

Deres ref.

Vår ref.
16/00054-2

Dato
19.09.2016

Uttalelse om forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser

Ansvarlig myndighet: Kunnskapsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke oppfyller utredningsinstruksens krav om utredning av statlige tiltak punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet anser at konsekvensutredningens største svakheter er at det ikke er foreslått alternative terskelverdier, at kostnadene for næringslivet ikke er tilstrekkelig belyst og at konkurranseeffekten ikke fremkommer godt nok.

Regelrådet påpeker at forslaget kan ha utilsiktede konsekvenser for små bedrifter, ved at de ikke vil gi tilbud ved offentlige anskaffelser, hvilket kan påvirke konkurransesituasjonen.

Regelrådet vil anmode Kunnskapsdepartementet om å utrede saken grundigere og sende den på ny høring.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Kunnskapsdepartementet skriver at bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser kan bidra til å fremme ryddige og seriøse arbeidsforhold, og dermed hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet. Videre påpeker departementet at krav om bruk av lærlinger kan være positivt for rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen.

Det foreslås at statlige myndigheter, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, offentligrettslige organer, og sammenslutninger med en eller flere oppdragsgivere skal være pliktige til å stille krav om lærlinger i anskaffelsesutlysninger knyttet til tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider.

Statlige myndigheter får en plikt til å kreve bruk av lærlinger ved kontrakter med en anslått verdi på minst 1,1 millioner kroner (eks. mva) og med varighet over tre måneder. Andre oppdragsgivere får en lærlingplikt ved kontrakter med en anslått verdi på minst 1,75 millioner kroner (eks. mva).

Departementet legger til grunn at utenlandske leverandører kan oppfylle kravet om lærlingplikt ved å benytte lærlingordning i opprinnelseslandet, eller, hvis opprinnelseslandet ikke har lærlingordning, benytte praksiselev fra opplæringsordning i opprinnelseslandet.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet skriver at bruk av lærlinger i arbeidet med å oppfylle offentlige kontrakter ikke medfører at den enkelte kontrakt blir dyrere. Lærlingen har lavere lønninger enn faglærte medarbeidere, og skaper verdi for arbeidsgiver ved å arbeide. I tillegg får bedrifter tilskudd fra fylkeskommunen som en kompensasjon for den tiden virksomheten bruker på opplæring.

Departementet mener at kravet om lærlinger vil medføre at flere seriøse aktører får oppdrag av det offentlige.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet vurderer om utredningsinstruksens krav til ulike lov- og forskriftsforslag er fulgt, og da særlig om konsekvensene for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst. Staten og offentlig sektor er en viktig oppdragsgiver for næringslivet, og kriteriene som blir stilt i anbudskonkurranser har stor betydning. Ifølge SSB utgjorde offentlige innkjøp 462 milliarder kroner i 2014¹. Regelrådet er derfor opptatt av utformingen av nye regler for offentlige anskaffelser.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal alltid besvares. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravene til enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet og hva vil man oppnå?

¹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2015-12-11>

Departementet har belyst problemet som skal løses og ønsket måloppnåelse. Departementet viser blant annet til at flere bransjer mangler faglært arbeidskraft og at i underkant av 10 000 søkere til læreplass blir stående uten kontrakt. Videre påpeker departementet at forslaget kan være med på å styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold.

Departementet har ikke vurdert nullalternativet og dagens erfaring med lærlingsklausuler. En slik vurdering ville tydeliggjort behovet og det nødvendige omfanget av den foreslåtte reguleringen.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Med bakgrunn i bestemmelsene i anskaffelsesloven, er departementets forskriftsforslag om lærlingplikt presentert som hovedtiltaket. Regelrådet vil likevel bemerke at loven gir betydelig handlingsrom for utformingen av forskriften, både hva gjelder omfang og terskelverdi for lærlingplikt. Den danske terskelverdien for lærlingplikt på 10 millioner kroner fremgår som et eksempel på alternativ terskelverdi i høringsnotatet. Departementet redegjør ikke hvorfor dette forslaget, eller andre høyere eller lavere terskelverdier, ikke er grundigere vurdert. Regelrådet savner en dypere diskusjon om alternative terskelverdier, med en vurdering av nytten og kostnaden for de forskjellige alternativene.

Departementet har ikke omtalt hvorvidt det vurderes å endre annen regulering eller virkemiddelbruk for å øke antall læreplasser i kombinasjon med forslaget til forskrift om lærlingplikt.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Departementet har vektlagt viktigheten av å sikre lærlingordningen som en viktig del av det norske utdanningssystemet, og signalisere at det offentlige ønsker å støtte opp om bedrifter som satser på langsiktig utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Departementet skriver at forskriften gjelder for statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter, og offentligrettslige organer, samt sammenslutninger med en eller flere slike oppdragsgivere.

I høringsnotatet fremgår det at de positive konsekvensene av lærlingplikt er «vanskelig å beregne», men departementet argumenterer at det vil ha positive effekter for antall lærlinger, samt øke verdiskapningen til arbeidsgivere og bidra til mindre arbeidslivskriminalitet. Departementet har imidlertid ikke tallfestet noen av virkningene som er omtalt.

Regelrådet vil vise til forarbeidene til anskaffelsesloven² der det står at innføring av blant annet lærlingplikt vil «kunne medføre økte transaksjonskostnader og høyere produksjonskostnader og mindre konkurranse» (side 79). Dette er vesentlige virkninger som må utredes grundigere. I lys av dette, mener Regelrådet at departementet må utrede bedre hva de samlede kostnadene er for næringslivet ved dette tiltaket. Hvis departementet legger til grunn at prisen av kontrakter som er knyttet opp mot lærlingplikt ikke vil øke, må dette begrunnes ytterligere.

Forslagets effekt på konkurransesituasjonen må vurderes grundig. Det må vurderes om forslaget kan gi konkurransevridninger, om forslaget vil ha ulik virkning for aktører som konkurrerer i samme marked, og om reguleringen vil redusere antall aktører i anbudsfasen som konkurrerer for offentlige oppdrag.

Departementet har ikke omtalt graden av usikkerhet knyttet til de ulike diskuterte virkningene.

2

4.1.5 Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?

I lys av føringene i anskaffelsesloven, ser Regelrådet grunn til at departementet bare har vurdert lærlingplikt som et tiltak for å øke bruken av lærlinger i arbeidsmarkedet og motvirke useriøse aktører i arbeidslivet.

Regelrådet savner likevel en bedre redegjøring for hvorfor departementet har foreslått den gitte terskelverdi, jf. punkt 4.1.2, og en systematisk presentasjon av kostnad og nytte.

4.1.6 Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Departementet har ikke diskutert forutsetninger for vellykket gjennomføring av lærlingplikten. Her anser Regelrådet det som hensiktsmessig at både veiledning og gode rutiner for kontroll (for å blant annet unngå brudd med reglene i produksjonsfasen) blir diskutert.

Videre vil Regelrådet reise spørsmålet om departementet har vurdert i hvilken grad forslaget innretning, der utenlandske aktører gis mulighet til å benytte lærlinger fra egne hjemland, vil påvirke andelen lærlinger i norske utdanningsløp som får lærlingplass.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) påpeker i sin veiledning til utredningsinstruksen at dersom et tiltak har vesentlige virkninger og få berørte eller ikke vesentlige virkninger og mange berørte burde en forenklet analyse vurderes.

I dette tilfellet mener Regelrådet at en forenklet analyse er nødvendig som et minimumsnivå, spesielt for å belyse særskilte positive og negative konsekvenser av forslaget for næringslivet, med fokus på påvirkningen på konkurransen, og mulig økte transaksjons- og produksjonskostnader.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Det fremkommer i høringsnotatet at tidlig involvering er gjennomført

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke blitt forelagt høringsforslaget. Regelrådet viser til punkt 4-3 i utredningsinstruksen om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet informeres.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Departementet har ikke vurdert konsekvenser av forslaget for små bedrifter særskilt. Regelrådet er opptatt av rammebetingelsene for små virksomheter, og anmoder departementet om å ha dette perspektivet tydelig med i det videre arbeidet med forslaget.

Regelrådet mener at økte transaksjons- og produksjonskostnader kan være relativt mer byrdefulle for små bedrifter enn for store. Regelrådet er bekymret for at forslaget kan ha utilsiktede konsekvenser for småbedrifter, og bidra til å fortrenge disse fra anbudsprosessen.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet har ikke gjort rede for fordelingsvirkninger av forslaget mellom de ulike gruppene av berørte. På bakgrunn av at næringslivet ser ut til å måtte ta kostnaden ved forslaget, ber Regelrådet om at det vurderes kompensierende tiltak. For eksempel kan nivået på lærlingtilskuddet vurderes.

7. Samlet vurdering

Regelrådet mener at utredningen av forslaget ikke oppfyller utredningsinstruksens krav om utredning av statlige tiltak. Regelrådet anser at konsekvensutredningens største svakheter er at det ikke er foreslått alternative terskelverdier, at kostnadene for næringslivet ikke er tilstrekkelig belyst og at effekten på konkurransen ikke fremkommer godt nok.

Regelrådet påpeker at forslaget kan ha utilsiktede konsekvenser for konkurransesituasjonen for småbedrifter og bidra til å fortrenge disse fra markedet.

Regelrådet anser at forslaget til forskrift ikke gir tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for høringsinstanser, og vil anmode Kunnskapsdepartementet om å utrede saken grundigere og sende den på ny høring. Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer