



Deloitte.

Hordaland fylkeskommune Innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular

Forvaltningsrevisjon | August 2016

«Innkjøp og forretningsdrift
i vidaregåande skular»

August 2016

Rapporten er utarbeidd for Hordaland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

1. Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 7.3.2016.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om organiseringa av innkjøpsarbeidet ved dei vidaregåande skulane er føremålstenleg, og om rutinar er i samsvar med lover, reglar og politiske føringar frå Hordaland fylkeskommune. I tillegg til innkjøp har revisjonen også sett nærare på forretningsdrifta ved skulane. Dette omfattar sal av varer (eigenproduserte varer og vidaresal av innkjøpte varer), samt utleige av lokale og utstyr, og avhending av utstyr/verktøy ved skulane.

Revisjonen omfattar dei vidaregåande skulane Voss jordbruksskule, Stend vidaregåande skule og Hjeltnes vidaregåande skule. Det er nytta dokumentanalyse, intervju og stikkprøvekontrollar av innkjøp og kontantsal i revisjonen.

Revisjonen finn at innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune har utarbeidd eit rammeverk som i hovudsak er godt tilpassa innkjøpsarbeidet i einingane. Det er også sett i verk fleire kontrollaktivitetar for å følgje opp og halde oversikt over dei større innkjøpa som einingane gjer sjølve. Revisjonen vil likevel påpeike at registreringa av om kjøp gjort i einingane er «innanfor» eller «utanfor» avtale ikkje gjev tilstrekkeleg grunnlag for å avgjere om skulane lojalt nyttar gjeldande avtalar.

Skulane har i liten grad utarbeidd eigne rutinar knytt til innkjøp. Revisjonen vurderer at skulane ville vore tent med at ansvar og roller, spesielt knytt til bestilling og godkjenning av kjøp av varer, vart meir tydeleggjort.

Funn i stikkprøvegjennomgangen tyder etter revisjonen si vurdering på at ikkje alle som er involvert i anskaffingar ved skulane har tilstrekkeleg kompetanse til å sikre etterleving av regelverk og retningslinjer. Etter revisjonen si vurdering har ikkje skulane følgd opp sitt lokale ansvar for å sørge for naudsynt opplæring og informasjon til medarbeidarar ved at det ikkje er etablert interne rutinar for opplæring av alle tilsette som gjennomfører innkjøp. Dette utgjer ein risiko for at lovverk og fylkeskommunale innkjøpsretningslinjer ikkje blir etterlevd.

Stikkprøvegjennomgangen syner fleire brot på regelverk og retningslinjer. Det går fram at skulane ved eit fleirtal av anskaffingane anten ikkje har innhenta tilbod frå fleire leverandørar, eller at slik tilbodsinnhenting ikkje har vorte dokumentert. Dette er eit brot på retningslinjene til Hordaland fylkeskommune. Vidare finn revisjonen til saman fire innkjøp som er å rekne som ulovlege direkte anskaffingar etter definisjonen i forskrift om offentlege anskaffingar § 4-1 q). Desse innkjøpa skulle vorte lyst ut på Doffin, men det har ikkje vorte gjort.

Vidare syner gjennomgangen at det generelt sett manglar dokumentasjon knytt til anskaffingane. Det kjem mellom anna fram at det manglar anskaffingsprotokollar i 21 av dei 26 innkjøpa som etter regelverket skulle hatt det. Dette er eit brot på forskrift om offentlege anskaffingar § 3-2, og slik revisjonen vurderer det heller ikkje i samsvar med kravet om tilstrekkeleg etterprøvingstilgong i lov om offentlege anskaffingar § 5.

Revisjonen meiner skulane burde tydeleggjort korleis innkjøpsansvarlege skal oppfylle kravet til kontroll på innkjøpsområdet. Ingen av skulane har etablert kontrollrutinar for å avdekke og følgje opp eventuelle brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet. Slike rutinar bør klargjerast og dokumenterast. Dette kan bidra til å sikre at regelverket vert etterlevd, og at skulane får gjennomført anskaffingar med betre kvalitet på ein kostnadseffektiv måte.

Gjennomgangen syner at det i liten grad har blitt gjeve konkrete føringar frå den politiske eller administrative leiinga i Hordaland fylkeskommunen om føremål og rammer for utøving av forretningsdrift ved skulane.

Etter revisjonen si vurdering er det behov for tydelege retningslinjer om korleis forretningsdrift ved skulane bør innrettast innanfor rammene av den vidaregåande opplæringa. Dette gjeld mellom anna å:

- klargjere kva som skal leggjast til grunn ved prising av varer og tenester
- utarbeide utfyllande retningslinjer knytt til utleige, utlån og avhending av utstyr
- setje krav til dokumentasjon/oversyn over varelager, utstyr og maskiner og anna materiell
- gje overordna retningslinjer for registrering, dokumentasjon og kontroll av kontantsal

Revisjonen vil tilrå at skulane:

1. vurderer å innføre retningslinjer knytt til kven som kan kjøpe inn varer ved skulane som omfattar:
 - a) kven som har høve til å kjøpe inn varer og tenester til skulen, kva typar varer/tenester og beløpsgrenser
 - b) krav til kva opplæring dei som har ansvar for innkjøp skal ha
2. syt for at pågåande ulovlege innkjøp som er påpeikt i rapporten vert avslutta og gjennomført med konkurranse i samsvar med krava i regelverket
3. snarast etablerer kontrollrutinar for å avdekke og følgje opp eventuelle brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet
4. utarbeider oversikter over varelager og rutinar for vareteljing
5. utarbeider oversikter over maskiner og utstyr
6. utarbeider retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal, og sørgjer for at kontantsal blir handtert i samsvar med krav i bokføringsforskrifta
7. formaliserer alle utlån og utleige av maskiner og utstyr

Revisjonen vil tilrå at fylkeskommunen sentralt (innkjøpsseksjonen og opplæringsavdelinga):

1. utarbeider prosedyre for innhenting av tilbod frå fleire leverandørar, slik det er lagt opp til i retningslinjene, som einingane kan støtte seg på i gjennomføring av mindre innkjøp
2. gjennomgår retningslinjer knytt til utlån, utleige og avhending, og sikrar at skulane vert gjort kjende med retningslinjene
3. vurderer å setja minimumskrav til opplæring for alle som har fullmakt til å gjennomføra anskaffingar, og vurderer om innkjøpsseksjonen i så fall bør få ansvar for å følgja opp minimumskrava til opplæring i fylkeskommunen
4. vurderer om det er mogleg å finna betre metodar for å innhenta meir pålitelege data for måltalet «andel kjøp innanfor avtale»

Fylkesrådmannen har fått tilsendt rapporten for høyring. Uttalen er lagt ved som vedlegg 1 til denne rapporten.

Innhold

1.	Samandrag	3
2.	Innleiing	7
3.	Om skulane	10
4.	Organisering, ressursar og system	11
5.	Regeletterleving i utvalte innkjøp	17
6.	Forretningsdrift	23
7.	Konklusjon og tilrådingar	30
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	32
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	34
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	40

Figurar

TABELL 1 UTVALDE ANSKAFFINGAR - KONKURRANSEEKSPONERING	18
TABELL 2 – FORDELING INNKJØPSBELØP PER ÅR, TOTALT OG PÅ EIT ART NR.....	20
TABELL 3 - RAMMEAVTALER.....	21

Detaljert innholdsliste

1.	Samandrag	3
2.	Innleiing	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Føremål og problemstillingar	7
2.3	Avgrensing	8
2.4	Metode	8
2.5	Revisjonskriterium	9
3.	Om skulane	10
3.1	Stend vidaregåande skule	10
3.2	Hjeltnes vidaregåande skule	10
3.3	Voss jordbruksskule	10
4.	Organisering, ressursar og system	11
4.1	Problemstillingar	11
4.2	Revisjonskriterium	11
4.3	Datagrunnlag	12
4.4	Vurdering	15
5.	Regeletterleving i utvalte innkjøp	17
5.1	Problemstilling	17
5.2	Revisjonskriterium	17
5.3	Datagrunnlag	18
5.4	Vurdering	22
6.	Forretningsdrift	23
6.1	Problemstillingar	23
6.2	Revisjonskriterium	23
6.3	Datagrunnlag	24
6.4	Vurdering	27
7.	Konklusjon og tilrådingar	30
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	32
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	34
	Regelverket om offentlege anskaffingar	34
	Retningslinjer i Hordaland fylkeskommune	35
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	40
	Lov og forskrift	40
	Dokument frå Hordaland fylkeskommune	40
	Andre kjelder	40

2. Innleiing

2.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 7.3.2016.

2.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om organiseringa av innkjøpsarbeidet ved dei vidaregåande skulane er føremålstenleg, og om rutinar er i samsvar med lover, reglar og politiske føringar frå Hordaland fylkeskommune.

I tillegg til innkjøp har revisjonen også sett nærare på forretningsdrifta ved skulane. Dette omfattar sal av varer (eigenproduserte varer og vidaresal av innkjøpte varer), samt utleige av lokale og utstyr, og avhending av utstyr/verktøy ved skulane.

På bakgrunn av føremålet og problemstillingane i bestillinga frå kontrollutvalet blei det utleia følgjande hovud- og delproblemstillingar for prosjektet:

1. Er organiseringa av innkjøp ved skulane føremålstenleg?
 - a. Er det tydelege fullmakter for dei som har ansvar for innkjøp?
 - b. Er det tilstrekkelege ressursar knytt til innkjøp i høve til omfanget og kompleksiteten av innkjøpa?
2. Har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert interne rutinar for opplæring som sikrar dette?
3. Vert regelverk samt interne rutinar og retningslinjer på innkjøpsområdet følgde?
 - a. Er innkjøp eller underliggende kontraktar lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverk for offentlege innkjøp?
 - i. Er korrekt konkurranseform etter regelverket nytta?
 - ii. Er korrekt kunngjering/utlysing nytta?
 - iii. Er HFK sine retningslinjer for konkurranseeksponering følgde?
 - b. Er ev. kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i tråd med avtalane og retningslinjene i HFK?
 - c. Er ev. avvising av leverandørar gjort på rett grunnlag?
 - d. Er tilbodsevaluering dokumentert?
 - e. Er tilbodsevaluering gjennomført på ein føreseieleg måte, med likebehandling av leverandørar?
 - f. Er det utarbeidd protokoll for innkjøpa, og er denne i samsvar med regelverket?
4. Er det føremålstenlege rutinar på innkjøpsområdet?
 - a. Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp ved skulane?
 - b. I kva grad er det etablert internkontroll for å avdekke og følgje opp brot på rutinar og regelverk?
5. Er forretningsdrift ved skulane i tråd med gjeldande lover og reglar?
 - a. Er det klare retningslinjer knytt til innkjøp og produksjon av varer for sal/vidaresal, og for prising av varer?

- b. Er det klare retningslinjer knytt til utleige (av utstyr, lokale, stallplassar og i samband med arrangement)?
- c. Er det klare retningslinjer knytt til sal og avhending av utstyr og verktøy?
- d. Er det tilstrekkelege retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal?
- e. Er det retningslinjer som sikrar korrekt og fullstendig rekneskapsregistrering av inntekter og utgifter i samband med varesal og utleige?

2.3 Avgrensing

Denne revisjonen omfattar dei vidaregåande skulane Voss jordbruksskule, Stend vidaregåande skule og Hjeltnes vidaregåande skule.

2.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til august 2016.

2.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått sentrale og lokale retningslinjer og rutinar. Dette inneber å kartleggje rutinane knytt til innkjøp og forretningsdrift ved skulane, samt å kontrollere dokumentasjon på gjennomføring /praksis knytt til bruk av rutinane. Oversyn over sentrale dokument som er nytta i prosjektet ligg i vedlegg 3.

2.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju ved dei tre vidaregåande skulane, og ved innkjøpsavdelinga og opplæringsavdelinga i fylkeskommunen. Til saman har det vorte gjennomført 13 intervju. I tillegg har revisjonen innhenta ytterlegare informasjon gjennom møte med opplæringsavdelinga og innkjøpsseksjonen.

2.4.3 Stikkprøvekontrollar

Innkjøp

Revisjonen har fått uttrekk frå driftsrekneskapa for åra 2011 til 2015 for dei tre skulane. Uttrekket omfattar alle utbetalingar til leverandørar med informasjon om mellom anna kontoart, leverandørnamn og beløp. Uttrekka for dei fire åra har vorte samla per skule, og revisjonen har analysert utbetalingane gjennom ulike samanstillingar:

- Oversyn over større enkeltutbetalingar
- Oversyn over samla utbetalingar til ein leverandør for eitt år, og gjennom ein fireårsperiode
- Oversyn over samla utbetalingar til ein leverandør knytt til bestemte artskontoar

På bakgrunn av desse samanstillingane har revisjonen plukka ut 34 enkeltinnkjøp og samla innkjøp for dei tre skulane (18 for Stend, 10 for Voss og 6 for Hjeltnes). For desse utbetalingane har vi bede om dokumentasjon knytt til det bakanforliggande innkjøpet. Vi har for alle kjøpa etterspurt dokumentasjon knytt til konkurranseutsetting og anskaffingsprotokoll. For seks av innkjøpa har vi bede om dokumentasjon knytt til heile anskaffingsprosessen. Dokumentasjonen har revisjonen gått gjennom ved hjelp av eigne analyseskjema for kvar anskaffing. Resultata av gjennomgangen er presentert i kapittel 5 i rapporten.

Kontantsal

For å undersøkje enkelte av problemstillingane som gjeld forretningsdrifta ved skulane (kap. 6) har revisjonen gått gjennom dokumentasjon knytt til kontant- og kortsal ved kantine, gardsbutikk og hagesenter. Gjennomgangen har omfatta kontroll av oppgjersskjema mot underliggande bilag.

2.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen i rapporten har vorte sendt på verifisering og høyring til fylkeskommunen. Høyringssvaret ligg som vedlegg 1 til rapporten.

2.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå regelverket om offentlege anskaffingar, regelverket om bokføring og fylkeskommunen sine eigne felles retningslinjer og rutinar. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

3. Om skulane

3.1 Stend vidaregåande skule

Stend vidaregåande skule ligg i Bergen. Det har vore skuledrift ved Stend sidan 1866. I dag har skulen utdanningsprogramma idrett og naturbruk, og skal i 2016 også få service og samferdsel. Felles for dei tre studieretningane er at skulen har eit fokus på aktivitet og ei praktisk tilnærming til faga.¹ Revisjonen har i hovudsak omfatta på den delen av skuledrifta som er knytt til naturbruk. I tilknytning til skulen er det og ein gardsbutikk, som revisjonen har undersøkt.

3.2 Hjeltnes vidaregåande skule

Hjeltnes vidaregåande skule ligg i Ulvik i Hardanger. Skulen tilbyr vidaregåande utdanning innan naturbruk, anleggsgartnarfaget og blomsterdekoratørfaget. Skulen har i tillegg fagskuletilbodet arborist og vaksenopplæring innan gartnarfag. Skulen har veksthus, planteskule, frukthage, park og idrettsanlegg. I tillegg har skulen ein stor verkstad og ein anleggsgartnarhall der elevane kan ha praktiske øvingar heile året. Ei avdeling ved skulen er Hjeltnes kompetansesenter som har ansvar for kurs- og oppdragsverksemd, vaksenopplæring og fagskuletilbodet arborist.²

3.3 Voss jordbruksskule

Voss jordbruksskule vil frå hausten 2016 bli slått saman med Voss vidaregåande skule til Nye Voss vidaregåande skule. Skulen vil tilby bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, naturbruk, restaurant- og matfag, teknikk- og industriell produksjon og opplæring i tilrettelagte grupper. Naturbruk har tre studietilbod på første året: landbruk, hest og villmark. På andre året (vg2) kan elevane velje mellom villmarksliv, heste- og hovslagarfag, og landbruk og gartnarnæring. Det siste året (vg3) kan elevane velje landbruk eller naturbruk på nye Voss vidaregåande skule.³

¹ <http://skole.hfk.no/stendvgs>

² <http://skole.hfk.no/nn-NO/skole/hjeltnesvgs/praktisk-informasjon/om-skulen/?id=895>

³ <http://skole.hfk.no/nn-NO/skole/nyevossvgs/praktisk-info/om-skulen/?id=25752>

4. Organisering, ressursar og system

4.1 Problemstillingar

Er organiseringa av innkjøp ved skulane føremålstenleg? Under dette:

- Er det tydelege fullmakter for kven som har ansvar for innkjøp?
- Er det tilstrekkelege ressursar knytt til innkjøp i høve til omfanget og kompleksiteten av innkjøpa?

Er det føremålstenlege rutinar på innkjøpsområdet? Under dette:

- Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp ved skulane?
- I kva grad er det etablert internkontroll for å avdekke og følgje opp brot på rutinar og regelverk?

Har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert interne rutinar for opplæring som sikrar dette?

4.2 Revisjonskriterium

I st. meld. 36 (2008-2009) vert det understreka at organiseringa av innkjøpsfunksjonen er viktig. At innkjøpsfunksjonen er organisert på ein god måte er ein føresetnad for at innkjøp kan gjennomførast korrekt og effektivt.

Det at ein innkjøpsfunksjon er organisert føremålstenleg, inneber at det er gode system og rutinar for å sikre at ein følgjer regelverket og dekkjer dei behova verksemda har, at det er tilstrekkeleg med ressursar til å drive innkjøpsarbeidet og at dei som er involvert i innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse. Planlegging, behovsdefinering, kontroll og evaluering av innkjøp er avgjerande for at innkjøp skal kunne gjennomførast lovleg, dekkje behova til verksemda på ein best mogleg måte og gje eit betre grunnlag ved seinare innkjøp.

Føremålstenlege rutinar for innkjøp og internkontroll

I *Det gode innkjøp* (st.meld. 36) vert internkontroll peikt på som eit viktig verkemiddel for å skjerpe etterlevinga av regelverket om offentlege innkjøp, forvalte ressursar på ein god måte og for å førebyggje korrupsjon og mislegheiter ved offentlege innkjøp.

Eit grunnleggjande krav som gjeld all internkontroll i den fylkeskommunale verksemda, inkludert innkjøpsarbeidet, er kravet som er formulert i kommunelova § 20 nr. 2:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

For å oppnå ein «betryggande kontroll» knytt til innkjøpsområdet er det anbefalt av KS å fastsetje innkjøpsstrategi og innkjøpsrutinar.⁴

Kompetanse og opplæring

For å gjennomføre offentlege innkjøp på ein riktig og føremålstenleg måte er det naudsynt med tilstrekkeleg kompetanse hos dei som har ansvar for innkjøp.⁵ Dette kan omfatte tilsette frå ulike delar av organisasjonen, fordi det i dei ulike fasane av innkjøpsprosessen vil vere aktivitetar som krev at ressursar frå ulike delar av verksemda er involvert.

⁴ Sjå «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus.» KS 2015.

⁵ St. meld. 36 (2008-2009). Det gode innkjøp.

I *Det gode innkjøp* (st.meld. 36) vert det understreka at offentlege verksemdar må ha tilstrekkeleg bestillar-kompetanse til å kunne definere kva ein har behov for å kjøpe inn og for å vurdere kva for innkjøpsmetode som er mest føremålstenleg. Dette inneber òg kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarknad og regelverket om offentlege innkjøp.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Organisering

Roller og ansvar

Det går fram av innkjøpshandboka til Hordaland fylkeskommune at fylkeskommunen har lagt til rette for lokal gjennomføring av innkjøpsaktivitetane i samsvar med sentral styring og tilrettelegging. Hovudprinsippa i Innkjøpshandboka er omtalt i vedlegg 2.

Ansvarstilhøva knytt til innkjøp er omtalt i styringsdokumentet «Innkjøpsfunksjonen i HFK: Ansvar stab – linje. Innkjøpsansvar, roller og oppgåver». Innkjøpssjefen i fylkeskommunen er mellom anna ansvarleg for å utarbeide og vedlikehalde styrings-, gjennomførings- og kontrolldokument for bruk ved innkjøp, samt leggje til rette for tilstrekkeleg internkontroll.

Innkjøpsseksjonen har to einingar, ei driftseining og ei kontrakteining. Driftseininga er ansvarleg for IKT-systema, oppfølging av rammeavtaler, og å utarbeide nøkkeltal og måltal. Kontrakteininga er ansvarleg for å gjennomføre anskaffingar frå behovet for anskaffing er meldt inn til kontrakten er signert. Hordaland fylkeskommune nyttar innkjøpssystemet FINS (Felles Innkjøpssystem). I FINS ligg det tilgjengeleg ei rekkje avtalar som dei vidaregåande skulane kan nytte. Skulane skal i hovudsak gjere anskaffingar via FINS.

Eigedomsavdelinga i Hordaland fylkeskommune, som har ansvar for skulebygga, er i hovudsak ansvarleg for å gjennomføre anskaffingar knytt til eventuelle endringar eller oppgradering av bygga. Det går fram av intervju at både innkjøpsseksjonen og opplæringsavdelinga blir involvert i anskaffingane når det er naudsynt og i samsvar med fastsette retningslinjer. Opplæringsavdelinga i fylkeskommunen har informert skulane om at dei kan vende seg til innkjøpsrådgjevaren når dei treng hjelp vedkommande hjelper skulane med innkjøp når dei ber om det.

Det går fram av styringsdokumentet om innkjøpsfunksjonen at einingsleiar (rektor) mellom anna er ansvarleg for å organisere innkjøp i eininga på ein måte som tilfredsstillar føringar og pålegg i styringsdokumenta. Innkjøpsansvarleg i eininga (innkjøpskoordinator) er mellom anna ansvarleg for å gjennomføre aktivitetar knytt til eigen innkjøpsportefølje, bruke felles prosessar og rutinar, sørge for naudsynt opplæring og informere medarbeidarar i samråd med einingsleiar, samt å gjennomføre årleg eigenkontroll av eininga. Sjå fleire detaljer i vedlegg 2.

Kvar av skulane i undersøkinga har ein tilsett som har ansvar som innkjøpskoordinatorar for skulen. Oppgåva til innkjøpskoordinatoren avheng av størrelsen på skulen, men revisjonen får opplyst i intervju at dei mellom anna skal gjennomføre innkjøp i FINS, rådgje andre tilsette som skal gjere innkjøp i FINS, gjennomføre anskaffingar utanfor FINS og hjelpe andre tilsette som skal gjere anskaffingar utanfor FINS. Fylkeskommunen arbeider for tida med funksjonen til innkjøpskoordinator i skulen. Målet er at rolla i større grad skal bli forankra i leiinga på skulen.

Det varierer frå område til område om det er innkjøpsseksjonen, ei anna sentral eining i fylkeskommunen eller skulen som har ansvar for å følge opp kontraktane i etterkant av inngåing.

Fullmakter

Det går fram av innkjøpshandboka at ansvaret for anskaffing av varer og tenester til investering og drift, ligg hos skulane. Vidare går det fram av innkjøpshandboka at skulane har fullmakt til å gjere innkjøp opp til kr 500.000 utan å involvere innkjøpsseksjonen i fylkeskommunen. Skulane skal informere innkjøpsseksjonen i god tid om planlagde innkjøp over kr 500.000 og skulane og innkjøpsseksjonen vil deretter avtale korleis innkjøpet skal organiserast mellom eininga og seksjonen.

Skulane har ikkje etablert fullmaktsmatriser med oversyn over kven som kan forplikte skulen gjennom innkjøp, og kva beløp tilsette (rektor, assisterande rektor, lærarar, avdelingsleiarar, innkjøpskoordinator eller merkantilt tilsette) kan gjere innkjøp innanfor.

Det går fram at praksis knytt til kven som gjer innkjøp varierer avhengig av kva typar varer eller tenester som vert kjøpt. Til dømes har fagarbeidarar ved Stend vidaregåande skule høve til å handle inn det som er nødvendig i den daglege drifta. Fagarbeidarane handlar inn varer over disk og oppgjev ressursnummer til avdelingsleiar for gardsdrift, som får tilsendt faktura. Det går fram av intervju at fagarbeidarane kan handle inn vanleg forbruksmateriell. Dersom det er eit mindre vanleg behov som skal dekkast, skal fagarbeidarane få godkjenning av avdelingsleiar. Det er tilsvarende praksis også ved andre skular, der ein kan handle over disk og oppgje ressursnummer til ein leiar ved skulen for fakturering.

Når det gjeld tilvising av betalningar, går det fram av gjennomføringsdokument for tilvising datert 1.1.2012 at delegasjon for driftsrekneskapen er delegert til rektor/leiar og medarbeidar ved skulane. Når det gjeld delegasjon av tilvisingsrett i investeringsrekneskapen vert byggeprosjekt tilvist ved eigeomsseksjonen, og utstyrskjøp er delegert til opplæringsavdelinga. Personar som har tilgang til å registrere bilag, skal ikkje ha tilvisingsrett. Vidare går det fram at det er normalt med to til tre personar ved kvar eining med tilvisingsrett.

Det går fram av intervju at det er rektorane som godkjenner alle fakturaer på skulane, og at assisterande rektor godkjenner dersom rektor ikkje er tilstade og godkjenning ikkje kan vente. Praksis på skulane er også at rektorane ikkje kjøper inn noko, slik at dei har anledning til å godkjenne fakturaar.

4.3.2 Rutinar

Rutinar og retningslinjer for innkjøp

Hordaland fylkeskommune har etablert fleire styrande dokument for å leggje til rette for korrekt gjennomføring av innkjøp ved einingar i fylkeskommunen. Mellom anna er det utarbeidd *Innkjøpshandbok*, *Retningslinje for innkjøp*, *Innkjøpsrutinar i tråd med retningslinjer* og *Innkjøpsfunksjonen i HFK*. Desse rutinane er beskrivne nærare i vedlegg 2 til rapporten. Det går fram av intervju at innkjøpsseksjonen ikkje har fått innspel frå skulane om utfordringar med innkjøpsretningslinjene som føreligg.

Innkjøpshandboka refererer til ei prosedyre for førespurnad som kan nyttast når ein skal henta inn tilbod frå minimum tre leverandørar. Innkjøpsseksjonen opplyser at det ikkje er utarbeidd ei slik prosedyre.

Innkjøpshandboka gjer det klart at dersom det er naudsynt så må lokale einingar (skulane) utarbeide eigne innkjøpsprosedyrar. Ingen av skulane har utarbeidd innkjøpsprosedyrar tilpassa eigne behov. Det går fram av intervju at skulane opplever rutinane på innkjøpsområdet som tilstrekkelege også for sin skule.

Kontroll og etterprøving

Fylkeskommunen, ved økonomiavdelinga, utarbeidde 31.1.2013 eit styringsdokument «Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar». Føremålet med dokumentet er «(...). *Dei vedtekne måla, strategiane og nøkkeltala/måleindikatorane skal leggjast til grunn i samband med operativ organisering, gjennomføring av oppgåvene samt tilhøyrande resultatoppfølging*». Det er etablert fem operative mål i samband med gjennomføring av anskaffingar:

- korrekt bruk og etterleving av regelverk og retningslinjer
- 100% bruk av IKT-basert verktøy for konkurransegjennomføring og kontraktstyring
- 100% bruk av IKT-basert verktøy for behovsmelding, bestilling og mottak kopla mot e-faktura
- 100% bruk av inngåtte avtaler (avtalelojalitet)
- 100% dokumentasjon, sporing og etterprøvingstilgang

Basert på dei operative måla har det vidare blitt utarbeidd seks nøkkeltal/måleindikatorar:

- brot på regelverket
- bruk av IKT-basert verktøy for konkurransegjennomføring og kontraktstyring
- anskaffingsprotokoll f.o.m. kr 100 000
- bruk av IKT-basert verktøy for behovsmelding, bestilling og mottak kopla mot e-faktura
- bruk av inngåtte avtaler
- tilgjengelegheit og gjenfinning av relevant dokumentasjon

I oppfølgingsarbeidet ovanfor skulane har innkjøpsseksjonen i HFK etablert fleire tiltak for å følgje opp desse nøkkeltala/måleindikatorane. Til dømes kontrollerer innkjøpsseksjonen om det er ein skriftleg avtale bak alle fakturaar på over kr 500.000. I intervju med innkjøpsseksjonen går det fram at dei ønskjer å senke kontrollgrensa til alle fakturaar over kr 100.000, men seksjonen har ikkje kapasitet til dette per i dag. Frå april 2016 har seksjonen bede einingane rapportere inn alle kjøp over kr 10.000 ved å nytte eit skjema som innkjøpsansvarleg på opplæringsavdelinga og dei andre avdelingane sendte ut til einingar og seksjonar. I skjemaet omtalar skulane kva dei kjøper, kven dei kjøper det frå, når dei kjøper det og om det er innanfor eller utanfor rammeavtale. Slik rapportering skal gjennomførast kvart kvartal. Innkjøpsseksjonen har stilt krav om å få sendt inn anskaffingsprotokoll og kontraktar for anskaffingar mellom kr 100.000 og kr 500.000, og gir tilbakemelding til einingane dersom mottatt dokumentasjon ikkje er komplett eller at det er anskaffingar einingane ikkje har sendt inn dokumentasjon på.⁶

I tillegg til desse kontrollane analyserer innkjøpsseksjonen jamleg, på grunnlag av rekneskapsdata, kor stor del av skulane sine innkjøp som er gjort frå leverandørar der fylkeskommunen har inngått ein rammeavtale. Kontrollen syner kor mykje kvar skule har kjøpt for hos kvar leverandør, men ikkje kva som er kjøpt. Til dømes vil kjøp av PC frå ein leverandør der fylkeskommunen har rammeavtale om kjøp av kontorrekvisita bli registrert som kjøp innanfor avtale, og kontrollen vil ikkje fange opp avviket.

Vidare nyttar innkjøpsseksjonen informasjon frå innkjøps- og økonomisystema for å finna stor del av fakturaene som er sende som e-faktura, og kor stor del av innkjøpa som er gjort gjennom FINS.

Det går vidare fram av styringsdokumentet at resultat (måloppnåing/avvik) vil bli presenterte i eigne rapportar som skal leggjast til grunn for vidare oppfølging i leiinga og i linjeorganisasjonen elles. For skulane er dette løyst gjennom at resultatata av nokon av analysane nemnt over blir presentert i ein samla rapport som blir sendt til skulane. Denne rapporten viser korleis kvar skule ligg an samanlikna med dei andre skulane og målsettinga til fylkeskommunen for tre måltall: andel e-faktura, andel kjøp innanfor avtale, og bruk av FINS.

Ingen av skulane har etablert kontrollrutinar for å avdekke eller følgje opp brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet.

4.3.3 Kompetanse og opplæring

Kompetanse

Det går fram av intervju at skulane opplever at dei tilsette som er involvert i innkjøp har naudsynt kompetanse. Revisjonen får likevel opplyst i intervju at fleire ved skulane opplever at det er krevjande å nytte innkjøpssystemet FINS, spesielt for tilsette som ikkje nyttar systemet hyppig. For jordbruksskulane er det i tillegg ein del innkjøp mellom anna knytt til gardsdrift som ikkje er dekkja av avtalane i FINS (eller andre rammeavtalar).

Det er etablert ein rutine der alle einingar i fylkeskommunen, inkludert skulane, i januar kvart år sender over ein innkjøpsplan for det komande året til innkjøpsansvarleg i si avdeling. Innkjøpsseksjonen samlar desse planane og det gir ein peikepinn på kor mykje bistand einingane vil trenge i løpet av året.

Innkjøpsansvarleg i opplæringsavdelinga er ein kontaktperson for skulane dersom dei ønskjer bistand til gjennomføring av anskaffingar. Revisjonen får opplyst at det er stor variasjon i kor mykje skulane tek kontakt med innkjøpsansvarleg i opplæringsavdelinga, og at dei tre skulane i liten grad har tatt kontakt for bistand.

Det går fram av rekneskapa til skulane at dei, noko avhengig av storleiken på skulen, i liten grad gjennomfører einskildanskaffingar over kr 500.000. Alle einskildanskaffingar over kr 500.000 utanfor avtale skal gjennomførast av innkjøpsseksjonen eller av skulane med støtte og bistand frå innkjøpsseksjonen (sjå 4.3.2 under). Det går fram av intervju at det er sjeldan innkjøpsseksjonen avdekkjer at skular har gjennomført anskaffingar for over kr 500.000 utan at innkjøpsseksjonen har vore informert.

⁶ I samband med verifisering av rapporten får revisjonen opplyst at Stend vidaregåande skule ikkje har motteke noko tilbakemelding frå innkjøpsseksjonen i dei tilfella skulen har gjort anskaffingar over kr 100.000 og ikkje sendt inn anskaffingsprotokoll.

Opplæring

Skulane har ikkje etablert interne rutinar for opplæring i innkjøp. Opplæring for tilsette på skulane blir i hovudsak gjennomført i regi av innkjøpsseksjonen. Driftsavdelinga i innkjøpsseksjonen arrangerer kurs for innkjøpskoordinatorane/ innkjøpsansvarleg ved skulane kvart halvår. Formålet med kursa er å gje dei tilsette opplæring i retningslinjene for innkjøp under kr 500.000, samt innføring i dei ulike IKT-systema for innkjøpsarbeidet. Det føreligg ikkje ein oversikt over kven av innkjøpskoordinatorane som har delteke på kursa. Det går fram av intervju at dei innkjøpsansvarlege ved dei tre skulane i varierende grad har delteke på kurs eller samlingar dei siste åra knytt til rolla som innkjøpsansvarleg.

4.4 Vurdering

Roller, ansvar, fullmakter og ressursar

Revisjonen meiner at dei overordna styringsdokumenta som er utarbeidd av innkjøpsavdelinga tydeleggjer ansvar og rollar i samband med innkjøp i fylkeskommunen. Det går tydeleg fram av innkjøpshandboka at det er rektor sitt ansvar å etablere eigne retningslinjer eller prosedyrar dersom dette er naudsynt.

Revisjonen opplever at det er uklart kven av dei tilsette ved skulane som har fullmakt til å gjennomføre innkjøp og for kva beløp (under kr 500.000). Dette er i hovudsak fordi fullmaktene i liten grad er formaliserte. Revisjonen meiner difor at rektorane ved dei tre skulane som er undersøkt bør vurdere å dokumentere og tydeleggjere kva roller og ansvar dei tilsette har knytt til anskaffingsprosessen.

Etter revisjonen si vurdering er det tilstrekkelege ressursar ved skulane til å gjennomføre anskaffingar i tråd med regelverket og interne fylkeskommunale retningslinjer.

Rutinar og retningslinjer for innkjøp og internkontroll

Det er etablert tydelege rutinar i fylkeskommunen som revisjonen vurderer bør gje tilstrekkeleg støtte til skulane i arbeidet med å gjennomføre einskildanskaffingar under kr 500.000 innanfor lovverket. Revisjonen meiner likevel det er viktig at det blir utarbeidd prosedyre knytt til å hente inn tilbud frå tre leverandørar.

Revisjonen meiner at dei kontrollane innkjøpsseksjonen gjennomfører av dokumentasjon på anskaffingar mellom kr 100.000 og 500.000 er eit viktig internkontrolltiltak. Kontrollane gjev seksjonen eit grunnlag for å vurdere kvaliteten på innkjøpsarbeidet ved skulane, og kontrollane kan dessutan avdekke eventuelle brot på reglement og regelverk. Det er positivt at resultatet av kontrollane blir formidla til skulane. Dette kan gje skulane betre kunnskap om, og auka bevisstheit om viktigeit av å etterleva krava til anskaffingar. Det er derfor viktig at skulane aktivt nyttar resultatet av nemnde kontrollar i sitt forbetningsarbeid.

Etter revisjonens si vurdering kan rutinane med å registrere og rapportere måltala; andel e-faktura, andel kjøp innanfor avtale, og bruk av FINS, til skulane, vere med på å gje auka merksemd om regelverk og rutinar på innkjøpsområdet. Revisjonen vil i denne samanhengen peike på at metoden for å registrere kjøp «innanfor» eller «utanfor» avtale, ikkje gjev tilstrekkeleg grunnlag for å avgjera om skulane lojalt nyttar gjeldande avtalar. Det er difor viktig at det blir vurdert om det er mogleg å finna betre metodar for å rapportera måltalet «andel kjøp innanfor avtale».

Det går fram av styringsdokumentet "Innkjøpsfunksjonen i HFK" at det er innkjøpsansvarleg ved skulen sitt ansvar å gjennomføre årleg eigenkontroll av eininga (skulen), samt resultatoppfølging, avvikshandtering, måling og rapportering. Det er kritikkverdig at ingen av skulane har etablert kontrollrutinar for å avdekke og følge opp eventuelle brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet. Revisjonen meiner at slike rutinar snarast bør klargjerast og dokumenterast. Dette kan bidra til å i større grad sikre at regelverket vert etterlevd, og at skulane får gjennomført anskaffingar med betre kvalitet og på ein kostnadseffektiv måte.

Kompetanse og opplæring

Det går fram av styringsdokumentet *Innkjøpsfunksjonen i HFK* at det er rektor sitt ansvar å organisere innkjøp i eininga på ein måte som tilfredsstillar føringar og pålegg i styringsdokumenta. Vidare går det fram at det er innkjøpsansvarleg ved skulen sitt ansvar i samråd med rektor. Etter revisjonen si vurdering har ikkje skulane følgd opp sitt lokale ansvar for å sørgje for naudsynt opplæring og informasjon til

medarbeidarar ved at det ikkje er etablert interne rutinar for opplæring av alle tilsette som gjennomfører innkjøp. Dette utgjer ein risiko for at lovverk og fylkeskommunale innkjøpsretningslinjer ikkje blir etterlevd.

Basert på stikkprøvegjennomgangen av anskaffingar som revisjonen har gjennomført (sjå kap. 5) er det etter revisjonen si meining avdekka feil som indikerer at dei som har vore involvert i kjøpa ved skulane ikkje alltid har tilstrekkeleg kompetanse til å sikre etterleving av regelverk og retningslinjer for innkjøp.

For å styrkja innkjøpskompetansen i alle einingane i fylkeskommunen kan det vurderast å setja minimumskrav til opplæring for alle som har fullmakt til å gjennomføra anskaffingar. Etter revisjonen si vurdering bør det vurderast om innkjøpsseksjonen i så fall bør få ansvar for å følgja opp minimumskrava til opplæring i fylkeskommunen.

5. Regeletterleving i utvalte innkjøp

5.1 Problemstilling

Vert regelverk samt interne rutinar og retningslinjer på innkjøpsområdet følgde? Under dette:

- Er innkjøp eller underliggende kontraktar lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverk for offentlege innkjøp?
 - Er korrekt konkurranseform etter regelverket nytta?
 - Er korrekt kunngjering/utlysing nytta?
 - Er HFK sine retningslinjer for konkurranseeksponering følgde?
- Er ev. kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i tråd med avtalane og retningslinjene i HFK?
- Er ev. avvising av leverandørar gjort på rett grunnlag?
- Er tilbudsevaluering dokumentert?
- Er tilbudsevaluering gjennomført på ein føreseieleg måte, med likebehandling av leverandørar?
- Er det utarbeidd protokoll for innkjøpa, og er denne i samsvar med regelverket?

5.2 Revisjonskriterium

Lov og forskrift om offentlege anskaffingar

I lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 1 går det fram at:

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

I omgrepet *forretningsmessighet* ligg det at oppdragsgjevar til ei kvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå eit mest mogleg fordelaktig kjøp. Vidare inneheld omgrepet eit prinsipp om at ein ikkje skal ta utanforliggjande omsyn i prosessen. Kravet til forretningsmessig praksis gjeld gjennom heile prosessen, frå avgjerda om å starte ei innkjøpsprosedyre til tildeling av kontrakt. Krav til god forretningsskikk og høg forretningsetisk standard inneber at oppdragsgjevar skal opptre som ein aktsam og profesjonell innkjøpar på alle stadium av innkjøpsprosessen, innanfor ramma av regelverket om offentlege innkjøp. Sakshandsaminga skal vere sakleg, forsvarleg og ikkje vilkårleg.

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter verdien på anskaffinga og kva type anskaffing det er snakk om. Dei konkrete krava går fram av forskrift om offentlege anskaffingar. Del I av forskrifta omfattar alle type anskaffingar, del II omfattar anskaffingar til ein verdi mellom 500 000,- ekskl. mva. og EØS-terskelverdiane (per juni 2016 1,75 millionar for vare og tenestekjøp, og 44 millionar for bygge- og anleggskontraktar), mens del III omfattar kjøp over terskelverdiane.⁷ Oppdragsgjevar er pliktig å gjøre ei forsvarleg vurdering av verdien på innkjøpet for å bestemme om innkjøpet kommer over eller under dei aktuelle terskelverdiane (jf. forskrifta § 2-3).

Rammeavtalar

Rettleiar om reglane til offentlege anskaffingar forklarar rammeavtalar slik:

Ein rammeavtale er ein avtale som er inngått mellom éin eller fleire oppdragsgivarar og éin eller fleire leverandørar. Avtalen har til formål å fastsetje vilkåra for dei kontraktane som skal tildelast i ein gitt periode, særleg med omsyn til pris og eventuelt planlagde mengder.⁸

⁷ Disse reglane går fram av forskrifta kapittel 2. Når det gjeld bruken av del II og III i forskrifta er det fleire unntak og særreglar som vi ikkje vil gå nærare inn på her.

⁸ «Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar». FAD 2006, s. 103.

Dersom rammeavtalen er inngått i samsvar med krava i FOA, kan oppdragsgjevar gjere avrop utan å kunngjere anskaffinga. Dette vil kunne gi oppdragsgjevar større fleksibilitet og redusere arbeidsmengda i samband med anskaffinga.

Rammeavtalar er regulert i Del II § 6-1 og Del III §§ 15-1 - 15-3. Sentrale krav til avrop frå rammeavtalar er mellom anna knytt til maksimal lengd på avtaleperiodar (i hovudsak ikkje lenger enn fire år) og krav til at avrop må skje i samsvar med føresetnadene som ligg til grunn i rammeavtalen.

Det går fram av Hordaland fylkeskommune sin innkjøpsrutinen:

Varekjøp som vert gjentatt med jamne mellomrom skal i utgangspunktet reknast saman når ein vurderer verdien av dei. Verdien av einsarta varekjøp i ein periode på 12 månader, vil gi eit bilete av kor stor verdien av anskaffinga av slike varer er.

Dette skal bli lagt til grunn ved utrekning av verdien på anskaffinga når ein skal avgjere konkurranseeksponering.

Hordaland fylkeskommune sine retningslinjer for konkurranseeksponering

Det går fram av både innkjøpshandboka og innkjøpsrutinen til fylkeskommunen at prinsippet om konkurranse gjeld for alle innkjøp.

Om mogleg skal det hentast inn tilbod frå minimum tre leverandørar ved kjøp mellom kr 10.000 og kr 500.000. For kjøp mellom kr 10.000 og kr 100.000 skal førespurnad og tilbod skje skriftleg, medan det skal bli ført protokoll og signert kontrakt/tilbod for alle kjøp over kr 100.000. Ved einskildkjøp mellom kr 3.000 og kr 10.000 kan tilbod hentast munnleg og på telefon, men det skal vere mogleg å dokumentere framgangsmåten og grunngevinga for kjøpet.

Alle planar om kjøp for beløp over kr 500.000 utanom rammeavtale skal bli meldt til innkjøpsseksjonen før dei blir gjennomførte. Skulen og seksjonen skal avtale om skulen sjølv skal gjennomføre kjøpet, eller i kva grad seksjonen skal bli involvert.

Sjå vedlegg 2 for ei nærare skildring av retningslinjene.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Konkurranseeksponering

Konkurranseform

I tabell 1 under, første kolonne, står H1 for første utvalte anskaffing ved Hjeltnes vidaregåande skule, V1 for første utvalte anskaffing ved Voss jordbrukskule, og S1 for første utvalte anskaffing ved Stend VGS.

Tabell 1 Utvalde anskaffingar - konkurranseeksponering

Inn- kjøps- nr	Innkjøpet gjelder	Kontraktverdi	Konkurranseform/ konkurranseeksponering	Protokoll	Kommentar
H1	Planter	kr 451 749	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Førespurt tre leverandørar, men det kan ikkje dokumenterast.
H2	Planter	kr 136 180	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
H3	Planter	Kr 142 802 (totalt i perioden 2011-2014)	● Ikkje konkurranseeksponert	Ikkje aktuell	
H4	Diverse forbruksvarer	kr 660 462 (totalt i 2013)	● Ikkje konkurranseeksponert Skulen informerer at dei har vore orientert om prisar i marknaden gjennom kontakt med andre produsentar og grossist.	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
H5	Bygg	kr 147 568	Eigedomsseksjonen gjennomførte innkjøpet	Ikkje aktuelt	Avrop på rammeavtale

Innkjøpsnr	Innkjøpet gjelder	Kontraksverdi	Konkurransform/ konkurransesponering	Protokoll	Kommentar
H6	Tre	kr 120 828	● Ikkje konkurranseeksponert Skulen informerer at det blei gjort undersøkingar i marknaden på førehand, men dei blei ikkje dokumentert.	● Nei	
V1	Kjøp av minibuss	kr 157 619	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
V2	Gravearbeid	kr 145 535	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
V3	Elevopphald i utlandet	kr 140 760	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
V4	Bygg	kr 112 657	Eigedomsseksjonen gjennomførte innkjøpet.	Ikkje aktuelt	Avrop på rammeavtale
V5	Før og diverse forbruksvarer	kr 4 915 885 (totalt i perioden 2012-2015)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
V6	Undervisningsmaterieill	kr 143 215 (totalt i 2012)	Avrop på rammeavtale	Ikkje aktuelt	
V7	Høy og diverse forbruksvarer	kr 199 350 (totalt i 2013)	● Ikkje konkurranseeksponert Fins ingen dokumentasjon	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
V8	Kjøp av drivstoff	Kr 126 780 (totalt i 2011)	● Ikkje konkurranseeksponert Fins ingen dokumentasjon	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
V9	Elevopphald i utlandet	kr 206 336	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
V10	Hogst av eit skogsfelt	kr 180 000	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
S1	Minibuss	kr 495 000 + kr 201 000 for ombygging for rullestoler	● Ikkje konkurranseeksponert Skulen informerer at anskaffinga er gjort basert på ein anskaffingsprosess eit år tidlegare.	Ja	
S2	Asfaltering	kr 464 673	● Konkurransesponert	Ja	
S3	Maskin	kr 277 568	● Ikkje konkurranseeksponert Skulen informerer at kjøpet ikkje blei konkurranseutsett.	● Nei	
S4	Stallinnsreining	kr 246 495	● Konkurransesponert	● Nei	
S5	Utstyr til treningsrom	kr 230 040	● Konkurransesponert	Ja	
S6	Tak over skrittemaskin	kr 227 000	● Ikkje konkurranseeksponert Skulen informerer at taket er eit byggesett tilpassa skrittemaskina skulen hadde frå før.	Ja	
S7	Elektro	kr 219 329	Avrop på rammeavtale	Ikkje aktuelt	
S8	Maling av verkstad og fjøs	kr 207 394	Eigedomsavdelinga gjennomførte innkjøpet	Ikkje aktuelt	
S9	Bygg	kr 186 167	Avrop på rammeavtale	Ikkje aktuelt	
S10	Skifte tak på eit hus	kr 185 363	Avrop på rammeavtale	Ikkje aktuelt	
S11	Kjøp av finsnittar	kr 174 719	● Konkurransesponert	Ja – men den er ikkje signert	
S12	Sykkelskur	kr 163 550	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	
S13	Kraftfôr, diverse forbruksmaterieill og service	kr 4 619 661 (totalt i perioden 2012-2015)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.

Innkjøpsnr	Innkjøpet gjelder	Kontraksverdi	Konkurransform/ konkurransesponering	Protokoll	Kommentar
S14	Strø, veksttorv og anna	Kr 505 304 (totalt i 2015)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
S15	Kjøp for vidaresal i gardsbutikk	Kr 297 770 (totalt i 2014)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
S16	Kjøp for vidaresal i gardsbutikk	Kr 159 553 (totalt i 2013)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
S17	Service, m.m.	Kr 195 682 (totalt i 2015)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.
S18	Kjøp for vidaresal i gardsbutikk	Kr 150 181 (totalt i 2014)	● Ikkje konkurranseeksponert	● Nei	Det er ikkje etablert ein rammeavtale med leverandøren.

Kunngjering/utlysning

Av dei innkjøpa som skulane sjølv har stått for, er det ingen som har blitt utlyst/kunngjort. I hovudsak er innkjøpa av ein verdi på mellom kr 100.000 og kr 500.000. Det er ei enkeltanskaffing som er over 500.000: S1. Det går fram av anskaffingsprotokollen at anskaffing S1 i tabell 1 består av ein minibuss til kr 490.000 og ein tilleggskostnad for å tilpasse minibussen til rullestolbruk på kr 210.000.

Det er tre av dei utvalde anskaffingane (H4, V5 og S13) som omhandlar innkjøp frå leverandør per år, eller samla i ein periode over fleire år. I tabell 2 under går det fram kor mykje som er registrert frå leverandør H4 på art.nr. 11272 – plantemateriell per år, og kor mykje som er registrert betalt til leverandør H4 totalt per år. For leverandør V5 og S13 (det er same leverandør for innkjøp til begge skulane) gjeld det kjøp av kraftfôr. Tabellen syner innkjøp per år frå éin leverandør registrert på art.nr 11261 i rekneskapet, og totalt kjøp frå leverandøren per år.

Tabell 2 – Fordeling innkjøpsbeløp per år, totalt og på eit art nr

	2011	2012	2013	2014	2015	Sum
H4 – Plantemateriale (art nr. 11272)	572 430	511 636	394 843	0	X	1 478 909
H4 – Totalt	1 063 909	896 353	660 462	71 506	X	1 628 321
V5 – Kraftfôr (art nr. 11261)	X	661 235	924 897	969 232	996 652	3 552 018
V5 – Totalt	X	977 071	1 199 401	1 256 684	1 482 728	4 915 885
S13 – Kraftfôr (art nr. 11261)	X	686 181	722 597	665 531	623 503	2 697 813
S13 – Totalt	X	996 108	1 040 539	1 507 529	1 075 484	4 619 661

Stend VGS inngjekk hausten 2014 avtalar om bygging av to nye kraftførsiloar med leverandør S13. Føresetnaden i avtalane var at leverandøren skulle dekkje delar av kostnadene til bygging av siloane mot at skulen forplikta seg til å kjøpe kraftfôr frå leverandøren i ti år. Stend skulle også få rabatt ved innkjøp av kraftfôr. Rekninga for siloane (kr 123 300,-) vart fakturert i desember 2014, pluss monteringskostnader. Like etter vart skulen kredittert 80 000 + mva frå leverandøren.

Avtalane vart underskrivne etter at betalinga var gjennomført (januar 2015). Det går fram av intervju at dette er ein avtale som er på linje med den leverandøren gjev til andre gardbrukarar som nyttar leverandøren. Etter avtalen var inngått har innkjøpsseksjonen påpeikt at dette truleg ikkje var i samsvar med regelverket. Skulen opplyser at dei kan tre ut av avtalen mot å betale eit restbeløp til leverandøren, men at dei på tidspunktet for intervjuet ikkje hadde gått ut av avtalen. Avdelingsleiar ved Stend har vore i fleire arbeidsmøte med innkjøpsseksjonen for å utarbeide konkurransegrunnlag for ny kraftfôravtale som skal lysast ut på Doffin.

Etterleving av fylkeskommunale retningslinjer for konkurranseeksponering

Det går fram av gjennomgangen at dei tre skulane i liten grad har dokumentert vurdering av anskaffingar over kr 10.000. Det går fram av intervju at skulane er kjend med dette kravet, og at dei skal grunngjeva alle kjøp mellom kr 3.000 og kr 10.000, men at det ikkje alltid vert gjort i praksis. Det går vidare fram at dei også er medvitne om at det skal hentast inn tilbod frå tre ulike leverandørar, og at dei prøver å etterleve

det. Det har likevel ikkje blitt henta inn tilbud frå fleire leverandørar ved alle kjøp revisjonen har gått gjennom, og i dei tilfella det har vore tilbudsførespurnader, kan ikkje alle tilbudsførespurnader og mottatte tilbud dokumenterast skriftleg. Det er ikkje faste rutinar på skulane for å kontrollere at krav til skriftleg dokumentasjon ved alle kjøp over kr 3.000 blir følgt.

5.3.2 Rammeavtaler

Det går fram av intervju at skulane ikkje har inngått eigne rammeavtaler, med unntak av Stend VGS sin avtale med ein leverandør om kjøp av kraftfôrsilo og kraftfôr (leverandør S13, sjå 5.3.1 over). Skulane nyttar fylkeskommunen sine rammeavtaler. I den kontrollerte stikkprøven var anskaffingane H5, V4, V6, S7, S9 og S10 avrop på rammeavtale. Eigedomsavdelinga gjennomførte avrop H5, V4 og S9. Difor har ikkje revisjonen undersøkt desse nærare.

Tabell 3 - Rammeavtaler

Inn- kjøps- nr	Innkjøpet gjeld	Fakturabeløp	Bestilling	Kommentar
V6	Undervisnings- materiell	kr 143 215 (totalt i 2012)	Anskaffingane er gjennomført i FINS	
S7	Elektro	kr 219 329	E-post utveksling med leverandør	
S10	Skifte tak på eit hus	kr 185 363	E-post utveksling med leverandør	Det går ikkje fram timeprisar eller delprisar i tilbudet frå leverandør

Anskaffinga V6 er gjort gjennom FINS. Anskaffingane S7 og S10 er gjort frå rammeavtalar som eigedomsavdelinga har inngått. Etter det revisjonen kjenner til, finst det ikkje konkrete retningslinjer for bestilling frå avtalane, og heller ikkje for kva dokumentasjon som er kravd. I gjennomgangen kjem det fram at anskaffinga frå leverandør S7 er dokumentert gjennom eit tilbud frå leverandøren som spesifiserer timeprisar og delprisar som er i samsvar med rammeavtalen med leverandøren. For anskaffinga frå S10 er det ikkje gjeve tilsvarende dokumentasjon. Denne er berre dokumentert gjennom samla pris for arbeidet, og det går ikkje fram kva timeprisar som er nytta. Revisjonen har difor ikkje hatt moglegheit for å kontrollere i kva grad tilbudet og anskaffinga er i samsvar med vilkår i avtalen.

5.3.3 Tilbudsevaluering

Avvising av leverandørar

Av dei anskaffingane i utvalet som var konkurranseeksponerte, blei ingen leverandørar avvist.

Dokumentering og gjennomføring av tilbudsevaluering

I stikkprøvegjennomgangen var det planlagt å kontrollere tilbudsevalueringa for seks av dei 34 innkjøpa.⁹ Som det går fram av tabell 1, er det berre innkjøp frå ein av desse seks leverandørene (S5 i oversikta) som ikkje er avrop på rammeavtale, samt har blitt konkurranseeksponert. Verdien på dette kjøpet var under 500.000,-, og har vorte gjennomført utan utlysing (i samsvar med reglane i FOA, del 1. Det går fram av dokumentasjonen at tre leverandørar vart spurde, og at skulen gjorde ei vurdering basert på pris og kvalitet.

5.3.4 Protokoll

Revisjonen har undersøkt i kva grad det er ført anskaffingsprotokoll for dei 34 utvalte anskaffingane. Ein av dei 34 anskaffingane har ein verdi under 100 000 og er difor ikkje omfatta av kravet om anskaffingsprotokoll. Sju av anskaffingane blei anten gjennomført av Hordaland fylkeskommune sentralt, ikkje skulen, eller er avrop på rammeavtale inngått av fylkeskommunen sentralt. Dermed er det 26 av anskaffingane i utvalet som er aktuelle å undersøke for protokoll. Som det går fram av tabell 1 ligg det berre føre protokoll for fem av anskaffingane.

⁹ Innkjøp H5, H6, V9, V10, S5 og S10.

5.4 Vurdering

Stikkprøvegjennomgangen syner fleire brot på regelverk og retningslinjer i dei utvalde anskaffingane.

Konkurranseseksponering

22 av 34 anskaffingar er ikkje konkurranseseksponert i samsvar med krav i regelverk eller retningslinjer. Det er eit klårt krav i lov og forskrift at innkjøp skal baserast på konkurranse (jf. §§ 1 og 5 i LOA og § 3-1 i FOA). Retningslinjene til fylkeskommunen inneheld eit tydeleg krav til å dokumentere at det vert innhenta tilbud, noko som ikkje er gjort for dei 22 anskaffingane.

Det er eit av enkeltkjøpa (S1), i tillegg til dei tre samla innkjøpa (H4, V5 og S13), som er av ein verdi over 500 000,-. Revisjonen vurderer at desse fire kjøpa er å rekne som ulovlege direkte anskaffingar etter definisjonen i FOA § 4-1 q). Dette er anskaffingar der skulen i strid med reglane i kapittel 9 i forskrifta ikkje har kunngjort anskaffinga i Doffin.

Rammeavtalar

Av dei tre rammeavtalane revisjonen har undersøkt avrop frå, går det fram at det eine (S10) ikkje har tilstrekkeleg dokumentasjon til at revisjonen kan vurdere om anskaffinga er i samsvar med vilkår i avtalen. Det er etter revisjonen si vurdering uheldig at det ikkje er utarbeidd retningslinjer eller skjema som kan nyttast ved avrop frå rammeavtalar som gjer det mogleg for dei som gjennomfører innkjøpet, å ha sikkerheit for at kjøpet er i samsvar med avtalen.

Det burde etter revisjonen si vurdering vore inngått rammeavtalar knytt til dei varegruppene som er kjøpt inn frå leverandørar i stikkprøvane H4, V5 og S13. I stikkprøven S13 er det inngått ein avtale om kjøp av kraftfôr som ikkje er lyst ut, noko som ikkje er i samsvar med krav i regelverket. Men revisjonen vil påpeike at innkjøpet er av eit slikt omfang at det er ulovleg, uavhengig av om avtalen var inngått eller ikkje.

Tilbodsevaluering og avvising av leverandørar

Då det ikkje er blitt gjennomført konkurransar etter reglane i FOA del II eller III, og det ikkje har blitt avvist leverandørar i utvalet, har ikkje revisjonen grunnlag for å vurdere desse underproblemstillingane, utover å stadfeste at det i den eine anskaffinga som vart plukka ut for gjennomgang ikkje vart avdekka vesentlege avvik frå dei generelle krava i del I i FOA.

Protokollering

Gjennomgangen syner at det manglar anskaffingsprotokoll for svært mange av innkjøpa. Anskaffingsprotokoll er eit krav både i fylkeskommunen sine retningslinjer og § 3-2 i FOA. Revisjonen meiner det er svært lite tilfredsstillande at skulane ikkje etterlever kravet til protokoll. Gjennom protokollar har ein moglegheit til å dokumentere innkomne tilbud, evalueringar og skjønsmessige vurderingar i anskaffingane. 21 av dei 25 innkjøpa som etter regelverket skulle hatt protokoll manglar dette. Mangelen på protokollar, og manglande dokumentasjon av eventuell konkurranseseksponering og tilbodsinnhenting, er slik revisjonen vurderer det også eit brot på kravet om tilstrekkeleg etterprøvingstilgong for anskaffingar i LOA § 5.

6. Forretningsdrift

6.1 Problemstillingar

Er forretningsdrift ved skulane i tråd med gjeldande lover og reglar? Under dette:

- Er det klare retningslinjer knytt til innkjøp og produksjon av varer for sal/vidaresal, og for prising av varer?
- Er det klare retningslinjer knytt til utleige (av utstyr, stallplassar og i samband med arrangement)?
- Er det klare retningslinjer knytt til sal og avhending av utstyr og verkøy?
- Er det tilstrekkelege retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal?
- Er det retningslinjer som sikrar korrekt og fullstendig rekneskapsregistrering av inntekter og utgifter i samband med varesal og utleige?

6.2 Revisjonskriterium

Bokføringslov- og forskrift

Bokføringslova stiller krav til spesifisering, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsopplysningar. Dette omfattar mellom anna krav om at rekneskapsystemet skal vere oversiktleg, og at bokføringa skal sikre fullstendigheit, realitet, nøyaktighet, ajourhald, dokumentasjon, sporbarheit, oppbevaring og sikring av rekneskapsdokumentasjonen (§ 4). I § 6, første ledd, i lova går det fram:

Bokførte opplysningar skal lett kunne følges fra dokumentasjonen via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

I bokføringsforskrifta § 5-3-2 går det fram at det er eit krav til å bruke kassaapparat eller tilsvarende system for registrering av kontantsal¹⁰:

Bokføringspliktige skal registrere kontantsalg fortløpende på kassaapparat, terminal eller annet likeverdig system og dokumentere kontantsalget ved daterte, nummererte summeringsstrimler (kassaruller) eller tilsvarende rapport, med mindre annet er bestemt i denne forskrift. Beløp som registreres på kassaapparatet skal være lett synlig for kunden med mindre det er vanskelig gjennomførbart.

Det er unntak for kravet til eit slikt system dersom salet gjeld ambulerande eller sporadisk kontantsal som ikkje overstig tre gongar grunnbeløpet i folketrygda i løpet av eit rekneskapsår. Ein skal då dokumentere kontantsal «fortløpende i innbundet bok, der sidene er forhåndsnummerert, ved gjenpart av daterte forhåndsnummererte salgsbilag eller ved oppstilling over ut- og innleverte varer og kontanter» (§ 5-4-1).

Når ein brukar kassaapparat, terminalar og tilsvarende system, skal ein i følgje § 5-4-3 ta daglege oppgjer med summeringsstrimler eller rapportar over opplysningar som er registrerte på systemet.

Internkontroll

Det generelle internkontrollkravet som går fram av § 23 nr. 2 i kommunelova, om at kommunen skal drivast i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, gjeld også i tilknytning til den generelle forretningsdrifta ved skulane. I COSO, som er eit anerkjent rammeverk for internkontroll, går det fram at målretta og kostnadseffektiv drift er eit sentralt mål for arbeidet med internkontroll. For å oppnå dette må organisasjonen innføre kontrollaktivitetar (etablert gjennom retningslinjer og prosedyrar), som bidrar til at

¹⁰ «kontantsal» viser i denne samanhengen til «salg der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjeres opp ved levering» (forskrifta § 5-3-1), slik som ved bruk av kontantar, bankkort eller kredittkort.

risiko for manglende måloppnåing blir redusert. Slike kontrollaktivitetar omfattar tiltak på ulike trinn av forretningsprosessane, og gjeld m.a. godkjenningar, verifikasjonar, avstemmingar og analysar.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Forretningsdrift

Forretningsdrifta ved dei tre vidaregåande skulane omfattar:

- Produksjon og sal av matvarer (alle skular)
- Produksjon, foredling og sal av planter, blomar og tre (Stend og Hjeltnes)
- Innkjøp og vidaresal av varer i gardsbutikk (Stend)
- Tenester levert på times-/oppdragsbasis (alle skular)
- Utleige av lokalar og egedeler (alle skular)

Produksjon av varer for sal

Skulane har tilsette produksjonsarbeidarar som har som hovudoppgåve å arbeide med produksjon og tilsyn på garden, og som i tillegg støttar lærarane når dei har med elevar for praktisk opplæring på garden. Elevane deltar i produksjonen i samband med praktisk opplæring på studielinjene ved skulane.

Det kjem fram i intervju at opplæringsavdelinga i liten grad har gjeve føringar for kor omfattande produksjonen av matvarer og planter bør vere, og korleis produksjonen bør seljast. Skulane informerer revisjonen at deira mål med produksjon er at den skal vere tilstrekkeleg for å ivareta læringsmåla for dei enkelte faga. Infrastrukturen på skulane og kor store produksjonsressursar ein har tilgjengeleg, set naturlege grenser for størrelsen på produksjonen av varer for sal. Skulane arbeider med å skalere produksjonen basert på denne kapasiteten og for å nå læringsmåla for elevane. Dette fører til at produksjonen i nokre tilfelle kan vere større enn strengt naudsynt for læringsmåla, men skulane meiner likevel dette er ein lønsam bruk av ressursar ved skulen.

Ved Voss og Stend går mesteparten av produksjonen gjennom samvirkeordningane (Nortura og TINE). Dette salet skjer på same vilkår som til andre gardbrukarar som er tilknytt samvirka. Ein mindre del av produksjonen vert nytta i kantina ved skulane, medan noko vert selt direkte til forbrukar gjennom kantine eller gardsbutikk. Ved Hjeltnes går mesteparten av salet av planter anten direkte frå hagesenteret, eller på bestilling frå skogeigarar i samband med utplanting av tre.

Innkjøp av varer for vidaresal

Ved Stend vert det kjøpt inn varer for vidaresal i gardsbutikken. Det er ikkje utarbeidd skriftlege retningslinjer for innkjøp av slike varer. Fylkesadministrasjonen har heller ikkje utarbeidd nokre retningslinjer for dette, og har ikkje stilt krav til skulane om å ha slike retningslinjer.

Det er leiarane ved gardsbutikken som over tid har etablert og vidareutvikla praksisen for innkjøp og produksjon av varer for sali gardsbutikken. I samband med at skulen skal starte med service- og samferdselslinje, diskuterer opplæringsavdelinga og skulen mellom anna omfanget og utvalet i gardsbutikken, for å sikre at dette tilfredsstillar behovet i samband med praktiske øvingar for elevane ved linjene.

Prising av varer og tenester

Ingen av skulane har utarbeidd skriftlege retningslinjer for prising av varer eller tenester. Hordaland fylkeskommune har heller ikkje utarbeidd retningslinjer for dette, og opplæringsavdelinga har ikkje stilt krav til skulane om å ha slike retningslinjer.

Ved gardsbutikken på Stend er det ein etablert praksis for prising av varer. Denne baserer seg på kalkyler som blei utarbeidd av førre sjef for gardsbutikken. Kalkylane blir ikkje jamleg revidert eller kvalitetssikra av avdelingsleiar eller rektor. Det går fram av intervju at butikksjef i gardsbutikken styrer alt knytt til innkjøp og prising av varene i gardsbutikken.

Ved hagesenteret på Hjeltnes er det vanleg å basere prisane på prisen i andre hagesenter, og ofte leggje prisen noko lågare fordi ein ikkje kan vente same kvalitet på arbeidet når elevar har utført det (i motsetnad til profesjonelle).

Skulane sel også tenester, til dømes hogst og utdrift av skog, transport av tømmer, kurs og verkstadarbeid. I nokre tilfelle blir tenestene utført av tilsette med ledig kapasitet. Andre gonger tar skulen oppdrag for å gje elevar praktisk opplæring. Pris for tenester utført av tilsette blir i hovudsak basert på konkurrerande prisar i den lokale marknaden. Når eit oppdrag er eit ledd i praksisopplæring av elevar er det ikkje uvanleg at prisen er lågare enn marknadsprisen, men høg nok til at skulen ikkje har kostnader med å gjennomføre oppdraget. Til dømes betalar oppdragsgjevar materialkost og ev. transport, og får arbeidstimane gratis.

Utleige

Alle skulane driv i nokon grad med utleige, til dømes av internatplassar, stallplassar, verktøy, maskiner og jordområde.

Opplæringsavdelinga har utarbeidd eit reglement med satsar for utleige av gymnastikksal og rom på skulane. Reglementet inneheld ikkje retningslinjer for utleige av utstyr, verken når det gjeld prisar eller i kva grad skulen kan leige ut utstyr.

Dei tre jordbruksskulane har ikkje utarbeidd retningslinjer for utleige og det er ulik praksis for utleige på skulane. Det blir opplyst at leigepris i hovudsak blir fastsett basert på marknadspris, eller etter ei konkret vurdering der rektor ved skulane er involvert. Skulane nyttar i liten grad skriftlege avtaler ved utleige av maskiner og verktøy, men ved utleige av internatplassar og stallplass blir det skriva leigeavtale. Skulane nyttar faktura som grunnlag for betaling ved utleige.

Utlån og avhending av utstyr og verktøy

Ingen av skulane har interne retningslinjer for registrering av eigedelar og det er heller ikkje utarbeidd oversikter over eigedeler som til dømes handverktøy, større utstyr og maskinar ved skulane.

Skulane har ikkje utarbeidd skriftlege retningslinjer for utlån av utstyr og i intervju kjem det fram at det er noko ulik oppfatning av kva retningslinjer og praksis som gjeld knytt til utlån. Skulane informerer revisjonen at dei for nokre år sidan fekk instruks frå opplæringsavdelinga om at det ikkje er tillate for tilsette å låne skulen sine verktøy eller maskiner, eller å nytte skulen sitt verktøy eller maskiner til privat bruk på skulen sitt område. Opplæringsavdelinga gjev i intervju uttrykk for at det ikkje er utarbeidd skriftlege retningslinje for dette. Dei presiserer at det nokon gonger kan vere naudsynt for ein lærar å ta utstyr med heim i samband med førebuing til undervisning.

Det går fram av intervju at det ved alle skulane er etablert ein praksis med å låna ut eller stilla til disposisjon utstyr til tilsette og utanforståande i ulike samanhengar. Døme på ordningar som blir praktisert er at:

- Verkstad vert nytta på fritida til å skifte dekk eller utføre reparasjon på eiga bil.
- Ungdomsbedrifter låne utstyr kostnadsfritt eller leige til svært låge prisar
- Ein nabo låne ein driftsbygning vederlagsfritt (og utan kontrakt).
- Fastmonterte maskiner (som eplepresse) kan bli nytta privat.

Opplæringsavdelinga har utarbeidd ein rutine for sal av utstyr. Hovudregelen er at alt utstyr som framleis kan bli nytta skal bli tatt vare på.

Det går fram av rutinen at det skal vere opne prosessar slik at det ikkje er tvil om at salsprisen er i samsvar med det marknaden er villig til å betale. Som hovudregel skal salet gjennomførast i form av bodrundar. Dette kan vere etter annonse på Internett (FINN.no), eller etter ei lokal annonsering av salet der interesserte kjøparar har vore på synfaring. Betaling skal skje via bankterminal eller faktura.

Rektorane er ansvarleg for at rutinen vert følgd, og at det skal vera eins praksis på korleis skulane handterer sal av fylkeskommunale eigedelar til eksterne aktørar.

Det går fram av intervju at rutinen for sal av utstyr er meint som ein rettleiar til skulane og at rutinen vert distribuert på førespurnad frå skulane. Vidare kjem det fram i intervju at skulane ikkje kjenner til opplæringsavdelinga si rutine for sal av utstyr og inventar.

Skulane har ikkje etablert eigne retningslinjer for sal av utstyr og verktøy og praksis har variert ved alle skulane avhengig av kva og kor mykje som skal seljast. Skulane sel utstyr til tilsette på intranettet, til

eksterne via FINN.no, gjennom marknadsdagar eller «loppemarknad» og direkte basert på førespurnad frå interesserte kjøparar.

Det går fram av intervju at det i hovudsak er avdelingsleiarane eller rektor, som avgjer om utstyr skal seljast og som står for salet. Denne avgjerda er mellom anna basert på verdien på utstyret, forventta etterspurnad i marknaden og eventuelle krav frå leverandøren av utstyret.

Fylkesadministrasjonen har ikkje utarbeidd retningslinjer for kassering av utstyr og verktøy og skulane har heller ikkje utarbeidd slike retningslinjer. Det er likevel ein etablert praksis ved skulane der ikkje-kostbart verktøy som er øydelagt i hovudsak blir kassert av den tilsette som oppdagar feilen, medan handsaming av meir kostbart verktøy og utstyr som blir øydelagt blir tatt opp med, og vurdert av avdelingsleiar og/eller rektor.

6.3.2 Økonomisk internkontroll og rutinar

Kontantsal¹¹

Ingen av skulane har utarbeidd skriftlege retningslinjer for dokumentasjon, handtering og kontroll av kontantsal. Fylkeskassen har utarbeidd ei rutine for bankkonto og kontanthandtering¹². Der går det fram at eventuelle kontantkasser skal vere godkjent av fylkeskasserar og registrert i den fylkeskommunale rekneskapen. Kontante innbetalingar skal overførast til fylkeskommunen sin bankkonto og oppgjersskjema skal tilvisast og sendast til fylkeskassen. Kantineinntekter skal også overførast til fylkeskommunen sin bankkonto og kontrollerast mot dokumentasjon av salsinntekter. Oppgjersskjema skal tilvisast og sendast til fylkeskassen. Fylkeskassen har utarbeidd oppgjersskjema for kantinesal og kontantkasse som skal nyttast.

Revisjonen har gått gjennom alle oppgjer frå Voss og Hjeltnes for mai 2015. For Stend gjekk revisjonen gjennom oppgjera frå gardsbutikken for april 2016 og frå kantinen for mai 2015. Dette inkluderte både kantine, kontor og eventuelle vareutsal som gardsbutikk eller hagesenter. Kontrollen synte ingen vesentlege feil i oppgjera og beløpet som blir sett inn på konto til fylkeskommunen. Dette gjeld både for bankterminal og kontantar. Alle skulane samlar kontantane i oppgjersposar og pengane blir sett direkte inn på fylkeskommunen sin bankkonto for skulen.

Stend vidaregåande skule

Stend har fleire utsalspunkt der det blir gjennomført kontantsal. Skulen har bankterminal i gardsbutikken, kantina og på administrasjonskontoret. Skulen tar imot kontantar i kantina, gardsbutikken og på Open dag som skulen arrangerer to gonger i året. I gardsbutikken og kantina blir kontantsal registrert på kasseapparat og kunden får kvittering. Kasseapparatet på gardsbutikken nyttar strekkodar for registrering av varer. Talet på koder har auka dei siste åra, noko som har mogleggjort meir nøyaktig registrering. Også i kantina blir salet registrert fleire koder/varegrupper. På Open dag blir det berre teke i mot kontantar, men skulen nyttar billettblokkar i kontantkassene for å registrere kor mange billetter som blir selt til høvesvis vaksne og born. Skulen informerer at dette gje dei ei viss kontroll med kor mykje peng det skal vere i kvar kontantkasse. I kantina og gardsbutikken blir det tatt oppgjer kvar dag og merkantilt tilsette ved kontoret kontrollerer dagleg at oppgjeret stemmer.

Det samla rekneskapsførte salet på kontoartar for sal av livdyr og slakt, sal av mjølk, sal frå hagebruk/gartneri, sal frå skog, sal frå jordbruk, vidareasal av varer og tenester var i 2015 på over kr 7 mill. I tillegg er rekneskapsført sal på kontoarten matserving i elevkantina på over kr 1 mill. Desse inntektene kjem både gjennom fakturaer, betalingsterminal og kontantar. Skulen nyttar faktura for større ordrar.

Voss jordbruksskule

Voss jordbruksskule har to utsalspunkt for kontantsal. Skulen har bankterminal i kantina og på administrasjonen på skulen. Skulen tek berre i mot kontantar i kantina. Skulen har eit kassaapparat i kantina. Varepris og varekodane «varm mat» og «kald mat» blir nytta ved registrering av sal på kassen. Det blir tatt oppgjer i kantina kvar dag og leiar for administrasjonen kontrollerer dagleg at oppgjeret stemmer.

¹¹ Kontantsal er sal der kjøper betaler seljar ved levering ved å nytte kontantar, bankkort eller kredittkort.

¹² <https://utsida.hfk.no/Okonomi/okonomihandbok/Bankkonto-og-kontanthandtering/>

Det samla rekneskapsførte salet på ansvarsstad gardsdrift i 2015 er over kr 2,7 mill. I tillegg er det over kr 200 000 rekneskapsført sal på matserving i elevkantine, og over kr 100 000 på sal av matvarer på ansvarsstaden oppdragsverksemd. Desse inntektene kjem både gjennom fakturaer, betalingsterminal og kontantar. Skulen nyttar faktura for større ordrar.

Hjeltnes vidaregåande skule

Hjeltnes vidaregåande skule har fleire utsalspunkt der det blir gjennomført kontantsal. Skulen har ikkje kassaapparat, men har bankterminal på hagesenteret, i kantina og på ekspedisjonskontoret. Skulen tar berre i mot kontantar som betalingsmiddel på hagesenteret. Det blir nytta kvittering frå kvitteringsblokk ved kontant betaling i hagesenteret, og ved betaling med bankkort får kunden kvittering på beløpet frå bankterminalen. Det er fleire kvitteringsblokker i bruk samstundes. Det blir ikkje gjennomført kontroll med at summen av kvitteringarstemmer med kontantane i kassa. Skulen tek oppgjer på bankterminalane ein gong i månaden. Oppgjer av kontantar blir tatt med ujamne mellomrom. Det var ikkje tatt oppgjer i perioden mellom nyttår 15/16 og medio april. Det er leiar administrasjon som tar månadsoppgjera for skulen.

Det samla rekneskapsførte salet på kontoartar for sal frå hagebruk/gartneri, sal av prydbusker/tre, frukt mv. er på over 2 000 000 i 2015. Desse inntektene kjem både gjennom fakturaer, betalingsterminal og kontantar. Skulen nyttar faktura for større ordrar.

Rekneskapsregistrering

Fylkeskassen har utarbeidd rutinar for rekneskapsføring av inntekter og utgifter i samband med varesal mellom anna rutinen "Sal av matvarer"¹³. Denne gjeld berre for ulike kantine- og cateringinntekter, og dekker til dømes ikkje sal av matvarer i gardsbutikk eller over faktura frå kontoret. Verken skulane eller fylkeskassen har utarbeidd retningslinjer for rekneskapsføring av inntekter og utgifter i samband med utleige.

Det er etablert retningslinjer for tilvising/godkjenning av inntekter og utgifter som skal registrerast i rekneskapen. Det går fram av fylkesadministrasjonen sin oversikt over brukarar med tilvisingsrett at det er tre til fire personar ved alle jordbruksskulane som har tilvisingsrett i driftsrekneskapen. Rektor og assisterande rektor har tilvisingsrett ved alle skulane. Det er berre tilsette i fylkesadministrasjonen som har fullmakt til å tilvise utgifter og inntekter i investeringsrekneskapet, i følgje oversikt datert 24.mai 2016.

Gardsdrift er ein eigen ansvarsstad i rekneskapet og det er difor er mogleg å måle resultatet av gardsdrifta. Det går fram av driftsrekneskapet til skulane at det på ansvarsstaden "Gardsdrift" er ført kostnader til "Lønn og sosiale utgifter", "Kjøp varer/tjen.egenprod", og inntekter på "Salgsinntekt" og "Refusjoner utlegg for andre".

Ingen av skulane har fører, oversikter over varer som er kjøpt inn for vidaresal og over eigenproduserte varer. Det blir heller ikkje gjennomført vareteljing ved skulane.

Ein gjennomgang av budsjett og rekneskap ved dei tre skulane syner at det er manglande samsvar mellom kva kontoar det vert budsjettert på, og kva kontoar det vert ført kostnadar på. Til dømes er det ved Voss jordbruksskule på kontoane for utgifter til *livdyr*, *kraftfor* og *grovfor* i 2015 ikkje budsjettert med utgifter, medan rekneskapet syner utgifter på høvesvis kr 264.685, kr 1.036.205 og kr 224.348. Stend har til dømes ikkje budsjettert med kostnader til *kjøp av varer for vidaresal*, men det er kostnadsført kr 1.738.114 i rekneskapen. Artskonto *vidaresal av varer* er for den same skulen det same året berre kr 78.453 i rekneskapet og budsjettert beløp er kr 0. Dei andre inntektene for sal av varer ved dei tre skulane er budsjettert på artskonto *sal av matvarer*, medan inntekta i rekneskapen har blitt delt mellom *sal av mjølk*, *sal frå hagebruk/gartneri*, og *sal av livdyr og slakt*.

6.4 Vurdering

Undersøkinga viser at omfanget av forretningsdrifta ved skulane dels er bestemt av opplærings-/undervisningsbehovet og dels av det produksjonspotensiale som ligg i infrastrukturen og dei ressursane som er tilgjengelege ved skulane. Det er i liten grad gjeve konkrete politiske eller administrative føringar

¹³ <https://utsida.hfk.no/Okonomi/okonomihandbok/Rekneskap/Rekneskapsrutinar/Sal-av-matvarer/>

i fylkeskommunen om korleis forretningsdrifta ved skulane bør vera tilpassa opplærings-/undervisningsbehov og moglegheiter for økonomisk avkastning som kan koma skulen til gode.

Etter revisjonen si vurdering er det behov for tydelege retningslinjer om korleis forretningsdrift ved skulane bør innrettast innanfor rammene av den vidaregåande opplæringa. Dette er viktig blant anna for å sikre at skulane utøver verksemda i samsvar med god forretningskikk, og at offentlege midlar ikkje vert nytta til å subsidiere varer og tenester som skulane produserer. Vidare er det viktig å sikre at det er tilstrekkeleg innsyn i forretningsdrifta og at drifta skjer i samsvar med vedtak, lover og reglar.

Slik revisjonen vurderer det, er ikkje retningslinjene og rekneskapsregistreringa ved skulane tydeleg og nøyaktig nok til å møte desse krava. Dette er knytt både til manglande overordna retningslinjer, manglande kontroll med registrering av kontantsal og manglande rekneskapsinformasjon til å få tilstrekkeleg oversyn over økonomien i forretningsdrifta ved skulane.

Prising av varer og tenester

Skulane nyttar ulike metodar/prinsipp for å fastsetja salspris for varer og tenester, og grunnlaget for prisane er, med unntak av kalkylane som blir nytta ved gardsbutikken på Stend, ikkje dokumenterte. Ulike metodar har samanheng med at det ikkje føreligg overordna retningslinjer for prising av varer og tenester i fylkeskommunen. Revisjonen meiner det vil vere ein føremon om det blir utarbeidd retningslinjer for prising av varer og tenester som sikrar ein felles praksis, at kalkylane blir dokumentert slik at det mellom anna vil vera mogleg å etterprøva i kva grad salsprisen dekkjer kostnadane.

Utleige, utlån og avhending av utstyr

Det er varierende praksis knytt til utleige og utlån av lokale, maskiner og utstyr ved skulane. Etter revisjonen si vurdering har dette samanheng med at det ikkje er utarbeidd tilstrekkelege retningslinjer på dette området i fylkeskommunen. Det er difor viktig at det blir gitt føringar for kva som kan leigast ut, i kva omfang og korleis utleige skal praktiserast og dokumenterast.

Skulane nyttar i liten grad skriftlege avtaler ved utleige av maskiner og verktøy. Revisjonen vurderer at dette ikkje sikrar tilfredsstillande kontroll med denne type utleige, og meiner at skulane snarast må syta for at alle utleigeforhold blir formalisert.

Ved alle skulane er etablert ein praksis med å låna ut eller stilla utstyr til disposisjon for tilsette i ulike samanhengar. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med munnleg instruks frå opplæringsavdelinga om at det ikkje er tillate for tilsette å låne skulen sine verktøy eller maskiner, eller å nytte skulen sitt verktøy eller maskiner til privat bruk på skulen sitt område. Den munnlege instruksjonen har gjeve grunnlag for ulike oppfatningar om korleis utlån av utstyr skal praktiserast. Det er difor viktig at instruksjonen blir formalisert, og at utleige/utlånspraksisen ved skulane blir tilpassa instruksjonen.

Revisjonen vil i denne samanheng peika på at ingen av skulane har interne retningslinjer for registrering av eigedelar og at dei heller ikkje har utarbeidd oversikter over eigedeler som til dømes handverktøy, større utstyr og maskinar ved skulane. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at den enkelte skule har tilstrekkeleg oversikt over utstyr og materiell, mellom anna for bidra til god forvaltning og å hindre svinn og misbruk av eigedelar.

Fylkeskommunen har ikkje utarbeidd rutinar knytt til kassering av utstyr og verktøy. Etter revisjonens vurdering er det viktig at slike rutinar blir utarbeidd. Samstundes er revisjonen av den oppfatning at skulane har etablert ein praksis som synes forsvarleg, men at det er nødvendig at skulane dokumenterer praksisen/rutinane og korleis rutinane blir etterlevd.

Kontantsal

Revisjonens kontroll av kontantoppgjer ved skulane avdekte ikkje avvik, noko revisjonen meiner er positivt og ein indikasjon på at det er etablert tilstrekkelege rutinar for handtering av kontantar. Revisjonen meiner likevel at det bør utarbeidast skriftlege retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal som bør gjelda for alle skulane. Dette vil sikra at kontantsal blir gjennomført i samsvar med gjeldande regelverk, og at kontantar blir kontrollert og dokumentert einheitleg og målretta i fylkeskommunen.

Hjeltnes vidaregåande skule har ikkje tatt i bruk kassaapparat for registrering av kontantsal og skulen utarbeider heller ikkje daglege dagsoppgjer for kontantsalet. Dette er ikkje i samsvar med krav i

bokføringsforskrifta § 5-3-1 om at ein må nytte kassaapparat eller tilsvarende system i samband med kontantsal og § 5-3-3 om dagsoppgjer for kasse, terminalar og liknande.

Budsjett og rekneskapsregistrering

Ved dei tre skulane er budsjettet for gardsdrifta fordelt på dei kontoane der kostnadane erfaringsmessig blir belasta. Revisjonen meiner at skulane i større grad bør budsjettere inntekter og utgifter på dei kontoane der inntektene og utgiftene blir rekneskapsført. Dette vil gjere det enklare for skulane å utøva ein effektiv budsjettkontroll og å gjennomføre økonomiske analyser av drifta.

Revisjonen vil i denne samanheng også peike på at skulane i periodar har varelager som kan representere større verdiar, og at det difor bør gjennomførast vareteljingar minimum ein gong i året. Dette er mellom anna viktig for å ha kontroll med vareforbruket og dermed lønnsmda ved gardsdrifta. Vareteljing er også eit viktig tiltak for å identifisera eventuelt svinn og analysa årsaker til svinnet.

7. Konklusjon og tilrådingar

Innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune har utarbeidd eit rammeverk som revisjonen i hovudsak vurderer er godt tilpassa å understøtte innkjøpsarbeidet i einingane. Det er også sett i verk fleire kontrollaktivitetar for å følgje opp og halde oversikt over dei større innkjøpa som einingane gjer sjølve. Revisjonen vil likevel påpeike at registreringa av om kjøp gjort i einingane er «innanfor» eller «utanfor» avtale ikkje gjev tilstrekkeleg grunnlag for å avgjere om skulane lojalt nyttar gjeldande avtalar.

Skulane har i liten grad utarbeidd eigne rutinar knytt til innkjøp. Revisjonen vurderer at skulane ville vore tent med at ansvar og roller, spesielt knytt til bestilling og godkjenning kjøp av varer, vart meir tydeleggjort.

Funn i stikkprøvegjennomgangen tyder etter revisjonen si vurdering på at ikkje alle som er involvert i anskaffingar ved skulane har tilstrekkeleg kompetanse til å sikre etterleving av regelverk og retningslinjer. Etter revisjonen si vurdering har ikkje skulane følgd opp sitt lokale ansvar for å sørge for naudsynt opplæring og informasjon til medarbeidarar ved at det ikkje er etablert interne rutinar for opplæring av alle tilsette som gjennomfører innkjøp. Dette utgjer ein risiko for at lovverk og fylkeskommunale innkjøpsretningslinjer ikkje blir etterlevd.

Stikkprøvegjennomgangen syner fleire brot på regelverk og retningslinjer. Det går fram at skulane ved eit fleirtal av anskaffingane anten ikkje har innhenta tilbud frå fleire leverandørar, eller at slik tilbodsinnhenting ikkje har vorte dokumentert. Dette er eit brot på retningslinjene til Hordaland fylkeskommune. Vidare finn revisjonen til saman fem innkjøp som er å rekne som ulovlege direkte anskaffingar etter definisjonen i forskrift om offentlege anskaffingar § 4-1 q). Desse innkjøpa skulle vorte lyst ut på Doffin, men det har ikkje vorte gjort.

Vidare syner gjennomgangen at det generelt sett manglar dokumentasjon knytt til anskaffingane. Det kjem mellom anna fram at det manglar anskaffingsprotokollar i 21 av dei 26 innkjøpa som etter regelverket skulle hatt det. Dette er eit brot på forskrift om offentlege anskaffingar § 3-2, og slik revisjonen vurderer det heller ikkje i samsvar med kravet om tilstrekkeleg etterprøvingstilgong i lov om offentlege anskaffingar § 5.

Revisjonen meiner skulane burde tydeleggjort korleis innkjøpsansvarlege skal oppfylle kravet til kontroll på innkjøpsområdet. Ingen av skulane har etablert kontrollrutinar for å avdekke og følgje opp eventuelle brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet. Slike rutinar bør klargjerast og dokumenterast. Dette kan bidra til å sikre at regelverket vert etterlevd, og at skulane får gjennomført anskaffingar med betre kvalitet og på ein kostnadseffektiv måte.

Gjennomgangen syner at det i liten grad har blitt gjeve konkrete føringar frå den politiske eller administrative leiinga i Hordaland fylkeskommunen om føremål og rammer for utøving av forretningsdrift ved skulane.

Etter revisjonen si vurdering er det behov for tydelege retningslinjer om korleis forretningsdrift ved skulane bør innrettast innanfor rammene av den vidaregåande opplæringa. Dette gjeld mellom anna å:

- klargjere kva som skal leggast til grunn ved prising av varer og tenester
- utarbeide utfyllande retningslinjer knytt til utleige, utlån og avhending av utstyr
- setje krav til dokumentasjon/oversyn over varelager, utstyr og maskiner og anna materiell
- gje overordna retningslinjer for registrering, dokumentasjon og kontroll av kontantsal

Revisjonen vil tilrå at skulane:

1. vurderer å innføre retningslinjer knytt til kven som kan kjøpe inn varer ved skulane som omfattar:
 - a) kven som har høve til å kjøpe inn varer og tenester til skulen, kva typar varer/tenester og beløpsgrenser
 - b) krav til kva opplæring dei som har ansvar for innkjøp skal ha
2. syt for at pågåande ulovlege innkjøp som er påpeikt i rapporten vert avslutta og gjennomført med konkurranse i samsvar med krava i regelverket
3. snarast etablerer kontrollrutinar for å avdekke og følgje opp eventuelle brot på rutinar og regelverk i innkjøpsarbeidet
4. utarbeider oversikter over varelager og rutinar for vareteljing
5. utarbeider oversikter over maskiner og utstyr
6. utarbeider retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal, og sørgjer for at kontantsal blir handtert i samsvar med krav i bokføringsforskrifta
7. formaliserer alle utlån og utleige av maskiner og utstyr

Revisjonen vil tilrå at fylkeskommunen sentralt (innkjøpsseksjonen og opplæringsavdelinga):

1. utarbeider prosedyre for innhenting av tilbod frå fleire leverandørar, slik det er lagt opp til i retningslinjene, som einingane kan støtte seg på i gjennomføring av mindre innkjøp
2. gjennomgår retningslinjer knytt til utlån, utleige og avhending, og sikrar at skulane vert gjort kjende med retningslinjene
3. vurderer å setja minimumskrav til opplæring for alle som har fullmakt til å gjennomføra anskaffingar, og vurderer om innkjøpsseksjonen i så fall bør få ansvar for å følgja opp minimumskrava til opplæring i fylkeskommunen
4. vurderer om det er mogleg å finna betre metodar for å innhenta meir pålitelege data for måltalet «andel kjøp innanfor avtale»

Fylkesrådmannen har fått tilsendt rapporten for høyring. Uttalen er lagt ved som vedlegg 1 til denne rapporten.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte AS v/Gunnar Husabø
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Dato: 18.08.2016
Vår ref.: 2016/1940-16
Saksbehandlar: birhau
Dykkar ref.:

Høyringsuttale Innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular

Fylkesrådmannen har vurdert rapporten og tek tilrådingane til etterretning. Fylkesrådmannen vil syte for at det blir vurdert kva tiltak som skal setjast i verk for å følgje opp tilrådingane. Fleire av punkta som det er peika på, vil verte særskilt vurdert i samband med innføringa av nytt økonomisystem frå 2017. Det er alt sett i verk tiltak for å avslutte pågåande ulovlege innkjøp.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Regelverket om offentlege anskaffingar

Dette regelverket byggjer på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane som vil bli nemnt i rapporten. Dette gjeld lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regel går ikkje alltid direkte fram av lov eller forskrift og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift. Det er såleis ikkje ei fullstendig liste over revisjonskriteria.

Grunnprinsippa i lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser¹⁴ og forskrift om offentlige anskaffelser¹⁵ er relevante for varekontraktar, tenestekontraktar og bygge- og anleggskontraktar. I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det fram at:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹⁶

I omgrepet «forretningsmessighet» ligg det at oppdragsgjevar til kvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå ei mest mulig fordelaktig anskaffing. Vidare inneheld omgrepet ein standard om at ein ikkje skal kunne ta utanforliggende omsyn i prosessen. Kravet til «forretningsmessighet» gjeld gjennom heile anskaffingsprosessen, frå avgjerda om å starte ein anskaffingsprosedyre til tildeling av kontrakt¹⁷. Sentralt er krava til konkurranse og likebehandling.

Føremålsbestemminga set overordna prinsipp som ligg til grunn for utforminga av detaljreglane i forskriftene. Prinsippa som går fram av føresegna er viktige for å sikre at alle potensielle leverandørar har dei same muligeheitene til å oppnå kontraktar med det offentlege, samtidig som dei skal bidra til at det offentlige føretar effektive anskaffingar og nyttar offentlege midlar på en økonomisk fornuftig måte. Føresegna må ses i samheng med dei grunnleggjande prinsippa i lova sin § 5:

Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Oppdragsgiver skal ikke

- a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
- b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
- c. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse.

¹⁴ 16.7.1999 nr 69

¹⁵ 15.6.2001 nr 616

¹⁶ Siste punktum er endra ved lov 30 juni 2006 nr. 41 (i kraft 1 jan 2007 if. res. 30 juni 2006 nr. 762). Endringa inneber at føremålsbestemminga framhever at lova skal sikre at det offentlige opptre med høg integritet i anskaffingsprosedyrar

¹⁷ NOU 1997: 21 kap. 21 Til § 1

Prinsippa som går fram av paragrafen er viktige å etterleve for å sikre at alle potensielle leverandørar har same sjanse til å oppnå kontraktar med det offentlege, samtidig som dei skal bidra til at det offentlege gjennomfører effektive kjøp og nyttar offentlege midlar på ein økonomisk fornuftig måte.

Bokføringslov og -forskrift

I bokføringslova § 4 går det fram fleire grunnleggjande krav til spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsopplysningar. Krava knyter seg til:

- Oversiktleg rekneskapssystem
- Fullstendigheit
- Realtitet
- Nøyaktigheit
- Ajourhald
- Dokumentasjon
- Sporbarheit
- Oppbevaring
- Sikring
- God bokføringsskikk

Den bokføringspliktige skal etter § 5 i lova kunne utarbeide:

- bokføringsspesifikasjon
- kontospesifikasjon
- kundespesifikasjon
- leverandørspeifikasjon
- spesifikasjon av uttak til eigarar, deltakarar og eiga verksemd
- spesifikasjon av sal til eigarar og deltakarar
- spesifikasjon av sal og andre ytingar til leiande tilsette
- spesifikasjon av meirverdiavgift
- spesifikasjon av lønnsopplysningspliktige ytingar
- spesifikasjon av eliminerings- og andre posteringar ved utarbeiding av konsernrekneskap

Kva som inngår i dei ulike spesifikasjonane går nærare fram av forskrift om bokføring. I forskrifta går det også fram krav knytt til dokumentasjon av sal av varer og tenester, (§ 5-1), fakturering (§ 5-2) og kontantsal (§ 5-3).

Retningslinjer i Hordaland fylkeskommune

Innkjøpshandboka

Innkjøpsseksjonen har utarbeidd ei innkjøpshandbok (versjon 4.1, oktober 2015). Denne skal «gi informasjon om HFK sine overordna prinsipp for gjennomføring av innkjøp, og oversyn over dei reglane og retningslinjene som er gitt for dette». Ansvaret for anskaffing av varer og tenester til investering og drift i samsvar med godkjente budsjett og fullmakter ligg hos alle avdelingar i HFK med underliggjande einingar. Dette utgjør innkjøpsfunksjonen i fylkeskommunen. Dei som handlar inn er underlagt både offentleg lov- og regelverk, og interne fylkeskommunale retningslinjer. Det må bli laget lokale innkjøpsprosedyrar eller dokumentasjon ved behov.

I kvar organisatorisk eining skal det vere ein person som er hovudansvarleg for innkjøpsaktivitetane så langt dette er føremålstenleg. På avdelingsnivå vert ein medarbeidar utpeikt av avdelingsdirektøren til å ha hovudansvar for alle innkjøpsaktivitetar innanfor avdelinga og underliggjande einingar. HFK har lagt til rette for lokal gjennomføring av innkjøpsaktivitetane i samsvar med sentral styring og tilrettelegging. Det går fram av innkjøpshandboka at fylkeskommunen har etablert overordna styrings og gjennomføringsdokument for innkjøp, og at einingane sjølv må supplere med eigne interne dokument. Innkjøpshandboka synar til fylkeskommunen sine etiske retningslinjer der det går fram at den einskilde tilsette i HFK er pålagt å **forvalte HFK sine ressursar på ein best mogleg måte**. I all saksbehandling og verksemd skal det leggjast vekt på å få fram fullstendig, korrekt og sakleg informasjon som grunnlag for dei avgjerder som skal takast.

Ved kjøp innanfor rammeavtale eller annan kjøpsavtale **skal all bestilling skje skriftleg ved bruk av innkjøpssystemet FINS**, mottak av vara eller tenesta skal bli registrert i FINS, faktura og ordre og varemottaksinformasjon skal bli stilt saman ved fakturahandsaminga, og det skal skje avvikshandtering om ordre- og fakturainformasjon ikkje er samanfallande. Rammeavtaler skal bli nytta i dei tilfella fylkeskommunen har slike avtaler for varer og tenester. Ved gjennomføring av innkjøp der det ikkje er inngått rammeavtale skal krav i forskrift om offentlige anskaffingar bli etterlevd. Til dømes skal mellom anna alle kjøp så langt som mogleg vere basert på konkurranse og omsyna til «god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvarbarhet» bli ivareteke. Kjøp over kr 100.000 eks. mva skal ikkje bli gjennomført av ein person åleine og det skal alltid førast protokoll for innkjøp over kr 100.000 eks. mva. Andre krav som knytt seg til verdien på kjøpet er:

- Einingane skal sjølv gjennomføre einskildkjøp under kr 100.000
- Einingane kan sjølv gjennomføre kjøp med verdi mellom kr 100.000 og kr 500.000.
- Kontrakt og protokoll skal registrerast i Kontraktsstyringsverktøyet (KSV).
- Einingane skal alltid melde kjøp over kr 500.000 til innkjøpsseksjonen. I fellesskap vil eininga og innkjøpsseksjonen finne ut kva støtte det er naudsynt at seksjonen gir.

Innkjøpsseksjonen har utarbeidd standarddokument som einingane kan nytte i konkurranse. Om mogleg skal det blir henta inn tilbud frå minimum tre leverandørar. Både førespurnad og tilbud skal vere skriftlege. Innkomne tilbud skal bli vurdert mot spesifiserte krav, leveringstid, pris, leveringstrygglei og soliditet.

Kjøp under kr 100.000 eks. mva skal gjennomførast i tråd med fylkeskommunen sine prinsipp for gode innkjøp, samt etterleve proporsjonalitetsprinsippet som tilseier at **arbeidet med kjøpet internt og hos leverandør må tilpassast type innkjøp og verdien av det**. Hastekjøp skal berre bli nytta i heil spesielle tilfelle og innkjøpsprosessen skjer elektronisk så langt det lar seg gjera. Ved **kjøp under kr 10.000** eks. mva kan tilbud bli henta inn munnleg. Likevel er det eit krav at det skal vere mogleg for eininga å dokumentere framgangsmåten og grunngjevinga for kjøpet ved alle kjøp over kr 3.000. Ved **kjøp mellom kr 10.000 og kr 100.000** eks. mva skal det bli nytta skriftleg førespurnad med tilstrekkelege spesifikasjonar med omsyn til kvalitet, kvantum, leveringstid, vedlikehald, garantiar, vurderingskriterium og andre vilkår i leveransen. Om mogleg skal det bli førespurt minimum 3 leverandøra og førespurnad og tilbud skal skje skriftleg.

Innkjøp mellom kr 100.000 og kr 500.000 eks. mva skal følgje prinsippa for innkjøp som er satt ut av fylkeskommunen, inkludert proporsjonalitetsprinsippet. Det skal bli henta inn tilbud frå minimum tre leverandørar, førespurnad og tilbud skal vere skriftlege, og det skal bli ført protokoll for kjøpet. **Kjøp over kr 500.000** eks. mva skal bli meldt til innkjøpsseksjonen før det blir gjennomført. I samarbeid skal eininga og seksjonen avtale i kva grad innkjøpsseksjonen skal bli involvert.

Innkjøpshandboka har også retningslinjer knytt til bestilling, rekvisisjon og ordre, samt til registrering av varemottak, kontroll av vare/teneste og avviks- og reklamasjonshandtering.

Innkjøpshandboka gjev ei meir detaljert skildring av organisering og ansvar knytt til innkjøp:

- Innkjøpsfunksjonen omfattar alle avdelingar, som i samsvar med godkjente budsjett og fullmakte har ansvar for anskaffingar av varer og tenester til investering og drift.
- Leiarane har ansvar i samsvar med organisatorisk tilhøyre, rapporteringsveg og stillingsskildring.
- Innkjøpsansvarlege på ulike nivå i lina har ansvar i samsvar med organisatorisk tilhøyre, rapporteringsveg og stillingsskildring. Det skal vere ein person i kvar eining som er hovudansvarleg for innkjøpsaktivitetane, så langt dette er føremålstenleg.
- På avdelingsnivå vert ein medarbeidar utpeikt av avdelingsdirektøren til å ha hovudansvar for alle innkjøpsaktivitetar innanfor avdelinga og underliggjande einingar.

Innkjøpshandboka inneheld vidare mål og prinsipp knytt til innkjøpsarbeidet, med referansar til retningslinjer og regelverk (inkludert innkjøpsretningslinjer, etiske retningslinjer for Hordaland fylkeskommune, regelverket om offentlege anskaffingar og reglar for habilitet og teieplikt.

Det går fram av handboka at ved det einskilde kjøp, bør det vere ein person som har ansvaret for kommunikasjon mellom HFK og leverandørane, og det vert gjeve råd til korleis slik kommunikasjon bør føregå. Vidare er det gjeve ei skildring av dei ulike stega i innkjøpsprosessen, både i dei tilfella der det

ligg føre ein rammeavtale og i dei tilfella der slik avtale ikkje ligg føre. Innkjøpshandboka har også referansar til støttedokument for innkjøpsprosessen som er tilgjengelege i Kvalitetsportalen. Det går vidare fram nokre meir detaljerte retningslinjer knytt til innkjøp, mellom anna:

- Ved innkjøp under 100 000 skal det om mogleg (skriftleg) hentast tilbod frå minimum tre leverandørar
- Kjøp over 100 000,- skal ikkje gjennomførast av ein person åleine
- Bestillingar innanfor rammeavtale skal gjennomførast ved bruk av innkjøpssystemet FINS
- Tilbod ved kjøp under 10 000 kan hentast munnleg og på telefon, men ved småkjøp over 3000,- skal det vere mogleg å dokumentere framgangsmåten og grunngjevinga for kjøpet.

Retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune

Det er fastsett retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune (datert 18.3.2009). Retningslinjene omfattar innkjøp av varer, tenester og bygg- og anleggsarbeid, og gjev som overordna mål for innkjøpsområdet: «Profesjonelle innkjøp – betre tenester». Det er vidare gjeve fleire målsettingar, og eit rammeverk som understrekar at innkjøp skal gjennomførast i tråd med regelverket for offentlege anskaffingar, med omsyn til:

- likebehandling
- konkurranse
- gjennomiktig og etterprøvbar prosess
- føreseielegheit

Innkjøpsorganiseringa, slik denne går fram av retningslinjene, understrekar at innkjøpsfunksjonen har eit ansvar for å leggje til rette for ein god innkjøpsprosess. Det går vidare fram at:

- Alle kjøp over nasjonal terskelverdi skal meldast til Innkjøpsseksjonen før innkjøpsprosess vert sett i gang
- Alle protokollpliktige innkjøp skal ha anskaffingsprotokoll og signert kontrakt/tilbod
- Måling og registrering av oppnådde resultat skal følgjast opp
- Kompetansehevingstiltak skal setjast i verk

Retningslinjene gjev vidare føringar knytt til leverandør- og innkjøpsstrategi, elektroniske verktøy, og samfunnsansvar. I samband med punktet om samfunnsansvar går det mellom anna fram at:

- Livssykluskostnader skal ein freiste å rekne ut for kvar anskaffing
- Universell utforming skal takast omsyn til
- Miljøomsyn skal takast med i konkurransegrunnlaget
- Krav til gjengs løns- og arbeidsvilkår skal takast med i tenestekontraktar
- Den einskilde skal opptre med stor integritet når det gjeld etikk og omdømme.

Innkjøpsrutinar i tråd med Retningslinjer for innkjøp

Innkjøpsrutinane (sist revidert 19.3.2010) gjev instruksar for korleis innkjøpa skal gjennomførast for å møte retningslinjene for innkjøp. Det går fram av rutinen at det er ein føresetnad at alle tilsette i fylkeskommunen kjenner til retningslinjene for innkjøp. Tilsette med fullmakt til å gjennomføre innkjøp skal følgje rutinane.

Av rutinen går det mellom anna fram:

- Innkjøp på rammeavtalar skal handterast via innkjøpskoordinator ved den einskilde eining.
- Kvar einskild eining kan sjølv gjennomføre kjøp av varer eller tenester med verdi under kr 100.000.
- Prinsippet om konkurranse gjeld for alle innkjøp, og dette vil vere oppfylt når minst tre aktuelle leverandørar er førespurt om tilbod.
- **Eininga skal velje det tilbod som er økonomisk mest fordelaktig for fylkeskommunen.**
- Innkjøp mellom kr. 100.000 og 500.000 kan gjennomførast av den einskilde eining, men skal i tillegg dokumenterast med anskaffingsprotokoll, signert kontrakt og skatteattest.
- Innkjøp over kr 500.000 skal meldast i god tid til innkjøpsseksjonen.

Innkjøpsrutinane gjev også retningslinjer knytt til utrekning av verdien på anskaffinga. Dette omfattar mellom anna at ein ved varekjøp skal rekne saman verdien på gjentatte einsarta varekjøp som skjer i ein periode på 12 månader, og at ekstrakostnader som vil påløpe dei næraste åra skal leggjast til. Ved tenestekjøp må ein sonde mellom tidsavgrensa og tidsuavgrensa kontraktar, og for tidsuavgrensa kontraktar skal ein ta utgangspunkt på ein tidsperiode på 48 månader når ein reknar verdien på anskaffingar. Det er tenleg å inngå rammeavtale dersom eininga har behov for gjentekne innkjøp av same vare eller teneste. Utrekning av slike avtaler skal ta utgangspunkt i den høgaste estimerte verdien i perioden.

Før ein startar arbeidet med utrekninga av verdien skal det vere gjennomført behovsdefinering, behosverifisering, planlegging av kjøp og avklaring av regelverket. Det går fram av retningslinjene at ein skal leggje til grunn forskrift om offentlege anskaffingar og rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar. Det går også fram kva kjelder som bør nyttast for å rekne ut anskaffingsverdien, og det er understreka at ein skal ikkje dele opp kjøp med det føremålet å unngå at føresegnar i forskrifta får verknad på kontrakten.

Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar

Ansvar til leiarar og tilsette knytt til innkjøp er presisert i det styrande dokumentet «Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar» (gjeld frå 31.1.2013). Av dette dokumentet går det fram at alle leiarar og personar med innkjøpsansvar er omfatta og ansvarleg for å følgje retningslinjene.

Det overordna målet for innkjøp i følgje desse retningslinjene er: «Effektiv gjennomføring av anskaffingane i samsvar med lov, regelverk og retningslinjer, med fokus på resultat, økonomi, kvalitet, risiko og miljø». Hovudmåla som er presenterte under dette overordna målet er:

- Leinga: Ei målretta leing som gjennomfører planar og følgjer opp resultat og avvik.
- Organisasjonen: Ei profesjonell og brukarorientert organisasjon der roller, ansvar og myndigheit er klargjort.
- IKT-verkty/E-handel: Funksjonelle og brukarvenlege IKT-verkty for gjennomføring, avgjersler og oppfølging.
- Arbeidsprosessar: Effektive, dokumenterte arbeidsprosessar med fokus på automatisering og standardisering.
- Leverandørar og avtalar: Ei velfungerande og hensiktsmessig leverandør- og avtaleportefølje.

Innkjøpsfunksjonen i HFK: Ansvar stab – linje (innkjøpsansvar, roller og oppgåver)

Ansvar til leiarar og tilsette knytt til innkjøp er ytterlegare presisert i det styrande dokumentet «Innkjøpsfunksjonen i HFK: Ansvar stab – linje. Innkjøpsansvar, roller og oppgåver» (gjeld frå 30.1.2013). Av dette dokumentet går det fram at einingsleiarar (rektor) har ansvar for at fylkeskommunen sine retningslinjer, mål og strategiar vert følgt opp i eigen eining, og at det vert drive systematisk og kontinuerleg arbeid med innkjøp. For leiarar av større einingar med betydelege innkjøp vil mykje av oppgåvene og leveransane for avdelingsdirektørane kunne vere relevant. Einingsleiar sine oppgåver og leveransar er:

- Forankre eininga sitt arbeid med innkjøp i eigen leiargruppe
- Organisere innkjøp i eininga på ein måte som tilfredsstillar føringar og pålegg i styringsdokumenta
- Godkjenne dokumentasjon som er felles for eininga
- Peike ut ein ansvarleg for oppgåva i eininga

Innkjøpsansvarleg i einingar skal koordinere arbeidet på si eining, på tvers av avdelingane i eininga. For innkjøpsansvarlege i einingar med betydelege innkjøp vil mykje av oppgåvene og leveransane for innkjøpsansvarleg – avdelingar kunne vere relevant. Innkjøpsansvarleg – eining sine oppgåver og leveransar er mellom anna:

- Ansvarleg for gjennomføringa av aktivitetar knytt til eigen innkjøpsportefølje
- Bruke felles avtaler
- Bruke felles prosessar og rutinar
- Setje mål og legge planar
- Resultatoppfølging, avvikshandtering, måling og rapportering
- Sørge for naudsynt opplæring og informasjon til medarbeidarar i samråd med einingsleiar og avdelingsleiarar

- Koordinere brukarbehov i linja
- Gjennomføre årleg eigenkontroll av eininga

Tilvisingsreglement

Fylkeskassen i Hordaland fylkeskommune har utarbeidd eit gjennomføringsdokument for tilvising, gjeldande frå 01.01.2012. Tilvisingsfullmakt er delegert til rektor/leiar og medarbeidar, og normalt er det to til tre personar ved kvar eining som har tilvisingsrett. Det er ikkje lov å tilvise egne utgifter eller utgifter for eins overordna. Det er avdelingsdirektør i fylkesadministrasjonen, det vil seie opplæringsdirektøren, som skal tilvise utgifter som vedkjem rektorar. Tilvising blir regulert gjennom rettar i datasystemet, og det er rektor som avgjer kven av dei tilsette som skal ha tilgang til å tilvise i sin brukarkonto.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-1992-09-25-107, 1.1.93
- Lov om offentlige anskaffelser, LOV-1999-07-16-69, 1.7.2001
- Forskrift om offentlige anskaffelser, FOR-2006-04-07-402, 1.1.2007
- Lov om bokføring, LOV-2004-11-19-73, 1.1.2006
- Forskrift om bokføring, FOR-2004-12-01-1558, 1.1.2005

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Innkjøpshandboka, versjon 4.1, oktober 2015
- Fullmaktsreglement for Hordaland fylkeskommune, 1.6.15
- Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune, 27.10.15
- Tilvising, gjennomføringsdokument, 1.1.12
- Retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune, 18.3.09
- Innkjøpsrutinar i tråd med Retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune, 19.10.09
- Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar, styringsdokumnet, 30.1.13
- Innkjøpsfunksjonen i HFK – Ansvar stab-linje: Innkjøpsansvar, roller og oppgaver, styringsdokument, 30.1.13
- Oversikt over rammeavtaler for HFK 2012-2015
- Brukarretteiing: Økonomi- og innkjøpsrapportering
- Sal av utstyr og inventar ved vidaregåande skular, rutinebeskriving
- Rapport på e-faktura, bruk av FINS og kjøp innan avtale
- Organisasjons- og ansvarssteder
- Artskontoplan Hordaland fylkeskommune
- Årsregnskap driftskonto for 2011-2016, for Hjeltnes, Stend og Voss
- Årsregnskap inntektskonto for 2014-2015, for Hjeltnes, Stend og Voss

Andre kjelder

- St. meld. 36 (2008-2009), Det gode innkjøp
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) integrert rammeverk for internkontroll, mai 2013

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS