

Nærings- og fiskeridepartementet

Vår saksbehandler/tlf.
Alf Nelson

Vår ref.
Deres ref.

Oslo,
24.10.2014

Forskningsrådets høringsuttalelse til NOU 2014:4 *Enklere regler - bedre anskaffelser*

Vi viser til høringsbrev av 20. juni d.å. der Nærings- og fiskeridepartementet ber om innspill til *NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser for det nasjonale regelverket*, med høringsfrist 31. oktober 2014, og oversender herved Forskningsrådets høringsuttalelse.

Generelt

I lov og forskrift om offentlige anskaffelser er det nedfelt grunnleggende krav som gjelder for alle offentlige anskaffelser, som likebehandling, gjennomsiktighet og forutberegnelighet, samt mer detaljerte prosedyrekrav for gjennomføringen av den enkelte anskaffelse. Forskningsrådet mener det er viktig at disse grunnleggende prinsippene ligger til grunn i enhver anskaffelsesprosess, men ønsker Forenklingsutvalgets forslag om mindre detaljregulering av anskaffelsesprosessen velkommen.

Forskningsrådet anser særlig Forenklingsutvalgets forslag om forenklet regulering av selve gjennomføringen av konkurranser, forenklede krav til rammeavtaler og rutiner for avrop, forenklede avvisningsregler, økte muligheter for kommunikasjon og avklaringer i anskaffelsesprosessen og elektronisk kommunikasjon som hovedregel, som hensiktsmessige, ressursbesparende og gode.

Forenklingsutvalget foreslår noen forenklinger av teknisk art som å fjerne krav om innlevering av skatte-/merverdiavgift og HMS-erklæring for andre tilbydere enn den som får kontrakten. Flertallet foreslår også at anskaffelser under EØS-terskelverdi bare skal omfattes av prosedyrene for begrenset og åpen anbudskonkurranse med rett til å kunne forhandle hvis oppdragsgiver finner det hensiktsmessig etter at tilbudene er levert. Hvis et tilbud inneholder avvik, feil, uklarheter eller lignende, kan oppdragsgiver i utgangspunktet alltid velge å gå i forhandling med leverandøren om å presisere eller endre sitt tilbud. Avvisning vil således i mange tilfeller være mindre aktuelt. Dette vil øke fleksibiliteten for oppdragsgiver og gi større mulighet til å oppklare misforståelser. Det vil kunne gi tilbydere som har misforstått eller ikke oppfyller et eller flere krav i kravspesifikasjonen en mulighet til å rette opp dette.

Kontrakter som er unntatt fra bestemmelsene i direktivet

I et nytt direktiv har EU listet opp en rekke kontrakter som ikke omfattes av direktivet. Norge er ikke EØS-rettslig forpliktet til å ha detaljerte bestemmelser for anskaffelser som ikke omfattes av anskaffelsesdirektivet, men prinsippene som ligger til grunn for direktivet skal gjelde for alle

Norges forskningsråd/
The Research Council of Norway
Drammensveien 288
Postboks 564
NO-1327 Lysaker

Telefon +47 22 03 70 00
Telefaks +47 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no
Org.nr. 970141669

All post og e-post som inngår i saksbehandlingen, bes adressert til Norges forskningsråd og ikke til enkeltpersoner.

Kindly address all mail and e-mail to the Research Council of Norway, not to individual staff.

anskaffelser. Offentlige innkjøp utgjør over 400 milliarder kroner pr. år, et formidabelt beløp. Begrunnelsen for det særnorske anskaffelsesregelverket er et ønske om å sikre effektiv ressursbruk, forretningsmessige anskaffelser og likebehandling, samt å forebygge korrupsjon, kameraderi og uetisk atferd.

I det nye direktivet er skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester fjernet. I stedet er det listet opp en del tjenester som ikke er omfattet av regelverket. Forenklingsutvalget er derfor av den oppfatning at oppdragsgiver bør pålegges en plikt til å sikre konkurranse, der dette er mulig, også for kontrakter som faller utenfor direktivet og dermed de norske anskaffelsesreglene. Enkelte av kontraktene bør, etter utvalgets vurdering, være underlagt de grunnleggende reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I (men unntatt de detaljerte prosedyrereglene i del II og del III). For resten av unntakene, som bl.a. annet forskning- og utviklingskontrakter etter forskriften § 1-3 (2) bokstav g (FoU-unntaket), foreslår utvalget at ingen regler skal gjelde.

For tjenester som er unntatt reglene, kommer allikevel de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen til anvendelse.

Forsknings- og utviklingstjenester (FoU) som ikke faller inn under FoU-unntaket i forskriften § 1-3, er å anse som tjenestekjøp på lik linje med andre typer tjenestekjøp og må følge anskaffelsesreglene på samme vis som andre kjøp av intellektuelle tjenester.

Forsknings- og utviklingstjenester

Forskningsrådet anser at Forenklingsutvalget er inne på et riktig spor som vil gi mer og bedre forskningsbasert innovasjon i offentlig innkjøp, men vi mener at en kan gå enda lenger i forenkling på flere områder.

Norge praktiserer innkjøpsregler innen FoU på en annen måte enn mange andre land innen EØS-området, eksempelvis når det gjelder forskningsunntaket i regelverket, terskelverdier for å sette oppdrag ut på anbud og bruk av rammekontrakter. Gode innkjøp av forskningsbaserte tjenester kan vanskelig beskrives i detalj i forkant, men blir best utviklet i tillitsfull dialog og kreativ prosess mellom oppdragsgiver og leverandør. Et komplisert og detaljert regelverk gjør det lett å gjøre større og mindre feil i utøvelsen. En streng norsk rettspraksis, dyktige advokater og aktive medier gjør at offentlige innkjøpere er meget forsiktige. Innkjøpernes bekymring for å gjøre feil og utsettes for kritikk kan gå ut over målsetningen om å gjøre et best mulig innkjøp. Som et resultat øker transaksjonskostnadene betydelig både for oppdragsgiver og leverandør og effektiviteten i markedet reduseres.

For å motvirke denne effekten, mener vi at departementet med fordel kan gå enda lenger i å foreslå forenklinger i det nasjonale anskaffelsesregelverket for tjenestekjøp generelt og for kjøp av FoU-tjenester spesielt. Forskningsrådet ser videre behov for at departementet i det videre arbeidet med forenkling av anskaffelsesregelverket klargjør hva som ligger i begrepet "forsknings- og utviklingstjenester" og hvor skillet går mellom når FoU er unntatt fra regelverket, og når det ikke er det. Usikkerhet og tvil om hvorvidt en anskaffelse faller innenfor unntaket, vil gjøre det mindre fristende for offentlige innkjøpere å bruke unntaket.

En beskrivelse av hvilke rutiner som skal følges for anskaffelser av tjenester som er unntatt regelverket generelt, og for FoU spesielt, vil også kunne forenkle slike anskaffelsesprosesser.

Innovasjon

Utvalget påpeker flere steder ønske om og mulighet for at det offentlige skal legge forholdene til rette for økt innovasjon i offentlige anskaffelser. Utvalget peker på at det trengs økt kompetanse og veiledning for offentlige innkjøpere for nå dette målet.

Difi, Leverandørutviklingsprogrammet (NHO/KS), Norges forskningsråd og Innovasjon Norge arbeider alle med oppgaver relatert til innovative offentlige anskaffelser og førkommersielle anskaffelser. Organisasjonene arbeider inn mot offentlig-privat samarbeid, men mot ulike målgrupper, og med ulike verktøy og prosesser.

I «Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser» har Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet fått viktige pådriver- og fasilitatorroller i å få offentlige virksomheter til å foreta flere innovasjonsfremmende anskaffelser. Samtidig poengterer man at erfaringene av de piloter som har blitt gjennomført i Leverandørutviklingsprogrammet (NHO/KS) skal nyttiggjøres.

Som et ledd i å realisere flere av tiltakene i strategien har Difi, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Leverandørutviklingsprogrammet (NHO/KS) etablert en arbeidsgruppe med formål å avklare roller og koordinere innsatser mellom organisasjonene innenfor området innovative anskaffelser. Dette skal resultere i et mer effektivt samarbeid mellom organisasjonene, samt gjøre det enklere for brukene å orientere seg i virkemiddelapparatet når de har behov for bistand ved innovative anskaffelser.

Forslag til forenklingstiltak

Forskningsrådet vil foreslå følgende tiltak for å forenkle anskaffelsene av kunnskapsbaserte tjenester i det nasjonale anskaffelsesregelverket:

1. Innkjøp av rene FoU-tjenester under EU/EØS terskelverdi bør unntas fra anskaffelsesregelverket. Hvis begrensningen i FoU-unntaket videreføres, bør de lave særnorske anbudstersklene fjernes for FoU-tjenester som ikke er unntatt fra regelverket. Mange offentlige forskningsinnkjøp er lite egnet for anbud. Det kan være områder med liten eller ingen reell konkurranse, oppdrag som klimamålinger eller andre kompetansekrevene monitoreringer over tid, der et skifte av leverandør vil kunne ødelegge hele tidsserier og kunnskapsmiljøet som en er avhengig av. Eller det kan være områder der det finnes få leverandører og en ordinær anbudsprosess vil være en formalitet med store transaksjonskostnader. Transaksjonskostnader for utarbeidelse av tilbud vil sammen med kostnadene hos oppdragsgiver for gjennomføring av konkurransen kunne overstige - eller utgjøre en stor andel av - oppdragssummen. Dette er samfunnsøkonomisk ulønnsomt og svært uheldig for leverandørene av kunnskapsintensive tjenester. FoU-unntaket slik det foreligger i dag, er utydelig beskrevet og oppfordrer i liten grad til bruk.
2. Mulighetene for å bruke leverandørdialog i forkant av, og i løpet av innkjøpsprosessene for kunnskapsbaserte tjenester, bør utvides. Det må tas hensyn til at det på mange områder er nødvendig med dialog mellom innkjøper og leverandør i forkant og underveis i innkjøpsprosessen. Detaljpesifisering av et forskningsoppdrag forutsetter at innkjøper har like stor eller større metodisk og faglig kompetanse som forskningsmiljøene som skal utføre oppdraget. Det er hverken kostnadseffektivt, realistisk eller ønskelig at innkjøper skal ha den kompetansen. Ved tillitsfull dialog, kan den faglige kompetansen og kreativiteten hos leverandøren bidra til ideer som kan utvikles til innovative løsninger som oppdragsgiver ikke har mulighet for å beskrive i forkant. Forskningsmiljøene har fagkompetanse og ideer som innkjøper ikke besitter og som må utnyttes bedre.
3. Elektronisk innlevering av anbud (e-handel). Forenklingsutvalget foreslår at det stilles som krav at alle offentlige virksomheter skal ta i bruk elektronisk innlevering innen 2016. Dette vil etter vår vurdering gi betydelig gevinst i form av enklere kommunikasjon med leverandørmarkedet, men krever at offentlige virksomheter er villig til å investere i de organisasjonsendringer dette krever.

Forskningsrådet deltar gjerne i en videre dialog med Departementet om hvordan anskaffelsesreglene for kunnskapsbaserte tjenester kan forenkles.

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd

Arvid Hallén
Adm.dir.

Tove Stølen
Divisjonsdirektør
Divisjon for administrasjon