



Nærings- og fiskeridepartementet - NFD

Vår referanse: 17/00646-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Kristine Røed Brun,
Kristine Vigander og
Beatrice Dankertsen
Hennyng
Deres referanse:
Dato: 21.04.2017

Innspill fra KS til ny stortingsmelding om offentlige anskaffelser

1. Innledning

Vi viser til artikkel på departementets nettsider om at det ønskes innspill til ny stortingsmelding om offentlige anskaffelser.

Vi vil innledningsvis berømme departementet for å ta initiativ til en ny stortingsmelding om offentlige anskaffelser. Det er nesten 10 år siden forrige stortingsmelding om dette temaet, St. meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*. Det er derfor på tide med en melding som kan stake ut ny politikk på anskaffelsesområdet. Mange av utfordringene som tas opp i *Det gode innkjøp* gjør seg fremdeles gjeldende, eksempelvis behovet for ledelsesforankring, bedre organisering og økt kompetanse om offentlige anskaffelser. Vi støtter derfor valget at effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser skal være hovedtema for meldingen.

Forenklingsutvalget la i 2014 frem rapporten NOU 2014: 4 *Enklere regler, bedre anskaffelser*. Vi mener at endringene fra utvalget og hevingen av terskelverdien er positive og bidrar til en enklere innkjøpshverdag i kommune-Norge. Nå er det viktig at terskelverdiene og de nye reglene får virke. Tema for meldingen bør derfor være *anskaffelsesfag*, ikke *regelverk*.

For kommunene og fylkeskommunene er anskaffelser et aktuelt virkemiddel også for å realisere andre samfunns mål enn de rent anskaffelsesfaglige. Å ta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser må likevel balanseres opp mot hovedformålet i regelverket som er effektiv bruk av samfunnets ressurser. Nye og omfattende krav særlig om oppfølging av samfunnsansvar har ofte også en kostnadsside. Man bør derfor alltid stille seg spørsmål ved om offentlige anskaffelser er det riktige virkemidlet å pålegge gjennom lovverk å bruke for å nå ulike samfunnshensyn, eller om andre virkemidler kan være bedre egnet. Dette gjelder blant annet i kampen for å bekjempe arbeidskriminalitet. Vi ber derfor at departementet som grunnlag for vurderinger i en stortingsmelding henter inn forskningsbaserte evalueringer av effekten av slike krav vurdert opp mot kostnaden.

Vi nevner også at halvparten av landets kommuner per 2017 har færre enn 5000 innbyggere. Små kommuner vil ha mindre ressurser til å følge opp krav og gjennomføre en effektiv kontraktsoppfølging. Dette aspektet er viktig å ha med seg i utarbeidelsen av stortingsmeldingen.

2. Kompetanse

I stortingsmelding nr. 36 *Det gode innkjøp*, er det redegjort for betydningen av at tilstrekkelig kompetanse er viktig forutsetning for å få gode offentlige anskaffelser til en riktig pris. Dette er fremdeles en meget aktuell utfordring. Innkjøp er et fag som krever kompetanse, i form av kunnskap og ferdigheter.

Siden forrige stortingsmelding er regelverket revidert. Innkjøpsfeltet er tilført nye og omfattende plikter knyttet til ivaretagelse av samfunnsansvar. Innkjøpsfeltet trenger derfor krav om formell kompetanse, i form av akademiske grader, slik at innkjøp får den nødvendige status fagområdet trenger, ikke minst med tanke på økte krav og forventninger om stadig bedre resultater.

Adekvat ivaretagelse og oppfølging av samfunnsansvar er ressurskrevende. Uten rett kunnskap, tid og personell, vil mange offentlige innkjøpere ikke ha kapasitet til å utnytte mulighetene for verdiskaping, ivaretagelse av samfunnsansvar og tilrettelegging for innovasjon, som er gitt i anskaffelsesregelverket.

Tiltak:

- Statlig støtte til et anskaffelsesakademi
- Økt satsing på forskning om offentlige anskaffelser
- Standardisering av anskaffelsesdokumenter, konkurransegrunnlag, kontrakter mv
- Fortløpende utvikling og oppdatering av veiledning til regelverket samt innkjøpsfaglige temaer
- Veiledning og systemer for kontraktsoppfølging, især for samfunnsansvar
- Arbeide for økt lederforankring og bedre organisering av anskaffelsene

3. Kontraktsoppfølging

Kommunesektoren er opptatt av å følge opp sitt samfunnsansvar, også ved å stille krav til egne anskaffelser om å bidra til ulike viktige samfunns mål. Samtidig er det en risiko for at det sette så detaljerte ambisjoner for dette i lovverket at det svekker lovens hovedformål, som er effektiv ressursbruk. Det er viktig at de ulike samfunnshensynene som er pålagt offentlige oppdragsgivere ikke står i veien for en effektiv ressursbruk, herunder effektiv kontraktsoppfølging. Det betyr at oppfølgingen av samfunnshensyn ikke må bli for omfattende og tyngende for oppdragsgivere. For å unngå dette er det blant annet viktig at oppdragsgiveres plikt til å følge opp samfunnsansvar (for eksempel oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår), avgrenses mot andre kontrollmyndigheter slik som skattemyndighetene, Arbeidstilsynet og politiet. På denne måten unngår man at flere kontrollorganer kontrollerer de samme forholdene. Omfanget av kontrollplikten som pålegges offentlige oppdragsgivere må også avgrenses slik at den som det klare utgangspunkt kan gjennomføres av oppdragsgiverne selv. Det betyr at kontrollplikten ikke må gjøres så omfattende at oppdragsgivere må anskaffe ekstern bistand for å gjennomføre kontrollene slik at det offentliges bruk av konsulenttenester øker ytterligere.

Det er derfor også viktig at oppdragsgivere får god opplæring og veiledning på hvordan samfunnsansvar skal følges opp for å sikre effektivitet og for å unngå kontraktsbrudd.

Vi mener at regjeringen fortløpende bør evaluere effekten av å benytte anskaffelsesregelverket som virkemiddel for å nå ulike samfunnshensyn eller om andre virkemidler kan være bedre egnet.

Videre er det viktig at ansvaret ikke dyttes helt over på oppdragsgiverne, men at også leverandørene tar sin del av ansvaret for å holde orden i egen virksomhet.

Endelig er det ønskelig med veiledning på den generelle bruken av standardkontrakter, herunder Statens standardavtaler, slik at offentlige oppdragsgivere får en bedre forståelse for hva de ulike bestemmelsene innebærer av oppfølgingsansvar.

Tiltak:

- Avgrense / tydeliggjøre oppdragsgiveres plikt til å følge opp samfunnsansvar opp mot ansvaret til andre kontrollmyndigheter
- Veiledning og systemer for kontraktsoppfølging, især for samfunnsansvar
- Evaluere effekten av å benytte anskaffelsesregelverket som virkemiddel for å nå ulike samfunnshensyn

4. Utvikling

4.1 Innovasjon

Regjeringens satsing på innovative anskaffelser gjennom Nasjonalt Program for Leverandørutvikling er svært positivt og gir gode resultater. Videre styrking av dette arbeidet er viktig for å skape ønsket samfunnseffekt. Vi er derfor positive til anskaffelsesregelverkets økte fokus på innovasjon og mener at offentlige oppdragsgivere må bidra til å løfte leverandørmarkedet videre.

Det er imidlertid viktig at oppdragsgivere får kunnskap om når innovasjon er hensiktsmessig – oppdragsgivere kan ikke etterspørre innovasjon hver gang for innovasjonens skyld. Det må foreligge et reelt behov for å finne nye løsninger eller videreutvikle allerede eksisterende løsninger til det bedre.

Å gjennomføre innovative anskaffelser er ofte mer ressurskrevende enn ordinære anskaffelser. Vi ser at det kanskje spesielt vil være utfordringer mht. å evaluere tilbudte løsninger ved innovative anskaffelser. Til dette kreves en særlig fagkompetanse til å vurdere de innkomne løsningene kanskje utover det som kreves ved «vanlige» anskaffelser, fordi det ikke er en løsning man allerede har kjennskap til. Hvilken løsning som dekker behovet hos oppdragsgiver vil også i stor grad bero på oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Det betyr at leverandørene må akseptere mer skjønn hos oppdragsgiver ved innovative anskaffelser.

For å øke andelen innovative anskaffelser er det viktig å analysere barrierer på en systematisk måte. I tillegg til kompetanse, utgjør økonomisk og omdømmemessig risiko barrierer for å velge en innovativ anskaffelsesprosess. Vi viser i den forbindelse til Stortingets anmodningsvedtak om utredning av en mulig ordning for risikoavlastning for offentlige anskaffelser, som bør følges opp i meldingsarbeidet.

Tiltak:

- Økt kompetanse og veiledning om bruken av innovative anskaffelser
- Utredning av behov for og mulige elementer i en statlig risikoavlastningsordning

4.2 Forberedende markedsdialog

Vi er svært positive til det nye anskaffelsesregelverkets tydeliggjøring av mulighetene for markedsdialog. Vi mener det er viktig at oppdragsgivere henvender seg til leverandørmarkedet i forkant av en anskaffelse for å få bedre kunnskap om markedet og ikke minst, det som skal anskaffes. Dette vil styrke oppdragsgivers innkjøpskompetanse og sikre bedre anskaffelser. Videre vil det sette oppdragsgiver i bedre stand til å følge opp kontrakten i ettertid.

Nasjonalt program for leverandørutvikling har utarbeidet en metode for innovative anskaffelser med nettopp fokus på dialog med markedet forut for anskaffelsen. Vi mener dog det er viktig at det settes fokus på at markedsdialog kan og bør brukes på alle anskaffelser, og ikke bare innovative anskaffelser.

Tiltak:

- Veiledning om bruk av markedsdialog ved alle anskaffelser

5. Digitalisering og utnyttelse av datagrunnlag

Offentlig sektor legger ned store investeringer i digitalisering av anskaffelsesfunksjonen gjennom å innføre ehandel, kontraktsgjennomføringsverktøy (KGV) og kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV). Dette gir umiddelbare gevinster knyttet til effektivisering av transaksjoner og oppfølging av avtalevilkår.

For enda bedre utnyttelse av investeringene innen ehandel og øvrig digitalisering ønsker vi en utvidet satsing på innsamling av data og etablering av gode analyseverktøy.

For å kunne følge og vurdere anskaffelsenens betydning for det offentlige ressursbruk og påvirkning på tjenestetilbudet er det nødvendig å etablere standardisert, systematisk og strukturert datainnsamling. Det er viktig å forstå behov og kjøpsatferd for bedre å kunne planlegge offentlige anskaffelser med tanke på organisering av funksjonen og sikre en god leveransesituasjon. Videre har dette betydning for å forstå økonomi og markeder samt for å vurdere effekt på tjenesteproduksjon og ivaretagelse av ulike samfunnshensyn.

For at den enkelte offentlige virksomhet skal kunne utvikle seg er det viktig å kunne sammenligne seg med egen utvikling, men også med andre på et sett av egnede måleindikatorer. I dag er det svært vanskelig å sammenligne tall fra ulike kommuner og ulike forvaltningsnivåer. Bedre analysegrunnlag vil bidra til at det kan oppnås bedre anskaffelser og medføre bedre kontroll og styring med ressursene.

Det er derfor behov for å utvikle hensiktsmessige nøkkeltall (KPI/PPI) og organisere effektiv datainnsamling via digitale kilder og i sammenheng med annen rapportering. For kommunene er det naturlig at dette knyttes til KOSTRA-rapportering, men det er også viktig at de ulike forvaltningsnivåene kan sammenlignes.

KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Kommunene rapporterer regnskapsinformasjon og tjenesteinformasjon til staten gjennom SSB.

Tiltak

- Behov for utvikling av felles nasjonal statistikkbase over offentlige anskaffelser.
- Innføre hensiktsmessig kategorisering på tvers av forvaltningsnivåer og tjenesteområder. Kontoarter og regnskap må koordineres med dette behovet.
- Etablere nasjonale indikatorer for måling av anskaffelser og utvikle standardiserte analyseverktøy og nøkkeltall.
- Tilpasninger i KOSTRA slik at det gjenspeiler utfordringer på området offentlige anskaffelser.

5. Avslutning

Vi bidrar gjerne med utdypning av punktene, for eksempel i et møte med departementet.

Med hilsen



Helge Eide

Områdedirektør



Tor Allstrin

Avdelingsdirektør