



Innst. 288 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2010–2011)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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. Regelverket er eit prosessregelverk 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 årrekke 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 verksemder ikkje følgjer regelverket for anskaffingar. Det blir også undersøkt i kva grad leiinga i verksemdene og dei ansvarlege depar-

tementa styrer og følgjer opp etterlevinga av anskaffingsregelverket. I tillegg undersøker Riksrevisjonen korleis Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet følgjer opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket.

Undersøkinga belyser desse fire problemstillingane:

- Kva er årsakene til den manglande etterlevinga av anskaffingsregelverket?
- I kva grad tryggjar den interne styringa i verksemdene etterlevinga av anskaffingsregelverket?
- I kva grad følgjer departementa opp etterlevinga av regelverket når dei underliggjande etatane gjennomfører anskaffingar?
- Korleis følgjer Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opp sitt overordna ansvar for anskaffingsregelverket?

1.2 Gjennomføringa av undersøkinga

Undersøkinga er basert på fleire datakjelder. Ho byggjer på ei spørjeundersøking til verksemder 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 er det gjennomført intervju med representantar for Difi, sekretariatsleiaren i Klagenemnda for offentlege anskaffingar (KOFA) og også representantar for høvesvis Senter for statleg økonomistyr-

ring (SSØ) og Departementas innkjøpstenester (Dep-Kjøp) i Servicesenteret for departementa.

1.3 Oppsummering av funna

1.3.1 *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 regelverksbrota 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 rekneskapsystema. Manglande sporbarheit mellom fakturaer og kontraktar gjer det vanskelig 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.

1.3.2 *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 kartlegge 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 regelverksetterlevinga 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 regelverksetterlevinga 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 svarbrev 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 regelverksetterlevinga 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 følger opp anskaffingsområdet godt nok og organiserer innkjøpsarbeidet på ein formålstenleg måte.

1.3.3 Den interne kontrollen av innkjøpa må forbetrast

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 halyparten 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 regelverks-etterleving i mange av dei verksemdene som Riksrevisjonen tidlegare har rapportert om til Stortinget.

1.3.4 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.

Leinga 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 pålagd 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 utdjuvar 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.

1.3.5 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 førebbyggjande i etatsstyringa, blant anna ved i større grad å følgje opp at dei underliggjande etatane har etablert eit formålstenleg internkontrollsystem som omfattar innkjøp.

1.3.6 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 (Dofin), 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.

1.4 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.

1.5 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:

«(...)

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, erfa-

ring og verkty. Difi skal òg vidareutvikle tilbodet på kunnskapsportalen www.anskaffelser.no som inneheld informasjon, rettleiing og hjelpemedel 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 Regjeringsa 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 einskilde 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 likeins korleis kvar einskild oppdragsgjever 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 leiartankring, 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, "beste-praksis"-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 naudsynne 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 tidligare 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.»

1.6 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 styrkje og vidareutvikle nettverket for innkjøparar. Departementet viser til at ein bidrar til å auke denne kompetansen gjennom rettleiing og tolkningsutsegner, 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 kunnskapspor-

talen på Internett inneheld slik informasjon. Riksrevisjonens undersøkning viser at svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig 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 styrkje 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Terje Halleland, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Riksrevisjonens undersøkelse om årsaker til at statlige virksomheter ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser, Dokument 3:6 (2010–2011).

Komiteen viser til at det offentlige kjøper inn varer og tjenester for 386 mrd. kroner årlig. Staten alene stod for om lag 171,5 mrd. kroner i 2009. Brudd på reglene om offentlige anskaffelser har vært en gjenganger i Riksrevisjonens rapportering om statlige virksomheter. Forholdene har vært påpekt en rekke ganger, og situasjonen har bedret seg noe på enkelte områder, men det gjenstår et betydelig forbedringspotensial.

Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket kan føre til høyere priser og lavere kvalitet på de varer og tjenester som det offentlige kjøper inn. Dette svekker tilliten til det offentlige og øker risikoen for korrupsjon og misligheter. Komiteen ser det derfor som positivt at Riksrevisjonen har gått nærmere inn i saksforholdet og sett på årsakene til at virksomhetene ikke følger regelverket.

Komiteen merker seg at departementet overfor Riksrevisjonen har gitt uttrykk for at de har et bredt fokus på bedre etterlevelse av regelverket. Difi sitt ansvar for at statlige/offentlige virksomheter har tilbud om kurs om anskaffelsesprosessen, er et tiltrengt og nyttig tiltak for å rette opp i situasjonen. Kunnskapsportalen www.anskaffelser.no og Difi sitt

arbeid med å videreutvikle denne med informasjon, tilrettelegging og hjelpemidler, er også noe som vil styrke regelverkskompetansen.

Komiteen viser til at det er påvist 1 196 regelverksbrudd i de 616 sakene hvor det er konstatert manglende etterlevelse av anskaffelsesreglementet i perioden 2006–2009. Undersøkelsen omfatter kun de saker hvor Riksrevisjonen gjennom sin kontroll i perioden har avdekket regelverksbrudd.

Det regelverksbruddet som oftest går igjen, er manglende konkurranse. Dette gjelder i over halvparten av alle sakene. Ofte skyldes dette videreføring av utgåtte rammeavtaler hvor det skulle vært utlyst nye anbud. Et annet regelverksbrudd som går igjen, er manglende eller mangelfull protokollføring. Dette gjelder i 45 prosent av sakene. Andre regelverksbrudd som påvises er manglende sporbarhet, manglende HMS-attest eller skatteattest, manglende skriftlige kontrakt, feil valg av anbudsprosedyrer, mangler ved konkurransegrunnlaget, feil ved kunngjøringen, brudd på reglene om habilitet mv.

Når det gjelder årsaker til at anskaffelsesreglementet ikke følges, viser komiteen til at dette er en sammensatt problemstilling, hvor det er vanskelig å trekke frem en enkelt årsak som forklaring. Komiteen viser til at undersøkelsen har oppgitt 11 mulige årsaksforklaringer basert på spørreundersøkelser til berørte virksomheter og departementer.

Komiteen viser til at manglende regelverkskompetanse er den årsak som flest virksomheter oppgir når de skal forklare at anskaffelsesregelverket ikke blir fulgt. I underkant av en tredel av virksomhetene oppgir at regelverket er så komplisert at innkjøperne ikke klarer å følge det.

En annen årsak som nevnes, er manglende bestillerkompetanse, dvs. kjennskap til hvilke behov virksomheten har og hvilke leverandører som kan være aktuelle. Ofte tror innkjøperne at det kun er én aktuell leverandør og henvender seg direkte til vedkommende når varer og tjenester skal anskaffes. Komiteen viser i denne sammenheng til St.prp. nr. 78 (2007–2008) Investeringar i Forsvaret, hvor det på side 9 vises til at Granskningsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret (Dalseide-utvalget) konkluderer med at Forsvaret gjennom en for rask nedbemanning har mistet kritisk kompetanse, blant annet bestillerkompetanse, som det har vært vanskelig å reetablere.

Manglende regelverkskompetanse og bestillerkompetanse skyldes ofte en lite formålstenlig organisering av innkjøpsarbeidet. Mange av innkjøpene foretas av de som har fagansvaret, og det kan derfor bli forskjellige personer som foretar innkjøpene fra gang til gang. Ofte kommer innkjøpene i tillegg til ordinære arbeidsoppgaver, slik at det blir liten tid til å sette seg inn i regelverket og hvem som er aktuelle leverandører. Gode erfaringer med tidligere leveran-

dører kan også være med på å forklare hvorfor nye anbud ikke blir konkurransutsatt. Et annet problem som oppgis, er at innkjøpsansvarlig ikke bruker den kompetansen som finnes i virksomheten. Flere virksomheter opplyser at selv om kompetansen finnes, er det en tendens til at innkjøperne ikke ber om bistand. Når heller ikke internkontrollen fungerer slik den skal, vil heller ikke brudd på anskaffelsesreglementet oppdages av virksomheten selv.

Komiteen viser til at disse utfordringene er påpekt i Innst. S. nr. 348 (2998–2009), jf. St.meld. nr. 36 (2008–2009), der tiltak for å forbedre situasjonen også blir skissert. Økt lederforankring, bedre internkontroll, økt kompetanse og økt bruk av elektroniske løsninger skal bidra til bedre innkjøp. Komiteen anser dette som tiltrente virkemidler for måloppnåelse og at de over tid vil gi løsninger på de utfordringer Riksrevisjonen påpeker. Komiteen viser også til at departementet, etter anbefalingene i NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser, er i gang med et arbeid med utforming av nye regler for håndheving av offentlig innkjøp.

Komiteen vil understreke at når virksomhetene ikke etterlever regelverket, er dette et ledelsesansvar. Som det fremkommer av undersøkelsen, kan dette tyde på at ledelsen i de saker som er avdekket, har hatt manglende fokus på problemstillingen.

Komiteen viser videre til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har en sentral plass i arbeidet med å få offentlige virksomheter til å fokusere på forbedringer i innkjøpssektoren. Blant annet driver Difi doffin.no og gir ut nyhetsbrev med relevant informasjon på fagfeltet. Målgruppen er alle som arbeider med offentlige anskaffelser og spesielt de som er direkte eller indirekte ansvarlige for innkjøp i kommuner og fylkeskommuner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens rapport er omtalt i nyhetsbrev nr. 9/2011. Nyhetsbrevet omtaler også ordningen med digital signatur for offentlige innkjøp i Europa. Ved å signere elektronisk går innkjøpene raskere og med større sikkerhet om hvem som har levert tilbud, og at det som er levert, ikke er endret underveis. Samtidig senkes terskelen for å innhente tilbud utenfor landegrensene. Ifølge direktøren for Difi gir dette bedre konkurranse om leveransene til offentlig sektor.

Med bakgrunn i det som fremkommer fra Difi, mener komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, det er en rekke tiltak som kan vurderes for å styrke feltet. I Sverige har man for eksempel tillagt en av statsrådene et eget spesielt ansvar på feltet – en egen «innkjøpsstatsråd». I Storbritannia har regjeringen økt fokuset på småbedrifter og frivillige organisasjoner i offentlige inn-

kjøp. Den britiske regjeringen slår et slag for å sikre små og mellomstore bedrifter, samt frivillige og velledige organisasjoner, en best mulig posisjon for å kunne konkurrere om offentlige kontrakter. Blant tiltakene er etableringen av en særskilt webside der interesserte kan finne interessante oppdrag over 100 000 kroner og søke om mer info om disse. Likeledes skal prosedyren med å prekvalifisere tilbydere under denne grensen endres, og det blir opp til den enkelte oppdragsgiver å finne den beste måten å kvalifisere tilbydere på. Firmaer skal også få anledning til å sende inn sine prekvalifikasjonsdata en gang for alle, og ikke hver gang de lager tilbud på et oppdrag.

Komiteen viser også til at Næringslivets Hovedorganisasjon og KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – har startet et nasjonalt program for leverandørutvikling. I den forbindelse har de gitt ut en brosjyre som viser hvordan åpen dialog mellom kunder og leverandører i anskaffelsens tidlige fase bidrar til nye produkter og ny teknologi. Formålet er å illustrere hvordan smartere samhandling i innkjøpsprosessene kan gi bedre løsninger og merverdi for alle involverte parter.

Komiteen mener det også bør settes fokus på størrelsen for de offentlige anbud. Det er en kjent problemstilling at mange offentlige oppdragsgivere sliter med at det er for få deltakere i konkurransen. Når bare et fåtall leverandører er med, kan konkurransen bli kraftig redusert. Difi viser til en svensk undersøkelse som viser at mange småbedrifter aldri deltar i offentlige anbudskonkurranser, fordi kontraktene som lyses ut, er for store for dem. Ved å legge bedre til rette er det stort potensial for flere konkurranter, større konkurranse og bedre offentlige kjøp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at dette for eksempel kan løses ved at man legger rammeavtalekonkurranser eller andre store oppdrag ut på anbud i mindre deler, geografisk eller produktmessig. Da kan mindre foretak legge inn tilbud på de deler hvor de har sin ekspertise eller sitt geografiske nedslagsfelt. Store rammeavtalekonkurranser bør bare gjennomføres der hvor en kan oppnå et bedre sluttresultat ved samlet utlysning, enn ved at oppdraget lyses ut i mindre separate konkurranser.

Brudd på anskaffelsesreglementet kan påklages til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Komiteen viser til at KOFA har hatt en merkbar økning i antall klagesaker. Selv om staben er økt, er saksrestansene nesten doblet fra 2009 til 2010. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er nå rundt 6 måneder. Dette er det dobbelte av målet som ble satt

for fire år siden. Komiteen har merket seg at Konkurransetilsynet mener at dette skyldes økt kunnskap om at regelbrudd kan bli møtt med straff/gebyrer.

Komiteen vil bemerke at ikke alle ulovlige direkteanskaffelser kommer på KOFA's bord. Klagenemnda har ikke fullmakt til selv å etterforske saker der det er mistanke om at en oppdragsgiver har unnlatt å kunngjøre en anskaffelse. Klagenemnda er avhengig av at leverandører, organisasjoner, politikere og andre klager saker inn for KOFA.

Komiteen er tilfreds med at KOFA og Konkurransetilsynet samarbeider om å spre kunnskap til offentlige oppdragsgivere om anskaffelsesregelverket og om reglene i konkurranseloven om ulovlige anbudssamarbeid.

Komiteen viser for øvrig til at samtlige departementer har omtalt anskaffelser i styringsdialogen med de underliggende virksomheter. Føringerne er i hovedsak generelle med få konkrete tiltak som berører den enkelte virksomhet. Komiteen forutsetter at departementene i sin fremtidige styringsdialog med underliggende etater i større grad fokuserer på etterlevelse av anskaffelsesreglementet og eventuelt spesifiserer hvilke konkrete tiltak som bør iverksettes.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen påpeker at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i større grad bør arbeide med tiltak for å forebygge brudd på anskaffelsesregelverket. Komiteen er enig i denne oppfordringen til departementet, og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen uttaler at departementet bør arbeide videre med tiltak for å sikre en god forvaltningspraksis på anskaffelsesområdet. Komiteen ber departementet følge denne oppfordringen og fortsette sitt arbeid med rettleiding, tilrettelegging av økt bruk av elektronisk handel og ikke minst kompetanseoppbygging på feltet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at mange av virksomhetene og fagdepartementene som er berørt, har oppgitt at anskaffelsesreglementet er for komplisert og endres så ofte at det er vanskelig å holde seg oppdatert og ha god nok kompetanse på området. Flertallet ber derfor Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vurdere om det er behov for forenklinger av dagens regelverk og eventuelt komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 3:6 (2010–2011) – Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemdar ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. mars 2011

Anders Anundsen

leder

Ulf Erik Knudsen

ordfører