



# Representantforslag 151 S

(2010–2011)

fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Harald T. Nesvik og Abid Q. Raja

Dokument 8:151 S (2010–2011)

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Harald T. Nesvik og Abid Q. Raja om en helhetlig anbudsstrategi som bl.a. skal oppnå mer innovasjon og leverandørutvikling og styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurransenemnd**

Til Stortinget

## Bakgrunn

I Norge kjøper offentlig sektor inn varer og tjenester for rundt 400 mrd. kroner årlig. Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunns-tjenlig måte.

Forslagsstillerne viser til at det er bred støtte til behovet for et anskaffelsesregelverk, og at betydningen av et effektivt tilsyn for offentlige anskaffelser er stor. Nettopp på grunn av betydningen anskaffelsesregelverket har, både for å sikre at det offentliges penger brukes fornuftig, men også for næringslivets behov for å sikre at det er «riktig» bedrift og tilbyder som får solgt sin tjeneste til det offentlige, bør enkelt-sider ved regelverket være i fokus.

## Helhetlig tilnærming

Forslagsstillerne har registrert at en mer helhetlig tilnærming til anbudssystemet er etterlyst av nærin-gen selv. En slik helhetlig tilnærming bør si noe om hvordan små og mellomstore bedrifter i større grad

skal komme i posisjon til å vinne anbud. Den bør også si noe om hvordan offentlige etater skal få hevet sin kompetanse, ikke bare hva de kan gjøre i henhold til regelverket, men også til hvordan etatens helhetlige innkjøpspolitikk bør være for å sikre samfunns-messig viktige ønsker som mer innovasjon, leveran-dørutvikling mv.

## Anskaffelser som et virkemiddel for mer innovasjon

Det offentlige er en betydelig kjøper av tjenester fra privat sektor i Norge, og det offentlige kan slik bi-dra til å stimulere og belønne innovasjonsaktivitet. Konkurransen og et mangfold av aktører er viktige drivkrefter for innovasjon.

Forslagsstillerne mener at innovasjon i for liten grad er en del av det offentliges helhetlige tenkning ved de enkelte anskaffelser og prosjekter. Derfor ønskes det en nærmere utredning av hvordan innovasjonsgrad og nye løsnings nytte kan dokumenteres. Det vises til forslag fra representantene Henning Warloe, Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen om mer innovasjon i Norge, jf. Dokument 8:180 S (2009–2010). Da næringskomite-en behandlet saken, uttalte nærings- og handelsmi-nisteren i brev til komiteen datert 8. november 2010 følgende:

«Innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser kan være betydelig. I Innovasjonsmeldingen og i St. meld. nr. 36 (2008–2009) Det gode innkjøp slås det fast at offentlige anskaffelser kan fremme innovasjon i næringslivet og fornying i offentlige sektor, og at regjeringen ønsker å fremme innovasjon gjennom of-fentlige anskaffelser.

Foreløpig er dette fulgt opp ved å støtte NHO og KS' nasjonale leverandørutviklingsprogram og ved å bevilge midler til et forsøksprosjekt hos Direktoratet for forvaltning og IKT om hvordan deres kompetan-searbeid om offentlig anskaffelser kan utvides til

også å omfatte hvordan de kan bidra til innovasjon. Begge tiltakene pågår fremdeles.

Vi vurderer fortløpende ytterligere tiltak på feltet.»

EUs «Innovation Union» har en strategisk tilnærming til innovasjon, og anskaffelser er en del av strategien. I pressemelding fra Europakommisjonen, datert 6. oktober 2010, ble blant annet følgende fremhevet:

«The Commission proposes that governments set aside dedicated budgets for public procurement of innovative products and services. This should create a procurement market worth at least €10 billion a year for innovations that improve public services. The Commission will offer guidance on joint procurements between contracting entities from different Member States.»

I brev av 15. april 2011 fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet kom Norge med sitt høringsinnspill til EU-kommisjonens såkalte grønnbok om modernisering av regelverket om offentlige anskaffelser. Forslagsstillerne vil særlig vise til Norges svar på spørsmål 91, som viser at Norge mener det er et urealisert potensial for mer innovative offentlige anskaffelser og at det ikke er nødvendig å endre EU-/EØS-regelverket i seg selv for å få dette til:

«91. Do you think there is a need for further promote and stimulate innovation through public procurement? Which incentives/measures would support and speed up the takeup of innovation by public sector bodies?

Norway places great importance on public procurement as a tool for innovation and, in our opinion, there is an unrealized potential for more innovative public procurement. Given the importance of innovation to the development of the European economy, there is an obvious need to further promote and stimulate innovation through public procurement. Nonetheless, we do not currently see a need for changing the EU/EEA procurement framework as such. A number of other policy issues - such as implementing procurement as a strategic tool in public bodies - seem to be more efficient approaches.

In our view, the pre-commercial procurement approach is an efficient way of stimulating innovation and improving quality of public services. However, we believe that there is a need for more guidance, and best practice sharing and benchmarking would be useful in this respect. There might also be a need for a clear and transparent legal framework for the variety of pre-commercial procurement activities already in place, or being developed, in EU-27. Relation to State Aid legislation is one of the issues which might be clarified.

As «public procurement for innovation» (PPI) and «pre commercial procurement» (PCP) often involves more risk and requires more resources, it is very important to focus on the possible direct benefits to the procurer (better products, services or solutions; more efficient use of resources). The link between the organization's overall goals and the procu-

rement strategy therefore has to be strengthened. Innovation is a fairly new perspective to many public procurers, and both carrots and sticks are needed to ensure acceleration of the development in this field.

Appropriate carrots would be financial support or tax incentives, while sticks could be direct requirements from Ministries in their governing (dialogue) with subordinate agencies, to engage in a certain number of innovative activities including procurements.

Furthermore, the management of underlying agencies has to be evaluated on the basis of innovation and there has to be a long-term focus within the organization, so that there is sufficient time to consider innovation in the planning phase of procurements.»

### En strategi for leverandørutvikling

Mangfoldet i de kjøp det offentlige gjør er stort, og for eksempel kan behovet for langsiktighet av ulike hensyn gjøre seg gjeldende. På enkelte områder er behovet for langsiktighet større enn andre. Dette gjelder eksempelvis på barnevernsområdet, hvor brukernes behov for stabilitet er stort. Dette er et område Stortinget tidligere har behandlet, i forbindelse med representantforslag fra representanter fra Kristelig Folkeparti om rammevilkårene for ideelle aktører som driver helse-, omsorgs- og barnevernstjenester, Dokument 8:136 S (2009–2010). Statsråd Rigmor Aasrud peker i et brev til Stortinget av 16. juni 2010 på at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har valgt å benytte seg av rammeavtaler med en varighet på 4 + 2 år som standard, jf. Innst. 149 S (2010–2011).

På andre områder kan langsiktighet være avgjørende av hensyn til avskrivning av investeringer. Forslagsstillerne viser til at dette er et spørsmål som gjerne er særlig aktuelt der en privat aktør skal konkurrere mot offentlig aktør, noe som kan bidra til en styrking av leverandøriindustrien. Innkjøpsperspektivet ved anbud er svært viktig, men forslagsstillerne mener det bør ses nærmere på leverandørutviklingsperspektivet. I NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser, omtales leverandørutvikling i kapittel 13 Andre mulige konsekvenser for norsk anskaffelsesrett, i forbindelse med begrunnelsesplikten. Det uttales at:

«Det understrekes at leverandørutviklingsperspektivet er spesielt viktig når oppdragsgiver tildeler kontrakter etter mer skjønsmessige kriterier.»

Forslagsstillerne vil gjerne vise til muligheten for dialogkonferanser før konkurransegrunnlaget fastlegges, og mener denne muligheten bør brukes i større grad. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHOs) leverandørutviklingsprosjekt involverer bruk av piloter, og forslagsstillerne er kjent med at Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet og Nærings- og handelsdepartementet er involvert i prosjektet.

Det forutsettes at de lærdommer som trekkes av disse prosjektene blir brukt aktivt fremover. Det å styrke norske leverandører er ikke bare viktig for næringslivet, men også for det offentlige som i årene fremover møter store utfordringer. En sterk leverandørindustri vil kunne bidra til å utvikle fremtidsløsninger innen blant annet eldreomsorgen.

### Uavhengig konkurransenemnd

Forslagsstillerne er av den oppfatning at spørsmålet om leverandørutvikling også henger nøye sammen med at det i et marked er en sunn konkurranse.

For å sørge for at markedet er velfungerende forbyr konkurranse-loven samarbeid som begrenser konkurransen og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, samt at det skal føres kontroll med fusjoner og oppkjøp (foretakssammenslutninger). Gjeldende konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004, og har som formål å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Konkurransetilsynet ble etablert 1. januar 1994, samtidig med at konkurranse-loven og pristiltaks-loven trådte i kraft. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranse-loven. Fornyings-, administrasjons og kirke-departementet er klageinstans for tilsynets vedtak og avgjørelser. Forslagsstillerne viser til at det i lang tid har vært reist spørsmål ved om norske konkurransemyndigheter har mulighet til å utøve en effektiv konkurransepolitikk. Allerede i 2006 fremmet representanter fra Høyre et forslag om at det etableres en uavhengig konkurransenemnd for ankebehandling av konkurransesaker, på bakgrunn av at regjeringen Stoltenberg hadde omgjort Konkurransetilsynets vedtak i samtlige saker som var anket etter regjeringsskiftet høsten 2005. Det ble understreket at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) i et høringsbrev til Stortinget 28. november 2003 argumenterte med at Konkurranselovutvalget støttet en forbudslov, under den klare forutsetning at loven skulle forvaltes av et uavhengig konkurransetilsyn med en uavhengig konkurransenemnd som klageinstans. Det ble understreket viktigheten av at næringslivet kan ha tillit til at konkurranse-loven praktiseres på en åpen, ryddig, rettferdig og forutberegnelig måte. Da saken ble behandlet i Stortinget, avviste statsråd Heidi Grande Røys forslaget, men uttalte i brev av 27. november 2006 til Stortinget at:

«Under alle omstendigheter mener jeg loven har virket for kort og at erfaringsmaterialet er for spinkelt til at det er grunnlag for å foreta en så dyptgripende endring i loven som forslagsstillerne legger opp til.»

I Stortinget sluttet næringskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet seg til statsrådets vurdering av at loven hadde virket for kort og at erfaringsmaterialet var for tynt. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmet forslag om:

«(...) endringer i konkurranse-loven slik at det blir etablert en uavhengig konkurransenemnd i tråd med anbefalingene til Konkurranselovutvalget.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre ba:

«Regjeringen komme tilbake til Stortinget på en egnet måte vedrørende regler og systematikk med hensyn til klagebehandling på konkurranseområdet.»

Forslagsstillerne viser til at det har gått fire år siden regjeringspartiene avviste å innføre en konkurransenemnd med den begrunnelse at loven ikke hadde virket lenge nok, og at erfaringene var for få. I VG 18. november 2010 fremgikk det at Konkurransetilsynet er overkjørt syv ganger, og at og tilsynet har forbudt en rekke fusjoner i dagligvarebransjen, men blitt overprøvd. Daværende konkurransedirektør uttalte i denne forbindelse til VG at:

«Når vi over år ser tilbake på disse tapte slag, er det liten tvil om at det har bidratt til en større makt-konsentrasjon hvor forbrukeren er den tapende part.»

Forslagsstillerne vil ikke hevde at alle konkurransedirektørens tapte slag har vært politisk motiverte, men mener helhetsbildet i matmarkedet godt illustrerer konsekvensene av at klagebehandlingen i konkurransesakene foretas i et departement ledet av politisk ledelse, fremfor av en uavhengig nemnd. Forslagsstillerne mener erfaringsgrunnlaget for å kreve en uavhengig nemnd er større i dag enn i 2006, og at erfaringene nettopp fra matmarkedet viser både at hensynet til forbrukerne ikke i tilstrekkelig grad blir iver tatt og behovet for en uavhengig klagebehandling.

Forslagsstillerne er kjent med at det diskuteres om Konkurransetilsynets saksbehandling bør deles i etterforskning og vedtak, og at det er en løpende debatt om Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som bindende administrativt klageorgan. En oversikt over håndhevelsesorganene i EU og EØS viser at 16 land har et administrativt klageorgan, 3 land har en særdomstol, sju land benytter de alminnelige domstoler (herunder to land med forvaltningsdomstoler), mens tre land har rådgivende klageorgan. KOFA er et rådgivende klageorgan, med myndighet til å ilegge gebyr for ulovlige direktekjøp. Forslagsstillerne mener det er naturlig at også KOFA's rolle belyses videre.

**Forslag**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

**I**

Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbudsreglene for offentlige anskaffelser og legge frem en konkret og helhetlig strategi for Stortinget, som blant

annet skal bidra til mer innovasjon og leverandørutvikling, og at strategien legges frem for Stortinget innen utgangen av 2011.

**II**

Stortinget ber regjeringen styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurranse- nemnd for ankebehandling av konkurransesaker.

27. mai 2011