



DET KONGELEGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 36

(2008–2009)

Det gode innkjøp



Innhald

1	Innleiing og samandrag	5	5	Korrekte og gode innkjøp er eit leiaransvar	30
2	Fakta om offentlege innkjøp	8	5.1	Om leiaransvar	30
2.1	Tal frå Statistisk sentralbyrå	8	5.2	Leiarars ansvar ved innkjøp	30
2.2	Data frå kunngjeringsdatabasen – Doffin	8	5.3	Leiarfokuset på innkjøp er for svakt	31
2.3	Styrking av datagrunnlaget	9	5.4	Leiarar må gi innkjøpsområdet større merksemd	31
3	Gode offentlege innkjøp	11	6	Intern kontroll	34
3.1	Overordna føringar i regelverket	11	6.1	Intern kontroll i staten	34
3.2	Miljø og samfunnsansvar ved offentlege innkjøp	12	6.1.1	Krav til intern kontroll i staten	34
3.3	Omsynet til universell utforming	13	6.1.2	Vidare arbeid med intern kontroll i staten	35
3.4	Det offentlege skal vere ein krevjande kunde	14	6.2	Kommunelovas regel om «betryggende kontroll»	35
3.4.1	Innovasjon	14	6.2.1	Erfaring med regelverk	35
3.5	Høg etisk standard, motstand mot korrupsjon og korrupsjonsliknande åtferd	15	6.2.2	Vidare oppfølging av arbeidet med eigenkontroll i kommunal sektor	36
3.6	Kva kjenneteiknar god organisering og gjennomføring av innkjøp	16	7	Formålstenleg organisering	37
3.7	Potensialet for innsparingar i offentlege innkjøp	17	7.1	Om organisering av innkjøp	37
			7.2	Korleis er innkjøp organisert i offentleg sektor	37
			7.3	Tiltak for meir formålstenleg organisering	38
4	Regelverket for offentlege innkjøp	19	8	Kompetanse	40
4.1	Utviklinga av regelverket for offentlege innkjøp	19	8.1	Behov for kompetanse om offentlege innkjøp	40
4.1.1	Historisk tilbakeblikk	19	8.2	Eksisterande kompetansetilbod om offentlege innkjøp	40
4.1.2	Dagens regelverk	20	8.3	Styrking av kompetansen om offentlege innkjøp	41
4.1.3	Vidare regelverksarbeid	21	8.4	Støttefunksjon for samfunnsansvar ved offentlege innkjøp	42
4.2	Kjøp av helse- og omsorgstenester frå ideelle organisasjonar	22	9	Bruk av elektroniske løysingar	43
4.3	Handhevinga av reglane om offentlege innkjøp	23	9.1	Vinst ved bruk av elektroniske løysingar i innkjøpsprosessen	43
4.3.1	Kort historikk	23	9.2	Status og vidare arbeid	44
4.3.2	Dagens system	23	10	Nasjonal terskelverdi for offentlege innkjøp	49
4.3.3	Nye reglar om handheving og vurdering av KOFAs rolle	25	10.1	Innleiing	49
4.4	Etterleving av regelverket for offentlege innkjøp	26	10.2	Evaluering av dagens nasjonale terskelverdi	49
4.5	Kartlegging av brot på regelverket om offentlege innkjøp	26	10.3	Vurdering av nivået for nasjonal terskelverdi	50
4.5.1	Resultat frå kartlegginga	27			
4.5.2	Årsaker til regelbrot	27			
4.6	Vurdering av årsaker til regelbrot	28			

10.4	Forenkla kunngjering	50	11.2	Leiing, organisering og kompetanse om offentlege innkjøp	52
10.5	Oppsummering og konklusjon	51	11.3	Bruk av elektroniske løysingar	53
11	Økonomiske og administrative konsekvensar	52	11.4	Terskelverdien for offentlege innkjøp	53
11.1	Innleiing	52			

Oversikt over boksar

Boks 3.1	Mattilsynet	16	Boks 7.1	BTV Innkjøp	38
Boks 4.1	Om kjøp av institusjonsplassar i det statlege barnevernet	22	Boks 9.1	Trondheim kommune	43
Boks 4.2	Rusomsorg	22	Boks 9.2	Helse Vest	44
Boks 5.1	Leiarars generelle ansvar	30	Boks 9.3	Bruk av e-handel i Bærum kommune	44
Boks 5.2	Leverandørutviklingssamarbeid i Nordland og Nord-Trøndelag	30	Boks 9.4	Innkjøpssamarbeid og frivillig kunngjering	45
Boks 5.3	Krav til fylkesmennene	32	Boks 9.5	PEPPOL	48
Boks 6.1	Intern kontroll – Reglementet § 14:	34			
Boks 6.2	Kommunelovas føresegner om «betryggende kontroll»	35			

Oversikt over tabellar

Tabell 2.1	8	Tabell 2.3	9
Tabell 2.2	9		



DET KONGELEGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 36

(2008–2009)

Det gode innkjøp

*Tilråding frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 8. mai 2009,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing og samandrag

Det offentlege konsumet utgjer om lag ein tredjedel av det samla konsumet i Noreg. Verksemdene i offentlig sektor kjøper inn varer og tenester for ein verdi av 272 milliardar kroner i året.¹ Dette er fellesskapets midlar som skal forvaltast på ein best mogleg måte.

Offentleg sektor står overfor vesentlege utfordringar dei kommande åra. Desse må løysast med avgrensa ressursar. Samtidig vert det stilt stadig større krav til kvaliteten på offentlege tenester. Det offentlege må derfor opptre som ein profesjonell innkjøpar og sørgje for at ein får mest mogleg igjen for fellesskapet sine pengar og at pengar ikkje vert brukte unødig. Effektive offentlege innkjøp kan frigjere ressursar som kan brukast til både fornying og auka velferd.

Offentlege verksemdar skal òg gå føre i arbeidet med å ivareta sosiale og miljømessige omsyn. Klimaendringane er den største utfordringa i vår tid. Gjennom å vere ein krevjande og konstruktiv innkjøpar, kan det offentlege medverke til at det vert utvikla meir miljø- og klimavennlege varer og tenester. Eit næringsliv som er vant til å møte høge krav innanlands, vil dessutan stå betre rusta til å

møte konkurranse utanfrå, og til å tilby nye løysingar i ein internasjonal marknad. Det offentlege kan òg som ein viktig marknadsaktør støtte etisk åtferd i næringslivet, blant anna gjennom å stille krav til sine leverandørar om å overhalde grunnleggjande etiske krav. Ved å leggje vekt på innovasjon, etikk, miljø og livsløpskostnader vil det offentlege skaffe seg betre og meir berekraftige produkt, og vil sjølv kunne levere betre tenester til innbyggjarane.

I kraft av storleiken er etterspørselen i offentlig sektor svært viktig for produksjonen av varer og tenester i privat sektor. Ved å vere ein krevjande kunde som stimulerer til konkurranse mellom eit breitt spekter av leverandørar og medverkar til auka kostnadsmedvit og effektivitet hos norske bedrifter, vil det offentlege bidra til at norsk næringsliv vert meir konkurransedyktig.

Regelverket for offentlege innkjøp er eit prosessuelt rammeverk med hovudformål å sikre best moglege innkjøp gjennom konkurranse og openheit om offentlege kontraktar. I dei seinare åra er det òg lagt vekt på at regelverket skal sikre andre samfunnsomsyn. Eksempel på dette er omsynet til miljø og universell utforming og å forhindre sosial dumping og korrupsjon.

Regelverket aleine kan ikkje sikre at innkjøpa er fagleg gode og har høg kvalitet. Både innkjøpsfagleg kompetanse og planlegginga av kvart enkelt

¹ SSB: Offentlege innkjøp i 2007 var totalt om lag 330 milliardar. Dette talet inkluderer oljesektoren, som i avgrensa grad vert regulert av innkjøpsreglane.

innkjøp er vesentleg for å få til vellykka innkjøp. Dette er òg viktig for å gjennomføre innkjøpsprosessen i samsvar med reglane for offentlege innkjøp.

Bakgrunnen for denne meldinga er at regjeringa vil forbetre offentleg innkjøpsverksemd. Då er det nødvendig å sjå på gjennomføring av offentlege innkjøp i ein større samanheng. Innkjøpsreglar, organisering og gjennomføring av konkurransar, kompetansebehov og statusen til innkjøpsfaget er blant dei faktorar som har avgjerande innverknad på kvaliteten i innkjøpsprosessane. Ved å sjå nærmare på korleis stat og kommune gjennomfører sine innkjøp, har regjeringa avdekt område der det er trong for tiltak. Dette er organisering, leiing og kompetanse.

Regjeringa tek Riksrevisjonens stadige og omfattande merknader om brot på reglane om offentlege innkjøp alvorleg. Funn i kommunale og fylkeskommunale revisjonar og saker til behandling i Klagenemnda for offentlege anskaffelser (KOFA), underbyggjer òg at brot på regelverket er eit problem, og at dette problemet ikkje berre er knytt til statleg sektor. Regjeringa har ansvaret for at reglane er så gode som mogleg, og at handhevingssystemet er formålstenleg utforma og sikrar god regeletterleving. Brukarane av regelverket skal ha tilgang til kvalitetssikra og einskapleg informasjon om regelverket. Regjeringa har gjort mykje for å betre etterlevinga av regelverket. Nytt og forbetra regelverk trådde i kraft i januar 2007, etter eit omfattande arbeid for å gjere det enklare og meir brukarvennleg. Samtidig vart handhevinga skjerpa ved at KOFA har fått høve til å gi gebyr der ein har unnlåte å kunngjere konkurranse i samsvar med krava i regelverket. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) vart etablert i 2008, med ei eiga avdeling for styrkt og samordna kompetansetilbod for offentlege innkjøp. I denne meldinga vert det gitt ein omtale av dei bakanforliggjande årsakene til regelbrota. Ved å forbetre innkjøpsverksemda i offentleg sektor vil òg etterlevinga av reglane bli betre.

Samandrag

Kapittel 2 gjer greie for statistikk og fakta frå Statistisk sentralbyrå og Databasen for offentlege innkjøp (Doffin). Regjeringa meiner det er behov for å styrkje datagrunnlaget om offentlege innkjøp, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Difi vidareutvikle og forbetre datagrunnlaget i Doffin.

I kapittel 3 vert det framheva kor stor innverknad offentlege innkjøp har på samfunnsøkonomien

og kor viktig det er å stimulere til effektive offentlege innkjøp. Regelverket om offentlege innkjøp skal òg bidra til at risikoen for korrupsjon og misgjerningar vert redusert. Regjeringa framhevar òg at offentlege innkjøp skal gjennomførast på ein måte som fremjar viktige samfunnsomsyn som miljø, etikk og innovasjon.

Kapittel 4 beskriv utviklinga av regelverket om offentlege innkjøp og etableringa av KOFA. Regjeringa har sett ned eit utval som skal greie ut korleis nye EØS-reglar om handheving kan gjennomførast, medrekna kva oppgåver som skal leggjast til KOFA. Ei kartlegging av brot på reglane om offentlege innkjøp, og årsaker til regelbrot, viser at omfang og breidd i type regelbrot er stort. Regjeringa meiner det er tre område som særleg skil seg ut når det gjeld vidare oppfølging, nemlig leiingsforankring, organisering og kompetanse.

I kapittel 5 vert leiarane sitt ansvar for offentlege innkjøp framheva. Leiarfokus og god forankring av innkjøpsaktiviteten i verksemdene er sentrale føresetnader for profesjonelle og korrekte innkjøp. Tiltak for å få auka forankring av innkjøp hos verksemdsleiarar og betre kontroll av innkjøpsaktiviteten er derfor viktig, og dei verkemiddel som vert nytta for styring og utvikling av offentlege verksemdar, må i større grad takast i bruk på dette området.

Kapittel 6 orienterer om arbeidet med intern kontroll i statleg og kommunal sektor. Den interne kontrollen varierer sterkt mellom ulike offentlege verksemdar. Dette gjeld òg på innkjøpsområdet. For å forbetre offentlege innkjøpsprosessar ved meir aktiv bruk av intern kontroll, vil rettleiinga styrkjast på området.

Kapittel 7 understrekar at formålstenleg organisering er ein føresetnad for effektive og korrekte innkjøp. Kapittelet skisserer ulike måtar å organisere innkjøpsfunksjonen på og former for innkjøps-samarbeid mellom offentlege verksemdar. Regjeringa vil styrkje rettleiingstilbodet om organisering av offentlege innkjøp og greie ut auka samordning av offentlege innkjøp.

Kapittel 8 beskriv eksisterande rettleiings- og kurstilbod i offentleg regi og drøftar behovet for styrking av kompetanse om offentlege innkjøp. Regjeringa vil vidareutvikle tilbodet i Difi, og særleg ha fokus på innkjøpsfag og kompetanse om styring og organisering av offentlege innkjøp. Regjeringa vil òg få greidd ut behovet for eit universitets- og høgskoletilbod om offentlege innkjøp.

I kapittel 9 omtaler ein arbeidet for å auke bruken av elektroniske løysingar ved offentlege innkjøp. Bruk av elektroniske løysingar gir betre, enklare og sikrere innkjøp. Regjeringa vil sikre eit

breitt tilbod for elektroniske løysingar som dekkjer heile innkjøpsprosessen frå konkurransegjennomføring til ordrehandtering, faktura og betaling. Regjeringa vil vidareutvikle løysingane på Ehandel.no og Doffin, og foreslå løysing for oppretting av leverandørregister for å forenkle innkjøpsprosessen for leverandørar og oppdragsgivarar. Regjeringa vil òg innføre eit felles standardformat for elektronisk faktura og ønskjer at ein skal ta i bruk elektronisk faktura i heile offentleg sektor.

Kapittel 10 orienterer om utgreiinga Fornyings- og administrasjonsdepartementet har fått gjennomført om nivået på terskelverdien og drøftar framtidig nivå for terskelverdien om offentlege innkjøp. Dagens terskelverdi på 500 000 kroner har eit nivå som gir god balanse mellom kostnader forbundne med å følgje regelverket, og vinstar ved auka konkurranse.

Kapittel 11 gjer greie for økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga.

2 Fakta om offentlege innkjøp

2.1 Tal frå Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider årleg statistikk over offentlege innkjøp brote ned på statsforvaltninga, forsvaret, kommunar, fylkeskommunar, statleg forretningsdrift, kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift og oljesektoren. SSBs statistikk over offentlege innkjøp omfattar utgifter til varer, tenester og bruttoinvesteringar i statleg og kommunal forvaltning og forretningsdrift.

I 2007 var det samla talet for offentlege innkjøp, inkludert oljesektoren på om lag 330 milliardar kroner, noko som utgjorde 14,5 prosent av brutto nasjonalprodukt. Utviklinga i dei offentlege innkjøpa har vore som ein kan sjå av tabell 2.1.

2.2 Data frå kunngjeringsdatabasen – Doffin

Doffin er den offisielle databasen for offentlege innkjøp i Noreg. I forskrift om offentlige anskaffelser vert det stilt krav om at oppdragsgivar skal kunngjere konkurransen i Doffin dersom det aktuelle innkjøpet overstig den nasjonale terskelver-

dien. På frivillig basis er det òg mogleg å kunngjere konkurransar for innkjøp som ikkje er omfatta av kunngjeringskravet i forskrifta. Avtalen om drift og utvikling av Doffin vert forvalta av Difi.

Dersom verdien av innkjøpet overstig EØS-terskelverdiene, skal konkurransen også kunngjerast i EØS-området gjennom den europeiske kunngjeringsdatabasen Tenders Electronic Daily (TED). For desse innkjøpa stiller regelverket òg krav om at oppdragsgivar skal kunngjere si avgjerd om kontraktstildeling når konkurransen er avslutta. Regelverket opnar vidare for at oppdragsgivarar kan varsle marknaden om planlagde kommande innkjøp, såkalla «veiledende kunngjeringer».

Datamateriale frå Doffin

Ved å sjå nærmare på den informasjonen som finst i Doffin, er det mogleg å få noko meir innsikt i kva som vert kjøpt, og av kven. Utviklinga i tal kunngjeringsdrift frå 2002 til 2008 kan ein sjå i tabell 2.2.

Fylkeskommunal og kommunal administrasjon står for flest kunngjeringsdrift. Fordelinga av kunngjeringsdrift mellom ulike oppdragsgivarar i 2008 kan ein sjå i tabell 2.3.

Tabell 2.1

Milliardar kroner

Offentlege innkjøp	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>I alt</i>	209,2	228,1	242,1	257,7	278,5	314,3	329,9
Offentleg forvaltning	174,6	184,5	192,9	204,7	212,2	232,2	251,7
Statsforvaltninga	88,8	111,7	113,4	121,2	127,1	136,7	144,8
Statsforvaltninga eks forsvaret	73,6	94,6	96,4	103,3	110,2	115,8	123,1
Forsvaret	15,2	17,2	17,0	17,8	16,8	20,9	21,8
Kommuneforvaltninga	85,8	72,8	79,5	83,5	85,3	95,5	106,9
Kommunar	61,8	62,9	69,1	73,4	74,1	82,9	92,5
Fylkeskommunar	23,9	9,9	10,4	10,2	11,2	12,7	14,4
Offentleg forretningsdrift	34,6	43,6	49,2	53,1	66,2	82,1	78,2
Statleg eks. oljesektoren	5,2	7,2	6,1	9,3	7,7	5,5	7,5
Oljesektoren	23,9	31,2	37,7	37,9	54,1	66,3	57,9
Kommunal- og fylkesk. forretningsdrift	5,4	5,2	5,4	5,9	4,4	10,4	12,8
<i>Offentlege innkjøp i prosent av BNP</i>	13,6	14,9	15,2	14,8	14,3	14,5	14,5

Tabell 2.2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nasjonale kunngjeringar	5 735	7 867	8 537	8 441	6 726	7 339	7 261
EØS kunngjeringar	Statistikk manglar			3 016	3 052	4 449	4 871
Frivillige kunngjeringar	Tenesta starta sommar 2006				170	741	896

Tabell 2.3

Type verksemd	2008	
Departement eller underliggjande etat	428	14 %
Statleg verksemd eller anna nasjonal myndigheit	549	18 %
Fylkeskommunal/kommunal administrasjon	1 210	41 %
Offentlegrettsleg organ	427	14 %
Forsyning	195	7 %
Anna	160	5 %
Sum	13028	100 %

I kunngjeringa må det som skal kjøpast klassifiserast innanfor såkalla CPV-grupper. CPV står for Common Procurement Vocabulary, og er ein internasjonal standard som vert nytta for å beskrive kva som skal skaffast så presist som mogleg. Ei oversikt frå Doffin viser at to hovudgrupper, nemleg kjøp av bygge- og anleggsarbeid, og arkitekt-, ingeniør- og byggeverksemd mv, til saman utgjer over 30 prosent av alle kunngjeringane i EØS-området og nesten 60 prosent av dei nasjonale kunngjeringane.

Datagrunnlaget i Doffin er svakt når det gjeld meir detaljert informasjon om kven som kjøper kva, og frå kva leverandørar. Det er også svært vanskeleg å seie noko sikkert om kva innkjøpsvolum desse kunngjeringane representerer. Dette fordi ei kunngjering om at det er sett i gang konkurranse, berre inneber at oppdragsgivaren har estimert kontraktverdien til å vere over den nasjonale terskelverdien eller EØS-terskelverdien. Kunngjeringa seier i seg sjølv ingenting om kva den estimerte kontraktverdien er sett til, og heller ikkje kva som vert den endelege kontraktverdien. Når det gjeld innkjøp over EØS-terskelverdi, har oppdragsgivar plikt til å kunngjere kontraktresultatet etter at kontrakt er inngått. I desse kunngjeringane skal ein opplyse om kontraktverdien. Tal frå Doffin viser likevel at det er svært få kunngjorde kontraktstildelingar sett i forhold til tal kunngjorde konkurransar. Denne manglande oppfylginga av plikta til kunngjering av konkurranseresultat gjer det van-

skeleg å berekne kor stort innkjøpsvolum kunngjeringane representerer.

I ein rapport som Asplan Viak utarbeidde på oppdrag for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i samband med evaluering av nasjonal terskelverdi¹, prøvde ein å berekne kor store innkjøpsvolum som vart omfatta av terskelverdihevinga i 2005, og kva volum som ligg i området mellom 500 000 og 800 000 kroner. Estimert viste at volumet på innkjøp mellom 200 000 og 500 000 kroner er mellom 1,3 og 2,8 prosent av det totale innkjøpsvolumet eller 3–6 milliardar kroner årleg basert på 2006-tal frå SSB. Volumet for innkjøp mellom 500 000 og 800 000 kroner vart estimert til å vere mellom 2–4 milliardar årlig.

2.3 Styrking av datagrunnlaget

Det er behov for å få betre datagrunnlag om offentlege innkjøp, og det er behov for meir kunnskap om totalt innkjøpsvolum, kven som kjøper, kva som vert kjøpt og frå kva leverandørar. For å betre etterlevinga av plikta til å kunngjere kontraktavgjerder, er det allereie sett i gang ei ordning der kunngjorde konkurransar vert følgde opp med automatisk purring. Dette vil gi eit betre kjeldegrunnlag for å berekne kor store innkjøpsvolum som vert kunngjorde i Doffin. Regjeringa er òg oppteken av

¹ Asplan Viak – Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen, 2008.

å få eit betre datagrunnlag om kva som vert kjøpt inn, kva verksemder/sectorar som står for dei ulike innkjøpa og frå kva leverandørar varen eller tenesta er kjøpt. Behov for meir informasjon trengst òg når ein skal avgjere innretting og oppfølging av ulike satsingsområde, eksempelvis strategi for auka bruk av elektronisk handel som er nærare omtalt i kapittel 9. For å kunne få eit meir utfyllande og korrekt bilde av offentlege innkjøp i Noreg, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet bedt Difi om å vidareutvikle kunngjerings-skjema og datagrunnlaget i Doffin, og lage betre statistikkmetodar.

Regjeringas tiltak

Tiltak 2.1. Regjeringa vil betre datagrunnlaget i Doffin, og Difi har sett i gang ei ordning der kunngjorde konkurransar vil bli følgde opp med automatisk purring. Dette vil gi betre datagrunnlag over dei innkjøpsvolum som vert kunngjorde i Doffin.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Difi om å utvikle kunngjerings-skjema, forbedre datagrunnlaget i Doffin og lage statistikkmetodar som gir betre tilrettelagt informasjon om offentlege innkjøp.

3 Gode offentlege innkjøp

Offentleg sektor disponerer ein vesentleg del av ressursane i samfunnet, og ein velfungerande offentleg sektor er avgjerande for samfunnsøkonomien. Det er derfor samfunnsøkonomisk viktig å stimulere til ei effektiv offentleg innkjøpsverksemd. Ved å førebu og gjennomføre innkjøpa sine på ein måte som sikrar konkurranse, openheit og rettferdig behandling av leverandørane medverkar det offentlege til auka effektivitet og kostnadsmedvit i næringslivet. Det skal vere dei mest konkurransedyktige leverandørane som oppnår kontraktar med det offentlege, slik at fellesskapet sine midlar vert utnytta best mogleg. Regjeringa ønskjer ein berekraftig og effektiv offentleg sektor prega av kvalitet og tilgjengelegheit, og som er i stand til å endre seg i takt med endra behov. Ved å vere ein profesjonell innkjøpar som planlegg sine innkjøp godt og stiller klare krav til både produkt og leverandørar, kan det offentlege skaffe betre varer og tenester og tilby meir brukarvennlege tenester til innbyggjarane. Ikkje minst er det viktig at offentlege innkjøp vert brukte til å fremje viktige samfunnsomsyn og bidra til miljøvennlege og innovative løysingar.

3.1 Overordna føringar i regelverket

Innkjøp er ein del av mange av prosessane i ei verksemd, anten det er innanfor administrasjon eller tenesteproduksjon retta mot befolkninga, og utgjer ein vesentleg del av det totale budsjettet til verksemdene. Innkjøpsfunksjonen skal sikre kosteffektiv tenesteproduksjon og behovsdekning i tråd med verksemda si overordna målsetning. Mål og strategiar for innkjøpsarbeidet vert utforma også med tanke på kva som vert kjøpt, i kva omfang og kva varer og tenester det er snakk om. Dei enkelte offentlege verksemdene vil derfor ha ulike mål for innkjøpsarbeidet sitt, men for alle gjeld at dei overordna målsetningane i lova skal ivaretakast.

Dei tydelegaste sentrale føringane til korleis offentlege verksemdar skal gjennomføre sine innkjøp finst i lov om offentlege anskaffelser. I 1999 vart det vedteke ein formålsparagraf i lov om offentlege anskaffelser § 1 som lyder:

«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.»

Med dette er det gjort klart at hovudformålet med regelverket er å skape mest mogleg effektive innkjøp. Føresegna var meint som eit signal til alle aktørar innanfor dette området om at dei profesjonelle innkjøpsprinsippa skulle reindyrkast.¹ Krav om at dei skal vere forretningsmessige er eit sentralt element. Offentlege oppdragsgivarar skal, innanfor ramma av regelverket, opptre som alle andre profesjonell innkjøparar på alle stadium i innkjøpsprosessen. Ved å gjennomføre innkjøp på ein måte som sikrar konkurranse, openheit og likebehandling av leverandørar skal det offentlege dekkje sine behov på ein måte som medverkar til auka effektivitet og kostnadsmedvit i næringslivet. Det skal vere dei mest konkurransedyktige leverandørane som oppnår kontraktar med det offentlege slik at ressursbruken i både privat og offentleg sektor vert best mogleg.

I Ot.prp. nr. 71 (1997–98)² vart det skrive følgjande om innkjøpsregelverkets innverknad på målet om effektiv ressursbruk:

«Gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser har vist at det ligger betydelige innsparingsmuligheter i å lovregulere området. I denne sammenheng kan det vises til en undersøkning fra NORUT³ samfunnsforskning hvor et relativt stort antall innkjøpere mener at prisene har sunket etter innføringen av EØS-regelverket, og av disse er det en betydelig andel som mener at prisene har sunket med 10–20 prosent. (...)»

Forutan å medverke til effektiv ressursutnytting, fastslår lova frå 1999 at regelverket skal bidra til likebehandling i innkjøpsprosessen, og dermed til auka rettstryggleik for potensielle leverandørar. Prinsippet om likebehandling inneber at alle potensielle leverandørar skal behandlast likt på alle sta-

¹ Ot.prp. nr. 71 (1997-98) kapittel 5

² Kapittel 12 om økonomiske og administrative konsekvensar

³ NORUT. Virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser. 1996.

dium i innkjøpsprosessen. Likebehandlingsprinsippet er meint å sikre leverandørane si rettmessige forventning om ei korrekt og rettferdig behandling, dersom dei ønskjer å selje i den offentlege innkjøpsmarknaden.

I Ot.prp. nr. 62 (2005–2006) vart det framheva at regelverket også skal vere eit sentralt verkemiddel for å hindre at offentlege innkjøp skjer på ein måte som kan undergrave tilliten i allmenta. For å synleggjere dette aspektet, har formålsparagrafen i lova fått eit tillegg som lyder:

«Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Utvidinga av formålsparagrafen er meint å sende eit signal om at etisk åtferd hos offentlege tenestemenn er sentralt, også på innkjøpsområdet. Regelverket skal altså bidra til å redusere risikoen for korrupsjon og kameraderi. Mange av krava i innkjøpsregelverket har til formål å hindre at useierrøse leverandørar får eit konkurransefortrinn. For eksempel gjeld dette reglane om innlevering av skatteattest og avvisning av leverandørar som ikkje oppfyller skatteforpliktingane sine eller som har vorte straffa for forhold som gjeld deira yrkesmessige vandel.

Den offentlege kjøpekrafta kan brukast, og har tradisjonelt vore brukt eller ønskt brukt, til å fremje ulike samfunnsmessige omsyn, ut over det som ligg innanfor det reint innkjøpsfaglege. Både i 1999 og 2006 vart det vedteke reglar for å fremje viktige samfunnsomsyn. I dag pålegg lova § 6 offentlege oppdragsgivarar å:

«... under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.»

Føresegna vart teken inn for å ivareta regjeringsambisjon om at forbruk og produksjon av varer og tenester skal vere mest mogleg berekraftig. Dette kravet gjeld òg for det offentlege som skal gå føre ved å etterspørje varer som er tilverka etter høge miljømessige standardar. På same måte er omsynet til universell utforming teke inn.

Det er viktig å understreke at reglane aleine ikkje kan sikre at innkjøpa er gode og av fagleg høg kvalitet. Innkjøpsprosessen består av fleire fasar som alle er viktige når det gjeld å sikre gode innkjøp. Prosedyrekrava i regelverket er i hovudsak retta inn mot konkurransegjennomføringa, og er i mindre grad innretta for å gi føringar for planlegging og kontraktgjennomføring. Det er opp til opp-

dragsgivaren å ta avgjerder om og når eit innkjøp skal gjennomførast eller kva som skal skaffast så lenge det er teke omsyn til miljø og universell utforming. Grunnlaget for å gjere eit godt innkjøp vert i hovudsak lagt i planleggingsfasen, der behovet vert definert og konkretisert og det vert avgjort kva forhold det skal leggjast vekt på ved val av leverandør og beste produkt.

Regelverket gir ei lik ramme for korleis konkurransane skal gjennomførast når desse avgjerdene er fatta, og kva leverandørane kan forvente av informasjon, likebehandling og grunngeving under konkurransen. Det er fullt mogleg å leggje vekt på andre kriterium enn pris ved val av beste tilbod. Det er òg mogleg å utforme tildelingskriterium som varetek kvalitative og funksjonelle forskjellar, brukaromsyn og andre verdiskapande element.

3.2 Miljø og samfunnsansvar ved offentlege innkjøp

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.

Korleis det offentlege opptre har òg ein breiare verknad ved at det vert gitt eit klart signal om at myndighetene ventar ei aktiv haldning frå næringslivet på dette feltet. Når offentleg sektor etterspør meir berekraftig produserte produkt, kan slike produkt bli lettare tilgjengelege også for andre forbrukarar.

I juni 2007 la regjeringa fram ein handlingsplan for miljø og samfunnsansvar i offentlege innkjøp. Det er eit mål at innkjøp i offentleg sektor skal skje med eit minimum av miljøbelastning og med respekt for grunnleggjande arbeidarrettar og menneskerettar. Miljø- og etiske/sosiale omsyn i offentlege innkjøp skal vere ein reiskap som medverkar til ein effektiv offentleg sektor og eit konkurransedyktig næringsliv. Regjeringa har pålagt alle statlege verksemdar å følgje opp dei konkrete krava i handlingsplanen frå 2008. Regjeringa reknar med at alle kommunar og fylkeskommunar vil slutte seg til arbeidet og at KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) vil vere ein viktig støttespelar. Som ein del av handlingsplanen vart det utarbeidd ein eigen miljøpolitikk for statlege innkjøp med konkrete krav innan

utvalde produktgrupper. Innkjøp som er relevante for klima, energi, helse og miljøfarlege kjemikalier og biologisk mangfald er prioriterte. For å oppnå dette krevst det at leiinga i den einskilde verksemda tek miljøansvar ved offentlege innkjøp. Regjeringa har stilt verktøy til rådvelde for auka opplæring og kompetansebygging gjennom Difi.

Eit nasjonalt panel for miljøbevisste innkjøp (Innkjøpspanelet), har hatt i oppdrag å utvikle felles, rettleiande miljøkriterium for dei prioriterte produktgruppene. Det er til no utarbeidd kriteriesett for IKT-utstyr, kontormøblar, vaskeritenester, klede og tekstilar, reinhaldstenester, hotelltenester og planlegging, prosjektering og oppføring av bygg. Dette skal støtte innkjøparar i stat, fylkeskommunar og kommunar i arbeidet med innkjøp, og bidra til at næringslivet kan møte etterspørselen frå offentleg sektor. Innkjøpspanelet er no lagt ned, og det vidare arbeidet med å utvikle miljøkriteria for dei prioriterte produktgruppene i handlingsplanen er lagt til Difi.

For å gi dei offentlege verksemdene den hjelpa dei treng for å gjennomføre handlingsplanen, skal det etablerast eit «knutepunkt» i kvart fylke/region. Knutepunkta er ei fagleg støttetjeneste som skal stå til rådvelde for både statlege og kommunale verksemdar. Aktuelle oppgåver vil vere å bidra til berekraftig innkjøpspolitikk for heile fylket/regionen (stat og kommune), innarbeide miljøkriterium i fellesavtalar, hjelpe med malar for gode innkjøpsprosessar der miljø inngår, praktisk hjelp ved konkrete innkjøp pluss kurs og dialogkonferansar. Difi har ei nøkkelrolle i dette arbeidet ved å vere ansvarleg for utarbeiding av gode verktøy og kompetanseheving. Seks knutepunkt er etablerte, og i løpet av 2009 skal alle fylke/regionar ha etablert knutepunkt.

Regjeringa legg vekt på at offentleg sektor gjennom sine innkjøp skal ta samfunnsansvar ved å medverke til etisk og sosialt forsvarleg produksjon, handel og forbruk. Det finst eit solid handlingsrom innanfor internasjonalt og nasjonalt regelverk for offentlege innkjøp for å stille etiske krav i alle fasar av innkjøpsprosessen. Det kan likevel vere svært utfordrande å følgje opp denne typen krav og kontrollere at krava vert etterlevde. Regjeringa vil utnytte det handlingsrommet som dagens regelverk gir, slik at offentleg sektor medverkar til anstendige arbeidsvilkår i globale leverandørkjeder. Barne- og likestillingsdepartementet har derfor fått utarbeidd ein rettleiar for etiske krav i offentlege innkjøp. Rettleiaren er utarbeidd av Initiativ for etisk handel på oppdrag frå Barne- og likestillingsdepartementet, og viser kva etiske krav oppdragsgivarar kan stille til sine leveran-

dørar, kvar i innkjøpsprosessen det er formålstenleg å stille krava, og korleis krava kan følgjast opp. Ei hovudoppgåve i 2009 vil vere å gjere rettleiaren kjend og bidra til at den vert teke i bruk av statlege og kommunale verksemdar. Basert på erfaringane vil regjeringa vurdere pålegg for statlege verksemdar om å leggje sosiale og etiske krav til grunn for sine innkjøp. For å stimulere stat og kommune til å ta i bruk slike krav skal det i 2009 tilbydast kurs og opplæring. For å følgje opp arbeidet med å fremje sosiale og etiske omsyn ved offentlege innkjøp, vil regjeringa òg styrkje og samordne det eksisterande rettleiingstilbodet knytt til offentlege innkjøp, jf. kapittel 8.4.

I 2006 la regjeringa fram ein handlingsplan mot sosial dumping med ei rekkje konkrete tiltak. Eitt av tiltaka var krav om ordna lønns- og arbeidsvilkår i offentlege anbudsprosessar. I tråd med planen innførte regjeringa 1. mars 2008 forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontrakter. Forskrifta skal bidra til at tilsette i verksemdar som utfører tenester og bygge- og anleggsarbeid for offentlege oppdragsgivarar, ikkje har dårlegare lønns- og arbeidsvilkår enn det som følgjer av gjeldande landsomfattande tariffavtale eller det som elles er normalt for vedkommande stad og yrke. Forskrifta gjeld statlege, kommunale og fylkeskommunale myndigheiter og offentlegrettslege organ⁴, og kjem til bruk på kontraktar over ein viss terskelverdi. Arbeid som skal utførast i utlandet, er også omfatta.

3.3 Omsynet til universell utforming

Regjeringa legg vekt på at alle innbyggjarar skal ha like sjansar til personleg utvikling og livsutfalding. I 2004 vart det lagt fram ein handlingsplan med 97 konkrete tiltak for auka tilkomst for personar med nedsett funksjonsevne. Regjeringa har følgd handlingsplanen, og gjennomført ei rekkje tiltak i tråd med denne. Ved at ein reduserer barrierar, vil alle menneske kunne delta på like vilkår, uavhengig av funksjonsnivå.

Gjennom sine innkjøp legg offentlege verksemdar mykje av grunnlaget blant anna for korleis offentlege bygg vert utforma, korleis offentlege

⁴ Offentlegrettslege organ er sjølvstendige rettssubjekt som i hovudsak er finansierte eller kontrollerte av offentlege styresmakter. For å vere omfatta av regelverket må verksemda òg tene allmenta sine behov og ikkje vere av industriell eller forretningsmessig karakter. Sjå forskrift om offentlege anskaffelser § 1-2 der vilkåra er presist oppførte eller Fornyings- og administrasjonsdepartementets rettleiar om offentlege innkjøp for nærmare forklaring

tenester stettar innbyggjarane sine behov og føresetnader, og korleis arbeidsplassar i offentleg sektor vert tilrettelagde for dei tilsette. Ved å leggje vekt på universelle løysingar når eit innkjøp skal planleggjast, kan det sikrast at løysingane dekkjer behova frå alle grupper brukarar. Universelle løysingar gir mindre trong for alternative løysingar, endringar, utvidingar og andre tilpassingar. Å velje universelle løysingar kan òg redusere driftskostnadene ved at det vert færre løysingar å drifte, og mindre behov for personell. I januar 2006 gav Sosial- og helsedirektoratet (Deltasenteret) ut ein rettleiar om universell utforming i offentlege innkjøp. Rettleiaren rettar seg mot innkjøparar i offentleg sektor og er eit hjelpemiddel for å auke kunnskapen om kva universell utforming inneber og gir råd om korleis universell utforming kan brukast i planlegginga av offentlege innkjøp.

1. januar 2009 vart den nye diskriminerings- og tilgjengelegheitslova iverksett. Lova forbyr diskriminering av personar med nedsett funksjonsevne. Det er plikt til generell tilrettelegging (universell utforming). Plikta inneber at offentleg og privat verksemd retta mot allmenta skal sikre universell utforming så langt det ikkje fører med seg ei urimeleg byrde.

Regjeringa satsar no vidare på arbeidet med auke tilgjenge og likeverd, og legg fram ein ny handlingsplan for universell utforming våren 2009. Prioriterte innsatsområde er uteområde/planlegging, bygningar, transport og IKT. Å få personar med nedsett funksjonsevne i arbeid, er eit gjennomgåande tema i planen. Det vert lagt vekt på bruk av både rettslege og ikkje rettslege verkemiddel. God etterleving av lov om offentlege anskaffelser er viktig i denne samanhengen. Fleire kommunar har teke tak i utfordringane. Blant anna har pilotkommunane Time og Klepp saman med Bergen kommune hjulpet til utvikling av ein nettbasert rettleiar som vert lansert av Hordaland fylkeskommune våren 2009. Rettleiinga vil bli utprøva og følgd opp av Deltasenteret, og vil vidareformidlast av Difi. Evaluering av utprøvinga vil danne grunnlag for vidare utvikling av rettleiingsmaterieill og verktøy.

3.4 Det offentlege skal vere ein krevjande kunde

Hovudformålet med regelverket for offentlege innkjøp er primært å medverke til at offentlege oppgåver vert løyste på ein kostnadseffektiv måte. Vidare skal dei offentlege innkjøpa innrettast slik at omsynet til miljø og universell utforming vert ivareteke

på ein god måte. Regjeringa vil òg fremje innovasjon gjennom offentlege innkjøp. Det bør i aukande grad leggjast vekt på innovasjon på relevante område i innkjøpsprosessen. For å kunne innfri nye og endra behov knytte til offentleg tenesteproduksjon, kan det til dømes vere behov for å skaffe varer og tenester som enno ikkje er ferdig utvikla. Innovasjon i offentlege innkjøpsprosessar stimulerer bedriftene til å utvikle nye eller forbetra varer, prosessar og tenester. Eit næringsliv som er vant til å møte høge krav vil dessutan stå betre rusta til å møte konkurranse utanfrå og til å tilby gode løysingar i internasjonale marknader. Samtidig vil vektlegging av innovasjon i innkjøpsverksemda bidra til å utvikle nye, betre og meir effektive offentlege tenester.

3.4.1 Innovasjon

I St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge har regjeringa lagt fram sin innovasjonspolitik. Å leggje til rette for innovasjon går som ein raud tråd gjennom regjeringas politikk. Regjeringa ønskjer òg å fremje innovasjon gjennom det offentlege sine innkjøp. I kraft av sin storleik har offentleg sektor som kunde mykje å seie for utvikling av privat næringsliv. Regjeringa vil at det i aukande grad skal leggjast vekt på innovasjon på relevante område i innkjøpsprosessen.

Innovative innkjøp kan gjelde innkjøp av produkt eller tenester som enno ikkje eksisterer, men som ein ventar kan utviklast innanfor ei realistisk tidsramme. Slike innkjøp krev ofte tettare samvirke mellom leverandør og kunde. I dette ligg ein del moglegheiter for innovasjon, men òg nokre utfordringar.

Regelverket for offentlege innkjøp stiller krav som skal sikre at innkjøpa skjer på ein økonomisk og ressursmessig effektiv måte. Verken lov eller forskrift krev at oppdragsgivarar legg vekt på produktutvikling og innovasjon, men regelverket er heller ikkje til hinder for dette, så lenge dette ikkje medfører ulik behandling av leverandørar i same marknadssegment.

Regelverket hindrar ikkje førehandskontakt mellom innkjøpar og aktuelle leverandørar før den formelle innkjøpsprosessen vert sett i gang, men omsynet til likebehandling må ivaretakast. Dette inneber for eksempel at kontakten ikkje må skje på ein slik måte at enkelte leverandørar får ein urimeleg fordel i den etterfølgjande konkurransen. Begge fasar stiller særskilte krav til kompetansen til offentlege innkjøparar.

Dei viktigaste aktivitetane som kan bidra til innovasjon, skjer allereie i planleggingsfasen. I ein tra-

disjonell innkjøpsprosedyre beskriv innkjøparane ofte tekniske spesifikasjonskrav, noko som kan vere til hinder for utvikling av nye løysingar. I staden er det mogleg å føre opp funksjonskrav, utan at konkurransegrunnlaget beskriv i detalj korleis produktet skal utformast. På den måten legg ein til rette for innovative løysingar. Undersøkingar tyder på at offentlege innkjøparar i ein viss grad bruker slike behovsspesifikasjonar. Særleg innanfor IKT-utvikling har bruk av funksjonelle kravspesifikasjonar vist seg relevante. Ein annan måte å fremje innovasjon på, er å bruke konkurranseprega dialog. Denne konkurranseformen opnar for læring og utvikling mellom leverandør og innkjøpar. Ein slik prosedyre kan likevel berre nyttast når det dreier seg om spesielt komplekse kontraktar.

Det trengst kunnskap for å kunne nytte dei forskjellige prosedyrane på ein vellykka måte. Regjeringa vil styrkje kompetansen blant offentlege innkjøparar slik at dei skal bli betre i stand til å gjere samfunnstenlege, kostnadseffektive og kvalitetsretta innkjøp. Difi har fått som ei av sine hovudoppgåver å leggje til rette for utvikling av innkjøpsnettverk i offentleg sektor og for erfarings- og kompetanseoverføring mellom desse. Dette er del av den generelle satsinga på heving av kompetansen om regelverk og innkjøp. Det kan på sikt òg verte aktuelt for direktoratet å sjå på kompetanse tiltak retta spesifikt mot opplæring i innovative innkjøp. Det vil òg kunne vere relevant å sjå kompetansearbeidet i samanheng med ei eventuell satsing på leverandørutvikling.

Når leverandørar har god kjennskap til det offentleges behov, er dei betre i stand til å tilby innovative løysingar. Aktivitetar for å gjere leverandørar klare over utviklingsbehov i samband med store prosjekt vert med ei fellesnemning kalla leverandørutvikling. Fleire regionar har arbeidd systematisk med leverandørutvikling. Leverandørutvikling har òg inngått i store offentlege prosjekt som utbygging av kontinentalsokkelen, OL på Lillehammer, hovudflyplassutbygginga på Gardermoen, Akershus universitetssjukehus (Nye Ahus) og den nye operaen i Oslo.

Regjeringa vil systematisere erfaringane frå slike leverandørutviklingsaktivitetar og vurdere behovet for tiltak på nasjonalt nivå innanfor relevante sektorar. Det er ønskeleg at erfaringane frå vellykka leverandørutviklingsprosjekt med høgt innovasjonsinnhald vert overførte til andre liknande offentlege prosjekt. Arbeidet bør blant anna identifisere sektorar kor det kan vere særleg mykje å hente i form av auka berekraftig verdiskaping gjennom leverandørutvikling. Potensialet ved leve-

randørutvikling innanfor helse- og omsorgssektoren bør ein òg sjå nærmare på.

Forsknings- og utviklingskontraktar er eit verkemiddel som medverkar til innovasjon gjennom eit forpliktande kunde/leverandørsamarbeid i privat sektor, eller mellom offentleg og privat sektor. I dei seinare åra har Innovasjon Norge arbeidd for at det skal bli fleire utviklingsprosjekt med offentlege kundar. Innovasjon er likevel ikkje ei lovpålagd oppgåve for offentlege verksemder.

3.5 Høg etisk standard, motstand mot korrupsjon og korrupsjonsliknande åtferd

Den seinare tida har saker i media og rettsapparatet vist at innkjøp inneber risiko for korrupsjon og korrupsjonsliknande åtferd, også innanfor offentleg sektor. Det er ofte store beløp knytte til innkjøp i offentleg sektor, noko som aukar risikoen for denne type åtferd. Manglande fokus på den risikoen som er knytt til innkjøp og svak kontroll av innkjøpsaktivitetane aukar òg moglegheita for misgjerningar.

Det viktigaste arbeidet for å sikre høg etisk standard skjer i den enkelte verksemda. Til støtte for dette interne arbeidet er det utarbeidd «*Etiske retningslinjer for statstenesta*». Desse retningslinjene spring ut av allmenngyldige etiske verdiar og normer, og skal bidra til etisk refleksjon. Med utgangspunkt i blant anna retningslinjene kan kvar enkelt verksemd vidareutvikle og styrkje det etiske medvitet blant tilsette og leiarar.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser er eit sentralt verkemiddel i kampen mot korrupsjon og korrupsjonsliknande åtferd i samband med innkjøp og kontraktar i offentleg sektor. Reglane skal sikre at offentlege verksemder opptre med stor integritet og gi allmenta tillit til at innkjøpa skjer på ein samfunnstenleg måte.

Då regjeringa 1. januar 2007 innførte eit nytt og forbetra regelverk for offentlege innkjøp vart det teke inn føresegner som skal sikre betre kontroll, revisjon og openheit. Dette medverkar til å auke oppdagingsrisikoen ved utilbørleg eller korrump åtferd, og gir mindre rom for avvik. Etter at den nye offentleglova trådde i kraft 1. januar 2009, er alle anbudsprotokollar og tilbod offentleg tilgjengelege.⁵ Leverandørar, media og allmenta får der-

⁵ Viss tilboda eller protokollen inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, for eksempel forretningsløyndomar, skal det ikkje på noko tidspunkt givast innsyn i slike opplysningar, jf. offentleglova § 13.

med betre høve til å kontrollere at det ikkje vert teke utanforliggjande omsyn og at korrupsjon og korrupsjonsliknande åtferd ikkje skjer. Kravet i regelverket til kunngjering i Doffin, forbodet mot forskjellsbehandling av leverandørar og føresegner om korleis prosessen skal gjennomførast, sikrar at kontraktane vert tildelte etter open og rettferdig konkurranse. Brot på prosedyrekrava i regelverket inneber normalt ikkje at korrupsjon har skjedd, men brot på reglane bør takast på alvor då det kan vere ein indikasjon på at det kan ha skjedd noko utilbørleg.

OECD gav i 2008 ut ein rapport om etikk i offentlege innkjøp, som peiker på at området offentlege innkjøp er særleg sårbart for korrupsjon. Formålet med rapporten er å dele erfaringar og gi eksempel på god praksis som kan verke med til å motvirke korrupsjon og auke den etiske standarden i offentlege innkjøp. At prosessen er open, gjennomsiiktig og kan etterprøvast er nøkkelfaktorar for å fremje integritet og hindre korrupsjon. Dette er prinsipp som vert ivaretekne ved det norske regelverket for offentlege innkjøp. Vidare er det konkludert i rapporten at det er behov for å løfte innkjøpsfunksjonen fram som ein strategisk viktig profesjon. Noreg har delteke i arbeidet med

å utarbeide rapporten, og den gir blant anna ein presentasjon av KOFA som eit eksempel på eit uformelt tvisteløysingsorgan.

Som oppdragsgivar har det offentlege òg eit særskilt ansvar for ikkje å kjøpe frå useriøse verksemder. I 2007 innførte regjeringa føresegner som pålegg offentlege innkjøparar å avvise leverandørar som er dømde for korrupsjon, organisert kriminalitet, bedrageri eller kvitvasking. Dei kan òg avvise leverandørar som er dømde for straffbare forhold som har med den yrkesmessige vandelen å gjere. Dette gjeld for eksempel brot på miljølovgiving og krav til likebehandling av arbeidstakarar. Ved leveransar til det offentlege er det òg krav om framlegging av skatteattest og HMS-erklæring.

3.6 Kva kjenneteiknar god organisering og gjennomføring av innkjøp

Mange verksemder har sett kor viktig innkjøpsområdet er for økonomi, måloppnåing og omdømme utåt. Desse verksemdene legg vekt på at innkjøp skal handterast profesjonelt og i tråd med regelverket. Andre arbeider aktivt for å forbetre prosen-

Boks 3.1 Mattilsynet

Mattilsynet vart etablert i 2004 gjennom ein fusjon av totalt 93 partar. Det gav mange utfordringar på innkjøpsområdet: liten kompetanse, lite oversikt over behovet, ulike kulturar og rutinar i tillegg til å finne formålstenleg organisering.

Gjentekne merknader frå Riksrevisjonen (i 2004, 2005 og 2006) bidrog til at det vart sett ekstra fokus på innkjøp. Det vart prioritert å lage felles retningslinjer som vart vedtekne av toppleiinga i juli 2004, som omhandlar mål, strategiar og verkemiddel, organisering og etiske retningslinjer. Hovudfokus dei første åra var å få oversikt over innkjøpsbehovet og inngå rammeavtalar som sikrar innkjøp i samsvar med reglar og rutinar.

Hausten 2006 vart det gjennomført ein revisjon av innkjøpsområdet. Det vart då avdekt at leiinga ikkje hadde eit samla og heilskapleg bilete av utfordringar og risiko for innkjøp. Vidare var strategiar og verkemiddel ikkje tilstrekkeleg prioriterte, forankra og kommunisert. Det var manglar ved styring, oppfølging og kontroll av innkjøpsområdet. Rutinar for inn-

kjøp og inngåtte rammeavtalar vart følgde i varierende grad.

Revisjonen førte til at det vart laga ein handlingsplan i 2007. I handlingsplanen vart det lagt vekt på at dei viktigaste risikoområda innanfor innkjøpsområdet skulle identifiserast. Leiarforankringa skulle bli betre. Ein vedtok å organisere innkjøpsfunksjonen i tre nivå med ulike ansvarsområde og kompetanse. Mattilsynets intranett vart oppdatert og forbetra med informasjon om korleis innkjøpa skulle handterast.

Innsatsen for å forbetre innkjøpsaktiviteten har skapt resultat. Det er vorte auka medvit og kompetanse i organisasjonen på innkjøpsområdet, auka lojalitet til rammeavtalar og vektlegging av at innkjøp skal gjennomførast etter reglane og interne rutinar. Mattilsynet fekk etter dette ikkje merknader frå Riksrevisjonen i 2007. Arbeidet med å sikre korrekte og effektive innkjøp er likevel ikkje slutt. Mattilsynet arbeider no vidare, blant anna med å auke fokus på innkjøpsanalysar og å implementere nye verktøy og system knytte til e-handelsplattforma.

sane. Det vert sett i gang omorganiseringsprosesser, teke i bruk nye verktøy, utarbeidd strategidokument og innkjøpsområdet vert løfta inn i leiargruppa. Eksempla på god organisering og gjennomføring av innkjøp er mange. Fellestrekk ved dei verksemdene som lykkast med å implementere effektive innkjøp er sterk involvering, støtte og forplikting frå leiinga. Leiinga erkjenner at ein har mykje å hente ved effektive og gode innkjøp. Dei tek tak i dei utfordringar som verksemda står overfor på dette området, og er aktive pådrivarar for forbedringar. Det vert gitt signal ut i organisasjonen om at innkjøpsområdet er viktig, at ein ventar resultat og leiarane viser gjennom handling at området vert følgt opp. Det er utarbeidd overordna innkjøpsstrategiar som samsvarer med verksemda sine mål og som er tilpassa kor moge innkjøpsfunksjonen er med omsyn til profesjonalitet og kompetanse.

Dei utfordringar verksemdar står overfor når det gjeld innkjøpsfunksjonen er varierende. Det kan likevel vere mykje å hente ved å sjå nærmare på korleis andre verksemdar handterer innkjøpsområdet.

Måten Mattilsynet har teke tak i innkjøpsområdet og fått til forbedringar er eit eksempel som kan gi inspirasjon.

3.7 Potensialet for innsparingar i offentlege innkjøp

Sidan innkjøp utgjer store beløp, er det viktig at offentleg sektor gjer forretningsmessige og samfunnsstenlege innkjøp. Offentlege verksemdar har ikkje som mål å maksimere profitt og overskot. Målstrukturen i offentleg sektor er meir kompleks enn i privat sektor, ofte med konkurrerende og til dels motstridande målsetjingar. Derfor kan dei avvegingar og avgjerder ein offentleg innkjøpar tek, vere forskjellige frå dei som private verksemdar tek. Dette inneber at det ofte kan liggje insentiv for å føretrekkje «trygge» og velrenommerte, kjende eller lokale leverandørar. Resultatet kan bli at offentlege verksemdar i for liten grad legg vekt på sunn konkurranse.

Det er derfor viktig med eit effektivt regelverk som stiller krav til innkjøpsåtferda og stimulerer til rasjonelle innkjøp. Lov og forskrift om offentlege anskaffelser har krav til kunngjering og prosess for å sikre konkurranse, openheit og likebehandling av leverandørar slik at innkjøpsprosessen og avgjerder vert baserte på forretningsmessige omsyn.

Regelverket gir konkurransevinstar

Den mest alvorlege forma for brot på lov og forskrift om offentlege anskaffelser, er ulovlege direkte innkjøp. Med ulovleg direkte innkjøp meines eit innkjøp som ikkje er kunngjort i samsvar med reglane om kunngjering i forskrift om offentlege anskaffelser. Når oppdragsgivaren på denne måten let vere å kunngjere eit innkjøp er det grunn til å frykte at oppdragsgivaren heller ikkje har gjennomført andre konkurransefremjande tiltak, og at kontrakten vert inngått direkte med ein førehandsbestemt leverandør. Andre regelbrot, som bruk av snevre og mangelfullt utforma kravspesifikasjonar, indikerer òg at konkurransen i marknaden ikkje vert fullt ut utnytta. Oppdragsgivaren risikerer dermed å ikkje inngå kontrakt med tilbydaren som har det beste tilbodet ut frå pris og kvalitet. Dette gir ein meirkostnad i form av auka priser og lågare kvalitet. For å motverke slik uheldig åtferd innførte regjeringa overtredingsgebyr ved ulovlege direkteinnkjøp.

Gjennom blant anna å stille krav til prosess og kunngjering, skal regelverket bidra til at den leverandøren som kan tilby best pris og kvalitet etter ein open og rettferdig konkurranse, får kontrakten. Når innkjøparar følgjer regelverket verkar det positivt på konkurransen, som igjen fører til reduserte prisar og betre kvalitet.

Det er fleire studiar som har undersøkt kva effekt konkurranse har for prisnivået. Ein studie⁶ som viser effekten av konkurranse på kostnadene ved avfallshandtering i Storbritannia kan vere interessant i denne samanheng. Ved å unnlate å følge regelverkets prosedyrar og krav om konkurranse, vil ikkje kontrakten verte tildelt den leverandøren som har det beste tilbodet i form av lågaste pris og best kvalitet. Det oppstår ein meirkostnad sett i forhold til om kontrakten vert tildelt etter ein open konkurranse. I følgje studien kan denne meirkostnaden overstige 27 prosent, til dømes ved ulovlege direkte innkjøp i ein velfungerande marknad med mange likeverdige leverandørar.

⁶ Asplan Viak har i sin rapport trekt fram studien av Gomex-Lobo og Szymanski (2001): Review of Industrial Organization 18 (105-113). A Law of Large Numbers. Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contractors. Studien viser at ein ved å gå frå 1 til 2 bodgivarar (frå fråvær av konkurranse til konkurranse med 2) kan få eit fall i kostnadene med opp mot 14 prosent. Ved å gå frå 2 til 3 fell kostnadene ytterlegare med mellom 4 og 8 prosent. Effekten av ytterlegare bodgivarar flatar raskt ut. Den fjerde bodgivaren gir ein prisreduksjon på 3 og 5,5 prosent.

Innsparingar ved betre ressursutnytting og samarbeid

For offentlege verksemdar er det viktig å få dei rette varene og tenestene av ønskt kvalitet til lågast mogleg pris. Dette stiller monalege krav til innkjøpsprosessen. Forbetringar i denne kan føre til produkt som er betre tilpassa dei aktuelle behova eller som medfører lågare innkjøpskostnader. Dette gir rom for å redusere utgiftene over offentlege budsjett eller få ei betre dekning av behova innanfor de same økonomiske rammene. For offentlig sektor samla, vil sjølv små prosentvise forbetringar gi vesentlege utslag i tal kroner.

For visse typar varer og tenester, og i visse marknader, kan det offentlege med fordel oppnå store innsparingar ved å bruke tyngda si i marknaden. Der konkurransesituasjonen tilseier det, vil det å samle større innkjøpsvolum kunne gi både betre produktkvalitet og større prisrabattar. Det er derfor avgjerande at verksemdar i offentlig sektor utarbeider gjennomtenkte innkjøpsstrategiar der forholda i dei ulike marknadene får innverknad på korleis ein innrettar innkjøpsverksemda, både innanfor den enkelte verksemda og mellom verksemdar innanfor same sektor eller geografiske område.

4 Regelverket for offentlege innkjøp

4.1 Utviklinga av regelverket for offentlege innkjøp

4.1.1 Historisk tilbakeblikk

Formelle forskrifter for statlege kjøp av varer og tenester vart vedtekne for første gong i 1899. Bakgrunnen var eit ønske om å sikre konkurranse ved offentlege innkjøp, og å gi norske næringsdrivande eit vern mot utanlandsk konkurranse. For å stimulere til størst mogleg konkurranse var hovudregelen at ein måtte gjennomføre ei offentlig anbudsinnbyding, men regelverket opna òg for andre innkjøpsmetodar, som avgrensa anbuds konkurranse og direkte kjøp.

Regelverket vart endra blant anna i 1923 og 1927, men desse endringane inneheldt ingen gjennomgripande revisjon. Utviklinga utover på 1900-talet medførte meir spesialiserte innkjøpsorganisasjonar, endra struktur på leverandørsida og eit utvida omfang og større spekter av varer og tenester. Vidare innebar auka internasjonalt samarbeid at høvet til å favorisere norske leverandørar vart avgrensa. Det vart derfor nødvendig å gjere ein fullstendig revisjon av det statlege regelverket. Arbeidet resulterte i Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet m.v. (REFSA), vedteke 16. desember 1978. Regelverket inneheldt krav om at kvart innkjøp skulle skje etter konkurranse. Direkte kjøp kunne nyttast når innkjøpet ikkje ville overstige 25 000 kroner.

Bestemmelser vedrørende innkjøp til Forsvaret (BAF) vart fastsette ved kongeleg resolusjon 3. desember 1993. Føresegnene vart utgitte av Forsvarsdepartementet og skulle brukast for alle kjøp av varer og tenester til Forsvaret. Hovudprinsippa i BAF var i samsvar med REFSA.

Ikrafttredinga av EØS-avtalen

EF var tidleg ute med å fokusere på offentlege innkjøp som eit viktig område for utvikling av felles marknader og grenseoverskridande konkurranse. Det vart sett på som nødvendig med felles reglar fordi medlemslanda sine offentlege oppdragsgivarar ikkje frivillig opna for konkurranse med leverandørar frå heile EØS-området. Allereie i 1971 vart det første direktivet med reglar om offentlege

byggje- og anleggskontraheringar vedteke. I 1977 kom det første direktivet om offentlege varekjøp, og i 1992 kom eit direktiv om tenestekjøp.

Då EØS-avtalen trådde i kraft i 1994 førte det derfor til eit helt nytt regelverk for offentlege innkjøp. Avtalen forpliktar Noreg til å ha eit felles prosedyreregulering for statlege og kommunale innkjøp over fastsette verdiar (EØS-terskelverdiane). Tilsvarande forpliktingar følgjer av WTO-avtalen om offentlege innkjøp, Government Procurement Agreement (GPA) som Noreg slutta seg til i 1994. GPA er ein sjølvstendig avtale mellom ei rekkje WTO-land, og har eit noko meir avgrensa dekningsområde enn EØS-avtalen.

Lov om offentlege anskaffelser vart vedteken 27. november 1992. Dette var først og fremst ein fullmaktslov som ga Kongen myndigheit til å gi nærmare reglar innanfor rammene av dei nye EØS-forpliktingane Noreg hadde påteke seg. Med heimel i denne lova vart det gitt ei rekkje forskrifter om offentlege innkjøp av varer, tenester og byggje- og anleggsarbeid over EØS-terskelverdiane. Frå 1. januar 1995 var heile EU/EØS-regelverket på dette området på plass i norsk rett.

Gjennom EØS-avtalen og GPA skjedde det altså store endringar i regelverket for offentlege innkjøp. Dette gav eit lite einskapleg, omfattande og komplisert regelverk. Det bestod av lov om offentlege anskaffelser med fire tilhøyrande forskrifter for høvesvis vare- og tenestekjøp, bygg- og anleggskontrahering, i tillegg til ei forskrift for innkjøp innan dei såkalla forsyningssektorane. Lova og forskriftene gjaldt for statlege og kommunale innkjøp over EØS-terskelverdiane. For innkjøp under terskelverdiane gjaldt statens regelverk, REFSA. For kommunale innkjøp under terskelverdiane var det opp til kvar enkelt kommune å avgjere om dei ønskte å innføre egne instruksar, halde seg heilt eller delvis til KS sin innkjøpsinstruks eller stå utan reglar for mindre innkjøp. Det vart derfor sett på som nødvendig å gjennomføre ein ny revisjon av regelverket, blant anna med sikte på å gjere det meir brukarvennleg, sikre betre etterleving av reglane og unngå unødige ressursbruk hos styresmaktene og i næringslivet.

I 1999 vedtok Stortinget ein ny lov om offentlege anskaffelser der det vart gitt heimel til å gi felles reglar for statlege og kommunale innkjøp *over*

EØS-terskelverdiane. Ved behandlinga vart det likevel gitt signal om at målet burde vere eitt felles regelverk også under terskelverdiane. Den 15. juni 2001 vart det vedteke å utvide lova og innføre felles reglar for statlege og kommunale innkjøp. Med heimel i den nye lova vart det vedteke to nye forskrifter, forskrift av 15. juni 2001 om offentlige anskaffelser og forskrift av 5. desember 2003 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektoren). Den førstnemnde forskrifta erstatta fem tidlegare forskrifter, noko som innebar ei monaleg forenkling. Forskrifta gav reglar også for kommunale og statlege innkjøp under EØS-terskelverdi. Den nasjonale terskelverdien vart då sett til 200 000 kroner eks mva.

Nye EU-direktiv og norsk revisjon

I 2004 vedtok EU to nye direktiv, eitt for offentlege innkjøp av varer, tenester og bygg- og anleggsarbeid (klassisk sektor) og eitt for innkjøp frå oppdragsgivarar innanfor vatn, energiforsyning, transport og posttenester (forsyningssektorane). I samband med at desse skulle gjennomførast i norsk rett, valde ein å gjere ein grundig gjennomgang av dei norske forskriftene. Målet var blant anna å forenkle regelverket og gjere det meir tilgjengeleg for brukarane.

Før departementet starta arbeidet med å lage eit forslag til revidert regelverk, vart brukarane inviterte til å komme med innspel. Dei vart spesielt oppfordra til å foreslå reglar som kunne fjernast, eventuelt forenklast eller forbedrast. Departementet mottok berre eitt forslag til ein regel som kunne fjernast, noko som kan tyde på at brukarane ser at dei ulike reglane har ein funksjon. Arbeidet med forenkling vart etter dette spesielt retta mot å gi forskrifta ei meir pedagogisk oppbygging, og å fjerne uklare formuleringar og forbedre språket. No går det for eksempel fram av forskrifta i kva grad ein oppdragsgivar i ein konkurranse med forhandling er forplikta til å forhandle med alle som har levert tilbod og korleis talet på tilbod skal reduserast i forhandlingane. Vidare vart det gjort tydeleg korleis ein lovleg kan avgrense talet på deltakarar i konkurransen. Avvisningsreglane og reglane om grunngeving til leverandørane vart også klarjorde. Det vart gitt reglar om rammeavtalar, mellom anna korleis tingingar (avrop) på rammeavtalen kan gjennomførast utan å komme i konflikt med dei grunnleggjande prinsippa i regelverket. Den viktigaste regelforenklinga må likevel seiast å vere hevinga av terskelverdien frå 200 000 til 500 000 kroner.¹ Hevinga innebar at alle innkjøp under 500 000 kroner vart unnatekne frå kravet om

å følgje prosedyrereglane, medrekna kravet til kunngjering. For å sikre at også desse innkjøpa kunne etterprøvast, vart det derfor gitt pålegg om å føre ein enkel protokoll for alle innkjøp over 100 000 kroner.

4.1.2 Dagens regelverk

Dagens regelverk består av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69, og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006. I tillegg gjeld forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttenester) av 7. april 2006. Dei nye forskriftene vart sette i verk 1. januar 2007.

Lova fastset grunnleggjande krav til korleis innkjøpsprosessar skal skje. Lova gjeld som hovudregel ved kvart einaste innkjøp, anten det er regulert nærmare av innkjøpsforskriftene, eller innkjøpet fell inn under eit av unntaka frå forskriftene. Dei grunnleggjande prinsippa i lova krev at innkjøp så langt det er mogleg skal vere baserte på konkurranse. Vidare er det krav til likebehandling, krav om at ein gjennom innkjøpsprosessen sikrar at prosessen er føreseieleg, gjennomsiiktig og kan etterprøvast, og i tillegg eit forbod mot nasjonal diskriminering.

Forskrift om offentlige anskaffelser del III gjennomfører EØS-direktiva (pluss WTO-føresegner og EFTA tredjelands frihandelsavtalar). Desse reglane gjeld for kontraktar over EØS-terskelverdien. Konkurransar om desse kontraktane skal kunngjerast i EØS-området. Denne delen av regelverket inneheld detaljerte prosedyrereglar, som har som formål å opne alle større offentlege innkjøp for internasjonal konkurranse. Det er blant anna sett opp ei rekkje minimumsfristar for å melde si interesse for å delta i konkurransen, og for innlevering av tilbod. Det er også regulert kva prosedyreformer som er tillatne i ulike situasjonar. Som hovudregel må oppdragsgivar nytte anbuds-konkurranse, i motsetning til prosedyreforma konkurranse med forhandling.

Del II i forskrifta inneheld eit nasjonalt regelsett for offentlege innkjøp som overstig 500 000 kroner, men som verdimesig ligg under EØS-terskelverdiane.² Konkurransar om desse kontraktane skal

¹ Hevinga av terskelverdien vart vedteken og iverksett 9. september 2005.

² Del II regulerer òg kjøp av såkalla uprioriterte tenester over EØS-terskelverdi. Dette er tenester (for eksempel helse- og sosialtenester) som ikkje er underlagde alle EØS-direktivføresegnene som gjeld for innkjøp av denne type tenester over EØS-terskelverdi: krav til likebehandling, nøytrale tekniske spesifikasjonar og krav til etterfølgjande kunngjering av kontrakt-tildelinga.

kunngjerast i den nasjonale databasen Doffin. Reglane i del II av forskrifta liknar i stor grad på reglane som følgjer av EØS-direktiva, men er meir fleksible. Blant anna har oppdragsgivar høve til å velje prosedyreforma konkurransen med forhandling, og det er ikkje sett opp minimumsfristar.

Del I inneheld ei rekkje grunnleggjande krav. Denne delen gjeld òg for innkjøp under 500 000 kroner, og for innkjøp som er unnatekne frå del II og III.³ For innkjøp over 100 000 kroner vert det stilt krav om føring av protokoll og innhenting av skatteattest og HMS-erklæring.

Når det gjeld forsvaret, skal innkjøp i utgangspunktet gjennomførast i samsvar med gjeldande lover, forskrifter og overordna retningslinjer, medrekna prinsippa om konkurransen og likebehandling. For å ivareta forsvarets særskilde behov er det utarbeid eit eige regelverk: Anskaffelsesregelverk for Forsvarssektoren (ARF) som vart sett i kraft 1. september 2004 og revidert 14. mars 2008. ARF vidarefører prinsippa i BAF.

4.1.3 Vidare regelverksarbeid

Kapittel 3 beskriv omsyns som ligg til grunn for innkjøpsregelverket. For å ivareta desse, inneheld forskriftene detaljerte prosedyrereglar. Å regulere dei ulike fasane av innkjøpa medverkar til auka konkurransen og openheit, men inneber òg ulemper. Blant anna kan det vere tidkrevjande å forstå og følgje regelverket. Derfor er det eit mål å ha så klare og lett tilgjengelege reglar som mogleg utan å miste effekten av reglane.

Innkjøpsprosessen består av fleire fasar. Regelverket følgjer desse fasane steg for steg fram til tildeling av kontrakt. Hovuddelen av føresegnene er prosessreglar som viser korleis dei grunnleggjande prinsippa skal varetakast i dei ulike fasane. Andre føresegner varetek samfunnsmessige mål, som for eksempel miljø. I tillegg er det føresegner som skal varetta rettstryggleiken for leverandørane. Samla kan regelverket verke omfattande. Ei fjerning av nokre enkeltføresegner, eller delar av regelverket, vil likevel gi eit mindre heilskapleg regelverk, med «hol» som må fyllast av innkjøparen. For å gjennomføre konkurransen må den enkelte innkjøparen finne ut korleis dei grunnleggjande prinsippa skal varetakast i desse fasane. Dette kan setje oss tilbake til situasjonen frå før vi fikk felles reglar for stat og kommune i 2001. Då møtte leverandørane svært varierende praktisering hos oppdragsgivarane med eit stort tal ulike

interne instruksar. Risikoen for brot på dei grunnleggjande prinsippa vil òg auke. Det vert vidare eit spørsmål om korleis ein skal ivareta dei føresegnene som skal ivareta samfunnsmessige mål og rettstryggleiken til leverandørane. Utan støtte i prosessreglane kan det bli vanskeleg å ta vare på desse omsyna.

Då ny forskrift om offentlege anskaffelser og forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene vart iverksett 1. januar 2007, var det gjort eit omfattande og breitt arbeid for forenkling av regelverket. Målet var å redusere omfanget av administrative prosessar, samtidig som dei reglane ein måtte behalde vart gjort så tydelege som mogleg slik at oppdragsgivarar og leverandørar ikkje brukte meir ressursar enn nødvendig. Regjeringa orienterte i Ot.prp. nr. 62 (2005–2006) Stortinget om dei forbetringar som var gjorde i forskriftene.

Tilbakemeldingane frå brukarane i samband med regelverksrevisjonen, der det berre kom inn eitt forslag til fjerning av føresegner, underbygger at det ikkje er formålstenleg å oppnå forenkling ved å fjerne enkeltføresegner eller delar av regelverket.

På bakgrunn av dette kan ikkje regjeringa sjå at det er formålstenleg med nok ein brei gjennomgang av heile regelverket med tanke på generell forenkling berre to år etter at det trådte i kraft. Det må òg leggjast vekt på at både oppdragsgivarar og leverandørar skal få tid til å bli kjende med og forstå korleis reglane skal etterlevast.

Regjeringa vil likevel arbeide vidare på utvalde område der praktisering av regelverket inneber spesielle utfordringar. Unntaket for kjøp av helse- og omsorgstenester frå ideelle organisasjonar og kjøp av rehabiliteringstenester er eksempel på slike område. Regjeringa har òg hatt ei grundig vurdering av nivået på den nasjonale terskelverdien, og om det er formålstenleg at regelverket sine prosedyrerekrav skal følgjast ved dei mindre innkjøpa, jf. kapittel 10.

For å fange opp utfordringar knytte til praktisering av regelverket vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet be Difi sjå nærmare på om tilbakemeldingar frå brukarane gir signal om at det er visse typar innkjøp eller regelverksområde som er spesielt utfordrande, og kor det er behov for å styrkje rettleiingsinnsatsen.

Regjeringas tiltak

Tiltak 4.1. Regjeringa vil prioritere avklaring og rettleiing på område der praktisering av regelverket byr på spesielle utfordringar. Difi vil få i oppgåve å samle tilbakemeldingar frå brukarane om på kva

³ For eksempel unntak for kjøp av helse- og sosialtenester frå ideelle organisasjonar.

område det erfaringsmessig er vanskeleg å praktisere reglane.

4.2 Kjøp av helse- og omsorgstenester frå ideelle organisasjonar

Soria Moria-erklæringa slår fast at denne regjeringa vil «legge til rette for at frivillig sektor kan videreutvikle sin funksjon i å løse samfunnsoppgaver». Regjeringa ønskjer å sikre utviklinga av eit

Boks 4.1 Om kjøp av institusjonsplassar i det statlege barnevernet

Det statlege barnevernet er avhengig av å bruke private aktørar for å dekkje behovet for institusjonsplassar. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) sin årsrapport for 2007 viste at halvparten av institusjonsplassane i det statlege barnevernet vart drivne av private organisasjonar, både ideelle og kommersielle. Ved kjøp av private plassar, har stortingsfleirtalet slutta seg til at ideelle aktørar skal prioriterast framfor kommersielle. Ei prioritering av ideelle organisasjonar skal medverke til at dei ressursane som vert brukte på barnevern skal komme barna til gode, og ikkje generere store overskot og utbytte for kommersielle aktørar. Bufetat er derfor pålagt å nytte unntaksføresegna i forskrift om offentlige anskaffelser så langt dette er mogleg. Dette inneber at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) frå og med 2008 gjennomfører eigne separate konkurransar der berre ideelle organisasjonar kan delta.

I februar 2008 bestemte Barne- og likestillingsdepartementet å gi visse føringar for Bufetats prosedyrar ved kjøp frå ideelle organisasjonar. Lengda på avtalane som vert gjorde vart utvida, slik at det no vert inngått avtale for 4 år med høve til forlenging i opp til 2 år. Det vert òg stilt krav om at institusjonane må vere villige til å tilpasse seg endringar i institusjonsbehovet undervegs i kontraktperioden. Det skal stillast krav til lønns- og arbeidsvilkår både frå ideelle og kommersielle organisasjonar. Ved inngåing av kontraktar skal det leggjast vekt på faktorar som blant anna sikrar barns trong for å fullføre eit barnevernsopphald på same stad, utviklinga av stabile og gode fagmiljø og samarbeidsrelasjonar til kommunalt barnevern.

levande sivilsamfunn gjennom å utvikle eit nært samspel med frivillige organisasjonar og ved å leggje til rette for frivillig engasjement. I 2007 la regjeringa fram St.meld. nr. 39 (2006–2007) Frivillighet for alle. Gjennom omfattande frivillig innsats og tenesteproduksjon yter frivillig sektor vesentlege bidrag til samfunnet av økonomisk, ikkje minst av menneskeleg og samfunnsmessig art. Regjeringa er oppteken av å støtte og leggje til rette for frivillig engasjement, òg med tanke på korleis offentlege innkjøp vert praktiserte.

I regelverket for offentlege innkjøp finst det eit særleg unntak for kjøp av helse- og sosialtenester frå ideelle organisasjonar. Unntaket vart innført som ei prøveordning i 2004, og regjeringa har valt å vidareføre ordninga. Unntaket gir innkjøparane

Boks 4.2 Rusomsorg

Ved rusreforma vart ansvaret for tverrfagleg spesialisert omsorg for rusmiddelavhengige overført frå fylkeskommunane til staten ved dei regionale helseføretaka. Dei regionale helseføretaka trådde ved dette inn i dei avtalane som fylkeskommunane hadde med private tenesteytarar på rusfeltet. Nokre av desse avtalane vart forlengde ettersom avtalane anten gjekk ut på same tidspunkt som, eller kort tid etter, rusreforma vart gjennomført. Tidlegare Helse Øst RHF gjennomførte ein innkjøpsprosess i 2004/2005 og inngjekk avtalar med ei rekkje institusjonar med 3 års lengd. Helse Sør-Øst RHF gjennomførte i 2007/2008 ein ny innkjøpsprosess. I begge desse prosessane har Helse Øst RHF/Helse Sør-Øst RHF gjennom konkurransen og forhandlingane lagt vekt på å inngå avtalar med dei private som kunne tilby dei kvalitativt beste tenestene. Føreåt for denne prosessen la helseføretaket ut konkurransegrunnlaget, slik at alle dei som ønskte det, kunne få innsikt i kva forhold det ville bli lagt vekt på.

I 2007/2008 var det i alt 33 private leverandørar som leverte inn tilbod, av desse fekk 15 institusjonar tilbod om kontrakt. Alternativet til ein slik konkurranse er å nytte seg av unntaksføresegna i innkjøpsregelverket, der det vert gitt høve til å avgrense konkurransen til utvalde institusjonar. Ein slik prosess vil òg måtte baserast på utveljing og konkurranse om beste tilbod. Heller ikkje ei slik løysing vil sikre at alle institusjonar som ønskjer det får tilbod om avtale.

eit val. Dei kan halde avgrensa konkurransar der berre ideelle organisasjonar får levere tilbod. Dei treng då ikkje å følgje dei detaljerte prosedyrereglane i forskrifta, blant anna kravet om kunngjering i Doffin. Alternativt kan dei velje å gjennomføre konkurransar i tråd med prosedyrereglane i innkjøpsforskrifta, og kunngjere innkjøpet i Doffin med invitasjon til alle interesserte leverandørar, medrekna ideelle organisasjonar, om å delta i konkurransen. Det er ulik praksis og bruk av unntaksføresegna i kommunar og statlege verksemdar.

Regjeringa er oppteken av korleis det gjeldande regelverket og det eksisterande unntaket for ideelle organisasjonar best kan utnyttast. For eksempel må oppdragsgivarane sikre at kontraktar om helse- og sosialtenester får ei tilstrekkeleg lengd. Det vil ved slike kontraktar ofte vere eit velgrunna behov for kontinuitet i ytingane, og det vil vere viktig å ta omsyn til at brukarane av ytingane har behov for tryggleik og stabilitet. Oppdragsgivarane må også sørge for å stille krav til kvalitet og fagleg dugleik ved utføring av tenestene.

4.3 Handhevinga av reglane om offentlege innkjøp

4.3.1 Kort historikk

Gjennom EØS-avtalen vart Noreg forplikta til å gjennomføre særlege klagereglar⁴ for leverandørar som meiner det har skjedd brot på reglane om offentlege innkjøp. Då direktiva skulle gjennomførast, vart det vurdert fleire løysingar for handhevings- og konfliktløysingsorgan: klage etter forvaltningslovas føresegner, klage ved særskilt oppretta administrativ klagenemnd, og prøving for dei ordinære domstolane. Ein valde å leggje den nasjonale klagebehandlinga til det ordinære domstolsapparatet.

I dei første åra gjaldt dei norske handhevingsreglane berre for klager om brot på EØS-direktiva om innkjøp, slik desse var gjennomførte i dei norske forskriftene. Når det gjaldt offentlege innkjøp under EØS-terskelverdiane, var klagemoglegheitene for leverandørar avgrensa. I 1999 vart handhevingsretten likevel utvida til å omfatte statlege innkjøp under terskelverdiane, og i 2001 vart òg kommunale innkjøp omfatta. Fleire undersøkingar på slutten av 1990-talet viste at domstolane i liten grad vart nytta som konfliktløysar ved tvistar om innkjøp. Dette gjaldt særleg høvet til å krevje inngrep før kontrakt var inngått.

I 2002 vart det bestemt å effektivisere handhevinga av innkjøpsreglane gjennom å opprette ei klagenemnd. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) trådte i funksjon 1. januar 2003, som eit uavhengig klageorgan med rådgivande kompetanse. Formålet med KOFA var å gjere det mogleg å løyse tvistar raskt og smidig (låge prosesskostnader) og dermed på eit lågt konfliktnivå. Organet skulle òg vere eit bidrag til informasjons- og kompetanseoppbygging.

I Noreg har vi i dag felles reglar om handheving, uavhengig av kor stort kjøpet er.

4.3.2 Dagens system

Domstolanes rolle

Leverandørar eller andre som har behov for å få avgjort eit rettskrav knytt til brot på lov eller forskrift om offentlige anskaffelser kan reise søksmål for tingsretten, utan føregåande forliksmekling.⁵

Kva krav som kan gjerast gjeldande, avheng av om det er inngått kontrakt eller ei.

Før kontrakt er inngått

I klassisk sektor kan domstolen, før kontrakt er inngått, setje til side ulovlege avgjerder som er tekne under ein innkjøpsprosedyre. I denne fasen har retten òg heimel til å bestemme mellombels åtgjerd («midlertidig forføyning»)⁶.

For forsyningssektorane er reglane annleis. Her kan retten verken setje til side ulovlege avgjerder, eller bestemme mellombels åtgjerd før kontrakt er inngått. Bakgrunnen er at ein går ut frå at tilmed mindre forseinkingar i denne sektoren vil kunne føre til uforholdsmessig store tap. I staden har domstolen fått kompetanse til å gi mulkt.⁷

Erstatning

Dersom ein leverandør har lide eit økonomisk tap som følgje av at innkjøpsregelverket er brote, kan han krevje erstatning for dette tapet.⁸ Vurderinga om det ligg føre vilkår for erstatning, og for utmåling, følgjer dei alminnelege ulovfesta erstatningsrettslege prinsippa.

Leverandørar kan krevje erstatning både for pådregne kostnader ved å forgjeves gi tilbod (negativ kontraktsinteresse) og krav om at leverandøren vert stilt som om han hadde fått kontrakten (positiv

⁵ Lov om offentlige anskaffelser § 7 første ledd og tvistelova.

⁶ Lov om offentlige anskaffelser § 7 andre ledd og § 8 første ledd.

⁷ Lov om offentlige anskaffelser § 8 andre ledd.

⁸ Lov om offentlige anskaffelser § 10.

⁴ Reglane følgjer av direktiva 89/665/EEC og 92/13/EEC.

kontraktsinteresse). Høvet til å krevje erstatning gjeld i prinsippet både før og etter kontrakt er inngått. I perioden etter kontrakt er inngått, har dette lenge vore den einaste tilgjengelege forma for handheving. For ulovlege direkte innkjøp kom ein ny sanksjon i 2007, sjå om dette under.

Særleg om «karensperiode»

Leverandørar og andre som meiner at oppdragsgivaren bryt innkjøpsreglane, har flest moglegheiter til å få retta feila i perioden før kontrakt er inngått. Det er derfor viktig at tilbydarar får reell moglegheit til å klage eller bringe saka til domstolen før det vert inngått kontrakt med den leverandøren som er utpeikt som vinnar av konkurransen. I 2001 innførte Noreg derfor eit krav om ein karensperiode før kontrakt kan signerast.⁹ Kravet til karensperiode inneber at det skal gå rimeleg tid frå oppdragsgivaren har bestemt kven som skal tildelast kontrakt, eller kven som er vald som leverandør til ein rammeavtale, til kontrakten eller rammeavtalen faktisk vert signert.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klagenemnda består av eit sekretariat og ei regjeringsoppnemnd nemnd på til saman 10 medlemmer. Medlemmene i nemnda er dels henta frå domstolane og universiteta og dels uavhengige advokatar. I kvar enkelt sak deltek tre av nemndas medlemmer. Nemnda vil uttale seg om saker som gjeld spørsmålet om oppdragsgivaren har brote lov om offentlige anskaffelser med forskrifter eller ikkje. Nemnda tek ikkje stilling til om oppdragsgivaren har opptredt formålstenleg, rimeleg eller økonomisk fornuftig. Ei klage til nemnda har ingen formell verknad. Klagenemndas avgjerder er, med unntak for sakene om overtredingsgebyr, ikkje bindande mellom partane. Eit rådgivande organ som klagenemnda er basert på ei forventning om at partane vil leggje avgjerda til grunn og deretter bli einige om konsekvensane. Nemnda viser varsemnd på dette området, og har til no berre unntaksvis nytta seg av denne heimelen.

Nemnda har til rådvelde eit sekretariat på 6 personar. Sekretariatet er administrativt ein del av Konkurransetilsynet, men fagleg er sekretariatet underlagt klagenemnda. Klagenemndas sekretariat har myndigheit til å avvise saker. 2008 var det sjette driftsåret for nemnda. I løpet av 2008 avgjorde klagenemnda 171 saker. I 2008 kom det inn 224 saker, mens det til samanlikning kom inn

155 saker i 2007. Det var altså ein monaleg auke i talet på innkomne saker i 2008 i forhold til året før. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid ved årsskiftet var 118 dagar for vanlege klagesaker, og 144 dagar for saker der det er påstand om ulovleg direkte kjøp (gebyrsaker). Totalt vart 43 saker avviste. Nemnda konkluderte i 61 saker med at regelverket for offentlege innkjøp var brote, mens det i 38 saker vart konkludert med at reglane ikkje var brotne. At det vert konstatert brot i ein stor del av dei sakene som vert teke til nemndbehandling, må sjåast i samanheng med at sekretariatet som regel avviser dei sakene der klaga openbert ikkje kan føre fram.

I samband med opprettinga av nemnda vart det lagt til grunn at nemndas verksemd og organisering skulle evaluerast etter ei tid for å sjå om den hadde nådd dei målsetjingar som vart sette av Storting og regjering. Ei slik evaluering vart sett i gang hausten 2006. Hovudfunnet i evalueringa var at KOFA har fungert godt i si rolle.¹⁰ I følgje fleirtalet av dei spurde, vart KOFA vurdert som ei funksjonell ordning, i tråd med dei intensjonane som låg til grunn for opprettinga. Nemndordninga vart opplevd som rimeleg, rask og mindre konfliktylt enn domstolsbehandling. Brukarane var blant anna særleg fornøgde med at KOFA er eit lågterskeltilbod som gir avklaring på prinsipielle spørsmål, og at KOFA er viktig som eit supplement til domstolane. Brukarane var langt på vei einige i at ein har fått mykje att for pengane, og meinte at KOFA har opparbeidd seg ein sentral posisjon på området i løpet av relativt kort tid. Av negative forhold synleggjorde rapporten primært at saksbehandlingstida til tider var for lang. For å redusere saksbehandlingstid auka regjeringa klagenemndas budsjett i revidert nasjonalbudsjett for 2006. Auken er vidareført i 2007, 2008 og 2009. I tillegg fekk nemnda ei ekstra løyving på 1,2 millionar i 2007 for å redusere saksbehandlingstida. Elles gav rapporten ikkje grunnlag for å gjere radikale endringar på innretninga av KOFA.

Særleg om overtredingsgebyr ved ulovlege direkte innkjøp

Dei norske reglane om handheving viste seg ikkje tilstrekkelege til å hindre ulovlege direkte innkjøp. Slike innkjøp vert sjeldan oppdaga før kontrakt er inngått. Det er òg vanskeleg å sjå for seg at ein forbigått leverandør kan godtgjere noko krav på

⁹ I tråd med EF-domstolens dom C-81/98 Alcatel.

¹⁰ Resource-Partner Evaluering av klagenemnda for offentlige anskaffelser – KOFA 2006.

erstatning, dersom ein oppdragsgivar har gjort eit ulovleg direkte kjøp.

På den bakgrunn foreslo regjeringa å innføre heimel til å utferde overtredingsgebyr ved ulovlege direkte innkjøp. Stortinget vedtok forslaget med verknad frå januar 2007. Overtredingsgebyret føreset at overtredinga er forsettleg eller grovt aktlaus frå oppdragsgivar si side. Beløpssmessig kan det utgjere inntil 15 prosent av verdien av innkjøpet. Kompetansen til å utferde gebyr vart lagd til KOFA, som i desse sakene treffer rettsleg bindande avgjerder. Desse avgjerdene kan overprøvast av domstolen i første instans.

Ved klager som gjeld ulovlege direkte innkjøp gjeld ikkje kravet om sakleg interesse. Dermed kan klage setjast fram av alle som ønskjer det.

I løpet av 2007 behandla KOFA to saker der det var hevda frå klagaren at den innklaga hadde gjennomført eit ulovleg direkte kjøp. I den første av desse sakene gav klagenemnda eit gebyr på 1 million kroner. I den andre saka kom klagenemnda til at det ikkje var eit ulovleg direkte innkjøp, og at det derfor heller ikkje var grunnlag for å pålegge gebyr.

I 2008 behandla nemnda 28 gebyrsaker. Tre gebyr vart pålagde på høvesvis 950 000, 250 000 og 1,5 millionar kroner. I 9 av sakene kom nemnda til at det låg føre eit ulovleg direkte kjøp, men at det ikkje var grunnlag for pålegging av gebyr. Erfaringane viser at gebyrsakene er vesentleg meir arbeidskrevjande for klagenemnda enn vanlege klagesaker. Dette har samanheng med at dei sakene klagenemnda har behandla har omhandla prinsipielt viktige spørsmål av større vanskegrad enn ved ei gjennomsnittleg klagesak for brot på regelverket. Vidare er avgjerdene av om det ligg føre grunnlag for pålegging av gebyr gjenstand for fleire vurderingstema enn ved vanlege klagesaker, sidan det er eigne vilkår for pålegging av gebyr. I gebyrsaker må nemnda vurdere fleire spørsmål med kompleks bevisvurdering av blant anna kravet til skuld som ikkje gjeld ved vanlege klagesaker. I tillegg fører kravet om førehandsvarsel til den innklaga og behandling av eventuelle innvendingar før nemnda kan gjere endeleg vedtak, til meirarbeid for sekretariatet i forhold til vanlege klagesaker.

Eit to-spora klagesystem

Opprettinga av KOFA har medverka til å effektivisere handhevinga av reglane for offentlege innkjøp. KOFAs roller varetek likevel ikkje dei formelle forplikingane Noreg har etter handhevingsdirektiva. Desse pliktene vert varetekne i domstolssystemet.

Noreg har altså i dag eit to-spora klagesystem. Leverandørane kan velje om dei vil bringe ei sak inn for KOFA, for så eventuelt å klage same sak inn for domstolen, eller om dei vil gå direkte til domstolen. Men KOFA behandlar ikkje tvistar som er bringa inn, eller seinare vert bringa inn for retten eller til valdgiftsbehandling.

4.3.3 Nye reglar om handheving og vurdering av KOFAs rolle

Også i EU har ein sett veikskapar ved reglane om handheving. Dagens reglar gjer det i mange tilfelle mogleg for ein oppdragsgivar å inngå ein rettsleg bindande kontrakt med ein leverandør, utan at eventuelle andre interessentar har hatt tilstrekkeleg tid, informasjon og moglegheit til å overprøve avgjerda til oppdragsgivaren.

Eit nytt direktiv, som skal gjere handhevinga meir effektiv, vart derfor vedteke i EU hausten 2007. Leverandørar får betre høve til inngrep før offentlege kontraktar vert inngåtte. Direktivet innfører blant anna strengare krav til karenperiode, og at kontraktar som er inngåtte, i ei rekkje tilfelle skal kansellerast.

Innføring av reglane medfører ei rekkje juridiske problemstillingar, ikkje berre på innkjøpsområdet, men òg innan kontrakt- og erstatningsretten.

I desember 2008 oppnemnde regjeringa eit utval som skal foreslå korleis direktivet kan gjennomførast. Utvalet vil vurdere korleis det samla norske handhevingsssystemet best kan organiserast. I denne samanheng vil det vere aktuelt å vurdere kva oppgåver som skal liggje til KOFA i framtida. Det ligg likevel i mandatet for utvalet at KOFA bør bevarast som eit uavhengig, rådgivande tvisteløysingsorgan, dersom ikkje vesentlege juridiske eller faktiske forhold ved gjennomføringa av dei nye handhevingsreglane tilseier endringar i KOFAs rolle eller organisering. Evalueringa viste at KOFA har fungert godt i si rolle. Regjeringa legg stor vekt på at brukarane opplever KOFA som eit lågterskeltilbod som gir avklaringar på prinsipielle spørsmål.

Regjeringas tiltak

Tiltak 4.1. Regjeringa har nedsett eit utval som skal greie ut implementeringa av nytt handhevingsdirektiv i norsk rett, og vurdere korleis det samla norske handhevingsssystemet best kan organiserast. I denne samanhengen skal òg KOFAs oppgåver vurderast.

4.4 Etterleving av regelverket for offentlege innkjøp

Brot på regelverket for offentlege innkjøp vert avdekte gjennom søkjelys frå media, vakne leve- randørar og i samband med revisjon.

I 2008 fann KOFA at regelverket var brote i 61 saker, mens det i 38 saker vart konkludert med at reglane ikkje var brotne. At det vert konstatert brot i ein stor del av sakene må sjåast i samanheng med at sekretariatet avviser dei saker der klaga open- bert ikkje kan føre fram. Sekretariatet avviste 40 saker i 2008.

Ein gjennomgang av Doffin databasen i 2007, i regi av NHO, kan tyde på at er rekkje verksemdar ikkje kunngjer sine innkjøp slik reglane krev.¹¹ Undersøkinga viste at 29 kommunar ikkje hadde hatt ei einaste utlysing på to år. Ein av kommunane hadde om lag 10 000 innbyggjarar. Sjølv om slike funn gir grunn til bekymring, må det understreka at denne undersøkinga ikkje tek omsyn til at mange offentlege verksemdar er engasjerte i fellesinnkjøpssamarbeid eller gjer bruk av eksterne innkjøpssentralar. Dersom ein kommune gjer alle sine innkjøp over nasjonal terskelverdi gjennom eit felleskommunalt innkjøpssamarbeid, vil kommunenamnet ikkje gå fram av statistikken frå Doffin.

I samband med statlege, kommunale og fylkeskommunale revisjonar kjem det òg fram regelbrot og overtredingar. Riksrevisjonen har i sine årlege rapporteringar til Stortinget i Dokument nr.1, hatt gjentekne merknader om brot på regelverket i departement og underliggjande etatar. Mange av verksemdene har omfattande og gjentekne merknader til si innkjøpsverksemd. Riksrevisoren uttalte i samband med framlegging av revisjonen for 2005 at:

«Mange av de forholdene vi har påpekt innebærer en stor risiko for at offentlige midler ikke vert brukt slik Stortinget har forutsatt. Det ser dessverre ut til at det er langt igjen til at regelverket for offentlige anskaffelser som bl.a. skal sikre likebehandling av tilbydere i markedet og som skal gi trygghet for at misligheter og korrupsjon ikke forekommer, blir fulgt».

Kvart år sidan har det vore tilsvarande merknader, og sist ved framlegging av revisjonen for 2007, vart det uttalt at *«brudd på anskaffelsesregelverket fortsatt er et gjennomgående problem, og det er få spor til bedring»*.

Regjeringa har gjort mykje for å betre etterlevinga av lov og forskrift om offentlige anskaffelser,

blant anna ved nytt og forbetra regelverk i 2007, innføring av overtredingsgebyr og opprettinga av Difi i 2008 med ei eiga avdeling som skal arbeide for auka kompetanse om regelverket for offentlege innkjøp.

For ytterlegare å sjå korleis brot på reglane kan forhindrast, har regjeringa fått gjennomført ei kartlegging¹² av regelverksbrot for å sjå nærmare på årsakene som kan liggje bak, jf. kapittel 4.5. Etter å ha sett nærmare på korleis innkjøpsverksemda i offentlig sektor vert gjennomført, har regjeringa, slik det vert omtalt vidare i denne meldinga, bestemt at det er behov for å gjennomføre tiltak blant anna på områda organisering, leiingsforankring og kompetanseheving.

4.5 Kartlegging av brot på regelverket om offentlege innkjøp

For å få betre grunnlag for å vurdere korleis brot på regelverket om offentlege innkjøp kan reduserast, har regjeringa fått gjennomført ei ekstern kartlegging av regelbrot. Kartlegginga skulle gi ei oversikt over kva brot på regelverket som skjer, og årsakene som ligg bak. Difi har hatt ansvar for bestilling og oppfølging av kontrakten om kartlegginga. Oppdraget vart tildelt First Ventura AS. Mandatet for kartlegginga var:

«Utarbeide en oversikt over de brudd som fremkommer av Riksrevisjonens rapport (er) og (et utvalg KOFA-avgjørelser, samt kartlegge) et utvalg av kommuner mht hva kommunerevisjonene har avdekket av brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser (antall, type brudd, type kjøp etc). Videre skal man avdekke (definere) og kategorisere eventuelle felles trekk ved bruddene – eksempelvis type kjøp/prosess/organisatoriske forhold, med tanke på å kunne avdekke årsaker til regelbruddene og hvordan regelbrudd kan forebygges. En slik kartlegging kan eventuelt suppleres med undersøkelser rettet mot virksomhetene om hva de mener er bakenforliggende årsaker til bruddene. Videre skal det (om mulig) gjøres en undersøkelse om det er sammenheng mellom regelbrudd og typen forvaltningsvirksomhet.»

Kartlegginga vart gjennomført hausten 2008. I arbeidet er Riksrevisjonens rapportar frå 2005 og 2006 gjennomgatte. Rapporten for 2007 vart først tilgjengeleg 14. oktober, og er derfor ikkje innarbeidd. First Ventura peiker likevel på at pressemel-

¹¹ DeBoer og Michelsen, Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet, 2007.

¹² First Ventura AS Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene. 2008.

dinga frå Riksrevisjonen om rapporten for 2007 stadfesta funna i gjennomgangen First Ventura har gjort. For kommunal sektor er det gjort eit utval på 30 fylkes- og kommunerevisjonsrapportar. I tillegg er det gjennomgått 50 tilfeldig utvalde KOFA-saker.

4.5.1 Resultat frå kartlegginga

Eit gjennomgåande problem når det gjeld etterleving av regelverket, er brot på det grunnleggjande kravet til konkurranse. Dette er påvist i både Riksrevisjonens rapportar (i 20 av dei 32 reviderte verksemdene) og i kommunerevisjonens rapportar. I 15 av 30 rapportar frå kommunerevisjonen er det òg konkludert med uheimla eller ulovlege direkte innkjøp. I sistnemnde tilfelle peiker First Ventura rett nok på at det i nokre av tilfella kan vere tvil om heimelen for å følgje forskriftas del I (og dermed sleppe kunngjering av konkurranse) er oppfylt.

Krav til dokumentasjon i innkjøpsprosessen er òg eit område der det ofte skjer brot. I statleg sektor viser rapporten at 15 av 32 verksemdar bryt krav til dokumentasjon i innkjøpsprosessen, for eksempel ved manglande innkjøpsprotokoll. For kommunal sektor vert det avdekt at 15 av 30 rapportar avdekkjer brot på kravet til innkjøpsprotokoll. I tillegg viser rapportane frå Riksrevisjonen og kommunerevisjonen at det skjer andre brot på regelverket, som mangelfulle grunngevingar, feil bruk av rammeavtalar, mangelfull evaluering osv.

I gjennomgangen av KOFA-saker er det særleg 3 typar brot på regelverket som skil seg ut. I 23 av 50 saker vart det konstatert brot på kravet til føreseieleg saksbehandling. Brota skuldast blant anna at det ikkje var tilstrekkeleg informasjon slik at leverandørane kunne leggje inn tilbod, motstridande opplysningar om regulering av pris, manglande innhenting av referansar, endring av krav etter utløp av tilbodsfrist med meir. I 13 saker vart det konstatert brot på kravet til grunngeving. Brota skuldast anten mangelfulle eller totalt fråvær av grunngevingar om val og tildeling av kontrakt til dei leverandørar som deltok i konkurransen. I 9 saker konkluderte KOFA med brot på kravet til likebehandling. Brota skuldast blant anna forskjellsbehandling ved avvisning av leverandørar og tilbod, at leverandørane ikkje hadde fått dei same moglegheitene til å forlengje vedståingsfristar og at ulike prisar eller føresetnadar vart lagde til grunn i evalueringa.

4.5.2 Årsaker til regelbrot

Det ligg ikkje føre nokon inngåande analyse av årsaker til brota på regelverket, verken frå Riksre-

visjonens eller kommunerevisjonens rapportar. For å få informasjon om årsaker til regelbrot, vart det i kartlegginga gjennomført intervju med eit utval av representantar frå offentlege innkjøpsverksemdar. På bakgrunn av intervju trekkjer rapporten fram både forhold som gjeld organisering, kompetanse, tilgjengelege ressursar, leiingsforankring, bruk av verktøy, innkjøpsnettverk og måling/kontroll. Utfordringane i større statlege sektorar er forskjellige frå små kommunar når det gjeld organisering.

Kompetansebehovet ser òg ut til å vere størst i mindre offentlege verksemdar. Bruk av innkjøpsnettverk vert framheva som positivt for å styrke innkjøpsarbeidet. Funna i rapporten vert nærmare presenterte nedanfor.

Organisering

Mange av dei statlege verksemdene har ei sentral eining der den innkjøpsfaglege kompetansen er å finne. Fullmakta til å bestille følgjer ofte linjeansvaret. Ein av respondentane har uttalt at: «*Riktig organisering er innfallsporten for å sikre regelverksetterlevelse*». Når ein ser intervju under eitt, synest det å vere ein tendens som peiker i retning av at organiseringa av innkjøpsfunksjonen vert sentralisert eller er ønskt å verte sentralisert i større grad enn det som er tilfellet i dagens organisering.

Kompetanse og tilgjengelige ressursar

Intervju viser at det er den sentrale innkjøpseininga i organisasjonen som har spisskompetanse på innkjøp. Hovuddelen av dei som er spurde, meiner dei har tilstrekkeleg kompetanse. Samtidig vert det peikt på at «*regelverkets kompleksitet er utfordrende og medvirkende til regelverksbrudd*». Flest har fokus på regelverkskompetanse. Å organisere seg i innkjøpsnettverk ser ut til å vere viktig i forhold til å sikre kompetanse om offentlege innkjøp. Ekstern rettleiing som finst hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Difi, mv. ser i stor grad ut til å bli brukt.

Fleire melder at dei har problem med å få tilstrekkelig ressursar til innkjøp. Mindre kommunar oppgir at ressursomsyn (budsjett og tid) kan gjere det vanskeleg å gjennomføre kompetansetiltak.

Leiarforankring

Fleire av intervjuobjekta oppgir at det er vanskeleg å få toppleiarane i verksemda til å gi tilstrekkeleg merksemd på innkjøpsområdet, og at dette hemmar gjennomslagskrafta, ressursallokering osv. I

rapporten vert leiarforankring framheva som svært viktig for innkjøpsområdet og etterleving av regelverk.

Måling og kontroll

Rapporten viser at ein del verksemdar gjennomfører intern kontroll, men rapporten peiker på at det er vanskeleg å sjå nokon einskapleg tendens på området. Basert på eigne erfaringar meiner First Ventura at det er «*store mangler knyttet til prosess- og kontraktsoppfølging*».

Andre forhold

I arbeidet er betydninga av innkjøpsstrategi vurdert. Regelbrot ser ikkje ut til å vere direkte knytte opp mot mangelfulle eller dårlege innkjøpsstrategiar, men dei noverande innkjøpsstrategiane ser heller ikkje ut til å ha den effekten ein ønskjer. Samtidig peiker rapporten på at ein truleg ikkje veit nok om innhaldet og kvaliteten av strategien, og at ein ikkje kan konkludere når det gjeld verknader av innkjøpsstrategiar.

Fleire av respondentane nyttar elektronisk handel (e-handel), men peiker på at det er ressurskrevjande med både innføring og bruk av e-handel. Både eigne og sentralt utvikla malar vert nytta, og tilgangen på malar ser ut til å vere god. Rapporten peiker på at verksemdene «*har et stykke vei å gå før verktøyene vil bidra stort i forhold til overholding av anskaffelsesregelverket*», og stiller også spørsmål ved om verksemdene i tilstrekkeleg grad nyttar gode og kvalitetssikra malar/verktøy.

I følgje rapporten er det ein hovudtrend at verksemdene anten har interne eller eksterne nettverk. Nettverka kan variere frå kompetanse- og erfaringsdeling til innkjøpsamarbeid. Intervjuobjekta gir «*temmelig entydig uttrykk for at slike nettverk bidrar svært positivt i anskaffelsesarbeidet på alle måter*.» I rapporten meiner ein at dette truleg førebyggjer regelverksbrot.

Rapportens oppsummering av årsaksforhold

Rapporten oppsummerer med at årsaksforholda er samansette, men at manglande regelverkskompetanse og svak leiingsforankring av innkjøpsverksemda er viktige forhold:

«Vi kan ikke med sikkerhet peke på en eller flere årsaker som alltid foreligger. Det ser imidlertid ut til at mangelfull regelverkskompetanse gjennomgående er en årsak til regelbrudd i veldig mange tilfeller. Det fremkommer videre

rimelig klart, særleg i intervjuene, at manglende forankring av anskaffelsesområdet i virksomhetsledelsen virker å være av stor betydning i fht. regelbrudd.»

4.6 Vurdering av årsaker til regelbrot

Rapporten har søkt å finne tendensar og hovudtrekk bak brota på reglane om offentlege innkjøp. Det var kort tid til kartlegging av kjelder og analyse av funn, men funna i rapporten stadfester etter regjeringas vurdering at det er behov for å vurdere spørsmåla om betre etterleving av regelverket og profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen i eit breitt perspektiv.

Omfanget og breidda i typar regelbrot er stort. Etter regjeringas vurdering er særleg brot på grunnleggjande krav om konkurranse og gjennomføring av ulovlege direkte innkjøp alvorleg. Brot på kravet om dokumentasjon gjer det vanskeleg å etterkontrollere viktige val og avvegingar i løpet av innkjøpsprosessen, og kan bidra til å svekkje tilliten til offentlege innkjøpsprosessar. Dette reduserer også moglegheita for å avdekkje forsømingar og korrupsjon.

Kartlegginga viser at årsaksbiletet er samansett, og at det er nødvendig å sjå meir heilskapleg på korleis ein gjennomfører innkjøp i offentleg sektor. Regjeringa meiner at det særleg er tre område som skil seg ut når det gjeld vidare oppfølging:

- Forankring hos leiar
- Organisering av innkjøpsaktivitetane
- Kompetansebehov

I rapporten vert det blant anna peika på at regelverket om offentlege innkjøp er komplisert. Det vert likevel ikkje avdekt konkrete enkeltføresegner, eller delar av regelverket, som er spesielt kompliserte. Rapporten viser derimot at mange av brota på regelverket knyter seg til det grunnleggjande kravet til konkurranse. Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller krav om at innkjøpet så langt det er mogleg skal vere basert på konkurranse. For innkjøp under 500 000 kroner vert det ikkje stilt spesielle krav til korleis konkurransen skal gjennomførast. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i sin rettleiar peikt på ulike måtar å gjennomføre konkurransar på, for eksempel gjennom innhenting av fleire tilbod pr. e-post eller ved å annonsere konkurransen.

Dei eksempel som vert trekte fram i rapporten om brot på konkurranseprinsippet er knytte til forhold som at det ikkje er innhenta konkurrerende

tilbud, at utgåtte rammeavtaler er nytta eller at vilkåra for eigenregi¹³ ikkje er oppfylte. Døme på brot på kravet til dokumentasjon er at det manglar innkjøpsprotokoll eller at det ikkje ligg føre skriftleg avtale med leverandøren. Krav til innhenting av konkurrerende tilbud og føring av protokoll er etter regjeringas vurdering ikkje føresegner som er spesielt kompliserte.

Enkelte brot på regelverket er knytte til føresegner om korleis konkurransen skal gjennomførast, for eksempel mangelfull evaluering. Rapporten viser til eksempel der oppdragsgivaren ikkje har evaluert alle dei tildelingskriteria ein sjølv hadde valt ut i forkant av konkurransen, men har valt å fokusere på pris aleine. Kravet til føreseieleg behandling gjer at ein ikkje kan velje å endre kva element som skal avgjere tildelingsavgjerda undervegs i konkurransen utan å varsle leverandørane i god tid før tilboda skal leverast inn. Oppdragsgivaren skal i etterkant kunne grunngi val av leverandør og tilbud på bakgrunn av krava som er stilte i forkant av konkurransen. Slike brot tyder på dårleg planlegging av innkjøpet og mangelfull vurdering av kva element det skal leggjast vekt på for få best mogleg behovsdekning. Viss ikkje forarbeidet er godt, kan det ofte resultere i regelbrot på eit seinare stadium i innkjøpsprosessen. Utarbeiding av eit godt konkurransegrunnlag føreset god inn-

kjøpskompetanse, jf. omtale av kompetansebehovet i kapittel 8.

Som det går fram av kapittel 4.1.3, vil regjeringa arbeide vidare på område der regelverk eller praktisering inneber spesielle utfordringar. Regjeringa meiner likevel det ikkje er formålstenleg med ein ny brei gjennomgang for å forenkle regelverket berre to år etter førre revisjon.

Kartlegginga viser at mange brot på regelverket skuldast manglande ressursar og låg kompetanse hos den som gjennomfører dei ulike fasar av innkjøpsprosessen. Dette tyder på at innkjøpsfunksjonen ikkje er tilstrekkeleg prioritert og forankra hos mange verksemdsleiarar. Ei bevisst organisering av innkjøpsfunksjonen inneber òg fokus på kva for personar i organisasjonen som må ha kompetanse om innkjøp, og korleis fullmakter og verktoy vert implementerte. Viss den som er ansvarleg for aktivitetar i tilknytning til innkjøpsprosessen ute i organisasjonen, ikkje har kjennskap til regelverket (for eksempel ein rektor på ein skole), ikkje har tilgang til gode verktøy eller ikkje får tilført ressursar til å ivareta innkjøpsaktivitetane, så hjelper det ikkje kor gode innkjøparar ein har sentralt. Utan formålstenleg organisering vil òg andre tiltak, som for eksempel kompetansetiltak, ha avgrensa effekt. Dette vert òg understreka i rapporten: *«manglende ressurser kombinert med desentralisert innkjøpsfunksjon byr på store utfordringer.»*

Særleg mindre kommunar peiker på utfordringar knytte til å få ressursar til å gjennomføre innkjøp i samsvar med regelverket. Regjeringa meiner dette reiser spørsmål om det er behov for å vurdere nærmare auka samarbeid mellom offentlege verksemdar.

¹³ Omgrepet eigenregi vert nytta om oppgåver som vert utførte innanfor ein og same juridiske person. Eigenregi mellom to separate juridiske personar kan òg førekomme dersom oppdragsgivar utøver tilsvarande kontroll over leverandørselskapet som over eiga verksemd, og den vesentlege delen av aktiviteten til leverandøren er knytt til den kontrollerande oppdragsgivaren.

5 Korrekte og gode innkjøp er eit leiaransvar

5.1 Om leiaransvar

Toppleiarar har det overordna ansvaret for heile verksemda, mens leiarar på lågare nivå har ansvar innanfor sine område.

Leiaransvaret i offentleg sektor er omtalt i Plattform for leiing i staten (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008) og i Ledelse i kommunesektoren, KS' policy for god leiing.

5.2 Leiarars ansvar ved innkjøp

Innkjøp er ein av dei sentrale verksemdsprosane i alle offentlege verksemder. Leiinga i kvar enkelt verksemd er ansvarleg for at innkjøp av varer og tenester støttar opp under måla som er sette for verksemda, og at dei vert utførte i samsvar

Boks 5.1 Leiarars generelle ansvar

- Styringsansvar: Gjere prioriteringar, leggje strategiske planar, sikre formålstenleg organisering, styre ressursar, fordele arbeid og regulere maktforhold
- Driftsansvar: Sørgje for at verksemda har system og rutinar som er tenlege for oppgåveløysinga og fungerer etter høgverdige etiske prinsipp
- Resultatansvar: Ivareta mål- og resultatstyring slik at oppgåvene vert løyste effektivt og med høg kvalitet
- Personalansvar: Sørgje for å rekruttere og følgje opp medarbeidarar slik at dei får moglegheiter til å bruke og utvikle kompetansen sin
- Kommunikasjonsansvar: Leggje til rette for god kommunikasjon internt og eksternt og sørgje for flyt av relevant informasjon
- Samfunnsansvar: Fremje demokratiske og rettsstatlege verdiar, tene fellesskapet, vise openheit og bidra til godt omdømme i befolkninga

med gjeldande lovar og reglar. Dette ansvaret kan ein leiar ikkje delegere.

Leiarar har ansvar for å setje innkjøpsarbeidet inn i ein strategisk samanheng og sortere mellom ulike typar innkjøp. Det må utarbeidast mål og strategiar for innkjøpsarbeidet. Særleg gjeld dette innkjøp som har tydeleg samanheng med dei oppgåvene som verksemda skal løyse. Strategien for innkjøp må setjast i samanheng med verksemdas ressursar, både dei personellmessige, faglege og

Boks 5.2 Leverandørutviklingsamarbeid i Nordland og Nord-Trøndelag

Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommunar driv aktiv leverandørutvikling i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Samarbeid skal utvikle og forbetre lokalt næringsliv til større konkurransekraft i leveransar til det offentlege. Gjennom samarbeidet skal offentlege verksemder i fylka få hjelp til å utvikle innkjøpsfunksjonen sin, medrekna leverandørutviklingsrolla. Dette skjer gjennom etablering av møteplassar, nettverk og kontaktar for utveksling av informasjon og rettleiing for leverandørane og oppdragsgivarar. Det vert jamleg arrangert næringslivstreff, kurs og seminar. I samarbeid med NHO er det etablert ei rådgivingsteneste retta mot næringslivet for betre forståing av regelverk og prosedyrar i innkjøpsprosessen. Fylkeskommunane er også sterkt engasjerte i å vurdere kva e-handelsløysingar som er formålstenlege for å kunne tilrå desse til næringslivet, slik at ressursar vert utnytta meir optimalt. Dei arbeider òg for ein innkjøpspolitikk der miljøvennlege varer og tenester vert føretrekte. Målet er redusert forureining og avfall og auka gjenvinning og resirkulering.

Samarbeidet er godt forankra i leiinga i fylkeskommunane, som viser engasjement og forståing for kor viktig innkjøpsområdet er for måloppnåing i eiga verksemd men, òg for utviklinga av eit konkurransedyktig regionalt næringsliv.

økonomiske. Leiarar må sjå til at planlegging av innkjøp vert sett i samanheng med verksemdas budsjett og verkemiddel som kunnskapsbygging og teknologi.

Leiarar må sørge for ei robust organisering av ressursane med effektive rutinar, og sjå til at desse vert følgde. Dette inneber at det må avklarast kven som skal ha ansvar for kva typar innkjøp på kva nivå, og at det vert gitt tydelege mandat når det gjeld kven som skal stå for dei ulike fasane i ein innkjøpsprosess.

Vidare er det ei leiaroppgåve å sjå til at verksemda har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen til å gjere innkjøp som dekkjer behova godt og er korrekte ut frå regelverket. Dei fleste verksemdene vil kunne byggje opp intern kompetanse for dette formålet. For dei aller minste einingane kan det vere nødvendig å inngå i nettverk eller samarbeide med andre for å sikre ein profesjonell innkjøpspraksis, eventuelt få assistanse frå fagmiljø som har spesialkompetanse når det gjeld offentlege innkjøp.

Leiarar har eit ansvar for å skape eit miljø der det er høgt medvit og fokus på risiko og risikohandtering innanfor innkjøpsområdet. Det må vere etablert rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje avvik.

5.3 Leiarfokuset på innkjøp er for svakt

Hausten 2008 sette Fornyings- og administrasjonsdepartementet ned ei arbeidsgruppe som skulle beskrive og drøfte styrkar og veikskapar ved organiseringa av innkjøpsverksemda i offentleg sektor. Arbeidsgruppa vart leidd av Difi, og bestod av personar med god praktisk erfaring og kjennskap til offentlege innkjøp.

I rapporten¹ sin framhevar arbeidsgruppa at

«det er mye som tyder på at mange ledere i offentlige virksomheter ikke har hatt det nødvendige fokus på innkjøpsområdet, og at det ligger et stort forbedringspotensial hva gjelder styring og kontroll av anskaffelsesfunksjonen».

Dette vert underbygd av ei undersøking om innkjøpsarbeidet i 13 offentlege verksemdar, der det kjem fram at:

«i den grad virksomhetene har vedtatte strategier og plandokumenter, så er disse av svært variabel karakter med hensyn til nivå, omfang

og innretting av anskaffelsesfunksjonen i forhold til den operative verdien de har for den enkelte innkjøper».

Strategidokumenta omtalar i liten grad verkemiddel som kunnskapsbygging eller teknologi, og det vert sjeldan skilt mellom ulike typar innkjøp. Undersøkinga viser òg at det i mange verksemdar er mangelfull eller ingen samband mellom verksemdas budsjett og planlegging av innkjøpa, og at få verksemdar gjer nødvendige analyser av innkjøpsområdet med omsyn til gjennomførte innkjøp, framtidige behov og leverandørmarknaden.

Kor store ressursar som er sette av til innkjøpsfunksjonar, avheng av verksemdas storleik og eigenart. I store verksemdar kan det ofte vere avsett fleire heile stillingar i sentrale funksjonar. Lokalt i linja eller fagavdelinga kan det vere sett av både heile og delar av stillingar til innkjøpsarbeidet. I mange mindre verksemdar er det ikkje avsett årsverk til innkjøp, verken sentralt eller lokalt i linjeorganisasjonen. Mange regelbrot synest å vere eit resultat av for knapp tid og for knappe ressursar. Arbeidsgruppa meiner at:

«ledere i mange virksomheter ikke prioriterer å avsette tilstrekkelige ressurser til innkjøpsarbeidet, og at dette bekreftes ved at det ofte er avsatt flere ressurser til å behandle fakturaer enn til å planlegge og gjennomføre innkjøpene.»

Arbeidsgruppa seier vidare:

«Dette tyder på at ledere ikke tar innkjøpsfunksjonen helt på alvor, eller at lederen ikke ser behovet for å avsette tilstrekkelige ressurser».

5.4 Leiarar må gi innkjøpsområdet større merksemd

Tydeleg leiingsfokus på innkjøpsaktiviteten i verksemdene er sentrale føresetnadar for profesjonelle og korrekte innkjøp, og regjeringa meiner at dette er ei av dei største utfordringane for innkjøpsområdet. Auka profesjonalisering av innkjøpsområdet og god regeletterleving er avhengig av støtte og forplikting frå verksemdsleiarar. Regjeringa meiner derfor at tiltak retta mot verksemdsleiarar for betre styring og kontroll av innkjøpsaktiviteten er avgjerande. Først når dette er på plass, vil tiltak og forbetningar på andre område gi den ønskede effekten på regelverksetterlevinga. Dette gjeld òg regjeringas strategi og tiltak på områda regelverksutvikling, formålstenleg organisering, nettverksbygging og kompetanseheving som er omtalt i eigne kapittel i denne meldinga. Fornyings- og adminis-

¹ Om organisering av offentlig innkjøpsvirksomhet, 15. november 2008.

trasjonsdepartementet vil gi Difi i oppgave å utvikle kompetansetilbud retta mot leiarar. Dette må innrettast slik at leiarar får ei større forståing for kva innkjøpsområdet har å seie for verksemdas resultat og måloppnåing.

Regjeringa meiner vidare at dei verkemiddel som vert nytta for styring og utvikling av offentlege verksemder, i større grad må takast i bruk for å auke forankring av innkjøpsområdet hos leiarar i stat og kommune. Nedanfor er det ein omtale av nokre av desse verkemidla.

Om leiarlønnskontraktar i staten

Leiarlønnsordninga, som omfattar om lag 300 av dei øvste leiarane i staten, legg til rette for god dialog og resultatoppfølging mellom leiarar på ulike nivå. Den er ei fleksibel ordning som tek omsyn til særtekka i dei ulike sektorane. Systemet opnar for at det enkelte departementet fastset krav til resultat på ulike område i kontrakten til kvar enkelt leiar.

Om leiaravtalar i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Mange kommunar og fylkeskommunar har òg teke i bruk verkemiddel som leiaravtalar, kriterium for måling av resultatoppnåing og resultatlønn for å styre og utvikle kommunen eller fylkeskommunen. Leiaravtalar er kommunanes eige styrings- og leiarverktøy. Undersøkinga Kommunal organisering 2008² viser at over halvparten av kommunane og fylkeskommunane spesifiserer forventningar til leiar eller tilsett gjennom leiaravtalar eller liknande. Nesten 30 prosent av kommunane og 50 prosent av fylkeskommunane har innslag av prestasjonslønn, der lønssystemet er knytt til individuelle prestasjonar eller avdelingars/fageiningars prestasjonar. Det er stor variasjon i utforming av leiaravtalar og kva område avtalane fastset kriterium og mål for. Departement som ønskjer det, kan inkludere krav knytte til innkjøp i leiaravtalen.

Om etatsstyringa

Styringa av underliggjande etatar er ein viktig del av sektoransvaret for departementa i og med at departementa utøver ein vesentleg del av si myndigheit gjennom underliggjande etatar.

Etatsstyringa omfattar både den langsiktige, strategiske styringa av verksemda, som å definere mål, utforme organisasjons- og styringsstruktur, bestemme investerings- og utviklingsoppgåver, men òg den daglege operative styringa.

Formålet med etatsstyring er å:

- Sikre at underliggjande verksemder bidreg til å oppnå politiske mål og prioriteringar
- Sikre at tildelte ressursar vert utnytta i samsvar med fastsette krav til produktivitet, kvalitet og risiko
- Sikre at verksemda opererer innanfor dei lovar, reglar og rammer som er fastsette for verksemda
- Sikre at verksemda oppfyller dei oppgåver den er sett til å gjere
- Bidra til at verksemda utnyttar og utviklar organisasjonen sitt potensial.

Det viktigaste styringsdokumentet er tildelingsbrevet som tek utgangspunkt i Stortingets budsjettvedtak. I dette brevet konkretiserer ein mål og

Boks 5.3 Krav til fylkesmennene

Tildelingsbrevet til fylkesmennene for 2009 omtaler offentlege innkjøp og krev at kvart embete:

- «har og held vedlike føremålstenlege rutinar og støttesystem i eigen organisasjon som sikrar at risikoen er låg for brot på regelverket, samstundes som kravet til effektiv ressursbruk vert teke vare på;
- har og held vedlike kompetanse på regelverket for offentlege innkjøp, samt at retningslinene og rutinane til embetet på dette området er godt kjent blant dei tilsette;
- syter for at store og/eller kritiske kjøp inngår i embeta sine fleirårige planar, samt vurderer bruk av rammeavtalar, innføring av elektroniske innkjøpsverktøy og evt. innkjøpssamarbeid med andre embete m.m.
- syter for at gjennomføringa av prosessen ved kjøp av varer og tenester vert dokumentert på forsvarleg vis, t.d. gjennom føring av protokollar, jf. Forskrift om offentlege anskaffelser § 3-2.

Fylkesmannen skal vidareføre ordninga med eigen innkjøpskoordinator. Embeta må sikre at innkjøpskoordinatoren har tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å vareta oppgåva.»

² NIBR-rapport 2008:20 – Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

krav til verksemda saman med dei ressursar som vert stilte til rådvelde. Tildelingsbreva skal haldast på eit detaljeringsnivå som er tilpassa prinsippa for mål- og resultatstyring, og måla skal vere tilpassa kvar enkelt verksemd. Etatsstyringa skal vere basert på ei vurdering av eigenart, risiko og tyngd («vesentlighet»). Verksemdene bør regelmessig utføre overordna risikovurderingar. Risikovurderingane vil vere ein del av styringsdialogen, og vil i sin tur påverke kva tema departementet og verksemda må vere særleg merksame på. Ut i frå ei slik risikovurdering må kvart enkelt eigardepartement vurdere om det er behov for mål og resultatkrav på innkjøpsområdet.

Etatane rapporterer til departementet om oppnådde resultat og ressursbruk gjennom årsrapporten, men gjerne òg gjennom for eksempel halvårs- eller tertial rapportering. Departementet kan òg gjennomføre meir omfattande evalueringar av effektivitet og måloppnåing i verksemda. Tildelingsbrev og årsrapportane vert sende Riksrevisjonen. I tillegg kjem den årlege leiarsamtalen mellom departementsleiinga og leiaren for den underliggjande verksemda. Det kan vere relevant å ta inn omtale av aktivitetar knytte til forbetring av innkjøpsområdet både med tanke på effektivitet og overhalding av lov og forskrift.

Rapportering i kommunanes årsmelding

Kommunane utarbeider årsmeldingar for kvart kalenderår. Kommunelova § 48 nr. 5 fastset innhaldet i årsmeldinga;

«I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det

skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, samt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.»

I Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) foreslo Kommunal- og regionaldepartementet òg at kommunane og fylkeskommunane skal gjere greie for tiltak som er sette i verk og tiltak som det er planlagt å setje i verk for å sikre ein høg etisk standard i verksemda. I merknaden til forslaget heiter det:

«Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte. Der hvor administrasjonssjefen for eksempel har arbeidet med å forbedre sin interne kontroll eller hvor kontrollutvalget har fått gjennomført forvaltningsrevisjoner på områder av betydning for kommunens tillit og omdømme, kan dette være relevant å nevne i årsberetningen.»

Det er grunn til å understreke at det òg kan vere relevant å ta inn omtale av aktivitetar knytte til kommunen sine innkjøp i årsmeldinga. Regelverket om offentlege innkjøp er eit viktig verktøy for å sikre innbyggjarane sin tillit til kommunale innkjøpsprosessar. Viss kommunen for eksempel har gjennomført eller planlegg tiltak for å sikre betre gjennomføring, kontroll og oppfølging av innkjøpa eller tiltak på spesielle område som regelverkskompetanse, vil det vere naturleg å omtale dette i årsmeldinga som eit tiltak for å sikre høg etisk standard i verksemda.

6 Intern kontroll

Effektiv verksemdsstyring avheng av fleire faktorar, blant anna intern revisjon, aktiv risikostyring og god intern kontroll. Intern kontroll vert gjerne skildra som ein prosess som er sett i gang og gjennomført av verksemdas styrande organ, leiing og tilsette. Intern kontroll vert utforma for å gi rimeleg tryggleik for måloppnåing innanfor målretta og effektiv drift, påliteleg rekneskapsrapportering og overhalding av lovar og reglar.¹

Innkjøp er ein viktig del av mange prosessar i ei verksemd, og må derfor vere gjenstand for god kontroll og styring på same måte som andre sektorovergripande forhold som eksempelvis personalpolitikk, etisk regelverk mv. Intern kontroll er eit viktig verkemiddel for å skjerpe etterlevinga av regelverket om offentlege innkjøp, forvalte ressursar på ein god måte og for å førebyggje korrupsjon og misferd ved offentlege innkjøp.

Gjennom intern kontroll kan for eksempel brot på regelverket eller manglande oppfølging av inngåtte kontraktar avdekkjast. Dette kan gi leiinga grunnlag for å setje i verk forbetringstiltak. Reglane om intern kontroll bør brukast saman med tiltak som skal sikre formålstenleg organisering og tilstrekkeleg kompetanse.

6.1 Intern kontroll i staten

6.1.1 Krav til intern kontroll i staten

Krav til intern kontroll er regulerte i Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene). Desse vert gjerne omtalte samla som Økonomiregelverket. Økonomiregelverket gjeld blant anna for aktivitetane i alle statlege forvaltningsorgan.

Økonomiregelverket og Lov om offentlege anskaffelser med tilhøyrande forskrifter regulerer

ulike sider av innkjøpsverksemda. Regelverket om offentlege innkjøp inneheld føresegnar om sjølvkjøpsprosessen, dvs. val av konkurranseform, evaluering og avgjerd om val av tilbod og kontraktsinngåing. Økonomiregelverket inneheld både allmenne krav til intern kontroll generelt i statlege verksemdar og reglar spesielt knytte til innkjøp

Dei allmenne krava til intern kontroll generelt i staten er regulerte i §14 i Reglementet og i kapittel 2 i Bestemmelsene.

Boks 6.1 Intern kontroll – Reglementet § 14:

«Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultat står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultat er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i henhold til gjeldende lover og regler
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes»

I tillegg er intern kontroll regulert i føresegn 2.4:

«Alle virksomheter skal etablere intern kontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring.»

¹ Nærmare informasjon om definisjon av intern kontroll kan ein blant anna få i COSO-rapporten «Internal Control – An Integrated Framework», som vart utgitt i USA i 1992 av The Committee of Sponsoring Organisations (COSO). Ein analyse utarbeidd av professor Flemming Ruud (2005) konkluderer med at Reglementet for Økonomistyring i staten (2003) byggjer delvis på COSO-rammeverket for intern kontroll.

For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal leiinga for verksemda etablere system, rutinar og tiltak der det blant anna skal fokuserast på å identifisere risikofaktorar som kan medverke til at ein ikkje når verksemda sine mål. Ved etablering av kontrolltiltak skal leiinga vurdere kva kostnader tiltaket medfører, målt opp mot den nytte og dei fordelar ein kan oppnå. Alle tiltak skal forankrast på overordna nivå for å sikre relevans og heilskap i risikobildet.

6.1.2 Vidare arbeid med intern kontroll i staten

Hovudprinsippa for den interne kontrollen med statlege innkjøp er dekkjande og har lege fast i lengre tid. Regjeringa meiner derfor at arbeidet med å vidareutvikle internkontrollen bør skje med utgangspunkt i det gjeldande regelverket og ikkje ved å innføre nye og meir detaljerte reglar. Regjeringa vil derfor be Difi og SSØ utarbeide rettleiing om korleis regelverket om intern kontroll i staten kan brukast på innkjøpsområdet.

Regjeringas tiltak

Tiltak 6.1. Regjeringa vil rettleie statlege verksemdar om korleis intern kontroll kan brukast på innkjøpsområdet for å skjerpe etterlevinga av regelverket for offentlege innkjøp, førebygginge korrupsjon og misferd og sikre god forvaltning av fellesskapet sine ressursar.

6.2 Kommunelovas regel om «betryggende kontroll»

Verksemda i kommunane og fylkeskommunane er regulert av ei lang rekkje lover. Kommunelova har ei generell føresegn om «betryggende kontroll», mens særlovgivinga stiller meir eller mindre detaljerte krav om intern kontroll på dei ulike områda.

Føresegna om «betryggende kontroll» kom inn i kommunelova i 2004, og innebar den gongen inga realitetsendring. Målet var å markere at administrasjonssjefen har eit viktig ansvar for å føre kontroll med verksemda til administrasjonen. I dette ligg òg å etablere tilfredsstillande rutinar for å sikre seg slik kontroll, jf. Ot.prp. nr. 71 (2002–2003) side 50. Det heiter vidare:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjons-

Boks 6.2 Kommunelovas føresegner om «betryggende kontroll»

Kommunelova § 23 nr. 2 andre setning lyder:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Føresegna bruker ikkje omgrepet intern kontroll og inneheld heller ikkje krav om særskilte system eller aktivitetar. Føresegna har to dimensjonar:

- Administrasjonssjefen skal ha «betryggende kontroll» med administrasjonen (det vil seie kommunen eller fylkeskommunen si verksemd utanom folkevalde organ)
- Administrasjonssjefen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksar vert følgde i administrasjonen.

sjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.» (Ot.prp. nr. 71 (2002–2003) side 104)

Kva som skal til for å ha «betryggende kontroll» i den enkelte kommune og fylkeskommune, vil avhenge av lokale forhold, risikoar og organiseringar sett i lys av alminnelege krav til god leiing, styring og kontroll.

6.2.1 Erfaring med regelverk

Regjeringas utgangspunkt er at kommunane og fylkeskommunane har, og skal ha, fridom til å finne ulike løysingar innan rammene av nasjonalt regelverk.

I juni 2007 sette Kommunal- og regionaldepartementet ut eit utgreiingsoppdrag for å få ei oversikt over og ny kunnskap om kommunanes praktisering og utvikling av intern kontroll. Det vart blant anna vist til at det i dei seinare åra har skjedd store endringar i organisasjons- og ansvarsforholda i norske kommunar (desentralisering og delegering) og det har skjedd endringar på revisjonsida. Samtidig er det avdekt uheldige saker i kommunal sektor med samansett årsaksforklaring, men der det òg kan tyde på at internkontrollen har svikta.

Hovudformåla med oppdraget var:

- Å få ei oversikt over kommunanes praktisering av kommunelova § 23 nr. 2 i forhold til styring, kontroll og kvalitetssikring, og internkontrollen sin plass i utvikling av kommuneorganisasjonen.
- Å kaste lys over behovet for statlege initiativ på området.

Agenda Utredning & Utvikling AS leverte sin rapport² i mai 2008. I rapporten kom det blant anna fram at det vert arbeidd mykje med utviklinga av intern kontroll i kommunane, men at det er store forskjellar på kor langt kommunane har komme. Dette varierer òg mellom sektorane: pleie- og omsorgssektoren har komme lengst. Det har dei siste åra vore eit sterkt fokus på å avverje avvik og misferd, særleg på innkjøpssida. Fleire kommunar ønskjer statlege initiativ når det gjeld intern kontroll, særleg gjeld det rettleiing i å utvikle intern kontrollen og gode verktøy for risikovurdering og styring. Formålstenleg organisering og gode rutinar var òg blant forholda som vart trekte fram som viktige for god intern kontroll.

I rapporten vert kommunane sine utfordringar med intern kontroll vurderte slik:

«Kommunene må håndtere risiko på et langt bredere område enn de fleste bedrifter. Målstrukturen er også kompleks, med konkurrerende og til dels motstridende målsetninger. En annen utfordring knytter seg til resultatmåling, samtidig som en stor andel av kommunens produksjon er ikke umiddelbart enkel å måle. Dette gjelder også mål om statlige krav til internkontroll.

Samtidig er behovet for internkontroll trolig større i en kommune enn i mange bedrifter. For det første leverer kommunen svært viktige tjenester knyttet til opprettholdelse av liv og helse. For det andre blir kommunens tjenesteproduksjon finansiert av borgerne. Det er viktig for kommunens legitimitet å kunne vise at de leverer i forhold til de mål som er satt, og at disse leveransene er kostnadseffektive. Internkontroll, og rapportering fra denne kan være en viktig kilde til legitimitet.

Det vert ikkje rådd til at kommunelova § 23 nr. 2 skal bli meir detaljert om innhaldet i omgrepet *betryggende kontroll*:

«AGENDA tror ikke det er hensiktsmessig å utforme en minimumsstandard for hva som er betryggende kontroll. Til det er kommunene

for forskjellige. Kontrollbehovet kan også påvirkes av hvilken organisering kommunen har. Det er etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig at staten skal gi føringer som blir determinerende for kommunenes valg av organisasjonsmodeller. En mer begrenset føring, for eksempel knyttet til gjennomføring av risikoaalyser og etablering av styrings- og rapporteringssystemer knyttet til risikoene, er etter vår mening mer aktuelt.»

6.2.2 Vidare oppfølging av arbeidet med eigenkontroll i kommunal sektor

Kommunal- og regionaldepartementet har sett ned ei arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak for å styrkje eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar. Arbeidsgruppa har eit generelt mandat til å foreslå tiltak lokalt og nasjonalt som kan styrkje eigenkontrollen. Mandatet nemner uttrykkeleg at arbeidsgruppa skal peike på område der rettleiing kan vere eit verkemiddel:

«Arbeidsgruppa skal identifisera område der rettleiingsmaterieil kan verka til å styrkja arbeidet i kontrollutvala, revisjonane og internkontrollen til administrasjonssjefen og skissera innhaldet i rettleiingsmaterieilet.»

Arbeidsgruppa har fått eit særskilt mandat til å sjå på kommunale innkjøp:

«På bakgrunn av rapporten «Internkontroll i norske kommunar» frå Agenda skal arbeidsgruppa vurdere og føreslå tiltak for at kommunane og fylkeskommunane utviklar ein heilskapeleg internkontroll. Arbeidsgruppa skal presentera gode eksempel på internkontrollsystem når det gjeld anskaffingar, og føreslå tiltak eller rettleiing som kan verka til at kontroll med anskaffingar vert ein del av ein heilskapeleg internkontroll.»

Arbeidsgruppa skal levere sin rapport innan utgangen av 2009. Regjeringa avventar arbeidsgruppas rapport og tilrådingar før det vert vurdert nærmare oppfølging av Agendas rapport eller andre tiltak som gjeld administrasjonssjefens internkontroll, blant anna med innkjøp.

Regjeringas tiltak

Tiltak 6.2. Regjeringa vil følgje opp kravet til intern kontroll i kommunal sektor. Det er oppnemnt eit utval som skal sjå nærmare på korleis kontroll med innkjøpsområdet kan bli ein del av ein heilskapeleg intern kontroll.

² Rapporten er tilgjengeleg på Kommunal- og regionaldepartementets heimeside: www.regjeringa.no/krd

7 Formålstenleg organisering

7.1 Om organisering av innkjøp

Formålstenleg og god organisering er ein føresetnad for at innkjøpa kan gjennomførast korrekt og effektivt. Det finst ingen absolutte sanningar om korleis innkjøpsfunksjonen skal eller bør organiserast. Det finst likevel mange forslag til organisasjonsmodellar, og eit viktig spørsmål er om det skal vere sentral eller lokal organisering av innkjøpsaktivitetane. Dette kan gjerne kombinerast, eksempelvis desentrale innkjøp med sentral kontrollfunksjon eller sentralisert innkjøp for nokon oppgåver eller produkt, og desentrale innkjøp for andre.

Innkjøpsprosessen har ulike fasar frå planlegging, behovsdefinering, konkurransegjennomføring, kontraktsetablering, ordrehandtering og bestilling/avrop, mottak og kontroll til fakturahandtering og betaling. I dei ulike fasane føregår det aktivitetar som i varierende grad krev at mange menneske frå dei ulike delane av verksemda er involverte. Regelverket for offentlege innkjøp regulerer i hovudsak konkurransegjennomføringsfasen fram til kontrakt formelt vert inngått. God planlegging og behovsdefinering er likevel heilt avgjerande for at innkjøpet skal kunne gjennomførast lovleg, og best mogleg dekkje dei aktuelle behova som verksemda har. God kontroll og evaluering av innkjøpa er òg viktig for å gi betre grunnlag ved seinare innkjøp.

7.2 Korleis er innkjøp organisert i offentleg sektor

Offentleg sektor består av eit mangfald av verksemder med ulik storleik og prosentdelen av bruttobudsjettet som går med til innkjøp varierer sterkt. Verksemdene har ulike oppgåver avhengig av sektor, og innanfor dei forskjellige sektorar ser vi heilt særsegne typar innkjøp. Formell organisasjonsstruktur varierer òg, men ein ser ofte at verksemder vert organiserte som linjeorganisasjonar i fageiningar der ein supplerer med stabs- eller støtdefunksjonar.

Innkjøpa vert organiserte på ulike måtar. Det er vanleg at når linja eller fagavdelinga får tildelt mål, oppgåver og budsjetter så følgjer det også fullmakt til å gjere innkjøp innanfor budsjetttrammene.

Hovuddelen av innkjøpa skjer derfor desentralt. Nokre verksemder organiserer innkjøpsfunksjonen med ei sentral eining som støttar opp under linjeleiarar og fagavdelingar. Den sentrale eininga vert ei ekspertesting med ein kvalitetssikringsfunksjon, gjerne av større og ofte komplekse innkjøp. I andre verksemder er innkjøpa ytterlegare sentraliserte. Ei sentral eining står for planlegging, konkurransegjennomføring og kontraktoppfølging av ein stor del av innkjøpa. Fagavdelingane gjer i stor grad sine innkjøp basert på fellesavtalar eller avrop på rammeavtalar. Det er stadig meir vanleg å kvalitetssikre større og komplekse innkjøp ved å bruke ekstern assistanse med teknisk, merkantil eller juridisk spesialkompetanse på innkjøpsregelverk.

Det er vanleg at fleire verksemder går saman og føretek utvalde innkjøp i fellesskap. Andre legg heile eller delar av innkjøpsprosessen ut til eksterne innkjøpssentralar. Mange innkjøparar er òg tilknytte nettverk der formålet er å dele og utvikle kompetanse og erfaringar. Ei kartlegging av innkjøpsnettverk i Noreg¹ som First Ventura utførte på oppdrag frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2007, avdekte 83 kommunale og fylkeskommunale nettverk og 41 statlege nettverk. Nettverka varierer sterkt med omsyn til organisering, deltaking, ressursar og kompetanse. Nokre nettverk er oppretta for operativt innkjøps-samarbeid (etablering av fellesavtalar, rammeavtalar eller gjennomføring av konkrete innkjøpsprosjekt), andre er møteplassar for erfaringsutveksling og kompetansedeling.

Sterk desentral organisering av innkjøpa byr på visse utfordringar. Det er ofte låg kompetanse på innkjøpsregelverket og innkjøpsfag. Dette kan føre til veikskapar i innkjøpsprosessen som ikkje legg til rette for reell konkurranse. Vidare kan det bli låg kompetanse og lite erfaringsdeling i verksemda, og ein får ikkje ei einskapleg åtferd utåt. Linjeorganisasjonens primær oppgåver vil ofte få mest merksemd, og det kan vere problem med å prioritere dedikerte ressursar til innkjøpsoppgåvene.

¹ First Ventura – Kartlegging av innkjøpsnettverk/miljø i Norge, 2007.

Boks 7.1 BTV Innkjøp

Buskerud, Telemark, og Vestfold fylkeskommunar har etablert eit eige innkjøpssamarbeid, BTV Innkjøp. Innkjøpssamarbeidet er organisert i ei eiga eining med innkjøpsleiar og 6 innkjøparar. Innkjøpstenesta har fagansvaret for utvikling av innkjøp og logistikkverksemda i Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommune. BTV Innkjøp har ansvaret for inngåing av rammeavtalar på forbruksvarer og tenestekjøp, rådgiving og opplæring i innkjøp, i tillegg til innføring av eigna IT-system for styring av innkjøp og logistikkverksemda. Hovudmålet med å etablere denne felles innkjøpsfunksjonen er å få meir ut av dei tilgjengelege ressursane og tilby brukarane gode tenester innanfor innkjøpsområdet. Med sitt vesentlege innkjøpsvolum gir samarbeidet gode avtalar og ei administrativ innsparing og arbeidsdeling. Innkjøpssamarbeidet har utarbeidd eit eige strategidokument for innkjøp og Handlingsprogram for BTV Innkjøp. I strategidokumentet står blant anna:

- «Gjennom å dra nytte av synergieffektene i innkjøpssamarbeidet skal BTV Innkjøp skape gevinster av samarbeidet og forhandle fram bedre rammeavtalar, effektivisere felles innkjøpsrutiner og heve kompetansen i BTV Innkjøp og i fylkeskommunene.
- BTV Innkjøp skal bidra til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør ved å drive leverandørutvikling og være et innkjøpsfaglig tilbud til kommunene.
- BTV Innkjøp skal innføre elektroniske verktøy for effektivisering av innkjøpsprosessen. I løpet av 2009 skal minimum 25 % av volumet fra driftskjøpene i de tre fylkeskommunene skaffes helt eller delvis til veie gjennom konkurranser basert på elektroniske prosesser for samhandling med næringslivet.»

Sterk sentral organisering av innkjøpa byr òg på nokre utfordringar. Det kan vere vanskeleg å få til eit tverrfagleg samarbeid om innkjøpa. Det kan bli svakare involvering frå brukarar i fagavdelingane, og vanskar med å sikre lojalitet til rammeavtalar.

Arbeidsgruppa som har vurdert organisering av offentleg innkjøpsverksemd, meiner at «*organisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlige virksom-*

heter kan ofte være tilfeldig og mangelfull». Dette kan auke risikoen for regelbrot. Gode innkjøp i tråd med regelverket krev formålstenleg organisering. Formålstenleg organisering krev at det er teke bevisste val. Ved val av organisasjonsmodell må ein vurdere konsekvensane for ressursallokering, kompetansebehov, val av verktøy og teknologi, utforming av fullmaktstruktur og rutinar og i tillegg oppfølging og kontroll av innkjøpa.

Verksemdsleiarer er ansvarleg for at eiga verksemd er i stand til å etterleve lov og forskrift og gjere gode innkjøp. Organisasjonen må ha tilstrekkeleg tid og kompetanse til å gjere innkjøp. Organisasjonen må ha gode metodar som sikrar at innkjøpa skjer i samsvar med regelverket. I tillegg må leiarane sørge for at rapporteringsrutinane og anna oppfølging legg til rette for utvikling og forbetring av innkjøpsarbeidet i organisasjonen. Formålstenleg organisering av innkjøpa og kontinuerleg kompetansebygging vil kunne gi vesentlege økonomiske ressursar tilbake til tenesteproduksjonen i sektoren.

Samarbeid gjennom nettverk har mange fordelar, spesielt med tanke på effektiv utnytting av ressursar, innsparingar ved større innkjøpsvolum og utvikling av kompetanse om regelverk og innkjøpsfaget. I rapporten om brot på regelverket vert betydninga av innkjøpsnettverk understreka. Intervjuobjekta gir eit «*temmelig entydig uttrykk for at slike nettverk bidrar svært positivt i anskaffelsesarbeidet på alle måter.*» Rapporten seier vidare: «*Det må antas at dette forebygger regelverksbudd.*»

7.3 Tiltak for meir formålstenleg organisering

Kartlegginga av brot på regelverket² viser at leiarforankring og formålstenleg organisering er sentralt for å gjennomføre gode innkjøp og etterleve regelverket om offentlege innkjøp. Utan formålstenleg organisering vil òg andre tiltak, som for eksempel kompetansetiltak, ha avgrensa effekt. Regjeringa vil derfor leggje til rette for at verksemdsleiarar får nødvendig hjelp til å fatte gjennomtenkte val om organisering av innkjøpa, og til å handtere konsekvensane av organisasjonsmodellen som er vald. Difi skal utvikle eit tilbud retta mot leiarar i stat og kommune på dette området.

Regjeringa vil òg stimulere til auka bruk og deltaking i innkjøpsnettverk. Difi skal i det vidare arbeidet leggje til rette for etablering og utvikling av innkjøpsnettverk, og yte nettverka hjelp i utvik-

² Sjå omtale i kap. 4.5.

ling av den kompetansen dei samla sit med. Det må vurderast om det er behov for spesiell innsats for nettverksutvikling innanfor spesielle grupper av verksemder i offentleg sektor, til dømes om det er behov for å etablere eit kompetansenettverk for innkjøpseksperter i departementa. Det bør òg rettast spesiell merksemd mot mindre kommunar og etatar for å stimulere til auka deltaking i nettverk.

Regjeringa vil sjå nærmare på kva effektar som er oppnådde ved ulike former for samkjøp, fellesavtalar og sentrale rammeavtalar. Samordning av innkjøp kan effektivisere ressursbruk og gi innsparingar gjennom auka innkjøpsvolum og gode rammeavtalar. Gjennom samarbeid kan ein utarbeide felles rutinar og fullmaktsstrukturar i tilknytning til avrop og bestillingar. Dette kan redusere risikoen for regelbrot og føre til meir effektive innkjøp. Regjeringa vil greie ut kva konsekvensar samordning av innkjøp har for konkurranseforholda i dei ulike marknadene, og om det er forhold ved ulike produkt eller tenester som gjer at det ikkje er formålstenleg å samordne større innkjøp. Om det er sektorar eller grupper av verksemder som kan vere eigna for meir samordning, og korleis ein kan organisere ei samordning, er òg viktige spørsmål

som må behandlast. Regjeringa vil på bakgrunn av utgreiinga vurdere organisatoriske tiltak for auka samordning av offentlege innkjøp.

Regjeringas tiltak

Tiltak 7.1. Regjeringa vil tilby leiarar i stat og kommune rettleiing og assistanse når det gjeld organisering av innkjøpsfunksjonen, og handtering av konsekvensane ved endring i organisasjonen.

Tiltak 7.2. Regjeringa vil stimulere til auka utbreiing av og deltaking i innkjøpsnettverk, ved at Difi i arbeidet sitt med å utvikle innkjøpsnettverk òg skal sjå nærmare på om det er behov for å etablere nettverk for spesielle sektorar eller grupper av offentlege verksemder.

Tiltak 7.3. Regjeringa vil greie ut auka samordning av innkjøp, og vil sjå nærmare på kva effektar samordning av innkjøp har gitt både når det gjeld pris og kvalitet på produkta, men også når det gjeld ressursbruk og forbetring av innkjøpsprosessar. Dei marknadsmessige konsekvensane skal òg vurderast. På bakgrunn av ei slik utgreiing vil regjeringa vurdere organisatoriske tiltak for auka samordning.

8 Kompetanse

8.1 Behov for kompetanse om offentlege innkjøp

Tilstrekkeleg kompetanse er ein føresetnad for å gjere gode og riktige offentlege innkjøp. Verksemda må ha tilstrekkeleg bestillarkompetanse for å kunne definere kva ein treng og for å vurdere kva for innkjøpsmetode som er mest formålstenleg. Vidare er det nødvendig med kunnskap om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket om offentlege innkjøp.

Behovet for kompetanse heng nøye saman med organisering av innkjøpsverksemda. Er ansvaret for innkjøp desentralisert i organisasjonen, kan det vere behov for kompetanse hos mange personar i verksemda. I rapporten frå kartlegginga av brot på regelverk vert dette poengtert: «*manglende ressursar kombinert med desentralisert innkjøpsfunksjon byr på store utfordringar*». Undersøkinga som Difi har gjennomført blant 13 statlege etatar tyder òg på at det er ei utfordring å ha oversikt over kven som har kompetanse nå det er mange personar som arbeider med innkjøp.

Det vil òg vere ulike behov for dei forskjellige innkjøpsfunksjonane i verksemda. Behovet hos personar som berre gjennomfører bestillingar under inngåtte rammeavtalar, er eit anna enn hos personar som gjennomfører heile konkurransar og inngår kontraktar med leverandørar. Leiarar vil ha behov for meir overordna kompetanse om organisering av innkjøpsverksemda, kontroll mv.

Kartlegginga av brot på regelverket peiker på manglande kompetanse som ei av årsakene til regelbrot, jf. kapittel 4.5. Det er særleg kunnskap om regelverket som vert framheva. Samtidig peiker rapporten på at fleire meiner at regelverkskompetanse er overfokusert på kostnad av innkjøpsfaget. Arbeidsgruppa som har arbeidd med organisering av offentleg innkjøp meiner mange offentlege verksemdar har svak innkjøpsfagleg kompetanse.

8.2 Eksisterande kompetansetilbod om offentlege innkjøp

Det eksisterer allereie eit visst rettleings- og kurs-tilbod om offentlege innkjøp i offentleg regi. I til-

legg finst fleire private tilbod for kurs og rådgiving om offentlege innkjøp. Det er likevel enkelte område der private aktørar har få insitament til å utvikle tilbod. Dette gjeld for eksempel gjenbruk av og spreining av kompetanse og erfaringar, utarbeiding av malar og liknande, som det er samfunnsøkonomisk lønnsamt å utnytte på ein betre måte. Blant rettleiingstilbod i offentleg regi vil regjeringa særleg peike på opprettinga av Difi.

Difi

Regjeringa oppretta Difi 1. januar 2008. Ei viktig oppgåve for direktoratet er å leggje til rette for samfunnsnyttige, kostnadseffektive og kvalitetsretta innkjøp. Difi har tre hovudoppgåver på innkjøpsområdet:

- Bidra til kompetanseheving og informasjonsspreiing om offentlege innkjøp.
- Bidra til auka bruk av elektroniske verktøy ved offentlege innkjøp.
- Oppfølging av regjeringas handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar på oppdrag frå Miljøverndepartementet.

Gjennom etableringa av direktoratet har regjeringa styrkt rettleiingstilbodet om offentlege innkjøp vesentleg. Difi arbeider blant anna med etablering og vidareutvikling av innkjøpsnettverk, og skal leggje til rette for erfarings- og kunnskapsdeling om offentlege innkjøp. Dei skal òg arbeide med utvikling av malar, sjekklister og anna rettleiingsmateriell som kan forbetre innkjøpsprosessen. Gjennom styrking av det nettbaserte informasjons- og kommunikasjonstilbodet om offentlege innkjøp skal Difi spreie informasjon og nyttige hjelpemiddel til offentlege verksemdar.

DepKjøp

Servicesenteret for departementa (DSS) skal yte departementa tenester innanfor offentlege innkjøp, blant anna ved å inngå fellesavtalar på område der det er rasjonelt, effektivt og formålstenleg.

DepKjøp gir råd og rettleiing om offentlege innkjøp og tilbyr opplæring til departementa. Dette inneber både rett forståing og bruk av regelverket

og innkjøpsfagleg assistanse ved konkrete innkjøp. Vidare inngår DepKjøp fellesavtalar for departementa innanfor ei rekkje område, blant anna for returpapir, flyttetjenester, kontor- og datarekvisita, kopipapir og ulike reiseavtalar.

Kommunesektoren

I kommunesektoren er KS Innkjøpsforum og KS Advokatene sentrale i arbeidet med å styrkje kompetansen om offentlege innkjøp. KS har sett i gang eit sertifiseringskurs for offentlege innkjøparar. Gjennom dette kurset skal offentlege innkjøparar verte kjende med lovverket, få eit innkjøpsfagleg grunnlag og hjelpemiddel til å ivareta offentlege innkjøp på best mogleg måte. I kurset vil KS ta utgangspunkt i fasane når ein planlegg innkjøp, gjennomføringsprosessen og oppfølging av innkjøp. KS ønskjer òg å stimulere til samarbeid på innkjøpsområdet.

Andre tiltak

Gjennom ansvaret for forvaltning av regelverket om offentlege innkjøp har Fornyings- og administrasjonsdepartementet ansvar for tolking av reglane. Departementet har utgitt ein omfattande rettleiar til regelverket, og publiserer i tillegg fortlkingsfråsegner til regelverket. Vidare er publiseringa av KOFAs avgjerder viktig for å spreie kunnskap om korleis reglane skal tolkast.

For å forenkle og standardisere anbudsprosessen både for offentlege oppdragsgivarar og leverandørar, har NHO fått utvikla konkurransemalar og brukarrettleiing til desse. Utviklingsarbeidet har vorte gjennomført i samarbeid med oppdragsgivarar og leverandørar, og resultatet er vorte sju konkurransemalar til bruk ved offentlege innkjøp. NHO har òg sett i gang eit arbeid for å utarbeide verktøy for oppdragsgivarar til planleggingsfasen av offentlege innkjøp, og verktøy for å utarbeide og evaluere kriteria for tildeling av kontraktar.

8.3 Styrking av kompetansen om offentlege innkjøp

Offentlege innkjøp representerer store økonomiske verdier. Det er ikkje uvanleg at over halvparten av bruttobudsjettet til verksemdene vert brukt til innkjøp. At offentlege innkjøp vert gjennomførte på ein profesjonell og effektiv måte har derfor mykje å seie for økonomien i verksemdene, kvaliteten på tenestene dei leverer, og for fornyinga av offentleg sektor. Regjeringa understrekar òg at det

er viktig å ha profesjonelle innkjøpsorganisasjonar for å førebyggje misferd og korrupsjon ved offentlege innkjøp.

Regjeringa meiner høg kompetanse er svært viktig for å få gode varer og tenester til riktig pris, og for å skjerpe etterlevinga av regelverket om offentlege innkjøp. Kompetansetiltak må likevel verke saman med andre tiltak for å få formålstenleg organisering og styring av innkjøp, sjå nærmare omtale tidlegare i meldinga. Regjeringa har allereie styrkt rettleiingstilbodet gjennom opprettinga av Difi. På bakgrunn av dei mange brota på regelverket og manglande fokus på innkjøpsarbeidet legg regjeringa likevel vekt på å vidareutvikle kompetansetilbodet.

For å skjerpe etterlevinga av regelverket om offentlege innkjøp må offentlege verksemdar ha god kunnskap om regelverket. Her finst allereie eit omfattande opplæringstilbod både i privat og offentleg regi. Det kan verke som om mindre verksemdar særleg har utfordringar knytte til kompetanse. Regjeringa ser at det kan vere behov for å spisse enkelte rettleiingstiltak mot dei mindre verksemdene som har liten eller ingen kunnskap om regelverket, og vil derfor be Difi utarbeide rettleiingsmateriell for denne målgruppa.

Regjeringa meiner òg at Difis arbeid med å styrkje innkjøpsnettverk vil vere eit godt tiltak for å styrkje og dele kompetanse for desse verksemdene. At utvikling av innkjøpsnettverk er eit tenleg tiltak for å styrkje kompetansen, går òg fram av rapporten frå kartlegginga av brot på regelverket, der

«Intervjuobjektene gir temmelig entydig uttrykk for at slike nettverk bidrar svært positivt i anskaffelsesarbeidet på alle måter. Det må antas at dette forebygger regelverksbrudd.»

Kompetansetiltak knytte til regelverket vil framleis vere ein viktig del av rettleiingstilbodet, men regjeringa meiner at det først og fremst er dei andre delane av tilbodet som bør styrkjast. Regjeringa har merkt seg arbeidsgruppa's vurdering om at kompetansen om innkjøpsfaget er for svak. Regjeringa meiner òg at leiarar i innkjøpsverksemdar må ha grunnleggjande kompetanse om offentlege innkjøp, og at tilbodet må tilpassast dei ulike målgruppene i offentleg sektor. Det er òg behov for meir kunnskap om tenleg organisering og styring av offentlege innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil gi Difi i oppdrag å vidareutvikle rettleiingstilbodet ved å:

- Hjelpe leiarar i å organisere og styre innkjøpsområdet på ein god og formålstenleg måte. Aktuelle tiltak vil vere å sjå nærmare på

etablering av metodeverktøy/beste praksis både når det gjeld innkjøpsstrategiar, organiseringsval, styring, kontroll og oppfølging av innkjøpsverksemda.

- Auke satsinga på deling av kompetanse, erfaring og verktøy gjennom nettverk, blant anna ved å etablere ein innkjøpsportal som ein kunnskapsstad for verksemdsleiarar og innkjøparar.
- Medverke til at offentlege verksemdar har dyktige og kvalifiserte medarbeidarar i innkjøpsarbeidet, ved å utvikle tilbod om kurs eller sertifiseringsordningar tilpassa ulike innkjøpsoppgåver og nivå.
- Medverke til at offentlege verksemdar gjennomfører innkjøpa sine på ein ryddig, korrekt og samfunnsstenleg måte, gjennom å gi rettleiing, malar og best praksis som kan nyttast i innkjøpsprosessane.

Utover tiltaka som er skisserte over, meiner regjeringa at det kan vere nødvendig med grundigare opplæringstilbod til enkelte innkjøpsverksemdar. Regjeringa meiner det kan vere grunn til å undersøkje nærmare om utdanningstilbodet om offentlege innkjøp bør styrkjast. Regjeringa vil derfor, i samarbeid med utdanningsinstitusjonane, greie ut behovet for styrking av tilbodet.

Regjeringas tiltak

Tiltak 8.1. Regjeringa vil vidareutvikle Difis kompetanse- og rettleiingstilbod, særleg med sikte på å styrkje den innkjøpsfaglege kompetansen og kompetanse om organisering og styring av offentlege innkjøp. Det skal blant anna etablerast ein innkjøpsportal for auka deling av kompetanse, erfaring og verktøy.

Tiltak 8.2 Regjeringa vil gi Difi i oppdrag å utarbeide rettleiing som gir ei kort innføring i regelverket.

Tiltak 8.3. Regjeringa vil utgreie behovet for styrking av studietilbod på universitets- eller høgskolenivå om offentlege innkjøp.

8.4 Støttefunksjon for samfunnsansvar ved offentlege innkjøp

I handlingsplanen «Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser» gjer regjeringa det klart at det offentlege bør stille krav til sine leverandørar om overhalding av grunnleggjande etiske kriterium. Målet er å unngå at innkjøp er baserte på barne- eller tvangsarbeid, brot på arbeidsmiljølovgivinga i produsentlandet, eller på FNs menneskerettserklæring, FNs barnekonvensjon eller ILOs åtte kjernekonvensjonar. Regjeringa vil at denne typen krav, i den grad det er praktisk mogleg, vert gjort gjeldande for heile produksjonskjeda. Sjå nærmare omtale i kapittel 3.2.

Regjeringa har følgd opp handlingsplanen gjennom utarbeiding av ein rettleiar i korleis ein i praksis kan utforme og følgje opp etiske krav. Ei hovudoppgåve frå 2009 vil vere å gjere rettleiaren kjend og bidra til at den vert teken i bruk i statlege og kommunale verksemdar. Frå 2009 skal det òg vere tilbod om kurs og opplæring om etiske krav ved offentlege innkjøp. For å følgje opp arbeidet med å fremje etiske krav ved offentlege innkjøp, vil regjeringa samordne og styrkje rettleiingstilbodet om offentlege innkjøp. Difi har etablert eit fagmiljø på offentlege innkjøp, og har blant anna ansvaret for oppfølging av regjeringas handlingsplan på miljøområdet. Målgruppa for kompetansetiltak når det gjeld samfunnsansvar vil vere den same som for dei andre oppgåvene Difi har på innkjøpsområdet. Direktoratet har allereie ei rekkje aktivitetar og når ut til ei stor gruppe gjennom arbeidet sitt. Tiltak for å styrkje kompetansen om samfunnsansvar og offentleg innkjøp kan derfor integrerast på ein god måte i Difis arbeid elles. Regjeringa meiner derfor det er formålstenleg at Difi får ansvar for å opprette ein støttefunksjon for samfunnsansvar og offentleg innkjøp.

Regjeringas tiltak

Tiltak 8.4. Regjeringa vil opprette ein støttefunksjon for samfunnsansvar ved offentlege innkjøp, og vil samordne dette med dei andre oppgåvene hos Difi for eit heilskapleg kompetansetilbod om regelverk og offentlege innkjøp.

9 Bruk av elektroniske løsninger

9.1 Vinst ved bruk av elektroniske løsninger i innkjøpsprosessen

Regjeringa meiner auka bruk av elektroniske løsningar er viktig for å forbetre og effektivisere offentleg innkjøp. Bruk av elektroniske løsningar¹ kan redusere tidsbruken ved offentlege innkjøp, auke konkurransen og leggje til rette for innkjøp som er meir gjennomsiktlige og lettare kan etterprøvast. Ved å bruke mindre tid og pengar på innkjøp frigjer ein ressursar som kan brukast til både fornying av offentleg sektor og meir velferd. Målet med å innføre elektroniske løsningar er å medverke til betre, enklare og sikrere innkjøp.

Ein viktig effekt av å ta i bruk e-handelsløsningar er at ein får sett fokus på innkjøp i verksemda og får eit verktøy til å forbetre styring og forenkla gjennomføring av offentlege innkjøp. Ein klar innkjøpsstrategi, tydelege ansvarsforhold og prinsipp for gjennomføringa av innkjøp aukar sjansane for verksemdene til å lukkast med innføring av e-handel. I ein slik gjennomgang bør verksemdene blant anna få fram oversikt over kva varer og tenester som vert kjøpte frå kva leverandørar, kostnader innanfor ulike vare- og tenestegrupper og kva avtaleforhold dei har med ulike leverandørar. Mange verksemdar manglar denne oversikta, og innføring av elektronisk handel vil derfor vere med på å styrkje rutiane og kontrollen med innkjøpa.

Ved bruk av e-handel kan ein oppnå vinst, blant anna gjennom ein bevisst innkjøpsstrategi og auka lojalitet til inngåtte avtalar og avtalevilkår.² I ei undersøking³ av 19 offentlege verksemdar, som sjølve meiner å ha god kontroll på sine innkjøp,

viser enkelte eksempel at over 60 % av verksemdas innkjøp av rammeavtaleprodukt vart gjort hos andre leverandørar enn dei verksemda hadde avtale med. Bruk av e-handel gjer prosessen meir oversiktleg og gjennomsiktlig, og aukar mogleheita for kontroll. Erfaringar frå blant anna Trond-

Boks 9.1 Trondheim kommune

I fleire år har Trondheim kommune praktisert obligatorisk bruk av e-handel for kjøp på rammeavtalane. Katalogane ein bestiller frå, er å finne på det offentlege sin marknadsplass, Ehandel.no. Det var då den obligatoriske bruken vart sett i verk, at omsetninga via e-handel verkeleg tok seg opp. E-handel vart blant anna innført for å effektivisere innkjøpsprosessane, frigjere personell til primæroppgåvene, skape 100 prosent lojalitet til inngåtte rammeavtalar og skape gunstigare vilkår i leverandørmarknaden. Bruk av e-handel er eit verktøy for gjennomføring av kommunens innkjøpsstrategi.

No vert e-handel nytta av ca. 1 300 brukarar fordelt på 220 einingar i kommunen. Det er 36 leverandørar å handle med, og e-handelsomsetninga pr. år ligg no på ca. 270 millionar kroner. Det årlege ordretalet ligg på ca. 45 000.

Dei innkjøpsansvarlege har heile tida vore bevisste på å søkje forankring og engasjement i kommuneleiinga for bruk av e-handel spesielt og for innkjøpsverksemda generelt. Med visse mellomrom vert det rapportert til ulike leiingsfora. Også det politiske nivået har vore involvert. Styringssystemet for innkjøpsverksemda vart ISO-sertifisert 1. desember 2008.

Effektiviseringa som følgjer av elektronisk handel og auka lojalitet til inngåtte avtalar, gir kommunen ein styrkt forhandlingsposisjon. Det kjem til uttrykk når nye avtalar skal avløyse dei eksisterande. Prisene er reduserte med 20–30 prosent, og kostnadene knytte til handteringa av avtalane har gått ned med ca. 10 millionar kroner i året.

¹ Omgrepet «elektroniske løsningar» i offentlege innkjøp vert her nytta som eit samleomgrep på ulike programvare for gjennomføring av elektroniske forretningsprosessar mellom oppdragsgivarar og leverandørar (elektronisk handel/e-handel). Løsningar for elektronisk handel (e-handelsløsningar) vil typisk understøtte elektronisk konkurransegjennomføring, elektronisk ordrehandtering og/eller elektronisk fakturahandtering.

² Jf. «Samfunnsøkonomisk analyse av sentrale tiltak for å øke den offentlege bruken av elektroniske prosessar i innkjøps- og betalingsprosessar» frå Senter for statleg økonomistyring (SSØ) 2006, der SSØ i kapittel 3.2 bereknar vinstar for den enkelte verksemda ved innføring av e-handel.

³ «Markedsplassen ehandel.no – Erfaringar fra etableringsprosjektet», januar 2003. www.ehandel.no/data/file/file_136.pdf

Boks 9.2 Helse Vest

I 2006 etablerte Helse Vest RHF eit prosjekt med eit tredelt mål:

- *prosessane knytte til bestilling skulle verte meir effektive*

Verkemidlet for meir effektive bestillingsprosessar vart bruk av e-handel over den offentlege marknadsplassen, Ehandel.no. Målet var blant anna å få ned feilprosenten. Internasjonale undersøkingar frå private og offentlege sjukehus viste feil i kvar tredje bestilling. Helse Vest antok at dette òg var representativt for dei. Etter to år er feilprosentdelen knytt til bestilling monaleg redusert.

- *prisane på produkta skulle ein prøve å frå redusert*

Gjennom større grad av lojalitet til inngåtte avtalar ved bruk av e-handel, sette Helse Vest seg som mål å få ned prisnivået på dei produkta dei kjøpte inn. Bruk av e-handel førte òg til meir effektiv ordrehandtering hos leverandøren. Helse Vest opplever at fleire og fleire leverandørar reduserer prisane sine som ei direkte følgje av at elektronisk handel er teke i bruk. Prisreduksjonen varierer frå mellom 2 og 7 %.

- *prosessvinst skulle hentast ved i gjennomsnitt å bruke fem minuttar mindre pr. bestilling.*

I tillegg til tidsbruk omfattar målet òg lojalitetsgrad til inngåtte avtalar. Målet var 90 prosent av det samla volumet over e-handel. At Helse Vest ikkje sette 100 prosent skuldast at det er enkelte kjøp som ikkje kan gjerast elektronisk. Dei har førebels nådd opp i 80 prosent. Resultatet er mogleg å måle ved at alle varelinjer i katalogane er knytte til eit aktivt kontraktnummer.

For å lukkast med prosjektet er det lagt stor vekt på forankring i den øvste leiinga for det regionale helseføretaket. Det vert jamleg rapportert til dei styrande organa, og temaet er på dagsordenen i styret i det regionale helseføretaket minst ein gong pr. halvår.

heim kommune viser at effektiviseringa som følger av e-handel og auka lojalitet til inngåtte avtalar, gir kommunen ein sterkare forhandlingsposisjon.

Boks 9.3 Bruk av e-handel i Bærum kommune

«Det er ikke bare det at prosessen kan gjøres med øket fleksibilitet, men elektronisk handel åpner også opp for å øke kvaliteten i innkjøpsarbeidet. Istedenfor å måtte gjøre alle bestillinger mens det var folk som kunne ta telefonen hos leverandøren og når arbeidsbelastningen kanskje er størst, kan ansatte nå foreta sine bestillinger i stille perioder. På denne måten får de brukt tiden bedre til tjenesteytelse som jo er primæroppgaven.

Innkjøpene blir også kvalitativt bedre ved at de får mer tid til å sikre at det rette behovet vert dekket. Elektronisk handel oppleves som effektivt. Som husøkonomen på et av våre bo- og behandlingssentre sier: «Ved bruk av maler reduseres tiden jeg bruker på søk blant 1000-vis av varer og priser. I tillegg blir jeg tryggere på at jeg kjøper rammeavtaleprodukt til rett pris».

Kilde: Knut Arve Orten Lie, Avdelingssjef Innkjøpsavdelinga i Bærum kommune, 12. januar 2009

Bruk av elektroniske løysingar fører òg til vinstar i form av redusert ressursbruk ved fakturahandtering, blant anna gjennom auka gjenbruk av data og færre feil. Denne vinsten vil auke med graden av integrasjon mellom system for ordrehandtering, fakturahandtering og økonomistyring. Når varer og tenester vert tinga elektronisk gjennom oppdragsgivarens eigne løysingar, flyttar ein fokuset for godkjenningsprosessen frå etterhandskontroll av faktura til førehandskontroll av bestilling og attestasjon ved levering av dei tinga produkta. Ved slik førehandskontroll reduserer ein tidsbruk og kostnader knytte til fakturahandtering ved at mottekne fakturaer kan godkjennast automatisk.

9.2 Status og vidare arbeid

Vinsten ved bruk av elektroniske løysingar vert størst i dei tilfelle der heile eller delar av informasjonen kan gjenbrukast i fleire ledd av innkjøpsprosessen. Denne kan delast i tre hovuddelar:

1. *Konkurransgjennomføring.* Alle aktivitetane fram til leverandør, produktsortiment og avtalevilkår vert avtalte.
2. *Ordrehandtering.* Alle aktivitetar knytte til å bestille varer og tenester frå leverandør til

denne leverandøren har gjennomført leveransen i samsvar med kontrakt.

3. *Faktura og betaling*: Alle aktiviteter knytte til handtering av faktura og betaling for mottekne varer og tenester.

Regjeringa vil sikre eit breitt tilbod for elektroniske løysingar som dekkjer alle dei tre fasane. Difi skal vere ein pådrivar for å auke bruken av elektronisk handel. Dei inngår rammeavtalar som gjer det enklare å bruke elektroniske løysingar og dei gir rettleiing til offentlege verksemder. Noreg var tidleg ute med tilrettelegging for elektronisk kunnigjering av konkurransar om offentlege innkjøp (Doffin) og elektroniske ordrehandtering (Ehandel.no). Frå slutten av 2006 er Ehandel.no utvida til å dekkje fakturahandtering og frå 2008 omfattar tenestetilbodet også verktøy for elektronisk gjennomføring av offentlege anbuds konkurransar.

Elektronisk konkurransegjennomføring

Alle kunnigjeringar som skal offentleggjerast etter reglane om offentlege innkjøp, skal kunnigjerast på Doffin, og eventuelt vidaresendast frå Doffin til den europeiske kunnigjeringsdatabasen TED. Avtalen om drift og utvikling av Doffin vert forvalta av Difi.

Alle kunnigjeringar i Doffin skjer elektronisk. Gjennom tenestetilbodet i Doffin kan oppdragsgivarar leggje ved konkurransegrunnlaget og lage profilar som gjer det mogleg å gjenbruke informasjon frå tidlegare konkurransar. Fordi oversending av kunnigjeringar frå Doffin til TED skjer elektronisk, har Noreg kunna redusere EØS-tidsfristane i regelverket for innlevering av tilbod med sju dagar.

I europeisk samanheng er den norske løysinga med elektronisk kunnigjering i Doffin rangert høgt. I ei undersøking⁴ Kommisjonen har gjennomført er Noreg rangert i høgaste kategori i ei vurdering av elektronisk system, funksjonalitet og effektiv bruk av systemet.

Ved at alle kunnigjeringar skjer gjennom éin sentral database er det enkelt for dei offentlege verksemdene å kunnigjere. Det er òg lett for næringslivet å få oversikt over konkurransane offentlege verksemder lyser ut i Doffin.

Ei effektiv og brukarvennleg kunnigjeringsløysing er viktig for å sikre god konkurranse og gjennomsiktig framgangsmåte i innkjøpsprosessen. Regjeringa er oppteken av å halde fram med vidareutviklinga av tenestetilbodet i Doffin. Særleg vil

Boks 9.4 Innkjøpssamarbeid og frivillig kunnigjering

Bodø kommune er vertskommune for ei innkjøpsordning som kommunane Fauske, Salt- dal Sørfold, Beiarn, Hamarøy, Gildeskål og Meløy er vorte einige om drive dei neste ti åra. Totalt kjøper kommunane for ca. 1 milliard kroner, ein stor del av dette er innkjøp under 500 000 kroner. Innkjøpssamarbeidet har etablert ein elektronisk leverandør database der alle kommunane legg ut informasjon om konkurransar under den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner.

Dette betyr at alle næringsverksemder i området kan registrere seg i forhold til kategori, og automatisk få informasjon om anbuds konkurransar som vert gjennomførte i regionen. Ordninga kan bidra til auka konkurranse om innkjøp under nasjonal terskelverdi, og til å stimulere det lokale næringslivet til utvikling. Alle får lik sjanse til å konkurrere på tvers av kommunegrensene.

Den elektroniske leverandør databasen er viktig for at næringslivet skal kunne konkurrere om desse oppdraga.

det verte lagt vekt på å auke prosentdelen kunnigjeringar av konkurransar under nasjonal terskelverdi. I tillegg vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet be Difi gjennomgå kunnigjerings skjema med tanke på forenkling og ytterlegare rettleiing til brukarane av Doffin.

For å gjere det enklare å gjennomføre konkurransar elektronisk, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet og KS inngått ein rammeavtale om elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Rammeavtalen kan nyttast av ei rekkje offentlege verksemder. Tenestetilbodet er ein del av Ehandel.no, og verktøyet kan brukast både til papirlaus innhenting av tilbod ved mindre innkjøp, og til fullelektronisk gjennomføring av større innkjøp. Verktøyet opnar blant anna for elektronisk innlevering av tilbod, enkel handtering av elektroniske signaturar og gjennomføring av elektroniske auksjonar.

I april 2009 hadde 75 offentlege verksemder teke i bruk rammeavtalen for elektronisk konkurransegjennomføring. Erfaringane med bruken av konkurransegjennomføringsverktøyet så langt er at det medverkar til at innkjøpsprosessane vert meir gjennomsiktige og lettare å etterprøve. For-

⁴ Electronic Transmission of Procurement Notice for publication – Final Report Volume III July 2007.

nyings- og administrasjonsdepartementet vil gjennom Difi intensivere informasjons- og rettleiingsarbeid for å auke bruken vesentleg.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har òg gitt Difi i oppdrag å utgreie og foreslå ordning for oppretting av eit fellesregister for leverandørinformasjon. Gjenbruk av informasjon og dokumentasjon som er samla éin stad, vil bidra til redusert administrasjon og tidsbruk knytt til reglane om innlevering av pliktige opplysningar, som kontroll av skatteattestar, HMS-attestar, miljøsertifiseringar, tryggleikssertifiseringar mv. Opprettinga av eit slikt register vil forenkla prosessen med innhenting av informasjon i samband med levering av tilbod til offentleg sektor.

Elektronisk ordrehandtering

Ehandel.no er eit viktig verkemiddel for å auke bruken av elektronisk handel i offentleg sektor. Ehandelsplattforma er eit tenestetilbod for etablering og vedlikehald av elektroniske produktkatalogar, formidling av elektroniske handelsmeldingar mellom kjøparar og seljarar, integrasjon med interne systemløysingar hos oppdragsgivarar og leverandørar, og tilhøyrande støttetjenester.

Omfanget av elektronisk ordrehandtering på Ehandel.no har vore aukande sidan etableringa av tenestetilbodet i 2002, og vart i 2008 på ca. 2,2 milliardar kroner. Veksten i 2008 var på ca. 15 prosent. Tenestetilbod på Ehandel.no er i kontinuerleg utvikling. Difi gjennomfører våren 2009 konkurransen for å få på plass ny e-handelsplattform. Ein viktig del av konkurransen er å finne løysingar som gjer det enklare for både oppdragsgivarar og leverandørar å bruke e-handel. Målet er at ei slik løysing skal gi oppdragsgivarar tilgang til ein enkel nettbutikk for bestillingar ved mindre innkjøp. Ein tek òg sikte på å etablere forretningsmodellar som gir oppdragsgivarar og leverandørar lågare kostnader for å komme i gang enn ved dagens løysing. Gjennom forenklingar i løysinga og forbetra rettleiing skal det bli enklare òg for mindre verksemdar å bruke Ehandel.no.

Løysingane på Ehandel.no er eit viktig verkemiddel for å auke bruken av e-handel i offentleg sektor, men verksemdene kan òg ha eigne løysingar som medverkar til å oppfylle regjeringas mål om betre og meir effektive innkjøpsprosessar. Regjeringa har ikkje tilstrekkeleg informasjon om bruken av andre løysingar enn tilbodet på ehandel.no og vil sørgje for betre måling av det totale omfanget av e-handelsløysingar som vert nytta mellom næringslivet og offentlege verksemdar.

Elektronisk fakturahandtering

Det vert kvart år sendt svært mange fakturaer frå privat sektor til staten, og frå staten til privatpersonar. SSØ gjennomførte i november 2007 ei kartlegging av organiseringa av fakturabehandlinga i statlege verksemdar, som blant anna viste følgjande:

- Talet på inngåande fakturaer i statlege verksemdar er om lag 3,2 millionar årleg
- 63 prosent av verksemdene nyttar eit elektronisk fakturabehandlingssystem
- Av dei som nyttar elektroniske fakturabehandlingssystem, svarer ti prosent at det vil skje ein overgang til elektronisk faktura (skanning ikkje medrekna) i 2008
- 78 prosent av verksemdene svarte at dei har planar om overgang til elektronisk faktura (skanning ikkje medrekna).

SSØ handterer ca. 25 % av det totale volumet av dette, og SSØ saman med DSS dekkjer omlag 30 %. For statlege verksemdar med under 100 tilsette er prosentdelen som bruker SSØ eller DSS på mellom 90 og 100, høgast for dei mellom 20 og 49 tilsette.

Det er gjennomført ein samfunnsøkonomisk analyse som viser ein noverdi av ei slik reform på 1,1 mrd kr i eit 10-årig perspektiv for dei statlege verksemdene. For leverandørane viser analysen ein positiv noverdi berekna til om lag 178 mill. kr i eit 10-årig perspektiv. Vidare viser analysen at ein vil kunne oppnå vesentlege ikkje-verdsette nytteverknader både i staten og i næringslivet.

Vinsten ville bli vesentleg høgare, dersom det vart ei felles løysing for e-faktura for heile offentleg sektor.

Regjeringa nedsette våren 2007 ei arbeidsgruppe som har utgreidd innføring av elektronisk faktura (e-faktura) i staten.

Arbeidsgruppa foreslo følgjande hovudstrategi for innfasing av obligatorisk e-faktura i staten, med utgangspunkt i at «staten» er definert som alle verksemdar som er del av staten som juridisk person med helseføretaka i tillegg:

- Innan 1. juli 2010 skal staten vere i stand til å motta elektronisk faktura på fastsett standardformat.
- Innan 1. juli 2012 skal alle løysingar for skanning av papirfaktura vere fasa ut i staten.
- Innan 1. juli 2012 skal alle verksemdar sende elektronisk faktura til staten på fastsett standardformat.

Elektronisk faktura som vert handtert i staten skal baserast på ein felles, obligatorisk standard.

For å gjennomføre strategien, tilrådte arbeidsgruppa at det vert gjennomført følgjande tiltak:

1. Fastsetjing av obligatorisk offentlig standard for e-faktura basert på den opnestandarden (NESUBL). Ifølgje arbeidsgruppa hastar dette punktet mest.
2. Endring i økonomireglementet for staten med tilhøyrande spesifikasjonar, som vil medføre pålegg om å kunne motta e-faktura i alle statlege verksemder omfatta av reglementet innan gitt frist.
3. Styreinstruks til dei Regionale Helseføretaka (RHF) som gir pålegg om å kunne motta e-faktura på alle sjukehus i landet.
4. Ein eigen særlov om elektronisk faktura som vil påleggje bedrifter å sende e-faktura påfastsett format til statlege oppdragsgivarar.

Rapporten frå arbeidsgruppa, den såkalla «AGFA-rapporten», vart send på ei brei høyring av Fornyings- og administrasjonsdepartementet sommaren 2008, med svarfrist i slutten av september. Det kom inn 84 til dels omfattande høyringssvar frå næringslivet, næringslivets organisasjonar og offentlege verksemder.

Det er brei tilslutning til dei fleste av forslaga i rapporten, men det synest klart at dei føreslåtte tidsfristane ikkje let seg realisere. Vidare trengst det ei nærmare utgreiing av regelverksforankring av eventuelt pålegg til næringslivet, og kva økonomiske konsekvensar eit slikt pålegg vil ha for verksemdene. Eit stort fleirtal av høyringsinstansane, inkludert dei kommunane og fylkeskommunar som har uttalt seg, meiner at ordninga må gjelde heile offentleg sektor.

Regjeringa ser innføring av elektronisk faktura som eit godt og konkret fornyingstiltak med store samfunnsøkonomiske fordelar. På bakgrunn av dei omfattande og positive høyringsfråsegnene har ein eit godt utgangspunkt for det vidare arbeidet, og ønskjer å komme i gang med arbeidet snarast mogleg.

Regjeringa vil innføre eit felles standardformat for elektronisk faktura og ønskjer at ein skal ta i bruk elektronisk faktura i heile offentleg sektor. Når det gjeld kva slags fakturaer som skal omfattast, går regjeringa inn for å ta med alle typar faktura og betalingskrav, ikkje berre mva-pliktige fakturaer som foreslått i AGFA-rapporten. Det må vurderast nærmare korleis pålegg til næringslivet om bruk av elektronisk faktura skal forankrast. Rapporten foreslo ein eigen særlov, og det skal i løpet av 2009 avklarast i ei eiga utgreiing om dette er den best eigna reguleringsforma.

Regjeringa går inn for å etablere ein web-portal for bruk av verksemder som enno ikkje har ei elektronisk løysing. I motsetning til forslaget i AGFA-rapporten om å avgrense denne til eit lite utval verksemder, går ein inn for at denne kan nyttast av dei som har behov for det. Web-portalen skal vere tilpassa krav om universell utforming.

Framdriftsplan for arbeidet er:

1. Avgjerd gjennom økonomiregelverket som pålegg statlege verksemder å vere i stand til å ta imot elektronisk faktura på fastsett standardformat (NESUBL) innan 1. juli 2011.
2. Gjennom forskriftsregulering tek regjeringa sikte på å påleggje norske kommunar og fylkeskommunar å bruke same standardformat som staten innan 1. juli 2012.
3. I ei eiga utgreiing i løpet av 2009 komme fram til innhald i og forankring av pålegget til næringslivet. Dette skal skje i dialog med næringslivet sine organisasjonar. Dette bør skje frå 1. juli 2012, men endeleg tidspunkt skal vurderast gjennom utgreiinga om regelverksforankring.
4. Etablere ein eigen webfaktura-portal for verksemder som ikkje har etablert egne løysingar for dette i god tid før eit eventuelt pålegg.
5. Kravet om å sende fakturaer elektronisk skal gjelde for betalingskrav generelt. Nærmare vurdering av eventuelle unntak frå dette skal gjerast i samband med utgreiinga om regelverksforankring.

Framleis auka bruk av elektroniske løysingar

Mykje har skjedd dei siste åra, og Noreg ligg langt framme på mange felt når det gjeld e-handel, og særleg i forhold til elektronisk kunngjering og ordrehandtering. At EU-kommisjonen har gitt Noreg i oppdrag å leie eit prosjekt som skal forenkle innkjøp på tvers av landegrensene, viser òg dette. Sjå nærmare omtale i boks nr. 9.5. Regjeringa har høge ambisjonar om å auke bruken av elektronisk løysingar i innkjøpsprosessen. Gjennom etableringa av Difi integrerer ein no arbeidet med e-handel i det heilskaplege arbeidet med å heve kompetansen om offentlege innkjøp. Dette vil òg styrkje Difis rolle som pådrivar for å auke bruken av e-handel i offentleg sektor. Regjeringa legg òg stor vekt på kontinuerleg forbetring av tenestetilbodet på Doffin og marknadsplassen Ehandel.no. Vidare vil arbeidet i PEPOL-prosjektet kunne gi grunnlag for å forbetre norske e-handelsløysingar.

For å betre kunne følgje utviklinga i bruken av elektroniske løysingar, vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet òg gjennomføre jamlege

Boks 9.5 PEPPOL

PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online) er eit stort europeisk pilotprosjekt med 14 konsortiedeltakarar frå åtte land. Prosjektet har eit budsjett på 19,6 millionar EURO, finansiert 50 % av EU og 50 % av deltakarane sjølve. Noreg, ved Difi, har koordineringsansvaret på vegner av konsortiet overfor Kommisjonen. Prosjektet starta opp 1. mai 2008 og vert avslutta i 2011.

Målet med prosjektet er å gjere det like enkelt for leverandørar å levere tilbod og drive handel med offentlege oppdragsgivarar i andre EU-land, som det er i leverandørens eige heimland. Dette skal gjerast ved at leverandørane kan bruke sin nasjonale elektroniske signatur, ved gjenbruk av firmainformasjon og attestar for enkelt å kunne kvalifisere seg i konkurransar, nytte standardiserte produktbeskrivingar i form av elektroniske katalogar, og høve til å motta ordre og sende faktura elektronisk på tvers av landegrensene. Formålet er ikkje å lage eit nytt europeisk system, men å knyte saman

dei nasjonale systema i medlemslanda slik at informasjon kan flyte på tvers av landegrensene.

Dei norske interessene knytte til deltaking i PEPPOL-prosjektet, er å medverke til at det vert etablert robuste løysingar for elektronisk handel som stimulerer til auka konkurranse om norske offentlege innkjøp og som aukar norske leverandørars konkurranseevne på ein europeisk marknad. Vidare skal det gjennom prosjektdeltakinga sikrast at den norske satsinga på offentlig elektronisk handel er i samsvar med tilsvarende satsing i EU. Norske erfaringar og interesser skal òg varetakast i EUs satsing på e-handel. Prosjektet skal dessutan bidra til at det vert laga standardar for elektronisk handel som er tilpassa offentlig sektor sine behov. PEPPOL-prosjektet er òg ein viktig arena for læring og nettverksbygging med dei beste offentlege innkjøpsorganisasjonane og e-handelsbrukarane i Europa, som òg kan gi grunnlag for å forbetre norske e-handelsløysingar.

målingar av e-handel i offentlig sektor som omfattar dei tre fasane som nemnt ovanfor. Målet er blant anna å få oversikt over kva e-handelsløysingar offentlege verksemdar eventuelt bruker, og eventuelle hindringar for auka bruk.

Regjeringas tiltak

Tiltak: 9.1 Regjeringa vil vidareutvikle tenestetilbodet på Ehandel.no for å medverke til auka bruk av elektroniske løysingar i innkjøpsprosessen.

Tiltak 9.2 Regjeringa vil vidareutvikle Doffin for å forenkle kunngjeringsskjema og for å auke prosentdelen av kunngjeringar under nasjonal terskelverdi.

Tiltak 9.3: Regjeringa vil foreslå løysing for oppretting av leverandørregister for å forenkle innkjøpsprosessen for leverandørar og oppdragsgivarar.

Tiltak 9.4: Regjeringa vil styrkje datagrunnlaget om bruk av elektroniske verktøy i innkjøpsprosessen og vil gjennomføre jamlege målingar i offentlig sektor for å få betre grunnlag for å følgje opp arbeidet med e-handel i offentlig sektor.

Tiltak 9.5: Regjeringa vil arbeide for å redusere hindringar for e-handel over landegrensene gjennom Difis arbeid i PEPPOL-prosjektet.

Tiltak 9.6: Regjeringa vil innføre eit felles standardformat for elektronisk faktura og ønskjer at elektronisk faktura skal takast i bruk i heile offentlig sektor.

10 Nasjonal terskelverdi for offentlege innkjøp

10.1 Innleiing

I 2001 vart det innført felles nasjonale reglar for statlege og kommunale innkjøp ut over Noregs EØS-forpliktingar. Då fekk vi òg ein nasjonal terskelverdi på 200 000 kroner. Når eit planlagt kjøp overstig terskelverdien, betyr det at innkjøpet skal kunngjerast i den nasjonale kunngjeringsdatabasen Doffin. Samtidig kjem formelle krav til prosess, blant anna om konkurranseform, tidsfristar og behandling av leverandørar og tilbod og grunniving.

Terskelverdien vart heva til 500 000 i september 2005. Formålet var å forenkle innkjøpsprosene og redusere kostnadene ved mindre innkjøp.

Hausten 2007 tinga departementet ei utgreiing for å få fagleg grunnlag for å vurdere om det bør gjerast endringar i nivået på den nasjonale terskelverdien. I juni 2008 fekk departementet overlevert rapporten.¹ Hovuddelen av rapporten består av ei evaluering av hevinga frå 200 000 til 500 000 kroner, og ei vurdering av samfunnsøkonomiske nytte og kostnader av eventuell ytterlegare heving.

10.2 Evaluering av dagens nasjonale terskelverdi

I rapporten har ein forsøkt å finne kva for ein terskelverdi som gir den optimale balansen mellom kostnader og vinstar. Dette handlar om å balansere vinstane ved auka konkurranse mot kostnadene ved meir arbeid i handteringa av innkjøpa.

Over terskelverdien får vi auka kostnader og auka konkurranse samanlikna med innkjøp under terskelverdien. Kostnadene aukar fordi meir ressursar går med til å handtere kunngjerings- og behandle fleire innkomne tilbod (transaksjonskostnader) etter dei detaljerte prosedyrereglane som gjeld over terskelverdien. Rapporten viser at om ein først er over terskelverdien, veks transaksjonskostnadene relativt lite med omfanget av innkjøpa.

Den andre sida av reknestykket viser ein konkurransevinst fordi krav om Doffin-kunngjerings fører til at fleire leverandørar vert kjende med moglegheita og melder seg på konkurransen. Denne auka konkurransen gir reduserte prisar eller betre kvalitet. Rapporten trekkjer fram at konkurranseeffekten aukar med omfanget av innkjøpet. Dette inneber at jo høgare ein legg terskelverdien, jo meir «tapt konkurranse» opplever ein.

Rapporten anslår at hevinga av nasjonal terskelverdi frå 200 000 til 500 000 kroner fører til at innkjøp for anslagsvis mellom tre og seks mrd. kroner pr år ikkje vert omfatta av krav til kunngjerings- og prosess. Berekningane i rapporten viser at innsparingane i transaksjonskostnadene og den negative konkurranseeffekten ved å heve terskelverdien frå 200 000 kroner til 500 000 kroner, har vore av same omfang. Gitt at det ikkje vert innført forenkla kunngjerings-, underbyggjer rapporten at terskelverdien har eit optimalt nivå på rundt 500 000 kroner.

Når det gjeld verknadene av å heve terskelverdien endå meir, for eksempel til 800 000 kroner, viser berekningane at reduksjonen i transaksjonskostnadene er mindre enn den negative konkurranseeffekten. Dette tyder på at det ikkje er samfunnsøkonomisk grunnlag for ein ytterlegare auke av terskelverdien for plikt til kunngjerings i Doffin.

Rapporten trekkjer fram at innkjøparane varierer svært mykje med omsyn til kor profesjonelle dei er. Nokre vil vere i stand til å gjere ei formålstenleg avveging mellom dei ressursar dei nyttar på innkjøp og kva konkurranseeffekt dei oppnår. Andre derimot, vil truleg ha eit for einseitig fokus på å redusere eigen ressursbruk ved innkjøp. For eksempel kan det føre til at ein vegrar seg for å gå gjennom «umaken» ved å skifte leverandør av ei vare eller teneste.

Nær alle innkjøparane som vart kontakta i samband med undersøkinga, sit i ein eller annan sentral innkjøpsfunksjon. Alle saman gir uttrykk for at det er krevjande å sørgje for at dei innkjøparane som sit desentralt i verksemda følgjer regelverket. Dei sentrale innkjøparane seier at regelverket, irekna den nasjonale terskelverdien, er viktige verkemiddel i den interne kontrollen med eigen organisasjon. Alle respondentane som deltok i grunndige intervju har sagt at det var fornuftig å heve ter-

¹ Asplan Viak AS, Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen.

skelverdien. Berre nokon større og profesjonelle innkjøparar, og enkelte mindre kommunar, har gitt uttrykk for at det er ønskjeleg med ei ytterlegare heving.

10.3 Vurdering av nivået for nasjonal terskelverdi

Dagens regelverk vart iverksett i 2007, og det var då gjort eit større arbeid med tanke på å forenkle og gjere det meir brukarvennleg. Heving av terskelverdien frå 200 000 til 500 000 kroner var eit viktig element i denne samanheng. For å sikre at innkjøp under nasjonal terskelverdi kan etterprøvast, vart det innført eit krav om protokollplikt ned til 100 000 kroner. Denne plikta er med på å auke medvitsnivået om kravet til konkurranse og skjerper rutine hos innkjøparane.

Ei vidare heving av nasjonal terskelverdi kan i utgangspunktet framstå som eit tiltak for forenkling. Dette ettersom ein større del av innkjøpa ikkje lenger vil vere underlagt prosedyrekrav i forskrifta. For den enkelte oppdragsgivaren kan ei heving gi reduserte transaksjonskostnader og større fleksibilitet til å tilpasse innkjøpsprosedyrane til verksemdas behov og forhold knytte til det enkelte innkjøpa. Men mindre profesjonelle innkjøparar kan ha ein tendens til leggje for lite arbeid i innkjøpet. Innkjøpa som ikkje vert regulerte av prosedyrekrava i regelverket, kan då bli gjenstand for lettvinde innkjøpsformer, mangel på konkurranse, bruk av kjende leverandørar mv.

Prosedyrekrava som gjeld over nasjonal terskelverdi, er eit viktig verkemiddel for å sikre at regelverket vert følgt. Evalueringa viser at dei fleste innkjøparane meiner at det er fornuftig å behalde dagens nivå på terskelverdien. Dersom prosedyrekrav som skal sikre ryddige og etterprøvbare prosessar fell bort, vert det vanskelegare for både leverandørar, publikum og folkevalde å få innsyn og avdekkje misferd og korrupsjon. Det er viktig å redusere rommet for slik åtferd også ved mindre innkjøp, ikkje berre ved store. Forskrifta krev òg at det ved utforming av kravspesifikasjonar skal leggjast vekt på miljø og universell utforming, og at oppdragsgivar så langt som mogleg skal stille konkrete miljøkrav til produktet si yting eller funksjon. Dersom desse krava forsvinn, vil det svekkje arbeidet med å sikre omsynet til miljø og universell utforming ved offentlege innkjøp.

Utan felles prosedyrekrav som regulerer korleis konkurransane skal gjennomførast, vert det større uvisse for både innkjøparar og leverandørar. I dag klargjer reglane korleis dei grunnleggjande

krava til blant anna konkurranse, openheit og likebehandling skal varetakast. Fell reglane for mange av innkjøpa bort, vert det auka trong for å utvikle eigne interne reglar. Vi kan då nærme oss situasjonen slik den var før det samla regelverket vart innført i 2001. Då gjaldt eit mangfald av reglar og instruksar, og det var stor variasjon i korleis offentlege innkjøpsprosessar vart gjennomførte.

Felles reglar gir òg samordningsvinstar. Det lettast innkjøpssamarbeidet mellom offentlege verksemdar og gjere det enklare å dele praksis, erfaringar og kompetanse. Motsett vil mangel på felles reglar gjere at leverandørane må innrette seg etter ueinsarta åtferd og ulike prosedyrar når dei konkurrerer i den offentlege marknaden. Kostnadene ved å delta i konkurransar aukar, og ein risikerer at spesielt mindre leverandørar ikkje lenger ser seg tente med å konkurrere breitt i den offentlege marknaden. På sikt kan dette redusere konkurransen, og gi auka prisar eller lågare kvalitet på innkjøpa. Det vert òg vanskelegare for leverandørane å føresjå korleis oppdragsgivaren vil sikre korrekt og rettferdig behandling av alle leverandørar. Dette skaper uvisse og det kan bli krevjande å utfordre oppdragsgivarar ved mistanke om uregelmessig behandling eller favorisering av enkeltleverandørar

Regelverket for offentlege innkjøp har gjennomgått store revisjonar i løpet av kort tid, og dagens reglar trådde i kraft i 2007. Ro og stabilitet rundt eit relativt nytt regelverk er eit sjølvstendig og viktig poeng i vurderinga av om terskelverdien skal hevast. Evalueringa av terskelverdien støttar òg at ei vidareføring av dagens verdi på 500 000 gir ein god balanse mellom samfunnsøkonomiske kostnader og vinstar. I lys av at reglane nyleg vart endra, bør fokuset no vere å få dei gjeldande reglane etablerte og etterlevde i verksemdene.

10.4 Forenkla kunngjering

I debatten om terskelverdien har det vore reist spørsmål om det bør innførast eit enkelt krav til kunngjering også av innkjøp under den nasjonale terskelverdien. Formålet med ei forenkla kunngjering er å sikre større grad av konkurranse gjennom ein meir open og gjennomsiktig prosess ved dei mindre innkjøpa .

Rett før valet i 2005 sende Bondevik II regjeringa på høyring eit forslag til utforming av ei enkel kunngjeringsplikt for innkjøp over 100 000 kroner. I løpet av høyringsrunden vart det klart at ei slik plikt reiser fleire kompliserte spørsmål. Eit klart fleirtal av høyringsinstansane var kritiske til ei for-

enkla kunngjeringsplikt, og meinte at dette ville føre til auka ressursbruk og byråkrati og at terskelverdien i praksis ville bli redusert til 100 000 kroner. Årsaka til dette er at innkjøpsprosessane vil bli noko meir krevjande, særleg i dei tilfelle der mange leverandørar melder si interesse. Mange høyringsinstansar frykta ei utvikling av prosedyrekrav også for dei mindre kjøpa.

Regjeringa bestemte derfor at det ikkje skulle innførast ei plikt til forenkla kunngjering. I staden fekk Doffin eit nytt tilbod der oppdragsgivarar på frivillig basis kan leggje inn kunngjeringar for innkjøp under 500 000 kroner. Denne ordninga er i aukande grad vorte teken i bruk. I 2008 vart nærare 900 innkjøp under nasjonal terskelverdi kunngjorde på Doffin. Undersøkinga som vart gjort i samband med evaluering av nasjonal terskelverdi, viste også at om lag halvparten av alle innkjøp under nasjonal terskelverdi vert kunngjorde anten på Doffin, på eigne heimesider eller i andre kanalar. Gjennom at det grunnleggjande kravet om konkurranse også gjeld for innkjøp under nasjonal terskelverdi i regelverket, og at regjeringa har lagt til rette for ei frivillig kunngjeringsordning, har vi fått ein positiv verknad på konkurransen utan å innføre nye plikter.

Enkelte statlege og kommunale verksemder har allereie innført interne krav om forenkla kunngjering under den nasjonale terskelverdien. Difi innhenta hausten 2006 erfaringar frå verksemder som har innført interne krav til forenkla kunngjering under 500 000 kroner. Deira erfaringar har vore positive. Dei sa at ein har fått meir gjennomtenkte innkjøp, meir sentralisering, auka etterspørsel etter rammeavtarar, betre kontroll og meir profesjonalisering. Innkjøpsmiljøet er oppfatta å ha fått høgare status. Vidare peikte verksemdene på at ein har fått fleire og betre tilbod, lågare priser, betre vilkår og betre kontraktar. Ingen av verksemdene gir uttrykk for at ordninga inneber auka administrative kostnader samla sett.

Gjennom den fleksibiliteten som dagens regelverk gir for dei mindre kjøpa, kan ein tilpasse bruken av forenkla kunngjering til verksemdas aktivitetar og behov. Innføring av ei obligatorisk ordning med forenkla kunngjeringsplikt under nasjonal terskelverdi vil auke regelverket sin kompleksitet. Vi får nok eit regelsett og nok ein «terskelverdi». Ei obligatorisk ordning medfører òg risiko for unødvendige kostnader i dei tilfelle der ei kunngjering

ikkje nødvendigvis vil gi lågare pris, betre kvalitet eller auka resultatoppnåing. Regjeringa meiner derfor det ikkje er formålstenleg å innføre eit generelt krav om forenkla kunngjering under dagens nasjonale terskelverdi. For å stimulere til meir bruk av forenkla kunngjering bør offentlege verksemder i staden få rettleiing og hjelp til å gjere dei nødvendige avvegingar, og vurdere kva effektar ein kan oppnå gjennom forenkla kunngjering.

10.5 Oppsummering og konklusjon

Evalueringa av terskelverdien tyder på at innsparring i transaksjonskostnader og den negative konkurranseeffekten ved å heve terskelverdien frå 200 000 til 500 000 kroner, har vore av same omfang. Ei vidare heving synest ikkje å vere samfunnsøkonomisk lønsamt. Ro og stabilitet rundt eit relativt nytt regelverk er eit viktig poeng i vurderinga av om terskelverdien skal hevast. Det tek tid før regelverket vert etablert og etterlevd i verksemdene. Ved å halde terskelverdien på dagens nivå er ein i større grad sikra at ein går i retning av meir profesjonelle, forretningsmessige, ryddige og samfunnsstenlege offentlege innkjøp. Regjeringa vil derfor ikkje no heve terskelverdien vidare.

Innføring av eit generelt krav om forenkla kunngjeringsplikt under dagens terskelverdi vil utvide pliktene for stat og kommunar og komplisere regelverket. Å innføre eit slikt krav no, kort tid etter siste regelrevisjon, vil gi større utfordringar med etterleving og praktisering. Regjeringa har derfor ikkje funne at det er grunnlag for å innføre ei slik plikt. Det bør likevel stimulerast til auka bruk av den frivillige ordninga som i dag eksisterer i Doffin. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil gi Difi i oppdrag å arbeide vidare med spørsmålet og leggje til rette for dette gjennom rettleiing og deling av beste praksis. Doffin-databasen skal òg vidareutviklast for meir brukarvennlege løysingar.

Regjeringas tiltak

Tiltak 10.1. Regjeringa vil styrkje den frivillige kunngjeringsordninga på Doffin ved forbetringar og rettleiing. Difi skal stimulere til auka bruk gjennom informasjon og spreing av beste praksis.

11 Økonomiske og administrative konsekvensar

11.1 Innleiing

Offentleg sektor gjorde innkjøp for ca. 272 milliardar i 2007.¹ At offentlege innkjøp vert gjennomførte på ein effektiv måte har derfor stor økonomisk innverknad. Lov om offentlege anskaffelser skal medverke til auka verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mogleg effektiv ressursbruk ved offentlege innkjøp. Målet med tiltaka i meldinga er å få meir profesjonelle offentlege innkjøp. Det vil føre til betre kvalitet, lågare prisar eller lågare ressursbruk i innkjøpsprosessen. Meir profesjonelle innkjøp vil føre til færre klager i KOFA og mindre kritikk frå Riksrevisjonen og kommunerevisjonen.

Regjeringa vil styrkje offentlege innkjøpsprosessar gjennom ei rekkje tiltak som skal heve kompetansen om offentlege innkjøp og bidra til meir formålstenleg organisering og forankring hos leiinga i offentlege verksemdar. Meir aktiv bruk av ordninga med intern kontroll gir viktig informasjon til leiinga, og grunnlag for å setje i verk tiltak som kompetanseheving og forbetring av rutinar. Bruk av elektroniske løysingar i innkjøpsprosessen skal medverke til meir effektive offentlege innkjøp. Terskelverdiane er sett på eit nivå som skal gi god balanse mellom transaksjonskostnader forbundne med å følgje regelverket, og vinstar ved auka konkurranse. Regjeringa meiner tiltaka samla sett vil føre til meir profesjonelle offentlege innkjøp og betre ressursbruk.

11.2 Leiing, organisering og kompetanse om offentlege innkjøp

Regjeringa foreslår tiltak innanfor områda leiing, organisering og kompetanse om offentlege innkjøp. Det er vanskeleg å talfeste effekten av dei enkelte tiltaka. Når ein ser på den store økonomiske innverknaden offentlege innkjøp har, kan likevel sjølv marginale forbetringar ha stor økonomisk effekt. Riktig organisering, både internt og mellom offentlege verksemdar kan gi betre utnytting av ressursane. Regjeringa vil, gjennom Difis arbeid,

auke satsinga på deling av kompetanse og erfaring gjennom innkjøpsnettverk. Spørsmål om organisering av offentlege innkjøp heng nøye saman med kompetanse. Gjennom bevisst organisering av offentlege innkjøp i kvar enkelt verksemd, vil det verte tydelig kven som har behov for kompetanse om innkjøp i organisasjonen. Auka kompetanse kan føre til betre innkjøp og færre regelbrot, og i enkelte tilfelle lågare ressursbruk.

Standardisering og gjenbruk av dokument vil redusere ressursbruken ved offentlege innkjøp. Difis arbeid med å utarbeide dokumentmalar og sjekklister vil forenkle innkjøpsprosessen både for offentlege verksemdar og leverandørar.

Meir profesjonelle innkjøpsprosessar vil gi betre etterleving av regelverket og styrkje konkurransen om offentlege innkjøp. Dette vil i si tid føre til lågare prisar, betre kvalitet, innovasjon mv. Ved å vere krevjande kundar er offentleg verksemdar med på å styrkje næringslivets konkurranseevne. Auka konkurranse kan blant anna føre til lågare prisar. Ved ikkje å følgje regelverket sine prosedyrar og krav om konkurranse vil ikkje kontrakten bli tildelt den leverandøren som har det beste tilbodet i form av lågaste pris og best kvalitet. Det oppstår ein meirkostnad sett i forhold til om kontrakten vert tildelt etter ein open konkurranse.

Tiltaka som er omtalte i meldinga skal bidra til formålstenleg organisering og til å auke kompetansen om offentlege innkjøp, irekna kompetanse til å vurdere kva behov som skal dekkjast gjennom innkjøpet og korleis behovet best kan løysast. Dette vil redusere risikoen for feilinnkjøp som skuldast at innkjøparane ikkje klarer å definere sitt behov i tilstrekkeleg grad.

Tiltaka det er gjort framlegg om vil bli gjennomførte innanfor eksisterande budsjetttrammer. Tiltaka for å styrkje kompetansen vil i stor grad gjerast gjennom arbeid i Difi. Direktoratet har oppretta ei eiga avdeling som arbeider med offentlege innkjøp. Avdelinga har 20 årsverk, der ca. 7 årsverk vert nytta til oppfølging av regjeringas handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar. Tiltaka føreset likevel at kvar enkelt offentleg verksemd set av ressursar til å gjennomføre kompetansetiltak, etablere rutinar mv. Vidare utgreiingar det er gjort framlegg om, for eksempel om auka innkjøpssamarbeid

¹ SSB: Offentlege innkjøp 2007.

mellom offentlege verksemder, skal gjennomførast i departementa og underliggjande etatar.

Det er foreslått vidare utgreiing om oppretting av universitets- eller høgskoletilbod. Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget om behov for løyvingar dersom det vert aktuelt å opprette eit nytt undervisningstilbod.

11.3 Bruk av elektroniske løysingar

Innføring av e-handel føreset ein gjennomgang av interne rutinar og fullmakter i organisasjonen. Verksemdene får dermed betre oversikt over innkjøpa. Det gir grunnlag for betre styring av innkjøp og styrkt forhandlingsgrunnlag ved nye avtaleinngåingar, og i sin tur lågare prisar eller betre kvalitet på innkjøpa. Bruk av elektroniske verktøy gir òg moglegheiter for meir gjenbruk av data, noko som gir effektiviseringsvinstar ved offentlege innkjøp. Ein viser til omtale av døme på innsparingar ved innføring av e-handel i kapittel 10. Ein viser òg til analysen som SSØ har gjennomført om bruk av elektroniske prosessar ved offentlege innkjøp.² For ei middels verksemd anslår SSØ årlege prosessvinstar på 2 800 000 kroner. I tillegg bereknar ein vinstar ved auka lojalitet til rammeavtalar og betre prisar til 300 000 kroner.

Analysen frå SSØ anslår at for ei middels stor verksemd ligg investeringskostnadene på ca. 3 millionar kroner fordelte på 2–3 år, av desse utgjer interne ressursar over halvparten. Årlege driftskostnader er berekna til 100 000 kroner.

Totalt for heile offentleg sektor bereknar ein nytten av elektroniske innkjøp (elektronisk faktura blir halden utanfor dette anslaget) til ca. 5,6 milliardar kroner og kostnadene til ca. 2 milliardar kroner.

Som det går fram av kapittel 9 om bruk av elektroniske løysingar, tek regjeringa sikte på at ny løysing for Ehandel.no vil redusere kostnadene for å komme i gang med e-handel. Men konkurransen om ny løysing er ikkje avslutta, derfor er det for tidleg å anslå moglege innsparingar ved ny løysing.

² Samfunnsøkonomisk analyse av sentrale tiltak for å øke den offentlige bruken av elektroniske prosessar i innkjøps- og betalingsprosesser, Senter for statlig økonomistyring 15. november 2006. Estimerte verknader av elektroniske innkjøp for den enkelte verksemda er berekna i kapittel 3.2.2.

Tiltaket om jamlege målingar om bruk av elektroniske løysingar vil bli dekt innanfor departementet sine rammer.

Oppretting av eit leverandørregister vil truleg gi ytterlegare innsparingar ved innhenting og levering av dokument ved offentlege innkjøpsprosessar. Dei økonomiske og administrative konsekvensane ved etablering av eit slikt register vil bli vurderte i utgreiingane som Difi gjennomfører.

11.4 Terskelverdien for offentlege innkjøp

Nivået på nasjonal terskelverdi i regelverket om offentlege innkjøp har innverknad både på kostnadene innkjøparar har ved å følgje regelverket, leverandørar har ved å levere tilbod og for gevinstane gjennomføring av konkurransar etter regelverket gir. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har fått gjennomført ei utgreiing av nivået på terskelverdien.

Berekningane i rapporten til Asplan Viak anslår at innsparingane i transaksjonskostnadene og den negative konkurranseeffekten ved å heve terskelverdien frå 200 000 kroner til 500 000 kroner har vore av same omfang. Ei ytterlegare heving av terskelverdien for plikt til kunngjering, til for eksempel 800 000 kroner, vil i følgje rapporten gi negative konsekvensar for konkurransen som er større enn innsparingane i transaksjonskostnader. Sjå elles nærmare omtale av utgreiinga av terskelverdien i kapittel 10.

Terskelverdi er sett på eit nivå som skal gi god balanse mellom transaksjonskostnader forbundne med å følgje regelverket, og vinst ved auka konkurranse. Oppretthalding av dagens terskelverdi på 500 000 kroner vil derfor ikkje ha nye økonomiske eller administrative konsekvensar.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 8. mai 2009 om Det gode innkjøp blir send Stortinget.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Akademika AS
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Foto: Steinar Gjerholm
Omslagsillustrasjon: Gjerholm Design

Trykk: 07 Gruppen - 05/2009

