

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Offentlige anskaffelser – følges regelverket?

Hitra kommune

Desember 2011

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Hitra kommunes kontrollutvalg i perioden september til desember 2011.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 21.12.2011

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Ann Jorid Kjørsvik Hyttnes /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Revisjon Midt-Norge IKS har, på oppdrag av kontrollutvalget i Hitra kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot offentlige anskaffelser i kommunen. Kontrollutvalget ønsker med denne forvaltningsrevisjonen å foreta en gjennomgang av praktisering av gjeldende lovverk når det gjelder anskaffelser og oppfyllelsen av inngåtte rammeavtaler.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært:

Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser, og blir inngåtte innkjøpsavtaler fulgt iht. avtalevilkår?

Problemstillingen er konkretisert i følgende delproblemstillinger:

1. Følges reglene om konkurranse og kunngjøring?
2. Følges reglene om tilbudsåpning og journalføring?
3. Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?

For å gi svar på delproblemstillingene har vi gjennomført intervju med personer som har sentrale funksjoner i forhold til anskaffelser i kommunen. I tillegg har vi innhentet regnskapsdata fra kommunens regnskapssystem, samt innhentet dokumenter tilknyttet anskaffelsesprosessen for konkrete anskaffelser. Vi har også gjennomgått kommunens saksbehandlingssystem for utvalgte anskaffelser. I tilknytning til delproblemstilling tre har vi innhentet dokumentasjon fra Sør-Trøndelag fylkeskommune om rutiner for inngåelse av rammeavtaler som inngår i Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøpsavtaler.

Rapporten har vært på høring, og høringsbrevet er vedlagt i rapporten som vedlegg 2.

Revisor konkluderer med at:

Våre kontroller viser at det for kontrollerte anskaffelser under kr 500 000 er foretatt konkurranse. For to av anskaffelsene mangler anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring.

Kontrollen viser at for anskaffelse av meglertjenester energi og forsikring er det ikke gjennomført konkurranse.

Våre kontroller viser at anskaffelser over kr 500 000 i investeringsregnskapet i all vesentlighet er foretatt iht. gjeldende regelverk.

Hitra kommune har ikke en anskaffelsesprotokoll som dekker kravene til protokoll i forskriften.

Revisors undersøkelser viser at kommunen har gode rutiner knyttet til mottak, registrering og tilbudsåpning av mottatte tilbud. Kommunen har noe svake rutiner for journalføring av dokumenter tilknyttet anskaffelsesprosessen. Revisor mener derfor at det kan stilles spørsmål ved om kravet til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen iht. anskaffelsesloven § 5 er innfridd.

Undersøkelsen viser at Sør-Trøndelag fylkeskommune har fulgt regelverket ved inngåelse av rammeavtaler i STFK's innkjøpsavtale. Dette gjør at kommunen lovlig kan benytte disse avtalene.

De rammeavtalene som kommunen selv har inngått og som revisor har kontrollert, mener vi er inngått i samsvar med bestemmelsene om lov om offentlige anskaffelser. Kommunen har også her mangler i forhold til kravet om å føre anskaffelsesprotokoll i samsvar med forskriftens § 3-2.

Kommunens avtale med STFK forplikter kommunen til å bruke leverandører i rammeavtalene. Vår gjennomgang viser en varierende grad av lojalitet til rammeavtalene for de kontrollerte varegruppene.

På bakgrunn av funnene og de vurderingene som revisor har gjort, anbefaler revisor følgende:

- ❖ Kommunen må sørge for at alle anskaffelser oppfyller kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- ❖ Kommunen må utarbeide en mal for anskaffelsesprotokoll som innfrir kravene til protokoll i forskriften
- ❖ Kommunen bør sørge for at alle sentrale dokumenter i anskaffelsesprosessen blir journalført

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Innledning..... | 9 |
| 1.1 | Bestilling | 9 |
| 1.2 | Offentlige anskaffelser | 9 |
| 1.3 | Organisering av innkjøpsfunksjonen i Hitra kommune..... | 10 |
| 1.4 | Offentlige anskaffelser i Hitra kommune..... | 12 |
| 2 | Undersøkelsesopplegget..... | 13 |
| 2.1 | Avgrensning..... | 13 |
| 2.2 | Problemstilling | 13 |
| 2.3 | Revisjonskriterier | 13 |
| 2.4 | Metode for datainnsamling og analyse..... | 16 |
| 3 | Følges regler om konkurranse og kunngjøring?..... | 17 |
| 3.1 | Revisjonskriterier | 17 |
| 3.2 | Data..... | 22 |
| 3.3 | Revisors vurdering..... | 26 |
| 4 | Følges regelverket om tilbudsåpning og journalføring | 30 |
| 4.1 | Revisjonskriterier | 30 |
| 4.2 | Data..... | 33 |
| 4.3 | Revisors vurdering..... | 34 |
| 5 | Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?..... | 36 |
| 5.1 | Revisjonskriterier | 36 |
| 5.2 | Data..... | 37 |
| 5.3 | Revisors vurdering..... | 41 |
| 6 | Høring | 44 |
| 7 | Konklusjoner og anbefalinger | 46 |
| 7.1 | Konklusjon..... | 46 |
| 7.2 | Anbefaling..... | 48 |
| | Kilder..... | 49 |
| | Vedlegg 1 | 50 |
| | Vedlegg 2..... | 51 |

1 Innledning

Her gir vi en kort beskrivelse av bestillingen fra kontrollutvalget og bakgrunnen for denne. Deretter viser vi generelt til offentlige anskaffelser. Avslutningsvis viser vi til organisering av innkjøpsfunksjonen og omfanget av innkjøp i Hitra kommune.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hitra kommune bestilte i sak 11/2011 en forvaltningsrevisjon om offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget ønsker med denne forvaltningsrevisjonen å foreta en gjennomgang av praktisering av gjeldende lovverk når det gjelder anskaffelser og oppfyllelsen av inngåtte rammeavtaler.

Revisjon Midt-Norge IKS mottok i brev av 13. mai 2011 fra Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS forespørsel om å sette i gang en undersøkelse om nevnte tema.

1.2 Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor i Norge forestår snart innkjøp for kr 400 milliarder årlig¹. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse midlene utnyttes best mulig, samtidig som de bidrar til utvikling av et konkurransedyktig norsk næringsliv.

Regelverket skal sikre at det offentlige opptrer med stor integritet, og at publikum har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte². Reglene skal sikre en effektiv ressursbruk i det offentlige, ved at det offentlige gjennom konkurranse foretar anskaffelser til en fornuftig pris. I forlengelsen av dette regelverket vil dette forebygge korrupsjon og kameraderi.

For å sikre at disse målsettingene nås i størst mulig grad, har regelverket et sett med grunnleggende prinsipper, som gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet³.

1 Statistisk sentralbyrå

2 Se Fornyings- og administrasjonsdepartementets rettleider til reglene om offentlige anskaffelser side 56.

3 Jfr. Anskaffelseslovens § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

Formålet med de grunnleggende prinsippene er videre å ivareta rettssikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen, og sikre at alle potensielle leverandører får de samme mulighetene til å få kontrakt med det offentlige.

Gjentatte undersøkelser over flere år har påvist hyppig brudd på regelverket for offentlige anskaffelser både i statlig og i kommunal sektor. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har tidligere uttalt at brudd på innkjøpsregelverket i offentlig sektor kan ha ulike grunner, både manglende vilje, manglende kunnskap eller et komplisert og uoversiktlig regelverk.

Brudd på regelverket om offentlige anskaffelser kan få flere følger. Oppdragsgiver kan ilegges overtredelsesgebyr dersom oppdragsgiver eller den som handler på oppdragsgivers vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt foretar en ulovlig direkte anskaffelse jfr. Lov om offentlige anskaffelser § 7b. Videre kan oppdragsgiver måtte betale erstatning til tilbydere som er forbigått. Dette innebærer at oppdragsgiver må betale dobbelt opp, både til den valgte leverandør og til tilbyderen som er forbigått. Som et resultat av dette kan oppdragsgiver bli påført store ekstrautgifter.

1.3 Organisering av innkjøpsfunksjonen i Hitra kommune

I dette delkapitlet beskrives hvordan kommunens innkjøpsfunksjon er organisert og hvordan veileder til reglene om offentlige anskaffelser definerer hva en anskaffelse er når flere enheter gjør innkjøp.

1.3.1 Hva er "en anskaffelse" når flere enheter gjør innkjøp?⁴

I enkelte innkjøpsvirksomheter kan det være flere desentraliserte enheter, innenfor samme juridiske enhet som gjør innkjøp. Dette vil typisk kunne være aktuelt i en kommune hvor for eksempel en skole gjør innkjøp av samme art som andre skoler. En aktuell problemstilling er da om anskaffelser som de ulike enhetene foretar må sees i sammenheng når terskelverdiene beregnes. Forskriften gir ikke svar på denne problemstillingen. I en slik sammenheng må det vurderes hva som utgjør anskaffelsen. I en fortolkningsuttalelse som FAD har gitt til Vest-Agder Fylkeskommune, oppsummerte de noen forutsetninger som må være oppfylt for å hindre at man ikke skal se flere enheters innkjøp i sammenheng ved beregning av terskelverdi.

⁴ Veileder til reglene for offentlige anskaffelser kap. 4.2.3.

I vurderingen legges det vekt på om anskaffelsen skjer av innkjøpsuavhengige enheter. Sentrale momenter i vurderingen er:

- Om enheten har eget budsjett og selvstendig innkjøpsansvar,
- Om anskaffelsen kun er til bruk i enheten, og om
- Beslutningen om inngåelse av kontrakt tas utelukkende av denne enheten for denne type anskaffelse. Dette vil si at enheten ikke trenger godkjenning for anskaffelsen.

Hvis en enhet koordinerer kjøp for flere andre enheter, for eksempel gjennom felles rammeavtale, må verdien av alle de planlagte innkjøps sees i sammenheng ved beregning av terskelverdiene. Dette gjelder selv om de forskjellige enhetene ellers har selvstendig innkjøpsansvar. Reglene om omgåelse må også tas i betraktning hvis motivet for at enheten inngår individuell kontrakt er å omgå regelverket.

Betydningen av om innkjøpsenheten har et selvstendig budsjett og innkjøpsansvar er også fremhevet i Ot.prp.nr. 62 (2005-2006) om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

1.3.2 Hitra kommunes innkjøpsfunksjon

Hitra kommune er administrativt organisert i en tre-nivåmodell, med 16 enheter. Organisasjonsformen gir myndighetslinjer fra rådmannen til enhetslederne som er ansvarlig for kommunens tjenester. Hver enhet har en enhetsleder som rapporterer direkte til rådmannsnivået, jf. vedlegg 1. Det administrative innkjøpsansvaret følger budsjettmyndigheten i kommunen, og er delegert til virksomhetslederne. Noen av virksomhetslederne har delegert innkjøpsfullmakt ned til andre ansatte i virksomheten. Virksomhetslederne styrer sin virksomhet innenfor budsjettrammen.

I og med at kommunen er organisert med 16 enheter, skal innkjøp ved hver enkelt enhet sees isolert, og ikke kommunen under ett. Ved beregning av anskaffelsens verdi iht. terskelverdiene, skal en ta hensyn til anskaffelsens verdi ved den enkelte enhet. Men dersom en av skolene i kommunen skal koordinere anskaffelsene av nye skolebøker til alle skolene i kommunen, skal derimot anskaffelsens verdi beregnes samlet for alle skolene ved beregning av terskelverdiene. Kommunens organisering krever at regelverket for offentlige anskaffelser må være innarbeidet i samtlige virksomheter. En desentralisert innkjøpsfunksjon fører til at færre kjøp omfattes av kravet til dokumentasjon av konkurranse fordi verdien per anskaffelse blir lavere. Forutsatt at den enkelte enhetsleder har god kjennskap til regelverket, vil organiseringen dermed gi lavere risiko for at bestemmelsene om offentlige anskaffelser brytes. På den annen side er konkurranse et viktig virkemiddel for å oppnå bedre priser og

betingelser. I tillegg vil slike anskaffelser sikre mer åpenhet omkring anskaffelsesprosessen. Det er viktig at kommunens virksomhetsledere har kunnskap om de kravene som stilles når det skal foretas innkjøp større enn kr 100 000.

I følge informasjon fra oppstartsmøte er dagens praksis at en stor andel av innkjøpene over driftsregnskapet skal skje i samsvar med rammeavtaler. Kommunen deltar i Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøpsavtaler. Fylkesavtalene (rammeavtalene) og endringer i disse gjøres kjent for virksomhetslederne i kommunen via e-post fra innkjøpskoordinator. Virksomhetslederne og andre medarbeidere har anledning til å logge inn på fylkeskommunens nettsider hvor disse fylkesavtalene kan finnes. Kommunen mottar e-post når nye avtaler inngås i fylkesavtalen, og disse videresendes til virksomhetslederne som benytter disse avtalene. Kommunens kontaktperson mot fylkeskommunen er assisterende rådmann/økonomisjef.

Regelverket kan oppleves som omfattende og detaljert. Det er derfor viktig at endringer i regelverket og i innkjøpsavtalene med Sør-Trøndelag fylkeskommune, når frem til alle virksomhetslederne. I dag er det assisterende rådmann/økonomisjef som er kommunens koordinator/kompetanseperson for innkjøp. I praksis har også to ansatte ved driftsavdelingen, også fungert som rådgivere/kompetansepersoner for andre innkjøpere i kommunen.

1.4 Offentlige anskaffelser i Hitra kommune

Tabell 1; økonomiske tall for innkjøp på Kostra-artene 100 – 285.

| Arter i regnskapet | Regnskap 2008 | Regnskap 2009 | Regnskap 2010 | Budsjett 2011 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Driftsregnskap | 35 953 000 | 40 217 000 | 42 487 000 | 40 509 000 |
| Investeringsregnskap | 60 368 000 | 23 157 000 | 28 217 000 | 43 000 000 |
| Sum art 100-285 | 96 321 000 | 63 374 000 | 70 704 000 | 83 509 000 |

Kilde; kommunens regnskapssystem

Tabell 1 viser hva som er ført i regnskapet og budsjettet på artene 100-285 (kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon og kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon) i henholdsvis driftsregnskap og investeringsregnskap for årene 2008 – 2011. Totalt innkjøp har variert noe de siste fire årene. Dette skyldes varierende investeringsnivå.

2 Undersøkellesopplegget

I dette kapitlet konkretiserer vi problemstilling for undersøkelsen og synliggjør hvilke avgrensninger vi gjør. Videre forankrer vi problemstillingene til de bestemmelsene som gjelder for området, og utleder revisjonskriterier for hver problemstilling. Til slutt i kapitlet gjør vi rede for hvilke metoder som er brukt for datainnsamling og analyse.

2.1 Avgrensning

I prosjektet har vi ikke sett på om det er foretatt etiske eller miljøvennlige anskaffelser, hvorvidt anskaffelsen har universell utforming eller er foretatt ved e-handel. Vi har heller ikke sett på om alle prosedyrebestemmelsene i en innkjøpsprosess er fulgt. Prosjektet omfatter ikke anskaffelser foretatt etter forsyningsforskriften⁵. Prosjektet omfatter heller ikke vurdering av om arkiveringspraksis er i samsvar med regelverket om arkivering.

2.2 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke;

Følger kommunen regelverket for offentlige anskaffelser, og blir inngåtte innkjøpsavtaler fulgt iht. avtalevilkår.

Problemstillingen er konkretisert i følgende delproblemstillinger:

1. Følges reglene om konkurranse og kunngjøring?
2. Følges reglene om tilbudsåpning og journalføring?
3. Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er aktuelle og autoritative normer som vi vurderer innsamlede data mot. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene hentet fra anskaffelsesregelverket og kommunestyrevedtak. Praksis rundt journalføring vurderes også opp mot reglene i arkivlovgivningen. Anskaffelsesregelverket er omfattende og i dette kapitlet gis det en beskrivelse av regelverket. Revisjonskriteriene vil bli nærmere omtalt under hver enkelt delproblemstilling i kapitel fire til seks.

⁵ Forskrift 7. april 2006 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og posttjenester.

2.3.1 Grunnleggende krav til alle anskaffelser

Visse grunnleggende prinsipper gjelder for alle anskaffelser⁶, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Noen av prinsippene er delvis overlappende. Kravene er nedfelt i lovens § 5 og forskriftens § 3-1. De grunnleggende kravene kan sees på som en forlengelse av lovens formålsbestemmelser jf. lovens § 1, der det fremgår at regelverket skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet, 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.

Formålet med de grunnleggende prinsippene er blant annet å ivareta rettsikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen, og sikre at alle potensielle leverandører får de samme mulighetene til å få kontrakt med det offentlige. Videre skal kravene sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Oppdragsgiver må følge de grunnleggende kravene uavhengig av hvilken del av forskriften som regulerer anskaffelsen, og uavhengig av hvilke anskaffelsesmetode som velges. De grunnleggende kravene må overholdes på alle stadier av anskaffelsesprosessen.

Visse kontrakter er unntatt anskaffelsesforskriftens anvendelsesområde. Som hovedregel er de imidlertid omfattet av anskaffelsesloven jf. lovens § 3. I utgangspunktet vil derfor de grunnleggende kravene også gjelde når anskaffelsen ikke omfattes av forskriften, men kun loven.

At de grunnleggende prinsippene gir føringer for anskaffelsesprosessen, er særlig synlig når anskaffelser skal foregå etter forskriftens del I. I forskriftens del I er det få detaljerte prosedyrekrav for hvordan anskaffelser skal foretas. Dette er for å gi oppdragsgiver større fleksibilitet. Det er derfor hovedsakelig de grunnleggende prinsippene som fastsetter rammene for hvordan anskaffelsen skal foretas. Innenfor rammene har oppdragsgiver stor valgfrihet med hensyn til hvordan anskaffelsen skal foretas. I forskriftens del II og III vil de grunnleggende prinsippene utfylle prosedyrereglene.

⁶ Kilde: Veileder for offentlige anskaffelser kap. 5

2.3.2 Anvendelsesområde for de ulike deler av forskriften

Forskriftens struktur

Forskriften er delt i fire deler som regulerer ulike anskaffelser, avhengig av anskaffelsens art og verdi, jf. § 2-1. I forskriften er det angitt ulike terskelverdier som har betydning for hvilke deler av forskriften som gjelder (se tabell 2). De aktuelle terskelverdiene for når oppdragsgiver må kunngjøre i EØS-området (EØS-terskelverdiene) er gjengitt i tabellen nedenfor (se tabell 3).

Tabell 2: Anvendelsesområde for de ulike deler av forskriften

Del 1

Gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens verdi. Oppdragsgiver kan velge og bare følge del I hvis anskaffelsens verdi er på kr 500 000 ("nasjonal verdi") eller mindre, eller hvis noen av unntaksbestemmelsene i § 2-1 annet ledd er oppfylt. Oppdragsgiver kan også velge og bare følge del I (med noen unntak, jf. § 2-1 tredje ledd annet punktum) for kontrakter om utførelse av helse og sosialtjenester som kjøpes fra en ideell organisasjon.

Del I og II

For anskaffelser mellom kr 500 000 og EØS-terskelverdiene. Uprioriterte tjenester reguleres også av del I og II (med noen få tilleggskrav som følger av del III) uavhengig av anskaffelsens verdi. Kontrakter om telefon-, teleks-, mobilradio-, personsøking- og satellitt-tjenester skal følge del I og II, uavhengig av anskaffelsens verdi.

Del I og III

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Del I og IV

Regulerer Plan- og designkonkurranser og bygge- og anleggskonsesjoner. Oppdragsgiver kan velge å følge del I og IV for bygge- og anleggskontrakter for sosiale formål, som et alternativ til å følge del II eller III i forskriften.

Kilde: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

EØS-terskelverdiene fremgår av forskriftens § 2-2. Disse terskelverdiene justeres annet hvert år. FAD foretar endringer i terskelverdiene og publiserer disse på departementets hjemmesider. Nedenfor følger en oversikt over EØS-terskelverdiene (ekskl. mva) for 2010/2011:

Tabell 3: EØS-terskelverdier i kroner

| | |
|---|------------|
| Vare- og tjenestekjøp hos sentrale statlige organer | 1 000 000 |
| Vare- og tjenestekjøp hos andre offentlige oppdragsgivere | 1 600 000 |
| Årlig veiledende kunngjøring om planlagte vare- og tjenestekjøp | 6 000 000 |
| Delkontrakter (varer og tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring | 650 000 |
| Alle oppdragsgiveres bygge- og anleggskontrakter | 40 500 000 |
| Årlig veiledende kunngjøring for bygge- og anleggsarbeider | 40 500 000 |
| Delarbeider (bygg- og anlegg) som kan unntas EØS-kunngjøring | 8 000 000 |

Kilde: Forskriftens § 2-2 terskelverdier

2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Revisor har i prosjektet foretatt analyse av et utvalg anskaffelser fra regnskapet for perioden 1/1- 2010 og frem til 30/10-2011. Ut fra dette er anskaffelser valgt ut, og vurdert mot bestemmelsene i lov og forskrift.

Revisor har foretatt dokumentanalyse av dokumenter i innkjøpsprosessen i denne perioden, samt gjennomført intervju av rådmann, assisterende rådmann/innkjøpskoordinator, driftssjef og prosjektleder ved driftsavdelingen. Revisor har kartlagt rutinene for mottak av tilbud samt arkivering av dokumenter i anskaffelsesprosessen ved intervju av avtroppende og påtroppende arkivleder.

Revisor har tatt et utvalg rammeavtaler sett om sentrale bestemmelser i regelverket følges ved inngåelse av disse. For noen varegrupper har revisor sett på lojaliteten overfor rammeavtalene. En vesentlig del av teksten til revisjonskriteriene er hentet fra veilederen til reglene om offentlig anskaffelser.

3 Følges regler om konkurranse og kunngjøring?

I dette kapitlet vil vi belyse problemstilling 1 som omhandler om kommunen følger regelverket for konkurranse og kunngjøring. Kapitlet er delt inn etter terskelverdier. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisors vurdering.

I henhold til beskrevet innkjøpsfunksjon til Hitra kommune (jfr. Pkt. 1.3), kan den enkelte enhet selv foreta innkjøp innenfor sin budsjettramme. Ved vår kontroll må vi derfor ta hensyn til at terskelverdiene må vurderes innenfor den enkelte enhets rammeområde. Størsteparten av investeringsbudsjettet faller inn under driftsenheten.

3.1 Revisjonskriterier

Her beskrives revisjonskriteriene for henholdsvis anskaffelser mellom kroner 100 000 og 500 000 og anskaffelser over kroner 500 000.

3.1.1 Anskaffelser større enn kr 100 000

Beregning av terskelverdier

Reglene om beregning av terskelverdier er fastsatt i forskriftens § 2-3. Oppdragsgiver plikter å foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi for å vurdere om anskaffelsen kommer over eller under de aktuelle terskelverdiene, og for å kunne fastslå hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. Reglene om beregning av terskelverdier gjelder både EØS-terskelverdiene og de nasjonale terskelverdiene.

Ved beregning av terskelverdier må oppdragsgiver anslå anskaffelsens verdi. I forskriften er det presisert at oppdragsgiver må gjøre et anslag over det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, eksklusiv merverdiavgift, for kontrakter som utgjør anskaffelsen.

Det er et generelt forbud i lov om offentlige anskaffelser § 5 mot å dele opp anskaffelser, i den hensikt å unngå at bestemmelsene i loven eller forskriften kommer til anvendelse. Oppdragsgiver må derfor ikke kunstig dele opp anskaffelser for å tilpasse seg terskelverdiene. Anskaffelser kan bare deles opp der det foreligger saklig grunner for dette. Dette betyr imidlertid ikke at man ikke kan dele opp anskaffelser i delkontrakter som leverandørene kan gi tilbud på, men man må da beregne verdien samlet for disse kontraktene dersom det kan betraktes som "en anskaffelse". Et naturlig utgangspunkt i vurderingen av hva som utgjør en anskaffelse, er om den planlagte anskaffelsen samlet har til formål å dekke et bestemt behov.

Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Om tilbudene i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiene, er dette ikke avgjørende hvis oppdragsgiver har foretatt et forsvarlig skjønn. Dersom tilbudene ligger høyt over anslagene som er foretatt, kan det imidlertid være grunn til å stille spørsmål om oppdragsgivers anslag har vært forsvarlig. Anslaget over anskaffelsens verdi må være forsvarlig på tidspunkt for kunngjøring. I praksis innebærer dette når oppdragsgiver sender inn kunngjørings skjema til Doffin⁷. For anskaffelser som ikke krever kunngjøring, må tidspunktet for når oppdragsgiver “etter en forsvarlig vurdering av markedet begynner å innhente tilbud” legges til grunn, jf. forskriftens § 2-3 annet ledd. Dette kan for eksempel være når oppdragsgiver, etter å ha undersøkt tidligere priser eller eventuelt hva andre oppdragsgivere har betalt for sammenlignbare anskaffelser, henvender seg til leverandøren for å få tilbud.

Anskaffelsesprotokoll

Det er innført et krav om enkel protokollplikt for alle anskaffelser over 100 000 kroner eks. mva, jf. forskriftens § 3-2. Protokollplikten er noe mer omfattende for anskaffelser etter del II og III, enn for anskaffelser etter del I.

For at protokollplikten skal kunne etterleves på en brukervennlig og kostnadseffektiv måte, har departementet laget skjema som oppdragsgiver kan velge å benytte. Skjemaene ligger som vedlegg til forskriften, og kan finnes på FADs hjemmesider. Brukere kan fylle ut disse malene, i visshet om at de tilfredsstillers forskriftens krav. Hvis man velger å ikke bruke departementets maler, er det viktig at man uansett svarer på de spørsmålene som fremgår av disse malene.

I henhold til forskriftens vedlegg 3 stilles det bl.a. krav om at følgende skal beskrives i protokollen for anskaffelser mindre enn kr 500 000:

- Virksomhetens navn og navn på protokollfører
- Kontraktens antatte verdi
- Tiltak som er gjennomført for å sikre reell konkurranse/ navn på leverandører som har levert tilbud
- Konkret begrunnelse dersom konkurranse ikke er gjennomført
- Navn og begrunnelse for valg av leverandør
- Dato og protokollførers signatur

⁷ Doffin er en nasjonal database for kunngjøringer av offentlige anskaffelser over kr 500 000

Forskriftens vedlegg 4 stiller følgende sentrale tilleggskrav til protokoll for anskaffelser som er større enn kr 500 000:

- Navn på avviste leverandører og begrunnelse
- Navn og årsak
- Årsak til avlysning av konkurranse

Forskriften pålegger oppdragsgiver å føre protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen. Dette bidrar til at ulike instanser (nasjonale og internasjonale) kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutning er fattet i samsvar med regelverket. Protokollen gir økt gjennomskiktighet og etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

Krav til konkurranse

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelser så langt som mulig baserer seg på konkurranse, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd.

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Oppdragsgiver plikter derfor også "så langt det er mulig" å sikre konkurranse om anskaffelser som følger fremgangsmåten i forskriftens del I, for eksempel for anskaffelser med en verdi under kr 500 000.

Forholdsmessighetsprinsippet⁸ tilsier at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med anskaffelsens verdi og betydning.

Kravet til konkurranse gjelder kun "så langt det er mulig". Hovedregelen er altså at konkurranse skal avholdes. I enkelte unntakstilfeller vil oppdragsgiver kunne tildele en kontrakt til en leverandør uten konkurranse, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Dette vil typisk gjelde der det kun er en leverandør i markedet, og oppdragsgiver kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren. Jf. forskriften § 2-1 annet ledd bokstav a, og § 14-4 bokstav c. Dersom anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp, kan forholdsmessighetsprinsippet i visse tilfeller også tilsi at det er tilstrekkelig å kontakte en leverandør.

⁸ Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurranse på en måte som står i forhold til anskaffelsen

Vare og tjenestekontrakter som inngås regelmessig

Forskriften har i § 2-3 mange bestemmelser om hvordan anskaffelsens verdi skal beregnes. En av bestemmelsene vi vil trekke frem er § 2-3 (11).

Ved kjøp av varer og tjenester som oppdragsgiver gjør regelmessig, stiller forskriften krav om at man tar hensyn til andre lignende anskaffelser når terskelverdien beregnes. I motsatt tilfelle vil oppdragsgiver kunne omgå regelverkets krav til konkurranse ved og stadig peke på at anskaffelsene er for små i forhold til terskelverdiene. Typiske kontrakter som inngås regelmessig vil være driftsrelaterede anskaffelser, for eksempel rekvisita.

Skatteattest

Etter forskriftens § 3-3 skal alle norske leverandører som leverer tilbud fremlegge skatteattest ved anskaffelser som overstiger kr 100 000. Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte, tidspunkt for innlevering og eventuell tilleggsfrist. Oppdragsgiver står fritt til å fastsette hvordan dette skal skje. Innleveringsmåten og tidspunktet må imidlertid fastsettes i tråd med de grunnleggende prinsippene, herunder spesielt kravet til likebehandling. Skatteattest skal levers inn sammen med tilbudet. Oppdragsgiver kan ikke evaluere et tilbud uten først å ha mottatt skatteattesten. Grensen mellom å sondere i markedet og motta tilbud går der oppdragsgiver mottar et bindende tilbud fra en leverandør.

For bygge- og anleggskontrakter til entreprenører kreves det attest i alle underliggende entrepriseforhold i tilknytning til oppdraget som overstiger 100 000 kroner eks. mva. Oppdragsgiver vil kunne kreve å få fremlagt denne dokumentasjonen, og kan også eventuelt kreve at dette automatisk skal oversendes for alle underentrepriser. Dersom dette ikke oppfylles, eller skatteattest viser at underentreprenør ikke har oppfylt sine forpliktelser, kan oppdragsgiver kreve at entreprenøren erstatter vedkommende underentreprenør. Entreprenøren er ansvarlig for eventuelle kostnader som følger av bytte av underleverandør. Dette ansvaret gjelder både eventuelle krav fra underleverandøren og eventuelle krav mellom entreprenør og oppdragsgiver som følge av forsinkelser etc.

HMS-egenerklæring

For arbeid som skal utføres i Norge, skal oppdragsgiver for anskaffelser mellom 100 000 – 500 000 kroner eks. mva. kreve HMS-egenerklæring, jf. § 3-4. I motsetning til bestemmelsene for skatteattest, er det kun den valgte leverandøren som skal fremlegge HMS-egenerklæring. Oppdragsgiver angir innleveringsmåte og tidspunkt for innlevering. Regelen innebærer at egenerklæringen kan leveres inn etter at oppdragsgiver har valgt leverandør.

Oppsummering av krav

I tabell 4 nedenfor oppsummeres krav til anskaffelser større enn kr 100 000.

Tabell 4; krav til innkjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000

| Anskaffelse | Krav iht. regelverket |
|-------------------|---|
| Konkurranse | Ja, "så lang det er mulig" |
| Kunngjøring | Nei |
| Protokoll | Ja |
| HMS-egenerklæring | Ja, skal innhentes fra vinner av konkurransen |
| Skatteattest | Ja |

Kilde: Forskrift om offentlige anskaffelser

3.1.2 Anskaffelser større enn kr 500 000

De kravene som det er redegjort for i punkt 3.1.1 ovenfor gjelder også ved anskaffelser større enn kroner 500 000.

De kravene som det redegjøres for her, er de kravene som inntreffer når det skal gjennomføres en anskaffelse større enn kr 500 000.

HMS-egenerklæring

For alle anskaffelser over kr 500 000 skal det kreves at alle tilbydere fremlegger HMS-egenerklæring. Dette følger av forskriftens §§ 8-8 og 17-15.

Kunngjøringskrav

Kunngjøring er et virkemiddel for å gjøre leverandører i markedet oppmerksom på anskaffelsen. Reglene om gjennomføring av kunngjøring fremgår av forskriftens kapittel 9 og 18. Vi trekker her frem følgende pålegg om kunngjøring i anskaffelsesprosessen:

Forskriften krever i utgangspunktet at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi (kr 500 000) skal kunngjøres. Kunngjøringen skjer i Doffin. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontrakter. Dersom anskaffelsen har en anslått verdi som ligger under nasjonale terskelverdier, er det ikke plikt til å kunngjøre anskaffelser⁹, men forskriftens del I må følges. Det betyr blant annet at det, så langt det er mulig, skal gjennomføres konkurranse om anskaffelsen. Man kan også unnlate å kunngjøre en anskaffelse dersom den omfattes av et av unntakene i § 2-1, eller vilkårene for å

⁹ Det er anledning til frivillig kunngjøring i Doffin for anskaffelser under kr 500 000

gjennomføre konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring er oppfylt, jf. § 14-4.

Oppsummering av krav

I tabell 5 nedenfor oppsummeres krav til anskaffelser større enn kr 500 000.

Tabell 5; krav til innkjøp større enn kr 500 000

| Anskaffelse | Krav iht. regelverket |
|-------------------|-----------------------------------|
| Konkurranse | Ja |
| Kunngjøring | Ja, skal være kunngjort i Doffin |
| Protokoll | Ja |
| HMS-egenerklæring | Ja, skal innhentes fra tilbyderne |
| Skatteattest | Ja, skal innhentes fra tilbyderne |

Kilde: Forskrift om offentlige anskaffelser

3.2 Data

Nedenfor beskrives kontrollerte anskaffelser som kommunen har gjennomført i 2011.

3.2.1 Anskaffelser større enn kr 100 000

Vår kontroll er basert på regnskapsrapporter pr. prosjekt fra investeringsregnskapet og pr. ansvar i driftsregnskapet for KOSTRA-artene 100-285. Revisor har valgt ut følgende innkjøp 2011 for nærmere kontroll.

Tabell 6; anskaffelser større enn kr 100 000

| Anskaffelse | Leverandør | Innkjøper | Beløp u/mva |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------|-------------|
| Varebil | Orkdal Bil | Driftsavdelingen | 240 000 |
| Varebil | Orkdal Bil | Driftsavdelingen | 265 000 |
| Rørmaterialer | Heidenreic | Driftsavdelingen | 204 000 |
| Forprosjektering Hurtigbåtterminal | Myklebust | Driftsavdelingen | 115 000 |
| Prosjektering Boligprogram | Selberg Arkitekter AS | Driftsavdelingen | 228 000 |

Kilde: Kommunens regnskap for 2010 og 2011, samt mottatte dokumenter

Varebiler

Vi har mottatt dokumentasjon som viser at det ble innhentet tilbud fra 3 leverandører. Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring for anskaffelsene.

Rørmaterialer

Vi har mottatt dokumentasjon som viser at det er innhentet tilbud fra 3 leverandører. Vi har ikke mottatt anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring for anskaffelsen.

Forprosjektering Sandstad Hurtigbåtterminal

Når det gjelder forprosjektering av hurtigbåtterminalen på Sandstad, har vi fått opplyst at det er inngåtte rammeavtaler som er brukt ved denne anskaffelsen. Rammeavtale for prosjektering og prosjekteringsledelse ble utlyst i Doffin høsten 2006. Revisor har ikke innhentet anbudsprotokoll, skatteattest, HMS-egenerklæring eller signert avtale på denne rammeavtalen. Revisor er kjent med at kommunen har hatt rammeavtale med Myklebust innen prosjekteringsledelse.

Prosjektering Boligprogram

Vi har mottatt dokumentasjon som viser at konkurransen er kunngjort via Doffin. I tillegg har vi mottatt protokoll fra anbudsåpningen, tilbudsevaluering, skatteattest, HMS-egenerklæring samt signert kontrakt/avtale.

3.2.2 Anskaffelser over kr 500 000

I intervju blir det opplyst om at det ved større innkjøp blir foretatt utlysning via Doffin. Størsteparten av anskaffelser over kr 500 000 blir gjennomført av driftsavdeling. I følge de som ble intervjuet gjennomføres det som oftest standard konkurranse i samsvar med forskriftens krav.

Anbudsåpning foretas i samsvar med kunngjøring, som regel samme dag som frist for levert tilbud. Praxis har vært at saksbehandler og en person til fra kommunen er med på anbudsåpningen. Anbudsåpningen er som regel åpen, slik at tilbyderne kan være til stede under åpningen.

Det skrives tilbudsprotokoll fra åpningen som signeres av to personer fra kommunen som var til stede på selve åpningen. For sent innkomne tilbud avvises. Etter at åpningen er foretatt blir tilbudene evaluert og kontrollregnet av saksbehandler. På bakgrunn av dette, blir det gjort et vedtak på hvilken tilbyder som blir antatt. Det sendes så ut delegert vedtak til alle tilbyderne der det også opplyses om klagefrist.

Vår kontroll er basert på regnskapsrapporter pr. prosjekt fra investeringsregnskapet og pr. ansvar i driftsregnskapet for KOSTRA-artene 100-285 for innkjøpene over kr 500 000.

For de utvalgte anskaffelsene har vi innhentet dokumentasjon på om det er foretatt konkurranse; kunngjøring, konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, kontrakt, skatteattest og HMS-egenerklæring.

Revisor har valgt ut følgende innkjøp for 2011 for nærmere kontroll:

Tabell 7; innkjøp > kr 500 000 fra driftsregnskapet

| Anskaffelse | Leverandør | Innkjøper | Beløp u/mva |
|-----------------------------------|----------------|-----------|-------------|
| Forsikringer bygg/anlegg/biler | Aon Grieg | Felles | 645 000 |
| Energi | Trønder Energi | Felles | 4 555 000 |

Kilde; kommunens regnskap pr. 15.10.2011 og budsjett for 2011

Forsikringer:

Kommunen har høsten 2011 inngått ny avtale med Aon Grieg for å få utført forsikringsformidling. Før inngåelsen av denne avtalen ble det ikke foretatt kunngjøring eller tilbudsinnhenting. Kommunen har ikke skrevet anskaffelsesprotokoll, men revisor har mottatt skatteattest og HMS-egenerklæring.

Forsikringene for bygg/anlegg/biler har kommunen til nå kjøpt hos Protector Forsikring. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på at det er gjennomført konkurranse ved anskaffelsen av forsikringer. Skatteattest og HMS-egenerklæring er mottatt fra kommunen.

Energi:

Hitra kommune har inngått avtale om kraftforvaltning med TrønderEnergi Marked AS (TEM). Avtalen gjelder fra 01.01.09. Dette innebærer at TEM skal sørge for inndekning av kommunens kraftbehov ved kjøp på elektrisitetsbørsen Nord Pool. For dette skal TEM ha et påslag på 1,2 øre pr. kWh, med et stipulert årlig forbruk på 6,9 GWh. I tillegg skal det iht. avtalen utbetales et suksesshonorar fra TEM som har til hensikt å stimulere til å oppnå en mest mulig pris ovenfor kunden som er avtalt til å være 15% av en finansiell gevinst. Det ble i forkant av denne avtalen ikke foretatt konkurranse ved anskaffelsen og kommunen har heller ikke beregnet anskaffelsens verdi før anskaffelsen ble gjennomført. Underskrevet avtale er mottatt fra kommunen.

Tabell 8; innkjøp over kr 500 000 fra investeringsregnskapet

| Anskaffelse | | Leverandør | Innkjøper | Beløp u/mva |
|----------------------------|----------|------------------|------------------|-------------|
| Totalentreprise | Sandstad | Johs. J. Syltern | Driftsavdelingen | 3 095 000 |
| Hurtigbåtterminal | | AS | | |
| Forprosjektering Jøstenøya | | Rambøll AS | Driftsavdelingen | 518 000 |
| Forprosjektering Rådhuset | | Eggen Arkitekter | Driftsavdelingen | 829 000 |
| | | AS | | |
| Totalentreprise Rådhuset | | EH-bygg AS | Driftsavdelingen | 10 518 000 |

Kilde; kommunens regnskap for 2010 og 2011

Tabell 9; Resultat av kontrollerte prosjekter i investeringsregnskapet over kr 500 000

| Kontroller/ anskaffelser | Totalentreprise Sandstad HBT | Forprosjektering Jøstenøya | Forprosjektering Rådhuset | Totalentreprise Rådhuset |
|-----------------------------|--|--|------------------------------|--|
| Kunngjøring | Doffin | Doffin | Ikke mottatt | Doffin |
| Protokoll | Tilbudsåpnings- protokoll og anbudsvurdering | Tilbudsåpnings- protokoll og anbudsvurdering | Ikke mottatt | Tilbudsåpnings- protokoll og anbudsvurdering |
| HMS- egenerklæring | Mottatt | Mottatt | Ikke mottatt | Mottatt |
| Skatteattest | Mottatt | Mottatt | Ikke mottatt | Mottatt |
| Kontrakt | Ja | Ja | Ordrebekreftelse | Ja |

Tabell 8 og 9 viser en oversikt over kontrollerte anskaffelser i investeringsregnskapet over kr 500 000. Anskaffelsene er gjennomført av driftsavdelingen.

Forprosjektering av rådhuset er foretatt av Eggen Arkitekter AS, og er en anskaffelse som startet ved utbygging/ renovering av skolen i 2004. Dette skyldes at skole og rådhus benytter samme ENØK-anlegg. Eggen Arkitekter var brukt ved forprosjektering av skolen, og foretok samtidig en vurdering av ENØK-tiltak ved rådhuset. Kommunen mente derfor at det var naturlig å bruke Eggen Arkitekter AS også for forprosjekteringen av rådhuset. Revisor har forespurt tidligere ansatt i kommunen om denne anskaffelsen, som bekrefter at Eggen Arkitekter AS var engasjert før han kom inn i saken. Eggen hadde utarbeidet en rapport som hadde status utredning/forprosjekt. Eggen Arkitekter ble bl.a. bedt om å lage anbudsdokumenter til totalentreprisen. Tidligere driftsleder bekrefter videre at han ikke er kjent med at det har vært gjennomført konkurranse i anskaffelsen av forprosjektering, og at

det derfor ikke foreligger protokoll, HMS-egenerklæring og skatteattest. Revisor har mottatt ordrebekreftelse fra kommunen, men ikke underskrevet avtale.

Kommunens protokoll

Kommunen har laget egen mal for protokoll fra tilbudsåpningen. Der føres alle tilbud som mottas inn med dato og klokkeslett. Mottaker signerer også. Ved tilbudsåpning føres navn på tilbyder inn, samt tilbudspris. Protokollen signeres av de som har foretatt åpningen. Protokollen fra tilbudsåpningen brukes for anskaffelser over kr 100 000. Kommunen har ingen anskaffelsesprotokoll ut over dette.

3.3 Revisors vurdering

Nedenfor presenteres revisors vurderinger av kommunens anskaffelser som er redegjort for i kapitel 3.2.

3.3.1 Anskaffelser større enn kr 100 000

Ved offentlige anskaffelser er det et grunnleggende krav at det skal være konkurranse.

Revisor har plukket ut en anskaffelse fra driftsregnskapet og tre fra investeringsregnskapet for nærmere kontroll. Når det gjelder anskaffelse av rørmaterialer og varebiler kan kommunen dokumentere at det er gjennomført konkurranse ved at det er innhentet minimum 3 tilbud. Anbudsprotokoll, skatteattest og HMS-egenerklæring for denne anskaffelsen er ikke mottatt av revisor fra kommunen. Når kommunen ikke kan fremvise disse dokumentene for kjøp av varebiler og rørmaterialer, er dette å betrakte som brudd på anskaffelsesreglene i forskriftens §§ 3-2, 3-3 og 3-4, og brudd på prinsippet om etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen.

Når det gjelder anskaffelsen av forprosjektering ved hurtigbåtterminalen på Sandstad er det brukt rammeavtale som ble utlyst i Doffin i 2006, og kravet om konkurranse er derfor innfridd. Regelverket for offentlige anskaffelser har endret seg noe siden 2006 når det gjelder terskelverdier, protokollkrav og krav til skatteattest og HMS-egenerklæring. Revisor vil derfor ikke foreta noen konkret vurdering av om rammeavtalen som ble inngått den gangen er i henhold til forskriftskravene på dette tidspunktet.

3.3.2 Anskaffelser over kr 500 000

Kommunens anskaffelsesprotokoll

Kommunen har egen protokoll for tilbudsåpning. Denne har opplysninger om når tilbud er mottatt og åpnet. Forskriften stiller krav til hvilken informasjon som skal fremgå av en

anskaffelsesprotokoll. Forskriftens vedlegg 3 og 4 viser hva protokollen minst skal opplyse om.

Tilbudsprotokollen som kommunen benyttet har følgende sentrale mangler i forhold til innholdet i forskriftens krav til anskaffelsesprotokoll; virksomhetens navn og navn på protokollfører, kontraktens antatte verdi, tiltak som er gjennomført for å sikre reell konkurranse/ navn på leverandører som har levert tilbud, konkret begrunnelse dersom konkurranse ikke er gjennomført, navn og begrunnelse for valg av leverandør, navn på avviste leverandører og begrunnelse, årsak til avlysning av konkurranse. Kommunen innfrir derfor ikke forskriftens krav til anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000.

Prosjektleder presiserer i høringsmøte at kommunen innfrir kravet til protokollføring ved at den dokumenterer det som etterspørres i forskriften ved at dette er arkivert på prosjektene i ringperm i form av vedlegg. Prosjektleder viser da til tilbudsåpningsprotokoll, anbudsvurdering og anbudsvedtak som kommunen utarbeider for sine investeringsprosjekter. Etter revisors vurdering er ikke kommunen pliktig til å bruke malene til protokoll som er vedlagt forskriften, men må besvare spørsmålene som stilles i forskriftens maler dersom den velger å bruke en annen form for protokoll.

Forsikringer

Hitra kommune har inngått ny kontrakt høsten 2011 med Aon Grieg om forsikringsmegling. Aon Grieg skal utføre konkurranse på forsikringer i oppdrag for kommunen. Aon Grieg har ennå ikke gjennomført denne konkurransen.

For meglertjenester skal Aon Grieg motta kr 110 000 årlig i honorar. For tidsbestemte avtaler skal terskelverdien beregnes over en periode på 48 måneder, jf. forskriftens § 2-2(10). Verdien på honorar til Aon Grieg overstiger dermed ikke terskelverdien på kr 500 000. Kravene til anbudsprosess i forskriftens andre del gjelder derfor ikke for meglertjenesten av forsikringer.

Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll for anskaffelse av meglertjenester for forsikring. Dette er brudd på forskriftens §§ 3-2.

Energi

Kommunen har inngått avtale om kraftforvaltning med TrønderEnergi Marked (TEM). Avtalen er løpende og tidsubegrenset, og sist underskrevet av kommunens driftsleder i mars 2009. Avtalen innebærer at TEM skal sørge for inndekking av kommunens kraftbehov ved kjøp på

elektrisitetsbørsen Nord Pool. Kravet til anbudsprosess i forskriftens andre del gjelder dermed ikke for anskaffelsen av elektrisk kraft, jf. forskriftens § 2-1(2) bokstav f. Denne paragrafen beskriver at varer og tjenester kjøpt på børs skal følge forskriftens del I.

I henhold til avtalen med TEM skal TEM tilbakebetale et suksesshonorar. Jamfør fakturaer fra TEM faktureres kommunen månedlig for et forvaltningsgebyr tilsvarende 1,2 øre pr. kWh. På noen månedsfakturaer gjøres det så et fratrukk som TEM betegner som et finansielt resultat som medfører en reduksjon av selve kraftprisen. Etter revisors vurdering skal det månedlige forvaltningsgebyret behandles som en meglergodtgjørelse uavhengig av suksesshonoraret. Det er flere kraftleverandører som tilbyr suksesshonorar noe som gjør at denne delen av avtalen etter vår vurdering er utsatt for konkurranse.

TEM får honorar blant annet i form av et påslag på kraften. Avtalen er løpende og tidsubestemt. Den årlige meglergodtgjørelsen har revisor beregnet til å være i underkant av kr 85 000. For tidsubestemte kontrakter skal terskelverdien beregnes over en periode på 48 måneder, jf. forskriftens § 2-2(10). Verdien av honorar til TEM over 48 måneder overstiger dermed ikke terskelverdien på kr 500 000. Kravene til anbudsprosess i forskriftens andre del gjelder derfor heller ikke for meglertjenestene.

Det foreligger ikke protokoll, skatteattest eller HMS-egenerklæring for anskaffelsen av meglertjenester ved kjøp av energi. Det er brudd på forskriftens §§ 3-2, 3-3 og 3-4.

Anskaffelsen er ikke underlagt kravene til anbudsprosess i forskriftens andre del. Det generelle kravet til konkurranse i lovens § 5 og forskriftens § 3-1 kan likevel være til hinder for at kommunen inngår kontrakt av en slik verdi, uten å innhente tilbud fra andre. Det gjelder særlig hvis kontrakten er tidsubegrenset. Kravene til konkurranse når anskaffelsen bare omfattes av forskriftens del I er lite konkrete, og må sees i forhold til anskaffelsens art og verdi. Men i den grad det er mulig og formålstjenlig, bør kommunen innhente tilbud fra alternative leverandører, også før slike kontrakter inngås.

Anskaffelser i investeringsregnskapet

For anskaffelsen av totalentreprise Sandstad hurtigbåtterminal, forprosjektering Jøstenøya og totalentreprise rådhuset har kommunen fremskaffet tilbudsprotokoll, kunngjøring, dokumentert at konkurranse er gjennomført samt skatteattest og HMS-egenerklæring. Anskaffelsene er etter revisors vurdering utført i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder anskaffelsen av forprosjektering av rådhuset er omfanget større enn kr 500 000, og det er derfor krav om at kommunen skal kunngjøre disse som en anbudskonkurranse i Doffin. Revisor har ikke mottatt noen dokumentasjon av at konkurranse er gjennomført, og i henhold til opplysninger har kommunen ikke gjennomført noen form for konkurranse for denne anskaffelsen. Revisor har mottatt oppdragsbekreftelse fra arkitekten. Årsaken til at det ikke ble foretatt kunngjøring av denne anskaffelsen skyldes at kommunen mente det var naturlig å bruke samme arkitekt som for utbygging av Fillan skole, da rådhus og skole benytter samme ENØK-anlegg og er sammenbygd. Revisor mener at begrunnelsen for å tildele forprosjekteringen til Eggen Arkitekter uten å gjennomføre konkurranse er svak, da det ikke kan dokumenteres at forprosjektering av skolen omhandler forprosjektering av rådhuset. Etter revisors vurdering vil derfor anskaffelsen av forprosjektering av rådhuset være brudd på lovens grunnleggende krav om konkurranse.

4 Følges regelverket om tilbudsåpning og journalføring

I dette kapitlet vil vi belyse problemstilling 2 som omhandler om kommunen følger regelverket for tilbudsåpning og journalføring. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisor vurdering.

4.1 Revisjonskriterier

Nedenfor presenteres revisjonskriteriene for tilbudsåpning og journalføring.

4.1.1 Nærmere om revisjonskriteriet for tilbudsåpning

Kapitlet omhandler hvordan innkomne tilbud blir registrert, samt praksis i forbindelse med åpningen. Reglene om tilbudets utforming, samt tilbakekalling og endring av tilbud beskrives også.

Tilbudets utforming

Reglene for tilbudets utforming er nedfelt i forskriftens §§ 11-2 og 20-2.

Tilbudet skal avgis skriftlig i en lukket konvolutt, enten direkte, eller med post. Bestemmelsen skal ivareta notaritets¹⁰- og anonymitetshensyn. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvilken konkurranse en har valgt. Dersom tilbudet ikke er levert i samsvar med disse kravene, for eksempel fordi det er levert muntlig, eller med telefaks, plikter oppdragsgiver å avvise tilbudet, jf. §§ 11-11 første ledd bokstav b og 20-13 første ledd bokstav b.

Tilbudet kan også avgis med elektronisk middel dersom oppdragsgiver har besluttet at dette skal være tillatt, og innleveringen er i samsvar med forskriftens kapittel 7 og 16. Konkurranses grunnlaget må angi at det er tillatt å levere inn tilbudet elektronisk, og hvordan et slikt tilbud skal avgis. Dersom tilbudet ikke oppfyller disse kravene, plikter oppdragsgiver å avvise tilbudet etter den samme avvisningsbestemmelsen som angitt ovenfor.

Tilbakekall og endring av tilbud

Reglene for tilbakekall og endring av tilbud er nedfelt i §§ 11-5 og 20-5.

Tilbud som er mottatt av oppdragsgiver kan tilbakekalles og endres innen tilbudsfristens utløp. Tilbakekalling må skje skriftlig, for eksempel ved brev, elektronisk, eller telefaks. Endringen av tilbudet er å anse som et nytt tilbud, og må derfor oppfylle formkravene til

¹⁰ Muligheten for å kunne bevise hva som er sendt, mellom hvilke parter og når det er sendt

tilbud, og komme frem til oppdragsgiver innen tilbudsfristen for å være gyldig. Det er leverandøren som har risikoen for at tilbudet kommer frem til oppdragsgiver innen fristen.

Registrering av innkomne tilbud

Reglene for registrering av innkomne tilbud er nedfelt i forskriftens §§ 11-6 og 20-6.

Oppdragsgiver skal merke tilbudet med tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn. Bestemmelsen skal sikre gjennomsiktighet, etterprøvbarhet og likebehandling, da det blir mulig å kontrollere i ettertid at tilbudene faktisk ble innlevert innen tilbudsfristens utløp, og at leverandørene blir likebehandlet.

Bestemmelsen er en ordensforskrift som retter seg mot oppdragsgiver. Dersom oppdragsgiver skulle glemme å merke de innkomne tilbudene, er dette uheldig i forhold til de grunnleggende prinsippene, men tilbudet vil likevel anses som rettidig innkommet.

På anmodning skal oppdragsgiver skriftlig bekrefte at tilbudet er mottatt.

Tilbudsåpning ved anbudskonkurranser

Reglene for tilbudsåpning er nedfelt i forskriftens §§ 11-7 og 20-7.

Tilbudsåpning skal foretas av minst to representanter for oppdragsgiver på det tidspunkt og sted som er angitt i konkurransegrunnlaget. Bestemmelsene gjelder ved alle typer konkurranseformer, og refererer seg til oppdragsgivers interne tilbudsåpning.

Oppdragsgiver kan velge om tilbudsåpningen skal være åpen for leverandørene. Dette vil bidra til økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Åpen tilbudsåpning vil imidlertid bare kunne benyttes i anbudskonkurranser og konkurransepreget dialog. Ved konkurranse med forhandlinger til tilbudene holdes hemmelig, slik at den videre konkurranse ikke påvirkes. Hvis oppdragsgiver velger å ha en åpen tilbudsåpning, skal det opplyses om tid og sted i konkurransegrunnlaget, jf. §§ 8-1 og 17-1, annet ledd bokstav c.

For å ivareta hensynet til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet er det hensiktsmessig at oppdragsgiver fører utfyllende protokoll fra tilbudsåpningen.

4.1.2 Nærmere om revisjonskriteriet for journalføring

Korrekt journalføring av dokumenter i anskaffelsesprosessen vil kunne bidra til etterlevelse av de grunnleggende kravene til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet i anskaffelsesloven § 5.

At plikten til journalføring overholdes vil gi allmennheten større mulighet for å begjære innsyn i en innkjøpsprosess. Innsynsrett er bl.a. en viktig kontrollmekanisme for at det ikke tas utenforliggende hensyn i innkjøpsprosessen.

I følge arkivforskriften (forskrift av 11. desember 1998 nr. 1993) § 2-6, første ledd, første punktum, skal et offentlig organ ha *“ein eller flere journaler for registrering av dokumenter i dei sakene organet opprettar.”* Det følger videre av bestemmelsens først ledd annet punktum at *“alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova §§ 2 og 3 må reknas som saksdokument for organet, skal registreres i journalen “dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenters registreres i journalen så langt organet “finner det teneleg”, jf. bestemmelsens første ledd, tredje punktum.*

Særskilte bestemmelser om behandling av telefaks og e-post er fastsatt i forskriftens § 3-2. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

“Dokument som blir avsende eller mottekne via telefaks og e-post, og som etter form og innhold må reknast for saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særlig §§ 2-6 og 3-8”.

Det er dermed det reelle innholdet som er avgjørende for om en e-post eller telefaks skal journalføres.

Arkivforskriften § 2-7 sier at *“innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakas frå offentlige innsyn etter §§ 5 eller 6 i offentlegheitslova”.*

I medhold av offentlighetsloven § 23, tredje ledd, gis forskrift om at følgende kan unntas fra offentlighet: *“Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbud og protokoll etter regelverket som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.”*

Dette betyr at tilbud og protokoller skal registreres i journalen, men at disse ikke er offentlig. Om den øvrige korrespondanse er offentlig må vurderes av arkiv og saksbehandler.

Arkivforskrifen § 3-5 sier følgende om registrering og fordeling *“Saksdokument skal registrerast i journalen før dei går til saksbehandling. Dette gjeld også for hastesaker, sjølv om desse kan vere underlagde særskilde behandlingsprosedyrar”*.

4.2 Data

Informasjon er innhentet bl.a. ved intervju av rådmann, assisterende rådmann og prosjektleder ved driftsenheten. I tillegg har revisor foretatt intervju av nåværende og påtroppende arkivleder, som har ansvar for kommunens arkiv og saksbehandlingsrutiner.

4.2.1 Tilbudsåpning

I henhold til opplysninger fra intervju er det utarbeidet skriftlige rutiner for tilbudsåpning og journalføring av dokumenter.

Servicekontoret mottar tilbudene ved anbudsrunder og anskaffelser. Disse oppbevares ved servicekontoret til dato for åpning av tilbudene.

Det er angitt i konkurransegrunnlag og i kunngjøring hvor og hvordan tilbud skal leveres, samt frist (dato og klokkeslett) for levering. For sent innkomne tilbud blir avvist.

Drift har som oftest ansvar for tilbudsåpningen. Stort sett er det driftsleder og prosjektleder som sammen åpner tilbudene, men det er bestandig to personer ved åpning. Det føres tilbudsprotokoll ved tilbudsåpningen. Kommunen har egen mal for dette. Kommunen har også praktisert at leverandørene kan delta på åpning, men dette avhenger av konkurranseform. Tilbudsprotokollen signeres av de to som åpner tilbudene.

Etter tilbudsåpning blir tilbudene evaluert og kontrollregnet av den som har ansvar for anskaffelsen. Etter dette blir vedtak fattet og anskaffelsesprotokoll utfylt. Det blir så sendt brev med melding om vedtak og informasjon om klagefrist til alle tilbyderne.

4.2.2 Journalføring

Hitra kommune bruker systemet Ephorte til saksbehandling og journalføring. Alle dokumenter i anskaffelsesprosessen skal i utgangspunktet lagres og skannes inn i Ephorte.

Prosjektleder innrømmer at journalføring har vært noe mangelfull. Dette gjelder bl.a. anskaffelsesprotokollene. Innkomne tilbud journalføres ved at selve følgebrevet blir scannet inn og journalført. Det opplyses at årsaken til at selve tilbudet ikke blir scannet og journalført, er at opplysningene i disse kan defineres som forretningshemmeligheter. Tilbud, skatteattest, HMS-egenerklæring og protokoller er lagret manuelt ved driftsenheten i permer og

journalføres ikke. Brev og lignende som tilhører anskaffelsesprosessen blir alltid journalført i Ephorte.

Arkivansvarlig bekrefter i intervju at alle dokumenter i anskaffelsesprosessen i utgangspunktet skal arkiveres og journalføres, men at dette har blitt gjort i liten grad i kommunen.

Utvalg for kontroll:

Med sikte på å finne dokumentasjon på etterlevelse av reglene om post og journalføring i anskaffelsesprosessen har revisor valgt ut følgende prosjekter i investeringsregnskapet for 2011 for kontroll:

Tabell 10; Resultat av kontroll av journalføring av dokumenter

| Kontroller/ anskaffelser | Prosjekt rådhus | Hitra | Prosjekt Hurtigbåtterminal | Infrastruktur Jøstenøya |
|-----------------------------|--------------------|-------|-------------------------------|----------------------------|
| Protokoll | Nei | | Nei | Nei |
| Tilbud | Nei | | Nei | Nei |
| Kunngjøring | Nei | | Ja | Nei |
| HMS-egenerklæring | Nei | | Nei | Nei |
| Skatteattest | Nei | | Nei | Nei |
| Kontrakt | Ja | | Nei | Nei |

Kilde; Ephorte

I henhold til opplysninger fra høringsmøtet blir dokumentene i anskaffelsesprosessen levert til arkivering og journalføring når prosjektene er ferdig. Dette er årsaken til at etterspurte dokumenter for de kontrollerte anskaffelsene, ikke kan spores i kommunens saksbehandlingssystem.

4.3 Revisors vurdering

Nedenfor presenteres revisors vurdering av rutineene for tilbudsåpning og journalføring opp mot kriteriene i kapittel 4.1.

4.3.1 Tilbudsåpning

I henhold til informasjon fra kommunen, samt opplysninger i konkurransegrunnlag og utlysning, skal anbud/tilbud leveres enten pr. post eller direkte til kommunen i lukket og merket konvolutt. Ved mottak blir dato og tidspunkt for mottak påført konvolutt. Etter revisors

vurdering er kommunens rutiner vedrørende mottak og registrering i tråd med gjeldende forskrift.

Tilbudsåpning har blitt foretatt av minst 2 personer fra kommunen til fastsatt tidspunkt i konkurransegrunnlag eller utlysning. Ved tilbudsåpning blir tilbudene registrert i en tilbudsprotokoll. Rutinene for tilbudsåpning er etter revisors vurdering i tråd med gjeldende forskrift.

Kommunens rutiner for mottak, registrering og tilbudsåpning er med på å sikre gjennomsiktighet, etterprøvbarhet og likebehandling av innkomne tilbud i anskaffelsesprosessen.

4.3.2 Journalføring

I henhold til kommunens saksbehandlingsrutiner og revisors kontroll av journalførte dokumenter av en del utvalgte anskaffelser, skal alle dokumenter i anskaffelsesprosessen journalføres/registreres i kommunens post- og saksbehandlingssystem. Revisor avdekte i kontrollen at mesteparten av dokumentene i anskaffelsesprosessen ikke blir journalført.

Etter revisors vurdering oppfyller dermed kommunen ikke kravene om journalføring i arkivforskriften av dokumenter i anskaffelsesprosessen. Kravet om etterprøvbarhet og gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen jf. anskaffelseslovens § 5 blir på denne måten ikke innfridd.

I henhold til nye opplysninger fra høringsmøtet blir alle dokumenter sendt til arkivering og journalføring når investeringsprosjektene er ferdige, men revisor mottok ikke bevis på at dette blir gjort. Arkivforskriften § 3-5 sier at alle dokumenter skal journalføres før dokumentene går videre til saksbehandler. Etter revisors vurdering skal derfor alle dokumenter i anskaffelsesprosessen journalføres fortløpende, dvs. når de mottas eller utarbeides internt.

5 Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?

I dette kapitlet vil vi belyse problemstilling 3 som omhandler om kommunen følger regelverket ved inngåelse av rammeavtaler og om det foretas innkjøp i samsvar med disse. Først presenteres revisjonskriteriene, deretter følger innhenting av data og til slutt revisors vurdering.

5.1 Revisjonskriterier

Innledning om rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Bruk av rammeavtaler kan gi administrative besparelser både for oppdragsgivere og leverandører. Rammeavtaler kan gi oppdragsgiver stor fleksibilitet der anskaffelser skal skje over et tidsrom.

Kommunen er tilsluttet Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøpsavtaler. Dette innebærer at gjennom avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune, er kommunen tilsluttet en rekke rammeavtaler med leverandører som er fremforhandlet av fylkeskommunen. Fylkeskommunen er ansvarlig for at anskaffelsesprosedyre og avtaleinngåelse er i samsvar med gjeldende lover og regler. Dette innebærer at det er fylkeskommunen som foretar kunngjøringen mv., men Hitra kommune er selv ansvarlig for at regelverket følges. Kommunen foretar anskaffelser i henhold til den enkelte rammeavtale.

Kommunen er sammen med Sør-Trøndelag fylkeskommune oppdragsgiver for leverandører. I dette kapitlet ser vi på om oppdragsgiverne er identifisert i kunngjøringen av rammeavtalen, om det foreligger konkurransegrunnlag, om tilbudene er innlevert innen fristen, om det foreligger anbudsprotokoll og kontrakt. Bestemmelsene om rammeavtaler fremgår av ny forskrifts bokstav f, §§ 6-1 til 6-3 og 15-1 til 15-3. Den tidligere forskriften inneholdt ikke noen bestemmelser om rammeavtaler. Loven og forskriften fikk tilsvarende anvendelse på rammeavtalene. Rammeavtaler er ikke en type prosedyre, men en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de alminnelige prosedyrene, herunder reglene om kunngjøring, tidsfrister, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, jf. forskriftens §§ 6-1 første ledd og 15-1 første ledd.

Hvem kan benytte seg av rammeavtalen(e)?

Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, jf. forskriftens §§ 6-1 tredje ledd og 15-1 tredje ledd. Rammeavtalene er med

andre ord et lukket system, der verken nye oppdragsgivere eller nye leverandører kan slutte seg til rammeavtalen i løpet av avtaleperioden. Dette er en viktig begrensing for å hindre at nye oppdragsgivere eller leverandører bruker en allerede inngått rammeavtale, hvor det ellers skulle vært gjennomført ny konkurranse.

Når en rammeavtale skal benyttes av flere oppdragsgivere, må det fremgå av kunngjøringen hvem som skal kunne benytte rammeavtalen. I EU-kommisjonens notat¹¹ fremgår det at navnene på oppdragsgiverne enten må fremgå direkte av kunngjøringen, eller gjennom referanse til andre dokumenter som for eksempel i konkurransegrunnlaget eller en liste som er tilgjengelig hos en av oppdragsgiverne. Kunngjøringen må altså gjøre det mulig å identifisere hvilke oppdragsgivere som skal inngå i rammeavtalen.¹²

Kjøpeplikt/leveringsplikt

Kommunen har inngått avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om bruk av fylkeskommunens inngåtte rammeavtaler. I avtalen er det angitt at kommunens virksomheter er forpliktet til å benytte disse avtalene - både nåværende og eventuelle fremtidige avtaleområder.

5.2 Data

Kommunen er med på Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøpsavtale, gjennom avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune. Innkjøpsavtalene inngått av fylkeskommunen favner et vidt spekter av varer og tjenester, og dekker en stor del av de varer og tjenester kommunen har behov for i sin daglige drift. Gjennom avtalene med Sør-Trøndelag fylkeskommune er kommunen forpliktet til å benytte leverandører som inngår i avtalene.

Det inngås mange rammeavtaler gjennom deltakelse i innkjøpsavtalen. For tiden er det inngått avtaler med i underkant av 100 leverandører. Det skiftes jevnlig leverandører, som følge av at avtalene løper en tidsbegrenset periode, og det gjennomføres nye anbud.

Innkjøperne i kommunen går inn og sjekker listen over leverandører i fylkesavtalen, og kjøper fra de leverandørene som det er inngått avtale med. Det er felles brukernavn og passord til fylkeskommunen, for alle kommunale innkjøpere. Leverandørene ligger inne med forskjellige avtaler, for eksempel rabattavtale.

¹¹ CC/2005/03

¹² Se KOFA sak 2004/220 og 2005/240

Kommunen foretar ikke selv konkrete kontroller av avtalelojaliteten, men dette poengteres og understrekes av ledelsen i mange sammenhenger. Ledelsen er klar over at det kjøpes utenfor de inngåtte rammeavtalene. Der hvor det er avvik, er det stort sett handlet lokalt på grunn av akutte behov, kvaliteten på produkter og problemer i forhold til selve leveransen av varene. Kommunen har også avdekket at det å kjøpe lokalt mange ganger er billigere enn å bruke fylkesavtalene.

Kommunen kan inngå egne avtaler, for varer og tjenester som ikke er dekket av fylkesavtalene. Det er også slik at enkelte varegrupper ikke er forpliktet av fylkeskommunen, men det ligger inne rabatter fra enkelte leverandører som man står fritt i å benytte.

5.2.1 Rammeavtaler inngått av STFK

Revisor har sett på et utvalg av de rammeavtalene som kommunen er tilsluttet som oppdragsgiver. Kunngjøring fra Doffin har revisor funnet ved nettsøk. Konkurransgrunnlag, protokoller samt signerte avtaler er hentet fra Sør-Trøndelag fylkeskommunes nettsider.

Tabell 6 nedenfor viser en oversikt over resultatet av de kontrollhandlinger som revisor har foretatt av 4 rammeavtaler i fylkesavtalen.

Tabell 6; kontrollerte rammeavtaler i fylkesavtalen

| Kontroller | Rengjøring, papir og plastartikler | Fiskemat | Kjøp av IT-utstyr | Skolerekvisita |
|---|--|--|--|--|
| Leverandør | Norengros Ødegård Engros AS | Naustvik AS | Norsk Data Senter AS | Stapels Norway AS |
| Avtaleperiode til | 31.05.2012 opsjon 1+1 år | 30.04.2012 opsjon 1+1 år | 31.05.2011 opsjon 1+1 år | 30.09.2012 opsjon 1+1 år |
| Kunngjøring | Ja – Doffin | Ja – Doffin | Ja – Doffin | Ja - Doffin |
| Identifisering av oppdragsgiver i kunngjøring | Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under VI.3 tilleggs-informasjon er alle kommuner listet opp også Hitra. | Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under VI.2 tilleggs-informasjon er alle kommuner listet opp også Hitra. | Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under VI.3 tilleggs-informasjon er alle kommuner listet opp også Hitra. | Oppdragsgiver: STFK m/ tilsluttede kommuner og virksomheter. Under VI.3 tilleggs-informasjon er alle kommuner listet opp også Hitra. |
| Konkurransesgrunnlag | Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2 samt i vedlegg 7. | Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2 samt i vedlegg 6. | Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2 samt i vedlegg 6. | Foreligger. Oppdragsgiver er listet opp i kap. 1.2 samt i vedlegg 7. |
| Tilbud levert innen fristen | Tilbudsfrist 22.03.2010 kl. 12.00. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud. | Tilbudsfrist 09.02.2010 kl. 12.00. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud. | Tilbudsfrist 18.08.2010 kl. 12.00. Ingen avvist pga for sent mottatt tilbud. | Tilbudsfrist 04.05.2009 kl. 12.00. Ingen avvist pga for sendt mottatt tilbud. |
| Anskaffelsesprotokoll | Foreligger – signert, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift. | Foreligger – signert, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift. | Foreligger – signert, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift. | Foreligger – signert, og nødvendige opplysninger fremkommer og er iht. lov og forskrift. |
| Kontrakt/avtale | Foreligger - signert | Foreligger - signert | Foreligger - signert | Foreligger - signert |

Det foreligger anskaffelsesprotokoll i alle de utvalgte rammeavtalene. Protokollen inneholder informasjon om at tilbud er levert i henhold til fastsatte frister. Anskaffelsesprotokoll er signert av protokollfører. Det foreligger signerte kontrakter ved alle anskaffelsene.

5.2.2 Rammeavtaler inngått av Hitra kommune

Kommunen ved driftsavdelingen har inngått rammeavtaler innen fagområdene elektroarbeid, maler og tapetiseringsarbeider, rørleggerarbeider, tømrer og snekkerarbeider og anlegg – fjellarbeid og transportarbeider. Denne anbudskonkurransen ble kunngjort i Doffin 3. juni 2009, med tilbudsfrist 3. juli 2009.

Tilbudsprotokoll er fylt ut og signert ved anbudsåpningen. Denne opplyser om anbudsfrist, firmanavn på tilbyder samt dato for levert tilbud. Det konkluderes med at alle tilbud er levert innen fristen.

Revisor har mottatt skatteattest og HMS-erklæring for disse rammeavtalene. Signerte avtaler kan dokumenteres for alle fagområdene.

5.2.3 Avtalelojalitet til inngåtte avtaler

Avtalelojalitet avhenger ikke av innkjøpsfullmakt. Ved kontroll knyttet til denne problemstillingen har vi derfor valgt å se kommunens innkjøp samlet, uavhengig av hvilken resultatenhet som har foretatt innkjøpene.

Kontrollen som er foretatt viser i hvor stor grad kommunen har foretatt innkjøp fra leverandører som det er inngått rammeavtale med. Kontrollen vil imidlertid ikke gi noe entydig svar på i hvor stor grad avtalen brytes, dvs. at det kjøpes samme type vare fra andre leverandører enn avtaleleverandørene. Dette vil kun komme frem dersom det ble foretatt en bilagskontroll av alle bilag, samtidig som anskaffelsen må vurderes opp i mot produktene som den enkelte avtale omfatter.

Revisor har foretatt lojalitetskontroll for et utvalg anskaffelser for perioden 1/1-2011 til 1/11-2011 for:

- Art 11101 Medisinsk forbruksmateriell
- Art 11150 Matvarer
- Art 11204 Rengjøringsmidler, toalett og tørkepapir
- Art 12002 IT-utstyr

Medisinsk forbruksmateriell

Regnskapsrapporten viser at kommunen handler medisinsk forbruksmateriell mest utenfor fylkesavtalen. For innkjøp i perioden er det utgiftsført kr 497.000 over art 11101. 12 % av disse utgiftene er kjøp fra leverandører det er inngått rammeavtale. Den leverandøren det ble handlet mest fra, hvor det ikke foreligger noen rammeavtale, er Medinor ASA med 76 %. Anskaffelsene fra Medinor er foretatt av legetjenesten som er en egen juridisk enhet. Legetjenesten har egne innkjøpsavtaler å forholde seg til. Dersom en ikke tar hensyn til innkjøp foretatt av legetjenesten, vil avtalelojaliteten bli på 50%. Det er kjøpt lite lokalt av medisinsk forbruksmateriell.

Matvarer

Regnskapsrapporten viser at kommunen handler matvarer mest utenfor fylkesavtalen. For innkjøp i perioden er det utgiftsført kr 710.000 over art 11150. 31 % av disse utgiftene stammer fra kjøp fra leverandører hvor det er inngått rammeavtale. Innkjøp i samsvar med rammeavtalene fordeler seg med 14 % fra Nær Engros og 17 % fra Tine. De leverandørene det ble handlet mest fra, hvor det ikke foreligger noen rammeavtale, er Rema 1000 med 21 %, Rimi med 20 % og Bunnpris Sandstad med 12 %. 68 % av innkjøpet av matvarer er foretatt fra lokale leverandører. Det opplyses fra kommunens side at årsaken til at kommunen benytter leverandører som ikke er med i rammeavtalene er at leverandørene ikke klarer å levere på rett sted, og at produktene som leveres er av dårlig kvalitet.

Rengjøringsmidler, toalett og tørkepapir

Regnskapsrapporten viser at kommunen handler i samsvar med fylkesavtalen. For innkjøp i perioden er det utgiftsført kr 380.000 over art 11204. 77 % av disse utgiftene er kjøp fra leverandører hvor det er inngått rammeavtaler. Innkjøp i samsvar med rammeavtalen fordeler seg med 40 % fra Ødegaard Engros AS og 37 % fra Maske Gruppen AS. De leverandørene det ble handlet mest fra, hvor det ikke foreligger noen rammeavtale, er Skovly Engros AS med 18 % og EKON Midt-Norge AS med 2 %. Skovly Engros AS har vært med i fylkeskommunens rammeavtaler tidligere. Det er kjøpt minimalt av rengjøringsmidler, toalett- og tørkepapir fra lokale leverandører.

IT-utstyr

Regnskapsrapporten viser at det er utgiftsført kr 185.000 over art 12002. 46 % av disse utgiftene er kjøp fra leverandører hvor det er inngått rammeavtale. Innkjøp i samsvar med rammeavtalene er foretatt fra Norsk Data Senter AS. De leverandørene det ble handlet mest fra, hvor det ikke foreligger noen rammeavtale, er ATEA AS med 39 % og Ide Data AS med 9 %. Det er foretatt innkjøp av IT-utstyr fra lokale leverandører som utgjør 8 %. For IT-utstyr opplyses det fra kommunens side at ATEA AS har vært med i fylkesavtalen tidligere. Kommunen fortsetter å kjøpe fra ATEA AS fordi disse har levert de dataløsningene som kommunen har og har derfor også best kunnskap om kommunens IT-utstyr.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Rammeavtaler inngått av STFK

Kunngjøring og konkurransegrunnlag

Revisjonskriteriene i kapitel 5.1 viser at det er krav til at oppdragsgiver, dvs. kommunens navn skal fremgå enten av kunngjøringen eller av vedlegg som det vises til fra

kunngjøringen. Ved beregning av anskaffelsens verdi i forhold til kunngjøringsplikten, skal verdien av de ulike kommuners anskaffelser summeres. Etter revisors vurdering blir Hitra kommune tilfredsstillende identifisert som oppdragsgiver i kunngjøringene for de kontrollerte rammeavtalene.

Frister – innlevert anbud innen fristen? Protokoll og kontrakt.

Anskaffelsesprotokollene er utfylt i tråd med anskaffelsesforskriften. Anskaffelsesprotokollene skal signeres. Dette fremgår av vedlegg 4 til anskaffelsesforskriften. Alle protokollene ble signert av protokollfører.

Det fremgår av anskaffelsesforskriften § 11-7 og § 20-7 at tilbudsåpning skal foretas av minst 2 representanter for oppdragsgiver. I beste-praksis veilederen er det anbefalt at protokollene signeres av 2 personer. Anskaffelsesprotokollene som er kontrollert er kun signert av en person. Dette er etter revisors vurdering ikke i henhold til det som er anbefalt men likevel innenfor lovens krav.

Det foreligger rammeavtale/kontrakter som er signert av begge parter. Dette er i tråd med anskaffelsesregelverket.

Etter revisors vurdering følger STFK anskaffelsesregelverket ved inngåelse av rammeavtaler.

5.3.2 Rammeavtaler inngått av Hitra kommune

Kunngjøring og konkurransegrunnlag

Revisor mener at kommunen har oppfylt regelverkets krav om kunngjøring og utarbeidelse av konkurransegrunnlag samt innhenting av skatteattest og HMS-egenerklæring. Anbudsprotokoll er utfylt men oppfyller etter revisors vurdering ikke protokollkravene i forskriftens § 3-2.

Det foreligger rammeavtale/kontrakter som er signert av begge parter. Dette er i tråd med anskaffelsesregelverket.

5.3.3 Avtalelojalitet til inngåtte avtaler

Hitra kommune har en forpliktende avtale med fylkeskommunen, som tilsier at kommunen skal være lojal mot rammeavtalene. Revisors kontroll viser at det er foretatt mange anskaffelser fra avtaleleverandører for de varegrupper som omfattes av rammeavtalene. Avtalelojaliteten er likevel noe varierende med 77 % for rengjøringsmidler, toalett- og

tørkepapir og med 31 % for matvarer. Det foretas anskaffelser i noe omfang også fra konkurrerende virksomheter. Av de KOSTRA-arter som er kontrollert, er det særlig matvarer og IT-utstyr som har et omfang av anskaffelser utenom rammeavtalene. Undersøkelsen viser også at matvarer kjøpes i stor grad fra lokale leverandører.

6 Høring

I henhold til forskrift om revisjon skal administrasjonssjefen gis anledning *“til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten”*¹³. Rådmannen har avgitt sitt syn på rapporten i et høringsmøte, der representanter fra revisjonen og kommunen deltok. Referat fra møtet er rådmannens høringssvar. Referat er ført i pennen av revisjonen, og rådmannen er gitt anledning til å lese referat og å verifisere dette. Referat er vedlagt i sin helhet (vedlegg 2). De viktigste punktene i rådmannens høringssvar er kommentert nedenfor.

Vi tar kommunens merknader til benevnelser i rapporten og endrer disse.

Ny dokumentasjon utdelt i høringsmøtet. Dette er skatteattester, HMS-erklæringer og anbudsvurderinger for noen av de kontrollerte anskaffelsene. Dette medfører at revisor har foretatt endringer i kap. 3.2 data, 3.3 revisors vurdering og 7.1 konklusjon.

I høringsmøtet kom det en presisering fra kommunens side vedrørende forprosjektering rådhus. Presiseringen er tatt inn i rapportens kap. 3.2.2, men dette endrer ikke revisors vurdering og konklusjon vedrørende anskaffelsen av forprosjektering rådhuset.

Kommunen presiserer i høringsmøte at revisors vurdering vedrørende anskaffelsesprotokoll er feil. Kommunen dokumenterer det som etterspørres i protokollene ved at dette er arkivert på prosjektene i ringpermer i form av vedlegg. Revisor har tilføyd denne betraktningen inn i rapportens kap. 3.3.2.

Kjøp av energi:

Fra høringsmøtet fremgår det at kommunen mener at inngått avtale med Trønder Energi Marked AS om aktiv forvaltning ikke er en meglertjeneste, og at revisors beregning av anskaffelsens verdi er feil, da avtalen med TEM også inneholder en klausul om tilbakebetaling. Revisor har tatt inn disse opplysningene i rapportens kap. 3.2.2. endret noe i vår vurdering i kap. 3.3.2.

Kommunen presiserte i høringsmøtet årsaken til at dokumentene i anskaffelsesprosessen for de kontrollerte anskaffelsene ikke er arkivert/journalført løpende. Revisor har tatt med disse opplysningene inn i rapportens kap. 4.2.2. Kommunen ønsket videre en vurdering på om kommunen er pliktig til å arkivere dokumentene i anskaffelsesprosessen i kommunens

¹³ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v., § 8

vedtatte arkiv- og saksbehandlingssystem fortløpende. Dette har revisor innarbeidet i kap. 4.3.2.

Revisor mottok i høringsmøtet skatteattester og HMS-egenerklæringer for rammeavtaler som kommunen selv har inngått. Dette medfører at revisor har gjort endringer i rapportens kap. 5.2.2 data og 5.3.2 revisors vurdering.

Kommunen kommenterte i høringsmøte årsaken til avvik på avtalelojalitet for de kontrollerte varegruppene. Revisor har innarbeidet disse kommentarene i rapportens kap. 5.2.3. Opplysningene medførte også en mindre justering av revisors vurderinger i rapportens kap. 5.3.3.

7 Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Hovedproblemstilling:

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært å undersøke om kommunen følger regelverket for offentlige innkjøp, og om inngåtte innkjøpsavtaler blir fulgt iht. avtalevilkår.

Undersøkelsen har vist at Hitra kommune har en del mangler i forhold til krav til konkurranse og dokumentasjon i anskaffelsesprosessen.

Delproblemstilling 1: Følges reglene om konkurranse og kunngjøring?

Det er grunnleggende prinsipper som gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, forholdsmessig likebehandling av leverandører, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet jfr. Med § 5 i lov om offentlige anskaffelser.

Formålet med de grunnleggende prinsippene er blant annet å ivareta rettsikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen og sikre at alle potensielle leverandører får de samme mulighetene til å få kontrakter med det offentlige. Videre skal kravene sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Kommunens anskaffelsesprotokoll:

Kommunen benytter en anbudsprotokoll som har store mangler i forhold til krav til anskaffelsesprotokoll i forskriftens vedlegg 3 og 4. Tilbudsprotokollen er i samsvar med forskrift.

Anskaffelser mellom kr 100 000 og 500 000:

For anskaffelser av varebiler og rørmaterialer kan enheten ikke dokumentere anskaffelsesprotokoll, HMS-egenerklæring og skatteattest for anskaffelsen. Dette medfører brudd på lovens grunnleggende krav for dokumentasjon av konkurranse.

Ved kjøp av forsikringer, kan ikke kommunen dokumentere at konkurranse er gjennomført og anskaffelsesprotokoll mangler for meglertjenesten.

Anskaffelser over kr 500 000:

For anskaffelse av forprosjekteringstjenester rådhuset kan ikke kommunen dokumentere at konkurranse er gjennomført. Kjøpet anses derfor som en direkteanskaffelse.

For anskaffelser av nyere dato av totalentreprise rådhuset, prosjektering av Jøstenøya og boligprogram, kan kommunen gjennom tilbudsprotokoll og kunngjøring dokumentere at konkurranse er gjennomført. Kravene om skatteattest og HMS-egenerklæring er også innfridd. De kontrollerte anskaffelsene er utført i samsvar med regelverket.

Delproblemstilling 2: Følges regelverket om tilbudsåpning og journalføring?

Kommunens rutiner for mottak, registrering og tilbudsåpning er etter vår vurdering i henhold til gjeldende forskrift.

Revisors kontroller har vist at relevante dokumenter i anskaffelsesprosessen ikke er journalført. Kommunen oppfylder derfor ikke kravene om journalføring i arkivforskriften av dokumenter i anskaffelsesprosessen.

Delproblemstilling 3: Følges regelverket ved inngåelse av rammeavtaler, og foretas det innkjøp i samsvar med rammeavtalene?

Undersøkelser viser at Sør-Trøndelag fylkeskommune har fulgt regelverket ved inngåelse av rammeavtalene i STFK's innkjøpsavtale. Dette gjør at kommunen lovlig kan benytte disse.

Rammeavtalene som kommunen selv har inngått er inngått i samsvar med bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser når det gjelder kunngjøring, kontrakt, skatteattest og HMS-egenerklæring. Kommunen har ført en anbudsprotokoll, men denne protokollen innfrir ikke kravene til anskaffelsesprotokoll i forskriften.

Kommunens avtale med STFK forplikter kommunen til å bruke leverandører i rammeavtalene. Vår gjennomgang viser at kommunen av varierende grad er lojale til disse rammeavtalene. Kontrollen viser også at kommunen har foretatt innkjøp med konkurrerende leverandører til disse avtalene.

7.2 Anbefaling

På bakgrunn av funnene og de vurderinger som revisor har gjort, anbefaler revisor følgende:

- ❖ Kommunen må sørge for at alle anskaffelser oppfyller kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- ❖ Kommunen må utarbeide en mal for anskaffelsesprotokoll som innfrir kravene til protokoll i forskriften
- ❖ Kommunen bør sørge for at alle sentrale dokumenter i anskaffelsesprosessen blir journalført

Kilder

Love og forskrifter:

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Lov: 16.07.1999 nr. 69. Ajourført med endringer, senest ved lov 30. juni 2006 nr. 41.

Gjeldende forskrift: FOR 2006-04-07 nr. 402.

Opphevet forskrift: FOR 2001-06-15 nr. 616.

Lov: 2006-05-19-16 - Offentlighetsloven

FOR-2008-10-17-1119: Forskrift til offentlighetsloven. Delegering av myndighet.

FOR 1998-12-11 nr 1193: Forskrift om offentlege arkiv.

Kommunens kilder:

Intervju med: Rådmann

Assisterende rådmann/ innkjøpskoordinator

Avdelingsleder drift

Prosjektleder

Arkivansvarlig

Innkjøpsdokumenter

Rapporter fra saksbehandlingssystemet Ephorte

Regnskap/budsjett for 2010 og t.o.m. 30.10.2011

Andre kilder

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser Fornyings og administrasjonsdepartementet.

Beste praksis - offentlige anskaffelser - Nærings- og handelsdepartementet.

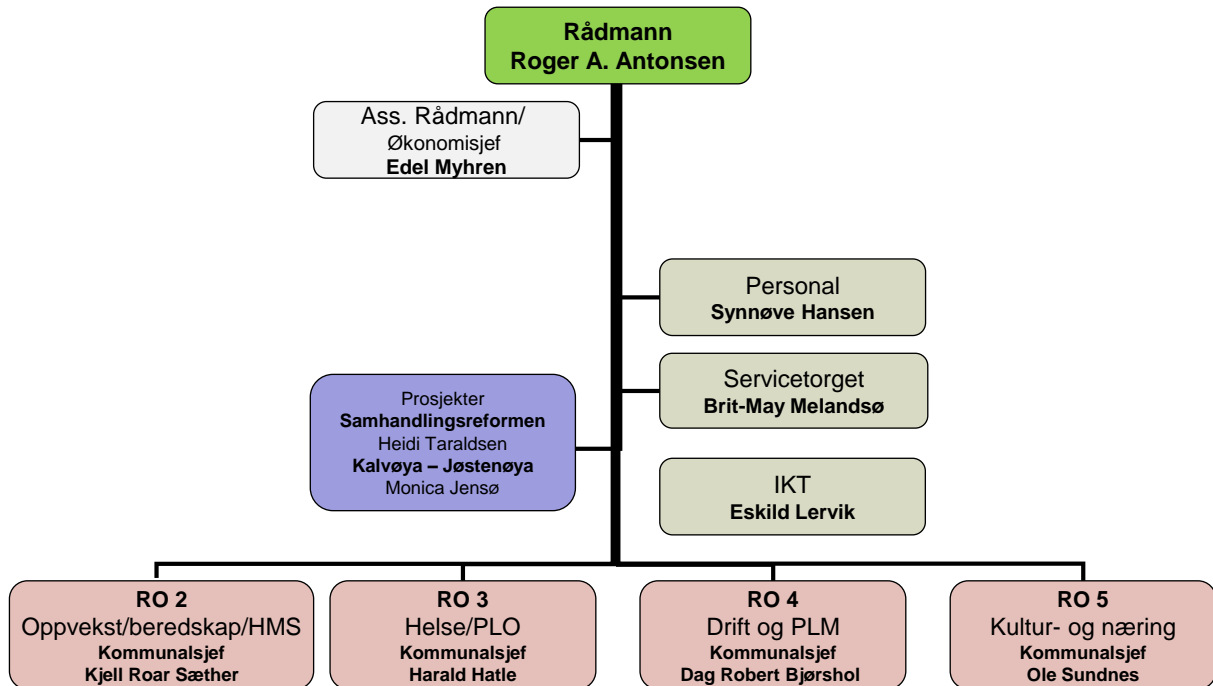
Doffin-basen.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentartutgave 2. utg. Gro Amdal og Inger Roll- Matthesen. Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen. Kommuneforlaget.

Håndbok i offentlige anskaffelser. Marianne H. Dragsten. Universitetsforlaget.

Vedlegg 1

ORGANISASJONSKART HITRA KOMMUNE



Vedlegg 2

| |
|--|
| Referat fra høringsmøte |
| Fra Hitra kommune: <ul style="list-style-type: none"> • Rådmann Roger Antonsen, • Assisterende rådmann Edel Myhren • Driftsleder Ole Johan Haugen • Prosjektleder Jørgen Olsen |
| Fra Revisjon Midt-Norge: Arve Gausen og Ann Jorid Hyttnes (referent) |
| Dato og sted: 12.12.2011, kl. 1000, Fillan, Hitra kommune. |
| Tema: Forvaltningsrevisjon av Offentlige anskaffelser – følges regelverket? |

Kommunen hadde følgende merknader til høringsrapporten:

Vi tar kommunens merknader til benevnelser i rapporten og endrer disse.

Rådmannen ga følgende konkrete kommentarer til foreløpig rapport. Ved bruk av sidehenvisninger, er disse relatert til sider i foreløpig rapport.

Revisjonen mottok ny dokumentasjon i høringsmøte. Dette er kopi av skatteattest og HMS-egenerklæring for følgende anskaffelser:

- Forsikringer/forsikringsmegling
- Totalentreprise rådhuset
- Forprosjektering Hurtigbåtterminal
- Totalentreprise Hurtigbåtterminal
- Inngåtte rammeavtaler av Hitra kommune

I tillegg til dette mottok revisor anbudsvurderinger for totalentreprise rådhuset og totalentreprise hurtigbåtterminal.

Hele rapporten:

Teknisk brukes ikke som benevnelse i kommunen. Driftsavdelingen er korrekt benevnelse

Side 9:

2-nivåmodell er feil, 3-nivåmodell er riktig.

Side 17:

Øverste setning på denne siden er noe uklar. Det bemerkes at protokoll iht vedlegg 3 gjelder anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000, mens protokoll iht vedlegg 4 gjelder anskaffelser over kr 500 000.

Side 22: Energi

Når det gjelder anskaffelsen av energi er det kjørt et parallelt løp med Frøya kommune. Det er inngått en avtale om aktiv forvaltning med Trønder Energi Marked AS. TEM har en megler som følger med på markedet. Kommunen mener at dette ikke er en meglertjeneste.

I avtalen med TEM er det en klausul også om tilbakebetaling. Dette gjør at anskaffelsens verdi som er beskrevet side 25 vil bli lavere. Påslaget og tilbakebetalingen kommer frem av fakturaene fra TE.

Side 23.

Når det gjelder forprosjektering av rådhuset er dette en anskaffelse som startet ved utbygging/ renovering av skolen i 2004. Dette skyldes at skole og rådhus benytter samme ENØK-anlegg. Eggen Arkitekter var brukt ved forprosjektering av skolen, og foretok en samtidig en vurdering av ENØK-tiltak ved rådhuset. Det var derfor naturlig å fortsette å bruke Eggen når renovering av rådhuset ble aktuelt.

Side 24: Pkt. 3.3.2

Overskriften er feil. Kommunens anskaffelsesprotokoll blir riktig.

Kommunen mener at revisors vurdering vedr. anskaffelsesprotokoll er feil. Kommunen dokumenterer det som etterspørres i protokollen ved at dette er arkivert på prosjektene i ringpermer i form av vedlegg. Kommunen viser til forskriftens vedlegg 3 fotnote 2 og vedlegg 4 fotnote 5.

Side 31:

Årsaken til at dokumentene i anskaffelsesprosessen for de kontrollerte anskaffelsene ikke er arkivert/journalført er at de ikke levert til arkivering ennå. Dokumentene blir levert til arkivering når prosjektene er ferdig. Årsakene til at dokumentene ikke blir scannet og lagt inn i Ephorte løpende er at prosjektleder skeptisk til at papirene flyter i systemet, og at de da lett kan komme på avveie.

Kommunen ønsker et svar på om kommunene er pliktig til å arkivere dokumentene i anskaffelsesprosessen i kommunens vedtatte arkiv- og saksbehandlingssystem fortløpende.

Side 37: Medisinsk forbruksmateriell

Kommunen presiserer at størsteparten av innkjøpene av medisinsk forbruksmateriell blir foretatt av legetjenesten. Legetjenesten er privat, og benytter derfor ikke kommunens rammeavtaler. Legetjenesten benytter Medinor ASA.

Side 37: Matvarer:

Årsaken til at kommunen benytter leverandører som ikke er med i rammeavtalen er at leverandørene iht rammeavtalen ikke klarer å levere og produktene er av dårlig kvalitet. Dette kommer ikke godt nok frem i rapporten. Dette har Hitra kommune tatt opp med innkjøpsforumet og også sagt fra om dette til Fylkeskommunen.

Side 38:

Avvik på innkjøp rengjøringsmidler. Årsaken til avvik her er at de brukte leverandørene har vært med i avtalene tidligere.

Side 38: IT-utstyr.

Atea har vært med i fylkesavtalen tidligere. Kommunen har en avtale med Atea som vart inngått tilbake i tid.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no