

Innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser

Innledning

LO finner det er positivt at regjeringen har igangsatt en stortingsmelding om offentlige anskaffelser. Årlig blir det anskaffet for om lag 500 milliarder kroner, så det er liten tvil om viktigheten av at offentlige innkjøpere bruker sin innkjøpsmakt på en god måte.

Det nye regelverket om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar i år. I dette ligger også implementering av EUs direktiver om offentlige innkjøp. Fra EUs side var det et uttalt formål at offentlige innkjøp må legge bedre til rette for strategisk bruk av anskaffelser for å ivareta miljøhensyn, sosiale hensyn, innovasjon og andre samfunnshensyn.

Dette samfunnshensynet gjenspeiler seg på flere steder i det nye regelverket. Blant annet har formålsparagrafen fått nytt innhold gjennom ordet "samfunnstjenlig" der dette rommer både kampen mot arbeidslivskriminalitet, miljø, innovasjon med mer. Videre har man gjennom §§ 5, 6 og 7 (LOA) fått forsterket fokus på miljø, menneskerettigheter, arbeidslivskriminalitet og lærlinger.

Utfordringen blir hvordan dette regelverket skal anvendes for å kunne ivareta de hensyn som det er ment å ivareta, og hvilke premisser som ligger til grunn for at dette skal være mulig. LO har nedenfor fremsatt noen punkter som vi mener bør få fokus i den kommende stortingsmeldingen.

LO vil understreke viktigheten av å sette meldingen inn i en kontekst som beskriver de aktuelle utfordringer og problemstillinger som Norge står ovenfor og hvor offentlige innkjøp kan være ett blant flere verktøy. For eksempel er det en pågående kamp mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette må bekjempes på mange fronter slik at norsk næringsliv og arbeidstakere ikke blir taperne. Et annet eksempel er de formidable miljø- og klima utfordringene som vi står ovenfor.

Forrige gang en regjering la frem en helhetlig melding for offentlige innkjøp var i 2007 (St.meld. nr. 36 (2008-2009)). Målet er det samme i dag som den gang, nemlig å få det gode innkjøpet. Flere av de foreslåtte tiltakene i meldingen er blitt iverksatt, mens på andre områder gjenstår det mer. LO mener derfor at ny stortingsmelding må ha en grundig evaluering av denne og de tiltakene som ble fremsatt.

1. Statistikk på området og evaluering

St. melding nr. 36 påpeker viktigheten av statistikk på området og behovet for bedre datagrunnlag om offentlige innkjøp. I dette ligger mer kunnskap om totalt innkjøpsvolum, hvem som kjøper, hva som blir kjøpt og fra hvilke leverandører. I dag vil innføring av et helhetlig elektronisk verktøy medføre at innsamlingen av denne type datamateriell blir enklere.

LO er likevel bekymret for at tidligere iverksatte tiltak for å samle inn data vil bli vanskeligjort. Blant annet ble det etter forrige melding igangsatt en ordning der kunngjorte konkurranser ble fulgt opp med automatisk purring. I det nye regelverket er terskelen for når konkurranser må bli kunngjort mer enn doblet, fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner. Dette kan få en negativ effekt på muligheten for å få et riktig tallgrunnlag. Samtidig vanskeliggjør det arbeidet med å undersøke om og hvilke tiltak som er nødvendige når man ikke har fullgod statistikk på området.

Nye terskelverdier har medført at man allerede nå ser en markant nedgang i antall kunngjøringer på nett. Fritak for kunngjøringsplikt gir mange dilemmaer og utfordringer. En stortingsmelding må derfor ha en evaluering av konsekvensen av hevet terskelverdi, herunder en undersøkelse av hvordan lovens formål om samfunnshensyn blir ivaretatt gjennom anskaffelser for anskaffelser under terskelverdi. Et spørsmål blir da om en lavere nasjonal terskelverdi bidrar til å fremme et seriøst arbeidsliv eller om det svekker dette arbeidet. LO og NHO har tidligere spilt inn til regjeringen at hevingen av den nasjonale terskelverdien har flere ulemper og negative konsekvenser på ulike områder.¹ Blant annet er LO bekymret for at bestemmelsene om lærlinger og antall ledd i leverandørkjeden vil miste mye av sin intensjon ved høye terskelverdier.

En evaluering av nasjonal terskelverdi bør også se på hvor denne bør ligge i forhold til transaksjonskostnader (både for oppdragsgiver og leverandør) ved gjennomføringen av en konkurranse og gevinster i form av konkurranse. Forrige gang en slik analyse ble gjennomført var i 2008.²

Det bør også gjennomføres en evaluering og gjennomgang av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (implementering av ILO 94) i stortingsmeldingen. Forskriften sikrer lønnsnivåer i henhold til landsomfattende tariffavtaler, men ikke pensjon. Dette utgjør et problem på mange måter. Det gir ofte ansatte dårligere pensjonsvilkår enn de hadde fått dersom tjenesten/oppdraget ble utført av ansatte i stat/kommune. Samtidig virker det konkurransevridende og stimulerer til å sette oppdrag ut istedenfor å utføre tjenester i egenregi.

2. Definisjon av hovedformålet- et lederansvar

Samfunnsansvar er et av hovedformålene med regelverket. Dette fremkommer av formålsparagrafen i det nye regelverket og har utgangspunkt i Stortingets behandling av loven. Samfunnsansvar må derfor være en viktig del av ny stortingsmelding. Forståelsen av dette vil være avgjørende for når oppdragsgivere skal utforme sine innkjøpsstrategier, for leverandører som ønsker å posisjonere seg i markedet og for tolkningen av regelverket.

Den offentlige innkjøpsmakten har tradisjonelt vært brukt eller ønsket brukt til å fremme ulike samfunnshensyn. Dette ønsket har gjennom utarbeidelsen av ny anskaffelseslov blitt inkorporert i loven. En melding må derfor klargjøre hva formålet rommer og hvilke plikter og oppgaver dette gir oppdragsgiver.

¹ <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlige-anskaffelser/brev-til-naringsministeren.pdf>

² Asplak Viak (2008) "Offentlige anskaffelser- nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen".

Tidligere kartlegginger viser at mange brudd på regelverket skyldes manglende ressurser og lav kompetanse hos den som gjennomfører de ulike fasene av innkjøpsprosessen. Dette tyder på at innkjøpsfunksjonen ikke er tilstrekkelig prioritert og forankret hos mange virksomhetsledere.

En innkjøpsstrategi må være forankret fra bunn til topp. Korrekte og gode innkjøp er et lederansvar. Det er lederen som må utarbeide mål og strategier. Samtidig må strategidokumenter være forankret gjennom politiske vedtak. Det å ta inn samfunnshensyn i vedtakene krever en situasjonsforståelse av de utfordringer man står ovenfor både nasjonalt og lokalt. Problemet har ofte vært at spørsmålet om pris har vært avgjørende slik at det gode formålet har blitt nedprioritert.

I handlingsplanen for miljø og samfunnsansvar fra 2007 påla regjeringen alle statlige virksomheter å følge opp de konkrete kravene i handlingsplanen. En ny stortingsmelding bør undersøke om dette er gjort og hvordan, og om dette fremdeles er aktuelt i dag.

Som nevnt tidligere er sosial dumping og arbeidslivskriminalitet et alvorlig problem i det norske samfunnet i dag. Det er bra at regelverket nå har bestemmelser som vil være viktige bidrag i denne kampen. Samtidig er det avgjørende at man har strategier og en politisk forankring for å bruke regelverket som et verktøy. LO ønsker å vise til utarbeidelsen av ti strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved offentlige anskaffelser.³ Dette er forslag som er laget slik at de kan danne grunnlag for vedtak i kommunestyrene.

Videre har regjeringen etter press fra partene i arbeidslivet fremlagt en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Denne må også ses i sammenheng med formålet i anskaffelsesloven og bli en del av stortingsmeldingen.

Ved at myndighetene i økende grad oppmuntrer kommuner, fylker og andre offentlige aktører til å stille krav ut fra de behov som de ser lokalt og markedene som de opererer vil sammen med et dynamisk regelverk hindre negativ utvikling og raskt kunne demme opp for uønsket utvikling.

3. Samfunnsansvar og kompetanse

Ulike rapporter underbygger at manglende kompetanse har en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad.⁴

Det er veldig mange forventninger som innkjøpere i offentlig sektor skal oppfylle. Dette strekker seg fra kunnskap om respekt for menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, til vern mot arbeidslivskriminalitet miljø og innovasjon. Innkjøperen skal i tillegg anskaffe den enheten eller kommunen trenger av varer og tjenester for å oppfylle brukernes og samfunnets behov, altså rett kvalitet, til rett pris og til rett tid. Dette gir liten feilmargin.

Innkjøper skal også settes i stand til å bruke handlingsrommet i regelverket, noe som krever kompetanse både om regler og om marked. Det er igangsatt ulike sertifiseringsordninger og kurs for å øke kompetansen. Det har imidlertid vist seg og ikke å være nok. Innkjøpsfaget må styrkes og profesjonaliseres.

³ https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/sms0_10_strategiske_grep.pdf

⁴ Menon-publikasjon nr. 6/2012 og Menon-publikasjon nr. 17/2013

Derfor er det viktig at tiltak som Anskaffelsesakademiet og andre kompetansehevingstiltak fremheves. Dette krever ressurser av både innkjøper og økonomisk støtte fra myndighetene. Blant annet må det avsettes mer ressurser hos de enheter som skal utvikle veiledere mv. I den forbindelse foreslår LO et nasjonalt kompetansesenter under DIFI. Det bør vurderes å utvikle et slikt senter etter modell fra Sverige. En slik faglig støttetjeneste skal stå til rådighet både for statlige og kommunale virksomheter, der fokus blir på den praktiske gjennomføringen av anskaffelser.

Kontroll, oppfølgig og sanksjonsmuligheter

Det er ikke bare kompetanse om selve anvendelsen av regelverket som er nødvendig. Både forarbeid og oppfølging av kontrakter krever kompetanse om hva som skal kontrolleres, hvordan og når. Dette krever også at det avsettes tid og ressurser til dette. LO ønsker at regjeringen skal ta opp kontroll og oppfølging av reglene i sin fulle bredde i meldingen. I dette ligger det hvordan kommuner og fylker kan rigge seg for bedret kontroll og hvordan løpende oppfølging kan skje. LO mener at det må tas høyde for at nye og strengere regler vil kreve økte ressurser til dette arbeidet og det bør etableres samarbeid mellom offentlige aktører for å gjennomføre nødvendig oppfølging og kontroll. Fra flere etterlyses det bedre ansvarsfordeling om hvilken etat som har ansvar for hva i en oppfølgingprosess. Det er viktig for innkjøper at det blir klargjort hva som er deres ansvar.

LO mener også at det må ses på oppdragsgivers sanksjonsmuligheter og i større grad tydeliggjøre de mulighetene som ligger der.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen kom i 2016 med hard kritikk av mangel på offentlige oppdragsgiveres mangel på etterlevelse av regelverket ved egne anskaffelser. Riksrevisjonen viser til alvorlige feil og mangler i flere anskaffelser, blant annet svært liten oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i egne anskaffelser. Det vises også til at Stortinget har understreket at offentlig sektor har et særlig ansvar for å forhindre arbeidslivskriminalitet ved egne anskaffelser. Dette bør gjenspeiles i meldingen.

Oppdragsgivers mulighet til å ta samfunnsansvar

LO mener at dersom oppdragsgivers skal være i stand til å utøve samfunnsansvar kreves kompetanse. Samtidig må det være tilgjengelig informasjon som oppdragsgivere kan bruke når tilbudene skal vurderes. I dag er det svært mangelfull informasjon og i noen tilfeller ingen tilgjengelig informasjon om for eksempel reelle eiere av selskaper og hvor mye selskaper bidrar til fellesskapet gjennom skatt. Dette gjør at det er vanskelig for oppdragsgivere å vurdere seriositeten til selskaper. Regjeringen har nylig foreslått både nytt eierskapsregister og land-for-land-rapportering av regnskapstall, som kunne vært slik nyttig informasjon. Imidlertid er reguleringen så svak at den har liten effekt for oppdragsgivere. I det videre arbeidet er det behov for regler som reelt sett setter oppdragsgiver i stand til å ivareta samfunnsansvaret.

4. Innovasjon

Både nåværende og forrige regjering ga uttrykk for at de ønsket å fremme innovasjon gjennom offentlige innkjøp. LO støtter digitalisering og innovasjon i offentlige innkjøp. Det er mye å hente for det offentlige å være i forkant på teknologi. Offentlige aktører må kunne stille krav om innovasjon og digitale løsninger som kan ta opp i seg både nye metoder,

materialer og teknologiske løsninger. Gode innovative innkjøp blir imidlertid ofte stoppet på grunn av manglende kompetanse i å beskrive gode funksjonskrav i konkurransegrunnlaget. På den annen side er det også slik at innovative produkter ikke blir valgt på grunn av prisen er høyere og man opererer innenfor stramme budsjetttrammer. Dette blir på sin side et lederansvar hvor innkjøper har "fullmakt" til å foreta innovative innkjøp.

5. Ideelle organisasjoner

I regelverket for offentlige anskaffelser var det tidligere et særlig unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner. Dette unntaket ga innkjøperne et valg, der de kunne holde avgrensede konkurranser der kun ideelle organisasjoner fikk levere tilbud. Denne muligheten syntes å bli tatt bort i det nye regelverket med bakgrunn i implementeringen av EUs direktiver om offentlige anskaffelser.

Det ble derfor satt i gang en utredning for å se hvilket juridisk handlingsrom som lå i regelverket. Hovedfunnet i denne er at det fremdeles er et handlingsrom for å reservere offentlige kontrakter til ideelle innkjøpere og at dette ikke er endret ved implementeringen av det nye EU-direktivet. Frivillig sektor er en viktig bidragsyter i arbeidet med å løse samfunnsoppgaver innenfor helse og omsorg. En stortingsmelding må derfor vise hvordan det kan legges til rette for hvordan ideelle sektor fortsatt kan sikrest kontrakter og hvordan handlingsrommet kan utnyttes.

6. Innkjøpssamarbeid/sentrale innkjøp

Effektivisering og profesjonalisering må ses i sammenheng. Mange kommuner og fylker inngår i innkjøpssamarbeid for å bedre sine rutiner og oppnå bedre prosesser og kvalitet på innkjøp. En utfordring er at disse samarbeidene kan komme for langt unna den enkelte kommune og bidra til mindre innsikt hos politiske myndigheter. Det bør drøftes i meldingen hvordan dette kan bedres slik at innkjøpssamarbeid som i utgangspunktet er bra for kommunen ikke blir et problem når samfunnsmessige hensyn skal tas. Den politiske kontroll og innflytelse må styrkes og innkjøpssamarbeidene må ha kontrollfunksjoner som er hensiktsmessige i forhold til regelverket som de skal operer under, det være seg om det er kun forskriften eller om det er gjort strengere vedtak lokalt.

Det må foretas en evaluering av Statens innkjøpssentral. Før etableringen ble det vist til flere utfordringer som kunne oppstå i kjølvannet av en slik etablering; vanskelig å få til et tverrfaglig samarbeid om innkjøpene, svakere involvering fra bruker i fagavdelingene og vansker med å sikre lojalitet til rammeavtaler.

7. Handlingsrommet

I debatten om offentlige innkjøp blir ofte innkjøpernes mangel på bruk av handlingsrommet fremhevet. Dersom en innkjøper skal settes i stand til å bruke handlingsrommet som for eksempel i arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet må innkjøper ha kunnskap om mulighetene innenfor handlingsrommet. Det er viktig også å se på foreberedelsesfasen for en anskaffelse, hvor innkjøper har et stort handlingsrom.

Flere innkjøpere har gode tiltak i sine strategier når det gjelder å luke ut useriøse tilbydere. Et eksempel er kravet om fast ansatte. Imidlertid er det flere som lur på om det er mulig å stille et slikt krav. En slik usikkerhet kan føre til krav som treffer godt ikke blir stilt. Igjen henger dette sammen med god og trygg ledelsesforankring og kompetanse om handlingsrommet. En stortingsmelding må derfor tydeliggjøre rammene for dette handlingsrommet både over og

under nasjonal terskelverdi. Et eksempel er kravet om bruk av læringer. Det er viktig at meldingen får frem at det er mulig å sette et slikt krav, og andre krav, også under den fastsatte terskelverdien.

Samtidig bør regjeringen vurdere om det vil være hensiktsmessig med nye forskrifter for å oppnå formålet med regelverket og for å utnytte handlingsrommet slik at oppdragsgiver ikke behøver å være i tvil om mulighetene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Tiltak som kan forskriftsfestes kan for eksempel være ansvarliggjøring av byggherre, forbud om løsarbeid i utsatte bransjer samt antikontraktørklasesul i alle bransjer.