



OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

NHOs politikkdokument



Innhold

1. Innledning	3
2. Bedre offentlig innkjøpspraksis	4
3. Modernisering av anskaffelsesreglene	6
4. Mindre bedrifters rolle	9
5. Innovative offentlige anskaffelser og leverandørutvikling	10
6. Samordning av statlige innkjøp med nasjonale rammeavtaler	12
7. Digitalisering av anskaffelsesprosessen	13
8. Samfunnsmessige hensyn som virkemiddel i anskaffelsespolitikken	14
9. Bedre etterlevelse og håndhevelse av anskaffelsesreglene	15

1. Innledning

Hver dag kjemper næringslivet om å vinne offentlige kontrakter. Kontraktsverdiene er enorme, 400 milliarder kroner hvert år. Samfunnet forventer at ressursene forvaltes best mulig og at konkurransen om oppdragene er ryddig. NHO mener det er et betydelig potensial for forbedringer av offentlige anskaffelser. Innkjøpspraksis må bli bedre og anskaffelsesregelverket enklere. Offentlig sektor må ta ut det store innovasjonspotensialet som ligger i offentlige innkjøp. Samfunnet trenger innovasjon, ikke repetisjon av tidligere kjøp.

Formålet med dokumentet og viktige prinsipper

Formålet med dette politikkdokumentet er å fremheve forventninger og krav til offentlig sektor på anskaffelsesområdet. Næringslivet skal ha effektiv tilgang til det offentlige markedet for å løse samfunnsutfordringene vi står overfor. Viktigheten av et hensiktsmessig regelverk drøftes i dokumentet. I tillegg fremheves følgende forhold:

- Behovet for bedre offentlig innkjøpspraksis
- Økt anskaffelseskompetanse i offentlig sektor
- Modernisert og forbedret regelverk
- Små bedrifters deltagelse i konkurranser
- Dialog med markedet og innovasjon
- Digitalisering av anskaffelsesprosessen
- Bedre etterlevelse og håndhevelse av anskaffelsesreglene

Anskaffelsesreglene skal være egnet for svært enkle og svært kompliserte innkjøp, og skal balansere mange ulike hensyn. Viktige prinsipper er konkurranse, likebehandling og transparente prosesser. Regelverket må håndheves effektivt for å fremme seriøsitet og motvirke korrupsjon.

Det finnes lite informasjon om statlige innkjøp. Det gjør det vanskelig å styre anskaffelsene mot definerte mål. Et godt tallmateriale er et viktig utgangspunkt for å gjennomføre bedre styring, benchmark og målrettede forbedringer innenfor anskaffelsessektoren.¹ Ingen kan for eksempel svare på hvor mange millioner kroner offentlig sektor kjøper konsulent-tjenester for. NHO mener staten må utarbeide en årlig anskaffelsesstatistikk med en grovsortering av anskaffelseskategorier med tilhørende tallgrunnlag. Med et kunnskapsgrunnlag basert på fakta kan offentlig sektor lettere gjennomføre målrettede tiltak rettet mot innkjøpere og leverandører.

NHO mener:

- **Anskaffelsesreglene må bygge på prinsippene om konkurranse, likebehandling og transparente prosesser**
- **Staten må utarbeide en årlig nasjonal anskaffelsesstatistikk med tilstrekkelig detaljeringsgrad**

¹ Oslo Economics, Bedre styring av offentlige anskaffelser (2013)

2. Bedre offentlig innkjøpspraksis

En rapport fra Menon Economics² viser at det offentlige som et minimum kan spare omkring 10-15 prosent, tilsvarende 20-30 milliarder kroner årlig, på å profesjonalisere innkjøpsprosessen. Manglende og uklare beskrivelser av hva som ønskes levert og hvilke behov som skal imøtekommes bidrar til feil-leveranser uten særlig verdi for brukeren. Når det offentlige bruker 400 milliarder kroner hvert år på innkjøp, bør det være et betydelig potensial for å spare flere milliarder totalt, kombinert med bedre behovsdekning.

Gode anskaffelser er et lederansvar. Enkelt sagt må det skapes en kultur for kontinuerlig forbedring av innkjøp i offentlig sektor. NHO mener at Norge bør ha som målsetning å være ledende på offentlige anskaffelser. Det vil komme både næringslivet, offentlig sektor og samfunnet til gode.

Planleggingsfasen og dialog med markedet

Gode innkjøp kjennetegnes ved at det er gjort et solid stykke forarbeid. Ressurser som brukes i planleggingsfasen av en anskaffelse er en investering som betaler seg. I planleggingsfasen skjer det avgjørende arbeidet med å klarlegge det reelle anskaffelsesbehovet. Å definere behovet og verifisere det kan være en utfordrende øvelse; fagmedarbeidere har ofte ulike syn på anskaffelsesbehovet, leverandørene kan ha uttalt seg med ulike anbefalinger, og ledelsen skal avstemme behov og økonomi.

NHO erfarer ofte at leverandørene har gode løsningsforslag som den offentlige oppdragsgiveren ikke kjenner til. Det er en forutsetning for et godt innkjøp at innkjøperen har kjennskap til markedet, og involverer leverandørene. Gode møteplasser mellom innkjøper og leverandører i planleggingsfasen av en anskaffelse bidrar til bedre kjøp, mer effektiv konkurranse og bedre resultater. Offentlig sektor kan også være en pådriver for innovasjon i næringslivet, se nærmere om dette i kapittel 5.

Flere offentlige innkjøpsmiljøer har utarbeidet rutiner for å avholde leverandørkonferanser som ledd i planleggingen. Slike møteplasser mellom innkjøper og leverandør er «beste praksis», og kommer både innkjøper og leverandører til gode. Den offentlige oppdragsgiveren kan informere om fremtidige anskaffelser, med presentasjon av behov, løsningsforslag og prosess. Leverandørene kan gi sine vurderinger og dele erfaringer. Resultatet er gjennomgående bedre beskrivelser av anskaffelsesbehovet i konkurransegrunnlaget, bedre anskaffelsesprosess, bedre tilbud, flere deltakere i konkurransen og bedre leveranser samlet sett. Dialog med markedet i planleggingsfasen av en anskaffelse bør derfor være rutine for alle offentlige etater som skal gjennomføre betydelige innkjøp.

NHO mener:

- **Gode anskaffelser er et lederansvar**
- **Dialog med markedet i planleggingsfasen av en anskaffelse er «beste praksis» og bør brukes oftere i offentlig sektor**
- **Skap kultur for kontinuerlig forbedring av innkjøp**

² Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser (2013)

Anskaffelser - En kontinuerlig forbedringsprosess

Enhver offentlig etat bør utarbeide en innkjøpsstrategi med sikte på stadige forbedringer av anskaffelsesarbeidet. Erfaringer fra en anskaffelse kan dermed komme flere til gode. Det gjelder både forhold man har lykkes godt med, og forbedringer som bør gjennomføres i neste anskaffelsesprosess innenfor samme kategori.

Ofte kan bruk av maler gjøre det enklere for offentlige innkjøpere å arrangere en konkurranse. Det gjør det også enklere for leverandørene å utarbeide tilbud. Bransjevis standardmaler, for eksempel for kjøp av hotelltjenester, har vist seg å bidra til effektiv konkurranse, forenklet gjennomføring og bedre markedstilgang for bedriftene.

NHO mener:

- **Offentlige innkjøpere må utarbeide og praktisere sin innkjøpsstrategi**
- **Difi må videreføre arbeidet med utarbeidelse av gode standard konkurransemaler for ulike sektorer**
- **Det bør utarbeides standarder for evaluering av leverandører ved tildeling av kontrakt**

Kontraktsvilkår

Et lønnsomt og seriøst næringsliv og offentlige innkjøpere er begge over tid avhengig av kontrakter med en risikofordeling som er balansert. Offentlige oppdragsgivere skal som hovedregel benytte rimelige og balanserte standardkontrakter der slike finnes. Dette er en viktig rettesnor for å sikre risikofordelingen i kontrakter er balanserte, også på områder hvor det ikke finnes standardkontrakter. Mange offentlige oppdragsgivere avviker fra fremforhandlede standarder og legger urimelig stor risiko som ikke alltid lar seg vurdere, på leverandøren. Det kan føre til høyere risiko for forbehold og avvisning samt favorisering av useriøse leverandører, som igjen kan føre til større risiko for forsinkelser og konflikter i kontraktsoppfølgingen. Dette kan motvirke et godt samarbeid og et godt resultat i prosjektene.

NHO mener:

- **Risikofordelingen i kontrakter skal være balanserte, også på områder hvor det ikke finnes standardkontrakter**
- **Bestemmelsen om kontraktsvilkår i regelverket for offentlige anskaffelser må opprettholdes**

Bedre anskaffelseskompetanse og utdanningstilbud

Innkjøp er et fag og må anerkjennes som det. Likevel nedprioriterer mange kommuner og statlige etater å utlyse stillinger med krav om innkjøpsfaglig kompetanse. En grunn er at små og mellomstore innkjøpere ikke anvender anskaffelsesregelverket regelmessig. NHO mener at offentlige etater må prioritere anskaffelsesområdet sterkere med sikte på profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen. Det må bli flere utdanningstilbud innenfor dette feltet, og arbeidet med å sørge for flere kvalifiserte innkjøpere må eskaleres.

NHO arrangerer kurs og holder en rekke foredrag om offentlige anskaffelser, både for næringslivet og for offentlig sektor. NHO vil fortsette sitt arbeid overfor offentlig sektor og egne medlemmer med sikte på å fremme bedre innkjøpspraksis og etterlevelse av regelverket.

NHO mener:

- **Det er behov for et styrket undervisningstilbud på fagområdet offentlige anskaffelser**
- **Alle offentlige innkjøpere må ha en plan for kompetanseutvikling for egne medarbeidere**

3. Modernisering av anskaffelsesreglene

Et modernisert og enklere nasjonalt anskaffelsesregelverk er etterspurt i næringslivet og i det offentlige. Forenkling av anskaffelsesreglene må skje på begge parters premisser. Markeds-tilgang, leverandørhensyn og forutsigbarheten i anskaffelsesprosessene må bli bedre.

NHO mener at leverandørinteressene fortsatt må komme tydelig frem av ordlyden i anskaffelsesregelverket. Det bør særlig være vist til hensynet om å motvirke korrupsjon i formålsbestemmelsen.

NHO mener:

- **Regelverket for offentlige anskaffelser skal til enhver tid opprettholde gode prosedyreregler som sikrer åpenhet, forutsigbarhet og konkurranse for både store og mindre bedrifter**
- **Anskaffelseslov- og forskrift skal motvirke korrupsjon**

Terskelverdi som er tilpasset prosedyrereglene

Jo større verdi en offentlig anskaffelse har, jo viktigere er det at anskaffelsesreglene gir rettsikkerhetsgarantier for at offentlige midler anvendes på beste måte. Et utslag av dette er at EU har fastsatt terskelverdier for anskaffelser, med tilhørende prosedyreregler som Norge må følge.

For anskaffelser under EUs terskelverdier har Norge frihet til å vedta nasjonal terskelverdi, eller unnlate dette. I dag er nasjonal terskelverdi 500.000 kroner ekskl. merverdiavgift.

Alle anskaffelser, også offentlige, vil innebære administrative kostnader. Det bør derfor være en nedre beløpsgrense for hvilke offentlige anskaffelser som skal følge et skriftlig prosedyreregulering med tilhørende plikt til å kunngjøre en konkurranse. Terskelverdien skal bidra til å sikre effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Samtidig er det et viktig hensyn at små og mellomstore bedrifter får mulighet til å oppnå kontrakter med det offentlige, og at konkurransen om oppdragene er åpen og ryddig.

Transaksjonskostnadene påvirkes av kompleksiteten og detaljeringen i prosedyreregulering. For øvrig må transaksjonskostnadene ved små offentlige anskaffelser avveies mot muligheten til å oppnå lavere pris eller et bedre kjøp som følge av en konkurranseprosess. Utfordringen er å balansere nivået på den nasjonale terskelverdien. Det er viktig å finne frem til et nivå som er samfunnsøkonomisk hensiktsmessig, og som fremstår som fornuftig for innkjøpere og leverandører. NHO ønsker et robust regelverk med en terskelverdi som står i forhold til prosedyreregulering. Det betyr at jo mer detaljert og prosedyrestyrt det nasjonale regelverket er, jo høyere nasjonal terskelverdi kan man tenke seg. Med et enkelt prosedyreregulering som gir lav ressursinnsats, bør terskelverdien kunne opprettholdes på dagens nivå eller senkes.

Den nasjonale terskelverdien for kunngjøring av offentlige anskaffelser ble i 2005 hevet fra kr. 200.000 til kr. 500.000. En heving utover dette ville gi et tap ved at den negative effekten på konkurransen økte mere enn den positive effekten av lavere transaksjonskostnader.³

³ Asplan Viak rapport om Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen (2008).

NHO mener:

- **Nivået på den nasjonale terskelverdien bør være om lag 500.000 kroner. En heving utover dette må kompenseres med justerte prosedyreregler som ivaretar leverandørinteressene**

Kunngjøring av små anskaffelser

NHO mener at kontrakter med liten verdi også skal kunngjøres på en enkel og byråkratisk måte, for å sikre konkurranse om oppdragene. En slik kunngjøringsplikt bør inntre for lave kontraktsverdier i DOFFIN⁴. Det er naturlig å knytte en slik plikt til grensen for protokollplikt, som i dag er kr. 100.000 kroner. Den offentlige innkjøper skal selv kunne velge hvor omfattende denne type kunngjøringer skal være, avhengig av den enkelte anskaffelses størrelse og kompleksitet.

NHO mener:

- **Det bør innføres en obligatorisk forenklet kunngjøring for små anskaffelser**

Forenklete prosedyreregler

Under EØS-terskelverdi kan offentlige innkjøpere velge om en anskaffelse skal gjennomføres som en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger. I anbudskonkurranser gjelder et absolutt forhandlingsforbud.

En forenkling av disse prosedyrereglene kan følge ulike spor. Enkelte innkjøpere ønsker seg en særlig stor grad av valgfrihet i avviklingen av en anskaffelseskonkurranse, uten andre prosedyreregler enn hovedprinsippene om åpenhet, forutberegnelighet, proporsjonalitet og likebehandling. NHOs synspunkt er at det ikke er tilstrekkelig kun med hovedprinsipper. Nødvendig forutberegnelighet i anskaffelsesprosessen for leverandørene forutsetter konkrete og forutsigbare prosedyreregler som både oppdragsgivere og leverandører må forholde seg til. Bedriftene forholder seg ofte til komplekse prosedyre- og kontraktsbestemmelser i forbindelse med andre innkjøp og leveranser, uten at det byr på særlige problemer.

Anbudskonkurranser er vel kjent i næringslivet og må derfor bestå som en mulig konkurranseform. Især innenfor bygg- og anleggssektoren er det lange tradisjoner for å bruke denne anskaffelsesformen, og den må bestå slik NHO ser det.

NHO erfarer at mange leverandører foretrekker å forhandle med oppdragsgiver. Dialog om oppdragsforståelse med tilhørende forhandlinger om justering av innlevert tilbud bidrar ofte til bedre leveranser og mer effektiv gjennomføring av oppdraget, særlig i forbindelse med intellektuelle tjenester. Så lenge hensynet til forutberegnelighet ivaretas, er det grunn til å justere reglene i retning av større fleksibilitet ved forhandlinger. Oppdragsgiver bør for eksempel kunne bestemme at det bare skal forhandles med de beste, for eksempel tre tilbydere, så lenge utvelgelsen skjer i henhold til tildelingskriteriene og at det føres anskaffelsesprotokoll. Leverandøren må imidlertid få vite om det skal gjennomføres forhandlinger eller ikke, når konkurransen kunngjøres. Forhandlinger skal ikke komme som en overraskelse.

NHO mener:

- **Anbudskonkurranse som prosedyre må fortsatt bestå**
- **Forhandlingsreglene kan forenkles, likevel slik at konkurransegrunlaget må opplyse om det skal gjennomføres forhandlinger eller ikke**

Enklere regime for dokumentasjonskrav

Næringslivet bruker betydelige ressurser for å oppfylle dokumentasjonskrav som stilles i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det offentlige bruker også betydelige ressurser på å gjennomgå innlevert dokumentasjon. Ofte bygger det på et dårlig innkjøpsfaglig skjønn å kreve ekstreme mengder med dokumentasjon for at bedrifter skal kunne delta i en anskaffelsesprosess. Anskaffelsesreglene om dokumentasjon kan forenkles. Større adgang til å vise egenerklæringer er et viktig tiltak. NHO mener at det er tilstrekkelig at den som vinner en konkurranse må forevise all nødvendig dokumentasjon.

NHO mener:

- **Dokumentasjonskrav i anskaffelsesreglene må forenkles**
- **Det bør innføres regler om egenerklæringer for dokumentasjon**
- **Bare vinneren av konkurransen må fremvise fullstendig dokumentasjon**

⁴ Doffin er den nasjonale kunngjøringsbasen for offentlige anskaffelser (www.doffin.no).

Leverandørvennlige regler om avvisning og avlysning av konkurranse

Mange leverandører har opplevd å bli avvist fra en offentlig konkurranse. Selv om utgangspunktet er at leverandøren har risikoen for å levere et komplett tilbud innenfor tilbudsfristen, er det uforholdsmessig mange som blir avvist. Både for leverandør og oppdragsgiver innebærer avvisning store administrative kostnader. Det nasjonale regelverket bør derfor justeres for å motvirke at tilbud avvises i så stor utstrekning som det vi ser i dag. En viktig endring kan være å tillate retting av feil i tilbud, så lenge det ikke kommer i konflikt med likebehandlingsprinsippet. For eksempel mener NHO at det ikke skal være en avvisningsgrunn at et ubetydelig vedlegg er uteglemt i tilbudet.

Både offentlig sektor og bedriftene opplever effektivitetstap og økonomisk tap som følge av avlysning av konkurranser. NHO mener det er grunn til å se nærmere på om regelverket kan forbedres med sikte på å unngå avlysning av konkurranser.

NHO mener:

- **Anskaffelsesreglene bør gi større muligheter for at leverandørene kan rette opp feil i tilbudet uten å bli avvist, så lenge det ikke er tale om vesentlige endringer**

Konkurranse på like vilkår

Det offentlige har på flere områder tjenesteproduksjon som konkurrerer med privat sektor. At offentlige og private virksomheter utfordrer hverandre gjennom konkurranse er positivt, fordi det systematisk skaper flere alternativer å velge mellom og gir bedre kvalitet til riktig kostnad. Anskaffelsesreglene må sikre at potensielle leverandører får like muligheter til å konkurrere om å vinne kontrakter. Det betyr i praksis at både offentlige organ, kommersielle aktører og ideelle organisasjoner må sikres lik adgang til de offentlige konkurransene, og konkurrere på like vilkår.

NHO mener:

- **Offentlige organ, kommersielle aktører og ideelle organisasjoner må sikres lik adgang til de offentlige konkurransene**

4. Mindre bedrifiers rolle

Mindre bedrifter er en viktig ressurs og viktige i lokalt næringsliv landet rundt. De fleste bedriftene i Norge er små, og mange av dem er også gründerbedrifter med nye, spennende, innovative produkter og løsninger. Det offentlige bør i større utstrekning legge til rette for at mindre bedrifter får være med i konkurranser. En forholdsvis lav terskelverdi bidrar til at mindre bedrifter kan konkurrere om offentlige oppdrag. Et annet viktig tiltak er oppdeling av anskaffelser, slik at det blir mulig å levere tilbud på deler av anskaffelsen. Det gir ofte bedre behovsdekning, og bidrar til å opprettholde konkurransen innenfor et fagområde. Et unntak er bygg- og anleggsektoren, der erfaringene er gode med underentrepriser, som kan ivareta hensynet til mindre bedrifter.

Generelt er det behov for en egen strategi som sikrer de mindre bedriftene deltagelse i offentlige konkurranser. Forenklinger av dokumentasjonskrav er særlig viktig for små bedrifter. Gode veiledere og bruk av anskaffelsesmaler bidrar også til enklere markedstilgang for mindre bedrifter.

Små bedrifter i en oppstartsfase kan få problemer med å oppfylle minstekrav som stilles til økonomiske garantier. For å ivareta de minste bedriftenes behov ved oppdrag under EØS-terskelverdi, bør ikke oppdragsgivere kreve økonomiske garantier for mer enn kontraktens verdi.

Det skal være enkelt for mindre bedrifter å ivareta sine rettigheter når det offentlige gjør feil i anskaffelsesprosesser. Et lavterskeltilbud for klager er en forutsetning for at disse bedriftene kan ivareta sine rettigheter. Se nærmere om klagenemnd for offentlige anskaffelser i kapittel 9.

NHO mener:

- Forenklinger i anskaffelsesreglene må særlig ivareta små bedrifiers behov
- En relativt lav nasjonal terskelverdi og enkel anbudsportal er viktig for små bedrifiers tilgang til markedet
- Oppdragsgivere må oftere gi leverandørene mulighet til å gi tilbud på delkontrakter
- Offentlige innkjøpere må utarbeide en bedriftsstrategi som sikrer de mindre bedriftene deltagelse i offentlige konkurranser
- For oppdrag under EØS-terskelverdi bør det som hovedregel ikke kreves økonomiske garantier for mer enn kontraktens verdi

5. Innovative offentlige anskaffelser og leverandørutvikling

Næringslivet er en viktig samarbeidspartner for å bidra til en mer innovativ offentlig sektor. Offentlig sektor kan også være en viktig pådriver for innovasjon i næringslivet. Dessverre brukes bare en liten andel av de totale anskaffelsesmidlene til å fremme mer innovative løsninger.

NHO mener at stat og kommune har et stort potensial for bedre å utnytte offentlige anbud og stimulere til innovasjon. Bedre utnyttelse av innovasjonsmuligheten vil gi bedre tjenester, mer effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor og positive spill-over effekter for samfunnet. Offentlige innkjøp må bli et strategisk verktøy for å videreutvikle offentlige tjenester og norsk næringsliv.

Risikovilje mangler

Det er flere årsaker til at innovasjonspotensialet ikke tas ut. For å lykkes med innovasjon må man ofte ta risiko. Innovative prosjekter kan ha en omdømmemessig nedside. Mange av endringene er langsiktige i sin karakter og gevinstene kan komme på andre budsjettposter og ansvarsområder enn der investeringene gjøres og risikoen tas. Derfor har offentlige anbud en tendens til å satse på trygge valg, fremfor å stimulere til nye og fremtidsrettede løsninger.

For å skape mer kraft i innovasjonstakten og markedet for nye løsninger, bør det derfor etableres en tilskuddsordning for fremme risikovilje i forbindelse med offentlige innkjøp. Ordningen bør gi offentlige virksomheter anledning til å søke om ekstraordinære offentlige midler for å foreta særlig krevende innkjøp. I NHOs innovasjonspolitiske dokument «Innovasjon+» foreslås det at det bør settes av 500 millioner kroner årlig til dette innen 2015, mens rammen bør være på 1 milliard kroner innen 2020. Dette kan ses på som «statens prøve og feile penger» og vil gi en politisk aksept til innkjøpere til å ta risiko.

Innovasjon krever kompetanse

Offentlige innkjøperes bestillerkompetanse må inkludere innovasjon. Et overordnet grep vil være i større grad å benytte ytelsesspesifikasjoner som kravspesifikasjon, i stedet for dagens utstrakte bruk av detaljspesifikasjoner. Slik kan innkjøpers konkrete løsningsbehov synliggjøres bedre. Dette vil stimulere til innovasjon, og legge til rette for leverandørens muligheter til å benytte egen kompetanse og erfaring til å tilby sine beste løsninger.

God leverandørdialog er vesentlig

Erfaringen er at etablering av møteplasser mellom innkjøpere og leverandører i en tidlig fase i innkjøpsprosessen skaper gode markedsplasser og bedre vilkår for innovasjon. Det handler blant annet om å redusere usikkerhet og skape trygge rammer for samhandling innenfor rammene av regelverket for offentlige anskaffelser. NHO og KS etablerte i 2010 et Nasjonalt program for leverandørutvikling for å utvikle en metodikk for innovative offentlige anskaffelser og en arena hvor offentlige virksomheter møter private leverandører.

Programmet bidrar til å heve bestiller- og markedskompetansen i offentlig sektor samtidig som leverandører får bedre kunnskap om det offentliges behov. Det er en vann-vinn situasjon som gjør bedriftene i stand til bedre å tilby innovative løsninger som løser samfunnets behov. Mye taler for at det fortsatt vil være behov for en aktør som fungerer som pådriver og fasilitator på dette området i flere år fremover. Leverandørutviklingsprogrammet har mange gode egenskaper som bør utnyttes videre: Erfaring, nettverk og god kobling mellom leverandører og offentlige innkjøpere. Vi mener det er et klart behov for å videreføre programmet med forutsigbare finansieringsrammer.

OPS og livssyklusvurderinger

Når livssyklus kostnader vektlegges gir det insentiver for bedre og mer kostnadseffektive tjenesteleveranser over tid. Offentlig Privat Samarbeid (OPS) dekker en rekke kontrakts- og samarbeidsformer som kan virke innovasjonsfremmende. I OPS-modeller kan privat sektor ta en betydelig del av ansvaret knyttet til finansiering, utvikling og/eller drift av prosjektet/tjenesten. I tillegg vil OPS gi raskere gjennomføring av utbyggingprosjekter, bedre kontroll med kostnadene og sikre bedre vedlikehold i driftsfasen. I NHOs dokument «Offentlig-privat samarbeid» drøftes og foreslås tiltak som bedre kan legge til rette for å løse viktige samfunnsoppgaver.

NHO mener:

- **Etabler en tilskuddsordning der offentlige virksomheter som ønsker å foreta særlig krevende innovative innkjøp kan søke om støtte. Innen 2015 bør det settes av 500 millioner kroner årlig til dette og innen 2020 bør rammen være 1 milliard kroner**
- **Viderefør Leverandørutviklingsprogrammet for å opprettholde en pådriver og fasilitator på feltet**
- **Opptre som krevende kunder og ta i bruk ny teknologi og andre smarte løsninger som kan effektivisere arbeidsprosessene og forbedre tjenestetilbudet - særlig innenfor velferdstjenestene**
- **Velg kontrakts- og gjennomføringsmodeller som stimulerer til innovasjon, for eksempel Offentlig Privat Samarbeid (OPS)**
- **Difi bør ha et særskilt ansvar for veiledning og bruk av OPS og samarbeidsmodeller i Norge**

6. Samordning av statlige innkjøp med nasjonale rammeavtaler

NHOs hovedsyn er at det er viktig å realisere milliardbesparelser i staten gjennom samordning av innkjøp. Hovedbegrunnelsen for samordning av statlige innkjøp er potensialet for besparelser, både hos oppdragsgivere og tilbydere gjennom mer effektive anskaffelsesprosesser, samordning av innkjøpskompetanse, bedre betingelser og lavere priser, samt bedre oppfølging av leverandører og kontrakter. NHO har støttet grunnideen om å opprette en statlig samordnet innkjøpsordning. Vi ser imidlertid en rekke utfordringer med samordning av statlige innkjøp. Redusert konkurranse i enkeltmarkeder er blant disse. Samordning innebærer også en særlig risiko for at små og mellomstore bedrifter får svekkede muligheter til å delta i konkurranser om statlige kontrakter. Dersom en samordningsenhet for statlige innkjøp skal etableres, må samordningsenheten legge til rette for at små og mellomstore bedrifter får delta i konkurransene. Målrettede tiltak må derfor settes i verk for oppdeling av kontrakter med hensyn til størrelse, kompetanse og geografi. Det må også åpnes for at bedrifter kan by på deler av anskaffelsen. Videre må det legges til rette for at frittstående bedrifter kan delta i konkurransen, ikke bare kjedebedrifter.

Staten må legge til rette for at samordningsenheten blir et solid kompetansesenter innenfor de enkelte innkjøpskategorier. Et godt eksempel er kjøp av hotelltjenester. Det blir feil når offentlig sektor krever at bare de landsdekkende hotellkjedene kan levere tilbud. Da blir frittstående hoteller og mindre kjeder skadelidende. Næringslivet mener det bør opprettes et brukerråd eller lignende hvor leverandørene er representert, for å sikre at viktige næringsinteresser blir ivaretatt.

En statlig samordningsenhet vil ha særlig gode forutsetninger til å legge betydelige ressurser i planleggingsfasen av en anskaffelse. Vi forventer derfor en utstrakt dialog med markedet før anskaffelsesprosesser settes i gang. Vi forutsetter at de gode erfaringene som er gjort med dialogkonferanser med sikte på å gjennomføre innovative anskaffelser videreføres og utvikles i en samordningsenhet.

NHO er negative til at næringslivet skal finansiere en eventuell statlig samordningsenhet eller et rammeavtalesenter. Når samordning av statlige innkjøp vil spare staten for milliardbeløp, er det også riktig at staten selv bekoster driften av ordningen over statsbudsjettet. Leverandørene skal etter NHOs syn ikke ha noen rolle i finansieringen av den statlige samordningsenheten. Enheten må finansieres over statsbudsjettet uten innføring av en omsetningsavgift. Vi forutsetter også at en statlig samordningsenhet blir en aktiv bruker av elektroniske verktøy.

NHO mener:

- **Hovedformålet med samordningsenheten må være å oppnå besparelser**
- **En samordningsenhet må bli et solid kompetansesenter for de enkelte innkjøpskategorier**
- **Samordningsenheten må legge til rette for utstrakt dialog med markedet og innovative prosesser**
- **Samordningsenheten må legge til rette for at små og mellomstore bedrifter får delta i konkurransene**
- **Næringslivet må involveres i et brukerråd eller lignende**
- **En samordningsenhet må finansieres over statsbudsjettet**

7. Digitalisering av anskaffelsesprosessen

NHO er pådriver for at offentlig sektor skal ta i bruk og videreutvikle elektroniske løsninger i anskaffelsesprosessen. Det nye EU-direktivet om offentlige innkjøp har som utgangspunkt at all kommunikasjon mellom oppdragsgivere og leverandører skal foregå elektronisk. I Norge er viktige deler av innkjøpsprosessen allerede digitalisert, men mye arbeid gjenstår før digital kommunikasjon er vanlig praksis i offentlig sektor. Det skal i utgangspunktet være tilstrekkelig at oppdragsgiver og leverandør har tilgang til en alminnelig PC med allment tilgjengelig programvare tilknyttet internett for å kunne samhandle digitalt i anskaffelsesprosessen.

E-handel bidrar til å forenkle og effektivisere anskaffelsesprosessen, både på kjøper- og leverandørsiden. Digital informasjonsflyt gir forenklet tilbudsforberedelse, innlevering, evaluering og arkivering.

Staten har innført elektronisk fakturering (e-faktura), og DIFI er sammen med NHO en pådriver for økt elektronisk handel. NHO ønsker en utvikling i retning av elektronisk identifikasjon av tilbydere, og at innhenting av informasjon om leverandørene kan hentes direkte fra en dokumentasjonsdatabase.

NHO mener:

- **Det må utarbeides effektive konkurranse-gjennomføringsverktøy for helelektroniske anskaffelser**
- **Offentlig sektor bør senest 1. juli 2018 gjennomføre anskaffelsene helelektronisk**
- **Etabler en dokumentasjonsdatabase som gir leverandørinformasjon direkte fra offentlige registre**

8. Samfunnsmessige hensyn som virkemiddel i anskaffelsespolitikken

Offentlige anskaffelser kan brukes som virkemiddel for å fremme viktige samfunnspolitiske målsetninger. EØS-avtalen legger imidlertid klare begrensninger på adgangen til å ta samfunnsmessige hensyn i en anskaffelsesprosess. For eksempel er det ikke tillatt å begrense en konkurranse ut fra lokalpolitiske hensyn, ved å kreve at det utelukkende er lokale bedrifter som får delta i en konkurranse. Dette følger både av EØS-avtalens generelle bestemmelser, og av regelverket for offentlige anskaffelser.

Det har i de senere år vært et økt press mot politikere for å sikre at offentlige oppdragsgivere påvirker samfunnsutviklingen ved å stille krav til bedriftenes adferd når de deltar i konkurranser om offentlige anskaffelser. I forslaget til nye EU-direktiver for offentlige anskaffelser er det åpnet for å vektlegge sosiale hensyn som er forholdsmessige og har tilknytning til kontraktens gjenstand.

NHO mener man må være varsom med å inkludere flere «nye gode hensyn» i anskaffelsesreglene. Det er en fare for at konsekvensene av forslagene ikke blir tilstrekkelig utredet og vurdert, og at det enkelte formål som søkes oppnådd isolert tillegges for stor vekt. Det er også en fare for at den kumulative effekten av alle de ulike kravene for anskaffelsen ikke blir utredet. De kumulative kostnadmessige og markedsmessige negative effektene av flere krav kan være betydelig større enn summen av virkningen av hvert enkelt krav isolert sett.

Regelverket for offentlige anskaffelser krever i dag at et tilbud skal vedlegges skatte- og HMS attest. I tillegg inneholder regelverket bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Regelverket tillater at det tas hensyn til miljø, lærlinger og at det tas inn antikontraktørbestemmelser.

Flere av disse hensynene er i dag innbakt i regelverket fra EU, slik som krav til sosiale hensyn og miljø, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår. Flere EU-land benytter også lærlingeklausuler. NHO mener at slike regler som utgangspunkt bør videreføres i det nasjonale regelverket.

Det kan være utfordrende å praktisere kravene om miljøhensyn og sosiale hensyn i anskaffelsesreglene. Standardisering av kravene og eksempler på hvordan disse kravene kan brukes, ville kunne være en stor hjelp i innkjøpsprosessen, både for innkjøpere og leverandører.

NHO mener:

- **Vær varsom med å inkludere flere «nye gode hensyn» i anskaffelsesreglene**
- **Lærlingeklausulen må utformes slik at kravet om lærlinger kan stilles til alle leverandører og ikke bare til norske leverandører**
- **Kravene som stilles til miljø og sosiale hensyn bør i større grad av standardiseres, og det bør utarbeides veiledningsmateriale**

9. Bedre etterlevelse og håndhevelse av anskaffelsesreglene

Gode systemer for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene er et viktig fundament for å sikre effektiv konkurranse. I Norge er det imidlertid en realitet at bedriftene selv må overvåke det offentlige anskaffelsesmarkedet ved å angripe ulovlige og feilaktige kontraktstildelinger. Det eksisterer ikke et offentligorgan som har myndighet til å overvåke og føre tilsyn med markedet for offentlige anskaffelser. NHO mener et slikt organ bør etableres, og det er naturlig å legge kompetansen til Konkurransetilsynet. I dag kan Konkurransetilsynet vurdere offentlige ordninger og reguleringer og påpeke konkurransebegrensende effekter. Tilsynet har også det administrative ansvaret for sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Utgangspunktet skulle derfor være godt for at Konkurransetilsynet kan tildeles myndighet for å føre tilsyn med regelverket om offentlige anskaffelser.

NHO legger til grunn at offentlig sektor både skal - og har en egeninteresse i - å følge anskaffelsesreglene. Likevel må det også være et ris bak speilet for det offentlige ved alvorlige overtredelser av anskaffelsesregelverket. Ulovlige direkteanskaffelser har særlig uheldige virkninger for samfunnet. Uteblir sanksjonene ved regelbrudd, øker faren for at overtredelsene blir større og øker i omfang.

NHO har vært pådriver for opprettelsen av Klagenemd for offentlige anskaffelser (KOFA), og deres lovhjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i saker om ulovlige direkteanskaffelser. KOFA har gjennom sin betydelige gebyrpraksis fra 2007 til 2013 bidratt til bedre etterlevelse av anskaffelsesreglene i offentlig sektor. Ved lovendring er imidlertid denne gebyrkompetansen overført til domstolen. NHOs undersøkelser viser at ingen gebyrsaker er avgjort i domstolene etter at reglene ble endret. KOFA skal utelukkende gi rådgivende uttalelser, og gebyret er nær tidoblet, fra kr. 860 til kr. 8000 for klage på overtredelse av regelverket (2013).

Domstolene er ikke et egnet sted for å avgjøre saker om ulovlige direkteanskaffelser. Knappt noen leverandør vil ønske å gå til domstolen med fare for å pådra seg risiko for sakskostnader og omdømmetap blant kunder i offentlig sektor.

Det er viktig at næringslivet har et lavterskeltilbud for å avgjøre tvister om offentlige anskaffelser. Et kompetent og effektivt klageorgan bidrar til bedriftenes rettssikkerhet og bedre etterlevelse i offentlig sektor. NHO mener at KOFA må endres og få adgangen til å treffe rettslig bindende beslutninger, og at gebyrhjemmelen også skal ligge hos KOFA. Den danske Klagenemd For Offentlige Utbud har rettslige bindende avgjørelser, og kan være et mønster for utviklingen av KOFA.

NHO mener:

- **KOFA må styrkes som klageorgan med de sanksjonsbeføyelser som i dag ligger til domstolen**
- **Regjeringen må etablere et organ som overvåker markedet for offentlige anskaffelser, slik at tilsynsorganet kan ta opp saker av eget initiativ**

