

Tiltak på innkjøpsområdet

Saksbehandler: Sigbjørn Råsberg
Arkivreferanse: 2012/874 / 040

U.off. jf. Lov om
Riksrevisjonen §18, 2. ledd

Utvalg	Møtedato	Utvalgsnr
Styret	05.11.2013	58/13

Tiltak på innkjøpsområdet

Innleiande om innkjøp ved NHH

NHH er ein stor innkjøpar av varer og tenester, og i hovudtrekk kan høgskulen sitt årlege budsjett delast i to: det som går til løn og det som går til innkjøp. Sjølv om ikkje alle innkjøp høgskulen føretekk er underlagt lov om offentlige anskaffelser (LOA), mellom anna fell husleige utanfor, utgjer om lag 25 % av NHH sine samla kostnader innkjøp som er regulert av LOA.

Til no har NHH bygd sine innkjøp på ein desentralisert struktur. I dette ligg det at kvar einskild avdeling, institutt og brukar i utgangspunktet står fritt til å gjera dei innkjøpa dei sjølv ser som naudsynte. Det kjem likevel av NHH sitt innkjøpsreglement punkt 5 at «*[f]ullmakt til anskaffelse av varer og tenester er en del av budsjett disponeringsmyndigheten slik dette er beskrevet i Økonomireglement for staten og fastsatt i høyskolens øvrige styringsdokumenter*», og at tingingsrett berre kan delegerast når dette er «*hensiktsmessig og forsvarlig*». Vidare vert det slege fast at «*[d]elegering skal skje skriftlig og beskrive klare rammer som den ansvarlige må holde seg innenfor. Bare den som skriftlig er gitt fullmakt til å foreta bestillinger, kan gjøre dette og derved pådra høyskolen betalingsforpliktelser*».

Slik praksis er i dag er det ei stor mengd tilsette som bind NHH gjennom kjøpsavtalar. Vidare er det ikkje alle institutt og avdelingar som har eit system for formelle fullmakter. Det er òg den sentrale innkjøpseininga sitt inntrykk at det er mange tilsette som opererer utan fullmakt eller berre med munnleg fullmakt, samt at grensene for dei fullmaktene som er gitt ikkje alltid er like klare. Det understrekast likevel at dette ikkje er gjennomgåande, då det òg er institutt og avdelingar som har eit meir formalisert system.

Den sentrale innkjøpseininga består i dag av to heiltidstilsette juristar, der den eine er fast tilsett. Innkjøpseininga ligg under seksjon for økonomi, og har ei koordinerande rolle. Dette skjer mellom anna gjennom at innkjøp som har ein verdi over 50 000 kr eks. mva. skal godkjennast ein av dei to innkjøparane *før* avtale vert inngått, samt at innkjøp over 500 000 kr eks. mva. skal skje i regi av, eller samarbeid med, ein av dei sentrale innkjøparane. Vidare tek i praksis den sentrale innkjøpseininga regien òg for ei rekkje innkjøp mellom 100 000 og 500 000 kr eks. mva., samt at behovet for nye avtalar kan verta initiert av innkjøparane som ledd i ein gjennomgang av NHH sine reelle utlegg.

Den noverande situasjonen for NHH

Utover at den sentrale innkjøpseininga vert førelagd fakturaar over 50 000 kr eks. mva. og føretek sporadiske gjennomgangar av NHH sitt forbruk innan visse områder, er det i dag ikkje noko formelt system for å kontrollera i kva grad innkjøpa som vert gjort er i samsvar med LOA og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)..

Som gjort greie for i notat til styret datert 3. desember 2012, gjennomførte Riksrevisjonen hausten 2012 ein revisjon av NHH sine innkjøp. Riksrevisjonen avdekkta i rapporten fleire avvik. Desse kan i all hovudsak kategoriserast slik:

- Formelle feil, slik som manglande protokollføring og dokumentasjon
- Kjøp utan dokumentert konkurranse
- Manglande rammeavtalar, og manglande lojalitet til eksisterande rammeavtalar
- Organisatoriske utfordringar

På bakgrunn av dette vart det i notatet varsla eit behov for mellom anna utvikling av prosedyrar, rutinar og regelverk.

Som ein følge av rapporten frå Riksrevisjonen, har òg Kunnskapsdepartementet halde eit ekstra auge med NHH. Det har mellom anna vorte gitt tilbakemelding om at NHH må vera tydlegare når det kjem til styrking av roller og oppgåveansvar. Vidare har departementet tilrådd ei sentralisering av innkjøpa, i tillegg til å slå fast at NHH må få på plass ein innkjøpspolicy og eit fungerande internt regelverk.

Det er administrasjonen si oppfatning at dei klare tilbakemeldingane frå Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen gjer det naudsynt å setja i verk tiltak som synleggjer at NHH tenkjer å ta tak i avvika og tek kritikken på alvor. Så langt har NHH mellom anna gjort følgjande tiltak:

Ny stilling

Styret vart i det tidlegare omtala notatet frå 3. desember 2013 samt styresak 71/12 om budsjettet for 2013 varsla om at det var naudsynt å oppretta eit innkjøpsprosjekt som skulle arbeida med avvika Riksrevisjonen avdekte. I februar 2013 vart styret varsla om at stillinga kunne forventast å vera operativ frå mai 2013. Stillinga vart likevel ikkje bemanna før i midten av august.

Varsling av innkjøp over 50 000 kr

Som det allereie er gjort greie for, innførte NHH i februar eit krav om at innkjøp over 50 000 kr eks. mva. skal godkjennast av innkjøpar i forkant av at innkjøp skjer. Samstundes skal innkjøpar føreleggjast alle fakturaar over 50 000 kr eks. mva. Dette er meint som eit tiltak for å auka kontrollen med større innkjøp, samt styrka innkjøparane si koordinerande rolle i innkjøpsarbeidet ved NHH.

Administrasjonen sitt inntrykk er at dette vert følgd. Det er likevel på det reine at dei totale kostnadane knytt til éi vare- eller tenestegruppe kan overstiga grensene FOA og LOA stiller opp utan å verta omfatta av 50 000 kr-regelen. Dette tiltaket er slik ikkje i seg sjølv tilstrekkeleg internkontroll.

Nye rammeavtalar

Innkjøpseininga har sett i verk arbeidet med å inngå nye rammeavtalar og seia opp eksisterande avtalar som ikkje stettar krava som kjem av FOA og LOA. Dette skjer parallelt med gjennomgangen av dagens forbruk av varer og tenester. I skrivande stund har NHH 20 gjeldande rammeavtalar, samt 8-9 under planlegging eller gjennomføring. Målet er å auka talet rammeavtalar i tida framover, samstundes som at gjeldande rammeavtalar skal reviderast, utbetrast og fornyast når dei går ut.

Fullmaktsstruktur

Det har vorte utarbeida eit dokument som gir oversikt over kven som har fullmakter til å gjera innkjøp på vegne av NHH. Dette er meint som eit tiltak for å formalisera fullmaktene som er gitt, og skal vera ein database som skal oppdaterast når det vert gitt nye fullmakter.

Kompetanseheving

Det er eit kontinuerleg behov for kompetanseheving både ute i organisasjonen og hjå dei sentrale innkjøparane. Dei sentrale innkjøparane er jamt på seminar for fagleg oppdatering, og det har vorte avhalde føredrag for tilsette ved seksjonar som gjer store innkjøp for å auka kunnskapen om LOA og FOA. Det er vidare lagt planar for nye tilsvarande føredrag for tilsette ved NHH.

Modernisering

NHH knytte seg i oktober til ein avtale om eit nytt konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), og ein tek sikte på å ta dette i bruk før nyttår. Dette vil vera eit viktig seg i retning av meir profesjonelle innkjøp, då KGV sikrar betre kontroll, gjer det mogleg å ta imot tilbod elektronisk, samt at det legg til rette for betre oppfølging av eksisterande avtalar. Innføring av KGV vil:

- Profesjonalisera innkjøpsstrukturen ved NHH gjennom at innkjøpa vert meir etterprøvbare.
- Forenkla innkjøpa og gje betre kontroll med kva tid avtalar går ut, opsjonar med meir.
- Gje ei ramme for oppfølging av eksisterande avtalar.

Naudsynte tiltak framover

Som det er gjort greie for over er det, trass tiltak som allereie er sett i verk, naudsynt å føreta ein revisjon av rutinane knytt til innkjøp ved NHH. Administrasjonen tilrår difor at styret utnemner ei prosjektgruppe som skal arbeida med korleis innkjøp ved NHH skal organiserast og gjennomførast i framtida. Ein slik revisjon vil måtte skje trinnvis, og vil truleg gå over år. Då utfallet i stor grad vil kunne påverka dei tilsette sin fridom til å gjera innkjøp, ser administrasjonen det som avgjerande at prosjektgruppa får eit klart mandat frå styret som det kan arbeidast utifrå.

Mandatet bør mellom anna omfatta *kven* som skal kunne binda NHH juridisk når det kjem til innkjøp, og *korleis* innkjøp skal gjennomførast. Prosjektgruppa bør, på bakgrunn av Riksrevisjonen si fråsegn om at innkjøp var «betydelig bedre [...] håndtert sentralt enn kjøp foretatt av høyskolens enheter», sjå på moglegheita for pålagd sentralisering av større innkjøp. I dette ligg òg vurderinga av om NHH framleis skal stå fast ved ein desentralisert innkjøpsstruktur, og eventuelt korleis dette skal organiserast.

Vidare bør prosjektgruppa få i oppgåve å utforma ein innkjøpsstrategi, samt utarbeida ein innkjøpsmal. Innkjøpsprosessen bør i størst mogleg grad standardiserast for på den måten å sikra at innkjøpsstrategien og lovverket vert følgd, samt at ein oppnår størst mogleg

økonomisk vinst. Vidare må det i innkjøpsstrategien klargjerast kva verdiar NHH skal fremja gjennom sine innkjøp. Det er òg naudsynt at prosjektgruppa foreta ein revisjon av NHH sitt innkjøpsregelverk, samt det som står om innkjøp i NHH si økonomihandbok.

Prosjektgruppa bør òg sjå på korleis NHH skal innføra interne kontrollrutinar knytt til avtalelojalitet og i kva grad avtalar som vert inngått skjer i samsvar med gjeldande regelverk. I dette ligg òg ressursar til, og system for, kompetanseheving og fagleg oppdatering hjå relevant personell.

Det avgjerande for ein god innkjøpsprosess er kunnskap, gjennomsluttheit, gode rutinar og heilskap. Mandatet bør difor vidare vera så vidt at prosjektgruppa òg kan koma med andre tilrådingar om endringar på innkjøpsområdet enn det som er omtala over. Dette vert sett på som eit viktig tiltak for å synleggjera overfor Riksrevisjonen og Kunnskapsdepartementet at NHH har sett i verk tiltak for forbetring.

Administrasjonen vil elles nytta høve til å informera styret om at det i framtida truleg vil verta fremja ei sak som går på innkjøp av programvare for gjennomføring av e-handel. Eit slikt system vil innebera at avrop på gjeldande avtalar kan skje elektronisk. Dette vil bidra til auka gjennomsluttheit i form av at ein enklare kan sporta kven som gjer innkjøp, kvar det vert gjort innkjøp, kva prisar som vert lagt til grunn og kva omfang det vert handla for. Dette vil igjen gjera det mogleg å spora avtalelojalitet og avdekka NHH sine totale utgifter knytt til ulike produkt- og tenestegrupper.

Direktoratet for forvaltning og IKT tilrår i sin rettleiar om innkjøp at avrop skjer ved hjelp av e-handel. Det er likevel på det reine at kostnadane knytt til innføring av eit slikt system vil vera store. Administrasjonen ser det likevel som tenleg, då det vil auka gjennomsluttheita, bidra til at ein større del av innkjøpa skjer i samsvar med lov- og forskriftsverk, samt at dei som føretek avrop vil få éin portal å forhalda seg til.

Forslag til vedtak:

Styret tek administrasjonen sin plan til vitande, og gir administrerande direktør fullmakt til å utforma prosjektgruppa si samansetjing og mandat med utgangspunkt i det vedlagde utkastet.

Bergen, 29.10 2013

Kurt Petersen

Vedlegg:

1. Juridisk grunnlag
2. Utkast til mandat