

Nærings- og fiskeridepartementet
v/ Næringsminister Monica Mæland

Innspill stortingsmelding om offentlige anskaffelser

Vi viser til invitasjon fra Nærings- og fiskeridepartementet og takker næringsministeren for oppfordringen til dialog og innspill til stortingsmelding om offentlige anskaffelser.

Referansegruppe

Området offentlige anskaffelser er komplekst. Konsekvensene av anskaffelsene er store og angår mange. Vi oppfordrer derfor departementet til å sikre seg et bredt informasjonsunderlag i arbeidet med den kommende stortingsmeldingen. Vi tror det vil være hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe med representasjon som speiler relevante og ulike interesser. Aktører som kan bidra med relevante betraktninger og informasjon, er eksempelvis oppdragsgivere, leverandører, kompetansemiljø som Difi og Nasjonalt program for leverandørutvikling, innkjøpsorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, samt fag- og sluttbrukerorganisasjoner.

Medtek Norge

Medtek Norge er bransjeorganisasjonen for helse- og velferdsteknologi. Vi representerer omlag hundre leverandører som samlet omsetter for ca. 9 mrd. kroner årlig. Leverandørene jobber i hovedsak med offentlige anskaffelser i helse og omsorgssektoren. Oppdragsgiverne er helseforetak, kommuner, fylker, NAV (Hjelpemidler og tilrettelegging) og Helfo (blåreseptordningen). Utviklingen i markedet i Norge styres av de offentlige innkjøpernes praksis. Denne praksisen har avgjørende betydning for innovasjon og produktutvikling, bransjekompetanse og næringsgrunnlag for små og mellomstore norske bedrifter. Vi er derfor engasjert i offentlige anskaffelser i helse- og omsorgssektoren i Norge.

1. Generelle kommentarer

Profesjonalisering av anskaffelsespraksis

Vi opplever at politikere og byråkrater erkjenner behovet for profesjonalisering av anskaffelsespraksis i offentlig sektor. Det utarbeides rapporter, dokumenter og konkrete initiativ for å bidra til utviklingen. Erkjennelsen av behovet for videreutvikling av den offentlige anskaffelsesprosessen er viktig og positiv.

Det er imidlertid avstand mellom rådene fra ulike anskaffelsesfaglige kompetansemiljøer og faktisk anskaffelsespraksis i landets ulike offentlige innkjøpsorganisasjoner. Fremdeles preges mange anskaffelsesprosesser av lite dialog, rigide kriterier, ubalanserte vilkår og lite fokus på planmessig implementering av kontrakter og kontraktsoppfølging.

Anskaffelser i pasientens helsetjeneste med bedre utnyttelse av samfunnets ressurser

Dagens tilbud av medisinske- og helseteknologiske løsninger har et stort og uforløst potensial som gir mulighet for å få enda mer helse for skattekronene. For å oppnå større gevinst, kreves mot til å utfordre status quo, i tillegg til vilje og handlekraft til å endre «silo-orientert» tankegang.

Kortsiktige løsninger og innsparinger på avdelingsnivå, løser ikke grunnleggende utfordringer på lengre sikt. Dersom man vil benytte anskaffelser som strategisk verktøy for å skape økt kapasitet i helsetjenesten, bedre behandlingstilbud og resultater, mener vi at gjeldende innkjøpspraksis ikke er godt nok egnet.

2. Våre innspill

- a) Anskaffelser som strategisk ledelsesverktøy i offentlige virksomheter
- b) Dialog og samarbeid åpner for de gode løsningene
- c) Optimalisering; Oppdragsgiver er best på behov – markedet er best på løsning
- d) Kompetanseheving
- e) Øke fokus på verdibidrag og helseøkonomi
- f) Sentraliserte innkjøp - utfordringer og muligheter ved nasjonale anskaffelser

3. Utdypende om de enkelte punktene

a) Anskaffelser som strategisk ledelsesverktøy i offentlige virksomheter

Det offentlige har som mål å oppnå god helse- og samfunnsøkonomi og verdiskapning. Den strukturelle og gjennomgående organiseringen av offentlige forvaltning- og finansieringssystemer i separate siloer, hindrer dette.

Den enkelte innkjøper eller innkjøpsenhet rapporterer og måles i sin respektive «budsjettsilo». Det er ingen incentiver som oppmuntrer til anskaffelse av produkter/tjenester som realiserer en samfunnsgevinst et annet sted i verdi- eller behandlingsskjeden, når denne kan øke belastningen i «egen silo».

Virksomhetens overordnede mål og strategi må gi føringer for incentiver og strategi i virksomhetens anskaffelser. Slike målsetninger forutsetter en sterk og tydelig forankring i virksomhetens toppledelse, over den enkelte budsjettsilo. Strategi for anskaffelser i spesialisthelsetjenesten (Sykehusinnkjøp HF) forankres og understøtter de overordnede målene for tjenestene som gis av helseministeren i oppdragsdokumentene. Det gjenstår imidlertid å se hvordan dette blir praktisert i forhold til mål i den enkelte anskaffelse.

b) Dialog og samarbeid åpner for de gode løsningene

I rapporten «*Innovative offentlige anskaffelser: Et effektivt verktøy for modernisering av offentlig sektor*» (2017), viser Menon Business Economics til at offentlige anskaffelser, i følge EU-kommisjonen, ikke når mer enn 50 % av målene som er satt for selve anskaffelsen. Årsaken er manglende informasjon om fordeler og ulemper ved ulike løsninger i markedet, feilanskaffelser, kostnadsoverskridelser osv. For anskaffelser knyttet til IKT, er dette tallet hele 70 %. Dette understreker betydningen av dialog og informasjonsinnhenting for et bredest mulig beslutningsgrunnlag.

Interaksjon fremmer innovasjon

I samme rapport vises det til at 43 % av leverandørene peker på at manglende interaksjon mellom innkjøpsorganisasjonene, fører til reduserte innovasjonsmuligheter.

I helsesektoren er det mange ulike interessenter på oppdragsgivers side som berøres av anskaffelsen. Det er derfor avgjørende med et godt forarbeid og informasjonssøk for å avdekke områder av betydning. Det er forøvrig viktig å huske den sentrale, men tause, interessenten som ikke har noen formell stemme, nemlig pasienten/sluttbrukeren. Det bør derfor stilles krav til rutiner og dokumentasjon av forarbeid og behovsavklaring internt hos oppdragsgiver.

Konstruktiv samhandling med markedet

Den første leverandørdialogen må begynne allerede i prosessen med å avklare behovene. Åpen dialog bidrar til identifisering av utfordringer og funksjonsbehov som skal løses i en fremtidig anskaffelse. Leverandørene kan bidra med verdifull informasjon, kunnskap og kompetanse om erfaringer, løsningsmuligheter og markedsutvikling.

Ved å begynne dialog med markedet i en tidlig fase, får alle parter bedre forutsetninger til å gjøre nødvendige tilpasninger/forberedelser med tanke på et optimalt anskaffelsesresultat.

Noen arenaer for dialog og samhandling:

1. Før arbeidet med anbudsdocumentene starter: leverandør- og dialogkonferanser og dialogmøter en-til-en,
2. Høringsrunde for anbudsgrunnlag før utsendelse av anbudsdocumentene: leverandører gis mulighet til innspill på produktinndeling og tildelingskriterier
3. Når tildeling er gjort og kontrakten skal underskrives og implementeres: oppstart- og / eller implementeringsmøte. Partene bør, blant annet, enes om felles informasjonsskriv/referat av kontrakten som verktøy for alle berørte brukere hos oppdragsgivere
4. I avtaleperioden: Regelmessige dialog- og evalueringsmøter under hele kontraktsperioden er en forutsetning for godt samarbeid og optimalt resultat av anskaffelsen. God kontraktsoppfølging med proaktiv dialog forebygger konflikter og bidrar til effektiv ressursbruk både for oppdragsgiver, leverandør og samfunnet. Kontraktsoppfølgingen bør dokumenteres for å videreføre erfaringer til andre anskaffelser.
5. Sluttevaluering og forberedelser til nytt anbud: en presis sluttevaluering og et dialogmøte er en viktig kilde til læring og erfaringsoverføring til fremtidige anskaffelsesprosesser, for alle

parter. Sluttevalueringen bør samles i en rapport og kommuniseres slik at de som skal være involvert i fremtidige anskaffelser får kjennskap til erfaringene som er gjort.

Dialogen mellom de ulike fagmiljøene, brukere og leverandører gir viktig og relevant informasjon om anskaffelsesområdet og resulterer i en bedre kravspesifikasjon, økt forutsigbarhet og mindre spørsmål og klager fra leverandører.

Vi mener det må skapes flere møteplasser mellom aktørene med sikte på å avdekke og diskutere flest mulige relevante forhold for å oppnå en best mulig samfunnsøkonomisk anskaffelse.

c) Optimalisering; Oppdragsgiver er best på behov – markedet er best på løsning

Anbudsspesifikasjonen er det viktigste dokumentet i henvendelsen til markedet. Det er gjennom spesifikasjonen at leverandørene skal forstå hva det er behov for, hvilket formål og ønsket resultat anskaffelsen har. Kriteriene må være konkrete og etterprøvbare, og de må sikre forutsigbarhet.

Det er vanlig praksis at oppdragsgiver anvender omfattende og konkrete tekniske kravspesifikasjoner. Dette resulterer i at oppdragsgiver begrenser leverandørenes muligheter for å gi tilbud på ulike og alternative løsninger. Ofte kan ikke leverandører tilby gode, nye løsninger, ettersom disse ikke møter de tekniske spesifikasjonene som oppdragsgiver har beskrevet.

De virkelig gode anskaffelsene tar utgangspunkt i virksomhetens faktiske behov og ønskede utvikling. En beskrivelse bør være gjennomgående og tydelig i problem-, behov- eller funksjonsbaserte spesifikasjoner, fremfor detaljerte, spesifikke og tekniske beskrivelser. Dette åpner for at leverandørene kan besvare med forslag til løsninger som oppdragsgiver kanskje ikke kjenner til. Dette er et viktig virkemiddel for å fremme innovative løsninger.

d) Gap mellom kompetanse og forventninger i innkjøpsmiljøene

Forventningene til innkjøperne og deres evne til nytenking og utvikling øker. Fra et fokus om ikke å gjøre feil i henhold til LOA/FOA, bør det i større grad fokuseres på hvordan anskaffelsene skal bidra til økt verdiskapning og samfunnsnytte. Dette innebærer et betydelig behov for økt kunnskap og ferdigheter i innkjøpsmiljøene.

Skal slike forventninger være realistiske, må myndighetene også stille krav om og legge til rette for kompetanseøkning på innkjøpssiden.

Medtek Norge mener det er viktig å tenke bredt når det gjelder kompetanseutvikling og sørge for tilbud på flere ulike nivåer. Tiltak for kompetanseheving er blant annet:

- Realisering av den lenge omtalte mastergraden i offentlige anskaffelser/innkjøp
- Øremerke midler til kurs og kompetanseheving av innkjøpere
- Styrke Difi`s rolle for gjennomføring av praktiske kompetanseaktiviteter og kurs (som eksempel vil vi nevne læringsarenaen «Bedre anskaffelser gjennom dialog»)
- Tiltak som styrker samarbeidet mellom oppdragsgivere og bransjeorganisasjonene, som leverandørnøytral representant

- Videreføre og øke kapasiteten og mandatet for Nasjonalt program for leverandørutvikling (NHO, KS, Difi)
- Tydeliggjøre virksomhetsledelsens ansvar for faglig utvikling gjennom deltakelse i innkjøpsnettverk, formidling av gode resultater i egen innkjøpsorganisasjon og utdanningstilbud

e) Øke fokus på verdibidrag og helseøkonomi

Menon Business Economics viser til at 60% av leverandørene til offentlig sektor, rapporterer at pris blir vektlagt mer enn kvaliteten ved anskaffelsen.

Varer og tjenester som har en høyere enhetspris, kan ha betydelig lavere implementering, drift- eller vedlikeholdskostnader over tid, enn billigere produkter. Hvis det for eksempel ikke tas høyde for livssykluskostnadene i evaluerings- og tildelingskriteriene, vil resultatet av anskaffelsen kanskje bli en dyrere anskaffelse med dårlig samfunnsøkonomisk resultat.

For å identifisere tilbudene med det beste forholdet mellom kvalitet og kostnad, mener vi det er helt nødvendig med metoder hvor man vurderer og differensierer et bredere spekter av kriterier enn det som er praksis i dag.

Verdibaserte anskaffelser

Formålet med verdibasert anskaffelsesmetodikk er å understøtte anskaffelser av løsninger som gir de beste behandlingsresultatene for pasienten, og totalt sett er mest økonomisk fordelaktig for oppdragsgiver.

Utgangspunktet for verdibaserte anskaffelser, er helsetjenestens kjernevirksomhet; å drive god og effektiv pasientbehandling. Verdibaserte anskaffelser, etter metoden «MEAT- Valuebased procurement», er et internasjonalt prosjekt hvor flere aktører, både myndigheter, leverandører og sykehus er involvert. Representanter fra oppdragsgiversiden i Norden har vært sparringspartnere og bidragsyttere i prosjektet.

Viktige dimensjoner

Med utgangspunkt i verdibegrepet og relevante bestemmelser i lovverket, deles evaluerings- og kvalitetskriteriene i et lagdelt rammeverk. Anskaffelsens kjerneverdi er verdiøkning i forhold til behandlingsresultater og behandlingskostnader. Neste lag verdibidrag er sekundære fordeler anskaffelsen gir pasientene, helsepersonellet, sykehuset/ institusjonen og helse og omsorgssystemet.

Det ytterste laget utgjør anskaffelsens verdibidrag på samfunnsnivå, for eksempel ved sosio-økonomiske konsekvenser, økt miljømessig, etisk og økonomisk bærekraft og stimulering til innovasjon.

Verdibaserte anskaffelser utvider fokuset i anskaffelsen til å inkludere sentrale og relevante aspekter, utover løsningenes tekniske egenskaper og pris per enhet. Medtek Norge mener verdibaserte anskaffelsesprosesser er en utvikling i tråd med myndighetenes satsing på innovative anskaffelser, og vil bidra til at anskaffelsene kan gjøres på et bredere og mer totaløkonomiske grunnlag.

f) Sentraliserte innkjøp - utfordringer og muligheter ved nasjonale anskaffelser

Sentralisering av offentlige innkjøp er en trend i mange sektorer. Det underliggende formålet er, som regel, å bremse veksten i offentlige utgifter. Medtek Norge er opptatt av at oppdragsgiversiden har et bevisst forhold til den praktiske betydningen av sentraliserte nasjonale anskaffelser som gjennomføres i NAV Kontor for Brukeranskaffelser og Sykehusinnkjøp HF. Helse- og omsorgssektorens kritiske kjernevirksomhet er direkte knyttet til innbyggere i en utsatt og sårbar situasjon. Vi mener derfor at det er ekstra viktig at kjernevirksomheten fortsatt sikrer god tilgang på viktige løsninger for pasienter og brukere. Dette hensynet må ikke glemmes når man sentraliserer og profesjonaliserer den viktige anskaffelsesfunksjonen.

I en rapport fra 2007 skiller Von der Fehr mellom to typer sentralisering:

1: Sentral organisering av innkjøp, dvs. at ansvaret for innkjøp samles. Fordelene med dette knyttes til typiske stordriftsfordeler ved større kompetanse administrativt, økonomisk, juridisk og ikke minst, innkjøpsfaglig.

Medtek Norges forventning til en sentralisert innkjøpsorganisasjon er profesjonalitet med høy kompetanse og godt strategisk lederskap i anskaffelsesarbeidet. Vi mener det fortsatt er mye å hente på standardisering av:

- gode prosesser
- balanserte avtalevilkår
- dialogrutiner i alle faser av anskaffelsesprosesser

Leverandørene ønsker seg hensiktsmessig standardisering for å redusere transaksjonskostnadene knyttet til de store og formelle innkjøpsprosessene.

2: Sentralisering av innkjøpene; med dette mens at innkjøpene samordnes og konsentreres på færre produkter og leverandører. Ønskede virkninger av dette er ofte knyttet til å standardisere leveransene og slik redusere administrative innkjøpskostnader og oppnå kvantumsrabatter.

Medtek Norge er opptatt av at dette veies opp mot helse og omsorgstjenestens behov for løsninger som passer et stort spekter av ulike og individuelle problemstillinger. Vi mener at helse- og omsorg er en sektor hvor et smalt spekter av gjennomsnittlige løsninger for mange, ikke vil dekke behovene på en god måte.

Konsekvenser for tilbudet av løsninger

I et marked med én kunde, vil små og spesialiserte leverandører ha vanskeligheter med å overleve i et sterkt sentralisert innkjøpsregime. Et slikt marked kjennetegnes med få rammeavtaler og et slik regime vil, på sikt, føre til strukturelle endringer i leverandørleddet. Særlig vil mindre og mer spesialiserte leverandører forsvinne. Når en leverandør, eller et forretningsområde er borte fra markedet, vil det ikke umiddelbart gjenoppstå, selv om markedsforholdene endrer seg. De som overlever i markedet vil derfor, først og fremst, være store leverandører med standardiserte produkter.

Dette kan få uheldige virkninger for helse- og omsorgssektoren selv. Det som vinnes på kort sikt ved å samle innkjøpene på færre produkter og leverandører kan, på lang sikt tapes, som følge av at

leverandørindustrien blir mer konsentrert og mindre mangfoldig.

Oppdeling av kontrakter

Vi er opptatt av at markedet åpnes opp og at flere leverandører får delta i anbudene. Oppdeling av kontrakten gir økt konkurranse ved at delkontraktene er bedre tilpasset små og mellomstore bedrifters kapasitet, fagområde og geografiske plassering. Oppdeling av store og omfattende avtalekontrakter, underbygger det viktige juridiske prinsippet om å åpne for, ikke begrense, konkurranse. Samtidig er det viktig at ethvert anbud er samfunnsmessig økonomisk forsvarlig, derfor bør størrelsen og hensikten med en oppdeling alltid vurderes.

Regionale og lokale kontrakter

Medtek Norge mener det er viktig at en sentral (og nasjonal) anskaffelsesenheter benytter seg av regionale og lokale kontrakter når dette er hensiktsmessig. Regionale og lokale kontrakter vil kunne gi fordeler som:

- Tilpasning til lokale brukerforhold og særegne prosedyrer, metoder og kompetansenivå
- Raskere tilgang på viktig innovasjon i deler av virksomheten pga. kontrakter med forskjellig tidsrom
- Stordriftsfordeler, ettersom konkurransene vil gjennomføres i regi av den sentrale anskaffelsesenheter
- En dynamisk markedsadgang for flere leverandører

Medtek Norge mener en mangfoldig og bærekraftig leverandørindustri er viktig for å gi norsk helse- og omsorgstjeneste bred tilgang på nye, innovative løsninger og kompetente service- og opplæringspartnere. Vi mener sektoren ikke er tjent med få hovedleverandører.

Oppsummering

Med ansvar for innkjøp for ca. 500 mrd. kroner årlig, hviler det et stort ansvar på landets mange offentlige innkjøpsenheter. Potensialet er stort og vi oppfordrer til fortsatt bevisstgjøring av landets mange innkjøpsorganisasjoner. Hver enkelte anskaffelse bør benyttes som verktøy for å gi brukerne enda bedre og mer effektive løsninger og på samme tid gi et positivt verdibidrag til samfunnsøkonomien i Norge.

Oppsummering av Medtek Norges innspill til den kommende stortingsmeldingen er:

1. Det bør nedsettes en referansegruppe som speiler relevante og ulike interessenter
2. Det bør legges vekt på konkrete tiltak for implementering av rådene fra anskaffelsesfaglige kompetansemiljøer
3. Krav om dokumenterte mål og strategier for anskaffelser som er forankret i virksomhetsmålene
4. Krav til rutiner og dokumentasjon av forarbeid, dialog og behovsavklaringen internt hos oppdragsgiver
5. Krav til rutiner og dokumentasjon av dialogaktiviteter med leverandører
6. Opprettelse av møteplasser mellom alle aktørene
7. Fokus på kompetanseøkning om behovsanalyse, beskrivelse og kravspesifikasjon (i motsetning til detaljerte tekniske spesifikasjoner)

8. Øke fokus på totaløkonomi, verdibidrag og helseøkonomi ved verdibaserte anskaffelser
9. Behov for kompetanseheving:
 - Realisering av den lenge omtalte mastergraden i offentlige anskaffelser/innkjøp
 - Øremerke midler til kurs og kompetanseheving av innkjøpere
 - Styrke Difis rolle for gjennomføring av praktiske kompetanseaktiviteter og kurs (f.eks. læringsarenaen «Bedre anskaffelser gjennom dialog»)
 - Tiltak som styrker samarbeidet mellom oppdragsgivere og bransjeorganisasjonene, som leverandørnøytral representant
 - Videreføre og øke kapasiteten og mandatet til Nasjonalt program for leverandørutvikling (NHO, KS, Difi)
 - Tydeliggjøre virksomhetsledelsens ansvar for faglig utvikling gjennom deltakelse i
 - innkjøpsnettverk, formidling av gode resultater i egen innkjøpsorganisasjon og utdanningstilbud
10. Viktige stordriftsfordeler ved sentralisering av innkjøpskompetansen:
 - Balanserte standardkontrakter (almennelike vilkår)
 - Faste rammer og klare rutiner for viktige dialogaktiviteter internt hos oppdragsgiver og eksternt med leverandører
 - Rutiner for gode anskaffelsesprosesser også i «ordinære» anskaffelser
 - Klare rutiner for prosesser under EØS-terskelverdi og dokumentasjon av disse prosessene
 - Overordnet målsetning og strategi for virksomhetens anskaffelser
11. Risiko knyttet til nasjonale og sentrale anskaffelser. Redusere risiko ved bla.:
 - Oppdeling av kontrakter
 - Anvendelse av regionale og lokale avtaler

Med vennlig hilsen



Trond Dahl Hansen
Adm. direktør
Medtek Norge

Kilder

- Medtek Norge 2015, «Den Ideelle anskaffelsesprosessen- dialog og samhandling»
- ECON Pöyry, «NAVs innkjøp av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne», ECON rapport nr. R-2008-089
- Von der Fehr 2007, «Sentralisering av Innkjøp i Helsesektoren»
- Menon Business Economics; «Innovative offentlige anskaffelser: Et effektivt verktøy for modernisering av offentlig sektor - hvis vi tar grep og fjerner barrierene»