

Riksrevisjonens undersøkning av årsaker
til at statlige verksemder ikkje etterlever
regelverket for offentlege anskaffingar

Dokument 3:6 (2010–2011)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-120-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av
årsaker til at statlege verksemdar
ikkje etterlever regelverket for
offentlege anskaffingar

Dokument 3:6 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:6 (2010–2011)
*Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemdar ikkje
etterlever regelverket for offentlege anskaffingar.*

Riksrevisjonen, 15. februar 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhald

1	Innleiing	7
2	Gjennomføringa av undersøkinga	7
3	Oppsummering av funna	8
4	Merknader frå Riksrevisjonen	11
5	Svar frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet	11
6	Uttale frå Riksrevisjonen	13

Vedlegg: Rapport

1	Innleiing	19
2	Metode og datagrunnlag	21
3	Revisjonskriterium	23
4	Anskaffingar som er gjennomførte, og regelverksbrot som Riksrevisjonen har konstatert	26
5	Årsaker til brot på anskaffingsregelverket og den interne styringa i verksemdene	29
6	I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket ved innkjøp i dei underliggjande etatane?	40
7	Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?	45
8	Vurderingar	50
9	Referanseliste	52
	Vedlegg 1	56

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemdar ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar

1 Innleiing

I 2009 gjennomførte statsforvaltninga anskaffingar for 171,5 mrd. kroner. Anskaffingane har auka med 93 prosent i perioden 2001–2009.

Alle anskaffingar til det offentlege er regulerte av anskaffingsregelverket.¹ Regelverket er eit prosess-regelverk som gir reglar for korleis ein anskaffingskontrakt skal tildelast. God bruk av regelverket skal tryggje effektive offentlege innkjøp der det offentlege går fram på ein profesjonell måte, og der det offentlege sørgjer for å få att så mykje som råd for pengane til fellesskapet. Ved å vere ein krevjande og profesjonell innkjøpar kan det offentlege også tryggje andre samfunnsomsyn, for eksempel sosiale omsyn og miljøomsyn.

Riksrevisjonen har i ei årrekkje rapportert i Dokument 1 om manglande etterleving av anskaffingsregelverket i staten. Når regelverket ikkje blir følgt, kan det føre til ineffektiv ressursutnytting gjennom høgare priser og lågare kvalitet på dei varene og tenestene som ein kjøper inn. Med manglande etterleving av anskaffingsregelverket aukar òg risikoen for korrupsjon og mislegheiter.

Formålet med undersøkinga er å analysere årsakene til at statlege verksemdar ikkje følgjer regelverket for anskaffingar. Det blir også undersøkt i kva grad leiinga i verksemdene og dei ansvarlege departementa styrer og følgjer opp etterlevinga av anskaffingsregelverket. I tillegg undersøker Riksrevisjonen korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet følgjer opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket.

Undersøkinga belyser desse fire problemstillingane:

Problemstilling 1

Kva er årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket?

Problemstilling 2

I kva grad tryggjar den interne styringa i verksemdene etterlevinga av anskaffingsregelverket?

Problemstilling 3

I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket når dei underliggjande etatane gjennomfører anskaffingar?

Problemstilling 4

Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?

Eit utkast til rapport blei lagt fram for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ved brev av 15. oktober 2010. Departementet har i brev av 11. november 2010 kome med kommentarar til utkastet. Kommentrarane er i all hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet. Rapporten frå Riksrevisjonen følgjer som trykt vedlegg.

2 Gjennomføringa av undersøkinga

Undersøkinga er basert på fleire datakjelder. Ho byggjer på ei spørjeundersøking til verksemdar der det er konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket, på dokumentanalysar og på intervju. Vidare har ein henta inn og analysert tilgjengeleg statistikk på området. Datainnsamlinga blei gjennomført i perioden januar 2009–desember 2010.

Undersøkinga gjeld i hovudsak departement og statlege etatar som i budsjettåra 2006, 2007 og 2008 fekk avsluttande revisjonsbrev frå Riksrevisjonen med merknad for manglande etterleving av anskaffingsregelverket. I tillegg inngår eitt departement og fem etatar der den manglande etterlevinga i 2008 blei teken opp av Riksrevisjonen i den avsluttande revisjonskommunikasjonen våren 2009. I alt er det 26 etatar og seks departement med i undersøkinga, og dei blir her omtalte under samlenemninga *verksemdar*.

Undersøkinga byggjer på opplysningar om 616 enkeltsaker som ligg til grunn for rapporteringa frå Riksrevisjonen om manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Enkeltsakene er gjennomgått, og det er registrert opplysningar om verdien av anskaffingane og kva for konkrete brot på regelverket som har gått føre seg.

1) Det er gitt unntaksføresegner i § 1-3 (2) i Forskrift om offentlege anskaffelser.

Det er laga ei spørjeskjemaundersøking med to hovudformål. For det første kartlegg undersøkinga korleis verksemda vurderer årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket. For det andre blir spørjeskjemaundersøkinga nytta til å samle inn informasjon om korleis den interne styringa av anskaffingsområdet er blitt innretta etter at regelverksbrota er konstaterte. Spørjeskjemaa blei sende ut i august 2009, og alle dei 32 verksemdene svarte på undersøkinga. Det var presisert i følgjebrevet til spørjeskjemaet at svara på skjemaet skulle reflektere vurderingane til leiinga i verksemda.

Dei vanlegaste regelverksbrota som Riksrevisjonen konstaterer, er mangel på konkurranse og mangelfull protokollføring. Det er gjennomført analysar for å undersøkje i kva grad det er ulike årsaksforklaringar på manglande konkurranse og mangelfull protokollføring. Analysen syner at verksemdene i stor grad nyttar dei same årsakene for å forklare dei ulike regelverksbrota, og årsaksforklaringane blir derfor presenterte samla.

For å få meir detaljert informasjon om årsakene til regelverksbrot blei det hausten 2009 gjennomført oppfølgingsintervju med eitt departement og fem etatar. Verksemdene fekk vite tema for intervjuet før det avtalte møtetidspunktet. Dei var bedne om å stille med representantar som kunne uttale seg om dei aktuelle tema på vegner av verksemda.

For å belyse problemstillinga om kor langt på veg det ansvarlege departementet følgjer opp når dei underliggjande etatane gjer anskaffingar, blei det i januar 2010 sendt ut brev til alle departementa. I brevet blei departementa blant anna spurde om etatsstyringa, om kva for tiltak som er sette i verk for å tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket, og om det er gjennomført evalueringar av anskaffingspraksisen i dei underliggjande etatane dei tre siste åra. Departementa blei dessutan spurde om kva for årsaksforklaringar dei meiner er dei viktigaste når anskaffingsregelverket ikkje blir følgt innanfor ansvarsområdet til departementet.

Det er nytta dokumentanalyse blant anna for å undersøkje kor langt på veg dei ansvarlege departementa tek opp den manglande regelverkssetterlevinga i tildelingsbrev, og om etatane rapporterer tilbake i årsrapportane sine. Dei årlege tildelingsbrev frå departementa til dei underliggjande etatane er gjennomgått, og det same er årsrapportane frå etatane. Årsrapportane er også analyserte med tanke på årsaksforklaringar og tiltak som er sette i verk på anskaffingsområdet

etter at Riksrevisjonen konstaterte manglande regelverkssetterleving.

For å undersøkje korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet styrer Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), er det teke utgangspunkt i tildelingsbrev og årsrapportane. I tillegg har ein gått igjennom budsjettproposisjonane for dei seinaste åra for å kartleggje dei overordna måla og rapporteringa på området. Det er i 2009 og 2010 gjort to intervju med representantar for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet for å kartleggje det arbeidet departementet har gjort med anskaffingsregelverket, og den oppfølginga som har skjedd. Intervjua har gitt informasjon om korleis departementet utøver rolla si som regelverksforvaltar.

I tillegg er det gjennomført intervju med representantar for Difi, sekretariatsleiaren i Klagenemnda for offentlege anskaffingar (KOFA) og også representantar for høvesvis Senter for statleg økonomistyring (SSØ) og Departementas innkjøpstjenester (DepKjøp) i Servicesenteret for departementa.

3 Oppsummering av funna

3.1 Mangel på konkurranse er det vanlegaste regelverksbrotet

I mange av dei 616 enkeltsakene der Riksrevisjonen har konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket i perioden 2006–2008, er det påvist fleire feil og manglar i ei og same sak. Til saman er det konstatert 1 196 regelverksbrot i perioden, og det er påvist manglande konkurranse i over halvparten av dei 616 anskaffingssakene. Sakene der det er påvist manglande konkurranse, har ein samla verdi på om lag 330 mill. kroner.

I 23 prosent av regelverksbrot dreier det seg om manglande eller mangelfulle protokollar. Ofte blir det også avdekt mangel på andre former for dokumentasjon, og det er i mange saker ikkje henta inn HMS-attest og/eller skatteattest.

I 12 prosent av tilfella gjeld regelverksbrotet manglande sporbarheit mellom dei inngåtte kontraktane og rekneskapssystema. Manglande sporbarheit mellom fakturaer og kontraktar gjer det vanskeleg å kontrollere dei samla utbetalingane i samband med den enkelte kontrakten. Det er også påvist mange regelverksbrot ved bruk av rammeavtalar, og den vanlegaste feilen er at verksemdene nyttar rammeavtalar som ikkje lenger er gyldige.

3.2 Regelverksetterlevinga kan betrast ved å styrkje kompetansen og innkjøpsorganiseringa

Når verksemdene skal forklare kvifor dei har brote anskaffingsregelverket, seier dei i gjennomsnitt at dei er heilt eller delvis samde i 11 ulike årsaksforklaringar. Det samansette årsaksbiletet tilseier at verksemdene bør kartleggje årsakene når det blir oppdaga regelverksbrot. Ei kartlegging av årsakene vil gi den enkelte verksemda den kunnskapen ho treng for å kunne setje i verk formålstenlege tiltak. Dette vil tryggje etterlevinga av regelverket i framtida.

Mangel på kompetanse er den årsaksforklaringa som flest verksemdar nemner når dei skal forklare brot på regelverket. Eit stort fleirtal av verksemdene forklarar den manglande regelverks-etterlevinga med at dei som gjennomførte anskaffingane, ikkje hadde god nok kompetanse når det gjaldt anskaffingsregelverket.

Undersøkinga syner òg at svært mange verksemdar forklarar den manglande regelverks-etterlevinga med at dei som gjennomførte anskaffingane, ikkje gjorde bruk av den kompetansen som fanst i verksemda. Trass i at fleire verksemdar har etablert interne rådgivingsmiljø med anskaffingskompetanse, er det ein tendens til at dei som gjennomfører anskaffingar, ikkje ber om hjelp frå kompetansemiljøa når anskaffingane blir gjennomførte.

Av dei 32 verksemdene som er undersøkte, er 21 samde i at det var ei årsak til manglande regelverksetterleving at anskaffingane ikkje blei kontrollerte. Like mange er samde i at innkjøpsorganiseringa kan forklare den manglande regelverksetterlevinga. Desse verksemdene er samde i at brot på anskaffingsregelverket heng saman med at arbeidet med anskaffingar var ei oppgåve som kom i tillegg til dei faste arbeidsoppgåvene, og at personar utan innkjøpskompetanse fekk mandat til å gjere anskaffingar.

Det er også mange verksemdar som forklarar den manglande etterlevinga av regelverket med mangel på forankring i leiinga. 20 av dei 32 undersøkte verksemdene er samde i at den manglande etterlevinga kan forklarast med at leiinga i verksemda ikkje fokuserte nok på anskaffingspraksisen.

16 av 27 verksemdar er samde i at regelverket blei brote fordi dei som gjennomførte anskaffinga, hadde god erfaring frå tidlegare med den leverandøren som var vald, og derfor meinte

det var unødvendig med konkurranseutsetjing. Undersøkinga syner at det særleg er når ein kjøper konsulenttenester, at nære relasjonar til leverandøren kan gi manglande konkurranse.

Eit stort fleirtal av departementa forklarar den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket innanfor ansvarsområdet deira med manglande regelverkskompetanse. 15 av 18 departement opplyser i svarbrevane sine at manglande eller mangelfull kompetanse er ei årsak til regelverksbrot. For å tryggje regelverksetterlevinga er det derfor viktig at forvaltninga prioriterer kompetansehevande tiltak. Undersøkinga syner at eit fleirtal av verksemdene i årsrapportane sine ikkje omtaler kompetansehevande tiltak på anskaffingsområdet i åra etter at det blei konstatert regelverksbrot.

Undersøkinga syner òg at berre 6 av 18 departement forklarar den manglande regelverks-etterlevinga innanfor ansvarsområdet deira med manglar ved den interne kontrollen. Dette syner at departementa i mindre grad enn dei undersøkte verksemdene, vurderer manglar ved den interne kontrollen som ei sentral årsak til manglande regelverksetterleving.

Åtte departement forklarar den manglande regelverksetterlevinga innanfor ansvarsområdet deira med manglar i innkjøpsorganiseringa, og det er sju departement som forklarar regelverksbrot med manglande leiingsforankring. Dette syner at departementa vurderer desse årsaksforklaringane som mindre sentrale i samband med regelverksbrot enn det dei 32 undersøkte verksemdene samla gjer. Funna i undersøkinga syner at departementa i etatsstyringa i større grad bør sørgje for at leiinga i dei underliggjande etatane følgjer opp anskaffingsområdet godt nok og organiserer innkjøpsarbeidet på ein formålstenleg måte.

3.3 Den interne kontrollen av innkjøpa må forbeistrast

Risikovurdering av anskaffingsprosessar dannar grunnlaget for kva ein bør kontrollere, og er ein viktig komponent i eit effektivt internt kontrollsystem. I spørjeskjemaundersøkinga opplyser 8 av dei 32 verksemdene at dei ikkje har identifisert risikofaktorar som kan medverke til at anskaffingsregelverket ikkje blir følgt. Slik er det trass i at Riksrevisjonen har avdekt brot i alle dei åtte verksemdene.

Anskaffingar er eit område med høg risiko for mislegheiter. Spørjeskjemaundersøkinga syner at halvparten av dei 24 verksemdene som har identifisert risikofaktorar, likevel ikkje har vurdert risikoen for mislegheiter i samband med anskaffingsverksemda. Dermed er det eit stort rom for at statsforvaltninga kan forbetre arbeidet sitt med å identifisere risikofaktorar når det skal gjennomførast anskaffingar.

Ved å evaluere kan ein få kunnskap om kvaliteten på anskaffingsarbeidet. Spørjeskjemaundersøkinga syner at 13 av 32 verksemdar ikkje har gjennomført evalueringar som omfattar anskaffingar som er gjorde dei tre siste åra. Det er i stor grad dei same verksemdene som verken gjennomfører evalueringar eller gjer risikovurderingar av anskaffingsprosessen.

Alle verksemdar skal etablere system og rutinar som har innebygd intern kontroll ved anskaffingar. Det er berre 9 av dei 32 verksemdene som opplyser at dei har eit internkontrollsystem som i stor grad tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket.

18 verksemdar opplyser at dei har eit internkontrollsystem som i nokon grad tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket, og fem verksemdar rapporterer at dei i liten grad har eit internkontrollsystem som tryggjar etterlevinga. Undersøkinga syner dermed at det framleis er høg risiko for manglande regelverksetterleving i mange av dei verksemdene som Riksrevisjonen tidlegare har rapportert om til Stortinget.

3.4 Leiinga må følgje opp innkjøpsarbeidet i større grad

Anskaffingsstrategiar er eit viktig verkemiddel for leiinga når ho skal forankre arbeidet med anskaffingar i organisasjonen. I spørjeskjemaundersøkinga svarer alle verksemdene utanom to at dei har eit dokument som fortel korleis ein skal gjennomføre anskaffingar (for eksempel ein anskaffingsstrategi). Alle dei verksemdene som i undersøkinga opplyste at dei hadde laga eit slikt dokument, blei bedne om å sende desse dokumenta inn til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har motteke 12 dokument frå 10 av dei 32 verksemdene.

Leiinga skal ha oversyn over kva for anskaffingar som er gjennomførte. Slike oversyn er også ein føresetnad for å kunne lage gode anskaffingsstrategiar. Spørjeskjemaundersøkinga syner at 19 av 32 verksemdar ikkje lagar årlege oversyn over kva for anskaffingar på meir enn 100 000 kroner

som er gjennomførte. Undersøkinga syner dermed at leiinga i dei fleste verksemdene ikkje nyttar data frå økonomisystemet til verksemda som kan gi nyttig styringsinformasjon om gjennomførte anskaffingar. Det blir også vurdert som ein svikt i oppfølginga frå leiinga at det ikkje er inngått skriftlege kontraktar i 61 av dei anskaffingssakene som ligg til grunn for undersøkinga.

Undersøkinga syner at alle dei 32 verksemdene har valt ei innkjøpsorganisering med ei sentral eining som hjelper fagavdelingane ved anskaffingar. Det varierer korleis dei sentrale einingane støttar fagavdelingane, og det varierer også om bruken av desse einingane er pålagt eller frivillig. Undersøkinga syner at dei verksemdene som har ei innkjøpsorganisering der den sentrale anskaffingseininga berre har ein støttefunksjon, i mindre grad meiner at dei har god nok kompetanse til å gjennomføre anskaffingar i samsvar med regelverket. Halvparten av desse verksemdene meiner at dei har god nok kompetanse, medan talet er drygt 90 prosent for dei verksemdene der det er ei sentral eining som har fullmakt til å stå for planlegginga, gjennomføringa og oppfølginga av større og komplekse anskaffingar.

I intervju utdjupar fleire verksemdar dette og seier at det knyter seg visse utfordringar til det å spreie anskaffingsfullmakter til mange tilsette. Det blir blant anna peikt på at ei meir desentralisert innkjøpsorganisering krev meir systematisk oppbygging og oppfølging av kompetansen og den interne kontrollen. Dette tilseier at dersom ein har valt ei innkjøpsorganisering der ei stor gruppe av tilsette har fått anskaffingsfullmakt, og der det er frivillig om ein vil nytte det interne rådgivingsmiljøet, må leiinga være ekstra medviten når det gjeld å følgje opp arbeidet med anskaffingar.

3.5 Fagdepartementa må arbeide førebyggjande

Undersøkinga syner at fagdepartementa følgjer opp dei underliggjande etatane der Riksrevisjonen har konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Undersøkinga syner at departementa i tildelingsbrevet stiller fleire krav til dei etatane som har fått revisjonsmerknader gjennom fleire år, enn til dei etatane som har fått revisjonsmerknader eitt år. Undersøkinga syner òg at det varierer kor mykje dei underliggjande etatane rapporterer tilbake til fagdepartementet. Dei etatane som har fått merknader gjennom to eller tre år, rapporterer i årsrapportane sine tilbake på

ein mindre del av krava enn dei etatane som har fått konstatert manglande etterleving i eitt år.

Det er berre 4 av 18 departement som har gjennomført evalueringar av anskaffingspraksisen i dei underliggjande etatane dei tre siste åra. Det er grunn til å tru at mange departement baserer seg på ufullstendig informasjon i etatsstyringa si når det gjeld anskaffingsområdet.

Det kjem fram at det primært er dei departementa som har underliggjande etatar der det er konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket, som følgjer opp anskaffingsområdet. Departementa gir få føringar og fremjar få tiltak overfor dei underliggjande etatane der Riksrevisjonen ikkje har konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Det er viktig at fagdepartementa arbeider førebyggjande i etatsstyringa, blant anna ved i større grad å følgje opp at dei underliggjande etatane har etablert eit formålstenleg internkontrollsystem som omfattar innkjøp.

3.6 Det er ønskeleg med eit betre datagrunnlag og meir kunnskap om innkjøp

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har ansvar for at regelverket for offentlege anskaffingar er så brukarvennleg som råd, og departementet har også plikt til å informere om regelverket og rettleie i bruken av det. Departementet skal utvikle prinsipp og tiltak for effektive innkjøp.

I åra 2003–2008 var det Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet som tok hand om informasjons- og rettleiingsplikta aleine. Oppgåva blei overført frå departementet til Difi i 2008. Undersøkinga syner at Difi dei siste åra har laga og publisert mykje informasjon om anskaffingar. Nettsida anskaffelser.no er etablert, og her finst det rettleiingsmaterieil for alle fasar i anskaffingsprosessen. I tillegg har Difi inngått avtalar med private leverandørar som held kurs om temaet. Det skal bidra til å etablere eit landsdekkjande opplæringstilbod.

Undersøkinga syner at ein ikkje har eit fullstendig datagrunnlag for offentlege anskaffingar. Det finst noko talmateriale i nasjonalrekneskapstala frå SSB og i databasen for offentlege anskaffingar (Doffin), men Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at datagrunnlaget er mangelfullt. Departementet opplyser vidare at arbeidet med å finne ut korleis ein skal etablere eit meir påliteleg datagrunnlag, tok til våren 2010.

4 Merknader frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har i mange år rapportert om manglande etterleving av regelverket for offentlege anskaffingar. Undersøkinga syner at det er mange årsaker til at statlege verksemdar bryt regelverket, blant anna svak innkjøpskompetanse, utilstrekkeleg leiingsforankring, mangelfull intern kontroll og ei lite formålstenleg organisering av innkjøpsarbeidet. Som regelverksforvaltar har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet eit spesielt ansvar for å utvikle prinsipp og tiltak for korrekte og effektive offentlege innkjøp. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål om korleis departementet som regelverksforvaltar vil ta initiativ til å forbetre forvaltningspraksisen på anskaffingsområdet.

Riksrevisjonen meiner det er behov for å auke kunnskapsgrunnlaget for offentlege innkjøp i vesentleg grad. Det trengst blant anna informasjon om kva for tiltak som er effektive når ein skal få til gode innkjøp, og det er behov for å betre datagrunnlaget for offentlege innkjøp. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig at departementet tek dei initiativa som trengst for å få klargjort kva som må vere med i kunnskapsgrunnlaget og lagar ein plan for når eit betre kunnskapsgrunnlag skal vere på plass.

Undersøkinga syner òg at berre eit mindretal av verksemdene i undersøkinga har kunna dokumentere for Riksrevisjonen at dei har dokument som beskriv korleis ein bør gjennomføre anskaffingar. Riksrevisjonen meiner det er overraskande at forvaltninga i så liten grad lagar anskaffingsstrategiar som kan medverke til ein langt betre anskaffingspraksis. Undersøkinga syner òg at fagdepartementa berre følgjer opp underliggjande etatar der Riksrevisjonen har konstatert manglande etterleving av regelverket. Det synest å vere behov for å utvikle og styrkje etatsstyringa i departementa på anskaffingsområdet, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet gjennom sitt samordningsansvar kan bidra til nødvendige forbetringar.

5 Svar frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Saka er lagd fram for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet 8. desember 2010, og statsråden har i brev av 12. januar 2011 svart:

"Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 8. desember 2010 med utkast til rapport om ovannemnde sak.

Eg har ingen kommentarar til punkta 1-3 i rapporten. Til punkt 4 vil eg fyrst få si at som Riksrevisjonen er kjend med, la det dåverande Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i 2009 fram St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp. Meldinga ga ein brei gjennomgang av innkjøpsområdet, og inneheldt ei rekkje tips, anbefalingar og tiltak for korleis praksisen på innkjøpsområdet kunne bli betre. Tiltaka som vart presentert for Stortinget er sidan følgt opp av departementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). I meldinga var det òg råd og anbefalingar direkte retta mot offentlege verksemdar som dei kan nyttiggjere seg for å forbetre sin eigen innkjøpspraksis. Meldinga slo òg fast at det er store variasjonar når det gjeld kva for typer regelverksbrot som skjer, og kor omfattande eller alvorlege brota er.

Riksrevisjonens undersøking viser dessutan at det er vanskeleg å trekkje fram ei konkret årsak til regelverksbrota, då det er snakk om ei samansett problemstilling. Dette gjer det etter mi meining naudsynt å ha eit breitt fokus på arbeidet med å betre etterlevinga av regelverket. For det fyrste trengs det auka kjennskap til og kompetanse om regelverket. Her har Difi sidan oppstarten i 2008 hatt ei viktig rolle. Oppdrag frå FAD til Difi på innkjøpsområdet inneber mellom anna at Difi skal syte for at statlege/offentlege verksemdar har tilbod om kurs og rettleiing om anskaffingsprosessen, tilpassa ulike nivå og innkjøpsoppgåver. For det andre skal Difi arbeide for å styrke og vidareutvikle nettverk for innkjøparar, med det formålet å auke utveksling av kompetanse, erfaring og verkty. Difi skal òg vidareutvikle tilbodet på kunnskapsportalen www.anskaffelser.no som inneheld informasjon, rettleiing og hjelpemiddel i form av malar, verkty etc. for alle ledd i innkjøpsprosessen. FAD er sjølv med på å auke kompetansen om innkjøpsregelverket gjennom si rettleiing til regelverket og ved å gi tolkningsutsegner. Utsegner som ein trur kan ha generell relevans, blir òg publiserte på nettsidene til departementet. Eg vil òg få nemne at satsinga på elektronisk handel er endå eit tiltak for å betre forvaltningspraksisen på området offentlege innkjøp. Bruk av e-handelsløysingar skal mellom anna bidra til betre internt medvit og kontroll med innkjøp, og det legg til rette for auka konkurranse. Difi har det operative ansvaret for elektronisk handel og har hittil mottatt 19 millionar kroner til auka satsing på elektroniske handelsløysingar. Dette er

eit ledd i Regjeringa si femårige satsing på auka bruk av e-handel i innkjøpsprosessen.

Eg ser òg at Riksrevisjonen meiner det er behov for å auke kunnskapsgrunnlaget om offentlege innkjøp. Det er mellom anna behov for informasjon om kva for tiltak som er effektive når ein skal få til gode innkjøp, og å betre datagrunnlaget for offentlege innkjøp. Riksrevisjonen ser det som viktig at FAD tar dei initiativa som trengst, og lager ein plan for når eit betre datagrunnlag skal vere på plass. Eg vil i den samanhengen minne om at departementet sjølv har gjeve uttrykk for at datagrunnlaget om offentlege innkjøp bør bli betre, jf. St.meld. nr. 36 (2008-2009). Som oppfølging har Difi fått i oppdrag å greie ut korleis kunngjeringsdatabasen Doffin kan vidareutviklast for å betre datagrunnlaget i Doffin, og lage statistikkmetodar som gjev betre tilrettelagt informasjon om offentlege innkjøp. I tillegg er det allereie gjort einskilte endringar i kunngjeringsrutinar mv. Vidareutviklinga av Doffin, som grunnlag for statistikkinnhenting om offentlege innkjøp, er òg avhengig av endringar i tekniske løysingar i kunngjeringsdatabasen, og likeeins korleis kvar einskild oppdragsgjevar kunngjer innkjøpa sine. Dette er eit arbeid som har høg prioritet, men som nok vil ta noko tid. Det er difor vanskeleg for meg å seie når eit tilfredsstillande datagrunnlag vil vere på plass.

Når det gjeld behovet for meir informasjon om kva for tiltak som er effektive for å få til gode innkjøp mv., er eg ikkje einig med Riksrevisjonen i at det er mangel på informasjon om dette. St. meld. nr. 36 (2008-2009) gjev ein rekkje konkrete eksemplar og råd om effektive tiltak. Her vert det mellom anna peikt på at leiarforankring, intern kontroll, formålstenleg organisering, god kompetanse og bruk av elektroniske løysingar bidreg til gode innkjøp. Den før nemnde kunnskapsportalen www.anskaffelser.no inneheld endå meir informasjon, i form av rettleiingar, verkty, "bestepraksis"-eksemplar, m.m. Innkjøpsnettverk i regi av Difi bidreg òg til å auke kunnskapen om kva for tiltak som er effektive for å få til gode innkjøp. På portalen finn ein mellom anna sers gode malar for å lage innkjøpsstrategiar for betre innkjøpspraksis.

Det framgår til slutt i merknadene under punkt 4 at Riksrevisjonen meiner det synest å vere behov for å utvikle og styrke etatsstyringa i departementa på anskaffingsområdet, og det blir stilt spørsmål ved korleis FAD gjennom sitt samordningsansvar kan bidra til naudsynte forbetringar. Eg er samd i at departementa er viktige aktørar på området

offentlege innkjøp, då dei både gjer eigne innkjøp og i tillegg er overordna myndigheit for underliggjande etatar. FAD vurderer difor heile tida korleis vi best kan syte for at dei andre departementa har naudsynt kompetanse tilgjengeleg og ikkje minst set innkjøpsområdet på agendaen i si styring av underliggjande verksemdar. Her er som tidlegare nemnt, den nye elektroniske anskaffingsportalen til stor hjelp. Ein annan måte å nå så mange departement som mogleg på, går gjennom verksemda til Spesialutvalget for offentlege anskaffelser og Kontaktutvalget for offentlege anskaffelser. I tillegg har Difi etablert eit eige nettverk for departementa på innkjøpsområdet.

Eg vil til slutt òg få nemne at det nå pågår eit arbeid med å utforme og få vedteke nye reglar for handhevinga av offentlege innkjøp. Arbeidet byggjer på dei anbefalingane som kjem fram i Noregs offentlege utredningar (NOU) 2010:2 Håndhevelse av offentlege anskaffelser, levert til FAD den 16. april 2010. Eg reknar med at nytt regelverk kan vere på plass i 2011."

6 Uttale frå Riksrevisjonen

Den manglande etterlevinga av regelverket for offentlege anskaffingar som Riksrevisjonen i mange år har konstatert, fører ikkje berre til ineffektiv ressursutnytting av statlege midlar, men også til at bruken av offentlege ressursar blir for lite gjennomsynleg. For å betre etterlevinga av regelverket i fagdepartementa og underliggjande etatar, meiner Riksrevisjonen at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i større grad enn til no bør arbeide med tiltak som kan bidra til å førebygge brot på anskaffingsregelverket. Samtidig er det viktig å understreke det ansvar dei enkelte verksemdene har for å etterleve regelverket for offentlege anskaffingar.

Riksrevisjonen har merka seg at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet meiner det er behov for å auke kjennskapen til og

kompetansen om regelverket, og for å styrke og vidareutvikle nettverket for innkjøparar. Departementet viser til at ein bidrar til å auke denne kompetansen gjennom rettleiing og tolkingsutsegner, og at auka bruk av elektronisk handel vil bidra til å betre forvaltningspraksisen på området. Riksrevisjonen meiner at departementet bør arbeide vidare med tiltak for å sikre god forvaltningspraksis, etterleving av regelverket og effektive anskaffingar.

Departementet har opplyst at det er vanskeleg å seie når eit tilfredsstillande datagrunnlag for offentlege innkjøp vil vere på plass. Riksrevisjonen viser til at departementet sidan våren 2010 har arbeidd med å finne ut korleis ein skal etablere eit meir påliteleg datagrunnlag, og legg til grunn at dette arbeidet innan rimeleg tid munnar ut i ei vurdering av kva som må vere med i dette kunnskapsgrunnlaget og ein plan for framdrifta i arbeidet med å etablere eit slikt grunnlag.

Riksrevisjonen har merka seg at departementet meiner at det ikkje manglar informasjon om kva tiltak som er effektive for å få til gode innkjøp, og at både St.meld. nr. 36 (2008–2009) og kunnskapsportalen på Internett inneheld slik informasjon. Riksrevisjonens undersøking viser at svak innkjøpskompetanse, utilstrekkeleg leiingsforankring, mangelfull intern kontroll og ei lite formålstenleg organisering av innkjøpsarbeidet er sentrale årsaker til at statlege verksemdar bryt regelverket. Det er derfor nødvendig at både Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og fagdepartementa følgjer opp at denne informasjonen i praksis blir brukt til å styrke gjennomføringa av statlege innkjøp.

Riksrevisjonen vil elles peike på at låge beløpsgrenser kombinert med omfattande krav til gjennomføringa av offentlege anskaffingar kan vere ei medverkande årsak til manglande etterleving av regelverket.

Saka blir send til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. februar 2011

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Rapport: Riksrevisjonens
undersøking av årsaker til at
statlege verksemder ikkje etterlever
regelverket for offentlege
anskaffingar

Vedlegg til Dokument 3:6 (2010–2011)

Innhald

1	Innleiing	19
1.1	Bakgrunn	19
1.2	Mål og problemstillingar	20
2	Metode og datagrunnlag	21
2.1	Spørjeskjemaundersøking til departement og statlege etatar	21
2.2	Djupintervju	21
2.3	Brev til alle departementa	22
2.4	Dokumentanalyse	22
2.5	Intervju	22
3	Revisjonskriterium	23
3.1	Generelle krav til offentlege anskaffingar	23
3.2	Krav til den interne styringa og kontrollen i verksemdene	24
3.3	Generelle krav til styringa av dei underliggjande etatane frå departementa	25
3.4	Krav til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet	25
4	Anskaffingar som er gjennomførte, og regelverksbrot som Riksrevisjonen har konstatert	26
4.1	Statistikk over offentlege anskaffingar	26
4.2	Typar av regelverksbrot som Riksrevisjonen avdekte i 2006–2008	27
4.3	Anskaffingar der det er avdekt manglande konkurranse	28
5	Årsaker til brot på anskaffings-regelverket og den interne styringa i verksemdene	29
5.1	Regelverkskompetanse	29
5.1.1	Tiltak for å auke kompetansen	30
5.2	Intern kontroll	32
5.2.1	Tiltak for å betre den interne kontrollen	33
5.3	Leiingsforankring	34
5.3.1	Tiltak for å betre leiingsforankringa	35
5.4	Innkjøpsorganisering	36
5.4.1	Tiltak for å betre innkjøps-organiseringa	37
5.5	Ressursar	38
5.5.1	Tiltak for å betre ressurs situasjonen	38

5.6	Andre årsaker til regelverksbrot	38
6	I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket ved innkjøp i dei underliggjande etatane?	41
6.1	Føringar og tiltak på anskaffings-området	41
6.2	Oppfølgingsformer nytta av departementa	42
6.3	Omtale av arbeidet med anskaffingar i tildelingsbrev og årsrapportar	43
7	Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?	45
7.1	Oppgåvene og ansvaret til Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet	45
7.2	Dialogen mellom Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet og dei andre departementa	46
7.3	Informasjon og rettleiing	46
7.4	Handhevinga av anskaffings-regelverket	49
8	Vurderingar	50
9	Referanseliste	52
	Vedlegg 1	56

Tabelloversikt

Tabell 1	Offentlege innkjøp fordelte på type verksemd	26
Tabell 2	Talet på kunngjeringar på Doffin (2006–2009) fordelt på type kunngjering	27
Tabell 3	Aktivitetar som tryggjar kompetansen hos innkjøparane	31
Tabell 4	Utviklinga i talet på klagesaker som er komne inn til KOFA	49

Figuroversikt

Figur 1	Utviklinga i anskaffingane til statsforvaltninga 2001–2009	19
Figur 2	Regelverksbrot som Riksrevisjonen har avdekt i budsjettåra 2006–2008	27
Figur 3	Mangel på regelverkskompetanse som årsak til brot	29
Figur 4	Mangel på bestillarkompetanse som årsak til brot	30
Figur 5	Kontakt med ulike aktørar i samband med arbeidet med anskaffingar	31
Figur 6	Utilstrekkeleg intern kontroll som årsak til brot	32
Figur 7	Mangel på leiingsforankring som årsak til brot	34
Figur 8	Organisering som årsak til brot	36
Figur 9	Mangel på ressursar som årsak til brot	38
Figur 10	Eksterne faktorar som årsak til brot	39
Figur 11	Føringar som departementa har lagt og tiltak dei har sett i verk overfor dei underliggjande etatane i perioden 2006–2008	41
Figur 12	Innhaldet i tildelingsbrev og årsrapportar for dei 16 etatane der det er konstatert manglande regelverksetterleving i rekneskapsåra 2006 og 2007	43

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

I 2009 gjennomførte statsforvaltninga anskaffingar for 171,5 mrd. kroner. Anskaffingane har auka med 93 prosent i perioden 2001–2009.

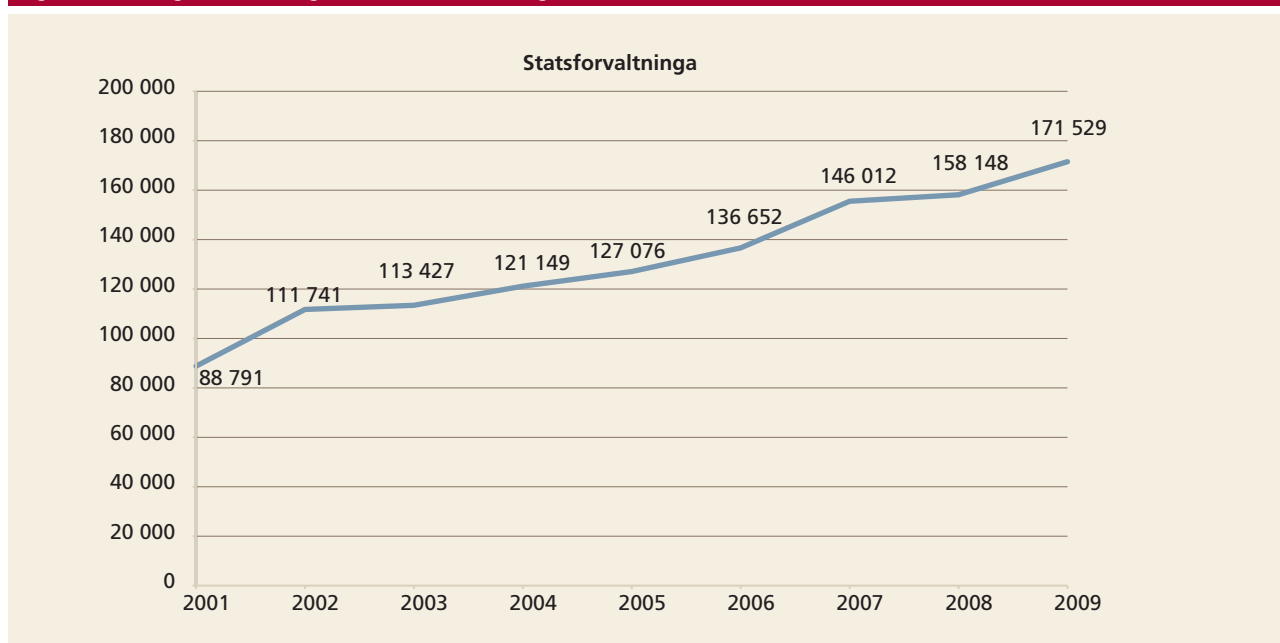
Alle anskaffingar til det offentlege er regulerte av anskaffingsregelverket.¹ Regelverket er eit prosess-regelverk som gir reglar for korleis ein anskaffingskontrakt skal tildelast. God bruk av regelverket skal tryggje effektive offentlege innkjøp og sørge for å få att så mykje som råd for pengane til fellesskapet. Ved å vere ein krevjande og profesjonell innkjøpar kan det offentlege også tryggje andre samfunnsomsyn, for eksempel sosiale omsyn og miljøomsyn.²

Riksrevisjonen har i ei årrekke rapportert i Dokument 1 om manglande etterleving av anskaffingsregelverket i statlege etatar og departement.³ Saker som er behandla i Klagenemnda for

offentlege anskaffingar (KOFA), viser også at manglande etterleving av anskaffingsregelverket er ei utfordring for den offentlege forvaltninga. Manglande etterleving av regelverket kan føre til ineffektiv ressursutnytting gjennom høgare priser og lågare kvalitet på dei varene og tenestene som ein kjøper inn. Med manglande etterleving av regelverket aukar òg risikoen for korrupsjon og mislegheiter. I St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp* går det fram at omfanget av dei offentlege innkjøpa tilseier at jamvel marginale forbetringar i regelverksetterlevinga kan ha stor samfunnsøkonomisk verknad.

Ein samla næringskomité har i Innst. S. nr. 348 (2008–2009) peikt på at det er samfunnsøkonomisk viktig å stimulere til ei effektiv offentlig innkjøpsverksemd. Komiteen ser med uro på dei stadige brota på regelverket og at somme statlege etatar handterer innkjøpa sine på ein uprofesjonell måte. Komiteen viser til at dette

Figur 1 Utviklinga i anskaffingane til statsforvaltninga 2001–2009, millionar kroner



Kjelde: SSB

- 1) Det er gitt unntaksføresegner i § 1-3 (2) i Forskrift om offentlige anskaffelser.
- 2) Prp. 1 S (2009–2010) Fornyings- og administrasjonsdepartementet, s. 76.
- 3) Det er rapportert om brot på anskaffingsregelverket i staten i blant anna Dokument nr. 1 (2002–2003), Dokument nr. 3:8 (2003–2004), Dokument nr. 1 (2004–2005), Dokument nr. 1 (2005–2006), Dokument nr. 1 (2006–2007), Dokument nr. 1 (2007–2008), Dokument nr. 1 (2008–2009), Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).

er dårleg samfunnsøkonomi, og at det svekkjer tilliten til den offentlege forvaltninga.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at komiteen ser svært alvorleg på dei mange merknadene frå Riksrevisjonen som handlar om brot på anskaffingsregelverket. Komiteen viser blant anna til at det trass i svært mykje omtale av dette problemområdet gjennom fleire år ser ut til at mange etatar har store problem med å følgje regelverket.⁴

1.2 Mål og problemstillingar

Formålet med undersøkinga er å analysere årsakene til kvifor statlege verksemdar ikkje etterlev regelverket for offentlege anskaffingar. Det blir også undersøkt i kva grad verksemdsleiinga og dei ansvarlege departementa styrer og følgjer opp etterlevinga av anskaffingsregelverket. I tillegg undersøker Riksrevisjonen her korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet følgjer opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket.

Undersøkinga belyser følgjande problemstillingar:

Problemstilling 1

Kva er årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket?

Problemstilling 2

I kva grad tryggjar den interne styringa i verksemdene etterlevinga av anskaffingsregelverket?

Problemstilling 3

I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket når dei underliggjande etatane gjennomfører anskaffingar?

Problemstilling 4

Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?

4) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006, Innst. S. nr. 120 (2008–2009) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007, Innst. 104 S (2009–2010) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008.

2 Metode og datagrunnlag

Undersøkinga gjeld i hovudsak departement og statlege etatar som i budsjettåra 2006, 2007 og 2008 fekk avsluttande revisjonsbrev med merknad for manglande etterleving av anskaffingsregelverket. I tillegg er det henta inn opplysningar frå eitt departement og fem etatar der den manglande etterlevinga i 2008 blei teken opp i den avsluttande revisjonskommunikasjonen våren 2009. I alt er det 26 etatar og seks departement med i undersøkinga.⁵ I rapporten er omgrepet *verksemder* nytta når det er tale om både etatane og departementa, og det er til saman 32 verksemder.

Undersøkinga byggjer på opplysningar om 616 enkeltsaker som ligg til grunn for rapporteringa frå Riksrevisjonen om manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Enkeltsakene er gjennomgatte, og det er registrert opplysningar om verdien av anskaffingane og kva for konkrete brot på regelverket som er gjorde.

Av dei 616 sakene gjeld 304 tenestekjøp, 193 varekjøp og 39 kontrahering av bygg og anlegg. I tillegg er det 80 saker som ikkje er kategoriserte fordi merknaden er knytt til brot på generelle krav i regelverket, for eksempel føring av anskaffingsprotokoll. Dei sakene som ligg til grunn for rapporteringa frå Riksrevisjonen, må sjåast i lys av dei revisjonsmessige prioriteringane som blir gjorde frå år til år.

Undersøkinga byggjer òg på data frå ei spørjeskjemaundersøking, intervju som er gjennomførte, dokumentanalyse og tilgjengeleg statistikk på området. Alle opplysningar frå intervju som er nytta i rapporten, er verifiserte.

2.1 Spørjeskjemaundersøking til departement og statlege etatar

Det er laga ei spørjeskjemaundersøking med to hovudformål. For det første kartlegg undersøkinga korleis verksemda vurderer årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket. For det andre blir spørjeskjemaundersøkinga nytta til å samle inn informasjon om korleis den

interne styringa av anskaffingsområdet er innretta etter at regelverksbrot blei konstaterte.

Den delen av spørjeskjemaet som kartlegg årsaksforklaringane på den manglande regelverksetterlevinga, blei utforma med utgangspunkt i opplysningar som kom fram i intervju med fagorgan på området.⁶ Spørjeskjemaet inneheldt 29 moglege årsaksforklaringar som respondentane skulle seie seg *heilt usamd*, *delvis usamd*, *delvis samd* eller *heilt samd* i.

Spørjeskjema blei sende ut i august 2009, og alle dei 32 verksemdene svarte på undersøkinga. Det var presisert i følgjebrevet til spørjeskjemaet at svara på skjemaet skulle reflektere vurderingane til leiinga i verksemdene.

Det er gjennomført analysar for å undersøkje i kva grad det er ulike årsaksforklaringar på manglande konkurranse og mangelfull protokollføring. Analysen syner at verksemdene i stor grad nyttar dei same årsakene for å forklare dei ulike regelverksbrot. Som ei følge av dette er årsaksforklaringane presenterte uavhengig av typen regelverksbrot i kapittel 5.

I analysen av spørjeskjema blei også somme av årsaksforklaringane slått saman, og forklaringane blei delte inn i seks hovudkategoriar. Hovudkategoriane er regelverkskompetanse, organisering, intern kontroll, leiingsforankring, ressursar og andre årsaker.

2.2 Djupintervju

For å få meir detaljert informasjon om årsakene til at offentlege verksemder bryt anskaffingsregelverket, blei det hausten 2009 gjennomført oppfølgingsintervju med eitt departement og fem etatar. Før intervjuet gjekk ein igjennom tildelingsbrev, årsrapportar og dokument som seier kva som er rett framgangsmåte ved anskaffingar.

Verksemdene fekk vite om tema for djupintervjuet på førehand. Verksemdene blei bedne om å stille

5) Sjå vedlegg 1 for eit oversyn over kva for etatar og departement som er med i undersøkinga.

6) Intervju med KOFA, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Departementas innkjøpstenester (DepKjøp) og Senter for statleg økonomistyring (SSØ).



Kjelde: Colourbox

med representantar som kunne uttale seg om dei aktuelle tema på vegner av verksemda.

2.3 Brev til alle departementa

I januar 2010 blei det sendt brev til alle departementa. Bakgrunnen var at ein ville belyse både den problemstillinga som gjaldt årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket, og den problemstillinga som gjaldt oppfølginga frå det ansvarlege departementet når underliggjande etatar gjer anskaffingar. I brevet blei departementa blant anna bedne om å gjere greie for kva for årsaker dei meiner er dei viktigaste når anskaffingsregelverket ikkje blir følgt innanfor ansvarsområdet til departementet. Departementa blei òg bedne om å rangere årsakene etter graden av forklaringskraft. I tillegg blei dei stilt spørsmål om etatsstyringa, om kva for tiltak som er sette i verk for å tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket, og om det er gjennomført evalueringar av anskaffingspraksisen i dei underliggjande etatane dei tre siste åra.

2.4 Dokumentanalyse

Det er nytta dokumentanalyse for å undersøkje i kva grad dei ansvarlege departementa tek opp den manglande regelverksetterlevinga i tildelings-

brev, og om etatane rapporterer tilbake i årsrapportane. Årsrapportane frå etatane er også analyserte med tanke på årsaksforklaringar og kva for tiltak som er sette iverk etter at det blei konstatert manglande regelverksetterleving.

For å undersøkje korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet styrer Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), er det teke utgangspunkt i tildelingsbrev og årsrapportane. I tillegg er budsjettproposisjonane for dei seinaste åra gjennomgått for å kartleggje dei overordna måla og rapporteringa på området. Vidare har St.meld. nr. 36 (2008–2009) gitt informasjon om verkemiddelbruka til dei statlege styresmaktene og det arbeidet dei har gjort med offentlege innkjøp. Informasjonsmateriell om innkjøp og om anskaffingsregelverket som er laga av Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og Difi, er også gjennomgått.

2.5 Intervju

Det er i 2009 og 2010 gjort to intervju med representantar for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet for å kartleggje det arbeidet departementet har gjort med anskaffingsregelverket, og den oppfølginga som har skjedd. Intervjua har gitt informasjon om korleis departementet utøver rolla si som regelverksforvaltar. Det er også gjennomført tre intervju, i høvesvis 2008, 2009 og 2010, med representantar for Difi. Formålet med desse intervjua har vore å kartleggje moglege årsaker til manglande regelverksetterleving og å få eit kunnskapsgrunnlag for å vurdere oppgåveløysinga til Difi som verkemiddel for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Det blei i 2009 gjennomført intervju med sekretariatsleiaren i KOFA om årsaker til manglande regelverksetterleving og om oppgåvene og oppgåveløysinga til nemnda. I tillegg er det i 2009 gjennomført intervju med representantar for Senter for statleg økonomistyring (SSØ) og Departementas innkjøpstenester (DepKjøp) i Servicesenteret for departementa om årsaker til manglande regelverksetterleving.

3 Revisjonskriterium

Anskaffingsregelverket omfattar lov om offentlige anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser og forskrift om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene). I hovedsak følger regelverket EU-direktiv, men det inneheld også særnorske reglar. I tillegg inneheld det statlege økonomiregelverket sentrale føreseigner og krav som knytter seg til gjennomføringa av anskaffingar i statlege verksemdar.

3.1 Generelle krav til offentlege anskaffingar

Lov om offentlige anskaffelser og forskriftene som høyrer til, skal medverke til auka verdiskaping i samfunnet ved å sørge for at ressursbruken ved offentlege anskaffingar blir så effektiv som råd og byggjer på vanleg forretningsskikk og likebehandling. Regelverket skal også medverke til at det offentlege handlar med stor integritet, slik at befolkninga har tillit til at dei offentlege anskaffingane går føre seg på ein samfunnstenleg måte.

Regelverket gir rammer for korleis anskaffingsprosessen skal vere, frå anskaffinga blir planlagd til kontrakten er underskriven. Regelverket gir òg rammer for kva for krav som kan og må setjast til så vel oppdragsgivar og oppdragstakar i ein innkjøpsprosess. Det er visse grunnleggjande krav som gjeld for alle anskaffingar uavhengig av kva anskaffinga gjeld, og kva for verdi ho har. Krava er skrivne inn i § 5 i lova og i § 3-1 i anskaffingsforskrifta. Dei grunnleggjande krava er slik:

Krav til konkurranse

Oppdragsgivaren pliktar å sørge for at anskaffinga så langt som råd er byggjer på konkurranse. Oppdragsgivaren skal ikkje dele opp ei planlagd anskaffing for å unngå at forskrift om offentlige anskaffelser kjem til bruk.

Samhøveprinsippet

Det skal vere samhøve mellom anskaffinga og den måten oppdragsgivaren gjennomfører konkurransen på. Dette inneber at krava til framgangsmåten aukar proporsjonalt med verdien av anskaffinga og kor viktig ho er.



Kjelde: Colourbox

God anbods- og forretningsskikk

Oppdragsgivaren skal handle i samsvar med god forretningsskikk. Kravet til god forretningsskikk inneber at oppdragsgivaren må innrette seg slik ein aktsam profesjonell aktør ville ha gjort, på alle stadia i anskaffingsprosessen. Oppdragsgivaren må sjå til at saksbehandlinga er forsvarleg og sakleg, og at anskaffinga skjer på ein økonomisk og ressurseffektiv måte. Kravet om god forretningsskikk inneber blant anna at ein held seg til føreseigner om habilitet, oppfyller opplysningsplikta og følgjer reglar for korleis forhandlingar skal gjennomførast.⁷

Likebehandling og ikkje-diskriminering

Oppdragsgivaren skal sørge for at alle leverandørar, uavhengig av nasjonalitet, blir behandla likt gjennom heile anskaffingsprosessen. Det gjeld blant anna når ein vel prosedyre, når ein skriv kunngjeringa og formulerer konkurransegrunnlaget, i kvalifiseringsprosessen og i tildelingsprosessen. Reglane om kommunikasjon og kunngjering og kravet om at kontrakten skal tildelast på grunnlag av objektive kriterium som er fastsette på førehand, spring ut av kravet om likebehandling.⁸ Oppdragsgivaren skal ikkje diskriminere leverandørar på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørsle.

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

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

Føreseielegheit

Oppdragsgivaren skal sikre at omsynet til føreseielegheit er vareteke gjennom heile anskaffingsprosessen. Oppdragsgivaren pliktar å gi marknaden informasjon om korleis anskaffingsprosedyren skal gjennomførast, kva for kvalifikasjonskrav som blir stilte, og kva ein kjem til å leggje vekt på i tildelingsfasen.

Ein gjennomsynleg og etterprøvbar prosess

Oppdragsgivaren skal sørge for at det som skjer under anskaffingsprosessen, er gjennomsynleg og kan etterprøvast. Det inneber at oppdragsgivaren må kunne dokumentere kva som er gjort under prosessen. Kravet om at det skal kunne etterprøvast, inneber at kunngjeringa og konkurransegrunnlaget må utformast på ein klar og utfyllande måte. Regelen om at oppdragsgivaren har protokollplikt for anskaffingar over 100 000 kroner spring ut av krava om at prosessen skal kunne etterprøvast og vere gjennomsynleg.

Livssykluskostnader, universell utforming og miljøkonsekvensar av anskaffinga

Etter § 6 i lov om offentlige anskaffelser skal statlege, kommunale og fylkeskommunale styresmakter og offentlegsstrekelege organ ta omsyn til livssykluskostnadene, universell utforming og miljøkonsekvensane når dei planlegg den enkelte anskaffinga.

3.2 Krav til den interne styringa og kontrollen i verksemdene

Det går fram av økonomireglementet § 4 at den enkelte verksemda har ansvaret for å følgje gjeldande lover og reglar når det blir gjort innkjøp i verksemda. Det skal etablerast system og rutinar som tryggjar at anskaffingane av varer og tenester går føre seg på ein effektiv og forsvarleg måte. Fullmaktene og organiseringa av arbeidet skal vere dokumenterte, og det skal vere etablert metodar og tiltak som har til formål å førebyggje, avdekkje og korrigerare feil og manglar i systema og rutinane.

I forarbeida til lov om offentlige anskaffelser går det fram at leiinga på alle nivå i forvaltninga bør lyfte fram innkjøpsområdet meir, både organisatorisk og når det gjeld ressursar.⁹ Det trengst god leiingsforankring for å lage gode system og rutinar og for å gi arbeidet med anskaffingar dei ressursane og dei vilkåra elles som må til. Det

trengst òg leiingsforankring for å setje eit sterkt nok søkjelys på planlegginga og oppfølginga av anskaffingane og på opplæringa i gjeldande lover og forskrifter og overføringa av kompetanse i dette regelverket.

Alle verksemdar skal etablere system og rutinar som har ein innebygd intern kontroll som fungerer ved blant anna anskaffingar. Den interne kontrollen skal tryggje at måloppnåinga og resultata står godt nok i høve til dei måla og resultatkrava som er fastsette, og tryggje at eventuelle større avvik blir førebygde, avdekte og korrigerate. Ein tilfredsstillande intern kontroll av anskaffingar krev innsikt i og kunnskap om dei anskaffingane som blir gjorde, og om den risikoen som knyter seg til dei. Den interne kontrollen skal også sørge for at ressursbruken ved blant anna anskaffingane er effektiv, og at mislegheiter og økonomisk kriminalitet blir førebygde og avdekte.¹⁰

Verksemda har ansvar for at dei måla og resultatkrava som er fastsette i tildelingsbrevet eller i styringsdialogen elles, blir følgde opp og oppfylte innanfor ramma av dei ressursane som er tildelte. Økonomibestemmelsene viser til at den interne styringa blant anna skal ordnast slik at verksemda har den styringsinformasjonen og det avgjerdsgrunnlaget som trengst for å følgje opp aktivitetane og resultata. Verksemda skal for eksempel ha rutinar som sørgjer for at ein har oversyn over alle fakturaer, og det må derfor forventast at verksemda heile tida har oversyn over kva som blir kjøpt inn.

Styringa, oppfølginga, kontrollen og forvaltninga må tilpassast eigenarten til verksemda og dessutan risikoen og vesentlegheita.¹¹ I verksemdar der det blir gjort mange eller store anskaffingar, eller der det er påvist manglande etterleving av anskaffingsregelverket, må ein ut frå vurderingar av risiko og vesentlegheit forvente at verksemda lyftar styringa, oppfølginga og kontrollen av anskaffingar mykje fram.

Alle verksemdar skal gjennomføre evalueringar for å få informasjon om effektiviteten, måloppnåinga og resultata innanfor heile eller delar av ansvarsområdet til verksemda og dei aktivitetane verksemda driv med. Frekvensen og omfanget av evalueringane skal fastsetjast ut frå eigenarten til verksemda, risikoen og vesentlegheita.¹²

9) Ot.prp. nr. 71 (1997–1998), kapittel 2.1 Ressursbruk og formål ved offentlige anskaffelser.

10) Økonomireglementet § 14.

11) Økonomireglementet § 4.

12) Økonomireglementet § 16.

3.3 Generelle krav til styringa av dei underliggjande etatane frå departementa

Kvart departement har eit overordna ansvar for at dei underliggjande etatane gjennomfører anskaffingar i tråd med regelverket for offentlege anskaffingar. Departementa har også eit overordna ansvar for at etaten bruker ressursane effektivt, for at etaten blir kontrollert, for at etaten har ein forsvarleg intern kontroll og for at det blir gjennomført evalueringar.¹³

Departementet skal i samråd med etaten fastsetje forma på styringsdialogen og innhaldet i han og blant anna definere styringsdokumenta, møtefrekvensen, rapporteringskrava osv. Styringsdialogen mellom departementet og etaten skal vere dokumentert. Styringa og oppfølginga skal tilpassast eigenarten til etaten og dessutan risikoen og vesentlegheita.¹⁴ I tilfelle der det er konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket, blir det forventa at departementa følgjer opp avvika gjennom styringsdialogen. Det årlege tildelingsbrevet til etatane skal blant anna gjere greie for dei overordna måla og seie kva som er strategiske utfordringar og satsingsområde, styringsparametrar for vurderinga av måloppnåinga og resultata og krav til rapportering.¹⁵

Økonomibestemmelsene stiller krav om at departementet i samråd med etaten definerer behova og avtaler kva omfang og innhald rapporteringane frå etaten til departementet skal ha. Omfanget av rapporteringa frå etatane skal vere i samsvar med tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåing og resultat.

Den kontrollen departementet fører med dei underliggjande etatane, skal vere ein del av den ordinære styringa og oppfølginga av verksemda. Departementet skal sjå til at alle etatar har god nok intern kontroll slik at dei måla og resultatkrava som er fastsette, blir følgde opp, at ressursbruken er effektiv, og at etaten handlar i samsvar med gjeldande lover og reglar.

Departementet skal sørgje for at det blir gjennomført evalueringar for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåing og resultat.¹⁶ Behovet for evalueringar må vegast opp mot kvaliteten på og omfanget av den rapporteringa etaten elles gjennomfører internt og til det overordna departementet. Evalueringane kan gi informasjon og

kunnskap som kan bidra til nødvendige justeringar av dei eksisterande rutinane og kontrolltiltaka. Evalueringane kan vere ein nyttig reiskap når ein skal justere ein eksisterande anskaffingsstrategi, og i organiseringa av anskaffingsverksemda, rutinane og kontrolltiltaka. Eit vilkår for forbetring er at ein gjer evalueringa kjend blant dei som har ansvaret for anskaffingane, og dei som gjennomfører anskaffingane i etaten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 120 (2008–2009) understreka det ansvaret departementet har for å sjå til at dei underliggjande etatane har den kompetansen som trengst for å handheve regelverket på ein korrekt måte.

3.4 Krav til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det overordna ansvaret for å utforme og forvalte regelverket for offentlege anskaffingar. Departementet reviderer reglane, blant anna ved å kome med framlegg til lovendringar og forskrifter for å følgje opp dei internasjonale forpliktingane Noreg har (for eksempel EU-direktiv på anskaffingsområdet).

Departementet har også ansvaret for å utvikle prinsipp og tiltak for korrekte og effektive offentlege innkjøp.¹⁷ Det er departementet som skal lage rettleiingar og gjennomføre andre informasjonstiltak med tanke på å styrkje innkjøpskompetansen i den offentlege sektoren.¹⁸ Som regelverksforvaltar har departementet òg eit overordna ansvar for å svare på spørsmål om offentlege anskaffingar og for å kommentere regelverket for anskaffingane.

I forarbeida til lov om offentlege anskaffelser går det fram at kombinasjonen av eit effektivt regelverk og auka kompetanse på innkjøpsområdet kan gi store innsparingar for det offentlege.¹⁹ Arbeidet med anskaffingsregelverket er ein kontinuerleg prosess, som ikkje kan reknast som avslutta jamvel om regelverket er vedteke og sett i kraft. Departementet må sørgje for jamleg dialog med brukarane av lova og for å gjennomføre evalueringar og regelverksendringar når det er formålstenleg.

13) Økonomibestemmelsene 1.2 Fullmakter og ansvar.

14) Økonomibestemmelsene 1.3 Generelt om styringsdialogen.

15) Økonomibestemmelsene 1.4 Tildelingsbrevet.

16) Økonomibestemmelsene 1.5 Oppfølging av virksomheten.

17) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Fornyings- og administrasjonsdepartementet s. 11 og 12.

18) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Moderniseringsdepartementet, s. 87.

19) Ot.prp. nr. 71 (1997–1998) Om lov om offentlige anskaffelser.

4 Anskaffingar som er gjennomførte, og regelverksbrot som Riksrevisjonen har konstatert

4.1 Statistikk over offentlege anskaffingar

Statistisk sentralbyrå (SSB) og den offisielle kunngjeringsdatabasen for offentlege innkjøp (Doffin) er hovudkjeldene til statistikken om offentlege anskaffingar. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet peiker i brev av 11. november 2010 på at dei tala det blir operert med i samband med offentlege innkjøp, er temmeleg usikre. Departementet opplyser at tala ikkje viser anna enn at statlege/offentlege anskaffingar har ein betydeleg verdi, men at det finst lite kunnskap om kva pengane går til.

Faktaboks 1 Definisjon av offentlege innkjøp

Offentlege innkjøp omfattar utgifter til varer, tenester og bruttorealinvesteringar i statleg og kommunal forvaltning. Offentlege innkjøp omfattar også tilsvarande innkjøp gjorde av statleg og kommunal forretningsdrift. Innkjøp som er gjorde av offentleg åtte føretak elles (ASA/AS og SF), blir ikkje rekna som offentlege.

Kjelde: SSB

SSB lagar kvart år statistikk som viser kor store dei offentlege innkjøpa er, og korleis dei er samansette. Tabell 1 syner innkjøpsvolumet i den offentlege forvaltninga og i offentleg forretningsdrift.

SSB reknar med at den offentlege sektoren til saman kjøpte inn varer og tenester for om lag 386 mrd. kroner i 2009, og det utgjer 16 prosent av bruttonasjonalproduktet.²¹ Av dette står statsforvaltninga for litt over 44 prosent (171,5 mrd. kroner).

Alle offentlege oppdragsgivarar pliktar å kunngjere anskaffingar med ein anslått verdi over 500 000 kroner (nasjonal terskelverdi) på kunngjeringsdatabasen Doffin. I tilfelle der ein ventar at verdien av anskaffinga blir høgare enn EØS-terskelverdiane²², skal konkurransen også kunngjerast på den europeiske kunngjeringsdatabasen Tenders Electronic Daily (TED). Oppdragsgivarar kan òg nytte Doffin for anskaffingar under 500 000 kroner, og dette blir kalla frivillige kunngjeringsdrift. Tabell 2 på neste side syner utviklinga i talet på kunngjeringsdrift over den nasjonale terskelverdien og over EØS-terskelverdiane og frivillige kunngjeringsdrift i 2006–2009.

Tabell 2 syner at det i perioden frå 2006 til 2009 har vore ein auke for alle typene av kunngjeringsdrift, og at det er størst auke i dei frivillige kunngjeringsdriftane. Tal frå Doffin syner at departementa og dei underliggjande etatane deira er oppdragsgivarar for om lag 20 prosent av alle dei kunngjeringsdriftane som er publiserte på Doffin i perioden frå 2006 til 2008.

Tabell 1 Offentlege innkjøp fordelte på type verksemd. Milliardar kroner

Offentlege innkjøp	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	209,2	228,1	242,1	257,7	278,5	314,3	332,9	362,5	385,9
Offentleg forvaltning	174,6	184,5	192,9	204,7	212,3	232,2	254,1	277,1	302
Statsforvaltninga	88,8	111,7	113,4	121,1	127,1	136,7	146	158,1	171,5
Kommuneforvaltninga	85,8	72,8	79,5	83,5	85,3	95,5	108,1	118,9	130,5
Offentleg forretningsdrift ²⁰	34,6	43,6	49,2	53,1	66,1	82,1	78,8	85,4	83,9

Kjelde: SSB

20) Offentleg forretningsdrift omfattar statleg, kommunal og fylkeskommunal næringsverksemd som er ein del av staten, kommunane eller fylkeskommunane som juridisk person, og dessutan interkommunale selskap (IKS) og selskap der kommunane eller fylkeskommunane har uavgrensa økonomisk ansvar. Innkjøp som blir gjorde av offentleg åtte føretak utover dette (ASA/AS og SF), blir ikkje rekna som offentlege og er derfor ikkje med i statistikken. Oljesektoren stod i 2009 for ca. 70 prosent av innkjøpa innanfor offentleg forretningsdrift (SSB og anskaffelser.no).

21) Tala for 2008 og 2009 er forebels.

22) EØS-terskelverdiane som gjeld frå 1. mars 2010, er 1 mill. kr for vare- og tenestekjøp frå sentrale statlege etatar og 40,5 mill. kr for bygging- og anleggsprosjekt (ekskl. mva.) (regjeringa.no).

Tabell 2 Talet på kunngjeringar på Doffin (2006–2009) fordelt på type kunngjering²³

	2006	2007	2008	2009	Auke 2006–2009
Nasjonale kunngjeringar	6 726	7 339	7 261	8 929	33 %
EØS-kunngjeringar	3 052	4 449	4 871	5 619	84 %
Frivillige kunngjeringar	170	741	896	1 011	495 %

Kjelde: Report on Public Procurement in Norway og Doffin

Det er uvisst kva for innkjøpsvolum kunngjeringar på Doffin utgjør i kroner. Hovudårsaka er at kunngjeringa i dei aller fleste tilfella berre fortel at oppdragsgivaren har anslått kontraktsverdien til å vere over den nasjonale terskelverdien eller over EØS-terskelverdien. Det går fram av Difi-publikasjonen *Report on Public Procurement in Norway. Reference year 2008* at oppdragsgivar sjeldan gir opp den estimerte kontraktsverdien i kunngjeringane.

4.2 Typar av regelverksbrot som Riksrevisjonen avdekte i 2006–2008

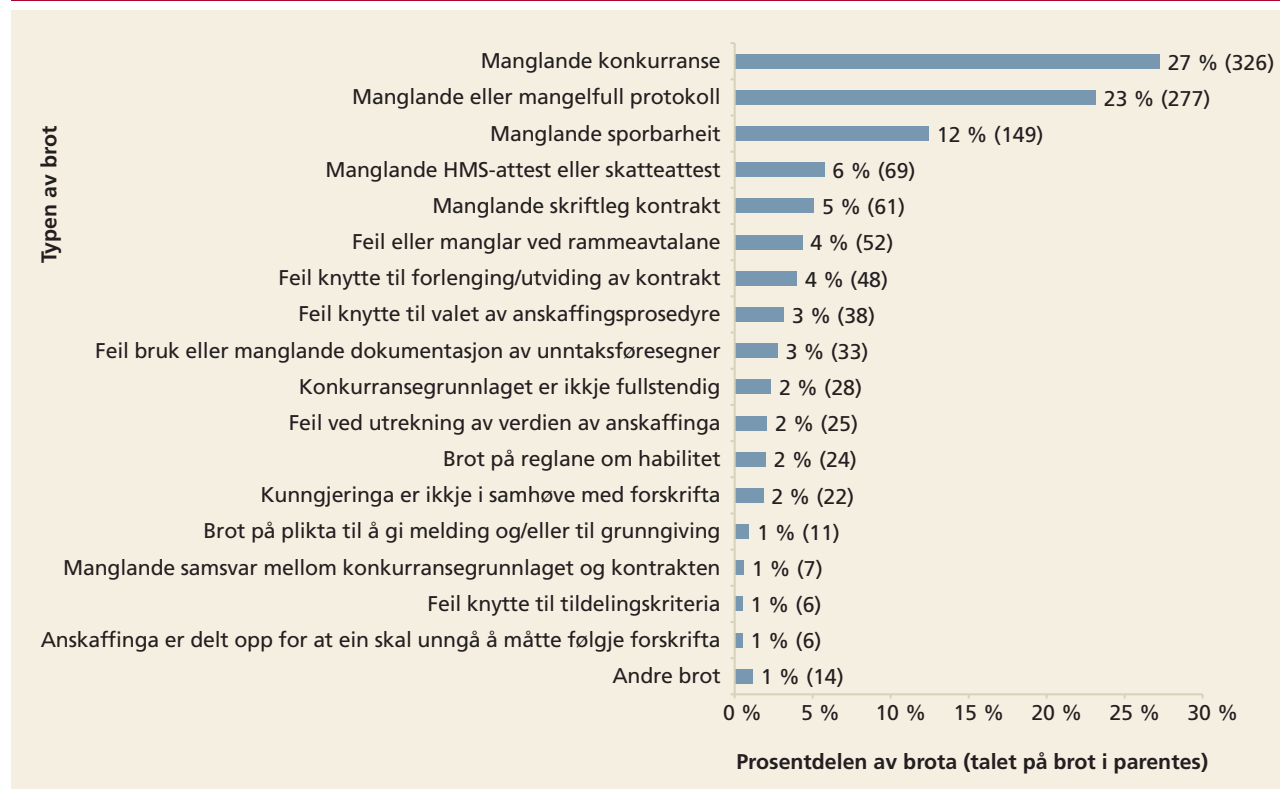
I mange av dei 616 enkeltsakene der Riksrevisjonen har konstatert regelverksbrot i perioden

2006–2008, er det påvist fleire feil og manglar. Det er til saman konstatert 1 196 regelverksbrot i perioden, og figur 2 syner ei samla framstilling av desse regelverksbrota.

Figur 2 syner at Riksrevisjonen i budsjettåra 2006–2008 påviste mange tilfelle av manglande konkurranse. Dette er konstatert i 27 prosent av regelverksbrota, og det gjeld over halvparten av anskaffingssakene.

I 23 prosent av regelverksbrota dreier det seg om manglande eller mangelfulle protokollar. Også mangel på andre former for dokumentasjon blir ofte avdekt, og det er fleire av etatane og departementa som ikkje hentar inn HMS-attest og/eller skatteattest. Det er i mange tilfelle

Figur 2 Regelverksbrot som Riksrevisjonen har avdekt i budsjettåra 2006–2008 (N = 1 196). Prosent og absolutte tal



Kjelde: Den interne kartlegginga til Riksrevisjonen

23) Den nasjonale terskelverdien blei heva frå 200 000 kr til 500 000 kr i september 2005 (St.meld. nr. 36 (2008–2009)), og derfor viser framstillinga her tal frå og med 2006.



Kjelde: Colourbox

manglande sporbarheit mellom dei inngåtte kontraktane og rekneskapssystema. Manglande sporbarheit mellom fakturaer og kontraktar vanskeleggjer kontrollen av dei samla utbetalingsane på den enkelte kontrakten. Figur 2 syner at det i 12 prosent av regelverksbrota er konstaterert manglande sporbarheit, og at det i 5 prosent av regelverksbrota ikkje er skrive kontrakt med leverandøren. Det er påvist svikt ved bruk av rammeavtalar i 4 prosent av regelverksbrota, og her gjeld meir enn halvparten av brota bruk av rammeavtalar som ikkje lenger er gyldige.

4.3 Anskaffingar der det er avdekt manglande konkurranse

I St.meld. nr. 36 (2008–2009) går det fram at regelverksbrota varierer mykje i omfang og breidd. Regjeringa vurderer brot på dei grunnleggjande krava om konkurranse og gjennomføring av ulovlege direkte innkjøp som særleg alvorleg.²⁴ I stortingsmeldinga blir det også gjort greie for at brot på kravet om dokumentasjon gjer det vanskeleg å etterprøve viktige val og avvegingar som er gjorde under anskaffingsprosessen, og at dette kan medverke til å svekkje tilliten til offentlege innkjøpsprosessar.

Det er avdekt manglande konkurranse i til saman 326 anskaffingssaker i budsjettåra 2006–2008.

24) Anskaffingar til ein verdi på meir enn 500 000 kroner der det ikkje har vore gjennomført konkurranse, og der dette ikkje er heimla i unntaksføresegnene i forskrifta, blir ofte omtalte som ulovlege direkte innkjøp eller ulovlege direkte anskaffingar.

I 169 av desse sakene har anskaffinga ein verdi på over 500 000 kroner, og i 157 av sakene har anskaffinga ein verdi på under 500 000 kroner.

Den reelle anskaffingsverdien er henta inn i 136 av dei 169 anskaffingssakene over 500 000 kroner der det er konstaterert manglande konkurranse. Den reelle anskaffingsverdien for desse anskaffingane varierer. Dei minste anskaffingane har ein verdi på rett over 500 000 kroner, og den største har ein verdi på over 30 mill. kroner. Dei fleste av desse anskaffingane har ein verdi som ligg mellom 0,5 og 1,2 mill. kroner, og den samla verdien summerer seg opp til litt under 290 mill. kroner.²⁵ Den reelle anskaffingsverdien er også henta inn for 131 av dei 157 anskaffingane med manglande konkurranse der verdien er under 500 000 kroner. Verdien av desse anskaffingane utgjer litt meir enn 40 mill. kroner. Til saman vil dette seie at det er konstaterert manglande konkurranse i gjennomførte anskaffingar til ein samla verdi av om lag 330 mill. kroner for perioden 2006–2008.

I tillegg har det i 102 av anskaffingssakene ikkje vore mogleg for revisorane å avgjere om det har vore konkurranse, fordi det manglar protokoll. Bakgrunnen for kravet om protokollføring er blant anna at ein skal kunne dokumentere at det har vore tilstrekkeleg konkurranse.

25) Medianverdien for desse anskaffingane er 0,97 mill. kr, og gjennomsnittsverdien er 2,1 mill. kr.

5 Årsaker til brot på anskaffingsregelverket og den interne styringa i verksemdene

Dei departementa og etatane som har svart på spørsmål om kva som er årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket, framhevar at dette er ei samansett problemstilling, og at det er vanskeleg å trekkje fram éi konkret årsak til regelverksbrota. I spørjeskjemaundersøkinga, som omfatta 29 moglege årsaksforklaringar, svarte verksemdene i gjennomsnitt at dei var heilt eller delvis samde i 11 av desse forklaringane.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet skriv i brev av 12. februar 2010 til Riksrevisjonen at det ikkje ligg føre solide empiriske data når det gjeld typar av brot på anskaffingsregelverket. Departementet har heller ikkje godt nok datagrunnlag for å kunne rangere ulike faktorar som kan forklare desse brota.

5.1 Regelverkskompetanse

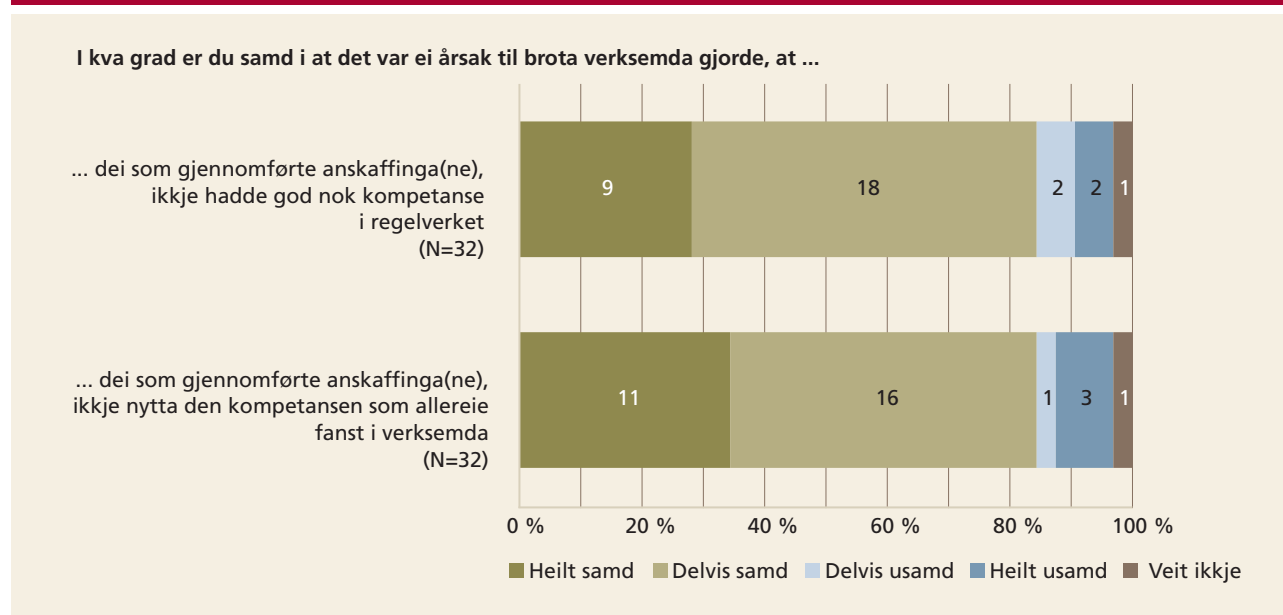
Figur 3 syner i kva grad dei verksemdene som har brote anskaffingsregelverket, forklarar brota med at dei innkjøpsansvarlege verken hadde tilstrekkeleg kompetanse i regelverket eller nytta den kompetansen som fanst i verksemda.

Manglande kompetanse er den årsaka som flest verksemdar nemner når dei skal forklare at anskaffingsregelverket ikkje blir etterlevd. Figur 3 syner at 27 av 32 verksemdar er heilt eller delvis samde i at utilstrekkeleg kompetanse i anskaffingsregelverket hos dei som gjennomførte innkjøpa, medverka til den manglande regelverksetterlevinga.

For eksempel opplyser ein etat i intervju at det varierer i kva grad dei som gjer anskaffingar i etaten, har regelverkskompetanse, og at etaten er organisert slik at det er ulike tilsette som gjer anskaffingar frå gong til gong. Etaten har valt å organisere innkjøpa slik at innkjøpsansvaret følgjer av fagansvaret. Den innkjøpsorganiseringa som er vald, er dermed ei medverkande årsak til at etaten har vanskar med å byggje opp og halde ved like anskaffingskompetanse.

Figur 3 syner òg at eit like stort fleirtal (27 av 32) av verksemdene er samde i at det er ei årsak til manglande regelverksetterleving at dei som gjennomførte anskaffingane, ikkje brukte den kompetansen som fanst i verksemda. Fleire etatar har opplyst i intervju at jamvel om dei har eit internt rådgivingsmiljø med gode kvalifikasjonar, er det ein tendens til at innkjøparane ikkje ber om

Figur 3 Mangel på regelverkskompetanse som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

assistanse frå dette miljøet når dei gjennomfører anskaffingar.

Manglande regelverkskompetanse er også den årsaka som flest departement trekkjer fram i svarbrevna når dei skal forklare kvifor dei sjølv og dei underliggjande etatane deira ikkje har følgd anskaffingsregelverket. 15 av 18 departement gir opp manglande eller mangelfull kompetanse som ein faktor som forklarar den manglande regelverksetterlevinga.

Bestillarkompetanse

For å ha bestillarkompetanse må ein blant anna kjenne behova til verksemda og ha kunnskap om marknaden. Anskaffingsregelverket regulerer i hovudsak fasen med gjennomføring av konkurransen fram til det blir skrive kontrakt. Men også forarbeida til konkurransen er viktige for å tryggje at anskaffinga blir gjennomført slik at ressursbruken blir så effektiv som råd.

Figur 4 syner i kva grad det blir opplevd som ei årsak til manglande regelverksetterleving at dei som gjennomførte anskaffinga, var usikre på kva verksemda hadde behov for, eller at dei som gjennomførte anskaffinga, mangla oversyn over moglege leverandørar i marknaden. Figur 4 syner at noko under halvparten av verksemdene seier seg samde i at brota på anskaffingsregelverket kom av at dei som gjennomførte anskaffinga, var usikre på kva verksemda hadde behov for.

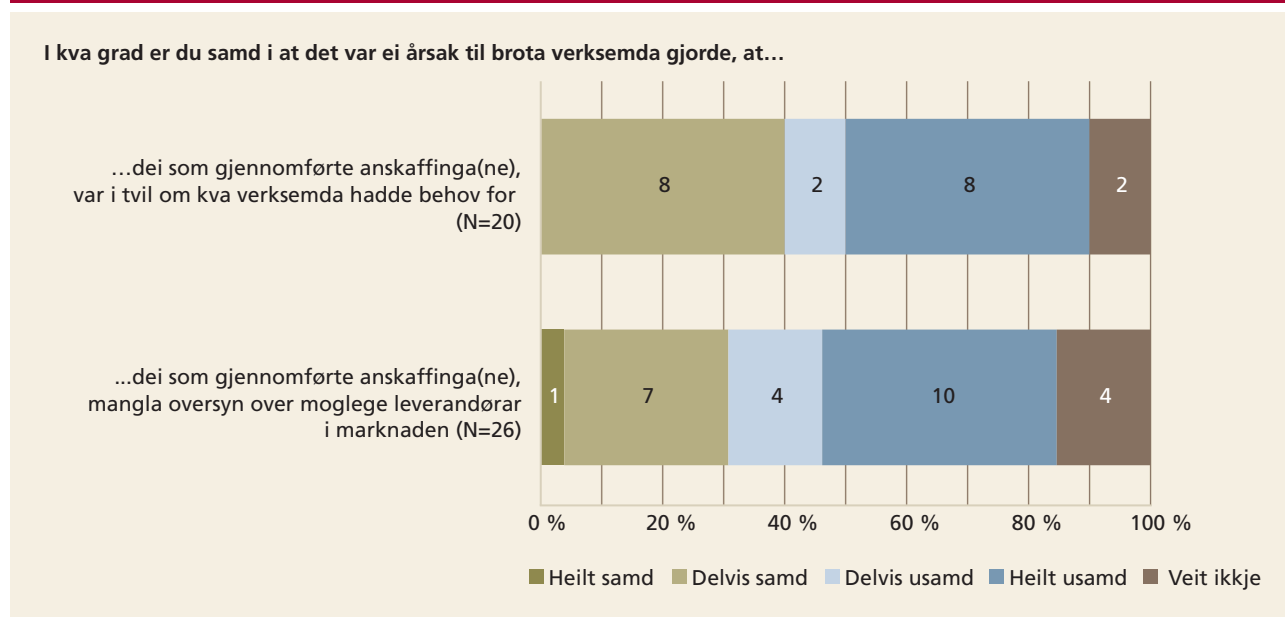
God bestillarkompetanse i samband med mindre anskaffingar inneber også at ein veit om aktuelle leverandørar. Manglande oversyn over leverandørmarknaden kan forklare regelverksbrot for anskaffingar som ligg under den nasjonale terskelverdien, ved at innkjøparar tek feil og trur at det berre er éin leverandør i marknaden, og vender seg direkte dit. Som det går fram av figur 4, syner spørjeskjemaundersøkinga at om lag ein tredjedel av verksemdene er samde i at manglande oversyn over moglege leverandørar i marknaden var ei årsak til at reglane blei brotne.

5.1.1 Tiltak for å auke kompetansen

Ei gjennomgåing av årsrapportane frå etatane, som er publisert etter at det blei påvist manglande regelverksetterleving, syner at over halvparten av etatane ikkje nemner kompetanseheving som eit tiltak for å tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket. I årsrapportane som nemner kompetansehevingstiltak, varierer detaljeringsnivået. Det er berre to etatar som beskriv dei tiltaka som er gjennomførte.

Eit fleirtal av verksemdene opplyser i spørjeskjemaundersøkinga at det som ei følgje av den manglande regelverksetterlevinga blei sett i verk kompetansehevingstiltak for å gjere regelverksbrot mindre sannsynlege i framtida. Tabell 3 syner kor mange det er som opplyser at dei har sett i verk ulike aktivitetar for å tryggje kompetansen hos innkjøparane sine.

Figur 4 Mangel på bestillarkompetanse som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

Tabell 3 Aktivitetar som tryggjar kompetansen hos innkjøparane (N = 32)

Tiltak	Prosentdel (absolutt tal)
Vi deltek på eksterne innkjøp kurs	96 % (31)
Vi har informasjon om anskaffingar på intranettet vårt	81 % (26)
Vi set av tid til kompetansehevingstiltak på individuell basis	78 % (25)
Vi har oppretta egne stillingar for å styrkje arbeidet med anskaffingar	75 % (24)
Vi arrangerer interne innkjøp kurs	68 % (22)
Vi deltek i innkjøpsnettverk	59 % (19)

Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

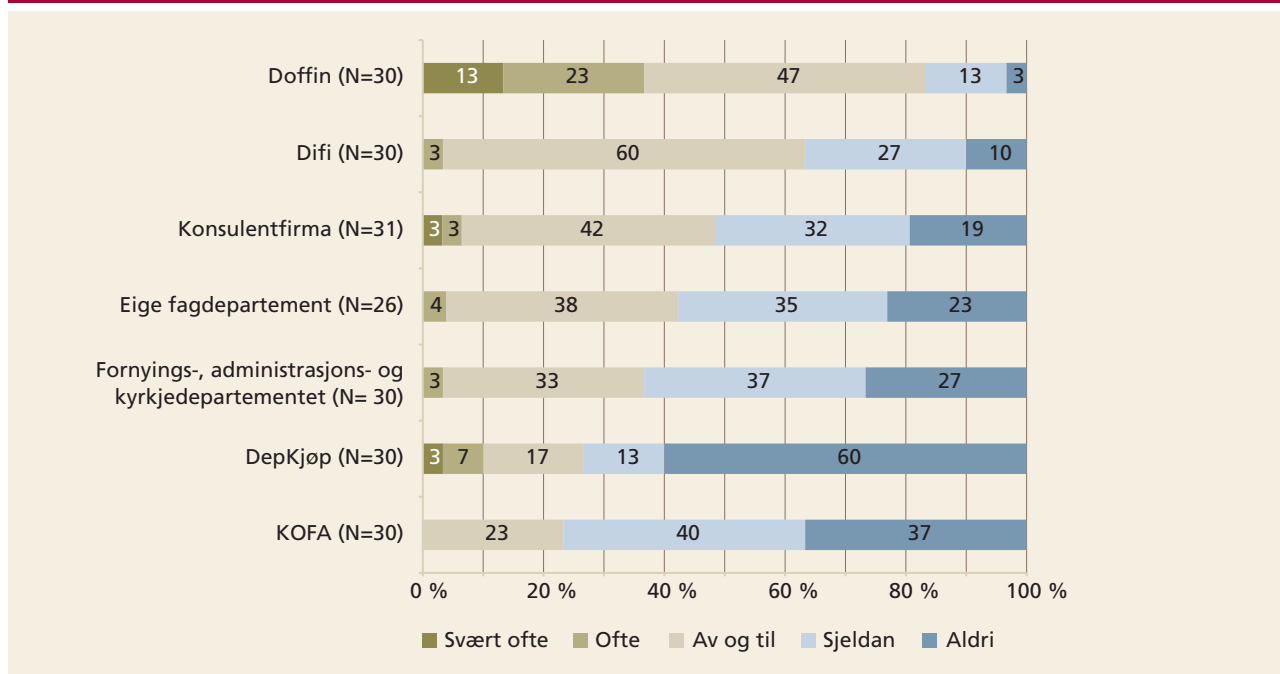
Tabell 3 syner at nesten alle verksemdene seier at tilsette deltek på eksterne innkjøp kurs, og at det er eit stort fleirtal som no har lagt ut informasjon om anskaffingar på intranettet sitt. I tillegg er det mange som opplyser at dei set av tid til kompetansehevingstiltak på individuell basis, opprettar egne stillingar for å styrkje arbeidet med anskaffingar, arrangerer interne innkjøp kurs og deltek i innkjøpsnettverk.

Undersøkinga syner at 22 av 31 verksemdar har opplyst at dei det siste året av og til har vore i konkrete situasjonar der dei har hatt behov for rettleiing og rådgiving ved gjennomføringa av anskaffingar.²⁶ Figur 5 syner kor ofte verksemdene har vore i kontakt med ulike instansar i samband med arbeidet med anskaffingar.

Det går fram av figur 5 at nesten alle verksemdene seier dei har nytta Doffin i arbeidet med anskaffingar. Så følgjer kontakt med Difi, med konsulentfirma, med deira eige fagdepartement²⁷ og med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet. Eit mindretal har *av og til* vore i kontakt med DepKjøp²⁸ og KOFA²⁹.

Hausten 2009 blei verksemdene spurde om i kva grad dei har god nok kompetanse til å gjennomføre anskaffingar i samhøve med regelverket. 23 av 32 verksemdar svarer at dei i stor grad har den kompetansen som trengst. Resten seier at dei i nokon grad har denne kompetansen.

Figur 5 Kontakt med ulike aktørar i samband med arbeidet med anskaffingar. Tal i prosent



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

26) Spørsmålet er ikkje stilt til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

27) Spørsmålet er ikkje stilt til departementa.

28) DepKjøp tilbyr rettleiing berre til departementa, ikkje til etatane.

29) KOFA opplyser i intervju at det kvar dag er mange som vender seg til sekretariatet i nemnda. Dette er stort sett potensielle klagarar, men det er òg mange offentlege oppdragsgivarar som ønskjer hjelp til å gjennomføre ei anskaffing eller er usikre på korleis dei skal handtere ein situasjon som har oppstått. For flesteparten av dei som vender seg til sekretariatet, er det ei konkret sak som ligg til grunn.

5.2 Intern kontroll

Figur 6 syner i kva grad verksemdene opplever at manglar ved kontrollen på anskaffingsområdet var ei årsak til brot på anskaffingsregelverket. Det går fram av figur 6 at eit fleirtal av verksemdene (21 av 32) er samde i at ei årsak til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket var at ikkje andre i verksemda gjennomførte kontroll av anskaffingsprosessen.

Faktaboks 2 Eksempel på mangel på kontroll i store prosjekt

Ein av etatane peiker i intervju på at det i åra med manglande regelverksetterleving i liten grad blei gjennomført kontroll av anskaffingar i store prosjekt som etaten hadde ansvaret for.

Prosjekta var kompliserte, og det var ofte tale om ei rekkje anskaffingar til ein verdi på fleire millionar kroner. Prosjektleiara hadde stor fridom når det gjaldt å organisere prosjekta, og dei jobba mykje aleine. Etaten opplyser i intervju at ein tidlegare var mindre oppteken av interne kontrollaktivitetar, og at dette var ei medverkande årsak til brot på anskaffingsregelverket.

Figur 6 syner òg at om lag halvparten (17 av 32) av verksemdene seier seg samde i at ei årsak til brot på regelverket var at den interne kontrollen i verksemda ikkje hadde sett søkjelyset nok på gjennomføringa av anskaffingar. For eksempel viser eit departement i intervju til at det ikkje var etablert eit system for intern kontroll av anskaffingar da det blei konstatert manglande

etterleving av regelverket, og at anskaffingane på dette tidspunktet i liten grad blei kontrollerte. Avdelingane i departementet hadde rett til å gjere anskaffingar sjølv, og etter erfaringane til departementet krev denne organiseringa i særleg grad at det blir etablert gode rutinar for internkontroll.

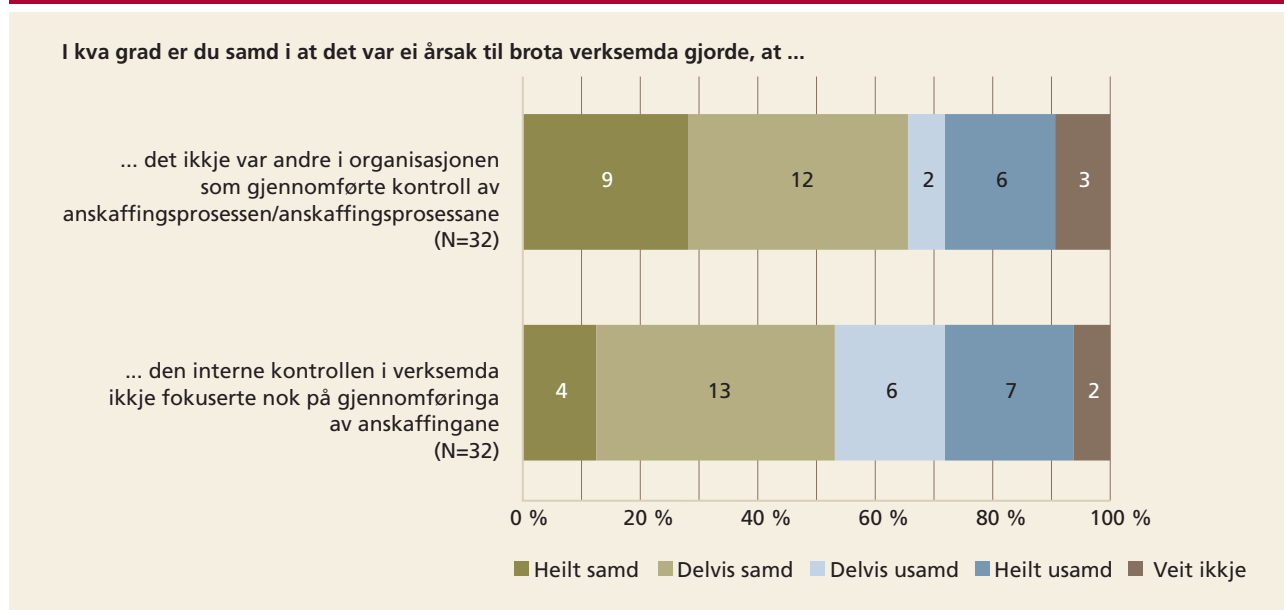
Faktaboks 3 Innkjøpsorganisering og intern kontroll

Ein etat skriv i årsrapporten sin at arbeidet med anskaffingar er gjennomgått i to einingar i etaten internt. I den eine eininga er det få anskaffingar, og det er berre éin ansvarleg innkjøpar. I den andre eininga blir det gjennomført store innkjøp, og det er valt ei desentralisert innkjøpsorganisering.

Den interne gjennomgåinga avdekte at det i eininga med desentralisert innkjøpsorganisering manglar god nok intern kontroll til å sørgje for at krava i regelverket for offentlege anskaffingar blir oppfylte. Det blir poengtert at det til dels er uklar rolleforståing i eininga når det gjeld kven som har ansvaret for kva, og at den desentraliserte modellen stiller store krav til styring og kontroll på anskaffingsområdet. I eininga der det berre er éin person som har ansvaret for anskaffingane, peiker den interne gjennomgåinga på at den innkjøpsorganiseringa som er vald, gir stor sårbarheit.

I brev svarer 6 av dei 18 departementa at manglar ved den interne kontrollen forklarar den manglande regelverksetterlevinga innanfor deira ansvarsområde. Eitt departement seier at det ikkje har vore utvikla ein god nok intern kontroll på

Figur 6 Utilstrekkeleg intern kontroll som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen



Kjelde: Colourbox

anskaffingsområdet, og eit anna departement viser til at kontrolltiltaka ikkje var avstemde i høve til risikoen for å gjere feil.

5.2.1 Tiltak for å betre den interne kontrollen

Ei kartlegging av årsrapportane frå etatane syner at over halvparten av etatane ikkje omtaler tiltak som er iverksette, og som knytter seg til intern kontroll. Mindretalet som opplyser at det er sett i verk tiltak på dette området, fortel at ein blant anna har etablert kontrollrutinar, gjennomført risikovurderingar og gjort evalueringar av den interne kontrollen.

Av 32 verksemdar i spørjeskjemaundersøkinga seier 22 at det er gjennomført forbetringar i dei interne kontrollrutinane etter at ein fekk merknad for manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Eitt departement opplyser for eksempel at det er oppretta ei sentral kontrollleining som følgjer opp varslingssaker og anskaffingspraksisen.

I eit effektivt internt kontrollsystem er det risikovurderinga av anskaffingsprosessar som danner grunnlaget for kva som bør kontrollerast.³⁰ I spørjeskjemaundersøkinga opplyser åtte av 32 verksemdar at dei ikkje har identifisert risikofaktorar som kan medverke til at anskaffingsregelverket ikkje blir følgt.

Anskaffingar er eit område med høg risiko for mislegheter. Mislegheter er ei fellesnemning for

handlingar som inneber uærleg framferd med tanke på å oppnå ein urettvis fordel for ein sjølv, for verksemda eller for andre. Mislegheter skil seg frå feil ved at dei er utførte med vilje. Spørjeskjemaundersøkinga syner at av dei 24 verksemdene som seier dei har identifisert risikofaktorar, har halvparten ikkje vurdert risikoen for mislegheter i samband med anskaffingsverksemda. Ein nærmare analyse av svara frå dei departementa der det er konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket, syner at berre to av seks har gjennomført ei vurdering av risikoen for mislegheter.

Når ein gjennomfører evalueringar, kan ein få informasjon om måloppnåing og resultat. Spørjeskjemaundersøkinga viser at 13 av 32 verksemdar ikkje har gjennomført evalueringar som omfattar innkjøp de siste tre siste åra. Det er i stor grad dei same verksemdene som verken har gjennomført evalueringar eller gjort risikovurderingar av anskaffingsprosessen.

Av dei 32 verksemdene er det fem som i spørjeskjemaundersøkinga svarer at dei i liten grad har eit internkontrollsystem som tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket. Ingen av desse fem verksemdene har endra organiseringa av innkjøpsfunksjonen etter at dei fekk merkand frå Riksrevisjonen. Dei har heller ikkje laga oversyn over kva for anskaffingar dei har gjennomført det siste året.

30) Intern kontroll: et integrert rammeverk, Coso-rapporten, s. 4 og 54.

Det er 18 verksemdar som i spørjeskjemaundersøkinga svarer at dei har eit internkontrollsystem som i nokon grad tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket, og det er ni som opplyser at dei har eit system som i stor grad gjer det. Ein nærmare analyse syner at berre fire av dei ni siste har identifisert faktorar med omsyn til risikoen for mislegheiter.

5.3 Leiingsforankring

Etterleving av anskaffingsregelverket er eit leiingsansvar. I spørjeskjemaundersøkinga blei verksemdene bedne om å ta stilling til om manglande leiingsforankring var ei årsak til manglande regelverksetterleving.

Som det går fram av figur 7, er rundt to tredjedelar av verksemdene (20 av 32) samde i at ei årsak til manglande etterleving av anskaffingsregelverket var at leiinga ikkje hadde fokusert nok på anskaffingspraksisen. I intervju går det fram at i dei åra det blei påvist manglande regelverksetterleving, var anskaffingar eit lite prioritert område i verksemdene. Ein etat forklarar den manglande regelverksetterlevinga med medviten nedprioritering. Etaten hadde i ein periode mista mange tilsette med anskaffingskompetanse, og som ei følgje av det blei arbeidet med å fornye utgåtte kontraktar nedprioritert. Dette resulterte i at etaten nytta rammeavtalar som ikkje lenger var gyldige, og at regelverket blei brote ei rekkje gonger.

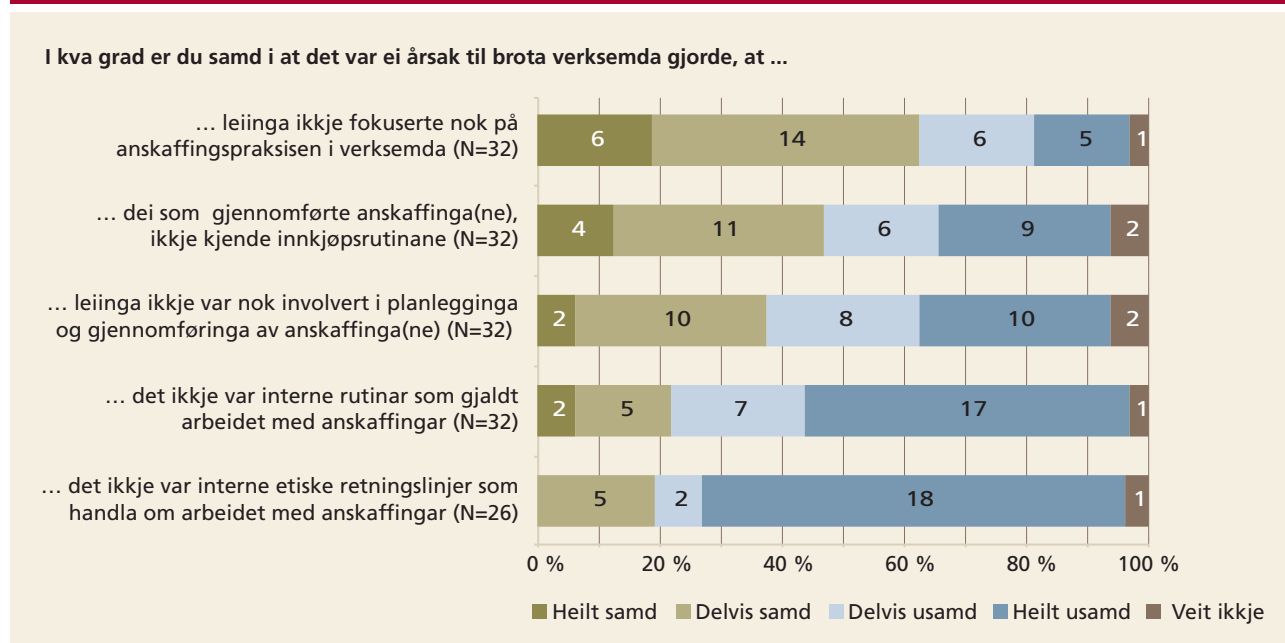
Ein annan etat skildrar i intervju korleis leiinga i hovudsak fokuserte på kostnadseffektivitet og gode leveransar til kundane framfor etterleving av regelverket. Leiinga la vekt på raske og effektive innkjøp, og dette hadde prioritet framfor å følgje interne kontrollrutinar. I intervju med ein tredje etat går det fram at leiinga ikkje prioriterte arbeidet med anskaffingar, og at dette synte seg gjennom fråværet av ein strategi for innkjøp og ved at det blei sett av avgrensa ressursar til innkjøpsarbeid. Leiinga formidla ikkje til dei tilsette kor viktig arbeidet med anskaffingar var, og oppfølginga var ikkje god nok.

Faktaboks 4 Kva kontinuerleg leiarforankring i alle ledd har å seie

Det blir poengtert av fleire verksemdar i intervju at etterlevinga av anskaffingsregelverket er eit område som lett kan bli nedprioritert til fordel for primæroppgåvene til verksemda. På bakgrunn av desse erfaringane framhevar verksemdene at det har mykje å seie at leiinga kontinuerleg fokuserer på gjennomføringa av anskaffingane.

Ein etat viser til at den enkelte leiaren, i den enkelte eininga, spelar ei sentral rolle når det gjeld spørsmålet om anskaffingsregelverket blir følgt eller ikkje. Etaten slår fast at prioritering av dette området hos leiinga er ei stor utfordring, og etaten meiner det er særleg utfordrande å sørge for at leiarane på lågare leiingsnivå prioriterer arbeidet med anskaffingar.

Figur 7 Mangel på leiingsforankring som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

For å tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket kan leiinga sørgje for å få utvikla og innført innkjøpsrutinar. Figur 7 viser at om lag halvparten av verksemdene er samde i at manglande regelverksetterleving har opphav i manglande kunnskap om interne innkjøpsrutiner. Figuren syner også at 12 av 32 spurde er samde i at det var ei årsak til brot på regelverket at leiinga ikkje var nok involvert i planlegginga og gjennomføringa av anskaffingane.

I brev har 7 av 18 departement trekt fram manglande leiingsforankring som ei årsak til manglande regelverksetterleving i departementet og dei underliggjande etatane.

5.3.1 Tiltak for å betre leiingsforankringa

I spørjeskjemaundersøkinga svarer alle verksemdene at leiarane fokuserer meir på innkjøp som ei følge av dei regelverksbrota som er påviste. Eitt departement presiserer i intervju at det er heilt avgjerande at leiinga rettar søkjelyset mot innkjøpsområdet, for at ein skal kunne lykkast med andre tiltak som blir sette i verk på dette området. Dette blir grunnlagt med at god regeletterleving er avhengig av at alle leiarar på alle nivå støttar arbeidet og forpliktar seg til det.

I intervju med verksemdar går det fram at auka merksemd frå leiinga har resultert i ulike tiltak. Verksemdene opplyser at dette har resultert i endringar i innkjøpsorganiseringa og den interne kontrollen, og at søkjelyset er sett på kva anskaffingskompetanse har å seie.

Somme departement opplyser i brev at det er sett i verk konkrete tiltak for å auke leiingsforankringa i dei underliggjande etatane deira. To departement omtaler konkrete tiltak som skal tryggje leiingsforankringa. Det eine departementet viser til at det er arrangert nettverksamlingar om etterleving av regelverket for offentlege anskaffingar både for departementsleiinga, etatsleiarar og leiarar i administrasjonen i underliggjande etatar. Det andre departementet viser til at det som eit tiltak held fram arbeidet med å ansvarleggjere etatsleiinga, samtidig som det tilbyr noko støtte og oppfølging til etaten.

Styringsdokument for gjennomføring av anskaffingar

Anskaffingsstrategiar er eit viktig verkemiddel for leiinga når det gjeld å forankre arbeidet med anskaffingar i organisasjonen. I spørjeskjemaundersøkinga svarer alle verksemdene utanom to at dei har eit dokument som fortel korleis



Kjelde: Colourbox

anskaffingar skal gjennomførast (for eksempel ein anskaffingsstrategi).

Alle verksemdene som i spørjeskjemaundersøkinga opplyste at dei hadde laga eit dokument som fortel korleis anskaffingar skal gjennomførast, blei bedne om å sende dette dokumentet til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har motteke 12 dokument frå 10 verksemdar.

Oversyn over kva som faktisk blir kjøpt inn

Skal leiinga ha innsikt i kva som faktisk blir kjøpt inn, er oversyn over kva for anskaffingar som er gjennomførte, eit sentralt punkt, og dette er òg eit vilkår for å lage gode anskaffingsstrategiar.³¹ Spørjeskjemaundersøkinga syner at 19 av 32 verksemdar ikkje lagar årlege oversyn som viser dei anskaffingane på over 100 000 kroner som er gjennomførte.

Det varierer kva for informasjon som er med i dei oversyna som blir laga. Verksemdene opplyser at oversyna til vanleg inneheld opplysningar om namnet på leverandøren, typen av anskaffing, om det er laga protokoll, om anskaffingsprosedyren og om kostnaden. To verksemdar opplyser at dei lagar oversyn som verken inneheld namnet på leverandøren, typen av anskaffing eller informasjon om kostnader.

31) Intervju med Difi 19. mars 2010.

5.4 Innkjøpsorganisering

Figur 8 syner i kva grad verksemdene er samde i at element ved innkjøpsorganiseringa kan forklare den manglande regelverksetterlevinga.

Figur 8 syner at 21 av 32 verksemdar er samde i at brot på regelverket hadde opphav i at arbeidet med anskaffingar var ei oppgåve som kom i tillegg til dei faste arbeidsoppgåvene. Like mange er samde i forklaringa at brot heng saman med at personar utan innkjøpskompetanse fekk mandat til å gjere anskaffingar. Figur 8 syner òg at eit mindretal er samde i at desentraliserte fullmakter og desentralisert ansvar var ei årsak til manglande regelverksetterleving.

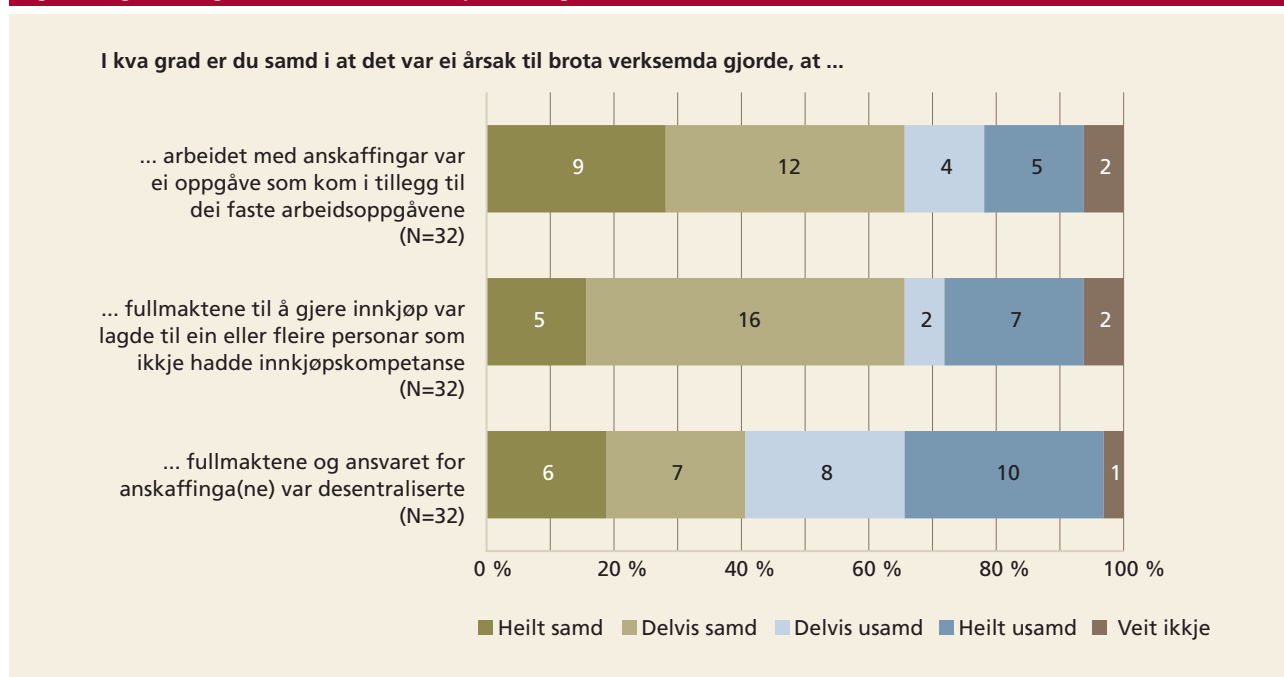
Alle verksemdene som er med i undersøkinga, opplyser i spørjeskjemaet at dei har organisert seg på ein slik måte at dei har ei sentral eining med innkjøpsfagleg kompetanse, men det varierer kva for fullmakter den sentrale eininga har når det skal gjennomførast anskaffingar. Av 31 verksemdar er det 14 som seier at dei har ei sentral eining med fullmakt til å stå for planlegginga, gjennomføringa og oppfølginga av større og komplekse anskaffingar, medan fagavdelingane gjennomfører mindre og enklare innkjøp. Dei resterande 17 verksemdene opplyser at fagavdelingane står for planlegginga, gjennom-

føringa og oppfølginga av anskaffingane, medan den sentrale eininga berre har ein støttefunksjon.³² Alle verksemdene, utanom ei, opplyser at dei har ein eller fleire personar som er innkjøpsansvarlege.

Spørjeskjemaundersøkinga syner at verksemdar med ei sentral anskaffingseining som har ein støttefunksjon, i mindre grad opplever at dei har god nok kompetanse til å gjennomføre anskaffingar i samsvar med anskaffingsregelverket. Medan om lag 50 prosent av dei verksemdene som har ei sentral eining med støttefunksjon, i stor grad opplever å ha god nok kompetanse, ligg prosentdelen rett over 90 for dei verksemdene som har ei sentral eining med fullmakt til å stå for planlegginga, gjennomføringa og oppfølginga av større og komplekse anskaffingar.

Dei djupintervjua som er gjennomførte, syner den same tendensen. Dei verksemdene som er intervjua, seier at ei desentralisert innkjøpsorganisering skaper utfordringar blant anna når det gjeld vedlikehald av regelverkskompetansen. Det blir peikt på at kunnskapane om anskaffingsregelverket blir dårlegare dess lenger ut i verksemda dei tilsette sit, og at det er ei utfordring å byggje opp og halde ved like kompetansen ute i fagavdelingane. Fleire verksemdar meiner at den desentraliserte innkjøpsorganiseringa resulterte i

Figur 8 Organisering som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

32 Ingen verksemdar seier at dei har sterk sentralisering eller sterk desentralisering, det vil seie at høvesvis den sentrale eininga eller fagavdelingane har alle fullmaktene når det gjeld gjennomføringa av anskaffingsprosessen.

at mange tilsette med låg anskaffingskompetanse gjennomførte anskaffingar.

Undersøkinga syner at fleire etatar har utfordringar når det gjeld å tryggje ei felles innkjøpsatferd. For eksempel trekkjer ein etat fram i intervju at det har vore situasjonar der ulike avdelingar vel å nytte den same leverandøren utan at dei kjenner til innkjøpsbehova til kvarandre. Etaten poengterer at det i desse tilfella ikkje treng vere regelverksbrot, men at koordinerte innkjøp gir ein betre forhandlingsposisjon og meir effektive innkjøp samla sett.

Åtte departement framhevar i svarbrev til Riksrevisjonen at innkjøpsorganiseringa kan vere ei årsak til brot på anskaffingsregelverket innanfor deira eige ansvarsområde. Departementa peiker blant anna på at med ei desentralisert organisering av innkjøpsfunksjonen blir det til at saksbehandlarane sjeldan gjer anskaffingar, og dermed har dei mindre innkjøpskompetanse. Denne organiseringa kan òg resultere i at det er vanskeleg å ha oversyn over kven det er som gjer innkjøp i avdelingane, og å vite om dei tilsette har god nok kompetanse på området. Eitt departement presiserer at det er ei lite medviten haldning til bruk av fullmakter når det blir gjort innkjøp, og at dette er ei årsak til manglande etterleving av regelverket.

Faktaboks 5 Effektivitetspotensial ved omorganisering

Eit råd som blei gitt til ein konkret etat i ein evalueringsrapport frå 2004, handla om det effektiviseringspotensialet som knyter seg til meir standardiserte innkjøpsfunksjonar. Rapporten konkluderte med at ein kunne auke effektiviteten på innkjøpsområdet viss det var færre innkjøpsavtalar og større profesjonalitet i innkjøpsfunksjonen.

Etaten har sidan 2004 etablert ein innkjøpsfunksjon med spisskompetanse sentralt og eit nettverk av regionale innkjøpskoordinatorar. Etaten meiner at organiseringa og oppbygginga av kompetanse har vore avgjerande for å tryggje at innkjøpa skjer i tråd med anskaffingsregelverket. Etaten opplyser at ein har fått til innsparingar i perioden 2004–2009 ved å redusere talet på leverandørar og i tillegg inngå rammeavtalar på viktige område.

5.4.1 Tiltak for å betre innkjøpsorganiseringa

Spørjeskjemaundersøkinga syner at over halvparten av verksemdene (17 av 32) har endra innkjøpsorganiseringa si etter at det blei konstatert manglande regelverksetterleving. Nesten alle desse (15 av 17) seier at dei har sett i verk tiltak som sentraliserer innkjøpsfunksjonen. Dette blir stadfesta i årsrapportane frå etatane. Litt over

halvparten av etatane skriv i årsrapporten at dei har endra innkjøpsorganiseringa, og fleirtalet av desse opplyser at dei har sett i verk tiltak som på ulike måtar medverkar til ei sentralisering av innkjøpsfunksjonen.

Fleire verksemdar svarer i spørjeundersøkinga at dei har sentralisert innkjøpsfunksjonen ved å etablere ei sentral kompetanseining med fullmakt til å føre kontroll med dei anskaffingane som blir gjennomførte. Fleire etatar opplyser at dei har styrkt innkjøpsfunksjonen på personellsida ved å tilsetje personar med innkjøpskompetanse i den sentrale eininga eller i leiingsfunksjonar i verksemda.

Faktaboks 6 Innkjøpssamarbeid

Ein etat der det blei konstatert manglande regelverksetterleving i 2007, skriv i årsrapporten for 2009 at etaten har gått inn i eit innkjøpssamarbeid som omfattar fleire fylkeskommunar og kommunar. Samarbeidet vil på sikt resultere i at etaten kjem til å utlyse færre administrative rammeavtalar og få betre vilkår gjennom større innkjøpsvolum. I tillegg får etaten tilgjenge til og kan dra nytte av innkjøpskompetanse og juridisk spisskompetanse på feltet offentlege anskaffingar. Samarbeidet skal òg sørge for kompetanseheving av miljø- og samfunnsansvaret i offentlege anskaffingsprosessar.



Kjelde: Colourbox

5.5 Ressursar

Dersom anskaffingane skal gjennomførast i tråd med anskaffingsregelverket, må verksemdene prioritere og sørje for nok ressursar til arbeidet, blant anna i form av tid og personell. Figur 9 syner i kva grad verksemdene opplever at knappe ressursar kan forklare den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket.

Figur 9 syner at halvparten av verksemdene (15 av 29) er samde i at ei årsak til manglande regelverksetterleving var at det blei sett av for lite tid til å gjennomføre anskaffingane i tråd med regelverket. I intervju kjem det fram at det ofte blir tidspress som følgje av at den som skal gjennomføre anskaffinga, ikkje har kompetanse til å avgjere om innkjøpet fell inn under anskaffingsregelverket eller ikkje. Fleire meiner at den manglande regelverkskompetansen fører til mangelfull planlegging av anskaffinga.

Figur 9 syner òg at verksemdene i mindre grad ser mangel på ressursar til å leige inn ekstern innkjøpsekspertise som ei årsak til regelverksbrot. Berre tre verksemdar er samde i at ei årsak til brot var at det ikkje var sett av pengar til å leige inn ekspertise utanfrå til å gjennomføre anskaffingane i tråd med regelverket.

I svara frå departementa på brev frå Riksrevisjonen om årsakene til manglande regelverksetterleving er det åtte departement som nemner at knappe ressursar kan forklare den manglande

etterlevinga. Eitt departement trekkjer i svarbrevet fram at ein ofte treng råd frå erfarne brukarar av regelverket når ein gjennomfører anskaffingar, og at mangel på slik rådgiving saman med tidsfristar kan vere ei mogleg forklaring på den manglande regelverksetterlevinga. Eit anna departement skildrar korleis ein kombinasjon av innarbeidde uvanar, ein hektisk kvardag og tidspress ved gjennomføringa er ei årsak til brot.

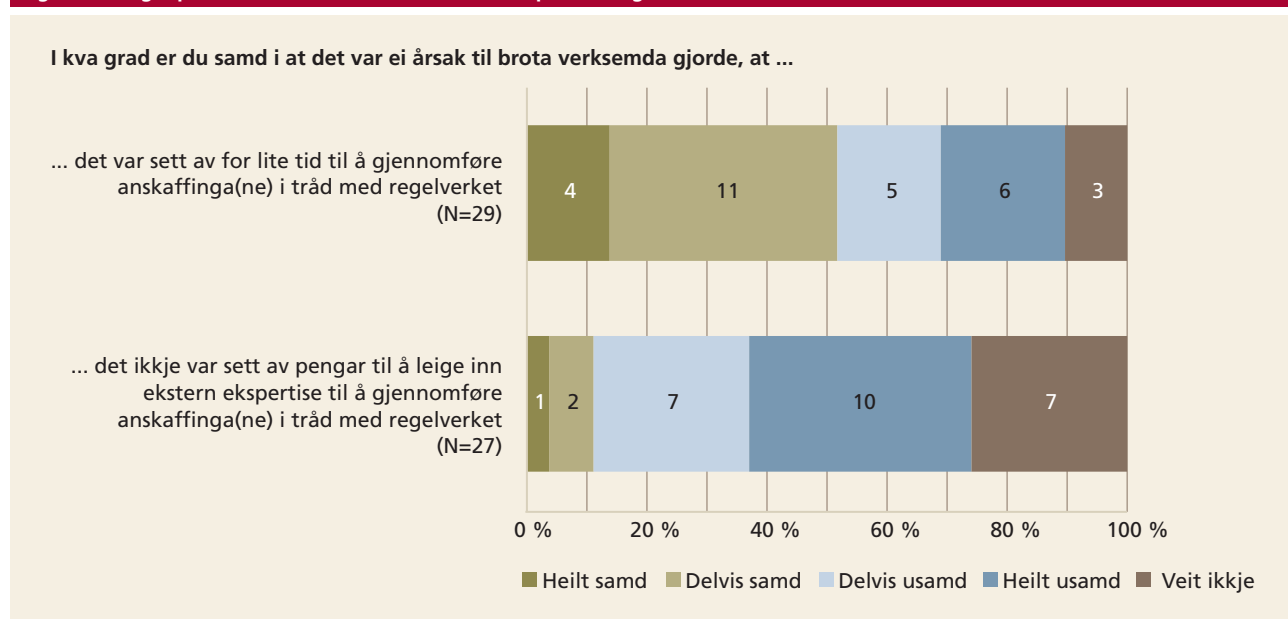
5.5.1 Tiltak for å betre ressurs situasjonen

I spørjeskjemaundersøkinga opplyser 9 av 32 verksemdar at det er tilført ressursar for å styrkje innkjøpsfunksjonen etter at Riksrevisjonen har konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket. Dei vanlegaste tiltaka som verksemdene set i verk, er intern omdisponering av ressursar til innkjøpsfunksjonen og oppretting av nye innkjøpsfaglege stillingar. Dette er fakta som blir stadfesta i årsrapportane frå etatane.

5.6 Andre årsaker til regelverksbrot

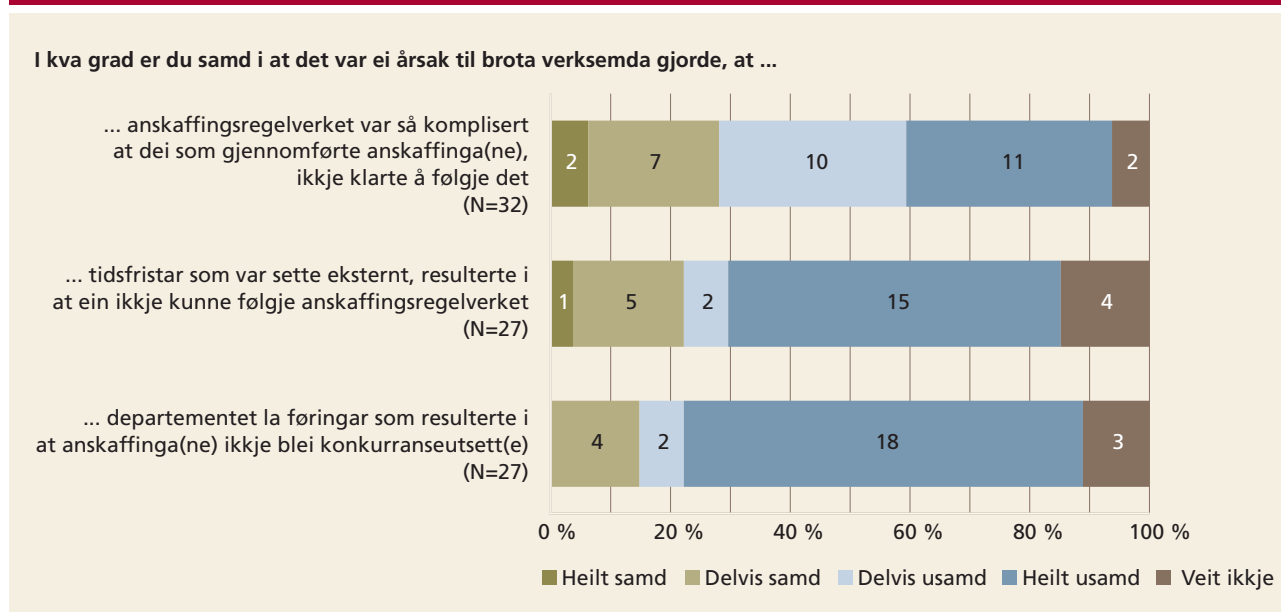
Figur 10 på neste side syner i kva grad verksemdene forklarar den manglande regelverksetterlevinga med årsaker som dei meiner ligg utanfor verksemda sjølv. Figuren syner at under ein tredjedel av verksemdene (9 av 32) er samde i påstanden om at anskaffingsregelverket var så komplisert at innkjøparane ikkje klarte å følgje det.

Figur 9 Mangel på ressursar som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeundersøkinga til Riksrevisjonen

Figur 10 Eksterne faktorar som årsak til brot. Tal i prosent og absolutte tal



Kjelde: Spørjeskjemaundersøkinga til Riksrevisjonen

Fleire departement viser i svarbrev til at anskaffingsregelverket er så komplekst at det set høge krav til kompetansen på området. Fleire departement viser til at det er ei ekstra kompetanseutfordring at anskaffingsregelverket blir endra heile tida. Det blir presisert i breva at fortolkingar som EU-domstolen gjer, nasjonale rettsavgjerder og fråsegner frå KOFA gir løpande føringar for tolkinga av regelverket. Desse departementa meiner at dette gjer det krevjande å halde seg oppdatert og dermed ha god nok kompetanse når det gjeld regelverket.

I spørjeskjemaundersøkinga er det få verksemder som seier at eksternt sette tidsfristar eller føringar frå departementet gjorde at anskaffinga ikkje blei konkurranseutsett, jf. figur 10. Fleire verksemder seier i intervju at det finst tilfelle der politiske avgjerder med korte fristar resulterer i at det blir for kort tid til å gjennomføre anskaffinga i samhøve med regelverket.

I intervju med ein etat går det fram at det kan vere ei utfordring i arbeidet med anskaffingar at det ikkje er klart kva som blir rekna som forskings- og utviklingstenester (FoU). Etter forskrifta treng ein ikkje konkurranseutsetje slike tenester når heile oppdraget er betalt av same oppdragsgivaren, og når fordelene av tenesta ikkje fullt ut kjem oppdragsgivaren til gode til bruk i verksemda. Etaten har teke opp dette med overordna departement, og det blei da gitt signal om at FoU-kontraktar bør nyttast også om etaten ikkje er viss på at det som faktisk skal kjøpast inn, fell inn under

definisjonen av FoU-kontraktar. Etaten seier at bakgrunnen for desse signala var at ein på den måten slepp å følgje anskaffingsregelverket.

Erfaring med leverandøren

Gode erfaringar frå tidlegare samarbeid mellom leverandøren og oppdragsgivaren kan medverke til at oppdragsgivarar ikkje konkurranseutset nye oppdrag og dermed bryt anskaffingsregelverket. Av 27 verksemder er 12 delvis samde i at brot på regelverket kjem av at dei som gjennomførte anskaffinga, hadde god erfaring med leverandøren og derfor såg på konkurranseutsetjing som unødvendig. Det er 4 av 27 verksemder som er heilt samde i det.

I intervju går det fram at problemet med manglande konkurranse som følgje av gode relasjonar til leverandøren særleg er aktuelt når ein kjøper konsulenttenester. Gode relasjonar mellom konsulenten og innkjøparen resulterer i at det blir gitt oppdrag utan konkurranse, og at avtalar blir utvida utan konkurranse. Det blir peikt på at det ofte utviklar seg eit tillitsforhold mellom konsulenten og innkjøparen, og at det er enklare for tilsette å nytte konsulentar som har vore innleigde tidlegare enn å gjennomføre ein ny anskaffingsprosess. Denne forklaringa på manglande konkurranseutsetjing blir særleg nytta der det blir sett som viktig for tildelinga av det nye oppdraget at oppdragstakaren har kunnskap om verksemda frå før.

Det er også eksempel på at innleigde konsulentar blir behandla som tilsette og ikkje som leverandørar av ei teneste. I intervju med ein av etatane blei det trekt fram at dei som leiger inn ei teneste, kan "gløyme" at konsulenten er innleigd, og at konsulenten derfor får stadig nye oppgåver. Ein annan etat nemner eit eksempel der det ikkje var tilstrekkeleg medvit om dette, slik at ein ikkje skilde godt nok mellom folk som var mellombels tilsette og innleigde konsulentar. Dermed blei ein uviss på om anskaffingsregelverket skulle følgjast eller ikkje, og dette var ei årsak til den manglande regelverksetterlevinga.

Faktaboks 7 Eksempel på tillitsforhold mellom innkjøpar og konsulent

Dokument nr. 1 (2008–2009) tok opp ei sak der leiinga i ein statleg etat sjølv forhandla fram fleire anskaffingar som ikkje var i tråd med regelverket. Etaten blei beden om å forklare kva for vurderingar som låg til grunn for valet av leverandør av oppdraga, og kven i etaten som gjorde desse vurderingane. Etaten svarte i brev til Riksrevisjonen blant anna at ein i leiargruppa til den administrerande direktøren visste om kompetansen og leveringsdugleiken til leverandøren, og at den administrerande direktøren på denne bakgrunnen tok kontakt med han om oppdraget. Etaten opplyste også at det var viktig å kome i gang med arbeidet før sommarferien 2007, og at det var avgjerande for valet av konsulenten at han hadde "eit svært positivt omdømme i marknaden". Etaten viste òg til at tilbodet frå konsulenten "trefte", målt ut frå det behovet etaten hadde for innleigd hjelp.

Til dette hadde Riksrevisjonen den merknaden at det var kritikkverdig at leiinga i etaten ikkje hadde klart å følgje lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kjelde: Dokument nr. 1 (2008–2009) og underliggjande dokumentasjon

6 I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket ved innkjøp i dei underliggjande etatane?

6.1 Føringer og tiltak på anskaffingsområdet

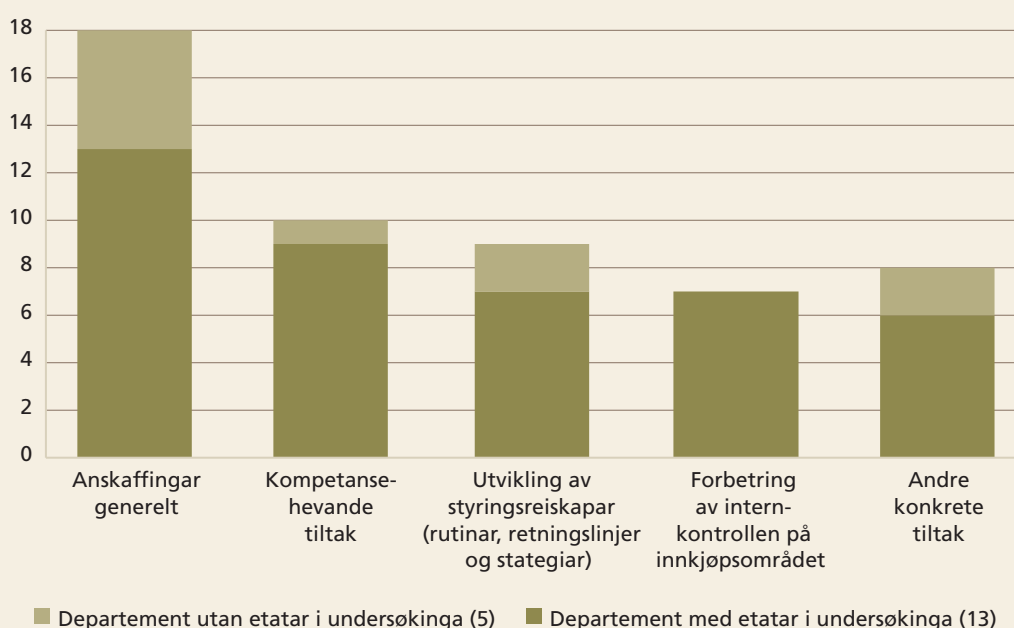
Alle dei 18 departementa har svart på spørsmål frå Riksrevisjonen om kva for føringar dei har lagt og kva for tiltak dei har sett i verk overfor dei underliggjande etatane for å tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket i perioden 2006–2008. Figur 11 viser fordelinga av svara. Det er skilt mellom dei 13 departementa som har underliggjande etatar der Riksrevisjonen har konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket, og dei fem departementa som ikkje har underliggjande etatar der revisjonen av anskaffingane har resultert i avsluttande revisjonsbrev med merknad.

Figur 11 syner at alle departementa svarer at dei har omtalt arbeidet med anskaffingar generelt overfor underliggjande etatar. Fleire av departementa seier dei har streka under at anskaffingsregelverket skal følgjast, og at dei ofte har gjort dette ved å ta inn ei formulering i tildelingsbrevet om at departementet krev at regelverket blir følgt. I punkt 6.2 og 6.3 blir innhaldet i tildelingsbrev gjennomgått nærmare.

Føringane frå departementa når det gjeld etterlevinga av regelverket, er i hovudsak generelle og spesifiserer ikkje konkrete tiltak som skal setjast i verk, eller område som ein bør forbetre for å tryggje etterlevinga. Men Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser at det har bede ein underliggjande etat om å rapportere om kor mange faste institusjonsplassar som er kjøpte etter konkurranse, gjennom rammeavtar eller på andre måtar, målt i talet på plassar og opphaldsdager. Etaten skal også rapportere om kor stor del av dei private plassane som ikkje er kjøpte i samnhøve med anskaffingsregelverket.

15 av 18 departement opplyser at dei har lagt meir spesifikke føringar for dei underliggjande etatane på anskaffingsområdet. Figur 11 viser at den vanlegaste føringa er å be etaten arbeide med kompetansehevingstiltak, og 10 av 18 departement seier at dei har gjort dette. Sju av dei ti har spesifisert at det skal haldast seminar og kurs om anskaffingsregelverket. I tillegg blir fleire etatar bedne om å etablere møteplassar der ein blant anna tek opp gjennomføringa av anskaffingar som tema.³³ Eitt departement skriv at det er etablert eit

Figur 11 Føringer som departementa har lagt og tiltak dei har sett i verk overfor dei underliggjande etatane i perioden 2006–2008 (N = 18 departement)



Kjelde: Brev frå departementa

33) Seks departement har lagt føringar som går ut på å etablere møteplassar, innkjøpsforum og/eller innkjøpsnettverk.



Regjeringskvartalet

Kjelde: Samfoto

innkjøpssamarbeid mellom dei underliggjande etatane der også departementet har vore med. Gjennom innkjøpssamarbeidet er det laga ein overordna innkjøpsstrategi for departementet og etatane.

Figur 11 syner òg at halvparten av departementa svarer at dei har bede dei underliggjande etatane om å lage rutinar, retningslinjer og strategiar for innkjøpa sine eller oppdatere det som alt finst av slikt. Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet har eksempelvis kravd at etatane tek inn store eller kritisk viktige innkjøp i dei fleirårige planane sine.

Sju departement skriv i brev til Riksrevisjonen at dei har bede dei underliggjande etatane om å setje i verk tiltak for å betre den interne kontrollen. Dei fleste departementa fastset ikkje konkrete kontrolltiltak, men overlèt til etatane å greie ut korleis den interne kontrollen skal forbetrast, og korleis det skal etablerast eit heilskapleg internkontrollsystem. Det er tre departement som spesifikt krev at det skal gjennomførast ei ekstern vurdering av internkontrollsystemet i dei underliggjande etatane.

Figur 11 syner vidare at litt under halvparten av departementa har sett i verk andre tiltak. Desse

departementa har for eksempel bede dei underliggjande etatane om å innføre elektroniske anskaffingsverktøy, inngå rammeavtalar eller etablere kontraktsarkiv. Tre departement seier at dei har pålagt dei underliggjande etatane å setje av ressursar om skal medverke når det blir gjennomført anskaffingar i etaten. Helse- og omsorgsdepartementet har for eksempel bede dei regionale helseforetaka om å etablere ei nasjonal kompetanseining for offentlege anskaffingar i spesialisthelsetenesta. Departementet opplyser at kompetanseininga blant anna skal hjelpe til med å lage anskaffingsstrategiar, lære opp innkjøparar og utarbeide rutinar, standardar og hjelpemiddel. Justis- og politidepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har pålagt somme av etatane sine å ha eigne innkjøpsansvarlege som skal assistere i arbeidet når det blir gjennomført anskaffingar.

Det går dessutan fram av figur 11 at det primært er departement med etatar der det er konstaterert manglande regelverksetterleving, som har lagt føringar og sett i verk tiltak overfor dei underliggjande etatane på anskaffingsområdet.

Evalueringar som er gjennomførte av anskaffingspraksisen

Departementa har også gjort greie for om det er gjennomført evalueringar av anskaffingspraksisen i dei underliggjande etatane dei tre siste åra. Det er 4 av 18 departement som opplyser at det er sett i verk evalueringar i denne perioden.³⁴

6.2 Oppfølgingsformer nytta av departementa

Departementa kan blant anna stille krav til etatar med manglande etterleving av anskaffingsregelverket gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøta, rundskriv, medarbeidersamtalar med leiaren og leiarlønnskontraktane.³⁵

34) Arbeidsdepartementet skriv at ein har gjennomført to evalueringar av ein av dei underliggjande etatane. Evalueringane gjeld praktiseringa av anskaffingsregelverket. Nærings- og handelsdepartementet opplyser at ein der har sørgt for at det er gjennomført evalueringar av internkontrollen i to av dei underliggjande etatane. Olje- og energidepartementet opplyser at dette departementet ikkje har sett i verk evalueringar av gjennomføringa av anskaffingane i etatane, men at det er gjennomført to uavhengige evalueringar av konsulentanskaffingar i departementet. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at ein har gjennomført to evalueringar der anskaffingsområdet i to underliggjande etatar er teke med.

35) Etter *Standardkontrakt for leiarlønnskontrakt II: Stillings- og resultatkrav* kan det stillast resultatkrav som gjeld etterlevinga av anskaffingsregelverket. Partane forpliktar seg til kvart år å drøfte kor godt arbeidstakaren har oppfylt dei stillings- og resultatkrava som er sette i avtalen.

Svara i spørjeskjemaundersøkinga syner at den vanlegaste måten departementa følgjer opp etterlevinga av anskaffingsregelverket på, er gjennom tildelingsbrevet. Til saman opplyser 24 av 26 etatar at den manglande regelverksetterlevinga deira er følgt opp på denne måten. Ei gjennomgåing av tildelingsbrev til etatane syner at 22 av 25 etatar har fått tildelingsbrev som viser til anskaffingsområdet generelt eller til merknadene frå Riksrevisjonen.³⁶

Det er 22 av dei 26 undersøkte etatane som svarer at manglande regelverksetterleving har vore tema på etatsstyringsmøta med det overordna departementet. Ti etatar opplyser at departementet har følgt opp etterlevinga av anskaffingsregelverket gjennom rundskriv, seks etatar seier at oppfølginga skjer via medarbeidersamtalar med leiaren, og to etatar opplyser at etterleving av anskaffingsregelverket er teke inn i leiarlønnskontraktane.

Av dei 26 etatane svarer 11 at oppfølginga skjer på ein annan måte enn det som er spesifisert som alternativ i spørjeskjemaet. Desse etatane svarer for det meste at departementet har teke opp den manglande regelverksetterlevinga i eit eige brev,

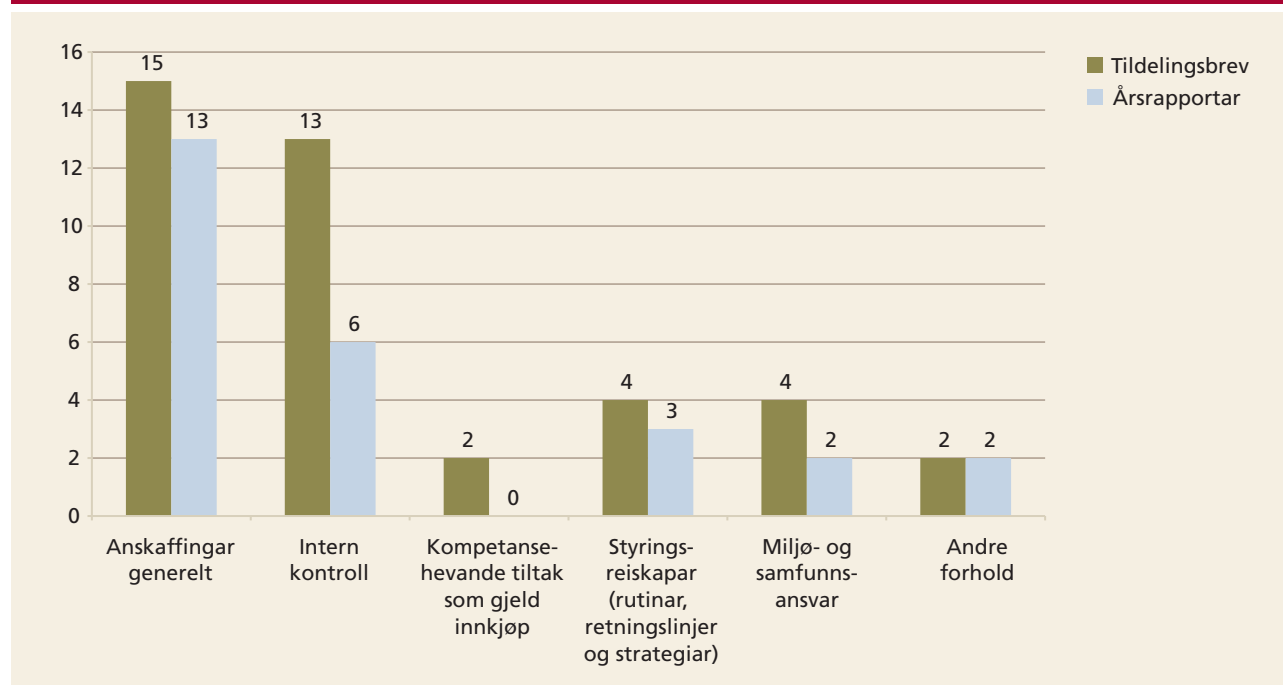
og at det blir rapportert særskilt i samband med oppfølginga av merknadene frå Riksrevisjonen. Ein etat skriv at etaten ikkje blir følgt opp spesielt på anskaffingsområdet, verken gjennom tildelingsbrev, på etatsstyringsmøte eller på andre måtar. Denne etaten opplyser at departementet gir generelle styringssignal på økonomiområdet.

6.3 Omtale av arbeidet med anskaffingar i tildelingsbrev og årsrapportar

Av dei 26 etatane som er med i undersøkinga, er det 16 som har fått merknad i 2006 og 2007.³⁷ Figur 12 gir eit oversyn der ein kan sjå om tildelingsbrev og årsrapportane inneheld informasjon som kan knytast til arbeidet med anskaffingar eller intern kontroll. Føringane i tildelingsbrev blir for kvart år samanlikna med det som står i årsrapportane for åra etter.

Figur 12 viser at 15 av dei 16 tildelingsbrev inneheld ein generell omtale av arbeidet med anskaffingar. Det går òg fram av figuren at 13 etatar omtaler det arbeidet som er gjennomført på anskaffingsområdet i årsrapportane sine for dei

Figur 12 Innhaldet i tildelingsbrev og årsrapportar for dei 16 etatane der det er konstatert manglande regelverksetterleving i rekneskapsåra 2006 og 2007



Kjelde: Dokumentanalyse

36) N = 25 fordi Den sentrale forvaltninga for kriminalomsorga ikkje får tildelingsbrev frå Justis- og politidepartementet.

37) Det vil seie at ei eventuell oppfølging av merknaden frå det ansvarlege departementet er aktuell i tildelingsbrevet for 2008 eller 2009, og at etatane deretter kjem til å informere det ansvarlege departementet om iverksette tiltak og status i årsrapporten for 2008 eller 2009. Det er ni etatar som det først kan krevjast tilbakerapportering frå i årsrapporten for 2010, som blir publisert i 2011. Ein etat er ikkje med i datagrunnlaget, fordi han ikkje får tildelingsbrev.



Kjelde: Colourbox

følgjande åra.³⁸ Vidare ser ein at det er 13 tildelingsbrev som tek opp den interne kontrollen, og at seks av dei etatane dette gjeld, omtaler denne kontrollen i årsrapporten til det ansvarlege departementet dei følgjande åra.

Regjeringa la sommaren 2007 fram ein handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar ved offentlege anskaffingar. Figur 12 syner at det er fire departement som i tildelingsbrev sine spør etter informasjon om korleis arbeidet med miljø- og samfunnsansvar er sett i ut i livet i dei underlagde etatane, og to av dei etatane det gjeld, har rapportert tilbake om dette temaet i årsrapportane sine.

Undersøkinga syner at departementa stiller fleire krav til dei etatane som har fått revisjonsmerknader gjennom fleire år, enn til dei etatane som har fått revisjonsmerknader berre eitt år. Undersøkinga syner òg at dei etatane som har fått merknader gjennom to eller tre år, rapporterer tilbake på ein mindre del av krava i årsrapporten enn dei etatane som har fått konstatert manglande etterleving av anskaffingsregelverket i eitt år.³⁹

38) To departement har bede om særskild rapportering på området frå to etatar, og dei to er rekna med her.

39) Dei etatane som har fått merknad eitt år, rapporterer tilbake til det ansvarlege departementet i litt under 70 prosent av tilfella, medan dei som har fått merknad gjennom fleire år, rapporterer tilbake til departementet i litt under 60 prosent av tilfella.

7 Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?

7.1 Oppgåvene og ansvaret til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det overordna ansvaret for utforminga av regelverket for offentlege anskaffingar. I intervju med representantar for dette departementet 26. mars 2010 går det fram at ansvaret som regelverksforvaltar inneber å halde det norske regelverket oppdatert ved å setje EØS-regelverket om offentlege anskaffingar ut i livet. Ein viktig del av arbeidet som regelverksforvaltar er dermed å utvikle det nasjonale regelverket innanfor rammene av EØS-regelverket slik at ein oppfyller formålet med anskaffingsregelverket. Departementet er òg ansvarleg for at handhevings-systemet er godt utforma, og for at systemet tryggjar god etterleving av anskaffingsregelverket.

Departementet opplyser også at det har ansvar for at regelverket for offentlege anskaffingar er så brukarvennleg som råd, og departementet har ei informasjons- og rettleiingsplikt når det gjeld regelverket. Departementet har dessutan ansvar for å evaluere regelverket og opplyser at det som eit ledd i dette arbeidet blir halde kontaktutvalsmøte frå to til fire gonger i året.⁴⁰ På kontaktutvalsmøta drøftar ein regelverksspørsmål og det arbeidet departementet gjer som regelverksforvaltar. I tillegg høyrer det med til arbeidet som regelverksforvaltar å setje ned lovutval når det er behov for dette.

Arbeidet med å betre kvaliteten på statistikk som gjeld offentlege anskaffingar

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at datagrunnlaget for offentlege anskaffingar er mangelfullt, og meiner at ein blant anna treng meir kunnskap om det samla innkjøpsvolumet. Departementet viser til at nasjonalrekneskapstala frå SSB inneheld noko talmateriale som fortel om offentlege anskaffingar, men understrekar at dei aktuelle tala har manglar. Departementet meiner det er Doffin som er den beste datakjelda når det gjeld offentlege anskaffingar i Noreg.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har bede Difi om å vidareutvikle kunngjeringsskjema og datagrunnlaget i Doffin og lage betre statistikkmetodar. Difi seier i intervju med Riksrevisjonen at det ikkje er mogleg å seie når ein realistisk sett kan rekne med å ha etablert eit godt statistikkgrunnlag på anskaffingsområdet.

Det finst generelt lite informasjon om feil og manglar i dei anskaffingane som blir gjorde i den offentlege sektoren. Revisjonar som blir gjennomførte, og saker som kjem inn til KOFA, gir noko informasjon om brot på regelverket.⁴¹ Men statistikken til KOFA gir ikkje eit representativt bilete av kor mange regelverksbrot som skjer, eller kva som er typisk for desse brota. Dette kjem blant anna av at mange saker med regelverksbrot ikkje blir klaga inn for KOFA. KOFA seier i intervju at terskelen for å klage inn saker som handlar om konsulenttenester, er høg. Klagenemnda meiner at når så få saker om konsulenttenester blir klaga inn, kan det vere fordi ein er redd for at den som klagar, ikkje kjem til å få oppdrag for den aktuelle oppdragsgivaren seinare.

Arbeidet med å ta omsyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljø i dei offentlege anskaffingane

Etter lov om offentlige anskaffelser § 6 skal oppdragsgivarane ta omsyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljøkonsekvensar av den enkelte anskaffinga når dei planlegg anskaffinga. Difi opplyser i intervju at det ikkje finst statistikk som fortel kor mykje dette faktisk blir gjort i det enkelte tilfellet. Difi meiner det går an å få noko kunnskap om krav til blant anna miljø og universell utforming ved å leite igjennom kunngjeringsskjema, men det føreset at krava er presiserte i kunngjeringane, noko dei ofte ikkje er.

På spørsmål om kva Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet gjer for å sjå til at offentlege innkjøparar tek desse omsyna, svarer departementet i intervju 26. mars 2010 at lova på dette området ikkje gir grunnlag for straffetiltak ved brot på føresegna, men at det er laga rett-leiarar på dei enkelte områda som skal hjelpe

40) På kontaktutvalsmøta deltek blant anna representantar frå Kommunenes Sentralforbund og Næringslivets Hovedorganisasjon.

41) KOFA fører enkel statistikk over saker som er behandla. KOFA framstiller tabellar over alle behandla saker med elektroniske lenkjer til saksdokumenta, og her blir det gjort greie for kva slags regelverksbrot det er som skjer.

innkjøparane i det praktiske arbeidet med å gjennomføre anskaffingar. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet peiker i brev av 11. november 2010 på at dei reglane som følgjer av lov og forskrift om offentlege anskaffelser på dette området, er sektorovergripande. Departementet opplyser at ansvaret for å konkretisere og fremje sektorspesifikke omsyn ved offentlege anskaffingar for det aller meste høyrer inn under fagdepartementa. Dette inneber at Miljøvern-departementet har ansvaret for miljøomsyn, og at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for etiske krav og krav til universell utforming.⁴²

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at dette er område som krev sektorkompetanse, og at dei omsyna som skal takast, heng nær saman med andre politiske tiltak innanfor det same sektorområdet. Departementet opplyser vidare at eitt relevant forhold når ein skal vurdere kva for departement som bør vere ansvarleg instans for ulike område, er om departementet er representert i dei komiteane i EU som behandlar saker på dei respektive fagområda. Departementet opplyser dessutan at det i dag er slik at rettsakter som vedkjem reglar innanfor meir sektorspesifikk politikk, blir behandla i komitear i EU der Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ikkje er representert. Endeleg opplyser Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet at når det er sektorstyresmaktene som konkretiserer og fremjar særlege omsyn som går fram av anskaffingsregelverket, er det også dei som bør ha ansvaret for å evaluere og ha kunnskap om tiltak på sine område.

7.2 Dialogen mellom Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og dei andre departementa

I 2006 og 2008 sende statsråden i departementet ut brev til dei andre statsrådene og bad dei om å vurdere kva for tiltak som kan tryggje etterlevinga av anskaffingsregelverket innanfor

42) Vidare har Nærings- og handelsdepartementet ansvaret for innovasjon, leverandørutvikling og tilrettelegging for små og mellomstore bedrifter, Olje- og energidepartementet har ansvaret for krav til energieffektivitet, Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for å fremje økologisk mat, og Samferdselsdepartementet har ansvaret for krav til reine køyre-tøy. I tillegg er det med heimel i lov om offentlege anskaffelser § 2a fastsett ei forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at det i praksis viser seg at ein treng omfattande teknisk spesialkompetanse for å konkretisere dei aktuelle krava. Det er i Arbeidsdepartementet det finst kompetanse på desse arbeidsrettslege problemstillingane. Dette har gjort at ansvaret for forskrifta reelt er blitt flytta meir og meir over til Arbeidsdepartementet, sjølv om det formelt framleis ligg hos Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

departementet deira. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser i intervju at det i ettertid ikkje er samla inn informasjon om kva for tiltak det enkelte departementet har sett i verk, men ein har fått signal om at fleire av departementa har sentralisert innkjøpsfunksjonen for å betre kontrollen med anskaffingsarbeidet.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet understrekar i intervju at det er det enkelte departement som skal sørge for at dei underliggjande etatane følgjer regelverket ved anskaffingar. Dette inneber at departementa må sjå til at anskaffingsarbeidet er godt forankra i leiinga, og at verksemdene har gode system for intern kontroll. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at det ikkje er kontakt med dei andre departementa på anskaffingsområdet ut over det Difi rapporterer inn til departementet.

St.meld. nr. 36 (2008–2009) omtaler leiarlønnskontraktar og etatsstyring som to viktige verkemiddel når ein skal styrkje og utvikle leiingsforankringa av anskaffingsarbeidet i staten. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser i intervju at det ikkje er samla inn informasjon om kor mange departement det er som har teke inn arbeidet med anskaffingar i leiarlønnskontraktane, eller kor langt på veg departementa i etatsstyringa stiller mål- og resultatkrav på innkjøpsområdet.

7.3 Informasjon og rettleiing

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har ansvaret for informasjon om anskaffingsregelverket og at det blir gitt rettleiing. Fram til utgangen av 2002 var det Statkjøp i Statens forvaltningsteneste som informerte og rettleidde statlege etatar og departement om offentlege anskaffingar. Statkjøp blei lagd ned ved årsskiftet 2002/2003, samtidig som DepKjøp blei etablert. DepKjøp yter tenester til eigne fagavdelingar ved Servicesenteret for departementa, ved Statsministerens kontor, hos Regjeringsadvokaten og i departementa. Det blei ikkje oppretta ei tilsvarande informasjonseining for statlege etatar.

Difi og Depkjøp meiner at dei statlege etatane i ein periode fekk eit dårlegare rettleiingstilbod da Statkjøp blei lagd ned. Difi viser til at store etatar som gjennomfører mange anskaffingar, har klart seg bra utan rettleiinga frå Statkjøp, medan små



etatar som sjeldan gjer anskaffingar, har hatt utfordringar når det gjeld å gjere innkjøp i samhøve med anskaffingsregelverket. Slik Difi ser det, er forklaringa at det ikkje er like lett for dei små verksemdene som det er for større verksemdar å byggje opp eller leige inn nødvendig kompetanse på innkjøpsområdet.

I intervju 26. mars 2010 opplyser Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet at det frå 2003 til 2008 tok hand om informasjons- og rettleiingsplikta aleine, men at Difi så blei etablert i 2008 for å styrkje informasjonstilbodet. Difi skal leggje til rette for samfunnsstenlege, kostnads-effektive og kvalitetsretta offentlege innkjøp. Direktoratet har ansvaret for å rettleie og informere om anskaffingsregelverket og skal leggje vekt på heilskapen i arbeidet med å forbetre og effektivisere dei offentlege innkjøpa. Dette skal Difi blant anna gjere ved å gi rettleiing og arrangere kurs, ved å leggje til rette for samfunnsnyttige innkjøp og ved å satse sterkare på elektroniske innkjøpsverktøy.⁴³

Dei siste åra har Difi utvikla og publisert mykje informasjon om anskaffingar, og det er blant anna skrive ei rettleiing i konsulentkjøp. Direktoratet

har etablert nettsida anskaffelser.no, og her kan ein finne rettleiingsmateriell for alle fasar i anskaffingsprosessen. I tillegg har Difi gjort avtalar med private leverandørar som held kurs om temaet, og dette skal medverke til å etablere eit landsdekkjande opplæringstilbod. Det siste satsingsområdet til Difi er å etablere kompetansenettverk. Formålet med kompetansenettverka er å betre erfaringsutvekslinga mellom statlege verksemdar på anskaffingsområdet. I 2009 blei eit nettverk for departementa oppretta, og våren 2010 arbeidde ein med å etablere eit tilsvarande nettverk for statlege etatar.

Difi seier i intervju at det kvar dag kjem inn spørsmål knytte til informasjon som ligg ute på anskaffingsportalen. Kompleksiteten i spørsmåla varierer, og spørsmåla syner at det er varierende kompetanse om anskaffingar i forvaltninga. Svært mange av dei som tek kontakt med Difi, ønskjer hjelp med ei konkret anskaffingssak. Difi opplyser i intervju at mandatet til direktoratet ikkje er å gi konkrete råd i enkeltsaker, men å informere om og gi rettleiing i regelverket og kva for forhold oppdragsgivaren bør tenkje på når ein gjennomfører anskaffingar.

43) Prop. 1 S (2009–2010) Fornyings- og administrasjonsdepartementet og intervju med Difi 16. desember 2008.

Arbeidet med anskaffingsstrategiar i forvaltninga

Difi reknar med at det er litt under to tredjedelar av dei offentlege etatane og under halvparten av departementa som har laga ein anskaffingsstrategi. Difi ser at dei strategiane som finst, har skiftande kvalitet, og at dei i varierende grad er sette ut i livet. Slik Difi vurderer det, er arbeidet med anskaffingsstrategiar eit underutvikla område i offentlig sektor.

Difi opplyser at det ikkje ligg føre informasjon om kva for opplysningar som er tekne med i dei ulike anskaffingsstrategiane. Dette vil seie at det ikkje går an å slå fast i kva grad anskaffingsstrategiane omtaler for eksempel etiske krav⁴⁴ og elektroniske prosessar⁴⁵.

I tildelingsbrevet frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet til Difi for 2009 var det peikt ut tre styringsparametrar for arbeidet med offentlege anskaffingar. Styringsparametrane var talet på brukartransaksjonar og pengevolumet på e-handelsplattforma, talet på dei som bruker konkurransegjennomføringsverktøy (KGV-verktøy)⁴⁶, og talet på statlege/offentlege etatar som har vedteke ein innkjøpsstrategi og/eller eit innkjøpsprinsipp. I årsrapporten frå Difi for 2009 går det fram at det i 2009 var 60 brukarar som handla for fem milliardar kroner på e-handelsplattforma, at det er 169 verksemdar som bruker KGV-verktøy, og at det ikkje ligg føre tal for kor mange statlege/offentlege etatar som har vedteke ein innkjøpsstrategi og/eller eit innkjøpsprinsipp.

Det går fram av intervjuet med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet 26. mars 2010 at ein ikkje har oversyn over kor mange det er av dei underliggjande etatane til departementet som har vedteke ein innkjøpsstrategi og/eller eit innkjøpsprinsipp.

Arbeidet med å fremje bruk av elektroniske innkjøpsverktøy ved anskaffingar

Effektive elektroniske løysingar frigjer ressursar som kan nyttast både til fornying av den offentlege sektoren og til meir velferd.⁴⁷ Elektroniske innkjøpsverktøy (e-verktøy) er støttesystem som skal hjelpe til med å gjere innkjøpa betre, enklare og tryggare. Difi opplyser i intervju at e-handel kan vere eit viktig verkemiddel for å betre

etterlevinga av anskaffingsregelverket, fordi det medverkar til auka sporbarheit og sørgjer for at fullmakter, kravspesifikasjonar, nødvendig dokumentasjon og interne kontrollar er på plass.

Det finst mange ulike typar av e-verktøy og mange ulike leverandørar. For å gjere det enklare å velje å ta i bruk elektroniske innkjøpsverktøy har Difi gjennom e-handel.no inngått rammeavtalar med somme leverandørar på vegner av den offentlege sektoren.

Det har vore arbeidd med å ta i bruk elektroniske innkjøpsverktøy i forvaltninga sidan 1999, da Ehandelsprogrammet blei oppretta.⁴⁸ Difi opplyser i intervju at i 2009 blei om lag fire prosent av dei offentlege driftskjøpa gjorde over e-handelsplattforma. Ifølgje Difi er det fleire grunnar til at omfanget ikkje er større, og direktoratet peiker på at arbeidet så langt ikkje er godt nok forankra i leiinga i dei statlege verksemdene, og at det ikkje er blitt løyvd tilstrekkeleg med midlar. Dette har resultert i at prisen på e-handel er høg.

Difi fortel at det per mars 2010 er to eller tre statlege verksemdar som bruker e-handel som ein integrert del av anskaffingsarbeidet. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser i intervju at ein ikkje veit kvifor det har vore så utfordrande å få offentlege etatar til å nytte elektroniske løysingar og e-handel, men departementet har observert at verksemdene i mindre grad enn venta har teke i bruk elektroniske løysingar. Departementet meiner det er vanskeleg å seie om dette kjem av at måla var for optimistiske, eller at det ikkje er arbeidd på ein god nok måte. Departementet seier at det no blir satsa på å styrkje arbeidet med å auke bruken av elektronisk handel, og at det er sett av midlar til å skifte ut den elektroniske hovudplattforma. Departementet meiner dette er rette vegen å gå for å få fleire til å ta i bruk e-handel. Departementet seier at det ikkje er sett opp kvantitative mål for Difi på dette området, men opplyser at ein har laga somme målsetjingar som Difi skal arbeide ut frå, jf. tildelingsbrevet.

44) Anbefalt i rettleiaren *Etiske krav i offentlege anskaffingar*.

45) Regjeringa sette i 2005 som mål at alle offentlege verksemdar innan 2007 skulle ha målsetjingar, strategiar og planar for innkjøpa sine som omfattar elektroniske prosessar (*eNorge 2009 – det digitale spranget*).

46) Elektroniske verktøy for gjennomføring av konkurransar om offentlege innkjøp.

47) Prop.1 S (2009–2010) Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

48) Program for elektronisk handel i det offentlege (Ehandelsprogrammet) blei gjennomført i perioden 1999–2004. I 2005 blei Ehandelssekretariatet etablert under Servicesenteret for departementa som ei vidareføring av sekretariatsfunksjonen i Ehandelsprogrammet. Ehandelssekretariatet var den operative eininga til departementet i e-handelsspørsmål, med ei målsetjing om å få til betre, enklare og tryggare offentlege innkjøp. Frå 1. januar 2008 gjekk Ehandelssekretariatet inn i Difi (<http://www.ehandel.no/index.php/om/item/60.html>).

7.4 Handhevinga av anskaffingsregelverket

KOFA blei oppretta i januar 2003 for å effektivisere handhevinga av anskaffingsregelverket. Nemnda skal arbeide raskt og vere eit rimeleg klagealternativ i saker med lågt konfliktnivå og skal også medverke til auka kompetanse og til rettsavklaring på anskaffingsområdet.⁴⁹

KOFA er eit rådgivande organ og skal behandle klager på brot på lov om offentlige anskaffelser og forskrifter som er gitt med heimel i lova. KOFA er eit uavhengig statleg organ, og organisasjonen og saksbehandlinga er regulert i forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser. Det går fram av intervju med KOFA at ein veit lite om kor mykje omsyn dei innklaga tek til avgjerdene i nemnda. Den kunnskapen ein har, er frå 2006, og her går det fram at om lag 20 prosent av oppdragsgivarane ikkje følgde innstillinga frå nemnda.⁵⁰

Klagesaker som er komne inn til KOFA

Talet på klagesaker som kjem inn til KOFA, er ein indikasjon på korleis offentlege oppdragsgivarar over tid går fram i høve til anskaffingsregelverket.

Talet på saker som blir klaga inn til KOFA, har variert noko, og bortsett frå i 2006 og 2007 har KOFA fått inn mellom 200 og 300 klager i året. I 2009 blei 150 saker lagde fram for klagenemnda til behandling.⁵¹ I 114 saker sa nemnda at regelverket for offentlege anskaffingar var brote, medan det i 36 saker blei konkludert med at regelverket ikkje var brote.

I 2007 fekk KOFA høve til å gi gebyr på inntil 15 prosent av kontraktsverdien i klagesaker der det er konstatert ei ulovleg direkteanskaffing. Talet på innkomne gebyrsaker har auka frå 5 i

2007 til 32 i 2008 og 43 i 2009. Klagenemnda har i alt gitt 11 gebyr sidan 1. januar 2007.⁵²

Saksbehandlingstida i KOFA

I tildelingsbrevet frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet til KOFA er det sett som resultatkrav at den gjennomsnittlege saksbehandlingstida i vanlege klagesaker skal vere på mindre enn tre månader. I saker der det er påstand om ei ulovleg direkteanskaffing, er det sett som resultatkrav at den gjennomsnittlege saksbehandlingstida skal vere på mindre enn fire månader. Det går fram av Prop. 1 S (2010–2011) for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet at budsjettramma til KOFA er blitt vesentlig auka over fleire år gjennom tilleggsføringar som blant anna skal sørge for at krava til saksbehandlingstid blir oppfylte.

Årsrapporten frå KOFA for 2009 syner at den gjennomsnittlege saksbehandlingstida i vanlege klagesaker var 4,4 månader, medan ho var 5,1 månader i saker med påstand om ulovleg direktekjøp. Dette er høvesvis 1,4 og 1,1 månader meir enn resultatkrava i tildelingsbrevet.

Tabell 4 Utviklinga i talet på klagesaker som er komne inn til KOFA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Innkomne saker	266	288	268	152	153	216	276
Gebyrsaker					5	32	43

Kjelde: www.kofa.no

49) Ot.prp. nr. 3 (2000–2001) Om lov om endring av lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser, s. 17, Prop. 1 S (2009–2010) Fornyings- og administrasjonsdepartementet, s. 80.

50) *Evalueringsrapport av Klagenemnda for offentlige anskaffelser*.

51) I samhøve med § 9 i forskrift om klagenemnd om offentlige anskaffelser kan sekretariatet avise klager som ikkje er grunngitt eller ikkje eignar seg for behandling i klagenemnda.

52) Klagenemnda gav i 2009 sju gebyr for ulovlege direkteanskaffingar, medan det i 2008 blei gitt tre gebyr og i 2007 eitt gebyr (Årsrapport for Klagenemnda for offentlige anskaffingar 2009).

8 Vurderingar

Manglande konkurranse er det vanlegaste regelverksbrotet

Lov om offentlige anskaffelser skal medverke til auka verdiskaping i samfunnet ved å sørgje for at ressursbruken blir så effektiv som råd er. Alle verksemdar skal etablere system og rutinar som sikrar at anskaffingane av varer og tenester går føre seg på ein effektiv og forsvarleg måte. Kva for system som er mest effektive og forsvarlege, vil variere mellom verksemdene.

Dei 32 verksemdene som er med i undersøkinga har alle brote regelverket for offentlege anskaffingar. Verksemdene har i perioden 2006–2008 tilsaman gjennomført 616 anskaffingar der anskaffingsregelverket er brote. I over halvparten av tilfella er det konstaterert manglande konkurranse, og desse sakene har ein samla verdi på over 330 mill. kroner. I tillegg til manglande konkurranse blir det ofte gjort feil i samband med dokumentasjonen av anskaffingane. Mange gonger er anskaffingsprotokollane ufullstendige, og det manglar ofte skatteattestar og HMS-erklæringer frå leverandørane.

Undersøkinga syner at verksemdene forklarar den manglande regelverksetterlevinga med ei rekkje enkeltårsaker. Dei viktigaste årsaksforklaringane knyter seg til regelverkskompetanse, internkontroll, leiingsforankring og innkjøpsorganisering. Det er dei same årsaksforklaringane som går att anten det er konstaterert manglande konkurranse eller saka gjeld manglande dokumentasjon av anskaffinga.

Verksemdene må ha tilgjenge til god nok innkjøpskompetanse

Det trengst kompetanse for å gjere anskaffingar i samhøve med anskaffingsregelverket. Derfor må verksemdene systematisk byggje opp innkjøpskompetanse og halde denne kompetansen ved like, og undersøkinga syner at det er viktig at verksemdene har både bestillarkompetanse og regelverkskompetanse.

Svært mange av verksemdene i undersøkinga forklarar den manglande regelverksetterlevinga med at dei innkjøpsansvarlege mangla kompetanse, eller at dei ikkje nytta den kompetansen som fanst i verksemda. Leiinga må derfor sørgje for at

verksemda er organisert på ein måte som tryggjar at innkjøpskompetansen blir nytta.

Undersøkinga syner at verksemdar med ei sentral anskaffingseining som berre har ein støttefunksjon, i mindre grad opplever at dei har god nok kompetanse til å gjennomføre anskaffingar i samhøve med anskaffingsregelverket, enn det som er tilfellet for verksemdar der det er ei sentral innkjøpseining med vidare fullmakter. Det er viktig at leiinga i verksemdene er medviten om at den innkjøpsorganiseringa ein vel, får konsekvensar for den måten ein må følgje opp arbeidet med anskaffingar på. Ei desentralisert innkjøpsorganisering krev god samordning og spreidd kompetanse, og krava til styring, rutinar for intern kontroll og oppfølging er store.

Den interne kontrollen av innkjøp må forbeistrast

Et fleirtal av verksemdene forklarar den manglande regelverksetterlevinga med fråvære av intern kontroll av anskaffingsprosessen. Alle verksemdene i undersøkinga har hatt tid til å utbetre manglar i internkontrollsystema etter at regelverksbrota blei konstaterte. Berre 9 av dei 32 verksemdene opplyser at dei har eit velfungerande internkontrollsystem.

Undersøkinga syner òg at det varierer om ein gjennomfører risikovurderingar og lyftar fram risikoen for mislegheiter ved gjennomføringa av anskaffingane. Dette gjeld også i dei verksemdene som opplyser at dei har eit velfungerande internkontrollsystem. Det indikerer at internkontrollsystema i desse verksemdene ikkje er gode nok til å førebyggje, avdekkje og korrigere manglande etterleving av anskaffingsregelverket.

Undersøkinga syner vidare at fem av dei 32 verksemdene har eit ufullstendig internkontrollsystem som i liten grad tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket. I desse verksemdene er det stor risiko for at det framleis blir gjennomført anskaffingar som ikkje er i samhøve med reglane. Det er svært viktig at alle verksemdar etablerer, og sørgjer for å halde ved like, eit internkontrollsystem som tryggjar etterlevinga av anskaffingsregelverket.

Leiinga må følgje opp innkjøpsarbeidet betre

Undersøkinga syner at leinga i fleire verksemdar har ei tilnærming til arbeidet med anskaffingar som er lite systematisk, lite heilskapleg og lite målretta. Berre nokre få av verksemdene har overfor Riksrevisjonen dokumentert at det er laga anskaffingsstrategiar, og Difi opplyser at arbeidet med slike strategiar er eit underutvikla område i Noreg. For å gjere anskaffingsarbeidet meir profesjonelt bør leinga prioritere arbeidet med å utvikle dokument som fortel korleis anskaffingane skal organiserast og gjennomførast. Gode anskaffingsstrategiar vil også bidra til å auke innkjøpskompetansen i den enkelte verksemda.

Undersøkinga syner òg at dei fleste verksemdene ikkje lagar systematiske oversyn over kva som blir kjøpt inn. Det er dermed uklart kva for grunnlag leinga byggjer på når ho følgjer opp anskaffingsområdet, og korleis ho tryggjar ei god økonomistyring.

Det er relativt mange verksemdar som forklarar den manglande regelverksetterlevinga med at verksemda nytta kjende leverandørar framfor å konkurranseutsetje anskaffinga. Bruk av kjende leverandørar er særleg nytta ved gjennomføring av tenestekjøp. Det er svært viktig at leinga i verksemdene vurderer denne risikoen og set i verk formålstenlege tiltak for å sørge for at det blir konkurranse ved tenestekjøp.

Fagdepartementa må arbeide førebyggjande

Fagdepartementa har eit overordna ansvar for at dei underliggjande etatane gjennomfører anskaffingar etter regelverket for offentlege anskaffingar, og har også ansvar for at etatane har den kompetansen dei treng for å få til dette. Undersøkinga syner at fagdepartementa følgjer opp mangelfull regelverksetterleving på anskaffingsområdet i etatsstyringa av dei underliggjande etatane, men at det varierer kor mykje etatane rapporterer tilbake til det overordna departementet om tiltak som er sette i verk og forbetringar som er oppnådde på området. Undersøkinga syner òg at svært få fagdepartement har sørgt for at det er sett i verk evalueringar av anskaffingspraksisen i dei underliggjande etatane. Dette tyder på at mange departement ikkje veit nok om statusen for det forbettringsarbeidet som blir gjort på anskaffingsområdet i etatane. Det enkelte departementet bør forvisse seg om at det har tilstrekkeleg informasjon til å følgje opp dei underliggjande etatane på anskaffingsområdet.

I tillegg til å følgje opp regelverksbrot som Riksrevisjonen rapporterer om, er det viktig at fagdepartementa i etatsstyringa i større grad følgjer opp dei underlagde etatane og ser til at dei har etablert eit formålstenleg internkontrollsystem som omfattar innkjøp.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet bør vidareføre arbeidet med å forbetre datagrunnlaget og auke kunnskapen om innkjøp

Som regelverksforvaltar har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ansvaret for at anskaffingsregelverket er utforma slik at ein kan oppfylle formålet med det så godt det berre lèt seg gjere. For å løyse denne oppgåva på den beste måten bør regelverksforvaltaren ha overordna og påliteleg informasjon om utviklinga på innkjøpsområdet over tid.

Det har vore kjent i mange år at datagrunnlaget for offentlege innkjøp er mangelfullt, og departementet opplyser at arbeidet med å finne ut korleis ein skal etablere eit meir påliteleg datagrunnlag, tok til våren 2010. Utgiftene til innkjøp i statsforvaltninga har auka sterkt det siste tiåret, og det blir sett som viktig at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet intensiverer arbeidet med å etablere eit påliteleg datagrunnlag for statlege innkjøp.

Det er viktig at regelverksforvaltaren og Difi vidarefører arbeidet sitt med å leggje til rette for innkjøp som er samfunnsstenlege, kostnadseffektive og kvalitetsretta. Revisjonar som Riksrevisjonen har gjennomført, syner at det framleis er stort behov for å forbetre innkjøpspraksisen i statsforvaltninga.

9 Referanseliste

Evalueringar og utgreiingar

- Asplan Viak AS *Offentlige anskaffelser — nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen* (2007).
- Resource-Partner på oppdrag frå Fornying- og administrasjonsdepartementet (2006) *Evaluering av Klagenemnda for offentlige anskaffelser – KOFA*.
- Report on Public Procurement in Norway. Reference year 2006, Difi.
- Report on Public Procurement in Norway. Reference year 2007, Difi.
- Report on Public Procurement in Norway. Reference year 2008, Difi.
- NOU 2010: 2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*.

Korrespondanse

- Brev frå Arbeidsdepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. februar 2010.
- Brev frå Finansdepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Fornying-, administrasjons- og kyrkjedepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Fornying-, administrasjons- og kyrkjedepartementet til Riksrevisjonen, 2. juli 2010.
- Brev frå Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 22. februar 2010.
- Brev frå Helse- og omsorgsdepartementet til Riksrevisjonen, 17. februar 2010.
- Brev frå Justis- og politidepartementet til Riksrevisjonen, 22. februar 2010.
- Brev frå Kommunal- og regionaldepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Kulturdepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 22. februar 2010.
- Brev frå Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen, 1. mars 2010.
- Brev frå Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, 16. februar 2010.
- Brev frå Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen, 19. februar 2010.
- Brev frå Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. februar 2010.
- Brev frå Statsministerens kontor til Riksrevisjonen, 18. februar 2010.
- Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen, 16. februar 2010.
- E-post til Riksrevisjonen frå Doffin, 1. mars 2010.

Internettsider

- Heimesidene til Fornying-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.
- Heimesidene til Difi.
- Heimesidene til KOFA.
- Heimesidene til SSB.
- www.ehandel.no/index.php/om/item/60.html.

Lover og forskrifter

- Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingssaker (forvaltningslova).
- Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.
- Forskrift av 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser.
- Forskrift av 7. april 2006 nr. 403 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester).

Anna regelverk, retningslinjer og rettleiarar

- Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet).
- Bestemmelser om økonomistyring i staten.

- *Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006.
- *Etiske krav i offentlige anskaffelser*, rettleiar laga av Initiativ for etisk handel på oppdrag frå Barne- og likestillingsdepartementet, versjon 1, andre opplag 2009.

Referat frå intervju

- Intervju med Difi, 16. desember 2008, 11. mai 2009 og 19. mars 2010.
- Intervju med DepKjøp, 20. april 2009.
- Intervju med Senter for statleg økonomistyring, 27. april 2009.
- Intervju med Klagenemnda for offentlege anskaffingar, 8. mai 2009.
- Intervju med Statens vegvesen, 23. oktober 2009.
- Intervju med Forsvarsbygg, 19. november 2009.
- Intervju med Utlendingsdirektoratet, 27. november 2009.
- Intervju med Politidirektoratet, 2. desember 2009.
- Intervju med Utanriksdepartementet, 2. desember 2009.
- Intervju med Helsedirektoratet, 3. desember 2009.
- Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, 26. mars 2010.

Riksrevisjonsrapportar

- Dokument nr. 3:8 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten*.
- Dokument nr. 3:5 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp*.
- Dokument nr. 1 (2002–2003).
- Dokument nr. 1 (2004–2005).
- Dokument nr. 1 (2005–2006) *Resultatet av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjetterminen 2004*.
- Dokument nr. 1 (2006–2007) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontrollen for budsjetterminen 2005*.
- Dokument nr. 1 (2007–2008) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2006*.
- Dokument nr. 1 (2008–2009) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2007*.
- Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2008*.

Stortingsdokument

Budsjettproposisjonar

- St.prp. nr. 1 (2005–2006) *For budsjettåret 2006*. Moderniseringsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *For budsjettåret 2009*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 67 (2008–2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*.
- Prop. 1 S (2009–2010) *For budsjettåret 2010*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) *For budsjettåret 2011*. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Innstillingar

- Innst. S. nr. 172 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006*.
- Innst. S. nr. 120 (2008–2009) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*.
- Innst. S. nr. 348 (2008–2009) *Innstilling fra næringskomiteen om Det gode innkjøp*.
- Innst. 104 S (2009–2010) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.

Odelstingsproposisjonar

- Ot.prp. nr. 71 (1997–1998) *Om lov om offentlige anskaffelser*.
- Ot.prp. nr. 3 (2000–2001) *Lov om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*.

Stortingsmelding

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

Andre dokument frå regjeringa

- Moderniseringsdepartementet (2005) *eNorge 2009 – det digitale spranget.*

Tildelingsbrev og årsrapportar

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (no Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet) (2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og IKT for åra 2008, 2009 og 2010.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (no Arbeidsdepartementet) (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Finansdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Statens innkrevjingssentral for åra 2007, 2008 og 2009.
- Finansdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Skattedirektoratet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2007, 2008, 2009) Tildelingsbrev til Kystverket for åra 2007, 2008 og 2009.
- Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Servicesenteret for departementa for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Forsvarsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Iverksetjingsbrev for Forsvarets militære organisasjon for gjennomføringsåra 2007, 2008 og 2009.
- Forsvarsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Iverksetjingsbrev til Forsvarsbygg for gjennomføringsåra 2007, 2008 og 2009.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Helsedirektoratet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Justisdepartementet (2007) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2007.
- Justisdepartementet (2007) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens IT-Tjeneste 2007.
- Justisdepartementet (2007) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens utdanningssenter 2007.
- Justisdepartementet (2008) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens regioner 2008.
- Justisdepartementet (2008) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens utdanningssenter 2008.
- Justisdepartementet (2008) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens regioner 2009.
- Justisdepartementet (2008) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens utdanningssenter 2009.
- Justisdepartementet (2008) Tildelingsbrev til Kriminalomsorgens IT-Tjeneste 2009.
- Justisdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Politidirektoratet for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Justisdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Sivilttenesta for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Justisdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Kontoret for valdsoffererstatning for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007, 2008, 2009) Tildelingsbrev til Husbanken for åra 2007, 2008 og 2009.
- Kunnskapsdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Noregs veterinærhøgskole for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Kunnskapsdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Landbruks- og matdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Bioforsk for åra 2007, 2008 og 2009.
- Landbruks- og matdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Mattilsynet for åra 2007, 2008 og 2009.
- Landbruks- og matdepartementet (2007, 2008 og 2010) Tildelingsbrev til Reindriftsforvaltninga for åra 2007, 2008 og 2010.

- Landbruks- og matdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Statens landbruksforvaltning for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Noregs geologiske undersøking for åra 2007, 2008 og 2009.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Norsk romsenter for åra 2007, 2008 og 2009.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Patentstyret for åra 2007, 2008 og 2009.
- Samferdselsdepartementet (2007, 2008 og 2009) Tildelingsbrev til Statens vegvesen for åra 2007, 2008 og 2009.
- Samferdselsdepartementet (2007, 2008, 2009 og 2010) Tildelingsbrev til Jernbaneverket for åra 2007, 2008, 2009 og 2010.
- Bioforsk. Rapportar for 2006–2009 til Landbruks- og matdepartementet.
- Budsjettdokument for 2009, Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet.
- Politidirektoratets årsrapportar for 2008 og 2009 til Justisdepartementet.
- Verksemdsrapportar for Utlendingsdirektoratet, 2008 og 2009.
- Årsrapportar for 2007–2009, Arbeids- og velferdsetaten.
- Årsrapportar 2007–2009, Barne-, ungdoms- og familieetaten.
- Årsrapport for 2009, Servicesenteret for departementa.
- Årsrapport for 2008, Forsvarsbygg.
- Årsrapport 2009, Resultat og kontrollrapport 3. tertial 2009, Forsvarsbygg.
- Årsrapportar for 2007–2009, Forsvarssjefen.
- Årsrapport for 2009, Helsedirektoratet.
- Årsmeldingar for Husbanken, 2008 og 2009.
- Årsrapport for 2009, Kontoret for valdsofferstatning.
- Årsrapport for 2009, Jernbaneverket.
- Årsrapport for 2009, Den sentrale forvaltninga for kriminalomsorga.
- Årsmelding for 2007 og 2008, Kystverket.
- Årsrapportar for 2007 og 2008, Mattilsynet.
- Årsmeldingar for 2008 og 2009, Noregs geologiske undersøking.
- Årsrapportar for 2008 og 2009, Norsk romsenter.
- Årsrapportar for 2007 og 2008, Patentstyret.
- Årsrapportar for 2008 og 2009, Reindriftsforvaltninga.
- Årsrapportar for 2007–2009, Statens innkrevjingssentral.
- Årsrapport 2009 til Justisdepartementet frå Sivilttenesta.
- Årsrapport for verksemda til Skatteetaten 2007–2009.
- Årsrapport del I. Kommentarer fra Statens landbruksforvaltning til statsregnskapet 2009.
- Årsrapportar 2007–2009 for Statens vegvesen.
- Årsrapport for 2009, Veterinærinstituttet.
- Årsrapport for 2009, Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Årsrapportar for 2003–2009, Klagenemnda for offentlege anskaffingar.

Andre kjelder

- *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter*; Riksrevisjonen 21. juni 2007.
- *Standardkontrakt for lederlønnskontrakter del II*, heimesidene til Fornying-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.
- Ivar Brynhildsvoll og Thor Bjarne Abrahamsen (2002) *Prinsipper for bedre innkjøp*, Fagbokforlaget.
- Richard M. Steinberg, R. Malcolm Schwartz, Robert J. Spear, Frank J. Tanki og Vincent M. O'Reilly (1996) *Intern kontroll: et integrert rammeverk. COSO-rapporten*, Cappelen akademisk.

Vedlegg 1

Oversyn over kva for verksemdar det er som har fått merknad for brot på anskaffingsregelverket i 2006, 2007 og 2008, og over dei verksemdene der manglande etterleving i 2008 blei teke opp i den avsluttande revisjonskommunikasjonen våren 2009.

Namnet på verksemda	2006–2008	Brev 2008
Arbeids- og velferdsetaten	x	
Bioforsk	x	
Bufetat	x	
Servicesenteret for departementa		x
Fornyrings- og administrasjonsdepartementet	x	
Forsvaret	x	
Forsvarsbygg	x	
Forsvarsdepartementet	x	
Helsedirektoratet	x	
Husbanken	x	
Jernbaneverket	x	
Justis- og politidepartementet		x
Kontoret for valdsoffererstatning		x
Kriminalomsorga	x	
Kultur- og kyrkjedepartementet	x	
Kystverket	x	
Mattilsynet	x	
Noregs geologiske undersøking	x	
Noregs Veterinærhøgskole	x	
Norsk romsenter	x	
NTNU		x
Olje- og energidepartementet	x	
Patentstyret	x	
Politidirektoratet	x	
Reindriftsforvaltninga		x
Siviltenesta		x
Skattedirektoratet	x	
Statens innkrevingssentral	x	
Statens landbruksforvaltning	x	
Statens vegvesen	x	
Utanriksdepartementet	x	
Utlendingsdirektoratet	x	




285 43 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 78