

Vår dato	Vår referanse
31.10.2014	14/00577-2
Deres dato	Deres referanse
	14/3107-4
Saksbehandler:	
Dag Strømsnes	

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Hørings svar - NOU 2014:4 Enklere regler – Bedre anskaffelser

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) viser til mottatt høringsbrev 20.6.2014.

Difis rolle i regelverksarbeidet

Difi har som en av sine overordnede oppgaver å effektivisere og videreutvikle offentlig sektor innenfor fagområdet offentlige anskaffelser. Difi skal være en pådriver for utvikling og endring. Difi har følgende roller knyttet til offentlige anskaffelser:

- Kunnskapsformidler
- Kunnskapsforvalter
- Kompetansesenter med oversikt nasjonalt så vel som internasjonalt
- Kunnskapsutvikler
- Aktiv pådriver, støttespiller, endringsagent og inspirator

Difi har som oppdrag å utvikle tjenester til støtte for anskaffelsesarbeidet i offentlige virksomheter og måle effekten av dem innenfor følgende områder:

- Samordningstiltak
- Oppbygging og dokumentasjon av kunnskap
- Oppbygging og formidling av kompetanse
- Drift og utvikling av fellestjenester

Difi skal etablere gode styringsgrep og ha et aktivt forhold til regelverksutviklingen på anskaffelsesområdet.

Vi mener at regelverket om offentlige anskaffelser er og bør være et strategisk virkemiddel som skal bidra til forenkling, effektivisering, innovasjon og kvalitetsutvikling i offentlig tjenesteproduksjon.

Vurdering av NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser

Generelt

Som kjent har avdelingsdirektør Dag Strømsnes i Difi deltatt som utvalgsmedlem ved arbeidet med NOU 2014:4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*, og hans synspunkter som utvalgsmedlem har vært godt forankret i Difi.

Vi mener det er viktig at forslaget til nytt regelverk for offentlige anskaffelser er mer fleksibelt enn dagens regelverk. Kravene til dokumentasjon er redusert, og det er foreslått økt fleksibilitet med hensyn til hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Vi støtter forslaget om reduksjon av obligatoriske krav fordi dette vil føre færre avvísninger på formelt grunnlag og gi lavere transaksjonskostnader både for oppdragsgiver og leverandør. Den nye prosedyren hvor oppdragsgiver fritt kan velge å innlede forhandlinger (eller la være) gir fleksibilitet, både i forhold til hva det forhandles om og hvor mange som inviteres til forhandlinger.

For at anskaffelsene skal gjennomføres på en måte som skaper tillit til at skattebetalernes penger forvaltes på en god måte, forutsettes det at innkjøperne opptrer profesjonelt, og med integritet. Dette er også viktig for å opprettholde tilliten og interessen hos leverandørene for å levere tilbud til offentlige virksomheter. Større grad av skjønn i det nasjonale regelverket, kombinert med et nytt og detaljert regelverk over EØS-terskelverdiene, øker behovet for kompetanse om offentlige anskaffelser.

Det bør blant annet utvikles «beste praksis» og veiledning for å sikre at oppdragsgivere planlegger anskaffelsene godt, og utøver sitt skjønn i samsvar med de grunnleggende prinsippene i regelverket. Difi vil derfor understreke betydningen av forutsetningene for å profesjonalisere anskaffelser som er beskrevet i kapittel 30 i NOU 2014:4.

Forenkling

Forenkling av regelverk forutsetter et språk som er enkelt å forstå, klart og utvetydig. Begreper som er uvanlige og som ikke kan unngås, må forklares og defineres. Anskaffelsesregelverket har vært kritisert for å være for omfattende og detaljert. Det vil alltid være en utfordring å finne den riktige balansen mellom behovet for detaljerte og forklarende bestemmelser på den ene siden og korte regelverk som forutsetter kompetanse om lovgrunnlag og praksis på den andre siden. Vi registrerer at de nye EU-direktivene beskrives som forenklende samtidig som de er mer detaljerte enn tidligere og i tillegg lovfester rettspraksis.

Det har sine klare fordeler når regelverket, nærmest som en dreiebok, steg for steg loser aktørene gjennom alle fasene i gjennomføringen av en anskaffelse. Dette har imidlertid også den ulempe at regelverket i seg selv kan bli omfattende og detaljert. Difi mener at et regelverk, med en rimelig grad av praktiske påminnelser om viktige faser og forhold i anskaffelsesprosessen, bidrar til målet om forenkling.

Formålet om å gjøre det enklere å gjennomføre anskaffelser bør etter vår oppfatning også ivaretas på andre måter enn gjennom regelverket, blant annet gjennom veiledere, maler, standardisering, eksempler fra beste praksis og gjenbruk av konkurransedokumentasjon. Difi arbeider kontinuerlig med dette.

Digitalisering

Difi støtter utvalgets syn på digitalisering som en vesentlig forutsetning for forenkling og effektivisering av offentlige anskaffelsesprosesser. Vi er også enig med utvalget i at

konkurranser om kontrakter under EU/EØS-terskelverdiene skal underlegges de samme regler om elektronisk kommunikasjon som, i henhold til det nye direktivet, skal gjelde over tersklene. De nye EU/EØS-direktivene om offentlige anskaffelser gjør elektronisk kommunikasjon til en hovedregel. Dette medfører at offentlige virksomheter skal kunngjøre konkurranser og kontraktstildelinger elektronisk, at konkurransegrunnlag skal publiseres elektronisk og at kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør underveis i konkurransen som hovedregel skal være elektronisk. Sist, men ikke minst, skal innlevering av tilbud som hovedregel gjøres elektronisk.

Difi tar, i tråd med forslaget fra utvalget, sikte på at en innleveringsfunksjonalitet skal være tilgjengelig fra det tidspunkt nytt anskaffelsesregelverk trer i kraft. Innleveringsfunksjonaliteten vil fremstå som en del av Doffin. Med tilgang til en slik elektronisk fellesløsning allerede i 2016, vil det ikke være behov for å innføre midlertidige løsninger for innlevering via e-post.

Difi støtter utvalgets forslag om ikke å videreføre/etablere egne regler for særlige elektroniske løsninger under EU/EØS terskelverdi, forutsatt at utvalgets forslag om at reglene som gjelder over terskelverdi (forskriftenes del III) også kan benyttes under terskelverdi (del II).

Difi støtter også utvalgets ønske om at nye løsninger for elektronisk kommunikasjon i anskaffelsesprosessen – til tross for at direktivet ikke stiller krav om dette – går så langt som mulig i å legge til rette for utveksling av elektronisk informasjon i alle faser av en anskaffelsesprosess. Dette vil være et av vurderingstemaene når Difi på oppdrag fra NFD i 2015 skal utrede og komme med forslag til digitalisering av offentlige anskaffelser.

Vurdering av ikke-anskaffelsesfaglige hensyn

Difi legger vekt på at anskaffelser også bør vurderes ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det vil være uheldig omvurderingstemaet ved en anskaffelse begrenses til hva som er forretningsmessig optimalt ved tidspunktet for kontraktstildeling. Vi viser i den forbindelse til de nye EU/EØS direktivene der offentlige anskaffelser gis et særlig ansvar for å gå foran, bruke markedsrett og bidra til å skape et bærekraftig Europa. Det som på kort sikt kan være det mest kosteffektive basert utelukkende på anskaffelsespris, kan vise seg å være betydelig dyrere og skadelig på lang sikt.

Av NOU 2014:4 side 93 fremkommer det at avdelingsdirektør Dag Strømsnes mener at livssyklus-kostnader ikke bør ekskluderes ved vurderingen av hvilke hensyn som skal betraktes som anskaffelsesfaglige. Difi deler hans vurdering og mener at vurdering av livssyklus-kostnader ved anskaffelser er sentralt i pris-/kostvurdering og er viktig for å sikre en samfunnsøkonomisk langsiktig og bærekraftig offentlig tjenesteproduksjon.

HMS/Skatteattest

Samfunnet bekjemper kriminell adferd, forretningsvirksomhet i strid med regelverket og svart økonomi. Å stille krav og betingelser ved anskaffelser er et effektivt virkemiddel for å utelukke kriminell forretningsvirksomhet og legge til rette for et bærekraftig næringsliv der konkurranse skjer på like vilkår. I anskaffelser vil vurdering av om virksomheten har vært involvert i korrupsjon, sosial dumping eller brudd på faglige og etiske retningslinjer kunne vektlegges. Offentlig sektor har et særskilt ansvar for at slik kriminell virksomhet ikke blir finansiert gjennom offentlige midler.

Difi vil oppfordre til en felles nasjonal dokumentasjonsstandard slik at oppdragsgivere enkelt og effektivt kan vurdere en virksomhet eller personellet i virksomheten sin egnethet til å

gjennomføre offentlige oppdrag. For eksempel kan det etableres gode systemer gjennom et samarbeid mellom domstolene (tilgang på dommer og vandsattester), skatteetaten, arbeidstilsynet med flere. Vi viser blant annet til ordningen i Danmark der Erhvervsstyrelsen utsteder en Serviceattest til virksomheter.¹

Minimumsregelverk

Et minimumsregelverk kan gi inntrykk av å være lettere å praktisere, men for innkjøpere som har begrenset kompetanse og erfaring vil det kunne by på utfordringer å praktisere et slikt regelverk riktig. Et minimumsregelverk vil følgelig kunne utløse et større behov for veiledning. Et slikt regelverk kan også skape et større rom for tvister. Et minimumsregelverk kan også føre til at det over tid etablerer seg ulik forståelse av innholdet i reglene, og ulik praksis. Vi er derfor i tvil om et minimumsregelverk tjener formålet om forenkling.

Oppsummering

Difi imøteser en koordinert endring av dagens regelverk om offentlige anskaffelser. En endring er nødvendig for å forenkle, forbedre og effektivisere arbeidet med anskaffelser. Difi håper at endringene av regelverket kan bidra til å vise de muligheter samfunnet har gjennom å gjøre gode offentlige anskaffelser – et spørsmål om riktig kvalitet, mengde og ressursbruk.

Vennlig hilsen
for Difi

Ingelin Killengren
Direktør

Dag Strømsnes
Avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

¹ <http://erhvervsstyrelsen.dk/serviceattest>