

Moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200500557-6
Arkivkode: 601
Saksbehandler: Gerd Buflod
Deres referanse: 200404123
Dato: 05.07.2005

Høring - endringer i regelverket for offentlige anskaffelser

KS Innkjøpsforum KSI, et fagforum i KS, viser til departementets høringsforslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser og forslag til endring i Lov om offentlige anskaffelser og forskrift til klagenemnd.

Om prosessen frem til høringsuttalelse

Departementet inviterte bredt til deltakelse i prosessen frem til høringsuttalelsen om implementering av de nye EU-forskriftene og revisjon av Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter. Verken i departementets oppnevnte "Ekspertpanel" eller i Kontaktutvalget for offentlige anskaffelser har det vært lagt opp til kvalitative diskusjoner som gjenspeiler status for regelverk for offentlige anskaffelser og hvilke endringer som er nødvendige for å styrke norsk konkurransekraft i nasjonal og internasjonal sammenheng.

Generelt

KSI mener at et konkurransedyktig Norge er best tjent med å ta i bruk det politiske handlingsrom i forhold til offentlige anskaffelser. Forenkling må søkes i å tilbakeføre ansvaret for virkeliggjøring av regelverkets grunnleggende prinsipper slik de fremkommer i detaljerte forskrifter for den nasjonale delen av regelverket til lokalpolitikkerne. Den lokale innkjøpspolitikk skal være styrende for valg av prosedyreregler. Dette gjelder også bruk av utlysning og protokoll. Under den nasjonale terskelverdien må bruk av elektronisk utlysings skjema (DOFFIN) og protokoll være frivillig. Det er kommunerevisjonens oppgave å sikre at kommunen oppfyller politiske og lovmessige krav. KSI foreslår å tilby opplæring i regelverk for offentlige anskaffelser gjennom KS folkevalgtopplæring. Dette vil medføre at offentlige anskaffelser og næringspolitikk vil komme høyere opp på den politiske dagsorden i kommunesektoren. KSI mener at eierskap og lojalitet til regelverket best oppnås gjennom lokalt ansvar for utforming og gjennomføring av innkjøpspolitikken i tråd med regelverk for offentlige anskaffelser.

KSI mener at regelverket for offentlige anskaffelser må dimensjoneres i forhold til kommunesektorens ressurser og behov. Tydeliggjøring av regelverkets grunnleggende prinsipper, utforming av regelverket gjennom lokal innkjøpspolitikk og gode elektroniske

utlysings skjemaer på DOFFIN (for frivillig og obligatorisk bruk) kan gi et viktig bidrag til forenkling og bedre ressursutnytting.

Sanksjoner

Grunnlaget for sanksjoner i forhold til ulovlige direkteanskaffelser er tatt inn både i Loven og forskriftene for Klagenemnda for offentlige anskaffelser KOFA. Høringsdokumentene inneholder 30 tettskrevne sider om hvordan man skal straffe og bøtelegge innkjøpere/virksomheter. Det er nokså bred enighet om at alvorlige bevisste brudd på regelverket gjennom ulovlige direkteanskaffelser bør få konsekvenser. KSI mener likevel at saken slik den fremstilles i høringsuttalelsen og forslag til ny lov og forskrifter, langt nær gir svar på alle viktige spørsmål. En nærmere konsekvensutredning er nødvendig før sanksjoner settes i verk. Ett av de viktigste spørsmålene vil naturlig være om det er Konkurransetilsynet selv eller nemnda i KOFA som skal gis kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. KSI mener at Konkurransetilsynet best kan ivareta denne rollen. Med de omfattende endringene som er gjort i regelverket generelt, kan det være klokt at sanksjoner ikke innføres og informeres om samtidig med innføring av nytt regelverk, men gis rom for en egen informasjonsplan på et senere tidspunkt når det nye regelverket er mer kjent.

Implementering av EU-direktivene (spesielt artikkel 11)

Ulikheten i kommunesektorens rammebetingelser krever stor fleksibilitet. KSI mener derfor at de nye innkjøpsdirektivene må implementeres i sin helhet. KSI savner artikkel 11: Offentlige kontrakter og rammeavtaler inngått av innkjøpsentraler. Som ”innkjøpsentral” vil for eksempel KS kunne opptre på vegne av medlemmene ved inngåelse av rammeavtaler knyttet til områder medlemmene finner hensiktsmessig. Infrastrukturtiltak som digital signatur, nødnett osv. er eksempel på slike avtaler. Med dagens regelverk må KS innhente fullmakt fra alle medlemmene i hvert enkelt tilfelle. KSI forutsetter altså at forståelsen i nevnte artikkel gjelder når kommunesektoren samlet vil gi KS utførerrollen ved inngåelse av felles rammeavtaler.

Nasjonal terskelverdi

KSI ser forholdet til terskelverdier generelt, og nasjonal terskelverdi spesielt i sammenheng med regelverkets kompleksitet. Departementet har mot råd fra KS valgt å øke detaljeringsgraden også for den nasjonale delen av regelverket med ca 30%. På denne bakgrunn støtter KSI et enstemmig vedtak i KS sentralstyre om at nasjonal terskelverdi skal settes lik EØS-terskelverdien for varer og tjenester, bygg og anlegg.

Samfunsmessige hensyn

KSI mener at kommunesektoren bør implementere ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i sin innkjøpspolitikk og stille de krav som følger av denne til sine leverandører.

KSI mener at den solidariske kommune og fylkeskommune gjennom sin innflytelse som krevende kunde skal bygge opp under internasjonale anerkjente etiske normer for å bidra til etisk forsvarlig produksjon. Den ”solidariske kommune” er virkeliggjøring av velferdsstaten og bygger på prinsipper med menneskeverdet som målestokk. Den solidariske kommune uttrykker vilje til å skape et humant samfunn uten sosial urettferdighet. Med utgangspunkt i den solidariske kommune, vil KSI i samarbeid med kommunesektoren utarbeide en felles mal for etiske retningslinjer for offentlige anskaffelser, bygget på FNs og

ILO's krav om menneskelige og faglige rettigheter. KSI ber om at det legges til rette for slike etiske krav i forbindelse med revisjon og veiledning i regelverk for offentlige anskaffelser.

KSI mener at kommunene er i en konkurransesituasjon om innbyggere, arbeidstakere og etablerere i næringslivet og at det i fremtiden vil bli enda viktigere å fremstå med en klar profil for hva kommunen står for. Det vil også være en nær sammenheng mellom denne profilen og kommunens muligheter til å stille samfunnspolitiske krav til sine leverandører uten å komme i konflikt med internasjonale handelsavtaler. Dette forsterker behovet for at kommunesektoren selv må være aktive i utformingen av den lokale innkjøpspolitikken.

KSI tar kravet om miljø og universell utforming på alvor. KSI mener dette bare kan gjøres i dialog med leverandørene og funksjonshemmedes organisasjoner. Slike overordnede hensyn tar utgangspunkt i omforente overordnede prinsipper og nedfelles i den lokale innkjøpspolitikk.

I samarbeid med Østfoldforskning, Miljøverndepartementet, leverandørene, NHO m fl. arbeider KSI med metodeutvikling som på den ene side stimulerer til mer miljøvennlig produksjon og konkurransekraft for norsk næringsliv og samtidig er hensiktsmessig i forhold til effektiv bruk av miljødokumentasjon i anskaffelsesprosessen. Regelverk for offentlige anskaffelser setter rammebetingelser for offentlige innkjøpere og betydelige rettigheter til leverandørene. Det vil være naturlig å synliggjøre leverandørenes miljøansvar og kompetanse direkte i Lovens §6. KSIs forslag er: "Leverandørene skal utarbeide miljødeklarasjoner etter omforente bransjestandarder og internasjonal miljøpolitikk."

For å vinne erfaring og få frem gode eksempler når det gjelder *universell utforming*, anbefaler KSI at områdene IKT og kollektiv transport i første omgang pekes ut som spesielle nasjonale satsingsområder.

e-handel

KSI ser frem til at elektroniske og ordinære anskaffelser nå likestilles i regelverket og at nødvendig infrastruktur blir gjort tilgjengelig. KS Registeret GAR er et slikt infrastrukturtiltak og må sees i sammenheng med digital signatur, nye DOFFIN og verktøy for e-auksjoner m.v. KSI mener at KS Registeret GAR må utvides til alle kategorier av varer og tjenester som etterspørres av det offentlige.

Avklaring av formidlingsansvaret

KSI er glad for at departementet nå ser nærmere på ansvaret for opplæring, veiledning og informasjon i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser. KSI har lang erfaring med slikt arbeid og vil gjerne bidra med sin kompetanse. Dette gjelder også i arbeidet med å utforme elektroniske verktøy, spesielt utlysings skjemaene på DOFFIN.

Innkjøpsorganisering i kommunesektoren

Innkjøpsorganisering i kommunesektoren er gjennomført etter mange ulike modeller, styrt av politikk, befolkningsgrunnlag, behov, marked, geografi, økonomi, teknologi, kompetanse m.v. Leverandørene i likhet med mange andre som forholder seg til kommuner og fylkeskommuner i sin alminnelighet, drømmer om å4-kommunen med identisk organisering og rammebetingelser for øvrig. Uansett detaljeringsgrad og gode formuleringer vil

regelverket komme til kort når det skal favne denne kompliserte og mangfoldige virkelighet landet rundt.

Kommunesektoren har i likhet med resten av offentlig sektor, en *desentral* innkjøpspolitikk. Denne innkjøpspolitikken har lange tradisjoner og søker å utnytte ressurser i de ulike nasjonale delmarkedene som betjener klassisk sektor (varer og tjenester, bygg og anlegg). Større innkjøpsvolum av produkter typiske i det internasjonale markedet, behandles som regel av innkjøpssamarbeid eller av organisasjoner som selv er store nok til å inneha tilstrekkelig markedsrett. Øket volum (volumrabatt/bedre priser), behovet for høyere innkjøpskompetanse og reduserte transaksjonskostnader (kostnader forbundet med selve anskaffelsen) er ofte begrunnelse for felles innkjøp. Kommunesektoren kjøper for ca 80 milliarder i året. Det er naturligvis svært viktig at disse kjøpene organiseres på en effektiv måte og bidrar til verdiskaping i samfunnet. Den offentlige markedsplassen (www.ehandel.no) har foreløpig 26 kommuner og fylkeskommuner på abonnementslisten. Elektronisk handel vil bidra til standardisering av innkjøpsprosessen noe som igjen etter hvert vil gi betydelig bidrag til verdiskapingen i hele forsyningskjeden.

Innkjøpskompetansen i kommunesektoren

Erfaringer fra KS Innkjøpsforum KSI viser at på tross av at mange innkjøpsansvarlige/innkjøpsmiljøer har bedret sin kompetanse betydelig, har den totale innkjøpskompetansen i kommunesektoren stort sett vært uendret siden regelverket trådte i kraft i 2001. Den statlige overtakelsen av sykehusene medførte en oppsplitting av innkjøpsmiljøene i flere fylkeskommuner. Det har tatt tid å bygge opp ny kompetanse og etablere nye innkjøpssamarbeid som kunne overta den koordinerende rollen for større innkjøp i regionen. Innkjøpssamarbeid dekker også bare en liten del av de totale innkjøp (20-30%). Mange av de store bykommunene har svært profesjonelle innkjøpsmiljøer men i gjennomsnitt forholder KSI seg til tallet 0,6 % stilling spesielt dedikert til innkjøp i kommunesektoren. Forøvrig gjennomføres anskaffelser eller avrop (bestilling på inngåtte rammeavtaler) av fagmiljøer med eget budsjettansvar eller delegert fullmakt. Fagmiljøene forholder seg ofte til omfattende regelverk knyttet til tjenesteproduksjonen og da oppleves de detaljerte prosedyrereglene for selve anskaffelsen som fremmedartet. Det nye regelverket vil stille enda større krav til profesjonalitet hos innkjøperne. Innkjøperen skal ivareta myndighetsutøvelse og forholdet til taushetsplikt, habilitet, integritet, anstendighet og skikkelighet, sette moralsk standard og håndtere etiske dilemma. Innkjøperen skal holde seg à jour innkjøpsfaglig og oppdatert i forhold til lover og regler, etiske retningslinjer etc. Uten betydelig satsing på kompetanse, kapasitet og organisering vil det bli vanskelig å utnytte de nye virkemidler som det legges til rette for i det nye regelverket.

Det politiske handlingsrom i forhold til offentlige anskaffelser

Det politiske handlingsrommet i forhold til offentlige anskaffelser ble av mange oppfattet som delvis borte da EØS-regelverket ble innført i 1994. Siden har detaljerte prosedyrer i regelverket for offentlige anskaffelser styrt innkjøpspolitikken. Høringsutkastet og diskusjoner i hele EU-området synliggjør imidlertid nå en ny trend med sterk vilje til å ta flere samfunnsmessige hensyn. Krav til etisk atferd, universell utforming, miljø, antidiskriminering, involvering av arbeidsløse og spesielle hensyn til personer under yrkesrettet attføring m.v. legges til grunn i offentlig kontrahering. Dette synliggjør igjen det politiske handlingsrommet og behovet for øket interesse og aktivitet fra lokalpolitikkerne når det gjelder å legge premisser for anskaffelsene gjennom innkjøpspolitikken.

KSI mener at innkjøp skal baseres på kommunenes, fylkeskommunenes og de kommunale bedriftenes innkjøpspolitikk, i samsvar med lovens grunnleggende prinsipper. En bevisst innkjøpspolitikk skal kunne vektlegge miljø, kvalitet, løsninger mv på en mer differensiert måte og stimulere utviklingen av nasjonalt næringsliv. Innkjøperne vil gjennom innkjøpspolitikken få et klarere mandat, spesielt hva angår risikohåndtering og prioriteringer i vektning av tildelingskriteriene. Det skal legges mer fokus på innkjøpsfaglige faktorer som sikrer ”riktige kjøp” og riktige prosedyrer i forhold til det enkelte kjøp.

KSI mener kommunesektoren trenger et nytt, forenklet og fleksibelt regelverk som tar rammevilkårene i kommune-Norge på alvor. Selv om lovens grunnleggende prinsipper gjelder for enhver offentlig anskaffelse, mener KSI at det går et klart skille mellom den delen av forskriftene som følger av internasjonale handelsavtaler og den delen Norge selv har utviklet for å styrke nasjonal konkurransekraft. Nødvendigheten av et tilnærmet likt regelverk over og under EØS-terskelverdiene er etter kommunenes mening overdrevet. Årsaken er begrunnet i kommunesektorens innkjøpsorganisering og kompetanse. Profesjonelle innkjøpere og innkjøpssamarbeid er vant til å benytter forskriftene over EØS-terskelverdiene på grunn av kontraktens størrelse. De har heller ingen problemer med å benytte en forenklet prosedyre for mindre innkjøp. Innkjøp under EØS-terskelverdiene utføres ofte av fagpersoner med eget budsjettansvar. For disse anskaffelser bør prosedyrene styres av den lokale innkjøpspolitikk på bakgrunn av lovens grunnleggende prinsipper.

KSI mener at protokollføring og utlysning er nyttige virkemidler som kommunesektoren bør legge til rette for i sin innkjøpspolitikk. Protokollen sikrer dokumentasjon av saksbehandlingsrutiner, vurderinger og valg gjennom hele innkjøpsprosessen til kontraktsundertegning. Om kommunene velger utlysning på en ny og fleksibel DOFFIN, på egen hjemmeside eller andre arenaer må være avhengig av kontraktens verdi. Likeledes hvordan den interne saksbehandlingen dokumenteres. Under nasjonal terskelverdi må kommunesektoren fritt kunne velge sine innkjøpsprosedyrer og gjøre dem kjent og forutsigbare gjennom innkjøpspolitikken.

Forslag til konkrete endringer i Lov og forskrift:

Departementet foreslår at kommunesektorens egne aktuelle virksomheter ikke lenger skal kunne forholde seg til forsyningsforskriften. KSI ber om at det for disse virksomheter åpnes adgang til forhandlet prosedyre over EØS-terskelverdi.

Forskriftenes del II. Kapittel 5-12 utgår. Nasjonal terskelverdi settes lik EØS terskelverdi. Lokal innkjøpspolitikk skal ivareta intensjonene i Lov om offentlige anskaffelser. Forskriftenes del I må oppdateres i forhold til at del II utgår.

§1-1. ”Høy integritet” erstattes med ”krav til etisk atferd” slik begrepet forklares i notatet.

§2-3. Terskelverdier. Det må utdypes hvordan terskelverdier beregnes under ulike organisasjonsformer, jfr. departementets tolkingsuttalelse til Vest-Agder fylkeskommune.

§3-2. Protokoll frivillig under EØS-terskelverdi

Lovens §6 :Tillegg: "Leverandørene skal utarbeide miljødeklarasjoner etter omføyente bransjestandarder og internasjonal miljypolitikkk."

Del IV Plan- og designkonkurranser.

Plan- og designkonkurranser er lite kjent i ordinære innkjypsmiljyer. Det brukes en del i fagmiljyene, og da ender det ofte med konflikter pga feil og misforstaelser. Plan- og designkonkurranse foreslås derfor flyttet sammen med de ordinære prosedyrene og presenteres samlet, slik at man ikke må hoppe rundt i hele forskriften etter ulike elementer.

§23.1 er svært lite (om i det hele tatt) brukt. Kan med fordel tas ut.

Rammeavtaler og dynamiske prosesser

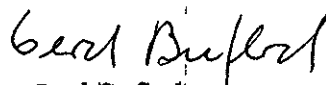
Når det gjelder rammeavtaler og dynamiske innkjyprosesser vil KSI gi tilbakemelding når evaluering av e-handelsprosjektene foreligger.

KSI mener at det er viktig å ha fokus på regelverket som virkemiddel – ikke som mål.

Med vennlig hilsen



Marianne Skjerstad Andersen
fung. leder i KS Innkjyforum KSI



Gerd Bufjord
sekretariatsleder