

Det Kongelige Moderniseringsdepartement
Att. Jan A. Halvorsen
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Vår referanse
2004/4228/0/14299/2005/050

Saksbehandler
Kjell Hauge

Dato	Deres referanse
30.06.2005	200404123

Høringsbrev - endringer i regelverket for offentlige anskaffelser

Helse Stavanger HF viser til brev fra Moderniseringsdepartementet datert 6. april 2005, i anledning høringsbrev – endringer i regelverket for offentlige anskaffelser.

Helse Stavanger HF har et betydelig fokus på overholdelse av anskaffelsesregelverket som ett strategisk virkemiddel til nytte de muligheter som finnes i regelverket til å gjøre kostnadseffektive og gode anskaffelser til foretaket.

Helse Stavanger HF har i løpet av 2004 oppnådd prisbesparelser på over 10 millioner kroner sammenlignet med priser i 2003 gjennom bedre konkurranser gjennomført innenfor regelverket. Kostandsbesparelser utover dette er betydelig. Videre har vi i løpet av 2004 tatt i bruk "E-handel" som en del av kontraktsadministrasjonen med elektronisk webbutikk (elektronisk desentral innkjøpsløsning) med tilhørende elektronisk distribusjon av faktura. Dette gir foretaket betydelig reduserte transaksjonskostnader ifbm. utstedelse av bestillinger og fakturabehandling, samt økt avtalelojalitet på de inngåtte rammeavtalene.

Gjennom interne forbedringer produsere kontraktsavdelingen i dag 63% flere anskaffelser og 83% flere avtaler enn tidligere år. Vi er nå ferd med å innføre elektronisk støtteverktøy for anskaffelsesprosessen og kontraktsadministrasjonen for å kunne effektivere flere og bedre anskaffelser, med bedre og rimeligere kontrakter for foretaket som resultat. Vi publiserer også alle våre konkurranser slik at de er tilgjengelig 24 timer i døgnet for elektronisk nedlasting fra foretakets hjemmeside (www.helse-stavanger.no).

Vi vil først få berømme Moderniseringsdepartementet med en meget vellykket involvering- og forankringsprosess opp mot brukerne og andre interessenter i regelverket, samt de valg departementet har tatt i utformingen av innholdet i nytt regelverk. Vi synes som en generell betraktning at regelverket er meget godt utformet.

Vi ønsker å knytte våre kommentarer og innspill opp mot følgende områder:

A. Heving av den nasjonale terskelverdien til 500 000 kroner og protokollplikt for alle anskaffelser over 50 000 kroner.

B. Tilrettelegging for moderne innkjøpsprosesser – elektroniske anskaffelser likestilles med ordinære anskaffelser.

A. Den nasjonale terskelverdien foreslås hevet til 500 000 kroner kombinert med utvidet protokollplikt

Nivået på den nasjonale terskelverdien avgjør når prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Etter gjeldende regler må alle anskaffelser som anslås å ha en verdi på over 200 000 kroner eks. mva. kunngjøres og følge prosedyrereglene. Det foreslås at denne terskelverdien heves til 500 000 kroner eks. mva. Anskaffelser under denne beløpsgrensen skal tildeles i tråd med de grunnleggende prinsippene om konkurranse og likebehandling, samt underlegges protokollplikt, mens kunngjøringsplikten og prosedyrebestemmelsene først vil gjelde ved anskaffelser over denne grensen.

Helse Stavanger HF støttes ikke dette synspunktet – vi går inn for å beholde dagens ordning med den etablerte ordning med 200 000,- grense. Subsidiært bør krav til protokollføring kompletteres med krav til å kunngjøre kontraktstildelingen, karensfrister, samt klageadgang for leverandørene.

Drøftelse:

En grunnleggende og gjennomgående svakhet med forslaget er at departementet ikke har oversikt over hvor stor del av de totale anskaffelsene som faktisk er mellom 50 000 og 500 000,-. Departementet har heller ingen dokumentasjon på hvilke administrative kostnader som er knyttet til disse anskaffelsene sammenlignet med anskaffelser foretatt uten prosedyrereglene. Dette synes som departementet er enig i at de administrative kostnader knyttet til anskaffelser iht. prosedyrereglene er u hensiktsmessig uten nærmere analyse. Det er heller ingen konsekvensanalyser knyttet til bortfall av konkurransearena under 500 000,-, og hvilke konsekvenser dette vil medføre for samfunnet som helhet. Mange påstander som fremkommer i høringsforslaget fremstår derfor som ”synsepreget”, noe også en del av de hørings svarene som til nå er innkommet bærer preg av.

Å heve terskelverdien vil etter vårt syn nok bidra til å forenkle praktiseringen av regelverket i seg selv, men en må huske på formålet med regelverket som blant annet er å fremme forretningsmessig, forutberegnelighet og likebehandling av leverandørene. Vi ser ikke at forslaget med å øke den nasjonale terskelverdien vil bidra til å fremme disse målsetningene.

Vi er av den oppfatning at utkastet har et for snevert fokus på selve anskaffelsesprosessen, uten å se anskaffelsesprosessen som en delprosess av den totale kontraktsforvaltning. Departementet bør ta hensyn til det som faktisk kommer ut av anskaffelsesprosessen er en skriftlig kontrakt med tilhørende leveranse, samt ytterligere kontraktsforvaltning. Vårt synspunkt er at anskaffelsesregelverket må anses for å være en delprosess av kontraktsforvaltningen totalt sett. På dette vis er Forsvarets anskaffelsesregulering (ARF) ett betydelig bedre anskaffelsesregelverk enn Loa og Foa.

Den reelle effekten av forslaget blir etter vår mening en øke kompliseringen av anskaffelsene under 500 000,- da det her åpnes opp for en mengde ulike måter å gjennomføre anskaffelsene på – noe som etter vårt syn kun bidrar til ineffektivitet og byråkratisering. Dagens situasjon vil videre bli mer uoversiktlig og problematisk for brukerne av regelverket. Dette forslaget vil bidra til økt forvirring internt blant oppdragsgivere og leverandørene mht. hvilke regler som skal gjelde

for den aktuelle anskaffelse. Med andre ord er det få om ingen fordeler knyttet til en heving av den nasjonale terskelverdi.

Etter vår mening er 200 000,- grensen etter hvert blitt godt kjent blant brukerne, og etter hvert blitt ett godt virkemiddel for den nødvendige modernisering av offentlig sektor da den helt klart bidrar til en økt profesjonalisering av anskaffelsessiden i det offentlige. Dagens grense sikrer god forutberegnelighet for alle parter, samt kostnadseffektive kontraktforhold totalt sett. Vi anser at dagens del I og III gir den nødvendige fleksibilitet for oppdragsgiver mht. å gjennomføre effektive og ubyråkratiske anskaffelser, samt sikrer den nødvendige kompetansehevning og legger til rette for en effektiv kontraktsforvaltning.

En nærmere analyse vil avdekke fem grunnleggende svakheter ved forslaget på dette punktet:

1) Den pågående profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlige etater svekkes.

Regelverket i har frem til i dag vært det viktigste enkelttiltak i sammen med etableringen av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) for å utvikle profesjonelle innkjøpsmiljø og profesjonelle innkjøpsorganisasjoner i det offentlige, som kan drive anskaffelsesprosess og kontraktsforvaltning på en forretningsmessig måte. Mange oppdragsgivere har etter hvert innsett at de har en fordel av dette.

Betegnende er det å konstatere at de etater og myndigheter som ivrer for en reel svekkelse av dagens regelverk, dvs å heve dagens nasjonale terskelverdi er etater med gjennomgående lite eller svak kompetanse på området offentlige anskaffelser – de er gjerne i verdi store innkjøpere, men organisasjonen knyttet til disse innkjøpene er lite profesjonalisert mht. formal- og realkompetanse på anskaffelser/kontrakt – og de har gjennomgående lav kompetanse på området anskaffelser og kontraktsforvaltning. Av den grunn er forståelsen for behovet for regelverket og de gevinster god praktisering medfører lav- og de ser på regelverket inklusive praktiseringen av dette gjennom Klagenemnda for offentlige anskaffelser som en hindring – ikke som en mulighet til å gjennomføre gode anskaffelser.

Det er etter vår oppfatning en myte at offentlige anskaffelser iht. regelverket er mer byråkratisk og tungvint enn ett alternativ som gir færre prosedyrebestemmelser og som i praksis åpner opp for bortfall av konkurranser og fornuftig kontraktsforvaltning.

Det ville vært ønskelig at Staten som en stor innkjøper i større grad deltar aktivt i oppbyggingen av kompetansetunge innkjøpsorganisasjoner, gjerne på regional basis gjennom Statlig senter for Økonomistyring (SSØ) eller en rådgivningstjeneste på regional/nasjonal basis etter modell av tidligere Statskjøp.

2) Små og mellomstore leverandører fratras muligheten til konkurranse om de ”små” anskaffelsene

Vi anser at kravet til konkurranse og likebehandling under 500 000,- ikke vil blir fulgt i praksis, slik forlaget til nytt regelverk legger opp til. Vi baserer dette på erfaringer knyttet til dagens praktisering av tilsvarende konkurranseregulering under 200 000,-, der det på tilsvarende vis skal være konkurranse og likebehandling av leverandørene.

Departementet bør ta inn over seg det faktum at dette regelverket praktiseres primært sett av ikke jurister – derfor bør regelverket være lovteknisk være enkelt. Departementet synes å forutsette at

dagen ordning med konkurranse under 200 000,- virker etter sin hensikt. Departementet har så vidt oss bekjent ikke foretatt noen undersøkelser på hvordan oppdragsgiver praktiserer denne bestemmelsen i dag. Vår omfattende erfaring med dette tilsier at denne bestemmelsen brytes konsekvent dvs. krav til konkurranse under 200 000,- **praktiseres ikke**. Det er ingen forhold som skal tilsi at dette vil endres ved innføring av nytt regelverk.

Årsaken til manglende etterlevelse av regelverket på dette punkt er etter vår formening at konkurranseprinsippet er en for abstrakt juridisk konstruksjon som må operasjonaliseres gjennom konkrete saksbehandlingsregler. Utfordringen med ordningen under nasjonal terskelverdi er at de baseres på relativt kompliserte og uklare lovtekniske resonnementer - som for ikke jurister kan framstå som meget utilgjengelige og uforståelige, noe som vil bidra til at regelverket ikke følges på dette punkt. Det er heller ikke knyttet sanksjoner til brudd på denne bestemmelsen, noe som det heller ikke er foreslått i utkastet til nytt regelverk.

Hvordan kan departementet forvente at oppdragsgivere på egenhånd skal finne frem til hva som er "likebehandling" av leverandørene? Vi oppfatter dette forslaget som litt naivt og lite praktisk rettet. Når en samtidig vet at oppdagelsesrisikoen for brudd på denne bestemmelsen er lav, samt at sanksjoner mot brudd på denne bestemmelsen er kun teoretisk kan en med letthet konstatere at incitamentene for oppdragsgiver til å følge bestemmelsene som gjelder under 500 000,- er fraværende - resultatet gir seg selv.

På denne måten opprettholdes delvis dagens system som er preget av en lite rasjonell håndtering internt hos oppdragsgiverne av anskaffelsene, da praktiseringen blir tilfeldig og lite forutsigbar overfor leverandørene. I denne situasjonen vil leverandørene påføres ekstra kostnader med å gjennomføre konkurranser som blir tilfeldige.

Dette forslaget vil i hovedsak ramme små og mellomstore bedrifter da konkurransearenaen effektivt fjernes for den type anskaffelser som de i hovedsak i dag er leverandører på.

3) Forslaget bærer preg av "suboptimalisering" av selve anskaffelsesprosessen ved at en ikke tar hensyn til de totale kostnader til kontraktsgjennomføring totalt sett.

Vi har en opplevelse av at departementet nå suboptimaliserer på kostnadene knyttet til selve gjennomføringen av konkurransen eller selve kontraktsinngåelsen (vi som nevnt er ikke enige i at disse kostnadene er høyere innenfor prosedyrebestemmelsene), og ikke ser hen til det totale kostnadsbildet knyttet til de kostnader som rent faktisk påløper i **hele kontraktens levetid** i alle kontraktsforhold.

Vi vil våge den påstanden at **god planlegging – gir gode anskaffelser og god kontraktsgjennomføring, noe som totalt sett leder til den rimeligste anskaffelsen uansett prosedyrerregler eller ikke. Poenget er at prosedyrereglene legger til rette for en og fremmer rasjonell håndtering av hele kontraktsforvaltningen.**

Det er etter vår erfaring riktig å legge noe mer arbeide ned i en "tidligfase / anskaffelsesfase" gjennom en god behovsbeskrivelse / behovsdefinering og et godt valg av leverandør for å sikre gode leveranser, noe som leder til mindre ressursbruk i gjennomføringsfasen av leveransen og som totalt for anskaffelsen medfører mindre ressursbruk.

Erfaringsmessig gir dårlig planlagte anskaffelser (som er de som gjennomføres direkte da det angivelig ikke er "tid" til god planlegging (fordi det ikke er prioritert)) relativt dyre løsninger

samt mer byråkrati til oppfølging av leveransene i gjennomføringsfasen – noe som totalt sett er en dyrere anskaffelse enn den iht. prosedyrereglene i regelverket.

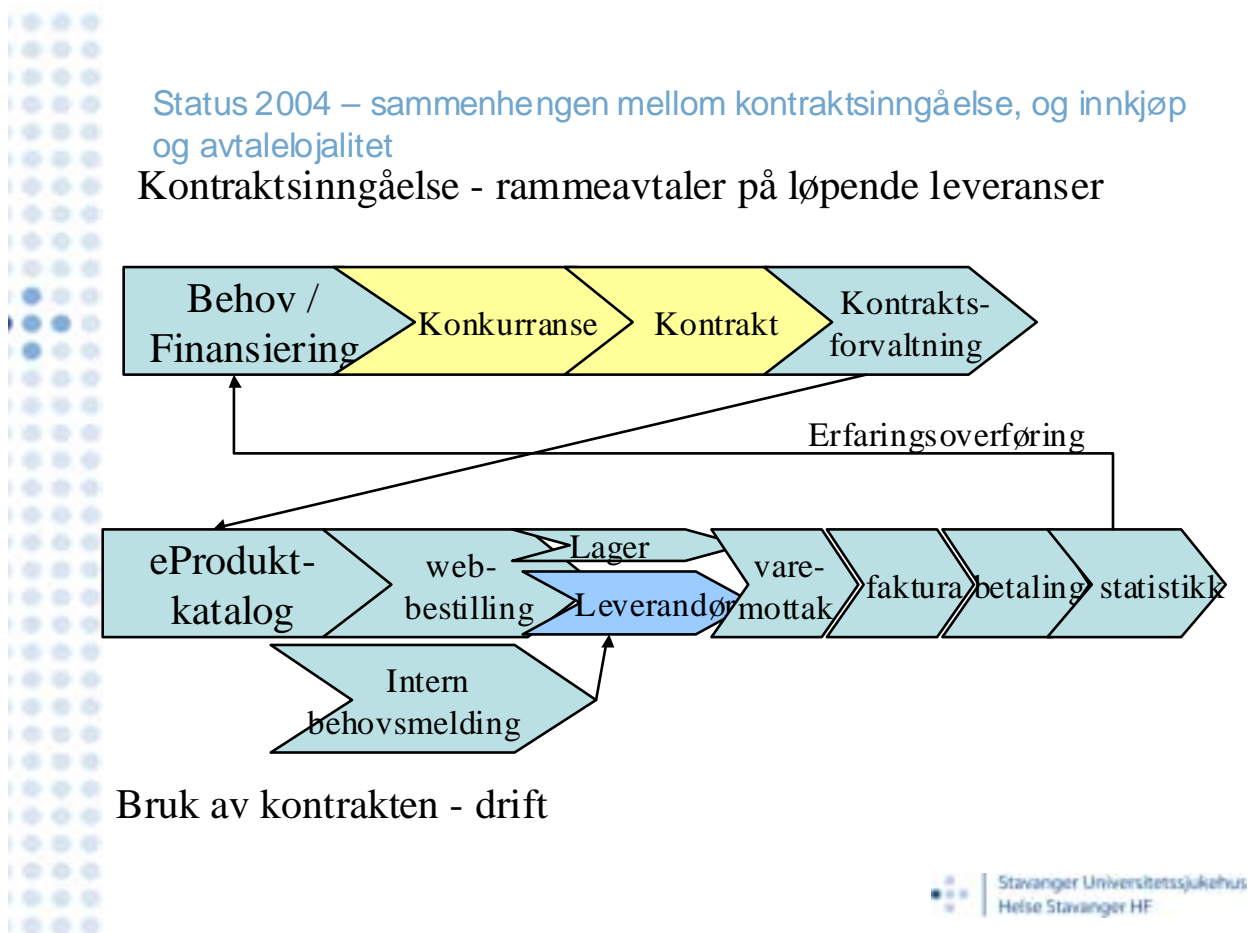


Fig 1. De deler av kontraktforvaltningen som omfattes av anskaffelsesregelverket er markert med gult.

Når behovet er lite bearbeidet, samt behovsbeskrivelsen er uklar vil uunngåelig ”bestillingen” bli uklar fra oppdragsgiver da anskaffelsen er foretatt på rask og unøyaktig vis. Konsekvensen blir utover manglende konkurranse – og som leder frem til en dyrere innkjøp, er at de kontrakter som inngås holder lav kvalitet, herunder er ensidig i favør av leverandøren da det kjøpes på leverandørens vilkår, det er uklart hva som skal leveres, og i verste fall mangler skriftlig dokumentasjon som det knyttes utbetalinger til – dette bør bekymre Riksrevisjonen.

Denne type leveranser vil medføre mer ressursbruk i gjennomføringsfasen av anskaffelsen, og i kontraktsoppfølgingene. En ytterligere kostnad vil være at enhver endring og tilleggsleveranser som følge av dårlig utformet behovsbeskrivelse og kontraktsdokument som oppstår i kontraktsimplimenteringsfasen vil utløse tilleggsrekninger som transporteres til oppdragsgiver – noe som er i dag en svært kostbar affære både for det offentlige og den for leverandøren. Andelen av ”feilleveranser” vil øke.

Dersom det offentlige ikke betaler tilleggsrekningene vil mangelfulle kontrakter lede til potensielle konflikter på forskjellig nivå, og tilhørende ressursbruk senere i anskaffelsen. Videre

vil mangelfulle kontrakter representere en kilde til konflikt. Av erfaring vet vi at kontraktsforvaltning har vært en neglisjert område i store deler av den offentlige forvaltning – med spredte unntak.

Forlaget er sånn som det er formatert i dag vil bidra til totalt sett høyere kostnader ved den totale kontraktsforvaltning enn alternativt å beholde dagens nasjonale verdi.

4) Forslaget vil isolert sett bidra til en økning i antallet ulovlige direkteanskaffelser

Vår bekymring er at dette forslaget også åpner opp for betydelig oppdeling av anskaffelsene i delanskaffelser som isolert sett ikke kommer over 500 000,-, dvs såkalte serieanskaffelser og som samlet utgjør en ulovlig direkteanskaffelse.

Vår erfaring tilsier at de profesjonelle innkjøpsmiljøene, for de organisasjoner som har dette, først bringes inn av linjeorganisasjonen når anskaffelsene skal kunngjøres - det vil etter forslaget nå bety over 500 000,-. Det er med andre ord en vanlig ordning at personer uten spesielle forutsetninger for å beregne anskaffelsesverdien, som i seg selv ofte er meget komplisert for kompetent personell, gjennomfører verdiberegningen på egen hånd noe som ofte medfører at den estimerte verdi ofte blir uriktig lav, og på denne måte unntas fra konkurranse.

Videre er det utbredt at regelen knyttet til beregning av løpende driftsmateriell feiltolkes, og dermed bringer oppdragsgiver inn i en ulovlig direkteanskaffelse. Videre er det meget komplekst å vurdere hvilke produkter som inngår i en varegruppe – noe som har betydning for anskaffelsesverdien. Disse komplekse vurderingene blir gjennom forslaget effektivt unndratt kompetente vurderinger – noe som åpner opp for enda flere ulovlige direkte anskaffelser.

En annen vinkling på denne problemstillingen er at det i samme organisasjon ikke er uvanlig at en del av organisasjonen har budsjettansvar for investeringer knyttet til varig driftsmateriell, mens andre deler har ansvaret for kjøp av forbruksmaterieell som er knyttet til drift og bruk av maskinen. Anskaffelsesverdien for maskinen blir da vurdert for seg, og forbruksmateriellet blir aldri vurdert som en anskaffelse da driftsmateriellet er knyttet til et ”lukket” system, og må kjøpes av maskinleverandøren.

5) Flere leverandører som ikke er konkurransedyktige blir leverandører, og leverandørene vil ikke få den nødvendige leverandørutviklingseffekt som regelverket har som potensial.

Beklageligvis vil departementets forslag medføre at mindre dyktige leverandører blir foretrukket, samt at det åpnes opp for ”uheldige” forbindelser mellom personell som er brukere og leverandører - innkjøpsavdelingene kobles ut, og regelverkets ellers virksomme hensyn som etterprøvbarehet, åpenhet, objektivitet, begrunnelsesplikt m.v kobles ut – med det resultat at kompetente og flinke leverandører blir valgt bort, samt at leverandørene ikke gis anledning til videreutvikling av sin konkurranseevne. Alle disse forhold synes å falle utenfor kostnuttnevurdeingen til departementet. Noe som uunngåelig medfører økt samfunnsmessig ressursløsning.

6) Oppsummering:

Forslaget om å heve nasjonal terskelverdi fra 200.000,- til 500.000,- vil medføre en rekke negative forhold som er søkt belyst ovenfor.

Det at departementet foreslår å innføre protokollplikt for anskaffelser over 50 000,- kroner vil teoretisk sett bidra til økt etterlevelse av konkurranseprinsippet, men etter vårt syn er dette et meget svakt tiltak alene.

Vi ser også at mange offentlige etater må innføre egne bestemmelser for å utfylle regelverket på dette mangelfullt regulerte området mellom 50.000,- og 500 000,-. Dette bidrar til økt ressursbruk mht. å utfylle regelverket, og de bebudede forenklingsgevinstene blir redusert.

For øvrig ønsker vi at Departementet legger til rette for en "frivillig" kunngjøringsbase for anskaffelser i intervallet 50.000,- til 500 000,-. Dette for å legge til rettet for optimal konkurranse, samt en ensartet håndtering også for anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Primært forslag 1:

Opprettholde dagens ordning med **200 000,-** grense da den er vel innarbeidet og begynner å bli kjent blant brukerne.

Subsidiert forslag 1:

Dersom ikke dagens ordning med 200 000,- grense opprettholdes, foreslår vi at den foreslåtte protokollplikt som minimum må kombineres med en kontraktmeddelelsesplikt og karenstid før kontrakt kan inngås, samt at leverandører gis en klagerett i denne perioden. Vi oppfatter at også forslaget gir leverandørene klagerett på disse anskaffelsene til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), og vårt forslag berører derfor prinsipielt ikke klageadgangen.

Det betyr at alle kontrakter som skal tildeles i vinduet 50 000,- til 500 000,- kroner skal meldes inn til DOFFIN på standardskjema, og det skal som minimum gå ti dager fra kunngjøring av kontraktstildelingen før kontrakt endelig kan inngås (karenstid). Leverandørene får klagerett innen denne fristen, og brudd kan håndheves av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

B. Tilrettelegging for moderne innkjøpsprosesser

Det nye EU-direktivet sidestiller elektroniske innkjøpsprosesser med tradisjonelle anskaffelsesmetoder. Samtlige anskaffelser vil etter de nye reglene kunne gjennomføres ved bruk av elektroniske midler. Departementet ser på dette som et sentralt bidrag for å effektivisere offentlige anskaffelser og det er en viktig del av regjeringens satsing på å modernisere offentlig sektor. For å legge til rette for moderne innkjøpsprosesser og gi innkjøperne større fleksibilitet, foreslår departementet å implementere de valgfrie reglene i EU-direktivet om e-auksjoner, dynamiske innkjøpsordninger, rammeavtaler og konkurransepreget dialog. På denne måten legger departementet til rette for en fortsatt profesjonalisering av innkjøpsfunksjonene hos oppdragsgiver.

Helse Stavanger HF sitt forslag:

E-handelsprogrammet i Moderniseringsdepartementet må styrkes ressursmessig. Mandatet bør også utvides til å se på organisatorisk grep knyttet til organiseringen av anskaffelser i det offentlige ved hjelp av elektronisk systemstøtte.

Med vennlig hilsen

Kjell Hauge
innkjøps- og kontraktsjef