



Innspill til NOU 2014: 4 «Enklere regler – bedre anskaffelser, Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket»

Framtiden i våre hender er en av Norges største miljøorganisasjoner, med 23.000 medlemmer. Vi arbeider for etisk forsvarlig og miljøvennlig forbruk, og en rettferdig fordeling av jordas ressurser. Våre innspill til NOU 2014:4 er basert på vårt mangeårige arbeid innen disse feltene, og vil i særlig grad dreie seg om ivaretagelse av ikke-anskaffelsesfaglige hensyn knyttet til miljø og etikk i anskaffelsesregelverket.

Framtiden i våre hender ser behovet for en forenkling av regelverket rundt offentlige anskaffelser og støtter i prinsipp tiltak som kan muliggjøre en effektivisering av innkjøpsrutiner og lavere kostnader. **Vårt viktigste innspill er at slike tiltak ikke må komme i konflikt med grunnleggende hensyn til mennesker og miljø.**

FIVH vil kommentere følgende til NOU 2014: 4;

1. Etikk og miljø i offentlige innkjøp fremmer innovativ bærekraftig vekst
2. Tolkning av mandatet til forenklingsutvalget
3. Formålet med anskaffelsesloven må fortsatt ivareta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn
4. Oppretthold og forsterk §6 i anskaffelsesloven
5. Viktig med konkret veiledning – gjenopprett støtten til DIFI

1. Etikk og miljø i offentlige innkjøp fremmer innovativ bærekraftig vekst

I Sundvollen-erklæringen fastsetter regjeringen et klart mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. På vei mot denne målsetningen, slår regjeringenspartiene fast at det offentlige har en viktig rolle som pådriver for å utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier, blant annet ved å etterspørre, ta i bruk, og skape et marked for disse løsningene¹.

Forenklingsutvalget har arbeidet fram et forslag til forenklinger av regelverket som gjelder under EU/EØS-terskelverdiene, dette utgjør årlig ca. 52 milliarder kroner, mens offentlige anskaffelser totalt sett utgjør rundt 380 milliarder kroner i året. Selv om regelverket dreier seg om en verdimelessig mindre andel, utgjør de

¹ Sundvollen-erklæringen: <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf> s'61.

hele 72 prosent av transaksjonene som gjennomføres.² Det sier seg selv at innkjøpspraksisen dermed har stor påvirkning lokalt og nasjonalt, men anskaffelsene påvirker også internasjonalt.

Offentlige anskaffelser hvor det blir tatt hensyn til økologiske og sosiale aspekter i vurderingen av et anbud, kan betegnes som mer ansvarsfulle enn der slike hensyn ikke tas. En sosialt bærekraftig og ansvarlig innkjøpspolitikk handler om å ta hensyn til de sosiale konsekvensene av innkjøpet over hele produktets eller arbeidets livssyklus, både når anskaffelsesbeslutninger tas og når kjøpet iverksettes. Ved å stille sosiale krav ved sine anskaffelser kan offentlige aktører styrke internasjonal arbeiderlovgivning i produksjonslandet, bidra til et inkluderende arbeidsliv, og støtte kampen mot tvangs- og barnearbeid. Slike krav vil også kunne bidra til å påvirke helse-, miljø- og sikkerhetsforhold på og utenfor arbeidsplassen.

Bevisst bruk av innkjøpsrollen kan gi et betydelig bidrag til styrket etikk og miljø i leverandørkjeden. Det kan også bidra til utslippskutt og et økt marked for viktige klimaløsninger. EU anerkjenner dette i sin EU 2020-strategi for innovativ bærekraftig vekst, hvor det fastslås at offentlige anskaffelser er et av de viktigste verktøyene for å fremme et bærekraftig marked.³ Framtiden i våre hender kunne ikke vært mer enig. Også i tidligere stortingsmeldinger slås dette fast:

«Det gode innkjøp»: St.meld. 36 (2008-2009) «Regjeringa tek miljø og klimautfordringa på alvor, og ønskjer at forbruk og produksjon av varer og tenester skal vere mest mogleg berekraftig. Då må offentleg sektor gå føre og etterspørje varer som er tilverka etter høge etiske og miljømessige standardar. Gjennom å vere ein krevjande og konstruktiv innkjøpar, kan offentleg sektor i vesentleg grad påverke næringslivet til å velje ein etisk og miljøvennleg praksis.» (s'12)⁴

«Klimameldingen»: St.Meld. 21 (2011-2012): «Det er viktig at offentlig sektor, som kunde, gir klare og konsistente signaler om hvilke behov og prioriteringer som ønskes. Dette vil kunne bidra til en raskere iverksetting av effektiv tjenesteproduksjon ved innføring av nye produkter og utvikling av nye løsninger. Når man ser disse mulighetene i sammenheng med miljø- og næringspolitiske mål om innovasjon, samtidig som det finnes muligheter for kostnadsreduksjoner og økt kvalitet i tjenesteproduksjon, er det naturlig for offentlig sektor å gå foran» (s'175)⁵

² Ifølge NOU 2014:4 (s'42) utgjør offentlige anskaffelser rundt 380 milliarder kroner i året, mens anskaffelsesregelverket omfatter ca. 230 milliarder kroner hvert år. Anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene utgjør verdimessig 23 prosent av det totale antallet anskaffelser (230 milliarder kroner), dvs. årlig ca. 52 milliarder kroner.

<http://www.regjeringen.no/pages/38723831/PDFS/NOU201420140004000DDDPDFS.pdf>

³ Se: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf

⁴ St.Meld 36 (2008-2009): <http://www.regjeringen.no/pages/37858627/PDFS/STM201120120021000DDDPDFS.pdf>

⁵ St.Meld. 21 (2011-2012): <http://www.regjeringen.no/pages/2185807/PDFS/STM200820090036000DDDPDFS.pdf>

2. Tolking av mandat til forenklingsutvalget

Av mandatet til forenklingsutvalget kan vi lese:

Utvalget skal ikke:

(...)

Vurdere i hvilket omfang det nasjonale anskaffelsesregelverket skal benyttes til å fremme hensyn utover de anskaffelsesfaglige, som for eksempel næringspolitiske, miljøpolitiske eller sosialpolitiske hensyn

Framtiden i våre hender er overrasket over hvordan flertallet i utvalget har tolket utvalgets mandat, hva gjelder ivaretagelse av ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. Framtiden i våre hender støtter utvalgets mindretall som tolker mandatet til at det ligger utenfor utvalgets mandat å omtale og ikke minst foreslå å fjerne gjeldende regler som skal ivareta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn.⁶

Mandatets flertall har valgt å tolke mandatteksten dithen at utvalget kan vurdere og foreslå endringer i eksisterende bestemmelser om ikke-anskaffelsesfaglige hensyn ut fra et forenklingsperspektiv. Framtiden i våre hender har derfor valgt å følge flertallets tolkning i vårt høringsinnspill.

3. Formålet med anskaffelsesloven må fortsatt ivareta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn

Anskaffelsesloven har i dag følgende formål, nedfelt i § 1-1 Formål:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket 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.»

Utvalget som helhet ønsker å klargjøre formålet med anskaffelsesregelverket, og utvalgets flertall har foreslått å endre formålsparagrafen til:

«Loven og tilhørende forskrifter skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og konkurranse om offentlige kontrakter.»

⁶ Se NOU 2014:4 (s'85): «Utvalgets mindretall, medlemmene Breiland, Gjønnes og Strømsnes, er ikke enige i dette og mener at mandatet er tydelig på at utvalget ikke skal vurdere verken gjeldende eller eventuelle nye regler om ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. I lys av at flertallet foreslår å oppheve en rekke bestemmelser om ikke-anskaffelsesfaglige hensyn, vil medlemmene Breiland og Gjønnes likevel gjøre rede for hvorfor de mener disse bestemmelsene bør videreføres.»

(s'5) «Når et utvalgets flertall likevel uttaler seg om gjeldende bestemmelser som skal ivareta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn, mener medlemmene Breiland og Gjønnes at disse hensynene er viktige og må ivaretas i anskaffelsesregelverket på en eller annen måte, det være seg i lov og/eller i forskrift. Gjeldende regelverk inneholder viktige sosiale- og miljødimensjoner som må videreføres.»

Framtiden i våre hender støtter ønsket om å tydeliggjøre formålet med anskaffelsesregelverket, men mener at denne innstramningen fjerner helt sentrale elementer som anskaffelsesloven må favne om. Framtiden i våre hender stiller seg derfor bak mindretallets ønske om både å stramme inn formålsteksten, men samtidig ivareta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. Helt konkret støtter vi forslaget fra Initiativ for etisk handel (IEH) om å innlemme et bærekrafts-element i formålsteksten. Begrepet bærekraft dekker sosial, miljømessig og økonomisk dimensjon, og inkludering av dette begrepet i formålsparagrafen vil sende en viktig signaleffekt om hva som skal ligge til grunn for offentlige anskaffelser.⁷

FIVH støtter IEHs til ny formålsparagraf for anskaffelsesloven:

«Loven og tilhørende forskrifter skal fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser og konkurranse om offentlige kontrakter.»

4. Oppretthold og forsterk § 6 i anskaffelsesloven

Framtiden i våre hender mener at en forenkling av regelverket bør gjøre det enkelt for offentlige innkjøpere å stille og følge opp miljø- og sosiale hensyn i anskaffelsesprosessen. Her bør Norge ta lærdom av EU, som nylig har utviklet et nytt anskaffelsesdirektiv, nettopp fordi det skulle bli enklere å stille krav til miljø- og samfunnsansvar ved offentlige anskaffelser.

Hvis § 6 fjernes vil ikke offentlige anskaffelser lenger kunne brukes som et middel til å ivareta miljø og menneskerettigheter i produksjonen, skape bevissthet hos oppdragsgiver eller bruke innkjøpsmakten denne har for å påvirke viktige samfunnsinteresser i ønsket retning.

En fjerning av § 6 harmoniserer også dårlig med FNs retningslinjer for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) som sier at "...staten bør promotere respekt for menneskerettigheter hos bedrifter som de har kommersielle transaksjoner med, ikke minst gjennom anskaffelser. Dette gir en unik mulighet til å fremme respekt for menneskerettighetene hos disse selskapene."⁸

Derfor mener Framtiden i våre hender at bestemmelser som omtaler ikke-anskaffelsesfaglige hensyn må beholdes og heller styrkes.

⁷ En slik formålsparagraf er i tråd med reformforslaget for aksjeloven og allmennaksjeloven fra forskergruppen Sustainable Companies ved juridisk fakultet ved UiO.

⁸ States should promote respect for human rights by business enterprises with which they conduct commercial transactions. *Commentary:* States conduct a variety of commercial transactions with business enterprises, not least through their procurement activities. This provides States – individually and collectively – with unique opportunities to promote awareness of and respect for human rights by those enterprises, including through the terms of contracts, with due regard to States' relevant obligations under national and international law.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

I tillegg til at etikk og miljøhensyn i offentlige innkjøp fremmer innovasjon og bærekraftig vekst, mener Framtiden i våre hender at følgende fire argumenter er viktige for å opprettholde og forsterke paragraf 6 i anskaffelsesloven:

❖ **Offentlige anskaffelser – et viktig politisk virkemiddel**

Offentlig forbruk er skattefinansiert forbruk, og medborgerne har moralsk sett krav på at fellesskapets ressurser ikke skal brukes på en måte som strider mot nasjonal og internasjonal lovgivning. Innkjøp etter etiske kriterier kan dessuten brukes for å nå målet i regjeringens strategi for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom, dvs. bedre levekårene til dem som produserer varene som kjøpes inn av offentlige institusjoner i Norge.

En ansvarlig forvaltning av fellesskapets ressurser i en global sammenheng er ikke noe nytt. I 2004 fikk Statens Pensjonsfond Utland, etiske retningslinjer for sine investeringer. Det innebærer at fondet ikke skal *“... foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlater som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser.”*⁹ Pålegget for Oljefondet om å investere mer i tråd med menneskerettigheter og miljøhensyn viser at det er mulig, viktig og legitimt at Stortinget, etter innspill fra relevante institusjoner, avgjør hvilke mål og virkemidler en statlig etikkpolicy skal ha.

❖ **Anskaffelsesregelverket bør fortsatt ha bestemmelser av «motiverende art»**

Flertallet i utvalget mener at anskaffelsesregelverket ikke bør inneha bestemmelser av motiverende art da: *«Slike regler fremstår uten reelt innhold, utover å signalisere en ønsket politisk retning. Dersom dette er ønskelig politikk, bør den etter flertallets vurdering utformes på en annen måte med mer effektive virkemidler.»* (s’88).

Framtiden i våre hender mener det er helt sentralt at anskaffelsesregelverket signaliserer en ønsket politisk retning, som er samstemt med vedtatt handels- og utenrikspolitikk. Andre tiltak som kan følge opp dette signalet, som konkret veiledning, står selvfølgelig sentralt. Men det er avgjørende at når innbyggere i Norge benytter seg av offentlige tjenester, så skal det være med god samvittighet. Nordmenn skal være trygge på at det vi gjør er i tråd med gjeldende klima- og miljømål, og at varene og tjenestene som leveres er i tråd med etiske standarder vi som samfunn kan stå inne for. Da er det viktig med et tydelig regelverk som ivaretar dette fokuset.

Dernest er Framtiden i våre hender av den oppfatningen at lovtekster kan være like viktige for å signalisere hva som er rett og riktig i et samfunn og at selve håndhevelsen skapes gjennom rettspraksis og prejudiserende dommer. Et eksempel på en viktig prejudiserende og klargjørende dom innen sosialt

⁹ Se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/andre/Etiske-retningslinjer/Graverutvalget/Graverutvalget-og-etiske-retningslinjer.html?id=434926>

ansvarlige offentlige anskaffelser var C-368/10 (EU-domstolen, 2012)¹⁰. Gjennom dommen ble det klargjort at offentlige virksomheter har lov å etterspørre produkter der kontroll sikrer at produksjonen skjer i henhold til FNs menneskerettighetserklæring. På samme måte er det rettspraksis som må til for å få klarhet i hvordan § 6 bør tolkes.

❖ Samstemt politikk for utvikling

Tidligere i år talte utenriksminister Børge Brende til norsk næringsliv, og sa "Regjeringen vil føre en mer næringsrettet utviklingspolitikk enn våre forgjengere. Det er bare gjennom en robust privat sektor som skaper arbeidsplasser at fattige land har muligheten til å ta steget ut av fattigdom og bli mellominntektsland."¹¹

Det offentlige og staten er den største og mest innflytelsesrike kunden i landet. Dette er en fantastisk mulighet til å stimulere næringsliv og marked i en bærekraftig retning. Dessverre gjelder også motsatsen, når ikke krav eller kriterier unntatt laveste pris settes ved offentlige konkurranser bidrar de offentlige anskaffelsene til et "race to the bottom" gjennom at priser presses nedover i kjeden. Det er arbeidere - som de over 1000 personer som døde når Rana Plaza kollapset¹², som betaler prisen.

❖ Hvis ikke Norge; hvem?

Det blir paradoksalt om Norge sier vi skal hjelpe fattige land å skape arbeidsplasser og økt velferd, samtidig som offentlige norske virksomheter presser prisene og leverandører mot hverandre for å få billigst mulig produkter. Da misligholder vi vår mulighet til å sikre at brudd mot menneskerettigheter ikke skjer ved produksjon. Norge bør, som et av verdens rikeste land, sikre at den offentlige anskaffelsespolitikken ikke bidrar til å holde fattige mennesker i fattige land i en fattigdomsfelle, slik som er tilfelle i land som Bangladesh, hvor Rana Plaza-tragedien fant sted.

Takket være det nye kriteriet i EU sitt nye anskaffelsesdirektiv om det økonomisk mest fordelaktige tilbudet (most economically advantageous tender - MEAT) i tildelingsprosedyrer, vil offentlige myndigheter kunne legge mer vekt på kvalitet, miljøhensyn, sosiale forhold eller innovasjon og samtidig ta hensyn til pris og livssyklus-kostnader på hva som er anskaffet. "***The new criteria will put an end to the dictatorship of the lowest price and once again make quality the central issue***" (Marc Tarabella, Parliament's rapporteur for procurement).¹³

Stikk i strid med dette gir flertallet i forenklingsutvalget urovekkende signaler om at EUs føringer ikke angår norsk anskaffelsespraksis og at det i fremtiden gis lite rom for offentlige institusjoner å kjøpe varer der andre

¹⁰ Se: <http://www.utviklings-og-kompetansestaten.oslo.kommune.no/anskaffelser/article237553-10957.html>

¹¹ Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/bb_taler/2014/utvikling_fremtid.html?id=753149

¹² Om Rana Plaza: <http://www.framtiden.no/201310246269/aktuelt/levelonn/et-halvt-ar-siden-rana-plaza-tragedien.html>

¹³ Se: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32386/html/New-EU-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money>

hensyn enn "mest mulig for lavest pris" teller. Framtiden i våre hender stiller seg derfor helhjertet bak forslaget som fremmes av Initiativ for etisk handel om at formålsparagrafen må speile befolkningens og myndighetenes forventning om at offentlige anskaffelser skal skje på en effektiv og bærekraftig måte (innspill nr. 2 i deres høringsinnspill).

FIVH støtter IEHs forslag til ny og forsterket § 6:

"Oppdragsgiver skal ivareta miljøhensyn og sosiale hensyn i anskaffelsesprosessen.»

5. Viktig med konkret veiledning – gjenopprett støtten til DIFI

Flertallet i forenklingsutvalget bemerker: «For øvrig vil flertallet påpeke at dersom offentlige myndigheter mener at oppdragsgivere bør fokusere på miljø ved sine anskaffelser – flertallet tror at de fleste oppdragsgivere vil gjøre dette på eget initiativ – vil det mest egnede tiltaket være å gi konkret veiledning om hvordan dette kan skje.»¹⁴ Framtiden i våre hender er enig i at konkret veiledning er svært viktig. Men vi frykter det er naivt av utvalget å tro at oppdragsgivere vil fokusere på miljø og etiske hensyn, uten dette fremgår tydelig av anskaffelsesregelverket.

Framtiden i våre hender utførte i 2012 en undersøkelse blant de største kommunene i landets 19 fylker. Vi ønsket å avdekke hvorvidt disse stiller etiske krav i sine anskaffelser, og hvilke krav som eventuelt ble stilt. Rapporten «Store ord – etikkfattig handling» viste at etiske krav kun ble stilt i om lag 5 prosent av alle offentlige anskaffelser.¹⁵ Vi har grunn til å tro at bildet ikke er vesentlig endret siden undersøkelsen ble gjennomført. Dette betyr at hensyn til grunnleggende arbeider- og menneskerettigheter blir oversett i hovedparten av innkjøpene.

Hvis offentlige institusjoner skal kunne møte de forventninger som stilles fra UNGP og som EUs nye anskaffelsesdirektiv gir handlingsrom for, er det avgjørende at norske myndigheter legger opp til rammebetingelser som sikrer like konkurransevilkår som gjør at flere, ikke færre, offentlige institusjoner integrerer ikke-anskaffelsesfaglige hensyn i sine innkjøp.

I den nevnte rapporten viser FIVH at det er viktig å øremerke midler for å sikre gode resultater i arbeidet med etikk i offentlige anskaffelser¹⁶. Her kommer det også frem at innsatsen bør koordineres sentralt på myndighetsnivå. Dette gjelder for eksempel tiltak for kontroll og oppfølging av leverandører og en leverandørdatabase; her vil det være økonomisk og arbeidsbesparende å samle arbeidet sentralt. Fortsatt stilles det krav til offentlige virksomheter om etikk og miljø i sine anskaffelser, men uten standardiserte prosedyrer og faste kriterier fordyres prosessen, og kvalitetssikringen blir mangelfull.

¹⁴ Se s'90-91 i NOU 2014:4:

¹⁵ <http://www.framtiden.no/201209115768/rapporter/etikk-og-naringsliv/store-ord-etikkfattig-handling.html>

¹⁶ <http://www.framtiden.no/201209115768/rapporter/etikk-og-naringsliv/store-ord-etikkfattig-handling.html>

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har hatt en viktig rolle i dette arbeidet, og inntil i fjor var det satt av en egen post på statsbudsjettet til deres arbeid med klima og miljø i offentlige anskaffelser (Miljøhensyn i offentlige innkjøp -kap. 1407, post 21). **Dessverre gikk regjeringen motsatt vei i fjor høst, da bevilgningen til miljøhensyn i offentlige innkjøp på 10 millioner kroner ble fjernet.** Med dette grepet mener Framtiden i våre hender at regjeringen drar miljøarbeidet i feil retning, og i tråd med anbefalingene fra forenklingsutvalget om konkret veiledning som virkemiddel, ber vi om at posten gjeninnføres.



Arild Hermstad

Leder



Anja Bakken Riise

Politisk rådgiver



Carin Leffler

Fagrådgiver