



Innst. S. nr. 216

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Riksrevisjonen har gjennomført flere undersøkelser av ulike sider ved statlig konsulentbruk de siste 10-15 årene, de fleste rettet mot enkeltvirksomheter. I forbindelse med behandlingen av disse undersøkelsene har Stortinget gitt sin tilslutning til at virksomheter ved å utarbeide strategier og retningslinjer kan bidra til at konsulenttjenester blir kjøpt på en betryggende måte. Videre har Stortinget sluttet opp om at virksomhetene må legge forholdene til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver, og at evalueringer av konsulentoppdrag i ettertid vil være et nyttig redskap for å bevisstgjøre virksomheten på god og dårlig håndtering av konsulentoppdrag.

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om statlige virksomheter har hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Kjøp av konsulenttjenester omfattes av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 med tilhørende forskrift av 15. juni 2001. Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vilkår og likebehandling. Gjeldende lov og forskrift fastsetter en del alminnelige krav som skal være oppfylt uavhengig av anskaffelsens art og verdi så lenge den er omfattet av regelverket. Et av disse kravene er at en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikkediskriminering.

Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er basert på analyser av datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelse i 74 statlige virksomheter som bruker ca. 2,3 mrd. kroner til kjøp av konsulenttjenester, samt en systematisk gjennomgang av 23 enkeltkjøp i Aetat og Rikstrygdeverket (RTV).

Riksrevisjonen har i undersøkelsen redegjort for følgende:

Praksis i forhold til anskaffelsesreglementet

I henhold til regelverket skal anskaffelser foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger.

I undersøkelsen har seks statlige virksomheter oppgitt at anskaffelser med kontraktsverdi over 200 000 kroner er delt opp slik at direkte kjøp kunne benyttes som anskaffelsesform.

Undersøkelsen viser at godt over halvparten av virksomhetene ikke førte anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner, og at det var vesentlige svakheter ved innholdet i anskaffelsesprotokollene.

Strategi

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det kun er et fåtall som oppgir at de har en skriftlig strategi. Fraværet av strategier for konsulentkjøp kan redusere virksomhetenes evne til effektiv styring, oppfølging og kontroll med midlene som benyttes til konsulentkjøp.

Retningslinjer

Undersøkelsen dokumenterer at over halvparten av virksomhetene ikke har utarbeidet retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Styring av konsulenter

Undersøkelsen viser at 73 pst. av virksomhetene mangler kontrakter for minst ett av sine konsulentengasjement i 2002.

Kompetanseoverføring og reengasjering av konsulenter

I 30 pst. av besvarelsene oppgis det at kompetanseoverføring mellom konsulent og virksomhet sjelden eller aldri avtales i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt.

Evaluerings

I undersøkelsen oppgir 41 pst. av de som har svart, at konsulentbruken bare av og til eller sjeldnere evalueres skriftlig eller muntlig ved avsluttet oppdrag.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

Det er ledere på virksomhetsnivå som må sørge for at innkjøpsfunksjonen lokalt blir organisert og drevet på en forsvarlig og korrekt måte etter gitte lover og regler.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet understreker at offentlige virksomheter bør tilstrebe konkurranse om oppdrag også med lavere verdi enn 200 000 kroner.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet slutter seg til vurderingene om at manglende kontrakter for konsulentkjøp kan innebære en betydelig risiko med hensyn til styring og oppfølging av det enkelte konsulentkjøp. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er enig i Riksrevisjonens vurderinger om at skriftlige evalueringer kan brukes i større utstrekning enn i dag.

Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen dokumenterer flere omgørelser av regelverket for offentlige anskaffelser og en innkjøpspraksis som kan bidra til å svekke konkurransen ved kjøp av konsulenttjenester i staten.

Riksrevisjonen vil peke på at omgørelser av regelverket er uheldig og bidrar til å redusere konkurransen om konsulentoppdrag.

Det framgår av undersøkelsen at et flertall av virksomhetene ikke synes å ha gode rutiner for føring av anskaffelsesprotokoll ved kjøp av konsulenttjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering bør de statlige virksomhetene gjennomgå sin praksis og sørge for rutiner som sikrer at det føres protokoller fra alle anskaffelser hvor regelverket krever det.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at alle konsulentkjøp kontraktstfestes. Etter Riksrevisjonens vurdering er en strategi for konsulentbruk et viktig styringsverktøy.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et overordnet forvaltningspolitisk ansvar i forhold til virksomhetenes kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

"... De mangler i rutiner ved konsulentbruk og omgørelser av regelverket som Riksrevisjonen har påpekt er uheldig. Som et første tiltak for å bedre stat-

lige virksomheters bestillerkompetanse, har derfor Statskonsult fått i oppdrag å utarbeide veiledningsmaterieell ("sjekkliste"), for å styrke kvaliteten i forbindelse med typiske tjenestekjøp (herunder konsulentkjøp) som statlige virksomheter foretar.

... Riksrevisjonen påpeker bl.a. at AAD har et særlig forvaltningspolitisk ansvar i forhold til statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulenttjenester. ... En styrking av veilednings- og informasjonsoppgavene vil ... bli en av hovedsakene i det nye tjenestetilbudet fra Database for offentlige innkjøp (DOFFIN), og Norsk lysingsblad (NL), som skal være på plass innen 2005.

... Jeg vil også iverksette andre tiltak som kan være til hjelp for statlige innkjøpere, for eksempel utarbeidelse av maler for enklere å kunne overholde plikten til å føre anskaffelsesprotokoll, standardformularer for inngåelse av skriftlige kontrakter, og ikke minst publisere gode eksempler (beste praksis) som konkret hjelp ved utformingen av lokale strategier for anskaffelsesvirksomheten. ..."

Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen ser positivt på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har satt i verk flere tiltak for å bedre etterlevelsen av lov om offentlige anskaffelser. Det er også positivt at departementet vil styrke informasjons- og veiledningsfunksjonen ved kjøp av konsulenttjenester.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det ved utformingen av disse tiltakene legges tiltrekkelig vekt på at konkurransekravet skal oppfylles når statlige virksomheter gjennomfører kjøp av konsulenttjenester.

Undersøkelsen dokumenterer en omfattende mangel på kontrakter i tilknytning til statlige virksomheters kjøp av konsulenttjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering er det helt nødvendig at den enkelte virksomhet forbedrer sin praksis for styring og oppfølging av konsulentbruken.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan viser til Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at statlig virksomheter i utgangspunktet skal fokusere på sine kjerneoppgaver, og at det derfor på visse områder er behov for og ønskelig at det innhentes spisskompetanse utenfor virksomheten selv. Disse medlemmer viser til at det gjelder et hovedprinsipp om konkurranse ved kjøp av konsulenttjenester.

Komiteen viser til at spørsmålet om bedring av statens rutiner for kjøp av konsulenttjenester har vært

til behandling i Stortinget en rekke ganger, blant annet i forbindelse med behandlingen av de årlige statsregnskaper. Nødvendigheten av strategier og retningslinjer for slike kjøp og kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver, har vært blant de forhold Stortinget har lagt vekt på.

Gjennom undersøkelser de siste 10-15 årene har Riksrevisjonen avdekket alvorlige feil og mangler i forbindelse med offentlige anskaffelser i mange deler av statsforvaltningen.

Nærværende undersøkelse er basert på data fra 74 statlige virksomheter med et forbruk på ca. 2,3 mrd. kroner i 2002 samt systematisk gjennomgang av 23 enkeltkjøp i Aetat og Rikstrygdeverket. Komiteen legger til grunn at utvalget av virksomheter gir et representativt bilde av situasjonen ved statlige innkjøp av konsulenttjenester.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse har til formål å undersøke om statlige virksomheter har hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Undersøkelsen omfatter hele prosessen fra strategisk planlegging og konkret gjennomføring av selve anskaffelsen til styring, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp. Komiteen vil uttrykke tilfredshet med valg av formål og rekkevidde for undersøkelsen.

Komiteen har merket seg at over halvparten av konsulentutgiftene i undersøkelsen ble brukt på IT-området, hvorav 41 pst. på IT-utvikling og 10 pst. til systemdrift og vedlikehold. Etter komiteens syn reiser denne betydelige bruk av konsulenttjenester innen IT-sektoren, spørsmål om det kan være andre måter å organisere virksomheten i staten på.

Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er av den oppfatning at denne utstrakte bruken av konsulenttjenester innen IT-områder bør være gjenstand for særskilt oppmerksomhet fra departementenes side.

I henhold til regelverket kan konsulenttjenester anskaffes på ulike måter; ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger. For anskaffelser under 200 000 kroner kan en anskaffelse skje uten anbudskonkurranse.

Komiteen har merket seg at seks statlige virksomheter har foretatt en oppdeling av oppdragene for å komme inn under grensen på 200 000 kroner og derved slippe anbudskonkurranse. Dette er uakseptabelt og komiteen forutsetter at det slås hardt ned på slike forsøk på omgåelser.

Medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Nærings- og handelsdepartementet arbeider med forslag til nye bestemmelser som skal vanskeliggjøre denne type praksis. Disse medlemmer viser videre til at evalueringsrapport om anskaffelsesreglementet vil foreligge i løpet av 2004, sml. henholdsvis brev til næringskomiteen av 26. januar 2004 samt svar på spørsmål nr. 755 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Asmund Kris-

toffersen - Frivillige organisasjoner og konkurranseutsetting. Disse medlemmer forutsetter at Stortinget holdes orientert om dette arbeidet.

Komiteen har videre notert seg at godt over halvparten av de undersøkte virksomheter ikke har ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner og at slik protokoll manglet i 214 tilfeller.

Komiteen viser til at veiledningen i kjøp av konsulenttjenester som Statskonsult har utarbeidet, anbefaler at virksomhetene utarbeider en egen strategi for kjøp og anvendelse av konsulenttjenester. Undersøkelsen avdekker at bare 8 av de 74 undersøkte virksomheter har utarbeidet slike strategier, og at seks av disse ikke inneholder tilstrekkelige beskrivelser som er nødvendige for at de skal fungere som et ledelsesverktøy. Etter komiteens syn er gjennomarbeidede strategier viktige redskap for å kunne sikre effektiv styring, oppfølging og kontroll med midlene til konsulentkjøp.

Undersøkelsen avdekker videre at over halvparten av de aktuelle virksomheter ikke har utarbeidet retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Stortinget har pekt på at staten ved kjøp av konsulenttjenester skal legge til rette for overføring av kompetanse fra konsulent til ansatte med sikte på å redusere virksomhetenes behov for kjøp av slike tjenester i fremtiden. Når undersøkelsen viser at rundt tre fjerdedeler av virksomhetene har engasjert de samme konsulentene flere ganger i løpet av de siste tre årene, ser det ikke ut til at Stortingets forutsetninger på dette punkt er innfridd.

Komiteen vil understreke at fravær eller mangelfull evaluering av konsulentbruken, også er av de forhold som krever oppfølging.

Komiteen har merket seg at arbeids- og administrasjonskomiteen i sitt svar til Riksrevisjonen, bemerker at Regjeringen i arbeidet med å modernisere, brukerrete og forenkle offentlig sektor, har innskjerpet at ansvaret for egne innkjøp ligger i den enkelte virksomhet og at innkjøp i staten således er et desentralisert ansvar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke Regjeringens overordnede forvaltningspolitiske ansvar for at forvaltning av offentlige midler ved kjøp av konsulenttjenester skjer i henhold til Stortingets forutsetninger og gjeldende regelverk. Dette overordnede ansvaret kan ikke videredelegeres. En desentralisering av innkjøpsvirksomheten til de enkelte virksomheter, vil derfor kreve tett oppfølging fra departementenes side.

Flertallet har merket seg departementets etterlysning av informasjon for å kunne bedømme hvor alvorlig manglende kontraktsinngåelse er samlet sett og vurderingen av at det hadde vært en fordel om konsulentbruken med og uten kontrakter, hadde vært sett i forhold til oppdragenes størrelse og varighet. Flertallet finner en slik tilnærming lite fruktbar. Det

er departementets ansvar å følge opp at regelverket etterleves. En gradering av brudd på regelverket, kan ikke anses å være noen prioritert oppgave. Dersom departementet imidlertid finner regelverket uklart eller for komplekst og mener det er behov for endringer, står det departementet fritt å initiere nye bestemmelser.

Komiteenes medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at en desentralisering av innkjøpsvirksomheten stiller store krav til det enkelte fagdepartement. Disse medlemmer viser til at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et forvaltningspolitisk ansvar for innkjøpsområdet, men understreker samtidig at departementet naturlig nok ikke har det daglige og praktiske ansvar for å kontrollere etterlevelsen av regelverket innenfor samtlige sektorer i staten. Det forvaltningspolitiske ansvaret består slik disse medlemmer ser det, først og fremst i å gi informasjon og veiledning om offentlige anskaffelser. Disse medlemmer påpeker videre at det enkelte fagdepartement har ansvar for å følge opp etterlevelsen av innkjøpsregelverket gjennom etatsstyring av virksomhetene. Disse medlemmer understreker at en desentralisert modell forutsetter tett oppfølging fra departementenes side.

Disse medlemmer har merket seg departementets etterlysning av mer informasjon med hensyn til å kunne bedømme hvor alvorlig manglende kontraktsinngåelse er samlet sett og at konsulentbruk

med og uten kontrakter hadde vært sett i forhold til oppdragets størrelse og varighet. Disse medlemmer finner en slik tilnærming adekvat når hensikten bak dette er at det vil gi et bedre grunnlag for å kunne vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle å gjennomføre.

Komiteen viser til at departementet har gitt Statskonsult i oppdrag å utarbeide veiledningsmateriell (sjekkliste) for å styrke kvaliteten i forbindelse med typiske tjenestekjøp, herunder konsulentkjøp, som statlige virksomheter foretar. Videre er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre etterlevelsen av lov om offentlige anskaffelser. Komiteen ser positivt på de skisserte tiltak. Komiteen vil imidlertid understreke alvoret i og omfanget av de kritikkverdige forhold som er avdekket, og forutsetter en tett oppfølging fra Regjeringens side.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2003-2004) - Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. juni 2004

Ågot Valle
leder

Kjell Engebretsen
ordfører