

Revisjonsrapport for 2018 om Utenriksdepartementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket



Mottaker: Utenriksdepartementet

**Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til
lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 b.
Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper
og standarder for etterlevelsesrevisjon.**

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	7
4	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
5	Revisjonskriterier	11
6	Funn.....	16
7	Konklusjoner	24

1 Sammendrag

Utenriksdepartementet (UD) bruker årlig ca. 1 milliard kroner på forskjellige typer varer og tjenester. Gjennom å etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal UD blant annet sikre at felleskapets ressurser brukes på en effektiv måte og slik at hensyn til miljø og samfunn ivaretas så vel som interessene til et konkurransedyktig næringsliv. UD skal som offentlig oppdragsgiver opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Medieoppslag og interne gjennomganger avdekket i 2016 og 2017 at det var svakheter i departementets vurderinger av grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om UD i perioden 2017/2018 har gjennomført anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om departementet i samme periode har tildelt tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved analyse av styringsdokumenter og dokumenter i enkeltsaker, i tillegg til analyse av regnskapsdata. Etterlevelsrapporten ble lagt fram for UD i brev av 3. mai 2019. Departementets kommentarer i svar av 20. mai 2019 er tatt hensyn til i den endelige rapporten.

Revisjonen viser at det er mangler ved flere sider av UDs gjennomføring og oppfølging av anskaffelser:

- Det er gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser.
- Lovens grunnleggende prinsipper om dokumentasjon er ikke tilstrekkelig ivaretatt.
- Kontraktsoppfølgingen er mangelfull.
- Det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Revisjonen viser videre at UD har etablert rutiner og iverksatt kompetansehevingstiltak som har redusert risikoen for at det tildeles og utbetales tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

2 Innledning

Utenriksdepartementet (UD) kjøper årlig varer og tjenester for omtrent 1 milliard kroner. Av dette utgjør tjenester ca. 90 prosent og varer ca. 10 prosent.¹ UD skal sikre at disse pengene brukes best mulig, og at departementet gjennom sine innkjøp også bidrar til å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv og til å ivareta sentrale samfunnshensyn, slik anskaffelsesregelverket forutsetter. Det er viktig for departementets omdømme og for allmennhetens tillit at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. En stor aktør som UD må følge regelverket når de forvalter fellesskapets midler.

I Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, understrekes betydningen av at lovverket om offentlige anskaffelser bidrar til effektiv ressursbruk, slik at offentlig sektor kan frigjøre ressurser som kan brukes til mer velferd og økt verdiskapning til det beste for fellesskapet. Næringskomiteen ser det som viktig at lovverket stimulerer til at varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris ut fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Videre mener komiteen at det er viktig at anskaffelser gjennomføres planmessig etter en fastlagt prosess som omhandler både planlegging med behovsvurderinger, konkurransegjennomføring, oppfølging og forbedringer.

I 2017 og 2018 har UD totalt utbetalt ca. 34 milliarder kroner fordelt på 800 ulike mottakere på UD's tilskuddsposter.² Seksjon for tilskuddsforvaltning har kvalitetssikret ca. 200 saker i 2016, ca. 460 saker i 2017 og ca. 600 saker i 2018.

Medieoppslag og interne gjennomganger i UD i 2016 og 2017 avdekket at departementet ikke alltid etterlevde regelverk og retningslinjer knyttet til departementets forvaltning av tilskudd.³ Det ble særlig pekt på at det var mangler i UD's vurderinger av om tilskuddsavtaler helt eller delvis også faller inn under regelverket for anskaffelser.

I Innst. 7 S (2016–2017), jf. Prop. 1 S (2016–2017), viser utenriks- og forsvarskomiteen til UD's bruk av tilskuddsmidler til blant annet å kjøpe konsulenttjenester uten åpne anbudsrunder. Komiteen understreker viktigheten av åpenhet rundt tildelingsprosessene og av at ulike miljøer kan konkurrere om midler som tildeles. Bakgrunnen for dette var saken om *International Law and Policy Institute (ILPI)*, hvor det ble avdekket at selskapet på feil grunnlag over flere år hadde mottatt betydelige midler fra UD over bistandsbudsjettet gjennom tilskuddsavtaler fordi UD ikke hadde brukt reglene om offentlige anskaffelser.

Organisering av arbeidet med anskaffelser og tilskudd

UD har desentralisert organiseringen av anskaffelsesområdet. Et desentralisert ansvar for anskaffelser innebærer at alle som har blitt tildelt budsjett-disponeringsmyndighet, kan gjennomføre anskaffelser. Det er om lag 200 koststeder i utenriktjenesten som kan gjennomføre anskaffelser. Dette omfatter UD med avdelinger og fagseksjoner og ca. 100 utenriksstasjoner.

Departementet har opprettet en egen seksjon for anskaffelser. Utenriksråden fastsetter instruks, mens Serviceavdelingen ved seksjon for anskaffelser utarbeider nærmere rutinebeskrivelser, retningslinjer og maler for departementets anskaffelser. Seksjon for anskaffelser støtter avdelingene og utenriksstasjonene når de planlegger anskaffelser, og når de inngår og gjennomfører kontrakter.⁴ Seksjonen skal kvalitetssikre alle anskaffelser over 1 300 000 kroner. Anskaffelser under denne verdien kan gjennomføres uten at seksjon for anskaffelser involveres.

Seksjon for tilskuddsforvaltning ble opprettet i 2014. Seksjonen skal gi råd og veiledning og har ansvaret for det som har blitt den obligatoriske vurderingen av grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser i tråd med utenriksrådets beslutning 21. oktober 2016. Seksjonen forvalter ikke selv noen tilskuddsordninger.

¹ *Strategi for Utenriksdepartementets anskaffelsesvirksomhet 2015-2018*

² Tall fra regnskapsdata. Tallene inkluderer ikke Norads og utenriksstasjonenes tilskuddsutbetalinger.

³ Jf. Prop. 1 S (2017–2018).

⁴ *Anskaffelser i UD. 1. Instruks. 2. Rutiner* av 10. april 2018.

Fagseksjonene og utenriksstasjonene i UD som har ansvar for å forvalte tilskuddsordninger, skal før de tildeler en tilskuddsavtale, oversende avtalen til seksjon for tilskuddsforvaltning for en obligatorisk vurdering av om avtalen kan anses å være en kontrakt i henhold til anskaffelsesregelverket.

Anskaffelsesregelverket

Ny lov om offentlig anskaffelser (anskaffelsesloven) med forskrifter trådte i kraft 1. januar 2017.

Formålet med den nye loven er fortsatt å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Loven skal bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Anskaffelsesloven gjelder for offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser med anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.

Anskaffelsens verdi og typen vare eller tjeneste som skal anskaffes, avgjør hvilken del av *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) som skal følges. For staten gjelder følgende terskelverdier⁵ i norske kroner ekskl. mva. i 2018:

Anskaffelsesforskriften	Varer og tjenester	Bygg- og anlegg
Del I. Alminnelige bestemmelser	Alle anskaffelser over 100 000	
Del II. Nasjonale anskaffelser	Særlige tjenester ⁶ > 1,3 millioner	Mellom 1,3 og 51 millioner
Del III. EØS-anskaffelser	> 1,3 millioner	> 51 millioner

Regelverket gir innkjøpere stor fleksibilitet i gjennomføringen av anskaffelser under terskelverdiene, altså anskaffelser som reguleres etter del I. Anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet skal imidlertid legges til grunn også for de «små» anskaffelsene. Med den nye anskaffelsesloven ble den nasjonale terskelverdien betydelig hevet, og dermed er det blitt flere anskaffelser som kun skal følge de grunnleggende prinsippene. Virksomheten har ansvar for å etablere en hensiktsmessig internkontroll for å sikre at de følger kravene i anskaffelsesregelverket.⁷ Dette er særlig viktig i virksomheter der ansvaret for å gjennomføre anskaffelsene er desentralisert.

UDs anskaffelser under terskelverdi (det vil si anskaffelser mellom 100 000 og 1 300 000 kroner) er ikke underlagt obligatorisk intern kvalitetssikring og oppfølging. UD har etablert en kvalitetssikrings- og bistandsfunksjon for innkjøp over 1 300 000 kroner. For disse anskaffelsene stiller forskriftens del II og del III omfattende og detaljerte krav til gjennomføringen.

Kravene til offentlige innkjøpere om at de skal ivareta sentrale samfunnshensyn ble skjerpet med den nye anskaffelsesloven. Særlig gjelder dette ivaretagelse av hensynet til miljø og menneskerettigheter. Anskaffelsesregelverket stiller også krav som skal bidra til å motvirke og avdekke arbeidslivskriminalitet, og krav om universell utforming. Stortinget var ved behandlingen av loven blant annet opptatt av at det offentliges innkjøpsmakt skal brukes til å sikre etiske leverandørkjeder, og viste til at det i Norge og internasjonalt er stigende forventninger til at offentlige og private virksomheter ivaretar samfunnsansvar og respekt for menneskerettigheter i sine egne leverandørkjeder.

⁵ Med ny anskaffelseslov 1. januar 2017 ble terskelverdien hevet fra 500 000 til 1,1 millioner kroner. Deretter ble den hevet til 1,3 millioner kroner fra 6. april 2018.

⁶ Særlige tjenester er tjenester med tilhørende CPV-koder som er angitt i vedlegg 2 til anskaffelsesforskriften.

⁷ Økonomireglementet § 14 *Internkontroll*.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Mål

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utenriksdepartementet i perioden 2017/2018 har gjennomført anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om departementet i samme periode har tildelt tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Problemstilling 1

Ivaretar Utenriksdepartementet anskaffelseslovens grunnleggende prinsipp om etterprøvbarhet for anskaffelser i intervallet mellom 100 000 og 1 300 000 kroner ekskl. mva.?

1.1 Er forhold som er vesentlige for gjennomføringen av anskaffelsen, nedtegnet eller samlet i en protokoll, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1 (3)?

Problemstilling 2

Etterlever Utenriksdepartementet lov og forskrift om offentlige anskaffelser når departementet inngår, endrer eller forlenger avtaler hvor anskaffelsens verdi overstiger 1 300 000 kroner?

2.1 Har Utenriksdepartementet inngått avtale uten å legge anskaffelsesregelverket til grunn, jf. anskaffelsesforskriften § 1-1, herunder bruk av unntakshjemler, jf. anskaffelsesforskriften §§ 2-1 til 2-7?

2.2 Har Utenriksdepartementet ført protokoll over eller på annen måte dokumentert viktige beslutninger og vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen etter anskaffelsesforskriften § 7-1, jf. §§ 10-5 og 25-5?

2.3 Har Utenriksdepartementet gjennomført anskaffelsesprosessen etter riktig del av regelverket, jf. anskaffelsesforskriften § 5-1?

2.4 Har Utenriksdepartementet fulgt forskriften når departementet har inngått rammeavtaler, jf. anskaffelsesforskriften §§ 26-1 og 26-3 (herunder ikke bindende kontrakter og , avropsmekanisme, og om de har inngått overlappende avtaler om anskaffelser av varer og tjenester)?

2.5 Kan utbetalinger i 2017 og 2018 knyttes til en gyldig avtale, og er eventuelle endringer i kontrakten, inkludert totale kjøp og avrop på avtaler, i tråd med anskaffelsesforskriften §§ 28-1 og 28-2?

Problemstilling 3

I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i sine anskaffelser?

3.1 Har Utenriksdepartementet overordnede rutiner eller retningslinjer som gir føringer for hvordan miljø- og klimahensyn, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn, inkludert bruk av lærling, skal ivaretas i departementets arbeid med anskaffelser, jf. anskaffelsesloven §§ 5 og 7?

3.2 Stiller Utenriksdepartementet egnede krav og kriterier knyttet til de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen, slik at kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer miljø- og klimahensyn, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn, inkludert bruk av lærling, i enkeltanskaffelser hvor dette er relevant, jf. anskaffelsesloven §§ 5 og 7, forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter og anskaffelsesforskriften § 7-9?

Problemstilling 4

Har Utenriksdepartementet etablert styring og kontroll som sikrer at de ikke tildeler tilskudd i strid med anskaffelsesregelverket og Stortingets forutsetninger?

4.1 Har Utenriksdepartementet etablert en internkontroll som sikrer korrekt anvendelse av anskaffelsesregelverket ved kjøp av varer og tjenester som er finansiert med tilskudd?

4.2 Følger Utenriksdepartementet sine egne rutiner for å sikre at det ikke tildeles tilskudd som skulle vært behandlet som en anskaffelse?

Avgrensning

Undersøkelsen omfatter Utenriksdepartementets anskaffelser og tilskuddsforvaltning. Utenriksstasjonene er ikke omfattet.

Undersøkelsen omfatter anskaffelser i 2017 og 2018. I tillegg omfatter den anskaffelser som er gjennomført før 1. januar 2017 dersom det er utbetalt på kontrakten i 2017 eller 2018. Undersøkelsen omfatter ikke fellesavtaler som Utenriksdepartementet er tilknyttet gjennom DSS (Departementenes service- og sikkerhetsorganisasjon) eller Statens innkjøpssenter.

I gjennomgangen av tilskuddsavtaler har det også blitt undersøkt om departementet har fulgt opp at det ikke tildeles tilskudd som skulle vært behandlet som anskaffelser.

4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er i all hovedsak belyst ved bruk av dokumentanalyse av enkeltsaker. Dette er supplert med bruk av regnskapsanalyser og intervjuer/møter. I tillegg er styringsdokumenter analysert.

Dokumentanalyse av enkeltsaker

Til sammen 78 saker er analysert, og av disse er 33 anskaffelser og 45 tilskuddssaker. Utvalgene for de ulike problemstillingene er beskrevet nærmere nedenfor.

Problemstilling 1

Utvalget består av 14 anskaffelser verdt mellom 100 000 og 1 300 000 kroner fra 12 ulike leverandører i årene 2017 og 2018. Utvalget er tatt fra Utenriksdepartementets (UD) regnskapsdata.⁸ Det er gjort et tilfeldig stratifisert utvalg, og hensikten med dette har vært å sikre beløpsmessig variasjon mellom 100 000 og 1 300 000 kroner. Anskaffelsene i utvalget er gjennomført av flere fagseksjoner og avdelinger i departementet.⁹ Det er gjennomført dokumentanalyser av eventuelle protokoller, avtaler og annen dokumentasjon av disse anskaffelsene.

Problemstilling 2.1–2.4

Utvalget består av ni anskaffelser over terskelverdien. Sju av disse var utlyst i Doffin i perioden 1. januar 2017 til 2. november 2018, mens to er identifisert fra UDs regnskapsdata. Revisjonen har lagt vekt på anskaffelsens størrelse, om anskaffelsen er relevant med tanke på miljø- og samfunnshensyn, og om det er anskaffelser som ser ut til å dekke samme type behov. Det er gjennomført dokumentanalyser av eventuelle protokoller, kontraktstrategi, konkurransegrunnlag, tildelingsmeddelelser, kontrakter/avtaler og annen dokumentasjon av disse anskaffelsene.

Problemstilling 2.5

For å belyse problemstillingen har revisjonen valgt ut ti anskaffelser der det er utbetalt mer enn 100 000 kroner til leverandøren i 2017 og/eller 2018, men der selve anskaffelsesprosessen¹⁰ er gjennomført før 1. januar 2017. Utvalget er hentet fra UDs regnskapsdata.

Det er undersøkt om utbetalingene kan knyttes til en gyldig avtale, og om de totale utbetalingene er innenfor den angitte kontraktsverdien i utlysningene. Med gyldig avtale menes at avtalen ikke er utgått, at eventuelle opsjoner er utløst og dokumentert, at kjøpene er innenfor avtalens virkeområde (eventuelt om det har vært konkurranse etter 2017), at anskaffelsen er lovlig gjennomført, og at kontraktsvilkårene ikke er i strid med anskaffelsesregelverket.

Problemstilling 3

For problemstilling 3 er utvalget det samme som for problemstilling 2.1–2.4. I utvalget er det to anskaffelser som er relevante for miljø- og samfunnshensyn. Det er gjennomført en dokumentanalyse av protokoller, kontraktstrategier, konkurransegrunnlag og avtaler/kontrakter for disse sakene.

Problemstilling 4

Utvalget består av totalt 45 tilskuddsavtaler.

40 av de 45 tilskuddsavtalene er tilfeldig valgt med utgangspunkt i UDs regnskapsdata for årene 2017 og 2018. Det er gjennomført en dokumentanalyse av søknader, beslutningsdokument, avtaler og rapportering. Det er kontrollert om avtalen er sendt til seksjon for tilskuddsforvaltning i perioden 2017 til 2018, og undersøkt om avtalene burde vært behandlet helt eller delvis i samsvar med anskaffelsesregelverket.

5 av de 45 tilskuddsavtalene er valgt fra oversikt over saker som seksjon for tilskuddsforvaltning har behandlet og vurdert til å være helt eller delvis omfattet av anskaffelsesregelverket. Seksjonen har i perioden 2016 til 2018 behandlet om lag 1260 tilskuddsavtaler og vurdert 69 av disse til å være helt

⁸ Agressoklient U1.

⁹ Blant andre besøksseksjonen, kulturseksjonen, seksjon for eiendomsforvaltning, seksjon for arkiv og dokumentforvaltning, seksjon for forebyggende sikkerhet, seksjon for sørlige og sentrale Afrika og seksjon for anskaffelser.

¹⁰ Med anskaffelsesprosess menes de ulike fasene fram til kontrakt er inngått mellom en oppdragsgiver og en leverandør, dvs. utarbeidelse av dokumenter som kontraktstrategi, utlysning, konkurransegrunnlag og avtale/kontrakt.

eller delvis omfattet av anskaffelsesregelverket. Revisjonen har undersøkt om rutinene for vurdering av grensedragningen fungerer, det vil si om rådene fra seksjon for tilskuddsforvaltning er tatt til følge. Det er innhentet dokumentasjon fra seksjon for tilskuddsforvaltning om hvordan disse sakene er fulgt opp videre.

Analyse av regnskapsdata

Det er gjennomført analyser av regnskapsdata for årene 2014 til og med 2018. Regnskapsdataene er sammenstilt med informasjon i kontrakter og anskaffelsenens anslåtte verdi.

UDs regnskapssystem inkluderer imidlertid ingen dimensjoner som knytter enkeltfakturaer til en kontrakt. Det er derfor utfordrende å fastslå nøyaktig hvilke transaksjoner som hører til hvilken avtale, og følgelig også hvor mye som er utbetalt totalt i tilknytning til den enkelte kontrakt. Totalbeløpet som er utbetalt per kontrakt, er dermed beregnet med utgangspunkt i regnskapsdata og dato for kontraktsinngåelse.

Møter med verifiserte referater

Det gjennomført flere møter med ulike enheter i UD i perioden 5. september 2018 til og med 11. februar 2019. Det foreligger verifiserte referater fra disse møtene.

Møtene er gjennomført med følgende enheter/avdelinger i UD:

- sentral kontrollenhet
- seksjon for anskaffelser
- seksjon for tilskuddsforvaltning
- IKT-seksjonen

Øvrig kommunikasjon med departementet

I perioden desember 2018 til mars 2019 er det i tillegg gjennomført nødvendige avklaringer med departementet via e-poster med forespørsler og avklaringer om både anskaffelses- og tilskuddssaker. Formålet med dette har vært å sikre forståelse av relevante forhold.

Dokumentanalyser av styringsdokumenter

Det er gjennomført dokumentanalyser av UDs interne styringsdokumenter som er relevante for departementets arbeid med anskaffelser. Analysen har omfattet følgende dokumenter:

- *Strategi for UDs anskaffelsesvirksomhet 2015–2018*
- Årlige handlingsplaner til strategien for årene 2015–2018
- *Anskaffelser i UD. Instruks og rutine* av 10. april 2018
- *Rutiner for sikkerhetsgraderte anskaffelser i UD* av 6. oktober 2014
- *Instruks for økonomistyring i utenriktjenesten* av 14. november 2018
- Redegjørelse for status for styringsdokumenter mv. i e-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 26. november 2018
- *Mal for kontraktstrategi*, versjon av 29. januar 2016
- Notatet *Samarbeid med kommersielle aktører i tilskuddsforvaltningen* av 19. oktober 2016
- *Vurderingspunkter for obligatorisk vurdering av grensedragning tilskudd–anskaffelser* (seksjon for tilskuddsforvaltning)
- *Notat om grensedragningen tilskudd og anskaffelser* datert 24. februar 2017
- UDs trykte håndbok/retningslinje (Grønn manual) om forvaltning av tilskudd for UD og NORAD

Under problemstilling 3 har revisjonen undersøkt hvordan UDs styringsdokumenter omtaler og gir føringer for hvordan departementet stiller krav til miljø, menneskerettigheter og samfunnshensyn, inkludert bruk av lærling, i sine kjøp av varer og tjenester.

Under problemstilling 4 har revisjonen analysert styringsdokumenter og interne retningslinjer som omhandler forvaltning av tilskudd og grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser.

5 Revisjonskriterier

5.1 Anskaffelser

I Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) understrekes betydningen av at lovverket om offentlige anskaffelser bidrar til effektiv ressursbruk, slik at offentlig sektor kan frigjøre ressurser som kan brukes til mer velferd og økt verdiskapning til det beste for fellesskapet. Komiteen ser det også som viktig at lovverket stimulerer til at varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider anskaffes til riktig kvalitet og riktig pris ut fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og at det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene. Dette er avgjørende for å oppnå effektiv bruk av offentlige ressurser og for å kunne utnytte mulighetene markedet har til å bidra til gode og effektive offentlige varer og tjenester. Det er derfor viktig at anskaffelser gjennomføres planmessig etter en fastlagt prosess som omhandler planlegging (behovsvurderinger), gjennomføring (konkurransegjennomføring) og oppfølging (og forbedringer). Prosessen skal sikre at anskaffelsesarbeidet blir godt styrt og profesjonelt gjennomført.¹¹

Formål

Anskaffelsesloven¹² skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Loven skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Anskaffelsesloven gjelder for offentlige oppdragsgivere som gjennomfører anskaffelser med anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. Statlige myndigheter plikter å følge anskaffelseslovens bestemmelser, jf. § 2 annet ledd bokstav a.

Grunnleggende prinsipper

Ifølge lovens § 4 skal oppdragsgiveren opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiveren skal sikre at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse, at alle leverandører behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, og at det kan dokumenteres hvordan anskaffelsen er gjennomført.

Rammeavtaler og kontrakter

De grunnleggende prinsippene i lovens § 4 er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Rammeavtaler er i utgangspunktet fleksible og binder ikke nødvendigvis oppdragsgiveren til et bestemt volum eller mengde, men et utslag av konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet er at avtalen som inngås, er bindende mellom partene, og at oppdragsgiveren ikke har fritt valg om han vil benytte rammeavtalen eller ikke når det skal handles innenfor rammeavtalens virkeområde.

Anskaffelsesforskriften § 4-1 i) angir at en rammeavtale er en avtale som én eller flere oppdragsgivere inngår med én eller flere leverandører. Forskriften sier i § 26-1 (3) at «Bare de oppdragsgiverne som er klart identifisert i kunngjøringen eller invitasjonen til å bekrefte interesse, kan tildele kontrakter under rammeavtalen. Bare de leverandørene som er parter i rammeavtalen, kan tildeles kontrakter under rammeavtalen.»

Forskriftens §§ 11-1 (2) og 26-3 (2) angir at dersom en rammeavtale med flere leverandører ikke fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene.¹³

I anskaffelsesforskriften § 1-1 er det angitt at forskriften gjelder når oppdragsgivere inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter. Kontrakter er i forskriftens § 4-1 a) definert som gjensidig bebyrdende avtale som én eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med én eller flere leverandører.

¹¹ Innst. 358 L (2015–2016).

¹² LOV-2016-06-17-73.

¹³ KOFA 2016/169 og 2015/59.

Av dette følger det at også rammeavtaler må være gjensidig bebyrdende avtaler, med den fleksibilitet som følger av forskriftens § 4-1 i), og at inngåelse og gjennomføring må følge bestemmelsene i del II og III. Forskriftens bestemmelser i del II og III er stort sett likelydende.

Dokumentasjonsplikt

Forskriftens § 7-1 (1) stiller krav om at oppdragsgiveren skal ha dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Departementets veileder punkt 8.2.2 angir at dette blant annet kan omfatte beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører og tildeling av kontrakt.

Forskriften § 7-1 (3) stiller krav om at vesentlige forhold skal nedtegnes eller samles i en protokoll. For anskaffelser som følger del II av forskriften, er det utfyllende bestemmelser om innhold i §10-5, og for anskaffelser som følger del III, er det slike bestemmelser i § 25-5.

Nærings- og fiskeridepartementets veileder¹⁴ punkt 8.2.3 angir at det er fritt opp til oppdragsgiveren om de vesentlige opplysningene nedtegnes i flere dokumenter (som enkelt kan samles til en enhet) eller i en protokoll. Protokollplikten gjelder opplysninger om forhold som er vesentlige for gjennomføringen av anskaffelsen. Vesentlige forhold inkluderer både viktige beslutninger og viktige vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har deltatt i konkurransen, navn på dem som har inngitt tilbud, og navnet på leverandøren som ble valgt. Hovedformålet er at dokumentasjonen samlet skal kunne gi tredjepersoner en god forståelse av oppdragsgiverens valg og vurderinger.¹⁵

At det brukes prosedyrer som har vilkår knyttet til seg, eller at det inngås rammeavtaler over mer enn fire år, er eksempler på vesentlige forhold der vurderingene må dokumenteres. Slik KOFA tolker regelverket, er ikke unntaksbestemmelsene i anskaffelsesforskriften oppfylt dersom oppdragsgiveren ikke har dokumentert godt nok at vilkårene i den aktuelle bestemmelsen er oppfylt.¹⁶ I dette ligger det at oppdragsgiveren må vurdere disse vilkårene opp mot de faktiske forholdene i den konkrete kontrakten.

I Nærings- og fiskeridepartementets veileder punkt 7.5.2 er kravet til etterprøvbare utdypet på følgende måte:

«Kravet om etterprøvbare innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt i den. Oppdragsgiveren må derfor fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgiverens vurderinger.»¹⁷

Kontraktsoppfølging og tillatte endringer

Anskaffelsesforskriften del II, og særlig del III, inneholder detaljerte krav om hvordan anskaffelsene skal gjennomføres, inkludert bestemmelser om planlegging, kunngjøring, gjennomføring og avslutning av konkurranser og bestemmelser om gjennomføring av kontrakten.

Forskriftens §§ 28-1 og 28-2 har bestemmelser om lovlige endringer av kontrakt, blant annet bestemmelser om endring i kontraktens verdi. Revisjonen legger til grunn at kapittel 28 i dagens anskaffelsesforskrift er en videreføring av gjeldende rett, og at oppdragsgiveren må etterleve bestemmelsene om hva som er lovlige endringer, uavhengig av om anskaffelsesprosessen er gjennomført før eller etter 1. januar 2017.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) veileder blant annet om hvordan og hvorfor virksomheter skal følge opp kontrakter, inkludert oppfølging av kontraktens verdi:¹⁸

¹⁴ *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet november 2017.

¹⁵ Thue og Søyland (2018): *Norsk lovkommentar, Note (18), noten er sist hovedredigert 23.11.2018.*

¹⁶ Se for eksempel 2011/102, 2012/73, 2008/140, 2010/23.

¹⁷ *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet november 2017.

¹⁸ <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/forvalting-drift-og-vedlikehold-fdvv/kontraktsoppfolging-av-bygg-avtaler>.

«For rammeavtalar og løpande kontraktar må det etablerast rutinar for kontroll på kor mykje som totalt sett under avtalen er fakturert og betalt. Sjølv om estimert verdi i kunngjeringa ikkje er bindande for oppdragsgjevar, skal du ikkje gå vesentleg utover dei opplyste verdiane. Dette er både av omsyn til forutberegnelighet, og overskriding av terskelverdiar.»

Ulovlige direkteanskaffelser

I Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* står det i særmerknadene til § 12 om overtreddesgebyr at en ulovlig direkteanskaffelse er definert slik:

«Med ulovlig direkte anskaffelse menes en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket. Det omfatter også situasjoner der oppdragsgiveren bare har kunngjort konkurranse i Doffin når det etter regelverket foreligger en plikt til å kunngjøre i TED-databasen.»

Nærings- og fiskeridepartementets veileder gir i punkt 44.3.2.3 eksempler på forhold som kan innebære at en anskaffelse er en ulovlig direkteanskaffelse: utlysning i feil base (bare Doffin og ikke TED når det er plikt til utlysning i sistnevnte), vesentlig endring i en avtale og benyttelse av andre oppdragsgiveres rammeavtaler uten at kontrakten eller kunngjøringen åpner for dette.

Avgjørende for valget av utlysningsbase er innordningen i CPV-kategoriene.¹⁹ CPV-kategoriene styrer om en anskaffelse er en særlig tjeneste, som skal følge del I og del II i forskriften (nasjonal anskaffelse), eller om den gjelder andre varer eller tjenester, som skal følge del I og del III i forskriften (EØS-anskaffelse). Hva som er særlige tjenester, er angitt i vedlegg 2 til anskaffelsesforskriften. I valget av CPV-kode er det varen eller tjenestens mest essensielle forpliktelse som er avgjørende.²⁰

I høyesterettsdom Rt. 2008 s. 982 legges det til grunn at en utlysning uten CPV-koder for tilhørende tjenester utgjør en ulovlig direkteanskaffelse. KOFA har også lagt tilsvarende tolkning til grunn i flere andre avgjørelser.²¹

Miljøhensyn

I Innst. 358 L (2015–2016) understreker næringskomiteen at det er viktig at offentlige anskaffelser støtter opp om miljø- og klimapolitiske målsettinger. Næringskomiteen er videre opptatt av å legge til rette for strategisk bruk av anskaffelsesregelverket for å ivareta ulike samfunnshensyn, og viser til at enkelte samfunnsutfordringer er så alvorlige at også anskaffelsesregelverket må tas i bruk for å bidra til en utvikling i ønsket retning. Komiteen merker seg at arbeidet med å løse miljø- og klimautfordringer, kampen mot arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av menneskerettigheter er prioritert.

Næringskomiteen viser i Innst. 358 L (2015–2016) til at der man tidligere kun tok hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen, skal man nå innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. I dette ligger det en føring om at man i alle deler av anskaffelsesprosessen skal ivareta miljø- og klimahensyn. Komiteen mener dette er en viktig presisering.

Lovens § 5 slår fast at anskaffelsespraksis skal innrettes slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Anskaffelsesforskriften § 7-9 stadfester det samme som lovens § 5. Bestemmelsen gjelder i alle anskaffelser etter forskriften, men samtidig tilsier lovens prinsipp om forholdsmessighet at bestemmelsen får mer betydning jo større anskaffelsen er.

¹⁹ CPV-numrene viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder. CPV-numrene blir brukt i kunngjøringene i databasene Doffin (Database for offentlige innkjøp) og TED (Tenders Electronic Daily).

²⁰ Se blant annet Eftadomstolen E-4/17.

²¹ Se blant annet 2013/136, 2011/209, 2013/27, 2013/51.

Menneskerettigheter

Næringskomiteen er i Innst. 358 L (2015–2016) opptatt av å sikre etiske leverandørkjeder. Komiteen viser til at det følger av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter at staten bør fremme respekt for menneskerettigheter hos selskapene de gjennomfører forretningstransaksjoner med. Ved behandling av § 5 framhever næringskomiteen at oppdragsgiverne skal ha etablert egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er risiko for brudd på slike rettigheter.

Ifølge lovens § 5 skal UD også ha egnede rutiner på plass for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.

Brudd på menneskerettigheter er særlig relevant ved kjøp av høyrisikoprodukter. Høyrisikoprodukter er varer som er produsert under forhold som systematisk bryter med FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILOs) kjernekonvensjoner (forbud mot barnearbeid, forbud mot tvangsarbeid, forbud mot diskriminering og rett til faglig organisering) og nasjonalt lovverk innen arbeidsrett og HMS i produktets leverandørkjede.²²

Bruk av lærling

I Innst. 358 L (2015–2016) merker komiteen seg, og støtter, at det i loven kommer krav om bruk av lærlinger. Ved å stille krav om å bruke lærlinger i forbindelse med offentlige anskaffelser, mener komiteen at det gis et viktig signal om at offentlige virksomheter ønsker å støtte opp om bedrifter som satser på langsiktig utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse. Komiteen ser det som viktig at det stilles krav om at bedrifter som deltar i anbud ved offentlige innkjøp, må være aktive lærebedrifter og inkludere lærlinger i det aktuelle prosjektet. Kravet som stilles må gjelde for både norske og utenlandske bedrifter.

Kravet om å bruke lærling framgår både av anskaffelsesloven § 7 og av *forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*.²³ Lovens krav innebærer at UD skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for lære plasser. Forskriftens § 6 utdyper plikten og presiserer at den gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.

5.2 Tilskudd

Komiteen viser i Innst. 7 S (2016–2017) til medieoppslagene om at UD bruker konsulentoppdrag gjennom tilskuddsmidler heller enn åpne anbudsrunder. Komiteen anerkjenner at det kan være behov for å bruke ekspertise fra eksterne aktører for å sikre god kvalitet i alle prosjekter, men understøtter viktigheten av åpenhet rundt tildelingsprosesser og av at ulike miljøer kan konkurrere om midler som tildeles. Komiteen viser til at regjeringen, som følge av avsløringene i media, har undersøkt en konkret tildeling til International Law and Policy Institute (ILPI) fra 2011, som var særlig sentral i medieoppslagene.

Komiteen støtter regjeringens gransking av denne tildelingen, men ønsker at departementet gjennomfører en bredere gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i departementet med sikte på å sørge for at bistandsmidlene forvaltes effektivt innenfor rammene av relevante lover, forskrifter, regelverk og instruksjoner. Komiteen ber UD se på mulighetene for løsninger for tildelinger som i større grad baserer seg på åpne anbud. Komiteen ber regjeringen informere Stortinget om resultatet av dette arbeidet på egnet måte.

²² <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/laer-om-hoyrisikoprodukter>, publisert 6. mars 2014, sist endret 28. mars 2019.

²³ *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter* 17.12.2016 nr. 1708 er fastsatt av Kunnskapsdepartementet og trådte i kraft 1. januar 2017.

5.3 Styring og kontroll

Utenriksdepartementet har ansvar for å etablere en hensiktsmessig internkontroll for å sikre at kravene i anskaffelsesregelverket følges, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 *Internkontroll*.

Hvordan styringen av virksomheten skal innrettes, følger av økonomireglementet.

Økonomireglementet har blant annet som formål å sikre at statlige midler brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at mål og resultatkrav oppnås, og at bevilgninger brukes på en effektiv måte, jf. § 1. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) og tilhørende rundskriv utdype hovedreglene i økonomireglementet og inneholder blant annet regler og bestemmelser for den interne virksomhetsstyringen, anskaffelser og tilskuddsforvaltningen.

Økonomireglementet § 4 om grunnleggende styringsprinsipper bokstav b pålegger departementet å sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert at de etterlever krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd.

Økonomireglementet § 14 bokstav f pålegger departementet å etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Økonomibestemmelsene punkt 2.4 annet ledd bokstav f pålegger departementet å etablere internkontroll som sikrer at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold. For at departementet skal kunne utøve nødvendig internkontroll, krever tredje ledd bokstav a at departementet etablerer tiltak med vekt på ledelsens og de tilsattes kompetanse i og holdning til resultatoppfølging og kontroll.

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd krever økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.1 at tilskuddsforvalteren har etablert systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 2.4 om internkontroll.

6 Funn

6.1 Etterlever Utenriksdepartementet lov og forskrift om offentlige anskaffelser i intervallet mellom 100 000 og 1 300 000 kroner?

Anskaffelser mellom 100 000 og 1 300 000 kroner skal dokumenteres, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, og vesentlige forhold skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

Hver fagseksjon i Utenriksdepartementet (UD) kan gjennomføre anskaffelser under 1 300 000 kroner uten at seksjon for anskaffelser blir involvert.²⁴ Både sentral kontrollenhet og seksjon for anskaffelser har vist til at det er behov for at seksjon for anskaffelser kvalitetssikrer anskaffelsene mellom 100 000 og 1 300 000 kroner.²⁵

Dokumentanalysen viser at 11 av de 14 undersøkte anskaffelsene ikke oppfyller dokumentasjonskravet. I disse anskaffelsene mangler dokumentasjon helt eller den er mangelfull fordi informasjon om vesentlige forhold i gjennomføringen av anskaffelsen er utelatt. Eksempler på vesentlige forhold som er utelatt, er vurderinger av og begrunnelser for hvorfor departementet har gått direkte til en leverandør, og hvilke leverandører som eventuelt har blitt forespurt. For to av disse anskaffelsene opplyser UD selv at det ikke foreligger noen dokumentasjon.²⁶

6.2 Etterlever Utenriksdepartementet lov og forskrift om offentlige anskaffelser for anskaffelser som overstiger 1 300 000 kroner?

6.2.1 Har Utenriksdepartementet inngått avtale uten at anskaffelsesregelverket er lagt til grunn?

Anskaffelsesforskriften § 1-1 definerer hvilke anskaffelser som er omfattet av forskriften. I utgangspunktet er det alle anskaffelser av varer, tjenester eller bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller over 100 000 kroner ekskl. mva.

Dokumentanalysen viser at UD i tre av ni anskaffelser ikke har lagt anskaffelsesregelverket til grunn. I to av disse er det ikke tilstrekkelig begrunnet og dokumentert at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for anskaffelsene:

I den ene anskaffelsen viser UD til to forskjellige hjemler for å unnta anskaffelsen fra regelverket. Én av disse hjemlene er utdatert (§ 1-3 i anskaffelsesforskriften fra 2006). Den andre hjemmelen er § 2-2²⁷ i anskaffelsesforskriften fra 2017. Dokumentanalysen viser at UD ikke har dokumentert vurderingen av at vilkårene for å benytte unntakshjemlene i § 2-2 er oppfylt. Videre har UD i kontraktstrategien anført at det foreligger en eneleverandørsituasjon. Departementet har opplyst i møte at eneleverandørsituasjonen er årsaken til at anskaffelsen ikke ble konkurranseutsatt.²⁸ Dokumentanalysen viser imidlertid at departementets vurdering av eneleverandørsituasjonen ikke er tilstrekkelig begrunnet og dokumentert. Ingen av argumentene UD legger fram, dokumenterer at det kun finnes én aktuell leverandør i EØS-området, som er det aktuelle utlysingsområdet for denne anskaffelsen.

I den andre anskaffelsen har UD kjøpt forsikringstjenester av en leverandør uten at det har vært utlyst konkurranse om anskaffelsen. I et internt notat går det fram at UD har hatt avtale med den samme leverandøren helt tilbake til 2005, uten at denne er blitt utlyst.²⁹ UD vurderte i 2014 at avtalen måtte

²⁴ Anskaffelser i UD 1: Instruks 2: Rutiner datert 22. mai 2017 og Anskaffelser i UD 1: Instruks 2: Rutiner datert 10. april 2018.

²⁵ Internt notat fra kontrollenheten datert 14. august 2015 Rapport fra gjennomgang av økonomistyring og internkontroll i serviceavdelingen, internt notat fra serviceavdelingen og KR-avdelingen datert 15. oktober 2015 Økonomistyring og internkontroll i Serviceavdelingen. Oppfølging av sentral kontrollenhets rapport og internt notat fra seksjon for anskaffelser datert 9. februar 2017 Ny instruks for UD's anskaffelsesvirksomhet.

²⁶ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 27. februar 2019 med vedlegg Svar på bestilling av dokumentasjon 19.02.2019.

²⁷ Unntak for anskaffelser som gjelder sikkerhetsmessige forhold eller som er erklært hemmelige.

²⁸ Verifisert referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. februar 2019.

²⁹ Notat om rammeavtale forsikring, 2. februar 2012.

lyses ut offentlig i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser.³⁰ Dokumentanalysen viser at UD per 31. desember 2018 fortsatt ikke har utlyst avtalen. Regnskapsdata viser at det er utbetalt ca. 1,5 millioner kroner hvert år fra og med 2014 til og med 2018 på denne avtalen.

I den tredje anskaffelsen har UD inngått en kontrakt om forsknings- og utviklingstjenester. UD legger til grunn at anskaffelsen er unntatt fra anskaffelsesregelverket med hjemmel i forskriftens § 2-5 *Unntak for kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester*. UD har i et eget notat dokumentert en grundig juridisk vurdering av at vilkårene for å kunne unnta kontrakten fra anskaffelsesregelverket er oppfylt.³¹

6.2.2 Har Utenriksdepartementet ført protokoll eller på annen måte dokumentert viktige beslutninger og vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen?

UD skal oppfylle dokumentasjonssplikten etter anskaffelsesforskriften § 7-1, jf. §§ 10-5 og 25-5. Dokumentasjonssplikten innebærer at oppdragsgiveren skal føre protokoll eller på annen måte dokumentere viktige beslutninger og vesentlige forhold i anskaffelsen. Kravet til etterprøvbarehet innebærer at også vurderinger må dokumenteres, ikke bare fakta og konklusjoner.

Dokumentanalysen viser at i de seks anskaffelsene der anskaffelsesregelverket er lagt til grunn, finnes det protokoll og annen dokumentasjon, for eksempel kontraktstrategi, som redegjør for anskaffelsesprosessen. Dokumentanalysen viser imidlertid at i tre av disse seks anskaffelsene er ikke dokumentasjonen tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger:

I den ene anskaffelsen har UD definert kontrakten som en tjenesteavtale. Dokumentanalysen viser imidlertid at UD har inngått en *rammeavtale*. Kontrakten angir at det skal gjøres eksplisitte bestillinger for hvert arrangement, og departementet har ingen forpliktelser ut over slike bestillinger. Kontrakten omfattes derfor av definisjonen av rammeavtale, jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 i). En rammeavtale kan som hovedregel bare inngås for fire år med mindre det foreligger særlige forhold, jf. forskriftens § 11-1 (4). UD har inngått en avtale med varighet på seks år (to års opsjon inkludert). Dokumentanalysen viser at UD ikke har dokumentert at det foreligger særlige forhold som gir hjemmel til å inngå en avtale for mer enn fire år.

I den andre anskaffelsen har UD valgt konkurranse med forhandling. Vilårene for å bruke denne prosedyren er angitt i forskriftens § 13-2. Dokumentanalysen viser at UD har beskrevet erfaringene sine fra en tidligere anskaffelse og gjengir vilårene i § 13-2. UD har imidlertid ikke dokumentert vurderingen av *hvordan* og *hvorfor* disse erfaringene oppfyller vilårene for bruk av konkurranse med forhandling etter kunngjøring, jf. anskaffelsesforskriften § 13-2 a) og b).

I den tredje anskaffelsen har UD inngått en rammeavtale for fem år. En rammeavtale kan som hovedregel bare inngås for fire år. Dokumentanalysen viser at UDs vurdering ikke er tilstrekkelig til å begrunne en lengre avtale, jf. forskriftens § 7-1. Begrunnelsen inneholder ikke en beskrivelse av *hvordan* og *hvorfor* de anførte argumentene får betydning for lengden på rammeavtalen.³²

6.2.3 Har Utenriksdepartementet gjennomført anskaffelsesprosessen etter riktig del av regelverket?

CPV-koder

Common Procurement Vocabulary (CPV) er EU-kommisjonens felles klassifikasjon av offentlige innkjøp.³³ Formålet med CPV er å standardisere betegnelseene som oppdragsgiverne bruker til å beskrive gjenstanden i kontrakter.³⁴

³⁰ Notat om forsikring av flyttegods og lagergods fra seksjon for eiendomsforvaltning og drift, datert 21. januar 2014.

³¹ Internt notat datert 12. april 2018 *Høynivåpanelet for bærekraftig havøkonomi. Anskaffelse. Vurdering av anskaffelsesregelverkets unntak for kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester.*

³² I KOFA-sak 2011/102 uttalte nemda at det kan være relevant for avtalelengden at implementeringen tok lang tid. Imidlertid la nemda til grunn at det måtte konkretiseres hvilke særskilte forhold ved kontrakten som gjorde en lengre avtaleperiode nødvendig, og hvorfor.

³³ <http://www.naeringsforeningen.no/ShowFile.ashx?FileInstanceId=e6518652-2d91-44e5-a664-f1a5a2f1cfa2>.

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/-forste-kolonne/regelverk-og-skjemaer-listeside/offentlige-anskaffelser-cpv-og-cpc/id2518876/>.

Hvis en anskaffelse klassifiseres feil, kan det resultere i at den gjennomføres etter feil del av regelverket. Dette innebærer at CPV-kodene som benyttes ved utlysning, må være dekkende for det som faktisk skal anskaffes.

Dokumentanalysen viser at det i to av seks anskaffelser er feil bruk av CPV-kode:

I den ene anskaffelsen er det i utlysningen valgt en CPV-kode som gjør at anskaffelsen er utlyst i Doffin og gjennomført etter anskaffelsesforskriften del II.³⁵ Dokumentanalysen viser at UD har valgt feil CPV-kode. Det som skal anskaffes, er konsulenttjenester innenfor økonomiforvaltning av drifts- og tilskuddsmidler, blant annet økonomistyring, forvaltningsrutiner og risikoanalyser.³⁶ Korrekt CPV-kode for denne anskaffelsen ligger dermed under kategori 79000000 *Forretnings tjenester: lov, reklame, rådgiving, ansettelse, trykking og sikkerhet*. Hadde UD valgt riktig kode, ville anskaffelsen vært plassert i forskriftens del III, som krever utlysning i EØS (TED).

I den andre anskaffelsen viser dokumentanalysen at anskaffelsen omfatter «tilhørende tjenester»,³⁷ mens utlysningen kun har CPV-koder for varer. Regnskapsdata viser at det er kjøpt både vedlikeholdstjenester og lagringstjenester innenfor denne avtalen.

6.2.4 Har Utenriksdepartementet fulgt forskriften når de har inngått rammeavtaler?

Fire av de seks kontrollerte anskaffelsene er inngått som rammeavtaler.

Ikke bindende kontrakter/klausuler om bruk av andre leverandører enn rammeavtaleleverandørene

UD skal overholde lovens krav og forskriftens bestemmelser når de inngår rammeavtaler. Dette omfatter både de grunnleggende prinsippene i lovens § 4 og forskriftens generelle bestemmelser og spesifikke bestemmelser om rammeavtaler i kapittel 26.

Dokumentanalysen viser at UD i tre av fire rammeavtaler har satt vilkår i kontrakten eller konkurransegrunnlaget om at departementet uten begrensninger kan kjøpe de samme varene hos andre leverandører enn rammeavtaleleverandørene.

I to av anskaffelsene har departementet til enhver tid rett til å inngå avtaler med andre leverandører for å anskaffe hele eller deler av den samme eller tilsvarende type vare/tjeneste.³⁸ I den tredje anskaffelsen skriver departementet at avtalen «ikke [er] til hinder for at oppdragsgiveren kan velge andre leverandører der dette anses hensiktsmessig».³⁹ Gjennom formuleringene i disse tre avtalene legger UD opp til at de fritt kan kjøpe samme varer og tjenester fra andre leverandører enn de som departementet har inngått rammeavtaler med.

Avropsmekanisme

Forskriftens § 26-3 (2) angir at dersom en rammeavtale med flere leverandører ikke fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene.⁴⁰

Dokumentanalysen viser at i én av fire rammeavtaler forbeholder UD seg retten til å velge mellom direkte avrop til én leverandør etter kundens ønske eller å gjennomføre avropet som en minikonkurranse, for avrop under 100 000 kroner eks. mva.⁴¹ Denne formuleringen i kontrakten betyr at UD legger opp til at de kan gå direkte til én leverandør uten å gjennomføre ny konkurranse mellom

³⁵ Hoved-CPV-kode 75211200 *Tjenester vedrørende økonomisk hjelp til utlandet*, tilleggs-CPV-koder 75200000 *Samfunnstjenester*, 75211000 *Utenrikspolitiske tjenester*, 75211200 *Tjenester vedrørende økonomisk hjelp til utlandet*.

³⁶ Jf. konkurransegrunnlaget for anskaffelsen: *Konkurransegrunnlag Avtale for kjøp av økonomiforvaltningstjenester*, versjon datert 9. april 2018.

³⁷ Jf. konkurransegrunnlaget for anskaffelsen: *Konkurransegrunnlag Anskaffelse av maskinvare* (ikke datert).

³⁸ *Konkurransegrunnlag maskinvare og kontrakt konferansearrangørtjenester*.

³⁹ *Konkurransegrunnlag Økonomiforvaltningstjenester*, punkt 1.5.

⁴⁰ Se tilsvarende sak KOFA 2016/169 og 2015/59.

⁴¹ *Avtale om anskaffelse av maskinvare datert 1. mai 2018. Bilag 2: prosedyrer for tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen*.

alle leverandørene i rammeavtalen. UD bekrefter i møte at formuleringen i avtalen ikke er i tråd med regelverket.⁴²

6.2.5 Kan utbetalinger i 2017 og 2018 knyttes til en gyldig avtale, og er eventuelle endringer i kontrakten, inkludert totale kjøp og avrop på avtaler, i tråd med forskriften?

Revisjonen har undersøkt utbetalinger i 2017 og 2018 som gjelder ti avtaler der selve anskaffelsesprosessen⁴³ ble gjennomført før det nye regelverket trådte i kraft 1. januar 2017. Det er undersøkt om utbetalingene kan knyttes til en gyldig avtale. Dersom det ikke foreligger en gyldig avtale, vil kjøpene være nye avtaler/anskaffelser, og regelverket må legges til grunn. Det er også undersøkt om de totale utbetalingene er innenfor den utlyste kontraktsverdien, jf. anskaffelsesforskriften §§ 28-1 om tillatte endringer og 28-2 om vesentlige endringer.

Gyldig avtale

Dokumentanalyse og regnskapsanalyse viser at UD i tre av ni saker har foretatt utbetalinger på avtaler som ikke er gyldige. I tillegg er det én sak der det er usikkert om UD faktisk er omfattet av avtalen. Dokumentanalysen viser også at det ikke er gjennomført nye anskaffelsesprosesser for disse avtalene.

I den første og den andre saken løp avtalene ut 31. desember 2016. For den ene er det foretatt utbetalinger til og med desember 2018, for den andre til og med september 2017. Det mangler dokumentasjon som viser om eventuelle opsjoner er utløst.⁴⁴

I den tredje saken foreligger det flere avtaler, og disse utløp i november 2016 og desember 2017. Det mangler dokumentasjon på gyldig forlengelse av disse avtalene. Det er foretatt utbetalinger til og med desember 2018.⁴⁵

I tillegg viser dokument- og regnskapsanalysen at det i én av de ni sakene er foretatt utbetalinger på en avtale som det er uklart om UD er omfattet av. Avtaleeieren er et annet departement enn UD. UD opplyser at det har vært flere møter med avtaleeieren, og at det foreligger e-postkorrespondanse som omtaler at UD kan bruke avtalen.⁴⁶ Dokumentanalysen viser at det ikke er tilstrekkelig dokumentert at UD faktisk er omfattet av avtalen, det vil si om UD er en av oppdragsgiverne som er definert i kunngjøringen eller invitasjonen, og som dermed kan tildele kontrakter etter § 26-1 (3). UD har utbetalt totalt ca. 12,8 millioner kroner på denne avtalen i 2017 og 2018.

Totale utbetalinger

Analyse av regnskapsdata viser at for to av ni avtaler er de totale utbetalingene større enn den angitte kontraktsverdien ved utlysning.

I den ene saken er det inngått rammeavtale med tre leverandører, med en varighet på inntil åtte år (4 år + 4 års opsjon). Den estimerte verdien av anskaffelsen ved utlysning i 2013 var ca. 500 000 kroner årlig ekskl. mva., til sammen 4 millioner ekskl. mva. over de åtte årene.⁴⁷ Regnskapsanalysen viser at det i perioden 2014–2018 minimum er utbetalt 5,6 millioner ekskl. mva. Dette betyr at det per 2018, fem år inn i avtaleperioden, minimum er utbetalt 1,6 millioner ekskl. mva. (40 prosent) mer enn den utlyste kontraktsverdien. Dokumentanalysen viser at UD ikke har gjort vurderinger med hensyn til at de totale kjøpene under avtalen er over den utlyste kontraktsverdien, og hvilke konsekvenser dette har for avtaleforholdet, inkludert om utvidelsene er i tråd med regelverket.

I den andre avtalen er kontrakten utlyst med en total kontraktsverdi på 15 millioner kroner ekskl. mva. Avtalen løper fra 2016 med en varighet på ett år og med opsjon på ytterligere forlengelse i inntil tre år. UD opplyser at departementet i perioden 2016–2019 har kjøpt for omlag 20,5 millioner kroner inkl. mva. fra leverandøren, og at departementet fortsatt kommer til å gjøre kjøp under denne avtalen. UD

⁴² Verifisert referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. februar 2019.

⁴³ Med anskaffelsesprosess menes de ulike fasene fram til en kontrakt er inngått mellom en oppdragsgiver og en leverandør, det vil si utarbeidelse av dokumenter som kontraktsstrategi, utlysning, konkurransegrunnlag og kontrakt.

⁴⁴ Dokument- og regnskapsanalyse leverandørnummer.

⁴⁵ Dokument- og regnskapsanalyse leverandørnummer.

⁴⁶ Verifisert referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. februar 2019.

⁴⁷ Konkurransegrunnlag adgangskontroll og låsesystemer.

uttaler videre at det ikke er foretatt en vurdering etter anskaffelsesforskriften § 28-1⁴⁸ om hvilke endringer som er tillatt. Departementet viser til at avtalen ble inngått i 2016 og dermed er regulert av den tidligere forskriften.⁴⁹

Anskaffelse gjennomført etter feil del av regelverket

Dokumentanalysen viser at i den tiende saken hvor det har vært utbetalinger i 2017/2018, ble anskaffelsen gjennomført etter feil del av den daværende anskaffelsesforskriften⁵⁰ (ny forskrift trådte i kraft 1. januar 2017). Avtalen er utlyst med CPV-koden 63520000 *Transportformidling* (uprioritert tjeneste – nasjonal anskaffelse). Korrekt CPV-kode for denne anskaffelsen er kategori 60170000 *Utleie av kjøretøyer til persontransport med sjåfør* (prioritert tjeneste). Anskaffelsen skulle derfor vært utlyst i TED (EØS) og ikke bare i Doffin (nasjonalt).

Kontraktsoppfølging

Ifølge UDs anskaffelsesstrategi er oppfølging av anskaffelser ett av flere forbedringsmål i departementet.⁵¹

Dokumentanalysen viser at departementets rutinebeskrivelse ikke omhandler veiledning om hva kontraktsoppfølging på anskaffelsesområdet innebærer, for eksempel kontroll av hvor mye som er fakturert og betalt i forhold til den utlyste kontraktsverdien. Veilederen omhandler kun brudd som skyldes mislighold fra leverandørens side.⁵²

UD opplyser at departementet ikke har noen samlet oversikt over alle avtaler departementet har inngått eller er omfattet av, og at departementet per i dag heller ikke har noe automatisk system for å følge opp avtalene som er inngått. KAV-systemet⁵³ sender imidlertid et varsel et visst antall måneder før en rammeavtale utløper.⁵⁴

Ifølge UD er det ikke sporbarhet mellom regnskap og anskaffelsesdokumentasjon/kontrakter. Videre viser departementet i rapporten om *Digitalisering av anskaffelser i Utenriktjenesten forprosjekt 2017* at registreringen av innkjøpsdata er mangelfull og lite strukturert. Dette fører ifølge UD til at departementet har lite dybdekunnskap om anskaffelsene som gjøres, og om effektivitet og måloppnåelse i anskaffelsesprosessen.⁵⁵ UD har igangsatt et prosjekt som skal sørge for sporbarhet mellom faktura og avtale.⁵⁶

6.3 I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i sine anskaffelser

Anskaffelsesloven § 5 og anskaffelsesforskriften § 7-9 fastsetter at virksomheten skal innrette anskaffelsespraksisen sin slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Som oppdragsgiver skal UD også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er risiko for brudd på slike rettigheter. Ifølge anskaffelsesloven § 7 skal UD stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten.

⁴⁸ § 28-1 er ny i anskaffelsesforskriften som trådte i kraft 1. januar 2017.

⁴⁹ Dokumentet 20190311 Mail vedlagt i e-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 11. mars 2019.

⁵⁰ FOR-2006-04-07-402.

⁵¹ Strategi for UDs anskaffelsesvirksomhet 2015 til 2018 (oppdatert 22. januar 2018).

⁵² Anskaffelser i UD. 1. Instruks. 2. Rutiner, punkt 2.7. Gjennomføre kontrakt.

⁵³ Kontraktsadministrasjonsverktøyet (KAV), brukes av statlige virksomheter som et ledd i gjennomføringen av anskaffelser.

⁵⁴ Jf. dokumentet 20190311 Mail vedlagt i e-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 11. mars 2019.

⁵⁵ Digitalisering av anskaffelser i Utenriktjenesten forprosjekt 2017.

⁵⁶ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 12. mars 2019.

6.3.1 Miljø, menneskerettigheter og bruk av lærling i styringsdokumenter og rutinebeskrivelser

Dokumentanalysen viser at UD's styringsdokumenter i liten grad omtaler hvordan hensynet til miljø og menneskerettigheter skal ivaretas i departementets anskaffelsesvirksomhet. Hvordan UD skal ivareta kravet om bruk av lærlinger, omtales heller ikke i styringsdokumentene.⁵⁷

Seksjon for anskaffelser uttaler at seksjonen jobber både strategisk og operativt med miljø- og samfunnsansvaret i anskaffelsesvirksomheten. Seksjonen arbeider med å få mer om dette perspektivet inn i den nye anskaffelsesstrategien.⁵⁸ UD opplyser at departementet benytter seg av eksterne kilder, som blant annet Difis veiledninger. UD uttaler videre at departementet er i en prosess med å se nærmere på hvordan de kan ivareta samfunnsansvar i anskaffelsesvirksomheten.⁵⁹

6.3.2 Miljø, menneskerettigheter og bruk av lærling i gjennomføringen av anskaffelser

Dokumentanalysen viser at det er to anskaffelser hvor det er relevant å vurdere miljø, menneskerettigheter eller bruk av lærling.

I den første anskaffelsen er både miljøkrav og menneskerettigheter relevant å vurdere. Dokumentanalysen viser at miljøkrav er omtalt i kontraktsstrategien, men at det ikke er stilt denne typen krav i konkurransegrunnlaget eller i avtalen/kontrakten. Det er stilt miljøkrav i to av tolv (kontrollerte) avrop på avtalen. I de ti øvrige avropene er produktnavn direkte angitt i tilbudsforespørselen, og det er ikke dokumentert noen miljøvurdering av disse produktene. Dokumentanalysen viser videre at krav om menneskerettigheter er inntatt i kontrakten og egenerklæringer er blitt krevd inn fra leverandørene. UD mener det i kontraktstrategien ble utførlig vurdert hvordan miljøbelastningen kunne minimeres i denne anskaffelsen.⁶⁰

I den andre anskaffelsen er det relevant å vurdere miljøkrav og bruk av lærling. Dokumentanalysen viser at UD ikke har vurdert eller stilt miljøkrav verken i kontraktstrategien eller i selve avtalen med leverandøren. Bruk av lærling er ikke vurdert i kontraktstrategien, og UD har heller ikke stilt krav om bruk av lærling i avtalen.

6.4 Har Utenriksdepartementet etablert styring og kontroll som sikrer at de ikke tildeler tilskudd i strid med anskaffelsesregelverket og Stortingets forutsetninger?

6.4.1 Har Utenriksdepartementet etablert en internkontroll som sikrer korrekt anvendelse av anskaffelsesregelverket ved kjøp av varer og tjenester som er finansiert med tilskudd?

Departementet opplyser i møte at de viktigste tiltakene for å styre og kontrollere tilskuddsbetalinger har vært å innføre obligatorisk vurdering av grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser, å styrke kompetansesiden og å forsterke samarbeidet med *EFTA Surveillance Authority* (ESA).⁶¹

Internkontroll

UD opplyser at som følge av ILPI-saken har departementet innført nye internkontrolltiltak.⁶² Dokumentanalysen viser at UD siden 2016 har implementert nye internkontrollordninger. Internkontrollen innebærer at seksjon for tilskuddsforvaltning skal vurdere grensedragningen mellom anskaffelser og tilskudd ved nye tilskuddsavtaler. Seksjon for tilskuddsforvaltning har imidlertid ikke ansvar for å følge opp at underliggende enheter oversender saker for vurdering.

Dokumentanalysen viser at UD har etablert skriftlige rutinebeskrivelser for internkontroll som sist ble oppdatert i 2014. Rutinebeskrivelsene inneholder relevante bestemmelser for vurdering av grensedragningen mellom regelverket for anskaffelser, tilskudd og offentlig støtte.⁶³

⁵⁷ *Strategi for UD's anskaffelsesvirksomhet 2015-2018*, årlige handlingsplaner til strategien for årene 2015–2018, *Anskaffelser i UD. Instruks og rutine*, datert 10. april 2018, *Rutine for sikkerhetsgraderte anskaffelser i UD*, datert 6. oktober 2014, *instruks for økonomistyring i utenriksstjenesten*, datert 14. november 2018, og *Mal for kontraktstrategi*.

⁵⁸ Møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. februar 2019.

⁵⁹ E-post til Riksrevisjonen fra Utenriksdepartementet av 26. november 2018.

⁶⁰ Møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. februar 2019.

⁶¹ Verifisert referat fra intervju med seksjon for tilskuddsforvaltning 5. desember 2018.

⁶² Verifisert referat fra intervju med seksjon for tilskuddsforvaltning 13. november 2018.

⁶³ Grønn manual om forvaltning av tilskudd for UD og NORAD av mars 2014

Rutinebeskrivelsene skal innarbeides i departementets elektroniske saksbehandlingsverktøy (Tilskuddsportalen),⁶⁴ og dette arbeidet ble påbegynt i 2016. I 2018 er ca. 7 prosent av tilskuddsutbetalingene saksbehandlet i Tilskuddsportalen, og nye ordninger vil legges til løpende.

Dokumentanalysen viser at UD's manual ikke er oppdatert med endringer fra utenriksrådets instruks fra 2016.⁶⁵ Videre viser dokumentanalysen at arbeidet med ny elektronisk versjon av manualen ikke var ferdigstilt i april 2019. Ifølge Prop. 1 S (2017–2018) skulle oppdatert og ny elektronisk versjon av departementets håndbok i tilskuddsforvaltning bli tatt i bruk i løpet av 2018. Per april 2019 er ikke dette arbeidet ferdigstilt.⁶⁶ Departementet opplyser at alle instruksene er tilgjengelige for alle medarbeiderne på UDIntra.⁶⁷

Saksbehandlingssystemene

UD opplyser at målet er å ha en enhetlig praksis for saksbehandling og dokumentasjon i tilskuddsforvaltningen, blant annet ved bruk av de elektroniske saksbehandlingssystemene.⁶⁸ UD opplyser at siden ikke alle utenriksstasjoner har samme elektroniske saksbehandlingssystem, vil dokumentasjonspraksisen variere som følge av tekniske begrensninger og sikkerhetsmessige vurderinger i de elektroniske saksbehandlingssystemene.

Kompetanse

Ifølge UD ble det som følge av ILPI-saken vurdert som nødvendig med et kompetanseløft innen tilskuddsforvaltning.⁶⁹ Dokumentanalyser viser at UD har igangsatt opplæringstiltak, og en av modulene i opplæringen er grensedragning mellom anskaffelser og tilskudd i departementet og underliggende enheter. Det arrangeres kurs for alle nye tilskuddsforvaltere, og det er krav om at saksbehandlere og andre som skal jobbe med tilskuddsforvaltning, har gjennomført relevante kurs.

6.4.2 Følger Utenriksdepartementet sine egne rutiner for å sikre at det ikke tildeles tilskudd som skulle vært behandlet som en anskaffelse?

Tilskuddsavtaler med utgangspunkt i regnskapsdata fra 2017 og 2018

Dokumentanalysen viser at for 5 av de 40 utvalgte tilskuddsavtalene har ikke seksjon for tilskuddsforvaltning vurdert grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser i tråd med departementets retningslinjer.⁷⁰ UD bekrefter at grensedragningen ikke er vurdert for disse avtalene.⁷¹

Dokumentanalysen viser videre at seksjon for tilskuddsforvaltning vurderer det slik at 2 av de 40 utvalgte avtalene burde vært inngått etter anskaffelsesregelverket.⁷² Når det gjelder den ene saken, opplyser seksjon for tilskuddsforvaltning at beslutningsdokumentet og annen dokumentasjon tyder på at kostnadene er ment å dekke departementets egne behov, og at saken derfor burde vært håndtert som anskaffelse. I den andre saken har seksjon for tilskuddsforvaltning behandlet saken og vurdert det slik at saken skal behandles som en anskaffelse. Denne anbefalingen er ikke fulgt opp av tilskuddsforvalteren.

Tilskuddsavtaler hvor seksjon for tilskuddsforvaltning har vurdert grensedragningen

Dokumentanalysen viser at to av de fem utvalgte sakene som seksjon for tilskuddsforvaltning har vurdert som anskaffelser, er inngått som tilskuddsavtaler og ikke som anskaffelser. Dette har skjedd etter dialog mellom tilskuddsforvalteren (fagseksjonen) og seksjon for tilskuddsforvaltning.

⁶⁴ Tilskuddsportalen (har én funksjon rettet mot publikum og én funksjon til bruk for intern saksbehandling; håndterer i dag utlysning, innsending av søknad, vurdering og avtaleutforming), PTA (UDs elektroniske system for finansiell planlegging, gjennomføring og oppfølging av samtlige individuelle tilskuddsavtaler, inkludert tilskuddsavtaler under ordninger som ikke er søknadsbaserte) og UDSak (arkivsystemet).

⁶⁵ Grønn manual om forvaltning av tilskudd for UD og NORAD av mars 2014 og e-post fra utenriksråden til utenriksstjenesten av 21. oktober 2016.

⁶⁶ Håndbøker/retningslinjer for forvaltning av tilskudd (Grant Management Manual – GMM): Rød manual om etablering og håndtering av tilskuddsordninger, Grønn manual om forvaltning av tilskudd for UD og NORAD av mars 2014, og Blå manual om håndtering av delegerte tilskudd eller tilskuddsordninger.

⁶⁷ Tilbakemelding fra Utenriksdepartementet på utkast til revisjonsrapport 20. mai 2019.

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med seksjon for tilskuddsforvaltning 5. desember 2018.

⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med seksjon for tilskuddsforvaltning 5. desember 2018.

⁷⁰ Avtalene KOS-18/0001, RAF-17/0071, QZA-17/0245, QZA-18/0121 og CYP 15/0002.

⁷¹ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 20. februar 2019.

⁷² Avtalene QZA-17/0245 og QZA17/0393.

I to av de øvrige sakene har departementet inngått avtale om gjennomføring i egenregi, jf. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* kapittel 3. Dokumentanalysen av disse sakene viser at vurderingen av vilkårene er mangelfullt dokumentert.

7 Konklusjoner

Utenriksdepartementet (UD) bruker årlig ca. 1 milliard kroner på forskjellige typer varer og tjenester. Gjennom å etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal UD blant annet sikre at felleskapets ressurser brukes på en effektiv måte og slik at hensyn til miljø og samfunn ivaretas så vel som interessene til et konkurransedyktig næringsliv. UD skal som offentlig oppdragsgiver opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om UD gjennomfører anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om UD tildeler tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Undersøkelsen viser at det er svakheter i UD's gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Videre viser undersøkelsen at UD har iverksatt en internkontroll som i all hovedsak sikrer at det ikke blir tildelt tilskudd som skulle vært behandlet som en anskaffelse.

7.1 Ivaretar Utenriksdepartementet anskaffelseslovens grunnleggende prinsipp om etterprøvbarehet for anskaffelser i intervallet mellom 100 000 og 1 300 000 kroner?

Undersøkelsen viser at det er manglende eller mangelfull dokumentasjon av anskaffelser under terskelverdi. Flertallet av de kontrollerte anskaffelsene er ikke dokumentert i tråd med kravene i forskriftens § 7-1 (3). Manglende dokumentasjon får også konsekvenser for det grunnleggende prinsippet i loven om etterprøvbarehet.

Vesentlige vurderinger i de mindre anskaffelsene kan for eksempel være en begrunnelse for hvorfor oppdragsgiveren går direkte til en leverandør. Prinsippet om etterprøvbarehet innebærer at en tredjeinstans skal kunne forstå hva som er gjort og hvorfor, og disse vurderingene må gjøres løpende. Prinsippet om etterprøvbarehet må også ses i sammenheng med prinsippet om forholdsmessighet, noe som innebærer at det normalt kreves mer dokumentasjon jo større verdi anskaffelsen har.

Undersøkelsen viser at det er behov for at også mindre anskaffelser blir kvalitetssikret eller kontrollert. De små anskaffelsene er gjennomført av ulike fagseksjoner og avdelinger i departementet, noe som kan tyde på at utfordringen med å dokumentere anskaffelsene i tråd med forskriften er gjennomgående i departementet.

7.2 Etterlever Utenriksdepartementet lov og forskrift om offentlige anskaffelser for anskaffelser som overstiger 1 300 000 kroner?

UD har etablert en egen seksjon som skal sørge for kvalitetssikring av de store anskaffelsene og sikre at disse anskaffelsene blir gjennomført i tråd med regelverket. Seksjonen skal også bistå ved planlegging og gjennomføring av anskaffelsesprosessene i departementet. UD har i hovedsak utarbeidet gode instruksjoner og rutinebeskrivelser. Undersøkelsen viser likevel manglende etterlevelse av anskaffelsesloven og -forskriften i store anskaffelser der prosessen er gjennomført i 2017 og 2018.

Anskaffelser der regelverket ikke er lagt til grunn

Undersøkelsen viser at to anskaffelser er gjennomført uten at anskaffelsesregelverket er lagt til grunn. Det er ikke dokumentert at UD har hjemmel for unnta disse fra regelverket. Dette innebærer at begge anskaffelsene er ulovlige direkteanskaffelser.

Dokumentasjonsplikt

Undersøkelsen viser at UD i de store anskaffelsene i hovedsak etterlever dokumentasjonsplikten i §§ 7-1 (3), 10-5 og 25-5. Undersøkelsen viser samtidig at departementet i flere anskaffelser ikke dokumenterer vesentlige vurderinger i tilstrekkelig grad. UD konkluderer uten at de dokumenterer tilstrekkelig hva de baserer konklusjonen på, og hvilke vurderinger de gjør. Dette er spesielt viktig når

departementet har kommet til at en anskaffelse kan unntas regelverket, eller når departementet bruker unntaksbestemmelser som har særlige vilkår knyttet til seg. God dokumentasjon er avgjørende for at det skal være mulig å etterprøve at prosesser har gått riktig for seg, og at regelverket er fulgt. Å måtte gjøre gode vurderinger tvinger oppdragsgiveren til å faktisk vurdere om de møter gitte kriterier og holder seg innenfor det regelverket tillater.

Anskaffelser som ikke er utført etter riktig del av regelverket

Undersøkelsen viser at departementet i flere anskaffelser har brukt CPV-koder feil ved utlysning av anskaffelsen. I to anskaffelser har departementet benyttet en CPV-kode som plasserer anskaffelsen i feil del av anskaffelsesforskriften. Dette har medført at anskaffelsen bare har blitt kunngjort i Doffin (nasjonalt), mens den etter regelverket skulle ha vært kunngjort i TED (EØS). I én anskaffelse er det utelatt CPV-koder som er dekkende for kjøpene som faktisk skal gjøres på avtalen. UD opplyser følgende om saken: «Det har ikke vært departementets hensikt å kjøpe tjenestene separat fra vareleveransen. En svært liten andel av kjøpene på avtalen gjelder tjenestekjøp. Det er departementets vurdering at det ikke vil svare til forutberegnelighetsprinsippet å merke tjenesten med CPV-koder for tjenester, da det ikke ville være aktuelt å kjøpe tjenester separat.»⁷³ I rettspraksis⁷⁴ og i tidligere KOFA-praksis legges det til grunn at kjøp av tjenester på en kontrakt som er lyst ut uten CPV-koder for tjenestene, er en ulovlig direkteanskaffelse.

Inngåelse av rammeavtaler

I flere anskaffelser er det vilkår i kontrakten eller konkurransegrunnlaget som angir at departementet uten begrensninger kan kjøpe de samme varene og tjenestene hos andre leverandører enn rammeavtaleleverandørene.

En kontraktsklausul som gir oppdragsgiveren ubegrenset rett til å gå til andre leverandører, er ikke i tråd med lovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet. Det er forskjell mellom på den ene siden at oppdragsgiveren kan være bundet av flere rammeavtaler som har overlappende virkeområder, og som alle er gjennomført i tråd med regelverket, og på den andre siden forholdet her, hvor departementet uten begrensninger kan inngå både rammeavtaler og direkte kjøp.⁷⁵

Kontraktsbestemmelsene framstår videre som en tildelingsbestemmelse i strid med forskriftens §§ 26-1 (3) og 26-3 (2), som angir at kun leverandørene som er parter i rammeavtalen, kan tildeles kontrakter, og at kontrakter skal tildeles etter ny konkurranse mellom leverandørene.

Kontraktsbestemmelsene kan medføre at avtalene er i strid med forskriftens virkeområde slik det angis i forskriftens § 1-1 og §§ 4-1 a) *gjensidig bebyrdende kontrakt* og 4-1 i) *definisjonen av en rammeavtale*. At departementet generelt og uten begrensninger har anledning til å kjøpe utenfor rammeavtalene, kan innebære at kontraktene ikke anses å være bindende og dermed faller utenfor forskriftens virkeområde. Det er forskjell på at oppdragsgiver kontraktstester en ubetinget rett til å gå utenom kontrakten, og spørsmålet om hvorvidt leverandøren er garantert all omsetning innenfor kontraktens område. Dette kan innebære at avropene må gjennomføres som separate anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverket.

I én anskaffelse forbeholder UD seg retten til å gjøre direkte avrop til én leverandør etter kundens ønske i tilfeller der avropene er under 100 000 kroner. Dette er ikke i samsvar med anskaffelsesforskriften § 26-3 (2), som angir at dersom en rammeavtale med flere leverandører ikke fastsetter alle kontraktsvilkårene, skal oppdragsgiveren tildele kontrakter under rammeavtalen etter ny konkurranse mellom leverandørene.

Gyldige avtaler, totale utbetalinger og kontraktsoppfølging

Undersøkelsen viser at det har vært utbetalinger på tre avtaler som har utløpt. UD har ikke dokumentert at det er utløst opsjoner, eller at avropene er gjort før avtalene har løpt ut.

Undersøkelsen viser videre at det er én avtale der UD utbetaler store beløp uten at det er dokumentert om departementet har anledning til å benytte seg av avtalen.

⁷³ Tilbakemeldinger fra UD på utkast til revisjonsrapport i e-post til Riksrevisjonen 20. mai 2019.

⁷⁴ RT 2008-06-26 s. 982.

⁷⁵ Jf. KOFA 2011/237 punkt 23 flg.

I to avtaler er de totale utbetalingene høyere enn den anslåtte verdien av anskaffelsen ved utlysningstidspunktet. Dersom avtalene benyttes for hele kontraktsperioden, er det sannsynlig at de totale utbetalingene blir vesentlig høyere enn den utlyste kontraktsverdien. Det er ikke dokumentert at UD har vurdert om utvidelsene er lovlige endringer etter § 28-1, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har for avtaleforholdet. Det legges til grunn at § 28-1 er en videreføring/kodifisering av det som var gjeldende rett før 1. januar 2017, og at innholdet i bestemmelsen har betydning uavhengig av tidspunktet for inngåelsen av avtalen.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert et system for kontraktsoppfølging som sikrer at UD har kontroll og oversikt over faktisk forbruk i forhold til kontraktens utlyste verdi, og som sikrer at avtalene som brukes, fortsatt er gyldige.

7.3 I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i sine anskaffelser?

Stortinget er i Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* opptatt av miljø- og klimahensyn, menneskerettigheter og læringer.

Undersøkelsen viser at UDs overordnede styringsdokumenter i liten grad omtaler hvordan UD skal jobbe på et strategisk nivå for å ivareta kravene til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. Hvordan UD kan ivareta kravet om bruk av lærling i sine anskaffelsesprosesser, blir ikke omtalt.

Undersøkelsen viser at UD i gjennomføringen av konkrete anskaffelser har tatt hensyn til menneskerettigheter. UD har vurdert miljøhensyn i planleggingen av enkelte anskaffelser og stilt miljøkrav i enkelte avrop. Departementet har imidlertid i liten grad vurdert miljøhensyn i gjennomføringen av anskaffelsen, for eksempel i utformingen av tildelingskriterier og kontrakt.

UD har ikke stilt krav om bruk av lærling i anskaffelsen hvor dette var relevant. Anskaffelsesdokumentene inneholder heller ingen vurdering av hvorfor departementet eventuelt ikke fant dette relevant. Manglende bruk av lærling i denne anskaffelsen bryter med anskaffelsesloven § 7 og med *forskrift om plikt til å bruke lærlinger i offentlige kontrakter*.

7.4 Grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser – etterlevelse av anskaffelsesregelverket i tilskuddsforvaltningen

UD har de siste tre årene etablert rutiner som har redusert risikoen for at de tildeler og utbetaler tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket. UD har i samme tidsperiode iverksatt relevante og obligatoriske kompetansehevingstiltak. Undersøkelsen viser imidlertid at det er enkelte mangler i oppdatering og oppfølging av rutiner.

Undersøkelsen viser at tilskuddsforvaltere i enkelte tilfeller ikke følger rutinen med å oversende nye avtaler til seksjon for tilskuddsforvaltning for kvalitetssikring. Undersøkelsen viser også at det er enkelte tilskuddssaker der anskaffelsesregelverket skulle vært anvendt.