

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Sendt per brev og epost: postmottak@fad.dep.no

Oslo, den 9. desember 2013

Samordning av statlige innkjøp. Høringsuttalelse

1. Innledning

Det vises til FADs høringsnotat om Samordning av statlige innkjøp, og frist for høringsuttalelse til den 10. desember 2013.

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) er en frittstående bransjeforening for kunnskapsbedrifter med virksomhet innen rådgivning, planlegging og prosjektledelse i bygg- og anleggssektoren. Medlemsbedriftene har sin kjernekompetanse innen ingeniørteknologi, arkitektur, prosjekt- og bedriftsledelse og IKT. De om lag 216 RIF-bedriftene sysselsetter til sammen 8400 personer i Norge.

RIFs medlemsbedrifter har to ulike roller i en anskaffelsesprosess. For det første er bedriftene konkurransedeltakere når det offentlige skal inngå kontrakter om oppdrag om prosjektering og rådgivning, prosjektledelse eller byggeledelse, innenfor bygg- og anleggssektoren. For det andre er bedriftene ofte engasjert som oppdragsgiverens representant i et prosjekt, og har som oppgave å utarbeide konkurransegrunnlagene eller bistå ved dette, for de kontraktene som inngår i prosjektet, samt evaluere forespørsler og tilbud på slike. RIFs medlemsbedrifter har altså bred erfaring med anskaffelsesregelverket både fra rollen som tilbyder og fra rollen som oppdragsgiverrepresentant.

RIF har i de senere årene erfart tiltakende antall spørsmål og problemer knytter gjeldende regelverk innenfor offentlige anskaffelser. Reglene fremstår for brukerne som omfattende, kompliserte og tildes uklare.

Etter RIF sitt syn er det positivt at det vurderes tiltak for å øke kompetansen innen innkjøp, effektivisere innkjøpene og øke etterleving av regelverket, samt bedre muligheten til å håndtere hensynet til miljø, samfunnsansvar, innovasjon mv.

RIF har gjennomgått høringsnotat og har følgende merknader:

2. Oppretting av samordningsenhet – eventuelle alternative tiltak

Høringsnotatet legger opp til at det skal etableres en statlig samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter.

Hovedbegrunnelsen for eventuell etablering av en samordningsenhet er at dette vil gi innsparing for innkjøperne og tilbyderne gjennom mer effektive prosesser for innkjøp, bedre vilkår og lavere priser. Det fremheves også at dette vil gi bedre evne til å håndtere hensynet til miljø, samfunnsansvar, innovasjon, beredskap og hensynet til små og mellomstore bedrifter.

Etter RIF sitt syn er dagens utfordringer knyttet til innkjøp og offentlige anskaffelser, særlig knyttet til to forhold:

- Et komplisert, vanskelig og omfattende regelverk for brukerne. Både for innkjøpere og tilbydere.
- Til dels manglende innkjøpsfaglig kompetanse både hva gjelder juss og anskaffelser generelt, samt knyttet til de varer/tjenester som konkret skal anskaffes.

Dette gir seg utslag i tunge anskaffelsesprosesser, mye feil og klagebehandling, og høye transaksjonskostnader for alle involverte.

Etter RIF sitt syn bør hovedinnsatsen fra offentlige innkjøpere/regelforvaltere, settes inn på å:

- Forenkle regelverket om offentlige anskaffelser.
- Klargjøre og tydeliggjøre regelverket om offentlige anskaffelser.
- Heve kompetansen hos innkjøperne knyttet til regelverket om anskaffelser.
- Heve kompetansen hos innkjøper knyttet til kontraktsgjenstanden.
- Etablere maler, veiledning og annen brukerveiledning til innkjøpere og tilbydere.

Ovennevnte tiltak påpekes stedvis i høringsnotatet, bl.a. på side 5 hvor det vises til den svenske utredningen SOU: 2013:12, som peker på andre løsninger som etablering av et felles statlig kompetansesenter for anskaffelser. På side 13 fremhever erfaringsgruppen at det er stor etterspørsel etter generelle råd- og veiledningstjenester for anskaffelser. Det samme fremgår i

høringsnotatets side 42, hvor eksempelvis DepKjøp melder om stor etterspørsel etter anskaffelsesfaglig rådgivning til departementet. Det er samme sted referert til DIFI sin undersøkelse fra 2012 blant små statlige virksomheter, hvor en gjennomgående tilbakemelding var et klart ønske om en tilgjengelig rådgivningsinstans for virksomhetene.

RIF savner en nærmere redegjørelse og vurderinger av ovennevnte tiltak.

Hva gjelder regelverket, pågår det per tidspunkt flere arbeider av direkte relevans for utredningen, bl.a implementering av nye EU-direktiver om offentlige anskaffelser, samt lovutvalget som ser på revisjon av den sæmorske delen av anskaffelsesregelverket.

RIF reiser spørsmål om ikke vurderingen av behovet for en statlig samordningsenhet bør avventes til nye regler om offentlige anskaffelser over og under EØS-terskelverdiene er gjennomført, og man har høstet erfaringer fra hvordan disse virker.

Deler av begrunnelsen for forslaget om etablering av en samordningsenhet er forankret i høringsnotatets kapittel 4 som drøfter de potensielle gevinster ved en samordning av statlige innkjøp.

I vurderingene av potensielle gevinster mv. i kapittel 4, er det kun vurdert 3 alternativer; hhv. videreføring av dagens tilstand, samt to ulike varianter av statlige samordningsenheter. RIF savner vurdering av en fjerde variant, hvor det gjøres betydelig innsats primært på kompetanseheving hos innkjøperne, og hvor situasjonen hensyntar de endringer/forenklinger som vil ligge i nytt regelverk for offentlige anskaffelser.

RIF savner også en nærmere detaljert redegjørelse for ulempene ved statlig sentralisering av innkjøp. Det vises til at den gamle Statskjøpsavdelingen i Statens forvaltningstjeneste (Statskjøp) ble nedlagt så sent som i 2003, og hvor begrunnelsen den gang var at *«statlige innkjøp i prinsippet er et desentralisert ansvar, dvs at den enkelte virksomhet skal være direkte ansvarlig for egen innkjøpsvirksomhet. En for stor sentralisering av innkjøpene medfører etter hans mening en fare for at staten kan utøve en innkjøpsmakt som reduserer konkurranse og effektivitet.»*

Som det fremholdes i høringsnotatet, har det etter dette vært delvis videreført statlige institusjoner med kompetanse om innkjøp, grunnet stor etterspørsel av generelle råd- og veiledningstjenester om offentlige anskaffelser. Dette behovet vil fortsatt eksistere.

I høringsnotatet påpekes utfordringer hos dagens statlige innkjøpere i å skaffe seg og holde på tilstrekkelig anskaffelseskompetanse. Det fremheves at etablering av en statlig samordningsenhet

kan avhjelpe dette. RIF er enig i de utfordringer høringsnotet her påpeker. Det er mulig at etablering av en samordnet enhet vil bedre kompetansen innen dette organet knyttet til anskaffelsesregelverket og prosessen. RIF ser imidlertid for det første utfordringer knyttet til at et slik organ også bør besitte fagkunnskap om de området innkjøpet gjelder. Sistnevnte kompetanse vil typisk befinne seg i den enkelte etat/organ. Videre peker RIF på at en rekke store og kompliserte innkjøp fortsatt skal håndteres av de statlige organene/foretakene det gjelder, og ikke legges til samordningsenheten. Det ligger i ordningen en risiko for ytterligere tapping av kompetanse innenfor innkjøp fra disse organene/foretakene. RIF savner en drøftelse og vurdering av dette. Forholdet bør generelt sees i lys av en større problemstilling; nemlig hvordan de offentlige oppdragsgiverne skal bygge opp og vedlikeholde en god innkjøpskompetanse generelt.

5. Egnede innkjøpsområde

Høringsnotatet legger opp til at den statlige samordning av innkjøp baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres.

Det fremgår imidlertid i høringsnotatet, bl.a side 26 og 52 at det tilsiktes en gradvis oppbygning av avdelinger til å omfatte flere kategorier. I høringsnotatets side 45 tabell 6 og på side 52 nevnes følgende aktuelle kategorier:

- IKT, standard utstyr, programvare og tjenester
- Telekommunikasjon
- Kontorrekvisita og – utstyr
- Møbler
- Energi

Listen er iht notatet veiledende.

I høringsnotatet side 26 nevnes også konsulenttjenester. RIF legger til grunn at det siktes til de konsulenttjenester som omtales på side 31 i tabell 5, dvs knyttet til IKT, juss og informasjonstjenester i form av medietrening, krisehåndtering og kommunikasjonshjelp fra PR-byråer.

Begrunnelsen for utvalget av kategorier er i høringsnotatet opplyst å være at samordnet innkjøp primært er hensiktsmessig for standardiserte produktgrupper/innkjøpskategorier med stort volum. Erfaringsgruppen fremhevet for sin del på side 13 at fag- og sektorspesifikke anskaffelser, samt mer individuelt baserte anskaffelsesområdet var mindre aktuelle. Oppfordringen fra disse er at rammeavtaler i oppstarten bør omfatte standardiserte varer og tjenester som krever liten grad av individuell behovstilpasning.

I høringsnotatet side 17 fremheves fra erfaringene fra øvrige nordiske land at enkelte rådgivnings- og konsulent tjenester, er blant de områder som blir trukket frem som vanskelige og svært dyre å utvikle.

I høringsnotatet på side 43 fremheves egnete fellestrekk utover stort volum, som:

- Enkel og generell spesifisering med lite behov for individuell tilpasning.
- Likt behov hos de fleste som omfattes av ordningen.

I den grad det skal etableres en samordningsenhet for statlige innkjøp, er RIF enig i at egnede innkjøps kategorier for denne primært er standardiserte varer og tjenester som krever liten grad av individuell behovstilpasning. De kategorier som nevnes i tabellen kan være eksempler på dette. Etter RIF sitt syn er modellen mindre egnet for anskaffelser innenfor eksempelvis bygg- og anleggssektoren generelt, og innkjøp av rådgivende ingeniørtjenester spesielt.

RIF er videre enig i at samordningsenheten i oppstartfasen bør konsentrere seg om et lite utvalg av innkjøps kategorier, slik at man kan høste erfaringer fra modellen, før denne vurderes utvidet.

I høringsnotatets pkt. 5.9 fremheves at avtaleporteføljen skal etableres i tett dialog med kjøperne og leverandørene gjennom nettverksgrupper generelt, og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale. RIF er enig i at nettverksgrupper med representative deltakere fra leverandørsiden er av stor viktighet, og også før det avgjøres om en innkjøps kategori er egnet for å legges inn i ordningen. Etter RIF sitt syn kan det imidlertid være behov for at FAD ved oppretting av organet også ved skriftlig instruks/mandat legger føringer på kriterier for egnede avtaleporteføljer.

3. Tjenester og oppgaver i en statlig innkjøps samordning

I Høringsnotat pkt. 5.8.1 fremheves at det er et stort behov for anskaffelsesfaglig rådgivning blant statlige virksomheter. Særlig fremheves mindre statlige virksomheter som mangler ressurser til å etablere egne innkjøpsavdelinger. Det samme behovet fremheves også andre steder i høringsnotatet. RIF er enig i dette.

Trass i dette er det i høringsnotatet lagt opp til at samordningsenheten kun skal befatte seg inngåelse og forvaltning av rammeavtaler. Om rådgivning sies på side 52:

«En samordningsenhet kan innenfor regelverket om offentlig støtte levere tjenester som er knyttet til å utføre innkjøps samordning og følge opp med rådgivning knyttet til de

avtaleområder og avtaler som er inngått. Rådgivingstjenester utover dette mener FAD at en samordningsenhet ikke bør utføre. Det understrekes imidlertid at tilbudet om veiledning på offentlige anskaffelser ikke må reduseres som følge av tiltak knyttet til samordning av innkjøp.

Som nevnt over foreligger det et stort behov for rådgivningsbistand blant statlige virksomheter, og særlig de mindre virksomhetene. Dette behovet vil vedvare selv om en sentral innkjøpsenhet opprettes. Egne tiltak for å fylle dette behovet bør derfor vurderes nærmere.»

RIF er enige i at det bør vurderes egne tiltak for å øke den innkjøpsfaglige kompetansen, samt å øke tilbudet av rådgivning og veiledning til statlige innkjøpere. Etter RIF syn burde dette imidlertid vært vurdert parallelt med utredningen av behovet for å etablere en samordnet innkjøpsenhet. Forenkling av anskaffelsesregelverket, tiltak for øke innkjøpskompetansen, økt veiledning, eventuelle organer som kan gi råd og veiledning, ville være delvis alternative tiltak til en samordnet innkjøpsenhet. Disse tiltakene ville også i større grad hensyntatt deler av de årsakene som var begrunnelsen for å nedlegge Statkjøp i sin tid; nemlig at hovedansvaret for innkjøpet bør ligge hos den enkelte statlige virksomhet.

Iht arbeidsfordelingen mellom samordningsenheten og den statlige virksomhet som benytter ordningen, skal samordningsenheten forvalte og følge opp rammeavtalen bl.a ift mislighold mv. Derimot skal den enkelte virksomhet følge opp det enkelte avrop mv. RIF reiser spørsmål om ikke denne modellen dels fører til dobbeltarbeid, og dels etablere grensesnitt som er arbeidskrevende. Tilsvarende utfordringer med koordinering og merarbeid kan det bli i fasen hvor behov og ytelseskrav skal fastlegges.

RIF har erfaring med flere av de kommunale innkjøpsordningene, hvor det flere ganger oppfattes at det er avvikende synspunkter om behov/ytelse og gjennomføring av konkurransen, eksempelvis egnede tildelingskriterium, mellom på den ene siden innkjøpsorganet og på den annen side den bakenforliggende egentlige oppdragsgiver. RIF er bekymret for at tilsvarende utfordringer også vil oppstå knyttet til en statlig samordningsenhet.

4. Deltakere i innkjøpsordningen

I høringsnotatet pkt. 5 avslutningsvis, fremgår det at det legges opp til en obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser. I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap etter søknad.

RIF peker på at omfattende unntaksbestemmelser, store innkjøpere som ikke deltar i ordningen da de er selvstendige foretak, og at betydelige innkjøpskategorier uansett vil ligge utenfor ordningen, medfører at statlige organer/foretak uansett vil foreta betydelig innkjøp og må ha betydelig kompetanse til dette. RIF savner på denne bakgrunn, som tidligere nevnt, vurdering av andre tiltak, særlig for å redusere brukt tid og kostnad til å arrangere konkurranser, og som alternativ eller tillegg til den samordnede innkjøpsenhet.

4. Finansiering av ordningen

I høringsnotatet pkt. 6.4.2 drøftes mulige finansieringsmodeller for etablering og drifting av samordningsenheten. Det nevnes tre typetilfeller i form av

- Rammefinansiering over statsbudsjettet.
- Avgift fra omsetningen over inngåtte avtaler, som betales av leverandør.
- Timebasert betaling for tjenester.

Flere av de nordiske innkjøpsenheter er etter det opplyste basert på avgiftsbasert finansiering. Et unntak, som nevnes på side 20, er den danske Statens Indkøb som er finansiert gjennom bevilgninger basert på budsjetterte årlige besparelser for statlig sektor.

I høringsnotatet er det lagt opp til at etableringen av samordningsenheten skal finansieres ved rammebevilgning for de første driftsårene. Deretter skal ordningen finansieres ved en omsetningsavgift på bruk av rammeavtalene. Det legges opp til at det er leverandørene som skal innbetale avgiften, og disse skal være de som skal ha hovedansvaret for å dokumentere bruken av rammeavtalene mv. Leverandørsiden må således innkalkulere denne avgiften i sine priser.

RIF bemerker at det klare utgangspunkt må være at staten som innkjøper selv må bære sine egne utgifter til å gjennomføre og administrere sine offentlige anskaffelser. Leverandørsiden har allerede meget store transaksjonskostnader knyttet til regelverket og tilbudsinnngivelse. Et av formålene med den statlige samordning er også å oppnå enda lavere innkjøpspriser og skal føre til betydelige sparte transaksjonskostnader.

I den grad leverandørsiden pålegges merarbeid knyttet til håndtering av avgifter og administrasjon/dokumentasjon i denne sammenheng, vil disse utgiftene uansett måtte videreføres til innkjøperne. Av hensyn til konkurransesituasjonen i slike arrangementer, er det ikke gitt at leverandørene alltid vil greie å prise denne kostnaden ut i den aktuelle rammeavtale, men kan måtte prise dette ut som en del av sine generelle kostnader. Dermed vil oppdragsgivere som ikke

deltar i ordningen, eller innkjøp som ikke omfattes av ordningen, også indirekte kunne bli belastet med en del av disse utgiftene.

Etter RIF sitt syn må følgen av ovenstående være at leverandørsiden ikke bør trekkes inn i statens interne oppgjør for hvordan man skal finansiere en samordningsenhet. Etter RIF sitt syn bør enheten finansieres i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Dersom man ønsker en modell hvor brukerne, dvs de statlige organene/foretakene som bruker enheten, betaler iht volum, bør dette håndteres internt mellom samordningsenheten og det enkelte statlige organ/foretak. RIF kan ikke se at det for den enkelte statlige virksomhet skulle være mer vanskelig og kostnadskrevende å holde oversikt over volum avropt under en rammeavtale, enn det er for leverandøren. Der det er parallelle rammeavtaler i en konkurranse, vil det være oppdragsgiver som enklest har totaloversikten. Et slikt «direkteoppgjør» mellom samordningsenheten og brukeren, synliggjør også bedre kostnadene for brukerne ved å delta i ordningen.

5. Egnede organer for ordningen

I høringsnotatet fremgår at FAD ikke har tatt stilling til hvilken organisasjonsløsning som er best egnet for en samordningsenhet. I høringsnotatets pkt. 6.7 drøftes mulighetene for etablering av nytt forvaltningsorgan, nytt foretak, eller å legge dette til eksisterende forvaltningsorgan. Av eksisterende organer nevnes i notatet Departementets servicesenter (DSS), Departementets innkjøpstjeneste (DepKjøp) og DIFI. Videre nevnes ulike slags sektorvise innkjøpsorganisasjoner som HNAS og UNINETT.

RIF viser til høringsnotatets merknader om utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig innkjøpskompetanse, og å holde på dette personellet. Dette tilsier etter RIF sitt syn at arbeidsoppgavene, i den grad de skal sentraliseres, ikke bør spres på for mange organer, men heller bør samles noen få steder.

Også hensynet til å begrense kostnadene til å etablere og drifte slike organer taler for det samme.

RIF savner at det gjøres mer overordnede og helhetlige vurderinger, samt hensyntaken til alternative løsninger, for hvordan staten skal håndtere sine anskaffelser på en hensiktsmessig og rasjonell måte. Derunder en vurdering av om det er hensiktsmessig å opprettholde en fragmentarisk modell med både DSS, DepKjøp, DIFI, UNINETT, HINAS mv. Og kanskje i tillegg en samordningsenhet for statlige innkjøp.

Det kan i denne sammenheng påpekes at den samme utfordringen eksisterer innenfor kommunal og fylkeskommunal sektor.

6. Særlig om parallelle rammeavtaler

Det fremgår av høringsnotatet at den sentrale virksomhet for en samordningsenhet skal være inngåelse og forvaltning av rammeavtaler. Organet skal også veilede virksomhetene eksempelvis ved minikonkurranser ved parallelle rammeavtaler, jfr høringsnotatets pkt. 5.4.1.

RIF finner grunn til å påpeke at det allerede i dag er utstrakt bruk av parallelle rammeavtaler. Den omfattende bruken av parallelle rammeavtaler kan ha uheldige sider. Hovedregelen i regelverket er at alle leverandører skal få mulighet til å delta i konkurranse om offentlige kontrakter. Dagens praktisering av parallelle rammeavtaler innebærer imidlertid at det kun er en lukket krets av utvalgte leverandører som får tilgang til å være med i de egentlige konkurransene som arrangeres i rammeavtaleperioden, eksempelvis fastpriskonkurransene hvor det konkurreres om hvor effektivt leverandøren kan gjennomføre de ulike oppdragene og hvilke timepriser leverandøren reelt sett vil få betalt for å gjennomføre disse. De timeprisene, saksbehandlere etc. som det er konkurrert om i de åpne konkurransene om rammeavtalen, avgjør nemlig ikke hvem som får de etterfølgende oppdragene. De parallelle rammeavtalene som normalt benyttes i dag, er altså i realiteten prekvalifiseringsordninger hvor oppdragsgiver velger ut et gitt antall leverandører som har monopol på å delta i konkurransene om alle de oppdragene oppdragsgiver har behov for i rammeavtalens løpetid. Dette er særlig uheldig dersom rammeavtalene inngås av store oppdragsgivere som dekker betydelige deler av markedet, og rammeavtalene er svært omfattende og langvarige. Denne utfordringen vil øke dersom det etableres statlige samordningsenheter for innkjøp ved rammeavtaler.

RIF konstaterer at problemstillingen er omtalt i høringsnotatet, og hvor det opplyses at det vil bli gjort tiltak for å motvirke dette. RIF er imidlertid bekymret for denne utviklingen, og savner enda grundigere utredninger og vurderinger av disse sidene ved ordningen.

Med vennlig hilsen
Rådgivende Ingeniørers Forening

Med vennlig hilsen



Ari Soilammi, utviklingssjef

For Liv Kari Hansteen

Adm.dir. Rådgivende Ingeniørers Forening