



Representantforslag 45 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Svein Flåtten, Torgeir Dahl og Michael Tetzschner

Dokument 8:45 S (2012–2013)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Svein Flåtten, Torgeir Dahl og Michael Tetzschner om nye ideer og bedre løsninger for anskaffelser i offentlig sektor

Til Stortinget

Bakgrunn

I Norge foretar offentlig sektor innkjøp for rundt 400 mrd. kroner hvert år (utenom petroleumssektoren). Dette utgjør ca. 15 pst. av bruttonasjonalproduktet. Den offentlige kjøpekraften former det norske samfunnet. Hvordan anskaffelsene gjennomføres, påvirker takten på produkt- og tjenesteinnovasjon i norske bedrifter og sammensetningen av næringsstrukturen og tryggheten for arbeidsplasser. Forslagsstillerne mener det er et behov for å benytte nye ideer og bedre løsninger for anskaffelser til offentlig sektor. Økt maktspredning og mer innovasjon må i større grad vektlegges.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at offentlige anskaffelser er et område som krever en bred inngang. Offentlige anskaffelser kan ha flere funksjoner:

- Utføre en tjeneste fellesskapet har behov for, til riktig pris og kvalitet.
- Sørge for best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser.
- Stimulere til innovasjon av tjenester og/eller produkter.
- Styrke dynamikken i næringslivet ved å legge til rette for at nye vekstnæringer får grunnlag for etablering.
- Sikre trygge arbeidsplasser i alle deler av landet.

- Redusere offentlig sektors operasjonelle risiko i produksjonen av en vare eller tjeneste.

Konkurransen er et virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk i det offentlige, og bidra til økt verdiskaping i samfunnet. Offentlige anskaffelser skal være konkurransebaserte og fremme konkurranse. Samtidig må man være villig til å benytte et utvidet sett med vurderingskriterier i anbudsprosesser. Forslagsstillerne vil understreke betydningen av et tydelig og fremtidsrettet regelverk for offentlige anskaffelser. Gode regler og et godt håndhevelsessystem er imidlertid ikke nok for å få til vellykkede og gode anskaffelser, noe som også understrekes i St.meld. nr. 36 (2008–2009) Det gode innkjøp. Det må også satses på innovasjon og nyvinning i anbudsprosesser.

Muligheter for små og mellomstore bedrifter

Norsk næringsliv består av rundt 500 000 bedrifter. Begrepet små og mellomstore bedrifter (SMB) blir ofte brukt om foretak med under 100 ansatte. Bedrifter med færre enn 100 ansatte utgjør hele 99,5 pst. av norsk næringsliv, og står for over halvparten av omsetningen og sysselsettingen. Gode samfunn bygges nedenfra. En stor del av grunnlaget for Norges velferd er den daglige verdiskapingen som skjer i alle landets små og større bedrifter (SMB). Uten disse bedriftene når man ikke samfunnets mål om høy sysselsetting, trygge arbeidsplasser og et mangfoldig næringsliv. At disse bedriftene får ta del i offentlige anskaffelser, kan bidra til å utvikle dagens småbedrifter til fremtidens internasjonale suksesshistorier. Forslagsstillerne ønsker derfor å opprette et «Lille Doffin» der offentlig sektor kan lyse ut enkle og ubyråkratiske tilbud som ligger under beløpsgrensen for kunngjøring.

Klagenemnden for offentlige anskaffelser (KOFA)

Offentlig sektor kjøper årlig inn varer og tjenester for nærmere 400 mrd. kroner. Det er viktig at regelverket for offentlige anskaffelser bidrar til å sikre at disse midlene utnyttes best mulig for å sikre kostnadseffektiv drift av offentlige tjenester. Det er også viktig at offentlig sektor gjennom sine innkjøp bidrar til rettferdig konkurranse i næringslivet. En forutsetning for rettferdig konkurranse er en lett tilgjengelig og reell klagemulighet.

I Prop. 12 L (2011–2012) ble det gjennomført endringer i lov om offentlige anskaffelser og kommuneloven, for å håndtere EUs direktiv 2007/66/EF om forbedring av effektiviteten av klageprosedyrene i forbindelse med inngåelse av offentlige kontrakter. Endringene i forannevnte lover trådte i kraft 1. juli 2012.

Flere endringer i lov om offentlige anskaffelser ble foretatt, deriblant også endringer i hvordan håndhevelsesystemet for anskaffelsesreglementet organiseres i Norge. Blant andre endringer ble beføyelser lagt til domstolene, og overtredelsesgebyret i KOFA bortfalt som sanksjon. I tillegg ble gebyrer for å klage til KOFA betydelig økt.

Effekten av endringen har vært klar. Det har vært en dramatisk nedgang i klager på offentlige anskaffelser. Reduksjonen har vært over 70 pst. Hvis man ser bort ifra den type klager som ikke lenger skal til KOFA (gebyrsakene), kan det fremdeles vises til en reduksjon på 66 pst. (Kilde: Kommunal Rapport)

Da endringene ble gjort av regjeringen, uttalte KOFAs leder, Georg Fredrik Rieber-Mohn, følgende:

«(...) en kan bli nesten fristet til å sammenligne departementets strategi med å ville oppheve deler av straffeloven for å få nedgang i den registrerte kriminaliteten.» (Kilde: BT, 5/12/2012)

Formålet med EUs direktiv var økt etterlevelse av anskaffelsesreglene, blant annet ved å gi leverandører bedre inngrepsmuligheter, i særlig grad når det gjelder ulovlige direkteanskaffelser. Direktivet har særlig oppmerksomhet på håndhevelsen av denne type regelbrudd, og det innføres nye sanksjoner for denne typen overtredelser. Dette innebærer at håndhevelsesorganet skal gis adgang til å kjenne en kontrakt uten virkning, avkorte kontraktens løpetid eller illegge oppdragsgiver et overtredelsesgebyr. Slike sanksjoner skal også gjelde ved visse andre grove brudd på regelverket. Innføringen av de nye håndhevelsesreglene reiser en rekke problemstillinger, ikke bare på anskaffelsesområdet, men også vedrørende kontrakts- og erstatningsretten. Det at inngåtte kontrakter skal kjennes uten virkning, bryter med alminnelig norsk kontraktsrett, og ordningen etablerer en særregulering på området for offentlige anskaffelser.

Forslagsstillerne er kritiske til at regjeringen har lagt kompetansen til å illegge overtredelsesgebyr ved ulovlige direkteanskaffelser etter håndhevelsesdirektivet til domstolene, og at overtredelsesgebyret i KOFA faller bort som sanksjon, slik at KOFA igjen blir et rent rådgivende organ.

Forslagsstillerne er skeptiske til denne omorganiseringen. For det første vil overføring av håndhevelsen av anskaffelsesregelverket fra KOFA til domstolene være med på å svekke den ensartete tolkning og håndhevelse av anskaffelsesregelverket KOFA har ivaretatt over lengre tid. Overføring av håndhevelsen av regelverket til domstolene kan i ytterste konsekvens gi seg utslag i regionale forskjeller i tolkning og praktisering. For det annet frykter forslagsstillerne at en overføring av håndhevelsen av anskaffelsesregelverket til domstolene vil være med på å heve terskelen for å klage inn saker innenfor anskaffelsesfeltet. Dette vil i stor grad kunne ramme rettssikkerheten for små og mellomstore lokale næringsaktører som ikke har den samme tilgangen på juridiske og økonomiske ressurser som store nasjonale og internasjonale foretak, samt at de gjerne bærer en større økonomisk belastning da de i enkelte tilfeller muligens er helt avhengig av offentlige kontrakter for å kunne overleve, da disse kontraktene utgjør en majoritetsandel av kundeporteføljen til den enkelte.

Representanter fra Høyre fremmet under behandlingen av Prop. 12 L (2011–2012) en rekke kritiske merknader, både med hensyn til svekkelsen av KOFA som organ, tap av reell klagemulighet for små og mellomstore bedrifter og tap av rettssikkerhet grunnet mulighet for ulik tolkning av lovverket. Representanter fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Framskrittspartiet fremmet felles et ønske om å organisere «Nye KOFA». Et fremtidig tvisteløsningsorgan («Nye KOFA») bør organiseres i tråd med det utkast til forskrift som mindretallet i håndhevelsesutvalget fremmet i NOU 2010:2.

KOFA er en ettertraktet og tilgjengelig ordning, som næringslivet virkelig ønsker. I høringsuttalelser i forbindelse med Prop. 12 L (2011–2012) har omtalen av KOFA vært positiv, og det er bred støtte rundt ordningen:

«Advokatforeningen konstaterer at KOFA har vært en suksess som et lavterskeltilbud for brukerne. Organet har bidratt til både klargjøring og til avdekking av adskillige brudd på reglene om offentlige anskaffelser, hvilket må antas å ha medført at oppdragsgiverne over tid har blitt skjerpet.» (Advokatforeningen)

«Å ta livet av KOFA som vi kjenner det i dag, fremfor å styrke det og henvise landets små og mellomstore bedrifter til de ordinære domstoler vil sabotere for den bedre rettstilstanden direktivet tar sikte på å opprette.» (Bedriftsforbundet)

Forenkling i offentlige anskaffelser

Norske bedrifter bruker hvert år store ressurser på å etterleve offentlige krav og regler. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har anslått at bedriftenes samlede administrative kostnader knyttet til etterlevelsen av offentlige krav og regler beløper seg til rundt 60 mrd. kroner årlig. En reduksjon av administrative kostnader vil frigjøre tid til viktig verdiskaping og innovasjon. Anskaffelsesprosesser kan gjøres enklere. Det er spesielt mye å hente på å unngå dobbeltregistrering og dobbeltrappertering. Det offentlige innehar allerede mye informasjon om bedrifter som leverer inn anbud, og derfor bør en del informasjon være unødvendig å sende inn.

Kompetanseutvikling

En undersøkelse som analyseinstituttet Menon har gjort for Akademikerne, viser at det offentlige kan spare 20–30 mrd. kroner i året på å profesjonalisere rutineene for offentlige innkjøp. Styrket innkjøpsfaglig kompetanse, økt lederforankring og bedre organisering i offentlig sektor er viktige suksessfaktorer når store kontrakter skal lyses ut. Det er et behov for å videreutvikle kompetansen på disse feltene. Derfor er det en løsning å organisere et helhetlig kursopplegg for ansatte som har et bestilleransvar – et såkalt «anskaffelsesakademi». Samlingen av denne kunnskapen til en kompetansenhet styrker offentlig sektors profesjonalitet. I tillegg bør et slikt akademi tilby kurs til betalende deltakere fra privat næringsliv som ønsker å lære mer om anskaffelser. Det presiseres at et slikt anskaffelsesakademi kan opprettes som en ad hoc-organisasjon innenfor rammene av dagens statsforvaltning.

Offentlig-privat innovasjonssamarbeid

Offentlig-privat innovasjonssamarbeid (OPI) er en løsning der nye tjenester utvikles i fellesskap mellom bedrift og myndigheter. Istedenfor å kjøpe en vare eller tjeneste investerer en offentlig innkjøper i utviklingen av et nytt og bedre alternativ. Innkjøperen deltar selv aktivt med kunnskap om de behov som skal dekkes. I Danmark har regjeringen utviklet en egen OPI-brukerveiledning for å støtte innkjøpere i kommuner og regioner. Her så OPI dagens lys da et statlig sykehus skulle utvikle bedre utstyr. Ordningen var vellykket, men det var svært mange fallgruver i prosessen, blant annet fordi anbudsregler er kompliserte. En slik brukerveiledning bør skrives og tilpasses norske forhold, og brukerveiledningen bør spesielt legges til rette for OPI innenfor tjenesteinnovasjon.

Forslagsstillerne viser til Forskningsrådets policydokument «Innovasjon i offentlig sektor». Forskningsrådet ønsker å bruke offentlige anskaffelser til å styrke innovasjonskraften til norsk næringsliv. I do-

kumentet presenteres en rekke interessante tiltak som:

- Kompetansemegling mellom private aktører og offentlige innkjøpere.
- Utvikle faste felles arenaer for deling av kunnskap.
- Øke bruk og tilgjengelighet av offentlige datakilder.
- Standardisering og definering av innovative anbudsprosesser.

Forskningsrådet mener at norsk offentlig sektor har betydelig lavere erfaring med innovative anskaffelser enn offentlig sektor i de andre nordiske landene. De ønsker en tettere dialog mellom oppdragsgiver og leverandør, og forslagsstillerne støtter dette. Det er vesentlig at innovasjonssamarbeidet skjer på et så tidlig stadium som mulig, ifølge Forskningsrådet:

«De viktigste aktivitetene som kan bidra til innovasjon, skjer i planleggingsfasen, blant annet i dialogen med markedet og i utviklingen av funksjonsorienterte kravspesifikasjoner. Det er viktig å utvikle forskningsmiljøenes bidrag i innovative innkjøpsprosesser og i utviklingen av grunnlaget for nye retninglinjer og standarder. Dette kan bidra til nye, innovative løsninger, effektivisering og forenkling.»

Forslagsstillerne mener offentlige innkjøpere bør ta hensyn til dette.

Teknologiutvikling i kommunene

Forslagsstillerne mener teknologiutvikling vil være viktig i forbindelse med offentlige innkjøp i kommunesektoren, og særlig i tilfeller av koordinerte innkjøp kommuner imellom. Utdragene i kommunal sektor er ikke av ny dato, men har vokst i takt med teknologiutviklingen i samfunnet for øvrig. Forslagsstillerne vil vise til «Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT)» som ble vedtatt av kommunesektorens organisasjon KS i 2012. For å oppnå billigere og riktigere innkjøp er det viktig at ulike kommuners systemer kan «snakke sammen». I konsultasjonsmøte med KS har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet uttalt seg positivt til etableringen av KommIT. Forslagsstillerne mener det er viktig at det fremover vurderes hvordan statlig sektor kan bidra til å løfte frem teknologiutvikling i kommunesektoren, for å nå målet om billigere og bedre innkjøp.

Helhetlig kostnadstilnærming i statlige etater

Forslagsstillerne viser til behovet for at statlige etater er bevisste på kostnadsbildet for hele etaten ved offentlige innkjøp. Når innkjøpskompetanse og ansvar delegeres til ulike deler av virksomheten, er

det en fare for at samordningsfordeler går tapt. Forslagsstillerne frykter at dette særlig er tilfeller for større statlige virksomheter, som f.eks. helsesektoren, der det vil være mye å vinne på en helhetlig kostnadstilnærming. Forslagsstillerne mener derfor regjeringen bør sørge for at statlige etater legger større vekt på hele virksomhetens kostnader ved desentraliserte anskaffelsesprosesser.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber regjeringen etablere Klagenemnden for offentlige anskaffelser (KOFA) som et bindende klageorgan for å styrke ensartet tolkning og effektiv håndhevelse av anskaffelsesregelverket, blant annet for å hindre korrupsjon og styrke små og mellomstore bedrifters rettsvern.

II

Stortinget ber regjeringen utarbeide en praktisk og helhetlig veileder for offentlig-privat innovasjonssamarbeid, med den hensikt å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser.

III

Stortinget ber regjeringen utvikle klare retningslinjer for inkludering av funksjonsorienterte kravspe-

sifikasjoner i offentlige anskaffelser, med den hensikt å legge til rette for offentlig-privat innovasjonssamarbeid.

IV

Stortinget ber regjeringen opprette et enkelt og brukervennlig «Lille Doffin» for å gi nye vekstmuligheter til små og mellomstore bedrifter og styrke det lokale eierskapet.

V

Stortinget ber regjeringen forenkle anskaffelsesprosessen ved å etablere en database for dokumentasjon, blant annet for å unngå dobbeltregistrering og dobbeltrapportering.

VI

Stortinget ber regjeringen opprette et «anskaffelsesakademi» for å skape et enhetlig opplærings- og kompetanseutviklingsprogram for offentlige anskaffelser.

VII

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan statlig sektor kan bidra til å løfte frem teknologiutvikling i kommunesektoren, for å nå målet om billigere og bedre innkjøp.

VIII

Stortinget ber regjeringen påse at statlige etater legger større vekt på hele virksomhetens kostnader ved desentraliserte anskaffelsesprosesser.

14. mars 2013