

Næring- og fiskeridepartementet.

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 17. juni 2015.

Høringsinnspill fra Abelia – endring av lov og forskrifter om offentlig anskaffelser.

Abelia viser til departementets høring datert 17. mars med høringsfrist 17. juni 2015. Vi vil begrense oss til å kommentere de endringer som har størst betydning for Abelia og våre medlemmer og støtter for øvrig det som fremkommer i høringsuttalelsen fra NHO.

Innovasjon

Ingen har større markedsrett enn det offentlige. Ved å stille krav til innovasjon og nytenkning, kan flere andre formål oppnås samtidig: Bedre leveranser, nødvendig innovasjon i offentlig sektor og næringsutvikling. Nye utredninger viser at krav om innovasjon i offentlige anskaffelser gir markant utslag på innovasjonstakt i tilbyderbransjer. Abelia mener at dette bør være en tydelig premiss i nytt regelverk. For å synliggjøre dette målet bør innovasjon tas inn i lovens §6, på samme måte som miljø, arbeidsforhold, sosiale forhold og krav til læreplasser, slik at oppdragsgivere må begrunne hvorfor innovasjon ikke er relevant i den enkelte anskaffelsen.

Innovative anskaffelser innebærer tett kontakt med leverandørene. Derfor er det positivt at adgangen til markedskonsultasjon fremkommer tydelig i regelverket. Mer og bedre dialog gir bedre varer og tjenester. Dette gjelder ikke bare for innovative anskaffelser, men for alle typer anskaffelser hvor behovet kan dekkes på ulike måter.

Abelia mener at det i de aller fleste anskaffelser bør stilles krav til funksjon i stedet for at oppdragsgiver spesifiserer løsningen. Ved å åpne for alternativer gjennom å oppstille krav til ytelse eller funksjon, vil leverandørene konkurrere om den smarteste måten å oppfylle det offentlige behov. Funksjonskrav sikrer fokus på resultater og oppdragsgivers behov i stedet for aktiviteter og krav til prosess. Oppdragsgiver får tilgang til markedets nyeste kunnskap og løsninger. Gjennom funksjonskrav kan leverandørene introdusere nye og mer effektive løsninger for å løse de offentlige oppgaver. Funksjonskrav gir også de private leverandørene større frihet til å tilrettelegge oppgaveløsningen på den mest effektive måten.

Et enkelt eksempel er kan være at det offentlige får langt større effekt av å stille krav til utslipp ved en anskaffelse enn å stille krav til teknologi. Leverandørene kan konkurrere om lavest mulig utslipp i stedet for lavest pris på beskrevet teknologi.

Forsknings- og utviklingstjenester

Forsknings- og utviklingstjenester er svært viktig for å oppnå samfunns mål som f.eks klimatilpassing, teknologisk utvikling eller innovasjon. Av den grunn støtter Abelia Forenklingutvalgets uttalelse i NOU 2014:4 side 102:

"Utvalget foreslår at forsknings- og utviklingskontrakter unntas fra anskaffelsesregelverket. Bestemmelsens strenge vilkår sikrer et snevert anvendelsesområde."

Kriteriene for unntak er at utbyttet av forskningen ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver, eller at oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten. Det er videre viktig at forskriften tydeliggjør hva det innebærer at "utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver", og i hvilke situasjoner dette kommer til anvendelse.

Som eksempel mener Abelia at når resultatene fra forskningen publiseres åpent, skal dette forstås som at utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver. Forenklingutvalget begrunner unntaksforslaget med at denne type oppdrag ikke er egnet for anskaffelsesregelverket og med at strenge vilkår gjør at omfanget av denne type oppdrag er lite i den store sammenhengen. Unntaket vil representere en betydelig forenkling både for innkjøpere og tilbydere av FoU, det vil redusere transaksjonskostnadene, og det vil gjøre FoU og innovasjon mer tilgjengelig for offentlige oppdragsgivere.

I dag er offentlige oppdragsgivere redd for å trække feil i et komplisert anskaffelsesregelverk, og unngår heller derfor å benytte dagens forskningsunntak ved kjøp av FoU. Abelia vil anbefale at en bidrar til å tydeliggjøre unntaket ved å "speilvende" formuleringen av unntaket. Dette kan gjøres ved at en beskriver at reglene i lov og forskrift "ikke gjelder for forsknings- og utviklingskontrakter unntatt i de tilfeller utbyttet fullt ut tilfaller oppdragsgiver og oppdragsgiver samtidig fullt ut betaler for tjenesten", i stedet for som forslaget lyder. Innholdet er det samme, men formuleringen tar hensyn til at her vil unntaket i de fleste tilfeller være gyldig, og dermed gjøre terskelen for å benytte unntaket mindre for oppdragsgivere.

Abelia understreker viktigheten av at bestemmelsen om FoU-kontrakter ikke skal få anvendelse i forskriftens del II. Under terskelverdiene må FoU-kontrakter være fullstendig unntatt, slik Forenklingutvalget foreslår.

Direktivets artikkel 14 "Research and development" bør kun få anvendelse over terskelverdien.

Digitale anskaffelser

Digitale anskaffelsesprosesser er blant de viktigste fremskrittene i nytt regelverk. Dette vil effektivisere og spare både leverandører og oppdragsgivere for store ressurser, ikke minst i form av kostnader. Det vil også redusere avstandsulemper for tilbydermiljø lokalisert langt fra oppdragsgiver. Av den grunn mener Abelia at full digitalisering bør gjennomføres så raskt som mulig og at det ikke er grunn til å vente til direktivets siste frist i oktober 2018.

Vi mener også at det er viktig at de digitale løsningene blir harmonisert, slik at det ikke vil representere en ny terskel for tilbydere å forholde seg til, i ulike offentlige etaters spekter av innkjøpssystemer.

Universitetet i Oslo (UiO) sparer 4,5 millioner årlig på digitalisering. I følge UiO har digitalisering revolusjonert styring og ledelse av innkjøp økt kapasitet i tillegg til å spare millioner. UiO bruker også elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) og kontraktsadministrasjon (KAS). Når man vet at leverandørene tilsammen tar en større andel av transaksjonskostnadene enn oppdragsgiver, viser dette eksempelet hvordan det er mulig å spare ressurser ved digitalisering. Det er også mulig å ta ut en rekke andre gevinster og DIFI er allerede i gang med å se på dette. Abelia mener at et slikt arbeid må intensiveres uten å ta stilling til om det bør gjøres i regi av DIFI eller andre.

Innovasjonspartnerskap

Oppdragsgivere og leverandører har etterspurt mere fleksible anskaffelsesprosedyrer som kan fremme innovasjon i offentlige anskaffelser. EU-direktivets artikkel 31 er en helt ny anskaffelsesprosedyre som skal lette inngåelsen av kontrakter om utvikling av nye, innovative løsninger, og samtidig etterfølgende anskaffelse av de utviklede løsningene. Etter Abelias oppfatning er det ikke mulig innenfor gjeldende regelverk. Når oppdragsgiver gjennom innovasjonspartnerskap kombinerer utvikling av en ny, innovativ løsning med den etterfølgende anskaffelse av løsningen i en og samlet kontrakt, er den største fordel at det øker insitamentet vesentlig for flere private leverandører til å delta i utviklingen av nye løsninger. Det skyldes først og fremst muligheten til salg av løsningen til oppdragsgiver, men også at en samlet anskaffelse av både utvikling og kjøp av løsning eliminerer leverandørenes risiko for at de etter å ha deltatt i et utviklingsarbeid blir avskåret fra å delta i en etterfølgende konkurranse om løsningen som følger av anbudsrettslig inhabilitet.

Samarbeid mellom offentlige enheter

Det er positivt at for samarbeid mellom offentlige enheter nå reguleres. Det gjelder både såkalt vertikalt samarbeid (dvs. utvidet egenregi) og horisontalt samarbeid (samarbeid mellom flere organer der det ikke etableres et eget rettssubjekt). Abelia er enig med departementet i at reglene i all hovedsak innebærer en kodifisering av rettspraksis med tillegg av enkelte justeringer og klargjøringer.

Abelia er imidlertid særlig opptatt av at det offentlige ikke skal opprette flere nye enheter på områder hvor det allerede finnes leverandører og et fungerende marked. Dette virker forstyrrende, kompetansedrenerende og uforutsigbart. Abelia forstår at dette ikke har direkte relevans til regelverket, men finner det likevel på sin plass å ta det opp her.

Balanserte kontrakter

Etter gjeldende forskrift § 3-11 skal oppdragsgiver som hovedregel bruke fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder der slike finnes. Abelia mener at det er svært viktig å videreføre denne bestemmelsen. Bestemmelsen har en selvstendig rettslig betydning og gir samtidig en viktig signaleffekt.

Bestemmelsen har bidratt til økt fokus på behovet for balanserte kontrakter, og tilrettelagt for dialog mellom næringen og politiske myndigheter og offentlige oppdragsgivere om dette problemet. Statsråd Monica Mæland gikk tidligere i år ut med en oppfordring til offentlige oppdragsgivere med henvisning til forskriftens § 3-11.

I denne forbindelse er det viktig å være klar over at DIFIs egenutviklede ensidig utarbeidede standardkontrakter ikke oppfyller kravet i bestemmelsen at de skal være " fremforhandlede og balanserte". Abelia understreker at DIFIs standardkontrakter underminerer hensikten med bestemmelsen fordi en uavhengig standardiseringsorgan som Standard Norge ikke vil utarbeide en fremforhandlet og balansert standard når det ikke er etterspørsel både fra oppdragsgiver og leverandør. Oppdragsgivers interesser er naturligvis godt ivaretatt gjennom DIFIs kontrakter, men tilblivelsen sikrer ingen balanse.

Avslutning

Abelia vil avslutte med å takke for muligheten til å komme med innspill. Vi ønsker lykke til med prosessen og imøteser gjerne ytterligere kontakt om det er behov for dette.

Med vennlig hilsen



Håkon Haugli
Administrerende direktør Abelia