



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:
Industriell økonomi/Prosjektledelse

Vårsemesteret, 2011

Åpen / ~~Konfidensiell~~

Forfatter: Thomas Finnes Jahnsen

.....
(signatur forfatter)

Fagansvarlig: Kjell Hauge

Veileder(e): Kjell Hauge

Tittel på masteroppgaven:

Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket

Engelsk tittel:

Corruption and procurements; public enterprises' difficulties in complying with regulations

Studiepoeng: 30

Emneord:
Offentlige anskaffelser
Korrupsjon

Sidetall: 63

+ vedlegg/annet:

Stavanger, 15.06.2011
dato/år

Forord

Denne oppgaven er avslutningen på masterstudie i Industriell økonomi, og fem år ved Universitet i Stavanger. Arbeidet med oppgaven har vært tidkrevende og har bydd på mange utfordringer, men har samtidig vært veldig spennende. Det å jobbe så tett på et tema dette halvåret har vært veldig interessant. Temaet for oppgaven er i høyest grad aktuelt.

Først vil jeg takke min veileder Kjell Hauge for gode tips og råd underveis.

Jeg vil takke Christin vik Eliassen ved Rogaland Fylkeskommune for intervjuet, innspill fra ei som jobber daglig med anskaffelser har bidratt ytterligere til kunnskap om temaet.

Min samboer Hanne Lindelid har vært en fantastisk støtte gjennom oppgaveprosessen. Hun har bidratt med korrekturlesing og motivering.

Helt til slutt vil jeg takke alle mine medstudenter på Industriell økonomi, vi har hatt et fantastisk samhold. Jeg har fått mange gode venner, og studietiden på Industriell økonomi har vært en opplevelse jeg vil bære med meg resten av livet.

Sammendrag

Offentlig virksomheter har et spesielt ansvar for å forvalte midlene på en god måte, da det er fellesskapet sine penger som blir forvaltet. Riksrevisjonen har gått hardt ut mot hvordan det offentlig overholder anskaffelsesregelverket. I Riksrevisjonens siste granskning ble det funnet 1196 regelbrudd på anskaffelsesregelverket i 616 enkeltsaker, noe som tyder på at dette er et stort problem.

Den overordnede problemstillingen i oppgaven er: Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket. For å avgrense problemstillingen er det i tillegg tatt utgangspunkt i tre hypoteser: "Mangelfulle rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket", "insentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket" og "manglende etterlevelse av regelverket er et tegn på korrupsjon"

For å undersøke dette nærmere har det vært viktig å sette seg godt inn i regelverket for offentlige anskaffelser, hvordan innkjøp fungerer og korrupsjon. Dette er beskrevet i del 1 av oppgaven.

Etter at det teoretiske grunnlaget var bygget opp ble det sett på to korrupsjonssaker. Dette ga et godt innblikk i hva som kan skje dersom tilfredsstillende rutiner og kontroll ikke er på plass i virksomhetene. Både det teoretiske grunnlaget og korrupsjonssakene lå til grunn da intervjuet ble gjennomført.

Gjennom arbeidet kom det frem at det ikke kun er én konkret årsak som er skyld i at regelverket for offentlige anskaffelser ikke blir overholdt. Det er en kombinasjon av svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull internkontroll og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet. Omfanget av dårlig etterlevelse er vanskelig å si noe om men er trolig omfattende.

Det ble tatt utgangspunkt i de funn som var gjort i oppgaven da det ble diskutert rundt hypotesene. Det å ha tilfredsstillende rutiner i alle deler av anskaffelsesprosessen og at disse følges opp ble vurdert som et viktig tiltak for å overholde regelverket. For å sikre at dette blir fulgt opp må det være mer gjennomgående kontroll i alle stadier av den offentlige forvaltningen. Videre ble det kommet frem til at manglende etterlevelse av regelverket ikke nødvendigvis er et tegn på korrupsjon, men det kan være det.

Tilslutt ble det konkludert med at på bakgrunn av de funn som ble gjort i oppgaven kunne ingen av hypotesene bli forkastet.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	3
Tabell - og figurlister.....	6
1. Innledning:.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstilling.....	8
1.3 Mål, Omfang og Avgrensninger.....	9
Del 1.....	10
2. Anskaffelser	10
2.1 Organisering av innkjøp.....	11
2.2 Anskaffelsesprosessen	13
2.3 Anbudskonkurranse	17
2.4 Rammeavtaler	18
2.5 Regler for offentlig innkjøp	18
2.6 Terskelverdier.....	23
2.7 Konkurransereformer	25
2.8 Ulovlige direkteanskaffelser	26
2.9 Klagemuligheter ved offentlige anskaffelser.....	26
2.10 Internkontroll	27
2.11 Motivasjon.....	29
3. Korrupsjon	32
3.1 Hva er korrupsjon?	32
3.2 Korrupsjonslovgivning	33
3.3 Forskjellige former for korrupsjon	35
3.4 Hvorfor bekjempe korrupsjon?	36
3.5 Hvilken sektor er mest sårbar for korrupsjon?	37
3.6 Korrupsjon i Norge.	37
Del 2.....	39
4. To korrupsjonssaker i Norge	39
4.1 Bærum kommune.....	39
4.2 Undervisningsbygg	40
5. Metode	41
5.1 Strukturert intervju	41
5.2 Rogaland Fylkeskommune.....	41

5.3 Intervju med Christin Vik Eliassen, fagleder anskaffelser, Rogaland Fylkeskommune	41
6. Gjennomgang av rapporter	43
6.1 Riksrevisjonen.....	43
6.2 Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA)	48
Del 3.....	54
7. Resultat og diskusjon.....	54
8. Konklusjon	61
9. Kilder.....	62

Tabell - og figurlister

Tabell 1 EØS-terskelverdier 2010/2011 [12]	24
Figur 1 Eksempel på desentralisert innkjøpsfunksjon [6]	12
Figur 2 Eksempel på sentralisert innkjøpsfunksjon [6]	12
Figur 3 Prosessflyt for innkjøpsprosessen [6].....	13
Figur 4 Sammenhengen mellom kostnad og økende detaljspesifikasjon [7].....	14
Figur 5 eksempel på et kontrollmiljø [15]	28
Figur 6 Regelbrudd avdekket av Riksrevisjonen i budsjettårene 2006-2008 (N=1196) [2].....	43
Figur 7 Aktiviteter som sikrer kompetansen hos innkjøpere [2].....	45
Figur 8 Antall saker og saksbehandlingstid i KOFA 2003-2010	49
Figur 9 Antall innkomne saker til KOFA.....	50
Figur 10 Avgjorte saker hos KOFA	50
Figur 11 Avdekte brudd av KOFA.....	51
Figur 12 Avviste saker av KOFA	52
Figur 13 Ilagte gebyrer av KOFA siden 2007.....	53

1. Innledning:

1.1 Bakgrunn

Hvert år foretar det offentlige innkjøp for en betydelig sum penger. I 2009 brukte det offentlige nesten 386 milliarder på anskaffelser, 171.5 milliarder av dette stod statsforvaltningen for [1]. Fra 2001 til 2009 økte anskaffelser i statsforvaltningen med 93 prosent [2]. Dette er midler som anses å tilhøre fellesskapet, og som det offentlige får inn blant annet gjennom skatter og avgifter. En effektiv og korrekt bruk av disse pengene er essensielt for å opprettholde tilliten til det offentlige.

Et grundig regelverk er utarbeidet for å sikre effektiv og korrekt bruk av disse midlene, Lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

På tross av at det finnes et omfattende regelverk om offentlige anskaffelser kommer Riksrevisjonen stadig med kritikk av hvordan det offentlige overholder regelverket [2]. Det er ofte den samme kritikken som går igjen, og manglende konkurranse er et av disse områdene. I tillegg dukker det opp historier i media om korrupsjon i det offentlige[3] [4].

Det er alvorlig at manglende etterlevelse av regelverket skyldes feil eller manglende kunnskap, men enda mer alvorlig er det at dette åpner for korrupsjon. Der det kan skje feil som ikke blir oppdaget, kan det også foregå korrupsjon.

Offentlige anskaffelser omhandler mye penger og det innebærer stor risiko for mislighold. Riksrevisor Jørgen Kosmo uttalte ved overleveringen av dokument 3:6 *“Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar”* til Stortinget: *“Ledelsen i disse virksomhetene må sørge for at innkjøp bygger på konkurranse og at dette blir dokumentert.”*

Dette innebærer at til tross for et omfattende regelverk, klarer ikke det offentlige å overholde regelverket for offentlige anskaffelser.

1.2 Problemstilling

Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket.

Hovedproblemstillingen setter tema for oppgaven. Det vil være naturlig å svare på hvorfor det offentlige ikke klarer å overholde regelverket for offentlige anskaffelser samt omfanget. I tillegg vil jeg prøve å svare på hvorfor det må komme kritikk fra Riksrevisjonen eller skje en skandale før virksomhetene gjør endringer.

For å belyse hovedproblemstillingen ytterligere tas det utgangspunkt i tre hypoteser

Hypotese nr. 1

“Mangelfulle rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket.”

Hypotese nr. 2

“Incentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket.”

Hypotese nr. 3

“Manglende etterlevelse av regelverket er et tegn på korrupsjon.”

1.3 Mål, Omfang og Avgrensninger

Målet for oppgaven er å få en bredere forståelse av hvorfor offentlige virksomheter ikke overholder regelverket, og omfanget. Dersom man kjenner til hvorfor regelverket ikke overholdes og omfanget har man muligheter til å sette inn tiltak for å forhindre dette.

Avgrensningene i oppgaven er styrt av problemstillingen, med de underliggende hypotesene. Hypotesene setter fokus på rutiner. Både manglende rutiner og dårlig etterlevelse av eksisterende rutiner. Det vil bli forsøkt svart på hypotesene gjennom teori på området, intervju og gjennomgang av rapporter.

Offentlige innkjøp foregår i alle land, men denne oppgaven begrenser seg til Norge.

Denne oppgaven ser i hovedsak på den klassiske sektoren. Forsyningssektoren har en egen forskrift, og det vil ikke bli gått nærmere inn på i denne oppgaven.

Oppgaven har blitt delt i tre. Del 1 tar for seg relevant teori. I del 2 blir det sett på to spesifikke korrupsjonssaker, det blir presentert et intervju som er gjort med ei som jobber med innkjøp til daglig og tilslutt blir det presentert tallmaterieell fra Riksrevisjonen og KOFA. Del 3 er den avsluttende delen av oppgaven

Del 1

2. Anskaffelser

Offentlige anskaffelser er alle offentlige kjøp av varer og tjenester. For å forstå hvordan anskaffelser foregår i det offentlige er det viktig å forstå hvordan det foregår ellers i næringslivet. Det er blitt dratt inn særtegn for det offentlige, og regelverket for offentlige anskaffelser blir det sett nærmere på i del 2.5. Anskaffelser i det offentlige kan variere fra innkjøp av binders til kontoret til store millionkontrakter. Bestiktelser vil for eksempel som oftest være en prosentdel av anskaffelsen, slik at jo større verdi anskaffelsen har jo større er risikoen for korrupsjon. Man kan dele offentlige anskaffelser inn i fire kategorier: [5]

- 1) Innkjøp som trenger mye forskning og utvikling, for eksempel innkjøp av nyutviklete kampfly
- 2) Innkjøp av komplekse spesielle prosjekter som for eksempel dammer. Prosjekter som ikke trenger utvikling i teknologi men som trenger store leder- og organisatoriske egenskaper
- 3) Innkjøp av standard produkter som blir solgt i det åpne markedet, for eksempel biler eller medisinsk utstyr (hyllevare produkter).
- 4) Tilpassede varer som man ellers finner i det åpne markedet, som for eksempel politibiler.

Proseduren for innkjøp vil være forskjellig for disse fire kategoriene. I den første kategorien kan det være vanskelig å vite hvordan man skal sette opp en kontrakt fordi produktet ennå ikke er utviklet.

For den andre kategorien kan internasjonal anbudskonkurranse (ICB) være bra. Den tredje kategorien er det som er mest vanlig der det som gjelder er innkjøp til lavest mulig pris, der det også er mulig å få rabatter for store innkjøp. Den fjerde kategorien er vanskelig da hverken ICB eller hyllevarer er hensiktsmessig, fordi dette ikke er standard varer. [5]

En kompleks anskaffelse krever som regel mer tid ved gjennomføring enn om det skal anskaffes "hyllevarer", da det krever en grundigere undersøkelse. Det kan forekomme korrupsjon og mislighold i alle disse typer av innkjøp, men det er størst risiko i store og kompliserte anskaffelser.

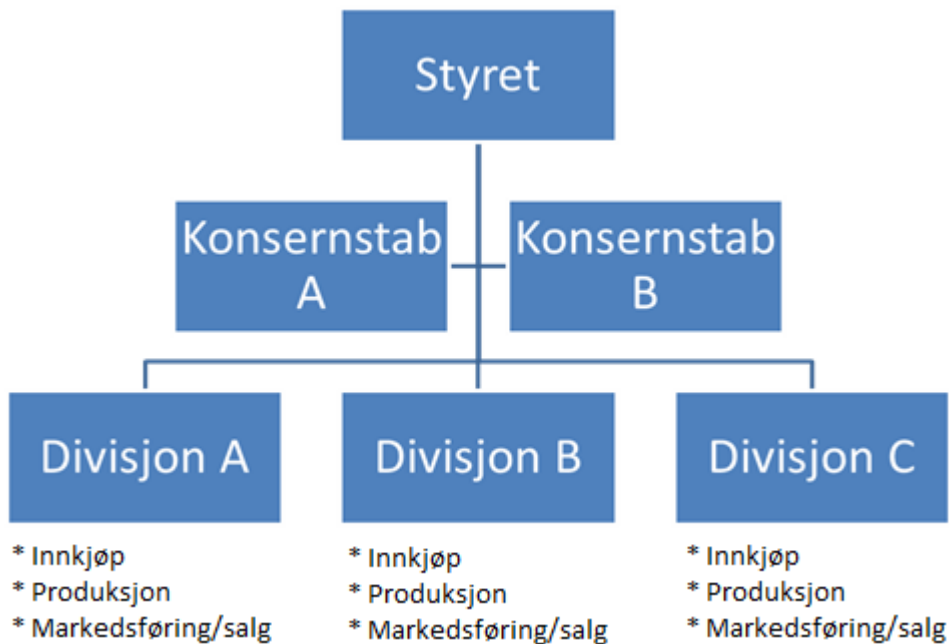
2.1 Organisering av innkjøp

Mange organisasjoner har forstått betydningen av gode innkjøp for å bedre økonomi, måloppnåelse og omdømme. Det blir lagt vekt på at innkjøp skal være profesjonelt utført, og skje i tråd med regelverket. Forskjellige tiltak blir igangsatt for å oppnå dette, mange innser at det er mye å hente når det gjelder effektive og gode innkjøp. Det er ledelsen som gir signaler ut i organisasjonen om viktigheten av innkjøpsarbeid i tråd med loven. Ledelsen i en organisasjon har ansvaret for organisasjonen, og da også for innkjøp.

Det finnes masse forskjellige typer virksomheter i offentlig sektor, med ulik størrelse og ulike prosentdel av budsjettet som går med til anskaffelser. Organisasjonsstrukturen varierer, men det er ofte organisert etter linjeorganisasjoner i fagenheter, der man i tillegg supplerer med stabs- eller støttefunksjoner.

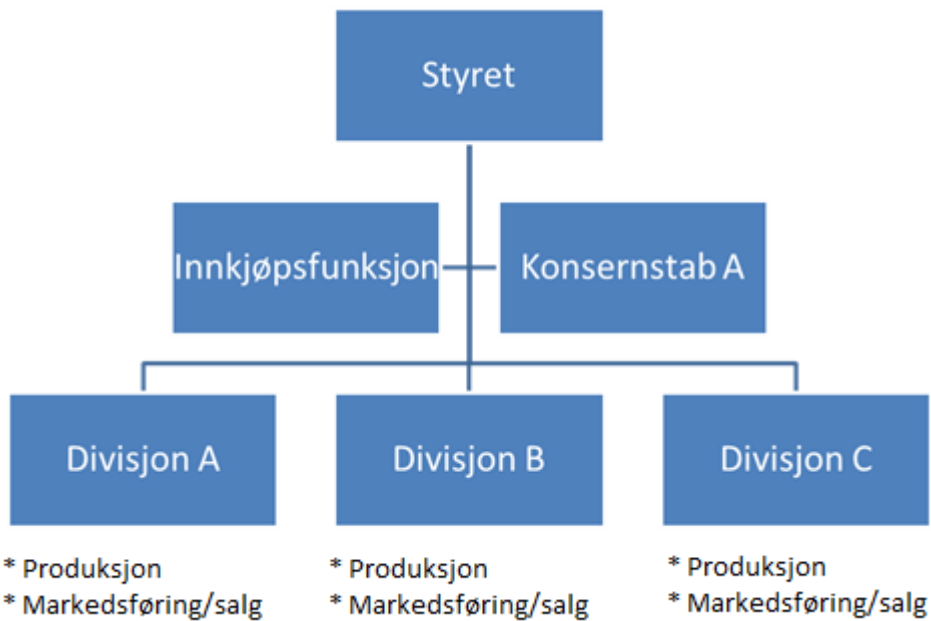
Innkjøp blir organisert på ulike måter. Når fagavdelingen blir tildelt mål, oppgaver, og budsjetter er det vanlig at det også medfølger fullmakter til å gjennomføre innkjøp innenfor budsjetttrammene. Dette fører til at hoveddelen av innkjøp skjer desentralt. Noen virksomheter organiserer innkjøpsfunksjonen som en sentral enhet som støtter opp linjeledere og fagavdelinger. Denne enheten blir gjerne brukt som en kvalitetssikring av større innkjøp. I andre virksomheter kan innkjøpene være enda mer sentraliserte. En sentral enhet kan stå for planlegging, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging av en stor del av innkjøpene. I fagavdelingene blir innkjøp stort sett gjort basert på fellesavtaler eller avrop på rammeavtaler. Ekstern assistanse med teknisk, merkantil eller juridisk spisskompetanse blir stadig mer vanlig å bruke på komplekse innkjøp.

Sterk desentralisert organisering av innkjøp byr på utfordringer, det er ofte lav kompetanse på innkjøpsregelverket og innkjøpsfag. Dette kan føre til at det blir tildelt kontrakter uten reell form for konkurranse. Det kan bli for lite kompetanse og lite erfaringsdeling i virksomheten og man får ikke en felles adferd utad. Et annet problem er at linjeorganisasjonens primæroppgaver vil ha hovedfokus, og det kan bli vanskelig å dedikere ressurser til innkjøpsoppgavene. Figur 1 viser et eksempel på en desentralisert innkjøpsfunksjon.



Figur 1 Eksempel på desentralisert innkjøpsfunksjon [6]

Sterk sentralisert organisering byr også på noen utfordringer. Det kan være vanskelig å få til et tverrfaglig samarbeid om innkjøpene. Det kan også bli svakere involvering fra brukere i fagavdelingen, og vanskelig med å sikre lojalitet til rammeavtaler. Figur 2 viser eksempel på en sentralisert innkjøpsfunksjon



Figur 2 Eksempel på sentralisert innkjøpsfunksjon [6]

2.2 Anskaffelsesprosessen

For å analysere anskaffelser er det vanlig å se på det som en prosess tilnærming. Hele anskaffelsen blir delt opp i delprosesser som er nært tilknyttet hverandre. Kvaliteten i en delprosess avhenger av kvaliteten i de foregående delprosessene. Mangler i en delprosess vil føre til problemer i neste steg. Figur 3 er et eksempel på en prosessoppdeling:



Figur 3 Prosessflyt for innkjøpsprosessen [6]

Jeg vil her se nærmere på stegene i anskaffelsesprosessen [6]:

1. Definere spesifikasjoner

I det første steget defineres spesifikasjonene til tjenestene eller produktene som skal kjøpes inn. Generelt er det vanlig å skille spesifikasjonene mellom:

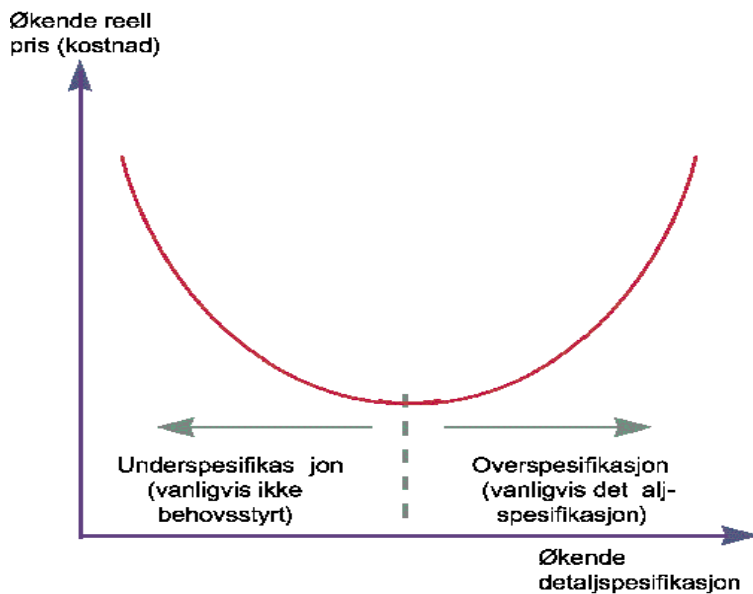
Funksjonell spesifisering: Dette beskriver funksjonen som produktet må ha for brukeren. Et eksempel på dette er billettsystem. Si at du skal ha et billettsystem som fungerer på trikk, buss, t-bane og båt i Oslo og at det skal være et elektronisk billettsystem. Dette er et eksempel på en funksjonell spesifisering.

Fordeler med funksjonell spesifisering er at potensielle leverandører har stor mulighet til å bidra med sin ekspertise. Ny teknologi kan bli brukt, dette kan være teknologi som oppdragsgiveren ikke er kjent med. Ved å bruke en funksjonell spesifisering slipper oppdragsgiver å gjøre en detaljert analyse.

Detaljspesifisering: Dette beskriver de tekniske spesifikasjonene i detalj, og gjerne sammen med karakteristikken av hvordan det skal utføres. Vanligvis blir de tekniske spesifikasjonene laget i detalj med detaljerte tekniske tegninger og aktivitetstidsplan slik at oppdragsgiver kan overvåke leverandørens aktiviteter i detalj. Ved å velge denne type spesifisering kan det føre til

overspesifisering, der oppdragsgiver stiller krav til både produkt og leverandør som fører til høyere kost men ingen bedre funksjonalitet.

Hvor store spesifikasjonskravene skal være er en balansegang, da verken for lave spesifikasjoner eller for høye spesifikasjoner er å foretrekke. Figur 4 viser sammenhengen mellom spesifikasjons- og kostnadsnivået på en generell basis.



Figur 4 Sammenhengen mellom kostnad og økende detaljspesifikasjon [7]

Ekstra verdi i spesifikasjons prosessen sikres ved:

Sikre entydige spesifikasjoner

forebygge bruk av leverandør eller produkt merkevarens spesifikasjoner - for å holde muligheten for alternative forsyningskilder åpne

Ha klare prosedyrer for endringer av spesifikasjoner

Ha en klar prosedyre for stikkprøver

Ha en klar beskrivelse av metoder som blir brukt av både oppdragsgiver og leverandør for å teste kvaliteten til produktet

2. Velge leverandør

Etter at innkjøpskravene er blitt definert kan innkjøper starte med markedsundersøkelse. I praksis går disse stegene inn i hverandre. Når oppdragsgiver utarbeider de tekniske spesifikasjonene blir kostnader estimert og man finner ut om det er praktisk mulig å gjennomføre. Stegene i denne prosessen inneholder: bestemme kontraktstrategi, eventuelt å gjennomføre prekvalifisering, forberede forespørsel til leverandører og analysere budene, og tilslutt å velge en leverandør.

Valg av spesifisering i forrige steg påvirker kontraktstrategien. Det skal avgjøres kontraktstype og kompensasjonsformat. Kontraktsformatet bestemmer hvordan administrering av anskaffelsen gjøres, mens kompensasjonsformatet fordeler risikoen. Fastpris er vanlig å bruke som kompensasjonsformat, da får leverandørene en fast-pris og har ansvar for egen produktivitet. Ved offentlige anskaffelser er det mest vanlig å bruke fastpris gjennom anbud.

Ved en fastpris kontrakt bærer leverandøren risikoen, og oppdragsgiver kjenner nøyaktig kostnad. Oppdragsgivers behov til oppfølging av kostnadsstrukturen til leverandøren er minimal dersom det er mange konkurrenter, siden det finnes sterke insentiver til å utføre arbeidet så fort som mulig til avtalt kvalitet.

- En prekvalifisering kan være ønskelig å utføre ved en anskaffelse. Dette blir gjort for å sørge for at leverandøren er skikket til å levere ønsket resultat. Etter prekvalifiseringen står man igjen med en liste av tilbydere som konkurrerer mot hverandre på likt grunnlag.

I regelverket for offentlige anskaffelser heter en anbudskonkurranse med prekvalifisering, begrenset anbudskonkurranse. Uten prekvalifisering heter åpen anbudskonkurranse.

Sende forespørsel til de aktuelle leverandørene

Evaluere tilbudene.

Ved offentlige anskaffelser skal tildelingskriterier oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget slik at det er forutberegnlig og gjennomsiktig slik at leverandøren vet hva oppdragsgiver vil vektlegge ved valg av tilbud.

Ekstra verdi skaffes ved

Velge den mest tilfredsstillende kontraktsstrategien

Velge rett leverandør, men tanke på både effektivitet og produktivitet

3. Kontraktsinngåelse

Etter at det er blitt valgt leverandør er neste steg kontraktsinngåelse. Avhengig av bransje kan avtalen henviser til spesifikke ytterlige betingelser og vilkår. Det tekniske innholdet i avtalen avhenger av produkt eller prosjekt som skal kjøpes. Spesifikke kommersielle og juridiske vilkår vil variere fra kontrakt til kontrakt. Forskjeller vil avhenge av innkjøpspolitikk, selskapets innkjøpspolitikk, markedssituasjonen, produktegenskaper osv. Dette begrenser bruken av standard kjøpekontrakter.

Ekstra verdi får man ved å velge rett type kontrakt og å minimere risikoen.

4. og 5. Bestille og ekspedere

Etter at det er enighet om kontrakten, kan bestillingen finne sted. I noen tilfeller er kontrakten en bestilling.

Ekstra verdi skaffes gjennom

Utvikle effektive bestillingsrutiner mellom oppdragsgiver og leverandør; sjekke at alle innkjøpsordrer er bekreftet av leverandøren.

Utvikle og gjennomføre gode rutiner for avvikshåndtering

Utvikle god prosedyre for å håndtere ordrer

Ha gode rutiner for å avdekke avvik.

6. Evaluering

Innkjøperens rolle fortsetter selv etter at det nye produktet er satt i produksjon, eller den nye installasjonen er satt i bruk. Ting som kan gå galt mellom oppdragsgiver og leverandør må bli tatt hånd om i denne fasen. En annen ting som er viktig er å evaluere leveransene og leverandøren slik at man kan utvikle seg til å gjøre bedre innkjøp.

Ekstra verdi skapes gjennom:

Skadeoppgjør, med hensyn på arbeid som ikke omfattes i spesifikasjonen

Utvikle system for rangering av leverandører

Registrere informasjon slik at det kan bli brukt i fremtiden av leverandøren for å gjøre gode innkjøp

Ved å dele disse prosessene på flere personer vil risikoen for korrupsjon og mislighold kunne reduseres.

2.3 Anbudskonkurranse

En anbudskonkurranse er en prosedyre som følger en bestemt form, og blir brukt ved tildeling av oppdrag om levering av varer, utførelse av tjeneste eller entrepriseoppdrag for en anbudsinnbyder. I det offentlige er anbud underlagt EØS-regler om offentlig anskaffelse. Ved offentlige innkjøp over terskelverdier er hovedregelen at skal det brukes anbudskonkurranse.

En terskelverdi er en spesiell sum der betingelsene for anskaffelser endres. Nasjonal terskelverdi er 500 000 kroner, ved anskaffelser over denne summen er det strengere krav til hvordan anskaffelser skal foretas.

I det offentlige skiller man mellom åpen og begrenset anbudskonkurranse [8].

Ved en åpen anbudsrunde er det tillatt for alle å levere inn et bud. Det skjer ingen prekvalifisering, og sammen med tilbudet må leverandørene sende inn etterspurt dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver må behandle alle tilbud som kommer inn og det er ikke lov med forhandlinger.

Ved en begrenset anbudsrunde er det kun leverandører som er blitt invitert av oppdragsgiver som kan komme med bud. Det blir først foretatt en prekvalifisering, der alle interesserte leverandører sender inn dokumentasjon på at de er kvalifisert for oppdraget. Oppdragsgiver vurderer deretter hvilke leverandører som er kvalifisert og inviterer så disse eller et utvalg til en anbudskonkurranse. Den nedre grensen for hvor mange leverandører som skal inviteres, og hovedtrekkene i utvelgelsesmetoden eller kriteriene som vil bli lagt til grunn for valget må kunngjøres av oppdragsgiver på forhånd. Det er krav om at det må være et tilstrekkelig antall leverandører som blir plukket ut for å sikre reell konkurranse. Det er heller ikke her lov til å forhandle med leverandører.

Ved anskaffelser over EØS-terskelverdi er det krav om at det skal kunngjøres i TED databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøringer av offentlige innkjøp. Dette betyr at ved anskaffelser over EØS-terskelverdi vil leverandører fra hele EU kunne konkurrere, og norske leverandører vil også ha mulighet for på bli med på konkurranse om leveranser til offentlige myndigheter i Europa. Kunngjøringer over EØS-terskelverdi skal også inn i Doffin, som er den nasjonale databasen for

offentlige innkjøp. Kunngjøringer skal ikke publiseres eller offentliggjøres før den dagen Doffin oversender kunngjøringen til TED.

Anskaffelser over nasjonal terskelverdi, men under EØS-terskelverdi skal også kunngjøres i Doffin. Det er også mulig å kunngjøre disse i TED, men det er ikke et krav.

For anskaffelser under terskelverdier er det ingen krav om kunngjøringer etter bestemmelsene, men det er mulig å legge disse ut på Doffin [9] [8].

2.4 Rammeavtaler

En rammeavtale er en gjensidig forpliktende avtale der oppdragsgiver står fritt til å avrope (tildele kontrakt/foreta bestilling på rammeavtalen) etter behov i avtaleperioden. Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å avrope avtalen, men dersom avtaleproduktet skal anskaffes forplikter oppdragsgiver å benytte seg av avtalen. Som hovedregel kan en rammeavtale ikke inngås for mer enn fire år. Rammeavtale er ikke en egen anskaffelsesprosedyre. Ved inngåelse av rammeavtale følger det vanlige regler om hvilke prosedyrer som er tillatt i forhold til anskaffelsens verdi [10].

Rammeavtaler blir brukt fordi det forenkler og reduserer arbeidet ved en anskaffelse. Den enkelte oppdragsgiver trenger ikke å gå igjennom hele anskaffelsesprosessen hver gang det skal kjøpes noe. Flere av de aktiviteter som er nødvendig ved en anskaffelse er allerede utført ved inngåelse av rammeavtalen [10]. Det å inngå en rammeavtale krever kjennskap til anskaffelser og regelverket og bør utføres av innkjøpsavdelingen. Når en rammeavtale først er på plass er den lett å benytte.

Andre fordeler med en rammeavtale er at det er muligheter for volumrabatt siden bedriften (det offentlige) til en viss grad forplikter seg til å kjøpe et stort kvantum i løpet av avtaleperioden. En rammeavtale kan for eksempel omhandle medisinsk utstyr på et sykehus.

2.5 Regler for offentlig innkjøp

Det offentlige brukte i 2009 nesten 386 milliarder kroner på anskaffelser. Det er viktig å sikre at disse ressursene blir forvaltet på en god måte, og at leverandørene møter sunn konkurranse om leveranser til offentlige virksomheter.

Offentlige innkjøp må foregå på en måte som vekker tillit hos omverdenen. Store verdier fra fellesskapet overføres mellom stat og kommune og leverandører, og det er viktig at dette skjer på en etisk og ryddig måte. Formålsparagrafen i den nye loven om offentlige anskaffelser er utvidet og loven sier at regelverket skal "bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte".

Gjennom EØS- og WTO avtalen er Norge forpliktet til å følge bestemte retningslinjer ved anskaffelser over en viss terskelverdi. I tillegg har Norge egne regler for anskaffelser under terskelverdier som er litt mer fleksible for innkjøperen. Norge vedtok ny forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 i forbindelse med revideringen av EU-direktivene.

I forskrift om offentlige anskaffelser er formålet formulert som:

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

2.5.1 Historisk om anskaffelsesloven

Lov fra 1899

Loven om offentlig anskaffelse har en lang forhistorie, selv om reguleringen er relativt ny i rettssammenheng. I 1899 ble det vedtatt formelle forskrifter som gjaldt statlige kjøp av varer og tjenester. Grunnen til at man ville ha en lov var for å sikre konkurranse ved offentlige anskaffelser, men også for å føre en proteksjonistisk linje ovenfor utenlandske leverandører. Hovedregelen var at man måtte ha en offentlig anbudsinnbydelse, men det ble også åpnet for andre metoder. F.eks. begrenset anbudskonkurranse eller direkte kjøp [7].

På 1900-tallet skjedde det store utviklinger blant annet med mer spesialiserte innkjøpsorganisasjoner, endret struktur på leverandørsiden, og et større spekter av varer og tjenester. Dette førte til at regelverket ble endret i 1923 og 1927, men disse endringene inneholdt ingen gjennomgripende revisjon [7].

REFSA

I 1967 ble et utvalg nedsatt med bakgrunn i et behov for fullstendig revisjon av regelverket. Behovet grunnet, økende internasjonalt samarbeid som innebar at man måtte begrense favoriseringen av norske leverandører. Arbeidet til utvalget førte til at Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA) ble vedtatt 16. desember 1978 [7].

I NOU 1997:21 står det følgende forklaring om REFSA [7]:

Dette var formelt sett interne retningslinjer, som påla forvaltningen forpliktelser med hensyn til hvordan anskaffelsene skulle foregå, men som hovedregel ikke hadde ekstern virkning og ikke ga private leverandører noen rettslige krav.

EUs innflytelse

Samtidig med utviklingen i Norge var EU, den gang EF, i gang med å identifisere offentlige anskaffelser i medlemslandene, som et område under hovedreglene om de fire friheter (fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital) og fri konkurranse. Det ble tidlig ansett som nødvendig å utvikle detaljerte regler og krav til nasjonale offentlige anskaffelser. Det første direktivet ble vedtatt i 1971, og omhandlet regler om offentlige bygge- og anleggskontrakter. Det ble fulgt opp med direktiv om offentlige varekjøp i 1977 og direktiv om tjenestekjøp i 1992 [7].

EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet, og dette førte til at Norge forpliktet seg til å innføre og gjennomføre anskaffelsesdirektivene fra EU. EU reglene skilte seg fra REFSA da de ikke bare inneholdt interne retningslinjer for forvaltningen. De inneholdt også ordinære lovregler som var ment å gi private rettslige krav ovenfor forvaltningen, og som også kunne håndheves av domstolene. Innføringene av disse reglene i norsk rett førte til en grunnleggende endring i den rettslige reguleringen av dette feltet [7].

Direktivene ble innført ved lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992, som trådte i kraft 1. januar 1994. Etter den tid har EU revidert anskaffelsesreglene, og Norge har forandret reglene flere ganger [7].

2.5.2 Dagens regelverk; Hvem omfattes av regelverket?

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) gjelder for offentlige oppdragsgivere. LOA og FOA skal sikre best mulig ressursbruk og at leverandører blir behandlet likt. Under kommer en nærmere gjennomgang av hvem som omfattes [8].

Stat, fylkeskommune og kommuner

Reglene omfatter alle etater og organer i staten, fylkeskommunene og kommunene. Skoler og bibliotek er eksempler på dette. Reglene omfatter også virksomheter som ikke er organisert som egne rettssubjekt, som for eksempel direktorater, fylkesmenn, ombudsmenn, forvaltningsbedrifter og kommunale foretak.

Offentligrettslige organer

Offentligrettslige organer er også omfattet av forskriften. Dette er organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekt, og som er nært tilknyttet det offentlige. Dette kan for eksempel være aksjeselskap eller stiftelser. Noen av hensynene bak å omfatte disse i forskriften er blant annet å hindre at andre hensyn enn rent forretningsmessige kan påvirke virksomhetens valg av leverandør.

Oppdragsgivere som er direkte substituert med mer enn 50 prosent

Oppdragsgivere som mottar direkte subsidier på mer enn 50 prosent av bygge- og anleggskontrakter og tilhørende tjenestekontrakter. Dette gjelder ikke alle kontrakter. Det er oppdragsgiver som skal gjøre støttemottaker oppmerksom på denne bestemmelsen.

2.5.3 Anvendelsesområder i forskriften.

Anskaffelsesforskriften er delt inn i fire deler som tar for seg ulike type anskaffelser når det gjelder type anskaffelse og verdi. Terskelverdiene har betydning for hvilke deler av forskriften som gjelder.

Del I: Omfatter alle anskaffelser, og er uavhengig av anskaffelsens verdi. Dersom anskaffelsen er på nasjonal terskelverdi (500 000 kroner) eller under, eller hvis noen av unntaksbestemmelsene i § 2-1 annet ledd er oppfylt kan oppdragsgiver velge å kun følge del I. Oppdragsgiver kan også velge å kun følge del I for kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester som kjøpes fra en ideell organisasjon.

Del I og II: Omfatter anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi (500 000 kroner) og EØS-terskelverdi. Kontrakter som går på telefon-, teleks-, mobilradio-, personsøking, og satelittjenester skal uavhengig av anskaffelsens verdi følge del I og II.

Del I og III: Gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdi

Del I og IV: Regulerer Plan- og designkonkurranser og bygge og anleggskonsesjoner. For bygge- og anleggskontrakter kan oppdragsgiver velge å følge del I og IV for sosiale formål, i stedet for å følge del I eller III i forskriften.

2.5.4 Grunnleggende krav til anskaffelser

Det finnes visse krav til offentlige anskaffelser som er uavhengige av anskaffelsens art og verdi.

Formålet er blant annet å ivareta rettssikkerheten til aktørene i anskaffelsesprosessen, og sikre at alle potensielle leverandører blir likt behandlet. De skal sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Nedenfor følger en liste over grunnleggende krav til anskaffelser [8]

Forholdsmessighet

Oppdragsgiver er pliktet til å holde konkurranser som står i forhold til anskaffelsens verdi og kompleksitet. Dette kalles forholdsmessighetsprinsippet eller proporsjonalitetsprinsippet. Kravet til fremgangsmåte fra oppdragsgiver øker proporsjonalt med anskaffelsens størrelse.

Krav til konkurranse

Oppdragsgiver er så langt det er mulig, pliktet til å basere anskaffelsene på konkurranse. Grunnen til dette er at konkurranse anses som et viktig virkemiddel for å forvalte ressursene i det offentlige best mulig, videre bidrar det til økt verdiskapning i samfunnet.

Oppdragsgiver er pliktet til så langt det lar seg gjøre å holde konkurranse, selv om anskaffelsen følger forskriftens del I, for eksempel ved at anskaffelsens verdi er under 500 000 kroner.

Konkurranse skal som hovedregel gjennomføres, men kravet gjelder kun så langt det er mulig. Det finnes derimot unntakstilfeller der oppdragsgiver kan tildele kontrakt uten konkurranse. Dette kan være dersom det finnes kun én leverandør i markedet der det vil være mulig å skaffe ytelsen direkte fra leverandøren. Forholdsmessighetsprinsippet kan i noen tilfeller tilsi at det er holdt å kontakte én leverandør, dersom anskaffelsen gjelder et ubetydelig beløp.

God forretningsskikk

Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk. Dette innebærer at oppdragsgiver skal opptre som en profesjonell aktør på alle stadier i anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver må sørge for at saksbehandlingen er forsvarlig og saklig, og at alle anskaffelser foretas på en økonomisk og ressurseffektiv måte. Kravet til god forretningsskikk innebærer at man blant annet holder seg til regelen om habilitet, oppfyller opplysningsplikten, holder taushetsplikten og følger regler for hvordan forhandlinger skal gjennomføres.

Likebehandling og ikke-diskriminering

Oppdragsgiver skal sikre at alle leverandører blir behandlet likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, uavhengig av nasjonalitet. Dette gjelder blant annet ved valg av prosedyre, når man skriver kunngjøring og formulerer konkurransegrunnlaget, i kvalifiseringsprosessen og i tildelingsprosessen. Reglene for kommunikasjon og kunngjøringer og at kontrakten skal tildeles etter objektive kriterier som er fastsatt på forhånd har sitt utspring i kravet om likebehandling. Det er ikke lov å diskriminere leverandør på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.

Forutberegnelighet

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene. Oppdragsgiver plikter å informere markedet om hvordan anskaffelsesprosessen skal gjennomføres, hvilke kvalifikasjonskrav som blir stilt og hvilke kriterier man legger vekt på ved tildelingen.

Gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet

Oppdragsgiver skal sørge for at det som skjer under anskaffelsesprosessen kan etterprøves. Da må oppdragsgiver kunne dokumentere hva som har foregått under prosessen. Dette innebærer at kunngjøringen og konkurransegrunnlaget må utformes på en klar og utfyllende måte slik at det kan bli etterprøvd. Det at anskaffelser over 100 000 kroner skal protokollføres kommer av at det skal kunne etterprøves og være gjennomsiktig.

Dersom disse grunnleggende kravene blir overholdt er det med på å minske risikoen for feil og mislighold ved offentlige anskaffelser.

2.6 Terskelverdier

Hvilke fremgangsmåte som blir brukt og krav til fremgangsmåte avhenger av anskaffelsesverdien. Regelverket for offentlige anskaffelser er gitt gjennom EØS-avtalen. De grunnleggende kravene om anskaffelser skal så langt det er mulig følges uansett verdien på anskaffelsen.

I Norge har man i tillegg til EØS-terskelverdien valgt å ha et mer omfattende regelverk over en nasjonal terskelverdi. Nasjonal terskelverdi ble i 2005 hevet fra 200 000 kroner til 500 000 kroner som det er i dag [11]. Under følger de tre delene av regelverket [8]:

2.6.1 Under nasjonal terskelverdi

For anskaffelser under nasjonal terskelverdi (500 000 kroner) kan følgende konkurranseformer brukes:

- Fremgangsmåten etter forskriftens del I
- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandling

2.6.2 Mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi

For anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester kan følgende konkurranse former brukes:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandling

2.6.3 Over EØS-terskelverdi

For anskaffelser over EØS-terskelverdi kan følgende konkurranse former brukes:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurransepreget dialog
- Konkurranse med forhandling med forutgående kunngjøring
- Konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring

Tabell 1 viser EØS-terskelverdier for 2010/2011.

Tabell 1 EØS-terskelverdier 2010/2011 [12]

EØS-terskelverdier 2010/2011	
Forskrift om offentlige anskaffelser	Ny terskelverdi fra 1.3.2010
Sentrale statlige etaters vare- og tjenestekjøp	1 000 000
Andre oppdragsgivers vare- og tjenestekjøp	1 600 000
Årlige veiledende kunngjøringer om planlagte vare- og tjenestekjøp.	6 250 000
Delarbeid (tjenester) som kan unntas EØS-kunngjøring	650 000
Alle oppdragsgivers bygg- og anleggsprosjekter	40 500 000
Årlige veiledende kunngjøringer for bygge- og anleggsarbeider	40 500 000
Delarbeid (bygg og anlegg) som kan unntas EØS-kunngjøringen	8 000 000

2.7 Konkurransformer

Hvilke konkurranseform man benytter avhenger av verdien på anskaffelsen. Det vil her bli sett på de mest relevante konkurranseformene for denne oppgaven [8]. Åpen- og begrenset anbudskonkurranse er blitt forklart tidligere i oppgaven.

Anskaffelser etter forskriftens del I

Anskaffelser etter forskriftens del I karakteriseres ved at det foreligger få tydelige krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta anskaffelsen. Det er ikke krav til kunngjøring. Oppdragsgiver har fleksibilitet til hvordan anbudskonkurranse skal foregå, men de grunnleggende kravene til anskaffelser skal uansett overholdes.

Åpen anbudskonkurranse

Åpen anbudskonkurranse er der alle interesserte leverandører har anledning til å komme med tilbud. Dersom situasjonen i markedet tilsier at det kommer inn få tilbud vil åpen anbudskonkurranse være raskere å gjennomføre enn begrenset anbudskonkurranse.

Begrenset anbudskonkurranse

Begrenset anbudskonkurranse er der kun inviterte leverandører kan komme med tilbud. Det blir altså foretatt en prekvalifisering.

Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog kan brukes der det er umulig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes. Et eksempel på dette er komplekse IT-kontrakter. I kunngjøringen beskriver oppdragsgiver hvilke behov som skal dekkes av anskaffelsen, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene. Deretter gjennomføres det en prekvalifisering og oppdragsgiver går i dialog med kvalifiserte leverandører om mulige løsninger. Alle aspekter ved kontrakten kan drøftes under dialogfasen. Når dialogfasen er avsluttet og leverandørene har levert bud, er det ikke lenger tillatt å forhandle.

Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling er valgfritt å benytte i forskriftens del II, og kan i enkelte tilfeller benyttes i del III. Denne prosedyren gir oppdragsgiver anledning til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, og dette er ikke tillatt i de andre konkurranseformene. Ved anskaffelser etter forskriftens del II er det valgfritt om alle interesserte leverandører skal få levere inn tilbud, eller om det skal foretas en prekvalifisering. Ved anskaffelser som følger forskriftens del III må det foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som får være med i konkurransen.

2.8 Ulovlige direkteanskaffelser

Bortsett fra korrupsjon er kanskje ulovlige direkteanskaffelser det mest alvorlig bruddet ved anskaffelser. I noen tilfeller kan det også være tale om korrupsjon ved ulovlig direkte anskaffelser.

I anskaffelsesforskriften blir en direkte anskaffelse definert som en anskaffelse som skjer ved en direkte henvendelse til en eller flere leverandører. Ved en direkte anskaffelse er det derfor ingen kunngjøringer og da heller ikke en anbudsrunde. Hovedregelen i anskaffelsesforskriften er at alle anskaffelser skal skje på grunnlag av kunngjøringer og konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Det finnes derimot unntaksbestemmelser i anskaffelsesforskriften som gir oppdragsgiver mulighet til å foreta en direkteanskaffelse.

Hovedregelen er at dersom kontrakten overstiger 500 000 NOK men ikke overstiger terskelverdiene skal kontraktene kunngjøres på den nasjonale databasen Doffin. For innkjøp over 100 000 NOK er det stilt krav om føring av protokoll og innhenting av skatteattest og HMS-erklæring. Tilfeller som ikke faller under disse unntaksbestemmelsene må følge ordinære anbudsprosedyrer. Dersom dette ikke blir gjort, og oppdragsgiver inngår kontrakt direkte med en leverandør så har det foregått en ulovlig direkteanskaffelse.

Det alvorlige med direkte anskaffelser er at de omgår regelverket, og bryter med de grunnleggende prinsipper om ikke-diskriminering, likebehandling og konkurranse. Dette vil være med på å øke risikoen for korrupsjon og mislighold.

Dersom det mistenkes at det er gjennomført en ulovlig direkteanskaffelse kan det klages inn for domstolen eller KOFA.

2.9 Klagemuligheter ved offentlige anskaffelser

Dersom en leverandør har behov for å klage på en anskaffelse finnes det flere muligheter å gjøre dette på. Den første og enkleste er å ta kontakt med oppdragsgiver for å få en forklaring. Hvis ikke dette når frem kan de gå videre til domstolen eller Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

I henhold til Loven om offentlige anskaffelser § 10 har saksøker krav på erstatning for tap han har lidt som følge av bruddet på reglene.

Domstolen

Leverandører eller andre som har behov for å få avgjort et rettskrav knyttet til brudd på LOA eller FOA kan reise søksmål for tingretten. Det er mulig å kreve erstatning både før og etter kontrakt er inngått. Dersom en kontrakt er inngått kan man få erstatning for negativ og/eller positiv kontraktsinngåelse.

Leverandører kan kreve erstatning både for pådratte kostnader ved å forgjeves gi tilbud (negativ kontraktsinteresse) og krav om at leverandøren blir stilt som om han hadde fått kontrakten (positiv kontraktsinngåelse) [13].

På slutten av 1990- tallet viste flere undersøkelser at domstolene i liten grad ble benyttet i saker som gjaldt innkjøp. Spesielt i saker som krevde inngrep før kontrakt var inngått [13].

KOFA

KOFA skiller mellom rådgivende saker og gebyrsaker (ulovlige direkte anskaffelser).

- **Rådgivende saker** er klager på anskaffelsesregelverket der KOFA kun gir rådgivende uttalelser om regelverket er brutt. Man må ha en saklig klageinteresse for å kunne klage. Leverandører som har deltatt i en konkurranse eller leverandører som har ønsket å delta i konkurranser (men på ulovlig hvis mistet muligheten til å delta) om offentlige anskaffelser regnes for å ha saklig klageinteresse. Gebyret for å klage er 860 kroner [14].
- **Gebyrsaker** er klager på ulovlige direkteanskaffelser. I mange tilfeller vil anskaffelser over 500 000 uten kunngjøringer om konkurranse anses som en ulovlig direkte anskaffelse. I denne type saker trenger man ikke en saklig klageinteresse og hvem som helst kan bringe saken inn for KOFA. Det er heller ikke klagegebyr. KOFA kan ilegge oppdragsgiver et gebyr på inntil 15 prosent av anskaffelsens verdi dersom det blir påvist ulovlige direkteanskaffelser [14].

2.10 Internkontroll

Internkontroll er tiltak som er systematisk satt sammen og skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med regelverket.

En effektiv virksomhetsstyring er avhengig av flere forskjellige faktorer, herunder intern revisjon, aktiv risikostyring og god internkontroll. Internkontroll er en prosess som er satt i gang av det styrende organet, ledelsen og ansatte i virksomheten. Internkontroll er et middel for å ha rimelig trygghet om at målene blir nådd innenfor målrettet og effektiv drift, pålitelig regnskapsrapportering og at virksomheten overholder lover og regler. I en virksomhet er ofte innkjøp en viktig del, og det er helt nødvendig med god kontroll og styring på dette området.

Ved å gjennomføre internkontroll kan brudd på regelverk og manglende oppfølging av kontrakter avdekkes, og ledelsen kan sette i gang tiltak for utbedring. Internkontroll er et krav.

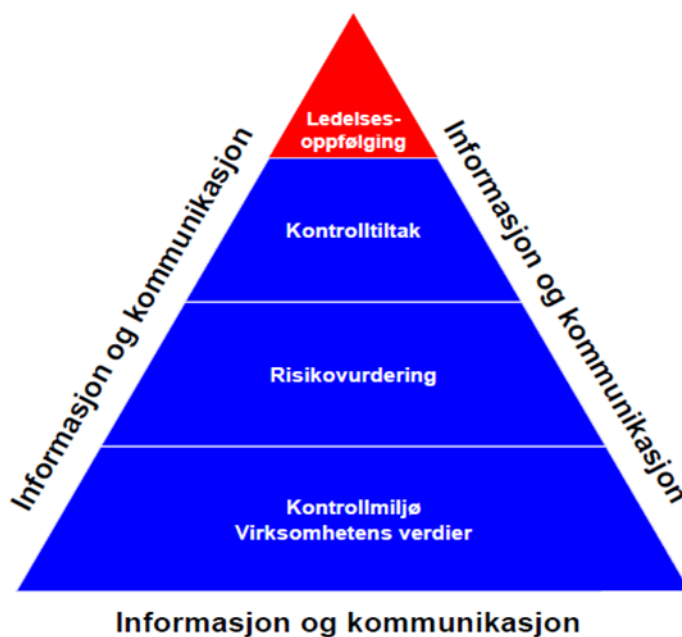
Økonomiregelverket som består av økonomistyring i staten ("Reglementet") og bestemmelser om økonomistyring i staten ("Bestemmelsene") inneholder både allmenne krav til internkontroll i statlige

virksomheter generelt og regler som er knyttet til innkjøp. De allmenne kravene om internkontroll i staten er regulert i § 14 i Reglementet og i kapittel 2 i Bestemmelsene [13].

Internkontroll – Reglementet [13]

«Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at:

1. *beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn*
2. *måloppnåelse og resultat står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning*
3. *ressursbruken er effektiv*
4. *regnskap og informasjon om resultat er pålitelig og nøyaktig*
5. *virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte*
6. *økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i henhold til gjeldende lover og regler*
7. *misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes»*



Figur 5 eksempel på et kontrollmiljø [15]

Figur 5 viser eksempel på et kontrollmiljø. I bunnen ligger virksomhetens verdier. Øverst er ledelsens oppfølging. Ledelsens oppfølging er viktig da det vil ha betydning for kontrolltiltak, risikovurderinger og virksomhetens verdier. Kontrollmiljøet er menneskene i organisasjonen; individuelle egenskaper, integritet, verdier, holdninger og kompetanse [15].

2.11 Motivasjon

Motivasjon er definert som den prosessen som initierer, guider og vedlikeholder målrettet atferd. Motivasjon er det som får oss til å handle [16].

Det er vanlig å skille mellom indre- og ytre motivasjon. Indre motivasjon har utgangspunkt i et individs indre interesse og nysgjerrighet. Ytre motivasjon har ikke bakgrunn i aktiviteten i seg selv men er avhengig av en belønning for å gjøre denne aktiviteten [17].

Nedenfor vil det bli sett nærmere på noen former for belønninger.

2.11.1 Lønnsstruktur offentlig- og privat sektor

Det er forskjell på lønnsstrukturen i offentlig- og privat sektor. I privat sektor er det mer lønnsbredning enn i det offentlige som har mer sammenpresset lønnsstruktur. De som jobber i høytlønnede sektorer i det private som for eksempel innen for olje og gass, eller finans, har høyere lønn enn relativt høyt utdannede i offentlig sektor. Akademiske yrker har lavere lønn i offentlig enn i privat sektor. For ufaglærte og lavlønte er det gjerne bedre betalt i offentlige sektor enn for tilsvarende grupper i det private [18].

2.11.2 Incentiver

Incentiver er belønninger(positiv) eller straff(negativ) for å oppfordre til en bestemt adferd. Individuer vil ikke nødvendigvis opptre på den måte at arbeidsoppgavene blir utført på mest effektiv måte. Hensikten med incentivsystemene er da å påvirke individer slik at det leder til en adferd som er med på å nå organisasjonens mål, og også sine egne mål. Forskning tyder på at økonomiske incentiver øker produksjonen og effektiviteten [19].

Incentiver kan være både økonomiske og ikke-økonomiske. Hvilke incentiver og varianter som blir valgt varierer fra organisasjon til organisasjon. I noen organisasjoner kan det være individuelle incentiver mens i andre kan det være mer gruppebasert. Kompensasjon som blir gitt kan være bonuser, opsjoner eller aksjer. Straff kan være bøter. Vurderingskriteriene som ligger til grunn for incentivene varierer, noen bruker objektive måltall mens andre bruker subjektive vurderinger. Noen legger vekt på absolutte vurderinger mens andre satser mer på relative vurderinger.

Incentiver brukes for å oppnå positive effekter. Den største grunnen til at det blir brukt er for å påvirke ansatte slik at de jobber hardere og mer effektivt. I tillegg blir det brukt for å beholde og trekke til seg ansatte. Lønnen for de arbeidstakerne som jobber hardt og effektivt må være tiltrekkende, og i tillegg må lønnen være konkurransedyktig i forhold til resten av arbeidsmarkedet.

Det er likevel ikke alltid at insentiver har den ønskede effekten. Interne og eksterne faktorer kan påvirke slik at ønsket effekt ikke blir oppnådd. Disse effektene kommer ikke frem før insentivsystemet er innført. Motsatt effekt kan for eksempel være dårlig arbeidsmiljø eller ødeleggelse av indre motivasjon [20].

2.11.2.1 Bruk av insentiver

I private bedrifter har insentiver blitt brukt i mange år for å oppnå bedre effektivitet. I det offentlige har dette vært mindre vanlig. De siste årene har det vært en modernisering av lønssystemet i det offentlige. Insentiver har fått innpass, men bruken er mye lavere enn i privat sektor. I offentlig sektor er det ikke mulig å gi opsjoner eller aksjer, så muligheten blir mindre. Offentlige virksomheter er vanligvis hierarkisk organisering, og opprykk har vært den sentrale insentivordningen.

Insentiver kan også brukes av det overordnede departement for å påvirke innsatsen og prioriteringene til virksomhetene.

Det finnes forskjellige meninger om bruken av incentiver. Noen mener det er bra, andre mener det er skaper flere problemer enn det løser. I Norge mangler det forskning på virkningen av insentiver.

2.11.2.2 Insentiver i det offentlige

Ved gjennomgang av materiale fra International Social Survey Program for årene 1989, 1997 og 2005 kom BI professor Rune Sørensen frem til at offentlige ansatte er mindre motivert for overtid og ekstraarbeid enn de som jobber i det private. Det offentlige har større ansvar for å tjene samfunnet og hjelpe andre, og denne idealismen har ikke tapt seg. En vesentlig forskjell på private- og offentlige virksomheter er: "Privat virksomhet må nå sine mål for å overleve, mens ansatte i offentlig sektor ikke tror at etaten blir nedlagt selv om måloppnåelsen blir dårlig" sier Professor Sørensen [21]. Det kan sies å være et paradoks at de som tjener samfunnet på en svært eksplisitt måte finner arbeidet sitt mindre motiverende enn i det private.

En hypotese går på at oppgavene i det offentlige er så kompliserte at resultatene er vanskelig å måle, og da er det også vanskeligere å innføre insentiver. Sørensen mener forskjellene mellom offentlig og privat sektor er mindre enn det mange skal ha det til. Han peker på at nesten like mange offentlige ledere som private ledere sier at måloppnåelse er lett å evaluere for overordnede [21]. En ting ved det offentlige som kan virke demotiverende er at måloppnåelse ofte vurderes i lesbare tall, f.eks. hvor mange vedtak som faktisk er produsert i løpet av en dag, og ikke hva som faktisk er blitt gjort.

En annen BI Professor, Bård Kuvaas, mener at de som gjør en god jobb liker å få betalt for det, men at det ikke er derfor de gjør en god jobb. Han trekker frem de beste inne idrett, kultur, næringsliv og politikk som et eksempel på dette. Det er ikke lett å argumentere for at grunnen til at Petter Northug jr. er verdens beste skiløper er fordi han får best betalt. Kuvaas mener at individuell prestasjonsbasert lønn kun hjelper på kvantitet og ikke kvalitet. Og at det kun kan brukes på enkle rutinepregede, og lite motiverende oppgaver som kan måles. Han mener i tillegg at prestasjonslønn vil fungere dersom arbeidernes innsats er for lav. Dersom medarbeidernes innsats i utgangspunktet var høy nok, men grunnen til lite effektivitet var manglende kunnskap, ferdigheter eller evner så vil et bonussystem virke ekstra demotiverende. Medarbeiderne kan da oppleve manglende mestring i arbeidet [22].

En av de få studiene som er blitt gjort på insentiver i det offentlige er utført på allmennleger. Ved overgang til fastlegeordningen gikk mange leger over til stykkprisrefusjon fra folketrygden. Det ble avdekket at det var de mest effektive legene som gikk over til stykkpris kontrakter, og at det motiverte legene til større arbeidsinnsats for pasientene. Det ble ikke avdekket at leger med få pasienter tok for mange blodprøver for å tjene mer. Sørensen mener noen offentlige institusjoner burde prøve bestemte avlønnings- og finansieringsordninger, men ikke alle slik at man har en referansegruppe[21].

Grunnen til at regelverket ikke blir overholdt er nok ikke mangel på innsats. Det er mer sannsynlig at det er mangel på kunnskap. Anskaffelser er heller ikke et område som er rutinepreget, det er ofte store variasjoner i type anskaffelse. Dersom insentiver kun virker på rutinepregede oppgaver, kvantitet og når innsatsen er for lav er nok ikke bonusordninger veien å gå for å overholde regelverket for offentlige anskaffelser.

3. Korrupsjon

I denne delen blir det sett nærmere på korrupsjon. Det vil bli sett hva som anses som korrupsjon. Både i forhold til det etiske aspektet for korrupsjon og det juridiske aspektet. Det vil bli sett mest på det juridiske aspektet da dette setter normen for hva som anses som lovlig eller ikke. Det vil også bli sett nærmere på Norad sin liste over ulike typer korrupsjonsformer.

3.1 Hva er korrupsjon?

I ordet korrupsjons opprinnelige latinske betydelse er en korrupt person en som mangler integritet. Korrupsjon handler om uetisk oppførsel. Den største drivkraften er mulighetene. Fristelsene for å utføre korrupsjon kan være stor dersom det er store beløp inne i bildet og risikoen for å bli tatt er liten. En offentlig ansatt kan være fristet til korrupsjon fordi det kan gi personlig vinning.

Det er flere forskjellige definisjoner på korrupsjon. Korrupsjon er knyttet til bestikkelser. Dersom du er korrupt mottar eller gir du bestikkelser. Korrupsjon omhandler gaver med den hensikt å få en motytelse fra personer som kan misbruke sin stilling, eller å motta gaver for så å utnytte sin posisjon [23].

Transparency Norge definerer korrupsjon som: "Korrupsjon er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst." TI skiller også mellom korrupsjon "ifølge regelen" og korrupsjon "på tross av regelen". TI forklarer dette nærmere: "*Det første omfatter bestikkelser for å oppnå en fordelaktig behandling som mottakeren er forpliktet av loven til å utføre. Det siste omfatter derimot bestikkelser for å oppnå en behandling som mottakeren ikke har lov til å utføre.*" [24]

Verdensbanken sin definisjon av korrupsjon er: "Korrupsjon er misbruk av offentlig makt til egen fordel." Mens Norad sin definisjon er: "korrupsjon er enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler"[25].

Felles for alle definisjonene er at man utnytter sin makt for personlig vinning.

Når det offentlige ikke klarer i tilfredsstillende grad å følge regelverket for offentlige anskaffelser åpnes det for korrupsjon. Korrupsjon er skadelig på mange områder, og det vil som oftest hemme konkurransen i en anskaffelsesprosess. Konkurransen er med på å sikre best mulig kostnad og kvalitet, og dette er viktig ved offentlige anskaffelser siden det er fellesskapets penger som blir forvaltet.

Det er viktig å merke seg at korrupsjon har både en rettslig og etisk side. Allmenheten kan anse en handling som korrupt, selv om det ikke er korrupsjon i følge loven. Det offentlige har både et etisk og et juridisk ansvar når det blir foretatt anskaffelser.

3.1.2 Korrupsjon og etikk

Etikk, også kalt morallære. Er en gren av filosofien som undersøker hva som er rett og hva som er galt, og setter normer og prinsipper for hva som er riktig handling.

Hvis det blir sagt at noe er uetisk eller umoralsk, menes det at det avviker fra visse normalnormer. Mener man at det å drive korrupsjon er umoralsk, betyr det at man slutter seg til normalnormen som forteller at man ikke bør drive med korrupsjon. Normalnormer finnes i alle samfunn, men kan variere fra samfunn til samfunn og variere over tid. Det finnes normalnormer som er identiske over hele verden, for eksempel forbud mot drap og tyveri. Det viktigste spørsmålet innen etikken er spørsmålet om det finnes allmenngyldige, objektive normer som gjelder for alle mennesker til alle tider [26].

3.2 Korrupsjonslovgivning

Den avgjørende definisjonen på korrupsjon i dagens samfunn vil være den juridiske, og ikke den etiske. Jeg vil derfor gå nærmere inn på korrupsjonslovgivningen.

Før revisjonen av ny straffelov mot korrupsjon i 2003 var definisjonen av korrupsjon snever, litt forenklet så var fenomenet avgrenset til bestikkelse. Det var heller ikke sånn at alle former for korrupsjon var ulovlig. Helt frem til 1996 hadde man rett på skattelette for utgifter til bestikkelse ved handel og vandel i utlandet. Det var først i 1990 årene at korrupsjon virkelig ble et tema i den politiske debatten i Norge [27].

En av grunnene til at det ble endring i straffeloven var Europarådskonvensjonen mot korrupsjon. Et uttrykk som ble introdusert av Europarådet og som var uvanlig eller ukjent i Norge var "trading in influence", som i norsk lovverk har blitt oversatt til påvirkningshandel. Påvirkningshandel blir også forklart som bakgrunnskorrupsjon i offentlig sektor [27].

Justiskomiteen i Stortinget har sagt følgende om påvirkningshandel:

"Begrepet påvirkningshandel er ikke innarbeidet i norsk dagligtale. Frem til i dag har begrepet heller ikke vært brukt i noen utstrekning i norsk strafferettslig terminologi. Utilbørlig påvirkningshandel i Europarådets forstand foreligger når en person som tilhører en beslutningstaker politiske parti, familie eller omgangskrets, eller som av andre årsaker er eller hevder å være i stand til å øve påvirkning på beslutningstakeren, utnytter sin stilling ved å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel. Personen som krever, mottar eller aksepterer fordelene (påvirkningsagenten), gjør seg skyldig i passiv påvirkningshandel. En person som gir eller tilbyr påvirkningsagenten en utilbørlig fordel, gjør seg skyldig i aktiv påvirkningshandel" [27].

3.2.1 Korrupsjon etter straffeloven § 276

I 2003 ble det innført tre nye bestemmelsen angående korrupsjon i straffeloven. Straffelovens § 276 a definerer straffbar korrupsjon som det å kreve, motta eller akseptere tilbud om "utilbørlig fordel" i anledning stilling, verv eller oppdrag, det defineres også som korrupsjon for den som gir eller tilbyr en slik fordel.

Det er altså ikke et vilkår at den utilbørlige fordelten kan knyttes til en bestemt handling eller unnlatelse; det er tilstrekkelig at den har sammenheng med en persons stilling, verv eller oppdrag. Korrupsjon i offentlig og privat sektor likestilles i de nye straffebestemmelsene.

I straffebestemmelsene om korrupsjon (straffeloven § 276 c) ble det også innført bestemmelser som rammer påvirkningshandel. Disse bestemmelsene setter forbud mot å gi/tilby eller kreve/motta/akseptere en utilbørlig fordel for å påvirke en annen persons utføring av stilling, verv eller oppdrag. Denne type ulovlig påvirkningshandel kan forekomme i tilfeller der en person hevder å være i stand til å påvirke en beslutningstaker, og utnytter denne stillingen til å kreve eller motta utilbørlige fordeler.

Strafferammen for korrupsjon og påvirkningshandel er inntil 3 år, mens for grov korrupsjon er det strafferamme på inntil 10 år.

3.2.1.1 Den avgjørende vurdering: Utilbørlig fordel

Det avgjørende vilkåret i forhold til den nye bestemmelsen er at det må være snakk om en "utilbørlig fordel". Forhold som ikke anses som utilbørlig vil ikke være straffbare etter denne bestemmelsen. En fordel kan først anses som utilbørlig der det er tale om et klart klanderverdig forhold. Hva som anses som et utilbørlig grunnlag er et komplisert spørsmål. (Det vil ikke bli gått i dybden i denne oppgaven.) (LOA)

Dersom en fordel er av økonomisk verdi, er det naturlig å ta utgangspunkt i denne verdien ved utilbørlighetsvurderingen. Forhold som vil falle utenfor straffebestemmelsen er fordeler som det vil stride mot alminnelig rettsbevissthet å kriminalisere, typisk gaver av mindre verdi eller fordel som anerkjennelse for godt utført arbeid. Fordeler gitt i forbindelse med vanlig representasjon, i henhold til sedvane eller interne retningslinjer vil sjelden anses som utilbørlig. Det kan ikke gis et generelt svar hva som kan anses for utilbørlig, dette må vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle.

3.3 Forskjellige former for korrupsjon

For å få en forståelse for hvordan korrupsjon kan påvirke offentlige anskaffelser og få betydning er det viktig å vite hvilke typer korrupsjon som finnes. Norad har laget en liste over seks forskjellige former for korrupsjon. Denne består av [25]:

Bestikkelser

Bestikkelser er muligens det man først og fremst forbinder med korrupsjon. Dette går ut på å tilby eller å motta en gave eller ytelse, ofte til en offentlig tjenestemann eller politiker i den hensikt og oppnå en fordel. Det kan være penger under bordet for å få en kontrakt, eller ytelser til en politiker for i den hensikt å få et bestemt politisk vedtak. Det må alltid være en relasjon mellom minst to parter for å gjennomføre en bestikkelse.

Underslag

Underslag defineres som at en person avhenter, pantsetter, forbruker eller på en annen måte tilegner seg en løsøre gjenstand som tilhører en annen men som gjerningspersonen allerede sitter på, i den hensikt å skaffe seg private fordeler. Dette kan være tyveri av offentlige ressurser av en person som sitter på store pengesummer. Underslag skiller seg dog fra tyveri fordi man allerede er i besittelse av gjenstanden og det foregår et tillitsbrudd. I denne type korrupsjon er det kun en part involvert.

Økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet også kalt hvitsnippkriminalitet er kriminalitet som er motivert av profitt, og foregår i økonomiske virksomheter som i seg selv er lovlige. Det retter seg mot store ideelle- og andre organisasjoner som for eksempel store industriselskaper. En tjenestemann og/eller politiker kan skaffe seg fordeler gjennom økonomisk kriminalitet ved å misbruke sin autoritet.

Utpressing

Utpressing er en form for korrupsjon hvor man har minst to parter og den ene er sterkere enn den andre. En av partene vil sitte igjen med en stor fordel, mens den andre taper på det. Utpressing kan inneholde bruk av vold. En type utpressing kan være at man sitter på informasjon som motparten (for eksempel en politiker) ikke vil skal komme ut til media. Den som sitter på informasjonen kan kreve ytelse eller goder i bytte mot å ikke lekke informasjonen til pressen. Det offentlige kan også drive med utpressing, for eksempel ved å kreve inn ikke eksisterende skatter.

Favorisering

Favorisering er korrupsjon der man utnytter sin posisjon ved å gi vennetjenester eller fordeler til familie, region, religion, etniske grupper eller politiske støttespillere.

Nepotisme

Ligner på favorisering der man utnytter sin posisjon til å skaffe fordeler til nærmeste familie. Dette kan være ved å gi familiemedlemmer politiske posisjoner eller offentlige jobber.

Alle disse forskjellige typene av korrupsjon kan foregå i en offentlig organisasjon. Dersom én person har alt ansvaret for anskaffelsesprosessen, og det ikke blir ført kontroll kan korrupsjon og mislighold lett gå uopdaget.

3.4 Hvorfor bekjempe korrupsjon?

I de land der korrupsjon er et vanlig problem er det tendenser som viser at korrupsjon forstyrrer markedsmekanismer og hindrer økonomisk utvikling [5]. Korrupsjon i det offentlige er spesielt viktig å bekjempe siden det er fellesskapets penger som blir forvaltet. I straffeloven § 276 fra 2003 er korrupsjon i offentlig og privat sektor likestilt. Korrupsjon i offentlig innkjøp kan føre til at den som blir bestukket velger varer eller tjenester fra leverandør som har bestukket mest, og ikke fra leverandør med best pris/kvalitet kombinasjon. Dette kan føre til at prosjekter blir mange ganger dyrere enn nødvendig, eller at det blir kjøpt inn varer eller tjenester som ikke er nødvendige.

Italia er et av landene i Europa som blir forbundet med mest korrupsjon. Der ble det startet antikorrupsjonsarbeid på begynnelsen av 1990 tallet. Italienske økonomer gjorde en analyse på prosjektkostnader og fant ut at kostnadene falt dramatisk etter antikorrupsjonsarbeidet. I Milano falt produksjonskostnadene på undergrunnsbanen fra 227 millioner dollar per kilometer i 1991 til 97 millioner dollar i 1995 [5]. Dette viser viktigheten av å bekjempe korrupsjon, da det er svært positivt for forvaltningen av offentlige midler.

Tillit til det offentlige er en forutsetning for et stabilt demokrati. Det å fatte beslutninger på grunnlag av størrelsen på bestikkelsen er uheldig. Det at en tjenestemann mottar en bestikkelse vil ikke nødvendigvis si at uriktig tjenestehandling blir gjort, men under alle omstendigheter vil allmennheten oppfatte at det blir gjort uriktige tjenestehandlinger. Dette vil ødelegge folks tillit til forvaltningens upartiskhet og integritet. En viktig grunn til å kriminalisere korrupsjon er å opprettholde allmennhetens tillit til det offentlige. Ved å ha forbud mot både aktiv og passiv korrupsjon i offentlig sektor, sørges det for å opprettholde en velfungerende offentlig administrasjon [24].

Korrupsjonshandlinger vil ofte føre til nye tilfeller av korrupt adferd. Det kan føre til annen type form for kriminalitet som utpressing, trusler, dokumentfalsk, regnskapsovertredelser skatte og avgiftsunndragelser med mer. Straff av korrupsjon vil også være et middel mot å bekjempe svart økonomi [24].

På global basis er korrupsjon det største hinder for sosial og økonomisk utvikling. I flere land er det personer som har mye makt og penger mens befolkningen sulter. Dette fører til en liten elite som sitter med masse ressurser mens en stor andel av befolkningen lider. Opprøret i Egypt startet blant annet fordi høyt utdannet unge mennesker ikke fikk seg jobb. Jobbene ble tildelt familie og venner til de i maktapparatet. Det finnes også eksempler på at bistandsmidler som skulle gått til befolkningen blir misbrukt av staten.

3.5 Hvilken sektor er mest sårbar for korrupsjon?

Transparency international (TI) er global non-profit og upartisk organisasjon som jobber for å motarbeide korrupsjon. TI lager forskjellige rapporter som omhandler korrupsjon. En av disse rapportene er Bribe Payers Index (BPI) som blant annet rangerer sektorer etter hvor attraktive de er for korrupsjon. De fem mest sårbare sektorene ifølge BPI fra 2008 [28]:

1. Offentlige bygge- og anleggskontrakter og konstruksjon
2. Eiendom og eiendomsutvikling
3. Olje og gass
4. Tungindustri
5. Gruvedrift

Grunnen til at offentlige bygge- og anleggskontrakter og konstruksjon ligger på 1. plass kan være at i disse sektorene er det ofte store og kompliserte kontrakter, og det er mye penger inne i bildet.

Når man ser at offentlige bygge- og anleggskontrakter og konstruksjon er den mest sårbare sektoren viser dette hvor viktige det er at det offentlige på en god og ryddig måte følger regelverket og spesielt de grunnleggende kravene til offentlige anskaffelser. Ved gjennomgåelse av virksomhetsstyring er det viktig å ta i betraktning denne listen, særlig når risikoelementet skal vurderes.

3.6 Korrupsjon i Norge.

I de senere årene har det dukket opp saker i media som gjør at man har fått øynene opp for at korrupsjon også foregår i Norge [4] [3]. Fra annen verdenskrig og frem til 1990, da Oslo skandalen ble avdekket, var kun et fåtall personer blitt dømt for korrupsjon. Fra 1990 og til 2004 ble 52 personer domfelt for korrupsjon. I tiden fra 2005 og til juni 2008 ble 49 personer /selskaper domfelt eller straffet for korrupsjon [23].

Mest sannsynlig er ikke grunnen til at et fåtall personer ble dømt for korrupsjon i perioden fra andre verdenskrig og frem til 1990 at det var mindre korrupsjon. Lovverket har blitt mer omfattende og det har bidratt til at flere blir dømt for korrupsjon.

Korrupsjon foregår i det private og det offentlige. Økningen av avslørte korrupsjonssaker har vært størst i det offentlige. TI utarbeider en rangering over hvilke land som er mest korrupt, denne indeksen kalles Corruption Perception Index (CPI). I CPI for 2010, kommer Norge på en tiende plass over de landene der det foregår minst korrupsjon. Danmark er sammen med New Zeeland og Singapore de landene der det foregår minst korrupsjon. Sverige og Finland er også foran Norge på denne indeksen [29].

Dette viser at det er rom for forbedringer. Det burde ikke være noen grunn til at det foregår mer korrupsjon i Norge enn i våre naboland.

Del 2

4. To korrupsjonssaker i Norge

Grensen for hva som anses som korrupsjon og hva som ikke anses for korrupsjon er vanskelig å definere. Som nevnt tidligere i oppgaven må det ha vært en utilbørlig fordel til stedet. I dette avsnittet vil jeg se nærmere på to korrupsjonssaker i Norge, der det ble dømt for korrupsjon. Det blir gitt en kort beskrivelse av hva de ble dømt for. I forbindelse med avsløringene er det blitt satt ned granskninger fra kommunenes side. Det er blitt trukket frem de viktigste punktene disse granskningene har kommet frem til. Det vil bli sett nærmere på om disse kan bidra til å si noe om hvordan det offentlige kan svikte i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser.

4.1 Bærum kommune

Rådmannen i Bærum kommune ble varslet av Politiet 1.1.2006 om at de kom til å pågripe en ansatt i Eiendomsavdelingen i kommunen. Mistanken om at noe var galt kom etter Fylkesskattesjefens bokettersyn der flere av kommunens leverandører av malingstjenester ble sjekket. Hovedmannen i korrupsjonssaken i Bærum kommune var fagansvarlig for utvendig vedlikehold av Bærum kommunes bygningsmasse. Fra dommen står det at han tildelte oppdrag til to brødre, en nevø og tre andre uten reell konkurranse, og som følge av dette tapte kommunen 21 millioner kroner. Hovedmannen ga også sine to brødre og nevøen fiktive maleoppdrag, og kommunen ble fakturert for oppdrag som ikke var blitt gjort. Fra dommen mot han står det: "Han deltok på prisfastsettelsene, attesterte fakturaene som var overfakturert og bekreftet at alle fakturerte arbeider var utført [30]."

En uke etter mistanken om korrupsjon var kommet frem, etablerte kommunen et granskningsutvalg til å gjennomgå mistanken. Fra granskningen kom det frem mange punkter som legger til rette for korrupsjon [31];

For det første kom det frem at kravet til offentlige anskaffelser ikke var fulgt, og det var ingen i kommunen som kunne si noe om innkjøpet skjedde til konkurransedyktige betingelser, internkontroll var ikke foretatt og det var ingen fullgod kontroll fra ekstern revisor. Dette viser viktigheten av kravet om gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Dette er to krav som henger tett sammen da det ofte vil være problematisk å etterprøve noe som ikke er gjennomsiktig. Det er avgjørende for etterprøvnbarhet at det foreligger dokumentasjon på den prosessen som har foregått. Videre var det tydelig ut fra rapporten at den fagansvarlige hadde fått for mye ansvar, og det var ingen kontroll av hva vedkommende foretok seg. På tross av at driftsutgiftene til overflatebehandling økte fra 3,8 millioner til 12,1 millioner på 1 år var det ingen som reagerte. Ledelsen i Eiendomsforvaltningen

kontrollerte ikke om regelverket ble fulgt, og medvirket da til at en slik overtredelse kunne skje. Dette viser viktigheten av at en ledelse tar ansvar for internkontroll.

Det ble heller ikke foretatt en habilitetsvurdering av fagansvarlig, hvilket kan sies å vise at kommunen manglet svært viktige rutiner. Og som følge av dette ble heller ikke kravet til god forretningskikk overholdt.

4.2 Undervisningsbygg

Frank Murud var tidligere Eiendomssjef i Undervisningsbygg, han ble i 2007 dømt til 7 års fengsel i Oslo tingrett for korrupsjon, grov økonomisk utroskap og dokumentforfalskning, og i tillegg en inndragning på 112 millioner kroner pluss renter og tap av retten til å drive næringsvirksomhet på ubestemt tid. Han ble dømt for å ha mottatt bestikkløser fra to entreprenører på til sammen 4 619 551 kroner i perioden 2003 til 2006. I denne perioden ga han to firmaer oppdrag hos undervisningsbygg, og det ble avtalt å dele 8 prosent av omsetningen mellom de to firmaene. I tillegg ble han dømt for og ved hjelp av fiktive fakturaer å ha tappet Undervisningsbygg for 89 587 340 kroner. Han ble også dømt for å ha fylt ut fiktive fakturaer i navnet til byggefirmaet Ocker-Bygg som ble benyttet til å tappe undervisningsbygg [32].

Etter denne avsløringen ble det foretatt en granskningsrapport, noe av det som kom frem fra den var [33]:

I denne saken kom det frem at på tross av budsjettoverskridelser, var det ingen som stilte spørsmål til den tidligere eiendomssjefen. Dette viser at budsjett oppfølgingen manglet gode rutiner. Oppdrag som Ocker-Bygg fakturerte var arbeider som allerede var utført og fakturert av andre leverandører. Store utbetalinger til Ocker-bygg ble overført uten at det forelå noen avtaler. Det fantes ikke rutiner som kunne avdekke dette, som stikkprøvekontroll av fakturaer. Dette tyder i meget stor grad på manglende kontroll. Også i denne saken fantes det habilitetsproblemer, da Murud bestilte varer fra en leverandører han hadde eierinteresser i. I følge stillingsbeskrivelsen var det seksjonssjefen, Muruds sjef som hadde ansvaret for anskaffelsesprosessen. Seksjonssjefen førte ingen kontroll over at anskaffelsesregelverket eller fullmakts grensene var fulgt. Murud fungerte også som bestiller, behovsvurderer og godkjenner.

Ved at kun en person fungerer som bestiller, behovsvurderer og godkjenner øker risikoen for ulovligheter. Når det også ikke er tilfredsstillende kontrollrutiner, så er det i praksis fritt frem for å gjøre noe alvorlig.

5. Metode

5.1 Strukturert intervju

I denne oppgaven er det valgt kvalitativ metode. Kvalitativ metode kan brukes der man prøver å forstå et fenomen, og det blir forsøkt i denne oppgaven. Jeg prøver å forstå hvorfor og hvordan det forekommer brudd på anskaffelseslovet. I tillegg er det nyttig i forståelsen rundt hypotesene.

Intervjuer kan være åpne eller strukturerte. I et åpent intervju er det et mål at informanten skal fortelle mest mulig om seg selv og sine erfaringer. Ved et strukturert intervju er samtalen fokusert mot bestemte temaer som forskeren har valgt ut på forhånd [34].

I denne oppgaven er det valgt et semistrukturert intervju. Det vil si at spørsmålsformuleringen ikke er helt nøyaktig nedtegnet, men er formulert ved hjelp av stikkord eller beskrivelser som det ble tatt utgangspunkt i da spørsmålene ble formulert.

Intervjuet ble gjennomført med spørsmål som handlet om temaet jeg skriver om. Det har blitt skrevet referat fra intervjuet.

5.2 Rogaland Fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune er en av Rogalands største arbeidsgivere med 3500 ansatte.

Innkjøpsavdelingen består av én fagleder og to medarbeidere. Innkjøpsavdelingen er en sentral enhet som driver med rådgivning og yter bistand med gjennomføring av anbuds- og tilbudskonkurranser, inngåelse av rammeavtaler og store engangskjøp til hele fylkeskommunen. Rogaland Fylkeskommune er omfattet av Loven om offentlige anskaffelser.

5.3 Intervju med Christin Vik Eliassen, fagleder anskaffelser, Rogaland Fylkeskommune

Regelverket kan være komplisert og det kan by på utfordringer, særlig for mindre kommuner.

Regelverket er stort sett greit for innkjøpsavdelinger i større kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter siden dette holder de på med til daglig. Utfordringene kan oppstå når det er andre enn innkjøpsenheten som utfører anskaffelsene, eksempelvis eksterne konsulenter.

Det kan være en stor utfordring for en innkjøper å holde seg oppdatert på KOFA avgjørelser og ny rettspraksis. Det kommer hele tiden noe nytt man må sette seg inn i, bl.a. fra EU-Domstolen.

Leverandørene har blitt mer bevisst på regelverket de siste årene, og det er jo bra. Men av og til kan man få inntrykk av at leverandører som ikke når opp i en konkurranse leter etter feil som kan ha blitt gjort.

Regelverket kan være en utfordring for en leverandør, særlig for små bedrifter uten egne innkjøpsenheter kan dette bli komplisert. Eksempelvis så er kvalifikasjonskrav absolutte krav. Det har vært episoder der små bedrifter har brukt mye ressurser på å utforme et tilbud for så å glemme å legge med referanseliste, som er oppført som et kvalifikasjonskrav. Tilbudet blir da avvist, og bedriften har dessverre brukt mye tid til ingen nytte.

Mulig det er for lite fokus på anskaffelser. Så lenge det ikke kommer KOFA-klager eller negative oppslag i pressen, så virker det som man lar dette fagområdet gå sin gang. Ved en evt. skandale, et negativt oppslag, kritikk fra Kommunerevisjonen eller Riksrevisjonen blir fokus flyttet til anskaffelsesområdet, og da blir det som oftest gjort grep.

Tror ikke det hadde vært en god løsning med bonussystemer der man blir belønner offentlige innkjøpere for å overholde regelverket. KOFA kan ilegge overtredelsesgebyr på inntil 15 % av kontraktsverdien ved ulovlig direkteanskaffelser. Dette kan være et virkemiddel for særlig rådmenn til å prioritere anskaffelsesområdet.

Manglende etterlevelse av regelverket kan være et tegn på korrupsjon. Men manglende etterlevelse av regelverket kan også skyldes manglende kunnskap og lav prioritering av anskaffelsesområdet. Tror at dette fagområdet kunne vært høyere prioritert.

Det er et stort fokus på miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Offentlige innkjøpere må inkludere krav til miljø, etikk og universell utforming i konkurransegrunnlaget der dette er hensiktsmessig. Dette kan gjøre at anskaffelsesprosesser blir mer tidkrevende, samtidig som det er viktig at en offentlig oppdragsgiver stiller slike krav.

6. Gjennomgang av rapporter

Omfanget av regelbrudd ved offentlige anskaffelser er ikke lett å finne eksakt. Da Riksrevisjonen kun tar stikkprøver, og det finnes trolig store mørketall. De senere år har det blitt satt fokus på etterlevelse anskaffelsesreglene. Personer og organisasjoner har blitt dømt for korrupsjon, Riksrevisjonen har flere ganger kommet med kritikk av hvordan offentlige virksomheter etterlever regelverket.

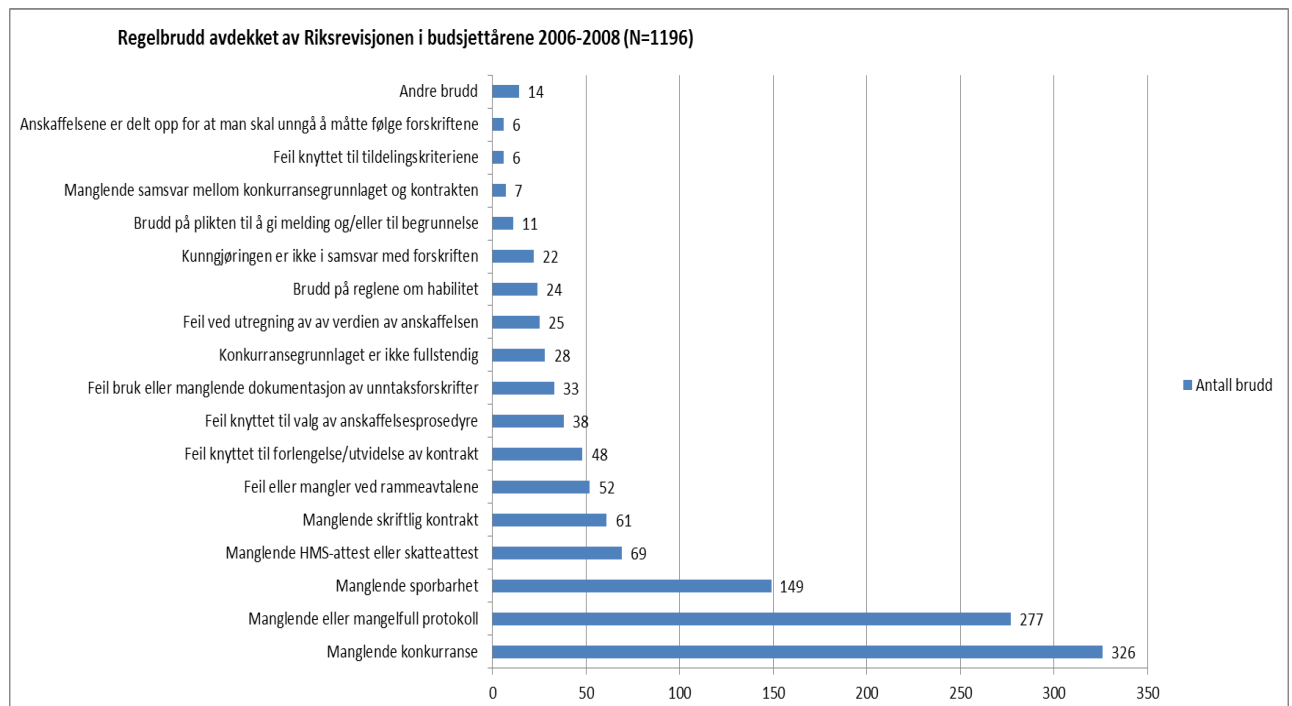
I denne oppgaven ser jeg på Riksrevisjonens dokument 3:6 og KOFAs årsrapport for 2010 for å se på omfanget av regelbrudd. Dette gir ikke et eksakt tall, men vil gi en pekepinn på hvordan det ligger an.

6.1 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen skal bidra til at fellesskapets midler blir brukt og forvaltet slik Stortinget har bestemt. Dette blir gjort gjennom revisjon, kontroll og veiledning. Riksrevisjonen har en uavhengig posisjon ovenfor forvaltningen og resultatene av revisjon og kontroll blir rapportert til Stortinget.

Riksrevisjonen har gransket 616 enkeltsaker og funnet 1196 regelbrudd i perioden 2006-2008 [2]. Her vil det bli sett nærmere på regelbruddene og omfanget av dem.

Figur 6 viser hvilke typer regelbrudd som ble avdekket av riksrevisjonen. De to manglene som ble funnet i flest tilfeller var manglende konkurranse og manglende eller mangelfull protokoll.



Figur 6 Regelbrudd avdekket av Riksrevisjonen i budsjettårene 2006-2008 (N=1196) [2]

Det ble avdekket manglende konkurranse i 27 % av tilfellene. Konkurranse er et av de grunnleggende kravene i loven om offentlige anskaffelser, og er med på å senke risikoen for korrupsjon og andre mislighold. Regjeringen ser spesielt alvorlig på manglende konkurranse og ulovlige direkteanskaffelser. I 169 av sakene var anskaffelsens verdi på over 500 000 kroner, mens i 157 av sakene var verdien på under 500 000 kroner. Størrelsen på anskaffelsene over 500 000 kroner varierte fra like over 500 000 kroner og til den største på 30 millioner kroner. De fleste lå på mellom 500 000 til 1 200 000 kroner. Riksrevisjonen avdekker at anskaffelser på tilsammen 330 millioner kroner mangler reell konkurranse for perioden 2006-2008. I tillegg har det ikke vært mulig for Riksrevisjonen å finne ut om det mangler konkurranse i 102 saker, fordi det mangler protokoll.

6.1.1 Dokument 3:6 (2010-2011)

Riksrevisjonen har flere ganger sett på hvordan det offentlige etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har i flere rapporter vært kritiske til hvordan det offentlige etterlever anskaffelsesregelverket, blant annet Dokument nr. 1 (2007-2008.)

Den nyeste rapporten Riksrevisjonen har kommet med angående offentlige anskaffelser ble overlevert Stortinget 15. februar 2010, Dokument 3:6 (2010-2011) "Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlige verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlige anskaffingar."

Rapporten avdekker at statlige virksomheter ofte bryter regelverket for offentlige anskaffelser. Under en tre års periode ble det funnet 1196 brudd på regelverket i 616 enkeltsaker. I mer enn halvparten av disse sakene ble det påvist manglende konkurranse. Grunnen til at regelverket blir brutt så ofte skyldes ifølge Riksrevisjonen: svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull internkontroll og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet.

Det kommer også frem at det er grunn til å tro at departementene ikke har god informasjon om anskaffelser i underliggende etater. Dette skyldes blant annet at anskaffelsespraksis i de underliggende etatene ikke blir evaluert og det blir heller ikke satt krav til at praksisen følges opp.

Riksrevisjonen mener departementene må følge bedre opp de underliggende etatene for å forhindre lovbrudd. Anskaffelser er et område som har høy risiko for mislighold, slik at internkontroll er viktig for å sikre at regelverket blir fulgt. Det ble blant annet avdekket i rapporten at 16 av 27 virksomheter ikke utlyste kjøp fordi virksomheten kjente til en leverandør fra tidligere.

Riksrevisor avsluttet med å kommentere at lave beløpsgrenser til sammen med et omfattende krav om hvordan offentlige anskaffelser skal bli gjennomført kan være medvirkende årsak til at regelverket ikke blir fulgt [2].

6.1.2 Årsak til brudd på anskaffelsesregelverket

Departementene og etatene som har vært med i undersøkelsen til Riksrevisjon, understreker at det er vanskelig å trekke frem en konkret årsak til regelbruddene som forekommer, og at det er et sammensatt problem. Her følger det en gjennomgang av de årsakene Riksrevisjonen kom frem til.

Kompetanse

Fra undersøkelsen kommer det frem at 27 av 32 virksomheter er helt eller delvis enige i at manglende kompetanse om anskaffelsesregelverket er en medvirkende årsak til manglende etterlevelse av regelverket. En etat opplyser at det varierer i hvilken grad de som gjennomfører anskaffelser har regelverkskompetanse. Denne etaten organiserer innkjøpene slik at det følger fagansvaret, og dermed er organiseringen en årsak til at virksomheten har vanskeligheter med å bygge opp og holde vedlike kompetanse.

I tillegg opplyser 27 av 32 virksomheter at de er enige om at en av årsakene til at regelverket ikke blir fulgt er at de som gjennomfører anskaffelser ikke bruker kompetanse som finnes i virksomheten.

Etter at det ble påvist manglende etterlevelse av regelverket gikk riksrevisjonen gjennom årsrapportene til etatene som hadde vært undersøkt. Rapportene visse at over halvparten av etatene ikke nevner kompetanseheving som et tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket.

Flertallet av virksomhetene som fikk påvist manglende etterlevelse av regelverket hevdet likevel at det ble gjort kompetansehevende tiltak for å gjøre det mindre sannsynlig å gjøre regelverksbrudd i fremtiden. Figur 7 viser hvilke tiltak som blir gjort i de undersøkte virksomhetene for å heve kompetansen til innkjøpere.

Aktiviteter som sikrer kompetansen hos innkjøpere (N=32)	
Tiltak	Prosentdel
Vi deltar på eksterne innkjøpskurs	96% (31)
Vi har informasjon om anskaffelser på intranettet vårt	81% (26)
Vi setter av tid til kompetansehevingstiltak på individuelt basis	78% (25)
Vi har opprettet egne stillinger for å styrke arbeidet med anskaffelser	75% (24)
Vi arrangerer interne innkjøpskurs	68% (22)
Vi deltar i innkjøpsnettverk	59% (19)

Figur 7 Aktiviteter som sikrer kompetansen hos innkjøpere [2]

Internkontroll

Omtrent to tredjedeler av virksomhetene var enige i at manglende etterlevelse av regelverket kom av at andre i virksomheten ikke gjennomførte kontroll av anskaffelsesprosessen.

En etat peker på at i årene med manglende regelverkhåndheving, ble det i liten grad gjennomført kontroll av anskaffelser i store prosjekt. Disse anskaffelsene var ofte kompliserte og det ble ofte gjort anskaffelser til flere millioner kroner. Prosjektlederne hadde stor frihet og jobbet mye alene. Etaten opplyser at man ikke var så opptatt av interne kontrollaktiviteter, og at dette hadde en medvirkende årsak til manglende etterlevelse av regelverket.

En annen etat Riksrevisjonen har sett på, skriver i årsrapporten at arbeidet med anskaffelser skjer i to enheter internt i etaten. I den ene enheten er det få anskaffelser og kun én ansvarlig innkjøper. Den andre enheten gjennomfører store innkjøp, og det er en desentralisert innkjøpsorganisering. Den interne gjennomgangen av etaten kom frem til at enheten med desentralisert innkjøpsorganisering manglet god internkontroll som sørget for at regelverket ble fulgt. Uklar rollefordeling, av hvem som har ansvar for hva i den desentraliserte organiseringen stilte store krav til styring og kontroll på anskaffelsesområdet. I enheten med kun én innkjøpsansvarlig, ble det avdekket at denne type organisering gir stor sårbarhet. Dette viser viktigheten av fullmakter og fordelingen av anskaffelsesprosessen på flere personer.

Ved gjennomgang av etatenes årsrapporter går det frem at over halvparten ikke omtaler tiltak som er satt i gang på området om internkontroll. To tredjedeler av virksomhetene sier allikevel i undersøkelsen at de har gjennomført forbedringer etter at de har fått anmerkning for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Identifisering av risikofaktorer danner grunnlaget for et effektivt internkontrollsystem. Tre fjerdedeler av virksomhetene har identifisert risikofaktorer, men halvparten av disse har ikke vurdert risiko for mislighold i forhold til anskaffelser.

Det ble funnet at fem av de 32 virksomhetene i undersøkelsen svarte at de i liten grad hadde et internkontrollsystem som sikret etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Ingen av disse fem virksomhetene endret organisering av innkjøpsfunksjon etter å ha fått anmerkning av Riksrevisjonen. Det har heller ikke blitt lagt en oversikt over anskaffelser som er blitt gjort siste året.

Dette er svært alvorlig, uten internkontrollsystem vil det være vanskelig å fange opp manglende etterlevelse av regelverket, og det åpner opp for korrupsjon.

Ledelsesforankring

Ledelsen har ansvaret for at anskaffelsesregelverket blir fulgt. To tredjedeler av virksomhetene som ble spurt var enige i at manglende håndhevelse av regelverket var et resultat av manglende fokus på

området fra ledelsens side. Fra flere virksomheter kommer det frem at anskaffelser er et område som har lett for å bli nedprioritert i forhold til primæroppgavene i virksomheten. Det blir fremhevet at det er viktig at ledelsen har kontinuerlig fokus på gjennomføringen av anskaffelsene.

Alle virksomhetene i undersøkelsen svarer at ledelsen har satt mer fokus på innkjøp etter at de har fått anmerkninger fra Riksrevisjonen. Økt fokus fra ledelsens siden har ført til ulike tiltak som for eksempel endret innkjøpsorganisasjon og internkontroll, og at søkelyset er satt på hva anskaffelseskompetanse har å si for etterlevelse av regelverket.

Alle bortsett fra to virksomheter sier at de har dokumenter som forteller hvordan anskaffelser skal gjennomføres, for eksempel en anskaffelsesstrategi.

Det å ha oversikt over anskaffelser som faktisk blir kjøpt inn er viktig, siden det har sammenheng med etterprøvbarhet og gjennomsiktighet. Ca. 60 % virksomhetene sier at de ikke har oversikt over anskaffelser over 100 000 kroner som er blitt gjennomført.

Dette viser at i mange tilfeller er ledelsens fokus på anskaffelsesområdet for dårlig. Dersom virksomhetene skal klare å overholde regelverket bedre er det en avgjørende faktor at ledelsen retter fokus mot anskaffelsesområdet.

Innkjøpsorganisering

Omtrent to tredjedeler av virksomhetene var enige i at brudd på regelverket for anskaffelser kom av at innkjøp var et område som kom i tillegg til primæroppgavene i virksomheten. Det samme antallet var også enige i at brudd kom som følge av at personer uten innkjøpskompetanse stod for anskaffelser.

Av 31 virksomheter var 14 organisert med en sentral enhet som stod for planlegging, gjennomføring og oppfølging av større og komplekse anskaffelser, mens fagavdelingen stod for de mindre og enklere innkjøpene. De andre 17 virksomhetene fortalte at fagavdelingene stod for planlegging, gjennomføring, og oppfølging av anskaffelsene, og den sentrale enheten kun hadde en støttefunksjon. Alle virksomheter bortsett fra én forteller at de har en eller flere innkjøpsansvarlige.

Det går frem av undersøkelsen at de virksomhetene med en sentral enhet som kun har en støttefunksjon, i mindre grad opplever at de har god nok kompetanse til å gjennomføre anskaffelser i henhold til regelverket.

Samlet sett kommer det frem at desentralisert innkjøpsfunksjon skaper utfordringer når det gjelder vedlikehold av regelverkskompetanse. Jo lenger ut i organisasjonen man kommer, dess vanskeligere er det å bygge opp og holde på kompetanse om anskaffelser. Mange virksomheter peker på at

desentralisert innkjøpskompetanse førte til at mange med lav anskaffelseskompetanse gjennomførte anskaffelser.

Det er også et problem at det er lite bevisst fokus på bruk av fullmakter når det blir gjort innkjøp, og dette kan være en av årsakene til at regelverket ikke blir fulgt.

Etter at det ble konstatert manglende regelverkshåndtering, svarte 17 av 32 virksomheter at de hadde forandret innkjøpsorganiseringen. 15 av disse har satt i gang tiltak som sentraliserer innkjøpsfunksjonen. Det blir opplyst at flere virksomheter har valgt å sentralisere innkjøpsfunksjonen ved at en sentral enhet har fullmakt til å føre kontroll av de anskaffelser som blir gjort.

Ressurser

Over halvparten av virksomhetene mente det var satt av for lite tid til å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket. Det blir ofte tidspress som følge av at den som har ansvaret for anskaffelsen ikke har kompetanse til å avgjøre om anskaffelsen faller inn under anskaffelsesregelverket eller ikke. Det blir pekt på at mangelfull kompetanse fører til mangelfull planlegging av anskaffelsene.

Etter anmerkninger fra Riksrevisjonen forteller 9 av 32 virksomheter at det er tilført ressurser for å styrke innkjøpsfunksjonene. Den vanligste måten å gjennomføre tiltak på var å omdisponere ressurser til innkjøpsfunksjonen, og opprettelse av nye innkjøpsfaglige stillinger.

Andre årsaker til regelbrudd

9 av 32 virksomheter er enige i påstanden om at et komplisert regelverk førte til at innkjøperne ikke klarte å følge det. Det blir også påpekt at det var ekstra kompetanseutfordringer fordi regelverket ble forandret hele tiden. Det blir forklart at tolkninger som blir gjort av EU-domstolen, nasjonale rettsavgjørelser og uttalelser fra KOFA hele tiden fører til at man må holde seg løpende orientert på området.

6.2 Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA)

Flere undersøker og rapporter, bla. AUDA rapporten (Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser), kom frem til at det var et behov for å kunne løse tvister som omhandlet offentlige anskaffelser uten å bruke domstolene. Stortinget besluttet dermed å innføre en ny § 7 a i lov om offentlige anskaffelser, og det skulle opprettes en uavhengig klagenemd. Klagenemda trådte i funksjon fra 1. januar 2003.

KOFA består av et sekretariat og en nemd. Regjeringen oppnevner nemda som består av uavhengige advokater og noen er også hentet fra domstolene og Universitetene. Sammensetningen av nemda er

utført på grunnlag av teoretisk og praktisk erfaring og innsikt. Tre medlemmer av nemda skal delta i den enkelte sak.

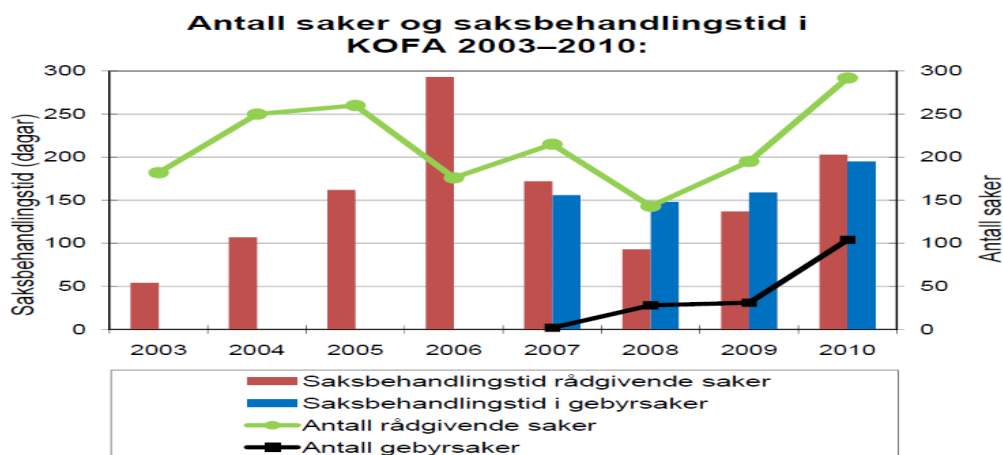
Klagenemdas uttalelser er rådgivende, men i de fleste tilfeller forventes det at de blir fulgt. Siden 1. januar 2007 har klagenemda blitt gitt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved ulovlige direkte anskaffelser. Gebyret kan være på opptil 15 prosent av anskaffelsens verdi, og er rettslig bindende. Det er ikke mulig å påklage gebyret men det kan bringes inn for domstolen, som eventuelt kan bestemme om gebyret skal ilegges og eventuelt størrelsen[35].

6.2.1 KOFAs årsrapport 2010

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) har i tildelingsbrev (en instruks fra ansvarlig departement) til KOFA satt følgende mål:

Resultatkrav: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for vanlige klagesaker skal være mindre enn 3 måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i saker der det er påstand om ulovlige direkteinnkjøp skal vere mindre enn 4 måneder.

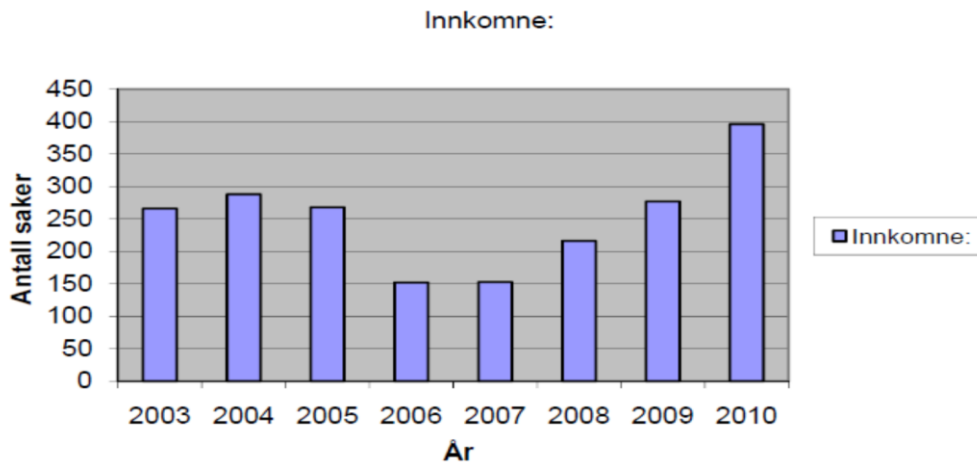
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på alle saker var i 2010 på 172 dager, eller 5,7 måneder. Dette er langt høyere enn kravet fra FAD. Det er uheldig for KOFA, siden målsettingen er å være et effektivt tvisteløsningsorgan for partene. Figur 8 viser antall saker og saksbehandlingstid i KOFA i perioden 2003-2010. Verdt å merke seg er at fra 2007 da KOFA først fikk anledning til å ilegge gebyr har antall saker steget til over 100 saker.



Figur 8 Antall saker og saksbehandlingstid i KOFA 2003-2010

Innkomne saker

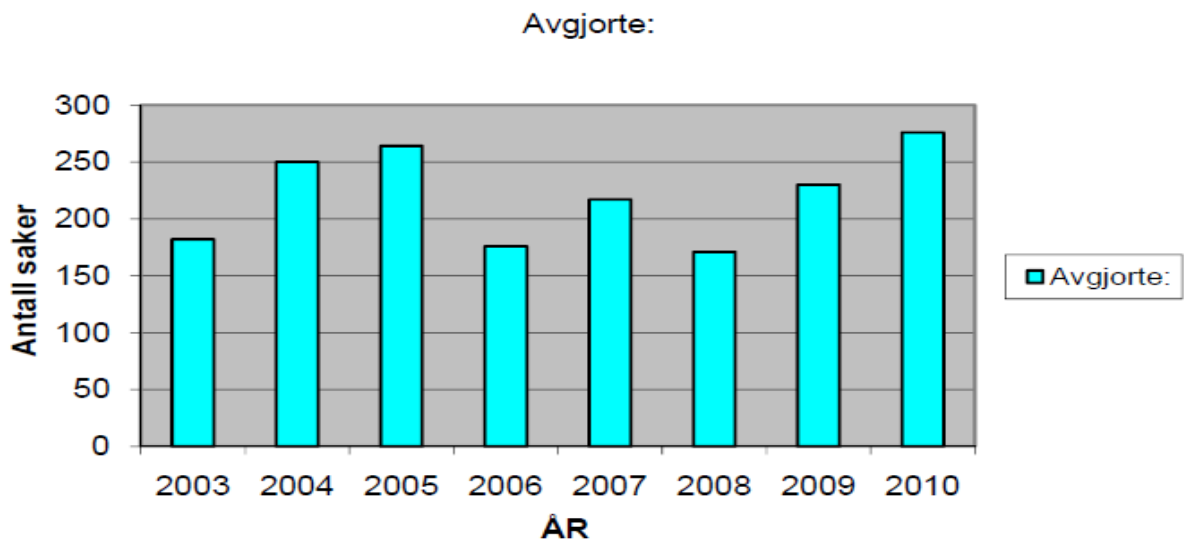
Figur 9 viser antall innkomne saker til KOFA for perioden 2003-2010. Figuren viser at 2010 var et rekordår for innkomne saker, med 396 saker. Disse fordeler seg på 292 rådgivende saker og 104 gebyrsaker. Fra 2009 til 2010 har antall innkomne saker steget med 43 %.



Figur 9 Antall innkomne saker til KOFA

Avgjorte saker

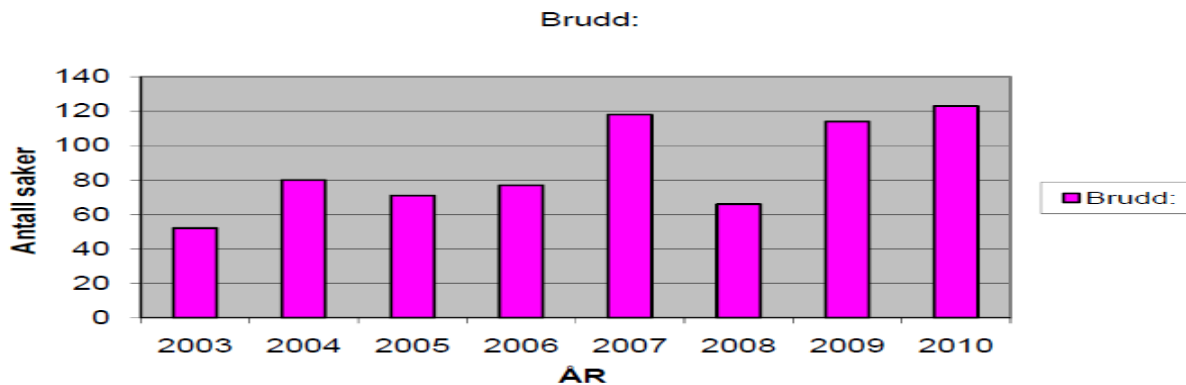
I 2010 ble det avgjort 276 saker. Dette er en økning på 20 % fra 2009 og 61 % fra 2008. Økningen skyldes økt bemanning. Figur 10 viser antall avgjorte saker.



Figur 10 Avgjorte saker hos KOFA

Brudd på anskaffelsesregelverket

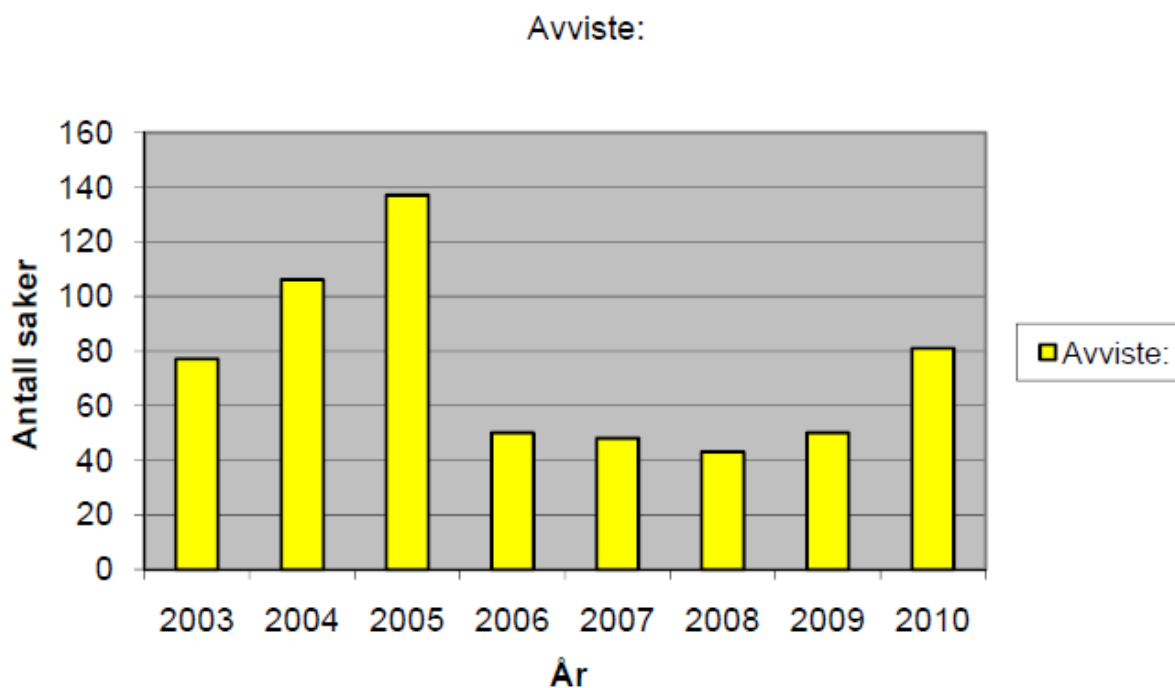
Figur 11 viser totale antall brudd på anskaffelsesregelverket. Brudd kan forekomme i både rådgivningsaker og gebyrsaker. Dersom det blir avdekket brudd i en rådgivningsak er det ikke rettslig bindende. Det forventes at den offentlige oppdragsgiveren retter opp feilen, og at det blir gjort tiltak for at det ikke skal skje igjen. Ved brudd i en gebyrsak har KOFA anledning til å ilegge et gebyr på opptil 15 % av anskaffelsens verdi. I 2010 ble det ilagt overtredelsesgebyr i 14 saker til en verdi av 56 millioner kroner.



Figur 11 Avdekte brudd av KOFA

Avviste saker

Figur 12 viser antall avviste saker fra KOFA. Figuren viser at sakene økte fra KOFAs start i 2003 og til og med 2005. I 2006 sank antall avviste saker, og det holdt seg relativt jevnt frem til 2009 før det så i 2010 steg igjen. KOFA tror grunnen til at antallet sank etter 2005 var at leverandørene hadde fått mer kunnskap om hva som skulle til for at klagen førte frem og når det var mulig å klage. Forklaringen på at det steg igjen i 2010 er at klagenemdas sekretariat ble strengere med hvilke saker de slapp igjennom til nemda, da det foreligger en del praksis fra nemda som sekretariatet kan bruke til å vurdere om saken kan nå frem.



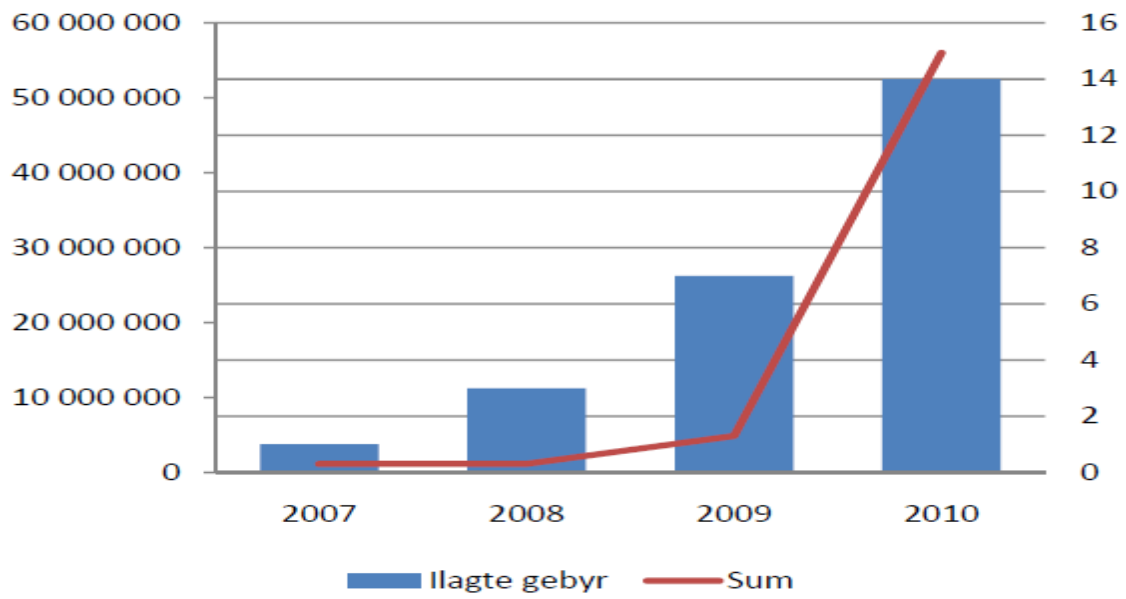
Figur 12 Avviste saker av KOFA

Hvem blir klaget inn?

I de sakene som ble avgjort av klagenemda i 2010 gjaldt 127 klager på anskaffelser foretatt av kommuner og 26 klager på anskaffelser foretatt av fylkeskommuner. Ulike helseinstitusjoner stod for 21 klager. KOFA tror det store antallet saker mot kommuner, fylkeskommuner, og ulike helseinstitusjoner skyldes at en stor andel av det offentlige samlede anskaffelser foretas av disse. De resterende som ble klaget inn var i hovedsak, interkommunale innkjøpsenheter, statlige etater som Statens vegvesen, Statsbygg, Forsvaret, NAV, departement og direktorater, universiteter, og interkommunale selskap og aksjeselskap underlagt offentlig kontroll.

Figur 13 viser antall ilagte gebyrer siden 2007 og sum. Fra 2007 og til og med 2010 har KOFA ilagt til sammen 25 gebyrer. Det er en dobling i antall ilagte gebyr fra 2009 til 2010.

Ilagte gebyrer siden 2007:



Figur 13 Ilagte gebyrer av KOFA siden 2007

Del 3

7. Resultat og diskusjon

Gjennom den teori som er gjennom gått i oppgaven ønsker jeg nå å gå dypere inn i materien for å se hvordan dette kan belyse og besvare mine tre hypoteser. Jeg har lagt til grunn at regelverket per dags dato er godt nok.

Hypotese nr. 1: “Mangelfulle rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket.”

Ved ikke-mangelfulle rutiner for offentlig anskaffelser menes det i denne oppgaven at det er rutiner som dersom de følges vil føre til god etterlevelse av regelverket. Og ivaretar de de grunnleggende kravene til offentlig anskaffelsen på alle stadier av anskaffelsesprosessen, slik at bl.a. kravene til etterprøvnbarhet, gjennomsiktighet og interkontroll er ivaretatt.

Regelverket for offentlige anskaffelser er omfattende. Det er et godt rammeverk. Omfanget i oppgaven er ikke å betvile regelverket, og jeg legger til grunn at regelverket er godt nok. Det at regelverket er godt nok mener også flertallet av virksomhetene i rapporten til Riksrevisjon og Vik Eliassen i Rogaland fylkeskommune.

Anskaffelser krever god kjennskap til gjeldende regelverk. Regelverket kan være komplisert og vanskelig å sette seg inn i for en som ikke jobber daglig med anskaffelser. Det vil kreve mye tid og energi for den enkelte offentlige virksomhet dersom man i alle ledd skal ha omfattende kunnskap om dette.

Regelverket har holdt seg stabilt nå siden 2007. Det kommer stadig nye avgjørelser fra KOFA og andre rettsinstanser som gjør at det blir en utfordring å holde seg oppdatert. Dette klarer de sentrale innkjøpsenhetene som driver på med dette daglig, men det blir verre for de som driver med anskaffelser utover i virksomheten.

Virksomheter med desentralisert innkjøpsfunksjon får en ekstra utfordring ved et komplisert regelverk. Man kan ikke forvente at der virksomhetens hovedområde ikke er innkjøp at alle skal ha god nok kunnskap om innkjøp. Dersom det hadde vært gode gjennomførbare rutiner ville dette kunne bote på at kunnskapen ikke alltid er like omfattende som ønskelig. Videre vil det være svært omfattende og til en hver tid ha kjennskap ikke bare til loven, men også til nye rettsavgjørelser i Norge og EU. Dersom rutiner, i større grad, hadde vært på plass ville dette bidratt til at kravet til direkte kunnskap til loven hadde vært mindre, men etterlevelsen likevel stor. Rammeavtaler blir ofte brukt og når de først er på plass er de med på å lette arbeidet med anskaffelser, og da også å overholde regelverket.

I Bærum kommune saken kunne mange av manglene vært forhindre dersom gode rutiner forelå. Det var ingen internkontroll, og prinsipper som f.eks. etterprøvbarehet var ikke tilstede. Det kan vanskelig tenkes at manglene ville vært mulig i like stor grad dersom det var gode rutiner på gjennomføringen av offentlig anskaffelser. Om kommunen hadde trinn for trinn rutiner for hvordan man gjennom en anskaffelsesprosess, best mulig etterlevde regelverket, og denne ble gjennomført vil jeg påstå at man ville kunne etterprøvd prosessen i ettertid, og habilitet ville helt klart vært vurdert.

I undervisningsbygg-saken hadde en person ansvar for og fulgte hele anskaffelsesprosessen. Det ble ikke gjennomført noen kontroll, av om regelverket var ivarettatt. Budsjettet viste at det manglet gode rutiner. Disse to sakene tilsier at det i stor grad vil være mangelfulle rutiner som fører til dårlig etterlevelse av regelverket.

Mangelfulle rutiner henger sammen med dårlig ledelsesforankring. I begge korrupsjonssakene går det klart frem at ledelsen hadde for lite fokus på anskaffelsesområdet. Dette kan begrunnes med dårlige rutiner og at de involverte hadde frie tøyler når det gjelder anskaffelser. I Riksrevisjonens dokument 3:6 bekreftes det at manglende fokus på anskaffelsesprosessen fra ledelsen var en av årsakene til at manglende etterlevelse av regelverket. Omtrent to tredjedeler av de spurte virksomhetene var enige i dette.

På bakgrunn av den vurderte teori og praksis kan det ikke avkreftes at mangelfulle rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket. Det som videre må ses nærmere på da vil være hva som må til for etterlevelse av rutinene.

Hypotese nr.2: “Insentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket”.

Over har jeg kommet frem til at dersom man overholder gode rutiner vil det trolig føre til bedre etterlevelse av regelverket. Men det som er spørsmålet er hva som får virksomheter til å overholde rutiner og dermed regelverket. Min hypotese er at insentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket.

Det hjelper lite å ha gode rutiner dersom de ikke blir benyttet. Dersom ledelsen ikke setter fokus på å gjennomføre fastsatte rutiner vil rutinene ha liten verdi, og mest sannsynlig bidra lite til etterlevelse av regelverket.

Anskaffelsesprosessen er en prosess i flere deler. De grunnleggende kravene til anskaffelser er svært viktig at man overholder. Mange av disse kravene vil i virksomheter bli ivaretatt av enkeltpersoner. Derfor er det svært viktig at det føres kontroll, videre kan insentiver ha betydning for hele virksomhetens fokus på etterlevelse i form av rutiner og kontroll.

Først og fremst må fokus på anskaffelsesområdet starte i de overliggende departementene. Regelverket er allerede på plass så fokus må rettes mot gjennomføringen av regelverket. I riksrevisjonens rapport kommer det også frem at det er grunn til å tro at departementene ikke har god informasjon om anskaffelser i underliggende etater. Dette skyldes blant annet at anskaffelsespraksis i de underliggende etatene ikke blir evaluert. Det blir heller ikke satt krav til at praksisen følges opp. Å sette fokus på anskaffelsesområdet i virksomhetene kan dermed være med på å fremme etterlevelse av regelverket. Dette kan gjøres ved at overliggende departement i større grad benytter insentiver og kontroll.

Nest etter departementene vil det være de ulike virksomhetene som selv må se til at rutiner og dermed regelverket etterleves.

Ved offentlige anskaffelser er det et stort fokus på miljø og samfunnsansvar. Det må inkluderes krav til miljø, etikk og universell utforming i konkurransegrunnlaget der dette er hensiktsmessig. Dette kan føre til at anskaffelsesprosessen blir mer tidkrevende. Dersom innkjøp er noe som kommer i tillegg til andre primæroppgaver kan det by på utfordringer i forhold til kvalitet.

I rapporten til Riksrevisjonen kommer det frem at det er grunn til å tro at departementene ikke har god nok informasjon om anskaffelser i de underliggende etatene. Dette skyldes blant annet at

anskaffelsespraksis i de underliggende etatene ikke blir evaluert og det blir heller ikke satt krav til at praksisen følges opp.

Insentiver kan som nevnt være både straff og belønning, og i forhold til virksomhetene finnes det i dag negative insentiver. KOFA benytter negative insentiver ved at virksomheter kan bli idømt gebyrer. Dette vil nok muligens være med på å redusere antall regelbrudd. KOFA har hatt anledning til å gi gebyrer (opptil 15 % av anskaffelsens verdi) siden 2007. Antall gebyrsaker og antall innkomne saker til KOFA har økt etter dette. Dette kan ha mange sammenhenger, for eksempel at KOFA har blitt mer kjent av leverandørene i markedet, og at leverandørene er mer bevisst på sine rettigheter. Men det er jo også mulig at det å gi gebyrer ikke virker preventivt. Det vil nok mest sannsynlig virke på de som blir idømt gebyr, men er ikke sikkert det virker for alle andre. Riksrevisjonen har kommet med mange rapporter om regelbrudd ved offentlige anskaffelser, men det virker ikke som om det blir noe bedre av den grunn.

Riksrevisjonen driver kontroll av offentlige virksomheter, og gjør en viktig jobb i så måte. Riksrevisjonen har ikke anledning til å kontrollere alle virksomheter, og det blir en type stikk kontroll. Mengden av brudd på anskaffelsesregelverket som ble funnet hos kontrollerte virksomheter i dokument 3:6 kan tyde på at det er et stort problem. Dersom kontrollerte virksomheter får kritikk vil dette i de fleste tilfeller føre til at ledelsen i disse virksomhetene i større grad prioriterer anskaffelsesområdet. I utgangspunktet burde ingen virksomheter få kritikk for manglende etterlevelse av regelverket. Da det er et krav om interkontroll, og dersom denne hadde fungert tilfredsstillende så ville de anmerkninger Riksrevisjonen har kommet med blitt fanget opp internt i virksomheten.

De to korrupsjonssakene som er gjennomgått viser en total mangel på kontroll. Disse to sakene viser at selv om personer virker troverdige er det viktig med kontroll. Dersom kontrollen hadde vært tilfredsstillende ville mest sannsynlig disse kommunene ikke ha tapt millioner av kroner. Uærlige mennesker vil man nok aldri bli kvitt, og disse vil nok alltid prøve å lure systemet. Det er da det er viktig å ha et så godt system som mulig som kan fange opp slike uregelmessigheter. Jeg vil påstå at sånn som det er i dag så er kontrollen i mange virksomheter langt fra god nok. Dette underbygges også av Riksrevisjonens funn. Virksomhetene må bli flinkere til å kontrollere dokumentasjon, og dersom det ikke finnes så må det etterspørres

Derneft er det viktig for etterlevelsen av rutiner ikke bare at ledelsen setter fokus på dette, men også at enkelt menneskene som utfører slike oppgaver følger regelverket. Her kan insentiver komme inn. Kan det da være mulig med insentiver som fremmer god etterlevelse av rutiner og dermed regelverket.

Belønning med insentiver kan slå ut begge veier. Hvis det er sånn at insentiver kun virker på rutinepregede oppgaver så passer ikke insentiver som belønning ved anskaffelser. Mange anskaffelser er ikke rutinepregede. Det kan også være et problem og måle prestasjon i forhold til anskaffelser. Hva skal man måle? Skal man måle regelbrudd? Det er jo mulig, men jeg tror det kan bli vanskelig. Ofte er det ikke mangel på vilje som fører til regelovertrerdelser. Det viktigste man kan gjøre er å ha en konkurransedyktig lønn slik at det offentlige klarer å tiltrekke seg og holde på kompetanse. I dag tjener høyt utdannede bedre i privat sektor enn i offentlig sektor. Ofte har store private firmaer egne innkjøpsavdelinger, som kun holder på med innkjøp. Så det kan jo tenktes at det offentlige mister kompetanse på anskaffelsesområde til privat sektor på grunn av mer lønn i det private samt mer fokus på innkjøp.

Ser man på helheten gjennom departementet, virksomhetene og enkeltindividene kan det muligens være en idé å ha insentiver fra overordnet departement, slik at ledelsen i offentlige virksomheter setter mer fokus på anskaffelser. Det bør forskes på dette området, slik at det ikke innføres insentiver som har motsatt effekt.

På bakgrunn av det jeg har kommet frem til kan hypotesen om at insentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket ikke forkastes.

Hypotese nr.3: "Manglende etterlevelse av regelverket er et tegn på korrupsjon."

Korrupsjon er definert tidligere i oppgaven, og som nevnt er Norge 10. beste nasjon på TI sin liste over land med mest korrupsjon. Det er også tydelig at manglende etterlevelse av regelverket er et problem i Norge. Kan man da se på manglende etterlevelse som et tegn på korrupsjon?

Regelverket er omfattende og vil nok av mange ansatte i det offentlige anses som komplisert. Det omfatter både lov og forskrift, og man må hele tiden forholde seg til ny praksis fra EU. Dette tilsier at manglende etterlevelse kan være et tegn på manglende kunnskap, dette underbygges også av dokument 3:6.

Likevel er det slik at bygg- og anleggsbransjen er mest utsatt for korrupsjon, og dette er også en bransje som benyttes i stor grad ved offentlige anskaffelser, f.eks. når en kommune skal bygge et nytt bygg. Bygg- og anleggskontrakter er ofte store og omfattende, og innebærer store pengesummer. Det er viktig å ta hensyn til dette når det blir gjort risikovurderinger av prosjektet. Dersom de grunnleggende kravene til offentlige anskaffelser ikke blir fulgt vil det kunne sies å være mer sannsynlig at korrupsjon finner sted enn hvor det er god etterlevelse av regelverket.

Undervisningsbygg-saken underbygger dette, da det der var snakk om dårlig etterlevelse av regelverket, og det var derfor god mulighet for å utføre korrupsjon uten å bli tatt.

Det kan likevel kanskje være vanskelig å si at manglende etterlevelse er et tegn på korrupsjon. Det er derimot sikkert at i de tilfeller hvor etterlevelsen er dårlig, åpnes det i større grad for korrupsjon enn hvor man har en god etterlevelse av regelverket. Det kan ikke sies å være et klart tegn på korrupsjon at etterlevelsen er dårlig, men det øker helt klart risikoen for at korrupsjon kan forekomme og må sies å være en indikasjon på at det kan forekomme korrupsjon.

I de senere årene har flere personer og organisasjoner blitt dømt for korrupsjon. Fra andre verdenskrig og til 1990-tallet var det svært få som hadde blitt domfelt for korrupsjon. Viser dette at det er mer korrupsjon i dag enn før? Ikke nødvendigvis, det er også viktig å ta i betraktning at korrupsjon etter loven har endret seg og regelverket er i dag strengere. Det er nå også et mye større fokus på dette området. Jeg tror også holdningen hos folk generelt har endret seg. Da det før var helt legitimt å motta gaver fra leverandører, er det nå et mye større fokus på det etiske aspektet.

Den nasjonale terskelverdien er med på å sikre at anskaffelser over 500 000 kroner må ut på anbud. Dersom anskaffelser over nasjonal terskelverdi allikevel ikke blir satt ut på anbud vil det i mange tilfeller være snakk om ulovlige direkte anskaffelser. En ulovlig direkte anskaffelse er alvorlig fordi de bryter med de grunnleggende prinsippene om anskaffelser som: ikke-diskriminering, likebehandling og konkurranse. De grunnleggende prinsippene gjelder uansett verdien på anskaffelsen. Ved å fjerne disse prinsippene åpner det opp for korrupsjon og andre mislighold.

Ut i fra det jeg har kommet frem til vil jeg tro at i de fleste tilfeller vil manglende etterlevelse av regelverket skyldes andre faktorer enn korrupsjon. Men det kan heller ikke avkreftes at manglende etterlevelse er et tegn på korrupsjon. Hypotese 3 kan dermed ikke forkastes.

8. Konklusjon

Det er tydelig at det offentlige ikke klarer i tilfredsstillende grad å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen fant 1196 regelbrudd i 616 enkeltsaker, dette bekrefter at det er et stort problem. Det er ikke én konkret årsak men et sammensatt problem som består av: svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull internkontroll og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet.

Det er i mange virksomheter for liten fokus på anskaffelser. Kontroll fra Riksrevisjonen eller en skandale i media fører til at anskaffelsesområdet i virksomheten får mer fokus fra ledelsen. Det burde i utgangspunktet ikke være nødvendig å få påpekt manglende etterlevelse av regelverket. Internkontroll er et krav og dersom den hadde vært tilfredsstillende ville det fanget opp uregelmessigheter.

Gjennom disse tre hypotesene har jeg kommet frem til at det offentliges problemer med å overholde regelverket når det gjelder offentlige anskaffelsen, i stor grad kunne vært forebygget ved gode rutiner. Gode rutiner må være på plass i alle deler av anskaffelsesprosessen og det må sørges for at disse blir fulgt. Det burde vært mer gjennomgående kontroll i alle stadier av den offentlige forvaltningen. For å få en god etterlevelse av regelverket må både departementet, de enkelte virksomheter og enkeltindividene som arbeider med offentlig anskaffelse engasjeres. Det er ikke tilstrekkelig at det kun skjer på et nivå. Særlig vil det være viktig at anskaffelsesprosessen kan etterprøves.

I tillegg til kontroll kan også insentiver vurderes for å bedre etterlevelsen av regelverket. Insentiver på individuelt nivå i virksomhetene bør nok ikke brukes. Departementene kan bruke insentiver ovenfor underliggende etater og anskaffelser. Da vil ledelsen i etatene forhåpentligvis sette mer fokus på anskaffelsesområdet. Det bør forskes på dette temaet, da det ikke bør innføres insentiver som har motsatt effekt.

Det at etterlevelsene av regelverket ikke er tilstrekkelig god i Norge betyr ikke nødvendigvis at det er mye korrupsjon, men det er helt klart et problem da Norge ikke kommer lenger opp enn på 10.plass på TI sin liste over minst korrupsjon.

Etter funn som er blitt gjort i oppgaven har det kommet frem til at ingen av hypotesene kan forkastes.

9. Kilder

1. Statistisk sentralbyrå. *Økning i offentlig innkjøp*. 01.12.2010 29.03.2011]; Available from: <http://www.ssb.no/vis/emner/12/01/offinnkj/main.html>.
2. Riksrevisjonen, *Dokument 3:6 (2010-2011), Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlige verksemder ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffinger* Oslo: Riksrevisjonen.
3. Dalsegg, A. *Slik fikk Murud ut 89 mill. fra kommunen*. 10.09.2007 13.06.2011]; Available from: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/09/10/511555.html>.
4. Haakaas, E. *Avdekker økt korrupsjon* 08.10.2008 13.06.2011: Available from: <http://e24.no/naeringsliv/avdekker-oekt-korrupsjon/2701788>.
5. Søreide, T., *Corruption in public procurement: causes, consequences and cures*. Report. Vol. R 2002:1. 2002, Bergen: Instituttet. IV, 43 s.
6. Weele, A.J.v., *Purchasing & supply chain management: analysis, strategy, planning and practice* 2005, London: Cengage Learning. XXVI, 364 s.
7. NOU (1997: 21), *Offentlige anskaffelser*, N.-o. Handelsdepartementet, Editor.
8. Fornyings-, a.-o.k., *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, a.-o.k. Fornyings-, Editor 04.06.2007: Oslo.
9. Krüger, K. *Anbudskonkurranse*. 12.05.2011: Available from: <http://www.snl.no/anbudskonkurranse>.
10. anskaffelser.no. *Rammeavtaler*. 03.07.2009 cited 05.05.2011: Available from: <http://www.anskaffelser.no/dokumenter/rammeavtaler>.
11. Doffin. *500 000 ideelt som nasjonal terskelverdi*. 14.08.2011 12.06.2011: Available from: http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=2889.
12. *Terskelverdier for offentlige oppdragsgivere og virksomheter innen forsyningssektoren - 2010/2011* <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/terskelverdier.html?id=414970>, a.o.k. Fornyings-, Editor.
13. St.meld. nr. 36 (2008-2009), *Det gode innkjøp*, [Oslo]: Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet.
14. Klagenemnda for offentlige anskaffelser. *Klager på offentlige anskaffelser*. 20.01.2011 13.06.2011: Available from: <http://www.kofa.no/no/Saksgangen/>
15. Landsvik, J. *Offentlige anskaffelser - Offentlig innkjøpspolitikk i krisetider*.
16. Cherry, K. *What Is Motivation?* 12.06.2011]; Available from: <http://psychology.about.com/od/mindex/g/motivation-definition.htm>.
17. Ulleberg, H.P. *Motivasjonsbegrepet*. 22.10.2002 12.06.2011: Available from: <http://www.sv.ntnu.no/ped/hans.petter.ulleberg/motivasjon.htm>.

18. St.meld. nr. 6 (2010-2011), *Likestilling for likelønn*2010: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
19. NOU (2000: 21), *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*, Finansdepartementet, Editor 2000.
20. Sørbo, C., *Økonomiske insentiver i offentlig sektor: er det hensiktsmessig?*, 2006, [C. Sørbo]: Bergen. p. 59 bl.
21. Forskning.no. *Vil teste offentlig prestasjonslønn*. 06.09.2008 20.05.2011: Available from: <http://www.forskning.no/artikler/2008/september/192276>.
22. Farbrot, A. *Prestasjonslønn betyr trøbbel*. 06.08.2008 20.05.2011: Available from: <http://www.forskning.no/artikler/2008/august/189919>.
23. Gedde-Dahl, S., A.E. Magnussen, and A. Hafstad, *Korrupsjon i Norge*2008, Oslo: Kagge. 286 s.
24. Transparency International Norge. *Hva er korrupsjon?* 2002 08.06.2011: Available from: <http://www.transparency.no/index.php?c=13&kat=Hva+er+korrupsjon%3F>.
25. Norad. *Hva er korrupsjon?* 20.04.2011]; Available from: <http://www.norad.no/Satsingsomr%C3%A5der/Korrupsjonsbekjempelse/Hva+er+korrupsjon>
26. Martinsen, V. *Etikk*. 2000 08.06.2011]; Available from: <http://www.filosofi.no/etikk.html>.
27. Hjellum, T., *Politisk korrupsjon som demokratisk problem*2007, Oslo: Cappelen akademisk. 304 s.
28. Transparency International, *Bribe Payers Index 2008*2008, Berlin.
29. Transparency International, *Corruption Perception Index 2010*, 2010: Berlin.
30. Borgarting lagmannsrett, *Borgarting lagmannsrett – Dom*, 18.03.2011.
31. G-partner AS, *Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune - Fase* 218.04.2007.
32. Sundberg, J.D. *Korrupt, utro og forfalsker* 19.10.2007 09.05.2011: Available from: <http://e24.no/lov-og-rett/korrupt-utro-og-forfalsker/2057560>.
33. Oslo kommune - Kommunerevisjonen *Granskingsrapport Undervisningsbygg Oslo KF*. 2006.
34. Dalen, M., *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*2011, Oslo: Universitetsforl. 180 s.
35. KOFA. *Dette er Klagenemnda for offentlige anskaffelser* 17.12.2009 14.04.2011: Available from: <http://www.kofa.no/no/Om-KOFA/>.