



Mottaker
Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0622-2

[Klikk her for å skrive inn tekst.](#)

Dato: 09.12.2013

Saksansvarlig: Kjell Jostein Sunnevig

Høringsuttalelse - forslag om samordning av statlige innkjøp

Konkurransetilsynet viser til brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) av 4. September 2013, der forslag om samordning av statlige innkjøp sendes på høring.

Konkurransetilsynet vil med dette gi sin høringsuttalelse til forslaget om samordning av statlige innkjøp. Tilsynet er kritisk til opprettelsen av en sentralisert innkjøpsenhet med bakgrunn i tidligere erfaringer med sentraliserte innkjøp og potensielt skadelige virkninger på konkurransen. I tillegg vil tilsynet fremheve behovet for å se en eventuell opprettelse av en statlig enhet for oppkjøp i sammenheng med det forenklingsarbeidet som nå gjøres i forhold til offentlige innkjøp. Tilsynet er også kritisk til at ordningen gjøres obligatorisk og forslaget om å finansiere enheten gjennom en omsetningsavgift pålagt leverandørene.

Erfaringer fra Norge fra tidligere statlige innkjøpskontorer

Høringen har en oversikt som viser at Norge i årenes løp har hatt flere sentraliserte innkjøpsordninger. Rapporten sier imidlertid lite om hvorfor disse er blitt avvirket. Statskjøp, som er omtalt i rapporten, ble nedlagt i 2002. Grunnet basert på at staten gjennom innkjøpsordningen bidro til å begrense konkurransen og å skape monopoler. Innkjøp ble ofte foretatt fra leverandører med høye priser.

Statskjøp inngikk flere rammeavtaler med de største leverandørene i sine markeder. Gjennom rammeavtaler og gjentatte kjøp bidro Statskjøp til å opprettholde aktørenes sterke stilling i det norske markedet. Eksempler på bedrifter som fikk gode rammeavtaler med staten var SAS, Microsoft og flere store hotellkjeder. Innenfor markedet for hotelltjenester førte rammeavtalene med staten til at det ble etablert et prisgulv i markedet, som således gav leverandørene en mulighet til å samordne en minstepris som også ble gjort gjeldende for andre kjøpere.

Statskjøp delte i liten grad opp kontaktene. I hotellmarkedet førte det til at en rekke små og mellomstore aktører ikke kunne by på kontraktene. Kravet var at tilbudet skulle være landsdekkende. Dermed reduserte man antall tilbydere kraftig. Erfaringen var også at Statskjøp var for fokusert på å oppnå rabatter hos leverandørene, snarere enn å foreta innkjøp hos de rimeligste leverandørene. Dette førte blant annet til at innkjøpet av kontormøbler og -utstyr i realiteten skjedde til høye priser.

Potensielt skadelige virkninger for konkurransen

Det kan synes besnærende å sentralisere og samle offentlige innkjøp for å spare utgifter. Fra et konkurransemessig synspunkt er det imidlertid gode grunner til å være varsom. Særlig gjelder dette i markeder der den offentlige innkjøperen står for en betydelig del av markedets omsetning. Dersom en ikke vinner anbudet eller får kontrakt, kan det være kroken på døren. Lavere priser oppnås fordi en gir større kontrakter til færre aktører, fordi en velger standardiserte løsninger og fordi kontrakten kan bli et "make or break" for leverandørene. Og jo mer en er villig til å binde seg opp og garantere volum, jo lavere pris kan en forhandle seg til.

Med lavere priser for varene og tjenestene og liten sjanse for å vinne, blir det også langt mindre attraktivt å etablere seg i bransjen. Bedrifter kan saktens være villige til å operere med lave priser for å etablere seg i et marked med gode framtidsutsikter. Men med en høy risiko og lite fortjenestemuligheter, risikerer en at en vil stå igjen med stadig færre aktører – og monopollignende tendenser - også på selgersiden. Et lite attraktivt marked kan også føre til at en trekker til seg useriøse eller lavkvalitetsleverandører, og at de beste leverandørene velger å ikke melde seg på i konkurransen.

Når staten utnytter sin kjøpermakt, vil det kunne få uheldige virkninger for ikke-statlige virksomheter som etterspør de samme varene og tjenestene. Fordi staten presser prisene hos leverandørene, er det en risiko for at leverandørene kan forsøke å ta igjen de tapte marginene hos ikke-statlige virksomheter, og disse vil kunne måtte betale mer for varene og tjenestene (vannsengeffekt eller "waterbed effect" i engelskspråklig litteratur).¹ Dette betyr at det kan skje en verdioverføring fra kommuner og private aktører og over til staten.

Det kan imidlertid være situasjoner der samordnet statlig innkjøp ikke vil være konkurranseskadelig. Dette kan være i tilfeller der det statlige innkjøpet utgjør en liten andel av markedet. Det kan også argumenteres for samordnet innkjøp for å møte nasjonal eller internasjonal selgermakt. Det er dog viktig at innkjøp fra store aktører utføres på en slik måte at det ikke begrenser mulighetene for at det utvikles alternative leverandører, og at de store aktørene befester sin posisjon.

Manglende og feilaktig dokumentasjon av besparelser

Dokumentasjonen av besparelser som fremgår i rapporten er basert på to kilder; rabatter og reduserte transaksjonskostnader. Det er flere problemer med denne tilnærmingen. Et tilbud synes attraktivt når det gis en høy rabatt - men hvis denne rabatten er basert på en høy utgangspris, så er rabatten lite verd. Det som er mye viktigere for å oppnå besparelser er velfungerende konkurranse. Hvis staten oppnår gode rabatter hos dominerende aktører, kan det være viktigere å sjekke prisen hos andre leverandører som kanskje bare ville være i stand til å levere på deler av anskaffelsen. Videre kan besparelser fort tapes i neste runde hvis utnyttelse av kjøpermakt fører til økt konsentrasjon i markedet. Konkurransetilsynet savner derfor en vurdering av hvordan staten skal legge til rette for og oppnå besparelser på grunnlag av å skape økt konkurranse i markedet.

En annen kostnad som kan regnes inn under transaksjonskostnader er kostnaden ved manglende lokal tilpasning og fleksibilitet. Høy grad av standardisering kan også ha uheldige effekter. På den ene siden er det slik at jo høyere grad av standardisering, desto lettere og

¹ Kjøpermakt, herunder "waterbed effects", er drøftet i OECD Policy Roundtable "Monopsony and Buyer Power (2008).

billigere vil det være å produsere store kvanta til en lav pris. Men standardløsninger betyr også at variasjon, mangfold og individuelle tilpasninger kommer tapende ut. I sektorer hvor behovet for individuelle tilpasninger er stort, vil dette kunne være svært uheldig.

Samordnet innkjøp og særlige krav til leverandører

Erfaringene fra offentlig innkjøp og saksbehandling i KOFA viser at det mest krevende for leverandørene - og der det er lettest å trå feil - er når kravspesifikasjonen stiller krav til andre parametere enn pris og kvalitet. Dette har både sammenheng med at kravene ofte er svakt spesifisert hos oppdragsgiver, og at leverandører strever og bruker lang tid på å utforme tilbud som svarer på disse kravspesifikasjonene.

I rapporten om sentralisering vises det til at miljøhensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til å redusere miljøbelastningen fra staten og stimulere markedet til å utvikle miljøeffektive varer og tjenester. Statlig innkjøpssamordning vil bidra til styrket kompetanse slik at staten blant annet stimulerer til miljøeffektive produkter og løsninger som er produsert på en sosialt ansvarlig måte.

Konkurransetilsynet vil for det første peke på at en sentralisering ikke er en nødvendig betingelse for å realisere innkjøpsmålsettinger knyttet til miljø og samfunnsansvar.

For det andre savnes det en drøfting av i hvilken grad ivaretagelse av slike målsettinger kan påvirke konkurransesituasjonen på en uheldig måte; og om det kan ramme små- og mellomstore bedrifter. Når kravspesifikasjonen overbelastet med målsettinger kan det føre til at enkelte leverandører ikke er i stand til, eller velger å avstå fra å levere inn tilbud. Det kan selvsagt også begrense mulighetene for besparelser.

Her er det viktig å huske på at hvis offentlige innkjøp utgjør en relativt stor andel av markedet er mulighetene til å påvirke miljøstandarder stor, men samtidig er også faren for konkurransemessige skadevirkninger stor. Og motsatt; utgjør offentlige innkjøp en liten andel av markedet er det mindre fare for uheldige konkurransemessige virkninger – men samtidig vil miljøkrav i offentlige innkjøp i mindre grad påvirke bransjestandarder.

For å unngå problemene som utøvelse kjøpermakt på statens hender kan skape *samtidig* som man sikrer ivaretagelse av politiske målsettinger knyttet til miljøhensyn, er det etter Konkurransetilsynets oppfatning en mer målrettet tilnærming å holde på desentraliserte løsninger kombinert med god tilgang til innkjøpskompetanse og eventuelt overordnede innkjøpskrav.

Regelverket for offentlige anskaffelser

Erfaringene fra det offentlige innkjøpsregelverket slik det praktiseres i dag er at det oppleves som tungvint og byråkratisk, og at det ofte blir større fokus på å unngå å gjøre feil enn å gjøre gode og rimelige anskaffelser.

I høringsnotatet vises det til utfordringer med til dels høy utskifting av anskaffelsesfaglig personell med betydelige kostnader til nyansettelser og opplæring, noe som kan generere merkostnader ved at manglende innkjøpskompetanse øker sannsynligheten for regelbrudd og feilposterings slik at anskaffelsesprosessene blir mer tidkrevende.

Frykten for å gjøre feil utgjør en egen drivkraft til at flere kommuner har valgt å samarbeide om sine oppkjøp, og valgt å knytte til seg juridisk kompetanse.

Generelt må en løsning være målrettet i forhold til problemet den skal løse. Det kan være et behov for å sikre eller knytte til seg anskaffelsesfaglig kompetanse. Utfordringer knyttet til anskaffelsesfaglig kompetanse er imidlertid ikke et selvstendig argument for samordning av statlige innkjøp.

En mer målrettet løsning er god tilgang på veiledning, kompetansestøtte og samarbeid. Difi har allerede dette som en oppgave og har etablert betydelig kapasitet på veiledning ved offentlige innkjøp.

Videre har staten igangsatt et arbeid for å se på mulige forenklinger av det norske anskaffelsesregelverket. Det såkalte forenklingsutvalget skal levere sin rapport før sommeren. Det er ventet at utvalget vil komme med viktige forslag til forenklinger til gode for både leverandører og offentlige innkjøpere.

Implementering av disse forslagene vil svekke argumentets gyldighet for sentralisering ytterligere.

Obligatorisk ordning

I høringsnotatet foreslås det at det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter, og at samordning av innkjøp etableres som en obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer.

Det skal være mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser, dvs. at om et statlig forvaltningsorgan anser det som ufordelaktig å delta i en bestemt konkurranse kan virksomheten velge ikke å delta. Det skal også på bestemte vilkår etter søknad være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Forslaget er basert på erfaringer fra nordiske og europeiske innkjøpssentraler, det avdekkede behovet hos statlige virksomheter for samordning av statlige innkjøp, samt arbeidsgruppens egne vurderinger.

Konkurransetilsynet innser at for at innkjøpssamarbeidet skal oppnå besparelser av en viss størrelsesorden kreves volum og et visst omfang av kontrakter. En obligatorisk ordning vil tidlig sikre samordningsenheten et bredt og forutsigbart innkjøpsvolum i konkurranser ved at mange oppdragsgivere er tilsluttet ordningen.

Konkurransetilsynet er likevel kritisk til den foreslåtte modellen der tilslutning gjøres obligatorisk for statlige forvaltningsorganer. Konkurransetilsynet vektlegger særlig to forhold i denne vurderingen; de reduserte insentiver innkjøpsenheten får til å levere verdiøkende tjenester av god kvalitet for deltagende virksomheter og leverandører, og at en obligatorisk ordning vil frata virksomhetene kontroll over egen innkjøpspolitikk. Videre peker verken internasjonale erfaringer eller avdekket behov entydig i retning av en obligatorisk ordning som utvalget foreslår.

Dersom virksomhetene opplever at de får produkter/tjenester av lavere kvalitet, som ikke reflekterer deres særegne behov eller de forventede gevinster, vil det sette ordningen under press, og redusere ordningens bærekraft over tid. I tillegg til at en samordningsenhet basert på obligatorisk tilknytning lett blir lite lydhør til kunders og leverandørers behov, er det også en fare at enheten blir en "byråkratisk gjøkunge". Dette vil særlig være tilfelle ved den finansieringsmodellen som utvalget tilråd. Obligatorisk tilslutning for statlige forvaltningsorganer vil også eliminere mulighetene for etablering av konkurrerende spesialiserte innkjøpsenheter.

Innkjøpssamordning basert på frivillighet vil gi samordningsenhetene insentiver til å jobbe hardt for å få på plass rammeavtaler som er konkurransedyktige på pris og kvalitet for å sikre at alle deltagende virksomheter er fornøyde. Samordningsenheten må da hele tiden vise at den er i stand til å tilby større kostnadsbesparelser enn konkurrerende alternativer. Det konkurrerende alternativet vil kunne være egenregi, andre kommunale/statlige innkjøpsenheter, men selvsagt også private aktører som tilbyr slike tjenester.

For å sikre insentiver til kostnadseffektiv og verdiskapende drift bør tilslutning altså være frivillig, deltakerforholdet må kunne være oppsigelig; dog med tilstrekkelig oppsigelsestid som gir nødvendig forutsigbarhet.²

Finansiering

Det anbefales at samordningsenheten primært finansieres gjennom en omsetningsavgift på bruk av avtaler.

Konkurransetilsynet er kjent med at denne finansieringsmodellen kanskje er den mest vanlige for å finansiere innkjøpssamarbeid i offentlig sektor i ulike land. Konkurransetilsynet er av flere grunner likevel meget kritisk til den foreslåtte finansieringsmodellen.

Tilsynet er særlig kritisk til en slik finansieringsmodell på grunn av de uheldige incentivvirkninger som ligger i en slik finansieringsmodell i forhold til å redusere kostnadene; hvis kostnadene øker kan omsetningsavgiften lett økes. Selv om samordningsenheten opererer på non-profit basis er det vel kjent at fortjeneste ikke trenger reflekteres i bunnlinjen, men som organisatorisk slakk, sløsing og høyere lønnskostnader.

Videre vil det å gjøre samordningsenhetens inntekter avhengig av omsetning bidra til å svekke incentivene til å oppnå gode kostnadsreducerende avtaler. Det kan også være en fare for at leverandørene underrapporterer faktiske salgsvolum.

Tilsynet mener at en bedre finansieringsmodell er den som er valgt for Legemiddelinnkjøpssamarbeidet – LIS, der LIS' løpende virksomhet finansieres ved en årlig avgift som betales av deltakerne. Avgiftens størrelse for det kommende året fastsettes av LIS-styret gjennom budsjettvedtak og fordeles mellom deltagerne i forhold til deltakernes andel av det totale LIS avtalekjøp. En slik finansieringsmodell gir bedre samsvar mellom gevinst av samarbeidet og kostnaden ved å drive det, og bidrar til et sterkere press mot kostnadseffektiv drift enn den modellen som foreslås i høringsnotatet.

e-handel

I høringsnotatet anbefales det at samordningsenheten benytter elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser. Konkurransetilsynet slutter seg til dette siden det bidrar til å gi mer effektive innkjøpsprosesser, reduserte transaksjonskostnader og barrierer for å delta, men

Konkurransetilsynet vil samtidig understreke betydningen av at det legges inn sikkerhetsmekanismer som sikrer at konkurransen skjer på like vilkår, ikke minst ved at aktører som ikke forholder seg til regelverk hva angår svart arbeid, mva. og innbetaling av skatter og avgifter effektivt utestenges fra å delta, jf. rapport om offentlig innkjøp som nylig har kommet fra det svenske konkurransetilsynet.

² I LIS-samarbeidet er det 18 måneders oppsigelsestid.

Videre bør mulighetene for å benytte kombinasjonsbud ved elektroniske anbudsprosesser vurderes nærmere. Dette gir økt mulighet for mindre aktører og lokale leverandører til å konkurrere om delleveranser.

Med hilsen



Christine B. Meyer
Konkurransedirektør



Kjell Jostein Sunnevåg
Direktør eksterne relasjoner