



Moderniseringsdepartementet

postmottak@mod.dep.no

Oslo, 24. juni 2005

## **ENDRINGER I REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - HØRING**

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) viser til høringsbrevet av 6. april 2005 om endringer i regelverket for offentlige anskaffelser, og redegjør i det etterfølgende for synspunkter på forslaget fra Moderniseringsdepartementet.

Uttalelsen er i hovedsak bygget opp rundt fem av de seks kulepunktene som er trukket fram i høringsbrevet av 6. april 2005:

- heving av den nasjonale terskelverdien til 500 000 kr innføring av overtredelsesgebyr mot ulovlige direkte anskaffelser
- protokollplikt for alle anskaffelser over 50 000 kr - plikten kan oppfylles ved å fylle ut et brukervennlig skjema som vedlegges forskriften
- innføring av overtredelsesgebyr mot ulovlige direkte anskaffelser
- mer pedagogisk oppbygning av forskriften og generell forenkling av reglene
- tilrettelegging for moderne innkjøpsprosesser, herunder parallelle rammeavtaler, konkurransepreget dialog og elektroniske anskaffelser

### **Nasjonal terskelverdi på 500 000 kr**

Departementet viser til at tiltaket vil innebære en betydelig forenkling for brukerne og vil gi samfunnsøkonomiske gevinster.

NKRF ser at det er mange argumenter for å heve terskelverdien fra dagens grense, og at en slik heving av terskelverdiene i seg selv vil innebære en betydelig forenkling av regelverket. Regelverket er vanskelig tilgjengelig, og mange innkjøpere i kommunal sektor har ingen spesifikk innkjøpsfaglig eller juridisk kompetanse. I tillegg er det små innkjøpsmiljøer i kommunene, der mange foretar få og sporadiske anskaffelser kun innenfor eget fagområde.

Et stort antall av de kommunale anskaffelsene vil verdimeslig ligge under den nye nasjonale terskelverdien, og NKRF er noe bekymret over risikoen for at de grunnleggende kravene, blant annet til konkurranse, likebehandling og åpenhet som foreslås inntatt i forskriftens § 3-1, ikke

#### **Norges Kommunerevisorforbund**

**Postadresse:**  
Postboks 1417 Vika  
0115 OSLO

**Besøksadresse:**  
Munkedamsveien 3B, 4. etg.

**Telefon:** 23 23 97 00  
**Telefaks:** 23 23 97 01  
**E-post:** post@nkrf.no

**Org.nr.:** 975 450 694  
**Kontonr.:** 3030.07.28916

blir etterlevd. En utfordring vil være at potensielle leverandører ikke får kjennskap til forestående anskaffelser.

NKRF støtter en heving av terskelverdiene, men mener at lovgiver i større grad må sikre at de grunnleggende kravene som foreslås inntatt i § 3-1, etterleves. Det vil kunne oppnås gjennom en plikt til å kunngjøre også anskaffelser under nasjonal terskelverdi. NKRF er enig i at saksbehandlingsreglene som eventuelt innføres, må være enkle, brukervennlige og kostnadseffektive. Vi er derimot uenige med departementet i synet på at en plikt til å foreta en enkel kunngjøring av anskaffelsen vesentlig vil redusere den tiltenkte forenklingseffekten som hevingen av terskelverdien er ment å ha. Registrering av forestående innkjøp i en database kan gjøres svært enkelt og lettfattelig, for eksempel begrenses til hva som skal anskaffes, hvem som skal anskaffe og hvor interesserte leverandører kan henvende seg. Brudd på en slik forenklet kunngjøringsplikt bør imidlertid ikke sanksjoneres.

### **Protokollplikt for alle anskaffelser over 50 000 kr**

Departementet viser til et større behov for etterprøvbare av anskaffelser under nasjonal terskelverdi når denne terskelverdien nå foreslås hevet til 500 000 kr eks. mva.

NKRF mener at forslaget om innføring av protokollplikt for anskaffelser mellom 50 000 og 500 000 kr, vil øke muligheten for etterprøving av anskaffelser. At slik protokollplikt oppfylles ved bruk av en standard protokoll som vedlegges forskriften, ser forbundet positivt på.

NKRF stiller likevel spørsmål om protokollen med fordel kunne inneholde noen flere momenter, selv om dette må avveies mot behov for et enkelt og brukervennlig dokument.

Etter NKRFs vurdering bør det stilles krav om

- en kort redegjørelse for verdivurderingen av anskaffelsen
- informasjon om hvor mange og hvem som har fremsendt tilbud

Verdivurderinger er erfaringsvis en utfordring når det gjelder å fastsette realistiske beløp i innledende fase av anskaffelser, og de konklusjonene som trekkes er bestemmende for hvilke kjøpsprosedyrer som velges.

En sammenstilling av en slik verdivurdering og faktisk kontraktsverdi i protokollen, vil i betydelig grad øke etterprøvbareheten og gjennomsiktigheten i anskaffelsen. Verdivurderingen må uansett gjøres og det vil ikke innebære et ressursforbruk av noe betydning og gi en kort og poengtert redegjørelse i protokollen.

At protokollen inneholder informasjon om antall og hvilke som har fremsendt tilbud, ser NKRF på som et minimum for å kunne etterprøve om kravet til konkurranse er ivaretatt.

### **Overtredelsesgebyr ved ulovlige direkte anskaffelser**

Departementet anser at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket kan bedres ved å innføre en hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr mot ulovlige direkte anskaffelser.

Det foreslås at kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyret legges til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

NKRF er av den oppfatning at mange ulovlige direkte anskaffelser ikke skyldes forsettlig brudd på regelverket, men manglende kjennskap til de kompliserte anskaffelsesreglene. NKRF mener derfor at satsing på kompetanseoppbygging på regelverket og bruken av det totalt sett vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt og føre til bedre ressursutnyttelse enn en ensidig innføring av sanksjoner.

NKRF har det inntrykket at mange av de ulovlige direkte anskaffelsene som med vitende og vilje foretas i strid med forskriftens bestemmelser, verdimessig befinner seg i området like over 200 000 kr. Det er grunn til å tro at en heving av den nasjonale terskelverdien til 500 000 kr alene vil bidra til positiv innvirkning på omfanget av ulovlige direkte anskaffelser.

NKRF vil anbefale en løsning der man avventer virkningene av de foreslåtte endringene og forenklingene av regelverket før det innføres sanksjoner mot ulovlige direkte anskaffelser. Man kan velge å presentere en sanksjonsordning som en aktuell løsning på sikt dersom de endringene som ellers foreslås i regelverket, etter en grundig evaluering skulle vise seg ikke å føre frem i forhold til å oppnå en reduksjon i antallet ulovlige direkte kjøp. Se NKRFs etterfølgende forslag om evaluering av endret regelverk.

### **Generelt om forenkling av regelverket**

Departementet har sett behov for å forenkle regelverket og har forfulgt fire delmål i arbeidet:

- bedre pedagogikk – et mer tilgjengelig regelverk gjennom å endre struktur og plassering av enkeltbestemmelser
- redusere språklige og materielle uklarheter
- fjerne eventuelle overflødige prosedyreregler
- legge til rette for moderne innkjøpsprosesser

Dagens anskaffelsesregelverk er både komplekst og lite tilgjengelig. Ettersom det er et regelverk som skal forstås og brukes av mange innkjøpere og leverandører med begrenset eller ingen juridisk kompetanse, mener NKRF at forenkling er svært viktig.

Sett fra et revisjonsmessig perspektiv vil både språklig forenkling og økt tilgjengelighet til regelverkets materielle innhold, bidra til å redusere risikoen for ikke tilsiktet feilaktig anvendelse.

Det kan fremheves at forslaget til ny forskrift er mer logisk oppbygget enn den gjeldende forskriften ved at del I inneholder alminnelige bestemmelser, del II anskaffelser under terskelverdiene og uprioriterte tjenester og del III anskaffelser over terskelverdiene. På den annen side innføres fire ulike nivåer med tilhørende regelsett (ikke medregnet forsyningssektoren), og hvilket regelverk som gjelder i det enkelte tilfelle avhenger av antatt verdi på anskaffelsen, hvem som anskaffer og hva som anskaffes. Et omfattende nasjonalt regelverk gjelder kun for vare og tjenestekjøp med antatt verdi mellom 500 000 kr og 1, 15/1, 8 mill. avhengig av om oppdragsgiver opererer i statlig eller kommunal sektor.

NKRF er usikker på om innføring av fire ulike regelsett/nivåer vil bli oppfattet som en betydelig forenkling av de som skal bruke og håndheve regelverket. NKRF antar ellers at kommuner med et viss innkjøpsnivå i tillegg vil vurdere og eventuelt utarbeide interne retningslinjer for anskaffelser mellom 50 000 og 500 000 kr for å sikre at de grunnleggende vilkårene i forskriften § 3-1 oppfylles.

Om de samlede tiltakene som departementet foreslår i sum vil bidra til ønsket effekt i form av forenkling, er vanskelig fullt ut å overskue nå. Regelverksendringer må erfaringsvis praktiseres en periode før regelverket evalueres og eventuelt endres ytterligere.

NKRF merker seg at departementet ikke har valgt å foreslå at den nye forskriften skal evalueres etter et gitt tidsforløp. Å ta stilling til evaluering samtidig med behandling av selve forskriften, tror NKRF kan bidra til at regelverket underlegges et systematisk utviklingsarbeid som over tid vil heve kvaliteten og styrke regelverkets funksjon som effektivt verktøy både for den som skal håndheve det og den som skal bruke det.

Regelverksutvikling i retning av å implementere nye løsninger for effektive innkjøp, er etter NKRFs oppfatning en viktig strategi som vil kunne bidra til å høyne respekten for anskaffelsesregelverket. Samtidig er det viktig at nye innkjøpsløsninger bygger opp under lovens formål om konkurranse, etterprøvbarehet og forutsigbarhet. Se mer om de aspektene under etterfølgende punkt om moderne innkjøpsprosesser.

### **Tilrettelegging for moderne innkjøpsprosesser**

For å legge til rette for moderne innkjøpsprosesser og gi innkjøperne større fleksibilitet, foreslår departementet å implementere de valgfrie reglene i nytt EU-direktiv om e-auksjoner, dynamiske innkjøpsordninger, konkurransepreget dialog og rammeavtaler.

#### *Rammeavtaler*

Manglende regulering av rammeavtaler (særlig parallelle avtaler) i eksisterende regelverk for klassisk sektor, har resultert i usikkerhet om bruken av slike avtaler både hos kjøper, selger og hos leverandører som ikke har blitt omfattet av ordningen. Omfanget av rammeavtaler har like fullt vært stort og tilsvarende har omfanget av leveranser etter avrop på rammeavtaler vært betydelig. En regulering som bidrar til å klare opp rettstilstanden for bruk av rammeavtaler, synes fra NKRFs side å være både høyst nødvendig og nyttig i forhold til å formalisere en effektiv innkjøpsordning.

Forslaget om blokkering av adgangen til å gjøre vesentlige endringer i rammeavtalen, eller utvide varespekteret i avtaleperioden, vurderes av NKRF som vesentlig for å sikre at konkurranseelementet ivaretas ved enhver leveranse.

Ved parallelle avtaler kan avrop gjennomføres uten ny konkurranse i henhold til de vilkår som er gitt i avtalen, eller ved ny forenklet konkurranse. Risikoen for forfordeling av leverandører antas av NKRF å kunne bli en utfordring ved bruk av rammeavtaler som omfatter mange leverandører (langt flere enn tre er tenkelig), ettersom det ikke synes å være et eksplisitt krav i forslaget til nytt regelverk at slike avtaler skal inneholde en fordelingsnøkkel for avrop.

Både i Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind I, Marianne H. Dragsten og Ester Lindalen og i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, andre utgave, Gro Amdahl og Inger Roll Matthiesen, Bugge Arentz-Hansen & Rasmussen, er det vist til bruk av fordelingsnøkler for leveranser ved inngåelse av parallelle rammeavtaler. Førstnevnte kilde er mer eksplisitt i sin formulering av krav til nøkkel enn den andre. Førstnevnte kilde er ajourført pr 01102004, men sistnevnte kilde er ajourført pr 01012004. Begge kildene trekker fram relevante avgjørelser i KOFA.

Det er etter NKRFs oppfatning viktig at muligheten brukes til å få en autoritativ avklaring om fordelingsnøkler i parallelle rammeavtaler når Norge nå legger opp til en tilpasning til nytt EU-direktiv om offentlige anskaffelser. NKRF foreslår at departementet i merknader eller i veiledning til den nye forskriften, klargjør kravet til bruk av fordelingsnøkler og i form av eksempler redegjør for mulige typer.

#### *Konkurransepreget dialog*

Forslaget til nytt regelverk byr på en nyskaping i form av konkurransepreget dialog ved kjøp over EØS-terskelverdiene. Med utgangspunkt i en utfyllende behovsbeskrivelse åpnes det opp for forhandlinger om løsninger, kontraktsvilkår og pris.

Forutsetningen for bruk av konkurransepreget dialog er at oppdragsgiver ikke er i stand til objektivt å presisere de tekniske vilkårene for leveransen, rettslige eller finansielle forhold, og der åpen eller begrenset anbudskonkurranse ikke gjør det mulig å tildele kontrakt.

NKRF forstår for så vidt at departementet vil overlate til praksis å forestå den nærmere tolkningen av konkurransepreget dialog fordi det er en betydelig utfordring knyttet til å operasjonalisere begrepet til en praktikabel prosedyre med de begrensningene som er lagt på den.

Risikoen ved de formuleringene som er brukt "ikke i stand til objektivt å presisere"<sup>1</sup>, "åpen eller begrenset konkurranse ikke gjør det mulig å tildele kontrakt"<sup>2</sup>, vil kunne oppfattes som så begrensende at utprøvingen av konkurransepreget dialog ikke vil få det omfang som er nødvendig for å etablere en hensiktsmessig praksis. Det er åpenbart ikke tilsiktet og NKRF anbefaler at departementet vurderer hvilke muligheter man har til å dempe begrensningene som legges på ordningen og ved det åpne opp for utvikling av en hensiktsmessig praksis.

#### *Dynamiske innkjøpsordninger*

Dynamiske innkjøpsordninger er elektroniske anskaffelser til bruk ved repetitive kjøp av standardvarer, og departementet foreslår å bygge denne frivillige ordningen inn i ny forskrift om offentlige anskaffelser.

Ordningen er ny og det foreligger lite erfaringsmateriale å basere seg på når det gjelder regulering. I relasjon til det viser NKRF til forslaget om å bygge inn en forutsetning om evaluering av den nye forskriften i selve forskriftsteksten. Se mer om det under ovenstående punkt om forenkling av regelverk.

Departementet stiller et spørsmål til høringsinstansene. Det er om krav bør stilles til forenklet kunngjøring av hver kontrakt som inngås under ordningen, eller om det er tilstrekkelig med jevnlig kunngjøring av selve ordningen for å sikre kunnskap om den hos potensielle leverandører.

Sett fra NKRF side vil de to tiltakene tilfredsstillende ulike behov. Kunngjøring av kontrakter som er inngått under ordningen vil bygge opp under kravene om etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet, mens gjentatt informasjon om selve ordningen, vil kunne bidra til oppslutning om og bred bruk av det som synes å kunne bli et effektivt marked for kjøp av standardiserte varer.

---

<sup>1</sup> Jf. forskriftsutkastet § 12-2 (2).

<sup>2</sup> Jf. høringsnotatets del II, punkt 17.2, første setning om anvendelsesområdet for konkurransepreget dialog.

NKRF tror vel at begge tiltakene vil vise seg som nyttige. Dersom man skal prioritere og løfte fram et revisjonsmessig perspektiv, anser NKRF at departementet bør vektlegge ivaretagelsen av de mer grunnleggende kravene til kjøpsprosedyrer, når nye ordninger skal prøves ut. Det vil si i første omgang å stille krav om kunngjøring av hver enkelt inngått kontrakt under ordningen.

Vennlig hilsen  
Norges Kommunerevisorforbund

Per Olav Nilsen (*sign.*)  
Styreleder