



Innlandet Revisjon IKS

**Forvaltningsrevisjon
Oppland fylkeskommune**

Innkjøpsfunksjonen

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomgang av innkjøpsfunksjonen som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Oppland fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden høsten 2010 til sommeren 2011 av forvaltningsrevisorene Tove Grini og Reidun Grefsrud.

Utkast til rapport er sendt fylkesrådmannen til uttalelse. Svaret fra fylkesrådmannen er vedlagt rapporten.

For de som ikke vil lese hele rapporten anbefales først å lese sammendraget, deretter kapitlene med revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger (kapittel 5 og 6).

Vi takker for samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av prosjektet!

Lillehammer, september 2011

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

Tove Grini
Prosjektansvarlig

SAMMENDRAG

Innlandet Revisjon IKS har gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot innkjøpsfunksjonen i Oppland fylkeskommune. Fylkeskommunens anskaffelser beløp seg til i overkant av 1 mrd kroner i 2010 og hovedproblemstillingen i vårt prosjekt var om fylkeskommunens internkontroll er tilfredsstillende i forhold til å sikre at innkjøp planlegges og gjennomføres i samsvar med vedtatt innkjøpsstrategi.

Prosjektets underproblemstillinger tar utgangspunkt i fem komponenter som et velfungerende internkontrollsystem består av:

1. Har administrasjonen etablert et godt kontrollmiljø (verdier, kompetanse, organisering)?
2. Er internkontrollen basert på risikovurderinger?
3. Har administrasjonen etablert tilstrekkelige kontrollrutiner og etterleves disse rutinene?
4. Er informasjon og kommunikasjon om systemer og rutiner god?
5. Overvåker administrasjonen systemet?

Prosjektet er gjennomført ved bruk av flere metoder. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant innkjøpere og andre involvert i innkjøp i fylkeskommunen, vi har sett på innkjøpsstatistikk og gått gjennom konkrete innkjøp og vi har foretatt intervjuer.

Vi har gjort følgende vurderinger på grunnlag av datamaterialet vi har samlet inn:

Kontrollmiljø

Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen lagt stor vekt på å dokumentere gode verdier relatert til innkjøp og leverandører. De etiske standardene synes å være godt kjent og implementert i organisasjonen, men det er et potensial for at de kunne vært ennå mer kjent blant ansatte ved skoler og tannklinikker.

I hovedsak er det klart hvilke fullmakter de ansatte har når det gjelder innkjøp, men gjennomgangen vår viser at gitte fullmakter (ifølge FR-vedtak) ved enkelte enheter ikke tilfredsstillere økonomireglementets krav.

Etter revisjonens vurdering er det god innkjøpskompetanse blant ledere og ansatte i enheter som står for de store enkeltkjøpene i fylkeskommunen, herunder investeringer. Undersøkelsen vår tyder imidlertid på at det ikke har vært tilstrekkelig opplæring blant alle som gjør mindre innkjøp og som kjøper på rammeavtaler.

Etter revisjonens vurdering kan det store antallet med innkjøpsfullmakter ved enkelte skoler, kombinert med utilstrekkelig innkjøpskompetanse, innebære en risiko i forhold til overholdelse av regelverket.

Etterlevelse av regelverket.

I følge fylkeskommunens regelverk skal det skrives protokoll for alle anskaffelser over 50.000 kroner, mens lovens grense for protokollplikt er satt ved 100.000 kroner. Undersøkelsene våre viser at

protokollplikten ofte ikke overholdes, noe som er i strid med både internt regelverk og lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kjøp på rammeavtaler utgjorde i 2010 186 mill. kroner. Våre undersøkelser tyder på at det forekommer manglende lojalitet til rammeavtaler. Årsakene kan være flere, f.eks at lokale leverandører foretrekkes. Dette er i strid med innkjøpsreglementet.

Ved innkjøp mellom 100.000 kroner og 500.000 kroner skal det innhentes minimum tre tilbud, mens ved innkjøp på 500.000 kroner eller mer skal kjøpet utlyses på Doffin, evt også i det europeiske marked dersom kjøpet er over 1,6 mill. kroner. Undersøkelsen vår viste at det er et fåtall personer som er involvert i større innkjøp. Gjennomgang av konkrete kjøp og svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at det har forekommet direkte kjøp i strid med retningslinjene for konkurranse. Revisjonen har grunn til å tro at dette gjelder skolene i noe større grad enn andre enheter. Det ser også ut til å gjelde kjøp som hver for seg er av mindre omfang, men som likevel overstiger beløpsgrensene for at det skal gjennomføres konkurranse.

I følge innkjøpsstrategien skal fylkeskommunen vise samfunnsansvar. Undersøkelsen vår viser at det er stor bevissthet hos de store, sentrale innkjøperne i fylkeskommunen om å stille krav til miljø og universell utforming. Ved innkjøp som foretas i sentraladministrasjonen stilles det krav om lønns- og arbeidsvilkår og etisk handel ved inngåelse av kontrakter.

Kontrollrutiner

Fylkeskommunen har utarbeidet en innkjøpshåndbok med retningslinjer som er felles for hele virksomheten. Denne gir et godt grunnlag for at innkjøpene skal kunne gjennomføres i henhold til regelverket.

Revisjonen vil peke på at det er et lederansvar å sikre etterlevelse av regelverket. Avvik når det gjelder manglende protokollføring og konkurranse og manglende lojalitet til rammeavtaler viser at fylkeskommunen og den enkelte enhet ikke har tilstrekkelige retningslinjer eller kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i praksis. Det finnes en rapporteringsrutine som er egnet til å avdekke kjøp som er skjedd i strid med regelverket, men det er ingen systematikk knyttet til hvordan disse rapportene skal følges opp i den enkelte enhet / skole.

Informasjon og kommunikasjon

Etter revisjonens vurdering er det lagt opp til tilfredsstillende kommunikasjonskanaler mellom sentral innkjøpsenhet og fagenheter / skoler om regelverk og rutiner. Det kan imidlertid virke som om informasjonen ikke alltid når ut til alle de som er involvert i innkjøp ved skolene, evt at skolene selv ikke tar nok initiativ når det gjelder å etterspørre hjelp fra sentral innkjøpsenhet.

Risikovurdering

Ideelt sett bør internkontrollen være basert på en risikovurdering. Revisjonen mener at det på sentralt hold i fylkeskommunen er en god forståelse av risikobildet når det gjelder innkjøp. Sett i lys av de feil og mangler som er avdekket kan vår undersøkelse tyde på at enkelte ledere ved enheter / skoler undervurderer risikoen for regelbrudd mv når det gjelder innkjøp.

Overvåking av systemet

Overvåking er det siste leddet i internkontrollsystemet som innebærer at lederne stiller seg spørsmålet ved om de kontrollrutinene de har etablert er tilstrekkelige til at de kan være «rimelig sikre» på at innkjøpene gjennomføres i tråd med innkjøpsstrategien og regelverket for øvrig. Overvåking av systemet kan f.eks bety å jevnlig teste faktisk etterlevelse og at en fra sentralt hold har et system for å følge opp (se til at) innkjøpsarbeidet ved den enkelte enhet / skole gjennomføres i samsvar med bestemmelsene. Hensikten med overvåking er å sjekke ut om kontrollrutinene til enhver tid er tilpasset risikobildet.

Etter revisjonens vurdering er det ikke etablert noe sentralt overvåkingssystem i forhold til å sikre at innkjøpene gjennomføres i tråd med regelverket.

Konklusjoner

Oppsummert har revisjonen konkludert med at fylkeskommunen i hovedsak har utviklet et godt system, der det er lagt vekt på gode etiske verdier og et regelverk som bør gi tilstrekkelige anvisninger til at de som er involvert i innkjøp bør vite hva som er riktige prosedyrer. Informasjon om regelverk og prosedyrer er også lett tilgjengelig for de ansatte og det er også mulig å få rådgivning fra innkjøpsrådgiver.

Til tross for at systemet synes velfungerende viser praksis at dette ikke alltid etterleves og at det er avvik i forhold til manglende protokollføring, konkurranse og lojalitet til rammeavtaler. Avvikene synes å være størst ved skolene og det gjelder først og fremst mindre enkeltkjøp.

Gjennomgangen vår viser at fylkeskommunen mangler kontrollrutiner som sikrer at mulige feil som avdekkes blir tatt tak i og fulgt opp ved den enkelte enhet /skole og et system for risikobasert overvåking som kan bidra til at fylkeskommunen lærer av feilene som begås og innretter kontrollrutinene slik at en unngår å gjøre de samme feilene på nytt.

Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å:

- Sikre at FR-vedtakene er i samsvar med kravene i økonomireglementet.
- Vurdere behovet for fullmakter, spesielt ved skolene
- Vurdere å tilpasse opplæring og informasjon i forhold til den enkeltes behov
- Sikre at de enkelte lederne ved fagenheter og skoler har tilstrekkelige kontrollrutiner og rutiner for oppfølging av avvik
- Løpende vurdere behovet for rammeavtaler, spesielt ved skolene
- Vurdere risikobasert overvåking for å sikre at fylkeskommunen følger innkjøpregelverket og retningslinjene

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNN.....	7
1.2 PROBLEMSTILLINGER.....	7
2. REVISJONSKRITERIER	8
2.1 FYLKESKOMMUNENS INNKJØPSSTRATEGI.....	8
2.2 LOV OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	9
2.3 RAMMEVERK FOR INTERNKONTROLL	11
2.4 KONTROLLMILJØ	12
2.5 RISIKOVURDERINGER.....	13
2.6 KONTROLLAKTIVITETER	14
2.7 INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON	16
2.8 OVERVÅKING AV SYSTEMET.....	17
3. METODE	18
3.1 DATAKILDER.....	18
3.2 TEMAER OG PROSESS.....	18
3.3 SPØRREUNDERSØKELSEN	19
3.4 INTERVJUER, MØTER MV	20
3.5 ANALYSE AV INNKJØPENE OG UNDERSØKELSER VEDR PRAKSIS.....	20
4. DATA.....	21
4.1 ORGANISERING, ANSVAR OG FULLMAKTER	21
4.2 KOMPETANSE OG KJENNSKAP TIL POLICY, REGELVERK MV	23
4.3 OPPLÆRING, VEILEDNING MV	26
4.4 RUTINER OG PROSEDYRER.....	28
4.5 RISIKOVURDERING.....	32
4.6 INNKJØP FORDELT PÅ ENHETER OG KODER 2010.....	34
4.7 PRAKSIS BELYST VED STIKKPRØVER.....	36
4.8 SPØRREUNDERSØKELSEN - INNKJØSPRAKSIS	39
4.9 SAMFUNNSANSVAR	43
4.10 LEVERANDØRUTVIKLING.....	46
4.11 OVERVÅKING AV SYSTEMET.....	47
5. REVISJONENS VURDERINGER	48
5.1 HAR ADMINISTRASJONEN ETABLERT ET GODT KONTROLLMILJØ.....	48
5.2 ETTERLEVES REGELVERKET?.....	51
5.3 HAR ADMINISTRASJONEN ETABLERT TILSTREKKELIGE KONTROLLRUTINER?	54
5.4 ER INTERNKONTROLLEN BASERT PÅ RISIKOVURDERINGER?.....	55
5.5 ER INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON OM SYSTEMER OG RUTINER GOD?.....	56
5.6 OVERVÅKER ADMINISTRASJONEN SYSTEMET?	57
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	59
6.1 KONKLUSJONER	59
6.2 ANBEFALINGER.....	60
REFERANSER	61
VEDLEGG 1. SVARPROSENTER SPØRREUNDERSØKELSE	62
VEDLEGG 2. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE	63

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

I forbindelse med kontrollutvalgets rullering av plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon ble temaet ”innkjøp” prioritert som nr 1 for gjennomføring i 2010. Revisjonen gjennomførte en foranalyse som ble lagt fram for kontrollutvalget på møte 12.5.10. Kontrollutvalget vedtok i sak 14/10 å be revisjonen gjennomføre et hovedprosjekt innen dette temaet.

Bestillingsdokument fra kontrollutvalgssekretariatet vedr forvaltningsrevisjonsprosjekt datert 16.6.10 er grunnlaget for revisjonens arbeid.

Som det går frem av bestillingsdokumentet ønsket kontrollutvalget i utgangspunkt en bred gjennomgang av innkjøpsfunksjonen. Revisjonen har prioritert hvilke undersøkelser som er nødvendig underveis i prosjektet. Avgrensingene er omtalt i kapittel 3 om metode.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstillingen vår er formulert som følger:

Er fylkeskommunens internkontroll tilfredsstillende i forhold til å sikre at innkjøp planlegges og gjennomføres i samsvar med vedtatt innkjøpsstrategi?

Denne hovedproblemstillingen avgrenser ikke prosjektet til overholdelse av lov om offentlige anskaffelser. Fylkeskommunens mål, strategier og tiltak innebærer et videre perspektiv på innkjøpsfunksjonen.

Ved formulering av underproblemstillinger har vi tatt utgangspunkt i de fem komponentene et velfungerende internt kontrollsystem består av i følge rammeverket for internkontroll – COSO (Norsk Bankrevisorforening 1996):

6. Har administrasjonen etablert et godt kontrollmiljø (verdier, kompetanse, organisering)?
7. Er internkontrollen basert på risikovurderinger?
8. Har administrasjonen etablert tilstrekkelige kontrollrutiner og etterleves disse rutinene?
9. Er informasjon og kommunikasjon om systemer og rutiner god?
10. Overvåker administrasjonen systemet?

Vi omtaler fylkeskommunens innkjøpsstrategi og rammeverket for internkontroll (COSO) nærmere i kapittel 2 om revisjonskriterier.

2. REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative ”standarder” som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

I tillegg til lovbestemmelser har vi brukt fylkeskommunens eget regelverk som grunnlag for revisjonsbestemmelser. Vi har også brukt faglige standarder (COSO-rammeverket) og sentrale veiledninger. Disse er ikke uten videre bindende for fylkeskommunen. Vi mener imidlertid at de er såpass generelle og i tråd med fylkeskommunens eget regelverk at det er lite kontroversielt å ta utgangspunkt i disse ved vurderinger og anbefalinger.

Vi har skrevet om fylkeskommunens regelverk og retningslinjer i dette kapitlet slik det fremkommer i sentrale dokumenter som innkjøpsstrategi, risikopolisy, innkjøpshåndbok og økonomihåndbok. Regelverket er revisjonskriterier når vi vurderer etterlevelse av regelverket. Ved vurderingen av internkontrollen er fylkeskommunens regelverk i noen grad også gjenstand for vår vurdering. Vi har imidlertid funnet det mest ryddig å omtale regelverket i dette kapitlet.

2.1 FYLKESKOMMUNENS INNKJØPSSTRATEGI

Ved formulering av hovedproblemstillingen har vi tatt utgangspunkt i fylkeskommunens innkjøpsstrategi (administrativt vedtak sak 263/09):

”I OFK er innkjøp et lederansvar og skal foretas innenfor en høy etisk standard og i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover, bestemmelser og politiske vedtak.

For å nå målet om positive verdier ved innkjøpsvirksomheten skal det jobbes etter følgende strategi:

- *Innkjøp skal bidra til økt verdiskapning i fylkeskommunen ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk gjennom at alle anskaffelser baseres på konkurranse – hvor brukerens behov og ønsker står i fokus.*
- *Innkjøp er et lederansvar, og det krever innkjøpskompetanse i alle deler av organisasjonen.*
- *OFK skal ta samfunnsansvar og stille krav til universell utforming, miljø, etisk handel og norske lønns- og arbeidsvilkår for oppdrag for fylkeskommunen.*
- *OFK skal gjennom samarbeid om konkurranse med andre offentlige virksomheter, lokalt og regionalt, søke å oppnå best mulig vilkår.*
- *Innkjøpsarbeidet skal bidra til læring og til utvikling av regionens leverandører til konkurransedyktige samarbeidspartnere.*
- *Rutiner og arbeidsprosesser skal være enkle og effektive og fremme kvalitet i alle ledd”*

Fylkeskommunen har utarbeidet og vedtatt ulike dokumenter i tillegg til innkjøpsstrategien som inneholder relevante bestemmelser i forhold til å vurdere internkontrollen. Dette er følgende dokumenter:

- Fylkeskommunens policy for risikohåndtering
- Fylkeskommunens Arbeidsgiverpolitikk¹
- Fylkeskommunens innkjøpshåndbok
- Fylkeskommunens økonomihåndbok

2.2 LOV OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Fylkeskommunens innkjøpsstrategi viser til at alle innkjøp skal baseres på konkurranse og at fylkeskommunen skal ta samfunnsansvar. I den forbindelse har vi testet og vurdert etterlevelsen i forhold til fylkeskommunens regelverk og sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Formålsparagrafen i § 1 i Lov om offentlige anskaffelser lyder som følger:

”Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre best mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.”

De grunnleggende krav som gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi, fremgår av lovens § 5. De grunnleggende kravene er presisert i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) på følgende måte:

1. *”Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.*
2. *Oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.*
3. *Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at denne forskrift kommer til anvendelse.*
4. *Konkurranse skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt.*
5. *Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.*
6. *Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningskikk.*
7. *Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.*
8. *Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.”*

¹ I juni 2011 er Arbeidsgiverpolitikken erstattet med Organisasjonspolitikken. Vi har forholdt oss til Arbeidsgiverpolitikken siden dette dokumentet var gjeldende da vi gjennomførte vår undersøkelse.

Protokollføring.

De generelle reglene i Forskriftens del I har i § 3-2 regler om protokollføring som gjelder for alle anskaffelser fra 01.01.07:

- ”(1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.
(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.”

Protokollene er forskjellige for anskaffelser over og under 500 000 kr. Det er strengere krav til anskaffelser over 500 000 kr.

Universell utforming

Paragraf 6 i Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifts § 3-1-åttende ledd stiller krav om å ta hensyn til universell utforming under planleggingen av den enkelte anskaffelse.

I tillegg skal de tekniske spesifikasjonene, når det er mulig, utformes slik at det tas hensyn til kriterier for tilgjengelighet for funksjonshemmede og universell utforming, jf. FOA §§ 8-3 og 17-3 første ledd siste setning.

Universell utforming er definert slik: “*utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig*” (FOA § 4-1, bokstav l).

Miljøkrav

Paragraf 6 i Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifts § 3-1-åttende ledd stiller også krav om å ta hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen av den enkelte anskaffelse.

Når det gjelder krav til en ytelse, skal det legges vekt på miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Det skal så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon, jf. FOA §§ 8-3 og 17-3 første ledd andre og tredje setning.

Oppdragsgiver kan også kreve at leverandører overholder bestemte miljøledelsesstandarder/er miljøsertifisert i h.h.t. FOA § 17-13.

Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

En ny forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble vedtatt i februar 2008 med virkning fra 01.03.08. Forskriften skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester samt bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Forskriften omhandler offentlige oppdragsgiveres plikter for å hindre sosial dumping i sine kontrakter. Oppdragsgiverne er pålagt å stille kontraktklausul om lønns- og arbeidsvilkår, kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til sine ansatte, forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner om kontraktklausulen ikke etterleves og gjennomføre nødvendig kontroll med at kravene faktisk blir overholdt. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

2.3 RAMMEVERK FOR INTERNKONTROLL

Innledningsvis viser vi til § 23.2 i lov om kommuner og fylkeskommuner der det står at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet² uttales at *”Internkontrollansvaret inneber at administrasjonssjefen skal etablere system for å sikre betryggende kontroll og teste at disse systema verkar. Feil vil skje, men god internkontroll skal føre til færre og mindre feil. Det ligg i definisjonen av internkontroll som ein prosess at systema og rutinane alltid kan bli betre, for internkontrollen skal redusere risikoen for uønskte hendingar, ikkje fjerne all risiko.”*

Vi har valgt å ta utgangspunkt i COSO's rammeverk for internkontroll (Norsk Bankrevisorforening 1996) i dette revisjonsprosjektet. COSO definerer internkontroll som en prosess – igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppfyllelse innen følgende kategorier av mål:

1. Målrettet og kostnadseffektiv drift
2. Pålitelig rapportering
3. Overholdelse av lover og regler

”Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser” utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi 2011) er benyttet som et supplement til COSO-rammeverket, siden denne veilederen hjelper oss å konkretisere hva de fem komponentene innebærer i forhold til innkjøp.

I følge Rammeverket for internkontroll (COSO) består et velfungerende internt kontrollmiljø av følgende fem komponenter:

- Kontrollmiljø
- Risikovurdering
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåking /ledelsesmessig oppfølging.

I prosjektet vårt har vi tatt utgangspunkt i disse fem komponentene når vi har formulert delproblemstillinger (jf. avsnitt 1.2).

I det følgende omtaler vi revisjonskriterier knyttet til hver av de fem underproblemstillingene nevnt i kapittel 1.2. I den forbindelse trekker vi inn ulike bestemmelser fra de kildene for revisjonskriterier vi har omtalt ovenfor. I kapittel 5 har vi konkretisert revisjonskriteriene nærmere i forhold til de aktuelle problemstillingene.

² Kommunal- og regionaldepartementet 2010: ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”

2.4 KONTROLLMILJØ

Rammeverket (COSO)

”Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur. Kontrollmiljøfaktorene består av integritet, etiske verdier og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på, og hvordan den organiserer og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser, samt til slutt styrets tilsyns- og kontrollfunksjon.” (Coso-rapporten 1996).

Veileder fra DIFI

I veilederen fra DIFI (DIFI 2011) nevnes følgende forhold som blant annet er sentrale for å etablere et godt kontrollmiljø når det gjelder anskaffelser:

- Virksomheten bør ha definert kompetansebehov innenfor internkontroll og anskaffelser, samt etablert opplæringstiltak.
- Virksomheten bør ha organisert anskaffelsesvirksomheten på en hensiktsmessig måte, som ivaretar risiko og vesentlighet, og som legger til rette for klare ansvarlinjer og enkel tilgang på kompetanse.
- Roller og ansvar for anskaffelser må være utvetydig definert og nedfelt, herunder delegering av økonomiske fullmakter.
- Virksomheten bør ha utarbeidet etiske retningslinjer, som også omfatter utfordringer i anskaffelsesprosessen.

Fylkeskommunens verdier

I fylkeskommunens forventningsdokument knyttet til gjennomføring av arbeidsgiverpolitikken er forholdet til brukere og partnere og leverandører behandlet særskilt. I dette dokumentet er fylkeskommunens verdier gjengitt og det er gitt forventninger til den enkelte ansatte i forhold til hva som er etisk forsvarlig. Miljøhensyn og etikk er også en del av fylkeskommunens arbeidsgiverpolitikk.

Fylkeskommunens verdier kommer også til uttrykk i innkjøpsstrategien som vi har gjengitt i avsnitt 2.2. Innkjøpshåndboka har dessuten et kapittel om etikk og habilitet der krav til medarbeiderne når det gjelder gaver, bevertning og selskapelighet i forbindelse med anskaffelser er omtalt. Her presiseres også at leverandører ikke skal forskjellsbehandles, at ansatte ikke skal gjøre privat bruk av fylkeskommunens rammeavtaler og det vises til forvaltningslovens regelverk om habilitet.

Roller, ansvar og kompetanse - innkjøpsstrategien

I innkjøpsstrategien presiseres det at innkjøp er et lederansvar og det kreves innkjøpskompetanse i alle deler av organisasjonen. Det står blant annet følgende om ansvaret:

«Alle ledere i fylkeskommunen har ansvar for at anskaffelsene på egen enhet følger vedtatt strategi, og at enheten innehar tilstrekkelig kompetanse på området.»

Hver enhet har ansvar for at egne innkjøp foretas fra avtaleleverandør eller skjer etter konkurranse. Ved hver enhet skal leder definere og utpeke person(er) som får rett til å foreta innkjøp og sørge for at de innehar tilstrekkelig kompetanse for denne funksjonen.

Fullmakter - Økonomihåndboka

I kapittel 4.2 om kjøp av varer og tjenester i økonomihåndboka er det i tillegg til henvisning til innkjøpsreglementet et avsnitt om arbeidsdeling. Arbeidsdelingen er knyttet til de ulike fasene fra bestilling til bokføring og remittering.

Et grunnleggende prinsipp er at det alltid skal være minimum to personer som gjennomfører en økonomisk transaksjon. Arbeidsdelingen har som formål at ingen enkeltperson skal ha hånd om en transaksjon fra begynnelse til slutt, og at arbeidet blir gjenstand for uavhengig kontroll av en annen.

Når det gjelder bestillingsfullmakt står det følgende: ”På hvert ansvar (skolested, tannklinikk eller fagenhet) skal det foreligge et administrativt vedtak (FR-vedtak) med oversikt over hvem som har bestillingsfullmakter. Oversikten skal inneholde bestillers navn, referansenummer og eventuell beløpsgrense. Fullmaktene knyttes i utgangspunktet til budsjettåret, evt konkrete prosjekter. Nytt vedtak gjøres ved inngangen til nytt budsjettår og evt når behov for nytt vedtak foreligger (jf. FR-sak 183/07). Lederen ved hvert enkelt ansvarssted har ansvaret for å utarbeide og vedlikeholde oversikten. Bare de som er gitt slik fullmakt har anledning til å bestille varer og tjenester i OFK.”

På hvert ansvar (skolested, tannklinikk eller fagenhet) skal det også foreligge et administrativt vedtak med oversikt over hvem som har attestasjonsfullmakter.

Fylkesrådmannen har delegert anvisningsfullmakt til lederne for fagenheter og skoler. Oversikt over hvem som har anvisningsfullmakt finnes i fylkeskommunens gjennomføringsdokument. Den som har anvisningsfullmakt skal normalt selv anwise, men kan gi fullmakten videre til sin stedfortreder i enkelte tilfeller. En anvisning er en myndighet til å godkjenne at en utgift belastes det angitte budsjettet(kontering), herunder at de underliggende prosedyrer er fulgt(attestert) og at det er budsjettmessig dekning for utgiften. Anvisning utløser betalingen. Personer med anvisningsmyndighet har ansvar for den totale økonomistyring innen sitt ansvarsområde. Dette innebærer budsjettering, gjennomføring av virksomheten i henhold til vedtatte mål, kontroll og rapportering.

2.5 RISIKOVURDERINGER

Rammeverket - COSO

”Enhver virksomhet står overfor en rekke eksterne og interne risiki som den må forholde seg til. En forutsetning for å kunne vurdere disse er etablering av internt forenlige målsettinger som er knyttet til hvert enkelt nivå i bedriften. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risiki som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risiko skal håndteres.” (Coso-rapporten 1997)

Veileder fra Difi

Ifølge Difi's veileder er blant annet følgende forhold /tiltak sentrale for å etablere gode risikovurderinger:

- Virksomheten bør utarbeide en anskaffelsesstrategi
- Mål og tiltak for anskaffelsesområdet må være innbyrdes konsistente
- Virksomheten bør periodisk gjennomføre risikoanalyser for anskaffelsesområdet – med utgangspunkt i målsettingene
- Risikostyring skal integreres i alle faser og deler av virksomhetens anskaffelsesprosess.

Policy for risikohåndtering

Oppland fylkeskommune har vedtatt ”*Policy for risikohåndtering i mål og resultatstyringen i Oppland Fylkeskommune*” (FR-sak 30/09). Etablering og gjennomføring av risikohåndtering og intern kontroll i henhold til risikopolicyen skal i følge risikopolicyen

- ”*Gi forutsigbarhet med hensyn til utfall av vesentlige strategivalg og beslutninger*
- *Sikre at virksomheten drives innen aksepterte rammer for finansiell og operasjonell risiko*
- *Gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av overordnede målsettinger, etterlevelse av lover, forskrifter og retningslinjer, og korrekt rapportering.*”

Fylkesrådmannen har ansvaret for at risikopolicyen er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser. Dette skal sikre helhetsvurderingen. Alle ledere skal forsikre seg om at risikohåndteringen og intern kontroll innen eget ansvarsområde er i overensstemmelse med fylkeskommunens risikopolicy og sørge for tilstrekkelig sammenheng mellom mål, ressursbruk, prioriteringer, risikovurderinger og akseptabel risiko. I tillegg skal de sørge for at aktiviteter drives i henhold til de gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser og interne retningslinjer.

Økonomihåndboka

I avsnitt 3.3 i fylkeskommunens økonomihåndbok er risikohåndtering også omtalt. Her står det at intern kontroll/styring skal være basert på vurderinger av risiko. Videre står det følgende:

”*Risikovurdering vil si å identifisere hvor i arbeidsprosessene det finnes elementer av risiko og å analysere konsekvenser og sannsynlighet for risikoelementene (fare for styringsproblemer, feil og mangler) hver for seg og samlet. Dessuten skal man i risikovurderingen bestemme seg for hvilket nivå av risiko man er villig til å akseptere.*” Risikovurderingen skal knyttes mot å identifisere kritiske suksessfaktorer, dvs hva det er særlig viktig å lykkes med. Ut fra denne vurderingen kan det etableres internkontrolltiltak.

2.6 KONTROLLAKTIVITETER

Rammeverket - COSO

”*Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver. De sørger for at de handlinger utføres som er nødvendige for å håndtere risiki, som kan hindre oppnåelse av virksomhetens målsettinger. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. De omfatter en rekke aktiviteter, blant annet godkjennelser, anvisninger, verifikasjoner, avstemminger, driftsgjennomgørelser, sikring av ressurser og ansvarsfordeling*”. (COSO-rapporten 1996)

Veileder Difi

I veilederen fra Difi er følgende forhold /tiltak nevnt som sentrale for å etablere gode kontrollaktiviteter:

- Virksomheten bør etablere ett dokument som dekker alle de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet for denne virksomheten. Dette kan være en veileder eller innkjøpshåndbok, som de ansatte har enkel tilgang til.
- Rutiner for attestasjon og anvisning og andre transaksjonskontroller må følge de grunnleggende kravene i økonomistyringsreglementet (for staten, sier Difi – for oss vil det si fylkeskommunen).
- Alle styrings- og kontrolltiltak bør være etablert og innrettet med utgangspunkt i en risikovurdering.

Fylkeskommunens innkjøpsstrategi

I følge innkjøpsstrategien skal rutiner og arbeidsprosesser være enkle og effektive og fremme kvalitet i alle ledd.

Som en del av innkjøpsstrategien er det gitt følgende retningslinjer:

- For innkjøp over kr. 50.000,- skal det føres anskaffelsesprotokoll i samsvar med gjeldende regelverk.
- For innkjøp over 100.000,- skal det innhentes min. 3 tilbud, alternativt kan det legges ut en frivillig kunngjøring på den nasjonale databasen for offentlig innkjøp, Doffin.no.
- For innkjøp over 500.000,- skal anskaffelsen kunngjøres på Doffin.no, og prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser del II skal følges.
- For innkjøp over 1.600.000,- skal anskaffelsen kunngjøres på doffin.no og EUs database TED, og prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser del III skal følges.
- Ved enhver anskaffelse skal Oppland fylkeskommune vise samfunnsansvar og stille krav til universell utforming og miljøvennlige varer tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder, der det er aktuelt.
- Rutinebeskrivelser for anskaffelser til Oppland fylkeskommune skal følges.

Innkjøpshåndboka

Innkjøpshåndboka er en veileder den enkelte kan slå opp i ved gjennomføring av konkurranser og er et supplement til økonomihåndboka.



I fylkeskommunens innkjøpshåndbok er anskaffelsesprosessen inndelt i tre faser (jfr figur 2.1). Hver av de tre fasene er inndelt i tre elementer som er beskrevet nærmere i innkjøpshåndboka.

Vi gjengir ikke regelverket detaljert her, men gjør kun en stikkordsmessig gjennomgang av hvilke aktiviteter som forventes av de som skal gjennomføre anskaffelser.

Figur 2.1 Anskaffelsesprosessen – hentet fra fylkeskommunens innkjøpshåndbok

Planleggingsfasen:

En behovsdefinering skal avklare om det er nødvendig med en anskaffelse og beskrive hvilket behov anskaffelsen skal dekke. En behovsverifisering innebærer å vurdere alternative måter å dekke behovet på, markedsundersøkelser og økonomiske analyser. Anskaffelsens verdi bør beregnes så snart som mulig etter at behovet er verifisert. Innkjøpshåndboka redegjør for hvilke plikter som inntreffer ved ulike beløpsgrenser.

Gjennomføringsfasen:

Denne fasen omfatter utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kunngjøring, leverandørvalg og kontraktinngåelse. Håndboka beskriver ulike anskaffelsesprosedyrer, uforming av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon. Håndboka beskriver videre regelverket for anskaffelsesprotokollen og hvordan innkomne tilbud skal vurderes.

Oppfølging

Denne fasen er ikke nærmere beskrevet i innkjøpshåndboka. Økonomihåndboka inneholder rutinene for mottak av varer og tjenester og fakturabehandling.

Økonomihåndboka

I forbindelse med konteringen av bilag er det lagt inn et felt for registrering av hvilken prosedyre som er fulgt ved det aktuelle kjøpet. I følge håndboka for 2010 er dette gjort for at en i ettertid kan ta ut rapporter som viser hvor stor andel av kjøpene som er kjøpt på rammeavtaler, etter forutgående konkurranse, om det er skrevet protokoll eller om det er foretatt et direkte kjøp uten forutgående konkurranse.

2.7 INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON

Rammeverket - Coso

”Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver. Informasjonssystemer skaffer informasjon om drift, økonomi og overholdelse av lover og regler som muliggjøre en kontinuerlig og målrettet drift og styring av foretaket.... Effektiv kommunikasjon må også gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, dvs ned, på tvers og opp i organisasjonen. Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. De må forstå sin egen rolle i det interne kontrollsystemet, så vel som hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. De må dessuten ha kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelse. Det er også behov for å ha effektiv kommunikasjon med eksterne aktører, så som kunder, leverandører, lovgivere og aksjonærer.” (Coso-rapporten 1996).

Veileder fra Difi

I følge Difi´s veileder bør blant annet følgende forhold være sentrale for å etablere god informasjon og kommunikasjon:

- Virksomheten bør ha rutiner for ajourhold av egne retningslinjer, maler og verktøy på anskaffelsesområdet.
- Alle retningslinjer, maler og verktøy må være lett tilgjengelige for de ansatte.

- Virksomheten bør ha klare rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler på anskaffelsesområdet
- Ledelsen bør etablere kommunikasjonsrutiner, som sikrer at ansatte jevnlig minnes på viktigheten av at anskaffelser skal følge interne og eksterne retningslinjer.

Fylkeskommunens regelverk

Det står ikke noe spesielt i innkjøpsstrategien, innkjøpshåndboken eller andre dokumenter om kommunikasjon og informasjon utover at rapporteringen skal skje innenfor den ordinære resultatrapporteringen. Vi viser ellers til avsnitt 4.1 der vi har omtalt sentral innkjøpsenhets rolle.

2.8 OVERVÅKING AV SYSTEMET

Rammeverket - Coso

Interne kontrollsystemer trenger overvåking for å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Overvåkingen kan skje gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av disse to metodene. Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen, som en del av den helhetlige overvåkningsfunksjonen og integrert i andre handlinger som ansatte gjør når de utfører sine oppgaver. Omfanget og hyppigheten av de frittstående evalueringene avhenger primært av risikovurderingen og hvor effektive de kontinuerlige overvåkingsrutinene er. Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen og alvorlige forhold bør gå helt til toppledelsen og styret.

Veileder fra Difi

Difi viser i sin veileder til at følgende forhold er sentrale for å etablere god overvåking:

- Virksomheten bør gjennomføre egne evalueringer av sitt system for internkontroll.
- Virksomheten bør systematisk teste faktisk etterlevelse av lover og retningslinjer ved å evaluere gjennomførte anskaffelser
- Virksomheten bør ha rutiner for oppfølging av kommentarer fra evalueringer, for eksempel fra intern eller ekstern revisor.

Innkjøpsstrategien:

I innkjøpsstrategien står det følgende om fylkesrådmannens oppfølgingsansvar: «*Fylkesrådmannen må gjennom sin utøvelse av ledelse se til at organisasjonen gjennomfører innkjøpsarbeidet i samsvar med strategi og gjeldende bestemmelser*».

3. METODE

3.1 DATAKILDER

Oppsummert har vi benyttet oss av følgende metoder for innsamling og vurdering av data

- Dokumentstudie – gjennomgang av skriftliggjorte retningslinjer, rutiner mv (Se referanseliste).
- Spørreundersøkelse blant ledere og innkjøpere i de fleste fagenhetene og ved videregående skoler.
- Intervjuer med innkjøpsleder og lederne av fagenhetene Opplandstrafikk og Eiendom
- Analyse av innkjøpsstatistikk.
- Gjennomgang (testing) av et utvalg konkrete innkjøp
- Telefonsamtaler og e-postkorrespondanse for å avklare ulike spørsmål i tilknytning til rutiner og praksis.

3.2 TEMAER OG PROSESS

Undersøkelsen omhandler flere temaer. Vi har valgt å ta utgangspunkt i de temaene som er sentrale i innkjøpsstrategien:

1. *Konkurranse*: Innkjøp skal bidra til økt verdiskaping ved effektiv ressursbruk gjennom at alle anskaffelser baseres på konkurranse med utgangspunkt i brukerens behov.
2. *Samfunnsansvar*: Ta samfunnsansvar, stille krav til universell utforming, miljø, etisk handel og norske lønns- og arbeidsvilkår for oppdrag for fylkeskommunen.
3. *Leverandørutvikling*: Bidra til læring og utvikling av regionens leverandører til konkurransedyktige samarbeidspartnere

Vi har behandlet det første temaet mest inngående ut fra at dette omfatter innkjøp i hele organisasjonen og vel må sies å være det mest vesentlige. Vi har også lagt noe vekt på temaet vedrørende fylkeskommunens samfunnsansvar, mens det siste temaet er mer summarisk behandlet ut fra at dette er mer avgrenset.

Vi har sett på de ulike fasene av innkjøpsprosessen; dvs planleggingsfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen (jf. inndeling i fylkeskommunens innkjøpshåndbok – figur 2.1 side 13), men har måttet gjøre en del avgrensinger for at prosjektet ikke skulle bli for omfattende og komplekst.

Vi har ikke sett på den delen av planleggingsfasen som i fylkeskommunens håndbok defineres som behovsdefinering og behovsverifisering. Vi har derimot lagt hovedvekten på den delen av gjennomføringsfasen som gjelder konkurransegrunnlag, kunngjøring, leverandørvalg og kravspesifikasjon. Vi har undersøkt rutiner og praksis gjennom intervjuer, spørreundersøkelse og testing.

3.3 SPØRREUNDERSØKELSEN

Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en nettbasert undersøkelse (Quest-back).

Målgruppen for spørreundersøkelsen var ledere og ansatte som har et ansvar for eller som har arbeidsoppgaver knyttet til planlegging, gjennomføring eller kontroll av innkjøp som foretas ved enheten (fagenheten, skolen, tannklinikken). Det fantes ikke noe "register" over denne gruppen ansatte. I følge økonomihåndboken skal det på hvert ansvar /skolested, tannklinikk eller fagenhet foreligge et administrativt vedtak (FR-vedtak) med oversikt over hvem som har bestillingsfullmakter. Bare de som er gitt slik fullmakt kan bestille varer og tjenester. Vi valgte å ta utgangspunkt i disse FR-vedtakene fra hver enhet der det framgår hvem som har myndighet til å bestille, attestere eller anwise. Spørreundersøkelsen ble derfor sendt de personene som var oppført med slike fullmakter. Ved enkelte skoler var det ikke spesifisert hvem som hadde bestilleransvar; f.eks stod det "alle lærere" eller "vaktmestere". I disse tilfellene henvendte vi oss til rektor og ba om navn på de som hadde fullmakter.

Undersøkelsen ble sendt ut til i alt 513 personer. Av disse var det 16 personer som vi tok ut av undersøkelsen, enten fordi vi så at de var langtidssykemeldte eller hadde annet langvarig fravær eller fordi de sa fra om at de ikke var rett person til å svare.

Vi har holdt følgende enheter utenfor spørreundersøkelsen: Innkjøp, controller, jus (rådgivergruppa), Fellesarkivet, Økonomi, Info team, Fylkesbiblioteket og Fylkesarkivet. Dette er enheter som hver har små innkjøp.

Det ble sendt ut en påminnelse til de som ikke hadde svart rett før svarfristen utløp og i tillegg en purring etter at svarfristen var ute. Totalt sett fikk vi inn 264 svar, som utgjorde 53 % av utsendte skjema. Vi anser dette som tilfredsstillende. Siden det var relativt mange som var oppført med fullmakter, blant annet mange lærere, tror vi kanskje at det er flere som har et forholdsvis perifert forhold til innkjøp og som kanskje ikke har ment at undersøkelsen var så relevant for dem.

På grunnlag av FR-vedtakene summerte vi opp antall som hadde henholdsvis anvisningsfullmakter, attestasjonsfullmakter og bestillingsfullmakter. Flere av de ansatte har flere fullmakter. Svarene viste at svarprosenten var 70 % blant anviserne som i hovedsak er lederne for fagenheter og skoler, mens svarprosenten var hhv 51 % og 53 % for bestillere og attestanter. Det er høyest svarprosent for enheter tilknyttet fagenhet for tannhelse (69 %), mens skolene har lavest svarprosent med 51 %. Fagenhetene (sentraladministrasjonen) har svarprosent på 55 %. For øvrig varierer svarprosenten blant enhetene. Oversikt over svarprosent er gjengitt i vedlegg 2.

Ved behandlingen av svarene så vi at enkelte respondenter så ut til å ha et svært perifert forhold til innkjøp. Vi tok derfor ut svarene fra 7 personer som oppga at de ikke hadde kjøpt på rammeavtaler eller vært involvert i andre kjøp siste halvåret og dessuten hadde svart benektende på at de var kontaktperson for innkjøp eller hadde fullmakter til å bestille, attestere eller anwise. Antallet respondenter er da nede i 257.

3.4 INTERVJUER, MØTER MV

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi intervjuet fagenhetslederne ved de to fagenhetene som har det største omfanget av investeringer og enkeltinnkjøp; Eiendom og Opplandstrafikk. Utkast til referat fra intervjuene er sendt til de som har blitt intervjuet for verifisering.

Vi har også hatt samtaler med sentral innkjøpsenhet ved innkjøpsrådgiverne. Revisjonen har konsultert innkjøpsrådgiver og controller i forbindelse med utforming av spørreskjemaet.

3.5 ANALYSE AV INNKJØPENE OG UNDERSØKELSER VEDR PRAKSIS

Vi har valgt ut noen konkrete kjøp fra et utvalg fagenheter og skoler der innkjøpsstatistikken gir grunn til å stille spørsmål ved om regelverket har blitt fulgt. Ved testingen har vi først og fremst prioritert å se på mindre enkeltanskaffelser som gjennomføres spredt i organisasjonen og lojaliteten til rammeavtaler. Vi viser til nærmere beskrivelse i kapittel 4.7.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

4. DATA

I dette kapitlet beskriver vi det datamaterialet vi har innhentet gjennom spørreundersøkelsen, intervjuene og gjennomgangen av konkrete kjøp. Det er dette materialet vi har brukt som grunnlag for de vurderinger vi har gjort av fylkeskommunens internkontroll.

Kapitlet inneholder følgende:

- Oversikt over organisering, ansvar og fullmakter
- Resultater fra spørreundersøkelsen når det gjelder spørsmål vedr kompetanse og kjennskap til regelverk mv.
- Resultater fra spørreundersøkelsen når det gjelder spørsmål om opplæring, veiledning mv
- Oversikt over sentrale rutiner og prosedyrer og resultater fra spørreundersøkelsen vedr ledernes oppfatning av rutiner mv
- Oversikt over fylkeskommunens egne risikoanalyser og resultater fra spørreundersøkelsen vedr ledernes bedømming av risiko
- Oversikt over innkjøp 2010 hentet fra innkjøpsrapporten fra sentral innkjøpsenhet
- Innkjøpsenhetens tilbakemelding til enhetene vedr rapporten og revisjonens gjennomgang av konkrete innkjøp.
- Resultater fra spørreundersøkelsen når det gjelder innkjøpspraksis.
- Undersøkelse av hvordan samfunnsansvaret har blitt ivaretatt.
- Tiltak vedr leverandørutvikling
- Overvåking av internkontrollen

4.1 ORGANISERING, ANSVAR OG FULLMAKTER

Den sentrale innkjøpsenhetens oppgaver

Sentral innkjøpsfunksjon er delegert myndighet til å inngå felles innkjøpsavtaler for hele fylkeskommunen. Enheten har to ansatte og har ansvar for all overordnet innkjøpsvirksomhet, samordning av innkjøp og innkjøpsfaglig rådgivning og bistand. Organisatorisk er den innkjøpsfaglige kompetansen lagt til fylkesrådmannens rådgivningsgruppe.

Enhetenes oppgaver

Fagenhetene og skolene gjennomfører egne anskaffelser i tillegg til å bestille på sentralt inngåtte rammeavtaler. Tannhelse har egne rammeavtaler for utstyr og tjenester. Rammeavtalene er inngått av fagenhetsleder i samarbeid med sentral innkjøpsenhet.

Det er ikke krav om at fagenhetene og skolene skal kontakte innkjøpsenheten i forbindelse med planlegging og gjennomføring av innkjøp. Eiendom gjennomfører konkurranser på egenhånd, og tar kontakt med innkjøpsenheten hvis det oppstår spesielle problemstillinger. Opplandstrafikk og IKT tar også ansvar for prosessen selv, men tar ofte innkjøpsenheten med på råd. Skolene og de andre fagenhetene gjennomfører sjeldnere konkurranser og har behov for bistand gjennom hele prosessen.

Innkjøpskoordinator

Alle enheter skal ha en innkjøpskoordinator som skal bistå den enkelte innkjøper/bestiller ved behov. De er innkjøpsenhetens kontaktpunkt ute i enhetene og får blant annet beskjed om nye rammeavtaler. Innkjøpskoordinatorerne har ansvar for å formidle aktuell informasjon ut i egen enhet. Pr februar 2011 var det 37 innkjøpskoordinatorer i fylkeskommunen.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmålet ”Er du innkjøpskoordinator / kontaktperson for innkjøp ved enheten?” 110 av 257 personer, dvs 43 % svarte ja til dette. 80 av de 100 som har svart at de er innkjøpskoordinator er ansatt ved en skole. Begrepet innkjøpskoordinator har blitt oppfattet annerledes enn vi så for oss da vi laget spørsmålet og omfatter så vidt vi kan forstå også personer som har et spesielt ansvar for innkjøp internt, f.eks ved de ulike avdelingene ved skolene, uten at de er skolens eller enhetens innkjøpskoordinator utad.

Fullmakter

Som omtalt i kapittel 2 skal det på hvert ansvar (skolested, tannklinikk, enhet eller fagenhet) foreligge et administrativt vedtak med oversikt over hvem som har bestillingsfullmakter. Bare de som er gitt slik fullmakt kan bestille varer og tjenester i fylkeskommunens navn.

Som omtalt i kapittel 3 brukte vi de administrative vedtakene med oversikt over hvem som hadde ulike fullmakter som grunnlag for adresselister for utsending av spørreskjemaer. Det viste seg da at mottatte oversikter for 4 av skolene var mangelfulle i den forstand at de ikke inneholdt en spesifisert liste over de som hadde fått bestillerfullmakt. Ved en skole går det f.eks fram at ”alle lærere” og ”vaktmestre” har bestillingsfullmakt. Oppsummert tyder gjennomgangen vår på at det er over 500 ansatte som har fullmakter til å bestille, attestere og/eller anwise. Derav er det ca 400 personer som har fullmakt til å bestille varer og tjenester og 41 som har anvisningsfullmakt. Antallet som oppgis å ha fullmakter i tilknytning til innkjøp varierer mellom enhetene. Ved den skolen som har flest fullmakter er det ca 54 personer som har anvisningsfullmakt og/eller fullmakt til å bestille og/eller attestere. Ved denne skolen er gjennomsnittlig innkjøp pr person med fullmakt ca 170.000 kroner. På den annen side er det tre skoler der gjennomsnittlig innkjøp pr fullmakt er mellom 600.000 og 700.000 kroner. Den skolen som har færrest fullmakter har 9 personer med fullmakter. Ved fagenhet for tannhelse inkl klinikkene er det 32 fullmakter. Her er det fagenhetsleder som anviser mens instituttsjefene bestiller og attesterer. Av fagenhetene har videregående opplæring flest personer med fullmakter (32), Opplandstrafikk har 24 personer med fullmakter, mens de andre fagenhetene har færre personer med fullmakter.

Det går også fram av spørreundersøkelsen at 13 % av de som har svart hevder at de ikke har noen fullmakter i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester. 72 % av de som har svart sier at de har bestillingsfullmakt.

Fordeling av ansvar og oppgaver for investeringer og større vedlikehold

Fagenhetsleder for Eiendom har anvisningsmyndigheten for investeringer knyttet til bygg, anlegg og større vedlikehold i fylkeskommunen. For de større vedlikeholdsarbeidene er bestillings- og attestasjonsfullmakter delegert til de som har fått det utførende ansvaret. For byggeprosjektene skal det være en godkjent prosjektplan med egen prosjektleder der eiendomssjefen har anvisningsmyndighet og prosjektleder har bestillings- og attestasjonsmyndighet. Prosjektleder har ansvar for hele anskaffelsen dvs. planlegging, utarbeidelse av konkurransegrunnlaget, gjennomføring av konkurransen, kontrahering og oppfølging. Fylkeskommunen bruker interne prosjektledere.

Vedlikeholdsansvaret er to – delt:

- Ca. halvparten av vedlikeholdsmidlene er fordelt til skolenes egne budsjetter. Bruken av disse midlene er således skolenes ansvar og brukes i hovedsak til mindre løpende vedlikeholdsoppgaver. Skolene har i denne forbindelse nært samarbeid med Eiendom som er en faglig rådgiver overfor skolene.
- Resten av vedlikeholdsmidlene er Eiendoms ansvar og brukes til større vedlikehold/enkeltoppdrag.

Midlene blir fordelt ved at Eiendom årlig fremmer en aktivitetsliste til FR-sak. To ingeniører har fått fordelt hver sine skoler. De har ansvar for prosessen med planlegging, budsjettering, kontrahering og gjennomføring av vedlikeholdsarbeidene. Fylkeskommunen søker ekstern bistand ved behov innen elektrofaget.

De ansatte ved Eiendom har ingen formell innkjøpsfaglig kompetanse, men kursenes i anskaffelsesreglementet. De har etter hvert mye realkompetanse da de gjennomfører de fleste anskaffelser selv.

Spørreundersøkelsen – påstander om fullmakter og oppgavefordeling

I spørreundersøkelsen har vi med to spørsmål med påstander som gjelder fullmakter og ansvarsoppgavefordeling. Det er totalt 94 ledere som har fått disse spørsmålene.

Over 90 % av lederne er helt eller delvis enige i påstanden at ”*det er klart hvilke fullmakter ansatte i enheten har når det gjelder innkjøp*”. 75 % er helt eller delvis enige i påstanden at ”*det er tydelige retningslinjer for hvilke konkurranser som kan gjennomføres av enheten og hva som skal gjennomføres sentralt*”.

Svarene gir ikke grunnlag for å si at det er systematiske forskjeller i svarene mellom ulike typer ledere, personer med ulike typer fullmakter eller mellom enheter (aggregert til skoler, fagenheter og tannhelse).

4.2 KOMPETANSE OG KJENNSKAP TIL POLICY, REGELVERK MV

Ulike informasjonskilders betydning

De som er involvert i innkjøp har behov for å skaffe seg informasjon fra ulike informasjonskilder. Vi har spurt hvilken betydning fem ulike informasjonskilder har. Svarfordelingen for hver av de fem informasjonskildene er gjengitt i tabell 4.1.

Som en kan se av tabell 4.1 er det et stort flertall (57 % til 74 %) av de som har svart som mener at disse informasjonskildene har noe eller stor betydning for dem. Det er først og fremst lov og forskrift om offentlige anskaffelser (76 %) som vurderes å ha stor eller noe betydning. Dernest kommer de etiske standardene (74 %), og fylkeskommunens ansattside vedr innkjøp (72 %). Innkjøpshåndboken og økonomihåndboken vurderes å ha stor eller noe betydning av færre (hhv 62 % og 57 %).

Tabell 4.1 Hvilken betydning har følgende informasjonskilder for deg?

Informasjonskilder	N	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning	Er ikke kjent med kilden	Sum
Etiske standarder i fylkeskommunens arbeidsgiverpolitikk	257	41 %	33 %	10 %	4 %	12 %	100 %
Fylkeskommunens innkjøpshåndbok	257	22 %	40 %	18 %	3 %	18 %	100 %
Fylkeskommunens økonomihåndbok	257	23 %	34 %	19 %	5 %	19 %	100 %
Fylkeskommunens ansattside vedr innkjøp	257	30 %	42 %	13 %	3 %	12 %	100 %
Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	257	42 %	34 %	11 %	2 %	11 %	100 %

Det er 11-12 % av de som har svart som ikke er kjent med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ansattside eller de etiske standardene, og 18 – 19 % som ikke er kjent med innkjøpshåndboken eller økonomihåndboken.

Vi har også undersøkt svarfordelingen i forhold til ulike egenskaper ved de som har svart:

Arbeidssted

Det er gjennomgående slik at en større andel av ansatte som er involvert i innkjøp i sentraladministrasjonen vurderer betydningen av informasjonskildene som høyere enn ansatte i tannhelsetjenesten og ved skolene. Det er også slik at de fleste som oppgir at de ikke kjenner til disse informasjonskildene er ansatt ved tannhelsetjenesten eller ved skolene.

I hvilken grad de deltar i innkjøp

Vi har undersøkt om det er forskjell i vurdering av betydning og kjennskap til informasjonskildene for de som oppgir at de er innkjøpskoordinator og andre. Undersøkelsen viser at det ikke er forskjeller av betydning. Som omtalt i kapittel 4.1 er 80 av 100 som har krysset av for at de er innkjøpskoordinator ansatt ved skolene.

De aller fleste av de som bestiller ofte på rammeavtaler (ukentlig eller oftere) har kjennskap til informasjonskildene vi har listet opp, mens andelen som har kjennskap til informasjonskildene er noe lavere for de som bestiller sjeldnere. Omtrent halvparten av de som aldri bestiller på rammeavtaler er ikke kjent med informasjonskildene. Det er også en tendens til at de som bestiller ofte på rammeavtaler vurderer betydningen av informasjonskildene som større enn de som bestiller sjeldnere.

Det er ikke store forskjeller i svarfordelingen for de som oppgir at de har vært involvert i enkeltinnkjøp under 100.000 kroner det siste halve året og de som ikke har vært involvert i slike kjøp. Alle de som oppgir å ha vært involvert i enkeltinnkjøp over 100.000 kroner er kjent med alle informasjonskildene og vurderer også betydningen av disse som større enn de som ikke har vært involvert i slike kjøp.

Stillingskategori

88 % av de som oppgir å ha en lederstilling mener at de etiske standardene har stor eller noe betydning, mot 65 % av de som ikke er ledere. De fleste av lederne er kjent med de etiske standardene, mens kjennskapet er noe mindre blant de som ikke er ledere. Alle fagenhetsledere og rektorer mener de etiske standardene har stor eller noe betydning og alle disse lederne er kjent med standardene. Det er lærerne som ifølge denne undersøkelsen er minst kjent med de etiske standardene. 28 % av de lærerne som har svart kjenner ikke til standardene mens 54 % mener standardene har noe eller stor betydning. Det samme "bildet" finner vi for de andre informasjonskildene i større eller mindre grad.

Kjennskap til bestemmelsene i lov og forskrift om lov om offentlige anskaffelser

Vi har videre spurt om hvor godt kjennskapet til ulike bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser er. Dette spørsmålet er stilt til de som har svart at lov og forskrift om offentlige anskaffelser har stor eller noe betydning for dem (jfr forrige avsnitt), dvs 76 % av de som har svart.

Tabell 4.2 Hvor godt kjenner du til bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser når det gjelder følgende forhold?

Bestemmelser	N	Svært godt	Ganske godt	Lite Godt	Ikke i det hele tatt	Sum
Formålsparagrafen og de grunnleggende kravene	195	6 %	53 %	36 %	5 %	100 %
Plikten til protokollføring	195	12 %	50 %	30 %	7 %	100 %
Reglene for beregning av anskaffelsens verdi	195	6 %	37 %	48 %	9 %	100 %
Regelverket for når ulike anskaffelsesprosedyrer skal benyttes	195	9 %	54 %	33 %	4 %	100 %
Plikten til å ta hensyn til miljømessige konsekvenser ved planlegging av en anskaffelse	195	10 %	51 %	35 %	5 %	100 %
Plikten til å ta hensyn til universell utforming ved planlegging av en anskaffelse	195	14 %	36 %	45 %	5 %	100 %
Plikten til å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår	195	10 %	40 %	45 %	6 %	100 %

Det er felles for alle temaene vi har spurt om at det er mellom 6 og 14 % som mener de kjenner bestemmelsene svært godt, mens mellom 36 og 54 % mener de kjenner bestemmelsene ganske godt. Ca 5 % kjenner ingen av bestemmelsene til tross for at de har uttalt at lov og forskrift om offentlige anskaffelser har stor betydning som informasjonskilde.

Grunnleggende bestemmelser

59 % av de som har svart oppgir at de kjenner formålsparagrafen og de grunnleggende bestemmelsene ganske godt eller svært godt. Ansatte i sentraladministrasjonen og ved tannhelse oppgir å ha litt bedre kjennskap til bestemmelsene enn ansatte ved skolene. Lederne har litt bedre kjennskap til bestemmelsene enn andre. Alle fagenhetsledere og rektorer oppgir at de kjenner disse bestemmelsene svært eller ganske godt. De som har vært involvert i enkeltinnkjøp på 100.000 kroner eller mer siste halvår har også bedre kjennskap til bestemmelsene enn andre.

Protokollføring

Av de bestemmelsene vi har listet opp, er plikten til protokollføring av de som er best kjent. 62 % kjenner disse bestemmelsene svært eller ganske godt. Andelen er høyere i sentraladministrasjonen og

tannhelse enn i skolene. Ved skolene er det 46 % som oppgir at de kjenner lite eller ikke i det hele tatt til bestemmelsen om protokollføring.. Det er en viss, men ikke så utpreget tendens til at lederne kjenner bedre til bestemmelsen enn de andre. Alle fagenhetsledere oppgir å ha svært god eller ganske god kjennskap til bestemmelsene om protokollføring mens 60 % av rektorene oppgir at de kjenner lite godt til bestemmelsene om protokollføring. De som har vært involvert i kjøp av varer og tjenester over 100.000 kroner har litt bedre kjennskap til bestemmelsen enn andre. Det er likevel ca 1/3 av disse som har krysset av for at de kjenner lite godt til bestemmelsen.

Anskaffelsesprosedyrer

63 % kjenner også svært godt eller ganske godt til regelverket for når ulike prosedyrer skal benyttes. Ved skolene kjenner de litt mindre til disse prosedyrene enn ved sentraladministrasjonen og tannhelsetjenesten. Det er også en tendens til at lederne har bedre kjennskap til bestemmelsene enn andre. Fagenhetsledere og rektorer har bedre kunnskap enn andre ledere. Kunnskapen er også best blant de som er involvert i anskaffelser over 100.000 kroner. Det er likevel nesten ¼ av disse som oppgir at de kjenner lite godt til bestemmelsene for når ulike prosedyrer skal benyttes.

Miljømessige konsekvenser

61 % er svært godt eller ganske godt kjent med plikten til å ta hensyn til miljømessige konsekvenser ved planlegging av en anskaffelse. Det er særlig ansatte i tannhelsetjenesten som oppgir at de kjenner godt til disse bestemmelsene (80 %). Lederne, og særlig fagenhetslederne, kjenner bedre til bestemmelsene enn andre.

Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår og universell utforming

Halvparten av de som har svart sier at de kjenner svært godt eller ganske godt til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår og plikten til å ta hensyn til universell utforming. Når det gjelder plikten til å ta hensyn til universell utforming og stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår, er det lederne som har best kunnskap. De som er ansatt i sentraladministrasjonen og de som er involvert i anskaffelser over 100.000 kroner har noe bedre kjennskap til regelverket enn andre.

Beregning av anskaffelsens verdi

Den bestemmelsen som færrest oppgir at de kjenner svært godt eller ganske godt er reglene for beregning av anskaffelsens verdi. Her er det 57 % som oppgir at de kjenner bestemmelsene lite godt eller ikke i det hele tatt. Det er ikke store forskjeller mellom ansatte i sentraladministrasjonen, tannhelse og skolene eller mellom ledere og andre. Fagenhetslederne oppgir å kjenne bestemmelsene godt, mens 80 % av rektorene sier at de kjenner lite godt til disse bestemmelsene. De som er involvert i anskaffelser over 100.000 kroner har litt bedre kunnskap enn andre. Det er likevel 43 % av disse som sier de kjenner lite til bestemmelsene.

4.3 OPPLÆRING, VEILEDNING MV

Innkjøpsrådgiver opplyser at det har vært gjennomført kurs for innkjøpskoordinatorene ved fagenheter og skoler. Det har ikke vært opplæring for andre ansatte ved skolene.

Ledernes syn på innkjøpskompetanse og kompetanseutvikling

De som har krysset av for at de er ledere har fått spørsmål som gjelder kompetanse og kompetanseutvikling. I tabell 4.3 har vi vist svarfordelingen for de som har svart (dvs vi har tatt ut de som har svart "ikke relevant" på disse spørsmålene).

Tabell 4.3 Svar fra lederne på påstander om innkjøpskompetanse og kompetanseutvikling.

Påstander	N	Helt enig	Delvis Enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
Ansatte som er involvert i innkjøp har nødvendig innkjøpskompetanse	85	17 %	41 %	34 %	8 %	100 %
Vi har satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp	75	11 %	23 %	37 %	29 %	100 %

Nødvendig innkjøpskompetanse

Et lite flertall av lederne (58 %) er helt eller delvis enige i at ansatte har nødvendig innkjøpskompetanse. Dette gjelder 73 % av lederne i sentraladministrasjonen, 62 % i tannhelse og 53 % i skolene. Det er ikke noe klart skille i svarfordeling mellom ulike typer ledere.

Satt av tid til kurs- og kompetanseutvikling

Et mindretall av lederne (34 %) er helt eller delvis enige i at det er satt av tid til kurs og kompetanseutvikling. Nesten 70 % av lederne i sentraladministrasjonen er helt eller delvis enige i at det er satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling, mens dette gjelder kun 26 % av lederne ved skolene. De fleste fagenhetsledere er helt eller delvis enige i dette, mens et flertall av andre ledere sier seg helt eller delvis uenige.

Påstander om opplæring, hjelp, støtte og informasjon – alle.

I tabell 4.4 har vi vist svarfordelingen på 6 spørsmål formulert som påstander om opplæring, veiledning, rutiner og prosedyrer mv. Vi har holdt de som har svart at dette spørsmålet ikke er relevant for dem utenfor i beregning av svarfordeling i tabell 4.4. Antallet (N) som er med i svarfordelingen varierer derfor fra spørsmål til spørsmål.

Tabell 4.4 Påstander om opplæring, hjelp, støtte og informasjon. Spørsmål stilt til alle.

Bestemmelser	N	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i regelverk, rutiner og prosedyrer	228	14 %	40 %	30 %	17 %	100 %
Jeg har fått tilstrekkelig hjelp og støtte fra innkjøpsenheten til å planlegge og gjennomføre konkurranser	154	25 %	33 %	23 %	20 %	100 %
Jeg har fått god veiledning fra enhetens innkjøpskoordinator (kontaktperson for innkjøp) i forbindelse med innkjøpsarbeidet	193	26 %	43 %	19 %	12 %	100 %

Tilstrekkelig opplæring i regelverk, rutiner og prosedyrer

Litt over halvparten av de som har svart mener at de har fått tilstrekkelig opplæring i regelverk, rutiner og prosedyrer, mens nesten halvparten er helt eller delvis uenig i det. De aller fleste i tannhelse mener de har fått tilstrekkelig opplæring. Det er også et flertall som er helt eller delvis enige i det i sentraladministrasjonen (66 %), mens et mindretall ved skolene (43 %) er helt eller delvis enige. Alle

fagenhetslederne mener de har fått tilstrekkelig opplæring, mens alle rektorene er helt eller delvis uenige i det. Av de som har vært involvert i kjøp over 100.000 kroner er det en litt større andel som mener de har fått tilstrekkelig opplæring enn andre.

Tilstrekkelig hjelp fra innkjøpsenheten

58 % av de som har svart er helt eller delvis enig i at de har fått tilstrekkelig hjelp til å planlegge og gjennomføre konkurranser. Her er det relativt mange som har svart at dette spørsmålet ikke var relevant for dem og som derfor ikke er med i svarfordelingen i tabell 4.4. Som ved forrige spørsmål er fagenhetslederne mer positiv enn rektorene. 80 % av de som har vært involvert i innkjøp på over 100.000 kroner er helt eller delvis enige i at de har fått god hjelp fra innkjøpsenheten, mens andelen er lavere for andre.

God veiledning fra enhetens innkjøpskoordinator

69 % av de som har svart er helt eller delvis enig i at de har fått god veiledning fra enhetens innkjøpskoordinator i forbindelse med innkjøpsarbeidet. Som omtalt tidligere i dette kapitlet kan det være noen ulike tolkninger av begrepet innkjøpskoordinator. Svarfordelingen viser at de ansatte i sentraladministrasjonen og ved tannhelse er noe mer positive i forhold til veiledningen de har fått enn ansatte ved skolene. Lederne, og særlig topplederne er mer positive enn andre til veiledningen de har fått. De som har vært involvert i enkeltkjøp over 100.000 kroner er også litt mer positive enn andre.

Vi stilte også spørsmål om det var behov for mer informasjon / veiledning. Vi har tatt inn noen av de kommentarene vi fikk:

- De få gangene jeg skal kjøpe inn større ting/tjenester MÅ jeg kunne støtte meg på de som er ansatt for å drive med dette arbeidet. Viktig at noen har spisskompetanse.
- Behov for mer info om hva jeg egentlig har lov til å gjøre i forbindelse med å bestemme hvilket firma vi skal handle med.
- Innkjøp og oppfølging av kontrakter innen bygg og anlegg er til tider krevende, med behov for juridisk bistand for tolkning av regler /kontraktbestemmelser og dialog med kontraktspartnere ved uenighet om tolkning av regelverket.
- Behov for mer veiledning og innføring i innkjøpsrutiner
- Jeg mener det er behov for mer innfor/opplæring i forhold til alle påstandene ovenfor..
- Viktig at ledere har fokus på dette kontinuerlig for å innarbeide en god kultur for innkjøp.
- Mener at det burde vært kursing også ute på avdelingene slik at alle som gjør innkjøp kjenner reglene godt.

4.4 RUTINER OG PROSEDYRER

Rutiner og prosedyrer kan både omfatte rutiner som har til hensikt å forebygge feil og derved bidra til å sikre at innkjøpsaktivitetene foregår i samsvar med regelverket, og rutiner som har til hensikt å avdekke eventuelle brudd på regelverket i ettertid. En kan også ha rutiner for å følge opp dersom en oppdager brudd.

Rutiner som først og fremst har til hensikt å forebygge feil

Fylkeskommunens retningslinjer vedr innkjøp og sentrale rutinebeskrivelser står i fylkeskommunens innkjøpshåndbok som er beskrevet i kapittel 2. I tillegg til innkjøpshåndboken gir også

økonomihåndboken retningslinjer som er relevante når det gjelder innkjøp. Sentrale bestemmelser er beskrevet i rapportens kapittel 2.

På fylkeskommunens intranettside for innkjøp finnes veiledning vedr innkjøpsprosessen. Det er lagt ut lenker til interne dokumenter som innkjøpsstrategi, innkjøpshåndbok, standard avtalevilkår og GRIP's evalueringsskjemaer som brukes i forbindelse med evaluering av tilbudene. Det er også lenker til Lov, forskrift og veileder om offentlige anskaffelser, DIFI's anskaffelsesportal, Stortingsmelding nr 36 og terskelverdier. Det finnes også maler for anskaffelsesprotokoller og konkurransegrunnlag for anskaffelser inntil 500 000 kr, mellom 500 000 kr og 1,6 mill.kr og over 1,6 mill.kr og HMS egenerklæring. Det finnes også eksempel på avtaleskjema. Oversikt over inngåtte rammeavtaler med passordbelagt tilgang til kontraktene foreligger også. Intranettsiden ble omorganisert og oppdatert i juni 2011 og har følgende hovedinndeling: innkjøpsnyheter, gjennomføring av konkurranser, bestilling av varer/tjenester, innkjøpsavtaler, sjekklister og maler.

Gjennom intervjuer med fagenhet Eiendom har vi blitt kjent med at enheten benytter kvalitetssikringssystemet - FEF - som er felles for alle fylkeskommunene i Norge. Systemet er under fortløpende utvikling og Eiendom bruker dette systemet i forbindelse med byggeprosjekter og større vedlikeholdsarbeider. Systemet er prosjektleders hovedverktøy og er tilgjengelig for alle involverte. Systemet sikrer blant annet at det stilles krav om miljø og universell utforming, og at det foretas kontraktsoppfølging og sluttevaluering av prosjektet.

Opplandstrafikk har i følge leder følgende rutiner for å forebygge feil: Anskaffelser over 50 000 kr skal avklares med leder før bestilling, og leder vurderer om anskaffelsene er omfattet av Lov om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesprotokollene skal kontrolleres og signeres av leder. Leder skal skrive under alle kontrakter. Leder har ansvaret for planlegging av store anskaffelser. For større kontrakter og investeringsprosjekter skal det være godkjent prosjektplan med intern prosjektleder. Anskaffelsesprosessen beskrives i et FR - vedtak som tilfredsstiller kravene til anskaffelsesprotokoll. Fakturaer for kjøp hvor enheten ikke har innkjøpsavtaler, følges opp spesielt.

For øvrig har vi ikke undersøkt om den enkelte enhet har konkrete rutiner utover de sentrale vi har vist til her, men viser til svar på spørreundersøkelsen nedenfor.

Rutiner som kan bidra til å avdekke feil som er gjort

Rutiner for utfylling av feltet "Avtale" ved attestasjon

For å gjøre det enklere for den enkelte leder og medarbeider å følge opp gitte regler og føringer for innkjøp og å dokumentere dette, er det innført ny rutine knyttet til fakturabehandlingen. Det er utarbeidet en rutinebeskrivelse for attestasjon av faktura med en veiledning for utfylling og valg av kode. I feltet "Avtale" skal det inngis en kode for hvordan kjøpet er foretatt. Det er følgende valgmuligheter:

- ❖ 10 Kjøp på rammeavtale
- ❖ 20 Kjøp etter konkurranse – anskaffelsesprotokoll er ført
- ❖ 30 Kjøp etter konkurranse – anskaffelsesprotokoll er ikke ført
- ❖ 40 Direkte kjøp – anskaffelsesprotokoll er ført
- ❖ 50 Direkte kjøp – anskaffelsesprotokoll er ikke ført
- ❖ 60 Annet (overføringer, tilskudd mv.)

Dokumentasjon i Public 360

Innkjøpsprosessen dokumenteres i P 360 i henhold til internt prosedyreverktøy. Alle dokumenter i saken skal arkiveres i P 360. Det er utarbeidet maler som kan lagres på egen maskin og tilknyttet systemet. Det er spesielt nevnt at anskaffelsesprotokollen og meddelelsen om hvem som skal tildeles avtale, skal arkiveres i P 360.

Lojalitet til rammeavtaler

Innkjøpsrådgiver sier at det varierer hvorvidt de ber om innkjøpsstatistikk fra leverandørene. I kontraktene er det med krav om statistikker, men det er ingen fast rutine for når innkjøpsenheten ber om det. De innhenter ofte statistikk i forbindelse med oppfølgingsmøter med leverandørene eller når de skal ut med nye anbud. Statistikkene inneholder detaljerte opplysninger om hvilke produkter som er kjøpt og til hvilken pris. Oppfølgingsmøtene gjennomføres når det vurderes at det er behov. Enkelte leverandører som de ikke er helt fornøyd med, blir bedt om statistikk hyppigere. Lojalitet til rammeavtaler er et av fokusområdene ved innkjøpsenhetens gjennomgang av innkjøpsrapporter som er nærmere beskrevet under ”Oppfølgingsrutiner”.

Kontraktoppfølging

Rutine for mottak av varer og tjenester er beskrevet i økonomihåndboka pkt 4.2.3. Den som mottar varen eller tjenesten skal påse at leveransen er i henhold til bestillingen som er gjort; riktig pris, mengde og kvalitet.

Gjennom intervju spurte vi de to store innkjøpsenhetene; Eiendom og Opplandstrafikk om rutiner for kontraktoppfølging.

- Opplandstrafikk oppgir at de har løpende driftsoppfølging mot de store busselskapene i forhold til miljø, antall kjørte kilometer, bruk av kontraktfestet materiell og kundeavvik. Enheten har et eget avvikssystem for å følge opp kontraktene og driftsmøter med leverandørene for å lukke avvik i forhold til kontraktene. I forhold til miljøoppfølging er det et rapporteringssystem for bruk av biodiesel. Lønns- og arbeidsvilkår kontrolleres ikke aktivt.
- Eiendoms rutiner for kontraktoppfølging er innebygget i kvalitetssikringssystemet. Relevante oppfølgingspunkter kvitteres ut løpende i dette systemet. Kontroll med at leverandøren følger norske lønns- og arbeidsvilkår er ikke en del av dette. Ved store byggeprosjekter kontrollerer byggherrens representant- den innleide byggelederen – at de foretatte arbeider/løsninger er i samsvar med beskrivelser. Ved mindre vedlikeholdsarbeider har ingeniøren med ansvar for vedlikeholdet beskrevet løsningen, og stedets vaktmester følger opp i tett dialog med fagkyndig hos Eiendom.

Oppfølgingsrutiner

To ganger i året tar innkjøpsenheten ut innkjøpsrapporter med avtalekoder som sendes ut til fagenhetene og skolene. Rapportene viser hvor mye det er kjøpt for hos leverandørene fordelt på de ulike avtalekodene. Rapportene indikerer lojalitet mot inngåtte rammeavtaler, i hvilken grad det gjennomføres konkurranse ved anskaffelsene og hvorvidt dokumentasjonsplikten overholdes. Innkjøpsenheten gjennomgår rapportene før utsendelse og stiller spørsmål ved avvik/ulogiske sammenhenger mellom avtalekode og leverandør. Enhetene og skolene blir også bedt om å vurdere om det er kjøpt varer og tjenester på områder hvor det kan være behov for rammeavtaler. Ansvar for å kontrollere ligger i enhetene. Innkjøpsenheten forventer at enhetslederne og rektorene selv følger opp siden de har ansvaret for at innkjøp i egen virksomhet skjer i samsvar med regelverket og inngåtte rammeavtaler.

Innkjøpsrapportene var et av temaene på dialogmøtene rådmannsledelsen hadde med fagenhetslederne i 2010. Det er planlagt færre dialogmøter i 2011. Tilsvarende har fylkesopplæringsjefen gjennomført dialogmøter med rektorene hvor innkjøpsrapportene var tema.

Svar fra lederne vedr spørsmål om rutiner mv - spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen ba vi lederne om å si seg helt eller delvis enig i eller helt eller delvis uenig i 9 påstander som hadde med rutiner og oppfølging og oversikt over innkjøp mv. I svarfordelingen nedenfor er de lederne som har krysset av for ”ikke relevant for meg” tatt ut.

Tabell 4.5 Svar på påstander om rutiner, oppfølging mv. Spørsmål stilt til ledere.

Påstander	N	Helt enig	Delvis Enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
Enheten har rutiner som sikrer at innkjøp planlegges i samsvar med retningslinjene	89	37 %	52 %	9 %	2 %	100 %
Enheten har rutiner som sikrer at innkjøp gjennomføres i samsvar med retningslinjene	88	34 %	55 %	10 %	1 %	100 %
Enheten har rutiner som sikrer etterprøvnbarhet og mulighet for kontroll av innkjøpene	82	48 %	42 %	11 %	0 %	100 %
Ledelsen følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser	89	65 %	29 %	5 %	1 %	100 %
Vi har skriftlige kontrakter med leverandørene	71	42 %	39 %	16 %	3 %	100 %
Vi etterspør bistand fra innkjøpsrådgiver eller andre dersom vi er i tvil om regelverket	79	48 %	32 %	14 %	6 %	100 %
Vi har rutiner som sikrer nødvendig arbeidsdeling	80	36 %	46 %	13 %	5 %	100 %
Vi har rutiner som sikrer god mottakskontroll	85	57 %	31 %	13 %	0 %	100 %
Vi følger opp den enkelte leverandør i forhold til kontraktbetingelsene	72	33 %	46 %	18 %	3 %	100 %

Svarfordelingen viser at det er et stort flertall (89 - 90 %) av lederne som er helt eller delvis enige i at de har rutiner som sikrer at innkjøpene planlegges og gjennomføres i samsvar med retningslinjene og at de har rutiner som sikrer etterprøvnbarhet og mulighet for kontroll. Et stort flertall er også helt eller delvis enige i at lederne følger med på og har god oversikt over enhetens anskaffelser.

Det er også et stort flertall (over 80 %) som er helt eller delvis enige i at de har rutiner som sikrer god arbeidsdeling og som sikrer god mottakskontroll. Over 80 % er også helt eller delvis enige i at de har skriftlige kontrakter med leverandørene og tilsvarende andel er helt eller delvis enige om at de etterspør bistand fra innkjøpsrådgiver eller andre dersom de er i tvil om regelverket. 70 % er helt eller delvis enige i at de følger opp den enkelte leverandør i forhold til kontraktbetingelsene.

Gir rutinene tilstrekkelig rettleiding?

Vi har formulert tre påstander der respondentene skulle si seg helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig i påstander om fylkeskommunens rutiner og prosedyrer gir tilstrekkelig rettleiding når det gjelder henholdsvis planlegging av innkjøp, gjennomføring av innkjøp og oppfølging av kontrakter. Vi har holdt de som har svart at spørsmålet ikke er relevant utenfor svarfordelingen. Disse spørsmålene ble stilt til alle respondentene.

73 % av de som har svart mener at rutiner og prosedyrer gir tilstrekkelig rettledning ved planlegging av innkjøp. 66 % mener at rutiner og prosedyrer er tilstrekkelige når det gjelder gjennomføring av konkurranser, mens 68 % mener at rutiner og prosedyrer gir tilstrekkelig rettledning når det gjelder oppfølging av kontrakter.

Det er gjennomgående slik at en mindre andel av de som er ansatt ved skolene har sagt seg helt eller delvis enig i disse tre påstandene. De som opplyser at de har vært involvert i enkeltkjøp over 100.000 kroner er også mer tilbøyelige til å være helt eller delvis enige i at rutinene gir tilstrekkelig rettledning enn andre.

4.5 RISIKOVURDERING

Fylkeskommunens risikovurdering

Revisjonen kjenner ikke til at det er etablert noen praksis når det gjelder gjennomføring av risikoanalyser sentralt eller ved den enkelte enhet når det gjelder innkjøp.

Som utgangspunkt for innkjøpsstrategien utarbeidet fagenhet for innkjøp og eiendom i 2007 en forstudie; ”Videreutvikling av innkjøpsfunksjonen”.

I den forbindelse ble det foretatt en analyse av ”nåsituasjonen”. Analysen pekte på utfordringer på noen områder. Det ble avdekket et potensial for følgende:

- Bedre aksept for anskaffelsesregelverket
- Bedre strategisk tenkning rundt innkjøpene
- Bedre oppfølging av lover og regler
- Økt profesjonalisme i innkjøpene
- Økt bruk av inngåtte rammeavtaler
- Bedre utnyttelse av stordriftsfordeler.

Samtidig ble også blant annet følgende forhold fremhevet som bra:

- Den store andelen av kjøpene, inkl de store kjøpene gjøres etter regelverk.
- Fakturasystemet fungerer og kjøpene blir transparente
- Tilgjengelig innkjøpsinformasjon er rimelig godt strukturert.

Fylkeskommunen har nylig satt i gang et prosjekt for å innføre E-handel. Som grunnlag for beslutningen om å innføre E-handel er det foretatt vurderinger av forbedringsmuligheter. I følge omtalen på fylkeskommunens ansattside vil E-handel bidra til forenkling av bestillingsprosessen, sikre riktige kjøp og sikre fakturabehandlingsprosessen. Videre vil E-handle gi bedre informasjon om hva som kjøpes og være et verktøy for å realisere innkjøpsstrategien.

Ledernes bedømming av risikoen

Vi har stilt spørsmål til lederne om hvordan de bedømmer risikoen for 6 typer hendelser.

Gjennomgående er det et flertall av lederne som vurderer risikoen for de hendelsene vi har listet opp som lav.

Risiko for direkte kjøp:

63 % av lederne anser risikoen for at kjøp gjennomføres som direkte kjøp i strid med retningslinjene som lav, mens 4 % anser risikoen som høy. 14 % vet ikke eller mener det er vanskelig å vurdere risikoen. Lederne ved skolene vurderer risikoen som litt høyere enn lederne ved sentraladministrasjonen. Alle fagenhetsledere og de fleste rektorer vurderer risikoen for direkte kjøp som lav, mens andre ledere er mer delt i sin vurdering

Tabell 4.6 Hvordan bedømmer du risikoen for følgende typer hendelser ved din enhet? Spørsmål stilt til ledere.

Bestemmelser	N	Høy	Middels	Lav	Vanskelig å bedømme /vet ikke	Sum
Kjøp gjennomføres som direkte kjøp i strid med retningslinjene	93	4 %	18 %	63 %	14 %	100 %
Anskaffelsesprotokoll blir ikke skrevet	93	14 %	16 %	46 %	24 %	100 %
Det blir valgt feil anskaffelsesprosedyre	93	4 %	18 %	52 %	26 %	100 %
Kjøp skjer utenom avtalene selv om det er inngått rammeavtaler	93	8 %	23 %	57 %	13 %	100 %
Fylkeskommunen faktureres feil	93	2 %	8 %	66 %	25 %	100 %
Fylkeskommunen får ikke den varen eller tjenesten som er avtalt / bestilt	93	1 %	8 %	68 %	24 %	100 %

Anskaffelsesprotokoll:

46 % av de som har svart bedømmer risikoen for at anskaffelsesprotokoll ikke blir skrevet som lav, mens 14 % vurderer risikoen som høy. 24 % vet ikke eller mener det er vanskelig å vurdere. Det er ikke store forskjeller mellom skoler, sentraladministrasjonen og tannhelse. Rektorene bedømmer risikoen som noe høyere enn fagenhetsledere.

Feil anskaffelsesprosedyre

52 % mener risikoen er lav for at det blir valgt feil anskaffelsesprosedyre, mens 4 % mener risikoen er høy. 26 % vet ikke eller mener det er vanskelig å vurdere. Lederne mener det er vanskeligere å vurdere enn lederne ved sentraladministrasjonen. Lederne for fagenhetene og rektorene bedømmer risikoen som lavere enn andre ledere.

Kjøp utenom rammeavtaler:

57 % av de som har svart mener at det er lav risiko for at kjøp skjer utenom rammeavtaler selv om det er inngått rammeavtaler, mens 8 % mener risikoen er høy. Lederne ved skolene bedømmer risikoen som høyere enn lederne i sentraladministrasjon. Alle fagenhetsledere mener det er lav risiko, mens oppfatningen er mer delt blant rektorene.

Feil fakturering:

De aller fleste anser risikoen for å bli fakturert feil eller for at de ikke får den varen eller tjenesten som er bestilt som liten. Alle fagenhetslederne mener risikoen er liten. Ca ¼ har svart vet ikke eller mener risikoen er vanskelig å vurdere. Halvparten av rektorene har svart vet ikke på dette spørsmålet.

Får ikke vare som bestilt

På dette spørsmålet mener lederne også at risikoen er liten, men ca ¼ vet ikke eller mener det er vanskelig å vurdere. Fagenhetsledere og rektorer mener risikoen er mindre enn andre.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Vi har også spurt lederne om de kjenner til brudd på anskaffelsesregelverket. 23 % kjenner til brudd på anskaffelsesregelverket, mens 77 % svarer nei. 50 % av rektorene og 22 % av andre ledere sier ja, mens ingen av lederne i tannhelse kjenner til brudd på regelverket.

Vi stilte deretter et åpent spørsmål om hva slags brudd dette var. Her fikk vi litt ulike svar, blant annet følgende:

- Viser til avvik i innkjøpsrapport
- Det kjøpes en del utenom innkjøpsavtaler som er rettet opp nå.
- Har blitt kjøpt noe fra lokal leverandør pga leveringstid.
- Har ikke fulgt rammeavtaler
- Kjøper matvarer utenom rammeavtaler.

4.6 INNKJØP FORDELT PÅ ENHETER OG KODER 2010

Totale registrerte innkjøp i fylkeskommunen i 2010 (både drift og investeringer) var ca 1,4 mrd kroner. I følge enhetenes egen koding av innkjøpene var ca 300 mill. kroner ikke anskaffelser i lovens forstand. Dette kan dreie seg om ulike typer tilskudd, kjøp av tjenester i ”egenregi” mv.

Tabell 4.7 Innkjøp 2010 fordelt på koder. 1000 kroner. Kilde: Rapport fra sentral innkjøpsenhet basert på enhetenes koding.

	10	20	30	40	50	60	Ingen kode	I alt	I alt eks kode 60
Tannhelsetjenesten	10 135	791	277	0	4 927	6 551	483	23 164	16 613
Opplandstrafikk	67 277	67 123	21 482	169 043	45 727	4 379	9 957	384 989	380 610
Andre fagenheter	37 690	12 176	1 346	3 662	29 893	293 688	12 474	390 928	97 240
Investeringer	8 012	241 138	33	478	10 612	4 265	211 149	475 687	471 422
Skoler	63 354	1 339	5 179	184	59 199	7 917	10 490	147 662	139 746
I alt	186 468	322 567	28 317	173 367	150 357	316 799	244 554	1 422 430	1 105 631

INNKJØPSKODE:

Kode 10 = Kjøp på rammeavtale

Kode 20 = Enkeltkjøp med gjennomført konkurranse og protokoll er skrevet.

Kode 30 = Enkeltkjøp med gjennomført konkurranse, protokoll er ikke skrevet.

Kode 40 = Ikke gjennomført konkurranse, men protokoll er skrevet.

Kode 50 = Ikke gjennomført konkurranse og ikke skrevet protokoll.

Kode 60 = Kostnaden er ikke omfattet av lov og forskrift om off. anskaffelser (ikke anskaffelse).

Fratrukket de kjøpene som er registrert med kode 60 (ikke anskaffelser), utgjorde totale innkjøp ca 1,1 mrd kroner i 2010. Av dette beløp investeringene seg til nærmere 0,5 mrd kroner som er 43 % av anskaffelsene i 2010. Skolenes, tannhelsetjenestens og andre fagenheters anskaffelser utgjorde

henholdsvis 13 %, 2 % og 9 % av de samlede anskaffelsene. Samlet beløp for disse anskaffelsene var 254 mill. kroner i 2010.

Opplandstrafikk står for 385 mill. kroner av totale innkjøp (34 %). Transporttjenester utgjør den vesentligste delen av anskaffelsene hos Opplandstrafikk. I følge årsmeldingen for 2010 utgjorde bruttokontrakter³ som hadde vært konkurranseutsatt 38 % av rutebiltransporten, forhandlede bruttokontrakter utgjorde 29 %, mens forhandlede nettokontrakter⁴ utgjorde 33 %. Anbudsavtaler skal kodes med 20, mens forhandlede avtaler, brutto og netto, skal kodes med 40. Ofte er deler av beløpene ført på andre koder.

Fylkestinget har vedtatt en plan for kjøp av/konkurranseutsetting transporttjenester, sak 124/09. I løpet av en femårsperiode skal hoveddelen av kollektivtransporten i fylket utlyses på åpen konkurranse i markedet. Innen 3.12.2019 må fylkeskommunen i følge kollektivtransportforordningen som trådte i kraft 1.januar 2011, inngå alle kontrakter om kollektivtransport i samsvar med konkurransereglene i forordningen. Dette gjelder både tjenestekontrakter etter regelverket om offentlige anskaffelser og tjenestekonsesjonskontrakter om offentlig personbefordring på vei som innebærer enerett eller godtgjørelse. Noen av nettokontraktene er vurdert til å komme inn under unntakene i forordningen.

Kjøp på inngåtte rammeavtaler var innkjøpsmetoden for 17 % av alle anskaffelser ekskl kode 60 og beløp seg til 186 mill. kroner i 2010. Henholdsvis 61 % og 45 % av anskaffelsene i tannhelsetjenesten og ved skolene var på rammeavtaler. Andelen var 18 % for Opplandstrafikk, 39 % for andre fagenheter og 2 % når det gjaldt investeringer.

En stor del av kjøpene ved skolene og tannhelsetjenesten er kjøp på rammeavtaler, men det er også for skolene sin del en del kjøp som er ført på kode 50 – ikke gjennomført konkurranse og ikke skrevet protokoll og en del kjøp som er oppført uten kode. En sammenlikning mellom skolene viser at andelen kjøp på rammeavtaler og andelen kjøp påført andre koder varierer sterkt. Dette kan ha sammenheng med ulik innkjøpspraksis eller ulik praksis når det gjelder å påføre koder.

KOFA⁵ - saker

Oppland fylkeskommune er klagd inn for KOFA 9 ganger i perioden 2004 - 2011(kilde: KOFA`s hjemmeside). Det har vært seks rådgivende⁶saker og tre gebyrsaker⁷. Tre av de rådgivende sakene er avvist; en på grunn av at saken er ubegrunnet og to av mangel på saklig klageinteresse. I de resterende sakene er det konkludert med brudd på regelverket. En av gebyrsakene endte med vedtak om overtredelsesgebyr, mens det i andre to ble konkludert med at regelverket var brutt og at det var foretatt ulovlig direkte anskaffelser.

³ Bruttoavtale: Oppdragsgiver mottar billettinntektene og betaler operatør et fast vederlag.

⁴ Nettoavtale: Operatøren får billettinntektene og i tillegg vederlag fra oppdragsgiver.

⁵ Klagenemda for offentlige anskaffelser

⁶ Rådgivende saker er klager på anskaffelsesregelverket der KOFA kun gir en rådgivende uttalelse om regelverket er brutt.

⁷ Gebyrsaker er klager på ulovlige direkte anskaffelser. Dersom oppdragsgiver anskaffer en vare/tjeneste med verdi over 500 000 kr uten å kunngjøre en konkurranse, kan dette i mange tilfeller utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse.

4.7 PRAKSIS BELYST VED STIKKPRØVER.

Som omtalt tidligere i dette kapitlet har innkjøpsenheten innført en praksis med å ta ut rapporter for den enkelte enhet fordelt på koder og leverandører. Innkjøpsenheten går gjennom rapportene og sender kommentarer til enhetene ved indikasjon på avvik eller ulogisk koding. Vi har fått tilgang til rapportene og kommentarene fra innkjøpsenheten for 2010. Det viser seg at innkjøpsenheten har kommentert innkjøp fra en eller flere leverandører ved alle de videregående skolene i 2010 og bedt om at skolene sjekker prosedyrene for anskaffelser fra disse leverandørene. Det er også gitt kommentarer i forhold til koding for kjøp på rammeavtale eller manglende bruk av sentrale rammeavtaler. Innkjøpsenheten har også kommentert innkjøp fra flere leverandører ved tannhelsetjenesten og ved de fleste fagenhetene (det var ingen kommentarer til Økonomi, IKT, arkiv eller investeringene ved eiendom). I forhold til de store anskaffelsene hos Opplandstrafikk vedrørende busstransport, kommenterer innkjøpsenheten at de regner med at det finnes en plan for gjennomføring av konkurranser. For skolene gjelder 57 % av kommentarene innkjøp under 100 000 kr, 40 % kjøp mellom 100 000 kr og 500 000 kr, og 3 % kjøp mellom 500 000 kr og 1,6 mill. kr. For fagenhetene gjelder 41 % av kommentarene kjøp under 100 000 kr, 41 % kjøp mellom 100 000 kr og 500 000 kr, 10 % kjøp mellom 500 000 kr og 1,6 mill kr og 8 % kjøp over 1,6 mill kr.

På grunnlag av innkjøpsrapporter for 2010 og innkjøpsenhetens spørsmål til fagenheter/skoler har vi undersøkt innkjøpspraksis nærmere ved å følge opp noen av innkjøpsenhetens kommentarer til fagenheter og skoler vedrørende totale kjøp hos leverandører gjennom året. De skolene og enhetene som har gitt tilbakemeldinger og/eller har tatt kontakt med sentral innkjøpsenhet på grunnlag av rapportene, har vi ikke tatt med i vår undersøkelse. Dette gjelder tre skoler og fem fagenheter. To av skolene har bedt innkjøpsenheten om hjelp til å utlyse konkurranser. Fagenhetene har gitt forklaringer og kommentarer til kjøpene, og to av dem ville gjerne snakke nærmere med innkjøpsenheten. Vi valgte ut fem skoler og to fagenheter blant de skolene og fagenhetene som ikke hadde respondert på innkjøpsrapportene. Dette er skoler og fagenheter hvor innkjøpsenheten hadde flere spørsmål/kommentarer. Innkjøpsenheten innleder sine kommentarer med en påminnelse om at det skal gjennomføres konkurranser og skrives protokoller for alle anskaffelser som oppsummerer seg til kr. 50.000,- av tilsvarende produkter.

Skolene

Våre spørsmål til de utvalgte skolene var i forhold til bruk av kode 10(kjøp på rammeavtaler) når det ikke eksisterer sentralt inngått rammeavtale, kode 30(kjøp etter konkurranse – anskaffelsesprotokoll er ikke ført) og kode 50(direkte kjøp – anskaffelsesprotokoll er ikke ført). Vi ba også om skolenes begrunnelser for at de ikke hadde benyttet sentrale rammeavtaler ved noen typer anskaffelser.

Kode 10 – kjøp på rammeavtale.

Når det gjelder bruk av kode 10 for kjøp hvor det ikke var inngått sentrale rammeavtaler ved to av skolene, ba vi om dokumentasjon på lokalt gjennomført konkurranse og anskaffelsesprotokoll. Totalt årlig kjøp hos de aktuelle leverandørene var mellom 50 000 kr og 100 000 kr. Fra en av skolene fikk vi til svar at det ikke var inngått lokale rammeavtaler og at kjøpene var feilkodet. Rett koding vil være kode 50 – direkte kjøp uten anskaffelsesprotokoll. Den andre skolen har ikke gitt endelig svar.

Kode 30 - kjøp etter konkurranse, anskaffelsesprotokoll er ikke ført

Ved bruk av kode 30 ba vi om dokumentasjon fra to av skolene på gjennomført konkurranse for anskaffelser hos sju leverandører. Samlet årlig kjøp hos disse leverandørene er fra 78 000 kr til 335 000 kr. (To er under 100 000 kr pr år).

Vi har mottatt dokumentasjon på innhenting av tilbud for to av sju samlede anskaffelser hos leverandører. I to tilfeller har vi mottatt dokumentasjon for kjøp av én tjeneste og har fått opplyst at det foretas mange tilsvarende kjøp i løpet av året; som utgjør den samlede anskaffelsen.

For kjøp hos to andre leverandører opplyses det at det er innhentet tilbud fra flere leverandører, men de har ikke dokumentasjon på dette.

For kjøp hos tre av sju leverandører er det opplyst at det har vært kjøp uten konkurranse selv om kode 30 er brukt.

Kode 50 – kjøp uten konkurranse og protokoll er ikke skrevet

Vi har spurt om hva kjøpene gjelder og hvorfor konkurranse ikke er gjennomført for anskaffelser hos 15 leverandører. Spørsmålene gjelder fire skoler og samlede innkjøp varierer mellom 63 000 kr og 1 475 000 kr. Fire av kjøpene er over 500 000 kr, mens åtte er mellom 100 000 kr og 500 000 kr.

Årsakene til at konkurranse ikke er gjennomført er oppgitt å være:

- Mener de har prisgunstige avtale – kjøper over nasjonal terskelverdi i året(en leverandør)
- Kjøper kompetanse(undervisningstjenester) det er vanskelig å få tak i(to leverandører) – ett tilfelle over nasjonal terskelverdi i året
- Viktig å kjøpe fra flere leverandører pga. vareutvalget(to leverandører)
- Feilkoding – konkurranse er gjennomført og protokoll er skrevet(to leverandører)
- Feilkoding – konkurranse er gjennomført, men protokoll er ikke skrevet pga manglende kunnskap(en leverandør)
- Hastesak etter pålegg fra Arbeidstilsynet(en leverandør)
- Ikke begrunnelser(tre leverandører); kjøp det ikke er rammeavtale på/usikker på om det er rammeavtale(kjøp over nasjonal terskelverdi)
- Mange mindre kjøp og vanskelig å forutsi behovet fra år til år(tre leverandører)

Vi spurte to av skolene om hvorfor sentral rammeavtale ikke var benyttet. Vi fikk følgende begrunnelser:

- Rammeavtaleleverandør kan ikke levere dette undervisningsmateriellet(to leverandører)
- Kantina har behov for kjøp av ferske matvarer til enhver tid. Rammeavtaleleverandør kan ikke levere hver dag.(en leverandør).
- Ikke oppdatert på rammeavtaleleverandør(en leverandør)
- Ikke gunstig nok rammeavtale(vil måtte legge ned undervisningstilbud om denne benyttes)
- Del av undervisningsopplegg å handle på butikk.

Hvordan skolene benytter innkjøprapporten

- Ikke besvart
- Rapporten viser hvilke rutiner som kan skjerpes. Det er informert om rapporten internt og de har en tettere dialog om innkjøpsrutiner vedr bruk av rammeavtaler, protokoller og koding av fakturaer. Skolen har forbedringspotensial – bestreber å få bedre statistikk i 2011.

- Skolen har ikke vært i stand til å følge opp rapporten godt nok pga interne rutiner og utskifting av personalet. Ny kontormedarbeider vil følge opp i fremtiden. Ønsker opplæring fra innkjøpsenheten – vil deretter ta en runde på egen skole og orientere om regelverk og implementere interne rutiner for innkjøp over en viss størrelse.
- Rapporten er omtalt i ledermøte hvor de fleste med innkjøpsfunksjon er med. Innkjøpspolitikken ble understreket. I tillegg er rapporten gjennomgått med kontoransatt som jobber mest med innkjøp og fakturaer.
- Rektor og nestleder har gjennomgått rapporten. Den er ikke tatt opp på ledermøter. Aktuelle problemstillinger er tatt opp med vaktmestrene.

Fagenheter

Våre spørsmål til de utvalgte fagenhetene var i forhold til bruk av kode 10(kjøp på rammeavtaler) når det ikke eksisterer sentralt inngått rammeavtale og kode 50(direkte kjøp – anskaffelsesprotokoll er ikke ført).

Kode 10 – kjøp på rammeavtale.

Når det gjelder bruk av kode 10 i de tilfeller det ikke var inngått sentrale rammeavtaler, ba vi om dokumentasjon på lokalt gjennomført konkurranse og anskaffelsesprotokoll for anskaffelser hos fem leverandører. Årlige kjøp fra 308.000 kr til 822.000 kr.

- Vi har mottatt dokumentasjon på konkurranseutsetting i et tilfelle. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll i fylkeskommunen da det er en annen fylkeskommune som har stått for anskaffelsen(fellesanbud).

Vi har fått følgende forklaringer for de andre anskaffelsene, men ingen anskaffelsesprotokoll:

- Anskaffelse foretatt i 1990, før regelverk om offentlige anskaffelser forelå; avtale om levering av skolesystem og tjenester knyttet til dette. Det er satt i gang arbeid med en felles konkurranse i fylkene om levering av skoleadministrativt system i de videregående skolene. Valg av leverandør vil skje til høsten og nytt system vil etter planen tas i bruk i fylkene fra høsten 2013.
- Anskaffelse fra 2001. Vi har fått opplyst at flere alternativer ble vurdert, men bare et alternativ dekket behovet. Oppland ble pilotfylke. Det er store omkostninger ved å skifte leverandør og det har foreløpig ikke vært vurdert å ha noen konkurranse.
- Monopol – leverandør uten direkte salg; ikke noe poeng å konkurranseutsette. KS har avtalt rammer med leverandør.
- Valg av leverandør i 1999 i konkurranse med tre andre løsninger og det er ikke aktuelt å skifte system. Derfor er det ingen vits i å konkurranseutsette anskaffelsen.

Kode 50 – kjøp uten konkurranse og protokoll er ikke skrevet

Vi har spurt om hva kjøpene gjelder og hvorfor konkurranse ikke er gjennomført for anskaffelser hos fire leverandører. Årlige kjøp fra 338.000 kr. til 757.000 kr. – tre av kjøpene var over 500 000 kr.

- Kjøp fra to leverandører er feilkodet; opplyses at det ligger avtale til grunn og at anskaffelsesprotokoll ble ført i 2009.
- Reparasjon tilknyttet Randsfjordferja. Utbedringen var bestilt av tidligere eierkommune og fylkeskommunen har ikke kunnet påvirke bestillingen.
- Kun en leverandør i markedet i Norge.

Hvordan fagenhetene benytter innkjøprapporten

- Drøftet med skolene i dialogmøter som fylkesopplæringsjefen har hatt med dem.
- Får regelmessige rapporter på innkjøp. “Avvik” drøftes i fagenhetsmøter som holdes tredje hver uke.

4.8 SPØRREUNDERSØKELSEN - INNKJØPSPRAKSIS

Oversikt over hvor mange og hvem som foretar ulike typer kjøp

I tabell 4.8 har vi gitt en oversikt over hvor stor del av de som har svart på spørreundersøkelsen som har vært involvert i kjøp på rammeavtaler og hvor ofte. I tabell 4.9 og 4.10 har vi gitt oversikt over hvor stor del av de som har svart som har vært involvert i enkeltkjøp utenom rammeavtaler det siste halvåret der verdien har vært henholdsvis under og over 100.000 kroner. Alle som er med i spørreundersøkelsen skal ha vært involvert i enten kjøp på rammeavtaler eller enkeltkjøp.

Tabell 4.8 Hvor ofte foretar du bestillinger av varer og eller tjenester på eksisterende rammeavtaler?

	Sentraladm	Tannhelse	Skole	Sum
Ukentlig eller oftere	13	7	53	73
	19 %	32 %	32 %	28 %
Omtrent en gang pr måned	22	9	39	70
	32 %	41 %	23 %	27 %
Sjeldnere enn en gang pr måned	30	6	64	100
	44 %	27 %	38 %	39 %
Aldri	3	0	11	14
	4 %	0 %	7 %	5 %
Sum	68	22	167	257
	100 %	100 %	100 %	100 %

Rammeavtaler

De fleste som har svart på spørreundersøkelsen bestiller ofte eller av og til varer og / eller tjenester på rammeavtaler. Av tabell 4.7 går det fram at det er en noe større andel av de som er ansatt ved skolene og tannhelse som bestiller ofte, dvs ukentlig enn ved sentraladministrasjonen. 5 % av de som har svart på undersøkelsen foretar aldri bestilling på rammeavtaler.

Enkeltkjøp utenom rammeavtaler

Tabellene 4.9 og 4.10 viser hvor mange av de som svarte på spørreundersøkelsen som har vært involvert i enkeltkjøp utenom rammeavtaler det siste halve året der verdien av det enkelte kjøp har vært henholdsvis under 100.000 kroner og 100.000 kroner eller mer. Tabellene viser at 158 personer (62 %) har vært involvert i enkeltkjøp under 100.000 kroner, mens 28 personer (11 %) har vært involvert i kjøp på 100.000 kroner eller mer. Vi har ikke definert nærmere hva som menes med enkeltkjøp i spørreskjemaet. Dette kan dermed ha blitt tolket litt forskjellig fra person til person.

Tabell 4.9 Andel som har vært involvert i enkeltkjøp utover rammeavtaler der verdien av det enkelte kjøpet har vært under 100.000 kroner

Beløpsgrenser	Sentraladm	Tannhelse	Skole	Sum
Ja, under 50.000 kroner	41 60 %	6 27 %	83 50 %	130 51 %
Ja, mellom 50.000 og 100.000 kroner	12 18 %	2 9 %	14 8 %	28 11 %
Nei, har ikke vært involvert i enkeltkjøp under 100.000 kroner	21 31 %	14 64 %	76 46 %	111 43 %
I alt (Skal ikke summeres til 100 %, siden det er mulig å gi flere svar)	68	22	167	257

Mens omtrent halvparten av de som har svart har vært involvert i enkeltkjøp under 50.000 kroner, er det bare 11 % som har vært involvert i kjøp mellom 50.000 og 100.000 kroner. Andelen er noe høyere ved sentraladministrasjonen enn ved tannhelse og skoler.

Tabell 4.10 Andel som har vært involvert i enkeltkjøp utover rammeavtaler der verdien av det enkelte kjøpet har vært 100.000 kroner eller mer

Bestemmelser	Sentraladm	Tannhelse	Skole	Sum
Ja, mellom 100.000 kroner og 500.000 kroner	11 16 %	1 5 %	9 5 %	21 8 %
Ja, mellom 500.000 og 1,6 mill. kroner	3 4 %	0 0 %	1 1 %	4 2 %
Ja, over 1,6 mill. kroner	3 4 %	0 0 %	0 0%	3 1 %
Nei, har ikke vært involvert i enkeltkjøp 100.000 kroner eller mer	54 79 %	21 95 %	158 95 %	231 91 %
I alt (Skal ikke summeres til 100 %, siden det er mulig å gi flere svar)	68	22	167	257

Tabell 4.10 viser at 91 % av de som har svart ikke har vært involvert i enkeltkjøp over 100.000 kroner det siste halvåret. Av de som har svart er det bare 3 personer, tilhørende sentraladministrasjonen som har vært involvert i kjøp over 1,6 mill. kroner og det er bare 4 personer som har vært involvert i kjøp på mellom 0,5 og 1,6 mill. kroner. Dette var tre ved sentraladministrasjonen og en person ved en av skolene. (Her må vi huske på at dette er et utvalg – ca 51 % av de som fikk tilsendt spørreskjemaet som har svart). I alt har 8 % eller 21 personer vært involvert i kjøp mellom 100.000 kroner og 500.000 kroner det siste halvåret. Dette er stort sett personer ved skolene og i sentraladministrasjonen.

Nærmere om kjøp på rammeavtaler

Vi har i spørreundersøkelsen satt opp tre påstander vedr rammeavtaler der svaralternativene var helt enig, delvis enig, delvis uenig og helt uenig. Spørsmålene ble stilt til de som oppga at de hadde bestilt på rammeavtaler.

Informasjon om rammeavtaler

Ca $\frac{3}{4}$ av de som svarte var helt eller delvis enige i at de får oppdatert informasjon om inngåtte rammeavtaler og at de vet hvor de finner rammeavtalene, mens ca $\frac{1}{4}$ er uenige i dette. En noen mindre andel av de som har bestilt på rammeavtaler ved skolene enn ved sentraladministrasjonen eller tannhelse er helt eller delvis enige i dette.

Kjøp av andre produkter enn avtalte produkter

Det er et flertall på 64 % som er helt eller delvis enige i at de av og til kjøper andre produkter enn avtalte produkter fra leverandører som fylkeskommunen har rammeavtale med. De som har bestilt på rammeavtaler ved skolene er i større grad helt eller delvis enige i dette enn andre.

Kjøp utenom rammeavtaler der det foreligger rammeavtale

I grove trekk er det ca 1/3 som ikke vet om de har vært involvert i kjøp utenom rammeavtaler selv om det forelå rammeavtale, 1/3 som svarer ja på dette spørsmålet og 1/3 som svarer nei. Det er en noe større andel av de som er ansatt på skolene som svarer ja eller vet ikke på dette spørsmålet enn ved tannhelse og sentraladministrasjonen.

Tabell 4.11 Har du vært involvert i enkeltkjøp av varer og tjenester som ble gjennomført utenom rammeavtale selv om det forelå rammeavtale?

	Sentraladm	Tannhelse	Skole	Sum
Vet ikke	19 28 %	0 0 %	54 32 %	73 28 %
Ja	19 28 %	8 36 %	69 41 %	96 37 %
Nei	30 44 %	14 64 %	44 26 %	88 34 %
Totalt	68 100 %	22 100 %	167 100 %	257 100 %

Årsaker til at rammeavtaler ikke brukes

De som svarte ja på at de hadde vært involvert i enkeltkjøp av varer og tjenester selv om det forelå rammeavtale ble spurt om hva årsakene til dette var. Her ble det stilt opp flere mulige årsaker.

- 5 % krysset av for at rammeavtalen åpnet for dette.
- 37 % krysset av for at lokal leverandør ble foretrukket. Andelen av de som krysset for dette var størst ved skole og tannhelse.
- 45 % krysset av for at annen leverandør ga lavere pris. Ingen ved tannhelse krysset av her, men halvparten ved skolene oppga dette som årsak.
- 31 % krysset av for at avtaleleverandør ikke kunne levere raskt nok.
- 4 % visste ikke hva som var årsakene.

Vi stilte også et åpent spørsmål om andre årsaker. Flere svarte at avtaleleverandør ikke kunne skaffe varen eller ikke hadde produktet. For øvrig fikk vi en rekke svar der mange gikk inn under alternativene ovenfor.

Produktområder som ikke er dekket av rammeavtaler

Vi spurte også om det var produktområder på driftssiden med samlet kjøp over 50.000 kroner som ikke var dekket av innkjøpsavtaler. Her svarte 20 % ja på dette spørsmålet. Bare 5 % i tannhelse svarte ja, mens 23 % ved skolene og 16 % ved sentraladministrasjonen. 27 % svarte vet ikke på dette spørsmålet. 83 % av rektorene svarte ja.

Vi spurte også hvilke områder dette er. Her fikk vi en rekke svar og gjengir noe av det her:

- Baker, elektriker, rørlegger

- Byggevarer, vedlikeholdsprodukter
- Diesel til busser
- Kurs og vask av tekstiler
- For, kraftfor, såvarer og gjødsel
- Forelesere
- Hotell, kurs og konferanse
- Foto og filmutstyr
- Kjøp av undervisningstjenester
- Maskiner og utstyr på kjøkken
- Stål, sveiseutstyr, bildeler og utstyr
- Teknikk; lyd, lys og scene
- Vindusspussing.

I følge innkjøpsrådgiver finnes det rammeavtaler på flere av disse områdene. På noen av områdene er det ikke hensiktsmessig å inngå sentrale avtaler. Det må ev. inngås rammeavtaler lokalt.

Innkjøpsmetode for enkeltkjøp

Kjøp 100.000 kroner og mer

Som nevnt var det et fåtall av de som har svart på spørreundersøkelsen som har vært involvert i kjøp på 100.000 kroner og mer. Dette var 24 personer eller 9 %. De fleste av disse er ansatt i sentraladministrasjonen eller ved skolene. Det er nesten ingen ved skoler eller tannklinikker som oppgir å ha vært involvert i kjøp på 500.000 kroner eller mer.

I følge fylkeskommunens regelverk skal en ved kjøp på 100.000 kroner eller mer forespørre minst 3 leverandører. Kjøp på 500.000 kroner eller mer skal utlyses på Doffin og kjøp på 1,6 mill. kroner eller mer skal utlyses på EU-databasen.

Av de som har svart er det kun innkjøpere i sentraladministrasjonen som har gjennomført kjøp som er lyst ut på Doffin eller Ted. Det er tre personer som oppgir å ha vært involvert i kjøp som har vært utlyst på TED og 5 personer som har vært involvert i kjøp utlyst på Doffin siste halve året.

Ved sentraladministrasjonen er det videre 5 (36 %) som oppgir at de har innhentet tilbud fra minimum tre leverandører, mens 3 (21 %) og 4 (29 %) oppgir at de har innhentet tilbud fra henholdsvis to og en leverandør.

Av de 9 personene som hadde gjort slike innkjøp ved skolene var det 3 som hadde innhentet tilbud fra 3 leverandører og 6 som hadde innhentet tilbud fra en leverandør.

Vi spurte videre de 11 personene⁸ som hadde oppgitt at kun en leverandør hadde blitt forespurt hva som var årsakene til det.

- Det var bare en leverandør i markedet ble oppgitt av 7 personer
- Vi hadde gode erfaringer med leverandøren fra tidligere oppdrag ble oppgitt av 3 personer

⁸ Det er gitt flere svar fra samme person

- Vi fikk et særdeles godt tilbud med kort svarfrist ble oppgitt av 3 personer
- Vi hadde ikke tid til å spørre flere ble oppgitt av 1 person.
- Videre var det fire personer som oppga andre årsaker.

Anskaffelsesprotokoll

32 % opplyste at de hadde skrevet anskaffelsesprotokoll for alle kjøpene mellom 50.000 og 100.000 kroner. Omtrent tilsvarende andel hadde skrevet protokoll for noen av kjøpene, mens 21 % ikke hadde hatt praksis for å skrive protokoll og 14 % ikke visste om det var skrevet protokoll. 29 % av de som har kjøpt inn ved skolene har ikke skrevet protokoll, mens andelen var 17 % ved sentraladministrasjonen.

Når det gjelder kjøp over 100.000 kroner, var det 54 % som sa at de hadde skrevet protokoll for alle kjøp. 21 % hadde skrevet protokoll for noen kjøp, mens 17 % ikke hadde hatt praksis med å skrive protokoll og 8 % ikke visste om protokoll var skrevet. 22 % av de som hadde kjøpt inn ved skolene hadde ikke skrevet protokoll mens dette gjaldt 14 % ved sentraladministrasjonen.

4.9 SAMFUNNSANSVAR

Oppland fylkeskommune skal i følge innkjøpsstrategien ta samfunnsansvar og stille krav til universell utforming, miljø, etisk handel og norske lønns- og arbeidsvilkår for sine oppdrag. I forbindelse med behovsdefinering i planleggingsfasen må anskaffelsen ses i større sammenheng gjennom blant annet å vurdere hvilke miljøkrav og krav til universell utforming anskaffelsen må oppfylle for å dekke behovet, jf innkjøpshåndboka s.3.

Knutepunkt Oppland er en statlig funksjon som er etablert for å gi kommuner og fylkeskommuner hjelp til iverksetting av handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Fylkeskommunen bruker kompetansesenteret.

Miljøhensyn og universell utforming ved anskaffelser

Fylkeskommunen bruker Difi's⁹ krav. Sentralt i fylkeskommunen stilles det krav til miljø og universell utforming ved inngåelse av rammeavtaler, bussanbud og nybygg. Dette går fram av intervjuer med sentral innkjøpsenhet, Eiendom og Opplandstrafikk og vår gjennomgang av innhentede konkurransegrunnlag. Kravene stilles enten som kvalifikasjonskrav eller som vektete tildelingskriterier. Dette vurderes i forhold til den konkrete anskaffelse. Leverandørene kjenner kravene som blir stilt. De blir vurdert i henhold til miljø for eksempel ved avtaler om kjøp av vaskemidler, men det er vanskelig å vite hva som faktisk blir kjøpt. Det blir opp til den enkelte enhet/skole å gjøre egne vurderinger. Det er spørsmål om innkjøperne er kjent med miljøkravene og om de miljøvennlige produktene blir valgt.

Fagenhet Eiendom bruker et kvalitetssikringssystem som sikrer at det blir tatt hensyn til miljø og universell utforming ved byggeprosjekter og større vedlikeholdsarbeider. Det gjøres beregning av

⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT

livssyklus kostnader (LCC – beregninger) hvor flere alternativer vurderes. Kvalitetssikringssystemet har 8 – 9 miljøkriterier som blir lagt til grunn. Det samme gjelder for universell utforming.

Det er også noen overordnede politiske føringer for miljøhensyn ved anskaffelser. Fylkestinget vedtok i sak 37/05 følgende målsetting for egen bygningsmasse:

”Konvertere all bruk av fyringsolje samt 60 % av elektrisk kjelekraft til nye fornybare energikilder, med hovedvekt på bioenergi.”

Dette innebærer vurderinger ved den enkelte byggesak knyttet til energiforsyning og type energibærer. Etter hvert er det større tilgang til fjernvarme basert på bioenergi i de områdene fylkeskommunale skoler er lokalisert. Dette vil normalt være den foretrukne energiforsyningen i tråd med fylkestingets vedtak.

I 2010 godkjente Fylkesutvalget (sak 94/10) ”Kriterier for utforming av skolebygg i Oppland Fylkeskommune” der det blant annet fremgår:

- a) Skoleanlegget skal utformes etter prinsippet ”universell utforming”. Det skal være lett å orientere seg, med gode interne forbindelser og lokaler tilpasset bevegelses- og orienteringshemmede. Skolen skal ha et godt inneklima for elever og ansatte.
- b) Skoleanlegget skal prosjekteres og bygges med vannbasert oppvarmingsanlegg, der hovedenergibærer baseres på fjernvarme eller bærekraftige fornybare alternativer. Bioenergi skal vurderes som energibærer i alle byggeprosjekter.
- c) Det skal vektlegges lavt energibehov til oppvarming og ventilasjon. Energiløsningen underlegges egne vurderinger basert på gjeldende lover, forskrifter og standarder.

Kriterier for utforming av skolebygg skal alltid legges til grunn for planlegging og prosjektering av nybygg og rehabilitering i Oppland fylkeskommune.

Fagenhet Eiendom har utarbeidet prosjektanvisninger for alle fagdisipliner som legges til grunn for prosjektering og gjennomføring av byggesaker. Disse gir blant annet føringer for miljøhensyn i byggesaken.

Fylkeskommunens KS-system har maler for utarbeidelse av konkurransegrunnlag tilpasset de ulike entreprisereformene for bygg- og anlegg. Malene er basert på Norsk Standard for de respektive entreprisereformene, med de tilpasninger som Eiendom finner nødvendig å etablere. Ved oppstart av et prosjekt i fagenhet for Eiendom, er det med grunnlag i malene, samt vedtak om egnet entreprisereform, at det utarbeides endelig konkurransegrunnlag og kontraktbestemmelser som gjelder for det enkelte prosjekt. I den grad og på hvilke områder det skal tas hensyn til miljø og universell utforming, vil dette fremgå av konkurransegrunnlaget. Spesifikke miljøkrav framgår av ”Tekniske bestemmelser” i de respektive fagkapitlene.

Opplandstrafikk

Enheten sikrer at det blir tatt hensyn til miljø, universell utforming og etisk handel i kravspesifikasjonene. Kravspesifikasjonen sier noe om for eksempel minstekrav til kjøretøy – standard, men så kan leverandørene konkurrere på bedre standard bedre enn minstekravene. Kravspesifikasjonen kan føre til at leverandøren kjøper nytt og miljøvennlig materiell med ny teknologi hvor det også er tatt hensyn til universell utforming. Valg av leverandør skjer på grunnlag av

det økonomisk mest fordelaktig tilbud. Av 55 busser i avtalen på Gjøvik er 45 busser nye. Ved de to siste anbudene har de bedt om separat prising av biodiesel.

Det er løpende driftsoppfølging mot de store buss-selskapene; blant annet oppfølging på miljø. I forhold til denne oppfølgingen er det et rapporteringssystem om bruk av biodiesel. Det blir fulgt opp at det kontraktfestede materiell blir benyttet med hensyn til miljøkrav og universell utforming.

Hensyn til etisk handel

Det har vært intern kursing i etiske retningslinjer; dette gjelder etikk i betydningen hvordan man skal oppføre seg i forhold til forretningsforbindelser (gaver, bevertning og selskapelighet) samt hvilke krav man skal stille i ved anskaffelser i forhold til ILO -konvensjonene. Kravene som stilles går fram av konkurransegrunnlagene og standard avtalevilkår (for kjøp av varer og tjenester) og kontraktbestemmelser (innen bygg- og anlegg) og er en synlig forutsetning i anskaffelsesprosessen.

Hensyn til norske lønns – og arbeidsvilkår

Innkjøpsenheten opplyser at ved kjøp av varer og tjenester skal standard avtalevilkår brukes. Vilkårene er utarbeidet av innkjøpsenheten og inneholder bestemmelser om lønns – og arbeidsvilkår. Avtalevilkårene er vedlegg til konkurransegrunnlagene og benyttes i anskaffelsesprosessen i forhold til de sentrale rammeavtalene som inngås. Det er forutsatt at de skal brukes av hele fylkeskommunen ved kjøp av varer og tjenester.

Eiendom

Ved større anbud hos Eiendom blir det stilt krav i konkurransegrunnlagene om at norske lønns- og arbeidsvilkår skal følges. Dette går fram av intervju og bekreftes gjennom vår analyse av innhentede konkurransegrunnlag.

Ved gjennomføring av prosjekter følges byggherreforskriften og det settes fokus på etikk og moral hos entreprenøren som utfører oppdraget. Entreprenøren er pålagt et ansvar for at norske lønns - og arbeidsforhold følges. Entreprenøren har ansvaret for å gjennomføre verneunder hver 14.dag med obligatorisk rapportering til byggherre. Det er også egne SHA¹⁰ – runder som er byggherreorganisasjonens ansvar og som gjennomføres av innleid byggeleder. Det opplyses at Eiendom ikke foretar oppfølging/kontroll av om norske lønns- og arbeidsforhold følges.

Opplandstrafikk

Ved større anbud hos Opplandstrafikk blir det stilt krav i konkurransegrunnlagene om at norske lønns- og arbeidsvilkår skal følges. Dette går fram av intervju og bekreftes gjennom vår analyse av innhentede konkurransegrunnlag.

Opplandstrafikk opplyser at det er et grunnleggende krav at leverandøren (busselskapet) skal følge bussbransjeavtalen når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Dette går også fram av konkurransegrunnlag og kontrakter. Lønns- og arbeidsvilkår kontrolleres ikke aktivt fra fylkeskommunens side. Leder mener risikoen er liten. De har god kontakt med sjåførenes organisasjoner og har ingen signaler om at noe er galt. Organiseringsgraden er ca. 80 %. De har ingen skriftlig vurdering av forholdet.

¹⁰ Sikkerhet, Helse og Arbeidsmiljø

Spørreundersøkelsen

Miljøkrav

Vi har spurt om det har blitt stilt miljøkrav ved anskaffelser du har vært involvert i det siste året. Dette spørsmålet ble stilt til de 24 personene som hadde vært involvert i anskaffelser på 100.000 kroner eller mer.

33 % svarte ja på at det hadde blitt stilt miljøkrav, 21 % sier nei, mens dette opplyses å ikke ha vært aktuelt av 38 %. 8 % visste ikke om det var stilt miljøkrav. Miljøkrav synes å være minst aktuelt ved skolene.

Universell utforming

33 % opplyser at det har vært stilt krav til universell utforming ved anskaffelser de har vært involvert i det siste året. 13 % svarer nei, 46 % sier det ikke har vært aktuelt og 8 % vet ikke. Færre oppgir å ha stilt krav til universell utforming ved skolene eller ved sentraladministrasjonen.

Lønns- og arbeidsvilkår

Vi spurte også om det hadde blitt tatt inn kontraktklausul om lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med anskaffelser siste året. Her sa 25 % ja, 29 % nei, 33 % at det ikke hadde vært aktuelt og 13 % vet ikke. Det var ingen som oppga at det hadde blitt tatt inn kontraktklausul i innkjøp ved skolene, mens 43 % svarte ja på dette i sentraladministrasjonen.

4.10 LEVERANDØRUTVIKLING

I følge fylkeskommunens innkjøpsstrategi skal innkjøpsarbeidet bidra til læring og til utvikling av regionens leverandører til konkurransedyktige samarbeidspartnere.

Forstudien om videreutvikling av innkjøpsfunksjonen fra 2008 inneholdt en tiltaksplan hvor det i punkt 4.19 fremgår at fylkeskommunen skal ha økt fokus på leverandørutvikling og bidra til konkurransedyktige leverandører, spesielt lokalt. Dette tiltaket har ikke fylkesrådmannen prioritert at det skal jobbes videre med i henhold til FR-sak 36/08. Innkjøpsenheten har likevel arbeidet noe med dette. De kommer ikke til å opprette en fast arbeidsgruppe for leverandørutvikling. De har imidlertid hatt kontakt med Regionalenheten og gjennomført et møte med dem hvor de har diskutert om det er mulig å informere på møtearenaer som allerede er etablert. Dette resulterte i at innkjøpsenheten hadde et innlegg om "Muligheter for næringslivet ved offentlige innkjøp" på Nettverksmøtet som Innovasjon Norge og Oppland fylkeskommune arrangerte 6. mai 2011.

Miljøknutepunktkontoret fått et særskilt ansvar for innovasjon og leverandørutvikling i regionen, og har gjennomført flere konferanser for offentlige innkjøpere og næringslivet i Oppland. Det er ikke ønskelig at fylkeskommunen skal gjennomføre tiltak som knutepunktkontoret allerede tar hånd om.

Vi har begrenset oss til å kartlegge hvilke tiltak som er gjennomført på dette området, men ikke sett nærmere på hvilke effekter disse tiltakene har hatt for leverandørene eller undersøkt hvordan leverandørene ser på fylkeskommunens tiltak for leverandørutvikling. Opplysningene er hentet fra intervju med sentral innkjøpsenhet, Eiendom og Opplandstrafikk.

Gjennomførte tiltak

- Vi har fått opplyst at innkjøpsenheten i forkant av konkurranse på renovasjon gjennomførte møte med aktuelle leverandører for å kartlegge hva som finnes på markedet av ulike produkter, tjenester og hvordan markedet er i utvikling.
- Ved transportanbud(buss) gjennomføres det tilbudskonferanser som blir kunngjort i konkurransegrunnlaget for å informere om konkurransen som skal gjennomføres. Dette har fungert som en opplæring av leverandørene da fylkeskommunen synes det er synd å måtte avvise leverandører på grunn av feil/mangler i tilbudene.
- Etter en konkurranse er avsluttet, er det viktig å gi nok informasjon slik at leverandørene kan forbedre seg til neste konkurranse. Fylkeskommunen gir tilbakemelding til den enkelte om hvorfor de ikke nådde opp i konkurransen.
- I forbindelse med sentralt inngåtte rammeavtaler for håndverkertjenester for hele fylket arrangeres møte med alle rammeavtaleleverandører i hver region årlig. Agendaen kan være kontraktforståelse, dokumentasjon for fakturering, mini konkurranser og utførelse av tjenestene for å sikre og få levert etterspurt leveranse.
- Små og mellomstore virksomheter er dårlige på håndtering av formaliteter. Det brukes derfor tid på å forklare potensielle leverandører hva HMS – attest og skatteattest er og viktigheten av å levere disse slik at de ikke blir avvist i en konkurranse.
- Etter utlysning av konkurranser på Doffin kan det hende fylkeskommunen savner noen potensielle leverandører. De ringer da leverandørene og viser hvordan de kan bruke Doffin.
- Gjennom kontraktsoppfølging gis leverandører tilbakemelding om fylkeskommunens behov og fylkeskommunens vurdering av deres evne til å imøtekomme behovene.

4.11 OVERVÅKING AV SYSTEMET

Med overvåking mener vi om fylkeskommunens ledelse har systemer, rutiner eller etablert praksis når det gjelder å vurdere om internkontrollsystemet fungerer etter hensikten. Overvåking kan i praksis dreie seg om testing av praksis i forhold til etterlevelse av regelverk og rutiner, rapporteringssystemer og oppfølging av disse.

Revisjonen kan ikke se at fylkeskommunens ledelse har etablerte rutiner eller praksis når det gjelder overvåking av internkontrollen vedr innkjøp.

5. REVISJONENS VURDERINGER

I det følgende har vi foretatt vurderinger av fylkeskommunens internkontroll med utgangspunkt i de delproblemstillingene vi formulerte i kapittel 1 og som er avledet av de fem komponentene som i følge COSO-rammeverket et velfungerende internkontrollsystem bør bestå av.

De fem komponentene er ikke uavhengig av hverandre, men det er meningen at de til sammen skal utgjøre et fungerende internkontrollsystem. Vurderingene vedr hver av komponentene vil dermed kunne gli litt over i hverandre. Vi har delt vurderingene vedr den tredje problemstillingen i to; kap. 5.2 behandler etterlevelsen av regelverk og rutiner og kap. 5.3 omhandler vurderingen av om fylkeskommunen har etablert tilstrekkelige kontrollrutiner.

5.1 HAR ADMINISTRASJONEN ETABLERT ET GODT KONTROLLMILJØ

Revisjonskriterier

Kontrollmiljøet setter standarden når det gjelder å påvirke de ansattes holdninger til kontroll, danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur. Kontrollmiljøet omhandler en rekke strukturelle og organisasjonsmessige forhold som danner grunnlaget for en god internkontroll. Hva som kjennetegner et godt kontrollmiljø er nærmere omtalt i kapittel 2.4. I våre vurderinger har vi lagt til grunn følgende forhold som vi ut fra gjennomgangen i kapittel 2.4 mener er vesentlige:

- Fylkeskommunens *verdier* relatert til anskaffelser bør være kjent for de som er involvert i arbeidet med innkjøp.
- *Ansvars- og oppgavefordelingen, herunder delegering av økonomiske fullmakter* bør være klart definert og etterlevd.
- De som er involvert i arbeidet med innkjøp må ha tilstrekkelig *innkjøpskompetanse*.
- Innkjøpsvirksomheten bør være *organisert på en hensiktsmessig måte* i forhold til risiko og vesentlighet, tilgang på kompetanse og klare ansvarslinjer.

Vurderinger

Fylkeskommunens verdier

Innkjøpsstrategien slår fast at innkjøp skal foretas innenfor en høy etisk standard og i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover, bestemmelser og politiske vedtak. Oppland fylkeskommune har et eget forventningsdokument knyttet til gjennomføring av Arbeidsgiverpolitikken der forholdet til brukere, partnere og leverandører er behandlet. Fylkeskommunens verdier kommer også til uttrykk i innkjøpshåndboka som har et kapittel om etikk og habilitet der ulike krav til medarbeiderne er presisert, blant annet når det gjelder gaver, bevertning, selskapelighet og andre forhold når det gjelder kontakten med leverandører. Forvaltningslovens regler om habilitet er også omtalt. Etter revisjonens

vurdering viser dokumentene at fylkeskommunen har lagt stor vekt på å dokumentere gode verdier relatert til innkjøp og leverandører.

Vi har også undersøkt i hvilken grad disse verdiene er kjent for de ansatte som er involvert i innkjøp og i hvilken grad de har betydning som informasjonskilde i forhold til arbeidet med innkjøp. Svarene viser at omtrent $\frac{3}{4}$ av de som har svart sier at de etiske standardene i arbeidsgiverpolitikken har noe eller stor betydning for dem. Alle fagenhetsledere og rektorer mener standardene har stor eller noe betydning. Generelt sett er det slik at de som har krysset av for at de er ledere vurderer de etiske standardene som mer ”betydningsfulle” enn andre ansatte. De fleste som ikke kjenner de etiske standardene er ansatte (ikke ledere) ved skolene eller tannhelsetjenesten. Alt i alt mener revisjonen at de etiske standardene synes å være godt kjent og implementert blant de som er involvert i innkjøp, og særlig blant lederne, men det er et potensial for at de kunne vært enda mer kjent blant andre ansatte ved skoler og tannklinikker.

Roller, ansvar og fullmakter

Fylkeskommunens innkjøpsstrategi slår fast at lederne har ansvaret for at anskaffelsene på egen enhet følger vedtatt strategi. Den enkelte leder skal definere og utpeke person(er) som får rett til å foreta innkjøp. Fylkesrådmannen har delegert anvisningsfullmakt til ledere for fagenheter og skoler. Disse lederne har i visse tilfeller anledning til å videredelegere. Fylkeskommunens økonomireglement forutsetter videre at det for hver enhet (fagenhet, skole) skal fattes årlige administrative vedtak (FR-vedtak) der det skal gå fram hvem som har attestasjonsfullmakter og bestillingsfullmakter. Oversikten skal inneholde bestillers navn, referansenummer og ev. beløpsgrense. Av økonomireglementet går det fram hva det innebærer å ha anvisnings-, attestasjons- og bestillerfullmakter.

Spørreundersøkelsen viser at de fleste lederne mener at det er klart hvilke fullmakter de ansatte i enheten har og at det er en klar arbeidsdeling mellom fagenheten / skolen og sentral innkjøpsenhet.

Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen etablert en fullmaktstruktur der det er rimelig klart definert hva som er den enkelte fagenhets / skoles ansvar og oppgaver.

Økonomireglementet har bestemmelser om arbeidsdeling og det er gjennom FR-vedtakene lagt opp til at adgangen til å bestille varer og tjenester skal begrenses til navngitte personer som får tildelt bestillerfullmakt. Revisjonens gjennomgang av FR-vedtak for 2011 viser at fullmaktene ved enkelte av skolene ikke inneholder en oversikt spesifisert på navn over hvem som har bestillingsfullmakt, men det står f.eks. ”lærere”, ”vaktmestere” osv. Spørreundersøkelsen viser at enkelte av disse ikke er kjent med sine fullmakter. Etter revisjonens vurdering er dette ikke i samsvar med økonomireglementet eller innkjøpsreglementet.

Tilstrekkelig innkjøpskompetanse

Innkjøpsstrategien slår fast at alle ledere i fylkeskommunen har ansvar for at enheten innehar tilstrekkelig kompetanse på området.

Innkjøpsregelverket er komplisert og regelverket blir «strengere» jo større verdi anskaffelsen har. Undersøkelsen vår viser at en stor andel av de som er involvert i anskaffelser kun foretar mindre enkeltkjøp eller kjøper på rammeavtaler. Disse har ikke behov for informasjon om regelverket for gjennomføring av konkurranser, men de har behov for kunnskap om hvilke plikter de har til å benytte

rammeavtalene. Spørreundersøkelsen vår viser at kjennskapet til regelverket er bedre blant de som bestiller ofte på rammeavtaler enn blant de som bestiller sjeldnere.

Anskaffelser i størrelsesorden fra 50.000 kroner til i overkant av den nasjonale terskelverdien på 500.000 kroner foretas jevnlig ute på skoler og i sentraladministrasjonen. Dette er anskaffelser der det er krav til dokumentasjon (protokollplikt) og at de skal være gjenstand for konkurranse. For å gjennomføre slike anskaffelser er det nødvendig med kunnskap om innkjøpsregelverket og lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er for eksempel nødvendig å kjenne til hvordan anskaffelsens verdi skal beregnes, når ulike prosedyrer skal benyttes og hvilke regler som gjelder for protokollplikten.

Spørreundersøkelsen viser at fylkeskommunens innkjøpsregelverk og lovbestemmelsene i større grad er kjent og brukes som informasjonskilder blant ansatte og ledere som har vært involvert i anskaffelser over 100.000 kroner enn blant andre. Dette er betryggende. Det er likevel slik at et stort mindretall av de som opplyser at de har vært involvert i slike anskaffelser, er lite kjent med sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, f.eks. bestemmelsene om protokollføring og bestemmelsene om beregning av anskaffelsenes verdi. Sett i sammenheng med våre funn som viser manglende etterleving av protokollplikten og gjennomføring av direkte anskaffelser, tyder dette på at innkjøpskompetansen ikke er god nok i alle deler av organisasjonen. Ut fra spørreundersøkelsen mener revisjonen at dette særlig gjelder ved skolene.

De største anskaffelsene, deriblant investeringene, er konsentrert til et fåtall fagenheter som har slike anskaffelser som spesialfelt. Etter revisjonens vurdering har ansatte og ledere god kompetanse om regelverk og prosedyrer. Dette bekreftes også av innkjøpsrådgiver.

Spørreundersøkelsen avdekker at litt over halvparten mener at de har fått tilstrekkelig opplæring i regelverk, rutiner og prosedyrer. De fleste ved tannhelsetjenesten og et flertall i sentraladministrasjonen mener de har fått tilstrekkelig opplæring. Ved skolene er det derimot et flertall som mener de ikke har fått tilstrekkelig opplæring.

Spørreundersøkelsen viser at et mindretall av lederne er helt eller delvis enig i påstanden om at de har satt av tid til kurs og annen kompetanseutvikling for de som er involvert i innkjøp. Et stort flertall av lederne i sentraladministrasjonen mener det er satt av tid til kurs og kompetanseutvikling, mens ved skolene mener et stort flertall av lederne at det ikke er satt av tid til dette. Det er også et større flertall i sentraladministrasjonen enn ved skolene som mener at de ansatte har nødvendig kompetanse.

Innkjøpsrådgiver opplyser at det har vært gjennomført opplæring i innkjøpsregelverket blant innkjøpskoordinatorene ved skolene. Revisjonen viser til at det er rektor som har ansvaret for at innkjøperne har tilstrekkelig kompetanse.

Etter revisjonens vurdering har ikke denne opplæringen vært tilstrekkelig eller eventuelt ikke nådd ut til alle de som trenger slik opplæring i skolene.

Organisering av innkjøpsfunksjonen

Oppland fylkeskommune har en desentralisert innkjøpsfunksjon der "det daglige innkjøpet" er delegert til fagenheter, skoler og tannklinikker. Ved flere av enhetene er det et stort antall personer

som kjøper inn på rammeavtaler og som gjør mindre enkeltkjøp, mens det er færre som er involvert i større enkeltkjøp.

Etter revisjonens vurdering vil det store antallet med fullmakter ved enkelte skoler, kombinert med utilstrekkelig innkjøpskompetanse innebære en risiko i forhold til overholdelse av regelverket.

5.2 ETTERLEVES REGELVERKET?

Revisjonskriterier

Vi har undersøkt om fagenheter og skoler etterlever sentrale bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser og eget regelverk. Vi har basert vurderingene våre på følgende kriterier:

- Det skal skrives anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over 50.000 kroner
- Ved anskaffelser mellom 100.000 kroner og 500 000 kr skal det innhentes minimum 3 tilbud eller det skal brukes frivillig utlysning på Doffin.
- For anskaffelser over 500.000 kroner skal anskaffelsen kunngjøres på Doffin, mens kjøp over 1,6 mill. kr i tillegg skal utlyses i det europeiske markedet.
- Kjøp skal foretas på rammeavtaler der slike er inngått.
- Ved enhver anskaffelse skal fylkeskommunen vise samfunnsansvar og stille krav til universell utforming og miljøvennlige varer tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder der det er aktuelt (jf. nærmere beskrivelse kap.2.2).

Vurderinger

Grunnlaget for våre vurderinger er spørreundersøkelsen og intervjuer med lederne for Eiendom og Opplandstrafikk, oversikten over innkjøp fordelt på koder og gjennomgang av konkrete innkjøp.

Protokollføring

I følge fylkeskommunens innkjøpshåndbok skal det føres anskaffelsesprotokoll, i samsvar med gjeldende regelverk, for anskaffelser over 50 000 kr. Dette kravet er strengere enn ordlyden i regelverkets bestemmelser der kravet til protokoll er ved 100 000 kr. Vi har ikke vurdert kvaliteten på anskaffelsesprotokollene, dvs. om de tilfredsstiller kravene til innhold.

Spørreundersøkelsen vår avdekker at for kjøp over 100 000 kr er det litt over halvparten av respondentene som har skrevet protokoll for alle kjøp, mens det er en femtedel som har skrevet protokoll for noen av kjøpene. For kjøp mellom 50 000 kr og 100 000 kr var andelen som hadde skrevet protokoll for alle kjøp lavere (ca. en tredjedel). Andelen som hadde skrevet protokoll for noen av kjøpene var også ca. en tredjedel og dermed høyere enn tilsvarende tall for anskaffelser over 100 000 kr. For anskaffelser både over og under 100 000 kr er andelen av de som ikke har skrevet protokoll, høyere ved skolene enn ved sentraladministrasjonen.

Innkjøpsrapportene fordelt på koder viser at det er gjort innkjøp for i alt ca. 179 mill. kr hvor innkjøperne oppgir at protokoll ikke er skrevet. Opplandstrafikk og skolene til sammen står for 74 % av disse anskaffelsene.

Undersøkelsen av praksis ved stikkprøver var i liten grad konsentrert om innhenting av anskaffelsesprotokoller, siden spørreundersøkelsen og innkjøpsrapportene viser at protokollplikten i stor grad ikke etterleves.

I forbindelse med bruk av koden for kjøp på rammeavtaler ba vi om anskaffelsesprotokoll for kjøp hvor det ikke forelå sentral rammeavtale. Det viste seg at det i flere tilfeller ikke var rammeavtaler og at det heller ikke forelå anskaffelsesprotokoll. Spørreundersøkelsen og innkjøpsrapportene viser at protokollplikten ofte ikke overholdes. Etter revisjonens vurdering er dette i strid med interne retningslinjer og regelverket for offentlige anskaffelser.

Lojalitet til rammeavtaler

I følge økonomihåndboka og innkjøpsreglementet skal den som anskaffer varer og tjenester alltid sjekke om det er inngått rammeavtale, og inngåtte rammeavtaler skal følges.

Spørreundersøkelsen viser at de fleste bestiller ofte eller av og til varer og tjenester på rammeavtaler. Det kommer fram at et flertall av og til kjøper andre produkter enn avtalte produkter fra rammeavtaleleverandøren. Dessuten viser det seg at det er drøyt 1/3 som kjøper hos andre enn rammeavtaleleverandørene. Årsakene er oftest at lokal leverandør blir foretrukket, annen leverandør gir lavere pris, at avtaleleverandør ikke kan levere raskt nok eller manglende kjennskap til rammeavtaler.

Innkjøpsrapportene viser at det blir kjøpt for 186 mill. kr på rammeavtaler. Innkjøpsenheten har i sin gjennomgang av innkjøpsrapportene stilt spørsmål til koding for kjøp på rammeavtaler og manglende bruk av rammeavtaler. Våre henvendelser til utvalgte enheter viser at det forekommer feilkoding når det gjelder kjøp på rammeavtaler. Videre viser undersøkelsen at årsakene til at rammeavtalene ikke er brukt i hovedsak er sammenfallende med årsakene som er oppgitt i spørreundersøkelsen.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at det forekommer manglende lojalitet til rammeavtaler og at regelen i innkjøpsreglementet er brutt.

Innkjøp mellom 100.000 kroner og 500.000 kroner

I følge interne retningslinjer og regelverket skal det ved innkjøp mellom 100 000 kr og 500 000 kr innhentes minimum tre tilbud, eller det kan brukes frivillig utlysning på Doffin

Spørreundersøkelsen viser at et fåtall av de som har svart, har vært involvert i enkeltanskaffelser mellom 100 000 kr og 500 000 kr (bare 21 personer eller 8 %). Innhenting av tilbud fra minimum tre leverandører er gjort av åtte innkjøpere, mens tre innkjøpere oppgir at de har innhentet to tilbud og ti innkjøpere oppgir at de har innhentet tilbud fra én leverandør. Spørreundersøkelsen viser altså at over halvparten av innkjøperne ikke har fulgt retningslinjene og regelverket. Når det innhentes tilbud fra bare én leverandør, må oppdragsgiver bevise at det bare finnes en aktuell leverandør.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at de interne retningslinjene for konkurranse og regelverket ofte ikke følges.

Innkjøp over 500.000 kroner

I følge interne retningslinjer og regelverket skal kjøp på 500 000 kr eller mer utlyses på Doffin, mens kjøp over 1,6 mill. kr i tillegg skal utlyses i det europeiske markedet(Ted).

Spørreundersøkelsen viser at det er svært få av de som har svart på spørreundersøkelsen som har vært involvert i enkeltanskaffelser over 500 000 kr; bare sju personer eller 3 %. Med ett unntak jobber alle i sentraladministrasjonen. Av de sju personene er det tre i sentraladministrasjonen som har vært involvert i anskaffelser over 1,6 mill. kr. Innkjøperne i sentraladministrasjonen oppgir at de har gjennomført kjøp som er utlyst på Doffin og Ted(over 1,6 mill.kr).

Vår undersøkelse(stikkprøvekontroll) av innkjøpspraksis ved to skoler omfattet kjøp hos fire leverandører over 500 000 kr som var foretatt uten konkurranse. Etter vår vurdering burde tre av kjøpene vært utlyst på Doffin. Vi gjennomførte tilsvarende undersøkelse av kjøp hos fire leverandører hos en fagenhet. Etter vår vurdering er det mulig en av anskaffelsene skulle vært utlyst på Doffin. Her var det oppgitt at det ikke finnes flere operatører på området i Norge. Bevisbyrden ligger på fylkeskommunen.

På grunnlag av spørreundersøkelsen og foretatte kontroller er revisjonens vurdering at sentraladministrasjonen i større grad overholder de interne retningslinjene og regelverket for konkurranse enn skolene når det gjelder innkjøp over 500 000 kr.

Samfunnsansvar

I følge innkjøpsstrategien skal fylkeskommunen ved enhver anskaffelse vise samfunnsansvar og stille krav til universell utforming og miljøvennlige varer tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder der det er aktuelt (jf. nærmere beskrivelse kap.2.2).

Miljøkrav og krav til universell utforming.

Spørreundersøkelsen viste at av de personene som har vært involvert i anskaffelser over 100 000 kr, har en tredjedel oppgitt at det har blitt stilt miljøkrav og krav til universell utforming. Det er en større andel(henholdsvis 38 % og 46 %) som sier det ikke har vært aktuelt å stille krav. 21 % sier de ikke har stilt miljøkrav, mens 13 % har ikke stilt krav om universell utforming. Det er 8 % som ikke vet om det er stilt slike krav. Færre har stilt krav til universell utforming ved skolene enn ved fagenhetene. Etter revisjonens vurdering gir spørreundersøkelsen inntrykk av at det er forholdsvis stor bevissthet i forhold til miljøkrav og krav om universell utforming. Vi forutsetter da at de som har svart at det ikke har vært aktuelt å stille krav, faktisk har vurdert dette i forbindelse med anskaffelsene. Etter revisjonens vurdering er det i så fall totalt 71 % som har gjort vurderinger i forhold til miljøkrav og 79 % som har gjort vurderinger i forhold til universell utforming i samsvar med interne retningslinjer og regelverket.

Sentral innkjøpsenhet, Eiendom og Opplandstrafikk opplyser i intervjuer at de stiller krav til universell utforming og miljø når dette er aktuelt. Vår analyse av innhentede konkurransegrunnlag for en del store innkjøp(inngåelse av rammeavtaler, bussbud og nybygg)som foretas sentralt i fylkeskommunen, bekrefter at det stilles det krav til miljø og universell utforming. Kravene stilles som kvalifikasjonskrav eller vektete tildelingskriterier. Etter revisjonens vurdering viser intervjuer og vår

dokumentanalyse at det er stor bevissthet hos de store, sentrale innkjøperne i fylkeskommunen om å stille krav til miljø og universell utforming.

Krav til lønns – og arbeidsvilkår.

Videre viser spørreundersøkelsen at av de personene som har vært involvert i anskaffelser over 100 000 kr, har 25 % svart at krav om lønns- og arbeidsvilkår er stilt, mens 33 % har svart at det ikke har vært aktuelt. Etter revisjonens vurdering er det 58 % som har vurdert å stille krav i samsvar med bestemmelsene i innkjøpsstrategien og regelverket. Videre har 29 % svart at krav ikke er stilt, mens 13 % vet ikke. Det var ingen ved skolene som har oppgitt at de har stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår, mens 43 % av personene ved sentraladministrasjonen hadde gjort det. Fylkeskommunens standardavtalevilkår som skal legges ved konkurransegrunnlag og kontrakter for kjøp av varer og tjenester, inneholder krav om lønns- og arbeidsforhold og krav om at tilbudte varer skal være produsert i henhold til ILO's kjernekonvensjoner. Dersom skolene bruker avtalevilkårene ved egne anskaffelser, vil de automatisk stille kravene.

Intervjuene og foretatt dokumentanalyse viser at innkjøpsenheten, Eiendom og Opplandstrafikk stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår og etisk handel ved inngåelse av kontrakter i samsvar med bestemmelsene i innkjøpsstrategien og regelverket. Etter revisjonens vurderinger følger innkjøpsstrategiens bestemmelser ved store anskaffelser som foretas av sentraladministrasjonen.

5.3 HAR ADMINISTRASJONEN ETABLERT TILSTREKKELIGE KONTROLLRUTINER?

Revisjonskriterier

Hensikten med kontrollaktiviteter er å bidra til å forebygge eller avdekke feil som kan medføre manglende måloppnåelse eller regeletterlevelse.

Med utgangspunkt i det vi har skrevet i avsnitt 2.6 foran har vi i vurderingene lagt til grunn at

- sentrale rutiner som dekker de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet, bør beskrives i en innkjøpshåndbok, veileder e.l.
- rutinene bør være egnet til å forebygge, avdekke og følge opp svikt i forhold til innkjøpsstrategien og regelverket for øvrig

Vurderinger

Revisjonen avgrensner kontrollrutinene i dette kapitlet til å gjelde kontrollrutiner for den enkelte fagenhet og skole. Sentrale kontrollrutiner eller overvåkingssystem er omhandlet under punkt 5.6.

Fagenhet for innkjøp har utarbeidet en innkjøpshåndbok med sentrale retningslinjer som er felles for hele virksomheten. Dette er i samsvar med anbefalingen fra Direktoratet for forvaltning og IKT om at virksomhetene bør etablere ett dokument som dekker alle de viktigste forholdene innenfor anskaffelsesområdet. Revisjonen vurderer at innkjøpshåndboka og retningslinjene legger et godt grunnlag for at innkjøperne i fylkeskommunen skal kunne gjennomføre anskaffelsene som forutsatt.

Fylkeskommunen mangler sentralt utarbeidet kontrollrutiner for den enkelte fagenhet og skole. Konstaterte avvik spesielt for skolene for protokollføring og konkurranse samt manglende lojalitet til rammeavtaler viser at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelige kontrollrutiner. Internkontroll som sikrer etterlevelse av retningslinjer og regelverk er et ledelsesansvar.

Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen tilstrekkelige retningslinjer for å forebygge at innkjøp skjer etter regelverket, men mangler tilstrekkelige kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges.

5.4 ER INTERNKONTROLLEN BASERT PÅ RISIKOVURDERINGER?

Revisjonskriterier

I følge Kommunelovens § 23.2 skal virksomheten være underlagt *betryggende* kontroll. Betryggende kontroll betyr at omfanget av feil og manglende måloppnåelse over tid skal ligge innenfor det nivået som ut fra en vurdering av risiko betraktes som akseptabelt. Kontrollhandlingene må etableres på grunnlag av denne vurderingen.

Fylkeskommunens egen risikopolicy og risikovurdering er omtalt i økonomihåndboka. Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier;

- Det bør sentralt og på den enkelte enhet identifiseres hvor i arbeidsprosessene det finnes elementer av risiko og konsekvenser og sannsynlighet for risikoelementene bør analyseres.
- Risikovurderingene bør utgjøre grunnlaget for internkontrollen.

Vurderinger

Revisjonen har ikke fått kjennskap til at det foreligger risikoanalyser når det gjelder innkjøp på overordnet nivå eller i den enkelte enhet (vi tar forbehold om at vi ikke har undersøkt godt hva som finnes ute i enhetene). De siste årene er det imidlertid gjort analyser av innkjøpsfunksjonen der det er gjort vurderinger angående hvilke forhold som fungerte godt og hvor det var et forbedringspotensial. Dette gjelder f.eks. forstudien i forkant av utforming av innkjøpsstrategien. I forbindelse med E-handelsprosjektet som er startet opp er det også gjennomført analyser i forhold til å kunne peke på hva som kan oppnås av forbedringer når det gjelder E-handel. Etter revisjonens oppfatning er disse analysene langt på vei risikoanalyser og revisjonen har inntrykk av at det er god kunnskap om sentrale risikofaktorer på sentralt nivå i organisasjonen (hos sentral innkjøpsenhet).

Den nevnte forstudien var utgangspunktet for innkjøpsstrategien. Etter revisjonens vurdering er de sentrale retningslinjene og rutineene i en viss grad forankret i en form for risikoanalyse.

Vi spurte lederne hvordan de vurderte risikoen for ulike ”uønska hendelser”. Svarfordelingen viste at det gjennomgående var et flertall som vurderte risikoen for ulike hendelser som lav, mens mellom 8

og 20 % vurderte risikoen som middels og et fåtall (mellom 4 % og 14 %) vurderte risikoen som høy. Vurderingen av risiko varierte noe fra hendelse til hendelse; det var relativt mange som mente at det var en stor risiko for at anskaffelsesprotokoll ikke ble skrevet, mens det var veldig få som mente det var høy risiko for at fylkeskommunen ble fakturert feil eller at en ikke fikk den varen og/eller tjenesten som var bestilt. Gjennomgående er det slik at fagenhetsledere mener at risikoen for uønska hendelser er lavere enn andre ledere. Svarfordelingen blant rektorene varierer i forhold til de ulike hendelsene vi har spurt om.

Vi har ikke foretatt noen undersøkelse av hvilket grunnlag ledernes vurderinger av risiko bygger på. Sett i lys av de feil og mangler som er avdekket i gjennomgangen av faktiske innkjøp og spørreundersøkelsen for øvrig, kan det etter revisjonens vurdering synes som om enkelte lederes vurdering av risiko er for optimistisk og at den faktiske risikoen er høyere enn det lederne gir uttrykk for.

5.5 ER INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON OM SYSTEMER OG RUTINER GOD?

Revisjonskriterier

Gode systemer for informasjon til de ansatte og gode kommunikasjonskanaler er viktige for å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver. På grunnlag av gjennomgangen i kapittel 2.7 har vi i våre vurderinger lagt vekt på følgende:

- Retningslinjer, rutiner, verktøy og rammeavtaler må være oppdaterte og lett tilgjengelige.
- Den innkjøpsfaglige rådgivningen og bistanden fra sentral innkjøpsenhet bør være god og tilgjengelig.

Vurderinger

Tilgjengelighet til retningslinjer mv

Fylkeskommunen har en ansattside som er inndelt i ulike temaområder. Ett av temaene er innkjøp der innkjøpsstrategien, innkjøpshåndboken og ulike maler og verktøy er tilgjengelig. Informasjon om inngåtte rammeavtaler er også tilgjengelig for de som har behov for denne informasjonen.

Økonomihåndboken er tilgjengelig på ansattiden under temaet økonomi. Etter revisjonens vurdering er det tilrettelagt for at ansatte kan hente nødvendig informasjon fra ansattiden. Spørreundersøkelsen viser at et stort flertall mener at informasjonen er tilgjengelig og at de kjenner til hvor de finner rammeavtalene og at disse er oppdatert.

Innkjøpsfaglig rådgivning

Det er et flertall som mener at de har fått god hjelp fra innkjøpskoordinator. Det er særlig de som gjør større innkjøp som mener dette. De ansatte ved sentraladministrasjonen og ved tannhelse er mer fornøyd enn de ansatte ved skolene.

Det er etablert en ordning med en innkjøpskoordinator som skal være et bindeledd mellom enheten og sentral innkjøpsenhet og der koordinatoren også skal drive noe veiledning ved egen enhet. Ved gjennomføringen av spørreundersøkelsen viste det seg at det var langt flere enn disse som oppfattet seg som innkjøpskoordinator ved sin enhet. Spørreundersøkelsen ga derfor ikke helt riktig bilde av koordinatorens rolle eller grunnlag for å si så mye om hvordan de fungerer. Undersøkelsen tyder på at et flertall mener de har fått god veiledning fra enhetens innkjøpskoordinator. Ansatte i sentraladministrasjonen og ved tannhelse er mer positive enn de ansatte ved skolene.

Etter revisjonens vurdering er det lagt opp til tilfredsstillende kommunikasjonskanaler mellom sentral innkjøpsenhet og fagenheter / skoler om regelverk og rutiner. Det kan imidlertid virke som om informasjonen ikke alltid når helt ut til alle de som er involvert i innkjøp ved skolene, eventuelt at skolene selv ikke tar nok initiativ når det gjelder å etterspørre hjelp fra sentral innkjøpsenhet.

5.6 OVERVÅKER ADMINISTRASJONEN SYSTEMET?

Revisjonskriterier

Overvåking er det siste leddet i internkontrollen i følge rammeverket for internkontroll (COSO). Overvåking innebærer å vurdere hvor effektivt kontrollsystemet er og kan gjennomføres kontinuerlig som en del av driften eller ved frittstående evalueringer.

Overvåking kan sees i sammenheng med kravet til internkontroll i kommunelovens § 23.2 om at fylkesrådmannen skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Dette innebærer at fylkesrådmannen må etablere system og teste at disse virker. Overvåking betyr at fylkesrådmannen, fagenhetsledere og rektorer må stille seg spørsmålet «*Hvordan kan jeg være rimelig sikker på at innkjøpene gjennomføres i samsvar med innkjøpsstrategien*»?

I innkjøpsstrategien fastslås det at fylkesrådmannen gjennom sin utøvelse av ledelse må se til at organisasjonen gjennomfører innkjøpsarbeidet i samsvar med strategi og gjeldende bestemmelser.

Vi har i våre vurderinger lagt til grunn følgende:

- Fylkeskommunen bør jevnlig teste den faktiske etterlevelsen av egne retningslinjer og lov om offentlige anskaffelser.
- Fylkesrådmannen bør ha et system for å følge opp (se til at) innkjøpsarbeidet ved den enkelte fagenhet og skole gjennomføres i samsvar med gjeldende bestemmelser.

Vurderinger

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at et flertall av ledere, særlig fagenhetsledere og rektorer mener at det gjennomgående er lav risiko for at feil oppstår i innkjøpsprosessen og et flertall mener de har gode rutiner. Vi har ikke detaljert kunnskap om systemene på den enkelte fagenhet eller skole og gjennomgangen vår tyder på at det er store variasjoner mellom enhetene. Sammenholdt med vår gjennomgang av faktiske innkjøp, som viser at det er en risiko for at innkjøp ikke alltid gjennomføres

etter regelverket, mener vi at dette tyder på at enkelte av lederne ikke har god nok oversikt over det reelle risikobildet for innkjøpene sine. Gjennomgangen av innkjøpsrapportene og svarene fra enhetslederne vedr konkrete innkjøp tyder også på at ikke alle ledere har tilstrekkelig fokus på at det er deres ansvar å følge opp og sikre at innkjøpene skjer i samsvar med innkjøpsstrategien og regelverket for øvrig.

Revisjonen kan ikke se at fylkesrådmannen har etablert et system for overvåking på overordnet nivå der det f.eks. legges opp til testing av etterlevelse av regelverket. Som omtalt tidligere, er det etablert et system for koding som gir grunnlag for å kjøre ut rapporter der en kan se omfanget av innkjøp fordelt på enheter og innkjøpsmetode. Disse rapportene kan gi en indikasjon på om det er brukt feil innkjøpsmetode. Vi har fått opplyst at innkjøpsrapportene blir diskutert på dialogmøtene med rådmannsledelsen, men kjenner ikke til innholdet i disse samtalene. Revisjonen kan ikke se at det eksisterer noen retningslinjer for hvordan denne rapporteringen skal følges opp av enhetslederne eller at det stilles konkrete krav til enhetslederne i forhold til f.eks. å kunne dokumentere at det enkelte innkjøp er gjennomført i samsvar med regelverket.

Etter revisjonens vurdering er det ikke etablert et sentralt overvåkingssystem som sikrer at fylkeskommunen følger interne retningslinjer og regelverket.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

Hovedproblemstillingen vår var om fylkeskommunens internkontroll er tilfredsstillende i forhold til å sikre at innkjøp planlegges og gjennomføres i samsvar med vedtatt innkjøpsstrategi. Vi delte inn problemstillingene i fem underproblemstillinger som tilsvarer de fem komponentene som et velfungerende internt kontrollsystem består av i følge rammeverket for internkontroll (COSO). I kapittel 5 vurderte vi fylkeskommunens systemer i forhold til hver av de fem komponentene. I dette kapitlet konkluderer vi på et overordnet nivå og forsøker å se de fem komponentene i sammenheng.

Et godt system, men fungerer det i praksis?

Gjennomgangen vår viser at fylkeskommunen har lagt vekt på dokumentasjon av gode etiske verdier, organisering av innkjøpsfunksjonen og innkjøpsregelverk. Fylkeskommunen har et sett med reglement, retningslinjer, maler og rutinebeskrivelser og rammeavtaler som er lett tilgjengelige for de ansatte.

Våre undersøkelser viser også at de store innkjøperne i sentraladministrasjonen har stor bevissthet for å stille krav til miljø og universell utforming samt lønns-, arbeidsvilkår og etisk handel ved inngåelse av kontrakter.

Til tross for at fylkeskommunens system synes å være godt, viser vår undersøkelse at dette ikke alltid etterlevs i praksis. Våre undersøkelser har avdekket avvik på retningslinjer og regelverk for protokollføring og konkurranse samt manglende lojalitet til rammeavtaler. Disse avvikene er størst for skolene.

Organisering, fullmakter, informasjon og kompetanse på enhetene en utfordring?

Vår gjennomgang viser at tildeling av fullmakter, innkjøpskompetanse, informasjon og kommunikasjon synes gjennomgående bra i organisasjonen med unntak av enkelte skoler. Enkelte skoler har et stort antall bestillings- og attestasjonsfullmakter som ikke er tildelt på navngitte personer samtidig som opplæringen for disse ikke synes å være tilstrekkelig. Det store antallet fullmakter kombinert med utilstrekkelig innkjøpskompetanse og informasjon innebærer en risiko for brudd på innkjøpsregelverket.

Risikobasert internkontroll og overvåking?

Vår gjennomgang viser at fylkeskommunen mangler sentralt overvåkingssystem og kontrollrutiner som sikrer at innkjøpsregelverk og retningslinjer følges. Overvåkingssystem og internkontroll er et ledelsesansvar.

6.2 ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å:

- Sikre at FR-vedtakene er i samsvar med kravene i økonomireglementet.
- Vurdere behovet for fullmakter, spesielt ved skolene
- Vurdere å tilpasse opplæring og informasjon i forhold til den enkeltes behov
- Sikre at de enkelte lederne ved fagenheter og skoler har tilstrekkelige kontrollrutiner og rutiner for oppfølging av avvik
- Løpende vurdere behovet for rammeavtaler, spesielt ved skolene
- Vurdere risikobasert overvåking for å sikre at fylkeskommunen følger innkjøpregelverket og retningslinjene

REFERANSER

Norsk Bankrevisorforening (1996): *Intern kontroll et integrert rammeverk. Coso-Rapporten*. Cappelen Akademisk forlag.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010): *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2011): *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*. v1.0 (27. mai 2011).

Lov om offentlige anskaffelser. (16. juli 1999)

Forskrift om offentlige anskaffelser. (Fastsatt ved kgl.res. 15. juni 2001 med hjemmel i lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 11)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar*.

Fylkeskommunale dokumenter:

Arbeidsgiverpolitikk. Forventninger knyttet til gjennomføring og praktisering. April 2006.

Økonomihåndbok 2010 (FR-sak 26/10)

Policy for risikohåndtering i mål- og resultatstyringen i Oppland fylkeskommune. Administrativt vedtak 30/09, 13.1.2009.

Virksomhetsstyring og kvalitetssikring – status i arbeidet med risikohåndtering. Administrativt vedtak 596/10, 21.5.2010.

Kontoplan 2010.

Administrativ utviklingsorganisasjon (organisasjonskart)

Oversikt over kontaktpersoner for innkjøp ved skoler og fagenheter.

Innkjøpsstrategi for Oppland fylkeskommune. Administrativt vedtak 263/09.

Innkjøpshåndbok med rutinebeskrivelse for anskaffelsesprosessen ved Oppland fylkeskommune.

Internt prosedyreverktøy – Oppland fylkeskommune.

FR-vedtak fra alle fagenheter og skoler vedr anvisnings-, attestasjons- og bestillingsfullmakter for 2011.

VEDLEGG 1. SVARPROSENTER SPØRREUNDERSØKELSE

	I alt	IRP*	Netto	Besvart	Prosent	Tatt ut**	Med i undersøkelsen
Antall anvisere	41	1	40	28	70 %		
Antall attestanter	297	10	287	173	60 %	3	170
Antall bestillere	396	10	386	197	51 %	6	191
Totalt	513	16	497	264	53 %	7	257
Pr enhet:							
	i alt	IRP*	I alt netto	Besvart	Prosent	Tatt ut**	Med i undersøkelsen
Dokka vgs	19	1	18	8	44 %		
Eiendom	11	0	11	7	64 %		
Fagskolen	15	0	15	8	53 %	1	7
Gausdal vgs	11	2	9	7	78 %		7
Gjøvik VGS	31	1	30	16	53 %		16
Hadeland vgs	26	0	26	19	73 %	1	18
IKT	13	1	12	8	67 %		8
Kultur og idrett	11	2	9	3	33 %		3
Kulturvern	6	0	6	2	33 %		2
Lena vgs	19	1	18	11	61 %	1	10
Lillehammer vgs	9	0	9	5	56 %		5
Mesna vgs	16	0	16	14	88 %		14
Nord-Gudbrandsdal vgs	43	0	43	21	49 %		21
Opplandstrafikk	24	2	22	9	41 %		9
Personal og lønn	12	0	12	8	67 %		8
Raufoss vgs	30	0	30	11	37 %	1	10
Regional utvikling	15	0	15	7	47 %		7
Servicesenteret	8	1	7	3	43 %		3
Tannhelse	32	0	32	22	69 %		22
Valdres vgs	22	0	22	12	55 %		12
Valle vgs	39	1	38	12	32 %		12
Vargstad vgs	15	2	13	7	54 %		7
Videregående opplæring	32	0	32	22	69 %	2	20
Vinstra vgs	54	2	52	22	42 %	1	21
Totalt	513	16	497	264	53 %	7	257
Aggregert enheter							
	i alt	IRP*	I alt netto	Besvart	Prosent	Andel netto	Andel besvart
Sentraladministrasjon	132	6	126	69	55 %	25 %	26 %
Skoler	349	10	339	173	51 %	68 %	66 %
Tannhelse	32	0	32	22	69 %	6 %	8 %
I alt	513	16	497	264	53 %	100 %	100 %
* IRP	Tatt ut av undersøkelsen fordi de har meldt at de ikke er rett person og lignende						
** Tatt ut	Tatt ut ved behandling av skjemaene. Gjelder personer som oppgir ikke å ha fullmakter, ikke er kontaktperson og som ikke har vært involvert i kjøp.						

VEDLEGG 2. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE

OPPLAND

fylkeskommune



Fylkesrådmannen

13 SEPT. 2011

Innlandet Revisjon IKS
Serviceboks
2626 LILLEHAMMER

Vår ref.: 200806187-53
Deres ref.: 2011-634/RG/TG

Lillehammer, 9. september 2011

Revisjonsrapport vedrørende innkjøpsfunksjonen - fylkesrådmannens kommentarer

Vi viser til brev datert 24. august 2011 med vedlagt utkast til revisjonsrapport.

1. Fylkesrådmannen mener det er gitt god informasjon om prosjektets formål og gjennomføring.
2. Revisjonen bygger sin rapport i stor grad på spørreundersøkelse til ansatte som er involvert i innkjøp og deres oppfatninger. Bruk av ennå flere stikkprøver rettet mot konkrete innkjøp i en periode ville kanskje gitt klarere tilbakemeldinger på omfanget av brudd og alvorlighetsgraden i disse. Dette ville imidlertid vært svært ressurskrevende og fylkesrådmannen har derfor forståelse for valgt metode, noe som gir tilstrekkelig innspill til forbedringsområder. Rapporten tar opp svakheter knyttet til manglende kompetanse og opplæring. I den forbindelse er fylkesrådmannen opptatt av at opplæring og informasjon blir så målrettet som mulig og tilpasset den enkelte enhets og ansattes behov. De som kun kjøper på rammeavtale trenger ikke å ha samme kunnskap som de som gjør store innkjøp og investeringer. Dette skillet kunne kanskje i ennå større grad kommet fram både i spørreundersøkelsen og i rapporten. Utover dette har ikke fylkesrådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller faktafremstilling som kan ha betydning for revisjonens vurderinger eller konklusjoner.
3. Fylkesrådmannen har ingen kommentarer til valgte revisjonskriterier. COSOs rammeverk for intern kontroll brukes ikke spesifikt i fylkeskommunen og enkelte av begrepene kan derfor være litt fremmede for organisasjonen. Komponentene inngår imidlertid i stor grad i den løpende styringen og kvalitetssikringen for alle ledere på alle nivå i organisasjonen for å "ha orden i eget hus".
4. Fylkesrådmannen er i enig i rapportens samlede vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunens systemer og rutiner omkring innkjøpsfunksjonen synes å være god, men at revisjonens undersøkelse viser at disse ikke alltid etterleves i praksis – særlig gjelder dette skolene.

Postadresse
Postboks 988
2626 LILLEHAMMER
Org. Nr: 961382335

Besøksadresse
Kirkegaten 76, Lillehammer
Bankkonto: 2000 09 50018
E-post: postmottak@oppland.org

Saksbehandler:
Øivind Nyhus
Telefon:
Telefaks:

Risikovurdering ligger allerede i de tiltak som er gjort innen organisering, rutiner og kontroll- og overvåkingstiltak. Innkjøpsrapporter sendes enheter og skoler to ganger i året som et kontrolltiltak og som grunnlag for lederovervåking. Fylkesrådmannen mener å ha sett forbedringer siden innkjøpsrapportene ble innført – dvs. at organisasjonen er blitt bedre på å føre protokoller og at det er større bevissthet omkring konkurranse og bruk av rammeavtaler. Revisjonsrapporten viser imidlertid at det må gjøres mer. Fylkesrådmannen ser særlig at det må tas tak i informasjonsflyt, kommunikasjon og opplæring. Dette er utfordrende i en såpass desentralisert organisering som fylkeskommunen har. I første rekke må det settes økt fokus på det grunnleggende ansvaret som ligger på den enkelte leder når det gjelder å forebygge, oppdage og gjøre noe med avvik på innkjøpsområdet. Både i dette arbeidet og i det videre arbeidet med å tilrettelegge for bedre og mer kontroll- og overvåkingstiltak, vil sentrale stab- og støttefunksjoner måtte bidra.

Til revisjonens anbefalinger gis følgende kommentarer:

- a. *Sikre at FR-vedtak er i samsvar med kravene i økonomireglementet.* De skolene som ikke har laget oversikten iht. økonomihåndboka blir kontaktet umiddelbart. Dette vil på sikt bli sett i sammenheng med neste punkt om fullmaktsbehovet.
- b. *Vurdere behovet for fullmakter.* Fylkesrådmannen ønsker fortsatt at vurderingen av dette behovet skal ligge innenfor den enkelte leders ansvarsområde. Det skal imidlertid sikres at dette fungerer som forutsatt iht. økonomihåndbok og innkjøpshåndbok. For alle som har fullmakter må det avsettes tid til opplæring. Antallet fullmakter bør vurderes – særlig hvis det viser seg at for eksempel skoler har for lite rammer til tilstrekkelig opplæring. I denne forbindelse kan det opplyses at fylkeskommunen vil innføre e-handel og på sikt et eventuelt nytt ERP-system. Begge disse endringene vil gi en god anledning til en gjennomgang av fullmaktsstrukturen.
- c. *Vurdere å tilpasse opplæring og informasjon til behov.* Fylkesrådmannen er opptatt av dette og ser opplæring i sammenheng med informasjonsflyt og intern kommunikasjon. I samarbeid med læringsnettverket i fylkeskommunen har den sentrale innkjøpsfunksjonen allerede planlagt regionale kurs i oktober/november i år for alle bestillere. Videre vil et sentralt punkt bli kommunikasjon mellom sentral innkjøpsfunksjon og de som er involvert i større innkjøp. Bl.a. bør det fokuseres på at den som for første gang skal gjøre et større innkjøp tar kontakt med sentral innkjøpsfunksjon. Da vil det kunne bli en praktisk opplæring relatert til det konkrete innkjøpet.
- d. *Sikre at de enkelte lederne ved fagenheter og skoler har tilstrekkelige kontrollrutiner og rutiner for oppfølging av avvik.* Innholdet i ledernes ansvar skal presiseres. Ettersom revisjonen mener fylkeskommunen allerede har gode nok rutiner når det gjelder å forebygge, vil oppgaven nå være å sikre rutiner som avdekker og sørger for at man lærer av avvik og retter opp svakheter. Innkjøpsrapportene skal kunne være til hjelp for lederne til å avdekke svakheter og feil. For å sikre at disse rapportene følges opp og at endringer dokumenteres, vil fylkesrådmannen vurdere å lage retningslinjer eller regler for dette. Samtidig bør det vurderes i hvilken grad lederne bør involveres i protokollføring. Kontrolltiltak rettet mot bestillingsdelen vil for øvrig

være innarbeidet i det elektroniske bestillingssystemet som nå prøves ut i forbindelse med innføring av e-handel.

- e. *Løpende vurdere behovet for rammeavtaler.* Fylkesrådmannen mener dette arbeidet er godt ivaretatt allerede. I forbindelse med utsending av innkjøpsrapportene er fagenheter og skoler gjort oppmerksomme på at de skal gi melding om hvilke rammeavtaler de trenger. Utfordringen er å få til en enda bedre kommunikasjon mellom sentral innkjøpsfunksjon og skolene for å identifisere behov og få de rette deltakerne til eventuelle brukergrupper.
- f. *Vurdere risikobasert overvåking for å sikre at fylkeskommunen følger innkjøpsregelverket og retningslinjene.* Tidligere evalueringer og andres og egen erfaring gjør at risikoene og svakhetene innen innkjøp i stor grad er kjent. Revisjonsrapporten synliggjør dette på nytt. Fylkesrådmannen mener dagens innkjøpsrapporter både er kontroll- og overvåkingstiltak, men ser at dette bør struktureres på en bedre måte og hvilke overvåkingstiltak som skal skje på hvilke nivå i organisasjonen. Overvåking kan skje ved egne evalueringer og/eller ved oftere systematiske tester av større eller mindre deler av innkjøpsfunksjonen. I denne forbindelse er viktig å avklare ansvar og roller, samt få til en god samhandling internt i organisasjonen for å lykkes.
5. Rapporten oppfattes som meget nyttig og den vil bli benyttet aktivt i de videre arbeidet med bedre styring og kvalitetssikring innenfor innkjøpsfunksjonen. Fylkesrådmannen ser på rapporten som en del av overvåkingen. Som vist ovenfor vil det umiddelbart bli tatt tak i flere av de påpekte svakhetene og innholdet i rapporten vil kunne danne grunnlag for mer langsiktige og strukturerte planer for kontroll- og overvåkingstiltak i organisasjonen.
6. Rapportens oppbygning og språkbruk vurderes som bra.

Vennlig hilsen



Rasmus Olav Vigrestad

Fylkesrådmann