



Arkivnr: 2014/21602-1
Saksbehandlar: Kjersti Døssland

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		30.10.2014

Høyringsfråsegn til NOU 2014:4 Enklere regler - bedre anskaffelser

Samandrag

Forenklingutvalet vart oppnemnt for å utgreie og føreslå endringar i den særnorske delen av anskaffingsregelverket som gjeld innanfor klassisk sektor. Hensikta var å gjennomgå eksisterande regelverk med sikte på forenkling og auka fleksibilitet. Arbeidet har resultert i NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser, og det er føreslått omfattande endringar både i lov og forskrift om offentlege anskaffingar.

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt NOUen på høyring, med frist for å levere høyringsfråsegn 31. oktober. Høyringsbrevet kan ein lese her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2014/Horing-om-forenkling-av-det-norske-anskaffelsesregelverket/Horingsbrev.html?id=764144>

Fylkesrådmannen er svært positiv til at det no kjem forenklingar i regelverket som kan bidra til å sikre det gode innkjøp. Vi støttar også framlegget om å behalde reglar knytt til ikkje-anskaffingsfaglege omsyn.

Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet er positive til at det vert gjennomført ei forenkling av regelverket for å bidra til å sikre betre anskaffingar.
2. Fylkesutvalet støttar framlegget om å behalde reglar knytt til ikkje-anskaffingsfaglege omsyn.
3. Vedtaket og saksframstillinga vert sendt Nærings- og fiskeridepartementet som høyringsfråsegn frå Hordaland fylkeskommune.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Johnny Ernst Stiansen
fylkesdirektør økonomi

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 01.10.2014

1. Bakgrunn

Forenklingsutvalet vart oppnemnt for å utgreie og føreslå endringar i den særnorske delen av anskaffingsregelverket som gjeld innanfor klassisk sektor. Hensikta var å gjennomgå eksisterande regelverk med sikte på forenkling og auka fleksibilitet. Arbeidet har resultert i NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser, og det er føreslått omfattande endringar både i lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Det er høve til å lese NOUen i sin heilskap her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/nou-er/2014/NOU-2014-4.html?id=761768>

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt NOUen på høyring, med frist for å levere høyringsfråsegn 31. oktober. Høyringsbrevet kan ein finne her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2014/Horing-om-forenkling-av-det-norske-anskaffelsesregelverket/Horingsbrev.html?id=764144>

Fylkesrådmannen vil i denne saksframstillinga gjennomgå og gje ei vurdering av dei endringsforslaga som departementet spesielt har bedt om tilbakemelding på, avgrensa til dei områda som er særskilt aktuelle for fylkeskommunen.

2. Innhald og vurdering av dei aktuelle endringsforslaga

Føremål og grunnleggjande prinsipp

Fleirtalet i utvalet har føreslått følgjande føremålsformulering i lova § 1: «Loven og tilhørende forskrifter skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og konkurranse om offentlige kontrakter.»

Fleirtalet påpeiker at omgrepet «effektiv bruk av samfunnets ressursar» skal tolkast vidt, slik at det ikkje berre handlar om å få den beste kvaliteten til lågast mogleg kostnad, men at ein også tek omsyn til korleis ein nyttar ressursane i samfunnet sett under eitt, og slik at ein påverkar verdiskapinga, sysselsetjinga og velferda i samfunnet. Mindretalet meiner «effektiv ressursbruk» ofte vert tolka snevert, og at det såleis er viktig å påpeike at andre omsyn også skal prioriterast.

Fylkesrådmannen tykkjer det er hensiktsmessig at føresegnene om føremål no kjem fram på ein kort og oversiktleg måte. Vi er einige i at forslaget til føremålsformulering frå fleirtalet vil dekkje omsyn som går ut over det reint økonomiske, men meiner dette også må følgjast opp andre stader for å sikre at det vert ivaretatt. Det vil såleis vere viktig å behalde dei ikkje-anskaffingsfaglege omsyna, jf. vurderinga nedanfor, i tillegg til at innhaldet i omgrepet «effektiv bruk av samfunnets ressurser» må kome fram i forarbeid og rettleiar til regelverket.

Vidare er det føreslått følgjande når det gjeld grunnleggjande prinsipp i lova § 5: «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggjande prinsipper om likebehandling, gjennomsiktighet, konkurranse og forholdsmessighet.»

I tillegg til at dei grunnleggjande prinsippa no er rydda opp i og samla i lova, så er «etterprøvbarhet» og «forutberegnelighet» teke vekk i framlegget frå fleirtalet. Fleirtalet meiner at prinsippet om likehandsaming tek opp i seg desse omsyna.

Fylkesrådmannen tykkjer forslaget frå fleirtalet er hensiktsmessig, og støttar vurderinga deira.

Ikkje-anskaffingsfaglege omsyn

I lova § 6 er det i dag stilt krav om at oppdragsgjevar tek omsyn til miljø, livssykluskostnadar og universell utforming. I lova § 7 er det stilt krav om løns- og arbeidsvilkår, og i forskrifta § 3-11 finn ein lærlingklausulen og antikontraktørklausulen. Desse vert omtalt som ikkje-anskaffingsfaglege omsyn.

Innad i utvalet er det ueinighet om utvalet har mandat til å vurdere ikkje-anskaffingsfaglege omsyn. Fleirtalet meiner det er mandat for å fjerne reglane, og at dette vil representere ei forenkling. Mindretalet meiner det ikkje er mandat for å fjerne reglane, og at det i alle høve er behov for å behalde desse reglane.

Fylkesrådmannen er einig med mindretalet i at det framleis er behov for å behalde reglar knytt til sosialt ansvar og miljøansvar. Vi som oppdragsgjevar er enno ikkje flinke nok til å stille gode miljøkrav eller å sikre at tilbydarane tek sosialt ansvar, og det gjeld nok ikkje berre oss. Det er viktig med merksemd knytt til tiltaka, og ei påminning om at vi som offentlege innkjøparar har eit spesielt samfunnsansvar når vi gjennomfører innkjøp.

Fylkesrådmannen er positive til forenkling, men for fylkeskommunen sin del har ønsket om forenkling handla mest om å sleppe ein del rigide reglar knytt til dei formelle sidene av anskaffinga, og ikkje at krava til innhaldet i anskaffingane skal måtte forenklast.

Sjølv om eksisterande reglar ikkje fungerer så godt som ein skulle ønskje, vil det å fjerne dei ikkje-anskaffingsfaglege omsyna frå regelverket sende eit feil signal. Før desse omsyna er tilstrekkeleg godt nok ivarettatt på andre måtar, meiner vi det er hensiktsmessig og nødvendig å behalde dei i anskaffingsregelverket.

Unntak for kontraktar under 100 000 kroner

Fylkesrådmannen støttar framlegget frå fleirtalet om at kontraktar med verdi under 100 000 kroner vert unntatt frå regelverket. Pr. i dag gjeld lova og del I i forskrifta også for slike anskaffingar. Framlegget inneber at det ikkje vil vere nokon rettslege krav til anskaffingar under 100 000 kr.

Fylkesrådmannen meiner unntaket for slike mindre kontraktar vil forenkle kvardagen til dei som jobbar med innkjøp. Gjennomføring av innkjøp under 100 000 kroner vil då i større grad vil handle om gode interne rutinar og økonomistyring, og dette oppfattar vi som ei positiv utvikling.

Terskelverdiar

Framlegget frå fleirtalet i utvalet er at vi skal behalde den nasjonale terskelverdien på 500 000 for offentlege anskaffingar. Mindretalet har litt ulike framlegg, men det som er relevant for fylkeskommunen sin del er at det er fremja forslag om å auke den nasjonale terskelverdien til 600 000 for vare- og tenestekontraktar og at terskelverdien for bygge- og anleggskontraktar bør vere på 3 millionar kroner.

Fylkesrådmannen meiner det er ei forenkling å auke terskelverdien, fordi det fører til at fleire kontraktar vil vere omfatta av enklare regelverk. Erfaringane frå våre einingar som nyttar regelverket for forsyningssektoren, der nasjonal terskelverdi er 3,1 millionar kroner, er at høg terskelverdi gjev effektive anskaffingsprosessar, samtidig som dei opplever at dette ikkje hindrar konkurranse.

For eigedomsseksjonen her i fylkeskommunen, som i all hovudsak jobbar med bygge- og anleggskontraktar, vil ei auka terskelverdi til 3 millionar kroner såleis gje ei stor forenkling. Dette vil også innebere omtrent like reglar på dette feltet som Danmark.

Differensiering av terskelverdiane vert ikkje oppfatta som eit problem, og hindrar såleis ikkje at dette vert oppfatta som ei forenkling.

Skriftlegheitskrav

Fylkesrådmannen er einig i framlegget frå utvalet om å vidareføre skriftlegheitskravet i forskrifta. Skriftlegheit er i høgste grad nødvendig for å sikre dokumentasjon i ein kjøpsprosess, både overfor leverandørane, men også overfor eigen organisasjon.

Sidan reglane i lov og forskrift er føreslått å berre gjelde for kjøp over 100 000, vil det ikkje vere krav om skriftlegheit for kjøp under 100 000. Innkjøpsseksjonen har allereie rutinar knytt til kjøp under 100 000, og det vil vere naturleg å vidareføre/tilpasse desse det nye regelverket, inkludert å vurdere interne rutinar knytt til skriftlegheit.

Utvalet er delt i vurderinga av behovet for protokoll. Fleirtalet meiner det ikkje vil vere naudsynt med protokoll når vesentlege forhold ved eit kjøp er dokumentert skriftleg, spesielt er protokollering underordna når det vert nytta elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy.

Hordaland fylkeskommune nyttar eit slikt konkurransegjennomføringsverktøy (heretter KSV, som er namnet verktøyet har fått), og har god kontroll på dokumenta som er knytt til anskaffingane. For vår del vil det såleis vere ei klar forenkling at det ikkje er plikt til å føre protokoll, utan at det vil føre til dårlegare oversikt over konkurransen.

Prosedyrar

Fylkesrådmannen tykkjer framlegget frå fleirtalet om å endre prosedyreformene er svært interessant. Pr. i dag er det eit skilje mellom anbodskonkurransar (der ein i liten grad kan gjere avklaringar etter at tilbudsfristen har gått ut) og konkurranse med forhandling (der ein kan forhandle om alle sider av tilbudet frå leverandøren). Framlegget frå fleirtalet inneber at det no berre skal vere ein såkalla tilbodskonkurranse, anten avgrensa eller open.

Den nye konkurranseforma opnar for dialog mellom oppdragsgjevar og leverandør, utan at det må gjennomførast forhandlingar, samtidig som ein kan velje fulle forhandlingar om ein undervegs ser at det er ønskeleg. Pr. i dag må ein velje på førehand kva konkurranseform ein skal nytte.

Ved å opne for dialog og/eller forhandlingar meiner vi at det kan oppnåast ein svært viktig effektivitetsgevinst, som også vi gje regelverket meir legitimitet. Det er ei stor utfordring at leverandørane tek atterhald som kan verke lite gjennomtenkte, at dei har vore upresise i prising osv. Dagens system for avklaringar er svært strengt, og det fører til at leverandørar vert avvist grunna misforståingar og uklarheiter som truleg enkelt kunne vore avklart utan at det hadde skada konkurransen.

Det er høve til å gjennomføre konkurranse med forhandlingar under EØS-terskel, og nokre einingar i fylkeskommunen har vore flinke til å ta i bruk denne konkurranseforma nettopp for å sikre at ein kan avklare uklarheiter. Det har likevel vist seg å vere ei pedagogisk utfordring å be om gjennomføring av konkurranse med forhandling når vi som oppdragsgjevar ikkje eigentleg er interessert i å forhandle, men berre ha moglegheita til å avklare uklarheiter. Såleis er det mykje meir ryddig å opne for tilbodskonkurransar.

Etter vår vurdering vil det likevel vere naturleg å melde frå i konkurransegrunnlaget der ein ser for seg å gjennomføre større forhandlingsrundar, men vi ser ikkje at det skal vere nødvendig å regulere dette i forskrifta for såleis å skape ei rettsleg plikt for oppdragsgjevar.

Vidare er erfaringane våre at kravspesifikasjonen ikkje vert dårlegare ved at det skal gjennomførast forhandla prosedyre. Innkjøpsseksjonen og dei andre store innkjøpseiningane er merksame på behovet for (og utfordringane med) å utarbeide gode kravspesifikasjonar, og jobbar kontinuerleg med dette.

Dei nye prosedyreformane vil bidra til at innkjøpsmiljøa kan bruka meir energi på det kommersielle, og såleis bidra til gode innkjøp og ikkje berre formelt korrekte innkjøp.

Fylkesrådmannen har ikkje framlegg til ytterlegare forenkling av prosedyrane. Vi tykkjer dei føreslåtte prosedyrane vil innebere ei forenkling og er svært positive til løysinga som er føreslått.

Kommunikasjon og elektroniske verktøy

I NOUen er det presisert at eit viktig bidrag til forenkling og effektivisering av offentlege anskaffingsprosessar er å leggje til rette for elektroniske løysingar i alle fasar.

Hordaland fylkeskommune er svært godt i gang med å bruke slike digitale prosessar gjennom KSV, og sjølv om vi har hatt oppstartsproblem og det oppstår utfordringar knytt til funksjonalitet, er erfaringane våre svært positive.

Det er mange som ikkje har kome like langt som Hordaland fylkeskommune, og sidan ikkje alle har tilgang på slike elektroniske verktøy enno, føreslår fleirtalet i utvalet at ein i overgangsfasen kan nytte e-post som lovleg kommunikasjonsmiddel.

Fylkesrådmannen er einig i at dette kan verte oppfatta som enkelt og effektivt (dei fleste av oss nyttar e-post som hovudkommunikasjonsmiddel allereie). Vi meiner likevel det er tvilsamt om ei ny førebels ordning for ein kortare periode eigentleg er ei forenkling. For Hordaland fylkeskommune sin del vil det også vere ein fordel at ein ikkje opnar for e-post fordi det kan skape utfordringar i arbeidet for å sikre lojalitet til konkurransegjennomføringsverktøyet vårt.

Eit innspel på sida av dette er at ein bør vurdere å opne for tilbod på e-post når det vert gjennomført minikonkurransar i parallelle rammeavtalar. Pr. i dag vert dette praktisert ganske ulikt i Noreg, sjølv om hovudregelen er at innlevering av tilbod skal skje på same måte som i ordinære anbodskonkurransar. Grunnpremissa for gjennomføringa av konkurransen (tildelingskriterium, kontraktvilkår mv.) er avgjort ved hovudkonkurransen, og leverandørane er kjente, og vi meiner difor det er liten risiko knytt til å opne for e-postinnlevering.

For Hordaland fylkeskommune sin del er det ikkje eit stort problem å gjennomføre minikonkurransar via konkurransegjennomføringsverktøyet, men det krev anten svært omfattande opplæring i KSVen til mange som ikkje kjem til å bruke det særleg ofte eller at ressursar som jobbar med KSVen bistår ved innkjøpet. Det ville vore ei stor forenkling om dei einskilde innkjøparane i organisasjonen sjølv kunne gjennomføre minikonkurransen på e-post.

Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon

Utvalet føreslår at det skal vere høve til å levere inn eigenerklæring som førebels bevis på at kvalifikasjonskrava, for at ikkje alle leverandørane skal måtte hente fram etterspurt dokumentasjon innan tilbodsfristen. Oppdragsgjevar skal alltid krevje framlagt underliggjande dokumentasjon frå valte leverandør, og dette må skje før tildeling for å vere sikker på at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskrava.

Fylkesrådmannen meiner ordninga med eigenerklæring i staden for dokumentasjon på kvalifikasjonskrava vil representere ei forenkling, særleg for leverandørane. For oss som oppdragsgjevar vil det i mange tilfelle vere nyttig å kvalifisere selskapet på førehand, t.d. for å ikkje måtte evaluere tilbod der tilbydar ikkje oppfyller kvalifikasjonskrava. Det er likevel positivt å få meir fleksibilitet her.

Det er også føreslått ei svært utvida moglegheit til å be om ettersending og supplering av dokumentasjon av kvalifikasjonskrava. Til no har oppdragsgjevar hatt ein avgrensa rett til å hente inn supplerande informasjon viss ikkje innsendt dokumentasjon har vore tilstrekkeleg til å vurdere om kvalifikasjonskravet er oppfylt. Dette har ført til mange avvisingar som er opplevd som svært unødvendige.

Fylkesrådmannen meiner det vil vere ein vesentleg forenkling at vi kan etterspørje manglande og ufullstendig dokumentasjon. Auka valfridom og fleksibilitet knytt til den meir formelle delen av anskaffinga vert oppfatta å vere svært positivt.

Minimumsregelverk

I mandatet er utvalet særleg oppmoda om å leggje fram ei skisse til eit minimumsregelverk for anskaffingar under EØS-terskelverdi. Utvalet føreslår ei skisse i punkt 28.4.2 i NOUen som inneheld visse grunnleggjande plikter for oppdragsgjevar. Mindretalet meiner at eit slikt minimumsregelverk må supplerast med føresegner om samfunnsansvar, tilsvarande som i punktet om ikkje-anskaffingsfaglege omsyn over.

Fylkesrådmannen er einig i framlegget til skisse, men meiner det er viktig at føresegner om samfunnsansvar også vert vidareført i eit minimumsregelverk, jf. kommentarar til føremål og ikkje-anskaffingsfaglege omsyn.

Utvalet føreslår vidare at minimumsregelverket vert testa ut i form av eit prøveprosjekt for utvalte oppdragsgjevarar.

Fylkesrådmannen er positiv til at det vert testa ut eit minimumsregelverk for einskilde oppdragsgjevarar. Vi meiner det er mest hensiktsmessig at det er eit samansett utval innkjøpsmiljø i testgruppa, slik at ein også får informasjon om korleis oppdragsgjevarar med mindre kapasitet/kompetanse får dette til å fungere i sin organisasjon.

3. Oppsummering

Fylkesrådmannen er svært positiv til at det no kjem forenklingar i regelverket som kan bidra til å sikre det gode innkjøp. Vi støttar også framlegget om å behalde reglar knytt til ikkje-anskaffingsfaglege omsyn.