

Moderniseringsdepartement  
 Konkurransopolitisk avdeling  
 v/ Pål Hellesylt  
 Postboks 8004 Dep  
 0030 OSLO

MODERNISERINGSDEPARTEMENTET	
ARKIVKODE	45
21 FEB. 2005	
SAKSB	ITP/SIT
SAKSNR	200300141 - 76

Narvik den 17.2.2005

## Faglig innspill - revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser – sett fra kunngjøringsstedet DOFFIN.

Vi viser til den prosess som foregår med henblikk på å revidere regelverket for offentlige anskaffelser. Vår rolle er at vi på oppdrag fra staten driver det nasjonale kunngjøringsstedet DOFFIN, vi produserer Norsk lysingsblad og vi videreformidler de norske kunngjøringer over terskelverdiene i EUs database TED.

Vår rolle i kunngjøringsprosessen gjør at vi har befattning med alle kunngjøringer og alle innkjøpere som kunngjør anskaffelser. Vi har i tillegg kontakt med stor del av leverandørene som byr på eller tenker på å by på offentlige kontrakter.

Med bakgrunn i de spørsmål som er stilt og de innspill som er kommet, tillater vi oss å kommentere en del punkter vi mener er vesentlig for den videre prosessen.

### 1. Hvor bør nivået på nasjonal terskelverdi ligge?

I underkommentarene til dette spørsmålet kan det synes som om man automatisk får en forenkling av regelverket, kun ved å sette terskelverdien for nasjonal kunngjøring høyere enn i dag. Hvis dette hadde vært riktig, burde verdien settes lik EUs verdier. Verdien av forskriftens del III, som i dag, vil da i stor grad falle bort. Relevant spørsmål til dette vil være – Vil dette totalt sett bidra til forenkling av offentlige anskaffelser og vil transaksjonskostnadene for anskaffelser under terskelverdiene bli redusert? Vårt svar er bestemt NEI til dette.

Av innspillene vi har sett på ser det ut som om mange her har svart som om det kun er én terskelverdi man sammenlikner seg med EU mot. Det er langt fra tilfelle. Følgende tabell illustrerer dette:

Klassisk sektor	EØS / WTO terskelverdier	Nasjonale terskelverdier	EØS i forhold til nasjonal terskel
Statlige for varer og tjenester	1,15 millioner kroner	200.000 kroner	5,75 ganger større
Kommunale for varer og tjenester	1,8 millioner kroner	200.000 kroner	9 ganger større
Statlige og kommunale for bygg og anlegg	38,55 millioner kroner	200.000 kroner	192,75 ganger høyere

Spennet i kunngjøringsplikten er svært forskjellig for bygge- og anleggskontrakter på den ene siden og vare- og tjenestekontrakter på den andre siden.

Spriket er størst når det gjelder bygg- og anleggskontrakter. Når kostnadene ved anbudsregning knyttet til bygge- og anleggskontrakter til dels er mye høyere enn for vare- og tjenestekontrakter, så betyr det at det er et mye større problem at bygge- og anleggskontrakter har en terskel på 200.000 enn at vare- og tjenestekontrakter har det samme.

### **1.1. Praksis i land det er naturlig å sammenlikne Norge med**

En annen informasjon som vi har savnet i debatten omkring nasjonal terskelverdi for kunngjøringsplikt er "hva gjør man ellers i EU/EØS – området?". I evalueringsrapporten fra Asplan Viak har ikke dette punktet blitt berørt i det hele tatt (vi har i hvert fall ikke funnet dette). Flere av uttalelsene som har kommet inn i høringen ordlegger seg som om man i EU-landene kun kunngjør anskaffelser over EU-terskelverdiene og at resten handles direkte.

Faktum er at de fleste EU-land har en nasjonal kunngjøringsplikt for anskaffelser ut over EUs terskelverdier. Valg av nasjonalt nivå i EØS-området og begrunnelser for disse valgene i de ulike EU/EØS-land savnes i debatten. Er ikke dette en både viktig og interessant del av debatten?

#### **1.1.1. Eksempel Danmark og Sverige**

Danmark har et eget lovverk for anskaffelser under terskelverdiene med kunngjøringsplikt. For eksempel "Lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren" (LOV nr 450 af 07/06/2001), som har med følgende i kapittel 2 "Indhentning af tilbud":

*... Ved offentlig licitation rettes opfordring til at byde til en ubestemt kreds ved annonce i pressen eller i elektroniske medier...*

Sverige har også en egen Lov om offentlige anskaffelser, "Lagen om offentlig upphandling (1992:1528)" der Kap. 6 omhandler anskaffelser under EU sine terskelverdier. Kravet til publisering gjelder uansett verdi. § 2 angir

#### **2 §**

*Upphandling skall göras genom förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling får dock användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Enheten skall vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling. Lag (2002:594).*

*2 a § Vid förenklad upphandling skall den upphandlande enheten begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig, eller annons i annan form som leder till effektiv konkurrens, om inte annat följer av 2 b §. Lag (2000:877).*

#### **1.1.2. Eksempel "Nye medlemsland i EU"**

I forbindelse med utvidelsen av EU østover har de nye medlemslandene etablert nytt lovverk i forbindelse med offentlige anskaffelser. SIGMA (OECD - EU program) skriver i den forbindelse (SIGMA Policy Brief No. 3: PUBLIC PROCUREMENT)

Målsettingene for arbeidet er følgende: *...In particular, central and eastern European countries must:*

***Design a legal and administrative framework that facilitates the integration of myriad procurement entities throughout the public sector into a functional and coherent network with high professional standards, and that is consistent with international obligations. Such a framework should define the financial and legal responsibilities of all participants in the procurement process, including suppliers and procurement entities in central and local government.***

***Ensure that government purchasing entities employ trained personnel who understand the need for efficient procurement systems. Creating these systems generates significant training costs. Democracies with advanced market economies and well-developed procurement systems generally commit more resources to procurement training than do central and eastern European countries.***

***Invest heavily in systems which provide adequate access to data and information, and which facilitate professional networking within the public sector.***

***Give suppliers access to training and information that promote their competitiveness, which in turn strengthens the market economy.***

***Design and implement effective mechanisms to curb fraud, waste, abuse and corruption, which threaten public procurement systems in all countries and impede competition.***

Slik vi ser det er dette like aktuelle problemstillinger for Norges situasjon.

For å få til disse kravene diskuterer SIGMA også terskelverdi - problematikken:

*...For practical purposes, the scope of EU Directives is limited to "large" procurement transactions that are differentiated from smaller transactions by cost thresholds: generally, ECU 200,000 for goods and services and ECU 5 000,000 for major capital works projects. While most procurement transactions in Central and Eastern Europe fall below these thresholds, the benefits of open competition are so important that it should be applied universally, irrespective of the size of the transaction.*

## **1.2. Våre erfaringer, som operatør for drift av Norsk lysingsblad og DOFFIN, med regelverket og dagens praksis og forslag til innspill**

Ut fra våre erfaringer med saksbehandling av i dag ca 11.000 kunngjøringer hvert år vil vi hevde følgende om dagens anskaffelsespraksis:

- **De som oftest opplever at terskelverdien er lav er de som planlegger anskaffelsene dårligst!**

Forbausende ofte opplever vi offentlige etater som kunngjør "småplukk" gang på gang – hvor det egentlige problemet er at de ikke har tatt seg tid til å etablere en rammeavtale – eller på annen måte planlegge anskaffelsene. Dette understrekes av flere av de som har gitt grundige tilbakemeldinger i høringen.

- **En god del innkjøpere har overraskende sterke preferanser til den leverandøren de allerede bruker.**

Vi opplever stadig vekk at innkjøpere og leverandører tar kontakt med oss for å høre om det finnes muligheter for å unngå å kunngjøre anskaffelser. Andre velger å kunngjøre, men har så korte frister at kunngjøringen kun treffer dagens leverandør. Det betyr at man i mange tilfeller har en usunn sterk relasjon mellom innkjøper og leverandør. Dagens kunngjøringsplikt ned til 200.000 kroner har bidratt til å "luften ut" mange slike relasjoner og har indirekte tvunget det offentlige til å heve den innkjøpsfaglige kompetansen.

- **En kraftig heving av de nasjonale terskelverdiene for varekjøp/tjenestekjøp vil øke kostnadene for offentlige anskaffelser.**

Dagens terskelverdier har gjort at leverandører har det offentlige markedet tilgjengelig på ett sted. Offentlige innkjøpere har et lyttende leverandørmarked tilgjengelig uten at de selv må drive oppsøkende virksomhet. Store og små leverandører klarer å holde seg orientert om forretningsmuligheter uten at dette koster leverandøren særlig tid eller penger.

Kostnadene vil løpe på når innkjøperen selv er nødt til å ta kontakt med mulige leverandører. For leverandøren vil det være slik at han selv må ta kontakt med innkjøpere for å holde seg orientert om planlagte anskaffelser, og han/hun vil ha behov for å bygge opp en relasjon med den aktuelle innkjøper.

Allerede i dag er det slik at anskaffelser under terskelverdiene ofte går til leverandører som man allerede har en relasjon til. Til en viss grad skjer det en planlegging av anskaffelsene slik at man setter et tak på hva man skal anskaffe rett under kunngjøringsplikten på 200.000,-. Likevel er det begrenset hvor "kreative" man kan være når grensene er så lave som de er i dag. Med en heving av terskelverdiene vil andelen anskaffelser uten konkurranse øke og man vil måtte forvente flere kreative løsninger for å gjennomføre anskaffelser uten konkurranse.

En heving av terskelverdiene er dermed ikke en forenkling av regelverket, men i stedet en ytterligere oppdeling av markedet og av prosedyrer avhengig av verdien på anskaffelsen.

- **En forenklet prosess for anskaffelser under EØS terskelverdiene vil kunne bidra til å holde det offentlige markedet samlet og bidra til at kostnadene ved anskaffelsene går ned.**

Prosesskostnadene ved offentlige anskaffelser består for en stor del av den tiden som brukes av innkjøper og av leverandører. Dermed er det fornuftig å se på tidsbesparende løsninger både for innkjøper og leverandør i forhold til anskaffelsesprosessene – i hele verdikjeden. Her tar vi opp noen forslag som vi mener det er på tide å vurdere med utgangspunkt i kunngjøringsstedet Doffin:

#### **Mulige tidsbesparende løsninger / forenklinger for innkjøperne:**

*Alle innkjøpere som kunngjør på DOFFIN (inkl. TED) bør ha mulighet for å registrere seg som brukere (få "sitt" private område) på DOFFIN. Det har en rekke tidsbesparende konsekvenser:*

- Det reduserer tiden det tar å registrere en kunngjøring
- Innkjøperen kan følge "sine kunngjøringer" fra a til å
- Man kan redusere arbeidet med kontraktstildeling til et minimum: Nok å registrere hvem som vant

- Man kan bli minnet på at det nå er på tide å kunngjøre kontraktstildeling.
- Aktiv gjenbruk av tidligere kunngjøringer gjør nye kunngjøringer enklere.
- Mulighet for å legge ut kvalifikasjonsgrunnlag og konkurransegrunnlag med krav om registrering for den som ønsker å få tilgang til dataene.
- Mulighet til å legge ut "spørsmål/svar" knyttet til prosessen for å oppfylle krav til dokumentasjon i prosessen.
- Mulighet for å tilby tilknyttede tjenester til innkjøperne som i dag kun finnes i innkjøpssystemer

*De elektroniske kunngjørings skjemaene bør bygge inn enda flere kontroller og veiledninger i forhold til regelverket og beste praksis.*

*Skjemaene bør ha mulighet for integrasjon med konkurransegrunnlag og kvalifikasjonsgrunnlag*

*For kunngjøringer under terskelverdiene (og uprioriterte tjenester) etableres det et forenklet kunngjørings skjema med bare det nødvendigste av informasjon*

#### **Mulige løsninger/forenklinger for leverandørene:**

*Alle leverandører som søker på DOFFIN bør ha mulighet for å registrere seg som brukere (få sitt "private" område). Det har en del positive konsekvenser:*

- "Vanlige" kvalifikasjonskrav som f.eks. skatteattester og HMS egenerklæringer kan lastes opp her, godkjennes og være tilgjengelig for flere anskaffelser.
- En registrert bruker vil kunne be om tilgang til kvalifikasjonsdokumenter og konkurransegrunnlag elektronisk
- Det vil gjøre det mulig å ha en ryddig kommunikasjon mellom innkjøper og leverandør underveis i anskaffelsesprosessen.

Gjort riktig vil et man kunne redusere transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser betydelig, holde det offentlige innkjøpsmarkedet samlet og ha tilgang for små og mellomstore bedrifter. I tillegg vil det ikke være behov for et eget utvidet regelsett under terskelverdiene.

Vi foreslår at Norge tar steget helt ut og legger seg på samme linje, som Sverige. Dette innebærer at man innfører en generell kunngjøringsplikt under EU sine terskelverdier, uavhengig av verdi. På denne måten vil man i større grad kunne gjennomføre lovens prinsipper i § 5 og forskriftens § 3-1. Det vil da påhvile oppdragsgiver i større grad å dokumentere bevisførsel for at disse prinsipper er fulgt.

Verdien og gjennomføring av såkalte direktekjøp vil dermed også måtte påhvile den enkelte oppdragsgivere å nøye vurdere før iverksettelse. Det må også kunne dokumenteres og etterprøves i form av protokoller og eventuelt kunngjøring av kontraktstildeling.

Fordelen med det norske systemet og DOFFIN, er at her samles all informasjon på ETT sted, og at manuell tilgang til nå har vært gratis for brukerne. I Sverige overlates plikten til kunngjøring, at det er en offentlig tilgjengelig database. Slik vi kjenner disse vil den enkelte leverandøren måtte forholde seg til flere databaser, for å kunne overvåke det offentlige markedet. I tillegg koster innsyn i disse databasene penger.

**Ad 2. Er prosedyren ”konkurransen med forhandling” tilstrekkelig klar og forståelig regulert i regelverket? Hvis nei, på hvilken måte kan den utformes enklere og mer pedagogisk?**

Dagens regelverk mht konkurranse med forhandling er av innkjøperne sett på som det mest problematiske i regelverket og vi har mange henvendelser til Norsk lysingsblad/Doffin om akkurat dette. Spesielt gjelder dette § 16.3 (en-trinns prosedyre) som skaper mer uklarheter enn nødvendig. Her vil vi henviser til godt funderte innspill til å løse dette fra Aetat, som jo er av de kundene som oftest benytter denne prosedyren.

Vi viser for øvrig til våre tidligere kommentarer knyttet til denne paragrafen både i forbindelse med høring til revidert forskrift (1.7.2002), samt etterfølgende kommentarer. Vårt forslag til å rette opp dette er å sløyfe en-trinns prosedyren, helt. I stedet kan man åpne for en generell klausul for oppdragsgiver, som benytter åpen anbudskonkurranse. Dersom åpen anbudskonkurranse benyttes, under terskelverdiene, kan man forbeholde seg retten til å forhandle om tilbudene. Dette blir mer lik slik, Normalinstruksen fungerte, tidligere. Dette kan enten skrives i selve kunngjøringen (fortrinnsvis) eller tas inn i konkurransegrunnlaget.

**Ad 12. Hvordan kan kravet til skatteattest utbedres.**

Flere av de hørte instanser har tatt opp at ofte brukte dokumentasjonskrav som skatteattester og HMS-egenerklæringer burde vært tilgjengelig som en tjeneste på nettet.

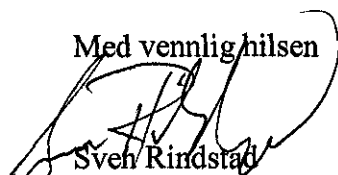
Dette kravet kan enklest håndteres ved en teknisk løsning i forbindelse med kunngjøringsstedet DOFFIN. Hvis det lages en generell løsning med en database med tilgang til å lese dokumenter for innkjøpere som leverandørene gav tillatelse til, så kunne man starte med de kvalifikasjonsdokumenter som er obligatoriske (to skatteattester og HMS egenerklæring) og utvidet tilbudet til andre etterspurte kvalifikasjonsdokumenter etter hvert.

Dermed ville leverandørene kun trenge å gjøre arbeidet en gang og dokumentene ville være tilgjengelige for alle anbudsrunder som de var med i. Tidsbruk og papirmølle for innkjøpere og leverandører ville bli stort redusert og dermed ville prosesskostnadene synke.

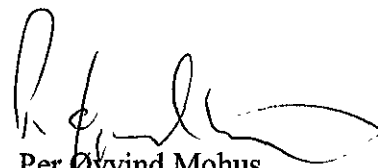
Tidsbruken ville være som i dag første gang, men neste gang ville dokumentene være tilgjengelig uten kostnad for leverandøren og uten papirmølla for innkjøperen.

Vi har laget en skisse til hvordan dette kan gjøres enkelt og med høy tilgjengelighet og minimale kostnader, som vi gjerne vil demonstrere om det er interesse for dette.

Med vennlig hilsen



Sven Rindstad  
Avdelingsleder



Per Øyvind Mohus  
Senior rådgiver