

Abelias kommentar til offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologibedrifter i NHO. Vi organiserer rundt 2.800 virksomheter med ca. 62.000 årsverk. Vår visjon er "et digitalt og bærekraftig kunnskapssamfunn". Abelia har medlemmer innen blant annet IKT, rådgivning, utdanning, forskning og ideell sektor.

Offentlige anskaffelser er et innovasjonspolitisk virkemiddel

Abelia vil berømme regjeringen for å ville stille tøffe krav på klima- og miljøfeltet. Med over 650 milliarder kroner i offentlige innkjøp årlig, er statens og offentlig sektors forbrukermakt potensielt samfunnsendrende.

Det offentliges innkjøp skal selvsagt primært dekke det behov for varer og tjenester som oppstår i driften av offentlige tjenester. Men innkjøp kan etter Abelias syn også være et innovasjonspolitisk virkemiddel, der man kan bruke innkjøp som et strategisk verktøy for å utvikle tilbudet av nye varer og tjenester, som enten ikke leveres av markedet, eller som trenger det offentliges strategiske adferd for å sette fart på en gunstig markedsutvikling. Dette er ukontroversielt.

Abelia er imidlertid sterkt i tvil om slike effekter kan oppnås gjennom reglene om offentlige innkjøp. Derfor er vi også i tvil om slike regelendringer som nå er på høring vil kunne ha den tilsiktede virkningen.

Det handler ikke om hvordan, men om hva

Store fremskritt skjer ikke gjennom å stille litt strengere krav, men gjennom å åpne opp for helt nye løsninger på kjente eller fremtidige problemer. E-post ble ikke til ved å stille miljøkrav til brevpapiret. Abelia mener at det prosessuelle rundt hvordan det offentlige kjøper inn de varer og tjenester som trengs er mindre viktig. Det viktige er hva det offentlige kjøper inn, og hvilke politiske og strategiske signaler det offentlige sender til markedsaktørene gjennom sin innkjøpsadferd.

Regelverket skal sikre at oppdragsgiver får en best mulig ytelse og samtidig skal den forslåtte regelendringen sikre at hensynet til miljø vektet med 30%. Det er vanskelig å se hvordan dette i seg selv kan gi mer enn små inkrementelle endringer i faktisk innkjøpsadferd i det offentlige.

Offentlige innkjøp kan skape systemendring – og dernest eksportsuksesser

Staten har en viktig rolle i å stimulere til innovasjon og nyskaping innen områder der markedsmechanismene alene ikke gir tilstrekkelige endringsimpulser. Dette skjer først og fremst gjennom de ulike innovasjonsvirkemidlene. Men den største bøygen for nye og radikale innovasjoner er som regel å få den første betalende symbolkunden. Ikke minst er det viktig for å styrke bedriftenes eksportmuligheter, og dermed for regjeringens ambisjon om en eksportvekst på 50% innen 2030.



Et eksempel på at innovasjon kan skje skjer gjennom offentlige anskaffelser er elektrifiseringen av norske innenlandsferger. Dette er et resultat av tydelige politiske prioriteringer, stødig lederskap fra ansvarlig fagetat, og god bruk av et robust og effektivt innkjøpsregelverk. Da vedtaket om at alle ferger skulle være drevet av fornybar energi ble tatt, eksisterte ikke løsningene som i dag trafikkerer viktige knutepunkt over hele landet. Elektrifiseringen av fergetrafikken vil føre til et totalt utslippskutt på 4,1 millioner tonn CO2. Politikken som er ført, posisjonerer Norge som testland for fremtidens mobilitetsløsninger, og legger til rette for fremtidig eksportindustri. Dette er for øvrig effekter vi som nasjon ikke har klart å få ut av elbilsatsningen.

Det er også et stort potensial i at offentlig sektor, og særlig landets mange kommuner, samarbeider langt tettere om innkjøp og legger til rette for innovasjon i nyanskaffelser – slik StartOff-initiativet er et glimrende eksempel på. Smart bruk av digital teknologi kan optimalisere ressursbruk gjennom deling av kostbare kapitalvarer, sporing av kritisk utstyr og automatisering av måling og monitorering. Og minst like viktig, vi kan legge til rette for målrettet utvikling av offentlige tjenester som har stadig bedre kvalitet, men forbruker stadig mindre arbeidskraft. Teknologien og løsningene for å få det til finnes allerede, men uten politisk mot og vilje henvises slike prosjekter til evigvarende piloteringsløp.

Ingen slike omstillingseffekter oppstår på grunn av innkjøpsregler. De oppstår derimot når ledere og ansatte klarer å se nye muligheter, og får de realisert, gjennom strategisk endring for å nå ambisiøse mål. Innkjøp er en nødvendig, men selvsagt ikke tilstrekkelig, funksjon i slike prosesser. Men nettopp derfor virker det litt sideordnet å bruke politiske ressurser på regelreformer av helt marginal betydning.

Det offentlige må stimulere til radikal endring

Avveiningen mellom pris og miljøeffekt har i seg selv relativt liten betydning for hvilken miljøeffekt man faktisk oppnår, sammenlignet med hva man faktisk kjøper. Valget mellom ulike miljøvennlige biler, betyr langt mindre enn valget mellom elektrisk vs. fossil. Slike valg styres ikke av de nye reglene. Det er ingenting i de nye reglene som hindrer det offentlige fra å kjøpe fossilt drevne ferger på kommende strekninger, for eksempel.

Det er ved å åpne for innovative og radikalt nye løsninger som gjør mer enn å effektivisere eller marginalt kutte utslipp, at vi som nasjon kan realisere utslippskutt som virkelig monner. Abelia savner en innkjøpspolitikk som tydelig plasserer innkjøpspraksis inn som et ledd i regjeringens øvrige ambisjoner, om kutt i utslipp og økt eksport.

Vår kommentar til høringen er derfor at regjeringen bør bruke sin innkjøpsmakt til å drive frem både utslippskutt, innovasjon og nye næringsmuligheter. Dette krever kunnskap og oversikt over hva det offentlige faktisk kjøper, og hvorfor. Det krever en innkjøpspolitikk som prioriterer at det offentlige skal skape en forskjell gjennom sine innkjøp, som markedet selv ikke kan skape, der dette kan forløse mulighetene for fremskyndet innovasjon og utvikling. Og det igjen krever analyser av hvilke områder det offentlige har mulighet for å koordinere markedsaktører på slik at kontraktene kan bli større, mer langsiktige og dermed økonomisk bærekraftige for å stimulere ønskede innovasjonsløp. Det er politikken og kunnskapen som mangler i dag – ikke regelverket.



Forslag til tiltak

For dette kan gjøres ved at dagens regelverk brukes og etterleves – men det kan ikke gjøres uten at politikere utøver politikk, og gir offentlige etater klare oppdrag om å avdekke områder der det offentlige kan forløse større endringer ved koordinert målrettet innkjøpspraksis over tid. På andre områder, kan man med fordel fortsette å etterspørre standard hyllevare gjennom priskonkurranser, og la markedet og privat sektor ta seg av utviklingen, prøvingen og feilingen. Dette det kan oppnås ved at man endrer innkjøpspolitikkenes fokus fra regler, til innkjøp.

Vi viser derfor til [teknologinæringslivet vekstplan for Norge](#), utviklet i samarbeid med landets ledende kunnskaps- og teknologivirksomheter og oversendt regjeringen i januar, der "en innovativ, digital stat" er blant de fire hovedområdene. I vekstplanen peker vi på følgende tiltak:

- Styrke innkjøps samarbeidet om anskaffelser i kommunal sektor – inkludert å styrke insentivene for samarbeid og deling på tvers av forvaltningsnivåer.
- Skape større åpenhet om og oversikt over offentlige innkjøp – slik at både det offentlige og private aktører vet om hverandres anskaffelser og innovasjonsprosesser.
- Etterlevelse av kravet om sourcingstrategi – som sikrer politisk retning og prioritering av innkjøp
- Skille ut og synliggjøre oppgaver det offentlige gjør i konkurranse med private – for å sikre insentiver for gjensidig fruktbart samspill mellom offentlige og private
- Øremerke og tillate overføring av innovasjonsmidler i hele offentlig sektor for å sikre at innovasjonstakten opprettholdes – for å unngå at innovasjonspotter i etater og kommuner spises opp av prisøkninger på materialer og arbeidskraft.

Det er viktig å anerkjenne at anskaffer kjenner sitt eget behovet best og leverandørene kjenner de mulige løsningene best. Derfor må det åpnes opp for ulike løsninger og ikke allerede forhåndsdefinerte produkter og tjenester. I verste fall vil det medføre at næringslivet utdateres og mister konkurransekraft og samtidig vil ikke det offentlige nå målene. Clayton M. Christensen ved Harvard University betegnet det som "innovatørens dilemma" å legge for stor vekt på kundens nåværende behov og for liten vekt på å forberede fremtidig etterspørsel. Det vil uunngåelig lede til at selskapene kommer på etterskudd i utviklingen.

Abelias budskap er kort oppsummert at det er ikke flere regler vi trenger – vi trenger retning og vilje, basert på gode analyser av hvor det offentlige kan spille en særlig rolle som innkjøper for å både nå politiske mål, og samtidig utvikle norsk næringsliv. Offentlig sektor har bevist at den er i stand til å sette slik retning på makronivå, og beviser det hver dag i vellykkede pilot- og forsøksprosjekter ute på mikronivået. Utfordringen regjeringen bør bidra til å løse er å skape oversikt og transparens, sikre etterlevelse av reglene vi har, og stimulere til at langt flere gode prosjekter skaleres og spres.

For øvrig støtter vi NHOs høringsuttalelse når det gjelder de ulike alternative modellene for vekting av miljøhensyn.

Med vennlig hilsen

Nils-Ola Widme /s/
Næringspolitisk direktør

Jo Eikeland Roald /s/
Leder teknologipolitikk