



Kontrollutvalget i Alta kommune

Møte nr. 1/2018
19. februar 2018

Arkivkode
4/1 01
Journalnr.
2018/11100-7

I N N S T I L L I N G

SAK 5/18 FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT «ANSKAFFELSER AV VARER OG TJENESTER»

Saksbehandler: Aslak Anders Gaup

Bakgrunn:

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013–2016*, vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 19.11.2012 (sak 137/12).

Saksopplysninger:

Dette temaet ble utsatt og overført fra *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012* til *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*. Dette på grunn av at kommunen på det aktuelle oppstartstidspunktet for undersøkelsen var i gang med å innføre nye rutiner for anskaffelser og innkjøp. Med bakgrunn i dette vurderte revisjonen det som lite hensiktsmessig å gjennomføre undersøkelsen på daværende tidspunkt. Dette var kontrollutvalget enig i (sak 29/2012 og sak 30/2012).

Det framgår av Alta kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016* at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser av varer og tjenester.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012 sies det følgende om dette fokusområdet:

«Kommunen er underlagt bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ved alle anskaffelser av varer og tjenester og bygge- og anleggskontrakter (Lov om offentlige anskaffelser §§ 2 og 3).

Alta kommune har fra 2006 vært med i Innkjøpssirkelen, som er et innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Finnmark koordinert av Finnnot Consult AS. Som medlem av innkjøpssirkelen har kommunen inngått rammeavtaler om innkjøp, som er framforhandlet av Finnnot på vegne av flere kommuner. På grunn av endringer i Finnnot vurderer kommunen nå å si opp avtalen (gå ut av innkjøpssirkelen), og ivareta anbudsprosesser om

inngåelse av rammeavtaler selv. Endringen kan medføre risiko for feil håndtering av regelverket om offentlige anskaffelser, men kan også bety oppbygging av kompetanse og rutiner i kommunen.

Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv. Kommunen kan bli ilagt bot av Klagenemnda for offentlige anskaffelser eller bli saksøkt av tilbydere ved brudd på regelverket. Området er også vesentlig for kommunen fra et omdømmeperspektiv, og det er vesentlig for tilbydere av varer og tjenester.

Det er tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon på kommunens anskaffelsesprosesser ved inngåelse av bygge- og anleggskontrakter (2008) og på kommunens lojalitet mot inngåtte innkjøpsavtaler på varer (2009). Det kan være fornuftig å legge en eventuell forvaltningsrevisjon av anskaffelsesområdet til slutten av planperioden slik at kommunen får tid til å bygge opp nye rutiner på området.»

Revisjonen opplyser i rapporten at «Alta kommune har nå en egen budsjett- og innkjøpsavdeling. Ressursene til arbeidet med innkjøp har blitt styrket etter at kommunen sa opp avtalen med Finnut Consult AS. Avdelingen har blant annet et bredt oppgavespekter innenfor området for tjeneste- og vareanskaffelser. Primært skal avdelingen sørge for at enhver anskaffelsesprosess blir gjennomført i henhold til gjeldende lover og forskrifter.»

Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt kommunens anskaffelser av varer og tjenester er utført i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært som følger:

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

I følge rapporten har undersøkelsen hatt følgende underproblemstillinger:

1. Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket? 2
2. Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?
3. Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
4. Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
5. Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
6. Er tidsfristene i henhold til regelverket?
7. Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?
8. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
9. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Avgrensing

I henhold til kontrollutvalgets bestilling og vedtak har revisjonen avgrenset undersøkelsen til å gjelde anskaffelser til en verdi over kr. 500.000,- eks. mva. gjennomført i perioden 1.januar 2015 til 31.desember 2016.

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes. Det vises her til kapittel 1.3 i rapporten.

Utvalgte anskaffelser

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen foretatt en nærmere undersøkelse av åtte utvalgte anskaffelser over kr. 500.000,- eks. mva. som Alta kommune har gjennomført i tidsperioden fra 1.januar 2015 til 31.desember 2016.

De åtte anskaffelsene som er undersøkt gjelder:

- Kjøp av ny veihøvel m/innbytte
- Kjøp av reisebyråtenester
- Kjøp av skole-pc til grunnskolen
- Kjøp av ny tankbil til brann og redning
- Kjøp av rense- og vaskeritjenester
- Kjøp av lederutviklingsprogram
- Leasing av transportmidler
- Drifts- og serviceavtale kart og oppmåling

I forbindelse med datainnsamlingen til dette prosjektet så hadde revisjonen to anskaffelser til som ble vurdert som aktuell å ta med til nærmere undersøkelse. Det gjelder følgende anskaffelser:

- Rammeavtale legemidler
- Rammeavtale medisinsk forbruksmateriell

Revisjonen opplyser i rapporten at *«det viste seg imidlertid at anskaffelsesprosessene knyttet til de to ovennevnte anskaffelsene foregikk i den tiden kommunen var med i den tidligere omtalte Innkjøpssirkelen og anbudskonkurransene ble således koordinert av Finnut Consult AS. Revisjonen fikk i forbindelse med datainnsamlingen tilsendt anskaffelsesdokumentene som var blitt utarbeidet av oppdragsgiver Finnut Consult AS og etter en helhetlig vurdering valgte revisjonen å ikke foreta anskaffelsesrettslige vurderinger av disse anskaffelsene. Det er som nevnt kommunens egen praksis på anskaffelsesområdet som skal revideres i denne undersøkelsen herunder med hovedfokus rettet mot gjennomføring av selve anbudskonkurransen. De to ovennevnte anskaffelsene vil dermed kun bli vurdert og tatt med i denne rapporten i forhold til revisjonens vurdering av kommunens arkiveringsrutiner i anskaffelsesprosesser.»*

I rapportens kapittel 3 redegjør revisjonen det for de enkelte anskaffelsene undersøkelsen gjelder (se ovenfor) og har i rapporten kommet med sine vurderinger og konklusjoner for de de utvalgte anskaffelsene som er undersøkt.

Konklusjoner

I rapportens kapittel 4 konkluderer revisjonen på følgende måte (utskrift fra rapporten):

Hovedkonklusjon

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

Revisjonen har i denne undersøkelsen foretatt en gjennomgang av anskaffelsesprosessene knyttet til ti forskjellige anskaffelser som er bokført og regnskapsmessig konstatert av Alta kommune i årene 2015 og 2016. Hver anskaffelse har en verdi på over kr. 500.000,- eks. mva. To av de ti ovennevnte anskaffelsene er imidlertid blitt vurdert i en mere avgrenset form og kun i forhold til kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. De ti anskaffelsene som revisjonen har foretatt en gjennomgang av består henholdsvis av seks anskaffelser innenfor området varer samt fire anskaffelser innenfor området tjenester.

Revisjonen konkluderer med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon mottatt i denne undersøkelsen at Alta kommune i de utvalgte anskaffelsene som er undersøkt, ikke fullt ut handler i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester. De avvik og mangler som i denne undersøkelsen er avdekket ved kommunens praksis framgår av delkonklusjonene nedenfor.

Delkonklusjoner

Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser som ikke er blitt kunngjort i tråd med regelverket. Dette skyldes at kommunen har foretatt feil beregning av anskaffelsenes anslåtte verdi. Disse anskaffelsene er derfor å regne som ulovlige direkte anskaffelser. I en tredje anskaffelse har kommunen hatt et løpende forhold til en leverandør i 20 år uten å foreta noen form for kunngjøring. Revisjonen vurderer det som sannsynlig at denne anskaffelsen er å regne som en ulovlig direkte anskaffelse. Kommunen bør derfor gjennomgå grunnlaget for denne anskaffelsen, og ta standpunkt til om den skal kunngjøres.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet en anskaffelse der benyttet anskaffelsesprosedyre ikke er i tråd med regelverket. Revisjonen konkluderer imidlertid helhetlig med at kommunen i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak benytter anskaffelsesprosedyre i henhold til anskaffelsesforskriften.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider konkurransegrunnlag i tråd med det som anskaffelsesforskriften krever. Revisjonen ser imidlertid at konkurransegrunnlagene i syv av de åtte anskaffelsesprosessene som er undersøkt har et punkt som heter levering av anbud hvor det er anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert. Det er viktig at informasjon vedrørende levering av anbud ikke blir misforstått av potensielle anbydere.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser der det var mangler ved innsendt dokumentasjon vedrørende krav stilt av kommunen. Kvalifikasjonskrav er krav som kommunen stiller til leverandøren i en anbudskonkurranse. Anbydere skal dokumentere fullt ut det som kommunen krever i et konkurransegrunnlag. Dersom ikke anbyder gjør dette skal kommunen avvise leverandøren. Denne undersøkelsen viser at kommunen ikke gjorde dette i to anskaffelser. Kommunens bruk av kvalifikasjonskrav er derfor ikke fullt ut i tråd til regelverket.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider og bruker tildelingskriterier i tråd med anskaffelsesforskriften.

Er tidsfristene i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet fire anskaffelser hvor tidsfrist for å levere anbud ble satt for kort i henhold til regelverket. Det ble også funnet fire anskaffelser hvor vedståelsesfrist ikke ble satt med dato og klokkeslett slik anskaffelsesforskriften krever.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet en anskaffelse der revisjonen ikke har fått forelagt meddelelsesbrevet som skal sendes ut til alle leverandører som deltar i en anbudskonkurranse. Revisjonen konkluderer imidlertid med at Alta kommune i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak avslutter anbudskonkurransene i henhold til lov og forskrift. Meddelelsesbrevene inneholder det som kreves ifølge regelverket.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet syv anskaffelser der anskaffelsesprotokollen manglet kommunens adresse. Dokumentet inneholdt bare kommunens navn og logo. Revisjonen fant også at det i seks anskaffelser ikke var oppgitt anskaffelsens opprinnelige anslåtte verdi i anskaffelsesprotokollen. Revisjonen konkluderer med at kommunens protokollføring ikke fullt ut er i henhold til regelverket.

Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Mot denne underproblemstillingen ble ti anskaffelser vurdert og det ble funnet tre anskaffelser der kommunen ikke fullt ut etterlever reglene for hvordan dokumenter knyttet til anskaffelsesprosesser skal arkiveres. Den ene anskaffelsen ble utført i form av samarbeid med en annen kommune og de to andre anskaffelsene ble utført der kommunen var tilsluttet en ekstern aktør som håndterte anskaffelsesprosessen på vegne av kommunen. Revisjonen konkluderer imidlertid med bakgrunn i de andre syv undersøkte anskaffelsene at kommunens etterlevelse av dokumentasjons- og arkivplikt i hovedsak er i tråd med regelverket.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av de funn og vurderinger som er gjort i denne undersøkelsen presenterer revisjonen noen anbefalinger som kan bidra til å forbedre kommunens gjennomføring av offentlige anskaffelser. Anbefalingene tar hensyn til de regelendringer som skjedde vedrørende offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017. Om dette skriver revisjonen i rapporten at «Dette betyr at vi ikke gir anbefalinger relatert til avvik, svakheter og mangler som knytter seg til regelverk som er opphevet.»

Revisjonen anbefaler at Alta kommune gjør følgende:

- Iverksetter tiltak som sikrer at anskaffelsenes verdi blir beregnet på riktig måte
- Sørger for at anskaffelsene blir kunngjort i tråd med regelverket
- Foretar avvisning av leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene
- Fastsetter frister for innlevering av tilbud som er i tråd med regelverket
- Fører anskaffelsesprotokoller i tråd med regelverket
- Sørger for at anskaffelsesdokumentene arkiveres i tråd med regelverket

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Alta kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*. Rapporten behandler også de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok, samt at det ble gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger. Sekretariatet har for øvrig ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i rapporten fra revisjonen.

Sekretariatets tilrådning:

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «Anskaffelser av varer og tjenester» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten «Anskaffelser av varer og tjenester» til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Kommunestyret ber administrasjonssjef sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger, herunder:

- Iverksetter tiltak som sikrer at anskaffelsenes verdi blir beregnet på riktig måte
- Sørger for at anskaffelsene blir kunngjort i tråd med regelverket
- Foretar avvisning av leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene
- Fastsetter frister for innlevering av tilbud som er i tråd med regelverket
- Fører anskaffelsesprotokoller i tråd med regelverket
- Sørger for at anskaffelsesdokumentene arkiveres i tråd med regelverket