

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Oslo, 17.juni 2015

Høringsinnspill til forslag om endring av lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter

Vi viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet 17.mars 2015 og tilhørende høringsnotat angående lov og forskrift om offentlige anskaffelser over terskelverdiene.

Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) representerer 50 selvstendige forskningsinstitutter som driver anvendt forskning på non-profit basis. Instituttene har til sammen 6.300 årsverk og en samlet årsomsetning på NOK 8,7 milliarder. Offentlig forvaltning kjøper årlig forskningsbaserte tjenester fra FFAs medlemsinstitutter for 1,75 milliarder (2013).

Vi viser også til FFAs høringsuttalelse av 13.oktober 2014 til Forenklingsutvalget. FFA omtaler i det følgende innkjøp av kunnskapsbaserte tjenester og bare slike.

Offentlige innkjøp utgjør 430 milliarder kroner pr år. Til sammenligning utgjør Forskningsrådets forskningsmidler 6,5 milliarder kroner (2013), tilsvarende 1,6 % av beløpet til offentlig innkjøp. Desto viktigere at offentlige innkjøp gir best mulig resultat for en samlet omstilling og fornying i samfunnet.

Vi vil kommentere de endringsforslag som har størst betydning for forskningsinstituttene. For øvrig støtter vi de kommentarene som framkommer i høringsuttalelse fra Abelia.

Høringsnotatene fra NFD tar ikke stilling til Forenklingsutvalgets forslag som angår innkjøp under terskelverdiene, men vil se disse i sammenheng i etterkant av høringen. Vi velger likevel å kommentere noen forslag som også angår anskaffelser under terskelverdiene, på samme måte som høringsnotatet henviser til Forenklingsutvalget der det er relevant.

1. Forenkling og tilgjengeliggjøring av regelverket

FFA støtter målsettingen om enklere, mer fleksible og tydeligere regelverk for offentlige anskaffelser både for innkjøper- og tilbydersiden. Dette må også få konsekvenser for hvordan regelverket kommuniseres, bl.a. ved pedagogisk beskrivelse og forståelig språk.

2. Innovasjon

Offentlig sektor har formidabel markedsmakt gjennom offentlige anskaffelser. FFA mener at innovasjon må likestilles med miljø og sosiale forhold som ikke-anskaffelsesfaglige forhold som inngår i samfunnsansvaret i norsk lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Ved å stille krav til innovasjon og nytenkning, kan flere andre formål oppnås samtidig: Bedre leveranser, nødvendig innovasjon i offentlig sektor og forskning og innovasjon i næringslivet. Innovasjon i næringsliv og offentlige virksomheter vil være avgjørende for hvordan Norge lykkes i de nødvendige omstillinger en står overfor. Nye utredninger viser at krav om innovasjon i offentlige anskaffelser gir markant utslag på innovasjonstakt i tilbyderbransjer.

FFA mener at innovasjon 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.

FFA mener at det ved anskaffelser bør stilles krav til funksjon i stedet for at oppdragsgiver spesifiserer løsningen. Ved å åpne for alternativer gjennom å stille 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 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 teknologisk løsning. Leverandørene kan konkurrere om lavest mulig samlet utslipp i stedet for lavest pris på beskrevet teknologi.

3. Innovasjonspartnerskap

FFA mener økt leverandørdialog og forhandlinger underveis i innkjøpsprosessen er en forutsetning for gode, kunnskapsbaserte og innovative tjenestekjøp. Kunnskapsbaserte tjenester er ikke hyllevare og kan ikke beskrives i detalj i forkant. Derfor er det positivt at adgangen til markedskonsultasjon fremkommer tydelig i regelverket. Oppdragsgivere og leverandører har etterspurt mere fleksible anskaffelsesprosedyrer som kan fremme innovasjon i offentlige anskaffelser.

EU-direktivets artikkel 31 er en ny anskaffelsesprosedyre som skal lette inngåelsen av kontrakter om utvikling av nye, innovative løsninger og samtidig etterfølgende anskaffelse av de utviklede løsningene. FFA mener innføring av innovasjonspartnerskap som egen innkjøpsprosedyre er svært positivt og mener forskrift må legge til rette for utstrakt bruk av innovasjonspartnerskap. Når oppdragsgiver gjennom innovasjonspartnerskap kombinerer utvikling av en ny, innovativ løsning med den etterfølgende anskaffelse av løsningen i en og samlet kontrakt, 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. Ved bruk av innovasjonspartnerskap som prosedyre, må en være bevisst på inngangs-IPR og sikre tilbyders rettigheter til del-leveranser i de situasjoner der oppdraget blir terminert eller ikke videreført i neste fase av anskaffelsen. Dette hensynet bør tydeliggjøres i forskrift, alternativt i veileder.

4. Unntak for forskningsoppdrag

FFA mener at forenklingsutvalgets forslag om å unnta FoU-oppdrag fra anskaffelsesregelverket under terskelverdien for oppdrag "der utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver eller der oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten", må følges opp både over og under terskelverdien, slik vi leser at direktivet åpner for og som foreslås §2-4 i forskrift. Det er videre viktig at forskriften tydeliggjør hva det innebærer at "utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver" og når dette kommer til anvendelse. Forskriften bør presisere helt eksplisitt at når resultatene fra forskningen publiseres åpent, skal dette forstås som at utbyttet ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver. Forenklingsutvalget 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, vil redusere transaksjonskostnadene og vil gjøre FoU og innovasjon mer tilgjengelig for offentlige oppdragsgivere. Unntaket vil også gi bedre utnyttelse av offentlige forskningsressurser ved at mindre forskningstid blir brukt til tilbudsskriving og mer forskningstid på leveranser i anskaffelsene.

I dag opplever en at offentlige oppdragsgivere er engstelige for å trække feil i et komplisert anskaffelsesregelverk og unngår å benytte dagens forskningsunntak ved kjøp av FoU. FFA vil anbefale at en bidrar til å tydeliggjøre unntaket ved å "speilvende" formuleringen av unntaket 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.

5. *Oppdeling av oppdrag*

FFA mener at forskriften må nyanseres ifht oppdragsgivers plikt til å dele opp oppdrag, jfr s. 17 i høringsnotat pk 3.2.12. Beskrivelsen er nok gyldig for oppdrag innenfor noen sektorer, men i mange oppdrag innenfor intellektuelle tjenester er behovet det motsatte. Innenfor FoU-opppdrag er utfordringen for mange og små oppdrag. En nylig avgitt evaluering av miljøinstituttene (Forskningsrådet), anbefaler bl.a. at "Offentlige oppdragsgivere bør i større grad samle kunnskapsbehov i færre og større oppdrag med lenger tidshorisonter." FFA mener derfor at et ev krav i forskriften til oppdragsgiver om å begrunne i den grad han ikke deler opp kontrakter, må gjøres avhengig av kontraktstørrelse og type oppdrag.

6. *Samarbeid mellom offentlige enheter*

FFA mener at det er positivt at 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). FFA mener det er viktig å etablere konkurranse for oppdrag som ikke faller under unntakene også innenfor og mellom offentlige virksomheter for å få ressurseffektive og optimale offentlige anskaffelser. FFA er også opptatt av at det offentlige ikke oppretter nye enheter på områder hvor det allerede finnes leverandører og et fungerende marked.

7. *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 avstandsutlempen for tilbydermiljø lokalisert langt fra oppdragsgiver. Av den grunn mener FFA 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 i den grad at det ikke representerer en ny terskel for tilbydere å forholde seg til ulike offentlige etaters spekter av innkjøpssystemer.

8. *Bruk av FoU standardkontrakt*

Etter gjeldende forskrift § 3-11 skal oppdragsgiver som hovedregel bruke fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder der slike finnes. FFA vil benytte anledningen til å oppfordre alle offentlige oppdragsgivere til å benytte FoU-standardkontrakten ved kjøp av FoU-opppdrag. Forskningsinstituttene erfaring er at noen departementer og mange underliggende organer i stor grad benytter konsulentkontrakten også til FoU-opppdrag, en standardkontrakt som er uegnet for FoU-opppdrag ikke minst med hensyn til IPR og formidling av forskningsresultatene. FFA forstår at dette ikke har direkte relevans til regelverket, men finner det likevel på sin plass å ta det opp her.

Vennlig hilsen


Agnes Landstad
Daglig leder

Kopi: Forskningsrådet, Kunnskapsdepartementet, Abelia