

Finnmark Miljøtjeneste AS

Selskapskontroll

**Offentlige anskaffelser
Selvkost**

FINNMARK
KOMMUNEREVISJON IKS

Telefon 78 96 24 05 /78 98 86 72

forvaltningsrevisjon@ffk.no

post@fkrev.no

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet av Finnmark kommunerevisjon IKS. Vi er et interkommunalt selskap som driver revisjon i deltakerkommunene. Finnmark kommunerevisjon IKS skal på vegne av kontrollutvalget føre kontroll med forvaltningen i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper, jf. kommunelovens § 77, punkt 5.

Kommunelovens § 80 gir utvidet rett til innsyn i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper. Her heter det at selskapskontroll skal utøves av interkommunale selskaper og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper.

Revisjonen utføres på vegne av kommunestyret på oppdrag fra kontrollutvalget i hver kommune.

Vadsø, 15.februar 2010

Yngvar Mækelæ
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mikal Lanes
Forvaltningsrevisor

0.	SAMMENDRAG	4
1.	Innledning	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Forståelsen av oppdraget	6
1.3	Metodisk tilnærming	6
1.4	Revisjonskriterier	6
1.5	Problemstillinger og vurderingskriterier	6
2.	Lov om offentlige anskaffelser	7
2.1	Gjelder lov om offentlig anskaffelser for Finnmark Miljøtjeneste AS ved kjøp av varer eller tjenester	7
2.1.1	Revisors vurdering	7
2.2	Vurdering av kjøp av tjenester i forhold til prosedyrer	7
1.	Oversikt over et utvalg av prosjekter som er plukket ut for kontroll.	8
2.3	Krav til konkurranse	8
2.3.1	Hvilke anskaffelsesprosedyrer er tillatt.	8
2.3.2	Hastesaker	9
4.1.1	Hvordan kunngjøre	10
4.1.2	Avlysning av konkurranse	10
4.1.3	Hvordan behandle innkomne tilbud	10
4.1.4	Hvem kan velges	10
4.2	De undersøkte innkjøpene	11
3.	Selvkost	14
3.1	Selvkost som ramme for gebyrene	14
3.2	Selvkostregnskapet	14
3.3	Elementer som skal være med i selvkostregnskapet	14
3.3.1	Direkteførte kostnader (kjerneproduktet)	14
3.3.2	Tilleggsytelser og henvørte støttefunksjoner	14
3.3.3	Kapitalkostnader knyttet til anleggsmidler	14
3.3.4	Fondsavsetninger i drift (selvkostfond) - beregningsperiode	14
3.3.5	Investeringer kan ikke dekkes av selvkostfond	15
3.3.6	Kapitalinntekter knyttet til selvkostfond	15
3.4	Undersøkelsen viser	15
3.5	Revisors kommentar	16
3.6	Revisors anbefaling	16

0. SAMMENDRAG

Bakgrunn for oppdraget

Finnmark kommunerevisjon IKS har på anmodning fra kontrollutvalgene i Gamvik- og Lebesby kommuner sett nærmere på blant annet følgende forhold:

- Finnmark Miljøtjeneste AS's forhold til lov om offentlige anskaffelser.
- Finnmark Miljøtjeneste AS's forhold til beregning av avfallsgebyrer for husholdningene (selvkost).

1. Vi har gjennomgått Finnmark Miljøtjeneste AS kjøp av varer og tjenester i forhold til lov om offentlige anskaffelser.

Vi har foretatt revisjon av anbudsprosessen mot lov om offentlige anskaffelser, herunder grunnleggende krav hvor det står at: *"Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes"*.

De utplukkede prosjektene i undersøkelser er gjort for anskaffelser under forskriftenes § 2 -1.(2), for kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500.000 kroner ekskl. mva. og for anskaffelser over terskelverdiene i § 2-2, jf del III i forskriften, hvor terskelverdiene er:

- 1,65 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter
- 41 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter

Revisors kommentar

Noen av de undersøkte innkjøpene er offentliggjort i DOFFIN, slik forskriften krever, andre ikke.

Protokollene som er ført er ikke tilsvarende vedlegg 4 til anskaffelsesforskriften.

- Det fremgår blant annet ikke av protokollene
 - Hvilke kvalifikasjonskrav som var satt.
 - Hvem som gav tilbud.
 - Hvilke innkomne tilbud som var kvalifisert
 - Hvordan tilbudsåpning skjedde
 - Om tildelingen skjedde på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen

Revisor mener at reglene om lov om offentlige anskaffelser ikke er fulgt fullt og helt.

Administrerende direktør sier han har oppfylt lovens intensjon om å skape konkurranse, men at han ønsker at denne konkurransen i størst mulig grad bør skje innen Finnmark. Imidlertid tillater ikke lov om offentlig anskaffelser dette. I forskriftens § 8-4. pkt 3 står det at: *"Kravene skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet"*.

Konkurranse vilkårene skal være like for alle, uansett stedstilhørighet. Spesielt er det også at anskaffelser som faller inn under forskriftens del III, skal utlyses innen hele EØS området. Begrenset konkurranse, kan bare unntaksvis skje.

2. Videre har vi sett om Finnmark Miljøtjeneste AS følger reglene for selvkost ved beregning av avfallsgebyrer for husholdningene.

Hovedregelen er at:

Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. og at kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Beregningen av inndekningen skal skje i henhold til selvkostprisnippet. Det skal lages forkalkyler og eget selvkostregnskap for husholdningsavfallshåndteringen.

Vår kontroll viser at kommunen verken har selvkostkalkyle eller selvkostberegning for noen av årene 2003-2009.

Revisor har på bakgrunn av anslag fra administrasjonen korrigert morselskapets regnskap for årene 2007-2009, for å anslå hva selvkostkostnadene og inntektene vil være for disse årene. Disse beregningene er svært unøyaktige, men ut fra disse beregningene ser det ikke ut til å være vesentlige feil i selvkostresultatet som fremkommer gjennom denne beregningen. Unøyaktigheten i disse beregningenes gjør at de kun kan tjene som en sannsynlighetsvurdering om gebyrene som er innkrevd er for høye eller ikke.

Revisors kommentar

Finnmark Miljøtjeneste AS følger ikke reglene for beregning av renovasjonsgebyrene for husholdningsavfall. At selskapet har skilt ut næringsavfallsinnsamlingen i et eget selskap (Rask AS) er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravene til selvkostberegninger.

Revisors anbefaling

Finnmark Miljøtjeneste AS må følge reglene for beregning av renovasjonsgebyrene, ved at det årlig utarbeides en forkalkyle (budsjett) og en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) for beregningen av avfallsgebyrene til husholdningene. Selskapet bør, der hvor dette innen rimelighetens grenser for ressursbruk, i ettertid sette opp selvkostregnskap for deler av perioden som er gått.

Administrerende direktørs kommentar

Finnmark Miljøtjeneste AS v/ daglig leder Atle Michael Hove er i brev 3. mars 2010 gitt anledning til å gi sine vurderinger og kommentarer til de foreliggende forhold. Han har i e-post 24.3 2010 medelt at han ikke har kommentarer til innholdet i rapporten.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I henhold til kommunelovens kapittel 12 skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunalt eide selskaper og heleide datterselskaper av disse. I den forbindelse har kontrollutvalgene i Gamvik-, og Lebesby kommune bedt revisjonen om å se på nærmere på blant annet følgende forhold:

- Finnmark Miljøtjeneste AS's forhold til lov om offentlige anskaffelser.
- Finnmark Miljøtjeneste AS's forhold til beregning av avfallsgebyrer for husholdningene (selvkost).

1.2 Forståelsen av oppdraget

Bestillingen er ikke fullt ut konkretisert av kontrollutvalgene, men revisors forståelse av formålet med undersøkelsen er å undersøke om lov om offentlig anskaffelser gjelder for Finnmark Miljøtjeneste AS, og om rutinene for innkjøp slik de er beskrevet i lov om offentlige anskaffelser fulgt? Videre ønsker kommunene å se om beregningen av avfallsgebyrene for husholdningsavfall er i henhold til regelverket.

1.3 Metodisk tilnærming

Undersøkelsen er gjort innen rammen av forvaltningsrevisjon. Undersøkelsen baserer seg på dokumentanalyse av tilbuds- og anbudsdokumenter for 3 større innkjøp gjort i 2009. I tillegg har vi gått igjennom selskapets regnskap for perioden 2003-2009. Vi har også hatt møter med selskapsledelsen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra lov om offentlige anskaffelser med tilhørende anskaffelsesforskrift. Til denne forskriften er det 2 vedlegg som er aktuelle:

1. Vedlegg 3. Protokoll for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 kr (eks mva).
2. Vedlegg 4. Protokoll for anskaffelser som overstiger 500.000 kr (eks.mva).

Videre er revisjonskriteriene utledet fra forurensningsloven med tilhørende forskrift. I tillegg har departementet utgitt en veileder H-2140, retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester som er benyttet.

1.5 Problemstillinger og vurderingskriterier

Vi har valgt å løse revisjonsoppdraget ved å undersøke og besvare følgende spørsmål:

1. Følger Finnmark Miljøtjeneste AS lov om offentlige anskaffelser når det gjelder:
 - a. Hvilke anskaffelsesprosedyrer er brukt
 - b. Hvordan er konkurransen kunngjort
 - c. Hvem som gav tilbud.
 - d. Hvilke kriterier for valg av tilbud ble brukt
 1. Om tildelingen skjedde på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
 - e. Er det ført en samlet protokoll over innkjøpet?
 - a. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.
2. Følger Finnmark Miljøtjeneste AS selvkostbestemmelsene slik de er gitt i forurensningsloven med forskrifter og veileder for offentlig anskaffelser H – 2140.

2. Lov om offentlige anskaffelser

2.1 Gjelder lov om offentlig anskaffelser for Finnmark Miljøtjeneste AS ved kjøp av varer eller tjenester

Finnmark Miljøtjeneste AS har i følge administrerende direktør tidligere mottatt kritikk for ikke å følge lov om offentlige anskaffelser.

I lov om offentlige anskaffelser § 2, om hvilke oppdragsgivere som er omfattet står det: ”Loven gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer”.

Forarbeidet til loven, NOU-1997-21 angir dette nærmere: ”I henhold til § 2 nr 2 vil institusjoner og virksomheter som er organisert som egne retts- subjekter, f. eks som selskaper eller stiftelser, være omfattet av loven dersom visse vilkår er oppfylt: Rettssubjektet må for det første være **kontrollert av det offentlige** gjennom finansiering, kontroll i styrende organer, eller på annen måte.

2.1.1 Revisors vurdering

Loven gjelder for Finnmark Miljøtjeneste AS.

2.2 Vurdering av kjøp av tjenester i forhold til prosedyrer

Vi har foretatt revisjon av anbudsprosessen mot lov om offentlige anskaffelser, herunder grunnleggende krav gitt i § 3-1, hvor det står:

(1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.

(4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

(7) Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

Dette innebære 3 prinsipper for behandling, jfr. veilederen for offentlige anskaffelser

- (1) Likebehandling og ikke-diskriminering
- (2) Forutberegnlighet
- (3) Gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet

Aktuelle undersøkelser er gjort for anskaffelser under forskriftenes § 2-1. (2), for kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500.000 kroner ekskl. mva. og for anskaffelser over terskelverdiene i § 2-2, jf del III i forskriften, hvor terskelverdiene er:

- 1,65 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter
- 41 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter

1. Oversikt over et utvalg av prosjekter som er plukket ut for kontroll.

År	Prosjektbeskrivelse	Leverandør	Pris	Doffin	Entrepriseform
2009	Kjøp av beltebravemaskin				
	Teknisk leveranse	Volvo Maskin AS	600-750 000	Ja	Tilbud med forhandling
2009	Nettbosk				
	Teknisk leveranse	Netex AS	750 000	Nei	Direktekjøp
2009	Kjøring restavfall til forbrenning				
	Deponiet stenges 1.juli. 2009, medfører hasteprosedyre				Anbudsrunde avlyst
	Tjenestekjøp	Rekom AS	4 000 000	????	Direktekjøp

2.3 Krav til konkurranse

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse, jf. lovens § 5 annet ledd og forskriftens § 3-1 første ledd.

Kravet til konkurranse gjelder kun "så langt det er mulig". Hovedregelen er altså at konkurranse skal avholdes. I enkelte unntakstilfeller vil oppdragsgiver kunne tildele en kontrakt til en leverandør uten konkurranse, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette i anskaffelsesregelverket. Dette vil typisk gjelde der det kun er én leverandør i markedet, og oppdragsgiver kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren".

2.3.1 Hvilke anskaffelsesprosedyrer er tillatt.

Her er forskriftens § 5-1 sentral.

"Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud".

Utgangspunktet er åpen konkurranse, jfr. veilederen hvor det står:

"En åpen anbudskonkurranse er en prosedyre som tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud.

Begrenset anbudskonkurranse, jfr. veilederen hvor det står:

Andre, mer tidskrevende konkurranser kan gjennomføres jfr. veilederen hvor det står:

"En begrenset anbudskonkurranse er en prosedyre som bare tillater de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud. Det foretas først en prekvalifisering, der alle interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert".[vår utheving]

Konkurranspreget dialog

Konkurranspreget dialog kan benyttes ved særlig komplekse anskaffelser der det er umulig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes, jfr. veilederen hvor det står:

”Oppdragsgiver beskriver i kunngjøringen hvilket behov anskaffelsen skal dekke, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene. Det gjennomføres deretter en prekvalifisering.”

Konkurrans med forhandling

Konkurrans med forhandling jfr. veilederen hvor det står: *”Konkurrans med forhandling er valgfritt å benytte i forskriftens del II, og kan unntaksvis benyttes i del III.*

Anskaffelsesprosedyren gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. Etter forskriftens del II kan oppdragsgiver velge om alle interesserte leverandører får levere inn tilbud.

2.3.2 Hastesaker

Bestemmelsene om såkalte «hasteprosedyrer» danner et unntak fra hovedregelen om at anskaffelsen skal være basert på konkurranse, og unntak fra plikten til å gjennomføre anskaffelsen etter særskilte prosedyreregler. For anskaffelser under EØS-terskelverdien fastsettes unntak fra anvendelsen i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) og for anskaffelser over EØS-terskelverdien fastsettes unntaket i § 14-4. Unntakene gjelder bare *”dersom det på grunn av særlige forhold som ikke skyldes oppdragsgiver og som oppdragsgiver ikke kunne forutse, er umulig å overholde fristene fastsatt i denne forskrift”*

Tre vilkår som må være tilstedet for å kunne anvende hasteunntaket

Ordlyden oppstiller tre vilkår for å anvende hasteprosedyren. For det første må det foreligge særlige forhold som ikke skyldes oppdragsgiver, for det annet må denne særlige grunnen ikke kunne forutsettes av oppdragsgiver, og for det tredje må de særlige forholdene gjøre det umulig å overholde tidsfristene for gjennomføring av en åpen eller begrenset anbudskonkurranse.

Oppsummert er reglene slik:

100 000 - 500 000

- o ikke nødvendig utlysning i Doffin
- o Kan kontakte leverandør direkte
- o Protokoll føres etter vedlegg 3 i forskriften (fra 1.1.2007)

Over 500 000 medfører utlysning i Doffin (nasjonalt merket)

- o hovedregel åpen anbud
- o Skritt nr 2, hvis det er få tilbydere er begrenset anbudskonkurranse
- o Medfører protokoll jf vedlegg 4 i forskriften

Del III medfører utlysning i Doffin (EØS merket)

- 3 1,65 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter
- 4 41 kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter

4.1.1 Hvordan kunngjøre

Forskriften § 9-1 gir følgende pålegg om kunngjøringer i anskaffelsesprosessen. I veilederen står det om kravet: *”Forskriften krever i utgangspunktet at alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi (500 000 kr) skal kunngjøres. Dette gjelder både for varekjøp, tjenestekjøp og bygge- og anleggskontraheringer”.*

I forskriftenes § 9-1 pkt (3:)*” Kunngjøringen skal sendes til operatøren av Doffin for kunngjøring i Doffin”.*

4.1.2 Avlysning av konkurranse

I forskriftens § 13-1 om avlysning av konkurransen og totalforkastelse står det:

- (1) Oppdragsgiver kan avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en saklig grunn.
- (2) Oppdragsgiver kan forkaste alle tilbudene dersom resultatet av konkurransen gir saklig grunn for det.
- (3) Leverandørene skal informeres i samsvar med § 11-14 (oppdragsgivers begrunnelsesplikt) om beslutninger om ikke å inngå kontrakt om et oppdrag som har vært kunngjort eller å gjennomføre anskaffelsesprosedyren på nytt.

4.1.3 Hvordan behandle innkomne tilbud

I veilederen står det:

”Oppdragsgiver skal sikre at alle leverandørene behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen, jf. lovens § 5 første ledd og forskriftens § 3-1 annet ledd.

I forskriftens § 8-4 om kvalifikasjonskrav står det:

- ”(1) Oppdragsgiver kan stille minimumskrav til leverandørene, herunder til leverandørens tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling.*
- (3) Kravene skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet”.*

Videre står det § 11-6 om registrering av innkomne tilbud:

”Tilbudene skal påføres tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn. På anmodning skal oppdragsgiver skriftlig bekrefte når tilbudet er mottatt”.

4.1.4 Hvem kan velges

I § 13-2 om kriterier for valg av tilbud står det:

- (1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.*
- (2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstillelse. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vekten av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget*

4.2 De undersøkte innkjøpene

2009 Kjøp av gravemaskin (belte)

Konkurransform

- Åpen konkurranse

Type kontrakt:

- Varekjøp.

Terskelverdi:

- Prosjektet var budsjettert til kr 500 000 hvilket medfører utlysning i Doffin (norsk) og forskriftens del I og II gjelder

Kunngjøring:

- Prosjektet ble kunngjort i Doffin den ????

Er det avvist leverandører med bakgrunn i forskriftens § 11 - 10?

- Det fremgår ikke av protokoll om noen ble avvist med begrunnelse om utgått frist for innlevering av tilbud.

Valg av leverandør:

- Firma Volvo Maskin AS fikk tilbudet.

Protokoll.

- Det er ført en samlet protokoll.

Innkjøpers kommentar slik det står i protokollen

- Maskinen har tilleggsutstyr som ble etterspurt.
- Pris og leveringssted
- Nærhet til service / reparasjon

Revisors kommentar

- Protokoll som er ført er ikke tilsvarende vedlegg 4 til forskriften.
 - Det fremgår blant annet ikke av protokollen
 - Hvilke kvalifikasjonskrav som var satt.
 - Hvem som gav tilbud.
 - Opplysningene om tilbudsgivere, tilbudets innhold og kvalifisering er imidlertid oppbevart i mappe ??????????????
 - Hvilke innkomne tilbud som var kvalifisert.
 - Hvordan tilbudsåpning skjedde.
 - Om tildelingen skjedde på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
- Revisor mener at reglene om lov om offentlige anskaffelser ikke er fulgt fullt og helt, men intensjonene i lov om offentlig anskaffelser er i hovedsak oppfylt.

2009 Kjøp av Nettboks

Konkurransform

- Direkte kjøp

Type kontrakt:

- Varekjøp.

Terskelverdi:

- Prosjektet var budsjettert til kr 750 000 hvilket medfører utlysning i Doffin (norsk) og forskriftens del I og II gjelder

Kunngjøring:

- Prosjektet ble ikke kunngjort i Doffin.

Valg av leverandør:

- Firma Netex AS fikk tilbudet.

Protokoll.

- Det er ført en samlet protokoll.

Innkjøpers kommentar slik det står i protokollen

- *"Etter det vi har funnet er dette eneste selskap som leverer denne type tjeneste i Nord Norge leverandør av denne type tjeneste i Nord Norge. Vi har vært i kontakt med Avfall Norge uten at de kunne komme med opplysninger om andre aktuelle leverandører.*

Revisors kommentar

- Forskrift om offentlige anskaffelser, § 2-1 angir muligheten for begrenset anbudskonkurranse uten kunngjøring. Der står det at for kontrakter som ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2, gjelder likevel kun del I i forskriften (almennelige bestemmelser) for anskaffelsen som bare foretas hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.
- Revisor har ikke vurdert innholdet i begrunnelsen om at det er bare er en kjent produsenter av denne type anlegg.
- Protokoll som er ført er ikke tilsvarende vedlegg 4 til forskriften.
 - Det fremgår blant annet ikke av protokollen
 - Hvilke kvalifikasjonskrav som var satt.
 - Hvem som gav tilbud.
 - Opplysningene om tilbudsgivere, tilbudets innhold og kvalifisering er imidlertid oppbevart i mappe.????????????
- Revisor mener at reglene om lov om offentlige anskaffelser ikke er fulgt fullt og helt.

2009 Kjøring restavfall til forbrenning

Konkurransereform

- Direktekjøp
- Anbudskonkurranse avlyst. Begrunnelse er at en av tilbydere trekker seg.

Type kontrakt:

- Tjenestekjøp

Terskelverdi:

- Prosjektet var budsjettert til kr 4000 000 pr år. Hvilket skulle tilsi utlysning i Doffin (EØS) og forskriftens del III gjelder.

Kunngjøring:

- Prosjektet ble ikke kunngjort i Doffin i første omgang slik det skulle gjort.

Valg av leverandør:

- Valgt leverandør Rekom AS.

Protokoll.

- Det er ført en protokoll som hentet fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet side.

Innkjøpers kommentar, slik de fremgår av protokollen

- ”Anbudet var satt ut, men da en av oppdragsgiverne har trukket seg, så er grunnlaget borte for å jobbe med videre anbudet som var lagt ut. Deponiet skal stenges 1.juli d.å., og det er av den grunn nødvendig med en hasteprosedyre for å få dette på plass”.

Revisors kommentar

- Revisor har ikke vurdert bruk av hasteprosedyre og vurderingene under må se i lys av dette. Viste ikke selskapets ledelse at deponiet måtte stenges? At en tilbyder trekker seg kan være avgjørende for pris, og om selskapet kan komme i en tidsklemme av den grunn, har ikke revisor noen oppfatning om.
- Den første anbudsrunde er ikke offentliggjort i DOFFIN (EØS merket), slik forskriften krever.
- Oppdragsgiver kan forkaste alle tilbud som kommer.
 - Leverandørene er imidlertid ikke informert om dette slik de skal.
- Protokoll som er ført er ikke tilsvarende vedlegg 4 til forskriften.
 - Det fremgår blant annet ikke av protokollen
 - Hvilke kvalifikasjonskrav som var satt.
 - Hvem som gav tilbud.
 - Opplysningene om tilbudsgivere, tilbudets innhold og kvalifisering er imidlertid oppbevart i mappe????????????
 - Hvordan tilbudsåpning skjedde
 - Om tildelingen skjedde på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
- Revisor mener at reglene om lov om offentlige anskaffelser ikke er fulgt fullt og helt.

3. Selvkost

3.1 Selvkost som ramme for gebyrene

I forurensningslovens om gjennomføringen av loven heter det blant annet i § 34:

*”Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. **Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader**”.*
[vår utheving].

3.2 Selvkostregnskapet

I retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-2140 utgitt av kommunal- og regionaldepartementet, kommunalavdelingen, januar 2003 gis retningslinjene for beregningen. Der står det blant annet: *”Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon. (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost”.*

3.3 Elementer som skal være med i selvkostregnskapet

3.3.1 Direkteførte kostnader (kjerneproduktet)

Innholdet i kjerneproduktet er den arbeidsinnsats og bruk av varer, tjenester og kapital som påføres kommunen ved å betjene brukerne av tjenesten. Kostnadene knyttet til dette er lønnskostnader og øvrige driftskostnader, inkl. betaling til private for utførte tjenester.

3.3.2 Tilleggsytelser og henførte støttfunksjoner

Ansatte som betjener brukerne direkte vil være avhengig av tjenester fra andre deler av organisasjonen for at tjenesten kan framstå som en helhetlig tjeneste. Slike tjenester betegnes som tilleggsytelser. I retningslinjer for beregning av selvkost står det at: *”det er viktig at kostnader for interntjenester som gjelder hele organisasjonen fordeles før en foretar fordeling av kostnader for interntjenester som gjelder et begrenset antall tjenester”.* Kostnader knyttet til strategisk ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for strategisk ledelse regnes ikke som henførbare i følge veilederen.

3.3.3 Kapitalkostnader knyttet til anleggsmidler

Kapitalkostnader som følge av anskaffelse av varige driftsmidler er en vesentlig kostnadskomponent forbundet med direkte kostnader. I retningslinjene for beregningen står det *”kostnader ved anleggsmidler som brukerne av betalingstjenester drar nytte av over flere år (varige driftsmidler) fordeles over et tilsvarende antall år. Definerings av varige driftsmidler skjer i henhold til god kommunal regnskapsskikk (GKRS).”*

3.3.4 Fondsavsetninger i drift (selvkostfond) - beregningsperiode

I veilederen forutsettes at gebyrinntekter ikke skal overstige kostnadene. For å ta høyde for planlagte økte kostnader, kan imidlertid gebyrene om ønskelig settes høyere enn selvkost innenfor grensen på 5 år. I henhold til retningslinjene H-2140, bør dette skje ved at bedriften framfører et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år. I praksis vil dette måtte skje gjennom avsetning til et selvkostfond. **Selvkostfondet blir da en regnskapsmessig beholdning for å utligne svingninger i netto kostnader mellom år.**

3.3.5 Investeringer kan ikke dekkes av selvkostfond

I Kommunal og regionaldepartementets følgeskriv til retningslinjene H-2140, står det under punktet, viktige avklaringer for selvkostberegningen: ”*Investeringskostnadene må fordeles jevnt over investeringenes levetid. Investeringer i anleggsmidler kan dermed ikke finansieres direkte av selvkostfondet/gebyrinntekter*”.

Med utgangspunkt i ovenstående har vi i denne undersøkelsen derfor lagt til grunn at prinsippet om at investeringer i anleggsmidler ikke kan finansieres direkte av selvkostfondet.

3.3.6 Kapitalinntekter knyttet til selvkostfond

I følge veileder for selvkost skal selvkostregnskapet godskrives med kakulatoriske renter på avsatte midler i selvkostfondet. Det anbefales å bruke en rente lik effektiv rente av statsobligasjoner med gjenværende løpetid på 3 år med et tillegg på 1 prosent.

3.4 Undersøkelsen viser

Finnmark Miljøtjeneste AS har ikke satt opp selvkostkalkyle eller lagd selvkostregnskap for årene 2004-2009 slik det er forutsatt de skal gjøre.

Selskapet har forutsatt at en utskillelse av selskap Rask AS (datter) som skal stå for næringsavfallsdelen, ville føre til at morselskapet (Finnmark Miljøtjeneste AS) ville fylle selvkostbetingelsene for husholdningsavfall gjennom sitt regnskap.

Vi har gjennomgått regnskapene for morselskapet for årene 2003-2009, slik de er gjengitt under.

Regnskap	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Varekostnader	9 977	11 369	15 882	15 249	13 963	12 942	16 110
Lønnskostnader	2 883	3 246	3 801	4 312	4 808	6 024	5 441
Annen driftskostnader	3 736	3 752	4 265	4 265	4 416	4 401	4 059
Avskrivninger	2 869	2950	2882	3346	3313	3104	3144
Renter	1 448	935	841	1008	1296	1510	756
Annen finanskost	12	2083					
Sum driftskostnader inkl finans	20 927	24 335	27 671	28 180	27 796	27 981	29 510
Salgsinntekter	20 185	18 804	23 596	21 909	24 070	20 887	32 044
Annen driftsinntekt	1002	4 150	5 725	7 085	4 247	5 551	
Finans inntekter	240	103	59	135	300	795	80
Ordinært resultat	521	-1651	1194	679	565	-572	2612

Morselskapet har i perioden vekslet mellom små over- og underskudd. Hvis dette resultatet hadde vært uttrykk for et selvkostregnskap, hvilket det ikke er, ville selskapet hold seg innefor reglene om at tjenesten hadde vært utført til selvkost. Det skulle da vært regnskapsført et selvkostfond som i 2009 var akkumulert til 3.5 mill. Dette er ikke er ført i regnskapet.

Revisor har på bakgrunn av anslag fra administrasjonen korrigert morselskapets regnskap for årene 2007-2009, for å anslå hva selvkostkostnadene og inntektene vil være for disse årene. Disse beregningene er svært unøyaktige, men ut fra disse beregningene ser det ikke ut til å være vesentlige feil selvkostresultatet. Unøyaktigheten i disse beregningenes gjør at de kun kan tjene som en sannsynlighetsvurdering om gebyrene som er innkrevd er for høye eller ikke.

Kalkulasjonen er gitt i tabellen under.

Regnskap	Næring	2007	2008	2009
Driftskostnader				
Varekostnader		13 963	12 942	16 110
Lønnskostnader		4 808	6 024	5 441
Annen driftskostnader		4 416	4 401	4 059
Korrigerede lønnskostnader næring	25 %	1 202	1 506	1 360
Korrigerede andre driftskostnader næring	60 %	2 650	2 641	2 435
Kapitalkostnader				
Avskrivninger		3313	3104	3144
Korrigerede avskrivninger anleggsmidler i næring	30 %	994	931	943
Finanskostander				
Renter		1296	1510	756
Annen finanskost				
Regnskapsført driftskostnader		26 500	26 471	
Sum selvkost kostnader		23 206	22 729	24 771
Salgsinntekter		24 070	20 887	32 044
Annen driftsinntekt		4 247	5 551	
3060 Salg næringsliv		2 838	3 076	5 363
3070 Salg skrapjern 50% Næring		225	24	94
3915 Miljøavgift		1 130	2 047	1 216
Finans inntekter		300	795	80
Sum selvkostinntekter		24 425	22 087	25 451
Selvkostfond (innt - kostn)		1 219	-643	680

Kalkulasjonen viser at selvkostoverskuddet, dvs at kundene har betalt inn 1, 2 mill. kroner for mye i disse årene. Revisor vil nok engang presisere at dette er en høyst usikker beregning, og at beregningen verken bekrefter eller avkrefter om selvkostforutsetningene er brutt eller ikke.

3.5 Revisors kommentar

Finnmark Miljøtjeneste AS følger ikke reglene for beregning av renovasjonsgebyrene for husholdningsavfall. At selskapet har skilt ut næringsavfallsinnsamlingen i et eget selskap (Rask AS) er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravene til selvkostberegninger.

3.6 Revisors anbefaling

Finnmark Miljøtjeneste AS må følge reglene for beregning av renovasjonsgebyrene, ved at det årlig utarbeides en forkalkyle (budsjett) og en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) for beregningen av avfallsgebyrene til husholdningene. Selskapet bør, der hvor dette innen rimelighetens grenser for ressursbruk, i ettertid sette opp selvkostregnskap for deler av perioden som er gått.

3.7 Administrerende direktørs kommentar

Finnmark Miljøtjeneste AS v/ daglig leder Atle Michael Hove er i brev 3. mars 2010 gitt anledning til å gi sine vurderinger og kommentarer til de foreliggende forhold. Han har i e-post 24.3 2010 medelt at han ikke har kommentarer til innholdet i rapporten.