Samordning av statlige innkjøp

Utarbeidet for

Direktoratet for forvaltning og IKT

osloeconomics

OECONOMICA

FIRSTVENTURA

Oslo Economics-rapport 2011-8
Project number 2011-208-1020

Samordning av statlige innkjøp

Utarbeidet for

Direktoratet for forvaltning og IKT

Oslo Economics
Dronning Mauds gate 10 ● Postboks 1540 Vika ● 0117 Oslo

Innholdsfortegnelse

Sammendrag **1**
Problemstilling 1
Konklusjoner 2
1 Bakgrunn **8**
2 Prinsipiell analyse av samordning av statlig innkjøp **9**
2.1 Mange hensyn å ta når staten foretar innkjøp 9
2.2 Privatøkonomiske virkninger (innkjøps- og virksomhetsspesifikke) 10
2.3 Samfunnsmessige virkninger 14
2.4 Virkninger i forhold til anskaffelsesregelverket 17
2.5 Kriterier for vurdering av samordning av innkjøp 18
3 Organisering av og anskaffelser i statlig sektor **21**
3.1 Ulike tilknytningsformer 21
3.2 Antall statlige enheter 23
3.3 Statlige anskaffelser 25
4 Samordning av statlige anskaffelser i Norge **33**
4.1 Eksisterende samordning 33
4.2 Erfaringer med samordning 34
4.3 Tidligere innkjøpssamordninger 41
4.4 Norske erfaringer – hva er lærdommene? 44
5 Erfaringer fra samordning av statlige innkjøp i andre nordiske land **46**
5.1 Sverige 49
5.2 Danmark 54
5.3 Finland 58
5.4 Island 60
5.5 Nordiske erfaringer - hva er lærdommen? 60
6 Samordningsmodeller **62**
6.1 Praktiske og rettslige rammer og hovedmodeller 62
6.2 Aktuelle samordningsmodeller 71
6.3 Komparativ vurdering av samordningsmodellene 78
7 Markedsspesifikk analyse av samordning **103**
7.1 Strøm 105
7.2 PC og standard IKT-utstyr 107
7.3 Ombygging av biler for funksjonshemmede 110
7.4 Pasienttransport 113
7.5 Legemidler i spesialisthelsetjenesten 117
Litteratur og bakgrunnsdokumenter **121**
Vedlegg 1: Intervjuobjekter og intervjuguide **125**
Vedlegg 2: Analyse av samordningsmodeller **130**
Vedlegg 3: Oversikt over statlige forvaltningsenheter **133**

Sammendrag

Om samordning av statlige innkjøp er ønskelig og hvordan det bør skje er krevende spørsmål. Gevinstene er potensielt store hvis samordning gjøres på en god måte og kostnadene er potensielt høye hvis samordning gjøres feil. For å sikre effektiv samordning må produktet som skal anskaffelses vurderes konkret. Standardiserte produkter med lite behov for individuell tilpasning, hvor leveransen er enkel å kontraktsfeste og hvor staten utgjør en liten kjøper i markedet, vil normalt kunne kjøpes inn samordnet med utelukkende positive virkninger. For andre produkter og andre markeder må staten gjøre tilpasninger dersom samordning skal virke positivt.

Statens samlede innkjøp utgjorde 171 milliarder kroner i 2009 og det er grunn til å tro at staten kan oppnå betydelige gevinster ved økt samordning av egnede produkter.

Samordning kan skje gjennom ulike modeller avhengig av hva som er motivet for samordning. Et statlig rammeavtalesenter á la det som finnes i våre nordiske naboland er en aktuell modell for innkjøp av produkter som er særlig egnet for samordning. Andre modeller er mer aktuelle når produktene har egenskaper som gjør at samordning bør skje med varsomhet.

Problemstilling

Offentlig innkjøp i Norge utgjorde nesten 400 milliarder kroner i 2009. Nesten halvparten, det vil si i overkant av 171 milliarder kroner, var innkjøp i statsforvaltningen. Innkjøpene er så store at de utgjør en betydelig del av norsk økonomi. Hvordan anskaffelsene foretas kan derfor bety mye både for statens kostnader og for markedene innkjøpene gjøres i.

Offentlige innkjøp kan organiseres på forskjellige måter. Om anskaffelsene skal samordnes eller ikke er et viktig spørsmål. Offentlig innkjøpene skjer i dag både direkte fra hver enkelt offentlig aktør og gjennom etablerte innkjøpsnettverk på særskilte områder.

På oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har Oslo Economics i samarbeid med Firstventura og Oeconomica utredet fordeler og ulemper ved samordning av innkjøp. Prosjektet er avgrenset til å gjelde statlige innkjøp. Med

samordning menes i denne sammenheng koordinering av innkjøp mellom to eller flere statlige virksomheter.

Konklusjoner

På prinsipielt grunnlag er det både fordeler og ulemper med samordning av statlig innkjøp

Når staten skal foreta innkjøp av varer og tjenester, står den overfor tre hovedproblemstillinger: én privatøkonomisk (innkjøps- og virksomhetsspesifikk), én samfunnsmessig og én juridisk. Staten må for det første ta stilling til hvordan innkjøpet skal gjennomføres for å sikre at det som kjøpes inn er best mulig gitt behovet og gitt økonomiske hensyn. Staten har for det andre, i kraft av sin størrelse og rolle i samfunnet, et ansvar for at innkjøpene skjer i tråd med etablerte samfunnsstandarder og på en måte som ikke skader konkurransen i markedene. For det tredje må staten sikre at innkjøpene skjer i overenstemmelse med reglene om offentlige anskaffelse. Samordning av statlig kjøp kan ha betydning for alle tre problemstillingene.

Samordning av statlig kjøp kan gi flere privatøkonomiske (innkjøps- og virksomhetsspesifikke) fordeler. Det kan gi økt kjøpermakt og lavere priser, mer effektiv anbudsorganisering og oppbygging av innkjøpskompetanse, koordineringsgevinster og økt kompetanse om kontraktsstyring som kan gi markedsgevinster.

På kostnadssiden kan samordning gi privatøkonomiske (innkjøps- og virksomhetsspesifikke) ulemper. Det kan gi for høy grad av standardisering, øke behovet for kontraktsstyring og redusere innkjøpers kontroll over leverandøren.

Samordning av statlig kjøp kan videre ha både ønskede og uønskede samfunnsmessige virkninger. Samordning kan medføre at staten får økt kjøpermakt som blant annet motvirker skadelig markedsmakt hos leverandører, det kan gjøre det enklere å bruke statlig innkjøp som virkemiddel for å nå ulike samfunnsmål og satsninger, og det kan redusere uheldig favorisering av lokalt næringsliv. På den annen side kan økt statlig samordning medføre favorisering av store leverandører på bekostning av små leverandører og i noen tilfeller også svekket konkurranse på lang sikt.

Samordning av statlig innkjøp kan også påvirke hvordan staten forholder seg til og tilpasser seg anskaffelsesregelverket. Samordning kan bidra til å redusere ressurs-

innsatsen knyttet til oppfølging av anskaffelsesreglene i innkjøpsprosessene og det kan gi bedre etterlevelse av regelverket, gjennom bedre kompetanse hos innkjøperen.

Det er nødvendig med konkrete vurderinger av hver anskaffelse for å fastslå om samordning av innkjøp er fornuftig og hvordan eventuell samordning skal skje

At samordning av innkjøp i prinsippet kan være både skadelig og fordelaktig gjør at det er nødvendig med konkrete vurderinger av de aktuelle anskaffelsene for å ta stilling til om samordning er fornuftig og hvordan eventuell samordning skal skje.

I hvilken grad statlige innkjøp er egnet for samordning avhenger av bestemte forhold. Det er særlig tre dimensjoner som er avgjørende:

1. Hvorvidt produktene er standardiserte og om det er behov for individuell tilpasning

2. Om alle aspektene ved leveransene kan kontraktsfestes på en sikker og god måte

3. Om staten utgjør en dominerende kjøper i markedet (mer enn 50 prosent av kjøpene)

Hvis det som skal anskaffes i stor grad er standardisert med lite behov for individuell tilpasning, er enkelt å kontraktsfeste og ikke har staten som dominerende kjøper, er det sannsynlig at samordning først og fremst har positive virkninger.

Hvis produktet som skal anskaffes derimot enten er ikke-standardisert, krever stor grad av individuell tilpasning, er vanskelig å kontraktsfeste eller har staten som dominerende kjøper, er det fare for at samordning også gir negative virkninger. I slike tilfeller bør samordning skje med varsomhet.

Hvor store gevinster som kan oppnås ved samordning av innkjøp avhenger også av konkrete forhold ved produktet og markedet. Generelt er samordning mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Staten består av mange ulike enheter som kjøper et vidt spekter av varer og tjenester

Staten består av en rekke enheter. Ved utgangen av 2010 var det samlet sett 304 statlige forvaltningsenheter i Norge. Mange av disse enhetene har underliggende avdelinger/kontorer som kan ses på som separate enheter i denne sammenhengen. Antallet statlige enheter som kjøper inn varer og tjenester er trolig over 1000.

Hva slags og hvor store innkjøp som gjøres varierer fra sektor til sektor. Det er særlig innenfor helse- og sosialtjenester samt forsvar, politi og ordensmyndigheter at det kjøpes varer og tjenester for store verdier, og da særlig innenfor spesialist-helsetjenesten og forsvarssektoren. Også universitets- og høyskolesektoren er en sektor med høy verdi på innkjøpene.

Produktspekteret staten kjøper strekker seg fra skreddersydde tjenester til standard driftsmateriell. Det finnes imidlertid ikke statistikk som gir oversikt over hvilke produkter som kjøpes av staten og hvor store innkjøpene av ulike produkter er. At slik statistikk ikke finnes er beklagelig, blant annet fordi det gjør det vanskelig å estimere gevinstpotensialet ved å øke samordningen av statlig kjøp.

Det er både gode og dårlige erfaringer fra samordning av statlig kjøp i Norge

Samordning av statlig kjøp har vært praktisert lenge. I dag skjer samordning hoved-sakelig innenfor sektorgrenser, blant annet i helsesektoren, politisektoren og universitetssektoren. Det synes som om disse nettverkene i all hovedsak fungerer godt.

Samordning på tvers av hele staten skjer i liten grad etter at Statskjøp ble lagt ned for snart 10 år siden. Nedleggelsen av Statskjøp ble begrunnet med at innkjøp er en desentralisert oppgave og at sentrale innkjøp medførte en fare for at staten kunne utøve en innkjøpsmakt som reduserer konkurranse og effektivitet. Det eksisterer i dag noen felles rammeavtaler for departementene. Avtalene inngås og administreres av DepKjøp. Det er vårt inntrykk at avtalene i liten grad benyttes, og at aktivitetene i DepKjøp er lite kjent.

Den samordningen vi ser, er i hovedsak begrunnet i et ønske om å oppnå bedre betingelser på de aktuelle innkjøpene, og å styrke innkjøpskompetansen. Sam-ordning er i mindre grad motivert ut fra at det reduserer prosess- eller

transaksjonskostnader. Samordning har også i liten grad blitt brukt som virkemiddel for å nå bestemte samfunnsmål.

Statlige sektor i våre nordiske naboland samordner i større grad innkjøp av varer og tjenester enn den norske stat

I motsetning til Norge har Sverige, Danmark, Finland og Island en statlig innkjøpssentral som fremforhandler felles rammeavtaler for en rekke varer og tjenester. Det er flere varer og tjenestetyper som går igjen, blant annet PCer og IKT-relaterte produkter samt kontormøbler. Sentralene er ulikt organisert og har ulik forankring i det statlige systemet, fra heleide AS til internt organiserte enheter. Felles for sentrene er at statlige enheter er forpliktet til å benytte rammeavtalene som inngås, og at sentrene finansieres ved at leverandørene betaler en avgift knyttet til avropene på avtalene. Sentrene fungerer i all hovedsak også som rådgivende miljøer. Erfaringene er i all hovedsak positive. Det er blant annet beregnet økonomiske gevinster knyttet til lavere priser og lavere transaksjonskostnader, selv om det er diskusjoner knyttet til hvor store disse gevinstene er. Det er også utfordringer knyttet til avtalelojalitet, selv om de statlige enhetene er forpliktet til å benytte avtalene.

Samordning av statlig innkjøp kan skje på mange måter og avhenger hva formålet er

Samordning av statlig innkjøp innebærer at to eller flere statlige aktører koordinerer innkjøpene. Samordning kan organiseres på mange måter avhengig av hvilke aktører som er med og hva som er formålet med samordningen.

Vi har studert fire hovedmodeller som tar utgangspunkt i ulike perspektiv for samordning; stordriftsperspektivet, styringsperspektivet, det geografiske perspektivet og behovsperspektivet.

En modell etter *stordriftsperspektivet* innebærer at det foretas en sentral samordning av innkjøp i flest mulig statlige enheter. En slik modell ligner på den de andre nordiske landene har organisert gjennom statlige rammeavtalesenter. Modellen gir gjennom store innkjøp/høye volumer mulighet for svært gode kommersielle betingelser og oppdragsgivervennlige kontraktsbestemmelser. Lokal forankring og fleksibilitet kan være begrenset, og lokale og geografiske behov kan være utfordrende å ivareta. Mulighet for standardisering gir ytterligere økt potensial for effektivisering (internt og gjennom kommersielle betingelser). Transaksjonskostnader fordelt på mange oppdragsgivere er lave. Modellen

forutsetter høy innkjøps- og markedskompetanse. Kontraktsoppfølging vil kunne ivaretas på en profesjonell måte. Utrulling av e-handel kan få et stort løft. En sterk oppdragsgiver kan trolig påvirke samfunnsansvar positivt både med hensyn til kravstilling og oppfølging. Innovasjon vil kunne ivaretas på en god måte, men høyt fokus på standardisering vil kunne virke begrensende. Modellen gir stor kundemakt og det er risiko for å påvirke markedet negativt på sikt ved at antall leverandører reduseres og dermed øker konsentrasjonen i markedet.

En modell etter *styringsperspektivet* tar utgangspunkt i samordning av innkjøp i enheter i samme styringslinje. Modellen antas særlig å ha positive virkninger for muligheten til å stille krav og oppfølging av samfunnsansvar.

En modell etter et *geografisk perspektiv* tar utgangspunkt i samordning av innkjøp i enheter som geografisk er lokalisert i samme område. Lokal forankring og fleksibilitet, og geografiske behov kan ivaretas godt. En god geografisk forankring gjør at lokale små og mellomstore leverandører kan ivaretas godt. Ellers utpeker ikke modellen seg som særlig effektiviserende.

En modell etter *behovsperspektivet* tar utgangspunkt i samordning av like innkjøp eller innkjøp i enheter med like behov. Modellen gir mulighet for gode kommersielle betingelser. Modellen kan for gitte anskaffelser ha mye til felles med en modell etter *stordriftsperspektivet*. Mulighet for lokal forankring og fleksibilitet er godt ivaretatt. Mulighet for standardisering gir ytterligere økt potensial for effektivisering. Modellen muliggjør lave transaksjonskostnader, styrket innkjøpskompetanse og –strategi samt gir økt mulighet for profesjonell kontraktsstyring og oppfølging. Utrulling av e-handel kan få et stort løft. En større oppdragsgiver kan trolig påvirke samfunnsansvar positivt både med hensyn til kravstilling og oppfølging. Modellen gir gode muligheter for å stimulere og bidra til innovasjon. Likevel er det risiko for å påvirke markedet negativt på sikt dersom sammenfallende behov gjør at oppdragsgiver blir for stor.

Den komparative gjennomgangen av samordningsmodellene viser at det ikke på generelt grunnlag er mulig å peke ut en modell som den beste. Det er styrker og svakheter ved alle modellene for samordning av innkjøp. Ut i fra et effektiviseringsperspektiv framstår modeller etter stordrifts- og behovsperspektivet som mest nærliggende for produkter som egner seg for samordning.

Kompetanse er en suksessfaktor for vellykket samordning av statlig innkjøp

Staten kjøper inn varer og tjenester for store beløp og det er grunn til å tro at gevinstpotensialet ved effektiv samordning er betydelig. For at gevinstene skal utløses er det i tillegg til momentene over, avgjørende at enhetene som har/får ansvaret for samordningen har nødvendig kompetanse og ressurser. Vellykket samordning krever spisskompetanse på ulike områder (innkjøpsfag, samfunnsøkonomi og jus) og det er viktig at bemanningen er riktig. Uten den nødvendige kompetansen risikerer man både at gevinstpotensialet ikke realiseres og at samordningen påfører samfunnet kostnader.

1 Bakgrunn

På oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har Oslo Economics i samarbeid med Firstventura og Oeconomica blitt bedt om å utrede fordeler og ulemper ved samordning av innkjøp.[1] Prosjektet er avgrenset til å gjelde statlige innkjøp. Innkjøp i fylkeskommunene og kommunene omhandles derfor ikke i denne rapporten.

Med samordning menes i denne sammenheng koordinering av innkjøp mellom to eller flere virksomheter.

Rapporten er organisert slik at vi først, i kapittel 2, redegjør for fordeler og ulemper med samordning av innkjøp på generelt grunnlag. Deretter ser vi, i kapittel 3, på hvordan staten er organisert og hvordan anskaffelsene skjer i dag. I kapittel 4 studeres norske erfaringer med statlig samordning av innkjøp og i kapittel 5 studeres erfaringer fra andre nordiske land. I kapittel 6 redegjøres det for ulike samordningsmodeller. Til slutt gjennomføres det i kapittel 7 markeds-spesifikke analyser av fem ulike markeder.

Analysene er basert på økonomisk litteratur, på relevante publikasjoner og til-gjengelig statistikk som er oppsummert i litteraturlisten. Vi har videre gjennomført intervjuer med aktører med kjennskap til og erfaring med samordning av innkjøp. En oversikt over aktørene vi har snakket med og intervjuformen finnes i Vedlegg 1.

[1] Oeconomica har vært representert i prosjektet med professorene Christian Riis og Espen Moen.

2 Prinsipiell analyse av samordning av statlig innkjøp

2.1 Mange hensyn å ta når staten foretar innkjøp

Når staten skal foreta innkjøp av varer og tjenester, står den overfor tre hoved-problemstillinger: én privatøkonomisk, én samfunnsmessig og én juridisk.

- For det første må staten ta stilling til hvordan innkjøpet skal gjennomføres for å sikre at produktet som kjøpes inn er best mulig gitt behovet og gitt økonomiske hensyn (det privatøkonomiske hensynet).

- For det andre har staten i kraft av sin størrelse og rolle i samfunnet et ansvar for å foreta innkjøp på måte som ikke skader konkurransen i markedene og at innkjøpene skjer i tråd med viktige samfunnsmessige hensyn som for eksempel at miljø ivaretas på en best mulig måte (det samfunnsmessige hensynet).

- For det tredje må staten sikre at innkjøpene skjer i overenstemmelse med internasjonale forpliktelser, som i denne sammenhengen innebærer at lov om offentlige anskaffelser følges (det juridiske hensynet).

Effekten av å samordne statlige anskaffelser berør alle ovennevnte hensyn.

Det kan være privatøkonomiske (innkjøps- og virksomhetsspesifikke) gevinster ved samordning i form av besparelser ved utøvelse av kjøpermakt, reduserte transaksjonskostnader og koordineringsgevinster. De privatøkonomiske virkningene av samordning er imidlertid ikke entydig positive. Samordning kan bryte opp og forhindre for nære, positive relasjoner mellom leverandør og kunde som kan gi opphav til økte kostnader. Sentraliserte innkjøpsordninger kan også innebære en standardisering som er uheldig i de tilfellene leveransene skal tilpasses lokale behov, og hvor den direkte relasjonen mellom leverandør og bruker er viktig.

Statlig samordning av innkjøp kan gi samfunnsmessige gevinster dersom samordningen brukes som et virkemiddel for å nå bestemte samfunnsmål, for eksempel innen næringspolitikk, miljøpolitikk og lignende. Samordning kan på den annen side gi samfunnsøkonomiske kostnader dersom det statlige innkjøpet påvirker markedet negativt, for eksempel ved å kjøpe inn på en måte som kan skape monopoldannelser på leverandørsiden.

Statlig innkjøp av varer og tjenester må skje i overenstemmelse med reglene for offentlige anskaffelser. Regelverket er ressurs- og kompetansekrevende som det kan være vanskelig å følge på en effektiv måte for den enkelte innkjøper. Samordning av statlig innkjøp kan medføre at kompetansen styrkes og at innkjøpene i større grad skjer i tråd med anskaffelsesreglene.

Nedenfor skal vi utdype de privatøkonomiske, samfunnsmessige og juridiske virkninger som statlig samordning kan medføre.

2.2 Privatøkonomiske virkninger (innkjøps- og virksomhetsspesifikke)

Sett fra et privatøkonomisk (innkjøps- og virksomhetsspesifikt) perspektiv er optimal grad av samordning et spørsmål om hvordan transaksjonskostnadene gjøres minst mulig og hvordan man oppnår best mulig betingelser.

2.2.1 Potensielle gevinster

Følgende sider kan tillegges positiv vekt:

1. Samordning kan medføre sterkere kjøpermakt og lavere priser.

Samordning av statlig innkjøp kan av flere grunner gi lavere priser.

For det første kan staten gjennom samordning utøve monopsonimakt i de markedssegmenter hvor offentlig kjøp utgjør en stor andel av samlet etterspørsel. Monopsonistisk tilpasning innebærer at kjøper begrenser innkjøpene slik at likevektsprisen i markedet blir lavere. Som ved monopolmakt, medfører monoposonitilpasningen et effektivitetstap i økonomien.[2] En slik tilpasning er imidlertid lite sannsynlig, fordi det forutsetter at staten reduserer innkjøpsvolumet for å oppnå lavere innkjøpspris.

For det andre kan samordning gi kostnadsgevinster ved økt volum. Som følge av stordriftsfordeler i produksjon, distribusjon og salg kan staten oppnå en lavere enhetspris enn om innkjøpene ikke samordnes. Disse gevinstene er typisk både privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske. Redusert enhetspris som er en følge av kostnadsbesparelser gjenspeiler en samfunnsøkonomisk gevinst, mens redusert

[2] De faglige termene og hovedresonnementene her er behandlet i de fleste moderne lærebøker i mikroøkonomi. En standardreferanse er Jean Tirole, 1988.

enhetspris som følge av monopsonistisk tilpasning er en kilde til samfunnsøkonomisk tap. Dette skillet står sentralt i anvendelsen av konkurranseloven.[3]

For det tredje kan samordning gi økt kjøpermakt som kommer til uttrykk gjennom sterkere forhandlingsposisjon vis á vis større leverandører, noe som normalt vil gi bedre betingelser.

2. Samordning kan gi mer effektiv anbudsorganisering og oppbygging av innkjøpskompetanse.

En profesjonell innkjøpsorganisasjon kan bedre bygge opp og vedlikeholde en innkjøpskompetanse. Rutiner effektiviseres og relevant informasjon systematiseres og utnyttes. Dette kan blant annet ha stor betydning i vurderingen av de tilbud som mottas. Det kan også bedre sikre staten mot markedsmaktutnyttelse fra private leverandørers side, for eksempel i form av regional markedsdeling.[4] Hvis innkjøp desentraliseres, kan den bli for fragmentert til at denne type gevinster kan hentes ut.

Det er også bred internasjonal erfaring for at organiseringen av anbudskonkurransen har stor betydning for prisdannelsen. Anbudskonkurransen kan organiseres på mange måter og det er et betydelig internasjonalt erfaringsmateriale om hvordan designet av konkurransen påvirker betingelsene som bestiller oppnår (se blant annet Kemperer 2002). En bedre koordinering av anbudsrunder kan også ha betydning for hvor gode kontrakter staten oppnår.

3. Samordning kan gi markedsgevinster på områder hvor det er vanskelig å utforme effektive kontrakter

Offentlig sektor foretar løpende vurderinger av hva de skal bestille eksternt og hvor de skal være selvleverandør. Hvor effektive kontrakter som kan etableres med leverandører er et viktig hensyn i denne vurderingen. Dårlige kontrakter kan medføre at leveransene blir unødvendig dyre eller at kvaliteten ikke er akseptabel. Effektive kontrakter kan åpne for at staten henter ut mer av potensielle gevinstene

[3] Se Konkurransetilsynet internettsider "Kort om konkurransereglene"
[4] Avsløringene om asfaltkartell i regionale områder kan være at eksempel på det. For en nærmere beskrivelse av saken, se http://www.konkurransetilsynet.no/no/Aktuelt/Nyheter/Konkurransetilsynet-etterforsker-asfaltentreprenorer/

ved konkurranseutsetting. Hvis samordning gir rom for å bygge opp et mer profesjonelt apparat for kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging, kan gevinstene ved offentlig innkjøp bli større. Internasjonale studier av offentlige innkjøps-prosesser indikerer signifikante kostnadsgevinster, men samtidig med relativt stor spredning i oppnådde betingelser og i oppnådd kvalitet. Det siste forklares ofte ved svakheter i anbudsdesign (svak konkurranse, eller dårlige organiserte bud-prosesser), eller kontraktsinngåelse (for eksempel at kontrakten ikke i tilstrekkelig grad har sikret kvalitet).

4. Samordning kan gi koordineringsgevinster.

I utgangspunktet kan samordningsgevinster også hentes ut ved at samarbeid initieres av den enkelte statlige enhet. Det kan imidlertid være begrenset informasjon om hvilke gevinster som kan hentes ut, hvem som samarbeidet bør inngås med, og hvordan kostnader ved samordning skal fordeles. Samordning bidrar derfor til at koordineringen mellom statlige enheter skjer mer effektivt.

2.2.2 Potensielle kostnader

Selv om en kan oppnå betydelige gevinster ved samordning, er det også forhold som trekker i motsatt retning. Følgende negative sider ved samordning kan tenkes:

1. Samordning kan gi for høy grad av standardisering

Det er en fare for at samordning av innkjøpene medfører at leveransene i større grad må standardiseres. Dette er potensielt uheldig, særlig hvis det er stort behov for individuell tilpasning.

Problemet kan dempes ved at samordningen er selektiv, for eksempel ved at selve kontraktsutformingen og håndhevelsen skjer sentralt, samtidig som tilpasningen og implementeringen skjer gjennom en direkte prosess mellom leverandør og bruker. Imidlertid risikerer en da at gevinstene i form av økt priskonkurranse svekkes, og at administrasjonskostnadene ved samordninger øker.

2. Samordning medfører større grad av kontraktsstyring og økte kostnader

Samordning vil i mange tilfeller gjøre at innkjøpers direkte kontroll over underleverandøren reduseres, og at styring derfor i større grad skjer gjennom incentivkontrakter.[5] Effektiv kontraktsstyring fordrer imidlertid at det er mulig å skrive gode kontrakter. Dårlig spesifiserte kontrakter kan medføre vridninger. Et eksempel som er nevnt i litteraturen er leverandører som tar forskjellig profittmargin på ulike produkter, og så i ettertid sørger for at produktene med lav profittmargin aldri er tilgjengelige. Generelt er det ikke mulig å skrive kontrakter som fanger opp alle relevante forhold. Dermed kan en ikke fullt ut forhindre opportunistisk adferd hos leverandørene, og dermed agentkostnader.

Kontraktsstyring vil særlig være problematisk hvis a) kvalitet er vanskelig å spesifisere/verifisere, b) virkningene er utstrakt i tid, og c) leveransene fordrer samarbeid mellom forskjellige leverandører.

På den annen side kan samordning også gjøre at staten som kjøper blir mer profesjonell, og dermed blir bedre er i stand til å designe effektive kontrakter.

3. Samordning kan redusere innkjøpers kontroll over leverandøren

I mange situasjoner er relasjonskontrakter effektive for å redusere agentkostnadene. Hvis leverandøren vet at god kommunikasjon med oppdragsgiver og høy kvalitet på leveransene bedrer mulighetene for nye kontrakter, vil dette virke disiplinerende på leverandøren og gi vedkommende økte incentiver til å levere kvalitet. Relasjonskontrakter fordrer imidlertid tett kontakt mellom bruker og leverandør, noe som kan vanskeliggjøres ved samordning av innkjøpene.

Også her kan det være mulig å etablere systemer hvor deler av prosessen foregår samordnet, men der den direkte relasjonen mellom leverandør og bruker i stor grad opprettholdes (se punkt 1). Likevel mener vi at heterogene behov og agentproblemer knyttet til leveransene er et argument for lokale innkjøp. For samordningsprosessen er utfordringen å designe innkjøpsordningene slik at de lokale fortrinnene kan ivaretas.

---

[5] Denne problemstillingen har en rik, internasjonal litteratur. En standardreferanse er J.J. Laffont og J. Tirole 1993

2.3 Samfunnsmessige virkninger

Tradisjonelt har samordning av offentlige innkjøp blitt sett på som et virkemiddel for å redusere offentlige utgifter. I senere år har det imidlertid vært økende interesse for hvordan offentlig innkjøp kan brukes som en brekkstang for å nå målsettinger innenfor konkurransepolitikken, innovasjonspolitikk og annen næringspolitikk.

På grunn av det store volumet har offentlige innkjøp betydning for næringsutviklingen. Dermed kan statens innkjøpspolitikk også være næringspolitikk. Et eksempel er hvordan tidligere statsråd Victor Norman bidro til å styrke Norwegian i flymarkedet i en tidlig fase ved å inngå rammeavtale med Norwegian.

De næringsøkonomiske effektene er i de fleste tilfeller kun relevant hvis staten har betydelig kjøpermakt, for eksempel nærmere 50 prosent av samlet etterspørsel. Hvis staten ikke har betydelig kjøpermakt, er det næringspolitiske aspektet lite relevant.

1. Samordning kan medføre at staten opptrer som monopsonist

Et potensielt problem kan være at staten opptrer som monopsonist. En monopsonist kan oppnå lavere pris ved å redusere innkjøpsvolumet, og dermed klatre nedover tilbudskurven i markedet og oppnå lavere pris. Dette er analogt med monopolistens tilpasning. Monopsonitilpasning innebærer at det blir en kile mellom den marginale verdien av leveransene for staten og leverandørenes marginalkostnader – noe som er effektivitetsmessig uheldig. Trolig er monopsonitilpasning en lite relevant problemstilling i praksis. Først og fremst fordi innkjøpsvolumene i liten grad koordineres, men fremdeles bestemmes lokalt (i hvert fall med ordninger med rammeavtaler). Monopsonitilpasningen betinger en sterk koordinering av den samlede mengden som staten kjøper. Den innebærer videre at den enkelte enhet innenfor staten avstår fra kjøp som er rasjonelle i betydningen at de skaper større verdier for enheten enn den kostnaden som påløper ved innkjøpet.

Til forskjell fra monopsoni, er lavere enhetspris som følge av rene volumeffekter ikke en kilde til samfunnsøkonomisk tap. Ved stordriftsfordeler på produksjonssiden, i kontraktsinngåelsen eller ved implementeringen, vil typisk samordnet innkjøp kunne gi lavere enhetspris. Det er en reell samfunnsøkonomisk gevinst.

2. Samordning kan gi økt kjøpermakt som både kan være en fordel og en ulempe

I mange tilfeller vil staten forhandle med et begrenset antall aktører. Samordning vil i slike tilfeller medføre at staten står sterkere i disse forhandlingene.

Hvis sentraliseringen av innkjøpene gir staten kjøpermakt, slik at lavere priser oppnås, kan virkningene bli litt ulike på kort og lang sikt.

På kort sikt oppnår bedriftene typisk profitt (kvasirente), som avkastning på tidligere investeringer. Sterkere kjøpermakt medfører at deler av denne profitten overføres til staten. Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering fremstår dette som positivt, siden én krone på det offentliges hånd er mer verdt enn én krone på privat hånd (på grunn av dødvektstapet ved skatter).[6]

På lengre sikt er det rimelig å anta at bedriftene ikke oppnår profitt, det vil si oppnår en avkastning lik gjennomsnittsavkastningen i økonomien. Reduserte inntekter vil da ha betydning for næringsstrukturen på sikt, ved at færre bedrifter ønsker å etablere seg. Det er her en finner potensielle problemer.

a) Lavere priser i dag fører til monopoltendenser på sikt. Dermed kan prisene på sikt bli høyere. Dette argumentet er kun relevant når staten har spesielt stor markedsmakt. Problemet kan løses ved at staten eksplisitt velger som strategi å inngå kontrakter med flere leverandører, selv om dette på kort sikt ikke er kostnadsminimerende.

b) Økt kjøpermakt medfører redusert innovasjonstakt, ettersom staten tar gevinsten. Problemet kan oppstå hvis myndighetene alltid er i stand til å presse leverandørene slik at prisen på leveransen blir lik variable kostnader. Dette vil innebære at gevinstene ved innovasjoner hos leverandørene som gir opphav til kvalitetsforbedringer eller lavere kostnader vil tilfalle staten, og ikke bedriften. Dermed faller leverandørens incentiver til å satse på innovasjon. Dette refereres ofte til som hold-up problemet: leverandøren har begrenset mulighet til å oppnå

[6] Se for eksempel Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser for en nærmere forklaring: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

økt fortjeneste som følge av innovasjonene fordi kostnadene ved å utføre innovasjonene er ugjenkallelige.

Problemet kan avhjelpes ved at staten er bevisst på at innovative produkter og tjenester belønnes.

3. Samordning kan favorisere store leverandører på bekostning av lokale leverandører.

I utgangspunktet er det grunn til å tro at samordning av innkjøp vil medføre at lokalisering av bedriften får redusert betydning. Dermed er det lettere for de mest effektive bedriftene å ekspandere inn i nye markedssegmenter og fortrenge mindre effektive bedrifter. Dermed vil en større andel av produksjonen gjennomføres i kostnadseffektive bedrifter, og næringsstrukturen fremstår som mer effektiv.

En samordning kan imidlertid være er et problem hvis myndighetene har distriktspolitiske preferanser, og helst ser at produksjonen skjer lokalt. Hvor sterk den distriktsmessige effekten er, vil imidlertid variere, ettersom produksjonen (for eksempel av hotelltjenester) ofte vil finne sted lokalt uansett.

4. Samordning kan redusere suboptimering og uheldig favorisering av lokalt næringsliv.

Hvis innkjøp gjennomføres lokalt, kan dette medføre at den lokale enheten har incentiver som ikke sammenfaller med incentivene til staten. Hvis de lokale enhetene opererer i lokale markeder, for eksempel på kommunenivå, kan for eksempel lokalt næringsliv favoriseres. Dette er uheldig både fordi staten må betale mer for tjenestene enn det som er nødvendig, og fordi det kan ha en uheldig effekt på næringsstrukturen. I utgangspunktet er dette et større problem ved kommunale innkjøp enn ved statlige innkjøp, siden kommunen mottar skatteinntekter fra lokale leverandører, men ikke fra øvrige leverandører. Liknende effekter kan imidlertid også oppstå ved enkelte former for statlige innkjøp, for eksempel ved innkjøp til lokale sykehus.

5. Samordning kan gjøre det enklere å bruke statlig innkjøp som virkemiddel for å nå ulike samfunnsmål og satsninger

Statlig innkjøp kan brukes strategisk for å nå næringspolitiske mål. [7] Det er mange eksempler på hvordan dette kan skje. Staten kan for eksempel prioritere små bedrifter med vekstpotensial for å fremme konkurransen på sikt. Videre kan staten kjøpe inn med tanke på å fremme innovasjon. Atter igjen kan staten prioritere innkjøp fra bedrifter som kan dokumentere bestemte etiske standarder, miljø-vennlig drift, IA-bedrifter, osv.

For at bestemte samfunnsmessige mål skal oppnås ved hjelp av statlig innkjøp, er det en klar fordel at innkjøpene koordineres. Hvis statens ønsker å fremme økt miljøbevissthet, etisk handel eller samfunnsansvar hos norske bedrifter, kan krav til dokumentasjon av bestemte standarder knyttes til innkjøp. Hvis disse kravene gjelder for alle statlige kjøp vil effekten naturligvis være sterkere enn dersom kravene kun gjelder sporadisk.

Strategisk statlig kjøp kan også være problematisk. Det kan for det første innebære et brudd med prinsippet om nøytral næringspolitikk og medføre uheldige vridninger i ressursbruken. I tillegg kan det være krevende for innkjøperne å forholde seg til stadig nye mål ved innkjøp.

2.4 Virkninger i forhold til anskaffelsesregelverket

I snart 20 år har offentlige innkjøpere måttet forholde seg til lov om offentlig anskaffelser. Formålet i loven er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.

Ifølge loven skal oppdragsgiver opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører (LOA, § 5).

Oppdragsgiver skal videre sikre at hensynet til *forutberegnelighet*, *gjennom-siktighet* og *etterprøvbarhet* ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

[7] En god oversikt over hvordan samordning av innkjøp kan brukes til strategisk offentlig innkjøp er gitt av Sparro, M. og Albano, G.L. (2010)

For å sikre ta ovennevnte hensyn ivaretas er det utformet et relativt teknisk regelverk og det følger bestemte prosedyrekrav til enkeltinnkjøp. Prosedyrekravene blir omfattende hvis anskaffelsen overstiger 500 000 kroner.

Samordning av statlig innkjøp kan påvirke hvordan staten må forholde seg til regelverket og det kan påvirke hvordan staten tilpasser seg regelverket.

I de fleste anskaffelsesprosesser går det med ressurser til rådgivning i og oppfølging av anskaffelsesregelverket. Det er grunn til å tro at deler av denne ressursbruken er en fast kostnad, som påløper uavhengig av størrelsen på anskaffelsen. Samordning av statlig innkjøp vil for et gitt innkjøpsvolum føre til færre enkeltanskaffelser og det er derfor sannsynlig at ressursinnsatsen knyttet til rådgivning i og oppfølging av anskaffelsesreglene i innkjøpsprosessene kan reduseres (se Asplan Viak, 2008).

Riksrevisjonen har nylig undersøkt årsaker til at statlige virksomheter ikke etterlever anskaffelsesreglene (Riksrevisjonen (2011). I en spørreundersøkelse rettet mot statlige virksomheter ble manglende kompetanse om regelverket oppgitt som den viktigste forklaringen på at regelverket ikke ble fulgt.

Samordning av statlig innkjøp vil sannsynligvis føre til at kunnskapen om anskaffelsesreglene hos den som gjennomfører anskaffelsen blir styrket. Det vil igjen kunne gi bedre etterlevelse regelverket.

2.5 Kriterier for vurdering av samordning av innkjøp

I hvilken grad statlige innkjøp bør samordnes avhenger av flere forhold, og det finnes ikke en enkel oppskrift eller modell som kan anvendes i alle sammenhenger.

Når en skal velge grad av samordning, er varen/tjenestens art viktig[8]. Det er særlig tre dimensjoner ved leveransene som er viktige:

A. Hvorvidt produktene er standardiserte, eller om det er behov for individuell tilpasning

B. Om alle aspektene ved leveransene kan kontraktsfestes på en sikker og god måte

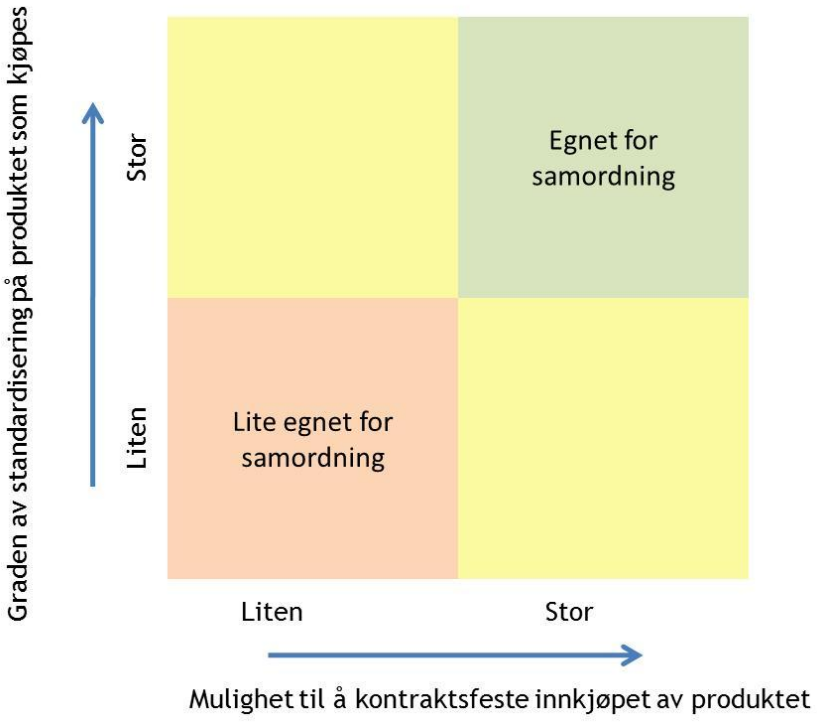
[8] I denne rapporten behandles varer og tjenester i all hovedsak samlet. Betegnelsen "produkt" brukes ofte som en samlebetegnelse på både varer og tjenester.

C. Om staten utgjør en dominerende kjøper i markedet (mer enn 50 prosent av kjøpene)

En konkret vurdering av ovennevnte forhold vil gi grunnlag for å vurdere hvor *egnet* innkjøpet av en vare eller tjeneste i staten er for samordning. Med *egnet* menes i denne sammenhengen at innkjøpet kan samordnes uten frykt for skadevirkninger. At produktet *ikke er egnet* betyr ikke at samordning frarådes, men at samordningen må skje med varsomhet.

Figur 2-1 nedenfor å illustrere hvordan kriteriene i A og B over vurderes.

Figur 2-1 Vurdering om innkjøpet av et produkt er egnet for samordning



Kilde: Oslo Economics/Oeconomica

Utfordringene ved samordning av innkjøp er større hvis produktene ikke er standardiserte eller kontrakterbare. Jo større spesialtilpasninger det er behov for, desto vanskeligere er det å samordne innkjøpene. Unntaket er hvis innkjøp og spesialtilpasning kan separeres. Er viktige sider ved tjenestene lite kontrakterbare, kan dette tilsi et behov for en nær relasjon mellom leverandør og bruker, og dermed bruk av relasjonskontrakter. Ofte vil dette gjøre samordning vanskeligere.

Når det gjelder samfunnsøkonomiske forhold, er det første punktet hvorvidt staten er en betydelig kjøper, la oss si over 50 prosent. I dette tilfellet bør staten, hvis den samordner sine innkjøp, være bevisst hvilke implikasjoner statens adferd kan ha på næringsstrukturen på sikt. For det første bør ikke staten utnytte kjøpermakten til å ekspropriere for mye av eksisterende leverandørers dekningsbidrag, siden det kan ha negative virkninger på innovasjonstakten og dynamikken i næringen. For det andre kan staten fostre konkurranse på sikt ved å benytte flere og mindre leverandører. Hvis det er vanskelig for staten å troverdiggjøre en avståelse fra for sterk grad av utnyttelse av kjøpermakt, kan dette isolert sett trekke i retning av at man bør være varsom med å samordne innkjøpene.

I tillegg til å vurdere om innkjøpet av et produkt er *egnet* til samordning, er det av interesse å vurdere hvor lønnsomt samordning er. Generelt er samordning mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort. Dette vil typisk være tilfelle hvis:

1) Leverandørsiden kjennetegnes ved selgermakt,

2) Det er betydelig heterogenitet på leverandørsiden, slik at potensielle gevinster er større

3) Det er betydelige stordriftsfordeler ved innkjøp

4) Potensialet for profesjonalisering og forenklinger av innkjøpsrutiner er stort

5) Kontraktsinngåelse er ressurskrevende (det siste vil til en viss grad stå i motsetning til punktet om kontrakterbarhet) og kan samordnes

Hvis produktene er standardiserte og kontrakterbare, vil samordning fremstå som insourcing av distribusjon og lagerhold. Privatøkonomisk er dette lønnsomt hvis prisgevinster som oppnås overskrider eventuelle økte transaksjonskostnader. I dette tilfellet kan sentraliserte innkjøp også vurderes.

I kapittel 6 skal vi vise hvordan vurderingen av samordning kan gjøres i praksis med utgangspunkt i et utvalg markedsspesifikke analyser.

3 Organisering av og anskaffelser i statlig sektor

Når samordning av innkjøp i statlig sektor vurderes, er det nyttig å se på hva statlig sektor omfatter, hva sektoren kjøper inn, i hvilket omfang og hvor ofte.

- Hva statlig sektor omfatter, det vil si hvor mange og hvilke enheter staten omfatter, kan si noe om potensialet for samordning både ut i fra en vurdering av antallet enheter og ut i fra en vurdering av koordinerings- og styringsmuligheter.

- Hva sektoren kjøper inn i hvilket omfang og hvor ofte, kan si noe om hvilke varer- og tjenester som kan egne seg for samordnet innkjøp, og hvor samordning potensielt kan gi en gevinst.

3.1 Ulike tilknytningsformer

Statlig myndighet og oppgaver er organisert på ulike måter i en rekke enheter innenfor ulike sektorer. Det øverste statlige administrative forvaltningsnivået i Norge er departementene. Departementene administrerer en rekke underliggende virksomheter som på ulike måter ivaretar myndighetsoppgaver. Disse virksomhetene har ulik tilknytningsform. Tilknytningsform beskriver den formelle organisasjonsstrukturen i staten og måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på. Tilknytningsformen gir føringer for bl.a. styringsprinsipp, statsrådens parlamentariske og konstitusjonelle ansvar, juridisk status, finansiering, budsjettilknytning, finansielt ansvar, ansattes rettigheter og gyldighet av offentlighetslov og forvaltningslov. Det kan skilles mellom tre hovedtyper tilknytningsformer: Forvaltningsorgan, selskap og stiftelser, se Tabell 3-1.

Tabell 3-1 Tilknytningsformer i staten

Tilknytningsform	Juridisk status	Styringsorgan og styringsprinsipp
Forvaltningsorgan:		
- Ordinære forvaltningsorgan, forvaltingsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter	Del av staten	Kongen / departement gjennom instruksjon
Selskap:		
- Statsaksjeselskap (heleide, deleide med majoritet), særlovsselskap	Eget rettssubjekt	Generalforsamling, eierstyring
- Statsforetak, helseforetak	Eget rettssubjekt	Foretaksmøte, eierstyring
Stiftelser:		
- Sentralstiftelser (etablert av departement alene eller under medvirkning fra departement), Randsonestiftelser (etablert av annet statlig organ alene eller i samarbeid med annet statlig organ)	Eget selv-stendig rettssubjekt	Styret, selvstyrende

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD)

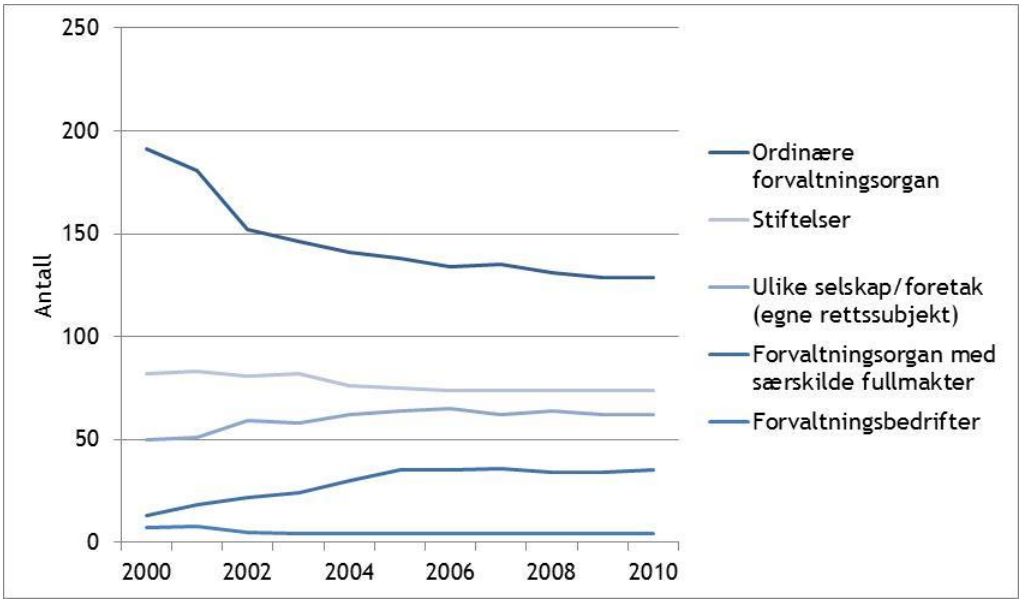
I diskusjonen om samordning av statlig innkjøp vil det være mest naturlig å avgrense diskusjonen om hvem som skal omfattes til forvaltningsorganene. Dette fordi disse er en del av staten, og det er en direkte styringslinje mellom overordnet departement og forvaltningsorganene. Selskap og stiftelser er selvstendige retts-subjekt, og det er større grad av armlengdes avstand mellom overordnet departe-ment og enhetene. Normalt er enhetene selskaper (eller stiftelser) nettopp fordi man ønsker at de skal ha en større grad av selvstendighet, og fordi de ofte opererer i markeder som kan kreve andre innfallsvinkler til innkjøp. Helseforetakene er

kanskje den største enkeltgruppen av slike enheter. Som vi kommer tilbake til har helseforetakene relativt omfattende grad av samordnet innkjøp innenfor sektoren.

3.2 Antall statlige enheter

Ved utgangen av 2010 var det samlet sett 304 statlige forvaltningsenheter i Norge (alle tilknytningsformer). I dette tallet er forvaltningsorgan med like oppgaver gruppert sammen, f.eks. er de ca. 90 enkeltambassadene som rapporterer til Utenriksdepartementet gruppert som en enhet. Organer med like oppgaver innenfor etater er gruppert på samme måte (f.eks. Fylkesarbeidskontor). Med i tallgrunnlaget er med andre ord alle nasjonale organ, sentralorgan som inngår i etater og grupper av organ under departement. Lokalnivå under etater (grupper og enkeltenheter) samt enkeltenheter som inngår i grupper er ikke tatt med. Det reelle antallet fysiske enheter er derfor betydelig større (over 1000 enheter). Nedenfor viser vi en oversikt over utviklingen i antallet statlige forvaltningsenheter sortert etter hovedtilknytningsform.

Figur 3-1 Utvikling i antall statlige forvaltningsenheter 2000 til 2010



Kilde: Forvaltningsdatabasen, NSD

Samlet sett er antallet statlige forvaltningsenheter (regnet på denne måten) redusert med om lag 40 siden 2000. Det er primært antallet forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som har økt, mens antallet ordinære forvaltningsorgan er redusert.

Enhetene er spredt geografisk med en hovedtyngde i Oslo. I Tabell 3-2 har vi vist den geografiske spredningen av forvaltningsorgan (det vil si ikke foretak, selskap og stiftelser).

Tabell 3-2 Geografisk fordeling av forvaltningsorgan per 1. januar 2011

Fylke	Enheter	Avdelinger	Sum
Østfold	5	2	7
Akershus	11	2	13
Oslo	130	1	131
Hedmark	6	5	11
Oppland	3	0	3
Buskerud	4	3	7
Vestfold	5	2	7
Telemark	2	4	6
Aust-Agder	2	3	5
Vest-Agder	3	0	3
Rogaland	8	2	10
Hordaland	14	4	18
Sogn og fjordane	4	3	7
Møre og Romsdal	6	1	7
Sør-Trøndelag	13	1	14
Nord-Trøndelag	3	4	7
Nordland	10	7	17
Troms	8	4	12
Finnmark	10	5	15
Svalbard	1	2	3

Kilde: Forvaltningsdatabasen, NSD

Når det gjelder det reelle antallet enkeltenhetene er statistikken mer begrenset. I Tabell 3-3 har vi oppsummert antallet enheter sortert etter sektor uavhengig av tilknytningsform.

Tabell 3-3 Antall enheter per sektor per 1. januar 2011

Sektor	Antall enheter
Alminnelig offentlig tjenesteyting	88
Forsvar	32
Offentlig orden og trygghet	74
Næringsøkonomiske formål	167
Miljøvern	12
Bolig og nærmiljø	11
Helse	27
Fritid, kultur og religion	61
Utdanning	72
Sosial beskyttelse	487
Sum	1 031

Kilde: Forvaltningsdatabasen, NSD

I vedlegg 3 har vi vist oversikt over alle disse enhetene sortert etter departementsområde.

3.3 Statlige anskaffelser

Samlet sett utgjorde offentlige anskaffelser nesten 400 milliarder kroner i 2009. Nesten halvparten, det vil si i overkant av 171 milliarder kroner, var innkjøp i statsforvaltningen inklusive forsvaret men eksklusiv statlig forretningsdrift. Forsvaret stor for om lag 25 milliarder av dette (SSB, 2011).

Offentlige innkjøp deles i tre hovedgrupper:

- Kjøp av varer og tjenester: Omfatter verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonen av den aktuelle offentlige tjenesten.
- Produktkjøp til husholdningene: Dette er statens finansiering av varer og tjenester som husholdningene forbruker, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler, refusjoner for egenbetalinger til allmennleger osv.
- Bruttoinvesteringer i fast realkapital: Dette omfatter anskaffelser av både materiell realkapital (for eksempel boliger, andre bygninger, anlegg,

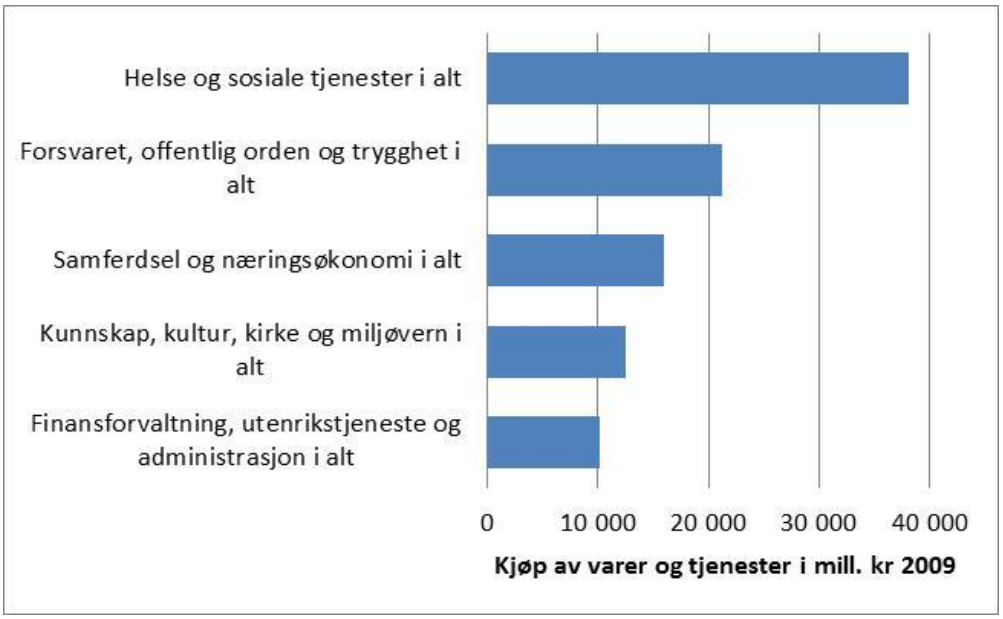
transportmidler, maskiner og produksjonsutstyr) og immateriell realkapital (EDB-programvare mv.).

Det er primært kjøp av varer og tjenester som er aktuelt å se nærmere på i forbindelse med vurdering av samordning av statlige innkjøp.

3.3.1 Kjøp av varer og tjenester i ulike sektorer

Omfanget av kjøp av varer og tjenester varierer betydelig mellom de ulike statlige sektorene. I Figur 3-2 har vi vist kjøp av varer og tjenester i 2009 for ulike statlige hovedsektorer, slik disse er definert i offisiell statistikk basert på statsregnskapet. Totalt summerer kjøp av varer og tjenester seg her til 98 mrd. kroner i 2009.

Figur 3-2 Kjøp av varer og tjenester i ulike statlige sektorer, mill. kroner 2009

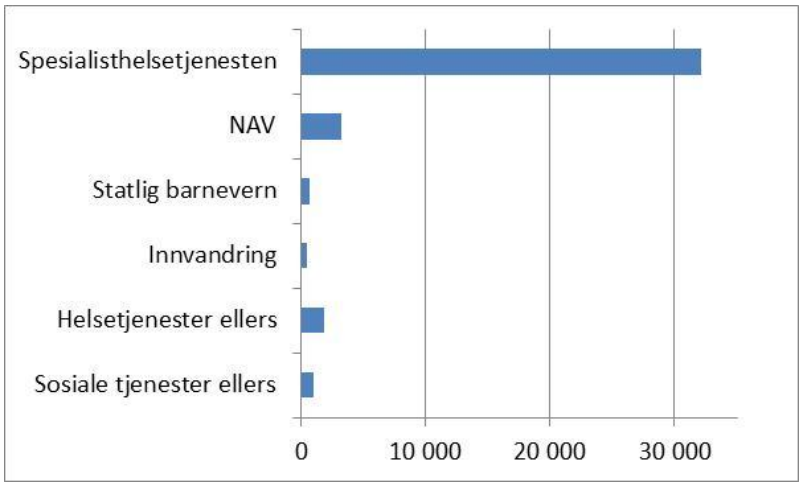


Kilde: SSB, StatRes

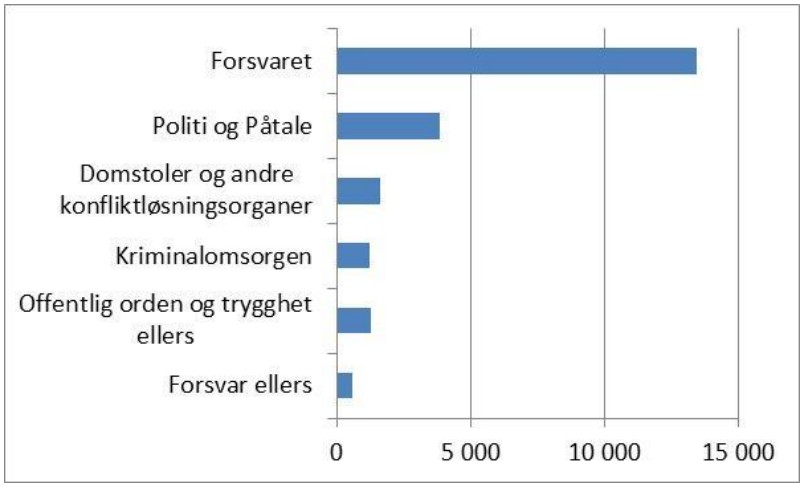
Det er særlig innenfor helse og sosiale tjenester samt forvar, politi og ordensmyndigheter at kjøp av varer og tjenester er høyt. I Figur 3-3 har vi spesifisert innkjøpene i hovedsektorene i ulike delområder. Det er særlig spesialisthelsetjenesten (sykehusene), forsvaret, universitets- og høgskolesektoren og Statens vegvesen som er stor aktører. Dette er ikke overraskende.

Figur 3-3 Kjøp av varer og tjenester spesifisert på enheter. Mill. kroner 2009.

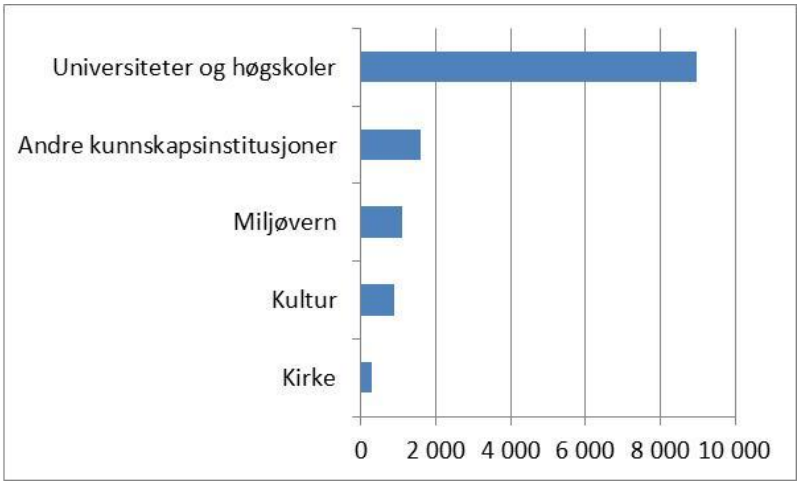
Helse og sosiale tjenester



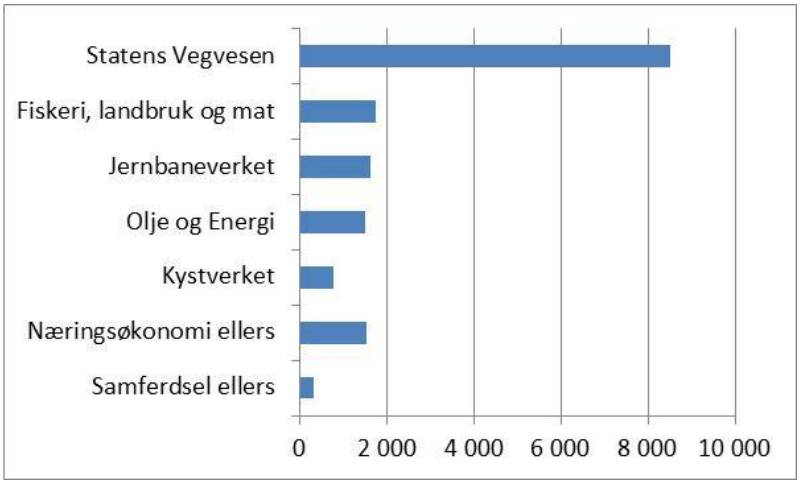
Forsvaret, offentlig orden og trygghet



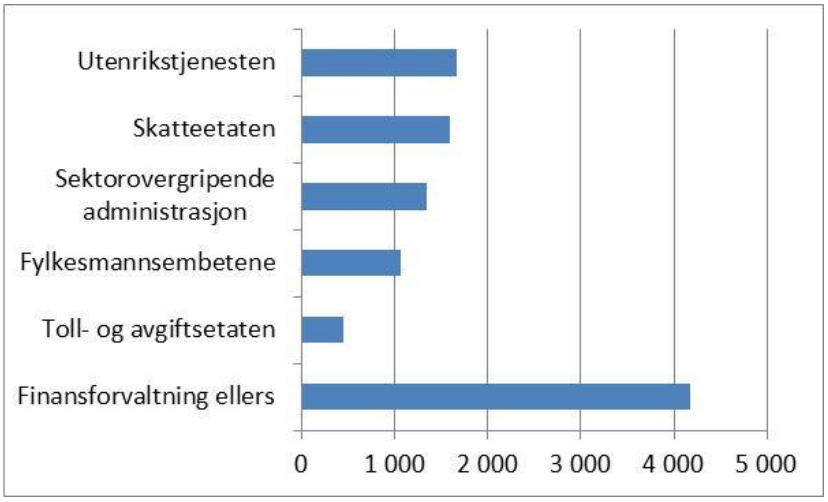
Kunnskap, kultur, kirke og miljøvern



Samferdsel og næringsøkonomi



Finansforvaltning, utenrikstjeneste og administrasjon



Kilde: SSB, StatRes

Målt ut i fra volum illustrerer oversiktene innenfor hvilke områder det potensielt kan være gevinster å hente ved å samordne innkjøp. Det er også innenfor flere av disse delområdene vi finner samordning av innkjøp allerede i dag, blant annet politi og helsevesen, se kapittel 4 hvor vi har beskrevet ulike erfaringer med dette. Det betyr at samordningseffekter trolig allerede er tatt ut på flere av de nevnte områdene.

3.3.2 Hvilke varer og tjenester kjøpes?

Kjøp av varer og tjenester omfatter en rekke ulike poster. I forbindelse med dette prosjektet har vi fått tilgang til tall som viser deler av statens utgifter til kjøp av varer og tjenester mer i detalj. Tallene er basert på statsregnskapets post 01 Driftsutgifter (se Finansdepartementet 2010). Postene er delt opp i en rekke underposter som benyttes til ulike utgiftskategorier:

Tabell 3-4 Underposter av post 01

Post	Underpost	Betegnelse
Post 01	Underpost 11-19	Lønn og godtgjørelse
	Underpost 21-29 hhv:	Utgifter til kjøp av varer og tjenester
	Underpost 21	*Maskiner, inventar og utstyr*
	Underpost 22	*Forbruksmateriell*
	Underpost 23	*Reiseutgifter*
	Underpost 24	*Kontortjenester m.m.*
	Underpost 25	*Konsulenttjenester*
	Underpost 26	*Ledig*
	Underpost 27	*Vedl.hold, drift av mask., transp.midl. m.m.*
	Underpost 28	*Vedlikehold av bygg og anlegg*
	Underpost 29	*Drift av bygninger*

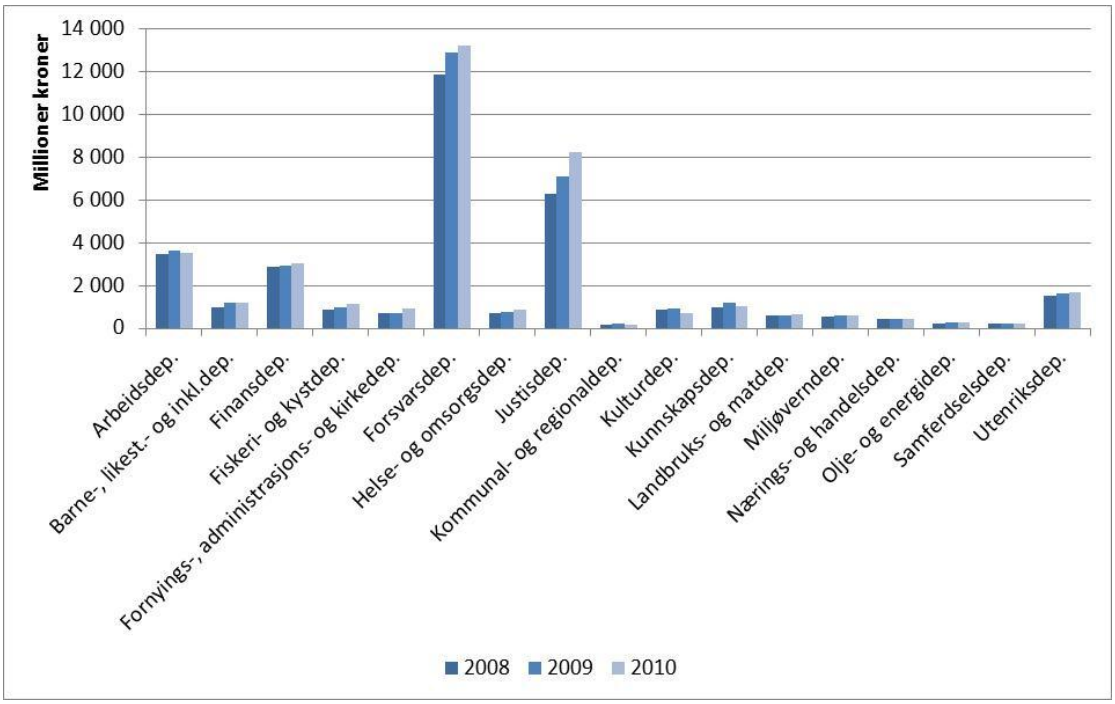
Kilde: Statens kontoplan, Rundskriv R-101 fra Finansdepartementet

Tallene som føres på post 01 er en *delmengde* av tallmaterialet benyttet i punkt 3.2.1. Tallene omfatter ikke post 21 (spesielle driftsutgifter – aktuelt for virksomheter som driver oppdragsvirksomhet eller inntektsgivende produksjon, og det er forutsatt stor grad av samsvar mellom utgifts- og inntektsside), post 22 (bl.a. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet), post 23 (Statens vegvesen og Jernbaneverket), post 24 (alle forvaltningsbedriftene), post 50 (virksomheter med særskilte fullmakter, herunder universitets- og høgskolesektoren) og helseforetakene.

I Figur 3-4 har vi først vist en oversikt over samlede utgifter på post 01 fordelt på de ulike departementsområdene i 2008, 2009 og 2010. Tallene viser utgifter til varer og tjenester i de aktuelle departementene og underliggende ordinære forvaltningsenheter (i henhold til avgrensningen over).

Totalt summerer utgiftene over denne posten seg til om lag 38 mrd. kroner i 2010.

Figur 3-4 Driftsutgifter (post 01) fordelt på departementsområde

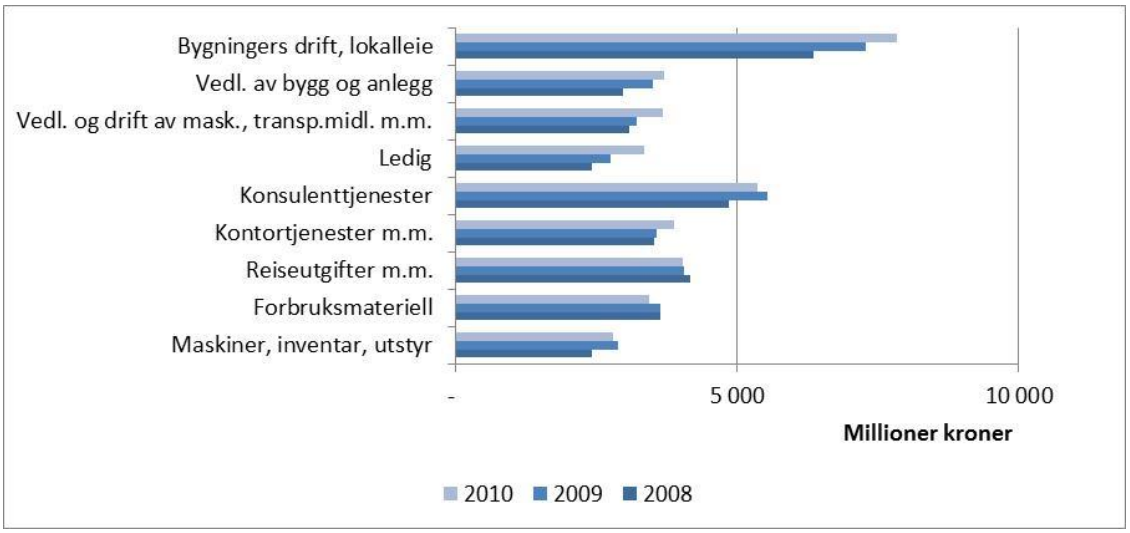


Kilde: SSØ

Det er særlig departementsområdene forsvar og justis som skiller seg ut. For de andre departementene ligger utgifter til varer og tjenester relativt jevnt, i hovedsak mellom 0,5 og 1 milliarder kroner per år, med unntak av utgifter som sorterer under Arbeidsdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet (mellom 2 og 4 milliarder kroner per år). For illustrasjonenes skyld; dersom samordning utløser en effektivitetsgevinst på 5 prosent på 0,5 milliarder kroner utgjør det en besparelse på 25 millioner kroner årlig.

Hva kjøpes inn? I Figur 3-5 har vi vist utgiftene fordelt på de ulike vare- og tjenestekategoriene.

Figur 3-5 Driftsutgifter (post 01) samlet fordelt på underposter

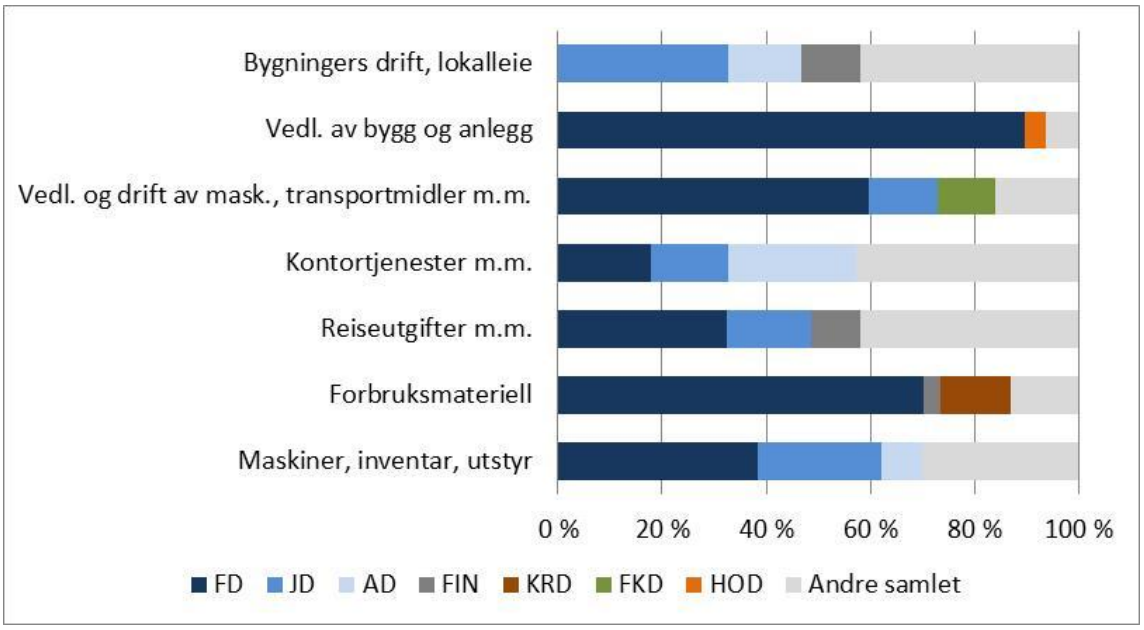


Kilde: SSØ

Summert over alle departementsområdene er utgifter til bygningers drift og lokalleie samt konsulenttjenester de største enkeltunderpostene. Begge disse postene har et årlig volum på over 5 milliarder kroner. For øvrig er utgiftene i størrelsesorden relativt like for de andre underpostene (om lag 3,5 til 4 milliarder per underpost i 2010).

Innenfor de ulike utgiftskategoriene er det noen innkjøpsaktører som dominerer. I Figur 3-6 har vi vist fordelingene av de ulike utgiftskategoriene. Figuren viser de tre største departementsområdene innenfor hver utgiftskategori. Øvrige departementsområder (totalt 14 områder) er i hvert enkelt tilfelle samlet under "Andre samlet".

Figur 3-6 Utgifter (post 01, underposter) fordelt på departementsområde



Kilde: SSØ

Figuren gir en indikasjon på hvor utgiftene i stor grad er konsentrert, og hvor utgiftene i større grad er spredt på flere områder/enheter. Dette kan igjen være interessant som et utgangspunkt i forhold til å vurdere muligheter for samordning av innkjøp. Store enkeltsektorer er interessante ut i fra et mulig potensial for samordning internt i området. Innenfor kategoriene vedlikehold av bygg og anlegg, vedlikehold og drift av maskiner, transportmidler m.m. og forbruksmateriell er forsvarsområdet dominerende. Innkjøp innenfor denne sektoren/dette området er i stor grad allerede internt samordnet i dag. Det samme gjelder innenfor justis-området (dominert av politi- og lensmannsetaten), som også er en stor anskaffer av flere av nevnte underposter. Justissektoren har også en samordnet innkjøps-funksjon på mange områder i dag gjennom Politiets data- og materielltjeneste (PDMT).

Utgiftsposter som i minst grad er konsentrert om enkelte departementsområder er bygningers drift, lokalleie, kontortjenester, reiseutgifter og maskiner, inventar og utstyr). Dette kan være områder som egner seg for større grad av samordning på tvers av områder, og hvor det i dag i mindre grad skjer en koordinering på tvers av statlige enheter.

4 Samordning av statlige anskaffelser i Norge

4.1 Eksisterende samordning

Firstventura kartla innkjøpsnettverk/samarbeid i Norge i 2007 (Firstventura, 2007). De identifiserte 41 innkjøpsnettverk med tilknytning til statlig sektor. Hva som legges i begrepet nettverk er ikke spesifisert.

Nettverkene er i stor grad sektorvise.

- Nesten ¼ av nettverkene (9 stykker) er nettverk innenfor helsesektoren, med utgangspunkt i helseregionene/helseforetakene. Nettverkene er i hovedsak organisert på regionnivå, men noen av nettverkene omfatter hele sektoren i den forstand at de dekker alle landets helseregioner/helseforetak (for eksempel Helseforetakenes Innkjøpsservice HINAS og Legemiddelinnkjøpssamarbeid LIS).

- Ytterligere 8 av nettverkene er innenfor energisektoren. På samme måte som for nettverkene i helsesektoren er disse nettverkene i stor grad også regionale. Statens tilknytning til nettverkene er primært gjennom eierskap i selskaper innen kraft og petroleum. Nettverkene involverer i svært liten grad statlige ordinære forvaltningsorganer innenfor sektoren.

- Innen utdanningssektoren, justissektoren og innen forsvaret er det flere innkjøpsnettverk som omfatter hele den aktuelle sektoren. Andre identifiserte nettverk synes mer begrenset.

- Departementenes innkjøpsservice er det eneste identifiserte nettverket som griper over sektorer. Nettverket omfatter alle departementene, SMK og Departementenes Servicesenter (DSS), men ikke underliggende etater.

Konklusjonen i Firstventura (2007) var da også at statlig innkjøpsnettverk først og fremst var å finne innenfor sektorer, og at samarbeid på tvers er mindre utbredt. Firstventura (2007) fant også at nettverkene varierte sterkt med hensyn til organisering, deltagelse, ressurser og kompetanse. Noen nettverk er opprettet for operativt innkjøpssamarbeid (etablering av fellesavtaler, rammeavtaler eller gjennomføring av konkrete anskaffelsesprosjekter), andre er møteplasser for erfaringsutveksling og kompetansedeling.

4.2 Erfaringer med samordning

Det foreligger i begrenset grad dokumenterte erfaringer fra de eksisterende statlige innkjøpsnettverkene i Norge. Nedenfor kommenterer vi noen erfaringer for utvalgte innkjøpssamarbeid i Norge basert på tilgjengelige publikasjoner og informasjon innhentet gjennom intervjuer.

4.2.1 Erfaringer med LIS

De regionale helseforetakene (RHFene) har inngått en samarbeidsavtale vedrørende legemiddelinnkjøp til helseforetakene. Betegnelsen på samarbeidet er Legemiddelinnkjøpssamarbeidet med forkortelsen LIS.

Formålet for LIS er å legge grunnlag for avtaler på kjøp og levering av legemidler og andre apotekvarer etter oppdrag fra helseforetakene, og dermed redusere kostnader for disse produktene. LIS innhenter tilbud på alle legemidler som anvendes i helseforetakene.

Det er til en hver tid avtalepartene som bestemmer hvilke virkestoff som skal settes ut på anbud. Avtalepartene er de 22 helseforetakene i Norge. Den enkelte avtalepart kan reservere seg for å delta på enkelte virkestoff. Dette skjer i liten grad i praksis.

LIS utlyser anbudskonkurransen, og framforhandler avtaler som regulerer maksimalpris og leveringsbetingelser. Normalt inngås avtalene for ett år av gangen. Det er den enkelte avtalepart som deretter avroper på avtalene, og som dermed velger sine produkter og leverandører. Avtaleparten er juridisk ansvarlig for egne kontrakter. Helseforetakene kjøpte i 2009 inn legemidler for 3,4 milliarder kroner. Om lag 80 prosent av legemiddelinnkjøp til norske sykehus blir i dag gjort med LIS sine avtalepriser.

Per mai 2011 administrerer LIS om lag 6200 avtaler. Driftskostnaden for LIS-administrasjonen var om lag 5,5 millioner kroner i 2009. Antall ansatte i administrasjonen i LIS er 4 (per mai 2011).

I Tabell 4-1 har vi vist resultatet av LIS for 2009.

Tabell 4-1 Resultat LIS 2009 sammenlignet med 2008 (endring i parentes)

	Kjøp ord. AIP (mill.kr)	Kjøp LIS AIP (mill.kr)	Prisreduksjon kr (mill.kr)	Pris-reduksjon %
Sum	2 476 (+253)	1 870 (+204)	605 (+45)	24,4 (-0,8 %)
Nasjonal avtaledekning	2006: 78,1 %	2007: 75 %	2008: 88 %	2009: 91 %

Kilde: LIS Årsrapport 2009

For 2009 ble det fremforhandlet rabatter på produkter hvor leverandørene ikke hadde gitt LIS-tilbud ved anbudene. Det er oppnådd rabatter som gir en nasjonal besparelse på ca. 6 mill. kr. i AIP tilsvarende 7,5 mill. kr. inkl. merverdiavgift.

4.2.2 Erfaringer med HINAS

I norsk målestokk er helseforetakene store innkjøpere av utstyr, materiell, varer og tjenester. Helseforetakene samlet, kjøper utstyr og forbruksmateriell for flere milliarder kroner i året. I internasjonal målestokk er imidlertid norske helseforetak små når det gjelder markedskraft og innkjøpsvolum. For dermed å kunne optimalisere de betingelsene norske helseforetak kan oppnå i markedet, er det påkrevd med samarbeid dem imellom.

Helseforetakenes Innkjøpsservice AS, eller HINAS, er helseforetakenes innkjøpsselskap. HINAS eies av de fire regionale helseforetakene og er organisert som et aksjeselskap. HINAS genererer og koordinerer felles innkjøpsavtaler for alle helseforetakene i Norge og har som målsetting å bruke samlet innkjøpsvolum for å generere besparelser for sykehusene. Gevinstene oppnås gjennom lavere priser, bedre kvalitet, sikrere leveranser, standardisering av produkter, mer effektiv organisering samt kompetanseoppbygging.. Selskapet har i dag et styre som består av 7 personer. Administrasjonen er lokalisert i Vadsø. Per mai 2011 var det 17 ansatte i HINAS. HINAS finansieres gjennom en avgift på 1 prosent av omsetningen på kontraktene de forvalter.

HINAS omsatte i 2010 for ca. 18 mill. NOK og forvalter felles avtaler for ca. 2,6 mrd. NOK årlig (2010).

De første årene konsentrerte HINAS seg om å inngå rammeavtaler om støttetjenester (for eksempel flyreiser). De siste årene har de imidlertid også inngått avtaler om medisinsk forbruksmateriell og medisinsk teknisk utstyr på vegne av helseforetakene. HINAS har i dag rammeavtaler på følgende områder:

Tabell 4-2 Rammeavtaleområder i HINAS

Annonseformidling	Inkontinensmateriell	Petroleumsprodukter
Annonsetjenester	Innfordringer	Papir- og plastprodukter
Bil - Kjøp/leasing og administrasjon	Insulinpumper og forbruksmateriell til insulinpumper	Plasma
Brune- og hvitevarer	IT-utstyr	Reisebyråtjenester
Digitale kart	Kontorrekvisita	Renholdsprodukter
Drivstoff	Leiebil	Sprøyter og Kanyler
Filter til ventilasjonsanlegg	Lyskilder	Telefoni
Flyreiser	Medieovervåkning	Utstyr til invasiv kardiologi
Helsetekstiler	Medisinske og tekniske gasser	Vikartjenester helsepersonell
Hotelltjenester	Multifunksjonsmaskiner	

Kilde: www.hinas.no

HINAS inngår både eneavtaler og parallelle rammeavtaler. Eksempler på områder med eneavtaler er fyringsolje og kontorrekvisita. Parallelle rammeavtaler er ofte påkrevd, særlig for medisinsk forbruksmateriell og medisinsk teknisk utstyr. HINAS opplyser at det er sterk lojalitet til avtalene.

HINAS anslår at innsparingene gjennom felles rammeavtaler er om lag 30 prosent på medisinsk forbruksmateriell og om lag 20 prosent på støttetjenester, målt i forhold til situasjonen uten felles rammeavtaler.

I strategiplanen for HINAS i perioden 2010-2014 er anskaffelser av medisinsk teknisk utstyr og medisinsk forbruksmateriell prioriterte områder. HINAS er særlig oppmerksom på behovet for å skape nærhet til brukerne, sårbarhet ved leveringsproblemer og uhensiktsmessig utvikling av konkurransen i markedet i dette anskaffelsesområdet. Helseforetakenes fagdirektører og NNI har i samarbeid med HINAS besluttet å utarbeide retningslinjer for å sikre forutsigbar og effektiv anskaffelsesprosesser. Disse retningslinjene forventes å være på plass i løpet av januar 2011 (Helse Sør-Øst RHF, 2010).

4.2.3 Erfaringer med PDMT

Politiets data- og materiellteneste (PDMT), som er en enhet underlagt Politidirektoratet, ble etablert ved en sammenslåing av Politiets datatjeneste og Politiets materiellteneste i 2004. PDMT skal være politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter når det gjelder ikt, materiell og logistikk og også eiendom, bygg og anlegg. PDMT skal løse oppgavene ved å anskaffe, utvikle, forvalte og drifte felles ikt-løsninger, utvikle politioperativt materiell og sikre politi- og lensmannsetaten tilgang til varer og tjenester til konkurransedyktige priser gjennom effektive og korrekte anskaffelsesprosesser. PDMT rådgir også politidistrikt og særorgan ved lokale anskaffelser, og arbeider for generell opplæring og kompetanseheving.

Politiet kjøper varer og tjenester for ca. 3,5 milliarder kroner hvert år (PDMT, 2009). PDMT gjør anskaffelser på to hovedområder; materiell og IKT. Innenfor materiell leveres 100 prosent fra markedet, mens de innen IKT-området utvikler og drifter en del selv.

PDMT hadde i 2010 ansvaret for 120 rammeavtaler. Kontraktsporteføljen består både av politirelaterte produkter, som våpen og ammunisjon, kjøretøy og annet polititeknisk utsyr samt administrative produkter, som kontorrekvisita. Alle enhetene i politiet er forpliktet til å benytte de felles rammeavtalene. Det er mulig å søke om fritak fra dette ved særlige omstendigheter, men dette skjer veldig sjeldent i praksis. I hovedsak er avtalevarigheten to år pluss mulighet for forlengelse i 1 pluss 1 år.

Det meste av det politirelaterte materiellet omsettes gjennom en egen nettbutikk. I 2010 var omsetningen i nettbutikken 76 millioner kroner. Omsetning på rammeavtalene for kjøretøy var i overkant av 90 millioner kroner, mens omsetning på avtalene for kontormateriell var om lag 23 millioner kroner.

Vi har ikke funnet beregninger som viser effekten av felles innkjøp i politiet. Imidlertid ga Justisdepartementet Politidirektoratet (POD) i 2010 om å foreta en bred gjennomgang av innkjøpsfunksjonen i politi- og lensmannsetaten (POD 2010). POD oversendte rapporten til Justisdepartementet i november 2010.

Rapporten er ikke tilgjengelig, men det gis i oversendelsesbrevet til Justisdepartementet et kort sammendrag av rapporten. Det heter i brevet at POD har utformet en innkjøpsstrategi for etaten gjeldende for 2011-2015. Strategien skal sikre en enhetlig og helhetlig planlegging, gjennomføring og oppfølging av innkjøp i

etaten, og bidra til bedre ressursutnyttelse og måloppnåelse i etaten. Rapporten om effektivisering av innkjøpsordningen er basert på innkjøpsstrategien og tar utgangspunkt i en kartlegging av nåsituasjonen i etaten på anskaffelsesområdet. Basert på innhentet informasjon fra distrikter og særorgan er det utarbeidet en overordnet handlingsplan som beskriver konkrete tiltak som bør gjennomføres for å realisere gevinster i etaten. Det er også innhentet erfaringer med organisering av innkjøpsfunksjonen i andre europeiske land, som viser at hensiktsmessig organisering av innkjøpsvirksomhet, med støtte av relevante verktøy og nødvendig kompetanse, kan gi store besparelser. Det refereres eksempelvis til at Danmark har gjennomført et program for innkjøpseffektivisering i statlig sektor der man har erfart en reduksjon på om lag 10 prosent i kostnader ved anskaffelser. For politiet i Norge betyr det 350 millioner kroner (se også PDMT (2011)).

Rapporten belyser gevinster ved mer effektive innkjøp i en allerede samordnet løsning, men kan likevel være egnet til å belyse potensial.

Det heter at en nøyaktig fastsettelse av gevinstpotensialet er vanskelig, da det er mange faktorer som griper inn i hverandre. Det slås likevel fast at det i perioden 2013-2015 skal være mulig å ta ut gevinster innen etatens anskaffelser både i form av økonomiske gevinster, flere sentrale rammeavtaler, bedre avtalevilkår og få klagesaker. I tillegg vil en profesjonell organisering av innkjøpsområdet antagelig bidra til å unngå saker som kan undergrave etatens omdømme, f. eks. anmerkninger fra Riksrevisjonen og negativ presseomtale.

Det er foretatt en beregning for gevinstrealisering for årene 2011–2015. I beregningene er ikke eiendom, bygg og anlegg tatt med. Under gitte forutsetninger er det beregnet en nettogevinst på 220 mill. NOK over perioden 2011 til 2015. Gevinstene er blant annet knyttet til økt avtalelojalitet i bruk av rammeavtaler og prisgevinster i innkjøpene.

I tillegg til økonomiske gevinster framhever PDMT at der er andre viktige gevinster av felles rammeavtaler, som følge av politiets innretning og virkemåte. Slike gevinster er blant annet knyttet til standardisering (politiet skal framstå enhetlig) og områder hvor samtidighet er viktig (for eksempel innføring av nye våpen).

I hovedsak er leveransene til PDMT fra internasjonale produsenter. Som innkjøper er PDMT små i internasjonal målestokk. PDMT har samarbeidet med politi-myndigheter i blant annet Sverige og Danmark ved enkelte innkjøp, for å øke

samlet volum i innkjøpene/kontraktene. I noen innkjøpsprosesser har PDMT hatt problemer med å få nok tilbydere. PDMT organiserer jevnlig leverandørkonferanser, blant annet for å engasjere leverandørene sterkere inn i anskaffelsesprosessene. Generelt får de tilbakemeldinger fra leverandørene at profesjonaliteten i anskaffelsene har økt.

4.2.4 Erfaringer med Departementenes innkjøpstjeneste

Departementenes innkjøpstjeneste (DepKjøp) ble etablert i 2003 som er resultat av at Statskjøp ble nedlagt. Enheten ble etablert som et eget prosjekt under Statens Forvaltningstjeneste primært for å bistå departementsfellesskapet ved større eller kompliserte anskaffelser.

DepKjøp ligger under Departementenes servicesenter (DDS) som en seksjon i kontortjenesteavdelingen. DepKjøp skal tilby faglig rådgivning til departementene, Statsministerens kontor og DSS i forbindelse med offentlige anskaffelser, og bidra til å effektivisere og modernisere anskaffelsesprosessene i departementene gjennom rådgivning, rettledning og kompetanseutvikling.

Det er ansatt 12 personer i DepKjøp som har erfaring fra både offentlig og privat sektor. Syv av de ansatte er jurister.

DepKjøp har inngått rammeavtaler på i alt 22 områder som departementene kan bruke. Områdene omfatter et vidt spekter av varer og tjenester, blant annet design og trykkeritjenester, fly, hotell- kurs- og konferansetjenester, kontor- og data-rekvisita, webtjenester, kopipapir, mobiltelefoner, møbler, PCer, reiser, skrivere med mer.

Det er frivillig for den enkelte innkjøper å bruke rammeavtalene. DepKjøp har ingen oversikt over hvor stor del av departementenes innkjøp som skjer gjennom rammeavtalene. DepKjøp har heller ikke vurdert om betingelsene som oppnås gjennom rammeavtalene gir departementenes besparelser.

DepKjøp har definert følgende målsettinger;

- å bygge opp fagmiljøet på området offentlig anskaffelser og kontraktsrett

- øke dialogen og samarbeid med det enkelte departement med tanke på å få tilbakemeldinger, forbedre og tilrettelegge tjenesten for det enkelte departement.[9]

Målsettingen indikerer at DepKjøps fokus ligger på å være en god rådgiver i innkjøpsprosesser, ikke en leverandør av rammeavtaler med gode betingelser.

4.2.5 Erfaringer med UNINETT

UNINETT er universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) felles innkjøpsaktør innenfor IKT og tele. UNINETT var opprinnelig universitetenes og høyskolesektorens Internettleverandør. Aktiviteten har etter hvert utvidet seg til å omfatte en bredere avtaleportefølje på vegne av UH-sektoren.

UNINETT eies av Kunnskapsdepartementet og består av morselskap og tre datterselskaper med rundt 100 faste ansatte. Virksomheten drives ikke-kommersielt, og alle resultater føres tilbake til det som er formålet med det enkelte selskap. Selskapene har felles kontorer i Teknobyen i Trondheim. Samlet omsetning i 2009 var 213 millioner kroner. UNINETT anslår kostnaden ved å drive innkjøpsenheten til om lag 3 millioner kroner per år.

UNINETT har i samarbeid med UH-sektoren forhandlet frem fellesavtaler på en rekke områder innen IKT. Før hver anskaffelsesprosess startes opp sender UNINETT ut informasjon til alle medlemmene. Virksomheter som ønsker å benytte seg av avtaler som skal inngås må melde sin interesse for prosessen. Det er viktig å gi sin tilslutning til å være med i prosessen før anbudet utlyses. Dette gir en rett, men ikke en plikt til å bruke avtalene når de er ferdige. Den som ikke gir sin tilslutning før anbudet utlyses, vil ikke ha mulighet til å benytte avtalene på noe tidspunkt senere.

Når avtalene er på plass, sendes det ut informasjon til alle om at avtalene er klare. Dersom det er inngått avtale med kun én leverandør, må den enkelte virksomhet signere en avropsavtale med leverandøren før man kan begynne å kjøpe på avtalen. Dersom det er inngått avtale med flere leverandører, må den enkelte virksomhet gjennomføre en minikonkurranse for å velge sin leverandør.

[9] Ifølge presentasjonen Departementenes servicesenter: DSS – DepKjøp Dagens tjenestetilbud, mottatt fra DepKjøp

Forslag til minikonkurransedokument sendes normalt ut av UNINETT sammen med informasjon om de nye avtalene. Når virksomheten har valgt leverandør etter minikonkurranse, signeres avropsavtale som beskrevet ovenfor.

Eksempler på avtaler i UNINETT er:

- AV-utstyr: Rammeavtaler for audiovisuelt-utstyr, samt installasjonstjenester.
- ADSL: Rammeavtaler for ADSL-levering til ansatte og studenter i UH-sektoren.
- Programvare: Rammeavtaler for det meste av tilgjengelig programvare fra Microsoft, Adobe, Symantec, m.fl.
- PC: Rammeavtaler for PC / server / mac og tilbehør
- Skrivere og multifunksjonsutstyr: Rammeavtaler for printere og multifunksjonsmaskiner, samt systemer for overvåkning og betaling.
- Datalagringsutstyr: Rammeavtaler for datalagringsutstyr, fra mindre lagringsenheter til store SAN-løsninger.
- Telefoni: Rammeavtaler for fasttelefoni og mobiltelefoni, samt mobilapparater

UNINETT mener selv at UH-sektoren har oppnådd besparelser på 10-15 prosent målt i forhold til situasjonen uten felles rammeavtaler.

4.3 Tidligere innkjøpssamordninger

I tillegg til de sektorvise innkjøpssamordningene som er drøftet over, har vi i Norge tidligere hatt sektorovergripende innkjøpssamordning gjennom Forvaltningsnett-samarbeidet og Statskjøp.

4.3.1 Forvaltningsnettsamarbeidet

Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) var opprinnelig et samarbeid mellom staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og kommunene ved Kommunenes Sentralforbund. Formålet var å etablere en felles innkjøpsordning på tele- og dataområdet for hele offentlig sektor.

Innkjøpsordningen ble planlagt og igangsatt i perioden fra 1996 til 1999. Ved inngangen til 2000 var det inngått rammeavtaler på et bredt utvalg av tele- og datatjenester og –produkter. I 2000 var det 35 leverandører inne på rammeavtalene med FNS. Blant disse var det flere regionale og mindre leverandører som kom inn som underleverandører. Omsetningen over avtalene økte raskt etter etableringen av avtalene. Omsetningen over avtalene i 1999 var nesten 2 milliarder kroner.

Bruken av rammeavtalene var frivillig for de som var omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Oppfølgingen av driften og avtalene ble fra 2000 lagt til en driftsenhet i den gang Statens forvaltningstjeneste, i avdeling Statskjøp.

Det ble foretatt evaluering av bruken av avtalene. I 1999 deltok mellom 350 og 400 kommuner, fylkeskommuner og statlige enheter i evalueringen. Nesten 60 prosent hadde benyttet FNS-avtalene. Av disse anbefalte 97 prosent andre brukere å benytte avtalene, og erfaringen med bruk av avtalene fikk i gjennomsnitt en score på 3,9 på en skala fra 1 (dårlig) til 5 (svært bra).

Gevinstene for den enkelte virksomhet ved å bruke FNS-avtalene oppsto gjennom redusert bruk av tid og kostnader knyttet til anskaffelsesprosessene. Ramme-avtalene innebar en forenkling både i arbeidet med kravspesifikasjonene og i selve prosessene. For offentlig sektor som helhet bidro avtalene til at offentlig sektor på tele- og dataområdet fikk en mer enhetlig og tydeligere grenseflate mot omverdenen, og at offentlig sektor framsto som en mer koordinert og krevende kunde. Gjennom samarbeidet ble det enklere å stille felles krav til tjenester, og delvis også påvirke utvikling av tjenester. Avtalene bidro til en standardiserings- og samordningseffekt innenfor tele- og dataområdet. Slike effekter var særlig viktige på områder som krevde koordinert aktivitet for å oppnå aktivitet, eksempelvis elektronisk datautveksling og digital signatur (kilde: Forvaltningsnettsamarbeidet 2000).

4.3.2 Statskjøp

Statens forvaltningstjeneste/Statskjøpsavdelingen (Ft/Statskjøp) inngikk statlige rammeavtaler fra tidlig på 1980-tallet. Hovedoppgaven til Ft/Statskjøp var å bidra til effektiv ressursbruk ved å koordinere og utnytte stordriftsfordeler innenfor offentlig innkjøp. I tillegg var Ft/Statskjøp et instrument for daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) for å bidra til å utvikle og gjennomføre en statlig innkjøpspolicy med tilhørende operative virkemidler på noen områder.

Forvaltningsnettavtalene ble som nevnt lagt inn i Ft/Statskjøp i 2000. For de øvrige rammeavtalene var fokuset rettet mot varer og tjenester som var egnet for rammeavtaler, som ble definert til å være hyllevarer og klart definerte tjenester. Avtalene strakk seg fra flyreiser, hotellopphold og kredittkort til biler og energi. I tillegg var det avtaler på det meste innen kontordrift.

Ved utgangen av 2001 hadde Ft/Statskjøp om lag 20 ansatte. Fire arbeidet med FNS-avtalene, mens fire arbeidet med e-handelsprogrammet. De øvrige tolv arbeidet med sentrale rammeavtaler og rådgiving, inkludert ledelse og administrasjon av enheten.

Regjeringen vedtok i midten av 2001 at Statens forvaltningstjeneste (Ft) skulle omstilles til å betjene departementsfellesskapet. Ettersom Statskjøpsavdelingen hadde et betydelig bredere nedslagsfelt enn et omorganisert Ft ville få, ble det besluttet å vurdere alternative roller og organisering for Statskjøp. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede Statskjøps framtidige rolle og organisering samt lokalisering. En viktig premiss for utredningen var å vurdere Statskjøps rolle og organisering ut i fra målsettingen om at man gjennom offentlig innkjøp skulle bidra til utvikling av et innovativt og konkurransedyktig næringsliv. Det var også viktig å unngå at offentlige innkjøp, gjennom utnyttelsen av markedsmakt, bidro til å begrense konkurransen i markedene på kort og lang sikt. Arbeidsgruppen la fram sin rapport i desember 2011.

I april 2002 sendte Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman ut en pressemelding om at Statskjøp skulle legges ned. I pressemeldingen heter det:

"… at statlige innkjøp i prinsippet er et desentralisert ansvar, dvs. at den enkelte virksomhet skal være direkte ansvarlig for egen innkjøpsvirksomhet. En for stor sentralisering av innkjøpene medfører etter ministerens mening en fare for at staten kan utøve en innkjøpsmakt som reduserer konkurranse og effektivitet.

At staten skal drive sin innkjøpsvirksomhet ut fra et større konkurransemessig perspektiv enn tidligere, innebærer også behov for organisatoriske endringer. I den forbindelse har arbeids- og administrasjonsministeren besluttet at virksomheten ved Statskjøpsavdelingen i Statens forvaltningstjeneste (Statskjøp) skal legges ned fra 01.01.2003."

Vi har ikke hatt tilgang til dokumentasjon som viser eventuelle effekter av Ft/Statskjøps virksomhet i den perioden de eksisterte.

4.4 Norske erfaringer – hva er lærdommene?

Basert på gjennomgangen over samt generelle inntrykk fra intervjuene, kan vi trekke ut noen hovedobservasjoner:

- Samordning på tvers av hele staten er redusert etter at Statskjøp ble lagt ned for snart 10 år siden og samordningen skjer i dag hovedsak innenfor sektorgrenser. Aktiviteten via DepKjøp er liten.

- Samordning har i hovedsak blitt brukt for å få bedre betingelser på de aktuelle innkjøpene, og for å styrke innkjøpskompetansen. Samordning er i liten grad motivert ut fra at det reduserer prosess- eller transaksjonskostnader. Samordning har også i liten grad blitt brukt som virkemiddel for å nå samfunnsmål.

- Samordning av innkjøp har gitt reduserte innkjøpskostnader. I hovedsak skyldes dette større volum i innkjøpene. Flere av organisasjonene melder også om at leverandørene er mer fornøyde med innkjøpsprosessene enn tidligere i de markedene som her er vurdert.

- Det er ulike måter å organisere innkjøpssamordning på, fra egne aksjeselskap, interne avdelinger og avtaler. De ulike organisasjonsmodellene har ulike fordeler og ulemper. Det er vanskelig å se om selve modellen har avgjørende betydning for utfallet.

- Samordningene har ulik bredde, fra de helt produktspesifikke til de mer produktovergripende.

- De sektorspesifikke samordningsorganisasjonene har i flere tilfeller utvidet porteføljen av varer og tjenester som er omfattet av felles rammeavtaler. Dette kan tyde på at samordningen innenfor de enkelte områdene har fungerer bra.

- Representanter for leverandørsiden er generelt positive til samordning, gitt at innkjøpene skjer på en god måte. Dette betyr at juridisk og faglig kompetanse samt markedsmessig forståelse er kritiske suksessfaktorer. Samordning av dårlig innkjøpspraksis har betydelige negative konsekvenser.

- Det er noe ulikt syn på hvordan samordning best kan skje.

- Flere framhever frivillighet som et viktig kriterium for vellykkede samordningsmodeller. På denne måten må avtalene i seg selv være så attraktive at de tiltrekker seg interessenter. Andre framhever imidlertid at pålegg er viktig for å oppnå tilstrekkelig volum for å framforhandle gode avtaler.

5 Erfaringer fra samordning av statlige innkjøp i andre nordiske land

Vi finner flere eksempler på samordning av offentlige/statlige anskaffelser i de andre nordiske landene. Både Sverige, Danmark, Finland og Island har etablert en form for sentral innkjøpsenhet som koordinerer statlige kjøp på tvers av enheter. Det finnes også ulike andre ordninger som koordinerer innkjøp i deler av statlig sektor, eksempelvis innenfor en sektor.

I dette kapittelet oppsummerer vi erfaringer knyttet til sentrale innkjøpsenheter i Sverige, Danmark, Finland og Island. Framstillingen av erfaringene er basert på gjennomgang av tilgjengelige studier. I hovedsak fokuserer studiene på innretning og organisering av den sentrale enheten og effekter av samordningen på henholdsvis pris på de aktuelle varene og tjenestene og prosesskostnader knyttet til anskaffelsene. Studiene berører i liten grad faktiske effekter på markedet eller lignende. I Tabell 5-1 har vi oppsummert hovedfunn på tvers av landene. Erfaringsmaterialet dokumenterer ikke nødvendigvis de samme forholdene i alle landene. Erfaringene fra hvert av landene dokumenteres nærmere i delkapitlene etter tabellen.

Tabell 5-1 Oppsummering av hovedfunn

	Sverige	Danmark 1	Danmark 2	Finland	Island
Navn på sentral innkjøpsenhet	Den statliga inköpssamordningen	Statens Indköb	Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)	Hansel OY	Ríksikaup
Organisering	Fem rammeavtaleansvarlige myndigheter	Enhet under Økonomistyrelsen. Konserninnkjøpere på ministerområdene	Aksjeselskap eid 55 pst av staten og 45 pst av Kommunernes Landsforening	Helstatlig selskap under Finansdepartementet	Underlagt Finans-departementet
Ansatte			86	55	
Hvem omfattes	Statlige myndigheter under regjeringen (obligatorisk), rammeavtaler innenfor IKT kan benyttes av kommuner og landsting	Statlige myndigheter (obligatorisk), frivillig for kommuner og selveide statlige institusjoner	Statlige myndigheter regioner, kommuner (hovedsakelig frivillig)	Statlige myndigheter og departement (obligatorisk), ikke mulig for kommuner å benytte avtalene	Statlige virksomheter og selskaper (obligatorisk)
Hovedgrupper av varer og tjenester	8 hovedvareområder	23 innkjøpsområder	15 hovedvareområder	IKT, administrative tjenester, materiell og tekniske tjenester	
Finansiering	Leverandørene - Prosentsats på omsetning gjennom rammeavtalene		Leverandørene - Prosentmessig avgift på omsetning gjennom rammeavtalene	Leverandørene - Prosentmessig avgift på omsetning gjennom rammeavtalene	Inntekter fra brukerne etter tariff satt av Finans-departementet
Anskaffelser gjennom avtalene	8,3 mrd. SEK (2009)	6,4 mrd. DKK (2009)	13 mrd. DKK (2009)	553 mill. euro (2010)	

	Sverige	Danmark 1	Danmark 2	Finland	Island
Besparelser	Gjennomsnittlig besparelse 12-30 pst på pris Prosesskostnader reduseres med 2-20 pst 8 pst	Samlede innsparinger (pris og prosess) hittil beregnet til 800 mill. DKK.	Besparelser på 5-25 pst	Samlede innsparinger (pris og prosess) beregnet til 235 mill. euro ved utnyttelse av avtalene.	
Markedsspesifikke erfaringer	Ca. 700 leverandører + ca. 1300 underleverandører 70 pst av leverandørene er SMB Benyttet særskilte tiltak for å sikre SMB Ikke erfart uheldig markedskonsentrasjon	Ca. 200 leverandører og under-leverandører	Ca. 300 leverandører (2009)	Ca. 400 leverandører Benyttet særskilte tiltak for å sikre SMB	

Kilde: Oslo Economics

5.1 Sverige

5.1.1 Statlige myndigheter og statlige innkjøp

Den statlige forvaltningen i Sverige består av drøyt 400 myndigheter. I tillegg kommer kommuner, landsting og administrative regioner samt offentligrettslige selskap og stiftelser. Antallet anskaffende enheter er vurdert å være nærmere 10 000 (Konkurrensverket, 2009).

De 10 største myndighetene målt etter antall ansatte har alle en arbeidsstyrke som overstiger 6000 årsverk. Flesteparten av de statlige myndighetene er imidlertid vesentlig mindre. Sysselsettingen i statsforvaltningen er ujevnt fordelt over landet. Over 50 prosent av de statlige ansatte arbeider i en av de tre såkalte storstadslänen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne).

Staten kjøper varer og tjenester for drøyt 150 milliarder SEK per år. Dette utgjør mellom 30 og 40 prosent av den samlede offentlige sektorens innkjøp.

5.1.2 Den statliga inköpssamordningen

I Sverige har det vært statlig innkjøpssamarbeid over tid. Det gjeldende regimet har sitt utspring i en förordning fra 1998 om statlig innkjøpssamordning (1998:796). Denne fastlegger at det skal være rammeavtaler eller andre fellesavtaler som effektiviserer innkjøp av varer og tjenester som myndighetene handler ofte, i stort omfang eller som har stor verdi.

Innretning og organisering

Formålet med den statlige innkjøpssamordningen er å utløse besparelser for staten gjennom reduserte administrative kostnader ved innkjøp og å skape økonomisk gunstig innkjøpsvilkår. Innkjøpssamordningen er et samarbeid over myndighetsgrenser. Det er i 2011 fem såkalte rammeavtaleansvarlige myndigheter som framforhandler avtalene.[10] Fra og med 1. januar 2011 ligger ansvaret for ordningen i Inköpscentralen på Kammarkollegiet. Ordningen er organisert gjennom en portal: www.avropa.se.

[10] Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Riksgälden, Skatteverket og Kammarkollegiet. I 2009 var det 11 slike rammeavtaleansvarlige.

Rammeavtaleområdene sorterer under åtte ulike kategorier:

- Administrative tjenester: Tjenester innenfor personal, HR og øvrig administrasjon
- Økonomi: Systemer og tjenester innenfor økonomiområdet
- Kjøretøy og drivstoff: Kjøp, leasing og leie av kjøretøy og tilbehør
- IT og telekom: Produkter innenfor IKT-området
- Kontorvarer og tjenester: Møbler, forbruksvarer, kontorutstyr og tjenester
- Reiser og opphold: Tjenester innenfor reise- og konferanseområdet
- Beskyttelse og sikkerhet: Varer og tjenester for myndighetens beskyttelse og sikkerhet
- VVS og el: Bygningsrelaterte varer og tjenester

Det er til sammen i overkant av 100 ulike rammeavtaleområder under disse åtte kategoriene, og samlet i overkant av fem hundre inngåtte rammeavtaler (per mars 2011). Den totale omsetningen for de rammeavtalene som inngår i den statlige innkjøpssamordningen var 8,3 milliarder SEK i 2009. Tilsvarende tall i 2008 var 7,5 milliarder SEK. Det tilsvarte om lag 10 prosent av de totale statlige innkjøpene som skulle kunne omfattes av ordningen. Nesten 2000 bedrifter inklusive forhandlere leverte varer og tjenester.

Det er statlige myndigheter under regjeringen, det vil si de sivile myndighetene, forsvaret og statlig forretningsvirksomhet som får avrope på de statlige rammeavtalene. Noen av rammeavtalene kan imidlertid benyttes av kommuner og landsting (innenfor IKT-området).

Aktiviteten knyttet til inngåelse av rammeavtalene hos de fem ansvarlige myndighetene finansieres av en prosentmessig avgift fra leverandørene på omsetningen gjennom de respektive rammeavtalene.

Erfaringer

Statskontoret evaluerte innkjøpssamordningen i 2009 (Statskontoret (2009:12)), blant annet som følge av kritikk fra Riksrevisjonen i 2005.

I oppdraget til Statskontoret understreket regjeringen at innkjøpssamarbeid kan medføre besparelser, bedre innkjøp og regeletterlevelse samt økt konkurranseutsetting. Det ble imidlertid understreket at det er en risiko for at altfor omfattende innkjøpssamarbeid gjør det vanskelig for små og mellomstore bedrifter å delta i offentlige anskaffelsesprosesser. Det ble pekt på at effektiv statlig innkjøpssamordning skal organiseres slik at velfungerende markeder ivaretas og videreutvikles.

En del av evalueringen omfattet vurderinger av ulike effekter. I dette prosjektet er vi opptatt av ulike kategorier av effekter (se kapittel 6). Evalueringen av den svenske ordningen berører ulike deler av disse kategoriene.

Innkjøpsspesifikke effekter

Evalueringen av den svenske innkjøpsordningen vurderer virkningen av samordningen på priser. Det refereres til en vurdering gjort av Ekonomistyrningsverket (ESV), som var koordinerende myndighet for ordningen på det gjeldende tidspunktet. Beregningene er gjort innenfor ulike rammeavtaleområder. For flere av produktene er rabatten over 50 prosent av ordinær markedspris. Den gjennomsnittlige rabatten for de 18 undersøkte rammeavtaleområdene var om lag 30 prosent av ordinær markedspris. For de undersøkte produktene tilsvarer det en besparelse på knapt 1,1 milliarder SEK. Dersom vi legger til grunn at det samme forholdet gjelder på alle innkjøpsområdene, utgjør den totale besparelsen om lag 3,3 milliarder SEK.

Statskontoret, som gjennomførte evalueringen, gjorde en tilleggsvurdering av det samme forholdet for de samme rammeavtaleområdene. Bakgrunnen var at de mente at markedsprisen ikke var det riktige sammenligningsgrunnlaget, da statlige myndigheter også uten samordning høyst sannsynlig vil oppnå rabatter på innkjøp i forhold til markedspris. ESVs beregninger er således overvurdert. De beregnet en gjennomsnittlig besparelse på 12 prosent sammenlignet med ESVs 30 prosent, noe som tilsvarte 350 millioner SEK for de utvalgte rammeavtaleområdene eller 1,01 milliarder SEK for alle rammeavtalene sett under ett. Statskontoret gjorde en enkel usikkerhetsanalyse. De anvendte henholdsvis den laveste og den høyeste oppnådde rabatten på alle anskaffelsene. Dette ga et intervall for besparelsene på 483 millioner SEK til 1 520 millioner SEK.

Evalueringen har ikke vurdert særskilt effekter på kvalitet på varene og tjenestene som følge av samordning av innkjøp. Effektene på kvalitet kommenteres bare på et generelt grunnlag. Den statlige innkjøpssamordningen innebærer en form for spesialisering gjennom at det bygges opp en betydelig kompetanse både knyttet til innkjøp men også de aktuelle varene og tjenestene. Det handler både om markeds-kunnskap, produktkjennskap, utforming av kravspesifikasjoner og anbudsutforming etc. Generelt gjelder at en av de viktigste kildene til økt produktivitet er spesialisering. Samtidig kan spesialiseringer forventes å medføre at kvalitativt bedre produkt anskaffes.

Virksomhetsspesifikke effekter

Evalueringen av den svenske innkjøpsordningen vurderer virkningen av samordningen på prosesskostnader eller transaksjonskostnader. Det beregnes tre anslag for besparelser i transaksjonskostnader. Forskjellen på de tre beregningene er antagelser om hvor mye ressurser én innkjøpsprosess krever. Kompleksiteten i innkjøpsprosessen varierer med hva som kjøpes inn.

Statskontorets beregning indikerer at den statlige innkjøpssamordningen reduserte statsforvaltningens transaksjonskostnader for de varene og tjenestene som ble anskaffet (om lag 6,4 milliarder SEK legges til grunn) med knapt 500 millioner SEK. Dette tilsvarer om lag 8 prosent. Statskontoret beregner også anslag på besparelser basert på henholdsvis en enkel og en kompleks anskaffelse. Jo enklere anskaffelsene er, jo lavere er potensielt for besparelser og motsatt. I Tabell 5-2 har vi gjengitt beregningene.

Tabell 5-2 Beregning av sparte prosesskostnader

	(1) ESVs modell*	2) Lav anskaffelseskostnad	(3) Høy anskaffelseskostnad
Omsetning	6 416	6 416	6 416
Besparelse (SEK)	485,3	87,2	1 200
Besparelser (pst)	8 %	1,4 %	18,7 %

* ESV var koordinerende myndighet. Anslaget er basert på en spørreundersøkelse til rammeavtale-ansvarlige myndigheter.

Kilde: Statskontoret 2009:12

Markedsmessige effekter

Flertallet av leverandørene til den statlige innkjøpssamordningen er små og mellomstore virksomheter. Av de knapt 700 virksomhetene som er leverandører til den statlige innkjøpssamordningen er over 70 prosent små eller mellomstore virksomheter. Drøyt 50 prosent av leverandørene sysselsetter færre enn 50 personer. Ett knapt 100-talls virksomheter er såkalte mikroforetak, dvs. de har færre enn 10 ansatte.

Andelen av leverandørene som er små eller mellomstore virksomheter varierer mellom ulike rammeavtaleområder. Om lag ett 30-talls produktområder domineres av små og mellomstore virksomheter. En majoritet av rammeavtaleområdene har en blanding av leverandører i ulike størrelser. Ett 20-talls områder domineres av store virksomheter. Omsetningsmessig svarer imidlertid de mindre virksomhetene for en vesentlig mindre andel enn deres andel av virksomhetene tilsier.

Deltagelsen fra små og mellomstore virksomheter vurderes som relativt høy. Dette forklares med at de rammeavtaleansvarlige har benyttet særlige tiltak for å øke mulighetene for denne typen virksomheter å bli rammeavtaleleverandør. Tiltak har først og fremst vært regionale oppdelinger av rammeavtalene og etterspørsel etter spesialistkompetanse. Det fremheves videre at de rammeavtaleansvarlige er bevisste i forhold til viktigheten av å ikke stenge ute små og mellomstore bedrifter. Dette vil over tid være kontraproduktivt i forhold til formålet om å skape så gunstige innkjøpsvilkår som mulig. Det vises imidlertid at innkjøpssamarbeid har pågått lenge og at det ikke synes å være spor av uheldig markedskonsentrasjon. I evalueringen vurderes risikoen for en monopolisering av leverandørmarkedene for de produkter som anskaffes innenfor rammen av den statlige ordningen som begrenset.

Effekter på samfunnsmessige hensyn

Evalueringen berører heller ikke hvordan samordning av innkjøp faktisk virker på mulighetene for å påvirke samfunnshensyn, som for eksempel miljø. På et generelt grunnlag sies det at det ligger i sakens natur at påvirkningsmulighetene er større i en samlet og stor anskaffelse enn i en rekke mindre anskaffelser. Store anskaffelser gjør det mer interessant for leverandørene å investere i ny teknologi osv.

Ny utredning: Små effekter på pris?

I desember 2010 utga Konkurrensverket i Sverige en oppdragsforskningsrapport om effekter av samordnede rammeavtaler (Konkurrensverket, 2010). De har gjort en empirisk undersøkelse av statlige rammeavtaler. Metodisk har de sammenlignet statlige rammeavtaler med andre avtaler av tilsvarende produkter (27 statlige rammeavtaleområder sammenlignes med om lag 100 andre innkjøp primært i kommunal regi).

I forhold til effekt på pris viste det seg generelt vanskelig å sammenligne avtalene. Dette fordi produktene i praksis ikke var like nok for en sammenligning, eller at det ble benyttet svært ulike prismodeller. Innenfor syv avtaleområder var sammenligning imidlertid mulig. Sammenligningen viste imidlertid ikke signifikant lavere pris i de statlige avtalene, til tross for at verdien av de statlige avtalene i gjennomsnitt var ti ganger høyere enn sammenligningsavtalene. Rapporten er med på å understøtte den metodiske utfordringen i å måle effekter på pris, som også ble understreket av Statskontorets utredning (se over). Imidlertid mente statskontoret at det er besparelser å hente gjennom lavere priser sammenlignet med en situasjon uten samordning.

5.2 Danmark

5.2.1 Statlige myndigheter og statlige innkjøp

Offentlig innkjøp i staten (ikke markedsmessige enheter), regioner og kommuner utgjorde om lag 160 mrd. DKK i 2008. Innkjøp i offentlige selskapslignede virksomheter og offentlige selskap samt innkjøp av sosiale ytelser utgjorde i tillegg samlet om lag 110 mrd. DKK. Samlede anskaffelser var dermed nesten 270 mrd. DKK. Av de 160 mrd. DKK var om lag 57 mrd. DKK statlige innkjøp. Om lag 6,4 mrd. DKK eller 11 prosent av innkjøpene gikk gjennom sentraliserte avtaler. (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2010).

5.2.2 Statens indkøb - Økonomistyrelsen

Den danske Riksrevisjonen gransket i 2006 den danske statens anskaffelser. Riksrevisjonen rettet kritikk mot at departement og myndigheter i utilstrekkelig grad samordnet sine anskaffelser. De fant blant annet at ulike departement anskaffet samme varer til vidt forskjellige priser. Riksrevisjonen mente at det var et betydelig innsparingspotensial gjennom å samordne anskaffelsene. Det danske finansdepartementet opprettet i 2006 et eget program – Statens Indkøbsprogram –

og en egen anskaffelsesenhet under Økonomistyrelsen – Statens indkøb. Formålet med innkjøpsprogrammet og innkjøpsenheten er å sikre at statlige innkjøp foretas effektivt og ivaretar statens behov for kvalitet til lavest mulige pris.

Innretning og organisering

Statens Indkøb gjennomfører anskaffelser på vegne av staten samt kommuner og selveide statlige institusjoner som ønsker. Det er obligatorisk for statlige myndigheter i Danmark å benytte disse rammeavtalene når de kjøper varer og tjenester. Statens Indkøbsprogram er innfaset gjennom fire faser:

- fase 1 trådte i kraft den 1. januar 2007 og omfattet PCer, kontormøbler, kontorvarer, kopipapir og printere
- fase 2 trådte i kraft den 1. januar 2008 og omfattet tele- og datakommunikasjon, it-infrastruktur (servere og storage) mv.
- fase 3 trådte i kraft den 1. januar 2009 og omfattet it-konsulenter, telefoniutstyr, nettverkskomponenter, personbefordring med fly, reisebyråtjenester og hotellopphold i Danmark.
- fase 4 trådte i kraft den 1. januar 2010 og omfattet konferansefasiliteter, antivirussoftware/grafisk software, AV-utstyr, videokonferanseutstyr og hjemmearbeidsplasser.

Fra 1. januar 2011 omfatter det statlige innkjøpsprogrammet 23 innkjøpsområder (http://www.statensindkob.dk). Det er inngått rammeavtaler med om lag 200 leverandører og underleverandører per mars 2011.

Hvert ministerområde har en konserninnkjøper som er utpekt til å kvalitetssikre og administrere innkjøpsbehov innenfor det gjeldende ministerområdet. Ordningen kalles Koncernindkjøber i staten (KIS). Konserninnkjøperen er Statens Indkøbs hovedinngang til ministerområdene og informasjon mellom ministerområdene og Statens Indkøb går gjennom konserninnkjøperne.

Effekter

Virksomhetsspesifikke effekter

Innkjøpsavtalene har resultert i betydelige effektivisering av statlig innkjøp. Første fase resulterte i en effektivisering på ca. 400 millioner DKK årlig tilsvarende ca. 40

prosent av de fellesstatlige innkjøpene på de gjeldende innkjøpsområdene. Andre fase resulterte i en effektivisering på ca. 220 millioner DKK i 2008, tilsvarende ca. 40 prosent de fellesstatlige innkjøpene. Tredje fase resulterte i en effektivisering på over 50 millioner DKK i 2009, tilsvarende ca. 14 prosent mens fjerde fase har resultert i en effektivisering på ca. 80 millioner DKK. Effektiviseringene øker som følge av den løpende innfasingen av avtalene. Den samlede effektiviseringen som følge av de første fire fasene er beregnet til ca. 800 millioner DKK i 2010 (Økonomistyrelsen 2010).

I tillegg kommer effektivisering i de statlige selveide institusjonene som har mulighet til å benytte seg av avtalene i Statens Indkøbsprogram samt realisert effektivisering i kommuner som har valgt å benytte seg av avtalene.

5.2.3 Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI)

Innretning og organisering

Statens og Kommunernes Inköbsservice (SKI) er en offentlig innkjøpssentral etablert i 1994. Hovedoppgaven er i hovedsak å samordne forhandlinger av rammeavtaler.

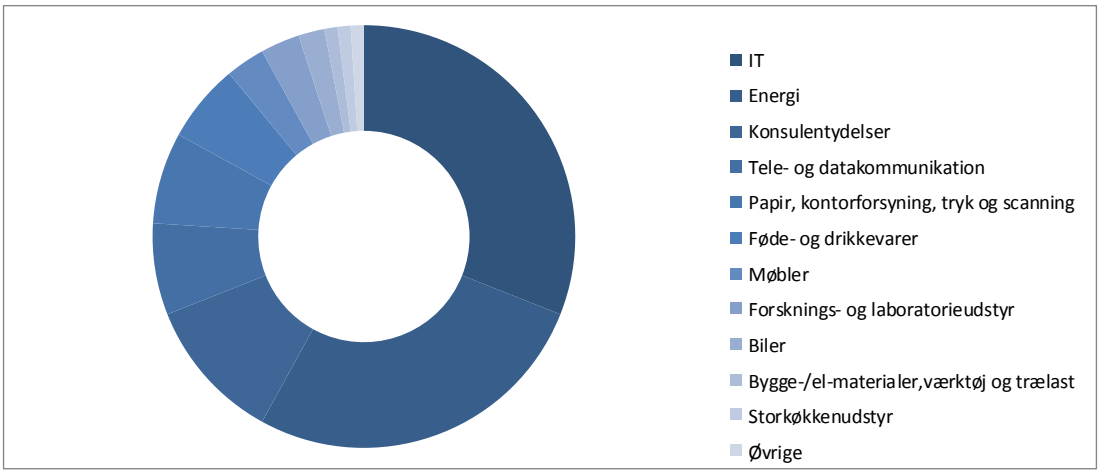
SKI er et aksjeselskap som eies av staten (55 pst.) og Kommunernes Landsforening (45 pst.). Selskapet er et non-profit aksjeselskap. Overskudd benyttes til å utvikle flere og bedre rammeavtaler samt andre verktøy for å effektivisere offentlig innkjøp. Selskapet har 86 ansatte (mars 2011).

Selskapet har per mars 2011 inngått 48 rammeavtaler fordelt på 15 hovedvaregrupper. De rammeavtalene som SKI inngår er generelt brede og inneholder flere ulike varianter av en og samme produkt. Dette er en stor forskjell fra de rammeavtalene som den danske Økonomistyrelsen framforhandler.

Det offentliges innkjøp via SKI utgjorde 13,0 milliarder DKK i 2009. Dette er en økning på 14 prosent fra året før. Det er IT og energi som utgjør de største varegruppene, med nesten 60 prosent av omsetningen.

Veksten i anvendelsen af SKIs rammeavtaler var særlig stor blant regionene, med økning fra 2008 til 2009 var på 41 prosent. Kommunenes bruk av SKI vokste i samme periode med knapt 32 prosent, mens den halvoffentlige sektors bruk steg med knapt 3 prosent. Den statlige sektors bruk i 2009 var stort sett uendret i forhold til 2008.

Figur 5-1 Omsetning fordelt på områder i millioner DKK 2009



Kilde: SKI årsrapport 2009

Antallet leverandører på SKIs rammeavtaler er om lag 300 (2009). Ordningen er organisert gjennom en portal: www.ski.dk. Avtalene er også tilgjengelige via den offentlige innkjøpsportalen www.doip.dk.

Finansieringen av SKIs virksomhet skjer gjennom en prosentmessig avgift på omsetningen på rammeavtalene.

Erfaringer

Virksomhetsspesifikke effekter

SKI har opplyst at de sentrale innkjøpene gjennom SKI har medført besparelser på 5-25 prosent på de fleste rammeavtalene målt i forhold til gjennomsnittlige utgifter ved kjøpene før sentraliseringen (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2010).

I SKIs årsrapport fra 2009 refereres det til at offentlig sektor med ny rammeavtale kan oppnå store besparelser på innkjøp av opp mot 20.000 forbruksartikler til storkjøkken, skoler og andre kommunale institusjoner. Beregninger viser at besparelsene er minst 17 prosent tilsvarende 140 millioner DKK over fire år. Besparelsene kan bli enda større hvis de offentlige innkjøperne samler sine institusjoners samlede innkjøp og inngår forpliktende årsavtaler. Både store og mindre virksomheter er blant de 11 som er valgt som leverandører på denne rammeavtalen.

5.3 Finland

5.3.1 Statlige myndigheter og statlige kjøp

Totalt er det nesten 1000 offentlige enheter i Finland fordelt på statlige, kommunale og andre typer enheter. Offentlige innkjøp utgjør årlig totalt rundt EUR 23 mrd. euro, tilsvarende ca. 15 prosent av BNP. Av dette er statens kjøp totalt rundt 4,5 mrd. euro årlig, 3,2 mrd. euro av dette er kjøp av varer og tjenester (Ministry of Finance Finland).

5.3.2 Hansel Oy

Hansel Oy er den finske statens innkjøpssentral. Selskapet er et non-profit hel-statlig selskap under Finansdepartementet. Mandatet er å samordne inngåelse av rammeavtaler til statlige myndigheter og departement. Selskapet hadde 55 ansatte per mars 2011.

Hansel har vært drevet i selskapsform siden 1995. Fram til 2003 hadde selskapet virksomhet karakter av å være en slags grossistvirksomhet. Som følge av en del misnøye ble virksomhetens innretning endret til å framforhandle rammeavtaler.

Selskapets virksomhet er regulert i en egen lov: Lov om Hansel Oy 30.12.2008/1096.

Innretning og organisering

Målet for Hansel er å oppnå besparelser for staten gjennom samordnet framfor-handling av rammeavtaler. Besparelsene skal primært komme gjennom sparte administrasjonskostnader og bedre innkjøpsvilkår.

Hansel hadde i 2009 forhandlet fram rammeavtaler innenfor 3 hovedgrupper av vare- og tjenesteområder;

- IKT: Avtaler om IKT-utstyr, programvare og IKT-tjenester
- Administrative tjenester: Avtaler om finansielle tjenester, organisasjon- og personalutvikling, reiser og konferanser
- Materiell og tekniske tjenester: Avtaler om varer og tjenester blant annet knyttet til bygningsmasse, kjøretøy og transport samt energi

Totalt sett er det inngått om lag 70 rammeavtaler. Antall leverandører inn i avtalene er om lag 400. I 2010 ble det anskaffet varer og tjenester gjennom rammeavtalene for 553 millioner euro, og virksomheten vokser kraftig (www.hansel.fi).

Hansels virksomhet finansieres via en administrativ avgift som leverandørene på rammeavtalene betaler basert på omsetning. Avgiften settes med sikte på å dekke Hansels kostnader. I 2009 var avgiften 1,35 prosent av omsetningen gjennom avtalen.

Tidligere var det frivillig for myndigheter, statlige selskap m.m. å benytte Hansels rammeavtaler. Dette er imidlertid endret. Det finske finansdepartementet har bestemt at flere av rammeavtalene er obligatoriske for statlige myndigheter. Det er ikke mulig for de finske kommunene å benytte de statlige rammeavtalene. Det ble derfor i starten av 2010 etablert en tilsvarende enhet for kommunale anskaffelser "KLKuntahannkinat OY".

Erfaringer

Handelshøyskolen i Helsingfors gjennomførte i 2008 en evaluering av Hansels virksomhet (Karjalainen, K., T. Kiviojo och S. Pellava, 2008) på oppdrag for de finske myndighetene. Studien er kun tilgjengelig på finsk, men refereres i ulike andre publikasjoner, eksempelvis Karjalainen (2009).

Innkjøpsspesifikke effekter

Studien ser på effekt på prisene innenfor noen utvalgte produktområder. For flyreiser estimeres for eksempel prisene å være henholdsvis 19 prosent (lavprisbilletter) og 37 prosent (fleksible billetter) lavere gjennom bruk av Hansels rammeavtaler. Finske myndigheter kjøpte flyreiser gjennom Hansel for 33 millioner euro i 2007. For lavprisbillettene tilsvarer det en innsparing på 7,7 millioner euro. På kontorutstyr beregnes prisen gjennom rammeavtalene i gjennomsnitt å være 25 prosent lavere enn utenfor rammeavtalene (Karjalainen, 2009).

Virksomhetsspesifikke effekter

Studien peker på en årlig besparelse for den finske staten på om lag 95 millioner euro (Statskontoret, 2009). Imidlertid er potensialet for å bruke avtalene ikke fullt utnyttet. Det pekes på at avtalene har en bruksrate på mellom 20 og 80 prosent avhengig av område (Karjalainen, 2009). Potensialet for besparelser anslås til opp

mot 235 millioner euro per år ved bedre utnyttelse. En årsak til lav utnyttelse hevdes å være at gevinstene ved bruk av avtalene er lite kjent.

Markedsspesifikke effekter

Hansel arbeider aktivt med å fremme små og mellomstore virksomheters muligheter for å delta i rammeavtalene. Dette skjer primært gjennom to mekanismer; en geografisk oppdeling av kontrakter og en oppdeling av anskaffelsene i det som kalles kunnskapsområder.

5.4 Island

5.4.1 Statlige myndigheter og statlige kjøp

Offentlige anskaffelser sorterer under Finansdepartementet på Island. Den islandske stat kjøper varer, tjenester og arbeid for over 100 milliarder ISK per år, tilsvarende 25 prosent av statens utgifter hvert år.

5.4.2 Ríkiskaup

Innretning og organisering

Ríkiskaup (http://www.rikiskaup.is) håndterer anskaffelser av varer og tjenester for statlige virksomheter og selskaper på Island gjennom å inngå rammeavtaler på vegne av alle. Alle statlige myndigheter er pålagt å benytte de inngåtte rammeavtalene.

Formålet med Ríkiskaup er å sikre kostnadseffektive statlige anskaffelser. Organisasjonen finansieres ved hjelp av inntekter fra brukerne etter en tariff satt av Finansdepartementet. Tariffen tar utgangspunkt i at kostnadene ved virksomheten skal dekkes.

Erfaringer

Vi har ikke funnet tilgjengelig informasjon på engelsk om erfaringer med Ríkiskaup.

5.5 Nordiske erfaringer - hva er lærdommen?

Basert på gjennomgangen over kan vi trekke ut noen observasjoner knyttet til sentrale/statlige innkjøpssentraler:

- Alle de nordiske landene har en statlig innkjøpssentral som fremforhandler felles rammeavtaler for en rekke varer og tjenester.

- Den formelle forankringen og organiseringen av innkjøpssentralen varierer mellom landene, fra AS til interne enheter.

- Det er relativt stor likhet mellom landene i hvilke vare og tjenester det inngås felles rammeavtaler for. IKT/telekommunikasjon, kontormøbler og reiser/opphold er gjengangere.

- I hovedsak er de statlige enhetene pålagt å benytte avtalene. Et hoved-problem for alle er likevel lojalitet, og at det foregår mye innkjøp på siden av avtalene.

- Erfaringer er i ulik grad dokumentert, men det vises til besparelser dels gjennom lavere priser på innkjøpene og dels gjennom lavere transaksjons-kostnader.

- Finansieringen av sentralene skjer gjennom en prosentmessig avgift på avrop gjennom rammeavtalene.

6 Samordningsmodeller

6.1 Praktiske og rettslige rammer og hovedmodeller

For den videre analysen av samordningen av offentlige anskaffelser vil vi her gi en oversikt over praktiske og rettslige rammer for analysen. Dette innebærer en innledende vurdering av samordningsmodeller og koordineringsnivåer, samt en innkjøpsfaglig ramme for diskusjonen. I tillegg vil vi presentere relevante rettslige rammer for samordning av offentlige anskaffelser.

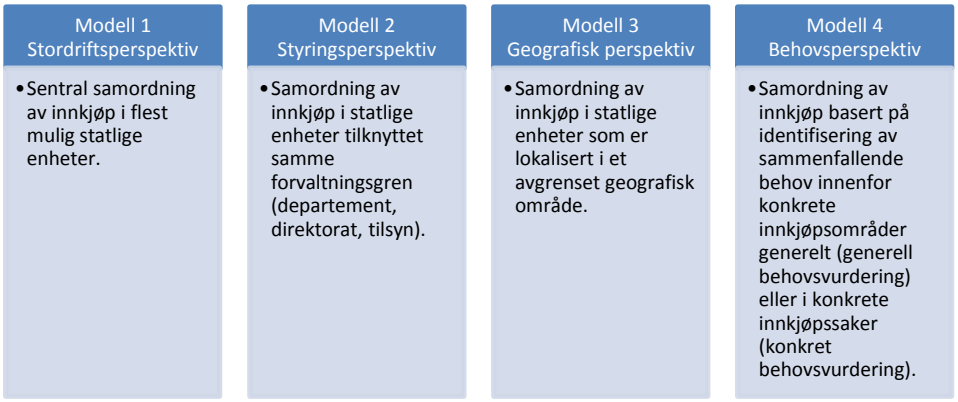
6.1.1 Hvilke statlige enheter og hvilke kjøp omfattes?

Det finnes mer enn 300 statlige forvaltningsenheter, jf. kapittel 3.2. Disse forvaltningsenhetene spenner over et vidt spekter, både sektor- og organisasjonsmessig.

I våre vurderinger legger vi til grunn at det kan finnes samordningspotensial innenfor alle typer innkjøp. De omtalte statlige enhetene foretar betydelige innkjøp både av varer, tjenester og bygge- og anleggstjenester, se kapittel 3.3. Kriterier for hvilke varer og tjenester som egner seg for samordning er skissert i kapittel 7.

Det kan skisseres mange ulike modeller for samordning av offentlige anskaffelser i statlig sektor. En måte å gruppere modellene på er motivasjonen for samordning. Vi har i det videre konsentrert oss om fire ulike perspektiver som utgangspunkt for ulike modeller:

Figur 6-1 Modeller for samordning



Kilde: Oslo Economics

Vi kommer nærmere tilbake til innholdet i de ulike samordningsmodellene i kapittel 6.2.

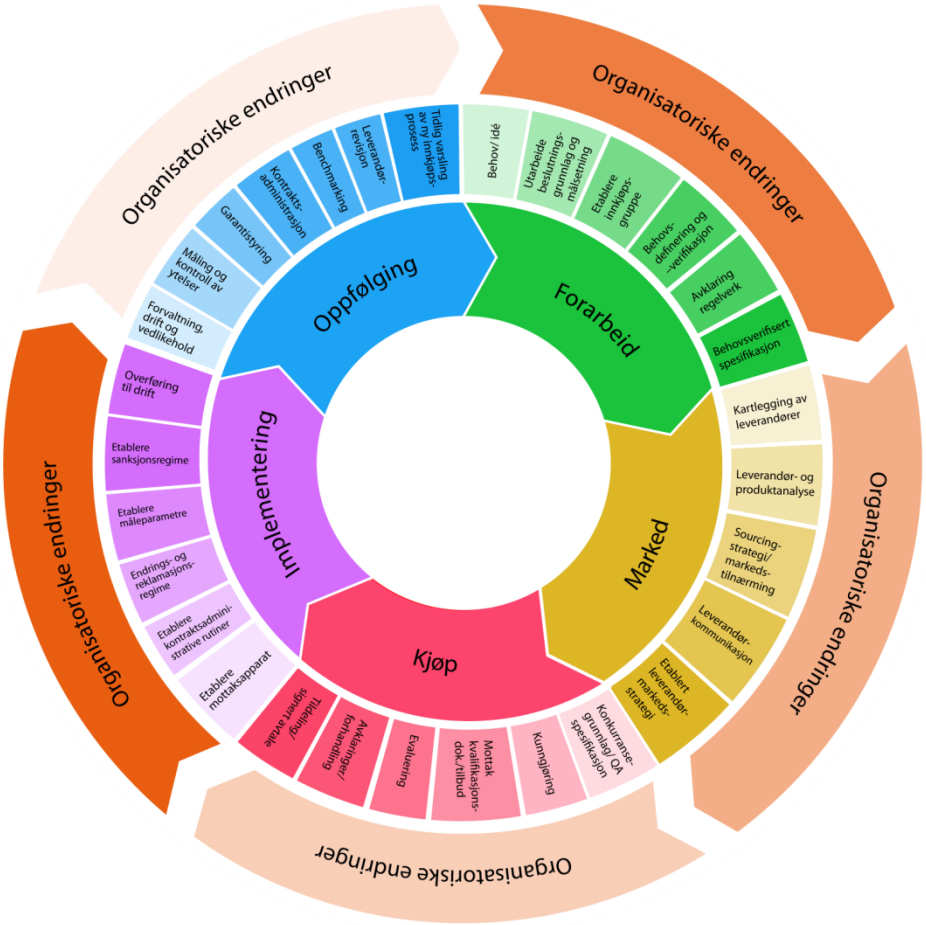
I utgangspunktet vil det være et stordriftsperspektiv bak samordning av innkjøp i alle tilfeller, jf. diskusjon i kapittel 6.3. Stordriftsperspektivet i ytterste konsekvens innebærer samordning av innkjøp i alle statlige enheter. Dersom samordning av innkjøp ikke omfatter alle, kan ulike motiver tale for ulike avgrensede modeller.

6.1.2 Innkjøpsprosessen og grad av koordinering

Offentlige anskaffelser er sykliske prosesser. Dette innebærer at en god innkjøpsorganisasjon evner å tilpasse prosesser etter hvilken fase av innkjøpet det er snakk om, samt dra med seg erfaringer og kompetanse fra én fase til den neste.

Anskaffelsesprosessen kan beskrives på følgende måte:

Figur 6-2 Innkjøpshjulet

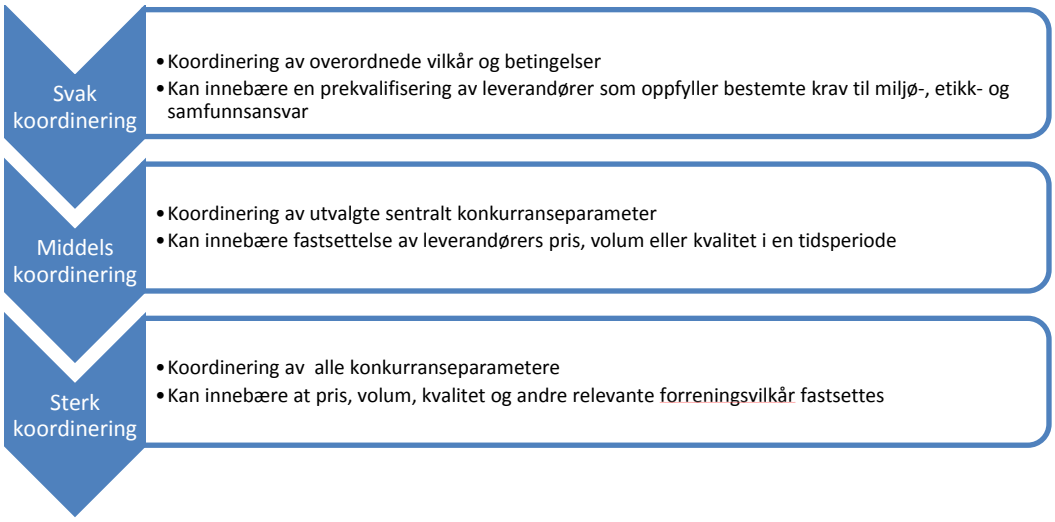


Kilde: Firstventura AS

To eller flere statlige enheter kan samordne sine innkjøp i ulik grad gjennom ulike avtaleformer. Med "avtaleformer" menes her de interne avtalene mellom statlige enheter for samordningen av anskaffelser. Avtaleformene bestemmer vilkår og betingelser for hvorledes samordningen kan og skal skje.

Figur 6-3 nedenfor gir en oversikt over ulike former for koordinering av statlig kjøp.

Figur 6-3 Ulike former for koordinering av statlige innkjøp



Kilde: Oslo Economics

Uansett koordineringsform forutsettes for den videre drøftingen at koordineringen skjer i konkurransegjennomføring. Dette avgrenser eksempelvis mot kompetanse-koordinering som Difi tilrettelegger for gjennom www.anskaffelser.no.

Sterk koordinering

En sterk koordinering betyr her at to eller flere statlige enheter benytter felles avtaler som regulerer pris, volum og andre forretningsvilkår samlet. Dette vil for alle praktiske formål innebære en fullstendig samordning av aktiviteter i alle de fem innkjøpsfasene beskrevet i Figur 6-2.

En sterk koordinering innebærer at man i forarbeidsfasen, markedsfasen og kjøps-fasen må ha sterkt fokus på å identifisere og ivareta felles behov, samt ha en klar forankring av fullmakter og ansvarsfordeling for gjennomføring av fasene. I implementerings- og driftsfasen kan en sterk koordinering nødvendiggjøre bruk av felles systemer for oppfølging.

Jo sterkere koordinering som er intendert, jo mer taler for å formalisere felles innkjøpsenheter.

Middels koordinering

En middels koordinering betyr her at enhetene benytter avtaler som regulerer et begrenset sett med sentrale konkurransevilkår. Det kan for eksempel være samordnet inngåelse av parallelle rammeavtaler den den enkelte enheten forestår selvstendige gjenåpning av konkurransen for det enkelte avropet.

Her vil man ha en full samordning i de tre første innkjøpsfasene. For implementerings- og driftsfasen kan man ved en middels koordinering se for at de enkelte enheter selv forvalter avtalene.

Svak koordinering

Med svak koordinering menes at enhetene benytter avtaleformer som regulerer overordnede avtalevilkår for innkjøp med én eller flere leverandører. Det kan for eksempel innebære prekvalifisering av leverandører som oppfyller bestemte krav til kompetanse, miljøkrav, etikk- og samfunnsansvar.

6.1.3 Anskaffelsesregelverket – samordning og avtaleformer

En fremtidig samordning av innkjøp i statlig sektor må skje innenfor rammene av ulike regelverk som styrer staten som innkjøper og markedsaktør. Først og fremst vil dette være anskaffelsesregelverket.

Offentlige anskaffelser i Norge er underlagt lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA). Regelverket innebærer implementering av EU-direktiv 2004/18/EF om offentlige anskaffelser innen klassisk sektor, et direktiv Norge er underlagt gjennom EØS-avtalen. For forsyningssektorene gjelder forskrift 7. april 2006 nr. 403 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester). Denne er en implementering av EU-direktiv 2004/17/EF. Den videre behandlingen avgrenses til klassisk sektor.

Gjennomføringen av offentlige anskaffelser regnes ikke som utøving av offentlig myndighet og ingen avgjørelser etter regelverket om offentlige anskaffelser anses som vedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Således er det ikke forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling, klage-prosess mv. som styrer anskaffelsesprosessen, men reglene i anskaffelsesregel-

verket. Likevel vil kravet til god forvaltningsskikk kunne komme til anvendelse. Det innebærer at forbudet mot myndighetsmisbruk må hensyntas.

Nedenfor drøfter vi om innkjøpsregelverket setter relevante grenser for hvordan samordning av statlige innkjøp kan organiseres og praktiseres.

Rom for samordning

Formålet med anskaffelsesregelverket fremgår av LOA § 1, jf. FOA § 1-1: Regelverket skal "[…] bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling". Dette formålet skal oppnås innenfor rammene av de grunnleggende kravene, jf. LOA § 5, jf. FOA § 3-1:

- Likebehandlingsprinsippet: Alle tilbydere skal behandles likt og gis samme forutsetninger.
- Ikke-diskrimineringsprinsippet: Ingen tilbydere skal, verken direkte eller indirekte, diskrimineres på grunn av nasjonalitet eller andre geografiske forhold.
- Forutberegnelighetsprinsippet: Anskaffelser skal gjennomføres på en måte som gjør at markedet vet hva det konkurreres om, på hvilke vilkår og på hvilken måte.
- Gjennomsiktighetsprinsippet: Anskaffelser skal være transparente og forutsigbare.
- Etterprøvbarhetsprinsippet: Dokumentasjon på kravoppfyllelse skal kunne etterprøves, og alle skal kunne etterprøve vesentlige avgjørelser mv. i anskaffelsen (protokoll og skriftlighet).
- Proporsjonalitetsprinsippet: Man skal ikke stille andre eller strengere krav enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med anskaffelsen.

Hensynet til effektiv ressursbruk har etter vår tolkning to sider. For det første har det en markedsmessig side. Regelverket skal sikre at anskaffelser foretas i konkurranse, noe som er virkemidlet for å sikre at man anskaffer varer og tjenester til best mulig oppnåelige vilkår. For det andre har hensynet til effektiv ressursbruk en organiseringsside gjennom at det offentlige oppfordres til å organisere

anskaffelser på en måte som sikrer lavest mulig kostnader knyttet til gjennomføringen av innkjøp.[11]

Formålet med regelverket innebærer med andre ord en oppfordring til det offentlige om å organisere innkjøp på en mest mulig effektiv måte. Dette innebærer også en oppfordring til samordning av offentlige innkjøp der dette totalt sett sikrer en mest mulig effektiv ressursbruk.

Hvilke oppdragsgivere anskaffelsen omfatter skal oppgis i kunngjøringen, jf. FOA §§ 9-1 (1) og 18-1 (1), jf. www.doffin.no. Regelverket setter ingen begrensninger for hvor mange eller hvor store oppdragsgivere anskaffelser skal eller kan omfatte. Det er heller ikke regler som hindrer en enhet fra å kontrahere på vegne av andre enheter, så lenge det er klargjort i kunngjøringen hvilke enheter som kan inkluderes under den aktuelle kontrakten. Hvorvidt den enkelte enhet har fullmakter til å overlate hele eller deler av det operative innkjøpsarbeidet til andre reguleres av forvaltningen selv og ikke av anskaffelsesregelverket.

Konkurranseprinsippet i LOA § 5 gir noen markedsmessige føringer for samordningen av anskaffelser på oppdragsgiversiden. Det kan tenkes at noen samordningsformer medfører en markedstrussel. Dette er særlig aktuelt innenfor markeder der hele eller deler at staten utgjør en så viktig kunde at tildeling av kontrakter til en eller et fåtall leverandører for en periode vil kunne hindre en fremtidig sunn konkurransesituasjon.

Etter vår vurdering er dette hensynet ikke til hinder for samordning av offentlige anskaffelser. Konkurransepolitisk kan det likevel tenkes krav til gjennomføring av samordningen ved at samordnede konkurranser utformes på en slik måte at de ikke motvirker fremtidig konkurranse. Både kontraktsform, avtalevarighet, markedsinnretting og antall kontrakter man tildeler er forhold som kan justeres for på best mulig måte å hensynta en fremtidig sunn konkurranse. Dette er forhold det vil være i statens interesse å hensynta, både som anskaffende myndighet og som næringspolitisk aktør.

---

[11] Innholdet i formålsbestemmelsen er grundig behandlet i NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser kapittel 5.2.2 og kapittel 5.4 med videre henvisninger.

Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-sammenslutninger (konkurranseloven) omfatter ikke staten, jf. konkurranseloven § 2. Staten som stor markedsaktør har likevel en oppgave i å sørge for å ikke bruke markedsmakt på en måte som underminerer fremtidig konkurranse, jf. kapittel 2 og avsnittet over.

Grad av koordinering

Anskaffelsesregelverket åpner for at innkjøpsenheter kan velge å gå sammen om å opprette leverandørpooler gjennom såkalte dynamiske innkjøpsordninger, jf. FOA §§ 6-4 og 15-4. Dynamiske innkjøpsordninger krever at leverandører sender inn dokumentasjon for de fastsatte kvalifikasjonskriterier, samt et veiledende tilbud i samsvar med vilkårene for ordningen. Leverandører som ønsker det skal ha mulighet for å søke kvalifisering og levere veiledende tilbud gjennom hele ordningens levetid, som er begrenset til 4 år. Konkurranser under ordningen skal gjennomføres elektronisk mellom deltakerne i ordningen. Forut for enhver konkurranse skal det gjøres en forenklet kunngjøring der nye leverandører har 15 dagers frist til å søke om å bli inkludert i ordningen. En slik dynamisk innkjøpsordning er særlig velegnet til kjøp av standardiserte varer der man i kjøpsfasen ikke har behov for oppdragsgiverspesifikke tilpasninger.

Det vil også være mulig å samarbeide om kvalifikasjonsordninger.

Både dynamiske innkjøpsordninger og kvalifikasjonsordninger har vi definert som former for svak koordinering. Felles for disse ordningene er at inngangen i ordningene ikke fastsetter endelige rammer for kontraktstildeling under ordningene. I de dynamiske innkjøpsordningene kan man operere med felles ordning der de ulike enheter arrangerer separate konkurranser. Ved etablering av kvalifikasjonsordninger må man likevel i gjennomføringen av de konkrete anskaffelser tillate at leverandører leverer dokumentasjon på oppfylling av kvalifikasjonskrav i forbindelse med den enkelte konkurransen. Kvalifikasjonsordningens eneste funksjon vil således være å forenkle evalueringen av kvalifikasjonsdokumentasjonen i den enkelte konkurransen.

Etter vårt syn vil ikke denne typen koordinering gi særlig rom for effektiviseringsgevinster, og vi har i det videre valgt å ikke fokusere på svak koordinering.

Når det gjelder den videre graden av koordinering, setter ikke anskaffelsesregelverket grenser for hvor tett integrert anskaffelser kan skje i lag med andre eller hvor vide fullmakter den enkelte enhet kan gi fra seg.

Etter FOA § 4-1 bokstav g er det også tatt hensyn til at eksterne innkjøpssentraler kan benyttes. En innkjøpssentral er definert som en "oppdragsgiver som anskaffer varer eller tjenester ment for andre oppdragsgivere, eller tildeler offentlige kontrakter eller inngår rammeavtaler for varer, tjenester eller bygg- og anlegg for offentlige oppdragsgivere". Dette innebærer at anskaffelsesregelverket ikke setter grenser for hvem statlige enheter tildeler fullmakter til gjennomføring av innkjøp på sine vegne. Dette kan likeså godt være en profesjonell privat aktør som et samarbeidsorgan mellom statlige enheter eller en annen statlig enhet.

Kontraktsformer

Gjennom samordning av anskaffelser vil man søke å oppnå fordeler for samarbeidende oppdragsgivere innen områder der det er sammenfallende eller sammenlignbare behov. For alle praktiske formål vil det være rammeavtaler som er den mest aktuelle kontraktsformen for anskaffelser som foretas i en samordningsmodell.

Etter FOA § 4-2 bokstav f er en rammeavtale definert som en "avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder".

Av definisjonen fremgår det uttrykkelig at lovgiver har sett for seg at rammeavtaler kan og vil i en del tilfeller omfatte flere oppdragsgivere.

Rammeavtalemodellen er en modell som skaper fleksibilitet for oppdragsgiveren gjennom kontraktsperioden. Effektiviteten i rammeavtalene vil påvirkes av hvor faste forhold som er klarlagt ved inngåelse av avtalen.

Rammeavtaler er regulert av FOA §§ 6-1 til 6-3 (del II) og §§ 15-1 til 15-3 (del III).

Denne avtaletypen er en avtaleform som ved kunngjøring og avtalesignering ikke trenger å inneholde et endelig og fast bestemt volum, ei heller endelige priser. Det rammeavtaler gir partene er en prosedyre for å avrope varer og tjenester på de vilkår som faktisk er fastsatt i avtalen.

På grunn av rammeavtalers natur er det satt en ytre tidsgrense på 4 års varighet. Samtidig er det i FOA fastslått at rammeavtaler ikke skal benyttes på en måte som "hindrer, begrenser eller vrir konkurransen".

Oppdragsgiveren kan ved kunngjøringen av en rammeavtalekonkurranse avgjøre hvilken grad av fleksibilitet den skal inneholde, og i hvor stor grad et konkurranse-element skal hensyntas gjennom avtaleperioden.

I prinsippet eksisterer det fire ulike former for rammeavtaler:

- Rammeavtale med en leverandør der alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen.
- Rammeavtale med en leverandør der ikke alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen.
- Rammeavtale med flere leverandører (parallell rammeavtale) der alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen.
- Rammeavtale med flere leverandører der ikke alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen.

For enkle rammeavtaler der alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen vil konkurranse-elementet i rammeavtaleperioden være ikke-eksisterende. For slike rammeavtaler skal avrop skje som en ren bestilling.

Dersom man har parallelle rammeavtaler der alle vilkår er fastsatt i rammeavtalen skal rammeavtalen inneholde vilkår for hvilke leverandører som får levere hva. Både kommersielle vilkår og leveringsevne/-vilje kan være viktige parameter. Det er grunnleggende at man innenfor en slik type avtale ikke skal endre de avtalte vilkårene i avtalens løpetid. Det er ikke anledning til gjenåpning av konkurransen.

For rammeavtaler der ikke alle vilkår er fastsatte i rammeavtalen vil man nødvendigvis måtte avklare de uavklarte vilkår i rammeavtalegjennomføringen før det foretas avrop. For slike avtaler med en leverandør foretas en konsultasjon med leverandøren for å avklare de endelige vilkårene før et avrop foretas. For slike parallelle rammeavtaler er man avhengig av å gjenåpne konkurransen. Gjennom minikonkurransen får rammeavtaleleverandørene mulighet til å konkurrere på nytt, der den aktuelle kontrakt blir tildelt på bakgrunn av de tildelingskriteriene som er angitt bruk i rammeavtalen for valg av leverandør.

I tillegg til disse fire tre hovedtypene av rammeavtaler er det mulig å se for seg rammeavtaler med blandede avropsformer. Det vil si at man i parallelle rammeavtaler både kan benytte direkte avrop etter en rangering av leverandører inn i rammeavtalen, og avrop etter en gjenåpning av konkurransen. Trolig forutsetter en slik blandet rammeavtale at det på forhånd er definert i hvilke tilfeller man kan bruke hvilken avropsform, slik at forutsigbarheten for rammeavtaleleverandørene er ivaretatt. Dette kan f.eks. gjøres ved at man sier at for alle avrop under kr. 100 000,- benyttes direkte avrop mens for avrop over kr. 100 000,- gjenåpnes konkurransen (se Konkurrensverket, 2009). Et annet eksempel er avtaler der det avtales fastpris med mulighet for rabatter ved avrop over et gitt volum. I slike tilfeller kan bestillinger gjøres direkte under det angitte volumet men først etter minikonkurranse for rabattert volum, jf. FADs veileder til reglene om offentlige anskaffer pkt. 8.4.2.

Rammeavtaleformen er en avtaleform som er godt egnet for samordnede innkjøp. Avtaleformen muliggjør en fleksibilitet som ivaretar til dels varierende behov, samtidig som det gir oppdragsgiverne muligheter til ulikt samarbeid på ulike nivåer i anskaffelsesløpet.

Lovgiver har likevel stilt opp visse markedsmessige begrensninger på bruken av rammeavtaler. Etter FOA §§ 6-1 (5) og 15-1 (5) skal ikke oppdragsgiver "misbruke rammeavtaler eller anvende dem på en måte som hindrer, begrenser eller vrir konkurransen". En viktig begrensning er tidsbegrensningen etter fjerde ledd i de nevnte bestemmelser. Det kan også tenkes at samling av for mange oppdragsgivere på en rammeavtale kan innebære et slikt misbruk. Dette kan skje der samlingen medfører at konkurransen begrenses vesentlig gjennom at store deler av et aktuelt marked ikke er i stand til å delta eller at samordningen medfører at fremtidig konkurranse forhindres. Det siste kan tenkes for avtaler der samordningen medfører en så stor samling av kjøpermarkedet at tapende leverandører ikke evner å drive videre og at konkurransen i markedet dermed forsvinner.

6.2 Aktuelle samordningsmodeller

Innenfor gjeldende regelverk og praksis skal vi nå drøfte hvilke modeller som synes aktuelle i forbindelse med samordning av statlige anskaffelser. Vi begrunner valg av modeller som analyseres nærmere i neste avsnitt og konkretiserer modellene så langt det lar seg gjøre.

6.2.1 Modell 1: Stordriftsperspektiv

Modell 1 innebærer at det foretas en sentral samordning av innkjøp i flest mulig statlige enheter.

Stordriftsperspektivet innebærer at innkjøpsfunksjoner for et stort antall enheter sentraliseres og at den enkelte enhet gir vide fullmakter med tanke på koordinering, behovsfastsettelse og gjennomføring av anskaffelser.

Modellen innebærer en sentral kompetanseoppbygging og et apparat som får ansvaret for gjennomføring av de ulike innkjøpene. Vi ser for oss to ulike måter å initiere dette på.

- For det første kan det tenkes at det gjennom instruks fra departementer pålegges samarbeid i et stordriftsperspektiv innenfor ulike innkjøps-områder.

- For det andre kan det tenkes at en sentral enhet har ansvaret for å initiere samarbeid gjennom å invitere alle statlige enheter inn i felles anskaffelses-prosesser, hvor de ulike enhetene vurderer hensiktsmessigheten fra gang til gang.

Et eksempel på en stordriftsmodell kan være en reetablering av Statskjøp eller etablering av et rammeavtalesenter som vi ser i våre nordiske naboland. Statskjøp var tidligere organisert som en egen avdeling i Statens forvaltningstjeneste. Statskjøp ble lagt ned fra 1. januar 2003 da daværende regjering anså statlige innkjøp for i prinsippet å være et desentralisert ansvar (se kapittel 4). Gjennom nedleggelsen ønsket man også å motvirke en sentralisert innkjøpsmakt i staten som kunne ha negative markedsmessige effekter (se AAD 2002).

Rammeavtalesenter

I oppdraget er vi bedt spesielt om å vurdere organiseringen av et statlig rammeavtalesenter. Et slikt rammeavtalesenter følger prinsippene i en stordriftsmodell som skissert over, og kan initieres som diskutert.

I forhold til begrunnelsene for nedleggelse av Statskjøp, vil det dels være et politisk spørsmål og dels et spørsmål om sentrale innkjøp påvirker muligheten for gode innkjøp, om innkjøp bør være et desentralisert ansvar. I kapittel 2 og i kapittel 7 drøfter vi nærmere betydningen av lokal forankring av innkjøpene, og vi

drøfter også hvilke varer og tjenester som egner seg for samordning. Dette er blant annet med utgangspunkt i behovet for lokal kompetanse i innkjøpene og i de markedsmessige konsekvensene av å samordne i ulike markeder. På et generelt grunnlag er det vår vurdering at samordning som sådan ikke kan avvises fordi det ikke egner seg for alle typer produkter, men at man må ha en pragmatisk holdning til hva som samlet sett gir gode innkjøp. Det viktige er at man eventuelt samordner de riktige innkjøpene, se kapittel 2.5 og kapittel 7. Før man vurderer å samle innkjøp bør det derfor gjøres en gjennomgang av relevante markeder på samme måte som vi har illustrert for fem utvalgte produktområder i kapittel 7. Som et utgangspunkt ved etablering av et eventuelt rammeavtalesenter, kan man se på de produktområdene som er samordnet i de nordiske rammeavtalesentrene, og gjøre vurderinger av forhold på tilbuds- og etterspørselssiden i Norge.

Hvor stort et slikt rammeavtalesenter eventuelt skal være, vil avhenge av hvilket ansvarsområde det tillegges, herunder antall rammeavtaler som skal inngås og følges opp. Vi forutsetter at innkjøper i rammeavtalesentret har ansvar for gjennomføring av hele anskaffelsesprosesser fra A til Å, inkludert vurdering av behov og marked, konkurransegjennomføringen og etterfølgende implementering og kontraktsoppfølging. I tillegg skal inngåtte rammeavtaler fornyes med jevne mellomrom. FOA §§ 6-1 (4) og 15-1 (4) setter som hovedregel en grense for varigheten for rammeavtaler på 4 år.

Når vi ser på erfaringer fra Sverige, Danmark og Finland (se kapittel 5), er det ikke et entydig bilde av hvor mange ressurser som er nødvendig i forhold til antall rammeavtaler som inngås. Det er variasjoner fra 0,7 til nesten 2 ansatte per rammeavtale. I Norge er Oslo kommunes Konserninnkjøp et eksempel som med ca. 20 ansatte forvalter drøyt 65 rammeavtaler. Vår erfaring er at en erfaren innkjøper vil kunne håndtere 2-5 rammeavtaler på en god måte. Antall rammeavtaler regnes slik at flere parallelle eller delvis parallelle rammeavtaler regnes som én. Dersom rammeavtale-porteføljen består av eksempelvis 30 rammeavtaler er det trolig nødvendig med 6-15 ressurser på heltid. For ordens skyld nevner vi enkelte forutsetninger for anslaget. Vi snakker kun om innkjøpsfaglige ressurser. Ressursbehovet gjelder ved en etablert innkjøpsenhet. I etableringsfasen med innfasing av nye rammeavtaler vil ressursbehovet trolig være høyere. Det vil ofte være behov for å etablere tverrfaglige team, særlig knyttet til definering og verifisering av behov og utarbeidelse av spesifikasjon. Disse ressursene kommer i tillegg. Ved fornyelse av allerede inngåtte rammeavtaler vil erfaringsoverføring og bruk av tidligere

utarbeidet grunnlag kunne medføre tidsbesparelser ved etablering av ny rammeavtale. Ressurser som går med til å bistå avropere/brukere av rammeavtalene er vanskelig å anslå. Nødvendig kompetanse og gode verktøy er helt sentralt i en rammeavtalesentermodell.

Tilstrekkelige ressurser med kompetanse på seniornivå med god praktisk innkjøpserfaring er en forutsetning. Av hensyn til kompetansebehov kan en samorganisering med DIFI være et godt alternativ. Integrasjon mellom et rammeavtalesenter og innkjøpsstrategisk rådgivning vil styrke begge rollene. Det vil også bygge en bro mellom de faktiske innkjøp og integrasjon av miljø, samfunnsansvar og e-handel i rammeavtalene. På den andre siden vil det kunne oppfattes slik at DIFI ikke lenger kan være et uavhengig ressurssenter for kompetanse, fordi hensyn til samordningsfunksjonen, typisk i klagesaker/ konflikter, kan legge begrensninger på hva DIFI kan mene. SKI i Danmark har også en rådgivningsfunksjon parallelt med å være rammeavtalesenter, som i følge SKI fungerer meget godt.

Vi ser av organiseringen av rammeavtalesenterne i de nordiske landene at tilknytningsformen varierer fra aksjeselskap til internt organiserte enheter. Det samme gjør tilknytningsformen i de eksisterende sektornettverkene i Norge i dag. DepKjøp i Norge er organisert som en intern enhet. De ulike tilknytningsformene har ulike fordeler og ulemper avhengig av hva som er viktig.

Dersom et rammeavtalesenter etableres som et AS, vil dette gi enheten autonomi og handlingsrom etter aksjelovgivningen. Selskapsformen kan til en viss grad påvirke handlingsrommet i forhold til lønnsbetingelser som kan tilbys, og dermed også muligheten for å rekruttere de beste ressursene. Samtidig vil ikke selskapet i praksis kunne opptre fritt, men vil være underlagt den offentlige eiers føringer/ styring, normalt tatt inn i selskapets vedtekter. Selskapet vil være et rettssubjekt som må følge det samme anskaffelsesregelverket som en intern enhet, jf. FOA § 1-2. Etter vår vurdering er derfor ikke selskapsformen det som i størst grad innvirker på enhetens mulighet for påvirkning og suksess. Viktigere er enhetens plassering i organisasjonen og forankringen hos ledelsen. Dersom en innkjøpsenhet plasseres tett opp mot virksomhetsleder (eksempelvis i stab) og i tillegg gjerne er representert i virksomhetsledelsen, gir dette et klart budskap til hele organisasjonen om at innkjøp adresseres på strategisk nivå. Innkjøp gis en legitimitet og tyngde i forhold til å få gjennomslag i organisasjonen for innkjøpsfokus, gode innkjøpsrutiner og –praksis, korrigering av uønsket innkjøperadferd

o.l.. Tilsvarende gjelder men med mottatt fortegn, der innkjøpsenheten blir plassert i den ytterste, mørke fløy bokstavelig talt. Vurderingene gjelder tilsvarende i forhold til organisatorisk plassering av et rammeavtalesenter.

Når det gjelder finansiering av et statlig rammeavtalesenter, bør en vurdere ulike finansieringsformer. En ordning hvor rammeavtaleleverandøren(-e) innbetaler en prosentsats, eksempelvis 0,5 prosent, av nettoomsetningen på rammeavtalen(-e) til rammeavtalesenteret, kan være hensiktsmessig.

Gode verktøy er i hovedsak knyttet til malverk og elektroniske innkjøpsløsninger. Når det gjelder malverk vil svært mye kunne hentes fra www.anskaffelser.no. Når det gjelder elektroniske innkjøpsløsninger er dagens løsninger under utvikling og nye kommer kanskje til, slik at både oppdragsgiver og leverandørenes behov for gode og effektive løsninger kan imøtekommes. Opplæring i bruk av maler og verktøy kan effektiviseres ved samordning. Slik sett vil et rammeavtalesenter kunne styrke arbeidet med dette ytterligere. Dette vil for så vidt også gjelde for andre samordningsmodeller.

Det er en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom innkjøp, herunder innovasjon, miljø og samfunnsansvar. Kompetanse og størrelsen på innkjøpsmiljøet vil kunne styrke muligheten for å etterleve denne typen krav på en bedre måte. For nærmere gjennomgang av disse hensynene vises det til drøfting av "stordriftsperspektivet" i kapittel 6.3 nedenfor.

I forhold til innovasjon vil god kompetanse hos oppdragsgiver normalt være av stor betydning. God kompetanse bidrar til åpne spesifikasjoner, jf. FOA §§ 8-3 (1) og 17-3 (1), som er viktig for å gi rom for innovasjon. God kompetanse er ofte også nødvendig for å se og tørre å satse på innovative løsninger. Godt gjennomførte anskaffelsesprosesser kan bidra til å gjøre oppdragsgiver og/eller sørge for at oppdragsgiver forblir attraktiv i leverandørmarkedet, også for innovative virksomheter. Størrelsen på oppdragsgiver (gruppe av oppdragsgivere) vil ha betydning i forhold til innovasjon. En stor oppdragsgiver vil ha nødvendige ressurser til å kunne satse på og finansiere innovasjon, men samtidig kan fleksibilitet når det gjelder å åpne for innovative løsninger være begrenset.

For områdene miljø og samfunnsansvar (herunder sosialt ansvar og etisk handel), har fokus økt de senere årene. Norges forpliktelser ift. ILO. – og FNs barnekonvensjoner er til dels operasjonalisert i forhold til innkjøpsarbeidet. Det er bl.a.

i forskrifts form tatt inn krav til arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår (se 2008.02.08 nr 0112: (FAD) Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter). For oppdragsgivere som hensyntar dette, er praksis ofte bruk av kontraktsbestemmelser eventuelt kombinert med egenerklæringer fra leverandørene. For miljø er det utarbeidet omfattende materiell (eksempelvis utkast til kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og minstekrav til ytelsen) til bruk i innkjøpsarbeidet (se www.anskaffelser.no). En reetablering av en statskjøpsmodell kan kanskje bidra til at staten vil kunne opptre mer enhetlig og konsekvent og etablere fungerende kontrollmetoder/-ordninger. Videre vil staten kunne bli enda mer offensiv i forhold til miljø og samfunnsansvar, en aktivt bruker og søke videre-utvikling innenfor området. Et slikt innkjøpsmiljø vil kunne bidra til mer erfarings-basert bruk og fornyelse av malverk. Videre vil organiseringen kunne medføre at ressurser settes av til å følge opp at leverandørene etterlever kontraktene på viktige samfunnsmessige områder.

6.2.2 Modell 2: Styringsperspektiv

Styringsperspektivet tar utgangspunkt i samordning av innkjøp i enheter i samme styringslinje. Dette kan for eksempel være alle enheter som sorterer under ett og samme departement.

Organisering av styringsmodellen kan mest praktisk organiseres fra det over-liggende organet, for eksempel et departement, gjennom instruks.

Skal man få en effektiv modell er det naturlig at kompetanse sentraliseres for gjennomføring av innkjøp. I alle fall dersom man ønsker sterk koordinering vil dette være en nødvendighet. Modellen kan også gjennomføres ved at kompetanse (fag og marked) spesialiseres i de deltakende enheter og at underliggende etater får dedikert ansvar for ulike avtaleområder.

Styringsperspektivet forutsetter at et bredt spekter anskaffelser gjøres i fellesskap. Gjennom et samarbeid kan man oppnå større standardisering av produkter og systemer, noe som kan medføre både økonomiske gevinster og effektivitets-gevinster, jf. diskusjonen i kapittel 6.2.1.

6.2.3 Modell 3: Geografisk perspektiv

Geografisk perspektiv tar utgangspunkt i samordning av innkjøp i enheter som geografisk er lokalisert i samme område.

Organisatorisk kan denne modellen utvikles på flere måter. Den kan både organiseres gjennom at deltakerne organiserer kompetansegrupper på tvers av enhetene, og den kan organiseres gjennom at det skilles ut en felles avdeling for innkjøp i regionen. Det første alternativet vil være det mest aktuelle. Denne modellen vil også i prinsippet kunne inkludere kommunale og fylkeskommunale enheter i den aktuelle regionen.

I praksis vil en slik samordning kunne bidra til et kompetanseløft i den aktuelle regionen, gjennom et større faglig miljø og bedre dialog på tvers av enheter.

6.2.4 Modell 4: Behovsperspektiv

Behovsperspektivet tar utgangspunkt i samordning av like innkjøp eller innkjøp i enheter med like behov. Dette kan for eksempel være innkjøp i en sektor eller innkjøp på tvers av tilsyn e.l. For den videre diskusjonen avgrenses behovsperspektivet mot tilfeller der sammenfall av behov er så omfattende at man i realiteten faller inn under definisjonen av stordriftsperspektivet.

Behovsmodellen fordrer initiativ fra enhetene selv, og bør organiseres ved at enheter som identifiserer samme behov kommer sammen for å finne felles løsninger. Vi ser eksempler på denne typen samordning av innkjøp blant annet innenfor helsesektoren. Skal behovet stå i sentrum er det naturlig at alle deltakende enheter har deltakere i en innkjøpsgruppe som utformer behov og gjennomfører innkjøp.

Skal felles behov avdekkes på en effektiv måte ser vi at det kan være behov for å etablere løsninger som hjelper enheter å identifisere andre enheter med like behov.

Innkjøpsgruppen må få tilstrekkelige fullmakter til å foreta et valg på vegne av deltakende enheter.

6.3 Komparativ vurdering av samordningsmodellene

Med utgangspunkt i den prinsipielle analysen, hvordan anskaffelsesvirksomheten er organisert i statlige virksomheter, erfaringer i Norge og øvrige nordiske land, det gjeldende anskaffelsesregelverket og praksis skal vi nedenfor drøfte styrker og svakheter knyttet til de ulike samordningsmodellene som er gjennomgått i kapittel 6.2.

6.3.1 Styrker og svakheter og type effekter

Det er styrker og svakheter ved alle modellene. For å synliggjøre dette har vi gått gjennom en rekke hensyn/forhold ved gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Disse hensynene/forholdene er igjen samlet i effektgrupper. Modeller, effektgrupper, grad av koordinering, hensyn/forhold, styrker og svakheter er skjematisert presentert i vedlegg 2. Vi anbefaler at leseren setter seg inn i vedlegg 2 og har dette for hånden ved gjennomgang av drøftelsen nedenfor.

Det er fristende å prøve å konkludere i forhold til hvilken modell som er best egnet for å samordne statlige innkjøp. Dette er imidlertid en vanskelig oppgave, fordi svaret vil avhenge av om en ser på totalen eller de enkelte effektgruppene hver for seg. Videre vil det være ulike syn på hvordan effektgruppene innbyrdes skal veies og dermed også hvordan dette slår ut i en totalvurdering. Konkrete forhold/rammer modellen skal anvendes i (antall virksomheter, tilknytningsform, hvilke produkter, marked m.m.), vil ha betydning for om modellen vil være god eller dårlig. Hvordan modellene rigges og praktiseres (gjennomføring) vil også ha stor betydning for suksess eller opplevd suksess og tilsvarende fiasko. Forankring hos og nødvendig informasjon ut til brukerne/avroperne er også viktig. Forankring kan ivaretas på flere måter, men er ofte et forsømt område. Riktig og tilstrekkelig informasjon til avroperne er en kontinuerlig utfordring. Nye tilnærminger ved avtaleinngåelsen etter LOA/FOA (eks. bruk av parallelle rammeavtaler) kan virke positivt i forhold til å redusere tidligere (historisk) anførte mulige ulemper ved samordningsmodellene i forhold til behovet for lokal fleksibilitet. Bruk av frivillighet eller tvang mht. om inngåtte avtaler skal være forpliktende for oppdragsgiverne og i hvilken utstrekning, vil ha betydning (se mer om dimensjonen "koordinering" i vedlegg 2). Nevnte forhold og flere drøftes i det følgende.

Vi konkluderer etter overnevnte med at det ikke er hensiktsmessig å søke å angi at en modell alltid er bedre eller mer egnet enn andre. I stedet vil vi ta utgangspunkt

i de 4 skisserte effektgruppene med tilhørende hensyn/forhold og se på styrker og svakheter ved de 4 skisserte samordningsmodellene i forhold til effektgruppene.

De 4 effektgruppene er:

- Innkjøpsspesifikke effekter. Disse omfatter hensynene/forholdene pris, kommersielle betingelser, kvalitet og transaksjonskostnader.
- Virksomhetsspesifikke effekter. Disse omfatter hensynene/forholdene innkjøpskompetanse, kontraktsstyring, markedskompetanse, ressursbehov hos innkjøperne og effekter på organisering og e-handel.
- Samfunnsmessige effekter. Disse omfatter hensynene/forholdene miljø og samfunnsansvar, etisk handel, universell utforming og innovasjon.
- Markedseffekter. Disse omfatter hensynene/forholdene kjøper-/kundemakt, markedsutvikling på kort og lang sikt og påvirkning SMB-markedet.

Vi drøfter de ulike effektene mer nedenfor.

I kapittel 2.5 er det oppsummert tre sentrale dimensjoner som er av stor betydning i vurderingen av hvilke produkter (varer eller tjenester) som er egnet for samordnet innkjøp. Gjennomgangen nedenfor må leses i lys av disse.

6.3.2 Drøfting av de ulike effektgruppene

Innkjøpsspesifikke effekter

Med innkjøpsspesifikke effekter menes effekter som framstår som kjernen i anskaffelsesregelverket. LOA § 1 (lovens formål) trekker fram verdiskapning i samfunnet gjennom effektiv ressursutnyttelse. Dette handler om å sikre mest mulig igjen for hver offentlig krone. Det handler om riktig kvalitet til lavest mulig pris. De innkjøpsspesifikke effektene er hva en i første rekke tenker på og vurderer som resultatet av konkurransen.

Hensyn/forhold som vektlegges er pris, kommersielle betingelser/kontrakt (risikoplassering, prisregulering o.l.), kvalitet - lokal forankring, påvirkning og fleksibilitet, kvalitet – standardisering, transaksjonskostnader.

Pris inkluderer mer enn prisen oppdragsgiver betaler. Ved vurdering av pris er det viktig å se på de totale kostnadene oppdragsgiver pådrar seg. Dette inkluderer livs-

/levetidskostnader (LCC) som er et uttrykk for de totale kostandene oppdragsgiver har i varens/tjenestens levetid. Dette er et hensyn oppdragsgiver er pålagt å vektlegge i offentlige anskaffelser, jf. LOA § 6.

Kommersielle betingelser må hensyntas fordi disse har stor betydning for hvor god avtalen faktisk er for oppdragsgiver i hele avtaleperioden. Det er i praksis ikke mulig å hente ut effektivisering/gevinster før leveranser tar til. Erfaringsmessig vil en del oppdragsgivere gjerne for å vise resultater, eksempelvis anføre besparelser på X prosent allerede ved avtalesignering. Dette framstår i beste fall som et anslag og avviker normalt mye fra hva de faktiske besparelsene beløper seg til. De kommersielle betingelsene er grunnlaget for å drive aktiv kontraktsoppfølging og dermed sikre kontraktsmessig ytelse gjennom hele kontraktsperioden. Prisregulering, krav til kvalitet, leveringstid o.l. er viktig og innvirker på oppdragsgivers rettigheter.

"Kvalitet - lokal forankring" adresserer at anskaffelser ofte handler om mer enn laveste pris. Det handler også om å ivareta krav til kvalitet på overordnet og lokalt nivå. Manglende lokal forankring og fleksibilitet i avtalen kan medføre redusert behovsdekning. Lokal innkjøper/avroper opplever kanskje ikke at han får den varen/tjenesten 100 prosent som han har behov for.

"Kvalitet – standardisering" adresserer potensielle gevinster og tap som ligger i muligheten for gjennom økt samordning, å standardisere varer og tjenester som kjøpes.

Transaksjonskostnader er kostnadene ved å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Disse kan ved offentlige anskaffelser være betydelige. Mange oppdragsgivere og leverandører anfører at regelverket er stivbeint, komplisert og krevende og at ressurspådraget innkalkuleres i de tilbudte priser. For små anskaffelser vil transaksjonskostnadene kunne utgjøre en ganske stor andel av det oppdragsgiver til slutt må betale. Når flere går sammen (samordning) vil kostnadene pr. oppdragsgiver reduseres.

Virksomhetsmessige effekter

Hensyn/forhold som vektlegges er innkjøpskompetanse og –strategi, kontraktsstyring og oppfølging, markedskompetanse, organisering og ressursbehov, e-handel.

Innkjøpskompetanse er av stor betydning for resultatet av anskaffelsesprosesser. I Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp, trekkes kompetanse fram som et av tre forhold som er avgjørende for å sikre gode anskaffelsesprosesser og hvor det er behov for tiltak/ forbedringer.[12]

Utarbeidelse av innkjøpsstrategi bidrar til at virksomheten tar anskaffelser på alvor. Gode innkjøpsprosesser over tid fordrer strategisk tilnærming og god lederforankring.

Kontraktsstyring og -oppfølging er nødvendig for å sikre kontraktsmessig ytelse i hele avtaleperioden. Dette er hos svært mange oppdragsgivere et forsømt område. For mange handler anskaffelsesprosesser om gjennomføring fram til og med kontraktsignering, for deretter å ta fatt på den neste anskaffelsesprosess. Inngåtte kontrakter havner i en skuff eller i arkivet hvor de i verste fall kun er støvsamlere.

Markedskompetanse som et viktig kompetanseområde i innkjøpsprosessene, synes ofte å være undervurdert eller nedprioritert. Markedskompetanse er en viktig del av god bestillerkompetanse. Oppdragsgiver må vite hva markedet tilbyr, hva som er prisdrivende, hva som trigger leverandørenes interesse for kontrakten m.m.. Dette må oppdragsgiver vite før han går ut i konkurranse. Det er avgjørende å sikre seg tilstrekkelig markedsinformasjon slik at man treffer markedet, og utnytter potensialet i markedet på best mulig måte for å få dekket behovet.

Gode anskaffelsesprosesser krever riktig organisering og nødvendige ressurser (både hoder og kompetanse). Det finnes ikke en organiseringsmodell som er den eneste rette, ei heller en generell optimal tilnærming mht. antall hoder. Organisering er av stor betydning for resultatet av anskaffelsesprosesser. I Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp, trekkes organisering fram som et av tre forhold som er avgjørende og hvor det er behov for tiltak/forbedringer.[13]

---

[12] Se Stortingsmeldingen s. 40-42.
[13] Se Stortingsmeldingen s. 37-38

Med e-handel menes bruk av elektroniske verktøy i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av kjøp av en vare eller tjeneste. E-handel dreier seg om å ta i bruk ulik programvare dels internt i virksomheten og dels mellom virksomheten og eksterne leverandører. I offentlig sektor er det tre områder som egner seg til å standardisere i elektroniske verktøy: konkurransegjennomføring, ordrehåndtering og fakturahåndtering. Regjeringen legger stor vekt på at det offentlige skal ta i bruk elektroniske verktøy ved innkjøp, og det har lenge vært et mål å øke bruken av elektroniske løsninger. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er gitt i oppdrag å legge til rette for en økt satsing på e-handel. Fra 1. juli 2011 skal alle statlige virksomheter ta i bruk elektronisk fakturering (e-faktura), og deretter kommunale virksomheter året etter.[14] e-handel med tilhørende e-katalog er en sikker måte å handle på da alle brukere forholder seg til inngåtte rammeavtalevilkår. E-handel kan medvirke til å sikre avtalelojalitet, hindre lekkasjer i rammeavtalen og tvungen bruk av e-kataloger. I forhold til avtalelojalitet og -oppfølging, er det for avtaler som er omfattende (stor avtale i seg, eventuelt kombinert med mange oppdragsgivere), vanskelig å se for seg nødvendig sikring og etterlevelse uten at autonome systemer/e-handel tas i bruk. Manuelle systemer vil være ressurskrevende og neppe med nødvendig styrke sikre etterlevelse. Ytterligere fordeler ved e-handel er:

- Reduserte kostnader knyttet til effektiv arbeidsform
- Avtalelojalitet og bedre priser og vilkår
- Indirekte kostnadsbesparelser
- Elektronisk auksjon
- Bedre grunnlag for nye avtaler
- Etterlevelse av regelverket[15]

[14] http://www.anskaffelser.no/e-handel/elektronisk-handel/hva-er-elektronisk-handel

[15] Hentet fra www.e-handel.no

Samfunnsmessige effekter

Hensyn/forhold som vektlegges er samfunnsansvar miljø, sosialt ansvar – menneske-rettigheter, arbeidere og barn, universell utforming, økonomisk ansvar - etisk handel, innovasjon.

Hva som inngår i begrepet "Samfunnsansvar" og hva som er lov å hensynta/ vekt-legge i offentlige anskaffelsesprosesser er under kontinuerlig utvikling. Å hensynta miljø er i dag sikker rett og lite kontroversielt. Når det gjelder sosialt ansvar – ILO, FNs barnekonvensjon etc., er det trolig enighet om at oppdragsgiver både kan og skal hensynta disse. Rekkevidden, hvilke forhold og i hvor stor grad sosialt ansvar kan hensyntas er mer usikkert. I forhold til hvilke krav som kan stilles til sosialt ansvar, har DIFI utviklet et CSR-kompass.[16] Difi har også utviklet kontraktsvilkår for sosialt ansvar som omhandler disse kravene. (http://www.anskaffelser.no/dokumenter/kontraktsvilkaar-for-etisk-handel-og-sosial-dumping). Ofte praktiseres krav kombinert med egenerklæringer. Minstekrav til lønns- og arbeidsvilkår er gitt i forskrift (FAD, Forskrift 2008). I Norge er offentlige oppdragsgivere pålagt å sørge for at det inntas kontraktsbestemmelser som sikrer ansatte disse rettighetene.

Økonomisk ansvar strekker seg fra hvordan virksomheten velger å bruke/investere sin kapital i vare- og tjenesteproduksjon, via lovlydig økonomisk drift, til investering av overskudd. Økonomisk ansvar faller trolig utenfor hva oppdragsgiver i dag lovlig kan vektlegge i en anskaffelsesprosess. Samtidig er feltet under utvikling. Det er krefter som ønsker og arbeider for at enda flere hensyn (ut over hva som strengt tatt gjelder innkjøpet) skal tas inn i anskaffelsesprosesser. Hvor langt oppdragsgivere bør/skal gå avhenger trolig også av politikk og regler utenfor den enkelte oppdragsgivers påvirkning. Videre vil det være av betydning hvor offensiv den enkelte oppdragsgiver ønsker å være.

Begrepet innovasjon kan defineres slik som i St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge:

---

[16] Difi har i samarbeid med Miljöstyrningsrådet i Sverige lansert et CSR-kompass for offentlige virksomheter. CSR-kompasset for sosialt ansvar i offentlige anskaffelser er en veileder som hjelper offentlige virksomheter med å stille sosiale krav i sine anskaffelser for varer og tjenester som kjøpes inn. Arbeidet med CSR-kompasset er en videreføring av arbeidet lagt ned i veilederen Etiske krav i offentlige anskaffelser som ble utviklet av Initiativ for etisk handel på oppdrag av BLD i 2009.

”en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier”.

Når det gjelder innovative anskaffelser kan begrepet utvides som følger:[17]

Det å ”fremme innovasjon” for offentlige innkjøpere kan bety å:

- Etterspørre de beste og nyeste tilgjengelige produktene og tjenestene på markedet.
- Etterspørre produkter eller tjenester som er bedre enn hva markedet kan tilby, men som krever mindre forbedringer i teknologi eller nye applikasjoner for eksisterende teknologi.
- Etterspørre produkter eller tjenester som er vesentlig bedre enn hva markedet er i stand til å tilby, og som derfor krever store investeringer i forskning og utvikling (FoU).

Vi legger til grunn at innovasjon omfatter mer enn bare FoU.

Det er særlig i markedsfasen (se figur 6-2) man har anledning til å tenke og legge til rette for innovasjon gjennom dialog med leverandører i forkant av utlysningen. En markedsundersøkelse og leverandørdialog vil gi en god indikasjon på potensialet i markedet. Samtidig er det viktig at offentlige innkjøpere kontinuerlig har et markedsrettet fokus for å sikre kunnskap, informasjon og nødvendig påvirking til relevant bransje. Dette kan gjøres ved å engasjere seg eksempelvis i bransje-nettverk, leverandør-/ dialogkonferanser eller lignende.

Markedseffekter

Hensyn/forhold som vektlegges er kjøper-/kundemakt, markedsutvikling kort sikt, markedsutvikling lang sikt, små og mellomstore bedrifter.

Oppdragsgivers kjøper/kundemakt og andre sentrale forhold knyttet til markeds-effekter er behandlet i kapittel 2.3. Ut over dette vil vi her nevne et par forhold.

[17] Hentet fra DIFI

For markedsutvikling på kort sikt kan samordning av konkurransegjennomføring bety en innstramming og mulighet til å rydde opp/ kvitte seg med eventuelle useriøse leverandører.

Erfaringsmessig er det en rekke leverandørmarkeder/leverandører som er umodne i forhold til deltakelse i offentlige anskaffelsesprosesser. Dessverre er det også en rekke mindre profesjonelle offentlige oppdragsgivere. Resultatet er ofte avvisning av leverandør eller tilbud, tilbud som ikke møter behovet i tilstrekkelig grad, unødig ressursbruk hos alle parter o.l., grunnet feil hos leverandør og/eller oppdragsgiver. For markedsutviklingen på lang sikt kan samordning av konkurranse-gjennomføring bidra til leverandørutvikling (kompetanse om regelverk, tilbud, behov etc.) og dermed sikre bedre forståelse hos leverandørene og behovsdekning for oppdragsgiver.

6.3.3 Innkjøpsspesifikke effekter: Fordeler og ulemper ved modellene

Vi ser på effektene opp mot hver modell. For sterk vs. middels koordinering gjelder gjennomgående at styrker og svakheter forsterkes og tydeliggjøres jo sterkere koordineringen er. Der det er hensiktsmessig vil forskjellen mellom sterk og middels koordinering i forhold til de enkelte hensyn/forhold kommenteres særskilt.

Modell 1 – Stordriftsperspektiv

Når alle oppdragsgivere går sammen øker også det samlede volumet som inngår i det samlede innkjøpet betraktelig. Samordning av innkjøp vil derfor normalt bidra til betydelig økt interesse for kontrakten og dermed lavere priser og bedre betingelser. Hele staten vil i de fleste tilfeller for leverandørmarkedet framstå som en meget stor og viktig kunde.

For pris og de kommersielle betingelsene (utvalgte) ser vi følgende:

- Lavere priser gjennom høyt volum. Trolig svært attraktiv oppdragsgiver – ikke nødvendigvis stor konkurranse fordi leverandørmarkedet kan være begrenset. De leverandørene som er med satser ofte likevel alt!
- Gjennomslag for oppdragsgivers kontraktsbestemmelser (innenfor handlings-rommet i FOA § 3-11 (1)) knyttet til:
    - Konkurransedyktig prisregulering og betalingsbetingelser

    - Oppdragsgivervennlig fleksibilitet og endringsregime
    - Oppdragsgivervennlig rapportering og innsyn
- Svært konkurransedyktige leveringsbetingelser (bestillingsfrister, leveringstid, betalingsfrister m.m.)
- Sentralisering gir mulighet for økt standardisering og dermed normalt ytterligere forbedrede betingelser

Modell 2 - Styringsperspektiv

Dette innebærer eksempelvis at et departement inkludert alle underliggende virksomheter samordner innkjøpene sine. En slik samordnet enhet vil i de fleste tilfeller for leverandørmarkedet framstå som en stor og viktig kunde.

For pris og de kommersielle betingelsene (utvalgte) ser vi følgende:

- Ganske lave priser gjennom ganske høyt volum.
- Gjennomslag for oppdragsgivers kontraktsbestemmelser (innenfor handlingsrommet i FOA § 3-11 (1)) knyttet til:
    - Ganske konkurransedyktig prisregulering og betalingsbetingelser
    - Ganske oppdragsgivervennlig fleksibilitet og endringsregime
    - Ganske oppdragsgivervennlig rapportering og innsyn
- Konkurransedyktige leveringsbetingelser (bestillingsfrister, leveringstid, betalingsfrister m.m.)
- Styringsretten gir mulighet for noe økt standardisering og gir normalt ytterligere forbedrede betingelser

Modell 3 - Geografiske perspektiv

Ved å slå sammen flere oppdragsgivere innenfor et geografisk område vil volumet øke. En gruppe oppdragsgivere vil i de fleste tilfeller for leverandørmarkedet framstå som en ganske stor og viktig kunde.

For pris og de kommersielle betingelsene (utvalg) ser vi følgende:

- Ganske lave priser gjennom ganske høyt volum. Reduserte logistikk-/frakt-kostnader på grunn av et begrenset geografisk område kan virke positivt på prisnivå.
- Gjennomslag for oppdragsgivers kontraktsbestemmelser (innenfor handlings-rommet i FOA § 3-11 (1)) knyttet til:
    - Ganske konkurransedyktig prisregulering og betalingsbetingelser
    - Ganske oppdragsgivervennlig fleksibilitet og endringsregime
    - Ganske oppdragsgivervennlig rapportering og innsyn
- Konkurransedyktige leveringsbetingelser (bestillingsfrister, leveringstid, betalingsfrister m.m.)
- Mulighet for noe økt standardisering gir normalt ytterligere forbedrede betingelser.

Modell 4 - Behovsperspektiv

Ved å se på flere oppdragsgivere med samme behov vil volumet øke. En samling oppdragsgivere med felles behov vil i de fleste tilfeller for leverandørmarkedet framstå som en ganske stor og viktig kunde.

For pris og de kommersielle betingelsene (utvalgte) ser vi følgende:

- Lave priser gjennom ganske høyt volum. Fordi det foreligger felles (lokale) behov, bør det være mulig i større grad å forplikte oppdragsgiver mht. volum.
- Gjennomslag for oppdragsgivers kontraktsbestemmelser (innenfor handlings-rommet i FOA § 3-11 (1)) knyttet til:
    - Ganske konkurransedyktig prisregulering og betalingsbetingelser
    - Ganske oppdragsgivervennlig fleksibilitet og endringsregime
    - Ganske oppdragsgivervennlig rapportering og innsyn

- Konkurransedyktige leveringsbetingelser (bestillingsfrister, leveringstid, betalingsfrister)

- Mulighet for noe økt standardisering gjennom felles behov (ytelse og betingelser) gir normalt ytterligere forbedrede betingelser. I praksis ikke nødvendigvis mulig pga. varierende behov i det geografiske området

Nedenfor drøfter vi noen innkjøpsspesifikke effekter nærmere.

Lokal forankring, påvirkning og fleksibilitet

Å sikre lokal forankring, påvirkning og fleksibilitet vil være utfordrende i modell 1. Opprettelse av brukergrupper vil kunne bli omfattende og i praksis derfor ofte mangelfull. Lokal påvirkning kan økes ved å invitere lokale representanter i TAT (tverrfaglig anskaffelsesteam) og brukergrupper. Det blir likevel i praksis begrenset representasjon. Lokale behov kan være vanskelig å ivareta, eksempelvis behov for service og kundeoppfølging. Tilsvarende vil gjelde for modell 2, men trolig i noe mindre grad på grunn av omfang av virksomheter og brukere som inngår. For modell 3 og 4 vil lokal forankring og påvirkning kunne ivaretas på en god måte. Geografisk samordning vil involvere færre virksomheter/personer. I behovs-perspektivet er det sammenfallende behov som initierer samordningen og da ligger det godt til rette for å sørge for lokal forankring.

Standardisering

I modell 2 er antall virksomheter som berøres ofte ikke så stort. Det kan også være til dels sammenfallende behov. Styringsretten gir gode muligheter for sterk standardisering og er kanskje det viktigst i forhold til å få til standardisering. Avvik kan følges opp og pålegg kan utferdiges. For Modell 4 gjelder at sammenfallende behov kan gi grunnlag for sammenfallende standardisering. Når behovet styrer er det ikke like stor risiko for illojalitet til avtalen, forutsatt at inngåtte avtaler sikrer behovsdekning. Standardisering vil derfor kunne fungere godt i praksis. Modell 1 gir mulighet for standardisering. Sentral innkjøpsenhet beslutter og pålegger hvis fullmaktene er tilstrekkelige. Samtidig er nedslagsfeltet for avtalene så stort at det ofte gir grobunn til motstand og illojalitet. Lokale hensyn kan være vanskelige å ivareta, samtidig som inngåtte avtaler er kommersielt gode. Eksempelvis vil stor sortimentsbredde for å møte alle behov, kunne redusere mulige prisreduksjoner. Makt til standardisering kan i praksis være vanskelig å utøve på grunn av lokale preferanser og behov. Økt standardisering kan også redusere lojalitet til avtalen.

Lokal avroper kjøper det han ønsker enten dette ligger i avtalen eller ikke. Økt standardisering kan også være en utfordring i forhold til leverandørers avtalelojalitet. Det er ikke uvanlig at leverandørene bidrar til at et begrenset avtalesortiment i praksis utvides, fordi leverandører åpner for eller aktivt tilbyr hele sitt sortiment til avroper. Leverandører er ofte ikke fremmed for å invitere inn til sitt "show room" og sikre mersalg til tross for at handlingen er i strid med inngått kontrakt. Modell 3 gir ikke særlig grunnlag for standardisering. Antall virksomheter kan være begrenset, behovet er ikke sammenfallende og det foreligger ikke styringsrett.

Transaksjonskostnader

For transaksjonskostnader gjelder som utgangspunkt at jo flere virksomheter/ oppdragsgivere som er med, jo lavere blir kostnadene pr. virksomhet. Modell 1 gir lave transaksjonskostnader. Kostnadene fordeles på svært mange oppdragsgiver. Det er også grunn til å tro at transaksjonskostnadene reduseres ytterligere gjennom effektivisering av anskaffelsesprosessene. Høy kompetanse, bruk av oppdatert malverk, erfaring/gjennomføring av mange prosesser og stadige forbedringer, er mulige elementer som bidrar til effektivisering. Transaksjonskostnader vil kunne være ytterligere redusert ved neste gangs (2., 3,…) konkurransegjennomføring på grunn av bruk av erfaringsgrunnlag og forbedringer. Deltakelse fra lokale representanter vil kunne bidra til bedre prosesser og fordeling av kostnader.

Erfaringer i markedet viser at store innkjøp ofte trigger leverandørenes klage- og/eller søksmålsiver. Mye står på spill. Det å ikke vinne (av leverandørene opplevd som å tape!) kan bety nedbemanning og avvikling. I tillegg vil hensyn til behovet for "internhygiene" gjøre seg gjeldende. Ansvarlig internt må kunne skylde på noen andre, les oppdragsgiver. Leverandørenes tro på oppdragsgivers betalingsvilje og –evne (forlik) kan øke. Noen ser ut til å være på "fisketur" og andre handler i desperasjon. Innsynskrav og klageprosesser er ressurskrevende. Oppdragsgivers transaksjonskostnader kan derfor øke. Tilsvarende vurderinger, om enn med noe redusert styrke, gjelder for modell 2, 3 og 4 fordi antall virksomheter og omfanget av kontraktene vil være lavere.

Det er til dels store forskjeller mellom sterk og middels koordinering fordi graden av forpliktelser fra oppdragsgiver har stor betydning for de kommersielle betingelser som oppnås.

Sterk koordinering kan innebære at oppdragsgiver kjøper (som minimum) et fastsatt volum. Ved bruk av rammeavtaler ser det ut til at de aller fleste legger opp til kjøp etter behov. Stort lagerhold er mindre aktuelt. Ofte har leverandører tilgang til og ansvar for å holde/vedlikeholde oppdragsgivers lager. Lageret kan derfor reduseres. Det burde likevel være mulig for mange oppdragsgivere i større grad å forplikte seg mht. volum. Mangeårig statistikk viser med ganske stor sikkerhet et sannsynlig framtidig volum. Forpliktelse på for eksempel 20-40 prosent av dette burde normalt ikke innebære særlig risiko. Det er forståelig at oppdragsgiver ønsker å begrense/redusere egen risiko, men det koster - manglende forpliktelse mht. kjøp/volum gir høyere priser. Kontraktsbestemmelser som understreker at det ikke foreligger kjøpsplikt for oppdragsgiver er uheldig og i verste fall ulovlig dersom kontrakten forutsetter frihet for oppdragsgiver til å kjøpe utenfor inngått kontrakt. Usikkerhet mht. varighet på kontrakten gir høyere priser. Oppsigelsesklausuler på 3-6 måneder uten vilkår er ikke uvanlig. Kortvarige avtaler med fokus på bruk av opsjoner (eksempelvis 1+1+1+1 år), kan videre medføre at leverandørmarkedet kun kalkulerer inn varighet som er sikker (eksempelvis ett år).

Hvordan sikre gode innkjøpsspesifikke effekter?

Nedenfor følger noen tips for å sikre best mulig uttelling i forhold til innkjøpsspesifikke effekter.

- Kommersielle betingelser
  Oppdragsgivers forpliktelser er gjennomgående viktig for leverandørene. Sterkt koordinering bør etterstrebes for å oppnå full effekt. Tydelighet på fordelingsnøkkel og – mekanisme ved parallelle rammeavtaler, hvor mye hver leverandør kan forvente er viktig. Oppdragsgiver må arbeide for størst mulig avtalelojalitet og kommunisere dette til leverandørene.

    - Pris – forpliktelser. Oppdragsgiver bør foreta en kvalifisert vurdering av om forpliktelser mht. volum er mulig uten for stor risikoeksponering.

    - Kontrakt – Oppdragsgiver bør søke en fornuftig risikoplassering til tross for at det ofte er mulig å flytte denne over på leverandøren. Risiko koster og det må oppdragsgiver være bevisst.

- Oppdragsgiver bør søke standardisering og påvirkning av brukermønstre. Eksempelvis innenfor IKT-utstyr kan det være mulig å standardisere på kun 3 bærbare Laptop-modeller. Gjennomgående bør oppdragsgiver begrense sortimentsbredde til hva som er nødvendig. "Kjekt å ha-produkter" bør holdes utenfor.

- Lokal forankring er viktig og kan styrkes ved eksempelvis brukerundersøkelser (web-basert). Videre vil involvering ved eksempelvis deltakelse i TAT og kontinuerlig fokus på informasjonsdeling bidra positivt.

- Transaksjonskostnader kan reduseres ved kontinuerlig fokus på forbedring og erfaringsoverføring. Oppdragsgiver bør sørge for tilgang til nødvendig malverk og verktøy. Gjenkjennbarhet i konkurransedokumenter reduserer også leverandørenes transaksjonskostnader. Pålagte dokumentasjonskrav bør begrenses til hva som er nødvendig og som skal brukes i evalueringsøyemed. Elektroniske tilbud som erstatning for papir kan også bidra til reduserte transaksjonskostnader for både oppdragsgivere og leverandører.

- Bruk av prosedyren konkurranse med forhandling anbefales hvis mulig. I henhold til FOA kan konkurranse med forhandling benyttes valgfritt i anskaffelser under EØS terskelverdi og ved uprioriterte tjenester. I konkurranser over EØS terskelverdi kan konkurranse med forhandling benyttes hvis et av de definerte unntakene er oppfylt. Å forhandle med leverandører vil som oftest føre til et bedre innkjøp. Selv om oppdragsgiver har utarbeidet gode konkurransedokumenter, kan tilbudene medføre utfordringer knyttet til evaluering. Ved bruk av forhandlet prosedyre får leverandøren anledning til å presisere og spisse sitt tilbud på en best mulig måte for å imøtekomme oppdragsgivers behov (krav og spesifikasjoner). Det er flere positive aspekter ved bruk av konkurranse med forhandling som er verdt å trekke fram. Konkurranse med forhandling gir:

    - Flere muligheter til å bruke innkjøpsfaglig skjønn for å kunne velge beste tilbud

    - Muligheter for justeringer og forbedringer av spesifikasjon underveis i komplekse kjøp

- Større sjanse for å få en optimal løsning ved komplekse kjøp
- Det kan oppfordres til alternative løsninger/innovasjon fra et større spekter av leverandører hvis dette er lagt til rette for
- Bedre kommersielle betingelser oppnås normalt med aktiv bruk av forhandlinger

6.3.4 Virksomhetsmessige effekter: Fordeler og ulemper ved modellene

Vi ser på effektene opp mot hver modell. For sterk vs. middels koordinering gjelder gjennomgående at styrker og svakheter forsterkes og tydeliggjøres jo sterkere koordineringen er også for de virksomhetsspesifikke effektene. Der det er hensiktsmessig vil forskjellen mellom sterk og middels koordinering i forhold til de enkelte hensyn/forhold kommenteres særskilt.

Vi vil også se på hvordan samordning kan påvirke muligheten for frigjøring av ressurser til andre formål og statens mulighet for utrulling av e-handel.

Innkjøpskompetanse og -strategi

Innkjøpskompetanse og – strategi kan trolig godt ivaretas i modell 1. Vi forutsetter at anskaffelsesprosesser knyttet til viktige og omfattende kontrakter inngås av kompetente ressurser. I en sentral enhet vil det være flere ressurser/ team som i seg selv kan bidra til økt kompetanse. De har mulighet til å spille på hverandre og søke spesialisering. Samlet sett vil det være mulig å få til en merverdi mht. kompetanse, det vil si å oppnå at 1+1=3. Kompetansen er trolig lettere å opprettholde og utvikle i et høykompetent miljø enn i andre. Et høykompetent miljø vil bli eksponert og hvis leveransene er gode, bidra til et godt omdømme. Et sentralt innkjøpsmiljø vil sannsynligvis tiltrekke seg ressurser med høy kompetanse og dermed er det også lettere å rekruttere.

Krav til høy innkjøpskompetanse vil samtidig kunne bli en achilleshæl. Manglende kompetanse vil ved sentralisering bidra til sentralisering av dårlig praksis og bare gjøre vondt verre. I tillegg vil sentralisert kompetanse kunne medføre at lokal kompetanse nedprioriteres eller forvitrer. Modell 1 kan for kompetanse derfor også være en svakhet. Vi legger til grunn at viktigheten av anskaffelsene tvinger fram en overordnet anskaffelsesstrategi for virksomheten. I modell 2 vil innkjøpskompetanse være en styrke, men ikke like klar som i modell 1. Samarbeid innenfor de enkelte departementsøyler eksisterer til dels allerede i dag. Det bør være

relativt enkelt å etablere innkjøpsfaglig/kompetansesamarbeid vertikalt i organisasjonen, og etablere gode rutiner for kompetansedeling. Departementene har i dag etablert anskaffelsesstrategier. Langt fra alle strategiene inkluderer de underliggende etatene. Én tilnærming er å etablere en overordnet strategi på departementsnivå, som så underliggende etater supplerer med lokale innkjøps-strategier.

Fortsatt er det en rekke statlige virksomheter som ikke har oppfylt kravet om å utarbeide en anskaffelsesstrategi. Oppfyllelse av dette kravet kan tilrettelegges ved økt samordning. I modell 3 vil flere gå sammen om innkjøpet. Samtidig er det ikke sikkert at antall kompetente ressurser øker i særlig grad og innkjøps-kompetanse er derfor en svakhet. Det foreligger ikke et krav til å etablere anskaffelsesstrategi for enheter som velger å samordne sine innkjøp. I hvilken grad anskaffelsesstrategi kan og vil bli utarbeidet, avhenger av bindinger og fullmakter som gjelder for samordningen. I modell 4 ser vi for oss at innkjøpskompetanse kan tendere mot en styrke. Felles behov, gjerne omfattende, felles kompetanse og interesse vil kunne gi grunnlag for å samle god innkjøpskompetanse. Det foreligger ikke et krav til å etablere anskaffelsesstrategi. I hvilken grad anskaffelsesstrategi kan og vil bli utarbeidet, avhenger av bindinger og fullmakter som gjelder for sam-ordningen.

Kontraktsstyring og -oppfølging

Modell 1 gir gode muligheter for nødvendig og riktig/god kompetanse og nødvendige ressurser knyttet til kontraktsstyring og -oppfølging. Kontraktsopp-følging er i seg et ofte forsømt område som er kompetanse- og ressurskrevende. Mindre oppdragsgivere vil ofte ikke kunne gjennomføre nødvendig kontrakts-oppfølging på grunn av både ressurs- og kompetanseknapphet. Antall brukere/ avropere kan gi utfordringer mht. kontraktsoppfølging. Avroper er nærmest til å følge opp og si ifra ved leveranseavvik. Sentral styring og manglende lokalt eierskap, "ikke min avtale og mine penger" kan gi fravær av kontraktsmessige reaksjoner. E-handel vil være et svært viktig verktøy for å bidra til god kontraktsstyring og –oppfølging. Mulighet for stikkprøvekontroller fra oppdrags-givers side er ressurskrevende og kan derfor godt ivaretas i modell 1. Instruksjons-myndighet i forhold til å korrigere uønsket adferd hos oppdragsgiver (avropere) er begrenset sammenlignet med desentraliserte avtaler. Det er risiko for redusert avtalelojalitet på grunn av manglende lokal forankring. Det kan være utfordringer knyttet til å informere om kommersielle betingelser. Eksempelvis er det å publisere

alle priser på Intranet og samtidig overholde Fvl. § 13 om taushetsplikt ikke enkelt. Dette kan vanskeliggjøre lokal kontraktsoppfølging, fordi avropere ikke kjenner de kommersielle betingelsene og da er det vanskelig å påvise og påberope avvik.

Også modell 2 muliggjør en profesjonalisering av kontraktsstyring og -oppfølging. Ved en sterk koordinering vil man innenfor et styringsperspektiv har gode muligheter for i praksis å sikre sentrale kontaktpersoner for de ulike avtalene og rapportering på tvers av enheter om avvik/forhold ved leveransene. Dette fordrer en sterk koordinering og felles vilkår, slik at oppfølgingen blir mest mulig samlet. Ved en middels koordinering vil nødvendigvis kontraktsstyring og oppfølging bli mer pulverisert, da detaljnivået sentralt om vilkår i de konkrete avrop lokalt ikke er godt nok, og heller ikke vil være praktisk mulig å oppnå.

Modell 4 hvor felles behov er grunnlag for innkjøpet, gir økt mulighet til å styre innkjøpsadferden. Dette medvirker til økt avtalelojalitet og dermed lettere å drive god kontraktsoppfølging. E-handel vil også her være et viktig verktøy for å bidra til god kontraktsstyring og –oppfølging

Markedskompetanse

Gjennomføring av anskaffelsesprosesser (økt praksis) øker markedskompetansen. Slik kompetanse er markedsavhengig og ferskvare. Modell 1 gir mulighet for sentralisert markedskompetanse-, -kommunikasjon og –kontakt. En sentral enhet kan utnytte handlingsrommet i anskaffelsesregelverket og gjennomføre informasjonsmøter med leverandørmarkedet og delta i leverandørstyrte møter. Målet kan være å tydeliggjøre oppdragsgivers behov og /eller innhente informasjon om hva markedet kan tilby. Tilsvarende gjelder for modell 4 og i hovedsak også modell 2. Styringsperspektivet muliggjør en bedre markedskompetanse hos ulike miljøer med innkjøpsansvar, særlig ved sterk koordinering og innenfor typiske innkjøpsområder som omfatter de fleste enheter innenfor samordningen. Gjennom en sterk koordinering er det mulig å danne egne innkjøpsgrupper som spesialiserer seg på innkjøp av definerte typer varer og tjenester, og som har ansvar for en kontinuerlig oppfølging av markedet innen de definerte områdene. Ved en middels koordinering vil noen fordeler kunne utebli, da de endelige vilkårene vil måtte følges opp på et lavere nivå. I modell 3 mener vi kapasitet og kompetanse til å sikre nødvendig markedskompetanse kan være en utfordring.

Organisering og lederforankring

Tydelig organisering og nødvendig lederforankring er mulig innenfor modell 1, 2 og 4. At dette har vært et forsømt område mener vi ikke skyldes innretningen på de aktuelle modellene, men mer at innkjøp ikke har hatt tilstrekkelig lederfokus. Gjentagende anmerkning i Riksrevisjonens rapporter, fokus i Stortingsmeldingen "Det gode innkjøp" og økt fokus på anskaffelser i styringsdialogen mellom statlige eiere og ledere, gir etter vår vurdering grunnlag for optimisme med hensyn til å sikre nødvendig lederforankring.

e-handel

Enhver samordning av innkjøp er positivt i forhold til utrulling av e-handel. Modell 1 er det beste alternativet. Et organ som trykker på - på vegne av alle - gir nødvendig tyngde i prosessen. Nødvendig hensyntagende av e-handel ved kontraktsinngåelse, inkludert å stille nødvendige krav til leverandør og system, kan ivaretas på en god måte. Det samme gjelder for oppfølging av e-handel. Det vil også være lettere for leverandørene fordi de kun har ett kontrakt-/leveransepunkt i forhold til e-handelsløsningen. Krav til teknisk løsning, herunder standardisering, vedlikehold og oppdatering av løsning kan effektiviseres. Det er grunn til å tro at e-handel øker dersom flere kontraktsområder inngår. Jo flere avtaler som ligger inne i en e-markedsplass, jo mer attraktiv blir denne for brukerne/avroperne. Modell 4 vil også kunne være positivt for utrulling av e-handel. Felles behov kan medvirke til felles ønsker for e-handelsløsningen og dermed en mulig effektivisering av eget ressursbehov og leverandørenes løsninger. Modell 2 og 3 er også positive, men er etter vår vurdering ikke i samme grad en styrke i forhold til utrulling av e-handel.

Ressursbehov

Ressursbehovet ved samordning og særlig i en sentral enhet, mer enn oppveies av at ressursbehovet lokalt reduseres fordi prosessene gjennomføres sentralt. Ressurser sentralt kan optimaliseres på grunn av muligheten for profesjonalisering, standardisering og optimalisering av malverk og andre verktøy. Tilsvarende vil i hovedsak også gjelde for modell 2 og 4. Optimalisering av ressurser er ikke lett å få til lokalt. Uavhengig av modell mener vi at en innkjøpsressurs vil kunne ha kapasitet og ansvar for ivaretakelse av alle 5 fasene i innkjøpshjulet for mellom 3 og 5 rammeavtaler. Samtidig stiller gode innkjøp krav til tverrfaglighet. Jus, økonomi, innkjøpsfag og spesifikk fagkompetanse for det aktuelle innkjøpet må

være representert. Dette må sikres ved interne ressurser, ved samarbeid med andre offentlige eller ved innleie av private konsulenter.

6.3.5 Samfunnsmessige effekter: Fordeler og ulemper ved modellene

Vi ser på effektene opp mot hver modell. For sterk vs. middels koordinering gjelder igjen gjennomgående at styrker og svakheter forsterkes og tydeliggjøres jo sterkere koordineringen er. Der det er hensiktsmessig vil forskjellen mellom sterk og middels koordinering i forhold til de enkelte hensyn/forhold kommenteres særskilt.

Samfunnsansvar - Miljø

Leverandørmarkedet har uttrykt frustrasjon over at offentlige oppdragsgivere stiller ulike krav og kriterier til miljø og samfunnsansvar. Leverandørene har etterlyst standardisering av krav. I en undersøkelse utført av Bergfald februar 2010, fremkommer det at når miljøkrav ble stilt, ble Svanens, Blomstens eller Difis krav og kriterier bare brukt i under halvparten av tilfellene.[18] De anbefalte miljø-kriteriene fra Difi kan imøtekomme ønsket om økt standardisering. Et sentralt rammeavtalesenter (modell 1) har gode forutsetninger til å stille mer enhetlige krav til leverandørene enn det som kanskje er tilfelle i dag.

Stordriftsperspektivet (modell 1) kan gi rom for pålegg og utvikling med hensyn til leverandørenes miljøfokus og -satsing. Større oppdragsgivere/volum kan være motiverende både økonomisk og som referanse. Det er innenfor miljø utarbeidet en rekke verktøy/ hjelpemidler oppdragsgiver kan benytte i anskaffelsesprosessen, eksempelvis Difis kriteriesett.[19] Som storkunde kan en sette trykk på bruk av kriteriene og oppfølging av leverandørenes etterlevelse av disse. I Modell 2 vil det være større utfordringer med å stille enhetlige og konsistente krav enn om det er én sentral enhet som håndterer disse. Like fullt vil samordning innenfor et styringsperspektiv ha positive effekter på samfunnsansvar. Mer volum og mer samlet kjøpermakt gir mulighet for større gjennomslag for nødvendige krav og, dersom organiseringen blir gjort skikkelig, bedre oppfølging av kravene. Likevel antar vi at effektene for dette for denne modellen vil bli mindre enn etter modell 1 og 4. Modell 4 kan på en god måte ivareta enhetlige krav til miljø og samfunnsansvar, spesielt om det er organisert etter ulike sektorer, som for

[18] Se http://www.anskaffelser.no/nyheter/2010/02/mange-stiller-miljokrav-men-hvilke-krav
[19] Se http://www.anskaffelser.no/tema/2009/06/miljokriterier

eksempel helsesektoren. Karolinska universitetssjukehuset (Stockholm läns landsting) har siden 2003 på innkjøp av undersøkelseshansker redusert mengden av ftalater med 40 tonn per år (Vass, 2009). Modell 3 har også forutsetninger til å stille mer enhetlige miljøkrav til leverandørene enn det som er tilfelle i dag. Det kan likevel oppstå variasjoner i kravene mellom de geografiske sonene. I for eksempel krav til transport, kan det noen ganger være hensiktsmessig med regionale variasjoner, med tanke på krav som er sammenfallende på et regionalt nivå. Et eksempel kan være at det er lite hensiktsmessig å ha forbud mot piggdekk i Nord-Norge, mens det er mer hensiktsmessig å ha forbud om dette i Sør-Norge. Difis hotellkriterier har også regionale variasjoner (disse er basert på Svanens miljøkriterier).

Samfunnsansvar - Sosialt ansvar

Modell 1 kan gi rom for pålegg og utvikling mht. sosialt ansvar. Ivaretakelse av menneskerettigheter, arbeidere og barn kan påvirkes positivt. Utvikling forutsetter at noen går foran. Det er lettere for en storkunde. Dette er ikke sikkert at universell utforming alltid vil være relevant for avtaler som inngås av en sentral innkjøpsenhet. Ivaretakelse kan skje gjennom å sikre et bredt sortiment og innovative løsninger. Eksempel her er IKT-anskaffelser hvor det er forbedrings-potensial i forhold til oppfyllelse av krav til universell utforming.

Modell 1 kan gi rom for pålegg og utvikling mht. økonomisk ansvar. Her er det likevel nødvendig å utvise varsomhet fordi en rekke forhold etter gjeldende regel-verk faller utenfor hva som lovlig kan vektlegges i offentlige anskaffelsesprosesser.

Bruk av "riktige" krav og oppfølging krever kompetanse. Oppdragsgiver må være oppdatert på gjeldende rett og utviklingstendenser for å være i forkant. Bruk av egen-erklæringer, kontraktsbestemmelser, kvalifikasjon eller tildeling er adressert i Difis CSR-kompass. Mulighetene er mange. Det handler om å se muligheter og begrensninger i praktisk bruk av krav knyttet til samfunnsansvar.

Innovasjon

Innovasjon kan slå ut som både styrke og svakhet i forhold til økt samordning av innkjøp. Økt samordning kan bidra til at kun de store og ikke alltid/nødvendigvis de mest innovative virksomhetene blir tildelt kontrakt. Samtidig kan det å være storkunde også gi økt rom for innovasjon. Fordelen med å være stor innkjøper er at man har mer ressurser til å drive med innovasjon enn når man er liten. En stor

innkjøper vil ha mer kompetanse til å gjennomføre innovative innkjøp, (forhåpentligvis) en bedre planleggingshorisont og større evne til å tåle risiko. I EU oppfordres det i stor grad til samarbeid mellom offentlige anskaffere for å fremme innovasjon. Innovasjonspotensialet i forhold til hyllevarer som for eksempel penner og blyanter er lite, men innen for eksempel IKT eller transportløsninger kan det være store muligheter for innovasjon. Samtransport er et eksempel hvor flere innkjøpere kan gå sammen og få en ny organisering av kjøring av varer til og fra ulike enheter slik at man reduserer både miljøutslipp og kostnader. Innen helsesektoren er det et samarbeid mellom innkjøpere etter en behovsdrevet modell for å fremme innovasjon. Ved å bruke handlingsrommet i anskaffelses-regelverket, vil en storkunde også kunne forbeholde deler av anskaffelsesomfanget til innovasjon-, forsknings- og utviklingslignende kontrakter. Dette kan løses ved å åpne for deltilbud kun knyttet til innovasjonsdelen, eller å forutsette at et inngitt tilbud må dekke også innovasjonsdelen.

I virksomheter som jobber med innovativ miljøteknikk i Sverige, har 78 prosent 10 ansatte eller færre, mens 94 prosent av virksomhetene har færre enn 50 ansatte (Gullbransson, 2008). Vi antar at dette er tall som også gjelder for Norge. Det å sette krav til størrelse som kvalifikasjonskrav kan virke ekskluderende på små virksomheter. En løsning kan være at offentlige virksomheter øker bruken av demo- og referanseanlegg i inn- og utland slik at innovative virksomheter kan vise til relevant erfaring.

Miljöstyrningsrådet, MInT och Jegrelius Forskningscenter har i samarbeid med NUTEK utarbeidet en rapport om teknikkanskaffelser som kan være et nyttig verktøy ved innovasjon og nyutvikling (Miljöstyrningsrådet, 2008).

6.3.6 Markedseffekter: Fordeler og ulemper ved modellene

Gjennomgangen nedenfor er et kort supplement til kapittel 2.3.

Oppdragsgiver må som en del av markedsanalysen avklare om det er et fungerende marked. I de aller fleste tilfeller er det leverandører som kan levere til og sørge for behovsdekning til hele staten. Samtidig vil det i en konkurranse som gjelder leveranser til hele staten ofte kunne være et begrenset leverandørmarked. På kort sikt vil oppdragsgiver oppnå økonomiske gevinster. Leverandørmarkedet strekker seg for å vinne kontrakter, noen kanskje for langt for å vinne, med påfølgende uheldige markedskonsekvenser ved for eksempel konkurser. Det er en risiko for at oppdragsgiver som følge av samordning og kundemakt i for stor grad ensidig

fokuserer på laveste pris som grunnlag for tildeling av kontrakt. Ensidig prisfokus kombinert med storkunde, kan være uheldig. På lang sikt er det risiko for å påvirke markedet negativt ved at leverandører faller fra og dermed reduseres konkurransen.

Kontraktenes varighet vil her påvirke. Korte kontrakter, for eksempel 1-2 år, vil ikke nødvendigvis medføre at leverandører faller fra. Motsatt er tilfellet ved langvarige kontrakter. Anskaffelsesregelverkets utgangspunkt er at avtalers varighet ikke kan overstige 4 år med mindre" særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand", jf. FOA § 6-1 (4) og 15-1 (4). Uavhengig av modell vil bruk av handlingsrommet i anskaffelsesregelverket kunne øke styrker eller redusere svakheter. For modell 1 vil eksempelvis inngåelse av parallelle rammeavtaler kunne bidra til fungerende leverandørmarkeder ved utløp av inngåtte kontrakter. En slik praksis vil bidra til at i hvert fall de som tildeles en av de parallelle rammeavtalene gis mulighet for videre drift.

Enhver samordning av oppdragsgivere vil bidra til økt kjøper-/kundemakt. Økt kjøper-/kundemakt er vurdert som en styrke i modell 1 og 4. Ved å være en krevende kunde i leverandørkommunikasjon og gjennomføring av anskaffelser, kan oppdragsgiver bidra til leverandørutvikling. Tilbyderkonferanser kan gjennomføres for å sikre kvalitet på anskaffelsesprosessen ved tydeligere kommunikasjon og riktig informasjon. Mange ganger er det mange oppdragsgivere å velge mellom (offentlig/privat). Når oppdragsgiver opptrer profesjonelt i gjennomføring av anskaffelsesprosessen, øker trolig også oppfatningen av hvor attraktiv oppdragsgiver er i leverandørmarkedet. Her vil modell 1 gi gode forutsetninger. I markeder hvor etterspørselen er større enn tilbudet (f.eks. bygg- og anlegg før finanskrisen), er det konkurranse på oppdragsgiversiden. Det handler da om å være mer attraktiv enn de andre for å sikre gode tilbud. Profesjonalitet (å sikre gode prosesser) i gjennomføring av anskaffelsesprosessene, kan være positivt. Det forekommer at oppdragsgivere blir boikottet av hele bransjer fordi anskaffelsesprosessene som gjennomføres vurderes ikke å holde mål, eksempelvis ved bruk av for oppdragsgivervennlige kontrakter hvor urimelig mye risiko flyttes over på leverandørene. I modell 2 er kjøper-/kundemakt vurdert som noe svakere enn i modell 1 og 4. I modell 3 er kjøper-/kundemakt vurdert som en svakhet som tendere mot styrke. Verken modell 2 eller 3 antas å påvirke leverandørmarkedet i særlig grad.

Ivaretakelse av SMB-markedet kan skje ved eksplisitt å åpne for bruk av underleverandører, eventuelt også åpne for deltilbud. Sentralisering i seg må ikke bety at det inngås en eller kun et fåtall store kontrakter for det aktuelle avtaleområdet. For både modell 1 og 4 er ivaretakelse av SMB vurdert som en svakhet. Modell 3 vil kunne ivareta SMB på en god måte, ved å trekke på lokale leverandører dersom de er konkurransedyktige.

Hvordan sikre gode markedsmessig effekter? Nedenfor følger noen tips for å sikre best mulig uttelling i forhold til markedseffekter.

- Mer og bedre dialog med leverandørmarkedet: Etablere arenaer for dialog og kommunikasjon. Anskaffelsesregelverket hindrer ikke dialog, f.eks. tilbyderkonferanse, erfaringsutveksling i forkant av prosesser. Åpenhet, likebehandling og etterprøvbarhet er viktig.

- Mer trykk og fokus på markedsanalysen i forkant av anskaffelsesprosessen: Eksempelvis vil rimelig kort varighet på avtalene (eks. 2 år) kunne begrense eventuelle skadevirkninger på markedet. Ved å åpne for deltilbud, evt. oppfordre til leverandørsamarbeid, kan det åpnes for at flere leverandører tildeles kontrakt.

6.3.7 Samlet vurdering samordningsmodeller og effekter

Modell 1: Stordriftsperspektiv

Modellen gir gjennom store innkjøp/høye volum, mulighet for svært gode kommersielle betingelser, herunder lave priser og oppdragsgivervennlige kontraktsbestemmelser. Lokal forankring og fleksibilitet kan være begrenset. Lokale og geografiske behov kan være utfordrende å ivareta. Mulighet for standardisering gir ytterligere økt potensial for effektivisering (internt og gjennom kommersielle betingelser). Transaksjonskostnader fordelt på alle/mange oppdragsgivere er lave. Modellen forutsetter høy innkjøps- og markedskompetanse. Kontraktsoppfølging vil kunne ivaretas på en god måte. Utrulling av E-handel kan få et stort løft. En sterk oppdragsgiver kan trolig påvirke samfunnsansvar positivt både med hensyn til kravstilling og oppfølging. Innovasjon vil kunne ivaretas på en god måte, men høyt fokus på standardisering vil kunne virke begrensende. Modellen gir stor kjøper-/kundemakt og det er risiko for å påvirke markedet negativt på sikt ved at antall leverandører reduseres og dermed bidra til mulige monopoldannelser.

Modell 2: Styringsperspektiv

Modellen gir mulighet for rimelig gode kommersielle betingelser, herunder ganske lave priser og ganske oppdragsgivervennlige kontraktsbestemmelser. Lokal forankring og fleksibilitet kan være noe begrenset. Lokale og geografiske behov kanskje ikke ivaretatt. Mulighet for noe standardisering gir ytterligere økt potensial for effektivisering. Transaksjonskostnader fordelt på flere oppdragsgivere er lavere enn om hver enhet skulle gjennomført prosessene selv. Modellen gir rom for ganske høy innkjøps- og markedskompetanse. Økt mulighet for kontraktsstyring og oppfølging ved at ansvar og ressurser kan fordeles. Utrulling av e-handel kan bli styrket. En større oppdragsgiver kan trolig påvirke samfunnsansvar positivt både med hensyn til kravstilling og oppfølging. Innovasjon vil være utfordrende å ivareta. Modellen gir ganske stor kjøper-/kundemakt men påvirker neppe leverandørmarkedet i særlig grad.

Vurderingen vil avhenge av hvilken etat/departement som er aktuelt. Størrelse, anskaffet volum, viktighet for leverandørmarkedet m.m. vil variere. Dermed vil også påvirkning på effekter hensyn/forhold som er vurdert variere.

Modell 3: Geografisk perspektiv

I modellen vil trolig ikke kommersielle betingelser, herunder priser, påvirkes i særlig grad fordi innkjøpsvolumet ikke nødvendigvis endrer seg i særlig grad. Modellen må derfor sees på i forhold til de aktuelle avtaleområdene. Lokal forankring og fleksibilitet, og geografiske behov kan ivaretas godt. Mulighet for noe standardisering gir økt potensial for effektivisering. Transaksjonskostnader fordelt på flere oppdragsgivere er lavere enn om hver enhet skulle gjennomført prosessene selv. Innkjøpskompetanse og –strategi ikke nødvendigvis godt ivaretatt. Kontraktsstyring og oppfølging ikke forbedret i særlig grad. Liten påvirkning på utrulling av e-handel. Modellen gir liten mulighet til å påvirke samfunnsansvar. Modellen gir liten kjøper-/kundemakt og påvirker neppe leverandørmarkedet.

Modell 4: Behovsperspektiv

Modellen gir mulighet for gode kommersielle betingelser, herunder lave priser og oppdragsgivervennlige kontraktsbestemmelser. Modellen kan i gitte anskaffelser ha veldig mye til felles med modell 1. Mulighet for lokal forankring og fleksibilitet er godt ivaretatt. Mulighet for standardisering gir ytterligere økt potensial for effektivisering. Transaksjonskostnader fordelt på mange oppdragsgivere er lave. Innkjøpskompetanse og –strategi er godt ivaretatt. Økt mulighet for

kontraktsstyring og oppfølging. Utrulling av e-handel kan få et stort løft. En større oppdragsgiver kan trolig påvirke samfunnsansvar positivt både med hensyn til kravstilling og oppfølging. Modellen gir gode muligheter for å stimulere og bidra til innovasjon. Risiko for å påvirke markedet negativt på sikt dersom sammenfallende behov gjør at oppdragsgiver(-e) blir stor.

7 Markedsspesifikk analyse av samordning

Gjennomgangen i kapittel 2 til 5 har vist at fordelene og ulempene samordning av innkjøp kan gi, avhenger av det konkrete produktet, forholdene i markedet produktet omsettes og hvordan eventuell samordning er organisert. Samordning av statlig innkjøp er effektivt bare der det konkrete (samordnede) innkjøpet tilpasses det aktuelle markedet. For å synliggjøre hvordan effektiv samordning av statlig innkjøp kan skje, skal vi i dette kapitelet foreta "samordningsanalyser" av 5 markeder med ulike karakteristika.

"Samordningsanalysen" innebærer at vi med utgangspunkt i vurderingskriteriene utledet i kapittel 2, vurderer om produktene i fem utvalgte markeder er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved økt samordning er og hvordan samordningen kan organiseres.[20]

Vi har valgt å studere markedene der følgende produkter tilbys:

- Strøm
- PC og standard IKT-utstyr
- Ombygging av biler for funksjonshemmede
- Transport av pasienter
- Legemidler til sykehus

Utvalget av markeder er ikke gjort tilfeldig, men for å synliggjøre hvordan forskjeller i produktegenskaper og markedsforhold påvirker effekten av samordning. De utvalgte markedene er forskjellige på følgende områder:

- Produktene er i ulik grad standardiserte
- Brukerne har i ulik grad preferanser for enkeltprodukter/enkeltleverandører
- Leveransene kan i ulik grad kontraktsfestes
- Tilbuds- og etterspørselssiden er i ulik grad konsentrert
- Markedenes geografiske størrelse varierer (lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt)

[20] Vurderingskriteriene er utledet i avsnitt 2.5.

I Tabell 7-1 nedenfor har vi kort beskrevet sentrale karakteristika i de utvalgte markedene. I samme tabell har vi også angitt hvor stor grad av samordning det er på statlige kjøp av de ulike produktene i dag.

Tabell 7-1 Oversikt over sentrale karakteristika i utvalgte markedene

Produkt	*Grad av standardisering*	*Mulighet for kontrakts-festing*	*Konsentrasjonen på tilbuds- og etterspørsels-siden*	*Geografisk størrelse*	*Grad av samordning på statlig innkjøp*
Strøm	Standardisert produkt hvor sluttkundene ikke har behov for valgmuligheter	Enkelt å kontrakts-feste	Mange tilbydere og etterspørrere	Nasjonalt marked	Liten grad
PC og standard IKT-utstyr	Standardiserte produkter hvor kundene ofte har preferanser for enkeltprodukter	Visse utfordringer knyttet til kontrakts-festing	Få tilbydere og mange etterspørre	Nasjonalt marked	Liten grad
Ombyg-ging av biler for funksjons-hemmede	Ikke standardisert produkt, og hvor sluttkunden kan ha preferanser for valg av leverandør	Kan være vanskelig å kontrakts-feste	Få tilbydere og få etterspørrere	Regionale markeder	Stor grad
Pasient-transport	Ikke standardisert produkt hvor sluttkundene ikke har behov for valgmuligheter	Kan være vanskelig å kontrakts-feste	Få tilbydere og få etterspørrere	Lokale/regi onale markeder	En viss grad
Lege-midler	Standardiserte produkter hvor det er svært viktig for sluttkunden med valgmuligheter	Visse utfordringer knyttet til kontrakts-festing	Få tilbyder og etterspørrere	Globale markeder	Stor grad

Kilde: Oslo Economics

Ved hjelp av konkrete markedsanalyser skal vi nedenfor synliggjøre hvordan ulike kjennetegn ved produkter og markeder påvirker vurderingen av om samordning er fornuftig og hvordan det bør organiseres. De valgte produktene tjener som eksempler på produkter og markeder med tilsvarende karakteristika.

7.1 Strøm

Strøm er et produkt som alle statlige virksomheter har bruk for til belysning, oppvarming, bruk av elektriske og elektroniske apparater med mer. Strøm kjøpes i stor grad inn separat av ulike statlige virksomheter.

Nedenfor skal vi vurdere i hvilken grad statlig kjøp av strøm er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved økt samordning av statlig strømkjøp er og hvordan samordningen kan organiseres.

7.1.1 Markedsanalyse

Strøm tilbys av en rekke aktører, i hovedsak norske kraftprodusenter. Ifølge Konkurransetilsynets kraftprisbase finnes det drøyt 90 tilbydere av strøm i Norge. Enkelte av disse tilbyr kun strøm i bestemte geografiske områder, men de største aktørene leverer til kunder i hele landet. Konkurransen skjer derfor i et nasjonalt marked.[21]

Det finnes mange aktører, både på tilbuds- og etterspørselssiden i markedet for salg og kjøp av strøm.

7.1.2 Samordningsanalyse

Hvor egnet innkjøp av strøm er for samordning avhenger av hvor standardisert produktet er, hvor gode mulighetene til å kontraktsfeste leveransen er og om staten utgjør en dominerende kjøper.

Hvor egnet er statlig kjøp av strøm for samordning?

Strøm er et av de mest homogene produkter som finnes og er så standardisert som et produkt kan bli. Behovet til en lokal innkjøper vil ikke påvirkes av at betingelser og valg av leverandør skjer sentralt. Leveransen av strøm er videre svært enkelt å

[21] For en mer detaljert beskrivelse av hvordan markedet fungerer, se for eksempel http://www.konkurransetilsynet.no/no/kraftpriser/Sporsmal-og-svar/Hvordan-fungerer-markedet-for-elektrisk-kraft/

kontraktsfeste. Det er vanskelig å se for seg at det kan oppstå uenighet om hva slags ytelser strømleveransen skal omfatte.

Innkjøp av strøm fra statlige virksomheter utgjør en liten del av den samlede etterspørselen i markedet. Statlige virksomheters rolle som innkjøper har derfor liten betydning i sluttbrukermarkedet for strøm.

På denne bakgrunn er vår vurdering at statlig kjøp av strøm er svært godt egnet for samordnet innkjøp.

Hvor stort er gevinstpotensialet ved samordning av statlig kjøp av strøm?

Samordning av innkjøp er generelt mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Markedet for strøm skiller seg fra mange andre produktmarkeder ved at det finnes et engrosmarked som er organisert som en råvarebørs. I engrosmarkedet fastsettes prisen på strøm kontinuerlig etter et børsprinsipp, der selgere og kjøpere av strøm byr inn volumer. Prisene i sluttbrukermarkedet for strøm bestemmes i stor grad av prisfastsettelsen i engrosmarkedet.

Konkurransen i sluttbrukermarkedet for strøm må anses å være sterk. Det finnes mange aktører, kundene kan enkelt finne frem til den mest konkurransedyktige leverandøren på Konkurransetilsynets prisportal, og det er små kostnader knyttet til å bytte leverandør. Det er lite sannsynligvis at statlig samordning vil påvirke konkurransebildet i markedet.

Prisene i sluttbrukermarkedet for strøm avhenger i stor grad av engrosprisen fastsatt på kraftbørsen Nord Pool Spot. Differansen mellom sluttbrukerprisen og engrosprisen er et påslag som skal dekke strømleverandørens kostnader og fortjeneste. Påslaget utgjør kun en liten del av totalprisen. Det kan være at større volum gir grunnlag for bedre betingelser, men sterk konkurranse i markedet gjør at marginene allerede er presset.

Den største gevinsten ved samordning av strømkjøp ligger sannsynligvis i at de statlige enhetene sparer tid og ressurser på at antall utlyste anskaffelser kan reduseres. I tillegg gir samordning av strøminnkjøp en trygghet for den lokale innkjøper, som kan ha begrenset kompetanse om anskaffelsesreglene, at regelverket er fulgt.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at gevinstpotensialet ved samordning av statlig strømkjøp er begrenset.

Samlet vurdering

Statlig kjøp av strøm er godt egnet for samordning, men gevinstpotensielt er begrenset og først og fremst knyttet til lavere transaksjonskostnader.

7.1.3 Valg av samordningsmodell

Samordning av innkjøp av strøm kan skje på flere måter, eksempelvis:

- Én felles rammeavtale for alle statlige virksomheter.
- Parallelle rammeavtaler for alle statlige virksomheter, hvor hver statlige virksomhet gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør/tilbud.
- Én rammeavtale for hvert departement inkludert underliggende etater.
- Regionale rammeavtaler.

Etter vår vurdering ivaretas hensynet til effektiv ressursutnyttelse best ved en tilnærming som bygger på et stordriftsperspektiv. En sentral innkjøpsenhet/et rammeavtalesenter kan inngå en rammeavtale på vegne av alle statlige virksomheter. Rammeavtalens varighet bør ikke være for lang, eksempelvis inntil 2 år (1+1 år).

7.2 PC og standard IKT-utstyr

Alle statlige virksomheter har behov for PCer og standard IKT-utstyr som printere, kopimaskiner og lignende. Det finnes statlige innkjøpsnettverk som samordner innkjøpet av denne type produkter, blant annet Uninett og Hinas, men innkjøpet skjer også separat hos ulike statlige enheter.

Nedenfor skal vi vurdere i hvilken grad statlig kjøp av PCer og standard IKT-utstyr er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved økt samordning er og hvordan samordningen kan organiseres.

7.2.1 Markedsanalyse

PCer og standard IKT-utstyr tilbys av noen relativt få, store internasjonale leverandører. Blant de mest kjente merkenavnene kan Hewlett Packard (HP), Toshiba, Dell og Lenovo nevnes.

Utstyret produseres ulike steder i verden, men det gjøres lokale tilpasninger i blant annet tastatur. Konkurransen i markedet skjer derfor delvis globalt og delvis nasjonalt. Det finnes imidlertid et begrenset antall tilbydere, uavhengig av om markedet avgrenses nasjonalt eller globalt, og konsentrasjonen på tilbudssiden må anses som relativt høy. Det finnes et stort antall kjøpere av PCer og standard IKT-utstyr og etterspørselssiden i markedet er lite konsentrert.

7.2.2 Samordningsanalyse

Hvor egnet innkjøp av PCer og standard IKT-utstyr er for samordning avhenger av hvor standardisert produktet er, hvor gode mulighetene til å kontraktsfeste leveransen er og om staten utgjør en dominerende kjøper.

Hvor egnet er statlig kjøp av PCer og standard IKT-utstyr for samordning?

Fra leverandørenes ståsted er PCer og standard IKT-utstyr produkter som i stor grad er standardiserte, selv om det kan gjøres individuelle tilpasninger.

Produktene kan til en viss grad være differensierte fra kundenes ståsted. Noen brukere kan ha preferanser for enkelte produsenter og modeller. Produsentene markedsfører seg med ulike profil og merkevarenavn spiller en viss rolle.

Det er grunn til å tro at det er relativt enkelt å kontraktsfeste anskaffelsen av PCer og standard IKT-utstyr, selv om det sikkert kan oppstå uenighet om kvaliteten på produktene som leveres tilfredsstiller kvaliteten definert i kontrakten.

Statlige innkjøpere utgjør en stor kundegruppe i Norge, men innkjøpene utgjør likevel en liten del av leverandørenes samlede salg siden markedet i stor grad er globalt.

På denne bakgrunn er vår vurdering at kjøp av PCer og standard IKT-utstyr i statlige virksomheter er relativt godt egnet for samordning.

Hvor stort er gevinstpotensialet ved samordning av statlig kjøp av PCer og standard IKT-utstyr?

Samordning av innkjøp er generelt mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Selv om tilbudssiden i markedet er relativt konsentrert er det grunn til å tro at konkurransen fungerer tilfredsstillende. Det har i hvert fall vært lite fokus fra norske konkurranse- og forbrukermyndigheter på konkurranseforholdene i disse

markedene. Det er derfor lite sannsynlig at statlig innkjøp av PCer og standard IKT-utstyr vil ha en merkbar positiv virkning på konkurransen.

Det er betydelige stordriftsfordeler ved produksjon, distribusjon og salg av PCer og standard IKT-utstyr. Når et stort parti PCer og/eller standard IKT-utstyr bestilles kan produksjonen, distribusjon og salget skje langt mer effektivt enn dersom produktene bestilles enkeltvis. Det er derfor grunn til å tro at betingelsene som kan oppnås på innkjøp av store volum er betydelig bedre enn betingelsene som kan oppnås på innkjøp av små volum.

I tillegg til lavere priser er det grunn til å tro at de statlige enhetene sparer tid og ressurser på at antall utlyste anskaffelser kan reduseres betydelig. Videre gir samordning av innkjøpet av PCer og standard IKT-utstyr en trygghet for den lokale innkjøper, som kan ha begrenset kompetanse om anskaffelsesreglene, at regelverket er fulgt.

På denne bakgrunn er vår vurdering at gevinstpotensialet ved samordning av PCer og standard IKT-utstyr er stort.

Samlet vurdering

Statlig kjøp av PCer og standard IKT-utstyr er relativt godt egnet for samordning. Det er videre grunn til å tro at den potensielle gevinsten ved samordning er stor.

7.2.3 Valg av samordningsmodell

Samordning av innkjøp av PCer og standard IKT-utstyr kan skje på flere måter, eksempelvis:

- Én felles rammeavtale for alle statlige virksomheter eller parallelle rammeavtaler for alle statlige virksomheter hvor hver statlige virksomhet gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør/tilbud.
- Én rammeavtale for hvert departement inkludert underliggende etater.
- Parallelle regionale rammeavtaler hvor hver statlige virksomhet i regionen gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør/tilbud.

Etter vår vurdering ivaretas hensynet til effektiv ressursutnyttelse best ved en tilnærming som bygger på et stordriftsperspektiv. En sentral innkjøpsenhet/et rammeavtalesenter kan inngå flere parallelle rammeavtaler (FOA § 15-3 (1)

forutsetter minst 3 avtaler) på vegne av alle statlige virksomheter. En kan også tenke en løsning hvor behovsperspektivet legges til grunn. Parallelle rammeavtaler bidrar til behovsdekning, nødvendig sortimentsbredde og sikrer konkurranse i hele avtaleperioden. Enten en legger til grunn stordrifts- eller behovsperspektivet, vil begge kunne ivaretas gjennom en løsning med parallelle rammeavtaler på statlig nivå. Rammeavtalenes varighet bør være inntil 4 år, eksempelvis 2+1+1 år. Uheldige konsekvenser av sterk sentralisering reduseres ved at det inngås flere parallelle rammeavtaler.

7.3 Ombygging av biler for funksjonshemmede

Personer med funksjonshemminger har behov for ulike hjelpemidler. Et hjelpemiddel er en gjenstand eller et tiltak som bidrar til å redusere praktiske problemer i hverdagen og arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. Spesialtilpassede biler er et hjelpemiddel for personer som ikke kan kjøre vanlige biler. Ansvaret for å stille nødvendige hjelpemidler til rådighet ligger hos NAV. Ombygging av biler gjøres derfor i regi av NAV. NAV inngår avtaler med bil-leverandører hvor det velges bilmodeller. NAV inngår videre avtaler med utstyrs-leverandører og bilombyggere om tilpasning av bilene. NAVs innkjøp er i stor grad samordnet.

Totalt utgjorde tilskudd til biler 865 millioner kroner i 2008 (Econ Pöyry, 2010).

Nedenfor vurderer vi i hvilken grad statlig kjøp av ombygging av biler til funksjons-hemmede er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved økt samordning av statlig kjøp er og hvordan samordningen kan organiseres.

7.3.1 Markedsanalyse

Etterspørselen etter bilombygging skjer etter en prosess som omfatter flere aktører. For å definere behovet får den potensielle brukeren bistand av en ergoterapeut i kommunen og NAV. Beslutningen om hvilket hjelpemiddel som kan avhjelpe behovet skjer i samarbeid mellom brukeren, kommunen, leverandøren og NAV. NAV har imidlertid ansvaret for å kjøpe inn ombyggingstjenesten.

Ombygging av biler er en spesialisert tjeneste og tilbys av en begrenset gruppe leverandører.

I en del tilfeller krever ombyggingen et samspill mellom leverandør og bruker som gjør at leveransen må skje innenfor et bestemt geografisk område. Det gjør at det

geografiske markedet hvor konkurransen skjer i en del tilfeller er lokalt, eventuelt regionalt.

Tilbuds- og etterspørselssiden i dette markedet er generelt konsentrert. Hvor sterk konsentrasjonen er, kan avhenge av hvilket geografisk område det er snakk og hvordan NAV har organisert sine innkjøp.

7.3.2 Samordningsanalyse

Hvor egnet innkjøp av ombygging av biler til funksjonshemmede er for samordning avhenger av hvor standardisert produktet er, hvor gode mulighetene til å kontraktsfeste leveransen er og om staten utgjør en dominerende kjøper.

Hvor egnet er statlig kjøp av ombygging av biler til funksjonshemmede for samordning?

Ombygging av biler er et lite standardisert produkt. Ulike bilmodeller krever forskjellige løsninger og den enkelte bil må tilpasses brukeren.

Det er grunn til å tro at det kan være utfordringer knyttet til å kontraktsfeste leveranser av ombyggingstjenester. Valg av ombyggingsløsninger og tidsbruk knyttet til gjennomføring er eksempler på områder der det kan være usikkerhet rundt kontraktsbetingelsene.

Innkjøp fra NAV, som er en del av staten, utgjør det aller vesentligste av etterspørselen etter denne type ombygging av biler.

På denne bakgrunn er vår vurdering at kjøp av ombygging av biler til funksjonshemmede er lite egnet for samordning av innkjøp. Eventuell samordning bør derfor skje med varsomhet.

Hvor stort er gevinstpotensialet ved samordning av statlig kjøp av ombygging av biler til funksjonshemmede?

Samordning av innkjøp er generelt mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Det er et begrenset antall aktører som tilbyr ombyggingstjenester og noen kan ha sterke lokale/regionale markedsposisjoner som gir grunnlag for å ta høye priser. Samordning kan redusere muligheten til å ta høye priser.

Ombygging av biler er en arbeidsintensiv tjeneste og potensialet for stordrifts-fordeler er trolig begrenset. Det er derfor lite sannsynlig at samordning gir bedre betingelser på grunn av skalafordeler i produksjonen.

På denne bakgrunn er det grunn til å tro at det er et visst gevinstpotensial ved å samordne innkjøpene av ombygging av biler til funksjonshemmede.

Samlet vurdering

Sentrale kjennetegn ved ombygging av biler til funksjonshemmede tilsier at produktet ikke er spesielt godt egnet for samordning. Samordning av denne anskaffelsen bør derfor skje med varsomhet. Det er grunn til å tro at det er et gevinstpotensial av en viss betydning ved samordning av statlig innkjøp.

7.3.3 Valg av samordningsmodell

Samordning av innkjøp av ombygging av biler til funksjonshemmede kan skje på flere måter, eksempelvis:

- Én felles rammeavtale for alle NAVs virksomheter.
- Parallelle rammeavtaler hvor NAVs virksomheter gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør/tilbud.
- Regionale rammeavtaler og parallelle regionale rammeavtaler hvor NAVs virksomheter i regionen gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør.

Etter vår vurdering ivaretas hensynet til effektiv ressursutnyttelse best ved en tilnærming som bygger på et geografisk perspektiv. En sentral innkjøpsenhet, eventuelt de regionale kontorene inngår parallelle rammeavtaler for hver region (FOA § 15-3 (1) forutsetter minst 3 avtaler) på vegne av alle NAVs virksomheter. Flere rammeavtaler bidrar til behovsdekning, nødvendig sortimentsbredde (de ulike biltypene), opprettholdelse av fagkompetanse og sikrer konkurranse i hele avtaleperioden. Rammeavtalenes varighet bør være inntil 4 år, eksempelvis 2+1+1 år. Uheldige konsekvenser av økt samordning oppveies ved at det inngås flere parallelle regionale rammeavtaler.

7.4 Pasienttransport

Helseforetakene har behov for å transportere pasienter i forbindelse med helsebehandling.[22] Til dette formålet kjøper helseforetakene inn tjenester fra ulike leverandører av transporttjenester, først og fremst drosjer, turbilselskaper og rutebilselskaper. Pasienttransport utgjør en stor utgiftspost for helsevesenet. I 2008 ble nesten 2 milliarder kroner brukt på å kjøpe transporttjenester fra drosje-, turbil- og rutebussnæringen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008b).

Frem til 2004 lå ansvaret for pasienttransport hos den lokale trygdeetaten. Overføringen av ansvaret fra trygdeetaten til helseforetakene medførte at drosjetjenestene i større grad ble innkjøpt sentralt enn lokalt.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet Transportøkonomisk institutt (TØI, 2010) nylig hvordan endringen i innkjøp av pasienttransport påvirket drosjemarkedet. Utredningen konkluderte med følgende:

"Den overordnede problemstillingen for denne utredningen er om omleggingen av pasienttransporten har ført til at drosjetilbudet i distriktene er svekket og truet. Utredningen viser at bortfall av drosjetilbudet så langt er et marginalt problem, og at det har vært håndtert og kan håndteres gjennom etablering av alternative tilbud.

Men utredningen viser også at det er en del utviklingstrekk som gjør at tilbudet på sikt kan bli svekket innen dagens reguleringsregime og med dagens markedsutvikling: I mindre distriktskommuner utgjør pasienttransporten store deler av drosjeeiernes inntektsgrunnlag. Dette betyr at løyvehavere er avhengige av pasienttransporten for å kunne ha drosje som hovederverv og opprettholde kjøreplikten. Det er nettopp i de tilfeller der drosjenæringen har tapt anbud på pasienttransporten til turvognoperatører at løyver har blitt levert inn eller at løyvehaver har flyttet virksomheten til bynære områder. På den andre siden er nettopp utformingen av et konkurransegrunnlag som muliggjør konkurranse med turbilnæringen, et virkemiddel flere helseforetak har benyttet for å oppnå konkurranse i det som mange steder er en monopollignende tilbudsside. Det oppstår dermed en motsetning mellom de ulike reguleringene. På den ene siden er

[22] Hva en pasientreise er blant annet beskrevet på informasjonsportalen pasientreiser.no, se http://www.pasientreiser.no/index.php

reguleringene i yrkestransportloven og yrkestransportforskriften som kombinerer ivaretakelse av inntektsgrunnlaget til løyvehaverne og kjøreplikten. Og på den andre siden et anbudsregime som skal sikre konkurranse i pasienttransporten".

Nedenfor vurderer vi i hvilken grad statlig kjøp av pasienttransport er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved økt samordning av statlig pasient-transport er og hvordan samordningen kan organiseres. Vi avgrenser analysen til transport hvor pasienten hentes i sitt hjem, det vil i praksis si pasienttransport i drosje eller liknende transportform.

7.4.1 Markedsanalyse

Skreddersydd pasienttransport kan skje ved hjelp av drosje eller turbil. For noen oppdrag er drosje og turbil nære substitutter, mens for andre oppdrag er de to transporttypene dårlige alternativer til hverandre. Nedenfor beskriver vi kort markedet for henholdsvis drosjer og turbiler.

Drosjemarkedet

Drosjetjenester tilfredsstiller et behov for en skreddersydd bilreise. Tjenesten skiller seg fra andre transporttjenester ved at kunden kan bestemme hvor drosjen kjører fra og hvor den skal til. Kostnaden per kilometer for drosjetransport er høy sammenlignet med andre transportformer og drosjemarkedet er derfor lokalt.

Drosjemarkedet er regulert på en rekke områder. Det er nødvendig med løyve fra fylkeskommunen for å kjøre drosje. Hvor mange løyver som finnes i hver fylkeskommune bestemmes ut fra behov. Drosjeløyvene er normalt tilknyttet en drosjesentral som også må ha løyve fra fylkeskommunen.

Ifølge Statistisk sentralbyrå var det i 2010 ca. 8500 drosjeløyver i landet. Løyvene driftes ifølge Taxiforbundet av ca. 5500 enkeltmannsforetak. Den samlede omsetningen var snaue 8 milliarder kroner i samme år. Disse var tilknyttet i alt rundt 230 sentraler.

Hvor konsentrert tilbuds- og etterspørselssiden i drosjemarkedet er, kan variere fra lokalmarked til lokalmarked. I Oslo finnes det for eksempel 6 drosjesentraler som konkurrerer om forhåndsbestilte oppdrag, mens snaue 2000 drosjeløyver konkurrerer om ikke-forhåndsbestilte oppdrag på holdeplasser og i byen for øvrig.

For enkelte drosjesentraler og løyvehavere kan enkeltkunder utgjøre en stor del av inntekstgrunnlaget. Dette gjelder særlig drosjer i distriktene som kan være avhengig av oppdrag fra kommunen eller lokale helseforetak. I slike områder kan konsekvensen for en sentral eller et løyve av å miste pasienttransport være at virksomheten ikke lenger er levedyktig. Hvis det er få aktører i det aktuelle markedet, kan dette medføre svakere konkurranse i neste anskaffelsesrunde.

Turbilmarkedet

Aktører i turbilsegmentet opererer i større geografiske markeder enn drosjenæringen og konsentrasjonen på tilbuds- og etterspørselssiden varierer trolig fra område til område. Det finnes mer enn 10 000 turbilløyver i Norge som fordeler seg på et stort antall uavhengige turbilselskap (Konkurransetilsynet, 2009). Det er derfor grunn til å tro at konsentrasjonen på tilbudssiden i markedet er relativt lav de fleste steder. Salget av turbiltjenester skjer til mange ulike kunder og det er også grunn til å tro at etterspørselssiden i de fleste geografiske markeder er lav.

Det kan tenkes at enkelte turbilselskap har en så stor del av sine inntekter fra pasienttransport at bortfall av denne leveransen vil innebære nedleggelse av virksomheten. Den markedsmessige konsekvensen av at en eller flere turbilselskaper forsvinner er sannsynligvis mindre enn i drosjemarkedene siden konkurranseforholdene i turbilmarkedene trolig er bedre.

7.4.2 Samordningsanalyse

Hvor egnet innkjøp av pasienttransport er for samordning avhenger av hvor standardisert produktet er, hvor gode mulighetene til å kontraktsfeste leveransen er og om staten utgjør en dominerende kjøper.

Hvor egnet er statlig kjøp av pasienttransport for samordning?

Pasienttransport er i utgangspunktet ikke et standardisert produkt siden transporten kan skje ved hjelp av ulike transportformer. En drosjetur er derimot et relativt standardisert produkt. Det er vanlig å bruke en bestemt type biler, sjåførene er kledd på en bestemt måte, betalingen skjer på en bestemt måte. Turbil er også et relativt standardisert produktet, selv om variasjonen er noe større enn for drosjer.

Muligheten til å kontraktsfeste leveransen av pasienttransport må anses som relativt god, selv om det sannsynligvis kan oppstå diskusjoner om enkelte betingelser, for eksempel krav til responstid og lignende.

Som det fremgikk av den ovennevnte analysen fra Transportøkonomisk institutt utgjør pasienttransporten store deler av inntektsgrunnlaget til drosjeeiere i mindre distriktskommuner. Samordning av innkjøp som omfatter slike lokalmarkeder kan begrense konkurransen på sikt.

At pasienttransport skjer med ulike typer transportformer og at staten utgjør en dominerende kjøper i lokalmarkeder er forhold som tilsier at anskaffelser av denne typen ikke er spesielt godt egnet for samordning. Samordning bør skje med varsomhet.

Hvor stort er gevinstpotensialet ved samordning av statlig kjøp av pasienttransport?

Samordning av innkjøp er generelt mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Innkjøp av pasienttransport skjer i en del tilfeller i lokale markeder hvor konkurransen kan være svak. Hvis det finnes mange slike markeder, kan effektiv samordning styrke konkurransen. Hvor gode mulighetene til å oppnå lavere priser er, avhenger av hvor høyt prisnivået er i utgangspunktet. I og med at pasienttransporten kjøpes inn i mange forskjellige lokalmarkeder er det grunn til å tro at potensialet til å oppnå lavere priser i et eller flere markeder er stort. Det kan også tenkes at mulige stordriftsfordeler kan utnyttes bedre dersom innkjøpene samordnes.

På denne bakgrunn er vår vurdering at det er et ikke ubetydelig gevinstpotensial ved samordning av pasienttransport.

Samlet vurdering

Sentrale kjennetegn ved pasienttransport tilsier at produktet ikke er spesielt godt egnet for samordning. Samordning av denne anskaffelsen bør derfor skje med varsomhet. Det er imidlertid grunn til å tro at det er et ikke ubetydelig gevinstpotensial ved samordning av pasienttransport.

7.4.3 Valg av samordningsmodell

Samordning av innkjøp av pasienttransport kan skje på flere måter, eksempelvis:

- Én felles rammeavtale for alle RHFene.
- Regionale rammeavtaler for hvert RHF med parallelle regionale rammeavtaler hvor RHFet eller HFene gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør.
- Lokale avtaler for hvert HF. Parallelle lokale rammeavtaler hvor HFet gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør.

Etter vår vurdering ivaretas hensynet til effektiv ressursutnyttelse best ved en tilnærming som bygger på et geografisk perspektiv. En opprettet sentral innkjøpsenhet, eventuelt RHFene, inngår parallelle rammeavtaler for hver region (FOA § 15-3 (1) forutsetter minst 3 avtaler) på vegne av alle HFene i regionen. Flere rammeavtaler bidrar til behovsdekning og sikrer konkurranse i hele avtaleperioden. Rammeavtalenes varighet bør være ikke være for lang, eksempelvis 2 år (1+1 år). Uheldige konsekvenser av økt samordning oppveies ved at det inngås flere parallelle regionale rammeavtaler og at avtaleperioden er relativt kort.

7.5 Legemidler i spesialisthelsetjenesten

Innkjøp av legemidler i spesialisthelsetjenesten er en stor utgiftspost for staten. I 2010 utgjorde samlet salg av legemidler med markedsføringstillatelse i Norge 12,3 milliarder kroner. Av dette utgjorde helseforetakenes innkjøp av legemidler snaue 30 prosent.[23]

De regionale helseforetakene (RHFene) har inngått en samarbeidsavtale om kjøp av legemidler til helseforetakene. Betegnelsen på samarbeidet er Legemiddelinnkjøpssamarbeidet med forkortelsen LIS. Formålet for legemiddelinnkjøpssamarbeid er å legge grunnlag for avtaler på kjøp og levering av legemidler og andre apotekvarer etter oppdrag fra helseforetak og dermed redusere kostnader for disse

[23] Ifølge LIS kjøpte helseforetakene legemidler for 3,4 milliarder kroner i 2009. http://www.lisnorway.no/lisnorway/vedlegg/LIS-Statusrapportering-2009.pdf

produktene. LIS innhenter tilbud på alle legemidler som anvendes i helseforetakene (se omtale i kapittel 4)

Nedenfor vurderer vi i hvilken grad statlig kjøp av legemidler til spesialisthelsetjenesten er egnet for samordning, hvor stort gevinstpotensialet ved samordning er og hvordan samordningen kan organiseres.

7.5.1 Markedsanalyse

Det finnes et stort antall legemidler som sammen tilfredsstiller et vidt spekter av behov. Legemidlene grupperes etter fastsatte anatomiske hovedgrupper.[24] Innenfor hver kategori finnes det produkter som er i større eller mindre grad er substituerbare.

Markedet for legemidler er internasjonalt og bransjen består av en rekke små og store legemiddelprodusenter. Hvor mange leverandører som finnes varierer fra produktområde til produktområde.[25] For noen produktområder er både tilbuds- og etterspørselssiden konsentrert, mens konsentrasjonen er lav i andre produktområder.

Staten utgjør en dominerende kjøper i norsk sammenheng, men utgjør en liten del av den samlede etterspørselen i et internasjonalt perspektiv.

7.5.2 Samordningsanalyse

Hvor egnet innkjøp av legemidler til spesialisthelsetjenesten er for samordning avhenger av hvor standardisert produktet er, hvor gode mulighetene til å kontraktsfeste leveransen er og om staten utgjør en dominerende kjøper.

Hvor egnet er statlig kjøp av legemidler for samordning?

Legemidler er isolert sett standardiserte produkter, men det finnes ofte mange varianter av produkter med like egenskaper. I slike tilfeller kan både forskrivende lege og/eller pasient ha preferanser for et bestemt produkt. Samordning av innkjøp kan redusere valgmulighetene dersom produktutvalget begrenses.

---

[24] Grupperingen av legemidler er gjort i såkalte terapeutiske grupper i henhold til ATC-systemet http://www.legemiddelstatistikk.com/2011/kap_1/106.html

[25] Se LMI (Legemiddelindustrien) sine hjemmesider for mer informasjon om næringen. www.lmi.no

Det er grunn til å tro at det er relativt enkelt å kontraktsfeste leveransen av legemidler.

Statlige innkjøp av legemidler utgjør en svært stor kundegruppe i Norge. For en rekke produktområder utgjør innkjøp fra den norske stat likevel en liten del av leverandørenes samlede salg siden markedene i stor grad er globale.

På denne bakgrunn er vår vurdering at statlig kjøp av legemidler er relativt godt egnet for samordning.

Hvor stort er gevinstpotensialet ved samordning av statlig kjøp av pasienttransport?

Samordning av innkjøp er generelt mer lønnsomt hvis potensialet for økt konkurranse og reduserte priser er stort.

Mange av leverandørene i markedet for legemidler har sterke markedsposisjoner, særlig de som tilbyr produkter hvor det finnes få fullgode alternativer. Samordning av innkjøp kan balansere styrkeforholdet og føre til bedre betingelser enn dersom innkjøpene hadde skjedd fra sykehusene eller helseforetakene separat. I tillegg er det betydelige stordriftsfordeler i produksjon, distribusjon og salg av legemidler som gir grunnlag for betydelige rabatter når innkjøpene skjer samlet.

På denne bakgrunn er vår vurdering at gevinstpotensialet ved samordning av legemidler er stort.

Samlet vurdering

Analysen viser at statlig innkjøp av legemidler til spesialisthelsetjenesten er godt egnet for samordning. Unntaket er produkter der den norske stats innkjøp utgjør en betydelig andel av totalsalget til den aktuelle leverandøren. Samordning av innkjøp av slike produkter bør skje med varsomhet. Det er videre grunn til å tro at gevinstpotensialet ved effektiv samordning er stort.

7.5.3 Valg av samordningsmodell

Samordning av innkjøp av legemidler kan skje på flere måter, eksempelvis:

- Én felles rammeavtale for alle RHFene med mange parallelle rammeavtaler hvor RHFene gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør
- Regionale parallelle rammeavtaler for hvert RHF, hvor RHFet eller HFene gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør
- Lokale avtaler for hvert HF og parallelle lokale rammeavtaler hvor HFet gjennomfører mini-konkurranser ved valg av leverandør.

Etter vår vurdering ivaretas hensynet til effektiv ressursutnyttelse best ved en tilnærming som bygger på et stordriftsperspektiv. En opprettet sentral innkjøps-enhet, eventuelt et utpekt RHF, inngår rammeavtaler og parallelle rammeavtaler for helse-Norge samlet (alle RHFer og HFer). Det er nødvendig å inngå flere/mange rammeavtaler for å sikre behovsdekning og sikre konkurranse i hele avtaleperioden. Det kan vurderes å ta i bruk årlige mini-konkurranser. Rammeavtalenes varighet bør være ikke være for lang, maksimalt 2 år (1+1 år). Uheldige konsekvenser av økt samordning oppveies ved at det inngås parallelle rammeavtaler for enkelte legemidler/grupper av legemidler og at avtaleperioden er relativ kort.

For å bidra til bedre betingelser, herunder lavere priser, kan det vurderes å forplikte oppdragsgiver i forhold til volum.

Litteratur og bakgrunnsdokumenter

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002 (AAD 2002): Pressemelding, AAD, 12.04.2002: Statlig innkjøpsvirksomhet – nye organisatoriske løsninger for bedre samspill mellom forvaltning og marked. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/aad/Nyheter-og-pressemeldinger/2002/statlig_innkjopsvirksomhet_-nye.html?id=246702

Asplan Viak (2008): Offentlige anskaffelser – terskelverdi og tiltak i konkurransefasen.

Bergfald 2010: Kartlegging av statlige anskaffelser, Vurdering av oppfølging av Regjeringens handlingsplan for miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007 – 2010. Forfattere: Nicole Lambert og Øystein Solevåg, Bergfald&co rapport Dato: 3. februar 2010

Departementenes servicesenter: DSS – DepKjøp Dagens tjenestetilbud, presentasjon mottatt fra DepKjøp

Econ Pöyry (2010): NAVs innkjøp av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, R2008-089

EU-direktiv 2004/18/EF: Se: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2004/0022/ddd/pdfv/209130-direktiv_-klassisk_sektor_-dansk.pdf for dansk versjon av direktivet

Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

Finansdepartementet 2010: Standard kontoplan for statlige virksomheter. Utrykt vedlegg til rundskriv R-102 om fastsettelse og bruk av standard kontoplan for statlige virksomheter, fastsatt 25. november 2010 med virkning fra 1. januar 2011.

Firstventura 2007: Kartlegging av innkjøpsnettverk/miljøer i Norge. For Fornyings- og administrasjonsdepartementet, juni 2007.

FOA finnes på Lovdata her: http://www.lovdata.no/for/sf/fa/xa-20060407-0402.html

FAD forskrift 2008: Forskrift av 8. februar 2008 nr. 0112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forvaltningsnettsamarbeidet 2000: Sluttrapport for Forvaltningsnettprosjektet, desember 1996 – desember 1999, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunenes sentralforbund, februar 2000.

Gullbransson 2008: Berit Gullbransson Direktör Swentec, Sveriges miljöteknikråd, Grön upphandling 13.3.2008. "Kan en miljöanpassad upphandling vara en drivkraft för miljöinnovationer och bidra till svenska exportframgångar?"

Helse- og omsorgsdepartementet (2008): *Pasienttransport og transporttilbud i distriktene*, rapport utgitt 4. februar 2008.

Helse- og omsorgsdepartementet (2008b): Pressemelding Pasienttransport og transporttilbud i distriktene. Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/Pressesenter/pressemeldinger/2008/Pasienttransport-og-transporttilbud-i-di.html?id=499157

Helse Sør-Øst RHF 2010: Nyhetsbrev fra avdeling for innkjøp og logistikk nr. 16, 2010

Karjalainen, K., T. Kiviojo och S. Pellava (2008): "Yhteishankintojen kustannusvaikutus – Valtion hankintatoimen kustannüüssäästöien selvittäminen", Helskingin kauppakorkeakoulun julkaisuja, HSE Print B-94, (finnes bare på finsk)

Karjalainen (2009): Challenges of Purchasing Centralization - Empirical Evidence from Public Procurement, Helsinki School of Economics, HSE Print A-344, Helsinki 2009

Klemperer Paul, 2002: "What really matters in auction design", Journal of Economic Perspectives—Volume 16, Number 1—Winter 2002.

Konkurransetilsynet 2009: Vedtak V2009-15_Norges-Turbileierforbund. Se: http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1933/cf_5/V2009-15_Norges-Turbileierforbund.pdf

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen 2010: Effektivt offentligt indkøb, Konkurrenceanalyse 03/2010, september 2010

Konkurrensverket 2009: Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv, Uppdragsforskningsrapport 2009:4.

Konkurrensverket 2009 b): Uttalelse fra det svenske Konkurrensverket på http://www.kkv.se/beslut/09-0563.pdf

Konkurrensverket (2010): Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning, Konkurrensverket rapport 2010:5

Laffont, J.J og J. Tirole, 1993: A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT press 1993

LIS Statusrapportering 2009

Miljöstyrningsrådet, 2008: Teknikkupphandling – Verktyg för att främja innovationer och ny muljöteknik, Rapport 2008:10

NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser

PDMT 2009: PDMT i 2010, Årsrapport 2009

PDMT 2011: Årsmelding 2010

POD 2010: Resultatreform i politi- og lensmannsetaten - oversendelse av rapporter, brev av 11.11.2010 fra POD til Justis- og politidepartementet

Riksrevisjonen (2011): Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar, dokument 3:6 (2010-2011)

Sparro, M. og Albano, G.L. (2010): Flexible strategies for centralized public procurement, Review of Economic and institution, vol. 1, issue 2 – fall 2010.

Statsrevisoratet 2006: Beretning om staten som indkøber, 13/05, København 2006

Statskontoret 2009:12: En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag, august 2009

Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp

Tirole, Jean 1998: The Theory of Industrial Organization, 1988

Transportøkonomisk institutt (2010): Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004, TØI-rapport 1086/2010

Vass, 2009: Anne Marie Vass, Kemikaliecontroller, Karolinska Universitetssjukhuset, Grön upphandling 2009: Ftalatfria handskar i Stockholms läns landsting - så motiverar kraven i en upphandling leverantörerna att utveckla mer miljöanpassade produkter.

Økonomistyrelsen 2010: Statens Indkøbspolitik

Vedlegg 1: Intervjuobjekter og intervjuguide

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med aktører som representerer både innkjøpssiden og leverandørsiden i markedene. Representanter for følgende aktører

Innkjøpssiden:

- Uninett
- Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)
- DepKjøp
- Helseforetakenes innkjøpsservice AS (Hinas)
- Legemiddelinnkjøpssamarbeid (LIS)
- Oslo kommunes innkjøpsavdeling

Leverandørsiden:

- NHO
- NHO service
- Nasjonalt program for leverandørutvikling
- Leverandører for helse-NHO (LFH)

Hovedformålet med intervjuene var å samle erfaringer fra statlige anskaffelses-nettverk/sentraler. Vi la opp til å gjennomføre semistrukturerte intervjuer, det vil si at vi drøfter oss igjennom ulike tema for å belyse problemstillingene i oppdraget, se under. Vi eksemplifiserte spørsmål som vi tok utgangspunkt i under intervjuene. Nedenfor er intervjuguidene til henholdsvis innkjøps- og leverandørsiden.

Intervjuguide – innkjøpsnettverk

Om nettverket

- Når og hvordan ble anskaffelsesnettverket/sentralen etablert?
- Hvilke enheter omfatter nettverket/sentralen? Hvordan er nettverket/sentralen organisert, både formelt og praktisk (for eksempel bruk av portaler o.l)?
- Hvilken "myndighet" har nettverket? Eksempelvis anskaffelse/etablering av avtaler for bestemte varer og tjenester, grenser i forhold til verdi, obligatorisk bruk, osv?
- Hva slags avtaler (ulike rammeavtaler, enkeltinnkjøp) brukes og hva er erfaringene med de ulike variantene?

- Hvor definerte er eventuelle rammeavtaler i forhold til muligheten for tilpasninger i avropene?

- Hvor mye varer og tjenester ble anskaffet gjennom nettverket/sentralen det siste året? Hvor mange transaksjoner (ca.) gjøres gjennom nettverket årlig?

- Har enhetene i nettverket egne anskaffelser i tillegg? I så fall hva og hvor mye utgjør dette sammenlignet med anskaffelser gjennom nettverket?

- Har omfanget av anskaffelser gjennom nettverket/sentralen økt siden etablering?

- Kan varene og tjenestene som nettverket/sentralen anskaffer, kategoriseres i noen overordnede grupper (hyllevare/skreddersøm, varer/tjenester, komplisert/enkel o.l.)?

- Hvor mye ressurser går hvert år med på å drifte nettverket/sentralen (lønnskostnader og andre driftskostnader o.l)?

- Har nettverket ansvar eller oppgaver ift. oppfølging av inngåtte kontrakter?

- I hvilken grad opplever deltakerne inngåtte avtaler som forpliktende (spørsmål knyttet til avtalelojalitet)? Hva kan eventuell illojalitet mot avtalene skyldes?

- Er kompetansebehovet det samme ved inngåelse av avtaler for nettverket som ved inngåelse av de virksomhetsspesifikke avtalene? Hvis nei, hva er annerledes?

Erfaringer med nettverket

- Hvilke gevinster har nettverket/sentralen gitt?

    - Mer effektive anskaffelsesprosesser? Er det eventuelt gjort beregninger av dette?

    - Standardisering av vare/tjenesteutvalg?

    - Bedre betingelser for de aktuelle anskaffelsene? I form av lavere priser, bedre kvalitet på varene, annet?

    - Bedre/dårligere avtalelojalitet?

- I hvilken grad har etableringen av nettverket påvirket henholdsvis den anskaffelsesfaglige kompetansen og den vare/tjenestespesifikke kompetansen? Og hvordan påvirker dette anskaffelsene?

- Har man gjennom etableringen av nettverket i sterkere grad vektlagt hensyn til miljø, etisk handel, innovasjon osv. enn det enkeltenhetene tidligere gjorde?

- I hvilken grad og eventuelt hvordan ivaretas hensynet til et konkurransedyktig leverandørmarked på sikt?

- Hvilke kostnader har nettverket/sentralen?
    - Mindre effektive prosesser?
    - Standardisering av vare/tjenesteutvalg?
    - Hva er driftskostnadene?
- Hvordan oppfattes nettverket/sentralen av brukerne av avtalene/varene og tjenestene?
- Hvordan oppfattes nettverket/sentralen av avtalepartene/leverandørene av varene og tjenestene?
- Er det i enkelte tilfeller vanskelig for nettverket/sentralen å forstå hva som bør omfattes av avtalene eller anskaffelsen eller hvordan anskaffelsen skal skje?
- I hvilken grad er det behov for nærhet/samarbeid mellom de som inngår avtaler/anskaffer og brukerne av varene og tjenestene?
- I hvilken grad er det behov for nærhet/samarbeid mellom de som inngår avtaler/anskaffer og leverandørene av varer og tjenester?

Anbefalinger

- Bør nettverket/sentralen videreføres?
- Hva skal til for at nettverket/sentralen kan inngå avtaler/anskaffe varer og tjenester mer effektivt enn i dag?
- Mener du nettverket/sentralen bør inngå avtaler/anskaffe flere/færre varer og tjenester enn i dag?
- Mener du at sammensetningen av avtaleformer/innretningen på nettverket/sentralen bør endres på andre måter?

Intervjuguide – leverandører

Erfaringer med nettverk i dag

- Hvilke statlige anskaffelsesnettverk/sentraler kjenner dere til i dag?
    - Hvilken myndighet har nettverkene, hvor omfattende er nettverkene både i forhold til hvem de omfatter, hvilke type varer og tjenester omfatter de og hva er verdi på varer og tjenester?
    - Hvilke avtaletyper (ulike rammeavtaler, enkeltinnkjøp) benyttes?
- Hva er deres erfaring med eksisterende statlige anskaffelsesnettverk/ sentraler sett fra et leverandørståsted?

- Forenkler/kompliserer/fordyrer anskaffelsene for leverandørene?
- Bidrar til økt interesse for prosessene og deltakelse i konkurransene?
- Øker/reduserer muligheten for små/mellomstore virksomheter til å delta i konkurransene?
- Forenkler/kompliserer/fordyrer anskaffelsene for innkjøperne?
- Gir bedre/dårlige spesifikasjoner av anskaffelsene gjennom bedre kompetanse?
- Gir mer/mindre standardiserte vare- og tjenesteleveranser?
- Gir bedre betingelser for de aktuelle anskaffelsene? I form av lavere priser, bedre kvalitet på varene, annet?
- Bedre/dårligere vektlegging av hensyn til miljø, etisk handel, innovasjon osv.?
- I hvilken grad og eventuelt hvordan ivaretas hensynet til et konkurransedyktig leverandørmarked på sikt?

Marked og leverandørutvikling

- Hvordan mener dere at anskaffelsesnettverk/sentraler generelt påvirker leverandørmarkedet?
- Hvilke karakteristika ved etterspørselssiden, varene eller tjenestene er sentrale når en skal vurdere samordning av anskaffelser?
- I hvilken grad er det behov for nærhet/samarbeid mellom de som inngår avtaler/anskaffer og leverandørene av varer og tjenester?
- I hvilken grad er det behov for nærhet/samarbeid mellom de som inngår avtaler/anskaffer og brukerne av varene og tjenestene?
- I hvilke markeder/for hvilke varer og tjenester er det hensiktsmessig/ikke hensiktsmessig med samordning av anskaffelser gitt markeds- og bedriftsstruktur?
- Kan og i så fall hvordan kan gevinster ved anskaffelsesnettverk/sentraler ivaretas samtidig som et levedyktig leverandørmarked over tid stimuleres?

Anbefalinger

- Bør eksisterende nettverket/sentralen videreføres?
- Hva skal til for at eksisterende nettverkene/sentralene kan inngå avtaler/anskaffe varer og tjenester mer effektivt enn i dag?

- Mener du eksiterende nettverk/sentraler bør inngå avtaler/anskaffe flere/færre varer og tjenester enn i dag?

- Mener du at sammensetningen av avtaleformer/innretningen på eksisterende nettverk/sentraler bør endres på andre måter?

- På hvilke andre områder mener dere at samordning av anskaffelser kan gi gevinster for samfunnet? Og hvorfor?

- På hvilke andre områder mener dere at samordning av anskaffelser ikke er hensiktsmessig for samfunnet? Og hvorfor?

Vedlegg 2: Analyse av samordningsmodeller

Analysen av samordningsmodeller i kapittel 6 er gjort med utgangspunkt i en systematisk gjennomgang av effekter, basert på matrisene nedenfor.

		Oversikt modeller - styrker og svakheter							
		Alle enheter		Delgrupper basert på ulike koordineringsperspektiv					
Innkjøpsspesifikke effekter		Modell 1: Stordriftsperspektiv		Modell 2: Styringsperspektiv		Modell 3: Geografisk perspektiv		Modell 4: Behovsperspektiv	
	Hensyn/forhold	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**
Sterk koordinering	Pris	X		X →			← X	X →	
	Kommersielle betingelser/kontrakt (risikoplassering, prisregulering o.l.)	X		X →			← X	X →	
	Kvalitet - lokal forankring, påvirkning og fleksibilitet		X		X	X		X	
	Kvalitet - standardisering	X →		X			X	X	
	Transaksjonskostnader	X		X		X		X	
Middels koordinering	Pris	X		X →			X		← X
	Kommersielle betingelser/kontrakt (risikoplassering, prisregulering..)	X		X →			X		←X
	Kvalitet - lokal forankring, påvirkning og fleksibilitet		X		X	X		X	
	Kvalitet - standardisering	X →		X →			X	X →	
	Transaksjonskostnader	X		X →		X		X	

Kilde: Firstventura/Oslo Economics

		Oversikt modeller - styrker og svakheter							
		Alle enheter		Delgrupper basert på ulike koordineringsperspektiv					
Virksomhets-messige effekter (både hos innkjøper og avroper)		Modell 1: Stordriftsperspektiv		Modell 2: Styringsperspektiv		Modell 3: Geografisk perspektiv		Modell 4: Behovsperspektiv	
	Hensyn/forhold	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**
Sterk koordinering	Innkjøpskompetanse og -strategi	X	(X)	X →			X		← X
	Kontraktstyring og oppfølging	X →		X			X	X →	
	Markedskompetanse	X		X →			← X	X	
	Organisering og ressursbehov	X		X		X		X	
	e-handel	X		X		X →		X	
Middels koordinering	Innkjøpskompetanse og -strategi	X	(X)		← X		X		X
	Kontraktstyring og oppfølging	X →			← X		X		X
	Markedskompetanse	X		X →			X	X	
	Organisering og ressursbehov	X		X		X		X	
	e-handel	X		X →		X →		X	

Kilde: Firstventura/Oslo Economics

		Oversikt modeller - styrker og svakheter							
		Alle enheter		Delgrupper basert på ulike koordineringsperspektiv					
Samfunnsmessige effekter		Modell 1: Stordriftsperspektiv		Modell 2: Styringsperspektiv		Modell 3: Geografisk perspektiv		Modell 4: Behovsperspektiv	
	Hensyn/forhold	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**
Sterk koordinering	Samfunnsansvar - Miljø	X			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - Sosialt ansvar - menneskerettigheter, arbeidere og barn	X			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - Sosialt ansvar - Universell utforming	X			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - økonomisk ansvar - etisk handel	X			← X		X	X	
	Innovasjon	X	(X)		← X		X	X	
Middels koordinering	Samfunnsansvar - Miljø	X →			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - Sosialt ansvar - menneskerettigheter, arbeidere og barn	X →			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - Sosialt ansvar - Universell utforming	X →			← X		X	X	
	Samfunnsansvar - økonomisk ansvar - etisk handel	X →			← X		X	X	
	Innovasjon	X	(X)		← X		X	X →	

Kilde: Firstventura/Oslo Economics

		Oversikt modeller - styrker og svakheter							
		Alle enheter		Delgrupper basert på ulike koordineringsperspektiv					
Markedseffekter		Modell 1: Stordriftsperspektiv		Modell 2: Styringsperspektiv		Modell 3: Geografisk perspektiv		Modell 4: Behovsperspektiv	
	Hensyn/forhold	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**	**Styrke**	**Svakhet**
Sterk koordinering	Kjøper-/kundemakt	X		X →			← X	X	
	Markedsutvikling kort sikt		← X	X →			← X	X →	
	Markedsutvikling lang sikt		X		← X	X →			X
	Små og mellomstore bedrifter		X		← X	X →			X
Middels koordinering	Kjøper-/kundemakt	X		X →			← X	X	
	Markedsutvikling kort sikt		← X	X →			← X	X →	
	Markedsutvikling lang sikt		X		← X	X →			X
	Små og mellomstore bedrifter		X		← X	X →			X

Kilde: Firstventura/Oslo Economics

Forklaringer:

For innholdet i "Samfunnsansvar" er modellen nedenfor lagt til grunn.

Markering X i tabellene er satt under forutsetning av at modellen er etablert.

Piler markerer dersom markering er svakere/tenderer i en retning

Markering (X) er der det unntaksvis er nødvendig å tydeliggjøre at begge ytterpunktene er mulig, for eksempel sentrale vs. lokale konsekvenser.

Vedlegg 3: Oversikt over statlige forvaltningsenheter

Arbeidsdepartementet		
Forvaltningsorgan		
Arbeids- og velferdsetaten	• Arbeids- og velferdsdirektoratet • Arbeids- og velferdsetat – regionalt (fylke) • Arbeids- og velferdsetat – lokalt (kommune)	
Arbeidsretten		
Arbeidstilsynet - etaten	• Direktoratet for arbeidstilsynet	• Arbeidstilsynet for Indre Østlandet • Arbeidstilsynet for Midt-Norge • Arbeidstilsynet for Nord-Norge • Arbeidstilsynet for Oslo • Arbeidstilsynet for Sør-Norge • Arbeidstilsynet for Vestlandet • Arbeidstilsynet for Østfold og Akershus
Meklingsmenn - etaten	• Riksmeklingsmannen	Kretsmeklingsmenn
Pensjonstrygden for sjømenn		
Petroleumstilsynet		
Statens arbeidsmiljøinstitutt		
Statens pensjonskasse		

Trygderetten		
Selskap	• Itas amb AS • REHABIL A/S	
Stiftelser	• Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) • Sykehjelps- og pensjonsordningen for leger (SOP) • Trasoppklinikken	

Barne- og likestillingsdepartementet

Forvaltningsorgan		
Barne-, ungdoms- og familieetaten	• Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	• Bufetat - Fagteam • Bufetat - Region Midt-Norge • Bufetat - Region nord • Bufetat - Region sør • Bufetat - Region vest • Bufetat - Region øst
Barneombudet		
Forbrukerombudet		
Forbrukerrådet - etaten	• Forbrukerrådet	• Forbrukerkontorene
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale	• FN - region nord • FN - region Oslo og Akershus	

saker (FN)	• FN - region vest • FN - region øst	
Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDi) - etaten	• Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	• IMDi – Lokalkontor Indre Østland • IMDi - Lokalkontor Midt-Norge • IMDi - Lokalkontor Nord • IMDi - Lokalkontor Sør • IMDi - Lokalkontor Vest • IMDi - Lokalkontor Øst
Likestillings- og diskrimineringsnemnda		
Likestillings- og diskrimineringsombudet		
Statens institutt for forbruksforskning		
Selskap	-	
Stiftelser	• Stiftelsen Miljømerking	

Finansdepartementet

Forvaltningsorgan
Børser
Finanstilsynet
Norges Bank

Skattedirektoratet	• Sentralskattekontorene	• Oljeskattekontoret • Sentralskattekontoret for storbedrifter • Sentralskattekontoret for utenlandssaker
	• Skatteregioner	• Skattekontor • Skattekontoret Midt-Norge • Skattekontoret Nord-Norge • Skattekontoret Sør-Østlandet • Skattekontoret Vestlandet • Skattekontoret Østlandet
Statens innkrevingssentral		
Statistisk sentralbyrå	• Statistisk sentralbyrå - Avdeling Kongsvinger	
Senter for statlig økonomistyring (SSØ)	• SSØ Region Drammen • SSØ Region Hamar • SSØ Region Kristiansand • SSØ Region Stavanger • SSØ Region Tromsø • SSØ Region Trondheim	
Toll- og avgiftsdirektoratet	• Statens tollaboratorium • Tollvesenets fagundervisning • Tollvesenets lokalforvaltning	
Selskap	• Folketrygdfondet	
Stiftelser	-	

Fiskeri- og kystdepartementet	
Forvaltningsorgan	
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond	
Fiskeridirektoratet	• Fiskeridirektoratets ytre etat
Garantikassen for fiskere	
Havforskningsinstituttet	• Avdeling Tromsø • Feltstasjon Parisvatnet • Forskningsstasjon Austevoll • Forskningsstasjon Flødevigen • Forskningsstasjon Matre
Kystverket hovedkontoret	• Kystverket, hovedkontoret, avdeling Horten (Beredskap) • Kystverkets distrikter
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	
Selskap	• Eksportutvalget for fisk (EFF) • NOFIMA AS (Norsk Fiskeri- og Matforskning AS)
Stiftelser	• Nor-fishing • Stiftelsen Norconserv

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	
Forvaltningsorgan	
Datatilsynet	
Departementenes servicesenter	• Det statlege servicesenteret i Engerdal
Det praktisk-teologiske seminar	
Direktoratet for forvaltning og IKT	• DIFI - Leikanger (Norge.no)
Fylkesmannsembetene	• 18 fylkesmannsembeter (felles for Oslo og Akershus)
Gáldu - Kompetansesenteret for urfolks rettigheter	
Internasjonalt reindriftssenter	
Kirkerådet	
Konkurransetilsynet	
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider	
Opplysningsvesenets fond	
Presteskapet/Geistligheten/Bispedømmerådene	• 11 bispedømmer
Sametinget - administrasjonen	• Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Evenes • Sametinget, administrasjonen;

	stedlig kontor Karasjok • Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Kautokeino • Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Kåfjord • Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Nesseby • Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Snåsa • Sametinget, administrasjonen; stedlig kontor Tysfjord	
Statsbygg - etaten	• Statsbygg	Statsbygg - Regionadministrasjonen
Selskap	-	
Stiftelser	• Stiftelsen Kirkeforskning	

Forsvarsdepartementet

Forvaltningsorgan		
Fellesinstitusjoner	• Akershus kommandantskap • Feltprestkorpset • Forsvarets fjernundervisning • Forsvarets høgskole • Forsvarets mediesenter • Forsvarets militærgeografiske tjeneste	

	• Forsvarets skole i E- og S-tjeneste • Forsvarets skolesenter • Forsvarets stabsskole (FSTS) • Institutt for forsvarsstudier • Militærmisjonen i Brussel
Forsvarets forskningsinstitutt	
Forsvarets logistikk organisasjon	• Forsvarets velferdstjeneste
Forsvarsbygg	
Forsvarsstaben	• Fellesoperativt hovedkvarter - FOL • Forsvarets boligtjeneste
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	
Vernepliktsverket	
Selskap	-
Stiftelser	• Forsvarsmuseet • Stiftelsen Akershus festning for Kunst og Kultur

Helse- og omsorgsdepartementet	
Forvaltningsorgan	
Bioteknologinemnda	
Helsedirektoratet	• Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) • Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten • Norsk pasientregister (NPR) • Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH)
Klagenemnda for behandling i utlandet og Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	
Nasjonalt folkehelseinstitutt•	• Nasjonalt folkehelseinstitutt - Avdeling Medisinsk fødselsregister (MFR)
Norsk Pasientskadeerstatning	
Pasientskadenemnda - sekretariatet	
Sekretariatet for Vitenskapskomiteen for mattrygghet	
Statens helsepersonellnemnd - Sekretariatet	
Statens helsetilsyn	
Statens institutt for rusmiddelforskning	

Statens legemiddelverk		
Statens strålevern		
Selskap	• Helse Midt-Norge RHF • Helse Nord RHF • Helse Sør-Øst RHF • Helse Vest RHF • KITH - Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS • Norsk Helsenett SF • Vinmonopolet A/S	
Stiftelser	• Beitostølen helsesportsenter • Institutt for kreftforskning • Montebello-senteret • Radiumhospitalets forskningsStiftelse • Valnesfjord helsesportsenter	

Justis- og politidepartementet

Forvaltningsorgan		
Den militære påtalemyndighet	• Generaladvokaten	• Krigsadvokater
Den sivile påtalemyndighet – etaten	• Riksadvokaten	• Statsadvokatene • Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet

Direktoratet for nødkommunikasjon			
Domstolsetaten	• Domstolsadministrasjonen	• Lagmannsrettene	• Agder Lagdømme • Borgarting lagmannsrett • Eidsivating Lagdømme • Frostating Lagdømme • Gulating Lagdømme • Hålogaland Lagdømme
		• Tingretter	
	• Jordskifterettene	• Jordskiftedømmer/ Jordskifteoverrettene	• Jordskiftesokn/ Jordskifterettene
		• Jordskifterettenes IT- og Fagtjeneste (JIFT)	
Høyesterett			
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker			
Konfliktrådene - etaten	• Sekretariatet for konfliktrådene	• Konfliktrådene	
Kontoret for voldsoffererstatning			
Kriminalomsorgens IT-tjeneste			
Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS			
Kriminalomsorgsregioner	• Kriminalomsorg i anstalt • Kriminalomsorg i frihet • Kriminalomsorgen - Region nord • Kriminalomsorgen - Region nordøst • Kriminalomsorgen - Region sør		

	• Kriminalomsorgen - Region sørvest • Kriminalomsorgen - Region vest • Kriminalomsorgen - Region øst		
Politi- og lensmannsetaten	• Politidirektoratet	• Namsfogdene • Politi- og lensmannsdistrikter (27 distrikt)	
		• Politiets særorgan	• Kripos - Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet • Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense • Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) • Politiets utlendingsenhet (PU) • Politihøgskolen • Utrykningspolitiet • ØKOKRIM
Politiets sikkerhetstjeneste			
Redningstjenesten - Hovedredningssentralene	• Hovedredningssentralen Nord-Norge • Hovedredningssentralen Sør-Norge		
Samfunnssikkerhet og beredskap - etaten	• Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	• Brann- og elsikkerhet - regionkontor	• Brannskolen
		• Sivilforsvaret: Distriktene • Sivilforsvarets skoler (4 skoler)	

		• Sivilforsvarsleirer (5)
Spesialenheten for politisaker - etaten	• Regionkontor	• Region Midt-Norge • Region vest • Region øst
Statens sivilrettsforvaltning		
Sysselmannen på Svalbard		
Utlendingsforvaltning - etaten	• Utlendingsdirektoratet	• Landinfo • Utlendingsdirektoratets regionkontor
	• Utlendingsnemnda	
Selskap	• Norsk Eiendomsinformasjon AS	
Stiftelser	• Norsk Lovdata • Stiftelsen Svalbardposten	

Kommunal- og regionaldepartementet		
Forvaltningsorgan		
Husbanken - etaten	• Husbanken	• Husbanken - regionkontor Arendal • Husbanken - regionkontor Bergen • Husbanken - regionkontor Bodø • Husbanken - regionkontor Hammerfest • Husbanken - regionkontor Oslo • Husbanken - regionkontor Trondheim
Husleietvistutvalget		
Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret)	• Distriktssenteret – Alstahaug • Distriktssenteret – Sogndal • Distriktssenteret - Steinkjer	
Statens bygningstekniske etat		
Selskap	• Norges kommunalbank	
Stiftelser	-	

Kulturdepartementet		
Forvaltningsorgan		
ABM-utvikling - Statens senter for arkiv, bibliotek og museum		
Arkivverket - etaten	• Riksarkivet	• Statsarkivet i Bergen • Statsarkivet i Hamar • Statsarkivet i Kongsberg • Statsarkivet i Kristiansand • Statsarkivet i Oslo • Statsarkivet i Stavanger • Statsarkivet i Tromsø • Statsarkivet i Trondheim
Kunst i offentlige rom		
Lotteri- og stiftelsestilsynet - etaten	• Lotteri- og stiftelsestilsynet	• Lotteritilsynet seksjon Hamar
Medietilsynet		
Nasjonalbiblioteket - etaten	• Nasjonalbibliotekaren	• Nasjonalbibliotekavdelinga i Rana (NBR) • Nasjonalbibliotekavdelingen i Oslo
Norsk filminstitutt		
Norsk kulturråd		
Norsk lokalhistorisk institutt		
Norsk lyd og blindeskriftbibliotek - etaten	• Norsk lyd og blindeskriftbibliotek	• Norsk lyd og blindeskriftbibliotek - avdelinger

Rikskonsertene	
Riksteateret	
Språkrådet	
Selskap	• Carte Blanche Danseteatret AS • Den Nationale Scene • Den Norske Opera A.S • Filmparken AS • Nationaltheatret AS • Norsk Rikskringkasting AS • Norsk Tipping A/S • Rogaland teater • Trøndelag teater
Stiftelser	• Antidoping Norge • Eidsvoll 1814 - Rikspolitisk senter • Institutt for sammenlignende kulturforskning • Nasjonalmuseet for kunst • NORLA - Senter for norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet • Norsk Bergverksmuseum • Norsk Folkemuseum • Norsk Form • Norsk Skogmuseum • Norsk Teknisk Museum • Preus museum • Stiftelsen Rom for Kunst og Arkitektur

Kunnskapsdepartementet

Forvaltningsorgan		
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo		
Den norske nasjonalkommisjonen for Unesco		
Foreldreutvalget for grunnopplæringen		
Kunsthøgskolen i Bergen		
Kunsthøgskolen i Oslo		
Meteorologisk institutt - etaten	• Meteorologisk institutt	• Værvarslinga for Nord-Norge • Værvarslinga på Vestlandet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen		
Norges forskningsråd		
Norges Handelshøyskole		
Norges idrettshøgskole		
Norges Musikkhøgskole		
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet		
Norges veterinærhøgskole, Oslo	• NVH - Seksjon for arktisk veterinærmedisin, Tromsø • NVH - Seksjon for småfeforskning, Sandnes	

Norgesuniversitetet		
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring		
Norsk utenrikspolitisk institutt		
Samisk videregående skole og reindriftsskole, Kautokeino		
Samisk videregående skole, Karasjok		
Senter for IKT i utdanningen		
Senter for internasjonalisering av høyere utdanning		
Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører		
Statens lånekasse for utdanning - etaten	• Statens lånekasse for utdanning	• Statens lånekasse for utdanning - Bergen • Statens lånekasse for utdanning - Stavanger • Statens lånekasse for utdanning - Tromsø • Statens lånekasse for utdanning - Trondheim • Statens lånekasse for utdanning – Ørsta
Statlige høgskoler	• Høgskolen i Akershus	• Avdeling Lørenskog • Avdeling Sørumsand (gamle Blaker Skanse)

	• Høgskolen i Bergen	
	• Høgskolen i Buskerud	• Avdeling Drammen • Avdeling Hønefoss
	• Høgskolen i Finnmark	• Avdeling Hammerfest
	• Høgskolen i Gjøvik	
	• Høgskolen i Harstad	
	• Høgskolen i Hedmark	• Avdeling Hamar • Avdeling Stor-Elvdal • Avdeling Åmot
	• Høgskolen i Lillehammer	
	• Høgskolen i Molde	• Avdeling Kristiansund
	• Høgskolen i Narvik	• Avdeling Alta • Avdeling Bodø
	• Høgskolen i Nesna	• Avdeling Mo i Rana • Avdeling Sandnessjøen
	• Høgskolen i Nord-Trøndelag	• Avdeling Levanger • Avdeling Namsos • Avdeling Stjørdal
	• Høgskolen i Oslo	
	• Høgskolen i Sogn og Fjordane	• Avdeling Førde • Avdeling Sandane
	• Høgskolen i Stord/Haugesund	• Avdeling Haugesund
	• Høgskolen i Sør-Trøndelag	

	• Høgskolen i Telemark	• Avdeling Bø • Avdeling Drammen • Avdeling Notodden • Avdeling Porsgrunn • Avdeling Rauland
	• Høgskolen i Vestfold	• Avdeling Horten (Borre)
	• Høgskolen i Volda	
	• Høgskolen i Ålesund	
	• Høgskolen i Østfold	• Avdeling Fredrikstad • Avdeling Sarpsborg
	• Samisk høgskole / Sámi allaskuvla	
Universitet	• Universitetet for miljø- og biovitenskap	
Universitetet i Agder	• Universitetet i Agder - Avdeling Arendal • Universitetet i Agder - Avdeling Grimstad	
Universitetet i Bergen		
Universitetet i Nordland	• Universitetet i Nordland - Helgeland • Universitetet i Nordland - Vesterålen	
Universitetet i Oslo		
Universitetet i Stavanger		
Universitetet i Tromsø		

Utdanningsdirektoratet	• Statens pedagogiske støttesystem
Vox, senter for læring i arbeidslivet	• Voksne i livslang læring (VILL) (Vox Forskn.avd. Trondheim)
Selskap	• Arbeidsforskningsinstituttet AS • Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS • Simula Research Laboratory AS • UNINETT • Universitetssenteret på Svalbard AS
Stiftelser	• Administrativt forskningsfond • Det kongelige Norske Videnskabers Selskaps Stiftelse • Finnmarksforskning • Frambu helsesenter • Fridtjof Nansen Institutt • Institutt for energiteknikk • Institutt for fredsforskning • Møreforskning • NIFU/STEP • Nord- Trøndelagsforskning • Nordlandsforskning • NORSAR- Norwegian Seismic Array • Rogalandsforskning • Senter for grunnforskning • Stiftelsen for industriell og

	teknisk forskning SINTEF • Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning • Studentsamskipnadene • Telemarksforskning - Bø • Telemarksforskning-Notodden. Senter for Pedagogisk Forskning og Utvikling • Transportøkonomisk institutt • Universitetsstudiene på Kjeller • Vestlandsforskning • Østlandsforskning	

Landbruks- og matdepartementet

Forvaltningsorgan		
Bioforsk	• Bioforsk Jord og miljø • Bioforsk Lab • Bioforsk Midt-Norge • Bioforsk Nord • Bioforsk Plantehelse • Bioforsk Vest • Bioforsk Økologisk • Bioforsk Øst	
Mattilsynet	• Mattilsynet hovedkontoret	• Nasjonalt senter for dyr og animalsk mat • Nasjonalt senter for Fisk og Sjømat

		• Nasjonalt senter for IKT-drift og dokumentasjon • Nasjonalt senter for planter og vegetabilsk mat • Nasjonalt senter for regnskap, avgift og lønn
	• Mattilsynet - regionkontor	• Regionkontor Akershus, Oslo og Østfold • Regionkontor Finnmark og Troms • Regionkontor Hedmark og Oppland • Regionkontor Hordaland, og Sogn og Fjordane • Regionkontor Nordland • Regionkontor Rogaland og Agder • Regionkontor Telemark, Vestfold og Buskerud • Regionkontor Trøndelag, Møre og Romsdal
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	• Norsk landbruksøkonomisk institutt - distriktskontor Bergen • Norsk landbruksøkonomisk institutt - distriktskontor Bodø • Norsk landbruksøkonomisk institutt - distriktskontor Trondheim	
Norsk institutt for skog og landskap	• Norsk genressurssenter • Norsk institutt for skog og landskap, Målselv • Norsk institutt for skog og landskap, Steinkjer	
Reindriftsforvaltningen	• Reindriftsforvaltningen sentralt	Reindriftsforvaltningen lokalt

Statens landbruksforvaltning	
Veterinærinstituttet	• Veterinærinstituttet, Bergen • Veterinærinstituttet, Harstad • Veterinærinstituttet, Sandnes • Veterinærinstituttet, Tromsø • Veterinærinstituttet, Trondheim
Selskap	• Kimen Såvarelaboratoriet AS • Statskog SF • Staur Gård AS
Stiftelser	• Norsk Hestesenter • Stiftelsen Det norske arboret • Stiftelsen KSL Matmerk • Stiftelsen Landbrukets næringsmiddelforskning

Miljøverndepartementet

Forvaltningsorgan	
Direktoratet for naturforvaltning	
Klima- og forureiningsdirektoratet	• Klima- og forureiningsdirektoratet - lokalt
Norsk kulturminnefond, Sekretariatet	•
Norsk Polarinstitutt	• Norsk Polarinstitutt; avdeling Svalbard (Longyearbyen) • Norsk Polarinstitutt; Ny-Ålesund forskningsstasjon

Riksantikvaren - etaten	• Riksantikvaren - direktoratet for kulturminneforvaltning	Riksantikvaren - distriktsapparatet
Statens kartverk	• Statens kartverk – fylkeskontorene • Statens kartverk - spesialenheter	
Selskap	• Polarmiljøsenteret A/S	
Stiftelser	• Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) • CICERO Senter for klimaforskning • GRID-Arendal • Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) • Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) • Norsk Institutt for luftforskning (NILU) • Norsk institutt for naturforskning (NINA) • Norsk institutt for vannforskning (NIVA) • Stiftelsen GRIP Senter • Stiftelsen Norsk Villreinsenter • Stiftelsen Polaria	

Nærings- og handelsdepartementet	
Forvaltningsorgan	
Brønnøysundregistrene	
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	
Garantiinstituttet for eksportkreditt	
Det norske justervesen	• Justervesenet - lokalt
Norges geologiske undersøkelse	• Norges Geologiske Undersøkelse - lokalt
Norsk Akkreditering	
Norsk Romsenter	
Patentstyret (Styret for det industrielle rettsvern)	
Sjøfartsdirektoratet	• Sjøfartsdirektoratets stasjoner
Skipsregistrene	
Teknologirådet – sekretariatet	

Selskap	• Andøya Rakettskytefelt AS (ARS) • Argentum Fondsinvesteringer as • Bjørnøen A/S • Electronic Chart Center A/S • Entra Eiendom AS • Flytoget AS • Innovasjon Norge • Kings Bay A/S • Kongsberg Gruppen ASA • Mesta AS • Nammo - Nordic Ammunition Company • Norsk Garantiinstitutt for skip og borefartøyer A/S • Norsk Romsenter Eiendom AS (NRSE) • SECORA AS • SIVA - Selskapet for Industrivekst SF • Statkraft AS • Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S • Telenor ASA
Stiftelser	• Norsk Designråd • NorStella Foundation • Teknologisk institutt (TI) • Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN)

Olje- og energidepartementet

Forvaltningsorgan		
Norges vassdrags- og energiverk - etaten	• Norges vassdrags- og energidirektorat	• Vassdrags- og energiforvaltning - regionkontor
Oljedirektoratet	• Oljedirektoratet Avd. Harstad	
Selskap	• Enova SF • Gassco AS • Gassnova SF • Petoro as • Statnett SF • Statoil	
Stiftelser	• INTSOK • Norsk Oljemuseum • PETRAD	

Samferdselsdepartementet		
Forvaltningsorgan		
Jernbaneverket	• Jernbaneverket - lokalt	
Luftfartstilsynet		
Post- og teletilsynet	• Post- og teletilsynet - regionene	
Statens havarikommisjon for transport		
Statens jernbanetilsyn		
Vegvesenet - etaten	• Vegdirektoratet	• Statens vegvesen - regionene • Trafikkstasjoner
Selskap	• AVINOR as • BaneService AS • NSB AS • Posten Norge AS	
Stiftelser	-	

Statsministerens kontor

Forvaltningsorgan	
Regjeringsadvokaten	
Selskap	-
Stiftelser	-

Utenriksdepartementet

Forvaltningsorgan	
Det norske Fredskorpset	
Direktoratet for utviklingssamarbeid	
Utenrikstjenesten (Ambassader, legasjoner og generalkonsulater)for naturforvaltning	
Selskap	• NORFUND - Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland
Stiftelser	-

Kilde: Forvaltningsdatabasen

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no