



Riksrevisjonen

Office of the Auditor General
of Norway

Vår saksbehandler
Marianne Hambo, 22 24 12 88
Kristin Sletten, 62 55 12 85
Vår dato 20.08.2003 Vår referanse A3 2003/1040 - MHA/kal
Arkivkode 317
Deres dato 19.05.03 Deres referanse 200303371-1

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse - rapport fra AUDA - "Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser"

Vi viser til Nærings- og handelsdepartementets høringsbrev av 19. mai 2003 vedlagt rapport fra AUDA "Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser".

Rapporten av 31.03.03 fra AUDA tar utgangspunkt i at det i Norge årlig foretas offentlige anskaffelser for 200-220 mrd. kroner, og at det er av stor samfunnsmessig betydning at disse midlene utnyttes best mulig. Oppnevningen av AUDA er en del av departementets oppfølging av Stortingets behandling av Riksrevisjonens antegnelser vedrørende manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, jf. Dokument nr. 1 (2001-2002). I Innst. S. nr. 101 (2001-2002) har kontroll- og konstitusjonskomiteen gitt uttrykk for at det er viktig at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt. Komiteen forutsetter også at nødvendige tiltak blir iverksatt for å rette opp manglende etterlevelse. I Innst. S. nr. 130 (2002-2003) uttaler komiteen at det fremdeles er betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten i staten og at Riksrevisjonen etterlyser økt fokus på kompetanse og behovet for etablering av tilfredsstillende rutiner for oppfølging av gjeldende regelverk. Komiteen forutsetter at arbeidet med å etablere rutiner for å sikre at regelverket følges intensiveres. Vi ser positivt på at det iverksettes tiltak knyttet til ulovlige direkte anskaffelser som kan bidra til at regelverket blir fulgt. Etterlevelse av regelverket forutsetter at dette er oversiktlig og kjent. Dette gjelder også i forhold til eventuelle nye tiltak. Vi forutsetter at departementet gjør det nødvendige arbeid for å sikre dette.

Til enkelte av forslagene har vi følgende kommentarer:

Kap VII Vurdering av om det bør innføres et tilsynsorgan for ulovlige direkte anskaffelser

Vi har merket oss at det er foreslått å etablere en tilsynsfunksjon for direkte anskaffelser, og at den legges til Konkurransetilsynet. Videre har vi merket oss forslaget om at Konkurransetilsynet skal overta Nærings- og handelsdepartementets kompetanse til å gi pålegg for å hindre ulovlige direkte anskaffelser (anskaffelsesforskriften § 3-11). Når det gjelder forholdet mellom

Konkurransetilsynet og den nyopprettede Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), er vi enig med arbeidsgruppen i at det er viktig å avklare dette, slik at det ikke oppstår forvirring blant brukerne av regelverket mht. organenes kompetanse og ansvarsfordeling. AUDA har foreslått at saker skal kunne behandles parallelt av Konkurransetilsynet og KOFA. Forslaget om at saker både skal kunne bringes inn for Konkurransetilsynet og Klagenemnda gir ikke en nødvendig avklaring. En parallell behandling av saker kan være uheldig av ressurs hensyn og hensynet til ensartet praksis både når det gjelder fortolkning av regelverket og resultatet av behandlingen. Det kan også stilles spørsmål ved om tilsynsmyndigheten bør ha kompetanse til å gi pålegg for å hindre ulovlige direkte anskaffelser. Vi minner i den sammenheng om at nevnte kompetanse ble delegert fra Kongen til Nærings- og handelsdepartementet så sent som 01.07.2002. Etter vår vurdering bør derfor konsekvensene av den foreslåtte ordning utredes nærmere. I den forbindelse bør det ses spesielt nøye på forslagene om å stykke opp ansvaret på området. Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at ulovlige direkte anskaffelser og andre overtredelser skal være underlagt ulike håndhevings- og sanksjonsmekanismer mv. Det pekes nærmere på at forenkling, oversikt og helhet har stått helt sentralt i arbeidet med regelverket for offentlige anskaffelser.

Kap VIII Vurdering av forslag til nye sanksjonsmekanismer

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en hjemmel som gir Konkurransetilsynet myndighet til å ilegge oppdragsgiver (ikke personer) sivilrettslig bot. I den forbindelse vises det i rapporten til Konkurranselovutvalgets forslag til et nytt sivilrettslig sanksjonsmiddel i form av forelegg på bøter overfor foretak, jf. NOU 2003: 12.

Arbeidsgruppens flertall (fem medlemmer) går inn for at domstolene gis adgang til å ilegge personer eller foretak straff dersom det grovt uaktsomt eller forsettlig foretas en ulovlig direkte anskaffelse. Et mindretall på tre medlemmer ønsker ikke at det innføres en straffebestemmelse.

I høringsbrev av 10.04.03 om ny konkurranselov bes det som kjent om at lovutvalgets forslag ses i sammenheng med Sanksjonsutvalgets innstilling, jf. NOU 2003: 15. Også AUDA viser til Sanksjonsutvalget i forbindelse med sin behandling av spørsmålet om sivilrettslig bot. Som nevnt i rapporten fra AUDA omfattes offentlige innkjøp av konkurranseloven.

Forslaget om foretaksbøter i konkurranseloven er inspirert av EU/EØS-konkurransereglene, jf. høringsbrevet av 10.04.03. Videre vises det i brevet til at Konkurranselovutvalget har forutsatt at forslaget om forelegg på sivilrettslige bøter overfor foretak vil føre til at strafferettslige reaksjoner blir tonet ned. I Sanksjonsutvalgets innstilling frarådes det at dagens praksis med bruk av straffetrusler som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i særlovgivningen eller forskrift, blir videreført, jf. kap. 1.3.

I kap. 3.4 i NOU 2003: 15 uttales følgende: "Det er flere utvalg som har utredet ulike sanksjonsspørsmål mer eller mindre samtidig med Sanksjonsutvalget. Dette har reist en rekke avgrensningsspørsmål for å sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling. Sanksjonsutvalget er imidlertid i motsetning til alle de andre utvalgene sektorovergrepene og skal gjøre sine vurderinger med tanke på et helhetlig sanksjonssystem."

På denne bakgrunn ser vi det som rimelig at departementet foretar en vurdering av AUDAs forslag om sivilrettslig bot og straff på grunnlag av NOU 2003: 12 og NOU 2003: 15. I tråd

med tanken om et helhetlig sanksjonssystem, ser vi det som en fordel at de nevnte forslagene blir vurdert i forhold til offentlige anskaffelser generelt.

Vi er videre enig med arbeidsgruppen i at forslaget om å kunne erklære en kontrakt for ugyldig krever mer utredning.

Kap IX Vurdering av andre virkemidler

Pkt. 1 Protokollføring av direkte anskaffelser

Det er viktig at offentlige innkjøpere dokumenterer de vurderinger som ligger til grunn for å foreta en direkte anskaffelse. Dette gjelder både for å dokumentere at vilkårene for å foreta direkte anskaffelser over kr 200 000 er til stede, og for å dokumentere beregning av kontraktsverdier. En protokollføring med henvisning til nødvendig underlagsdokumentasjon vil forenkle Riksrevisjonens kontroll og revisjon av anskaffelsene i vesentlig grad. For å sikre at oppdragsgivere ikke omgår regelverket ved å dele opp anskaffelser, er vi enig i forslaget om at alle direkte kjøp over kr 50 000 skal føres inn i anskaffelsesprotokoll. Vi har merket oss som positivt at gruppen har vektlagt enkle måter å praktisere slike regler på.

Pkt. 2 Virksomhetens egen internkontroll

Det er viktig med god internkontroll, inkludert systemer som sikrer etterlevelse av regelverket på anskaffelsesområdet. I rapporten understrekes betydningen av at hvert enkelt organ har tilfredsstillende internkontrollrutiner. Vi vil i denne sammenheng påpeke at overordnet virksomhet har et særskilt kontrollansvar overfor underliggende virksomhet, jf. bl.a. økonomireglementets bestemmelser. Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for at det er etablert et hensiktsmessig internt regelverk for statlige innkjøpere. Riksrevisjonen har flere ganger tatt opp med departementet at det er uklart hva som i dag er gjeldende regelverk på området, og at det ikke er utarbeidet ny statlig innkjøpsinstruks, jf. senest brev av 8. august 2003.

Pkt. 4 Revisjon

Arbeidsgruppen anser at de gjeldende revisjonsregler er tilstrekkelige for å oppdage eventuelle ulovlige direkte anskaffelser. Vi vil understreke at alt revisjonsarbeid i Riksrevisjonen planlegges og gjennomføres ut fra en vurdering av vesentlighet og risiko. For regnskapsrevisjonen gjøres slike vurderinger i forhold til den enkelte virksomhet. Forventninger knyttet til Riksrevisjonen når det gjelder avdekking av ulovlige direkte anskaffelser må ses i forhold til dette.

Avdekkes brudd på anskaffelsesregelverket, vil forholdet bli tatt opp med aktuell virksomhet, eventuelt overordnet departement. Det samme gjelder anskaffelser som ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Saker av alvorlig og/eller prinsipiell karakter vil bli rapportert til Stortinget.

I forslag til ny lov for Riksrevisjonen er Riksrevisjonen hjemlet adgang til å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen framkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Underretning vil antakelig være særlig aktuelt ved mistanke om alvorlige straffbare forhold knyttet til underslag, bedrageri og korrupsjon. Riksrevisjonen kan etter forslaget samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Rutinemessig rapportering til f.eks. Konkurransetilsynet om brudd på

anskaffelsesregelverket anses ikke aktuelt. Etter lovforslaget skal Riksrevisjonen fortsatt rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

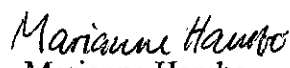
Kap XI Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen understreker at det er vanskelig å vite hvilke tiltak det er hensiktsmessig å gjennomføre for å sikre etterlevelse uten nærmere dokumentasjon. Riksrevisjonen ser positivt på AUDAs forslag om "at det foretas en evaluering etter f.eks. en periode på to år, der en vurderer hvordan tilsynsorganet fungerer, hvor mange tilfeller av ulovlige direkteanskaffelser som oppdages hvert år, og hvor store samfunnskostnadene er ved å anvende sanksjoner m.v."

Etter fullmakt



Per Anders Ergeseth
ekspedisjonssjef



Marianne Hambo
seniorrådgiver