

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 27. april 2017
Vår ref: Anita Sundal/ 17-12196

VIRKES INNSPILL TIL STORTINGSMELDING OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Hovedorganisasjonen Virke organiserer 20 000 virksomheter fordelt på 250 bransjer innen handel og tjenesteytende næringer.

Vi viser til at Nærings- og fiskeridepartementet nylig inviterte til å gi innspill til ny stortingsmelding om offentlige anskaffelser, som planlegges fremlagt våren 2018. Virke mener det er positivt at regjeringen legger opp til en stortingsmelding i etterkant av at ny lov om offentlige anskaffelser har trådt i kraft, og vil i vårt innspill særlig fokusere på behovet for oppdatert kunnskap, sterkere innkjøpskompetanse og mer veiledning. Stortingsmeldingen bør også behandle problemstillinger som er aktuelle for særskilte deler av næringslivet, slik som små og mellomstore bedrifter og områder der det offentlige har en stor del av markedet. Vi mener det i utgangspunktet er riktig at den nye loven får «lov å virke» noe tid, før det er naturlig å foreslå større endringer i selve regelverket om offentlige anskaffelser.

Kunnskapsinnhenting og erfaringer

Virke mener det er viktig med kunnskap om offentlige anskaffelser. Svar på spørsmål som for eksempel hvem kjøper hva, fra hvem og etter hvilken prosedyre, gir et grunnlag for å kunne trekke erfaringer og gjøre beslutninger om det er behov for justeringer i regelverk, praksis og lignende. Vi mener derfor det er viktig at en ny stortingsmelding fremskaffer et godt faktagrunnlag, herunder gjennom statistikk og annet erfaringsmateriale.

Oppdatert og utvidet statistikk

NOU 2014: 4 «Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket» kap. 4 inneholdt en utredning om anskaffelser i Norge i perioden 2009-2012, herunder et statistisk arbeid. Det ville være en fordel om et slikt faktagrunnlag i stortingsmeldingen blir utvidet, også med erfaringene etter at den nye loven om offentlige anskaffelser trådte i kraft. Et eksempel på dette er at de første observasjoner viser at de obligatoriske kunngjøringene sank fra de to første månedene i 2016 i forhold til tilsvarende periode i 2017, men at de frivillige hadde økt. Stortingsmeldingen bør også søke å gi noen betraktninger om årsaker og effekter av slike endringer.

Har anmodninger til innkjøperne hatt ønsket effekt?

Virke var en pådriver for at den nye loven om offentlige anskaffelser burde representere forenkling og åpne for økt effektivitet. Samtidig var det også andre mål, blant annet at det legges til rette for små og mellomstore bedrifter. Vi pekte tidlig på at hvilken praksis som blir fulgt, vil ha stor betydning for om målene nås. I tilknytning til at den nasjonale terskelverdien ble hevet til 1,1 millioner kroner, skrev Virke derfor brev til alle landets kommuner i september 2016 og anmodet dem om å ivareta konkurransen også under den nye terskelverdien. Virke mener det er positivt at næringsminister Monica Mæland 15. februar 2017 sendte brev til 700 innkjøpere der de ble bedt om å være med på å løse viktige samfunnsutfordringer. I brevet ble de offentlige innkjøperne blir i brevet oppfordret til å:

- gjøre seg kjent med markedet og ikke stille strengere krav enn nødvendig.
- gjøre de mindre anskaffelsene kjent, for eksempel ved frivillig kunngjøring.
- vurdere om anskaffelsene kan deles opp i delkontrakter.
- bruke kontrakter som er balanserte og gjerne standardkontrakter.

Virke mener det er naturlig at det i stortingsmeldingen redegjøres for i hvilken utstrekning næringsministerens anmodninger er fulgt opp, og at det søkes å gi en redegjørelse for hvorfor resultatene er som de er, og hvilke effekter dette har hatt.

Statens innkjøpscenter

Regjeringen bestemte i 2015 at det skulle etableres en sentral innkjøpsenhet. Statens innkjøpscenter er en del av Difi. Statens innkjøpscenter skal inngå og forvalte felles avtaler for statlige virksomheter. Avtalene som inngås vil være obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor. Målet er å effektivisere offentlige innkjøp, ved å inngå og forvalte statlige fellesavtaler. Virke mener stortingsmeldingen bør belyse om målet om forenkling nås, og samtidig belyse hvilke andre (herunder potensielt uheldige) virkninger etableringen har hatt. Vi vil særlig peke på muligheten for utilsiktede, men uheldige «bivirkninger», og ønsker svar på om statens innkjøpscenter følger oppfordringen næringsministeren gav – herunder i hvilken grad anskaffelsene deles opp i delkontrakter.

Nye krav til lærlinger og miljø

Ny forskrift om lærlinger har trådt i kraft og vår erfaring er at det er mange spørsmål knyttet til lærlingeplikten. Det er spørsmål knyttet til hvilke bransjer som omfattes, forsøk på å skaffe lærling med mer. Virke mener det er et behov for ytterligere veiledning knyttet til regelen. Vi har også vært bekymret for at regelens terskelverdi har vært noe lav, og at dette kan få uheldige virkninger for små – og mellomstore bedrifter. Vi ber om at erfaringene med regelverket, og særlig terskelverdien, omtales særskilt i Stortingsmeldingen.

I skrivende stund er en ny forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket for offentlige anskaffelser under behandling. Virke mener offentlige anskaffelser kan være et nyttig verktøy for å starte overgangen til et lavutslippssamfunn, og “det grønne skiftet”. Etterspørsel etter miljøvennlige løsninger og produkter vil være en driver for å øke tilbudet. Vi antar at en slik forskriftsbestemmelse vil være på plass innen stortingsmeldingen fremmes, og at det er naturlig at denne også omtaler de første observasjoner.

Pris, kvalitet mm.

Vi mener en stortingsmelding bør søke å omtale forholdet mellom pris og kvalitet, og hvordan ulike hensyn vektet i praksis etter det nye regelverket. Dette vil kunne gi nyttig innsikt både for innkjøpere, leverandører og andre. Det bør sees spesielt på effekten av den nye forskriftsbestemmelsen om miljø og klima i offentlige anskaffelser som trer i kraft 1. mai 2017.

Innkjøpskompetanse og veiledning

Variierende, og i mange tilfeller mangelfull, innkjøpskompetanse har vært en bekymring i lang tid. Vi mener det er et vedvarende behov for å styrke innkjøpskompetansen, og vi mener dette er særskilt fremtredende nå i overgangen til et nytt regelverk.

Virke vil berømme Difis arbeid for å bedre dialogen mellom innkjøper og leverandør. Virke bidro til Difis pilot-prosjekt med dialogkonferanse innen renholdsbransjen, og vi mener dette er en god praksis som bør utvides i større skala til flere bransjer.

God innkjøpskompetanse gir trygghet til å bruke mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket på en god måte. Særlig vil vi peke på behovet for god innkjøpskompetanse når det gjelder forholdet mellom pris og kvalitet, og vektlegging av ulike kvalitative krav. Tilsvarende i valget mellom ulike prosedyrer.

Sosialt entreprenørskap og innovasjon

Sosiale entreprenører og sosiale innovatører møter behov i samfunnet som verken etablerte bedrifter eller velferdsstaten har tatt tak i. De utfordrer rådene ideer om hva forretningsvirksomhet er, og hvordan innovasjon skapes.

Sosiale entreprenører utfordrer i flere grenseflater, noe som utfordrer innkjøpers evne til å tenke helhetlig og tverrfaglig. Offentlig kjennskap til sosiale entreprenører er lite utbredt, kanskje særlig i innkjøpsmiljøene. Samtidig har Stortinget nylig vedtatt bestemmelser om at det skal tas hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn, og vi har fått en konkretisering av at oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen.

Vi etterspør en konkretisering av hvordan innovasjon skal fremmes gjennom offentlige anskaffelser ved at nye løsninger etterspørres, og mener en stortingsmelding vil være en egnet plattform for dette. Vi ber særskilt om at såkalte velferdsobligasjoner omtales, inkludert hvordan kommuner og andre kan gå frem for å få gjennomført slike.

Forhold knyttet til deler av næringslivet

Små og mellomstore bedrifter

Små og mellomstore bedrifter er viktige for norsk økonomi og står for om lag halvparten av verdiskapingen. I Innst. 358 L (2015–2016) ble det uttalt at «Komiteen merker seg videre at formålet med revisjonsprosessen av

anskaffelsesregelverket i EU har vært å øke fleksibiliteten og redusere de administrative byrdene for oppdragsgivere og leverandører og avklare rettsspørsmål. Samtidig har EU ønsket å utvide mulighetene til å ivareta andre samfunnshensyn, slik som hensynet til miljø, sosiale forhold, innovasjon og lettere tilgang til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter.» og «Komiteen viser til at hovedformålet med anskaffelsesregelverket er å bidra til en effektiv utnyttelse av samfunnets resurser. Offentlige anskaffelser er svært viktige for næringslivet, og regelverket er ikke til hinder verken for innovasjon eller små og mellomstore bedrifter-vennlige anskaffelser.»

Som Virke har påpekt over kan enkelte av de nylige endringer og beslutninger påvirke små og mellomstore bedrifter på en utilsiktet måte. Dette gjelder blant annet ny terskelverdi, nye krav og ny sentral innkjøpsenhet. Virke mener små og mellomstore bedrifter bør få en egen omtale i stortingsmeldingen, der regelverket og innkjøpsorganiseringens påvirkning på denne delen av næringslivet analyseres særskilt.

Det offentlige som stor markedsaktør

På samfunnsområder der det offentlige er en enerådende eller dominerende innkjøper, er det et særlig behov for særskilt aktsomhet fra innkjøper. Vi vil belyse dette med et par eksempler. NAV er en stor innkjøper i homecare-markedet. NAV praktiserer nasjonale avtaler med en typisk kontraktperiode på 4 år (2+1+1). Virke er ikke prinsipielt mot denne type løpetid for kontrakter, og det kan ofte gi god forutsigbarhet. Den norske praksisen knyttet til homecare skiller seg fra den vi ser i Sverige og Danmark, der innkjøpene skjer i kommuner eller regioner. Når de norske kontraktene fornyes, innebærer det større endringer i markedet. Praksisen kan innebære nedleggelse av norske arbeidsplasser, fordi muligheten for neste «kontraktseier» er for langt frem i tid. Et annet eksempel er frittstående hoteller, som har erfart at store offentlige innkjøpere stiller krav om at hotellene er til stede på et større antall lokasjoner, for å delta i konkurranser. Dette åpner for større hotellkjeder, men innebærer at frittstående hoteller ikke får delta i konkurranser. Virke mener dette er uheldig, og har påpekt dette ved flere anledninger.

Virke ber om at disse problemstillingene får en særskilt omtale, herunder med forslag til hvordan slike tilfeller kan unngås i fremtiden.

Helse og sosialtjenester

Virke ideell organiserer store deler av ideell sektor, og har ment at det innen helse- og sosialsektoren er handlingsrom for å ivareta ideelle aktører når det

gjøres innkjøp av helse- og sosialtjenester. Virke mener det er positivt at Stortinget vedtok at det EØS-rettslige handlingsrommet skal utnyttes, og at regjeringen bestilte en ekstern utredning om dette. Den såkalte Fløistad-utredningen forelå 8. mars 2017, og den bekrefter at det er et handlingsrom for reservasjon ut over det som fremkommer i forskriften som trådte i kraft 1. januar. Virke forutsetter at dette handlingsrommet utnyttes og at det raskt vil igangsettes et arbeid med forskrift og veileder, der handlingsrommet utnyttes og tydeliggjøres. Revidert veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester fra Difi har for eksempel ikke lagt Fløistad-utredningen til grunn. Denne sektoren bør likevel få en særskilt omtale i stortingsmeldingen, også med tanke på å omtale erfaringer og behov.

Videre arbeid

Virke bidrar gjerne til departementets videre arbeid, og stiller oss gjerne til disposisjon dersom departementet har spørsmål, ønsker utdypende kommentarer eller annet.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Jarle Hammerstad, leder næringspolitikk

Anita Sundal, advokat næringspolitikk