

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OsloSentralbord:
02770Org.nr:
NO 993 467 049 MVAwww.oslo-universitetssykehus.noVår ref.:
NOU 2014:4Deres ref.:
14/3107-4Saksbeh.:
Stian Bonnevie ArntzenDato:
29.10.2014

Høringsuttalelse fra Oslo universitetssykehus HF – NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser, forenkling av det norske anskaffelsesregelverket

Det vises til høringsbrev av 20. juni, med frist for å inngi svar 31. oktober 2014.

Oslo universitetssykehus HF (OUS) vil i det følgende avgi høringsuttalelse i henhold til ovennevnte høringsbrev.

1. Innledning

Oslo universitetssykehus er lokalsykehus for deler av Oslos befolkning, regionssykehus for innbyggere i Helse Sør-Øst og har en rekke nasjonale funksjoner. Sykehuset er landets største med over 20 000 ansatte og har et budsjett på 20 milliarder kroner, hvorav kjøp av varer og tjenester inkludert merverdiavgift utgjør omlag 6 milliarder kroner i 2014. Sykehusets innkjøpsavdeling er ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelser. Avdelingen består av 24 medarbeidere som har daglig befattning med regelverket som nå er gjenstand for endring. Erfaringsgrunnlaget som ligger til grunn for høringsuttalelsen er således omfattende.

OUS stiller seg bak den grunnholdning som ble formidlet gjennom mandatet om forenkling og økt fleksibilitet i den særnorske delen av anskaffelsesregelverket, og samstemmer i en rekke av de forslag som er fremmet av utvalgets flertall. Etter OUS' vurdering foreligger det et vedvarende behov for et regelverk som legger til rette for enkle, trygge og effektive anskaffelser, i tråd med målsetningen om effektiv og konkurranseutsatt bruk av samfunnets ressurser. Dagens regelverk fungerer ikke optimalt i så måte, men med utvalgets forslag øynes håp om bedring.

2. Innspill til utvalgets forslag

2.1 Formål og grunnleggende prinsipper

OUS er positive til utvalgets forslag om klargjøring av formålet med anskaffelsesregelverket. Med utgangspunkt i dagens § 1 er det i liten grad tydelig hva som er det overordnede formål med regelverket. Dette bidrar til å komplisere tolkningen av forskriftsbestemmelser og lovtekst hvor

|

formålsbetraktninger er et relevant tolkningsmoment. En klargjøring av formålet vil i så måte kunne bidra til økt forutsigbarhet gjennom en presumptivt mer enhetlig tolkning av de bakenforliggende hensyn tilknyttet hver enkelt bestemmelse.

På samme måte vil en rendyrking av prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet, konkurranse og forholdsmessighet kunne bidra til et mer enhetlig og forutsigbart anskaffelsesregelverk.

2.2 Nye prosedyreregler

“Utvalgets flertall foreslår å gå bort fra tradisjonelle anbudskonkurranser og gjeldende forhandlingsforbud. Flertall[et] foreslår å tillate all form for dialog mellom oppdragsgivere og leverandører frem til tildeling av kontrakt.”

OUS støtter flertallets forslag til ny konkurranseform for gjennomføring av anskaffelser som omfattes av forskriftens del II. Etter dagens regelverk må oppdragsgivere ofte avvise leverandører grunnet marginalt utilfredsstillende besvarelse av det oppstilte dokumentasjonskrav, eller andre formelle feil. Dette har flere negative implikasjoner. For det virker reglene konkurransesvekkende, ved at færre tilbydere gis mulighet til å forbli i konkurransen. For det andre løper tilbyderer en betraktelig risiko ved å investere store mengder tid og penger i et anbud som potensielt må avvises ved bagatellmessige feil, hvilket gjør det mindre innbydende å delta i offentlige anbudskonkurranser.

Ved å åpne for at oppdragsgiver kan ta stilling til hvorvidt forhandlinger er ønskelig etter at tilbudsfristen er utløpt, kan de ovennevnte negative implikasjoner unngås, ved at oppdragsgiver, i en forhandlings situasjon, kan få avklart usikkerhetsmomenter.

Den foreslåtte konkurranseformen vil bidra til økt fleksibilitet i anskaffelsesprosessen, hvilket igjen sikrer kvalitet og effektivitet. Ved tilbudsfristens utløp oppstår det ofte usikkerhet rundt hva tilbyder har forsøkt å formidle gjennom sitt tilbud. Dette kan skyldes flere forhold, men det vanligste er tvetydige formuleringer eller usikkerhet rundt kompliserte innovative tekniske løsninger. Dette er forhold som vil kunne avklares gjennom forhandlinger, i tråd med flertallets forslag. På den måten unngås unødige avvísninger, og progresjonen i anskaffelsesprosessen opprettholdes. I tillegg sikres et bedre beslutningsgrunnlag, ved at man lettere vil kunne få avklart usikre momenter ved de inngitte tilbud.

2.3 Unntak for kontrakter med en anslått verdi under 100.000 kroner

OUS er enig med utvalgets flertall i at kontrakter med en anslått verdi under 100.000 kroner bør unntas fra anskaffelsesregelverket, med den konsekvens at oppdragsgiver fritas fra de grunnleggende reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I.

En slik endring vil føre med seg en betydelig effektivisering av det betraktelige antall anskaffelser som befinner seg i dette segmentet. Ved å fjerne dagens formkrav gis det rom for å fokusere på kvalitet og dynamikk i anskaffelsesprosessen, fremfor formelle og til tider lite treffende form- og prosesskrav. Dersom kontrakter med anslått verdi under 100.000 kroner unntas fra forskriftens del I, vil de trolig fremdeles konkurransesettes relativt bredt, men i motsetning til tidligere vil man etter utvalgets forslag kunne velge forum, konkurranseform og tidsfrister ut fra det konkrete behov som måtte foreligge. En slik ordning vil i vesentlig grad bidra til enklere og bedre anskaffelser.

Uavhengig av om man er underlagt reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I, vil det være i oppdragsgivers interesse å opptre i tråd med prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet, konkurranse og forholdsmessighet, i sin streben etter å oppnå gode anskaffelser og godt omdømme. OUS deler således ikke mindretallets uttrykte bekymring for at nåværende anskaffeskultur- og praksis vil bli svekket ved å unnta kontrakter med en anslått verdi under 100.000 fra regelverket.

2.4 Kunngjøring

OUS deler utvalgets syn om at forhåndskunngjøring kan utgjøre en tidsbesparende og fleksibel løsning. Oppdragsgivere bør gis en generell adgang til å velge denne kunngjøringsformen.

2.5 Dokumentasjon og kvalifikasjonskrav

Utvalget foreslår at oppdragsgivers adgang til å be om ettersending og supplering av dokumentasjon vedrørende kvalifikasjoner utvides. Herunder at oppdragsgiver skal ha adgang til å be om ettersending, supplering, klargjøring eller utfylling av enhver opplysning eller ethvert dokument som gjelder dokumentasjonen for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. OUS stiller seg bak utvalgets forslag, og samstemmer også i presiseringen av at det ikke skal være noen grense for hvilken type dokumentasjon som kan ettersendes. Den foreslåtte ordningen vil etter OUS' mening klart bidra til å sikre at reelt kvalifiserte leverandører ikke avvises grunnet formalia.

En kan se for seg at muligheten for ettersending av dokumentasjon vil kunne føre til redusert kvalitet i leverandørs innledende oversendelse av dokumentasjon. For øvrig kan dette unngås ved at det presiseres at oppdragsgiver *kan*, men ikke *skal* be om ettersending av dokumentasjon ved mangler. På den måten har tilbyder ingen garanti for at det gis anledning til å ettersende dokumentasjon dersom innledende tilbud er mangelfullt. OUS stiller seg således bak utvalgets forslag om at reglene bør være utformet som et rett, og ikke en plikt, for oppdragsgiver.

2.6 Digitalisering

OUS deler flertallets syn om at oppdragsgivere, frem til den praktiske implementeringen av anskaffelsesdirektivet er på plass, bør ha frihet til å bestemme valg av kommunikasjonsmiddel, og at oppdragsgiver også bør kunne bestemme at tilbud skal leveres med vanlig e-post. Ansvar for sikre krypteringsløsninger for sending og mottak av e-post bør i alle tilfeller ligge hos den enkelte oppdragsgiver, og bør ikke reguleres av anskaffelsesregelverket. Informasjonssikkerhet er etter OUS' mening et reguleringsområde som mer treffende kan ivaretas av general- heller enn spesiallovgivningen.

2.7 Særlige tjenester, blant annet helse- og sosialtjenester

OUS er ikke enig i at det foreslåtte rammeverket for ny forskrifts del II vil være tilstrekkelig til å ivareta de særlige forhold ved anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Når det i anskaffelsesdirektivet dikteres at helse- og sosialtjenester skal underlegges særlige og mer fleksible regler, skyldes det kompleksiteten innen denne sektoren. Egenarten ved de kontrakter som inngås på dette området tilsier et omfattende rom individualisering og dynamikk. Pasienter er ikke en ensartet gruppe, og behovet for helsetjenester er i konstant utvikling. Det behov for helsetjenester som foreligger i dag, er vesentlig forskjellig fra det behovet som forelå for tre år siden. På samme måte vil behovet være ulikt om tre år. Adgangen til å revidere helsekontrakter i kontraktstiden, uten å gå veien om anskaffelsesregelverket, bør reguleres særskilt, slik at helseforetakene gis

anledning til å tilby en helsetjeneste som er tilpasset det aktuelle behov i befolkningen. Således fremstår det som hensiktsmessig å særregulere helse- og sosialtjenester i en egen del av forskriften. Det bør fremgå tydelig, og i tråd med direktivets intensjoner, at disse tjenestene tillegges en særlig fleksibilitet, og at de skiller seg fra de øvrige tjenestene i ny forskrifts del II.

2.8 Terskelverdier

Utvalgets flertall foreslår å videreføre den nasjonale terskelverdien på 500.000 kroner for alle kontrakter som er omfattet av regelverket. OUS er uenig i denne vurderingen. I lovgivers streben etter forenkling og effektivisering av anskaffelsesregelverket må den ressursmessige belastning som følger med anskaffelser over nasjonal terskelverdi tas i betraktning. Det er både dyrt og tidkrevende å inngi tilbud etter forskriftens del II.

Av studien «Public procurement in Europe. Cost and effectiveness» (PwC et al., 2011) fremgår det at kostnaden for å gjennomføre en anskaffelse er i liten grad påvirket av kontraktsverdien. Det er altså, i følge studien, om lag like dyrt å ta del i en konkurranse med volum på 500.001 kroner, som en konkurranse til flere titalls millioner. Dette er også det inntrykket OUS sitter med. For kontrakter rett over nasjonal terskelverdi kan dette bety at kostnadene forbundet med utarbeidelse av tilbud er svært høye, kontraktsvolumet tatt i betraktning. Terskelverdien bør heves betraktelig, slik at den økonomiske risikoen tilbydere løper ved inngivelse av tilbud reduseres forholdsmessig. Dagens terskelverdi, sammenholdt med gjennomsnittlig kostnad forbundet med inngivelse av tilbud, virker konkurransehemmende, ved at en rekke tilbydere ikke er villige til å investere i inngivelse av tilbud, investeringens relative størrelse tatt i betraktning.

Et annet argument for heving av terskelverdien er, som anført av mindretallets medlemmer, Roll-Matthiesen og Vigander, den prisøkningen som har funnet sted i perioden 2005-2013, som i seg selv bringer terskelen i retning av 600.000 kroner, basert på konsumprisindeksregulering. Det er få grunner til at anskaffelsesregelverket skal stå stille, mens andre regelverk med terskelinnsatser stort sett etablerer dynamiske ordninger, sml. forskrift om grunnbeløp, FOR-2014-05-23-657.

Hva gjelder etableringen av særskilt terskelverdi for helse- og sosialtjenester, er OUS av den oppfatning at den nasjonale terskelverdien bør økes, i tråd med det nye EU-direktivs klare signaler om dette. Som det fremgår av direktivet er helse- og sosialtjenester i en særstilling hva angår kompleksitet og volum. EU-terskelverdien for slike tjenester er i direktivet økt fra 1,6 millioner kroner til 750.000 euro, altså om lag 6 millioner kroner. Dette utgjør en økning på 375 prosent. Ved å følge EUs eksempel, bør nasjonal terskelverdi for helse- og sosialtjenester således fastsettes til 1.8 millioner kroner, som representerer samme økning som i direktivet.

Oslo, 31.10.2014

Stian Bonnevie Arntzen
Spesialrådgiver innkjøpsavd.
Oslo Universitetssykehus HF

Sissel Taklo
Avdelingsleder innkjøpsavd.
Oslo Universitetssykehus HF