



Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
postmottak@fad.dep.no

Høring - samordning av statlige innkjøp

Vi viser til høringsbrev av 4. september 2013 fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) - om samordning av statlige innkjøp. Sjøfartsdirektoratet har følgende kommentarer til høringen basert på de enkelte forslag:

1. Om potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp

FAD ba om høringsinstansens syn på følgende områder:

- det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter
 - Sjøfartsdirektoratet ser ikke utelukkende positiv på at det etableres en samordningsenhet for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter. Bakgrunnen for dette er:
 - Det tas ikke hensyn til den enkeltes virksomhet særegenhet og behov
 - SMB vil ikke ofte nok nå opp i konkurransen
 - Vanskeligere å følge opp, sikre kjennskap og lojalitet til avtalen (eierforhold til avtalen). Viktig med løpende dialog/oppfølging mellom bruker og leverandør
 - Vil ta lengre tid å få på plass avtaler
- Direktoratet mener at det kan bli en større effekt ved å fokusere på en forenkling av regelverket om offentlige anskaffelser i stedet for samordning.
- statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres
 - Direktoratet finner høringsbrevets alternativ 1 (sentral samordningsfunksjon som begynner smalt) mest forsvarlig på grunn av at det gir flere fordeler og er mindre risikabelt enn øvrige alternativer, forutsatt at en slik samordning etableres. Direktoratet stiller spørsmål om IKT er det mest hensiktsmessige å starte med, da de enkelte virksomhetene er særegne innenfor IKT. Eksempelvis har Sjøfartsdirektoratet utviklet flere store fagsystem (skipsdata, personlige sertifikater, ulykkesystem mv.) som må integreres mot andre system. I tillegg er det en rekke særegenheter innenfor IT utstyr. Sjøfartsdirektoratet har eksempelvis inspektører som arbeider ute langs kysten og disse har helt andre behov enn de som sitter på kontor. Sjøfartsdirektoratet ser nytten av felles administrative systemer for hele staten, men dette bør dekkes av egne enheter som eksempelvis DFØ.
- det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes
 - Sjøfartsdirektoratet har ingen motforestillinger mot at det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes. Direktoratet ønsker å påpeke at det er viktig at hensynet til konkurranseforhold vurderes løpende og håndteres ved målrettede tiltak innenfor hvert enkelt område.



- der SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, må det legges til rette for at SMB kan delta i konkurransen
 - SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, det bør derfor legges til rette for at SMB kan delta i konkurransen. Utfordringen blir etter direktoratets mening å finne ut akkurat hvor og når SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet.

Anskaffelser som foretas av en statlig samordningsenhet vil kunne medføre at tilbydere vil komme til å strekke seg lengre på pris og andre tildelingskriterier enn i dagens ulike konkurranser hvor det ikke er like viktig å vinne den enkelte avtale i og med at det er flere konkurranser å delta i. Å samordne volumet i en konkurranse kan derfor virke ruinerende for en leverandør dersom han ikke vinner konkurransen eller leverandøren på annen måte «følger» seg avhengig av å vinne rammeavtalen. Viktigheten av å vinne slike storkontrakter kan derfor medføre uheldig anbudssamarbeid mellom tilbydere for å sikre seg en del av verdiene som står på spill. Den sentrale Samordningsenheten bør derfor samarbeide tett med Konkurransetilsynet for å søke å avdekke eventuelle uheldige anbudssamarbeid som begrenser den reelle konkurransesituasjonen.

Videre er det mulig at SMBer som hadde klart seg på en mindre avtale med en offentlig virksomhet, ikke vinner konkurranser og går konkurs.

- potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle
 - Sjøfartsdirektoratet er positive til at potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle.

2. Om omfang av statlig innkjøpssamordning

FAD ba om høringsinstansens syn på følgende områder:

- Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser
 - For å kunne få til en fleksibel ordning om innkjøp mener direktoratet at det er positivt at det er mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser, da det enkelte forvaltningsorgan kan ha ulike hensyn som taler for å ikke delta i en felles anskaffelse. Konkurranses grunnlag (i det minste hovedlinjene for hva konkurransegrunnlaget skal inneholde) bør presenteres for hver statlig virksomhet før det tas stilling til spørsmålet om deltagelse på rammeavtalen/fravalg.
- I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Disse virksomhetene kan søke om å tiltre ordningen.
 - I forhold til tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap mener direktoratet at disse ikke bør omfattes på generelt grunnlag, men at de kan inviteres med ut i fra hvert enkelt område der dette ut i fra en helhetsvurdering anses hensiktsmessig. Direktoratet vil påpeke at for stor samordning i noen områder kan føre til for stor innkjøpsmakt og at dette kan påvirke markedsstrukturer. For sikre konkurranseforhold kan det derfor vær hensiktsmessig, som et målrettet tiltak innenfor noen områder, at samordningen begrenses i forhold til tilslutning fra andre virksomheter.

Det vises også i denne sammenhengen til pkt. 5.3.1 (Begrensninger for deltagelse i innkjøpssamordning) i forslaget til samordningsenhet for innkjøp, hvor det fremgår at en tilknytning til statlig innkjøpsordning kan gi statlig eide selskaper to typer fordeler, nemlig lavere priser på leveransene og lavere kostnader forbundet med redusert tids- og ressursbruk.

Sjøfartsdirektoratet mener at lavere driftskostnader på grunn av lavere priser fra leverandører kan tenkes likestilt med lavere driftskostnader som følge av lavere kostnader til prosessen for innkjøp. Ingen av disse to fordelene innebærer overføring av midler fra statskassen til det statlige selskapet, men begge fordelene er støtte som vil gi selskap som opererer i et privat marked en fordel sammenlignet med øvrige kommersielle aktører i markedet, og dermed kunne skape konkurransevridninger. Direktoratet mener det er verdt å merke seg at de statlige virksomhetene har forskjellige mål. Noen har hovedsakelig forretningsmessige mål, eller skal

etter sin art og konkurransesituasjon styres etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Andre statlige virksomheter har sektorpolitiske oppgaver og formål, og noen av selskapene er avhengige av driftstilskudd.

Her kan det være grunn til å vurdere om det kan være en risiko for at omgåelseshensyn kan slå igjennom på grunn av det EU-rettslige prinsippet om reglenes effektivitet og EU-rettens dynamiske karakter med henblikk på hensynet til rettferdig konkurranse på det interne markedet. Dette vil eventuelt kunne ha svært store økonomiske konsekvenser ved en eventuell fellelse i EFTA-domstolen om at det er blitt gitt ulovlig statsstøtte. Til dette kommer at det i seg selv er uheldig for konkurransesituasjonen i markedet om statlige virksomheter skal få konkurransevridende fordeler, selv hvor det ikke formelt er å regne som statsstøtte.

- Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale.
 - For å kunne sikre avtalelojalitet, utvikling og kompetanse ser direktoratet positivt på at avtaleporteføljen etableres gjennom nettverksgrupper og i prosjekt/referansegrupper. Direktoratet legger imidlertid til grunn at man er bevisst på de begrensninger som følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 3-8 og C-21/03 and C-34/03 «Fabricom»-saken for gjennomføring av slike tiltak. Det kan særlig tenkes at prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale kan lede til konkurranseødeleggende forskjellsbehandling mellom tilbydere som har vært med i referansegruppen og tilbydere som har stått utenfor. Det er verdt å merke seg at i gitte tilfeller vil forutgående samarbeid kunne lede til plikt til å avvise leverandøren man har samarbeidet med, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 11-10 (1) f) og § 20-12 (1) f).

3. Om organisering, styring og finansiering

FAD ba om høringsinstansens syn på følgende områder:

- For å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det brukerråd.
 - For å kunne sikre gode innkjøp/avtaler, samt at Samordningsenheten skal fremstå som attraktiv for brukerne må det etter direktoratets mening etableres et brukerråd både på overordnet nivå og i forhold til hvert enkelt område.
- Samordningsenheten finansieres primært med nærmere utredet omsetningsavgift på bruk av avtaler.
 - Omsetningsavgiften som leverandørene skal betale til Samordningsenheten vil prises inn i varene/tjenestene som statlige virksomheter gjør avrop på. Det kan da stilles spørsmål om staten kommer til å få noen besparelse gjennom denne ordningen. Det kan også stilles prinsipielle spørsmål ved om det er riktig at leverandører skal tvinges til å finansiere (betale) innkjøpsorganet for å få lov til å tilby varer til det offentlige.

I og med at det foreslås obligatorisk tilslutning for statlige forvaltningsorgan er det direktoratets syn at Samordningsenheten bør finansieres gjennom rammefinansiering over statsbudsjettet for den del som er knyttet opp til de statlige forvaltningsorgan. Direktoratet viser til at dette vil gi økonomisk forutsigbarhet for Samordningsenheten og bidra til lavere administrasjonsutgifter både for Samordningsenheten og de statlige forvaltningsorgan. Regningen vil uansett gå til staten enten direkte eller gjennom at provenyet prises inn i varene/tjenestene statlige virksomheter gjør avrop på. Statlige bevilgninger til Samordningsenheten basert på inngåtte og planlagte rammeavtaler vil også bidra til insentiv og grunnlag for utvidet portefølje. Her må man passe på at ønsket om å utvide porteføljen ikke går på bekostning av å bevare spesialiserte anskaffelser hos konkrete statlige virksomheter, hvor det anses best. Sjøfartsdirektoratet ser ikke positivt på en omsetningsavgift.

- Ved etablering gis rammebevilgning for de første driftsårene. Denne avvikles gradvis etter hvert som omsetningsavgift gir grunnlag for det.
 - Direktoratet viser til kommentaren over, men er uansett enig i at det må gis rammebevilgning for de første driftsårene for å sikre oppstart av Samordningsenheten.
- Omsetningsavgift betales direkte til Samordningsenheten av avtaleleverandør.
 - Det vises til direktoratets kommentar over om omsetningsavgift.

- Samordningsenheten skal ikke ha overskudd som formål.
 - Sjøfartsdirektoratet er enig i at målet for samhandlingsenheten bør være aktiviteten som den skal utføre (potensialet for besparelser gjennom effektive anskaffelsesprosesser) og ikke høyest mulig overskudd.

Sjøfartsdirektoratet stiller imidlertid spørsmål om det er en fordel at Samordningsenheten akkumulerer en buffer mot eventuelle erstatningssøksmål som kan komme i anledning gjennomføring av anskaffelsesprosesser eller om disse skal dekkes av de virksomheter som var med i den aktuelle konkurransen eller av overordnet myndighet. Særlig dersom Samordningsenheten sitt mandat blir å utfordre anskaffelsesregelverket for å oppnå best mulig resultatoppnåelse og/eller prøve ut nye fremgangsmåter for å sikre innovasjon eller andre formål.

4. Om samordning og administrative konsekvenser

FAD ba om høringsinstansens syn på følgende områder:

- Samordningsenheten skal benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser.
- Samordningsenheten skal tilrettelegge for elektroniske avrop basert på standardene Elektronisk handelsformat (EHF).
- Brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker.
- Samordningsenheten skal bruke e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, og tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene.
 - Sjøfartsdirektoratet er enig i ovennevnte punkter og har ingen kommentarer til disse.

5. Generelle kommentarer fra Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet er ikke udelt positiv til forslaget om samordningsenhet. Direktoratet mener at det å ha nærhet til sluttbrukerne er viktig for å få gode innovative løsninger som er tilpasset hver enkelt virksomhet. Direktoratet påpeker at det er viktig å ha et høyt fokus på behovet til de enkelte virksomheter ved utarbeidelsen av kravspesifikasjon slik at nærmere løsning beskrives av leverandørene i deres tilbud. På denne måten vil vi også kunne sikre innovative løsninger.

Direktoratet mener at det er et større potensial ved at det sentralt legges til rette for:

- Forenkling av regelverket
- Gode, konkrete og enkle maler (beste praksis) for kravspesifikasjoner, konkurransegrunnlag, kontrakter, evalueringsverktøy m.v.
- DIFI sine veiledninger og maler er for generelle, uklare og lite brukervennlige.

Dersom en likevel velger å etablere en sentral innkjøpsenhet bør målene formuleres klart slik at det blir tydelig om innkjøpene hovedsakelig skal sikre besparelser i form av lavere priser, høyere kvalitet, bedre miljø, innovasjon eller heller andre hensyn (mer for hver krone selv om det ikke gir lavere samlet pris). Slike klare prioriteringer kan hjelpe Samordningsenheten når vekten på pris contra andre tildelingskriterier i de enkelte konkurransene skal fastsettes, samt at en lettere når målene om ønsket effekt av samordningen. Prioriteringene kan eventuelt også gjøres sektorvis, for eksempel kan miljøhensyn prioriteres mest for kontrakter om transport.

Statlige virksomheters manglende detaljkunnskaper om leverandørenes tilbud som ligger til grunn for rammeavtalene som Samordningsenheten inngår, vil kunne gjøre det hensiktsmessig å basere avrop i størst mulig grad på faste vilkår.

Videre kan statlige virksomheter som gjennomfører minikonkurranser komme til å vurdere gitte forhold ved tilbud forskjellig fra Samordningsenheten. For eksempel vil et forhold ved tilbud kunne vurderes som negativt av Samordningsenheten, positivt av en avropende statlig virksomhet og negativt av en annen avropende statlig

virksomhet. Slike motstridende vurderinger kan medføre at forutsetningene for tildelinger i minikonkurranser blir uklare for leverandørene. Det anbefales derfor at det legges opp til lite skjønsmessige tildelingskriterier som det er lett å se gir mer godhet ved eventuelle rammeavtaler hvor avropsmekanismen blir minikonkurranse.

Sjøfartsdirektoratet støtter vurderingen som konkluderer med at Samordningsenhetens opplæring og informasjon til statlige virksomheter om detaljene i vilkår for de enkelte avrop, bør læres bort til de ansatte i de enkelte virksomheter som skal foreta avrop.

Sjøfartsdirektoratet mener det vil være best å organisere samordningsenheten som et forvaltningsorgan. Statlige anskaffelser er virkemiddel for ivaretagelse av miljøet og kan innrettes for å motvirke sosial dumping. Direkte politisk og konstitusjonelt ansvar for statsråden vil i denne sammenhengen mane til grundighet og forsiktighet blant de ansatte i forvaltningsorganet for å sikre god nok ivaretagelse av viktige samfunnstjenlige formål uten for sterkt fokus på bunnlinjen. Det vil derfor være en stor fordel for samfunnet om samordningsenheten blir organisert som et forvaltningsorgan.

Med hilsen



John Malvin Økland
avdelingsdirektør



John Kristian Vatnem
juridisk seniorrådgiver

