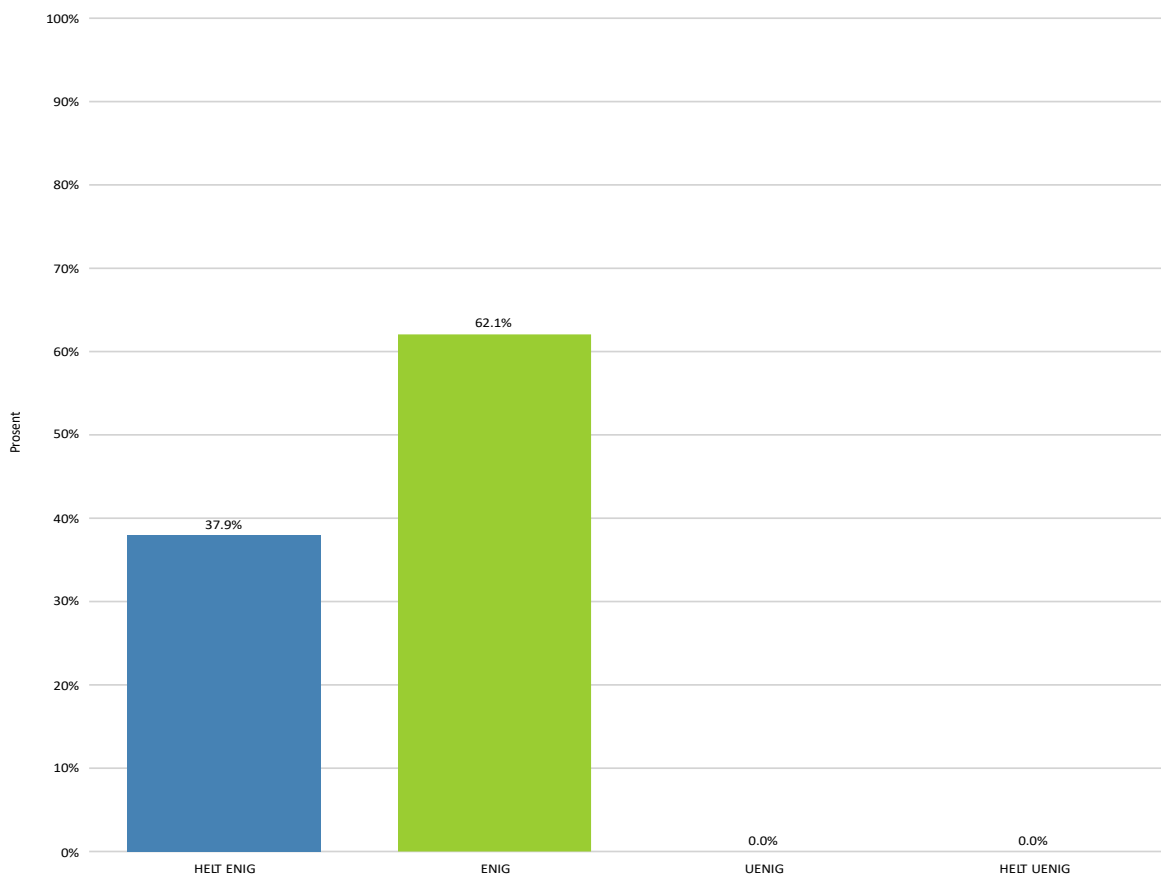
Økonomisjef opplyste at alle retningslinjer og styrende dokumenter skal etter hvert legges ut på Compilo. Gjennom dette vil alle dokumentene være tilgjengelige for alle ansatte.

Økonomisjef opplyste at ansatt i økonomiavdelingen, som er Aukras representant i faggruppen i ROR Innkjøp, har gjennomført sertifiseringskurs i offentlig anskaffelser via ROR Innkjøp.

Spørreundersøkelse

De ansatte med bestiller funksjon ble spurt om de har tilgang til nødvendig støtte når de har spørsmål om innkjøpsrutiner og om regelverket for offentlige anskaffelser.

Figur 5. Hvor enig er du i påstanden: Jeg har tilgang til nødvendig støtte fra innkjøpsjef/eller andre ressurser, når jeg har spørsmål om rutiner og regelverk for innkjøp.



Navn	Prosent
HELT ENIG	37,9%
ENIG	62,1%
UENIG	0,0%
HELT UENIG	0,0%
N	29

Samtlige av de som svarte på spørreundersøkelsen svarte at de har tilgang til nødvendig støtte fra innkjøpsjef eller andre ressurser, ved spørsmål om rutiner og regelverk for innkjøp.

Videre ble bestillerne spurt om de var kjent med kommunens innkjøpsreglement, om de har god kunnskap om kommunens innkjøpsreglement, om de har fått tilbud om kurs eller annen opplæring i offentlig anskaffelser og om de har god kompetanse om offentlig anskaffelser.

Figur 6. Gir kommunen de ansatte med bestillerfunksjon opplæring i regler og rutiner for anskaffelser?

Kjent med Innkjøpsreglementet	Har god kunnskap om Innkjøpsreglementet	Har god kompetanse om Innkjøpsreglementet	Har fått tilbud om Kurs/ opplæring
Ja 100%	Enig 86,2%	Enig 69%	Ja 55,2%
Nei 0%	Uenig 13,8%	Uenig 31%	Nei 44,8%

N=29

Undersøkelsen viser at alle ansatte med bestillerfunksjon er kjent med kommunens Innkjøpsreglement. 86,2% (25 ansatte) svarte at de er enige eller helt enige i at de har god kunnskap om kommunens innkjøpsreglement. 13,8% (4 ansatte) svarte at de ikke har god kunnskap om innkjøpsreglementet i kommunen.

69% (20 ansatte) svarte at de er helt enige eller enige i at de har god kompetanse om innkjøp/offentlige anskaffelser. 31% (9 ansatte) svarte at de ikke har god kompetanse om offentlige anskaffelser.

Over halvparten (55%), av de ansatte med bestillerfunksjon har fått tilbud om kurs eller annen opplæring i innkjøp/offentlig anskaffelser. 44,8% (13 ansatte) med bestillerfunksjon har ikke fått tilbud om kurs eller opplæring.

Merknad:

Det er positivt at alle bestillerne i undersøkelsen, er kjent med at det finnes et innkjøpsreglement og at de fleste har god kunnskap til dette. Det er ikke tilfredsstillende at 9 ansatte med bestillerfunksjon opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse om innkjøp/offentlig anskaffelser. Det er uheldig at 13 ansatte med bestillerfunksjon ikke har fått tilbud om kurs eller opplæring i offentlig anskaffelser, da dette er et område med et vanskelig regelverk med stor risiko for å foreta ulovlige anskaffelser.

2.2.4. Tiltak for å sikre samfunnsansvar

Sosial dumping

Stikkprøver av kontrakter

Analysering av utvalgte inngåtte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune har tatt hensyn til sosial dumping i 6 av 9 kontrakter når de fortok anskaffelsene. (se figur 14, 15 og 16 s. 29-31).

Merknad:

Kommunen har tiltak for å ta hensyn til sosial dumping ved at krav til dette er nedfelt i innkjøpsreglementet og stikkprøver av kontrakter viser at dette stort sett tas hensyn til.

Miljø

Stikkprøver av kontrakter

Analysering av utvalgte inngåtte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune har tatt hensyn til miljø i konkurransegrunnlaget i 11 av 18 mulige kontrakter. (se figur 14, 15 og 16 s. 29-31).

Merknad:

Kommunen har tiltak for å ta hensyn til miljø ved at krav til dette er nedfelt i innkjøpsreglementet. De kontraktene som revisjonen har vurdert, er det blitt tatt hensyn til miljø i over halvparten av de kontraktene hvor det var relevant å ta hensyn til dette. Dette er noe lavere enn hva innkjøpsreglementet sier siden det krever at det blir tatt hensyn til ved hver anskaffelse:

«Ved anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse.»

2.2.5. Forebygge, avdekke og rette opp avvik

Dokumentanalyse

Kommunens innkjøpsreglement inneholder regler om hvordan forebygge, avdekke og rette opp avvik: «*Leveranseoppfølging avsluttes når leveransen er overtatt, godkjent og betalt. Det skal foretas betryggende kontroll av leveransen og at leverandørens betalingskrav (faktura e.l.) er i samsvar med den aktuelle bestilling eller kontraktens/avtalens betingelser. Betalingskrav som er i samsvar med bestillingen eller kontrakt/avtale attesteres, anvises og utbetales*»

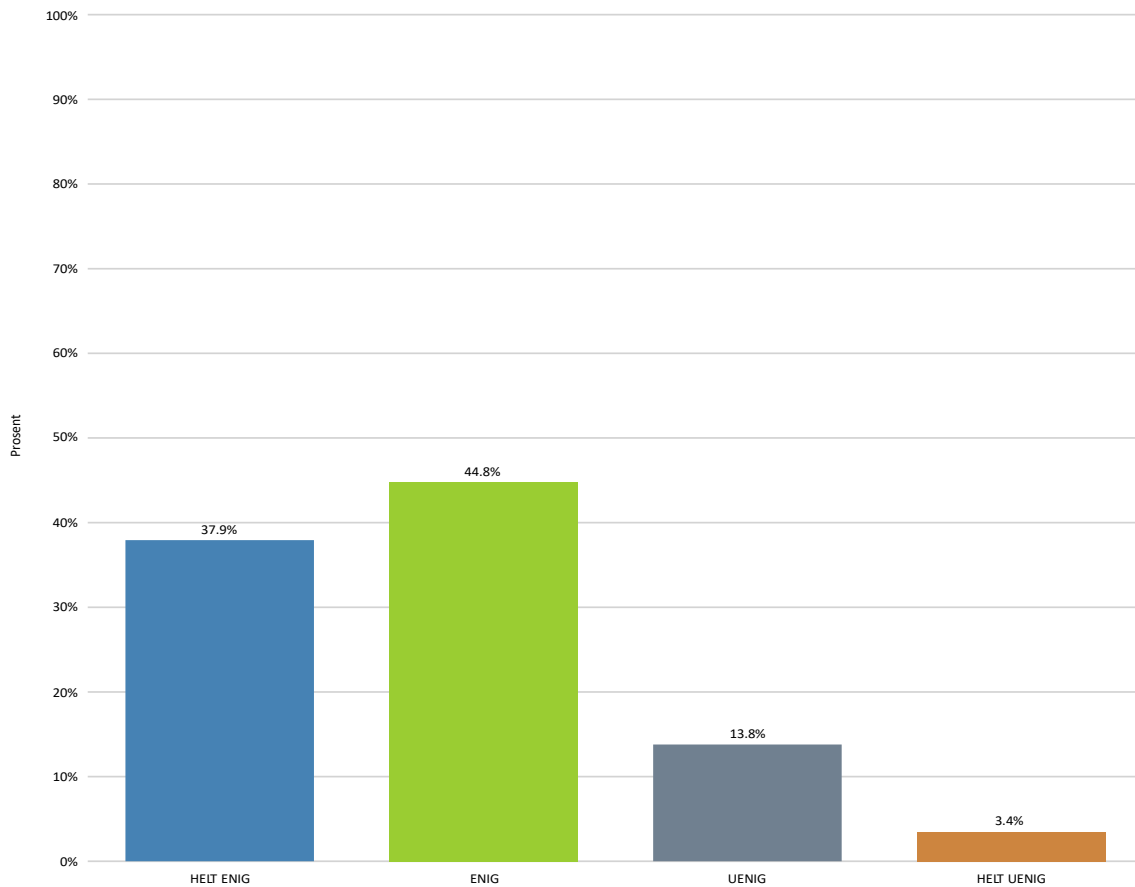
Merknad:

Spørreundersøkelsen fra kapittelet om opplæring ovenfor, viste at en tredel av bestillerne opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse om regelverket i offentlig anskaffelser og nesten halvparten av bestillerne har ikke fått tilbud om kurs eller opplæring i dette lovverket. Det å styrke kompetansen på dette feltet blant bestillerne vil kunne føre til at kommunen kan forebygge, avdekke og rette opp avvik fra lovverket.

Spørreundersøkelse

For å kunne forebygge, avdekke å rette opp avvik skal innkjøpene kontrolleres av en annen ansatt i kommunen. I spørreundersøkelsen spurte revisjonen om innkjøpene blir kontrollert av en annen ansatt i kommunen.

Figur 8. Hvor enig er du i påstanden: De innkjøp jeg foretar kontrolleres av en annen ansatt i kommunen?



Navn	Prosent
HELT ENIG	37,9%
ENIG	44,8%
UENIG	13,8%
HELT UENIG	3,4%
N	29

Undersøkelsen viste at 24 av de ansatte med bestillerfunksjon svarte at de var helt enig eller enig i at deres innkjøp blir kontrollerte av en annen ansatt i kommunen. 17,2% (5 ansatte) svarte at innkjøpene som de foretar ikke blir kontrollert av annen ansatt i kommunen.

Merknad:

Det er uheldig at ikke alle innkjøp blir kontrollert av andre ansatte enn de som har foretatt bestillingen, men kontroll vil til en viss grad bli gjennomført ved at alle utbetalinger anvises av ansatte med delegert myndighet. Svarene må forstås i forhold til innkjøpsprosessen.

2.3. Revisors vurdering

Reglement, mål, strategi og ansvar

Revisjonens undersøkelse viser at Aukra kommune har et reglement som inneholder ansvarsfordeling, mål, forventning og strategi for innkjøpene. En svakhet i ansvarsfordelingen ligger i det at flere av bestillerne er ikke tildelt ansvaret skriftlig. Flere er ikke tildelt noe ansvar i hvor mye de kan bestille for og noen vet ikke om de har noen beløpsgrense. Etter revisjonens vurdering kan det være risiko for at kommunen mister kontrollen og oversikten over innkjøpene som blir foretatt.

Opplæring

En ansatt i økonomiavdelingen, som er Aukras representant i faggruppen i ROR Innkjøp, har gjennomført sertifiseringskurs i offentlig anskaffelser via ROR Innkjøp. Over halvparten av de andre bestillerne har fått tilbud om opplæring.

Revisjonens undersøkelse viser at flere har fått opplæring i rutiner og regler om offentlige anskaffelser, men at opplæring ikke er tilfredsstillende for alle bestillerne. Etter revisjonens vurdering er det uheldig at 9 bestillere opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse om innkjøp og at 13 bestillere ikke har fått tilbud om kurs eller opplæring. Dette fordi dette er et område med et vanskelig regelverk med stor risiko for å foreta ulovlige anskaffelser.

Sosial dumping og miljø

Aukra kommune har tilfredsstillende tiltak for å ta hensyn til sosial dumping og miljø, ved at de har krav til dette i innkjøpsreglementet og i samarbeidsavtalen med ROR Innkjøp. Analysering av utvalgte inngåtte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune tar hensyn til sosial dumping i de fleste anskaffelser med slike krav. Undersøkelsen viser litt svakere resultat ved å ta hensyn til miljø.

På grunn av at lovverket fra 01.01.2017 har sterkere krav til å ta hensyn til miljø enn tidligere, bør kommunen vurdere å ha enda mer fokus på dette området. I tillegg er dette et krav i kommunens innkjøpsreglement hvor det oppfordres til å ta hensyn til miljø under planlegging av hver anskaffelse.

Forebygge, avdekke og rette opp avvik

Samtlige av de ansatte med bestillerfunksjon svarte at de har tilgang til nødvendig støtte fra innkjøps sjef eller andre ressurser ved spørsmål om rutiner og regelverk for innkjøp.

Revisjonen ser det som positivt i forhold til at bestillerne lærer ved å spørre og at det får en forebyggende effekt for senere anskaffelser. Det vil også ha en effekt på å kunne avdekke feil som er i ferd med å bli gjort. I tillegg til at det kan føre til at bestiller kan rette opp en anskaffelse som var i ferd med å bli ulovlig.

Revisjonens undersøkelse viste at ikke alle innkjøp blir kontrollert av andre ansatte enn de som har foretatt bestillingene. Revisjonen vurderer dette som uheldig fordi uten egenkontroll så vil kommunen ha mindre muligheter til å forebygge, avdekke og rette opp avvik.

Revisjonen vurderer det også slik at ved å styrke opplæringen av bestillerne i anskaffelseslovverket, vil kommunen også styrke forebyggingen av avvik.

Revisors anbefaling:

- Aukra kommune bør sikre at alle ansatte med bestillerfunksjon får skriftlig fullmakt med beløpsgrense
- Aukra kommune bør sikre at ansatte med bestillerfunksjon får nødvendig opplæring i regelverket om offentlige anskaffelser. Den opplæring som gis bør dokumenteres.

- Aukra kommune bør sikre at alle innkjøp/anskaffelser blir kontrollert

3. Anskaffelser etter regelverket

3.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling

- I hvilken grad blir varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier

- Aukra kommune skal sikre at enhver anskaffelse så langt det er mulig er basert på konkurranse.
- Aukra kommune skulle sikre at alle anskaffelser over 500 000 u/ mva. ble kunngjort for konkurranse på Doffin i 2016
- Aukra kommune skulle sikre at alle anskaffelser over 1,1 mill. kr. ble kunngjort for konkurranse på Doffin i 2017
- Aukra kommune skulle sikre at anskaffelser over 1, 75 mill. kr. ble kunngjort for konkurranse i Doffin og TED både i 2016 og 2017
- Aukra kommune skulle sikre at det ble innhentet skatteattest ved anskaffelser over 500 000 kr. både i 2016 og 2017.
- Aukra kommune skulle ha sikret at det ble ført protokoll for anskaffelser over 100 000 i 2016 og 2017.

3.1.1. Kriteriene er utledet fra

Konkurranse

Lov om offentlig anskaffelser § 4 sier: «*Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.*»

Konkurranser anses som et eget virkemiddel for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige (veilederen, regjeringen.no)

Hovedregel er at konkurranse skal avholdes. Det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift, både over og under terskelverdiene. Kravet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Formålet er å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet. Dersom oppdragsgiveren velger å lyse ut konkurransen kan dette gjøres gjennom en forenklet frivillig kunngjøring i Doffin. Oppdragsgiveren kan innhente tilbud fra så mange leverandører som han selv ønsker og som han anser formålstjenlig for å få det beste tilbudet (veilederen, regjeringen.no).

Tilbud fra flere tilbydere

Kommunens innkjøpsreglement sier:

«Ved alle kjøp under kr 500.000.- er det krav til at det så langt som mulig skal benyttes konkurranse og konkurransen skal publiseres tilstrekkelig. Alle kjøp bør så langt det er mulig foregå skriftlig. I praksis vil dette si at kommunene skal sammenligne og eventuelt forhandle priser og kostnader så langt dette er mulig. Det bør foreligge minst 3 sammenlignbare tilbud før valg av leverandør foretas.»

Doffin/TED

For anskaffelser over 500 000 kr. eks. mva. skulle det frem til 31.12. 2016, foretas anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandlinger og kunngjøring på Doffin.no.

Med ulovlig direkte anskaffelse menes en anskaffelse som ikke er kunngjort, da det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket. Begrepet er dermed knyttet opp til brudd på kunngjøringsplikten. Dette regnes som et særlig grovt brudd på regelverket siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse (regjeringen.no).

Kommunens innkjøpsreglement sier: *«Ved anskaffelser under den til enhver tid gjeldende nasjonale terskelverdi, men over kr 500 000.- eks mva er hovedregelen åpen/begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandlinger. Forenklet kunngjøring på Doffin.no»*

Kommunens innkjøpsreglement sier ikke noe om det nye regelverket fra 01.01.2017, men sier:

«Alle anskaffelser skal foregå innenfor rammene av det til enhver tid gjeldende lovverk, forskrifter og eventuelle kommunale bestemmelser som er relevante i den aktuelle forbindelse. Ved beregning av terskelverdier skal omsetning samlet i de kommunene som deltar i samarbeidet legges til grunn, omsetning eks mva.

Anskaffelser med en kontraktsverdi på over 1,75 mill. kr. u/mva. eller kontrakter på bygge- og anleggstjenester som oversteg 44 mill. skulle både i 2016 og 2017 kunngjøre konkurranse i Doffin og TED.

En ulovlig direkte anskaffelse foreligger der oppdragsgiveren bare har kunngjort konkurranse i Doffin når det etter regelverket foreligger en plikt til å kunngjøre i TED-databasen. Dette vil være problematisk, fordi utenlandske leverandører ikke følger med på det som kunngjøres i Doffin og derfor ikke vil kunne respondere på kunngjøringen (regjeringen.no).

Skatteattest

Det følger av forskriften § 7-2 at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for de anskaffelser som overstiger 500.000 NOK ekskl. mva. I dette ligger det at kun leverandøren som vinner konkurransen må levere skatteattest, og at det ikke er nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltagerne i konkurransen. Dette kravet gjør seg kun gjeldende for norske leverandører.

Ved bygg- og anleggskontrakter skal leverandørene tilsvarende kreve skatteattest fra alle norske underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget, som overstiger en verdi på 500.000 ekskl. mva.

Dersom den valgte leverandøren ikke leverer skatteattest skal han avvises. Oppdragsgiveren bør oppgi på forhånd om det vil kunne medføre avvising dersom den valgte leverandøren har restanser på attestene (regjeringen.no).

Protokoll

Forskrift om offentlig anskaffelser av 07.04.2006 (opphevet 31.12.2016) hadde bestemmelser om føring av protokoll: «Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.» (2) sa: «*Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.*»

Forskrift om offentlig anskaffelser av 12.08.2016 (trådte i kraft 01.01.2017) har bestemmelser om dokumentasjonsplikt: «*Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS – terskelverdier, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.*»

Forskrift om offentlig anskaffelser av 12.08.2016 (trådte i kraft 01.01.2017) har bestemmelser om dokumentasjonsplikt: «Oppdragsgiver skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktsperioden.»

Forskrift om offentlig anskaffelser av 12.08.2016 (trådte i kraft 01.01.2017) har bestemmelser om føring av protokoll: «Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.»

Selv om oppdragsgiveren oppfyller et av vilkårene for fritak om konkurranse, er han likevel forpliktet til å overholde andre grunnleggende prinsippene som å fylle ut anskaffelsesprotokoll, jf. § 25-5, og kunngjøre inngåelse av kontrakt, jf. § 21-6.

Oppdragsgiveren må sørge for at kravet til etterprøvbarhet overholdes. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at også anskaffelser med verdi ned til 100 000 kr. har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket. Oppdragsgiver må gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurransen (regjeringen.no).

3.2. Data/funn/fakta

3.2.1. Konkurranse

Dokumentanalyse

Revisjonen har gått gjennom kommunens innkjøpsreglement og vurdert de regler som sier noe om konkurranse ved anskaffelser.

Kommunens innkjøpsreglement sier:

«Der det ikke finnes noen rammeavtale er hovedregelen at det skal foretas en anbudskonkurranse. Uansett hvilken måte det blir kjøpt inn på skal kjøpet baseres på reell konkurranse, lik behandling av leverandørene, ikke diskriminering av leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, åpenhet, forutsigbarhet og etterprøvbarhet.»

Kommunens innkjøpsreglement har innlemmet ett unntak fra vilkår om konkurranse:

«Anskaffelser som er nødvendig for å dekke umiddelbare behov (nødsituasjon) er ikke omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser eller dette reglement.»

Kommunens innkjøpsreglement sier:

Ved alle kjøp under kr 500.000.- er det krav til at det så langt som mulig skal benyttes konkurranse og konkurransen skal publiseres tilstrekkelig

Merknad:

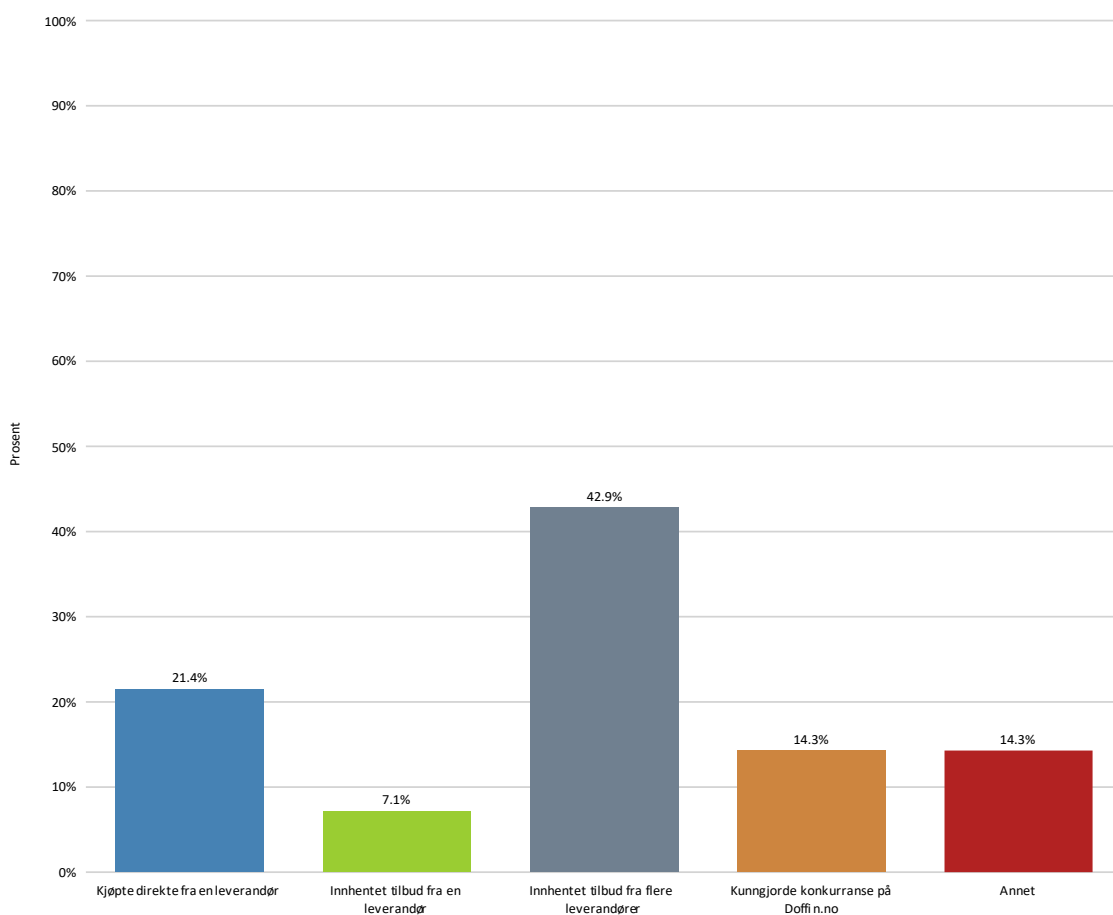
Aukra kommune sikrer at anskaffelsene så langt det er mulig blir basert på konkurranse, ved å kreve dette i innkjøpsreglementet.

Spørreundersøkelse

Revisjonen ønsket å innhente informasjon om de ansatte med bestillerfunksjon har rutine på å basere innkjøpene på konkurranse og stilte spørsmål vedrørende dette i spørreundersøkelsen.

De ansatte med bestillerfunksjon ble spurt om de hadde gjennomført innkjøp inntil 100 000,- kr. uten rammeavtale og om hvordan de hadde foretatt disse innkjøpene?

Figur 9. Hvordan gjennomførte du innkjøpene inntil 100 000 kr.?



Navn	Prosent
Kjøpte direkte fra en leverandør	21,4%
Innhentet tilbud fra en leverandør	7,1%
Innhentet tilbud fra flere leverandører	42,9%
Kunngjorde konkurranse på Doffin.no	14,3%
Annet	14,3%
N	14

14 av 29 ansatte svarte på at de hadde gjennomført innkjøp inntil 100 000 kr. uten rammeavtale. Av disse hadde 3 ansatte kjøpt direkte fra en leverandør, 1 ansatt hadde innhentet tilbud fra en

leverandør, 6 ansatte hadde innhentet tilbud fra flere leverandører, 2 ansatte hadde kunngjort konkurranse på Doffin og 2 ansatte hadde foretatt innkjøp på annen måte.

Merknad:

Undersøkelsen viser at 4 av bestillerne har foretatt innkjøp inntil 100 000 kr. uten konkurranse og dette er brudd på Innkjøpsreglementet. Kommunen bør sikre at flest mulig innkjøp foretas etter konkurranse.

Ansatte med bestillerfunksjon ble videre spurt om de hadde foretatt innkjøp mellom 100 000 kr. og 500 000 kr. uten rammeavtale frem til 31.12.16.

Figur 10. Hvordan gjennomførte du innkjøpene mellom 100 000 og 500 000 kr.?

Navn	Prosent
Foretok direkte innkjøp fra en leverandør	0,0%
Innhentet tilbud fra en leverandør	0,0%
Innhentet tilbud fra flere leverandører	80,0%
Kunngjorde konkurranse på Doffin.no	0,0%
Annet	20,0%
N	5

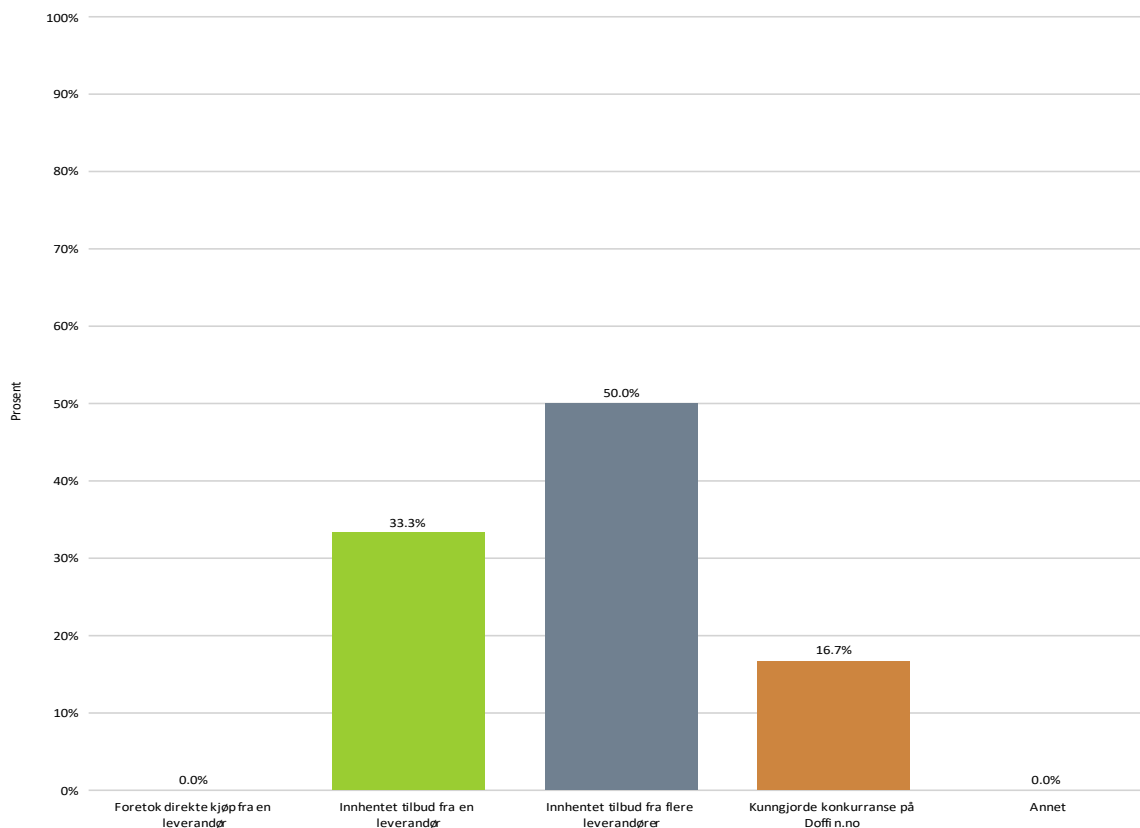
5 ansatte hadde foretatt slike innkjøp. Blant disse hadde 4 ansatte innhentet tilbud fra flere leverandører og 1 ansatt hadde foretatt innkjøp mellom 100 000 og 500 000 kr. på annen måte.

Merknad:

De fleste hadde innhentet tilbud fra flere leverandører, noe som var i tråd med lovverket i 2016, for anskaffelser med disse verdiene.

Videre ble de ansatte med bestillerfunksjon spurt om noen hadde foretatt anskaffelser etter 01.01.2017 med kostnad på 100 000 til 1,1 mill. kr. hvor det ikke er inngått rammeavtaler. 6 ansatte hadde foretatt slike innkjøp og ble spurt om hvordan de gjennomførte disse innkjøpene.

Figur 12. Hvordan gjennomførte du innkjøpene mellom 100 000 og 1,1 mill. kr. i 2017?



Navn	Prosent
Foretok direkte kjøp fra en leverandør	0,0%
Innhentet tilbud fra en leverandør	33,3%
Innhentet tilbud fra flere leverandører	50,0%
Kunngjorde konkurranse på Doffin.no	16,7%
Annet	0,0%
N	6

Undersøkelsen viser at 2 ansatte med bestillerfunksjon har foretatt anskaffelse mellom 100 000 og 1,1 mill. u/mva. i 2017, uten noen form for konkurranse. 3 ansatte har innhentet tilbud fra flere leverandører. En ansatt har kunngjort konkurranse i Doffin.

Merknad:

2 ansatte med bestillerfunksjon har foretatt innkjøp mellom 100 000 og 1,1 mill. kr. u/mva. uten noen form for konkurranse. Dette er brudd på Lov om offentlig anskaffelser § 4 krav til konkurranse og kommunens innkjøpsreglement om konkurranse.

For høyere terskelverdier må man fortsatt foreta anskaffelser med konkurranse, men de må i tillegg kunngjøres for konkurranse i Norge eller i EØS før man velger en leverandør. Det neste kapittelet gir mer informasjon om kunngjøring i Doffin og TED.

3.2.2. Doffin/TED

Dokumentanalyse

Kommunens innkjøpsreglement sier: «Anskaffelser over den til enhver tid gjeldende terskelverdi (nasjonal og EØS). Kjøpsprosedyre: Hovedregelen er åpen/begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandlinger. Kunngjøring: Doffin.no over EØS terskelverdi kunngjøres også i TED.»

Merknad:

Kommunens innkjøpsreglement har regler om anskaffelser under og over 500 000 i 2016, men er noe uklar på området over 1,75 mill. og over 44 mill. u/mva. for bygge- og anleggskontrakter, som skal kunngjøres i Doffin og TED. Terskelverdi er ikke nevnt og det nye regelverket fra 01.01.2017 er heller ikke tatt med.

Spørreundersøkelse

Revisjonen ønsket å innhente opplysninger om hvilke rutiner de ansatte med bestillerfunksjon har i forhold til å kunngjøre konkurranse i Doffin.

Ansatte med bestillerfunksjon ble spurt om de hadde foretatt anskaffelser over 500 000 kr. u/mva. i 2016. 5 ansatte hadde foretatt slike kjøp. Disse ble videre spurt om hvordan de gjennomførte disse innkjøpene.

Figur 11. Hvordan gjennomførte du innkjøpene over 500 000 kr. i 2016?

Navn	Prosent
Foretok direkte kjøp fra en leverandør	20,0%
Innhentet tilbud fra en leverandør	0,0%
Innhentet tilbud fra flere leverandører	40,0%
Kunngjorde konkurranse på Doffin.no	40,0%
Annet	0,0%
N	5

Revisjonens spørreundersøkelse viste at 1 av bestillerne foretok anskaffelser over 500 000 kr. i 2016 direkte fra en leverandør, uten konkurranse. 2 innhentet tilbud fra flere leverandører, men kunngjorde ikke konkurranse. 2 ansatte hadde kunngjort konkurranse på Doffin.no.

Merknad:

2 ansatte med bestillerfunksjon hadde kunngjort konkurranse i Doffin og ble utført riktig etter lovverket. 3 ansatte med bestillerfunksjon hadde foretatt anskaffelser over 500 000 i 2016 uten å kunngjøre konkurranse i Doffin og har dermed foretatt ulovlige anskaffelser.

Videre ble de ansatte med bestillerfunksjon spurt om noen hadde foretatt anskaffelser etter 01.01.2017 med kostnad på 100 000 til 1,1 mill. kr. hvor det ikke er inngått rammeavtaler. 6 ansatte hadde foretatt slike innkjøp og ble spurt om hvordan de gjennomførte disse innkjøpene.

De ansatte med bestillerfunksjon ble spurt om de hadde foretatt anskaffelser over 1,1 mill. der det ikke er rammeavtaler i 2017. 2 personer svarte at de hadde foretatt slike typer anskaffelser i 2017 og de ble videre spurt om hvordan de hadde gjennomført innkjøpene.

Figur 13. Hvordan gjennomførte du innkjøpene over 1,1 mill. kr. i 2017?

Navn	Prosent
Foretok direkte kjøp fra en leverandør	0,0%
Inhentet tilbud fra en leverandør	0,0%
Innhentet tilbud fra flere leverandører	0,0%
Kunngjorde konkurranse på Doffin.no	100,0%
Annet	0,0%
N	1

Kun en av de to valgte å svare på dette spørsmålet. Denne ansatt hadde kunngjort konkurranse på Doffin.no.

Merknad: Anskaffelsen ble foretatt i henhold til anskaffelsesregelverket.

Resultatet kan ikke sies å være noe som kan beskrive rutinene til de fleste ansatte med bestillerfunksjon i Aukra kommune, siden så få hadde foretatt slike anskaffelser og ikke kunne avgi svar i undersøkelsen.

3.2.3. Protokoll

Dokumentanalyse

Kommunens innkjøpsreglement under kapittel om dokumentbehandling, inneholder krav til å føre anskaffelsesprosessen inn i protokoll:

Ved alle anskaffelser uansett verdi skal det lages en anskaffelsesprotokoll som skal dokumentere alle faser i anskaffelsesprosessen. Denne skal oppbevares sammen med annen relevant dokumentasjon i forbindelse med anskaffelsen slik at en eventuell kontroll kan gjennomføres.

Forøvrig gjelder krav til oppbevaring av saksdokumentasjon slik det fremgår av lover og forskrifter.

Kommunens innkjøpsreglement sier videre:

«Kommunen skal ha rutiner for betryggende oppbevaring og makulering av all saksdokumentasjon knyttet til anskaffelsesvirksomheten. Saksdokumentasjon for hver anskaffelse skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivmaterieil, og under slike forhold at innholdet ikke er tilgjengelig for uvedkommende. Ovenstående gjelder under alle faser av anskaffelsen, også etter at de aktuelle kontrakts-/ avtaleforhold er avsluttet.»

Deltakende observasjon

Revisjonen observerte 6 bestillere, når de hentet frem anskaffelsesdokumentasjon fra pc eller fra papir. Revisjonen spurte om anskaffelsesprosessene var nedskrevet og ført inn i protokoll. Flere svarte at det var opprettet mal for protokoller i ePhorte, men de var ikke utfylt.

Merknad:

Revisjonen observerte når bestillerne skulle hente frem kontraktene til de anskaffelsene som vi hadde etterspurt. Revisjonen etterspurte om det var ført protokoller for disse kontraktene. De fleste av bestillerne hadde ikke ført anskaffelsesprosessene inn i protokoll og kunne ikke fremvise dette.

Ved analyse av forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser fra 2009, kan revisjonen se at kommunen også da var svak i protokollføring av anskaffelsesprosessene. Kommunen opplyste i 2009 at de hadde laget maler for anskaffelsesprotokoller i ePhorte.

Spørreundersøkelse om protokoll

Dokumentasjonstype	2016/2017	2016	2016	2017	2017
	Inntil 100 000 kr.	100 000- 500 000 kr.	Over 500 000 kr.	100 000- 1,1 mill. kr.	Over 1,1 mill. kr.
Protokoll	38,5 %	40%	75%	33,3%	100%
Saksbehandlingssystem	23%	40%	25%	66%	0%
Annet	15,4%	20%	0%	0%	0%
Ikke dokumentert	23,1%	0%	0%	0%	0%
N	N=13	N=5	N=4	N=6	N=1

Revisjonens elektroniske spørreundersøkelse til de ansatte med bestillerfunksjon viser at ved alle typer av anskaffelser var det sammenlagt under 50% som hadde dokumentert disse i protokoll. Ca. 30% hadde dokumentert i saksbehandlingssystem.

3 bestillere hadde ikke dokumentert, og det var anskaffelser under 100 000 kr.

De fleste svarte at de hadde dokumentert anskaffelsene som var mellom 100 000 kr. og 500 000 kr. og over 500 000 kr. i 2016.

Merknad:

Undersøkelsen viser svakhet i dokumentasjon og protokollføring av anskaffelsesprosesser og er ikke tilstrekkelig oppfylt i forhold til lovverk og innkjøpsreglementet.

3.2.4. Stikkprøver av kontrakter

Revisjonen hadde behov for informasjon om bestillernes innkjøpsrutiner er i tråd med anskaffelsesregelverket ved inngåelse av kontrakter. Vi valgte å foreta stikkprøver av tilfeldige valgte anskaffelser. Blant disse er det både enkeltanskaffelser og kontrakter som er inngått med rammeavtaler.

Revisjonen plukket ut 22 anskaffelser som vi undersøkte systematisk. Kontraktene er inngått i 2015, 2016 eller 2017.

Dette ble undersøkt:

- Om kommunen hadde sikret at det ved anskaffelser over 500 000 u/ mva. ble kunngjort konkurranse i Doffin i 2015 og 2016
- Om kommunen hadde sikret at det ble innhentet tilbud fra flere leverandører ved anskaffelser under 1,1 mill. i 2017
- Om kommunen hadde sikret at det ved anskaffelser over 1,1 mill. u/ mva. ble kunngjort konkurranse i Doffin i 2017
- Om kommunen hadde sikret at det ved anskaffelser som oversteg 1,75 mill. og bygge- og anleggstjenester som overstiger 44 mill., ble kunngjort konkurranse i Doffin og TED i 2015, 2016 og 2017
- Om kommunen har rutine på å innhente skatteattest ved anskaffelser over 500 000 kr.
- Om det er tatt hensyn til sosial dumping ved bygg- og anleggskontrakter

- Om det er blitt tatt hensyn til miljø
- Om kommunen har ført anskaffelsesprosessene inn i protokoll

Ved analyse av disse anskaffelsene registrerte revisjonen at kontraktene til disse innkjøpene var inngått i henholdsvis 2015, 2016 og 2017. Inngåtte kontrakter i 2015 måtte følge dette regelverket som gjaldt i 2015:

- Anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 skulle foretas med konkurranse
- Anskaffelser med verdi over 500 000 kr. måtte kunngjøres i Doffin
- Anskaffelser med verdi over 1, 55 mill. kr. og bygge- og anleggskontrakter fra 39 mill. kr. måtte i 2015 kunngjøre konkurranse i Doffin og i TED
- Oppdragsgiver hadde krav om å kreve skatteattest for å se om det var betalt inn skatt og mva. (over 100 000 kr. før 01.07.2015 og over 500 000 kr. etter 01.07.2015) (KS)
- Oppdragsgiver hadde krav på seg til å føre vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen inn i protokoll
- Oppdragsgiver skulle ta hensyn til miljø og sosial dumping i anskaffelser hvor det var relevant (utviklings og kompetanseetaten)

Figur 14. Kontrakter inngått i 2015

Varer og tjenester fra leverandør	Kontrakt 2015	Verdi NOK Uten mva.	Tilbud Fra flere	Konk. i Doff.	TED og Doff.	Skatteattest	Miljø	Sosial Dump.	Ført i Protokoll
Prosjektledelse, bygg	Ja	2 100 000	IA	Ja	IA	Ja	IA	IA	Nei
Prosjektledelse, bygg	Ja	2 950 000	IA	Ja	IA	Ja	IA	IA	Ja
Ferskt kjøtt og kjøttprodukter	Ja	8 250 000 ROR Rammeavt.	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	IA	Nei
Service/vedlikehold av multimaskiner	Ja	Ikke beregnet/. ROR rammeavt.	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	IA	Nei
Kontor/datarekvis. Kopipap/skolematr	Ja	4 450 000 ROR Rammeavt.	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	IA	Nei
IKT utstyr	Ja	14 100 000	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	IA	Nei
Legemidler	Ja	2 500 000	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	IA	Nei

IA= Ikke aktuelt

Figur 15. Kontrakter inngått i 2016

Varer og tjenester fra leverandør	Kontrakt 2016	Verdi NOK Uten mva.	Tilbud fra flere	Konk. i Doff.	TED og Doff.	Skatteattest	Miljø	Sosial Dump.	Ført i Protokoll
Legging av vannledning, bygg	Ja	5 408 225	IA	Ja	IA	Ja	JA	Ja	Nei
Energisentral, Energibrønn og varmpumpe	Ja	7 833 574	IA	Ja	IA	Ja	Ja	Ja	Nei
Grunnarbeid, bygg.	Ja	13 834 875	IA	Ja	IA	Ja	Nei	IA	Ja
Planlegging og bygging av skole/ flerbrukshus	Ja	76 536 126	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Bygg- og anlegg	Ja	170 309 644	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Blomster og gartnerarbeid	Ja	264 970	Nei	IA	IA	IA	Nei	Nei	Nei
Programmering av styrings senter for vann.	Nei	175 091	Nei	IA	IA	IA	Nei	IA	Nei
Vask og leie av helsetekstiler	Ja	10 500 000 ROR Rammeavt.	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja Mercell
Bygg og anlegg	Ikke vist	574 306	Ikke vist	Ikke vist	IA	Ikke vist	Ikke vist	Ikke vist	Nei

IA= Ikke aktuelt

Figur 16. Kontrakter inngått i 2017

Varer og tjenester fra leverandør	Kontrakt 2017	Verdi NOK Uten mva.	Tilbud fra flere	Konk. i Doff.	TED og Doff.	Skatteattest	Sosial Dump.	Miljø	Ført i protokoll
Brøyting.	Opprinnelig for 2014-2017	3 000 000 Anslått verdi for 6 roder	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Påkobling av vann.	Nei	318 000	Ja	IA	IA	Ja	IA	Nei	Ja
Programvare, voksenopplæring	Ja	146 250	Nei	IA	IA	IA	IA	IA	Nei
Geografisk informasjon	Ja opprinnelig 2009	339 912	Kun 1levr. tilgjengelig	IA	IA	IA	IA	IA	Nei
Bær, frukt og grønt	Ikke vist	78 587	Ikke vist	IA	IA	IA	IA	Ikke vist	Nei
Elektrikertjenest. og materiell	Ja	5 950 000	IA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

IA= Ikke aktuelt

Skatteattest i kontraktene

Revisjonens dokumentanalyse av 22 kontrakter, viste at i 17 av disse skulle det ha vært innhentet skatteattest. Det var innhentet skatteattest i 16 av 17 kontrakter.

Protokoll i kontraktene

Det var 22 kontrakter som det burde ha vært skrevet ned vesentlige forhold rundt anskaffelsesprosessene. 17 av disse kontraktene er ikke ført i protokoll eller annet system underveis eller ved avsluttet prosjekt. I 5 av kontraktene er anskaffelsesprosessen ført i protokoll. Dette gir et resultat på at 25% av anskaffelsesprosessene er ført i protokoll. Kommunen opplyste at de har opprettet mal for protokoll i ePhorte, men at de ikke er utfylt. Kommunen opplyste at de har ført åpningsprotokoll/tilbudsprotokoll i de fleste av anskaffelsene.

Tilbud fra flere i kontraktene

Analyseringen av de 22 kontraktene viste at ved 8 av kontraktene så burde det ha vært innhentet tilbud fra flere enn en leverandør. Det er innhentet tilbud fra flere leverandører i 1 av kontraktene. Ved 6 av kontraktene er det ikke innhentet tilbud fra flere leverandører.

Merknad:

I 6 av 8 kontrakter er det ikke innhentet tilbud fra flere tilbydere, hvor dette burde vært gjort.

Dette er brudd på kommunens innkjøpsreglement hvor det står: «*Der det ikke finnes noen rammeavtale er hovedregelen at det skal foretas en anbudskonkurranse. Uansett hvilken måte det blir kjøpt inn på skal kjøpet baseres på reell konkurranse, lik behandling av leverandørene.*»

Dette er også brudd på Lov om offentlig anskaffelser § 4 som sier:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Doffin/ TED i kontraktene

Det var to av kontraktene hvor det var plikt til bare å kunngjøre i Doffin. Det var utført.

Det var 10 av kontraktene som hadde kunngjøringsplikt både i Doffin og TED, som hadde over EØS terskelverdi 1. 750 000 mill. Dette er utført.

ROR Innkjøp og kontraktene

ROR Innkjøp sendte oss de 4 kontraktene på inngåtte rammeavtaler. Leder av ROR Innkjøp opplyste at de benytter kunngjøringsverktøyet Mercell ved anskaffelser som må kunngjøres i Doffin og TED. Anskaffelsesprosessene for disse kontraktene blir automatisk ført inn i protokoll og arkivert i Mercell. Leder av ROR Innkjøp opplyste at de har ikke rutine på å sende ut disse protokollene til samarbeidskommunene i dag, men at de vil vurdere om dette bør gjøres fremover.

Merknad:

Siden kommunen har regler om at all saksdokumentasjon knyttet til hver anskaffelse under alle faser av anskaffelsen, skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivsystem, så er ikke dette tilstrekkelig på plass i kommunen og er et brudd på dette reglementet.

Deltakende observasjon

Revisjonen observerte at de fleste ansatte med bestillerfunksjon måtte lete en god stund for å kunne fremvise kontraktene. 8 kontrakter kunne ikke fremvises av kommunen og heller ikke anskaffelsesprotokoller for disse.

En kontrakt innhentet revisjonen fra en enhet i kommunen, 4 kontrakter på rammeavtaler befant seg hos ROR og 3 kontrakter fantes ikke i datasystemet eller på papir. Den ene av disse kom tilsendt fra leverandør og var fra 2009 med automatisk forlengelse av ett år om gangen.

3.3. Vurdering/revisors vurdering

Konkurranse

Aukra kommune sikrer at anskaffelsene så langt det er mulig blir basert på konkurranse, ved å kreve dette i innkjøpsreglementet.

Men spørreundersøkelsen avdekte brudd på dette reglementet. Undersøkelsen viser at 4 av de ansatte med bestillerfunksjon har foretatt innkjøp inntil 100 000 kr. uten konkurranse.

Kommunens innkjøpsreglement har tilfredsstillende regler om anskaffelser under og over 500 000 i 2016, men er noe uklar på området over 1,75 mill. og over 44 mill. u/mva. for bygge- og

anleggskontrakter, som skal kunngjøres i Doffin og TED. Terskelverdi er ikke nevnt og det nye regelverket fra 01.01.2017 er heller ikke tatt med.

Det er uheldig at kommunen har foretatt innkjøp mellom 100 000 og 1,1 mill. kr. u/mva. i 2017, uten noen form for konkurranse. Dette er brudd på reglementet.

Tilbud fra flere i kontraktene

I 7 av 8 kontrakter er det ikke innhentet tilbud fra flere tilbydere, hvor dette burde vært gjort.

Dette er brudd på kommunens innkjøpsreglement hvor det står: «Der det ikke finnes noen rammeavtale er hovedregelen at det skal foretas en anbuds konkurranse. Uansett hvilken måte det blir kjøpt inn på skal kjøpet baseres på reell konkurranse, lik behandling av leverandørene.»

For anskaffelsene som var fra 100 000 kr. var dette brudd på Lov om offentlig anskaffelser § 4 som sier: «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.»

Anskaffelser med kunngjøringsplikt

Kommunen har foretatt anskaffelser over 500 000 i 2016 uten å kunngjøre konkurranse i Doffin og har dermed foretatt ulovlige anskaffelser.

Kommunens innkjøpsreglement inneholder ikke informasjon om det nye regelverket for offentlige anskaffelser, som trådte i kraft 01.01.2017. Dette bør oppdateres.

Doffin/ TED i kontraktene

To av kontraktene var det plikt til å kunngjøre i Doffin. Det var utført.

Ved 10 av kontraktene var det plikt til å kunngjøre både i Doffin og TED, som hadde over EØS terskelverdi 1 750 000 mill. kr. Det er utført.

Kontraktene og protokollføring

Revisjonen observerte at de fleste ansatte med bestillerfunksjon kunne ikke fremvise protokoller hvor anskaffelsesprosessene var ført, noe som vanskeliggjør kontroll og etterprøvnbarhet.

Det var 22 kontrakter som det burde ha vært skrevet ned vesentlige forhold rundt anskaffelsesprosessene. 17 av disse kontraktene er ikke ført i protokoll eller annet system underveis eller ved avsluttet prosjekt. I 5 av kontraktene er anskaffelsesprosessen ført i protokoll. Dette gir et resultat på 25% er ført i protokoll.

Spørreundersøkelsen viser svakhet i dokumentasjon og protokollføring av anskaffelsesprosesser og er ikke tilstrekkelig oppfylt i forhold til lovverk og innkjøpsreglementet. Under 50% av bestillerne hadde ført i protokoll.

Ved analyse av forvaltningsrevisjonsrapport om offentlige anskaffelser fra 2009, kan revisjonen se at kommunen også da var svak i protokollføring av anskaffelsesprosessene.

Undersøkelsen viser at selv om det ikke er plikt til det, kan det være fornuftig å nedtegne opplysningene fortløpende i løpet av konkurransen. Det er også nedskrevet i kommunens innkjøpsreglement at bestillere skal beskrive alle faser av anskaffelsen.

Oppdragsgiveren må sørge for at kravet til etterprøvbarehet overholdes. Både leverandører og andre skal kunne etterprøve at også anskaffelser ned til 100 000 har vært gjennomført korrekt i henhold til regelverket. Oppdragsgiver må gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurransen.

Revisjonen observerte at de fleste ansatte med bestillerfunksjon måtte lete en god stund for å kunne fremvise kontraktene. 7 kontrakter innhentet revisjonen fra ROR, som ikke fantes i Aukras datasystem og 1 kontrakt ble innhentet av revisjonen fra enhet i kommunen. 3 kontrakter kunne ikke kommunen finne i datasystemet.

Siden kommunen har regler om at all saksdokumentasjon knyttet til hver anskaffelse under alle faser av anskaffelsen, skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivsystem, så er ikke dette tilstrekkelig på plass i kommunen og er et brudd på dette reglementet.

Skatteattest i kontraktene

Revisjonens analyse av 22 kontrakter, viste at ved 17 av disse skulle det ha vært innhentet skatteattest. Det var innhentet skatteattest i 16 av 17 kontrakter.

Sosial dumping og miljø i kontraktene

Analysering av utvalgte kontrakter viser at oppdragsgiverne i Aukra kommune tar hensyn til sosial dumping i de fleste anskaffelser med slike krav. Undersøkelsen viser litt svakere resultat ved å ta hensyn til miljø.

På grunn av at lovverket fra 01.01.2017 har sterkere krav til å ta hensyn til miljø enn tidligere og at kommunens innkjøpsreglement sier at det skal tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse, bør kommunen vurdere å ha enda mer fokus på dette området.

Revisors anbefaling:

- Kommunen bør sikre at alle anskaffelser inntil 100 000 også blir foretatt med konkurranse ved at det blir innhentet tilbud fra flere tilbydere.
- Kommunens innkjøpsreglement bør oppdateres i forhold til beskrivelse av EØS terskelverdiene og det nye regelverket fra 01.01.2017.
- Aukra kommune bør dokumentere anskaffelsesprosessene og utarbeide protokoll der dette etter regelverket er påkrevd
- Kommunen bør følge opp sine regler om at all saksdokumentasjon knyttet til hver anskaffelse under alle faser av anskaffelsen, skal oppbevares samlet, systematisk ordnet i hensiktsmessig arkivsystem.
- Kommunen bør sikre at det blir tatt hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen av hver enkelt anskaffelse.

4. Bruk av rammeavtaler

4.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling:

- Bruker Aukra kommune inngåtte rammeavtaler?

Revisjonskriterier:

- Aukra kommune skal ha en oppdatert oversikt over alle inngåtte rammeavtaler?
- Aukra kommune skal bruke de rammeavtalene som til enhver tid gjelder?

4.1.1. Kriteriene er utledet fra

Rammeavtaler inngås for kjøp av varer og tjenester man til stadighet har behov for. Å benytte inngåtte rammeavtaler innebærer store administrative besparelser for oppdragsgiver. Dette fordi at man slipper å kunngjøre de enkelte kontraktene, men heller bestille varer/tjenester fra en rammeavtale.

Utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransehemmende og kan ikke inngås for lenger enn fire år ifølge forskriften om offentlig anskaffelser § 11-1 (4). En rammeavtale er ikke å anse som en selvstendig kontrakt, men heller et sett med avtalte vilkår som skal gjelde i avtaleperioden, for enkelte kontrakter. Inngåelse av rammeavtaler følger de samme kravene som stilles til inngåelse av enkeltanskaffelser med tanke på kunngjøring, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier jfr. forskriften § 6-1 (1) og § 15-1 (1).

Verdien på rammeavtalen skal basere seg på den anslåtte verdien av alle forventede enkeltkontrakter i rammeavtalens løpetid jfr. forskriftens § 2-3 (15). Dette for at tilbyderne skal kunne vurdere om det er grunnlag for dem til å sende inn tilbud. Bestillinger må gjøres innenfor den tidsrammen som er avtalt og det må være kjøp av varer som faller inn under avtalen.

Rammeavtaler i E-handel

E-handel står for elektronisk handel og vil si å bruke elektronisk verktøy i planlegging, gjennomføring og oppfølging av et kjøp. Det dreier seg om å ta i bruk ulike programvarer mellom intern virksomhet og eksterne leverandører. Målet er at e-handel skal gi nytte i form av.

- Mer effektive og enklere prosesser, mindre tidsbruk og lavere kostnader ved innkjøp.
- Bedre behovsdekning ved at riktige varer eller tjenester kjøpes til riktig kvalitet og beste pris.
- Mer lovmessige riktige innkjøp ved at kravene i lovverk blir fulgt og rettighetene til leverandørene blir ivaretatt og dermed unngår korrupsjon og mislighold av regelverket.
- Effektiv fakturabehandling, hvor man sparer tid, porto og kontorrekvisita.

For å kunne oppnå dette må følgende forutsetninger være tilstede:

- Prosjektet må være godt forankret og ledelsen må være interessert i å oppnå dette.
- Virksomheten må sette seg oppnåelige mål
- Oppfølgingen underveis må være systematisk og basere seg på gode analyser
- Man må følge planen for måloppnåelse (anskaffelser.no).

4.2. Data/funn/fakta

4.2.1. ROR Innkjøp og rammeavtaler

Intervju

Økonomisjef i Aukra kommune opplyste at alle rammeavtaler som kommunen nytter er inngått av ROR Innkjøp. Kommunen har ikke inngått egne avtaler etter de ble med i innkjøps samarbeidet i 2016.

Samtale med ROR Innkjøp

Lederen opplyste at hovedoppgaven til ROR Innkjøp er å gi en felles og effektiv innkjøpsordning. I tillegg til å gjennomføre konkurranser og inngå rammeavtaler på vegne av samarbeidskommunene. ROR Innkjøp har et fagråd som drøfter aktuelle tema for rammeavtaler og andre faglige spørsmål. Rammeavtalene er i stor grad knyttet til forbruksmateriell. Fagpersoner fra kommunene deltar i tilrettelegging av konkurranser ut ifra avtale type som skal kunngjøres. De gir faglig innspill og deltar ved evaluering av avtalene. Innkjøpsrådet foretar valgene.

Rammeavtaler for forbruksvarer kan omfatte et stort antall varer. Det utarbeides statistikk på de mest kjøpte varene fra bestillerne for å få oversikt over hvilke varer som de foretrekker. Basert på dette utarbeides det liste over prefererte varer, som ROR fremforhandler de beste prisene på.

Større anskaffelser håndteres av eksterne som er engasjert til dette arbeidet. Dette gjelder for eksempel for anskaffelser i forbindelse med helsehuset, der egen konsulent er engasjert til dette arbeidet.

ROR Innkjøp har ikke ressurser til å bistå eierkommunene i slike prosesser, ut over å være en samtalepart.

ROR Innkjøp nytter Merzell som elektroniske anbuds løsning for innkjøp. Systemet forenkler og styrker anskaffelsesprosessen, og verktøyet oppdateres løpende i henhold til gjeldende regelverk.

ROR Innkjøp skal oppdatere dokumentet Innkjøpsstrategi for Molde kommune i perioden 2015-2022, slik at denne blir klarere i forhold til at dokumentet fra 1.1.2016 gjelder for kommunene i innkjøps samarbeidet. Det opplyses at arbeidet er i oppstartfasen.

4.2.2. Oversikt over rammeavtalene

For at de ansatte med bestillerfunksjon skal kunne benytte rammeavtalene må oversikten være tilgjengelig og oppdatert med de siste inngåtte avtalene, til enhver tid.

Dokumentanalyse

Kommunens innkjøpsreglement sier:

«Det skal til enhver tid være ajourførte rammeavtaler. Disse oversiktene skal gjøres kjent for alle kommunale enheter og være tilgjengelige på interne portaler.»

Revisjonen fikk tilsendt oversikt over rammeavtalene fra Aukra kommune. Det er en oversikt for alle fem samarbeidskommunene med 62 rammeavtaler, hvor Aukra er med på 32 av disse avtalene fra 22 ulike leverandører. Det er oppgitt leverandører med angitte produktområder og hvor lenge avtalene gjelder.

Samtale med ROR Innkjøp

I samtale med leder av ROR Innkjøp framkom det at de oppdaterer jevnlig oversikten over rammeavtalene, men at noen ganger kan det ta noe tid før avtalene blir sendt ut til samarbeidskommunene.

Spørreundersøkelse

Revisjonen spurte bestillerne om de har oversikt over inngåtte rammeavtaler, om de vet hvor de kan finne rammeavtalene og om de nytter rammeavtalene ved innkjøp/offentlig anskaffelser.

Figur 17. Kunnskap om rammeavtalene

Har du oversikt over rammeavtalene?	Vet du hvor du kan finne rammeavtalene	Jeg nytter rammeavtalene ved innkjøp/anskaffelser
Ja 89,7%	Ja 89,7%	Enig 89,7%
Nei 10,3%	Nei 10,3%	Uenig 10,3%

Spørreundersøkelsen viste at 90% (26 ansatte med bestillerfunksjon, har oversikt over de rammeavtalene som kommunen har inngått. 10% (3 ansatte) av de som bestiller varer og tjenester har ikke oversikt over hvilke rammeavtaler som er inngått. Det er en forutsetning for å kunne nytte disse at alle ansatte med bestillerfunksjon har oversikt over alle rammeavtalene.

Spørreundersøkelsen viste at 90% av de spurte vet hvor de kan finne oversikten over inngåtte rammeavtaler. 10% (3 ansatte) som kjøper inn varer eller tjenester vet ikke hvor denne oversikten finnes.

4.2.3. Følge rammeavtalene

Spørreundersøkelsen viste at 26 av 29 bestillere nytter rammeavtalene når de skal kjøpe inn varer. Det er 3 ansatte med bestillerfunksjon som ikke først ser etter om de har rammeavtaler før de bestiller.

Merknad:

Det er positivt at veldig mange av de ansatte med bestillerfunksjon nytter rammeavtalene, men det er fortsatt noen som ikke bestiller varer på denne måten. Kommunene bør foreta innkjøp på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Deltakende observasjon

En ansatt med bestillerfunksjon hentet frem oversikten over rammeavtalene når revisjonen var tilstede. Han opplyste at han ofte har behov for å hente informasjon fra denne oversikten og at den var lett tilgjengelig for alle bestillerne i datasystemet. Bestilleren viste oss hvordan han gikk inn i datasystemet for å komme til oversikten over rammeavtalene. Bestilleren opplyste at det er vanskelig å søke opp varer i søkefeltet. Han tastet inn et ord og viste at programmet gjenkjente ikke ordet. Et annet problem er at noen varer ikke er avbildet. Bestilleren viste sider med tekster, men som manglet bilder av varene. Han opplever at det er problematisk å bestille varer som man ikke vet hvordan ser ut. Han opplyste at dette vanskeliggjør bruken av rammeavtalene og at flere av bestillerne spør ham til råds når de skal lete etter varer i denne oversikten.

Telefonintervju

Det at ikke alle varene er avbildet og derfor vanskeliggjør bestilling av varer fra rammeavtalene, bekreftes også av annen bestiller i kommunen.

Merknad:

Revisjonen tar forbehold om at dette er hvordan 2 bestillere ser på dette området, men at det samtidig kan være nyttige opplysninger. Oppgradering av bestillingskatalog over varene kan forenkle bestillingene og føre til økt bruk av rammeavtalene som igjen kan føre til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

E-handel

Dokumentanalyse

Analysering av Samarbeidsavtalen mellom Aukra og ROR Innkjøp viser at en del av formålet med avtalen er: «*Innkjøpssamarbeid skal samstundes ivareta effektiv bruk av elektroniske system – både for å implementere innkjøpsavtalene og for å redusere transaksjonskostnadene knytt til innkjøp*»

ROR Innkjøp har utarbeidet en brukerveiledning til e-handel som var sist oppdatert 15.12.2016. Aukra kommune har i tillegg en brukerveiledning fra Visma Enterprise fra 2016 og en brukerveiledning fra 04.12.2014. ROR Innkjøp har holdt kurs for enhetslederne i e-handel ved oppstart i 2016.

Innkjøpsreglementet i kommunen sier: «*bestillerne skal benytte e-handel når det er hensiktsmessig.*»

Ifølge vedtak i Aukra kommunestyret høsten 2015, skal Innkjøpsstrategi for Molde kommune også gjelde for det interkommunale samarbeidet.

Denne innkjøpsstrategien sier: «*Alle virksomheter skal gjøre sine operative innkjøp via kommunens e-handelsløsning (Visma Enterprise.) Dette gjelder alle innkjøp, ikke bare katalogbestillinger på eksisterende rammeavtale.*»

Intervju

Økonomisjef opplyste at Aukra innførte e-handel i slutten av november 2016. De hadde stort fokus på dette med e-handel ved oppstart, men kommunen har etter det nyttet e-handel i liten grad. Det opplyses at 2% av alle innkjøpene i Aukra kommune gjennomføres som e-handel i dag.

Økonomisjef opplyste at enhetslederne har deltatt på kurs der det er informert om e-handel.

Telefonintervju

Økonomikonsulent opplyste at kommunen har avtale med 8 leverandører i e-handel. Systemet er oversiktlig og er enkelt å søke opp varer i og varene er godt presentert med bilder. Varer som bestillerne ikke finner der må de søke opp i oversikten over rammeavtaler i Compilo.

Spørreundersøkelsen

Under spørreundersøkelsen ble de ansatte med bestillerfunksjon spurt om deres leder har uttrykt forventninger til at de skal nytte e-handel.

Forventning

- Spørreundersøkelsen viser at: 24,1% (7 ansatte med bestillerfunksjon) svarte at deres leder ikke har uttrykt forventninger om at de skal nytte e-handel. 76% (22 ansatte med bestillerfunksjon) svarte at deres leder har uttrykt forventning om at de skal nytte e-handel.
- 72,4% (21 ansatte med bestillerfunksjon) svarte at de bruker e-handel, når det er mulig. 5 svarte at de ikke bruker e-handel når de bestiller varer, 3 svarte at det ikke er aktuelt å bruke e-handel når de foretar innkjøp.
- 8 (av de 21 som bruker e-handel), svarte at de bruker e-handel i stor eller svært stor grad og 13 svarte at de bruker e-handel i liten eller svært liten grad når de foretar innkjøp.
- De 5 som ikke bruker e-handel begrunnet det slik: 1 har ikke kunnskap om e-handel, 2 svarte at det ikke er tilrettelagt for bestillerne å bruke e-handel og 2 svarte at det var andre årsaker.

Merknad:

Mange av bestillerne opplever at deres leder ikke har forventninger om at de skal benytte e-handel når de skal kjøpe inn varer. Flesteparten av de som bruker e-handel bruker dette i liten eller svært liten grad. De som ikke bruker e-handel ved bestilling av varer begrunner det med at det ikke er tilrettelagt for dem eller at de ikke har kunnskap om e-handel. Her kan det se ut til at ikke alle har fått noen informasjon i bruk av e-handel.

4.3. Vurdering/revisors vurdering

Revisjonens undersøkelse viser at de fleste bestillerne, har oversikt over inngåtte rammeavtaler, vet hvor de finner dem og bruker disse ved bestilling av varer. Det er likevel noen som ikke bruker rammeavtalene og heller ikke vet hvor de kan finne dem. Viktig at alle bestillere bidrar til en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av kommunens ressurser.

Revisjonens undersøkelse viser at Aukra kommune har oppdatert oversikt over inngåtte rammeavtaler. ROR Innkjøp sender ut oppdaterte oversikter over rammeavtalene.

Undersøkelsen viser at ikke alle bestillere opplever forventning fra sin leder til å bruke e-handel. Innkjøpsreglementet har ikke forventninger til at bestillerne bruker dette. Innkjøpsstrategien har en noe sterkere forventning til at bestillerne bruker e-handel, men har ingen stor effekt siden det blir lite brukt fordi det ikke er tilpasset samarbeidskommunene.

Revisjonen ser det som sannsynlig at det er en sammenheng mellom lave forventninger fra kommunen om bruk av e-handel, og at kun 2% av alle innkjøpene i kommunen blir gjort via e-handel.

Revisors anbefaling:

- Kommunen bør sikre at alle ansatte med bestillerfunksjon vet hvor de kan finne rammeavtalene og at de blir oppfordret til å bruke disse ved bestilling av forbruksmateriell.
- Aukra kommune bør styrke opplæringen i e-handel og oppfordre bestillerne til å øke antall innkjøp via e-handel.

5. Litteraturliste

Anskaffelser.no. Definisjoner av begrep, anskaffelsesordbok, lest 18.01.2018:

<https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesordbok>

Regjeringen.no. Veilederen til forskriften om offentlig anskaffelser, lest 30.01.2018:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

anskaffelser.no – om e-handel

<https://www.anskaffelser.no/digitalisering/oppdragsgivere/gevinster-ved-digitalisering>

anskaffelser.no, regelverket om sosial dumping, lest 07.02.2018:

<https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosial-dumping/hva-sier-regelverket>

anskaffelser.no, motvirke sosial dumping i konkurransegrunnlaget, lest 07.02.2018:

<https://www.anskaffelser.no/prosess/samfunnsansvar/sosial-dumping/slik-motvirker-du-sosial-dumping-steg-steg/1-avklare-behov-og>

KS Kommune Sektorens organisasjon, oversikt over terskelverdier i 2015, lest 14.02.2018:

<https://www.modum.kommune.no/getfile.php/3185858.1254.btxcwuxcwf/Presentasjon+fra+internt+innkjøpskurs+okt.+2015.pdf>

Utviklings- og kompetanseetaten i Oslo kommune, sosial dumping 2015, lest 14.02.2018:

<http://docplayer.me/1249643-Sosial-dumping-og-offentlige-anskaffelser.html>

6. Høring

Rådmann i Aukra kommune fikk tilsendt rapporten til høring og har gitt uttalelse i e-post mottatt 28.2.2018:

Rapport av 20.2.2018 er mottatt og eg har gjort meg kjent med innhaldet.

Revisjonen har på grunnlag av sitt arbeid gjeve fleire merknader og anbefalingar. Desse tar eg som rådmann på største alvor.

Eg ser at vi må setje inn meir ressursar på å sikre at kommunen sine innkjøp og anskaffingar blir gjort i tråd med gjeldande regelverk.

Manglane som vert peika på skal følgjast tett opp og vi vil setje i gang tiltak som sikrar betre kvalitet i dette arbeidet.

Vi takkar for ein fylldig og godt dokumentert rapport som gje oss anbefalingar for vårt vidare arbeid med forbetring av våre rutinar og internkontroll.

INGRID HUSØY RIMSTAD *Rådmann*

Telefon direkte 71 17 15 05

Mobil 45 275 415

Telefon sentralbord 71 17 15 00

Postadresse Ny Jordvegen 12, 6480 Aukra

www.aukra.kommune.no