

Til Næringsdepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Oslo, 2. mai 2018

Høringsinnspill fra Abelia:

Innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser

Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter, vi har ca. 2.100 medlemsbedrifter med nærmere 50.000 ansatte over hele landet. Abelia har medlemmer innenfor blant annet IKT, undervisning, forskning, konsulenttjenester, kreative virksomheter og interesseorganisasjoner.

Vi viser til departementets arbeid med stortingsmelding om offentlige anskaffelser og senest deres brev av 26. mars 2018, og ønsker med dette å gi våre innspill til det videre arbeidet.

INNLEDNING

Innledningsvis vises det til Abelias høringsinnspill datert 27. april 2017. Abelias synspunkter gjelder fremdeles, men benytter nå anledningen til å knytte noen kommentarer til tre ulike forhold når det gjelder offentlige anskaffelser:

- Innovasjon
- Avklaring mellom offentlig tjenesteyting og offentlig næringsvirksomhet
- Digitalisering av offentlig sektor

Abelias medlemsbedrifter er sterkt internasjonalt orienterte, og er representert i mer enn 100 land. Internasjonalisering handler ikke utelukkende om eksport, men også om hvordan vi forholder oss til internasjonal konkurranse også i vårt hjemmemarked, integrering i globale verdikjeder, eierskapsstrukturer, kapitalflyt, og samarbeid på tvers av nasjonale skillelinjer. Et sterkt internasjonalt orientert næringsliv må bygges på riktig kunnskap og kompetanse for å lykkes.

Offentlige anskaffelser avgjørende for innovasjon og ta i bruk de beste løsningene i markedet. Som utgangspunkt mener Abelia at regelverket ikke har vært det største hinderet for innovasjon i offentlige anskaffelser, men heller gjennomføringen av selve anskaffelsene. Regelverket på området er nylig revidert og det viktige nå er å utnytte det utvidede mulighetsrommet som regelverket legger opp til. Eksempler på dette er økte terskelverdier, utvidet forhandlingsadgang, dialog med leverandører og nye prosedyrer.

INNOVASJON

Hensynet til innovasjon fremkommer nå uttrykkelig av lovens § 5. Abelia forstår dette som en meget sterk føring for oppdragsgivere for å bidra til innovasjon på samme måte som miljø og sosiale forhold som det også vises til i loven. Abelia har tidligere foreslått at innovasjon alltid skal vektlegges ved valg av tilbud og gjentar dette nå.

En forutsetning for å få frem de beste ideene er at oppdragsgivere etterspør en løsning på et behov og ikke en ferdig beskrevet vare eller tjeneste. Dersom produktet allerede er definert, får ikke leverandørene mulighet til å vise ulike løsninger. Ny teknologi kan løse gamle problemer på en måte oppdragsgiver ikke er klar over.

For å overleve som enkeltbedrift, bransje eller næring er innovasjon avgjørende. Med det høyeste kostnadsnivået i Europa må Norge være ledende på de beste ideene. Innovative løsninger er ikke bare viktig for å dekke det offentliges behov, men etterspørselen etter slike løsninger kan være avgjørende for konkurransekraften til leverandørene. Professor Clayton M. Christensen ved Harvard University betegner det

som "innovatørens dilemma" å legge for stor vekt på kundens nåværende behov og for liten vekt på å forberede fremtidig etterspørsel. Det vil uunngåelig lede til at selskapene kommer på etterskudd i utviklingen.

Detaljspesifiserte konkurransegrunnlag fører til svakere konkurranse og risikoen for dårligere tilbud øker, fordi leverandører som kan tilby andre løsninger for å dekke oppdragsgivers behov ikke deltar i konkurransen. Det har som virkning at innovasjon og utvikling reduseres fordi ideer og løsninger ikke engang blir vurdert. Det kan bety undergangen for gründere og innovasjonsbedrifter.

Mulighetene i regelverket favner vidt og har etter Abelias syn ingen klare begrensninger hverken når det gjelder anskaffelser av innovative løsninger, intellektuelle tjenester eller tjenestedesign. Det er imidlertid helt avgjørende at bestemmelsene ikke tolkes innskrenkende og at oppdragsgivere kan føle seg trygge på å benytte alle deler av regelverket. Her kan Stortinget gjennom departementer, Difi, tildelingsbrev og annet bidra til å tydeliggjøre muligheter og forventninger.

Ved å stille krav til innovative løsninger får man ikke bare varer og tjenester som det er behov for, men det bidrar samtidig til å øke innovasjonsgraden. Eller sagt på en annen måte: Ved å konkurrere om den beste idéen brukes de samme pengene to ganger – optimal leveranse og økt innovasjon.

Det er ikke uvanlig at innovasjon knyttes sterkt til oppstarts- og gründerbedrifter og det er i mange tilfeller også helt riktig. Men det er viktig å ha klart for seg at mye innovasjon skjer i store etablerte selskaper som både kan ha vært etablert lenge i Norge, men også store selskaper som er relativt nye her. Det er avgjørende å ha klart for seg når det satses på innovasjon at dette skjer i alle selskaper og alle næringer, slik at tiltakene ikke virker begrensende.

Små og mellomstore bedrifter

I offentlige anskaffelser stilles det ofte så strenge og kompliserte krav til leverandørene at oppdragsgivere kan gå glipp av de beste tilbudene. Det er dyrt for leverandørene å levere tilbud. Riksrevisjonen har estimert kostnadene for å gjennomføre en anskaffelse til å utgjøre totalt 4,1 prosent av samlet kontraktsverdi. Kostnadene fordeler seg med 25 prosent for oppdragsgiver og 75 prosent for leverandørene. For leverandørene utgjør dette 7,1 mrd. årlig.

Hver femte bedrift i Norge har 1-4 ansatte og for disse kan det ofte være for dyrt og for vanskelig å delta i konkurranser. Uten disse forsvinner 20 prosent av markedet for offentlige oppdragsgivere. Mindre konkurranse leder som hovedregel til dårligere løsninger.

Disse bedriftene står samtidig for en betydelig del av innovasjon og utvikling. Oppfinnelser, innovasjon og nye ideer har ofte sitt utspring i små bedrifter. Derfor må de slippes til når det offentlige bruker felleskapets midler. Abelia mener at både oppdeling av kontrakter, slik at små bedrifter kan benytte sin spisskompetanse på begrensede områder, samarbeid mellom store og små bedrifter med samme kompetanse og ikke minst at oppdragsgivere orienterer seg godt i markedet før anskaffelsene gjennomføres, er effektive og kostnadsfrie virkemidler som gjør at alle kunnskapsbedrifter kan være med å bidra til optimale løsninger for det offentlige.

FORSKNING OG UTVIKLING

Mange offentlige forskningsinnkjøp er lite egnet for anbud. Det kan f.eks. være områder med liten eller ingen reell konkurranse, oppdrag som klimamålinger el andre kompetansekrevede monitoreringer der et skifte av leverandør vil kunne ødelegge hele tidsserier og kunnskapsmiljøet som en er avhengig av. Men det kan også være områder der en har behov for faglig forskning, eksperimentering og innovasjon, og der risikoen er høy. Forskningsunntaket er derfor velbegrunnet og bestemmelsens strenge vilkår sikrer et snevert anvendelsesområde.

FoU-unntaket vil etter Abelias syn bidra til forenkling både for innkjøpere og tilbydere av FoU. Unntaket vil redusere transaksjonskostnadene og vil gjøre FoU og innovasjon mer tilgjengelig for offentlige oppdragsgivere. Det bidrar til effektivitet og økt produktivitet i kjøp av FoU-tjenester og at oppdragsgiver når sine mål om innovasjon, omstilling, effektivisering eller nye løsninger.

Også når det gjelder FoU-unntaket, er det avgjørende at innkjøpere kjenner regelverket godt og med trygghet kan benytte FoU-unntaket. Veileder for innkjøp av FoU bør derfor tydeliggjøre når FoU-tjenester er unntatt, gjerne med eksempler.

Oppdragsgiver skal som hovedregel bruke fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder der slike finnes. Standardkontrakten for kjøp av FoU-oppdrag blir i dag benyttet i svært liten grad. Noen departementer og mange underliggende organer benytter i stor grad konsulentkontrakten også til FoU-oppdrag, en standardkontrakt som er uegnet for FoU-oppdrag ikke minst med hensyn til IPR og åpen deling av forskningsresultatene. Abelia mener at standardkontrakt for kjøp av FoU skal benyttes der det er hensiktsmessig. FoU-kontrakten sikrer at resultatene blir åpent tilgjengelige gjennom publisering og videre anvendelse, og den ivaretar rettighetene til leverandøren.

Standardisering

Det fremgår av forskrift for offentlige anskaffelser §8-12 (1) at der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse. Det er svært viktig, ikke minst for SMB-bedrifter.

For å få mest mulig effektiv standardisering, må den foregå ett sted. Det er Standard Norge som fastsetter og utgir Norsk Standard. Dette gjelder både standarder utarbeidet i Norge, Europa og internasjonalt.

Det offentlige viser ikke tilstrekkelig lojalitet til dette, og det finnes derfor en rekke miljøer innenfor forvaltningen som utarbeider andre standarder. Det er ikke bare uhensiktsmessig, men også sløsing av felleskapets ressurser.

OFFENTLIG TJENESTEYTING OG OFFENTLIG NÆRINGSVIRKSOMHET

En bærekraftig og velfungerende offentlig sektors oppgave er å levere gode tjenester. På mange områder utvikles kunnskap og teknologi som gjør dette mulig i godt samspill med næringslivet, på andre områder ikke. Abelia har over tid observert at statlige aktører påtar seg oppgaver som allerede ivaretas av velfungerende markeder. Vi oppfatter dette som en underliggende driver for kostnadsvekst i det offentlige, men er også bekymret for andre konsekvenser, som at det kan redusere Norges muligheter for eksport av tjenester.

Utfordringene oppstår når rollene staten har i og overfor markedet blandes. Særlig krevende er det når staten opptretr som konkurrent i et velfungerende marked eller benytter regulatorrollen til å svekke konkurransen.

Abelia mener et bedre samspill mellom staten og næringslivet har potensial til å utløse innovasjon og legge grunnlaget for eksport av gode løsninger. Det er imidlertid avgjørende at offentlige aktører opptretr slik at det fremmer, ikke hemmer, utvikling av gode løsninger i næringslivet. Som utgangspunkt mener vi Norges langsiktige utfordringer med å skape nytt næringsliv og å levere mer og bedre for mindre i offentlig sektor, burde ha som konsekvens at det offentlige etterspør utvikling av kunnskap og teknologi i næringslivet fremfor å utvikle selv.

DIGITALISERING AV OFFENTLIG SEKTOR = SMART SAMFUNN

Norge har en stor offentlig sektor. Ingen andre industriland har en så stor offentlig sektor som oss med kun to av tre jobber i næringslivet. Den andelen bør ikke gå ytterligere ned. Vi må legge til rette for at private bedrifter kan starte opp, vokse og ansette folk.

Vi må med andre ord skape et smartere samfunn. Et smartere samfunn kan skapes ved at vi utnytter mulighetene som ligger i bedre samhandling og klarere oppgavedeling mellom offentlig og privat sektor. Abelia har i denne sammenheng definert to sentrale hovedmål for arbeidet med å skape et smart samfunn: En bærekraftig forvaltning og friksjonsfri offentlig tjenesteyting.

Bærekraftig forvaltning

En kraftfull satsing på utvikling og anvendelse av digitale løsninger er avgjørende i både privat og offentlig sektor. Offentlige aktører som utløser teknologiutvikling og innovasjon bidrar både til bedre tjenester for innbyggerne og til utvikling av et næringsliv som kan betale fremtidens skatter. For å utvikle en bærekraftig forvaltning trenger vi økt fokus på hvilke oppgaver staten bør løse, styrket privat-offentlig samarbeid, innovative offentlige anskaffelser og en bedre tilrettelegging for nye forretningsmodeller. En bærekraftig forvaltning handler altså ikke kun om i hvilken grad digitale verktøy tas i bruk eller i hvilken grad vi klarer å digitalisere tidligere manuelle prosesser, men i hvilken grad vi legger til rette for nye muligheter og nye måter å løse gamle problemer på.

Friksjonsfri offentlig tjenesteyting

Abelias omstillingsbarometer viser at vi som befolkning er verdens mest digitaliserte, mens næringslivet og offentlig sektor står overfor en stor digital omstilling. Vår sterke private bruk av digitale verktøy medfører høye forventninger om medvirkning, automatisering og smidighet i offentliges tjenesteyting. Likevel preges offentlig forvaltning av lite tverrgående samhandling, og kompleksiteten i virksomheten med over 820.000 ansatte speiles over på innbyggere og sektoren vokser raskt. For å lykkes med en friksjonsfri offentlig tjenesteyting må sterke siloer kombineres med åpne, tverrgående arenaer. Digitalisering fordrer prosessdesign, automatisering fordrer tydelighet i beslutninger, og smarte offentlige tjenester fordrer tilgang på data og fellesressurser. Friksjonsfri offentlig tjenesteyting fordrer alle disse.

Vi ønsker departementet lykke til med arbeidet, og ser frem til videre dialog om disse temaene.

Med vennlig hilsen,



Håkon Haugli
Administrerende direktør i Abelia