

Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet

– Samordning av statlige innkjøp –

4. september 2013

Samordning av statlige innkjøp

Innhold

Indeks	3
Forkortelser	3
1. Innledning.....	4
1.1 Begrepsforklaring	5
1.2 Avgrensninger	7
2. Sammendrag	9
2.1 Forslag – samordning av statlige innkjøp.....	10
3. Erfaringer fra samordning av innkjøp	12
3.1 Norske innkjøps erfaringer	12
3.2 Erfaringer fra nordiske innkjøpsorganisasjoner	16
4. Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp	25
4.1 Innledning.....	25
4.2 Samfunnsøkonomisk analyse av gevinstpotensialet ved samordning av statlige innkjøp.....	25
4.3 Vurdering.....	36
4.4 Høring.....	38
5. Omfang av statlig innkjøpssamordning	39
5.1 Innledning.....	39
5.2 Virksomheter som kan omfattes av statlig innkjøpssamordning	39
5.3 Innkjøpsordning og regler for offentlig støtte	40
5.4 Tjenester og oppgaver i statlig innkjøpssamordning.....	41
5.5 Prioritering av innkjøpskategorier og avtaleområder	42
5.6 Obligatorisk eller frivillig deltakelse.....	45
5.7 Virksomheter som bør omfattes av statlig innkjøpssamordning	48
5.8 Vurdering.....	49
5.9 Høring.....	51
6. Organisering, styring og finansiering	53
6.1 Innledning.....	53
6.2 Samordningsenhetens funksjon, oppgaver og innretning.....	53
6.3 Mål for en ny statlig innkjøpsenhet	54
6.4 Premisser og vurdering av finansiering for samordningsenheten	54
6.5 Alternative organisasjonsformer	58
6.6 Virksomhetsstyring for ulike organisasjonsformer	59
6.7 Vurdering.....	62
6.8 Høring.....	64
7. Samordning og potensialet for elektronisk handel	65
7.1 Innledning.....	65
7.2 E-handel – innkjøpsarbeidet og elektroniske støtteverktøy	65
7.3 Ulike typer verktøy og tjenester	66
7.4 Vurdering.....	68
7.5 Høring.....	70
8. Økonomiske og administrative konsekvenser	71
8.1 Innledning.....	71
8.2 Økonomiske konsekvenser.....	71
8.3 Administrative konsekvenser	72
Vedlegg 1 – Beskrivelse av referansegruppen og de nordiske innkjøpssentralene	74
Vedlegg 2 – vurdering av samordningspotensiale for ulike markeder	78
Vedlegg 3 – Alternative former for formell organisering av statlig virksomhet	85
Vedlegg 4 – Eksempler på samordningstiltak i Norge	89
Vedlegg 5 – Litteraturliste.....	90
Vedlegg 6 – Elektroniske lenker til nordiske innkjøpssentraler	91

Indeks

Figur 1 Anskaffelsesprosessen	5
Figur 2 Alternativer for samordnet statlige innkjøp	26
Figur 3 Nåverdi av netto statsfinansiell nytte (mill. kr.)	28
Figur 4 Finansieringsbehov og finansieringsformer	57
Figur 5 Statlige organisasjonsformer	59
Figur 6 Styringsmodell	61
Figur 7 Innkjøpsarbeidets hovedfaser	66
Tabell 1 Innkjøpskategorier nordiske innkjøpssentraler	177
Tabell 2 Kostnadsvariabler for lavt, middels og høyt anslag	27
Tabell 3 Prissatte effekter for middels anslag	28
Tabell 4 Oppsummering av ikke-prissatte effekter i de ulike alternativene	29
Tabell 5 Samordningspotensiale i ulike markeder	31
Tabell 6 Kategorier og prioriterte avtaleområder	45
Tabell 7 Offentlige innkjøp, årlig i kroner	48
Tabell 8 Vurdering av finansieringsform for Samordningsenheten	55
Tabell 9 Forskjeller statlige organisasjonsformer	59
Tabell 10 Behov for rammebevilgning 2014–2019, mill. 2013-kr	72

Forkortelser

AD – Arbeidsdepartementet

DFØ – Direktorat for økonomistyring

DepKjøp – Departementenes innkjøpsfunksjon, underlagt DSS

Difi – Direktorat for forvaltning og IKT

DSS – Departementenes Servicesenter

FAD – Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

FIN - Finansdepartementet

FOA – Forskrift til lov om offentlige anskaffelser

HOD – Helse- og omsorgsdepartementet

KD – Kunnskapsdepartementet

LOA – Lov om offentlige anskaffelser

NHD – Nærings- og handelsdepartementet

SD – Samferdselsdepartementet

1. Innledning

Bakgrunnen for dette høringsnotatet er St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*, der spørsmålet om samordning av statlige innkjøp ble omtalt slik:

”Regjeringa vil greie ut auka samordning av innkjøp, og vil sjå nærare på kva effektar samordning av innkjøp har gitt både når det gjeld pris og kvalitet på produkta, men også når det gjeld ressursbruk og forbetring av innkjøpsprosessar. Dei marknadsmessige konsekvensane skal òg vurderast. På bakgrunn av ei slik utgreiing vil regjeringa vurdere organisatoriske tiltak for auka samordning.”

Som oppfølging av St.meld. nr. 36 (2008-2009) og regjeringens digitaliseringsprogram *”På nett med innbyggerne”* (april 2012) har en interdepartemental arbeidsgruppe utredet muligheter for samordning av statlige innkjøp. Arbeidsgruppen ferdigstilte sin utredning i april 2013. Dette høringsnotatet er basert på arbeidsgruppens rapport. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra FAD, HOD, SD, AD, NHD, KD, FIN og DIFI.

Arbeidsgruppen har gjennomgått og vurdert ulike modeller for samordning av statlige innkjøp, herunder organisering, styring og fullmakter til en samordningsenhet. Arbeidsgruppen har vært supplert av en referansegruppe med fagkompetanse på offentlige innkjøp.

Offentlig sektor disponerer en vesentlig del av ressursene i samfunnet. Innkjøpene i statsforvaltningen er beregnet til drøyt 168 mrd. kr. i 2011¹ der de statlige helseforetakene, universiteter samt høyskoler, Forsvaret, Statens vegvesen og Jernbaneverket er blant virksomhetene med de største innkjøpene.

Det er stor variasjon i hvordan statlige virksomheter organiserer sine innkjøp. Samordning skjer i liten grad, og stort sett bare innenfor samme sektor. En stor andel av innkjøpene som skjer innenfor standardiserte produktgrupper vil være velegnet for samordning. I europeisk sammenheng er Norge blant få land som ikke har samordnet statlige innkjøp. Historisk har Norge hatt ulike former for samordningsløsninger av statlige innkjøp. Statens innkjøpskontor (1927-1951), Statens innkjøpssentral (1973-1983) og Statskjøp (1993-2002)² var brede innkjøpssamordninger, men i mellomperiodene har det også vært etablert avgrensede løsninger for deler av statsadministrasjonen.

Som direkte følge av at Statskjøp ble nedlagt 01.01.2003 oppsto stor pågang etter innkjøpsfaglig bistand og andre sentrale tjenester, hovedsakelig fra departementsfelleskapet. Dette resulterte i at DepKjøp ble etablert, og er nå en del av DSS – Departementenes servicesenter.

Behovet for sentraliserte innkjøpsløsninger på statlig nivå har også vist seg gjennom etablering av uformelle innkjøpsnettverk, både for erfaringsutveksling og konkret innkjøpssamarbeid. Reglene om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre økt verdiskapning og mest mulig effektiv ressursbruk gjennom konkurranse basert på forretningsmessighet og likebehandling, og samtidig gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Effektiv konkurransegjennomføring og håndhevelse av regelverket er imidlertid ikke alene tilstrekkelig for å få til vellykkede og

¹ Dette omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig forvaltning. Oljesektoren og statlig eide foretak er ikke inkludert. Kilde: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>

² Se vedlegg 4 Eksempler på samordningstiltak i Norge

effektive anskaffelser. Behovet for innkjøpsfaglig kompetanse og god organisering er også viktig.

En eventuell enhet/organisering som foretar innkjøp på vegne av staten, vil kunne gi et mer profesjonelt innkjøpsmiljø, kostnadsbesparelser, samt bedre og billigere anskaffelser. Dette kan også bidra til færre regelbrudd, bedre tilrettelegging for innovasjon, og bedre ivaretagelse av miljøhensyn og samfunnsansvar. En slik enhet vil også kunne være mer bevisst på hvordan innkjøp kan påvirke markeder med mange små og mellomstore bedrifter (SMB). Samordning av statlige innkjøp kan også gi bedre mulighet til innsamling og rapportering av data om offentlige anskaffelser, og til å sammenstille og gi innsyn i hvordan offentlige midler blir brukt. Dette vil gi større åpenhet om offentlig forvaltning.

Parallelt med utarbeidelsen av denne utredningen har det vært gjennomført en utredning av svensk innkjøpssamordning, SOU 2013:12 *Upphandlingsutredningen*. Rapporten ble fremlagt i mars 2013 og behandler mange av de samme sentrale vurderinger som er omtalt i dette høringsnotatet, men peker også på andre løsninger, som etablering av et felles statlig kompetansesenter for anskaffelser.

1.1 Begrepsforklaring

Anskaffelse

Innkjøp og anskaffelser er brukt synonymt og er i dette høringsnotatet definert som:

”Styring av virksomhetens eksterne ressurser på en slik måte at forsyningen av alle varer, tjenester, kapasiteter og kunnskap som er nødvendig for drift, vedlikehold og styring av virksomhetens primær- og støtteaktiviteter er sikret til best mulige vilkår.”³

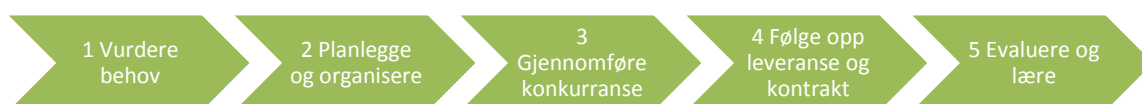
Begrepet anskaffelser brukes normalt om perspektivet på aktiviteter for å få levert en vare/tjeneste fra leverandør (ofte underleverandør) til bruker av varen/tjenesten. Innkjøp avgrenses normalt til å dekke aktiviteter knyttet til å inngå en avtale og bestille på denne avtalen. For en mer forenklet fremstilling vil begrepene anskaffelser og innkjøp bli brukt om hverandre i dokumentet.

Anskaffelse er en viktig prosess for alle offentlige virksomheter. Andel innkjøpte varer og tjenester av total driftsramme til en offentlig virksomhet utgjør typisk 30-40 prosent. For noen virksomheter er andelen betydelig høyere. Årlig utgjør samlede offentlige anskaffelser 400 mrd. kr., og av dette utgjorde statlige anskaffelser 168 mrd. kr i 2011. I tillegg vil prosesskostnadene for å gjennomføre anskaffelsene utgjøre 16 mrd. kr årlig – fordelt på 4 mrd. for offentlig sektor og 12 mrd. kr for privat leverandørsektor til det offentlige.⁴

Anskaffelsesprosessen deles gjerne opp i 5 hovedfaser, se figur 1.

Figur 1 Anskaffelsesprosessen

Kilde: www.anskaffelser.no



³ Definisjonen er hentet fra Van Weele, A. J. (2011) «Innkjøp og supply chain management»

⁴ «Centralised purchasing systems in the European Union», Sigma paper no.47, 2011

Høringsnotatet ser primært på samordning av de prosesser som ivaretar etablering og oppfølging av selve kontrakten, samt dokumentasjon av evaluering og læring. Høringsnotatet omfatter ikke fase nr. 4 ”Følge opp leveranse og kontrakt”, som omfatter prosesser knyttet til bestilling av varer og tjenester, samt oppfølging og betaling av leveransene. Dette er en oppgave den enkelte virksomhet utfører uavhengig av samordning. Samordning omfatter derfor følgende faser:

- vurdere behov
- planlegge og organisere
- gjennomføre konkurranse
- evaluere og lære

En forutsetning for fase 5 ”Evaluere og lære” er at fase 4 ”Følge opp leveranse og kontrakt” gjøres systematisk og dokumenteres av virksomhetene.

Selv om en innkjøpskontrakt inngås av en samordningsenhet vil den enkelte virksomhet ha ansvar for at kontrakten dekker virksomhetens behov, og at leveransene samsvarer med avtaler og standarder påkrevd i den enkelte virksomhet. Disse oppgavene hører til fase 4 ”Følge opp leveranse og kontrakt”. I denne fasen er det behov for god kommunikasjon mellom virksomheten som inngår avtalene, og virksomheten som bruker avtalene.

En modell for samordning – der en virksomhet har overlatt (delegert) deler av innkjøpsprosessen til en tredjepart – bør derfor beskrive klare linjer for styring og kommunikasjon. Modellen er generisk og kan brukes på alle typer innkjøpskategorier og avtaleområder.

En innkjøpskategori kan inneholde flere avtaleområder. For hvert avtaleområde kan det inngås flere kontrakter – også kalt parallelle kontrakter. Regelverket stiller særskilte krav til håndtering og oppfølging av parallelle kontrakter.

Anbudskonkurranse

Formbundet prosedyre ved tildeling av oppdrag om levering av varer, utførelse av en tjeneste eller entreprisoppdrag for en anbudsinnbyder i form av åpen eller begrenset konkurranse hvor det ikke er tillatt med forhandling på grunnlag av tilbudene. Åpen anbudskonkurranse tillater alle interesserte leverandører å inngi tilbud, mens begrenset anbudskonkurranse bare tillater inviterte leverandører.

Avrop

Bestilling av varer/tjenester hos en leverandør der det er inngått en rammeavtale. Et avrop baserer seg på de rutiner/prosesser og betingelser som er angitt i rammeavtalen med leverandøren.

Innkjøp

Se ”anskaffelse”.

Offentlig anskaffelse

Betegnelsen refererer til EØS-basert regelverk om kjøp av varer og tjenester til statsetater, kommuner og offentlig kontrollerte foretak. Gjeldende lov, lov om offentlige anskaffelser (LOA) er datert 16. juli 1999 nr. 69 med tilhørende departementale forskrifter (FOA), senest revidert i 2012. FAD er forvalter av anskaffelsesregelverket.

Innkjøp skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet og skal skje forretningsmessig etter konkurranse og under iakttagelse av gjennomsiktighet og effektiv etterprøvnbarhet. Saksbehandlingen skal ivareta hensyn til ikke-diskriminering og lik behandling av leverandører og tjenesteytere innbyrdes, og miljøhensyn skal vektlegges. Hovedregelen er at kontrakter tildeles ved (åpen eller begrenset) anbudskonkurranse, der bindende skriftlige tilbud sendes i lukket sending fra leverandørene slik at de er mottatt av oppdragsgiver innen tilbudsfristen, og først kan åpnes deretter, men som ikke tillater forhandling. Tildeling kan skje enten på basis av hvilket tilbud som har lavest pris eller på basis av hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig, der det også er adgang til å vektlegge kriterier som f.eks. miljøhensyn. Regelverket åpner også for bruk av rammeavtaler.

Rammeavtale

Avtale inngått, for en periode, normalt inntil 4 år, mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Rammeavtaler har til formål å fastsette vilkårene for de leveranser (varer, tjenester, bygg og anlegg) som avropes ("kontrakter som skal tildeles") i avtaleperioden. Vilkaene i rammeavtalen er i alminnelighet bindende for partene. Bruk av rammeavtaler forenkler og reduserer arbeidet i forbindelse med en anskaffelse, fordi oppdragsgiver ikke behøver å gjennomføre en hel anskaffelsesprosedyre hver gang noe skal anskaffes.⁵ Avrop på parallelle rammeavtaler kan også skje ved gjenåpning av konkurransen mellom rammeavtaleleverandørene i henhold til en enkel prosedyre, såkalt minikonkurranse.

Samfunnsøkonomisk analyse

Samfunnsøkonomisk analyse⁶ er en metode som brukes for å identifisere og prioritere mellom ulike tiltak som kan iverksettes for å svare på et problem og oppnå et konkret mål. En samfunnsøkonomisk analyse gir systematisk informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger av ulike alternative tiltak, slik at beslutningstaker får et grunnlag til å vurdere i hvilken grad ulike tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Analysen skal gi et grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak.

En samfunnsøkonomisk analyse skal verdsette alle virkninger så langt det er forsvarlig. Dette utgjør de prissatte effektene. Enkelte virkninger kan likevel være vanskelig å verdsette både faglig og etisk. Eksempler er goder uten bruksverdi. I denne sammenheng er dette blant annet miljø, innovasjon, innkjøpskompetanse og beredskap. Dette omtales som ikke-prissatte effekter, eller virkninger.

1.2 Avgrensninger

Samordning

Begrepet samordning innebærer i dette høringsnotatet et bestemt sett av fellesløsninger på innkjøpsområdet for en avgrenset krets av statlige virksomheter. Fellesløsningene vil dels være et resultat av politiske styringssignaler og dels et resultat av de beslutninger Samordningsenheten tar innenfor disse rammene. Utgangspunktet er at alle anskaffelsesområder/innkjøpskategorier som er omfattet av anskaffelsesregelverket kan inngå i porteføljen.

⁵ Rammeavtaler er definert i FOA § 4-2.f, og regulert i Del III Over EØS-terskelverdi, §§ 15-1 - 15-3, og i Del II Under EØS-terskelverdi og uprioriterte tjenester, §§ 6-1 - 6-3.

⁶ [Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser, SSØ 10/2010](#) og [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet, 2005](#)

Som utgangspunkt vil samtlige departement og underliggende forvaltningsorganer være omfattet av samordning. I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap, inkludert helseforetak og stiftelser.

Samordningsenheten

I høringsnotatet er den enheten som kan bli etablert og gitt ansvaret for samordning av statlige innkjøp i Norge omtalt som *Samordningsenheten*. Dette er ikke ment å være et konkret navneforslag til enheten, men et praktisk grep for å øke notatets leservennlighet.

Statlige innkjøp

Statlige virksomheter er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser som implementerer EU/EØS-regelverket, og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, Government Procurement Agreement (GPA).⁷

Virksomheter som er underlagt staten som rettssubjekt er i all hovedsak omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser. Regelverket åpner for enkelte unntak, f.eks. militære anskaffelser.

Virksomheter under statlig styring som er egne rettssubjekt følger lov om offentlige anskaffelser med forskrifter dersom de ikke er kommersielle aktører i et åpent marked (konkurrerer med private virksomheter).

Statlige virksomheter og staten som rettssubjekt

I beskrivelsen av Samordningsenhetens omfang er det nødvendig å gjøre en avgrensning og presisering av statlige virksomheter. I høringsnotatet vil begrepet ”statlige virksomheter” bli brukt om alle enheter underlagt staten som rettssubjekt. Dette omfatter i hovedsak alle departement, med underliggende etater.

Statlige virksomheter må derfor holdes adskilt fra andre typer virksomheter som er helt eller delvis underlagt statlig eierskap - i den grad de er egne selvstendige rettssubjekter. Det avgjørende skillet er dermed om den omtalte virksomhet er underlagt staten som rettssubjekt, eller har en slik selvstendig rettsstatus.

Dette skillet vil ha betydning for hvilke virksomheter som er foreslått obligatorisk tilknyttet Samordningsenheten, og hvilke virksomheter som på bestemte vilkår frivillig kan slutte seg til ordningen. De obligatorisk tilknyttede vil i første rekke være virksomheter underlagt staten som rettssubjekt. Der statlige virksomheter omfatter enheter utover de som er underlagt staten som rettssubjekt vil dette bli presisert særskilt.

Formell organisasjonsform regulerer de rettslige forhold mellom regjering/departement (statsmyndighetene) og en virksomhet som eies, drives eller finansieres av staten. Begrepet ”virksomhet” vil i høringsnotatet bli brukt gjennomgående som en fellesbetegnelse på forvaltningsorganer (etater) og selskap/foretak, der annen presisering ikke følger av sammenhengen.

Ved utgangen av 2012 var det 303 statlige forvaltningsenheter i Norge (inkludert alle tilknytningsformer).

⁷ Se http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

2. Sammendrag

Samordning av statlige innkjøp er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det viser bl.a. erfaringer fra nordiske og europeiske innkjøpsentraler og samfunnsøkonomiske analyser.

Samordning av innkjøp er etterspurt blant statlige virksomheter. Samordning kan gi de statlige virksomhetene avlastning på en rekke generelle avtaleområder, samt frigjøre ressurser til komplekse anskaffelser med mindre samordningspotensial eller andre viktige oppgaver. Hovedbegrunnelsen for samordning av statlige innkjøp er potensialet for besparelser, både hos oppdragsgivere og tilbydere gjennom mer effektive anskaffelsesprosesser, bedre betingelser og lavere priser, samt bedre oppfølging av leverandører og kontrakter.

Innkjøpssamordning i andre europeiske land har gitt fordeler som:

- mer effektiv organisering og oppgavefordeling i offentlig tjenesteproduksjon
- styrket mulighet for oppfølging av hensyn til miljø, samfunnsansvar, innovasjon, SMB og beredskap
- implementering og bruk av elektroniske løsninger som bidrar til mer effektive innkjøpsprosesser, bedre rapportering og styrket etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Samordning kan innebære risiko for uheldige konsekvenser som må motvirkes, herunder høy grad av standardisering, favorisering av store leverandører og redusert konkurranse i enkeltmarkeder.

Erfaring tilsier at statlig samordning kan innebære risiko for markedsvridning, men også at det kan åpne for markedsutvikling for SMB. En samordningsenhet må derfor være oppmerksom på denne balansen og ikke skape uønskede markedseffekter. Markedsanalyser og markedsdialog er viktige forutsetninger for gode innkjøp. Velfungerende statlige innkjøp vil bidra til å ivareta effektiv konkurranse og fremme innovasjon.

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 mrd. kr. årlig, og av dette utgjør statlige innkjøp ca. kr 168 mrd.⁸ Selv marginale besparelser på et utvalg avtaleområder kan derfor gi betydelige økonomiske gevinster. Samordning kan også gi indirekte gevinster, gjennom mer effektive prosesser og oppgavefordeling, større profesjonalisering av statlige innkjøp og styrket regelverksetterlevelse. Verdien av disse effektene er vanskelig å tallfeste, men erfaring fra nordisk og europeisk samordning viser betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. FAD foreslår derfor at det etableres en samordningsenhet for statlige innkjøp i Norge.

Samordning av innkjøp er mest egnet for standardiserte innkjøpskategorier med stort volum. Statlige virksomheter kjøper inn varer og tjenester fra en rekke slike innkjøpskategorier. I fravær av sentrale fellesløsninger eksisterer det i dag en rekke uformelle innkjøpsnettverk blant statlige virksomheter, både for erfaringsutveksling, og i form av konkret innkjøpssamarbeid. Erfaringer fra innkjøpssamordninger tilsier at inntil ca. 20 prosent av det totale anskaffelsesvolumet er egnet for fellesavtaler.

En statlig samordningsenhet for innkjøp kan styrke statens generelle anskaffelsesfaglige kompetanse og innflytelse på strategiske områder som innovasjon, miljø og samfunnsansvar.

⁸ Se <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj>

I samsvar med arbeidsgruppens vurderinger har FAD kommet til at etableringen av en samordningsenhet for statlige innkjøp ikke forutsetter endringer i eksisterende regelverk.

2.1 Forslag – samordning av statlige innkjøp

Basert på den interdepartementale arbeidsgruppens utredning, erfaringer fra nordiske og europeiske innkjøpsentraler og det avdekkede behovet hos statlige virksomheter for samordning av statlige innkjøp foreslår FAD at det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter. Nedenfor følger en punktvis opprøpning av forslag knyttet til en samordningsenhet.

Samordningsmodell

- Samordning av innkjøp etableres som en obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser. Dette innebærer at der et statlig forvaltningsorgan anser det som ufordelaktig å delta i en bestemt konkurranse kan virksomheten velge ikke å delta.
- I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Disse virksomhetene kan søke Samordningsenheten om å tiltre ordningen.

Innkjøpskategorier

- Statlig samordning av innkjøp baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres.
- Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt-/referansegrupper for den enkelte rammeavtale.

Organisering

- FAD har omtalt ulike løsninger for organisering av Samordningsenheten. Vi ber høringsinstansene særlig vurdere forslagene.
- For å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det et brukerråd.

Finansiering

- Samordningsenheten finansieres primært gjennom en omsetningsavgift på bruk av avtaler. Nivået og utformingen av en slik omsetningsavgift må utredes nærmere.
- Ved etablering gis rammebevilgning for de første driftsårene. Denne avvikles gradvis etter hvert som omsetningsavgiften gir grunnlag for det.
- Omsetningsavgiften betales direkte til Samordningsenheten av avtaleleverandør.
- Samordningsenheten skal ikke ha overskudd som formål.

Markedseffekter

- Det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes.
- Der SMB er viktig for konkurranse og effektivitet i markedet, må det legges til rette for at SMB kan delta. Potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Elektroniske verktøy

- Samordningsenheten skal benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser.
- Samordningsenheten skal tilrettelegge for elektroniske avrop basert på standardene Elektronisk handelsformat (EHF)

- Brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker.
- Samordningsenheten skal bruke e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, og tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene.

3. Erfaringer fra samordning av innkjøp

I dette kapitlet gis det en gjennomgang av relevante erfaringer fra statlige innkjøpssamordninger. Hovedvekten er på kvalitative studier av innkjøpssentralene i Danmark, Sverige og Finland, samt utvalgte innkjøpssentraler i norsk statlig sektor. Gjennomgangen er basert på intervjuene den interdepartementale arbeidsgruppen fikk gjennomført med virksomhetsledere og representanter fra statlige oppdragsgivere. For en nærmere beskrivelse av intervjuobjektene vises det til vedlegg 1.

3.1 Norske innkjøpserfaringer

3.1.1 Innledning

Gjennomgangen av norske innkjøpserfaringer er basert på de intervjuene den interdepartementale arbeidsgruppen fikk gjennomført med innkjøpere i virksomhetene som var medlem i referansegruppen.⁹ De enkelte virksomhetene i referansegruppen har gitt en rekke konkrete innspill og anbefalinger til en mulig sentralisert innkjøpsfunksjon.

De undersøkte virksomhetenes innkjøpsenheter er i stor grad samstemte på fordelene med større grad av samordning av statlige innkjøp. Dette kommer til uttrykk ved at flere enheter allerede har etablert uformelle innkjøpsnettverk, både som erfaringsutveksling, og i form av konkret innkjøpssamarbeid. Andre vektlagte fordeler er utsikter til kostnads- og tidsmessige besparelser, samt mulighet for mer overordnede rammeverk for avtaleoppfølging og statistikk. I tillegg påpekes at større samordning kan gi rom for markedsutvikling, bidra til å motvirke lokale avtalelekkasjer, og styrke statens generelle anskaffelsesfaglige kompetanse og innflytelse på strategiske områder som innovasjon, miljø og samfunnsansvar, og sosial ansvarlighet.

3.1.2 Løsninger for samordning og kriterier for suksess

Avtaleområder og tilknytningsform

Innkjøpssentralene har stor spredning i avtaleområdene, med innslag av både frivillig og obligatorisk tilknytning, og variasjon i hvordan områdene blir initiert og utformet. Enkelte utvikler avtaleområder etter initiativ fra kundegruppene på oppdragsbasis, mens andre har mer sentralisert koordinering. Felles for enhetene er variasjon mellom generelle og spesielle anskaffelser. Flere innkjøpsenheter har eneleverandører på avtaleområdene, mens andre kombinerer med parallelle rammeavtaler. Ettersom det er til dels stor variasjon i avtaleområdene er det vanskelig å fastslå en klar tendens.

Utgangspunktet for virksomhetene er at de fleste avtaleområder kan tilrettelegges for sentralisering, men standardsortiment og generelle ytelser er foretrukket. Det er likevel ingen felles retningslinjer eller utvalgsriterier for hva som egner seg for sentralisering. Som eksempel på effektiv avgrensning av uegnede områder for sentralisering har Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet to kriterier; forventet lavt omsetningsvolum og personalintensive tjenester som utføres på stedet.

De fleste enhetslederne er åpne for å avstå deler av det generelle anskaffelsesområdet, men ser samtidig klare begrensninger i mulighet for samordning på de mer fag- og sektorspesifikke

⁹ Følgende personer er intervjuet i forbindelse med arbeidet til den interdepartementale arbeidsgruppen (i perioden oktober-november 2012): Harald Johnsen, adm.dir (HINAS), Toril Høsøien, seksjonsleder og Vigdis Myran, juridisk fagansvarlig (DepKjøp/DSS), Gunda Djupvik, seniorrådgiver (Arbeids- og velferdsetaten), Sverre Svendsen, seksjonssjef (Skatteetaten), Jacob Landsvik, innkjøpssjef (UiO), Andreas Seierstad, underdirektør (UDI), Gunhild Jørgensen, seniorrådgiver og Aud-Helén Wærdal, seniorrådgiver (Mattilsynet), Marianne Norby-Fålund, økonomi- og adm.dir og Bjørn Kuvås, avd.dir (Statsbygg), og Jan Westbye, avd.dir. (PDMT)

avtaleområdene. Behov og ønske for større grad av samordning kommer i dag til uttrykk ved at flere av virksomhetene har etablert ulike uformelle innkjøpsnettverk for erfaringsutveksling og konkret innkjøpssamarbeid. Andre enhetsledere uttrykker også ønske om større grad av samordning for å øke volumet og dermed bidra til å skape mer attraktive anbudskonkurranser og oppnå bedre priser, men også for å sikre stabile leveranser og dermed i større grad motvirke avtalelekkasjer.

Gjennomgående er anbefalingene på aktuelle og relevante avtaleområder i første rekke knyttet til kontorrekvisita, møbler, IKT, telefoni, reiser, kurs og overnatting. Enkelte transporttjenester blir også fremhevet. Mindre aktuelt er fag- og sektorspesifikke anskaffelser og mer individuelt baserte anskaffelsesområder. Oppfordringen er derfor at rammeavtalene i oppstarten bør omfatte standardiserte varer og tjenester som krever liten grad av individuell behovstilpasning. Det vil være viktig å bygge enheten på gode suksesshistorier og gradvis utvide porteføljen.

Enhetslederne er gjennomgående klar på at tilknytningen til avtalene bør ha et element av obligatorisk binding, men samtidig tilby virksomhetene en grad av frivillighet. Dette vil gi leverandørene en grad av forutsigbarhet slik at det er mulig å oppnå gode priser, samtidig som det kan motvirke avtalelekkasjer. En uttrykt fare ved en ren frivillig tilslutning, er at sterk selvbestemmelsesrett i enkelte innkjøpsmiljø og virksomheter kan medføre svak tilslutning til fellesavtaler, noe som i neste omgang vil underminere tilbudet i den etablerte samordningen.

Rådgivningstjenester

Det er stor etterspørsel etter generelle råd- og veiledningstjenester for anskaffelser. Dette viser seg gjennom pågang hos DSS/DepKjøp, og gjennom daglige henvendelser om veiledning pr telefon og e-post hos Difi. Inntrykket bekreftes også av flere i referansegruppen, både for egen del, og spesielt for mindre statlige virksomheter. Flere uttrykker ønske om at en statlig innkjøpssamordning bør tilby rådgiving som omfatter anskaffelsesfaglig og operativ veiledning i tilknytning til egne avtaleområder, særlig gjennom kurs og individuell tilpasning, samt et sentralt kompetansesenter. Enkelte fremhever at samordning kan medføre økt etterspørsel etter råd- og veiledningstjenester på noen områder, og særlig for enkelte mindre statlige virksomheter. Bakgrunnen er at bortfall av generelle anskaffelsesområder kan medføre økt behov for kompetansetiltak for å vedlikeholde nødvendig anskaffelsesfaglig kunnskap for de spesielle anskaffelsene, som gjerne foretas mer sjelden. Denne problemstillingen forventes det at en samordningsenhet håndterer.

Alternativt blir det foreslått å utvide eksisterende rådgivingstjeneste i DSS/DepKjøp til også å omfatte departementenes underliggende etater.

Kompetanse

Flere enheter opplever dels høy utskifting av anskaffelsesfaglig personell med betydelige kostnader til nyansettelser og opplæring. Dette kan gjerne generere merkostnader ved at manglende innkjøpskompetanse øker sannsynligheten for regelbrudd og feilposterings slik at anskaffelsesprosessene blir mer tidkrevende.

Flere enheter mener samordning kan bidra til å motvirke tendensen til hjerneflukt ved å samle et sterkt og stabilt fagmiljø i et attraktivt kompetansesenter. Samtidig uttrykker flere forventning til at samordning på enkelte avtaleområder kan styrke kompetansen på fagspesifikke områder, gjøre de mer attraktive som arbeidsgivere og skape større stabilitet.

Samlet peker de intervjuede på at fagkompetanse (anskaffelsesfaglig, juridisk, prosjektledelse), god ressurs sammensetning, brukermedvirkning og dialog bør være sentrale kompetanseelementer i oppbyggingsfasen. Det er viktig at kundene opplever god veiledning, gode avtaler, funksjonalitet og nytteverdi. Fagmiljøet må derfor se hele anskaffelsesløpet i sammenheng, og ha solid kompetanse på planlegging, gjennomføring og oppfølging.

3.1.3 Bruk av elektroniske verktøy

Flere virksomheter gjør i dag bruk av ulike typer elektroniske verktøy i anskaffelsesprosessen, og da først og fremst konkurransegjennomføringsverktøy og eFaktura. Få har etablerte e-handelsløsninger. Forklaringen er at e-handelsplattformen foreløpig er lite utbygget og mange leverandører har ikke etablert slike løsninger. Det er også administrative kostnader knyttet til implementering og spesielt de mindre virksomhetene opplever kortsiktig lønnsomhet som beskjeden. Det er imidlertid bred optimisme knyttet til mulige besparelser, selv om enheter med mindre anskaffelsesvolum er usikre på omfanget. Referansegruppen er også godt samstemt om fordelene over tid; mulighet for betydelige besparelser i tid og penger, samt styrket avtaleoppfølging og færre avtalelekkasjer. I tillegg vil slike verktøy kunne gi bedre indikatorer på suksessen på gitte avtaleområder.

Det er bred enighet i referansegruppen om at samordning vil styrke kompetansen, og at en konsentrert portefølje lettere kan legges på e-handelsplattform. Dette vil styrke rapporteringsgrunnlaget og begrense rommet for avtalelekkasjer. Elektroniske verktøy vil gjøre det lettere å avdekke, håndtere og sanksjonere avvik. Gevinstene antas av flere å være betydelige for større aktører med hovedvekt av anskaffelsesvolumet innenfor generelle avtaleområder ("hyllevarer"), men enkelte uttrykker usikkerhet for små og mellomstore aktører med stor grad av fagspesifikke anskaffelser, på grunn av forventet beskjedent vare- og tjenesteutvalg på e-handelsplattformen.

Mange enheter rapporterer om kostnadsdrivende utfordringer med vedvarende avtalelekkasjer. Ofte viser det seg å være vanskelig å sanksjonere mot dette. Få virksomheter har innarbeidet avtaleoppfølgingssystemer som kan avdekke sviktende avtalelojalitet. Det er bred oppfatning om at innføring av elektroniske verktøy kan styrke arbeidet for å tette avtalelekkasjene og oppnå større besparelser.

Enkelte i referansegruppen har klare strategier for å implementere elektroniske løsninger. Formålet er oftest å få bedre kontroll med anskaffelsene og styrke avtalelojaliteten, noe som kan gi bedre grunnlag for å utvikle systemer for måling av effekt og besparelser.

3.1.4 Organisasjonsmodell

Struktur og strategi

Flere av de intervjuede påpeker betydningen av å etablere et godt strategisk rammeverk og organisatorisk struktur med tydelig mandat, styringslinjer og styringsmodell før oppstart. Ledelsesforankring er viktig for å sikre foredling av anskaffelsesfaglig kunnskap og bevissthet, samt nødvendige ressurser til gode anskaffelsesfaglige prosesser og rutiner. I innkjøpsenheten er det også viktig å ha medlemmer i styringsgruppen som kjenner produktgruppen. Det er da lettere å få gjennomslag og kredibilitet hos kundene. God markedsdialog blir fremhevet som viktig for konstruktiv og realistisk leverandørutvikling.

En strømlinjeformet og effektiv styringsform forutsetter en løpende dynamisk utvikling med et kompetent styre og tydelig forankring i strategiske hensyn. De fleste innkjøpsenheter i referansegruppen har i ulik grad forankret innovasjon, miljø, samfunnsansvar og sosialt ansvar i virksomhetsstrategier knyttet til anskaffelser. Her er det likevel tydelige forskjeller.

Flere oppgir å ha utviklet virksomhetsstrategier og rutiner for å integrere innovasjonsaspektet i anskaffelsesløpet, mens andre oppgir at slike strategier er vanskelig å utarbeide og definere – hovedsakelig på grunn av store utfordringer med å definere konkret hva innovasjon skal innebære, og at innovasjonsstrategier derfor kan bli utydelige. Ofte er innovasjon derfor oppgitt som markedsmessig sideeffekt av å være en konstruktiv og krevende kunde. Bevisstheten om strategiske hensyn knyttet til miljø og samfunnsansvar og innovasjon kan være sterk, men vanskelig å realisere. Virksomhetene anbefaler derfor at slike strategiske hensyn blir forankret i realistiske og nøkterne målsetninger.

3.1.5 Gevinster og markedseffekter

Referansegruppen er generelt positive til samordning av statlige innkjøp på utvalgte avtaleområder. Samtidig uttrykkes generell skepsis til en modell tilsvarende tidligere Statskjøp. Særlig fremheves potensielt uheldige sider ved sterk konsentrasjon av markedsrett, samt usikkerhet knyttet til muligheter for lokale eller regionale tilpasninger.

Flere fremhever at fravær av samordning kan gi uheldige markedsvirkninger. Særlig blir det vist til leverandørenes kostnader ved å delta i anbudskonkurranser, og at enkelte aktører ikke prioriterer mindre konkurranser med den følge at oppnådde priser ikke reflekterer en effektiv konkurranse. Slik kan mangelfull samordning gi grunnlag for uheldige lokale eller regionale monopoldannelser innenfor bestemte avtaleområder.

Flere i referansegruppen fremhever samordningsfordeler for virksomheter med mindre volum på basisanskaffelser. Utsikter til å inngå større avtaler som dekker flere områder omtales av flere virksomheter som attraktivt. Større samordning kan gi rom for lokale og regionale tilpasninger av innkjøp der det i dag ikke er tverrgående samarbeid, og det antas at markedet kan påvirkes gjennom leverandørutvikling og konsolidering. Dette mener flere kan styrke virksomhetenes muligheter for å overkomme etablerte styringsmessige og sektorovergrep administrativt og regelverksorienterte barrierer.

Noen i referansegruppen viser til eksempler der de selv har bidratt til markedsutvikling, blant annet ved at mindre leverandører er gitt vekstmuligheter gjennom rammeavtaler - enten ved at store aktører vinner konkurranser og inngår underleverandøravtaler med mindre aktører, eller at mindre leverandører vokser gjennom å vinne anbud. Særlig fremheves hensynet til, og betydningen av lokal tilhørighet og nærhet til vare- og serviceleverandøren. Blant mer uheldige markedseffekter blir det vist til eksempler der parallelle rammeavtaler har medført at avrop bare blir gjort hos en leverandør, og ofte den samme som ”alltid” er brukt. Her foreligger hverken systematiske undersøkelser, eller konkrete tall.

Gevinstpotensiale

Referansegruppen er samstemt i at innkjøpssamordning kan gi besparelser både i form av reduserte kostnader knyttet til tid og ressursbruk og i lavere pris på leveransen. Verdien for eksisterende statlige innkjøpsenheter i Norge i dag vil i hovedsak være knyttet til avlastning av generelle avtaleområder og dermed frigjorte ressurser til mer fagspesifikke innkjøp. Besparelser i form av redusert tids- og ressursbruk kan bidra til å styrke internkompetansen, og mulighet for større spesialisering – som igjen antas å gjøre virksomheten til en mer attraktiv arbeidsplass. Problemer i enheter med lokale avtalelekkasjer, svake sanksjonssystemer og påfølgende merknader fra Riksrevisjonen kan også bli redusert. Andre mulige gevinster er økt rom for veiledning, prosessutvikling og avtaleoppfølging på egen portefølje.

Effektiviseringsgevinster er en viktig driver for enhetenes samkjøring av innkjøp, men flere opplever samtidig store utfordringer med å dokumentere besparelser og effekt av samordningstiltakene. Det er ofte vanskelig å finne gode systemer, og benchmarking er bare i varierende grad blitt utviklet. Spesielt for fagspesifikke innkjøp, som i mindre grad er egnet for samordning, rapporteres det at effekten er vanskelig å klarlegge konkret.

Små og mellomstore enheter med stor grad av fagspesifikke innkjøp kan likevel forventes å ha egeninteresse av å beholde noe ansvar for enkelte generelle anskaffelser siden dette kan bidra til å vedlikeholde anskaffelsesfaglig kunnskap og opprettholde et godt anskaffelsesmiljø. En av virksomhetene var veldig tydelig på dette punktet, mens det ikke ble berørt av de øvrige.

Flere vektlegger det offentlige samfunnsansvar for å bidra til gode konkurransevilkår og bærekraftige lokalsamfunn. Rammeavtaler bør derfor balansere gevinstprognoser med samfunnsøkonomiske konsekvenser. På den ene siden kan lokale aktører innlemmes i større virksomheter og dermed forbedre egne systemer og tilbud, eller få en rolle som underleverandører. På den andre siden kan en sentralisert innkjøpsfunksjon medføre økt markedsrett dersom avtaleområdene inndeles slik at bare store aktører har reell mulighet til å vinne anbudene. Erfaring tyder på at en god markedsdialog kan gi grobunn og vekstmuligheter også for små og mellomstore bedrifter.

3.2 Erfaringer fra nordiske innkjøpsorganisasjoner

3.2.1 Innledning

De nordiske statlige innkjøpssentralene - SKI, Statens Indkøb, Hansel og Statens inköpscentral - har alle en viktig markedsrolle og samfunnsfunksjon gjennom sitt mandat – å effektivisere statlige anskaffelser gjennom rammeavtaler. Enhetene har vesentlige fellestrekk og forskjeller – alle er underlagt Finansministeriet, er av noenlunde lik størrelse, tilsvarende finansieringsform (med unntak av Statens Indkøb), men har ulik styringsmodell. SKI (Danmark) og Hansel (Finland) er organisert som offentlig eide aksjeselskap og blir finansiert gjennom omsetningsavgift på rammeavtalene betalt av leverandørene, mens Statens inköpscentral (Sverige) er en avdeling i Kammarkollegiet med tilsvarende finansiering som SKI og Hansel. De seneste årene har enhetene hatt flere sammenfallende utfordringer. Fellesnevner er behov for sterk og bred intern anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse.

Innkjøpssentralene vektlegger markedsdialog og bidrar til vesentlige samfunnsmessige besparelser, utvikling av SMB-markedet og leverandørutvikling generelt. Innkjøpssentralene har også bidratt til bedre prisbetingelser og effektivisering av offentlige anskaffelser gjennom mer effektive innkjøpsprosesser og gjennomgående høyere kvalitet på innkjøpsarbeidet.

3.2.2 Løsninger for samordning og kriterier for suksess

Valg av innkjøpskategorier

Mellom innkjøpssentralene er det sammenfall på de vesentligste varekategoriene, men det er også noen markedsmessige variasjoner som gir ulik inndeling. Et hovedtrekk er å skille mellom varer og tjenester, samt at IT og telekommunikasjon, reiser, transport, kontor og administrasjon utgjør egne kategorier. Tabell 1 viser en oversikt over innkjøpskategoriene.

Tabell 1 Innkjøpskategorier nordiske innkjøpsentraler

INNKJØPSKATEGORIER	SI (SV)	HANSEL(FI)	SKI (DK)
IKT utstyr, SW og tjenester	✓	✓	✓
Kontorrekvisita og utstyr. Møbler	✓	✓	✓
Reise og overnatting/reisebyrå	✓	✓	✓
Administrative tjenester	✓	✓	✓
Konsulenttjenester	✓	✓	✓
Finansielle tjenester	✓	✓	
Biler og drivstoff	✓	✓	✓
Varer og tjenester – bygningsdrift		✓	✓
Energi (olje/elektrisk)		✓	✓
VVS og Elektriske komponenter	✓		
Vakt og sikring	✓		
Mat og kjøkkenutstyr	✓		

Utvikling av nye avtaleområder

Det blir foretatt grundige markedsundersøkelser før nye avtaleområder blir utviklet. Behovsvurderingen tar særlig hensyn til hvilke effekter som ønskes oppnådd, og prioriteringsmodellene må reflektere dette.

SKIs markedsundersøkelser må positivt besvare følgende spørsmål for å utvikle nytt avtaleområde:

- Treffer området klart definerte behov hos kunden?
- Er avtalen lett å bruke?
- Er avtalen juridisk holdbar?
- Gir avtalen effektiviseringsgevinster og gode priser?

I Hansels prosesser vektlegges å sikre tilstrekkelig kompetanse og tilrettelegge for bred SMB-deltakelse, og finne de mest innovative markedsløsningene. Hansel har bred kontakt med kunder og leverandører i utredningsfasen, men er samtidig svært bevisst på sin rolle som objektivt mellomledd.

Innkjøpsenhetene har ulike erfaringer med hvilke avtaleområder som anses utfordrende og vanskelige. Dette har dels sammenheng med regelverksvariasjoner, samt markedsforhold og forvaltningsrettslige forhold, eks. landenes ulike praksis og organisering av klageinstanser. Områder som blir trukket frem som vanskelige og svært dyre å utvikle, er særlig enkelte rådgivnings- og konsulenttjenester. En stor utfordring er gjerne å sikre det juridisk holdbare, og samtidig sikre at tilbudet er håndterbart og nyttig for kundene. Slike områder kan også være vanskelig å standardisere. SKI hadde tidligere flere slike avtaler, men nedla de fleste på grunn av lav omsetning og lite volum. Avtaler innenfor bank og forsikring er også svært vanskelige å utvikle, mest på grunn av komplisert regulering og lovgivning, men også ulike finansielle løsninger kan være utfordrende.

På områder der kundene har store individuelle behov – der den enkelte borgers selvstendige valg kommer til uttrykk – er det ofte vanskelig å utvikle gode rammeavtaler.

Obligatorisk eller frivillig tilslutning

Det er ulike erfaringer og oppfatninger av hvilken avtaleform som gir størst samfunnseffekt. Hansel og Statens Indkøb fremhever at obligatoriske avtaler styrker forutsetninger for gode og forutsigbare avtaler for alle parter; leverandørene får et godt marked og kan tilby gode priser, men samtidig kan enkelte brukergrupper oppleve å bli pådyttet en bestemt avtalekonstruksjon. På den andre siden fremhever SKI og Statens inköpscentral at frivillighet er et viktig avtalemessig prinsipp som må utøves i forkant av konkurransekunngjøring og kontraktsinngåelse for å sikre forutberegnelighet for avtaleområdene. SKI sine frivillige avtaler inneholder likevel en forpliktelse om å anskaffe et visst volum. Det foreligger imidlertid ingen effektive sanksjonsmidler som sikrer at forpliktelsene blir oppfylt.

Hansel hevder obligatoriske avtaler er nødvendig for å sikre avtalenes kvalitet og omfang. Deres motto er å levere gode avtaler til kundene, og gode kunder til leverandørene. Da er forpliktelser avgjørende. Samtidig er det en klar målsetning at avtalene skal være så gode at kundene ville ha valgt dem uansett. I valg av avtaleområder er det styrende prinsipp derfor å få til gode avtaler. Om avtalene er obligatoriske eller frivillige, mener Hansel er av mindre betydning. Anbefalingen er å velge få, men kun de beste avtaleområdene i oppstarten. Mindre områder kan her være vanskeligere å håndtere, mens større områder kan være nødvendig å splitte for å gjøre mer oversiktlige.

Statens inköpscentral har blandede erfaringer med obligatoriske rammeavtaler, og fremhever at frivillighet er et viktig incitament for å skape så gode rammeavtaler at kundene ønsker tilslutning. Samtlige innkjøpsentraler mener imidlertid at det viktigste hensynet er at avtalene gir gode vilkår for kunden, og at de er juridisk og kvalitetsmessig holdbare.

Roller, oppgaver og kompetansebehov

Innkjøpsentralenes fremste oppgave er å utvikle og forvalte gode rammeavtaler som gir samfunnsøkonomiske gevinster, effektiviserer offentlig sektor og utvikler markedet. De politiske styringssignaler og bevissthet om anskaffelser som virkemiddel for andre politiske mål varierer imidlertid.

Det fremheves som hensiktsmessig å starte med et utvalg enklere avtaleområder og sikre kvaliteten på disse fremfor å etablere en stor portefølje. Det anbefales også et nøkternt ambisjonsnivå for hensyn, som miljø, klima og samfunnsansvar, fordi disse kan være risikofaktorer som kan gjøre det vanskelig å utvikle gode avtaler som både kunder og leverandører er tilfreds med.

Det generelle kompetansebehovet i de ulike innkjøpsentralene varierer lite, men prioriteringen de siste årene har vært forskjellig. Felles er en erkjennelse av betydningen av en sterk anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse, både med hensyn til gjennomføringsprosesser og forretningsforståelse. Samtidig er det periodevis behov for styrket kompetanse på både prosjekt- og prosessledelse. I varierende grad blir eksterne konsulenter engasjert for å dekke manglende intern kompetanse, spesielt gjelder dette teknisk kompetanse. Det er også viktig å sikre markedskompetanse og forretningsforståelse på anskaffelser, noe som er blitt løst gjennom målrettet rekruttering, eller ved å leie inn kompetanse for et enkelt anskaffelsesprosjekt. SKI og Hansel har gjort kostbare erfaringer med for svak prioritering av anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse. Veiledning utover prosedyrer tilknyttet rammeavtalene er også en tid- og ressurskrevende aktivitet som ikke er anbefalt.

Erfaringene er i stor grad sammenfallende gjennom tredeling av kompetanse og ansvar i organisasjonene. De som er ansvarlige for prosessuell gjennomføring av anskaffelsene, de som har ansvaret for oppfølging og vedlikehold av inngåtte avtaler i samråd med brukerne av avtalene, samt de som foretar den juridiske kvalitetssikringen av anskaffelsesprosessen, kontraktene og kontraktsoppfølgingen. Prosessene gjennomføres rullerende der forfasen til anskaffelsene gjennomføres i dialog mellom offentlige oppdragsgivere og leverandørmarkedet. Konkurransen og kontraktinngåelse gjennomføres som en strømlinjeformet og relativt lik prosess. Drift av avtalene med oppfølging av brukere og leverandører gjennomføres av egne ressurser med vekt på kommunikasjon og prosessstøtte.

3.2.3 Bruk av elektroniske verktøy

Innkjøpsenhetene bruker i varierende grad elektroniske verktøy, men er samtidig optimistiske til gevinstpotensialet ved økt bruk av e-handel og elektroniske verktøy. Samtidig erkjennes det at utvikling og bevissthet i markedet foreløpig ikke er sterk nok for bred satsing. Riktignok er e-faktura lovpålagt og utbredt, men omsetningen over ulike e-handelsplattformer er samlet foreløpig beskjedent.

Statens inköpscentral håndterer anskaffelsene elektronisk, noe som medfører en administrativ effektivisering både for Statens inköpscentral og tilbyderne. I den danske regjeringens handlingsplan for elektronisk forvaltning er det et uttalt mål at alle statlige innkjøp skal håndteres elektronisk innen utgangen av 2013. Kammarkollegiet tilbyr en komplett e-handelstjeneste. Allerede i dag håndterer myndighetene sine fakturaer elektronisk. Innføring av e-bestillinger er neste steg i utviklingsarbeidet.

SKI har på sin side ingen klar strategi for e-handel. SKI har en elektronisk anskaffelsesportal, og det er ønskelig å bygge ut hjemmesiden for å synliggjøre avtaleområdene bedre. Det er lovkrav om bruk av e-faktura i offentlig sektor (som i Norge), men det er ikke som i Sverige satt mål - om full e-handel. E-handel er foreløpig lite utbredt. Både politisk og forvaltningsmessig er det derfor en utbredt skepsis i Danmark. Det er noe omsetning på enkelte områder på e-handelsplattformen, men tallene er uklare og vanskelige å beregne. Nasjonalt foreligger ingen klare tall som viser omfang, eller antyder potensialet for e-handel i overskuelig fremtid. Leverandørers forhold til e-handel er også svært blandet, og preget av store utfordringer; mye arbeid, mange opplysninger som skal legges inn, mye implementeringsarbeid å få dette inn i kataloger, etc. Statens Indkøb har derimot, i en rekke rammekontrakter, stilt krav til leverandørene om levering av elektronisk varekatalog for å fremme statlige institusjoners e-handel. Statens Indkøb bruker elektroniske konkurranse-gjennomføringsverktøy, men drifter ikke selv elektroniske kataloger – dette skjer via SKIs katalogverktøy.¹⁰

Hansel har tilsvarende erfaringer som de øvrige. Den finske regjering har innført e-faktura, men implementeringsfasen går senere enn planlagt. I Hansel skjer ca. 90 prosent av transaksjonene gjennom e-faktura. Det er en klar oppfatning at større utbredelse av elektroniske verktøy kan styrke rapporteringsmulighetene for rammeavtalene og gitt grunnlag for bedre nøkkeltall og oppfølging av rammeavtalene. Spørsmålet om e-handel kan styrke samordning er derfor åpent. Alle nordiske virksomhetene påpeker fordelene med bruk av e-handel (konkurranse, avrop og betaling) men er skeptiske til å bruke tid og ressurser på dette. Bakgrunnen er en kombinasjon av tidligere eller manglende positive erfaringer med bruk av e-handel samt manglende ressurser og kompetanse.

¹⁰ <http://www.statensindkob.dk>

3.2.4 Finansieringsalternativer

Samlet anbefaler innkjøpssentralene å finansiere en samordningsenhet gjennom en omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler. Statens Inkøpssentral, SKI og Hansel har en slik finansieringsform, mens Statens Indkøb er finansiert gjennom bevilgninger basert på budsjetterte årlige besparelser for statlig sektor. Dette sikrer en kapitaltilførsel som reflekterer markedets kompetanse- og ressursbehov overfor samordningsenheten. Samtidig er det viktig å sikre gode rapporteringsverktøy slik at systemet ikke blir tillitsbasert.

Det er mindre variasjoner på gjennomsnittlig omsetningsavgift mellom samordningssentrene, enn mellom ulike avtaleområder. Det blir også anbefalt å fastsette høyere avgift i oppstartsfasen for å sikre nødvendig kapitaltilførsel, og for oppbygging av kapitalreserver. Et eventuelt overskudd blir anbefalt brukt på vedlikehold og videreutvikling av rammeavtaler. Over tid kan omsetningsavgiften reduseres, men den bør balanseres mot mulighetene for forutsigbar og forsvarlig forvaltning av rammeavtalene.

Som eksempel er Hansels hovedinntektskilde omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler. Denne varierer mellom ulike avtaleområder, men er i dag ca. 1,19 prosent, ned fra 2,5 prosent i 2003. De siste årene er avgiften blitt redusert flere ganger, men Hansel får nå anbefalinger fra sine kunder om ikke å redusere ytterligere av frykt for at Hansel ikke får tilstrekkelige midler til å videreutvikle avtalene. Det er en klar anbefaling om at fakturaer bør gå mellom kunde og leverandør, og ikke via en statlig innkjøpssentral. En viktig forutsetning for at et slikt system skal fungere er at det i tillegg er etablert et godt system for rapportering. Undersøkelser og stikkprøver viser at det foregår underreportering av salgsvolum på enkelte avtaleområder. Dette er et arbeid Hansel kontinuerlig følger opp. En fremtidig implementering av e-handel antas å begrense denne utfordringen betraktelig.

En samlet anbefaling fra de nordiske innkjøpssentralene er at en provenybasert finansieringsløsning gir god fleksibilitet og forutsigbarhet for kunder og leverandører. Dette forutsetter at provenyet bidrar til å finansiere utvikling og oppfølging av avtalene. Implementering av elektroniske verktøy fremheves i tillegg som en viktig faktor for å sikre avtalelojalitet og et godt grunnlag for avtaleoppfølging. I tillegg vil et proveny som følger omsetningen gi både insentiv og grunnlag for utvidet portefølje.

3.2.5 Gevinster og markedseffekter

Innkjøpsenhetene har på mange måter bidratt til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Selv om konkrete besparelser kan være vanskelig å tallfeste konkret tilsier enhetenes egne beregninger at denne gjennomsnittlig ligger på mellom 10-15 prosent. I tillegg medfører samordningen mer effektivt utnyttelse av personellressurser samtidig som samlokalisering styrker fagkompetansen. Resultatene viser store likheter, men også forskjeller.

Alle innkjøpssentralene er store og etablerte markedsaktører, men er relativt små sammenlignet med totalmarkedet – andelen utgjør 15-20 prosent, men på enkelte markeder er andelen under 10 prosent. Enhetene opplever generelt å bidra til markedsutvikling og gode vekstmuligheter for små- og mellomstore bedrifter, men er likevel for små til å påvirke markedene i en bestemt retning.

Både Statens Inköp og SKI tilbyr hovedsakelig parallelle og frivillige rammeavtaler, men kundene forplikter seg til et visst anskaffelsesvolum. Statens Indkøb tilbyr utelukkende forpliktende eneleverandøravtaler, mens Hansel i hovedsak tilbyr forpliktende rammeavtaler.

Selv om det forekommer avtalelekkasjer er det ikke etablert formelle sanksjoner for manglende oppfyllelse av forpliktelsene.

Særlig om SMB-markedet

En parallell utfordring for de statlige innkjøpssentralene er å tilrettelegge for bred deltagelse blant SMB, særlig gjennom oppdeling av kontrakter, enten i volum eller geografisk. Det viktigste hensyn er likevel å unngå konkurransevridning gjennom monopoldannelser. Her er det ulike tilnærminger, som delvis kan forklares med ulike markedsforhold. SKI og Statens Indkøb har ikke konkret statistikk på området, men er i anskaffelsesprosessen bevisst på å tilrettelegge for slik deltagelse etter konkret markedsvurdering.

Hansel arbeider aktivt med å fremme små og mellomstore bedrifters muligheter for å delta i rammeavtalene primært gjennom å dele opp kontrakter geografisk, og i det som kalles kunnskapsområder. Ifølge Hansel 2011 var 64 prosent av deres leverandører SMB i 2011 (71 prosent i 2010). Tallene omfatter alle leverandører som står i et direkte avtaleforhold med Hansel Oy, underleverandører er ikke medregnet. Som andel av total omsetning er gjennomsnittet mellom 25-40 prosent de siste fem årene.

I Sverige har satsing på SMB-markedet gitt resultater. Tall fra Kammarkollegiet viser en SMB-andel på rundt 84 prosent av alle leverandører på statlige samordnede avtaler. Blant underleverandørene har 85 prosent av virksomhetene mindre enn 199 ansatte. På avtaleområder inngått i 2011 hadde nesten 60 prosent av leverandørene mindre enn ti ansatte. Statens inköpscentral er gjennom forordning om statlig innkjøpssamordning forpliktet til å ta hensyn til SMB-muligheter til å delta i anbudskonkurranser.

I Statskontorets undersøkelse av rammeavtalene fremgikk det at andelen små eller mellomstore bedrifter blant leverandørene varierer mellom ulike rammeavtaleområder, men at deltagelsen vurderes som relativt høy. Dette forklares med at rammeavtaleansvarlige ofte benytter særlige tiltak for å tilrettelegge og øke mulighetene for denne typen bedrifter i anbudskonkurransen, eksempelvis regionale oppdelinger av rammeavtalene og etterspørsel etter spesialistkompetanse, og at ansvarlige for rammeavtalene er bevisste betydningen av å inkludere små og mellomstore bedrifter. Slikt innkjøpssamarbeid har pågått lenge og undersøkelsen viser ingen tydelige spor av uheldig markedskonsentrasjon. Evalueringen konkluderte med en begrenset risiko for monopolisering av leverandørmarkeder innenfor rammen av den statlige ordningen.

Innovasjon og miljø og samfunnsansvar

Strategiske hensyn som innovasjon, samt miljø og samfunnsansvar er ulikt vektlagt i de nordiske innkjøpsorganisasjonene. Dette beror delvis på styringssignaler og strategiske valg. Innkjøpsenhetene viser til flere eksempler på at markedsdialog har gitt gode resultater og utviklet både kunde- og leverandørsiden, men ofte er dette en markedseffekt av andre tiltak. Som strategisk satsingsområde oppleves innovasjon som omfattende og komplisert å prioritere, og ofte vanskelig å konkretisere.

SKI har ikke definert innovasjon som mål i avtaleområder eller i mandatet. Innovasjon er heller ikke et uttalt eller klart definert politisk tema, annet enn i noen grad for SMB-markedet. SKI er gitt få tydelige politiske signaler for innovasjonsrettede tiltak eller virkemiddelbruk. Statens Indkøb vil i løpet av 2013 lansere en strategi for ”intelligent indkøb” - for å sikre at staten kan realisere tydelige gevinster. I likhet med de øvrige erfarer SKI også utfordringer

med å definere og måle innovasjon. Funksjonskrav fremheves som et viktig parameter for å fremme innovasjon, men er ikke relevant på alle områder.

Hansel prioriterer ikke innovasjon med et spesifisert og utviklet sett av virkemidler, men opplever det mer som en markedseffekt av gode avtaler. Innovasjon som sådan kan være vanskelig både å måle og å definere. Tiltak for å fremme innovasjon kan for eksempel handle om å finne nye måter å samkjøre anskaffelser, bedre tilrettelegging og muligheter for teknisk dialog med markedet (forut for gjennomføring av anskaffelsesprosessene). Samtidig erfares at markedsdialog kan begrense innovasjon ved at aktører er tilbakeholdne med å dele enkelte typer informasjon, fordi dette kan være sensitive forretningshemmeligheter.

Statens inköpscentral er tydelige på at innovasjon krever kompetanse og tid. Det er derfor nødvendig med åpen kommunikasjon med markedet og tillit hos leverandørene. Innovative anskaffelser innebærer at myndighetene i sin anskaffelsesprosess er bevisste på produkter basert på nyvinninger som allerede er på markedet, og som kan være alternativ til etablerte produkter. Det handler også om at oppdragsgiver eller enhet for anskaffelsen vurderer varer og tjenester som gir nye løsninger.

Innkjøpssentralene stiller på den andre siden stadig flere krav til leverandører på rammeavtalene om miljø og samfunnsansvar. I ulik grad er det innarbeidet rapporteringsverktøy som synliggjør resultatene. Som eksempel er bærekraft sentralt for alle avtaleområder ved SKI og Statens Indkøb. Minstekrav til leverandører er de siste årene blitt skjerpet og alle må nå forplikte seg til å etterleve FNs Global Compact. I tillegg er miljømerkene Svanen og Blomsten minstekrav til alle vareområder der disse lisensene er utbredte. I forbindelse med IKT-anskaffelser er det etablert og implementert en prismodell som tar hensyn til livsløpskostnader. SKI er også bidragsyter i ulike fora om bærekraftige innkjøp, blant annet Dansk Initiativ for Etisk handel.

Gevinstrealisering

Innkjøpssentralene oppgir at samordning samlet sett bidrar til besparelser både økonomisk og tidsmessig. Større økonomisk handlingsrom og frigitt tid gir berørte virksomheter anledning til å prioritere andre oppgaver. Omfanget er imidlertid vanskelig å tallfeste fordi samordningen også gir ringvirkninger og bidrar indirekte til effektivitetsgevinster på andre områder, eks. kompetanse, som igjen har innvirkning på blant annet effektivitet og resultat av avtaleprosesser, oppfølging, leverandørutvikling, regelverksetterlevelse og omdømme. I tillegg kan gevinster materialisere seg i form av ulik grad av organisasjonsutvikling, men faktorene er vanskelig å konkretisere som prissatte effekter.

I Sverige ble det i 2009 gjennomført en evaluering av innkjøpssamordningen,¹¹ der blant annet priseffekter av samordningen ble vurdert. Beregningene ble gjort innenfor 18 rammeavtaleområder. For flere av produktene var rabatten over 50 prosent, mens gjennomsnittlig rabatt var om lag 30 prosent av ordinær markedspris. For de undersøkte produktene tilsvarte det en besparelse på knapt 1,1 mrd. SEK. Dersom det legges til grunn at samme forhold gjelder for alle innkjøpsområdene, viste beregningene en total besparelse av samordning på nesten 3,3 mrd. SEK. Statskontorets beregning indikerte at statlige innkjøpssamordning reduserte statsforvaltningens transaksjonskostnader med knapt 500 mill. SEK.

¹¹ [Statskontoret 2009:12 En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag](#)

SKI oppgir at det er vanskelig å måle effektivitet på forvaltning av rammeavtalene. Rammeavtalene har vanligvis varighet på fire år, med stort gevinstpotensial på mange områder. SKIs beregninger viser at selv med store forskjeller mellom ulike avtaleområder er det sjelden oppnådd økonomisk gevinst for aktørene før etter nærmere to år. På de ti rammeavtaler inngått i 2011 anslår SKI en økonomisk besparelse på ca. 15 prosent.

3.2.6 Måling og evaluering

Samordningsenhetene blir målt på produktivitet og omsetning, og har opplevd en omsetningsvekst de seneste årene. Mest fremgangsrik er Hansel– som har doblet omsetningen de siste fem årene. Hvilke vurderingskriterier en evaluering vektlegger er ikke fastlagt, men del av en pågående prinsipiell diskusjon i de enkelte land. Særlig kommer usikkerheten frem med hensyn til vurdering av suksess på miljøområdet, og sosialt ansvar.

SKI måles på produktivitet, og forventes å nå gitte omsetningsmål, og innførte i 2011 tidsregistreringsverktøy for å måle kostnadene ved å administrere rammeavtalene. Verktøyet viser at halvparten av arbeidstiden omfatter anskaffelser og drift av rammeavtaler, mens den andre halvdel går til andre aktiviteter (administrasjon og ledelse, kurs, veiledning, analyser, kundearrangement, og IT-støtte).

SKI blir i liten grad brukt som virkemiddel for å oppnå større politiske mål, og det er ingen fast strategi for bruk av innkjøp som politisk virkemiddel. Hovedprioriteringen for SKI er derfor å følge mandatet. Politiske hensyn kan likevel komme i form av styringssignaler fra EU, eksempelvis gjennom direktiver.

Kundetilfredshet påvirker Hansel ettersom dette er blant virksomhetens suksesskriterier. I tillegg til årlige brukerundersøkelser prioriterer derfor Hansel å utvikle gode verktøy for å måle produktivitet og effektivitet av samordnede statlige innkjøp. Brukerundersøkelser viser gode resultater og tilbakemeldinger fra både kunder og leverandører, og ulike undersøkelser dokumenterer stor tilfredshet og god fortjeneste på Hansels rammeavtaler. En spørreundersøkelse i 2012 viste at ca. 85 prosent av kundene og leverandørene er fornøyd, eller svært fornøyd med Hansel sine tjenester. Graden av tilfredshet er ganske stabil over tid. Nesten 70 prosent er fornøyd eller meget fornøyd. De kvaliteter som betyr mest for kundene er (i prioritert rekkefølge) ekspertisen hos Hansel, deretter service, arbeidsmetoder, servicekanaler (eks. elektroniske tjenester) og kommunikasjon.

I evalueringsarbeidet brukes også tredjeparter. Dette kan være nødvendig for å gi vurderingen større legitimitet, men er også i noen grad et resultat av intern ressursmangel. Hansel bruker eksempelvis eksterne revisorer i rapportering av salgsmfang og omsetning fordi dette er svært tidkrevende. På flere avtaleområder er det gjerne 10-15 prosent avvik i leverandørens rapportering, men på enkelte områder er det avdekket tilfeller med opp til 50 prosent avvik. En svakhet ved systemet er gjerne at dette er tillitsbasert, noe som kanskje delvis kan forklare avviket. Ideelt skulle Hansel gjerne sett et system med e-faktura der større deler av prosessen var automatisert. Den finske regjering har innført e-faktura, men implementeringen går senere enn planlagt. I Hansel skjer ca. 90 prosent av transaksjonene gjennom e-faktura.

De nordiske innkjøpsenhetene opplyser at det er vanskelig å anslå nøyaktig de totale besparelser og samfunnsøkonomisk nytte av statlig innkjøpssamordning. Anslag viser at sentraliseringsgevinsten på offentlige anskaffelser generelt er mellom 10-15 prosent, men tallene er usikre. For rapporteringsformål er det derfor viktig med gode modeller for anskaffelsesdata, og spesielt Hansel har investert store ressurser i å utvikle gode modeller,

men fortsatt gjenstår mye arbeid. Samtlige innkjøpsenheter mener imidlertid at elektroniske verktøy er et mulig effektivt tiltak, men ser samtidig utfordringer med implementeringen i dagens markedssituasjon.

3.2.7 Konsekvenser for regelverksutforming

I Sverige ble det vedtatt en egen forskrift før Statens Inköp ble etablert. Hverken i Danmark eller Finland har etablering eller organisering av innkjøpsenhetene krevd regelverksendringer. Imidlertid opplyser alle enhetene å ha opplevd utfordringer i etterlevelsen av eksisterende regelverk. Spesielt gjelder dette mangelfull innrapportering av omsetningsvolum og salgssomfang på rammeavtalene fra både leverandører og offentlige virksomheter.

Det er ofte vanskelig og tidkrevende å etterprøve regelverksetterlevelse. Stikkprøver avdekker store hull på enkelte avtaleområder og innen enkelte bransjer. På flere områder er det mellom 10-15 prosent avvik i rapporteringen, men på enkelte områder har det vært avdekket opp til 50 prosent. Det antas derfor at innføring av mer omfattende og effektive elektroniske verktøy vil være et effektivt tiltak.

4. Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp

4.1 Innledning

Markedsmessige konsekvenser og gevinst- og innovasjonspotensial ved samordning av statlige innkjøp har blitt vurdert. Det er lagt særlig vekt på konsekvenser samordning av statlige innkjøp kan ha for SMB. Dette kapittelet gir en oversikt over potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp.

Konsekvensvurderinger er gjort i henhold til Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.¹² I denne veilederen framgår det at formålet er: *”Klarlegge og synliggjøre konsekvensene av offentlige tiltak og reformer før beslutninger fattes gjennom å framskaffe systematisk og mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger.”*

Som et ledd i disse vurderingene har Oslo Economics gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av gevinstpotensialet ved samordning av statlige innkjøp.¹³ Både prissatte og ikke-prissatte effekter av tiltaket er vurdert. Analysen gjennomgås mer utførlig nedenfor. Konklusjonen fra analysen er at samordning av innkjøp er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

Samordning av statlige innkjøp fører til at staten øker sin innkjøpsmakt i de markeder der statlige innkjøp samordnes. Fare for mindre effektiv konkurranse som følge av uheldig utøvelse av kjøpermakt fra statens side var en viktig årsak til at Statskjøp ble nedlagt.¹⁴ Konkurransetilsynet er bedt om å utarbeide konkurransemessige vurderinger av utvalgte markeder, se tabell 5 og vedlegg 2.

4.2 Samfunnsøkonomisk analyse av gevinstpotensialet ved samordning av statlige innkjøp

Med gevinstpotensialet menes gevinster som:

- effektivisering som følge av samordning
- lavere priser som følge av store innkjøp
- besparelser som følge av lavere transaksjonskostnader

Teoretisk sett er det flere grunner til at økt samordning i form av en sentral rammeavtaleforvalter kan gi lavere priser. Samordning kan gi kostnadsgevinster på grunn av 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 både privat- og samfunnsøkonomiske. I tillegg kan samordning gi økt kjøpermakt som kommer til uttrykk gjennom sterkere forhandlingsposisjon overfor leverandørene, og normalt bedre betingelser for staten.

Den samfunnsøkonomiske analysen ble basert på alternative løsninger for samordning av statlige innkjøp i form av en sentral rammeavtaleforvalter. De ulike alternativene i analysen er følgende:

- **0-alternativet:** Det opprettes ikke en samordningsenhet, dvs. at dagens situasjon blir videreført. Innkjøp vil fortsatt skje i den enkelte statlige virksomhet, og de eksisterende statlige innkjøpsnettverkene videreføres. I analysen er det lagt til grunn en svak reduksjon

¹² [Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser](#)

¹³ Oslo Economics 2013: Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp – en samfunnsøkonomisk analyse

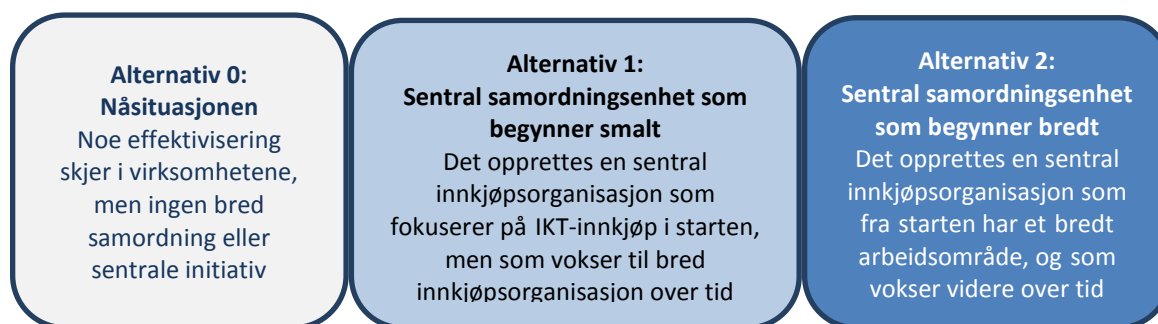
¹⁴ [Pressemelding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 12. april 2002](#)

i priser over tid og noe økte transaksjonskostnader (som følge av økt bemanning knyttet til innkjøp). Det er forutsatt at besparelsene overgår de økte kostnadene.

- **Alternativ 1:** Det opprettes en statlig samordningsenhet med ansvar for å kjøpe varer og tjenester innenfor IKT-området. Innkjøpene omfatter utstyr, programvare og tjenester, samt telekommunikasjon. Samordningsenheten bygges gradvis opp med flere avdelinger og ansatte til å omfatte flere produktkategorier, for eksempel kontorrekvisita, reise og overnatting, møbler, energi, konsulenttjenester, biler og drivstoff. Samordningsenheten finansieres med en rammebevilgning over statsbudsjettet de fire første årene. Etter dette forutsettes det at samordningsenheten er selvfinansiert gjennom en omsetningsbasert avgift.
- **Alternativ 2:** Det opprettes en statlig samordningsenhet innenfor et relativt bredt spekter av innkjøpskategorier fra starten av. Aktuelle produktområder er IKT-utstyr, kontorrekvisita, reise og overnatting, møbler, energi, konsulenttjenester, biler og drivstoff. Virksomheten utvides gradvis til å omfatte ytterligere produktområder. I likhet med alternativ 1 vil samordningsenheten være selvfinansiert gjennom en omsetningsbasert avgift etter fire år.

Figur 2 Alternativer for samordnede statlige innkjøp

Kilde: Oslo Economics



De prissatte effektene i analysen av de tre alternativene er prisbesparelser og reduserte transaksjonskostnader (for staten), mens de ikke-prissatte effektene er vurdert å være effekter for miljø, innovasjon, samfunnsansvar, kompetanse, marked og SMB, styring, standardisering og transaksjonskostnader private.

4.2.1 Prissatte gevinster

Hovedkonklusjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er at de prissatte og ikke-prissatte effektene tilsier stor positiv nettonytte av samordning av statlige innkjøp. Gevinstene er knyttet til spart tid for næringslivet og staten, færre regelbrudd, bedre styring (transaksjonskostnader) og prisbesparelser for staten. De ikke-prissatte effektene gjennomgås i avsnitt 4.2.2.

Det er beregnet to sett av prissatte effekter: Statsfinansiell nytte og samfunnsøkonomisk nytte. Statens besparelse er ikke nødvendigvis en gevinst for samfunnet. Der staten oppnår reduserte priser gjennom samordnet innkjøp vil det i mange tilfeller redusere overskuddet til leverandørene, og det blir et nullsumspill for samfunnet totalt sett. Denne fordelingseffekten inngår ikke i samfunnsøkonomisk nettonytte. Størrelsen på denne nettonytten avhenger av to faktorer:

- norske virksomheters andel av leveransene til staten
- andelen av prisbesparelsen som følger av samordnet innkjøp som gir en reduksjon i norske leverandørers fortjeneste

Ved å justere statsfinansielt overskudd for fordelingsseffektene, framkommer samfunnsøkonomisk mernytte ved samordning av statlige innkjøp.

Det er knyttet usikkerhet til de ulike kostnads- og nyttevariablene i analysen. Det er derfor gjort ulike anslag om hva verdien på disse variablene er. Analysen er foretatt med utgangspunkt i et lavt, et middels og et høyt anslag. På denne måten framkommer usikkerhetsspennet ved det statsfinansielle og samfunnsøkonomiske overskuddet. Tabell 2 oppsummerer de tallfestede kostnads- og nyttevariablene som er forutsatt i lavt, middels og høyt anslag for alternativ 1 og 2.

Tabell 2 Kostnadsvariabler for lavt, middels og høyt anslag

Kilde: Oslo Economics

Variabel	Forutsatt verdi
Totalkostnad anskaffelser	146 mrd. NOK (ekskl. mva.)
Volumvekst anskaffelser	1,0 %
Kontraktsbredde <i>Andel statens anskaffelser gjennom sentrale rammeavtaler</i>	Alt 1: 1-16 %, alt 2: 5-18 % (2014-2028)
Kontraktsadopsjon <i>Andelen av omfattede virksomheter som benytter rammeavtalene</i>	Lav: 0-52 % (2014-2028) Mid: 0-65 % (2014-2028) Høy: 0-78 % (2014-2028)
Prisbesparelse	Lav: Alt 1: 3-5 %, alt 2: 2-5 % (2014-2028) Mid: Alt 1: 7-15 %, alt 2: 5-15 % (2014-2028) Høy: Alt 1: 8-18 %, alt 2: 6-18 % (2014-2028)
Redusert årlig transaksjonskostnad (i mill. kroner)	Lav: Alt 1: -15--15, alt 2: -15--15 (2014-2028) Mid: Alt 1: -23-98, alt 2: -47-113 (2014-2028) Høy: Alt 1: -23-323, alt 2: -47-368 (2014-2028)

Beregningene viser at nåverdien av det netto statsfinansielle overskuddet (brutto nytte fratrukket nytten ved nullalternativet) anslås i analysen til å ligge i intervallet 3 til 19,5 mrd. kr. avhengig av om det gjøres et lavt, høyt eller middels anslag og hvilket alternativ som vurderes.

Middelverdien for det statsfinansielle overskuddet i alternativ 1 og 2 er henholdsvis 11,6 mrd. kr. og 12,6 mrd. kr. Av dette utgjør sparte transaksjonskostnader drøyt 1,4 mrd. kr. og prisbesparelser drøyt 8 mrd. kr. for alternativ 1.¹⁵ I alternativ 2 utgjør sparte transaksjonskostnader drøyt 1,5 mrd. kr. og prisbesparelser drøyt 9 mrd. kr.

Nåverdien av netto samfunnsøkonomisk nytte av de to alternativene ligger i intervallet ca. 2 mrd. kr. til 12 mrd. kr. Middelverdien for det samfunnsøkonomiske overskuddet for alternativ 1 og 2 er henholdsvis 6,7 mrd. kr. og 7,2 mrd. kr. Av dette utgjør sparte transaksjonskostnader drøyt 1,4 mrd. kr. og prisbesparelser ca. 4,1 mrd. kr. for alternativ 1. For alternativ 2 utgjør sparte transaksjonskostnader drøyt 1,5 mrd. kr. og prisbesparelser drøyt 4,5 mrd. kr.

Det er gjennomgående i analysen at alternativ 2 kommer noe bedre ut enn alternativ 1. Tabell 3 oppsummerer de ulike prissatte effektene for det middels anslaget.

¹⁵ I tillegg kommer redusert skattefinansieringskostnad på 20 %.

Tabell 3 Prissatte effekter for middels anslag

Kilde: Oslo Economics

Prissatte effekter	0-alternativ	Alternativ 1	Alternativ 2
Samfunnsøkonomisk netto nytte	NNV: 12,2 mrd. kr	NNV: 18,9 mrd. Kr	NNV: 19,4 mrd. Kr
Statsfinansielt overskudd	NNV: 25,7 mrd. kr.	NNV: 37,3 mrd. kr.	NNV: 38,3 mrd. kr.
Tiltakskostnad	NNV: 1,1 mrd. kr.	NNV: 0,8 mrd. kr.	NNV: 1,0 mrd. kr.
Reduserte transaksjons- og vare og tjenestekostnader	NNV: 22,5 mrd. kr.	NNV: 31,9 mrd. kr.	NNV: 32,9 mrd. kr.
Mernytte statsfinansielt overskudd		NNV: 11,6 mrd. kr.	NNV: 12,6 mrd. kr.
Mernytte samfunnsøkonomisk overskudd		NNV: 6,7 mrd. kr.	NNV: 7,2 mrd. kr.

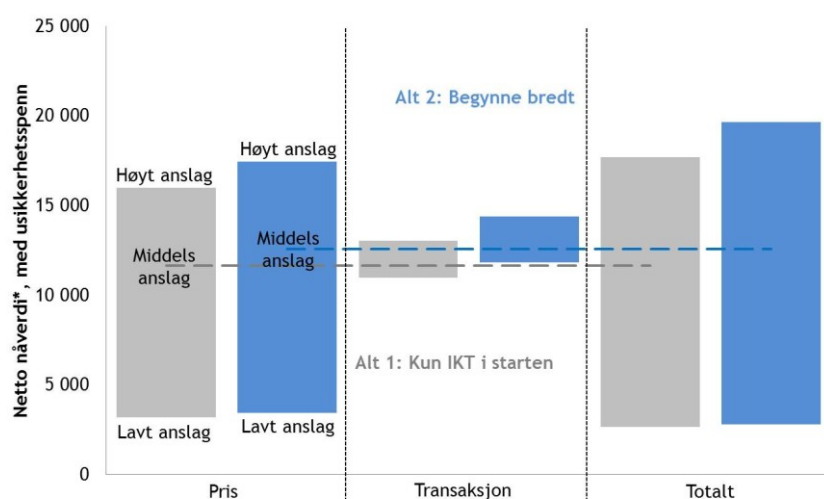
Netto nåverdi av de to alternativene er aldri negativ, heller ikke for lavt anslag på kostnads- og nyttevariablene. Beregningene viser at det mest forsiktige anslaget på kostnads- og nyttevariablene tilsier en netto samfunnsøkonomisk nytte av å etablere en sentral rammeavtaleforvalter på 2 mrd. kr. Det er viktig å merke seg at dette resultatet drives av forutsetningene om hhv. prisbesparelse, kontraktsadopsjon og kontraktsbredde. Som en illustrasjon nevnes det at det mest forsiktige anslaget forutsetter at rammeavtaleforvalteren oppnår en gjennomsnittlig prisrabatt på 2-5 prosent. Videre forutsettes det at kontraktsbredden (andelen av statens anskaffelser som skjer gjennom sentrale rammeavtaler) øker fra 0 til 16 pst. innen 15 år, og at kontraktsadopsjonen (andelen virksomheter som benytter rammeavtalene) øker fra 0 til 52 pst. i samme periode.

Effekter av manglende avtalelojalitet i virksomhetene er inkludert i gevinstberegningene gjennom variabelen "kontraktsadopsjon". Selv om eksempelvis 80 pst. av virksomhetene deltar på en rammeavtale, vil kontraktsadopsjonen fortsatt kun være på 52 pst., dersom avtalelojaliteten i virksomhetene er 65 pst.

Figur 3 viser hvordan usikkerhetsspennet fordeler seg i beregningene av det statsfinansielle overskuddet. Figuren viser verdiene for lavt, middels og høyt anslag.

Figur 3 Nåverdi av netto statsfinansiell nytte (mill. kr.)

Kilde: Oslo Economics



* Netto nåverdi for gjeldende alternativ fratrukket netto nåverdi for nullalternativet

For størrelsen på usikkerhetsspennet er det i analysen lagt til grunn et høyere usikkerhetsspenn for transaksjonskostnader enn for prisbesparelser. Bakgrunnen er at det foreligger mindre empirisk informasjon om transaksjonskostnader enn for prisbesparelser. Av

figur 3 framkommer det imidlertid at usikkerhetsspennet er vesentlig større for prisbesparelser enn for kostnadsbesparelser (transaksjon). Dette har sin bakgrunn i at innkjøpsvolumet er vesentlig større enn samlede transaksjonskostnader. Dette tilsier at implementeringen av Samordningsenheten bør konsentrere arbeidet mer om å bygge opp kompetanse og strukturer som sikrer gode rammeavtaler som tas i bruk av mange, og dermed bevege seg i retning det høye anslaget for prisreduksjon, enn å redusere antall innkjøpsmedarbeidere i staten (selv med risiko for å bevege seg i retning det lave anslaget for transaksjonskostnadsreduksjon). I beregningene av det samfunnsøkonomiske overskuddet er forskjellen i usikkerhetsspennet for transaksjonskostnader og prisreduksjon mindre. Dette har sammenheng med at enhver reduksjon i transaksjonskostnader utgjør samfunnsøkonomisk nytte, mens dette bare gjelder en del av prisreduksjonen, jf. drøftingen over.

I denne sammenheng er det verdt å merke at transaksjonskostnadene i Norge for offentlige innkjøpsprosesser ligger 192 prosent over det europeiske snittet (1,4 prosent av innkjøpsverdi). Undersøkelser viser også at totalkostnad for norske innkjøpsprosesser er beregnet til 4,1 prosent av innkjøpsverdi.¹⁶ På dette området vil det dermed være potensielt store besparelser for samfunnet.

I de nordiske landene er det gjennomført ulike analyser og beregninger med hensyn til gevinster ved samordning av offentlig innkjøp. Beregninger i alle de nordiske landene arbeidsgruppen har kartlagt (Sverige, Danmark og Finland) viser at de potensielle gevinstene er store. Det er imidlertid utfordringer med hensyn til målinger av resultater, blant annet fordi de ulike avtalene og produktene ikke alltid er mulig å sammenlikne og måle. Den alminnelige oppfatningen er imidlertid at samordning er samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om det er en del usikkerhet knyttet til størrelsen på tallene. Det vises for øvrig til kapittel 3 for nærmere gjennomgang.

4.2.2 Ikke-prissatte effekter

Hvilke effekter av samordning av statlige innkjøp har for bl.a. konkurranseforhold, SMBs mulighet til å delta i konkurranser om statlige kontrakter, innovasjon og kompetanse er gjennomgått og vurdert i den samfunnsøkonomiske analysen. Virkninger for miljø- og samfunnsansvar, beredskap og styring er også vurdert.

De ulike effektene er rangert på en skala som viser samordningens positive eller negative virkning for de ulike ikke-prissatte effektene. Vurderingene av ikke-prissatte effektene oppsummeres i tabell 4.

Tabell 4 Oppsummering av ikke-prissatte effekter i de ulike alternativene

Kilde: Oslo Economics

	Miljø	Innovasjon	Samfunns-ansvar	Innkjøper-kompetanse	Effekter for marked og SMB	Styring	Standardisering via likere kjøp	Transaksjonskostnader private	Beredskap
1: Begynne enkeltvis - kun IKT	++	++	++	++	--	++	0	+++	0
2: Begynne bredt	+++	+++	+++	+++	-- (-)	+++	0	+++ (+)	0

Analysen konkluderer med at disse effektene av samordning er positive, og at alternativ 2 kommer best ut. Nedenfor følger en nærmere omtale av ikke-prissatte effekter.

¹⁶

Konkurrans- og markedsmessige forhold

I mange markeder utgjør statlige innkjøp en stor andel, og mange leverandører er til dels avhengig av statlige kontrakter. Hvordan statlige innkjøp gjennomføres kan dermed ha vesentlige konsekvenser for leverandører og de markedene hvor innkjøpene gjøres. Ved samordning av statlige innkjøp kan konsekvensene forsterkes fordi samordning kan medføre færre og større innkjøp. Hvordan statlige innkjøp utformes er derfor svært viktig.

Samordning av statlige innkjøp kan ha både positive og negative konkurransemessige effekter. Samordning kan føre til effektivisering og bedre betingelser for staten gjennom økt konkurranse. Svekket konkurranse kan forekomme dersom kontraktene er så store at kun et fåtall aktører har mulighet til å delta i konkurransen. I ytterste konsekvens kan dette føre til monopolisering av enkeltmarkeder. På lengre sikt kan svakere konkurranse føre til høyere priser og dårligere utvalg, og svekkede innkjøpsmuligheter for staten.

Når statlige innkjøp samordnes vil statens kjøpermakt øke vis-à-vis leverandørene som følge av at det anskaffes varer og tjenester på vegne av flere statlige aktører. Økt kjøpermakt kan i mange tilfeller føre til lavere priser til oppdragsgiver.¹⁷

I markeder med selgermakt, dvs. noen store selgere, vil det å skape eller utnytte kjøpermakt for å oppnå bedre betingelser gjennom samordnet statlige innkjøp kunne skje uten skadelige virkninger for konkurransen, og gi positive effekter ved at selgermakten reduseres. Dette kan under bestemte forutsetninger gi en effekt som innebærer bedre betingelser for staten, men dårligere betingelser for andre kunder, fordi leverandøren vil innhente den tapte fortjenesten andre steder.¹⁸

I et marked med oligopolistisk struktur der statens innkjøp utgjør en vesentlig del av omsetningen, kan konkurranse om en stor kontrakt med lang levetid føre til økt markedskonsentrasjon og mindre effektiv konkurranse, dersom de øvrige aktørene ikke kan oppnå tilstrekkelig salg i restmarkedet.

For å hindre at slike strukturelle endringer oppstår er det i de andre nordiske landene igangsatt ulike tiltak, blant annet oppdeling av anbudskonkurranser og kontrakter slik at det er mulig å by på deler av kontrakten. I rapporten ”Effektivt offentlig indkøb”¹⁹ utredes de konkurransemessige effektene ved et mer sentralisert offentlig innkjøp. Rapporten konkluderer med at samordning av offentlige innkjøp, i de fleste tilfeller, ikke vil påvirke konkurransen i det aktuelle markedet på lengre sikt. Rapporten peker videre på at utformingen av en hensiktsmessig innkjøpspolitikk avhenger av konkrete markedsforhold på det enkelte området, og ikke minst om den offentlige innkjøper har en stor del av omsetningen. Denne konklusjonen kan imidlertid ikke uten videre legges til grunn for Norge. Markedsstrukturen i Norge skiller seg fra Danmark, med mange lokale markeder. Dette er forhold som den interdepartementale arbeidsgruppen la vekt på i sin vurdering omkring hvilke områder som er egnet for samordning av statlige innkjøp. Konkurransetilsynet har vurdert effekten av samordning av statlige innkjøp i ulike markeder. I tabell 5 oppsummeres Konkurransetilsynets vurderinger. En nærmere omtale av de ulike markedene følger som vedlegg nr. 2. Oversikten i tabell 5 og vedlegg 2 må ikke ses på som en uttømmende liste, men som en oversikt over

¹⁷ Konkurrenceregulering 2001, kap. 8, Konkurrencestyrelsen

¹⁸ Konkurrenceregulering 2001 kap. 8, Konkurrencestyrelsen

¹⁹ Effektivt offentlig indkøb – konkurrenceanalyse 03/2010, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, www.kfst.dk

mulige markeder hvor samordning av statlige innkjøp kan være aktuelt (ikke flyreiser, jf. tabell 5 og vedlegg 2).

IKT (standard utstyr, støttesystemer og tjenester) er ikke vurdert av Konkurransetilsynet. Det er gjennomført en egen analyse av dette markedet²⁰ der det framgår at besparingspotensialet ved å samordne IKT anslås til om lag 25 prosent av dagens innkjøpskostnad. Videre anføres det at samordning av statlige innkjøp ikke medfører at staten får uheldig innkjøpsmakt, fordi markedene for maskinvare og programlisenser i stor grad er internasjonale. Dette er i overensstemmelse med erfaringene fra øvrige nordiske land, som viser besparelser ved samordning av statlige innkjøp av IKT.

Tabell 5 Samordningspotensialet i ulike markeder

Kilde: Konkurransetilsynet

	Konsentrasjon	Omsetning i Norge	Statens innkjøp ²¹ (anslag)	Innslag av SMB i markedet?	Geografisk utstrekning	Vesentlige etableringshindringer?	Er samordnet innkjøp tilrådelig?
Flyreiser innenlands	Høy	Ca 14,2 mill. ²²	Ca 3/6 % ²³	Nei	Nasjonalt	Ja	Nei
Flyreiser utenlands	Høy	Ca 18,4 mill. ²⁴	Ca 1/3 % ²⁵	Nei	Internasjonalt	Ja	Nei
Kontorrek. og utstyr ²⁶	Lav	X	X	Lite	Internasjonalt	Nei	Ja
Kontormøbler	Lav	Ca 2,5 mrd. kr	X	Noe	Internasjonalt	Nei	Ja
Motorvogner ²⁷	Moderat	87,9 mrd. kr.	300 mill. kr.	Vesentlig	Nasjonalt	Noe	Noe tilpasning
Drivstoff	Moderat	37,4 mrd. kr. (eks. mva)	X	Lite	Nasjonalt	Ja	Ja
Leasing av biler	Lav	11,3 mrd. kr. ²⁸	X	Noe	Nasjonalt	Noe	Ja
Verkstedtjenester	Lav	22,9 mrd. kr.	X	Vesentlig	Sannsynligvis lokalt	Nei	Noe tilpasning
Overnatting ²⁹	Lav	11,9 mrd. kr. ³⁰	X	Vesentlig	Lokalt og regionalt	Ja	Noe tilpasning
Konsulenttjenester IKT	Lav	Ca 63,4 mrd. kr. ³¹	X	Vesentlig	Internasjonalt	Nei	Noe tilpasning
Konsulenttjenester Juridisk	Lav	Ca 12,5 mrd. kr. ³²	> 20 % ³³	Vesentlig	Lokalt	Nei	Noe tilpasning
Konsulenttjenester Informasjon ³⁴	Lav	475 mill. kr. ³⁵	75 mill. kr. ³⁶	Vesentlig	Nasjonalt	Nei	Noe tilpasning
Mobiltelefoni	Høy	Ca 7,7 mrd. kr. ³⁷	X	Noe	Nasjonalt	Ja	Ja. Bør legges til rette for konkurranse
Fasttelefoni ³⁸	Høy	Ca 1 mrd. kr.	X	Noe	Nasjonalt	Ja	Ja

²⁰ Oslo Economics 2012: Sentralisering av IKT-funksjoner i staten

²¹ Der arbeidsgruppen ikke har lyktes i å finne tall for statens innkjøp i markedet er dette markert med X.

²² Enkeltreiser, ikke kr. Tall for 2011.

²³ Statens innkjøp utgjorde 3 % av total markedet og 6 % av forretningssegmentet (forretningsreiser). Tall fra DIFI.

²⁴ Tall for 2011, Kilde: Denstadli og Rideng (2012). "Reisevaner på fly 2011", TØI-rapport 1209/2012.

²⁵ Statens innkjøp utgjorde 1 % av total markedet og 3 % av forretningssegmentet (forretningsreiser).

²⁶ Kopimaskiner, scannere og datamateriell

²⁷ Omsetningstallene er for 2012. Det offentlige kjøp gjelder kjøp over større statlige rammeavtaler (Statens Bilutvalg, Hinas, Statens vegvesen mv), og omfatter kjøp, leasing og biladministrasjon.

²⁸ Kilde: Finansieringsselskapenes forening, www.finno.no

²⁹ Hotellovernatting og kurs- og konferansetjenester

³⁰ Total omsetning i 2012

³¹ SSB: Nøkkeltall om informasjonssamfunnet 2009, tall fra 2007.

³² Totalmarkedet for advokattjenester i 2011 (Advokatforeningens advokatundersøkelse 2012)

³³ Private (eks. næringsliv) og det offentlige (eks. offentlige salærstater) kjøper tilsammen inn 23 % av advokattjenestene som omsettes i Norge (Advokatforeningens advokatundersøkelse 2012)

³⁴ Medietrening, krisehåndtering og kommunikasjonshjelp mv. fra PR-byråer.

³⁵ Omsetning i 2011 for PR-byråer som er medlem i KOMM.

³⁶ Aftenposten har samlet inn tall fra 75 statlige virksomheter og funnet at de brukte over 75 millioner NOK på PR-tjenester i 2011, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Kjoper-statlig-PR-for-75-mill-7007087.html>.

³⁷ Omsetningstall for 1. halvår 2012 totalt marked, Kilde: Post- og teletilsynet

³⁸ Omsetningstall for 1. halvår 2012 i bedriftssegmentet, Kilde: Post- og teletilsynet

Internettaksess ³⁹	Høy	Ca 880 mill. kr.	X	Noe	Lokalt	Ja	Noe tilpasning
Strøm til bedriftssegmentet	Lav	X	X	Noe	Nasjonalt	Nei	Ja

Av tabell 5 framgår det at samordning av statlige innkjøp er tilrådelig i alle de markeder som har blitt vurdert, med unntak av markedene for flyreiser. Det anbefales imidlertid at samordning av innkjøp tilpasses de ulike markedene. Tilpasningene det handler om er oppdeling av kontrakter med hensyn til geografi, størrelse, kompetanse mv. for å ivareta at flere av disse markedene har en lokal dimensjon og til dels vesentlig innslag av SMB. Videre anbefales det i enkelte markeder at samordning av statlige innkjøp tilrettelegges på en slik måte at det øker konkurransen i det aktuelle markedet.

Statlige innkjøp og små og mellomstore bedrifter (SMB)

SMB omtales ofte som foretak under 100 ansatte. En slik avgrensning benyttes bl.a. av Forskningsrådet i dets årsrapport, NHO og i Regjeringens strategi for SMB.⁴⁰ I EU benyttes en annen avgrensning for SMB, herunder bedrifter med færre enn 250 årsverk, årlig omsetning under 50 mill. euro eller årlig balanse under 43 mill. euro.

Regelverket for offentlige anskaffelser setter i utgangspunktet ikke begrensninger for SMB-deltakelse. Når anskaffelser skal foretas må kontraktens omfang og verdi vurderes. Større kontrakter kan gi gevinster for oppdragsgivere. I andre tilfeller kan oppdragsgivere, ved å dele opp kontraktene/oppdragene, oppnå både mer konkurranse og lavere priser på innkjøpene. En samlet statlig sektor representerer et stort marked og selv om oppdragene deles opp vil de være store nok til at det er attraktivt å konkurrere om dem.⁴¹

I regjeringens SMB-strategi, *Små bedrifter store verdier – Regjeringens strategi for små- og mellomstore bedrifter*, lagt fram i mars 2012, foreslås det en rekke tiltak for å fremme SMBs mulighet til å delta i konkurranser om offentlige kontrakter, blant annet:

- økt bruk av mulighetene til å kunngjøre anskaffelser under 500 000 kr. eks. mva.
- iverksetting av informasjons- og kompetansehevende tiltak for at offentlige innkjøpere bedre kan utnytte mulighetene i regelverket
- økt bruk av E-handelsplattformen

Statistikk fra SSB viser at 99,5 prosent av bedriftene i Norge i 2009 tilhørte SMB-segmentet, og at norske bedrifter med færre enn 100 ansatte bidro med 39 prosent av verdiskapningen i Norge i 2007.⁴² Dette er en relativt stor andel sammenliknet med andre OECD-land. Nesten 65 prosent av verdiskapningen i Norge og Danmark skjer i bedrifter som har færre enn 250 ansatte. Tilsvarende tall for Sverige og Finland er henholdsvis 57 og 54 prosent.⁴³ I Sverige er det også utført analyser av leverandørene til de statlige rammeavtalene. Hovedfunnet var at SMB utgjør 84 prosent av alle leverandørene på statlige, samordnede rammeavtaler i Sverige (via Statens inköpscentral).⁴⁴ I Finland følger Hansel hvor stor andel de små og mellomstore

³⁹ Op.cit.

⁴⁰ I Regjeringens [SMB-strategi](#) er det ikke valgt en eksakt avgrensning, men den retter seg i all hovedsak mot bedrifter med færre enn 100 ansatte.

⁴¹ [Små bedrifter - store verdier, Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter](#)

⁴² [Op.cit.](#)

⁴³ [Op.cit.](#)

⁴⁴ [Kammarkollegiet 2012: Analys av små och medelstora företags deltagande på samordnade statliga ramavtal](#)

bedriftene⁴⁵ utgjør av den samlede leverandørporteføljen, og hvordan omsetningen over rammeavtalene fordeler seg mellom små og mellomstore foretak og store foretak. I 2011 var 64 prosent av leverandørene definert som SMB, mot 71 prosent i 2010.⁴⁶

I en OECD-rapport fra 2011⁴⁷ uttrykkes det gjennomgående bekymring for at SMB vil ha problemer med å nå opp i konkurransen. Som det går fram ovenfor er imidlertid SMB generelt godt representert i rammeavtalene i de nordiske landene. Det framgår videre at enhetene har en klar bevissthet om risiko for svekket konkurranse, og jobber aktivt med tilrettelegging for SMBs deltakelse i konkurransene. På grunn av de relativt høye transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser må kontraktene ha en viss verdi for at de skal være lønnsomme å konkurrere om for tilbydere og administrere for oppdragsgiver.

I de nordiske landene er det gjennomført ulike tiltak for å øke mulighetene for SMB å delta i konkurransene om offentlige kontrakter. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport fra 2010 "Effektivt offentlig innkjøp"⁴⁸ framheves det at nytten ved en offentlig innkjøpspolitikk som tar hensyn til SMB avhenger av konkrete markedsforhold. I markeder hvor SMB er viktig for konkurransen bør den offentlige innkjøpspolitikken utformes på en slik måte at SMB får mulighet til å delta i konkurransen om offentlige kontrakter. Oppdeling av kontrakter og muligheter for å gi tilbud på deler av oppdraget fremheves som tiltak som kan fremme SMBs mulighet til å delta i konkurransen om offentlige kontrakter. Dette er bl.a. gjennomført av i Danmark,⁴⁹ Sverige⁵⁰ og i Finland. I Finland anbefaler Hansel også at SMB danner konsortium for lettere å kunne håndtere store bestillingsvolum.

Innovasjon

For å opprettholde eller øke verdiskapningen når omverdenen endrer seg krever det evne til omstilling og innovasjon. I St.meld. nr. 7 (2008-2009) er det lagt til grunn følgende brede definisjon for innovasjon:

*"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"*⁵¹

I kraft av sin størrelse kan myndighetene som innkjøper påvirke utviklingen av det private næringsliv, og har på denne måten mulighet til å bidra til innovasjon og næringsutvikling. I St. meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* og i St. meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* slo regjeringen fast at den ønsket å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser.

Samordning av statlige innkjøp kan bidra til både å styrke og svekke innovasjon. Det kan svekke innovasjon når selve ytelsen blir definert, fremfor hvilken funksjon eller behov som skal dekkes. Dette kan utelukke alternative måter å løse et behov på. Andre utfordringer er blant annet få og store innkjøp, at mange ulike typer ytelser anskaffes samtidig, kortvarige konkurranser mv. Innovasjon kan fremmes bl.a. ved god behovsanalyse før anskaffelsen, styrket innkjøpskompetanse, god markedsdialog, definering av særlige innsatsområder.

⁴⁵ Hansel benytter EU-kommisjonens definisjon på SMB. Foretakene må dessuten oppfylle det såkalte uavhengighetskriteriet, det vil si at et stort foretak ikke kan eie mer enn 25 pst. av selskapet.

⁴⁶ Hansel, Årsrapport 2011

⁴⁷ [Centralised Purchasing Systems in the European Union - Papers - OECD iLibrary](#)

⁴⁸ Effektivt offentlig innkjøp – konkurranseanalyse 03/2010, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, www.kfst.dk

⁴⁹ Moderniseringsstyrelsen

⁵⁰ [Statskontoret 2009:12 En effektivare statlig innkjøpsamordning](#)

⁵¹ [St.meld. nr. 7 \(2008-2009\) Et nyskapende og bærekraftig Norge](#)

Det er mye som tyder på at potensialet for å foreta innovasjonsfremmende innkjøp ikke utnyttes godt nok. Status varierer fra sektor til sektor og noen ligger langt fremme, men konklusjoner fra flere internasjonale og nasjonale studier⁵² kan tyde på at de nødvendige insentivene og den ønskelige forutsigbarheten til å foreta innovasjonsfremmende offentlige innkjøp i dag ikke er tilstrekkelig til stede. Dette vises blant annet ved at få offentlige virksomheter søker innovative løsninger, eller gjennomfører leverandørutviklingsaktiviteter. De fleste offentlige virksomheter ønsker innovative løsninger, men mange mangler målformuleringer om hvordan dette skal ivaretas.⁵³ Kompetanse om bruk av anskaffelser som virkemiddel for bedre oppgaveløsning kan også være begrenset hos offentlige virksomheter. For å fremme innovasjon er det da viktig at Samordningsenheten sørger for god intern kompetanse, dialog med markedet om langsiktige utviklingsbehov, samt vektlegger livsløpskostnader.

Regjeringens strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser⁵⁴ løfter nettopp fram betydningen av god markedsdialog og god kompetanse. Strategien skal gjøre det enklere å foreta anskaffelser som gir brukerne de beste tjenestene i det lange løp. I strategien gjennomgås de viktigste utfordringene med hensyn til innovasjon og offentlige anskaffelser, og foreslår tiltak for å møte dem. Tiltakene skal:

- Gjøre offentlig sektor bedre i stand til å avdekke brukernes fremtidige behov og formidle disse til markedene, og
- i større grad engasjere næringslivet til å bidra med løsninger på offentlig sektors utviklingsbehov.

Kompetanse

Erfaringer fra de nordiske landene viser at samordning av innkjøp har bidratt til å øke kompetansen på offentlige innkjøp. Samordning av statlige innkjøp kan derfor bidra til å styrke kompetansen på offentlige innkjøp i Norge. Samordningsenheten kan samle et større kompetansemiljø for innkjøp og tilrettelegge for god tverrfaglig kompetanseoverføring til andre statlige virksomheter.

Anskaffelsesprosesser vil være hovedoppgaven i et rammeavtalesenter. I statlige virksomheter er innkjøpsarbeid ofte bare en oppgave i tillegg til andre arbeidsoppgaver. I en samordningsenhet er det mulighet til å etablere spesialiserte funksjoner for inngåelse og oppfølging av avtaler. Spesielt vil kategoristyring, herunder ulike enkeltmarkeder- og produkter, kunne gjennomføres mer målrettet ved at det kan bygges opp dedikert spisskompetanse på kategorier som det ikke kan forsvares å bygges opp i den enkelte organisasjon. En bredere avtaleportefølje i en samordningsenhet kan i tillegg gi en merverdi i form av større tverrfaglig kompetanse.

Økt kompetanse gjennom samordning kan også bidra til å effektivisere anskaffelsesprosessene, og redusere transaksjonskostnadene. Mulighet til å bruke mer tid på planlegging av anskaffelsene, markedsdialog og dialog med brukere på avtaleområdene kan øke presisjonsnivå og forebygge avvik i innkjøpene. Erfaring fra de nordiske landene viser

⁵² Se blant annet "Nullpunktsanalyse", Leverandørutviklingsprogrammet (NHO og KS, 2010), "Case studies on demand-side innovation policies" (OECD, oktober 2010) og "Creating an innovative Europe" (The Aho-group report 2006), PWC Sourcing Survey 2011, Ledernes fokus på innkjøp i offentlige virksomheter [omhandler Norge] og Menon-rapport 6/12 Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøp.

⁵³ Et unntak er de regionale helseforetakene som nå rapporterer på innovasjonsaktiviteter.

⁵⁴ [Strategi for økt innovasjonseffekt i offentlige anskaffelser](#), lagt fram 14. februar 2013 av Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet og Nærings- og handelsdepartementet

også at bedre kompetanse og mer erfaring bidrar til færre feil og brudd på regelverket om offentlige anskaffelser.

Oppbygging av et innkjøpsfaglig kompetansesenter gjennom en samordningsenhet kan ha overføringsverdi ved at kompetansen tilflytter andre offentlige brukermiljø og innkjøpsorganisasjoner. En samordningsenhet kan også bidra til økt kompetanse i leverandørmarkedene om effektiv deltakelse i offentlige innkjøpskonkurranser.

Miljø- og samfunnsansvar

Det framkommer som et spesifikt krav i lov om offentlige anskaffelser at det skal tas hensyn til miljømessige konsekvenser når det offentlige gjør sine anskaffelser.⁵⁵ Gjennom regjeringens handlingsplan har Regjeringen også besluttet at det offentlige skal gå foran som en ansvarlig forbruker og etterspørre varer med lav miljøbelastning og bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk.⁵⁶

Miljøhensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til å redusere miljøbelastningen fra staten og stimulere markedet til å utvikle miljøeffektive varer og tjenester. Dette er også i henhold til *Europa 2020 – Strategi om smart, bærekraftig og inkluderende vekst*.⁵⁷

Videre kan det antas at statlig innkjøpssamordning vil bidra til styrket kompetanse slik at staten gir klarere og mer konsistente signaler til markedet, stimulerer til miljøeffektive produkter og løsninger som er produsert på en sosialt ansvarlig måte.

Beredskap

For noen anskaffelser kan det være viktig å ivareta beredskapshensyn. Hvorvidt det foreligger slike behov må vurderes i forkant av innkjøpet. En samordningsenhet må kunne være i stand til å ivareta slike hensyn om nødvendig.

Beredskapshensyn er relevant innen IKT-området. Dette underbygges av vurderingene i rapporten om sentralisering av IKT-funksjoner i staten⁵⁸ som konkluderer med at:

”En god felles statlig kontroll med IKT-drift i virksomhetene er ønskelig ut i fra et beredskapshensyn. Tilgang til IKT-systemer er ikke minst viktig i en krisesituasjon”.

4.2.3 Risiko ved gjennomføring av statlig innkjøpssamordning

Det er knyttet risiko til samordning av statlige innkjøp, både med hensyn til effektene og gevinstene som følge av samordning, og med hensyn til implementering av tiltaket.

Erfaringer fra rammeavtalesentre i andre europeiske land viser at det er vanskelig å anslå virkningene på priser og transaksjonskostnader som følge av samordning av innkjøp. Dette har sammenheng med bl.a. utfordringer knyttet til sammenlikning av priser, og hva situasjonen uten samordning hadde vært. Videre er størrelsen på de prissatte effektene blant annet avhengig av hvor mange som benytter avtalene, antall produktområder, og oppnådde betingelser.

⁵⁵ Jf. Lov om offentlige anskaffelser § 6

⁵⁶ Regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser (2007-2010)

⁵⁷ Se kommisjonens meddelelse av 3. mars 2010 – KOM (2010) 2020

⁵⁸ Oslo Economics 2012: ”Sentralisering av IKT-funksjoner i staten”

Det er en risiko for at statens økte kjøpermakt kan medføre redusert SMB-andel i konkurransen om statlige kontrakter. For å redusere risikoen kan konkrete tiltak iverksettes, som oppdeling av statlige kontrakter med hensyn til størrelse, geografi og kompetanse.

Det er alltid en viss risiko for ikke å lykkes i implementeringen av nye tiltak. Implementeringsrisikoen knyttet til alternativ 2 (bred oppstart) er høyere enn alternativ 1 (forsiktig oppstart). Bakgrunnen for dette er at alternativ 1 kun omfatter ett produktområde (IKT - selv om det utgjør forskjellige produkter). Erfaringer viser at gevinster innen IKT er mulig å oppnå raskt, og krever mindre organisasjon.

Forhold ved implementeringsrisiko er også behandlet av OECD i dens kartlegging av samordnet innkjøp i Europa.⁵⁹ Denne kartleggingen viste at det er flere viktige forutsetninger som må være oppfylt for å lykkes med samordning av innkjøp, herunder:

- støtte fra eierne
- at rammeavtalesenteret gis et tydelig mandat,
- god markedsdialog
- at det oppnås gode avtaler slik at statlige organer har insentiver til å benytte avtalene

Uten god støtte fra overordnet departement og et tydelig mandat vil det være vanskelig for en samordningsenhet å oppnå god forankring hos statlige virksomheter, slik at disse benytter seg av rammeavtalene. Dette forutsetter at betingelsene Samordningsenheten oppnår er så gode at det er lønnsomt for statlige virksomheter å benytte seg av avtalene. Sviktende markedsdialog og dialog med brukerne kan medføre at rammeavtalene som inngås ikke er tilpasset brukernes behov. Dette er viktige forhold å ta med seg i etableringen av Samordningsenheten.

4.3 Vurdering

I avsnitt 4.2 er det kartlagt effekter av innkjøpssamordning. De samfunnsøkonomiske analysene viser at samordning av statlige innkjøp, selv med en så lav innkjøpsandel som 10-20 prosent kan ha potensielt store gevinster. Dette er gevinster knyttet til prisbesparelser og reduserte transaksjonskostnader. Beregningene styrkes av nordiske erfaringer der samordningen har gitt store besparelser. Analysene og erfaringene viser også at samordning av statlig innkjøp kan ha positive effekter for innovasjon, miljø og samfunnsansvar, og styrking av innkjøpskompetanse.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet beror på flere forutsetninger, f. eks. at det fremforhandles gode betingelser i avtalene og at det oppnås god oppslutning og høy grad av avtalelojalitet. Tilstrekkelig kompetanse hos de som skal inngå og forvalte disse avtalene er videre nødvendig for å få dette til. Det er også avgjørende at rammeavtaler for staten ikke går på bekostning av konkurransen i markedet.

Kartleggingen viser også at det er knyttet risiko til samordning, både når det gjelder effektene av samordning og ved implementering av samordning.

For prissatte effekter er det et relativt stort usikkerhetsspenn mellom laveste og høyeste anslag. Nåverdien blir imidlertid aldri negativ, og dette gjelder for begge alternativene. Oppsummeringen av de ikke-prissatte effektene viser også samlet positiv samfunnsnytte.

Det er en viss risiko knyttet til effektene av samordning for konkurranseforhold, markedsstrukturer og SMB, ved at samordning kan føre til at staten får for stor innkjøpsmakt,

⁵⁹ OECD 2011: [“Centralised purchasing systems in the European Union”, Sigma paper no.47, 2011](#)

markedsstrukturer kan endres og svekke SMBs muligheter til å delta i konkurranser om statlige kontrakter. Risikoen for slike effekter kan bl.a. håndteres ved målrettede tiltak.

Aktuelle tiltak er:

- oppdeling av kontrakter med hensyn til størrelse, kompetanse og geografi
- det åpnes for at bedrifter kan by på deler av anskaffelsen.

For å sikre at vurderinger av konkurransehensyn ivaretas ved samordning av innkjøp er det viktig at det gjennomføres markedsundersøkelser i de aktuelle markedene. Disse undersøkelsene må gjennomføres med jevne mellomrom for å sikre at eventuelle endringer som har skjedd i markedet siden forrige innkjøp fanges opp. Dersom markedsundersøkelsene viser at SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i et marked, og at disse risikerer å utestenges fra konkurransen som følge av at statlige innkjøp samordnes, må det treffes tiltak for å forhindre dette. Der hvor det er stor risiko for negative effekter for konkurranseforhold og markedsstruktur, og det ikke finnes tiltak som kan avhjelpe dette, taler det for at samordning av innkjøp ikke bør skje. Dette må imidlertid være en del av en totalvurdering.

Kartleggingen viser at samordning av statlige innkjøp ikke har entydige effekter for innovasjon. De innkjøpskategoriene den interdepartementale arbeidsgruppen har vurdert som egnet for samordning, omfatter avtaleområder med produkter som typisk har høy standardiseringsgrad og hvor det er mulig å oppnå stordriftsfordeler på grunn av høyt volum. Innovasjonsfremmende virksomhet gjennom denne type innkjøp kan være utfordrende, og det kan være større forventet innovasjonspotensiale knyttet til innkjøp av mer spesialiserte varer og tjenester. Det bør derfor i forkant av innkjøp vurderes hvilke muligheter for innovasjon som foreligger.

Samordning av statlige innkjøp kan ha positive effekter for ivaretagelse av miljø- og samfunnsansvar.

God kompetanse er viktig for å sikre at innkjøp gjennomføres effektivt, og at de riktige innkjøpene gjøres. Effektive innkjøp reduserer transaksjonskostnadene knyttet til innkjøp. Resultatene av kartleggingen tilsier at samordning av statlige innkjøp og etablering av en samordningsenhet vil øke innkjøperkompetansen i statlig sektor, blant annet ved etablering av et større fagmiljø, mulighet for mer spesialisering og oppbygging av spisskompetanse.

Det er store besparelser som kan realiseres ved samordning, og forholdsvis små prisbesparelser vil kunne gi betydelige besparelser, dersom oppslutningen blant virksomhetene er god. Flere av faktorene som vil være avgjørende for om en samordningsenhet lykkes, kan virke sammen og forsterke hverandre – både i positiv og negativ retning. Eksempelvis vil oppslutning blant virksomhetene og avtalelojalitet i deltagende virksomheter være viktig for at en samordningsenhet skal oppnå gunstige betingelser fra leverandørene. Dersom oppslutningen og avtalelojaliteten er lav i en tidlig fase, vil dette kunne føre til at en samordningsenhet oppnår mindre gode betingelser i forhandling med leverandører, og i neste runde lede til enda lavere oppslutning og lavere avtalelojalitet i virksomhetene. For å redusere denne risikoen kan det være fornuftig først å forsøke med etablering av rammeavtaler for et begrenset avtaleområde, selv om den samfunnsøkonomiske analysen tilsier at alternativ 2 "Bred oppstart" vil gi høyere samfunnsøkonomisk gevinst.

De ikke-prissatte effektene av samordning av statlige innkjøp medfører en rekke positive effekter. Risikoen knyttet til konkurranseforhold og SMB vil kunne håndteres gjennom

målrettede tiltak. Etter en samlet vurdering synes det derfor fornuftig å samordne statlige innkjøp for utvalgte innkjøpskategorier, og at det opprettes en samordningsenhet som har som hovedoppgave å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter.

Det vises til at implementeringsrisikoen knyttet til samordning som er drøftet over. Erfaringene fra andre europeiske land tilsier at risikoen er lav for ikke å lykkes med implementering av samordning av statlige innkjøp. For alternativ 1 er den minst, det samme med konsekvensene dersom samordning av statlige innkjøp skulle mislykkes. På den bakgrunn, og fordi forskjellen i den totale nytten mellom de to tiltakene er liten, anbefales det å begynne med samordning av statlige innkjøp av IKT. Porteføljen bør deretter utvides etter hvert som samordningsenheten bygger erfaring og kompetanse med samordning av innkjøp. Det vises til nærmere vurdering av aktuelle innkjøpskategorier for samordning i kap. 6.4.

4.4 Høring

Etter FADs oppfatning viser ovennevnte at samordning av statlige innkjøp vil ha positive effekter for staten og samfunnet, både i form av sparte kostnader og effekter knyttet til kompetanse, miljø og innovasjon. Selv de mest forsiktige anslagene viser at det er mulig å oppnå gevinster for samfunnet og besparelser for staten på minimum 2 mrd. kr. over en periode på 15 år. Implementeringsrisikoen er lavere og mulige negative konsekvenser er mindre ved å prioritere IKT i første fase.

Basert på den interdepartementale arbeidsgruppens kartlegging og vurderinger ber FAD om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

- det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter
- statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres.
- det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes
- der SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, må det legges til rette for at SMB kan delta i konkurransen
- potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle

5. Omfang av statlig innkjøpssamordning

5.1 Innledning

I dette kapittelet vurderes følgende forhold med betydning for omfanget av statlig innkjøpssamordning:

- virksomheter som kan omfattes av statlig innkjøpssamordning
- innkjøpssamordning og regler for statsstøtte
- tjenester og oppgaver i statlig innkjøpssamordning
- prioritering av innkjøpskategorier og avtaleområder
- om tilknytning til statlig innkjøpssamordning bør være frivillig eller obligatorisk
- virksomheter som bør omfattes av statlig innkjøpssamordning

5.2 Virksomheter som kan omfattes av statlig innkjøpssamordning

I sin utredning har den interdepartementale arbeidsgruppen foretatt en avgrensning av hvilke statlige virksomheter som skal omfattes av en innkjøpssamordning. Vurderingene er basert på empiriske undersøkelser, eksterne utredninger og analyser⁶⁰ og intervjuer med norske og nordiske innkjøpssentraler.

Det kan trekkes et hovedskille mellom virksomheter som er en del av staten som rettssubjekt, og virksomheter som er egne rettssubjekter, men er helt eller delvis underlagt statlig eierskap. Statlige myndigheter 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, statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar, juridisk status, finansiering, budsjetttilknytning, finansielt ansvar, ansattes rettigheter og gyldighet av offentlighetslov og forvaltningslov. Det kan skilles mellom tre hovedtyper tilknytningsformer:

- forvaltningsorgan
- selskap
- stiftelser (se kap. 7.5)

Selskap og stiftelser er selvstendige rettssubjekt, og det er større grad av avstand mellom overordnet departement 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 av tjenester. Helseforetakene er kanskje den største enkeltgruppen av slike enheter.

Forvaltningsorganene deles inn i ulike organisasjonsformer som betegner oppgaver, delegert beslutningsmyndighet, eventuelle særskilte økonomiske fullmakter og utvidet faglig uavhengighet. Statlige selskaper er selvstendige rettssubjekter med egne styringsorganer.

For å delta i en statlig innkjøpsordning er det en nødvendig forutsetning at virksomheten er omfattet av lov om offentlige anskaffelser, jf. § 2 *Oppdragsgivere som er omfattet*. Både statlige forvaltningsorganer og statlige selskaper kan være omfattet.

⁶⁰ Se bl.a. OE-rapport nr.8/2011 «Organisering og forvaltning av IKT felleskomponenter»

Virksomheter som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, men som opererer i konkurranse med private kommersielle aktører, kan ikke delta i statlig innkjøpssamordning fordi det kan gi virksomheten urettmessige fordeler som rammes av forbudet om offentlig støtte, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1), se for øvrig kap. 5.3.

5.3 Innkjøpsordning og regler for offentlig støtte

Regelverket om offentlig støtte *kan* komme til anvendelse ved samordning av statlige innkjøp. Utgangspunktet i EØS-avtalen artikkel 61(1) er at offentlig støtte til næringslivet er forbudt.

Det er særlig to forhold som må vurderes; hvilke statlige virksomheter kan delta i ordningen og hvilke oppgaver kan en samordningsenhet ha.

5.3.1 Begrensninger for deltakelse i innkjøpssamordning

Flere av de statlig eide (heleide og deleide) aksjeselskapene er store, og opererer i konkurranse med private, kommersielle aktører, eks. Entra Eiendom AS, NSB AS, Statoil AS, og Telenor ASA mv. EØS-regelverket kan derfor være til hinder for at disse aktørene kan inngå i en statlig innkjøpssamordning.

En tilknytning til statlig innkjøpsordning kan gi statlig eide selskaper to typer fordeler:

- **Lavere priser på leveransene:**
Selskaper med statlig eierskap vil gjennom en felles statlig innkjøpsordning sannsynligvis oppnå lavere priser enn ved å stå alene i markedet. Ett av vilkårene i EØS-avtalens art. 61 er at et tiltak skal anses som ulovlig offentlig støtte dersom fordelene er ”gitt av statlige/offentlige midler”. En lavere pris i markedet er ikke en fordel de offentlige selskapene oppnår som følge av at staten betaler noe, og det skjer ingen overføring av midler fra statskassen til de offentlig eide selskapene. Forbudet om offentlig støtte kommer derfor ikke til anvendelse når det gjelder denne fordelene.
- **Lavere kostnader forbundet med redusert tids- og ressursbruk:**
De statlige selskapene kan spare personalkostnader i innkjøpsprosessen. En felles innkjøpsenhet vil i realiteten utføre en tjeneste for selskapene, og bærer kostnader som selskapet selv skal dekke. Dette utgjør ren driftsstøtte, noe som er i strid med forbudet mot offentlig støtte. Støtten vil gi selskap som opererer i et marked en fordel sammenlignet med øvrige kommersielle aktører i markedet, og dermed skape konkurransevridninger. Denne fordelene kan fjernes, enten ved at de statlige selskapene ekskluderes fra en statlig innkjøpsordning, eller ved at de betaler kostnadene forbundet med innkjøpsprosessen.

5.3.2 Samordningsenheten som mulig markedsaktør

Det må også vurderes om samordningsenheten utgjør et foretak som mottar ulovlig støtte i forhold til øvrige konkurrenter i et marked. Dette må ses i forhold til EU-rettens definisjon av foretak. I EU-retten vil en virksomhet vurderes ut fra de effektene den skaper i markedet, ikke ut fra sin juridiske betegnelse. I prinsippet kan derfor en del av forvaltningen utgjøre et foretak i EØS-rettslig forstand. Spørsmålet som må vurderes for en statlig innkjøpsenhet er derfor om den *tilbyr tjenester i et marked eller ikke*.

Samordningsenheten skal ikke drive generell rådgivningsvirksomhet i regelverket om offentlige anskaffelser. Enheten skal fungere som en administrativ innkjøper, men for mer enn en virksomhet. Ordningen skal i hovedsak være selvfinansierende gjennom avgifter til leverandørene. Virksomheten skal ikke drives med sikte på gevinst. Deltakerne i samordningsenheten driver ikke-økonomisk virksomhet. Samordningsenheten vil ikke tilby sine tjenester til andre aktører utenfor innkjøpssamarbeidet.

På denne bakgrunn legges det til grunn at enheten utgjør en intern organisering av statens egen virksomhet, som ikke tilbyr tjenester i et marked. I så fall vil samordningsenheten dermed ikke være å anse som et foretak i EU-rettslig forstand, og faller utenfor forbudet mot offentlig støtte.

Grensegangene til reglene om offentlig støtte bør imidlertid vurderes nærmere ved den konkrete utformingen av ordningen.

5.4 Tjenester og oppgaver i statlig innkjøpssamordning

I dette kapittelet er det sett nærmere på hvilke innkjøpsrelaterte oppgaver som bør legges til den foreslåtte innkjøpsentralen. Bl.a. er det sett hen til hvilke erfaringer norske og nordiske innkjøpsentraler har med å tilby ulike innkjøpsrelaterte tjenester.

Flere statlige virksomheter, og særlig små statlige virksomheter, har et stort behov for anskaffelsesfaglig og juridisk veiledning og rådgivning ved gjennomføring av innkjøp. Den interdepartementale arbeidsgruppens utredning har imidlertid blitt avgrenset slik at det er inngåelse og forvaltning av rammeavtaler som en statlig innkjøpssamordning har som naturlige oppgaver. Fordeler og ulemper ved å tillegge en sentral innkjøpsenhet andre innkjøpsrelaterte oppgaver enn forvaltning av rammeavtaler er imidlertid vurdert.

5.4.1 Inngåelse og forvaltning av rammeavtaler

Erfaringene fra de nordiske statlige innkjøpsentralene er entydige på hvilke innkjøpsrelaterte oppgaver som bør tillegges en sentral innkjøpsenhet. Hovedoppgaven bør være å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av virksomhetene omfattet av innkjøpssamordningen. SKI⁶¹ i Danmark har for eksempel som hovedoppgave å gjennomføre anbudskonkurranser og administrere inngåtte rammeavtaler. De tilbyr ikke andre tjenester utover dette, som rådgivnings- og konkurransegjennomføringstjenester, fordi dette avviker fra kjerneytelsene.

Inngåelse av rammeavtaler innebærer i hovedsak å planlegge og gjennomføre anbudskonkurranser. Planleggingsarbeidet inkluderer oppgaver som behovsdefinering, behovsverifisering, markedsundersøkelser/-analyser, arrangere leverandørkonferanser, utforme kravspesifikasjon, juridisk kvalitetssikring av prosedyrevalg, konkurransegrunnlag og kontrakt m.m. Gjennomføring av anbudskonkurransen vil omfatte oppgaver som kunngjøring av konkurransen, evaluere kvalifikasjonssøknader og tilbud, foreta nødvendige avklaringer eller avvisninger, håndtere klager, inngå kontrakter m.m. Anskaffelsesprosessen er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Samordningsenheten bør være ansvarlig for å forvalte inngåtte rammeavtaler. Aktuelle oppgaver i avtaleforvaltningen vil hovedsakelig være oppfølging av avvik på rammeavtalens bestemmelser (mislighold og mangler), møter med leverandørene, revisjon av leveranser foretatt via rammeavtalen og informere om rammeavtalen til virksomhetene. Dette er oppfølging av selve avtaleforholdet og ikke den løpende oppfølging av bestillinger og enkeltleveranser som den enkelte bruker av rammeavtalen må gjøre selv.

En annen kjerneoppgave for innkjøpsenheten vil være å veilede de enkelte virksomhetene ved avrop på rammeavtalene. Dette vil særlig gjelde der innkjøpsenheten har inngått rammeavtaler hvor avrop skjer ved minikonkurranser forut for kontraktstildeling. Innkjøpsenheten vil ha inngående kjennskap til hvordan avropene skal foretas korrekt, og bør

⁶¹ For informasjon om SKI, se vedlegg 1.

ha ansvaret for å veilede om dette. Dette inkluderer også utarbeidelse av avropsrutiner for de ulike rammeavtalene.

5.4.2 Andre innkjøpsrelaterte oppgaver

I tillegg til å inngå og forvalte rammeavtaler tilbyr noen innkjøpsentraler også andre innkjøpsrelaterte tjenester, som anskaffelsesfaglig og juridisk veiledning og rådgivning. I Finland har Hansel fått i oppdrag fra Finansministeriet å tilby konsulenttjenester som konkurransegjennomføring og innkjøpsfaglig rådgivning til sine kunder. Omfanget på tjenestene har hittil vært svært begrenset – anslagsvis 2-3 årsverk - men Hansel opplever en stor etterspørsel etter slike tjenester, og regner med at omfanget vil øke de neste årene. I Norge tilbyr DepKjøp anskaffelsesfaglig rådgivning til alle departementene, Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten i tillegg til å inngå samordnede rammeavtaler. DepKjøp melder om stor etterspørsel etter tjenesten. Referansegruppen har også pekt på et stort behov for veilednings- og rådgivningstjenester på anskaffelsesområdet i statlig sektor.

Riksrevisjonen har i en årrekke rapportert i sin årlige rapport om revisjon og kontroll (Dokument 1)⁶² om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket ved statlige innkjøp. I 2010-2011 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av mulige årsaker til at statlige virksomheter ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser.⁶³ Undersøkelsen viste at ansvarlige innkjøpere ofte ikke har god nok kompetanse på dette regelverket.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomførte i 2012 intervjuer med 25 små statlige virksomheter for å undersøke behovet for fellestilbud på IKT- og innkjøpsområdet.⁶⁴ På innkjøpsområdet var det et klart ønske om en tilgjengelig rådgivningsinstans for virksomhetene.

DIFI bistår med veiledning om en rekke områder som er relevante for offentlige anskaffelser som innovasjon, miljø- og sosiale hensyn, og elektronisk handel. Den enkelte virksomhet kan også få individuell veiledning gjennom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) tilbyr også veiledning om anskaffelsesregelverket gjennom veilederen til reglene for offentlig anskaffelser og fortolkningsuttalelser.

DepKjøp tilbyr slike tjenester i begrenset omfang til departementsfellesskapet. På det private markedet finnes det selskaper som tilbyr juridisk rådgivning på anskaffelsesområdet, og det finnes en rekke konsulentfirmaer som kan bistå med innkjøpsfaglig rådgivning og konkurransegjennomføringstjenester.⁶⁵

5.5 Prioritering av innkjøpskategorier og avtaleområder

Innkjøp deles vanligvis inn i hovedgrupper: investeringskjøp (som for eksempel bygg og anlegg), og kjøp av tjenester og varer, hver gruppe med sine innkjøpskategorier tilpasset marked eller anvendelsesområde hos kjøper.

Innkjøpskategorier tar gjerne utgangspunkt i produktet eller tjenesten i seg selv, brukerbehov, samt bruk og formål med produktet eller tjenesten. Innen en innkjøpskategori er det gjerne

⁶² Resultat fra revisjonen av departementene og underliggende virksomheter rapporteres én gang i året, i Riksrevisjonens Dokument 1.

⁶³ [Dokument 3:6 \(2010-2011\)](#)

⁶⁴ [Administrative støttefunksjoner i staten – en forstudie \(Difi-notat 2012:2\)](#)

⁶⁵ Det er en stadig økende etterspørsel etter denne type tjenester hos offentlige kunder. Dette har medført at en rekke nye leverandører med ekspertise innen innkjøpsområdet har blitt etablert, samtidig som eksisterende advokatfirmaer og konsulentfirmaer har satset sterkt innenfor innkjøpsområdet.

flere avtaleområder. For eksempel er det mange avtaleområder innenfor kategorien IKT; pc, server, programvare etc. Innenfor hvert avtaleområde kan det gjerne inngås flere kontrakter ut fra hensyn til beredskap, sortiment, geografi, virksomhetssegment mv. Et avtaleområde kan gjerne gjøres til gjenstand for en samlet anskaffelse, men kan også deles opp i flere konkurranser. For praktisk innkjøpsarbeid må både avtaleområder og kontrakter spesifiseres.

5.5.1 Innkjøpskategorier og prioriterte avtaleområder i Norden

Innkjøpssamordning i Norden viser generelt flere likhetstrekk, og valg av avtaleområder har tydelig sammenfallende løsninger. Selv om prioriterte kategorier og avtaleområder er noe ulike, er følgende fellestrekk sentrale:

- stort volum
- enkel og generell spesifisering med lite behov for individuell tilpasning
- (likt) behov hos de fleste som er omfattet av samordningen/løsningen
- (tidligere) god erfaring med felles anskaffelser
- strategisk/politisk ønske om å prioritere samordning

Samordningsenheten kan selv foreslå avtaleområder. Deltakerne initierer imidlertid ofte ønskede avtaleområder.

Dagens innkjøpskategorier i de tre nordiske landene (se tabell 1 i kap. 3.2.2) sammenfaller med anbefalinger fra de norske innkjøpsorganisasjonene. Metodikken og erfaringene fra norske og nordiske innkjøpssentraler er i stor grad sammenfallende. Metoden for prioritering og valg av avtaleområder er resultat av:

- sammenstilling av erfaringer fra tidligere anskaffelsesprosesser, markedsundersøkelser og ekspertvurderinger
- vurdering av ønsker fra virksomheter og interne forslag til avtaleområder for innkjøpssamordning
- overordnet beslutning⁶⁶ i Samordningsenheten om valg av avtaleområder.
- tidlig kommunikasjon med markedet og oppdragsgiverne om hvilke anskaffelser virksomheten planlegger å gjennomføre, med plan for når disse konkurransene skal gjennomføres
- avklaring av hvilke oppdragsgivere som deltar og avklaring av omfang av produktområder
- definering av behov og klar avgrensning av produktområde i konkurransegrunnlaget kravspesifisering for den enkelte anskaffelse
- gjennomføring av konkurranse med oppsummering av erfaringer
- løpende vurdering av avtalene med tanke på ny konkurranse - på bakgrunn av erfaringene fra konkurransen og avtaleperioden

Erfaringer fra arbeidet med å prioritere og velge avtaleområder tilsier følgende suksesskriterier:

- langsiktig planlegging
- utstrakt bruk av erfaringer
- dialog med markedet

Brukerundersøkelser blant kjøpere og leverandører i Finland og Danmark viser at denne tilnærmingen har gitt bedre markeds- og brukertilpassede avtaler.

⁶⁶ Denne beslutningen legges ikke utenfor Samordningsenheten

Gjennom slike tilnærminger har blant annet hensyn til SMB-markedet og innovasjon blitt godt ivaretatt. Innovasjonseffekten er ikke dokumentert, men de nordiske organisasjonene kan vise til eksempler på innovasjon på enkeltstående avtaleområder, f.eks. programvare med åpen kildekode. SMB-effekten er også gjennomgående stor. Statistikk på avtaleporteføljen til de nordiske organisasjonene viser at SMB-virksomheter utgjør majoriteten av antall leverandører på løpende rammeavtaler.

Sammenfallet i innkjøps kategorier og prioriterte avtaleområder for de nordiske innkjøpsentralene, som vist i tabell 1, indikerer hvilke avtaleområder som kan være egnet for samordning i Norge.

Gode prosesser for prioritering og valg kan identifisere avtaler og avtaleområder egnet for samordning. Dette forutsetter innkjøpsfaglig kompetanse og tydelige etablerte styringslinjer for valg.

Avtalelojalitet kan også være en indikator på om et avtaleområde er egnet for samordning. De nordiske innkjøpsorganisasjonene måler avtalelojalitet for de ulike avtalene og avtaleområdene. Signaler fra de nordiske innkjøpsorganisasjonene vedrørende manglende lojalitet kan skyldes følgende utfordringer ved:

- innkjøpsprosess - avtalene er ikke tilpasset brukernes behov
- spesifisering – definerer av behov og løsning blir i stor grad gjennomført av den enkelte bruker
- kommunikasjon - avtaleområder der beslutninger rundt innkjøpet foretas svært desentralisert og fragmentert

Der bør derfor utvises forsiktighet med å innlemme avtaleområder, der slike utfordringer er fremtredende, i en innkjøps samordning.

5.5.2 Innkjøps kategorier og avtaleområder som foreslås samordnet i Norge

På bakgrunn av erfaring fra norske og nordiske innkjøpsentraler foreslår FAD at følgende forhold blir klarlagt før gjennomføring av en anskaffelsesprosess og valg av et avtaleområde:

- samtlige roller involvert i prosessen beskrives
- prosess for vurdering og prioritering av avtaleområder
- kompetansekrav til gjennomføring av innkjøpsarbeidet
- kommunikasjon av beslutningsprosesser, generelt og for anskaffelsesprosessene spesielt.

Ved at disse forhold blir avklart kan Samordningsenheten vurdere egnede avtaleområder for samordning i samråd med brukerne av avtalene.

I prosjektet ”Samordning av det statlige IKT området”,⁶⁷ er innkjøp ett av områdene der det konkluderes med en sterk statlig samordning på kjøp av standard utstyr, programvare og tjenester. Som det framgår av kap. 4 er det gjennomført en egen analyse av dette markedet⁶⁸ der det framgår at besparingspotensialet ved å samordne IKT anslås til om lag 25 prosent av dagens innkjøpskostnad. Videre anføres det at samordning av statlige innkjøp ikke medfører at staten får uheldig innkjøpsmakt, fordi markedene for maskinvare og programlisenser i stor grad er internasjonale. Videre har IKT vært en sentral innkjøpskategori for flere av de andre nordiske innkjøpsenhetene. IKT framstår således som et område som er velegnet for samordning.

⁶⁷ Difi rapport 11-2012: ”Samordning av det statlige IKT området”

⁶⁸ [Oslo Economics 2012: ”Sentralisering av IKT-funksjoner i staten”](#)

Basert på nordiske og norske erfaringer og Konkurransetilsynets vurderinger, bør følgende kategorier blir vurdert for innkjøpssamordning, se tabell 6.

Tabell 6 Kategorier og prioriterte avtaleområder

Prioriterte områder
IKT, standard utstyr, programvare og tjenester
Telekommunikasjon
Kontorrekvisita og –utstyr
Møbler
Energi

5.6 Obligatorisk eller frivillig deltakelse

Spørsmålet som drøftes i dette kapittelet er om det skal være obligatorisk eller frivillig for statlige virksomheter å delta i en statlig samordning av innkjøp, eller om det bør velges en mellomvariant. Nordiske og europeiske innkjøpssentraler har valgt ulike tilknytningsmodeller.⁶⁹ Noen land har valgt mellomløsninger der enkelte virksomheter er forpliktet til å delta i statlig innkjøpssamordning, mens andre virksomheter står fritt til å velge - dersom de anser det som en økonomisk fordelaktig løsning.

Valg av tilknytningsmodell kan ha stor betydning for omfang av effektiviseringsgevinster ved statlig innkjøpssamordning. Modellvalg kan også være avgjørende for pris- og andre gevinster, som bedre kvalitet på varer og tjenester, og kontraktbetingelser. Valget kan også ha betydning for statlige virksomheters rådighet over egen innkjøpspolitikk. I et styringsperspektiv kan tilknytningsvalg påvirke myndighetenes mulighet til å bruke innkjøpssamordning for å sikre økt standardisering i statlig sektor.

Rammevilkårene for etablering av eventuell ny Samordningsenhet er betydelig endret siden nedleggelsen av Statskjøp (i 2002), særlig med hensyn til struktur, teknologi og marked. Erfaringer fra Statskjøp er derfor i liten grad behandlet.

5.6.1 Anskaffelsesregelverkets krav til forutberegnelighet

I henhold til lov om offentlige anskaffelser § 5 skal offentlige oppdragsgivere sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen. Kravet innebærer blant annet at kunngjøring av en anbudskonkurranse skal inneholde informasjon om omfanget av anskaffelsen, og hvilke virksomheter som vil benytte seg av avtalene. I forkant av hver anbudskonkurranse må det derfor avklares hvilke oppdragsgivere som ønsker å delta på rammeavtalen.

Det vil ikke være adgang for nye oppdragsgivere å tiltre avtalen i etterkant av kunngjøringen av konkurransen, eller ved avtaleinngåelsen. For å sikre bred deltakelse på rammeavtalen kan det derfor vurderes å ta inn opsjon i konkurransegrunnlaget for at bestemte virksomheter på definerte vilkår senere kan knytte seg til avtalene.

Frivillighet i denne sammenheng innebærer ikke at virksomhetene fritt kan tiltre og benytte inngåtte rammeavtaler, men at virksomheten kan velge om de vil delta på en rammeavtale

⁶⁹ OECD 2011: [«Centralised purchasing systems in the European Union», Sigma paper no.47, 2011](#)

som skal gjøres til gjenstand for konkurranse. Dette må virksomhetene avgjøre før anskaffelsesprosessen påbegynnes.

5.6.2 Obligatorisk deltakelse i innkjøpssamordning

Obligatorisk deltakelse vil innebære at samtlige omfattede virksomheter blir pålagt å delta i rammeavtalene som inngås av Samordningsenheten. Det vil ikke være anledning for virksomhetene å trekke seg fra ordningen. Ved behov for anskaffelser som kan dekkes ved leveranser omfattet av rammeavtalene, vil virksomhetene være forpliktet til å avrope på rammeavtalene, uavhengig av om alternativer kan gi bedre priser, kvalitet eller vilkår, eller mulighet for mer optimal tilpasning til egne behov (med mindre det er tatt forbehold).

Fordelen med en obligatorisk ordning er at den sikrer et bredt forutsigbart kundegrunnlag, og gir størst mulig volum på de aktuelle produkter og tjenester. For leverandørene blir rammeavtalene derfor svært attraktive, og øker deres insentiv for å gi best mulig tilbud, priser, kvalitet og betingelser.

I Danmark er alle statlige myndigheter obligatorisk forpliktet til å delta i rammeavtaler inngått av Statens Indkøb. Den obligatoriske ordningen garanterer leverandørene et visst salg av varer og tjenester, og øker insentiv til å tilby gode priser.

En obligatorisk innkjøpsordning antas å sikre kostnadseffektiv organisering av innkjøp i staten. Hvis deltakelse i rammeavtalene er obligatorisk for virksomhetene, vil de ikke ha behov for særskilt kompetanse på de produktområdene som er omfattet av rammeavtalene. Virksomhetene vil dermed få større anledning til å fokusere på mer virksomhetsspesifikke (sektor- og fagspesifikke) innkjøp.

Obligatorisk deltakelse på rammeavtaler er særlig fordelaktig i oppstartsfasen, fordi den sentrale innkjøpsenheten kan tilby store volum for leverandørene, og få på plass gode og attraktive rammeavtaler både for leverandører og offentlige oppdragsgivere. Dette kan skape positive ringvirkninger ved at offentlige oppdragsgivere opplever at sentral innkjøpsenhet kan tilby bedre priser og kvalitet.

En obligatorisk innkjøpsordning kan legge til rette for økt grad av standardisering. Dette er særlig aktuelt ved kjøp av blant annet IKT-produkter, IKT-systemer samt sikkerhets- og beredskapsprodukter. Bruk av fellesspesifikasjoner kan også gi økt grad av standardisering på tvers av statlig sektor, og kan gi effektiviseringsgevinster for arbeidsoppgaver, både internt og mellom statlige virksomheter.

En av svakhetene ved en obligatorisk ordning er at den til en viss grad reduserer virksomhetenes råderett over egen innkjøpspolitikk. Dette kan oppleves ufordelaktig for virksomhetene, fordi de kan miste muligheten til å velge bort antatt uegnede avtaler; eksempelvis at produktkvaliteten oppleves som utilstrekkelig, eller at utvalget ikke tilfredsstillir virksomhetenes behov. Dersom virksomhetene mener anskaffelser på egenhånd vil gi bedre tilbud, kan dette øke risikoen for avtalelekkasjer.

5.6.3 Frivillig deltakelse i innkjøpssamordning

I en ordning med frivillig deltakelse vil virksomhetene selv avgjøre om de ønsker å delta på rammeavtalene. Samordningsenheten må innhente fullmakt fra den enkelte virksomhet som skal delta i forkant av hver anbudskonkurranse. Har virksomheten akseptert å delta i anbudskonkurransen vil den være forpliktet til å benytte rammeavtalen ved behov for

anskaffelser som er omfattet. Frivillighet omfatter dermed bare selve deltakelsen i rammeavtalen.

Frivillighet gir et incitament til den sentrale innkjøpsenheten om å tilstrebe rammeavtaler som er konkurransedyktige på pris og kvalitet. Dersom den sentrale innkjøpsenheten ikke klarer å inngå tilstrekkelig attraktive avtaler, vil ikke oppdragsgiverne ønske å delta på rammeavtalene ved fornyelse/ny konkurranse. Oppdragsgivere vil da heller ikke delta i nye anskaffelser på grunn av usikkert resultat. Dette vil være et vesentlig risikomoment, dersom den sentrale innkjøpsenhetens inntekter er basert på en omsetningsavgift på de inngåtte rammeavtalene. En ordning med frivillig deltakelse antas å styrke brukertilfredsheten og brukernes lojalitet til avtalene.

En utfordring med frivillig deltakelse er at Samordningsenheten ikke oppnår forutsigbarhet og volum på innkjøpsporteføljen. Samordningsenheten kan dermed ikke tilby leverandørene like attraktive salgsvolum som ved en obligatorisk ordning. Dette kan gi dårligere priser, kvalitet og betingelser for brukerne. Innkjøpssamordningen vil i neste omgang bli mindre attraktiv for virksomhetene, og oppslutningen om fremtidige anbudskonkurranser kan gradvis avta.

En løsning med frivillig deltakelse vil være mindre kostnadseffektiv, ettersom virksomhetene som ikke deltar på rammeavtalene vil bruke tid og ressurser på å inngå egne rammeavtaler.

5.6.4 Obligatorisk ordning med aktivt fravalg

I en obligatorisk ordning med aktivt fravalg vil samtlige rammeavtaler være obligatoriske, med mindre virksomheten aktivt velger å fratruke deltakelse på enkeltavtaler. Virksomhetene må i så fall begrunne sitt valg. Dette er en ordning man har valgt i Sverige. Statens inkøpscentral mener at denne valgfriheten er et viktig insentiv for økt oppslutning om rammeavtalene.

En obligatorisk ordning med aktivt fravalg kan gi tilsvarende fordeler som en obligatorisk ordning, jf. punkt 6.1.3, samtidig som den ikke fratruke virksomhetene råderett over egen innkjøpspolitikk. Dersom en rammeavtale er uegnet, eller ikke dekkende for virksomhetenes behov, kan de velge å fratruke rammeavtalen i forkant av kunngjøringen av anbudskonkurransen.

Det kan stilles krav om at valg om å fratruke må begrunnes, men Samordningsenheten kan ikke overprøve fravalget. Slike begrunnelser kan være et viktig signal om at kartlegging og definering av behov er utilstrekkelig definert i forslaget til konkurranse. Begrunnelsene kan da brukes til å tilpasse konkurransen eller fremtidige konkurranser bedre til det behovet statlige virksomheter har.

5.6.5 Blanding obligatoriske og frivillige rammeavtaler

I denne type "blandingsordninger" vil den sentrale innkjøpsenheten inngå både obligatoriske og frivillige rammeavtaler. Valget kan for eksempel avhenge av de ulike produktenes eller tjenestenes standardiseringsgrad. En alternativ løsning er å gjøre ordningen obligatorisk for visse virksomheter og frivillig for andre, for eksempel obligatoriske rammeavtaler for departementene, og frivillige rammeavtaler for underliggende virksomheter.

Denne modellen forutsetter tydelig mandat for å avgjøre tilknytningsform og omfang på aktuelle rammeavtaleområder. Hansel opererer med en modell der bruk av rammeavtalene hovedsakelig er frivillig. Finansministeriet i Finland har imidlertid vedtatt at enkelte rammeavtaler (ca. 15 av 70) skal være obligatoriske for sentrale offentlige virksomheter.

Dette gjelder for eksempel elektrisitet, drivstoff, visse kjøretøy, kontorrekvisita, kontormøbler, reisetjenester og PCer.

5.7 Virksomheter som bør omfattes av statlig innkjøpssamordning

Sverige og Finland angir mest detaljerte kriterier for hvilke virksomheter som kan være omfattet av en statlig innkjøpssamordning. I Sverige og Danmark blir det også definert hvilke virksomheter som er obligatorisk (som skal delta) tilknyttet. De som er obligatorisk tilknyttet omfatter sentral statlig virksomhet som er underlagt departemental styring, det vil si der staten er rettssubjekt.

Virksomhetene må forholde seg til en innkjøpssamordning noe ulikt avhengig av om virksomheten er obligatorisk omfattet eller om den kan delta frivillig i en samordning, herunder:

- I de virksomhetene som er obligatorisk omfattet av innkjøpssamordning, må virksomheten ta et aktivt valg for å stå utenfor innkjøpssamordningen. Dette prinsippet tydeliggjør virksomhetsleders ansvar for virksomhetens innkjøp, uavhengig av tilknytning til samordningen. Dersom virksomheten velger å stå utenfor samordningen på ett eller flere avtaleområder må virksomheten selv ta ansvar for å gjennomføre disse innkjøpene.
- Virksomheter som ikke er obligatorisk tilknyttet innkjøpssamordningen må aktivt henvende seg til Samordningsenheten og anmode om deltakelse i konkurranser. Virksomheten må deretter gi Samordningsenheten fullmakt til å gjennomføre anskaffelsesprosessen på sine vegne.

Deltakelse i innkjøpssamordning må være avklart i forkant av konkurranser, og er bestemmende for den enkelte deltakende virksomhets forpliktelser, jf. LOA § 5 om forutberegnelighet.

I hvilken grad tilknytningen til innkjøpssamordning er obligatorisk eller frivillig kan ha betydning for vurderinger av hvilke virksomheter som bør omfattes av innkjøpssamordning.

Statlige virksomheter har et stort årlig innkjøpsvolum. Tabell 7 viser at statlige virksomheter, statsforvaltningens, innkjøp utgjorde i 2011 168 mrd. kr. Samlede offentlige innkjøp var ca. 400 mrd. kr.

Tabell 7 Offentlige innkjøp, årlig i kroner

Kilde: www.ssb.no

Offentlige innkjøp. 2010-2011

Offentlige innkjøp	Milliarder kroner		Endring i prosent
	2010*	2011*	
I alt	376,3	398,2	5,8
A. Offentlig forvaltning	302,8	314,2	3,8
Statsforvaltningen	162,1	168,5	3,9
Statsforvaltn. ekskl. forsvaret	141,5	144,5	2,1
Forsvaret	20,6	24,0	16,3
Kommuneforvaltningen	140,7	145,7	3,6
Kommuner	115,5	118,4	2,5
Fylkeskommuner	25,2	27,4	8,8
B. Offentlig forretningsdrift	73,5	84,0	14,3
Statlig ekskl. oljesekt.	4,1	3,6	-13,0
Oljesektoren	65,4	74,5	13,9
Kommunal og fylkeskom.	3,9	5,9	48,6

For virksomheter som er en del av staten som rettssubjekt er det praksis å utforme felles løsninger og styringsprinsipper som iverksettes gjennom regjeringsbeslutninger. For de virksomhetene som ikke er en del av staten som rettssubjekt, gjennomføres styringen via egne styringsorgan. Dette medfører at disse virksomhetene kan være mer fristilt direkte statlige styringslinjer, og for eksempel ha egne styrer. Ut fra dette kan forvaltningsorganer fremstå som mer direkte statlig styrt. Statlige selskaper kan da være mer fristilt direkte statlig styring.

Forvaltningsorganer som er en del av rettssubjektet staten vil ha en lik risiko- og ansvarsprofil. For statlige virksomheter som er et eget rettssubjekt vil risiko- og ansvarsprofil variere etter organisasjonsform og vedtekter for den enkelte virksomhet.

Statlige virksomheter har ulike oppgaver og en kan skille mellom tre grupper av oppgaver:

- myndighetsutøvelse
- forretningsmessig virksomhet
- ivaretagelse av andre særskilte oppgaver

Myndighetsutøvelse kan bare tillegges forvaltningsorganer (staten som rettssubjekt).

Med hensyn til styringslinjer, risiko- og ansvarsprofil, samt typisk oppgavestruktur, kan det være mer tydelige sammenfallende trekk blant forvaltningsorgan enn det vil være mellom øvrige virksomheter styrt av staten. I en oppstart av innkjøpssamordning vil det være en fordel med en portefølje av oppdragsgivere som har relativt lik struktur og tydelige ensartede styringslinjer. Ensartede styringslinjer kan ha ulik betydning avhengig av om ordningen er obligatorisk eller frivillig. På bakgrunn av disse forhold foreslås det at deltakere i en statlig innkjøpssamordning ved oppstart bør omfatte statlige forvaltningsorganer. Statlige forvaltningsorganer har strukturelle fellestrekk som kan være et godt utgangspunkt for en samordning av statlige innkjøp. Ved oppstart bør det være en portefølje av oppdragsgivere som gir et signifikant innkjøpsvolum.

Deltakelse i samordning av statlige innkjøp bør ikke begrenses utover de grenser anskaffelsesregelverket setter for deltakelse. Modellen brukt i Sverige for avgrensning av hvilke virksomheter som kan delta i en statlig innkjøpsamordning er hensiktsmessig å bruke for vurdering av om enkeltvirksomheter kan delta. Vurdering av hvilke virksomheter som kan delta må legges til samordningsenheten, som står juridisk ansvarlig for anskaffelsesprosessene.

5.8 Vurdering

5.8.1 Tjenester og oppgaver i statlig innkjøpssamordning

Der et stort behov for anskaffelsesfaglig rådgivning blant statlige virksomheter. Særlig gjelder dette mindre statlige virksomheter som mangler ressurser til å etablere egne innkjøpsavdelinger/-enheter. Arbeidet med å utrede ulike former for samordning har imidlertid vært avgrenset til å gjelde innkjøpsrelaterte oppgaver som inngåelse og oppfølging av rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter.

Erfaringene fra de nordiske innkjøpssentralene er entydige når det gjelder hvilke oppgaver som bør tillegges en samordningsenhet, og at det er klare fordeler ved at en samordningsenhet både gjennomfører anbudskonkurranser og inngår rammeavtaler, og deretter følger opp disse rammeavtalene.

Samordningsenheten bør i størst mulig grad legge til rette for at virksomhetene kan foreta gode avrop på rammeavtalene. Det er viktig å maksimere utbyttet av rammeavtalene ved at enheten yter støtte til kundene når de skal foreta avrop. Avropsprosesser kan være kompliserte for innkjøpere uten særlig erfaring, og en samordningsenhet, som vil stå for utforming av avropsprosedyrene, må ha som oppgave å veilede virksomhetene gjennom prosessene.

Selve gjennomføringen av bestillinger/avrop på rammeavtalen er en oppgave virksomhetene i utgangspunktet bør foreta på egen hånd, fordi de er nærmest til å vurdere egne behov, hvilke krav og kriterier som er viktigst og hvordan leverandørens tilbud skal evalueres.

Virksomhetenes behov for bistand til gjennomføring av minikonkurransene bør i størst mulig grad løses gjennom veiledning fra en samordningsenhet. En løsning der innkjøpsenheten tar helt eller delvis ansvar for gjennomføringen av avrop og minikonkurranse, vil kreve et tett og nært samarbeid med virksomhetene. Dette vil være svært tids- og ressurskrevende for en innkjøpsenhet, og vil kreve større ressurstilførsel enn hva som er lagt opp til her.

5.8.2 Obligatorisk eller frivillig deltakelse

Det er et krav i lov om offentlige anskaffelser at det skal være kjent hvilke oppdragsgivere som deltar i en konkurranse slik at det er helt klart for tilbyder hvilke virksomheter som vil være omfattet av en kontrakt dersom leverandøren skulle vinne konkurransen.

For en samordningsenhet, som vil ha ansvaret for gjennomføring av anskaffelsen, må det etableres en effektiv måte å administrere deltakerne i konkurransene. Hvem som skal delta må være avklart på et tidlig tidspunkt i planlegging av konkurransen for å fange opp behov og omfang.

I en vurdering av hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for virksomheters deltakelse i en statlig innkjøpsamordning er det derfor flere momenter som må vurderes:

- krav til forutberegnelighet
- ønske om tilstrekkelig samlet volum i konkurranser
- fullmakt for samordningsenheten til å gjennomføre en anskaffelse
- administrasjon av deltakelse i konkurranser
- oppdragsgiveres ansvar og behov for egen styring/forvaltning

I utgangspunktet finnes det klare fordeler ved å etablere en obligatorisk ordning. En slik løsning kan umiddelbart sikre en samordningsenhet et bredt og forutsigbart innkjøpsvolum i konkurranser ved at mange oppdragsgivere er tilsluttet ordningen. Dette vil igjen gjøre enhetens rammeavtaler forutsigbare, attraktive for leverandørene og øke sannsynligheten for at leverandørene gir gode tilbud. En slik ordning vil være relativt enkel å administrere for en samordningsenhet. Oppdragsgivere vil imidlertid bli fratatt egen rett til å kunne styre anskaffelsesområdet og vil kunne påberope seg ansvarsfrihet blant annet for økonomistyring på de områder som er omfattet.

Obligatorisk deltakelse i rammeavtaler vil være særlig fordelaktig i oppstartsfasen. Det er imidlertid rimelig å anta at flere virksomheter i oppstarten kan være skeptiske til en samordningsenhets evne til å få på plass gode nok rammeavtaler, og vil avvende deltakelse i ordningen til de har fått vurdert de første rammeavtalene som inngås. Dersom mange nok virksomheter velger en slik avventende tilnærming vil dette kunne medføre at kundegrunnet ikke blir stort nok til at leverandørene vil være villige til å gi så gode priser og betingelser som de ellers ville ha gjort. Dette kan i neste omgang medføre at virksomheter melder seg av ordningen istedenfor at flere melder seg på ordningen, fordi rammeavtalene

ikke er attraktive nok. Deltakelse i innkjøpssamordningen bør derfor ha et obligatorisk element.

En frivillig ordning vil kunne gi et insentiv til en samordningsenhet om å jobbe hardt for å få på plass rammeavtaler som er konkurransedyktige på pris og kvalitet for å sikre at kundene er fornøyde. Dette gjelder særlig der frivillighet er kombinert med en ordning der enheten finansieres gjennom en avgift på leverandørenes salg via rammeavtalene. Det er en viss fare ved at en obligatorisk ordning vil frata virksomhetene kontroll over egen innkjøpspolitikk. Det kan skape stor misnøye hos virksomhetene dersom de opplever at de ikke får produkter/tjenester som er tilpasset deres særegne behov, at de får produkter/ tjenester av lavere kvalitet enn de er vant til eller at de får produkter/tjenester som er dyrere enn forventet. Slike faktorer kan bidra til stor grad av avtalelekkasjer ved at virksomhetene velger ikke å delta på de inngåtte rammeavtalene. Virksomhetene bør derfor kunne ha anledning til å fratte deltakelse i rammeavtaler når de mener at deres behov ikke kan dekkes av felles rammeavtaler.

En ordning med statlig innkjøpssamordning basert på obligatorisk deltakelse med aktivt fravalg vil kunne ta hensyn til flere utfordringer. En obligatorisk ordning vil gi stor grad av forutberegnelighet og sikre at en på forhånd definert portefølje av oppdragsgivere er definert. En obligatorisk ordning forutsetter at fullmakter er avgitt til Samordningsenheten på generell basis. En slik ordning vil da være relativt enkel å administrere, da alle oppdragsgivere er kjent. Ved å åpne for et begrunnet aktivt fravalg, pålegges den enkelte oppdragsgiver som er omfattet av ordningen å ta aktivt stilling til sin egen innkjøpsportefølje. I de tilfeller oppdragsgiver velger fravalg kan dette gi en samordningsenhet verdifull kunnskap om å innrette fremtidige konkurranser på en bedre måte. Oppdragsgiver vil heller ikke være hindret fra å finne de beste løsninger for sin egen virksomhet.

5.9 Høring

Basert på ovennevnte vurderinger ber FAD om synspunkter på følgende forslag: Det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter. Statlige forvaltningsorganer og andre virksomheter med statlig eierskap kan delta i samordning av statlige innkjøp.

Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser. Dette innebærer at statlige forvaltningsorganer vil være omfattet av den statlige innkjøpssamordningen, men stå fritt til å velge bort deltakelse på de enkelte anbudskonkurransene som gjennomføres. I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Disse virksomhetene kan søke om å tiltre ordningen. Dersom de velger å tilslutte seg ordningen så vil også de måtte foreta et aktivt fravalg dersom de ikke ønsker å delta i de enkelte anbudskonkurransene enheten gjennomfører.

Det foreslås videre at det innføres en begrunnelsesplikt for fravalg for deltakelse i en konkurranse, uten at fravalget overprøves. Dette for å gjøre en samordningsenhet bedre i stand til å vurdere fremtidige behov og tiltak for å øke servicenivået.

En samordningsenhet bør vedlikeholde en liste over hvilke virksomheter som er omfattet av den statlige innkjøpssamordningen. Listen bør være offentlig tilgjengelig og inngå som grunnlag for hver enkelt konkurranse og kontraktsinngåelse som gjennomføres.

Kategorier med stort volum og høy grad av standardisering kan bidra til å sikre gode resultater ved etablering av en statlig innkjøpssamordning.

Det foreslås at innkjøpskategorien standard IKT (utstyr, programvare og standardtjenester) inngår i anskaffelsesporteføljen ved etablering av en statlig innkjøpssamordning. Dette sammenfaller med konklusjonen i rapporten »Sentralisering av IKT-funksjoner i staten» og med erfaringer og anbefalinger fra de nordiske innkjøpsorganisasjonene.

Basert på nordiske og norske erfaringer foreslås det i tillegg at også følgende kategorier blir vurdert for innkjøpssamordning:

- telekommunikasjon
- kontorrekvisita og -utstyr.
- møbler
- energi

Denne listen over foreslåtte innkjøpskategorier er en veiledning til å finne mulige avtaleområder hvor statlige innkjøp kan samordnes. En rekke faktorer vil påvirke egnethet og prioritering av avtaleområder, slik at denne listen vil kunne endres.

En samordningsenhet kan innenfor regelverket om offentlig støtte levere tjenester som er knyttet til å utføre innkjøpssamordning og følge opp med rådgiving knyttet til de avtaleområder og avtaler som er inngått. Rådgivingstjenester utover dette mener FAD at en samordningsenhet ikke bør utføre. Det understrekes imidlertid at tilbudet om veiledning på offentlige anskaffelser ikke må reduseres som følge av tiltak knyttet til samordning av innkjøp.

Som nevnt over foreligger det et stort behov for rådgivningsbistand blant statlige virksomheter, og særlig de mindre virksomhetene. Dette behovet vil vedvare selv om en sentral innkjøpsenhet opprettes. Egne tiltak for å fylle dette behovet bør derfor vurderes nærmere.

Oppsummert foreslår FAD følgende som det bes om høringsinstansenes syn på:

- Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser
- I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Disse virksomhetene kan søke om å tiltre ordningen.
- Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale.

6. Organisering, styring og finansiering

6.1 Innledning

Formell organisasjonsform regulerer de rettslige forhold mellom regjering/departement (statsmyndighetene) og en virksomhet som eies, drives eller finansieres av staten. Virksomhet brukes her som en fellesbetegnelse på forvaltningsorganer (etater) og selskap/foretak. Organisasjonsformen legger rammene for statsmyndighetenes styring og ansvar og virksomhetenes handlingsrom.

Organisasjonsløsning er et middel, ikke et mål i seg selv. Alternative organisasjonsløsninger må vurderes i lys av det som er formålet med virksomheten. Ved valg av organisasjonsform er oppgaven å finne den rette balansen i avveiningen mellom tre hovedhensyn, herunder:

- behov for styring og kontroll ut fra politisk og konstitusjonelt ansvar
- behov for å begrense direkte ansvar; administrativt, juridisk og økonomisk
- virksomhetens behov for handlingsrom for effektiv oppgaveløsning

I avveiningen mellom disse tre hovedhensynene er virksomhetens art avgjørende. Her kan det skilles mellom tre hovedtyper:

- myndighetsutøvelse
- forretningsmessig virksomhet
- ivaretagelse av andre særskilte oppgaver

Dersom oppgaven er myndighetsutøvelse, vil dette normalt legges til et forvaltningsorgan. Er derimot virksomhetens formål å drive forretningsmessig virksomhet, vil dette normalt legges til juridisk selvstendig virksomhet utenfor statsforvaltningen. Valg av organisasjonsform for virksomhet som er satt til å ivareta andre oppgaver enn myndighetsutøvelse, må vurderes ut fra oppgavens art. Med mindre særlige forhold taler for at oppgaven bør ivaretas av et forvaltningsorgan, bør oppgaven legges til et organ utenfor statsforvaltningen.

Statlige virksomheter er i mange tilfeller tillagt to eller alle tre oppgavetyper. Dette må det tas hensyn til ved valg av organisasjonsform, eventuelt ved at virksomheten inndeles etter oppgavetyper og at enkelte oppgaver organiseres særskilt innenfor virksomheten, eventuelt skilles ut som egne enheter.

6.2 Samordningsenhetens funksjon, oppgaver og innretning

Samordningsenheten skal gjennomføre prosesser for å etablere rammeavtaler og forvalte inngåtte avtaler på vegne av statlige virksomheter. Innkjøpskategorier og avtaleområder skal være relevante ut fra statlige virksomheters behov. Samordningsenheten må prioritere hvilke områder det er aktuelt å inngå rammeavtaler for, følge opp og yte rådgivningstjenester for inngåtte avtaler etter nærmere avtale med den enkelte virksomhet.

Gjennomføring av konkurranser og oppfølging av avtalebrukerne vil være primæroppgavene for Samordningsenheten, jf. kap. 5.4.

Slik innkjøpsamordningen er foreslått i kapittel 5 vil ikke avropet på rammeavtalene, mottaket og betalingen bli gjennomført av Samordningsenheten, men gjennomføres direkte av de virksomheter som selv kjøper varen eller tjenesten. Alle økonomiske transaksjoner mellom leverandører og avtalebrukere vil dermed gå utenom en sentral statlig innkjøpsvirksomhet.

Det er primært innkjøps kategorier med stort volum og høy grad av standardisering som egner seg for innkjøpssamordning, jf. kap. 5. Ved oppstart av Samordningsenheten foreslås det videre at det arbeides med inngåelse av rammeavtaler innenfor innkjøps kategori standard IKT. Senere vil det være aktuelt å utvide virksomhetsområdet til å omfatte andre innkjøps-områder med stort volum og høy grad av standardisering.

Erfaringer fra tilsvarende innkjøpssamordninger viser at kun inntil 20 prosent av den totale verdi av statlige anskaffelse er egnet for innkjøpssamordning. Dette innebærer at en betydelig del av anskaffelsene fortsatt må håndteres av de statlige virksomhetene.

Det foreslås at Samordningsenheten etableres med utgangspunktet at alle arbeidsprosesser skal være basert på e-handelsverktøy. Samordningsenheten bør også tilrettelegge for at statlige virksomheter kan bruke e-handelsverktøy når de kjøper på de avtalene enheten forvalter. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Etablering av Samordningsenheten forutsetter et klart mandat og tydelige styringslinjer. En effektiv innkjøpssamordning krever i tillegg avklart struktur og strategisk ledelse. Dette vil danne grunnlag for Samordningsenhetens kompetanse- og kapasitetsbehov. I tillegg må det etableres en modell som sikrer finansiering av virksomheten.

6.3 Mål for en ny statlig innkjøpsenhet

Samlet sett må løsningen som velges være den som på best mulig måte legger til rette for bedre kvalitet og effektivitet i statlige innkjøp. I denne vurderingen inngår følgende delmål:

- Samordningsenheten må fremstå som attraktiv for virksomhetene.
- Statlige virksomheter må gjennom Samordningsenhetens arbeid kunne gjøre bedre innkjøp mht. pris, kvalitet og funksjonalitet sammenliknet med hva de kunne ha oppnådd på egen hånd.
- Brukerne må gis muligheter for medinnflytelse i Samordningsenhetens anskaffelsesprosesser.
- Samordningsenheten må fremstå som attraktiv for potensielle og aktuelle ansatte, slik at man kan rekruttere og holde på nødvendige personalressurser.
- Samordningsenheten må fremstå som forståelig og fornuftig for aktuelle leverandører.
- Samordningsenheten må kunne styres politisk.

Andre viktige mål for Samordningsenheten:

- Samordningsenheten skal stimulere til konkurranse i leverandørmarkedet, bl.a. ved at den ikke direkte eller indirekte utelukker små eller nye leverandører.
- Samordningsenheten skal gjennom ulike tiltak stimulere til innovasjon hos leverandørene.
- Samordningsenheten skal redusere risikoen for feilinvesteringer, det vil si innkjøp av produkter, systemer eller tjenester som i praksis viser seg ikke å samsvare med definerte egenskaper og behov.
- Samordningsenheten skal styrke grunnlaget for samarbeid og samordning mellom aktuelle etater ved at disse investerer i kompatible systemer og utstyr.

6.4 Premisser og vurdering av finansiering for samordningsenheten

Sentrale premisser for organisering av Samordningsenheten er knyttet til tilbudets preg av å være frivillig eller obligatorisk, finansiering av virksomheten og hvordan deltakende virksomheter kan og bør gis innflytelse over Samordningsenhetens oppgaveløsning. Dersom tilbudet er obligatorisk og finansiert av brukerne tilsier det at brukerne må gis betydelig innflytelse over virksomhetens oppgaveløsning. Dersom brukerne har gode muligheter for

ikke å benytte Samordningsenhetens avtaler, vil brukernes behov for direkte innflytelse reduseres fordi den gis insentiv til å sørge for at brukernes interesser ivaretas.

6.4.1 Obligatorisk eller frivillig tilslutning

I kapittel 5 er det vurdert hvilke virksomheter som bør delta i statlig innkjøpsamordning. Det foreslås obligatorisk tilslutning for statlige forvaltningsorgan med mulighet for begrunnet aktivt fravalg for deltakelse i konkurranser. Øvrige statlige virksomheter kan tilslutte seg den statlige innkjøpsamordningen dersom de oppfyller kravene til deltakelse. For øvrig henvises det til kap. 5 for en nærmere redegjørelse av spørsmål om Samordningsenhetens tilbud skal være obligatorisk eller frivillig.

6.4.2 Finansiering

Det er vurdert tre former for å finansiere samordning av statlige innkjøp:

- Rammefinansiering over statsbudsjettet
- Avgift fra omsetningen over inngåtte avtaler, som betales av leverandør
- Timebasert betaling for tjenester

De nordiske innkjøpsorganisasjonene baserer seg primært på avgiftsbasert finansiering og enkelte tilbyr i tillegg salg av ulike timesbaserte konsulenttjenester. Tilsvarende finansiering har HINAS for sin innkjøpsvirksomhet i helsesektoren i Norge. Unntaket er Statens Inkøb, som rammefinansieres og der det danske Finansministeriet bruker beregnede besparelser på inngåtte avtaler til å redusere innkjøpsbudsjettene til de statlige virksomhetene.

Finansieringen er vurdert ut fra at følgende må være oppfylt:

- organisasjonen må ha tilstrekkelig finansiering i en oppstartsfase
- finansieringen må være tilpasset de oppgaver og arbeidsprosesser organisasjonen skal gjennomføre
- finansieringen skal gi incentiver til å gjennomføre effektive innkjøp

Finansieringsformene er vurdert ut fra fordeler og ulemper for den enkelte aktør. I tabellen nedenfor gjengis vurderinger av de ulike finansieringsformene.

Tabell 8 Vurdering av finansieringsform for Samordningsenheten

Finansiering	Statlig kjøper	Privat leverandør	Enhet for samordning
Timebasert, kjøperbetalt	-	0	- - -
Omsetningsavgift, leverandørbetalt	+++	+	+++
Rammebevilgning	++	++	+

Skala

fra - - - - til + + + +

(negativt til positivt)

Finansiering av samordning av statlige innkjøp gjennom betaling for utførte arbeidstimer forutsetter at den statlige kjøper på forhånd må godkjenne timebruken. Da tjenestene utføres på vegne av flere må timekostnadene deles mellom flere og det kan oppleves som svakt negativt for den statlige kjøper at en ikke har direkte kontroll med kostnadene og

fordelingsmodellen. Et annet forhold er at timekostnadene ikke vil være direkte koblet til de besparelser den statlige kjøper kan realisere i egen organisasjon. Den private leverandøren vil ikke være påvirket av denne finansieringsordningen hverken positivt eller negativt. For Samordningsenheten vil en timebasert finansiering være sterkt negativ. Finansieringsmodellen vil være krevende å administrere ut fra krav til å dokumentere bestilling, avtaler, leveranser og selve innkrevingsprosessen. I tillegg vil det være stor usikkerhet knyttet til forutsigbare inntekter da denne vil være avhengig av etterspurte og leverte tjenester.

Omsetningsavgift som leverandørene betaler vil være styrt av den faktiske omsetningen over inngåtte avtaler. For den statlige kjøper vil en slik ordning være sterkt positiv da finansieringen er avhengig av den faktiske bruken og der avgiften utgjør en marginal andel av selve kjøpet (avgift innbakt i pris fra leverandør). Statlig kjøper har ingen administrasjon med finansieringsordningen, men vil kunne ha god innsikt i hvor effektive avtalene er og hvordan de brukes gjennom de krav til dokumentasjon som ligger til grunn for ordningen. Leverandør vil ha hovedansvaret for å dokumentere hvordan avtalene blir brukt slik at dette kan danne grunnlag for beregning av finansieringen. Fordelen er at finansieringen er en fast prosentandel av kjøpet og at det ikke må betales avgift for mer enn den faktiske bruken av avtalene. Dette vil gi leverandøren gode muligheter til å følge opp avtaleområdene slik at avtalen blir brukt. Samordningsenheten vil også ha et godt insitament for at avtalene blir brukt for å sikre sine inntekter. Administrasjon av ordningen vil kreve noe ressursinnsats, men bør være relativt enkelt å administrere da den baserer seg på en presentsats av salgsvolum som lett kan utledes av leverandørens salgsstatistikk. For Samordningsenheten er ordningen sterkt positiv. Gjennom gode rapporteringsrutiner på faktisk salg over avtalene, sammen med gode kvalitets- og revisjonsrutiner for kontroll med riktig rapportering, vil finansieringsløsningen være godt egnet til effektiv avtaleoppfølging. På sikt vil også denne finansieringen gi en viss grad av forutsigbarhet etter hvert som avtalebruken stabiliserer seg etter de statlige kjøperes forbruksmønstre.

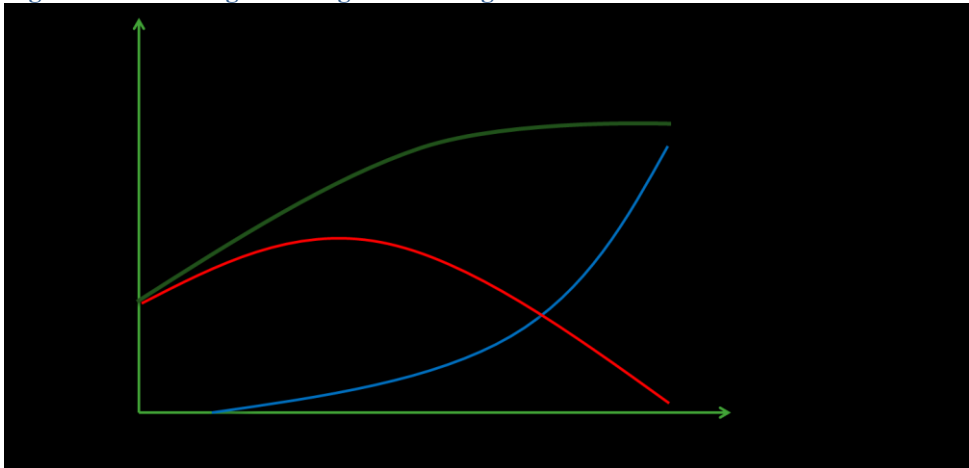
Finansiering basert på rammebevilgning over statsbudsjettet vil være positiv for statlig kjøper. Når bevilgningen er foretatt er den forutsigbar og vil kunne gi en indikasjon på hva Samordningsenheten kan levere av tjenester. Statlig kjøper har da ingen direkte befatning med finansieringen. For leverandøren vil en offentlig rammefinansiering av tjenestene som Samordningsenheten skal levere være sterkt positivt. For leverandøren vil finansieringen innebære en fordel ved å gi stor grad av forutsigbarhet og at den ikke vil være direkte knyttet til forretningsforhold mellom leverandør, statlig kjøper og Samordningsenheten. For Samordningsenheten kan rammefinansiering være svakt positivt. Rammefinansiering gir en forutsigbar handlingsramme innenfor ett budsjettår, men mindre muligheter for å tilpasse driften etter faktiske forhold. En slik finansiering gir svake direkte insentiver til å utvikle og bruke løsningen for innkjøpere og leverandører. Rammefinansiering kan også svekke kommersiell orientering innad i Samordningsenheten, som kan gi mindre effektive prioriteringsprosesser.

En samlet vurdering av finansieringsformene tyder på at omsetningsavgift er den finansieringsform som er best tilpasset Samordningsenhetens oppgaver og arbeidsprosesser. Denne finansieringsformen kan gi Samordningsenheten insitament til å inngå relevante avtaler som blir brukt, fordi avgiften er basert på statlige virksomheters faktiske bruk av rammeavtalene.

Det er vanskelig å finansiere etablering av virksomheten uten rammebevilgning, fordi det i oppstarten vil være behov for ressurser til å inngå rammeavtaler, mens det vil ta noe tid før

arbeidet fører til inngåelse av avtaler som vil gi virksomheten inntekter i form av avgift på avtalene. De nordiske landene har erfart at det tar 3-5 år før innkjøpsvolumet når et nivå der enheten blir selvfinansierende. En rammefinansiering må bevilges for etablering, men denne kan gradvis reduseres ettersom en avgiftsbasert inntekt etableres gjennom bruk av inngåtte avtaler. Figur 4 illustrerer behovet og sammenhengen mellom de ulike finansieringsformene, der virksomheten i en oppstartsfase er rammefinansiert, og så over tid i økende grad blir finansiert gjennom avgift på bruk av inngåtte avtaler.

Figur 4 Finansieringsbehov og finansieringsformer



Innføring av avgiftsbasert finansiering reiser flere tema som krever avklaring. I kapittel 3 er avgiftsordningene i Finland, Sverige og Danmark beskrevet. Fastsettelse av prosentsats som grunnlag for innkreving av avgift fra leverandørene varierer mellom avtaleområdene. Gjennomsnittlig avgiftsbasert inntekt er på rundt 1 prosent av omsatt volum. For HINAS er avgiftsatsen satt fast til 1 prosent.

Innkjøpssamordning i Norden er etablert som non-profit organisasjoner. Avgiftsbasert finansiering kan gi et akkumulerende overskudd ettersom innkjøpsporteføljen vokser. Ingen av innkjøpsvirksomhetene i Norden har per i dag erfaring med at avgiftsbasert inntekt skaper et akkumulerende overskudd. I Sverige er det tatt høyde for dette, og de har derfor besluttet en modell med bufferfond og fordeling av overskudd. Eventuelt driftsoverskudd kan håndteres i en kombinasjon av følgende tiltak, herunder:

- tilføres reservefond/egenkapitalen
- tilbakeføres til brukerne som en bonusordning
- reduksjon av avgiften

På bakgrunn av ovennevnte foreslås det at en statlig samordning av innkjøp etableres med rammebevilgning samtidig som det innføres en nærmere utredet prosentsats for avgift på omsetningen over inngåtte avtaler. Rammebevilgningen kan utvikles med økning i avgiftsbasert inntekt. Dette, og Samordningsenhetens mer konkrete finansieringsbehov, er beskrevet nærmere i kapittel 8.

6.4.3 Brukerinnflytelse

Som redegjort for i kap. 6.3 vil et viktig suksesskriterium for Samordningsenheten være at den fremstår som attraktiv for sine brukere, herunder at den fører til reduserte kostnader for brukerne og at brukerne gis medinnflytelse i Samordningsenhetens prosesser overfor leverandørsiden.

Da Samordningsenheten etter sitt formål skal betjene et mangfold av virksomheter, bør det vurderes å etablere et permanent brukerråd der virksomhetene, evt. overordnede departementer, er representert. En utfordring ved etablering av et brukerråd er hvordan man kan sikre at alle statlige brukeres interesser ivaretas. God brukerrepresentasjon må vurderes og eventuelt etableres i forbindelse med opprettelse av Samordningsenheten.

Alternativ kan det legges til rette for brukerrepresentasjon i virksomhetens styre, dersom det opprettes styre for virksomheten. Det er regjeringens politikk at det ikke skal være styrer i forvaltningsorganer, jf. St.meld. nr. 19 (2008 – 2009), s. 68. Aksjeloven og statsforetaksloven forutsetter styrer, men disse bør ikke være for store og settes sammen på profesjonelt grunnlag, ikke ut fra representasjon.

Den viktigste kontakten mellom enheten og brukerne bør etableres ved direkte kontakt ved inngåelse og revisjon av rammeavtaler og ved innkjøp innenfor rammeavtalene.

Det er et eksplisitt krav til Samordningsenheten å realisere godt formalisert samarbeid med brukerne. Hvordan dette skal løses praktisk bør være opp til Samordningsenheten. I muligheten for fravalg og frivillig tilknytning ligger det insentiver for enheten. Det samme gjelder for avgiftsbasert finansiering.

Enhets evne til god brukerorientering bør jevnlig måles ved brukerundersøkelser. Den viktigste testen vil være oppslutningen om og bruken av inngåtte rammeavtaler og enhets øvrige tjenester.

6.5 Alternative organisasjonsformer

Det er et formelt skille mellom to hovedkategorier; forvaltningsorganer, som juridisk er en del av staten, og juridisk selvstendige organisasjonsformer.

Forvaltningsorganer er hovedform for organisering av statlig virksomhet. Forvaltningsorganer er som utgangspunkt omfattet av regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomistyring i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Det enkelte forvaltningsorgan kan gis unntak fra administrative lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter. Fullmaktene kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art. Det skilles mellom tre undergrupper av forvaltningsorganer:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsbedrifter
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Det er i første rekke fullmaktene innenfor økonomiområdet som har dannet utgangspunkt for kategoriene. Oppmykningen av det statlige budsjettssystemet har bidratt til at forskjellene mellom de ulike underformene med hensyn til økonomisk handlefrihet i praksis er blitt mindre.

Juridisk selvstendig statlige virksomheter kan organiseres som:

- statsaksjeselskaper, det vil si statlig heleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven med de særbestemmelsene som loven setter for statsaksjeselskaper
- statsforetak organisert etter statsforetaksloven
- særlovsselskaper organisert etter egne lover

- stiftelser organisert etter stiftelsesloven

I figur 5 er organisasjonsformene plassert inn langs en akse som går fra store styringsmuligheter (til venstre) til større autonomi for virksomheten (til høyre). Det viktige skillet mellom forvaltningsorganer og juridisk selvstendige virksomheter er markert med en vertikal stiplet linje.

Figur 5 Statlige organisasjonsformer



Selv om ulike organisasjonsformer gjerne er forbundet med ulik grad av autonomi er skillet mellom organisering som forvaltningsorgan og selskap i hovedsak et spørsmål om hvilke formkrav styringen underlegges. Men dersom man skal dra fordeler av selskapsorganisering forutsettes det at man gir selskapet et visst handlingsrom.

De viktigste forskjellene mellom forvaltningsorganer og selskapsorganisering er gjengitt i tabell 9.

Tabell 9 Forskjeller statlige organisasjonsformer

	Forvaltningsorgan	Selskapsorganisering
Rettslig status	Del av staten	Eget rettssubjekt
Styring	Etatsstyring/instruksjon	Generalforsamling/foretaksmøte
Ansvar	Statlig ansvar for øk. og drift	Statens økonomisk ansvar begrenset
Rammer, regler	Felles statlig regelverk	Aksjeloven med tillegg, Statsforetaksloven, særlover. For øvrig privat sektors rammebetingelser
Øk/Finans	Bevilgning, del av statsbudsjettet Regnskap i.h.t. kontantprinsippet	Finansiert gjennom aktivitet i markedet, avgifter, statlige kjøp, evt. driftstilskudd. Regnskap etter regnskapsloven
Ansatte	Tjenestemannsloven og Tjenestetvistloven Statens pensjonskasse	Arbeidsmiljøloven og Arbeidstvistloven Statens pensjonskasse, evt. annen pensjonsforsikring
Revisjon	Riksrevisjonen	Ekstern revisor. Riksrevisjonens oppgave er kontroll med statsrådets oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger og eierutøvelse

6.6 Virksomhetsstyring for ulike organisasjonsformer

Det foreslås at enheten bør legges under FAD, som ansvarlig for mange av statsforvaltningens fellestjenester. FAD vil dermed være ansvarlig for styring av virksomheten. Ut fra statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for overordnet styring av enheten, bør styringslinjen være entydig.

Uavhengig av om Samordningsenheten organiseres som forvaltningsorgan eller heleid foretak bør departementet ivareta følgende styringsoppgaver:

- klargjøring av virksomhetens formål og hovedmål i etatsinstruks eller vedtekter for et foretak
- tilsetting og evaluering av etatsleder/valg av foretakets styre og evaluering av dette
- engasjere seg i virksomhetens strategiske utvikling
- etablere formålstjenlige rammebetingelser, om aktuelt i form av regelverk og ressurser
- etablere tiltak for å sikre at virksomheten skjer i samsvar med fastsatt formål
- holder seg innenfor opptrukne rammer og gjeldende regelverk
- effektivt løser de oppgaver som følger av formålet og når fastlagte mål

Virksomhetsstyringen kan analytisk og uavhengig av organisasjonsform deles inn i tre nivåer, herunder konstituerende, strategisk og operativ styring.

Den konstituerende styringen er den grunnleggende styringsformen i det den skal avklare virksomhetens virkeområde, formål og hovedoppgaver, rettslige og økonomiske rammer og hvordan den operative styringen skal innrettes. Dette er eierdepartementets ansvar. Ved etablering av en ny enhet, må dette behandles og vedtas av Stortinget.

Den strategiske styringen omfatter analyse og vurdering av strukturelle forhold, ressursituasjon, prioriteringer m.m. av betydning for virksomhetens formål og målrealisering på 2 - 5 års sikt. Strategiske vurderinger kan medføre behov for justeringer i de konstituerende betingelser for effektivt å kunne møte nye oppgaver og utfordringer.

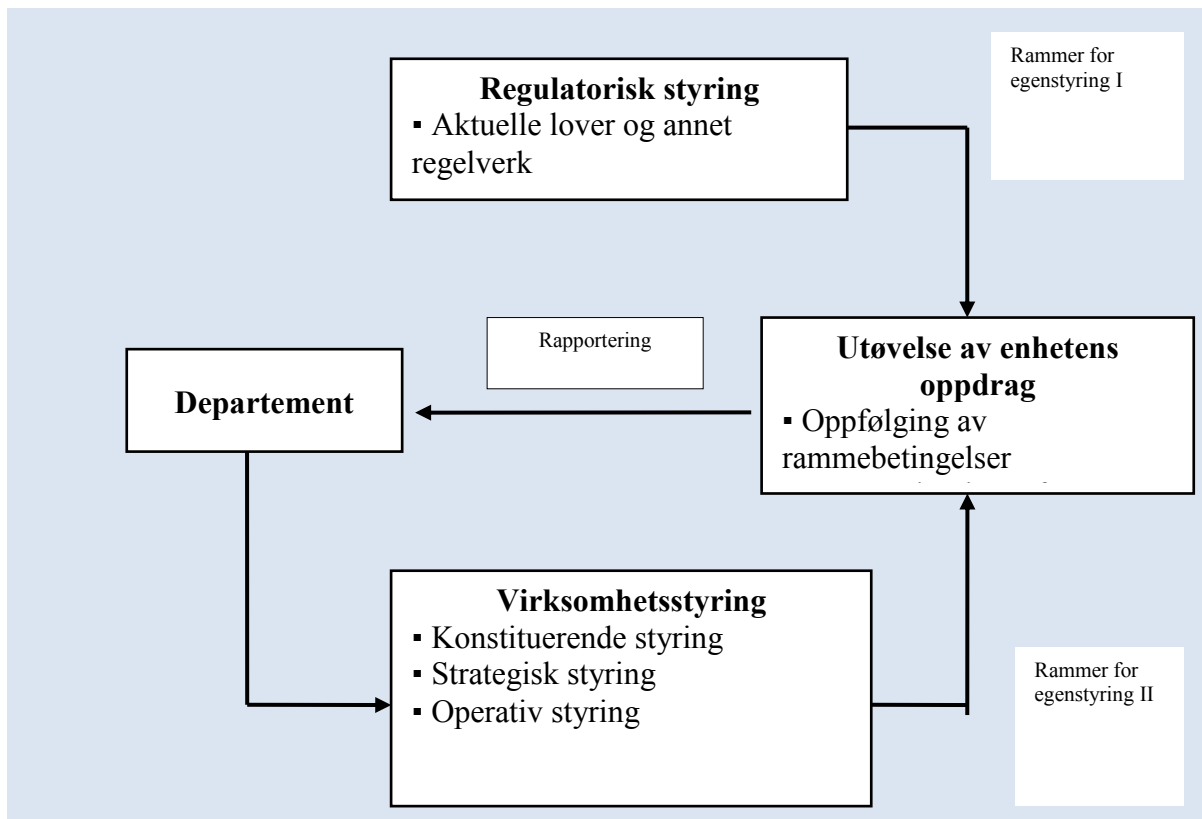
Strategiske vurderinger og vedtak bør i virksomheter med styre i hovedsak tilligge styret, men ansvarlig departement bør orienteres og i noen tilfeller forelegges styrets strategiske vurderinger for godkjenning. Dette gjelder uten unntak dersom oppfølging av styrets strategiske vurderinger forutsetter endringer i virksomhetens konstituerende betingelser.

Styret har på vegne av ansvarlig departement viktige og selvstendige oppgaver i styringen av og kontrollen med virksomhetens drift og utvikling. Sammensetning og evaluering av styret inngår som et sentralt element i departementets strategiske styring.

Den operative styringen av virksomheten er i virksomheter med styre først og fremst styrets og administrasjonens ansvar, men ansvarlig departement må føre tilsyn med at de formål og mål som er fastlagt gjennom den konstituerende styringen realiseres rettmessig og effektivt (departementets operative styring vil ofte gi premisser for disponeringen av virksomhetens ressurser). Videre omfatter departementets operative styring kontroll med, evaluering av og tilbakemelding på den informasjon som i fastsatte former gis om virksomhetens ressursbruk og resultater.

Ovennevnte styringsforhold er i stilisert form fremstilt i figur 6. Den er generell med hensyn til alle underlagte virksomheter - forvaltningsorganer som selskaper – men krever ulik utforming og håndtering tilpasset virksomhetens egenart og situasjon.

Figur 6 Styringsmodell



6.6.1 Styring av statseide selskap

Foretak må styres etter prinsippene i Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten og Regjeringens eierpolitikk.⁷⁰ Disse prinsippene gir grunnlag for aktiv og god styring, men begrenset på operasjonelt nivå. I det følgende redegjøres det for generelle prinsipper for styring i selskaper/foretak der staten er eieeier.

Dersom staten velger å konstituere en virksomhet som en selvstendig juridisk enhet, inntreffer en styringssituasjon som er grunnleggende annerledes enn i forvaltningshierarkiet.

Statsmyndigheten gir avkall på den direkte instruksjonsmyndigheten, men det foreligger likevel omfattende styringsmuligheter først og fremst ved aktiv utøvelse av eierskapet, men også ved bruk av andre styringsmidler, for eksempel:

- vedtekter (herunder formål og foreleggelses- og rapporteringsplikt)
- vedtak i generalforsamling/foretaksmøte
- fastsetting av avkastningskrav og utbytte
- styreoppnevning og evt. styreinstruks
- bruk av kontaktmøter /eiermøter
- kapitaltilførsel
- sektorstyring ved rettslige reguleringer, tildeling av konsesjoner eller kjøp av tjenester

Som eier vil departementet måtte respektere og etterleve den lovbestemte arbeidsdeling mellom foretaksmøte/generalforsamling, styre og daglig ledelse. Eierstyring vil således normalt ikke virke direkte inn på den løpende driften, men gjennom valg/skifte av

⁷⁰ [Reglement for økonomistyring i staten](#)
[Regjeringens eierpolitikk](#)

styremedlemmer, gjennom artikulering av forventninger til styret og gjennom kontaktmøter/eiermøter.

Dersom statsråden/departementet av strategiske eller politiske grunner ønsker å presisere eller justere formål og retningslinjer for virksomheten kan det blant annet skje gjennom endring av vedtekter eller ved vedtak i foretaksmøte/generalforsamling.

6.7 Vurdering

Ved etablering av en funksjon for samordning av statlige innkjøp, foreligger tre hovedalternativer, herunder:

- det opprettes et nytt forvaltningsorgan
- det etableres et heleid statlig selskap
- oppgaven legges til et eksisterende forvaltningsorgan

Gjennomføringen av de sentrale premissene for organiseringen av Samordningsenheten påvirkes ikke av valget mellom de tre organisasjonsløsninger som er nevnt ovenfor.

Oppgangen mellom obligatorisk bruk og muligheten for fravalg vil være uavhengig av valget mellom de tre ovennevnte alternativer. Det samme gjelder for de tre former for finansiering. Det er tradisjon for at forvaltningsorganer finansieres over statsbudsjettet og at foretak finansieres ved salgsinntekter eller avgifter, men det omvendte er mulig. Det er også mulig at både forvaltningsorganer og statsforetak finansieres ved en kombinasjon av bevilgning og inntekter fra salg av tjenester eller avgifter. Ingen av de tre løsningene er til hinder for bruk av etablering av brukerråd og ikke minst direkte løpende kontakt og samarbeid med brukerne. Men jo tettere styring det er behov for av den operative virksomheten, og jo mindre virksomheten kan påvirke sine egne inntekter, desto mindre grunn vil det være til å organisere virksomheten som et selvstendig rettssubjekt.

6.7.1 Nytt forvaltningsorgan

Samordningsenhetens formål er på vegne av statlige virksomheter å inngå avtaler og rammeavtaler for innkjøp av varer og tjenester. Virksomheten skal rette seg mot et leverandørmarked, men skal ikke selv konkurrere på annen måte enn ved å levere rammeavtaler som oppfattes som gode både av eierdepartementet og av brukerne av tjenesten.

Det er ikke noe formelt til hinder for at det opprettes et nytt forvaltningsorgan for å håndtere oppgaven. Forvaltningsorganformen bør imidlertid fortrinnsvis benyttes til virksomheter som står for myndighetsutøvelse eller til nærliggende oppgaver og som derfor bør undergis tett politisk styring.

Om det skulle være ønskelig å legge oppgaven til et nytt forvaltningsorgan, vil et alternativ være å etablere innkjøpsenheten som en forvaltningsbedrift. Dette er imidlertid en organisasjonsform som i dag er lite brukt i og derfor lite kjent utenfor sentraladministrasjonen.

6.7.2 Organisering som foretak

Lov om statsforetak ble vedtatt i 1991, begrunnet i ønsket om en alternativ tilknytningsform mellom forvaltningsbedrift og statsaksjeselskap. Statsforetaksformen var ment brukt der et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Senere endringer har medført at forskjellene mellom et statsforetak og et statsaksjeselskap er betydelig redusert.

Det forutsettes at innkjøpsenheten i prinsippet skal drives som en non-profit organisasjon, som på sikt skal finansieres av en omsetningsavgift beregnet av brukernes innkjøp innenfor inngåtte rammeavtaler. Selskapets virksomhet og inntekter vil være regulert av staten ved eierdepartementet. På denne bakgrunn kan det synes mest hensiktsmessig å velge statsforetak ved selskapsorganisering av den nye innkjøpsenheten. Dette vil være i tråd med regjeringens politikk, jf. St.meld. nr. 19 (2008 – 2009) s. 71: ”Regjeringa legg til grunn at verksemdar med sektorpolitiske oppgåver for framtida normalt bør organiseres som statsforetak.”

Med tanke på å rekruttere og beholde medarbeidere med spisskompetanse vil et statsforetak ha større fleksibilitet, og kan dermed fremstå som mer attraktivt sammenliknet med et forvaltningsorgan.

Et viktig trekk ved et statsforetak er at det - riktig organisert mht. rammer, styre og daglig ledelse - vil kunne opptre dynamisk i å møte endringer først og fremst i brukernes behov, men også i forhold til endringer i leverandørmarkedets tilbud. Det større operative handlingsrommet som et statsforetak vil ha sammenliknet med et forvaltningsorgan, vil gi grunnlag for større dynamisk effektivitet. Statsråden har et direkte politisk og konstitusjonelt ansvar for alle tiltak og vedtak som treffes innenfor hans/hennes myndighetsområde. Dette maner til grundighet og forsiktighet blant de ansatte i forvaltningsorganer. Dette er på mange måter positivt, men kan også virke begrensende i forhold til resultatoppnåelse. Statsråden vil også ha ansvar for eierutøvelsen overfor et foretak, men bare indirekte for foretakets operative virksomhet. Dette gir rom for at virksomheten i større grad kan opptre med det som kan kalles dynamisk effektivitet i forhold til pålagte oppgaver.

OECDs rapport om ”Centralised Purchasing Systems in the European Union” peker på at den klart mest benyttede organisasjonsformen blant landene omfattet av studien var selskapsformen. Innkjøpsentralene inkludert i utredningen favoriserte denne organisasjonsformen, ettersom de mente at denne ga dem en større grad av fleksibilitet og frihet sammenliknet med det å være en del av statsadministrasjonen, som for eksempel en del av et departement eller et direktorat. Videre blir det argumentert med at selskapsformen gjør det lettere å tiltrekke kompetente og spesialiserte ansatte.

6.7.3 Oppgaven legges til et eksisterende forvaltningsorgan

Det eksisterer flere virksomheter som arbeider med det formål å samordne praksis for offentlige anskaffelser og innkjøp.

I en oppstartsperiode når sentrale rammeavtaler skal prøves ut kan det være rasjonelt og kostnadsbesparende å legge Samordningsenheten til et eksisterende innkjøpsmiljø for å komme raskt i gang og at minst mulig dublerende kompetanse må bygges opp.

Departementenes servicesenter (DSS) leverer et bredt spekter av fellestjenester til departementene og Statsministerens kontor (SMK), med noen få unntak. Departementenes innkjøpstjeneste (DepKjøp) tilbyr innkjøpstjenester til departementene, Statsministerens kontor og DSS. DepKjøp er opprettet som en felles innkjøpsavdeling/-kontor i DSS. DepKjøps mandat er avgrenset til å gjennomføre innkjøp (framforhandle/forvalte rammeavtaler) og innkjøpsrådgiving for departementsfelleskapet og SMK. I Difi har avdeling for offentlige anskaffelser (ANS) som formål å understøtte innkjøpsarbeidet i hele offentlig sektor. Hovedoppgaver er å utvikle veiledningstjenester for ulike områder relatert til offentlige anskaffelser, samt forvalte verktøy og standarder til støtte for gjennomføring av offentlige anskaffelser.

Innen de ulike sektorene er det etablert ulike typer virksomheter med formål om å samordne innkjøp innenfor virksomheten. I helsesektor har HINAS et samordnet ansvar for anskaffelser til spesialisthelsetjenesten (sykehusene) i Norge. UNINETT utvikler og drifter det nasjonale forskningsnettet i Norge innenfor utdanningssektor, herunder innkjøp og formidling av tjenester. Både HINAS og UNINETT er etablert som (heleide) statsaksjeselskaper.

DepKjøp og sektorvise innkjøpsorganisasjoner leverer tjenester som ligger nær opptil hva Samordningsenheten skal levere. Disse innkjøpsorganisasjonene er det fortsatt behov for og etterspørselen etter tjenester er stor.

Det kan være synergieffekter mellom et operativt driftselement og strategisk veiledning. I Sverige er disse oppgavene ivaretatt av Kammarkollegiet, med to enheter: Statens inköpscentral, med ansvar for samordning av innkjøp og operativ innkjøpsgjennomføring, og Upphandlingsstödet, med ansvar for innkjøpsveiledning.

6.8 Høring

FAD har ikke tatt stilling til hvilken organisasjonsløsning som er best egnet for en samordningsenhet, og ber særlig om høringsinstansenes innspill på dette punktet.

FAD har videre følgende forslag som vi ber om høringsinstansenes syn på:

- For å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det brukerråd.
- Samordningsenheten finansieres primært med nærmere utredet omsetningsavgift på bruk av avtaler.
- Ved etablering gis rammebevilgning for de første driftsårene. Denne avvikles gradvis etter hvert som omsetningsavgift gir grunnlag for det.
- Omsetningsavgift betales direkte til Samordningsenheten av avtaleleverandør.
- Samordningsenheten skal ikke ha overskudd som formål.

7. Samordning og potensialet for elektronisk handel

7.1 Innledning

Samordning av innkjøp innebærer gjennomføring av omfattende prosesser som involverer flere aktører, i ulike virksomheter over tid. Innkjøpsarbeidet må være etterprøvbart og kravet til effektive kommunikasjonsløsninger er fremtredende.

Elektroniske støtteverktøy til bruk i innkjøpsprosessene kalles gjerne elektronisk handel. Bruk av elektronisk handel og samordning av innkjøp er to viktige satsningsområder for regjeringens utvikling av offentlig tjenesteproduksjon. I dette kapittelet vil det bli drøftet hvilke gjensidige muligheter disse to satsningsområdene kan gi det statlige fornyingsarbeidet.

7.2 E-handel – innkjøpsarbeidet og elektroniske støtteverktøy

I denne utredningen er det lagt til grunn følgende definisjon av elektronisk handel (e-handel): *”Bruk av elektroniske verktøy, helt eller delvis, i gjennomføringen av alle anskaffelsesprosesser. Herunder både for å støtte intern arbeidsflyt i virksomheter og for å støtte handelsprosesser mellom partene (oppdragsgivere og leverandører)”*

En mer avgrenset forståelse av e-handel er vanlig. Da knyttes e-handel ofte kun til den elektroniske kommunikasjonen mellom kjøper og leverandør, kanskje særlig knyttet til elektroniske bestillinger og nettbutikker. For handel mellom privatpersoner og bedrifter er e-handel innenfor mange bransjer blitt hovedsalgskanalen, og der er det nå utenkelig med e-post-, faks- og telefonbaserte bestillingsløsninger. Mange er godt kjent med e-handelsløsninger privat, men kjenner i liten grad til statens tilbud for e-handelsløsninger.

Utbredelse av e-handel i offentlige sektor har vært stimulert av skiftende regjeringer siden 1999. E-handel har bred politisk oppslutning fordi det er et nødvendig hjelpemiddel for å sikre effektive og enhetlige innkjøpsprosesser, samt for å samle kritisk styringsinformasjon om en virksomhets anskaffelser.

Bruk av elektroniske verktøy i innkjøpsarbeidet kan bidra til å:

- forenkle, effektivisere og automatisere aktiviteter i handelsprosessene både på kjøper- og leverandørsiden
- skape felles innkjøpsadferd i organisasjonen for å sikre at alle følger etablerte prosedyrer og rutiner, at alle er lojale til rammeavtaler og standardisert sortiment, at man oppnår avtalte betingelser og at man unngår avviksbehandling
- hente ut statistikker og styringsinformasjon om hva virksomheten kjøper, hvordan det kjøpes, hvordan leverandørene leverer og avvik fra rutiner og avtaler
- etterprøve anskaffelser i etterkant

Elektroniske verktøy kan derfor med fordel utnyttes i planlegging, styring, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.

Innkjøpsarbeidet deles gjerne inn i to hovedfaser; en fase med strategisk planlegging, markedsarbeid, konkurransegjennomføring og kontraktsinngåelse. Den andre fasen omfatter gjennomføring og oppfølging av de løpende bestillingene, samt prosesser for betaling.

Figur 7 Innkjøpsarbeidets hovedfaser



Prosess og rolleforståelse i anskaffelsesarbeidet er viktig for å forstå elektronisk handel. Markedet tilbyr helt ulike verktøy og tjenester for å støtte ulike delprosesser. Det mest markante skillet er mellom verktøy som understøtter planlegging, gjennomføring og forvaltning av avtaler på den ene siden, og verktøy som understøtter bestillings-, leverings- og fakturahåndteringsprosesser på den andre siden.

Det er hensiktsmessig å tydeliggjøre forskjellen på typisk desentraliserte og sentraliserte oppgaver. Særlig tydelig blir dette skillet når man arbeider med rammeavtaler, slik Samordningsenheten i stor grad vil gjøre. Da vil man ha sentraliserte roller som merkantil saksbehandler/innkjøper/prosjektleder og avtaleforvalter. Rollene som behovshaver/rekvirent, budsjetteier, bestiller, etc. vil utøves desentralisert av et stort antall personer. For å sikre god bruk av avtalene bør en sentral rolle også innebære oppfølging og støtte til desentralisert bruk av avtalene.

Offentlige satsing på elektronisk handel har et helhetlig prosessperspektiv, men har fokusert med størst tyngde på bestillings- og faktureringsprosesser. I pågående arbeid med å revidere EUs direktiver for offentlige anskaffelser, vektlegges bruk av elektronisk konkurransegjennomføring.

7.3 Ulike typer verktøy og tjenester

Det er etablert ulike e-handelsverktøy som brukes av statlige virksomheter i dag. Her vil disse verktøyene beskrives i de to hovedfasene.

7.3.1 Fase 1 – Planlegging, konkurranse og oppfølging

Den sentraliserte fasen av innkjøpsarbeidet i norsk offentlig sektor benytter i stor grad følgende elektroniske verktøy eller tjenester:

- **Doffin – Database for offentlige innkjøp**
Kunngjøringstjeneste for offentlige anskaffelser. Forvaltes av Difi, og er obligatorisk for offentlige anskaffelser med en verdi på NOK 500.000,- eller mer.
- **Verktøy for konkurransegjennomføring (KGV)**
Dette er løsninger som understøtter innkjøpsprosesser frem til inngåelse av avtaler. Løsningene benyttes av både oppdragsgivere og leverandører, og er integrert mot Doffin, slik at oppdragsgivere ikke behøver å registrere informasjon om anskaffelsen to ganger. Leverandører av slike løsninger tilbyr ofte integrerte løsninger for *kontraktsadministrasjon*. Leverandører på det norske markedet er blant annet Amesto, Merzell, EU-Supply og Visma.
- **Kontraktsadministrative verktøy**
Dette er løsninger som understøtter avtaleforvalterens arbeid med oppfølging av sin avtaleportefølje. Leverandørene av KGV leverer gjerne også slike verktøy, men det er ikke gitt at oppdragsgivere benytter én løsning for disse prosessene. Det finnes også markedsløsninger som er spesialisert mot kontraktsadministrasjon. Samtidig velger noen å

benytte sine eksisterende sak-/arkivløsninger til å støtte disse prosessene, fordi mye anskaffelsesdokumentasjon må arkiveres.

- **Kommentar fase 1**

Oppgavene som er foreslått lagt til Samordningsenheten vil primært være knyttet til fase 1. For å utnytte potensialet i denne type løsninger må overføring av informasjon fra disse systemene lett kunne distribueres på standardformater som ikke krever spesielle tekniske løsninger. Dette vil legge til rette for effektive innkjøpsprosesser i fase 2, som beskrives nærmere under.

For en effektiv samordning av statlige innkjøp må derfor bruk av ulike elektroniske verktøy vurderes spesielt for fase 1.

7.3.2 Fase 2 – Bestilling, betaling og oppfølging

Den løpende operative gjennomføring av innkjøp er knyttet til fase 2. Dette er de innkjøpsoppgavene som må gjennomføres i den enkelte statlige virksomhet, uavhengig av samordning. Bruk av denne type verktøy og modenheten for å bruke disse varierer mye i dag. Godt etablerte støtteverktøy for delprosessene i fase 1 gir en mer effektiv tilrettelegging og utnyttelse av innkjøpsverktøy for fase 2:

- **Innkjøpssystemer/elektroniske bestillingssystemer/logistikksystemer**

Slike løsninger kan variere mye i kompleksitet. Som et minimum støtter de prosessene med å registrere produkter (som f. eks. er på en rammeavtale), lage en bestilling ("fylle en handlekurv"), godkjenne denne (budsjettdisposisjon), sende bestillingen (ordren) til leverandør, motta ordrebekreftelse fra leverandør og registrere mottak av leveranser (grunnlag for attestasjon). Avanserte løsninger kan også ha støtte for produksjons- og logistikkprosesser, f. eks. for lagerstyring. Leverandører av økonomi- eller ERP-systemer (ERP = Enterprise Resource Planning) leverer typisk innkjøpssystemer som integrerte moduler.

- **Løsninger for fakturahåndtering**

Slike løsninger understøtter mottak, kontroll og godkjenning av fakturaer. De gir mest verdi når de er integrert mot innkjøpssystemer for å kunne automatisere kontroll av faktura mot bestilling og varemottak/tjenesteleveranse. De er også typisk integrert med regnskapssystemer for å kunne forenkle bokførings- og remitteringsprosesser. Økonomi-, ERP- eller innkjøpssystemer er mest benyttet, men det finnes også spesialiserte, avgrensede løsninger for elektronisk fakturahåndtering.

- **Kommentar fase 2**

Verktøyene som er omtalt i fase 2 er støtteverktøy for den daglige drift i den enkelte statlige virksomhet. Disse verktøyene må integreres i den enkelte organisasjon og forvaltes lokalt. Bruk av elektroniske verktøy for fase 1 (planlegging, konkurranse og oppfølging) vil imidlertid bedre anvendelsen av disse verktøyene i fase 2. Eksempel på dette er forvaltning av gode og oppdaterte varekataloger i fase 1 som overføres elektronisk og danner grunnlag for bestilling og betaling i det arbeidet som gjøres i fase 2.

7.3.3 Løsninger og aktører

I Norge er det etablert felles løsninger for statlige virksomheter. Statlig innkjøpssamordning kan bygge videre på arbeidet som er gjort og anvendelsen av de løsninger som er etablert kan styrkes. Virksomheter som står for slike fellesløsninger er bl.a.:

- **Direktoratet for økonomistyring (DFØ)** er leverandør av økonomi- og e-handelstjenester til staten. Denne tjenesten er bygget på integrasjon av Agresso økonomi- og regnskapssystem og Basware sitt innkjøps- og fakturahåndteringssystem. I tillegg omfatter tjenesten en integrasjon med e-handelsplattformen (se neste punkt). Tjenesten driftes og leveres av DFØ. Oppsummert leverer DFØ en samlet løsning for e-handel, men

mangler tjenester som er knyttet til etablering av innhold i løsningene, det vil si rammeavtaler og elektroniske varekataloger.

- **Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)** har ansvaret for tjenesten E-handelsplattformen (EHP). Tjenesten er todelt. På den ene siden gir den funksjonalitet utover det som er tilgjengelig i de innkjøpssystemene som finnes på markedet; bl.a. en kraftig søkemotor samt funksjonalitet for å kontrollere og administrere elektroniske produktkataloger fra leverandører. For oppdragsgivere som ikke benytter et eget innkjøpssystem integrert mot EHP, har plattformen også en enkel bestillingsløsning som mange små og mellomstore oppdragsgivere benytter.
- **Aksesspunkter og Elektronisk handelsformat (EHF)**
Myndighetene i en rekke europeiske land, har gjennom PEPPOL-prosjektet,⁷¹ blitt enige om felles standard og infrastruktur for utveksling av elektroniske handelsmeldinger. Formålet er å oppnå kompatibilitet mellom ulike e-handelsløsninger, og forenkle og effektivisere elektronisk handel. I infrastrukturen inngår sentrale adresseregistre og såkalte aksesspunkter.⁷²

7.4 Vurdering

Det er to overordnede spørsmål knyttet til e-handel som må vurderes ved statlig innkjøpssamordning:

1. Hvordan kan samordning av statlige innkjøp bidra til målsettingene om utnyttelse av elektronisk handel?
2. Hvordan kan elektronisk handel bidra til god samordning av statlige innkjøp?

7.4.1 Samordning og bedre bruk av elektronisk handel

Vurderingene under er gjort med utgangspunkt i hvordan en statlig samordning av innkjøp kan bidra til de mål som er satt i digitaliseringsprogrammet, herunder:

- **Et godt forbilde**
Etableringen av Samordningsenheten vil være en ny organisering av statlige innkjøp som kan få mye oppmerksomhet. Gode og effektive innkjøpsprosesser med støtte av e-handelsverktøy vil kunne bli referanse for andre offentlige virksomheter.
- **Økt verdi og forbedret brukeropplevelse av e-handelsløsningene**
Inngåelse og forvaltning av rammeavtaler vil være en hovedoppgave for Samordningsenheten. Tilrettelegging for elektronisk avrop på rammeavtaler er en kritisk suksessfaktor for å oppnå en god innføring av et innkjøpssystem/e-handelsløsning i virksomhetene. Elektronisk avrop (elektroniske bestillinger) på rammeavtaler er den enkleste innkjøpsprosedyren en ansatt kan forholde seg til og slik bruk av e-handel kan frigjøre tid til andre oppgaver i virksomheten.

Dersom de ansatte kan forholde seg til enkle bestillingsrutiner i e-handelsløsningene på de rammeavtalene Samordningsenheten har inngått, vil det være lettere å bruke samme løsninger for bestillinger på andre avtaler/rammeavtaler som virksomheten selv forvalter.

Norges satsing på e-handel er basert på at den enkelte offentlige virksomhet selv må fylle e-handelsløsningene med ”innhold” (produkter som kan legges i en handlekurv). Det vil si at

⁷¹ se www.peppol.eu

⁷² Et aksesspunkt formidler standardiserte meldinger, og er gjennom en godkjenningsordning forpliktet til å utveksle meldinger med andre godkjente aksesspunkter uten at de kan kreve godtgjørelser av hverandre. I Norge har man valgt å kalle de standardiserte handelsformatene for Elektronisk handelsformat (EHF). Dette er imidlertid samme EHF som man benytter i Sverige, Danmark og en rekke andre europeiske land, hvilket innebærer at det er like enkelt å handle elektronisk over landegrensene som innenfor.

den enkelte offentlige virksomhet må stille krav til at den enkelte leverandør de har avtale med, lager en elektronisk varekatalog og sier seg villig til å motta og håndtere ordre elektronisk.

Sør-Korea og Skottland er blant de land i verden som har lyktes best med e-handel i offentlig sektor. De leverer e-handelsløsningene sammen med et stort volum av sentralt inngåtte innkjøpsavtaler med ferdig tilrettelagte varekataloger i nettbutikken slik at den enkelte bestiller kan gjøre direkte avrop.

Samordningsenheten vil kunne administrere arbeidet med å få på plass varekataloger for de avtalene som blir inngått. Det kan føre til at omfanget av tilgjengelige produkter i nettbutikkene øker. Dette vil gjøre innføring og bruk av e-handel betydelig enklere for statlige innkjøpere. Dette kan bl.a. føre til:

- **Bedre utnyttelse av fellestjenester fra DFØ**

Både E-handelsplattformen og DFØ sin e-handelsløsning er i utgangspunktet uten avtaler eller aktive leverandører når de tas i bruk, og den enkelte virksomhet må selv ”aktivere” sine egne rammeavtaler i løsningen. Det norske konseptet er fleksibelt i den forstand at man kan fylle løsningen med avtaler som er inngått på alle nivåer. Et eksempel er sykehussektoren, som har nasjonale, regionale (RHF), virksomhetsspesifikke (HF) og avdelingsspesifikke innkjøpsavtaler. Alle avtalene kan forvaltes på riktig nivå og gjøres tilgjengelig i e-handelsløsningene.

Utfordringen med det norske konseptet er at hver enkelt virksomhet selv må etablere alle innkjøpsavtaler og tilrettelegge disse i e-handelsløsningene. Virksomheten må derfor ha en viss innkjøpsfaglig kompetanse og dedikerte ressurser.

Sentralt etablerte rammeavtaler med elektroniske varekataloger vil derfor være et svært viktig bidrag for å tilrettelegge for enkle bestillingsrutiner i DFØ sine løsninger.

For Samordningsenheten innebærer dette i praksis at man må tilrettelegge og vedlikeholde elektroniske produktkataloger i standardisert format (EHF katalog), alternativt tilrettelegge for integrasjon mot leverandørens nettbutikk eller andre elektroniske avropsmetoder der det er hensiktsmessig. En slik tilrettelegging og innholdsproduksjon kan styrke DFØ sitt tjenestetilbud, og gi en bedre utnyttelse av de investeringene og ressursene DFØ disponerer. I tillegg vil dette bidra til å effektivisere interne arbeidsprosesser i den enkelte statlige virksomhet, og i DFØ ved at innkjøpsprosessene vil være gjennomgående støttet av e-handelsverktøy.

7.4.2 Hvordan kan elektronisk handel bidra til god samordning?

Dette spørsmålet handler om hvordan Samordningsenheten selv bør utnytte elektronisk handel for å utøve sine oppgaver på en profesjonell og effektiv måte, herunder:

- **Bruk av elektroniske verktøy til planlegging og gjennomføring av anskaffelser, samt til forvaltning av avtaler.**

Samordningsenheten bør selv anvende verktøy for konkurransegjennomføring (KGV) og avtaleadministrative verktøy. Slike verktøy sikrer effektive prosesser i egen virksomhet, og ikke minst for leverandører som skal gi tilbud. Dette gjør det enkelt og sikkert å distribuere konkurransegrunnlag, tilbud og annen relevant informasjon til alle involverte. Verktøyet sikrer etterprøvbarehet på utvekslet informasjon, og hvilke beslutninger/avtaler som er gjort i anskaffelsesprosessen.

Elektroniske verktøy kan brukes for å vurdere og godkjenne avtaleleverandørers forslag til endringer i produktsortiment og priser. Dette er en viktig og ressurskrevende oppgave i avtaleforvaltningen. Utfordringen er å distribuere oppdatert og samtidig avtaleinformasjon til alle involverte. Innkjøpssystemene og E-handelsplattformen har funksjonalitet for å utøve slik styring og kontroll, noe som vil være vanskelig med papirbaserte og/eller e-postbaserte systemer.

- **Elektroniske avrop på sentrale, statlige rammeavtaler**

Rammeavtaler er et godt strategisk virkemiddel for å forenkle repeterende innkjøp og oppnå gevinster. Den store utfordringen er imidlertid å skape lojalitet hos behovshaverne slik at gevinstene kan tas ut.

I en studie av den finske staten i 2009⁷³ ble det påvist at lojalitet til ulike rammeavtaler varierte mellom 20 % og 80 %. Det er flere årsaker til illojalitet, som for eksempel ønske om å oppnå bedre betingelser (manglende tillit til avtalene), ønske om å opprettholde relasjon til tidligere leverandører eller manglende informasjon om rammeavtalene. I samme studie fastslår artikkelforfatterne at det viktigste enkelttiltaket for å oppnå lojalitet til avtalene, uansett årsak til illojalitet, er å innføre obligatoriske elektroniske verktøy som avskjærer mulighet for å bestille andre produkter enn de som er omfattet av rammeavtalene.

- **Bruk av e-handel i avtalearbeidet**

Elektronisk handel er et godt virkemiddel for å informere, styre og kontrollere. Flere virksomheter som har innført elektronisk handel, opplever at leverandører er villige til å gi ekstra gode tilbud, fordi e-handel gir mer effektive salgsprosesser (håndtering av bestillinger og betalinger) for leverandøren.

Profesjonell leverandør oppfølging forutsetter kunnskap om volum og innkjøpsmønster for den enkelte leverandør, om servicegrad, leveringspresisjon, og administrativ presisjon. Informasjonen blir generert gjennom elektroniske innkjøpssystemer og er svært ressurskrevende å fange opp på annen måte.

E-handelsverktøy kan gjøre arbeidet i Samordningsenheten mindre sårbart da prosesser og praksis vil være dokumentert for alle som har tilgang til de elektroniske verktøyene.

7.5 Høring

Det er en rekke fordeler ved økt satsing på e-handel for enheten som skal arbeide med innkjøpssamordning, brukere av de avtalene som inngås og leverandørmarkedet. Gjennomgående vil en riktig bruk av elektroniske støtteverktøy for innkjøpsarbeidet være en viktig premisse for å realisere gevinster ved innkjøpssamordning.

FAD foreslår følgende og ber om høringsinstansenes syn:

- Samordningsenheten skal benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser.
- Samordningsenheten skal tilrettelegge for elektroniske avrop basert på standardene Elektronisk handelsformat (EHF).
- Brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker.
- Samordningsenheten skal bruke e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, og tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene.

⁷³ Dr. Karjalainen og Dr. van Raaij, «Maverick buying», 2009

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

I henhold til Utredningsinstruksen⁷⁴ kapittel 2.3 skal det foretas en analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som foreslås gjennomført. Andre vesentlige konsekvenser skal også vurderes.

I de foregående kapitler er det ulike former for samordning av statlige innkjøp kartlagt og vurdert. Nedenfor følger en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene til tiltak. Andre vesentlige konsekvenser er også omtalt.

8.2 Økonomiske konsekvenser

Med økonomiske konsekvenser menes de utgifter og inntekter som følge av forslag til tiltak og hvilke konsekvenser dette får for berørte aktører. Usikkerhet og risiko knyttet til de økonomiske konsekvensene skal vurderes.

8.2.1 Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp

Som det framgår av kapittel 4 er det store potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp. I den samfunnsøkonomiske analysen er det beregnet et lavt, middels og et høyt anslag for de prissatte effektene. På den måten framkommer usikkerhetsspennet ved det statsfinansielle og samfunnsøkonomiske overskuddet. Analysen tar utgangspunkt i at det etableres en sentral rammeavtaleforvalter, der avtaleporteføljen enten er begrenset til IKT (alternativ 1) eller bredere (alternativ 2).

Avhengig av forutsetningene og hvilket alternativ som vurderes ligger nåverdien av det netto statsfinansielle overskuddet i intervallet 3 til 19,5 mrd. kr. fordelt over en periode på 15 år. Middelveiden for det statsfinansielle overskuddet i alternativ 1 og 2 er henholdsvis 11,6 mrd. kr. og 12,6 mrd. kr. Anslagene for prissatte effekter varierer med oppnådd prisrabatt, hvor raskt avtalene tas i bruk av virksomhetene og hvor bredt avtalespekteret er.

Nåverdien av netto samfunnsøkonomisk nytte av de to alternativene ligger i intervallet ca. 2 mrd. kr. til 12 mrd. kr. Middelveiden for det samfunnsøkonomiske overskuddet er henholdsvis 6,7 mrd. kr. og 7,2 mrd. kr. for alternativene som er vurdert.

Den samfunnsøkonomiske analysen indikerer at nåverdien av å etablere Samordningsenheten aldri er negativ, og selv det mest forsiktige anslaget viser at det er mulig å oppnå gevinster for samfunnet og besparelser for staten for minimum 2 mrd. kr. over en periode på 15 år. Selv det forsiktige anslaget forutsetter imidlertid at rammeavtaleforvalteren oppnår en prisrabatt på 2-5 prosent. På bakgrunn av de teoretiske gevinstvurderingene (jf. kapittel 4) og erfaringene fra andre nordiske land (jf. kapittel 3) er det rimelig å forvente at en sentral rammeavtaleforvalter kan oppnå prisrabatt i minimum denne størrelsesorden. Det er vanskelig å angi noe mer presist anslag på de økonomiske gevinstene. I oppfølgingen av høringen vil det bli vurdert nærmere hvordan gevinster fra økt samordning kan realiseres.

8.2.2 Konsekvenser for konkurranseforhold og SMB-segmentet

Samordning av innkjøp kan ha effekter for konkurransen i markeder hvor dette gjøres. Som det framgår av kapittel 4 kan samordning føre til økt kjøpermakt, og strukturendringer i markeder som på sikt vil være negativt for konkurransen. Videre kan samordning redusere SMB-andelen i konkurransen om oppdragene dersom innkjøpene blir få og store. De

⁷⁴[Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid](#)

foreslåtte tiltakene, som blant annet jevnlige markedsvurderinger for aktuelle avtaleområder, oppdeling av kontrakter og muligheter for å gi tilbud på deler av oppdraget kan avhjelpe slike effekter.

8.2.3 Budsjettmessige konsekvenser

Som beskrevet i 6.4.2 anbefales det at Samordningsenheten finansieres med en omsetningsavgift, basert på avrop på inngåtte rammeavtaler. Utformingen av og størrelsen på avgiften må utredes nærmere. Erfaringene fra andre nordiske land tilsier en omsetningsavgift i størrelsesorden 1 prosent. Samordningsenheten vil i etableringsfasen ha lave inntekter fra en omsetningsavgift. De første årene vil derfor enheten være avhengig av en bevilgning. Tabellen nedenfor viser behovet for rammebevilgning for alternativet med en oppstart begrenset til rammeavtaler innenfor IKT i første fase.

Tabell 10 Behov for rammebevilgning 2014–2019, i mill. 2013-kr Kilde: Oslo Economics

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alternativ 1	23	21	16	3	0	0

Bevilgningsbehovet er basert på et behov for anslagsvis 10 årsverk fra første driftsår. Dette anses som tilstrekkelig bemanning i en oppstartfase for Samordningsenheten på IKT-området. Som det framkommer over legges det til grunn at Samordningsenheten skal være selvfinansierende etter 4 års drift. Dette er i overensstemmelse med hvor lang tid det har tatt andre rammeavtalesentre å bli selvfinansierende.

8.3 Administrative konsekvenser

De administrative konsekvenser er vurdert med utgangspunkt i forslagene om etablering av Samordningsenheten. Vurderingene er gjort overordnet, og det er pekt på momenter som må følges opp med konkrete vurderinger og tiltak ved en eventuell etablering.

Med administrative konsekvenser menes hvilken betydning forslag til tiltak vil ha for offentlig forvaltning, eventuelle endringer i etatsstrukturer, nye organer, arbeidsoppgaver og saksbehandlingsprosedyrer.

8.3.1 Konsekvenser for andre statlige forvaltningsorganer

Avhengig av hvilken organisering som velges for en samordningsenhet vil dette kunne ha konsekvenser for arbeidssituasjonen til enkelte medarbeidere i berørte organisasjoner. Vanlige regler og prosedyrer må følges for prosessene. Samordningsenheten vil være avhengig av å få tilført ny kompetanse og ressurser.

Endring i ressursbehovet innenfor innkjøp andre steder i statsforvaltningen ved at enkelte oppgaver overflyttes til den nye organisasjonen, vil trolig være av et mindre omfang. Statlige virksomheter må fortsatt gjennomføre de sektor- og virksomhetsspesifikke anskaffelsene selv (ca. 80-90 prosent av innkjøpsvolumet). I tillegg må de statlige virksomhetene fortsatt ha kompetanse mht. behovsvurderinger, eventuelle fravalg, avrop m.m. for de områdene som det inngås rammeavtaler på sentralt. Gevinster vil først og fremst komme i form av prisbesparelser og mer effektive innkjøpsprosesser.

I dag eksisterer det rammeavtaler inngått av og for ulike statlige virksomheter for samme typer varer og produkter som er foreslått samordnet. Når en innkjøpskategori skal vurderes for samordning, må det samtidig vurderes i hvilken grad det allerede foreligger avtaler og hvor lenge disse løper. Selv om en statlig virksomhet har en løpende avtale kan virksomheten delta

i felles konkurranse, men da med tydelig angivelse i konkurransegrunnlaget av hvor lenge virksomheten er forpliktet av gjeldende avtale.

I en etableringsfase vil ikke allerede inngåtte avtaler nødvendigvis påvirke omfanget (antall deltakende virksomheter) av konkurransen. Volumet omsatt over inngåtte avtaler kan bli noe lavere i avtalenes etableringsfase da de statlige virksomhetene må følge eksisterende avtaler til disse utløper før de kan gå over på de nye fellesavtalene. For dagens løpende rammeavtaler vil slike forpliktelser normalt ikke være mer enn 2 år fra det tidspunkt det gjøres kjent at det skal iverksettes en felles konkurranse. Det er ikke kartlagt hvor stort omfanget av slike avtaler er i dag. Slike forhold må kartlegges av Samordningsenheten i forkant av nye anbudskonkurranser.

8.3.2 Behov for regelverksendringer

Det er vurdert om det er behov for regelverksendringer for å gjennomføre de forslag som framkommer i kapitlene over, særlig regelverket for offentlige anskaffelser.

I regelverket for offentlige anskaffelser er det lagt til rette for at offentlige oppdragsgivere kan samarbeide om gjennomføring av innkjøp. Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 3-13 at en oppdragsgiver kan kjøpe varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid fra eller gjennom såkalte innkjøpssentraler.

En innkjøpssentral er definert i forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 første ledd bokstav g 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.”* Definisjonen innebærer at en innkjøpssentral både kan fungere som lagerførende grossist, og som formidler av kontrakter og rammeavtaler. En oppdragsgiver som foretar innkjøp fra, eller gjennom innkjøpssentraler anses å ha overholdt reglene i anskaffelsesforskriften, forutsatt at innkjøpssentralen har overholdt forskriftens bestemmelser.

Regelverket forutsetter at innkjøpssentralen selv må være en oppdragsgiver etter anskaffelsesregelverket. Det er imidlertid ingen begrensninger utover dette for hvordan innkjøpssentralen er organisert. Innkjøpssentralen kan være eiet av en eller flere offentlige oppdragsgivere. Det er videre ingen krav om at innkjøpssentralen må ha en viss del av sine aktiviteter knyttet til de oppdragsgiverne som eier innkjøpssentralen. En statlig innkjøpssentral vil også kunne selge til andre offentlige oppdragsgivere som for eksempel kommuner.

Det finnes begrensninger for hvilke tjenester innkjøpssentralen kan utføre. Regelverket åpner ikke for at innkjøpssentralen kan selge sine egne varer eller tjenester ved bruk av egne ressurser til andre oppdragsgivere. Innkjøpssentralen vil for eksempel ikke ha anledning til å selge rådgivningstjenester i forbindelse med offentlige innkjøp uten en forutgående anbudskonkurranse hos oppdragsgiver. Et unntak fra denne regelen er om kjøpet av varer eller tjenester skjer i egenregi, dvs. at kjøpet skjer innenfor samme juridiske enhet, for eksempel staten.

Vedlegg 1 – Beskrivelse av referansegruppen og de nordiske innkjøpssentralene

HINAS

Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS) er helseforetakenes eget innkjøpsselskap. HINAS genererer og koordinerer felles innkjøpsavtaler for alle helseforetakene i Norge, med målsetting å bruke samlet innkjøpsvolum for å generere besparelser for sykehusene. HINAS omsatte i 2011 for ca. kr 20 mill. og forvalter felles avtaler for ca. kr 2,6 mrd. årlig.

DEPKJØP

Departementenes innkjøpstjeneste (DepKjøp) er en rådgivings- og anskaffelsesfaglig tjeneste, og en del av Departementenes servicesenter (DSS). DepKjøp ble opprettet i 2003 etter stor pågang om innkjøpsfaglig bistand fra statlige brukere som en direkte følge av at Statskjøp ble nedlagt. DepKjøp tilbyr anskaffelsesfaglig rådgivning til departementene, Statsministerens kontor, Regjeringsadvokaten og egen virksomhet i forbindelse med offentlige anskaffelser, og inngår fellesavtaler på vegne av enhetene i departements-fellesskapet, bl.a. innen digitale tjenester, IKT, vakt og sikring.

Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet er den enheten i Arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten. Anskaffelsesseksjonen har overordnet ansvar for anskaffelser i etaten, og gjennomfører anskaffelser av varer og tjenester innen porteføljene IKT, konsulenttjenester, etatsdekkende administrative varer og tjenester. Seksjonen har også overordnet ansvar for forvaltning av etatsdekkende rammeavtaler. Videre har den ansvar for anskaffelse av hjelpemidler og arbeidsrettede tjenester for brukerne av etaten.

Skatteetaten

Innkjøpsfunksjonen i Skatteetaten er organisert i en egen seksjon. Skatteetaten anskaffer årlig for ca. 1,5 mrd. kr, der innkjøpsenheten håndterer ca. 75 prosent, og resten håndteres av regionale og lokale enheter. De største anskaffelsesområdene er IT, personal og eiendom, hver med årlig kostnadsramme på ca. 200-300 mill. kr.

Universitetet i Oslo

Innkjøp ved UiO er delvis sentralisert. Den sentrale innkjøpsseksjonen ved UiO har på få år oppnådd store effektivitetsgevinster gjennom samordning og bredt samarbeid i anskaffelsesprosessen. Anslag viser besparelser på 52 mill. kr. de siste fire årene som følge av samordning og bedre håndtering av anskaffelsene. UiO har til sammen 7000 leverandører, hvorav 300 av disse står for 80 prosent av omsetningen. Total omsetningsramme er 1,9 mrd kr årlig.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI har en sentral innkjøpsfunksjon. I tillegg er det egne innkjøpsansvarlige i fagavdelingene som forestår fagspesifikke innkjøp. UDI anskaffer årlig for ca. 2 mrd kr, der hovedtyngden er kjøp av fagspesifikke tjenester og mottaksplasser. UDI har en dynamisk innkjøpsfunksjon som effektivt dekker egne behov. Anskaffelsene er i hovedsak fagspesifikke og lite egnet for samordning.

Mattilsynet

Mattilsynet ble etablert i 2004, og er inndelt i sentraladministrasjon, åtte regionkontorer og 53 distriktskontorer. Mattilsynet foretar årlige anskaffelser for kr 400-500 mill. (utgjør ca. 45

prosent av årlig bevilgning). Hoveddelen av anskaffelsene foretas av en sentral innkjøpsfunksjon, men det gjøres også regionale og lokale innkjøp. Hvert regionkontor har egen innkjøpskoordinator som bindeledd mellom region og sentralledelse.

Statsbygg

Statsbygg hadde ved utgangen av 2012 en desentralisert innkjøpsfunksjon, men planlegger å etablere en sentral innkjøpsenhet med ansvar for anskaffelser som ikke er knyttet til byggeprosjekter. Årlig anskaffelsesramme er 3-4 mrd. kr. Ramme for sentral innkjøpsenhet vil årlig utgjøre ca. 1 mrd. kr. Bakgrunnen for opprettelsen er antatte kostnadmessige og tidsmessige besparelser, samt styrket kompetanse og større profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen.

Politiets Data- og Materieltjeneste (PDMT)

PDMT er politiets ledende kompetansesenter for offentlige anskaffelser. En stor del av anskaffelsene er sektorspesifikke og sikkerhetsrelatert, men det er også en vesentlig portefølje på generelle avtaleområder. I tillegg er Tollvesenet, Kriminalomsorgen og Den høyere påtalemyndighet tilknyttet noen avtaleområder. Politietaten anskaffer årlig for ca. 4,1 mrd kr. Av dette anskaffer PDMT for ca. 2,5 mrd. kr.

Danmark: Statens og Kommunernes IndkøbsService A/S (SKI)

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.⁷⁵

SKI er en non-profit innkjøpssentral med 75 ansatte. SKI ble grunnlagt i 1994 som offentlig aksjeselskap eid i fellesskap av staten (55 prosent) og Kommunernes Landsforening (45 prosent). SKIs hovedoppgave er å samordne forhandlinger av rammeavtaler på vegne av staten og kommunene. SKIs visjon er å være ledende på offentlige anskaffelser og innkjøp i Danmark. Dette innebærer at tilbudet hovedsakelig er å levere attraktive, effektive og juridisk holdbare rammeavtaler med gode priser som dekker kundenes behov.

SKI bidrar til å effektivisere og profesjonalisere offentlige innkjøp i Danmark ved å inngå og forvalte rammeavtaler for offentlig sektor på de mest vanlige varer og tjenester. SKI håndterer 48 rammeavtaler fordelt på 15 hovedkategorier, med en årlig omsetning på ca. 11 mrd. DKK. Hovedinntektskilde er omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler (normalt 1 prosent, gjennomsnittlig 0,9 prosent). Eventuelt overskudd anvendes til å videreutvikle flere og bedre rammeavtaler, samt å utvikle gode verktøy for å effektivisere offentlig innkjøp.

Det er utviklet en rekke statlige, regionale og kommunale innkjøpssamarbeid i Danmark, og de to største er Statens Indkøb og SKI. I tillegg finnes en rekke mindre innkjøpssentraler, for eksempel Amgros (regionalt innkjøpssamarbeid av legemidler) og KOMBIT (kommunenes IT-fellesskap).

⁷⁵ Effektivt offentlig indkøb – konkurrenceanalyse 03/2010, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, www.kfst.dk

Danmark: Statens Indkøb

På bakgrunn av den danske Riksrevisjonens kritikk av departement og myndigheter for mangelfull samordning av anskaffelser, opprettet det danske Finansministeriet i 2006 et eget program – Statens Indkøbsprogram – og en egen anskaffelsesenhets – Statens Indkøb, som er underlagt Finansministeriet. Statens Indkøb er inndelt i to avdelinger og har 20 ansatte. Formålet med innkjøpsprogrammet og innkjøpsenheten er å sikre at statlige innkjøp foretas effektivt og ivaretar statens behov for kvalitet til lavest mulige pris. Effektiviseringen hviler på følgende tre prinsipper:

- *Standardisering*: Innkjøpsstandardisering til færre typer skaper større volum og bedre priser.
- *Koordinering*: Innkjøp skal samles på færre leverandører for å oppnå bedre priser gjennom større innkjøp hos samme leverandør.
- *Forpliktelse*: De statlige institusjoner forpliktet til å benytte inngåtte innkjøpsavtaler. På den måten sikres gode priser, fordi leverandørene garanteres salg.

Statens Indkøb gjennomfører anskaffelser og administrerer felles rammeavtaler på vegne av staten samt kommuner og selveide statlige institusjoner som ønsker dette. Statlige myndigheter (og andre) foretar avrop på disse avtalene.

Fra 1. januar 2012 omfatter det statlige innkjøpsprogrammet 17 innkjøpsområder med en rekke underområder. Samlet omsetning over rammeavtalene i Statens Indkøb i 2009 var 14 mrd. DKK.

Samlet effektivisering siden oppstart er beregnet til ca. 800 mill. DKK (Økonomistyrelsen 2010). I tillegg kommer effektivisering i statlige selveide institusjoner med mulighet til å benytte seg av avtalene i Statens Indkøbsprogram samt realisert effektivisering i kommuner som har valgt å benytte avtalene.

Finland: Hansel

Hansel er en statlig innkjøpsentral med ca. 70 ansatte, etablert i 1941 som grossistvirksomhet og reetablert i 1995 som et non-profit statlig aksjeselskap. Hansel var tidligere underlagt Handelsministeriet, men har siden 2002 vært underlagt Finansministeriet. Hovedoppgaven er å skape effektive anskaffelsestjenester for statlige myndigheter og departementene. Kundemassen består av statlige etater, samt statseide selskaper og fond utenfor statsbudsjettet. Vilkår for tilslutning er at minst 50 prosent av budsjettet i virksomheten er statsfinansiert, og at aktuelle etater ikke deltar i et konkurransepreget marked. Selskapets virksomhet og rolle er regulert i en egen lov, *Lov om Hansel Oy 30.12.2008/1096*, loven om offentlige anskaffelser og statens anskaffelsesstrategi.

Hansels tilbud omfatter i dag i første rekke rammeavtaler, som er en ressurskrevende prosess, både med hensyn til utvikling, vedlikehold og oppdatering. Hansel er derfor selektiv til hvilke tjenester som tilbys. Veiledning og konsulenttjenester er lavt prioritert og er hovedsakelig begrenset til rammeavtaleprosedyrer.

Hansels formål er å oppnå besparelser for staten gjennom samordnet forhandling av rammeavtaler, og skal primært realiseres gjennom sparte administrasjonskostnader og bedre innkjøpsvilkår. Hansel tilbyr 70 ulike rammeavtaler - i stor grad obligatoriske - på en rekke områder, med totalt over 400 tilbydere, fordelt på 10 hovedområder: Energi, helse, drivstoff, pc, teknisk IT-konsulentvirksomhet, flyreiser, kjøretøy, kontormøbler, software-lisenser, møter og innkvartering. Kundetilbudet inkluderer også veiledning i bruk av rammeavtalene.

Som tilleggstjenester tilbyr Hansel rådgivning for kundespesifikke saker, samt støtte til anskaffelsesprosesser. Omsetning i 2011 over rammeavtalene var nesten 675 mill. euro. Hovedinntektskilde, og finansieringskilde, er omsetningsavgift på leverandørenes rammeavtaler (normalt 1,5 prosent, gjennomsnittlig ca. 1,19 prosent).

Sverige: Statens Inköpscentral (Kammarkollegiet)

I Sverige har det vært statlig innkjøps samarbeid over lang tid. Statlige innkjøp organiseres i dag gjennom Statens inköpscentral (SI), som ble etablert 1. januar 2011 gjennom fusjon av virksomheter fra ti ulike myndigheter i en felles organisasjon i Kammarkollegiet, underlagt Finansdepartementet. Statens inköpscentral består av rundt 60 personer fordelt på fire enheter og en stabsfunksjon. Formålet er å anskaffe og forvalte rammeavtaler for statlige myndigheter på vare- og tjenesteområder med store anskaffelser.

Formålet er å effektivisere offentlige anskaffelser og oppnå besparelser gjennom å redusere myndighetenes administrative kostnader på anskaffelsesområdet og skape bedre økonomiske innkjøpsvilkår. Statens inköpscentral fremforhandler og forvalter rammeavtaler for statlige myndigheter. Ordningen er organisert gjennom portalen www.avropa.se, som gir informasjon om rammeavtalene Statens inköpscentral forvalter.

SI forvalter nesten 1300 avtaler fordelt på rundt 700 leverandører, og hadde i 2011 en total omsetning på ca 11 mrd. SEK. Omsetningen for statlig sektor er 7,7 mrd. SEK, og dette utgjør 6,5 prosent av statens totale innkjøp fra utenomstatlige leverandører. Anskaffelsesområdene omfatter 1300 rammeavtaler fordelt på 6 avtaleområder; administrative tjenester, kontorrekvisita, IT og telekom, reise og opphold, transport og kjøretøy og sikkerhet. Kommuner og landsting kan delta på IT-relaterte avtaler, men øvrige avtaleområder er kun tilgjengelige for statlige virksomheter.

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

Vedlegg 2 – Vurdering av samordningspotensiale for ulike markeder

Følgende er vurderinger av samordningspotensialet for ulike markeder utført av Konkurransetilsynet på oppdrag fra den interdepartementale arbeidsgruppen v/FAD.

1. Motorvogner og drivstoff

1.1 Markedsstruktur

Salg av bil, biltjenester og drivstoff er normalt regionale eller lokale markeder. For flåtekjøpere, herunder ved rammeavtaler, er det imidlertid sannsynlig at prisene påvirkes av andre forhold enn for private kjøpere. Det er videre sannsynlig at flåtekjøpere vil ta hensyn til totale kostnader ved bilhold, herunder kostnader til biltjenester, ved kjøp av nye biler. Dette innebærer blant annet at markedenes geografiske utstrekning kan bli noe større for flåtekjøp.

Det finnes mange aktører på tilbudssiden i markedet for salg av nye biler både regionalt og i noen grad nasjonalt, mens det er relativt få landsdekkende kjeder som selger drivstoff i Norge. Produktmarkedene for salg av nye biler kan segmenteres på ulike måter avhengig av blant annet pris, bruksformål og egenskaper, mens salg av drivstoff i større grad omfatter homogene produkter. Flåtekjøpere, herunder ved statlige innkjøpssamarbeid, vil på bakgrunn av omfanget av sin etterspørsel i stor grad kunne legge til rette for nyetableringer i markedene for salg av nye biler og biltjenester. Det er også mulig at samordning av innkjøp mellom ensartede grupperinger av flåtekjøpere vil kunne ha positiv innvirkning på konkurransen mellom de nasjonale aktørene i markedet for drivstoff.

1.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for de totale statlige innkjøp av biler og drivstoff innenfor rammen av dette prosjektet, men omsetningen fra større og kjente innkjøpssamarbeid antas å utgjøre en liten andel av den samlede etterspørselen i markedet.

1.3 Vurdering

Konkurransetilsynet anser det som lite sannsynlig at statlig samordning av kjøp av biler og drivstoff vil ha negativ betydning for konkurransen i markedet totalt sett. Konkurransetilsynet anbefaler derimot at rammeavtaler ikke kobler kjøp av biler med verkstedtjenester, da dette kan utgjøre en hindring for SMB-etablering.

1.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

2. Strøm til bedriftssegmentet

2.1 Markedsstruktur

Norge er en del av et nordisk kraftmarked, og prisene i engrosmarkedet fastsettes på kraftbørsen Nord Pool. Prisene i sluttbrukermarkedet er avhengig av velfungerende konkurranse i engrosmarkedet. Det er mange aktører på etterspørsels- og tilbudssiden i sluttbrukermarkedet for strøm, og etableringshindringene er relativt lave. Sluttbrukermarkedet er nasjonalt i utstrekning, og strøm er et homogent produkt. Kundene i næringsmarkedet kan karakteriseres som aktive i den forstand at det foregår mange bytter av kraftleverandører hvert år. Aktive kunder er positivt for konkurransen i markedet.

2.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av strøm innenfor rammen av dette prosjektet, men det antas at statens innkjøp av strøm utgjør en liten andel av den samlede etterspørselen i markedet.

2.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det er lite sannsynlig at statlig samordning av innkjøp vil ha betydning for konkurransen i markedet.

2.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

3. Kontorrekvisita og utstyr

3.1 Markedsstruktur

Produsentene av kontorrekvisita og utstyr er i all hovedsak internasjonale virksomheter, og omsetningen i Norge antas å utgjøre en beskjeden del av virksomhetenes samlede salg. Markedene fremstår som lite konsentrerte og det antas å foreligge relativt lave etableringshindre i markedet på grunn av produktenes universelle utforming.

3.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av kontorrekvisita og utstyr innenfor rammen av dette prosjektet, men det antas at dette utgjør en liten andel av den samlede etterspørselen i markedet.

3.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det er lite sannsynlig at statlig samordning av innkjøp av kontorrekvisita og utstyr vil ha betydning for konkurransen i markedet. Det antas at statlig innkjøpssentralisering kan gi besparelser i form av reduserte transaksjonskostnader og dels ved rabatter som følge av volumene i innkjøpene.

3.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

4. Møbler

4.1 Markedsstruktur

Markedet for møbler er preget av vanskelige grensdragninger mellom forskjellige segmenter som kontor, skole, helse og andre offentlige institusjoner. Markedet anses som et europeisk marked hvor det er aktiv konkurranse mellom mange produsenter.

4.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av møbler innenfor rammen av dette prosjektet, men det antas at dette utgjør en liten andel av den samlede etterspørselen i markedet.

4.3 Vurdering

Markedet for møbler er preget av vanskelige grensdragninger mellom forskjellige segmenter som kontor, skole, helse og andre offentlige institusjoner. Markedet anses som et europeisk marked hvor det er aktiv konkurranse mellom mange produsenter.

4.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

5. Konsulentttjenester innenfor IT-systemutvikling

5.1 Markedsstruktur

Markedet er i sin minste mulige utstrekning nasjonalt, men det kan ikke utelukkes at det er større enn dette, for eksempel nordisk. Markedet er dynamisk og anbudskonkurranser er utbredt. Markedet er preget av store nasjonale og internasjonale selskaper, men har også et betydelig innslag av SMB. For å etablere seg som en mindre aktør foreligger det relativt lave etableringshinder, da det ikke er noen særskilte offentlige reguleringer til hinder for slik virksomhet. Det er heller ikke behov for store investeringer i driftsmateriell.

5.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av konsulentttjenester innenfor IT-systemutvikling innenfor rammen av dette prosjektet, men det statlige innkjøpet er betydelig. Det antas likevel at det også uten statens innkjøp vil være et betydelig restmarked å konkurrere om.

5.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det er lite sannsynlig at statlig samordning av innkjøp av konsulentttjenester innenfor IT-systemutvikling vil ha betydning for konkurransen i markedet. Det bør likevel vurderes om en oppsplitting av anbudene kan være hensiktsmessig da det trolig er få aktører som er i stand til å levere Statens samlede innkjøp alene.

5.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig dersom anbud splittes opp.

6. Konsulentttjenester innenfor IT-systemdrift

6.1 Markedsstruktur

Markedet er i sin minste mulige utstrekning nasjonalt, men en økende trend med outsourcing til lavkostland gjør det sannsynlig at markedet er større enn dette. Markedet er dynamisk og anbudskonkurranser er utbredt. Markedet er preget av store nasjonale og internasjonale selskaper, men har også et betydelig innslag av SMB. For å etablere seg som en mindre aktør foreligger det relativt lave etableringshinder, da det ikke er noen særskilte offentlige reguleringer til hinder for slik virksomhet. Det er også moderat behov for investeringer i driftsmateriell.

6.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av konsulentttjenester på IT-systemdrift innenfor rammen av dette prosjektet, men det statlige innkjøpet er betydelig. Det antas likevel at det også uten statens innkjøp vil være et betydelig restmarked å konkurrere om.

6.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det i dette markedet i utgangspunktet ligger til rette for sentralisering av statens innkjøp. Det kan likevel vurderes om en oppsplitting av anbudene kan være hensiktsmessig da det trolig er få aktører som er i stand til å levere statens samlede innkjøp alene.

6.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig dersom anbud splittes opp.

7. Juridiske konsulenttenester

7.1 Markedsstruktur

Markedet er lokalt/regionalt. Dette illustreres bl.a. av at gjennomsnittlige timepriser varierer med 25 prosent på fylkesbasis. Markedet er preget av enkelte store nasjonale aktører, men har også et betydelig innslag av SMB. Etableringshinder er lave.

7.2 Statlige innkjøp

Beregninger basert på Advokatforeningens årlige advokatundersøkelse indikerer at statens innkjøp utgjør betydelig mindre enn 20 prosent av tjenestene i markedet.

7.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det i dette markedet i utgangspunktet ligger til rette for sentralisering av statens innkjøp. Fordi konkurransen skjer i lokale markeder bør anbudene oppsplittes geografisk.

7.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig gitt at anbud splittes opp.

8. Konsulenttenester innenfor informasjon

8.1 Markedsstruktur

Markedet er i vekst og er antakelig nasjonalt i utstrekning. Det er et betydelig innslag av SMB i markedet. Det foreligger ikke spesielle hindere for å etablere seg i markedet.

8.2 Statlige innkjøp

Staten står for omtrent 15 prosent av total omsetning i markedet og det foreligger således et betydelig restmarked å konkurrere om.

8.3 Vurdering

Konkurransetilsynet vurderer at det i dette markedet i utgangspunktet ligger til rette for sentralisering av statens innkjøp.

8.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

9. Flyreiser innenlands

9.1 Markedsstruktur

Det norske flymarkedet er konsentrert. Per 2011 hadde SAS og Widerøe en markedsandel på henholdsvis 46 og 16 prosent, samlet 62 prosent, mens Norwegian hadde en markedsandel på 37 prosent. Det er hovedsakelig SAS og Norwegian som er i direkte konkurranse med hverandre som operatører av konkurrerende ruter.

9.2 Statlige innkjøp

Det ble i 2011 foretatt til sammen 14 183 000 enkeltreiser på ruteflygninger innenlands. Samme år ble det av statsansatte innrapportert 417 898 enkeltreiser innenlands til Difi. Statsansatte utgjorde dermed cirka tre prosent av alle enkeltreiser på innenlands ruteflygninger. Dersom en ser på statsansattes andel av reiser innen forretningssegmentet utgjorde statsansattes reiser omtrent seks prosent.

9.3 Vurdering

Statsansattes flyreiser innenlands utgjør en svært liten andel av det totale antallet innenlandsreiser i Norge, noe som taler for at en samordning av statlige innkjøp ikke vil føre til langsiktige skadevirkninger for konkurransen. Imidlertid foregår konkurransen mellom flyselskapene på rutenivå. Det er mellom de enkelte rutene vesentlige forskjeller når det gjelder markedsandeler, kapasitet, priser og passasjergrunnlag. I undersøkelser foretatt av Konkurransetilsynet viste beregninger at selv en liten forskyvning av fullpriskunder SAS og Norwegian imellom vil føre til en vesentlig reduksjon i lønnsomheten til det tapende selskapet. Tilsvarende virkninger kan tenkes for ruter hvor andelen statsansatte er viktig for lønnsomheten.

9.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Det kan antas at det er enkeltstrekninger hvor rammeavtaler kan føre til skadevirkninger for konkurransen. Samordning av statlige innkjøp for flyreiser innenlands er ikke tilrådelig.

10. Flyreiser utenlands

10.1 Markedsstruktur

I alt opererte 37 ulike flyselskap ruteflygninger fra Avinors lufthavner i 2011. Markedet domineres av noen få store aktører. I 2011 hadde de tre største aktørene – Norwegian, SAS og KLM – markedsandeler på henholdsvis 33, 31 og 9 prosent.

10.2 Statlige innkjøp

Det ble i 2011 foretatt til sammen 18 382 000 enkeltreiser på ruteflygninger utenlands. Samme år innrapporterte statsansatte 184 421 enkeltreiser til Difi. Statlige ansattes andel av utenlandsreiser sett under ett var dermed på omtrent én prosent i 2011. Dersom en ser på statsansattes andel innen forretningssegmentet, var denne på omtrent tre prosent i 2011.

10.3 Vurdering

Statsansatte utgjør en svært liten andel av det totale antallet flypassasjerer. Imidlertid skjer konkurransen mellom flyselskapene på rutenivå, og det er store forskjell mellom ulike ruter hva gjelder konkurranse, passasjergrunnlag, frekvenser, andel statsansatte med mer; eksempelvis kan det antas at andelen statsansatte mellom Oslo og Brussel er forholdsvis høy.

10.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Det kan antas at det er enkeltstrekninger hvor rammeavtaler kan føre til skadevirkninger for konkurransen. Samordning av statlige innkjøp av flyreiser utenlands er ikke tilrådelig.

11. Overnatting, herunder kurs og konferanse

11.1 Markedsstruktur

Markedet for overnatting, herunder kurs- og konferansefasiliteter, består av en rekke hoteller og andre overnattingssteder. Per 2011 var det i Norge over 1100 hoteller med til sammen 76 000 rom, hvor de ti største kjedene stod for 32 prosent av hotellene, 63 prosent av rommene og 72 prosent av omsetningen. Markedene i Norge består av en rekke hotellkjeder og uavhengige hoteller som hver for seg har begrensede markedsandeler. Imidlertid er trenden at de store hotellkjedene vokser på bekostning av mindre, uavhengige hoteller.

11.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av hotellovernattinger og kurs- og konferansefasiliteter innenfor rammen av dette prosjektet. Staten vil imidlertid trolig utgjøre den største enkeltkjøperen av hotellovernattinger, samt kurs- og konferansetjenester, innen

forretningssegmentet. NHO Reiseliv har opplyst at det er betydelige variasjoner mellom områder, eksempelvis nevnes det at i distriktet kan det offentlige ved enkelte hoteller stå for opp mot 50 prosent av omsetningen av kurs- og konferansetjenester.

11.3 Vurdering

Markedene for hotellovernatting er lokale i utstrekning, mens markedene for kurs- og konferansefasiliteter trolig dekker et noe større geografisk areal. I de fleste områder hvor staten kjøper hotellovernattinger er det et betydelig antall tilbydere. I disse områdene utgjør staten, til tross for å være en av de største kjøperne, kun en liten andel av den samlede omsetningen. I disse områdene vil en samordning av statlige innkjøp derfor ikke føre til langsiktige skadevirkninger for konkurransen.

11.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

En samordning av statlige innkjøp for overnatting, herunder kurs- og konferansefasiliteter, er tilrådelig. Imidlertid, ettersom markedene er lokale eller regionale i utstrekning, bør eventuelle fremtidige anbuds konkurranser utformes på en måte som sikrer størst mulig konkurranse.

12. Mobiltelefoni

12.1 Markedsstruktur

Markedet for mobiltelefoni består av to aktører med mobile nettverk, herunder Telenor Mobil AS og TeliaSonera (Netcom). Et tredje nett er under utbygging, i regi av Tele 2 AS. Nettverkseierne er aktive både i grossistmarkedet oppstrøms, og i sluttbrukermarkedet nedstrøms. På sluttbrukermarkedet er det også andre tilbydere av mobiltelefoni. Disse kjøper tilgang til mobilnettene av nettverkseierne. Det er utfordringer forbundet med å konkurrere i sluttbrukermarkedet uten eierskap over eget nett, noe som illustreres av den lave markedsandelen til tredjepartsaktørene. Etablering av eget nett er svært kostnadskrevende og må betraktes som en vesentlig etableringshindring.

12.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av mobiltelefoni innenfor rammen av dette prosjektet. Med en statsforvaltning som utgjør om lag 10 prosent av de sysselsatte er staten trolig en betydelig innkjøper i dette markedet. Det antas imidlertid at det er mange andre store kunder å konkurrere om.

12.3 Vurdering

Markedet for mobiltelefoni er konsentrert og har to sterke aktører i Telenor og TeliaSonera (Netcom). Aktørene er videre beskyttet av vesentlige etableringshindre. Det kan derfor i utgangspunktet ligge til rette for at staten sentraliserer sitt innkjøp for å motvirke aktørenes markedsrett.

I en situasjon hvor det tredje nettverket er under utbygging og Tele 2 ønsker å komme opp for å konkurrere med de to andre aktørene, bør det vurderes om det er hensiktsmessig at staten støtter opp om utfordreren og sikrer levedyktigheten til det tredje nettverket. Dette kan være positivt for konkurransen på sikt.

12.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

13. Fasttelefoni

13.1 Markedsstruktur

Markedet for fasttelefoni omfatter fasttelefon over kobbernettet (analogt), samt bredbåndstelefon (digitalt) til bedrifter og private. Markedet er trolig nasjonalt i utstrekning. Antallet fasttelefoniabonnementer har vært i nedgang siden 1996. Det er Telenor ASA som eier det landsdekkende kobbernettet, og har en markedsandel i sluttbrukermarkedet på ca 67 prosent. Det er betydelige etableringshinder i dette markedet.

13.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av fasttelefoni innenfor rammen av dette prosjektet. Med en statsforvaltning som utgjør om lag 10 prosent av de sysselsatte er staten trolig en betydelig innkjøper i dette markedet. Det antas imidlertid at det er mange andre store kunder å konkurrere om.

13.3 Vurdering

Markedet for fasttelefoni er konsentrert med Telenor ASA som den største aktøren. Markedet er dessuten i tilbakegang og antall abonnenter er i stadig reduksjon. Dette gjør at det er lite sannsynlig med ytterligere etablering.

Staten står trolig for en betydelig andel av total omsetning i markedet, men likevel ikke mer enn at det foreligger et betydelig restmarked. Dette kan tilsi at staten utnytter sin kjøpermakt ved å sentralisere innkjøpene av denne tjenesten uten negative følger for konkurransen.

13.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig.

14. Internettaksess

14.1 Markedsstruktur

Markedet for internettaksess inkluderer internett med fysisk tilknytning med ulike teknologier for tilknytning (xDSL (kobber), fiber og kabel-TV-nett). Telenor ASAs kobbernett benyttes også til å tilby internettaksess, i tillegg til fasttelefoni. I markedet for internettaksess er Telenor den største aktøren i dette markedet med ca. 40% av sluttbrukermarkedet, i tillegg til å levere aksessprodukter til ulike regionale og nasjonale utfordrere. Etableringshindere er betydelige i dette markedet.

14.2 Statlige innkjøp

Det har ikke vært mulig å oppdrive tall for statens innkjøp av mobiltelefoni innenfor rammen av dette prosjektet. Med en statsforvaltning som utgjør om lag 10 prosent av de sysselsatte er staten trolig en betydelig innkjøper i dette markedet. Det antas imidlertid at det er mange andre store kunder å konkurrere om.

14.3 Vurdering

Det er trolig et betydelig restmarked utover den omsetning som kan knyttes til statlige organers kjøp av tilknytningstjenester. Dette gjør at markedet i utgangspunktet er egnet for sentralisering av statlige innkjøp. Ettersom konkurransen foregår i lokale markeder bør man vurdere å foreta en geografisk oppsplitting av kontraktene slik at lokale og regionale aktører har mulighet til å by på leveransene.

14.4 Konklusjon – er samordning av innkjøp tilrådelig?

Samordning av innkjøp antas å være tilrådelig dersom anbud splittes opp.

Vedlegg 3 – Alternative former for formell organisering av statlig virksomhet

1. Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er juridisk en del av staten og er omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er statstjenestemenn underlagt tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og de statlige tariffavtaler.

Forvaltningsorganer kan løpende instrueres av overordnet myndighet. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet.

Typiske eksempler på ordinære forvaltningsorganer er myndighetsutøvende organer som departementene, direktoratene og tilsynene.

Forvaltningsbedrifter er nettobudsjettet på drift. Dette gir større utgiftsmessig fleksibilitet ved at virksomheten selv kan benytte inntjente midler utover den budsjettmessige bevilgning.

Tidligere var NSB, Posten, Televerket og Luftfartsverket organisert som forvaltningsbedrifter. Alle disse er i dag organisert som aksjeselskaper. I dag er Statens kartverk, Statsbygg og Statens Pensjonskasse organisert som forvaltningsbedrifter. Dette er tjenesteproduserende virksomheter. De to sistnevnte med tilnærmet monopol og med hovedsakelig statlige virksomheter som kunder.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har fullmakter utover det som gjelder for de ordinære forvaltningsorganene. I hovedsak er dette at de har særskilte budsjettfullmakter knyttet til at de er nettobudsjettet. De nettobudsjetterte forvaltningsorganene omfatter universiteter og høyskoler, noen forskningsinstitutter og Norges forskningsråd. Med unntak av Norges forskningsråd er disse virksomhetene underlagt tjenestemannsloven og de statlige tariffavtaler.

2. Juridisk selvstendige statlige virksomheter

2.1 Statsaksjeselskapsformen

Statsaksjeselskapene er aksjeselskaper der **staten eier alle aksjene**. De alminnelige reglene i aksjelovgivningen gjelder også for disse. I tillegg er det gitt enkelte særregler for denne selskapstypen, jf. aksjeloven § 20-4 til § 20-7.

Særreglene for statsaksjeselskap har først og fremst blitt begrunnet i særskilte hensyn til politisk styring og kontroll som gjør seg gjeldende når staten er eier. Dette gjelder ikke minst når det gjelder å ivareta Stortingets kontrollmyndighet. Særreglene kan også forstås på bakgrunn av Grunnloven § 19 som pålegger Kongen å bestyre statens eiendom.

2.1.1 Generalforsamling

Ansvarlig statsråd, eller den denne delegerer myndigheten til, representerer statens aksjer på generalforsamlingen i statsaksjeselskap, jf. aksjeloven § 20-5.

Kongen har adgang til å overprøve bedriftsforsamlingens/styrets beslutninger i saker der vesentlige samfunnsmessige hensyn kan tilsi omgjøring, jf. aksjeloven § 20-4 nr. 2. Regelen omfatter saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og rasjonalisering eller omleggingen av driften som vil medføre større endring eller

omdisponering av arbeidsstyrken, jf. aksjeloven § 6-37 fjerde ledd. Slike saker vil normalt være "Sager av Viktighed" og skal da behandles av Kongen i Statsråd etter Grunnloven § 28. Bestemmelsen gir imidlertid ikke Kongen mulighet til å instruere bedriftsforsamlingen/styret på forhånd.

2.1.2 Selskapets ledelse

Hovedregelen i statsaksjeselskap er at forvaltningen av selskapet hører inn under styret, selv om generalforsamlingen har visse utvidede styringsmuligheter. Det innebærer at den forretningsmessige ledelsen og ansvaret for denne ligger hos styret og den daglige ledelse. Et generelt synspunkt er at statsråden normalt ikke bør gripe inn i styrets ledelse av selskapet. Utgangspunktet må være at Stortinget og regjeringen/statsråden fastsetter overordnede mål, men at det er styrets ansvar å gjennomføre disse.

Selskapslovgivningen bygger på at det er et tillitsforhold mellom eieren og selskapets styre. Er det ikke et slikt tillitsforhold vil den normale konsekvensen være at eieren gjennom generalforsamlingen skifter styret, eventuelt de medlemmer som ikke har eierens tillit. Situasjonen kan imidlertid være slik at statsråden, som et ledd i en aktsom forvaltning av statens eierskap, må pålegge styret å treffe eller unnlate å treffe vedtak, eller for å hindre at selskapsledelsen foretar noe som vil være et brudd med Stortingets forutsetninger. I slike tilfeller vil en instruksjon gjennom generalforsamlingsvedtak være det korrekte virkemiddel.

2.1.3 Bruk av bestemmelser i vedtektene for å styrke statens styring og kontroll (§ 10-planer)

I vedtektene i enkelte statsaksjeselskap har man tatt inn bestemmelser for å styrke muligheten for utøvelse av eiermyndigheten staten har i det enkelte selskap i forhold til reglene i den alminnelige aksjelovgivningen. Målet har vært å styrke statens styring og kontroll med selskapet. Vanligvis innebærer § 10-planene at selskapene pålegges å gi informasjon til staten om investeringsplaner og andre viktige strategispørsmål.

I dag har Avinor AS, NSB AS, Posten Norge AS, Flytoget AS og NRK AS slike bestemmelser i sine vedtekter.

2.1.4 Oversikt over statsaksjeselskaper

Statsaksjeselskapene representerer et mangfold av virksomheter med store innbyrdes forskjeller både med hensyn til mål, oppgaver og rammebetingelser. Størrelsen på selskapene varierer fra små selskaper med få eller ingen ansatte, til store konsern med flere tusen ansatte. Tilsvarende store variasjoner finnes også med hensyn til omsetning, selskapskapital, utbytte mv. Eksempler på store statsaksjeselskaper med betydelig aksjekapital og/eller antall ansatte er Entra Eiendom AS, Posten Norge AS, NSB AS, Mesta Konsern AS, Avinor AS, NRK AS, Argentum Fondsinvesteringer AS, Flytoget AS, Norsk Eiendomsinformasjon AS og Baneservice AS.

2.2 Statsforetaksformen

Statsforetak er organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Statsforetak ligger nær opp til aksjeselskapsformen når det gjelder eierstyring, men skiller seg fra den på enkelte punkter. For det første er det et krav at **staten eier hele foretaket**. Dette er tilsvarende som for statsaksjeselskaper.

Tidligere garanterte staten for selskapets forpliktelser. Et statsforetak kunne derfor ikke slås konkurs. Dersom kreditorene ikke fikk dekning for sine krav, var staten pliktig til å bidra med midler. Etter press fra EFTAs overvåkingsorgan, ESA, ble denne garantibestemmelsen

opphøvet med virkning fra 1. januar 2003. Den nye bestemmelsen, statsforetaksloven § 4a, gir begrenset deltageransvar etter mønster av aksjeloven.

For å begrense risikoen knyttet til statens ansvar for statsforetakenes gjeld, inneholdt statsforetaksloven også begrensninger i deres adgang til å ta opp lån. Denne særbestemmelsen ble opphevet samtidig med garantibestemmelsen. Det er derimot fortsatt vanlig at begrensningene er videreført i selskapenes vedtekter.

2.2.1 Foretaksmøte

Styringssystemet har klare likheter med systemet i statsaksjeselskaper. Staten ved eierdepartementet utøver den øverste myndighet i foretaket gjennom foretaksmøtet. Som for statsaksjeselskapene kan ikke departementet utøve bindende eiermyndighet på annen måte enn gjennom foretaksmøtet. Foretaksmøtet kan treffe vedtak og gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker. Foretaksmøtet bestemmer utbytte.

2.2.2 Selskapets ledelse

Statsforetak skal ledes av et styre og en administrerende direktør. Forvaltningen av foretakets virksomhet hører inn under styrets ansvarsområde. Det skal blant annet påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer vedtatt på foretaksmøte.

Et særtrekk ved statsforetaksformen er at styrets beslutningsmyndighet er begrenset for visse type saker. Saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål, eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, kan ikke besluttes av styret før saken skriftlig er forelagt departementet, jf. statsforetaksloven § 23. Videre er det vedtatt i loven at det i vedtektene kan fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet. Bestemmelsen gir departementet mulighet til å motta informasjon før vedtak fattes i styret og gripe inn gjennom foretaksmøtet, dersom man mener beslutningen vil endre foretakets karakter eller være av betydning for formålet. Hensikten er å sikre eieren bedre kontroll i foretak med sektorpolitiske mål. Effekten av bestemmelser som gir eieren informasjon og dermed bedre kontroll med virksomheten, er at et eventuelt erstatningsansvar vil bli vurdert i henhold til den informasjon eieren har mottatt.

Statsforetaksloven skiller seg også fra aksjelovgivningen ved at ledelsen i statsforetaket er nærmere knyttet opp til eierdepartementet gjennom enkelte prosedyrer. Statsforetaket skal for eksempel sende styreprotokoll til eierdepartementet senest 14 dager etter at styremøtet er avholdt, jf. statsforetaksloven § 24. Formålet med denne ordningen er å sikre departementet tilstrekkelig informasjon til styring og kontroll av statsforetaket. På grunn av foretakenes tiltenkte sektorpolitiske rolle er slike ordninger tillagt større vekt enn for statsaksjeselskapene.

2.2.3 Oversikt over statsforetak

Følgende virksomheter er ved 1. januar 2013 organisert som statsforetak: Aerospace Industrial Management Norway SF, Norsk Helsenett AS, Statnett SF, Statskog SF, Selskapet for industrivekst (SIVA) SF, Gassnova SF og Enova SF. Foretakene representerer en heterogen gruppe både når det gjelder størrelse og oppgavetyper. Foretakene opererer også under ulike markeds- og konkurranseforhold.

2.3 Særlovselskap

Særlovselskap benyttes som betegnelse på enkeltstående selskaper som er regulert i egen lov med særskilte organisatoriske regler. Gjennom helseforetaksloven har man en tilknytningsform for en avgrenset gruppe virksomheter. Helseforetaksloven er utarbeidet med

utgangspunkt i statsforetaksloven, men har en rekke særbestemmelser som er tilpasset sektoren og de særskilte styringsbehovene som foreligger.

Normalt vil særlover være konstruert for å gi statsmyndighetene tettere styringsmuligheter enn det som følger av statsforetaksloven og aksjeloven. Eksempelvis har særlovselskapet AS Vinmonopolet verken generalforsamling eller foretaksmøte. Det betyr at den statsråd/departement som til en hver tid er tildelt eierbeføyelsen, løpende kan gi instruksjer. Dette er en myndighet som gir statsråden større styringsmulighet, men også ansvar, og som bør utøves med stor tilbakeholdenhet for ikke å undergrave styrets og daglig ledelses autoritet og dermed funksjon.

I St.meld. nr. 19 (2008 – 2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (side 71 -72) vises det til at et offentlig utvalg - (NOU 2003:34) *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten* - foreslår at bruken av særlovselskaper bør være begrunnet i særlige forhold og fortrinnsvis bør unngås.

2.4 Stiftelser

Stiftelser er selveiende enheter. De eies verken av staten eller av private rettssubjekter. En stiftelse kan derfor ikke styres ved instruksjon eller fra eierposisjon, men gjennom særskilt lovgivning, krav nedfelt i vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne hele eller deler av styret og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester. Stiftelsesformen er først og fremst brukt for organiseringen av kulturinstitusjoner, som museer og forskningsinstitutter, hvor det er ønsket å markere en ”armlengdes avstand” mellom myndighetene og institusjonen.

Vedlegg 4 – Eksempler på samordningstiltak i Norge

- 1919 Statens innkjøpsdirektorat opprettet for å samordne innkjøp.
- 1923 Statens innkjøpsdirektorat nedlagt fordi ingen ønsket å bruke det.
- 1924 Statens innkjøpskontor opprettet for å organisere og effektivisere den statlige innkjøpsvirksomheten.
- 1947 Forsvarets trykningsentral (FTS) opprettet for å foreta felles innkjøp av kontorrekvisita, kontormøbler og kontormaskiner for forsvaret.
- 1951 Statens innkjøpskontor nedlagt pga. forsyningsproblemer etter krigen.
- 1953 Samordningsutvalget for kontorinnkjøp i staten etablert av Finansdepartementet.
- 1958 Finansdepartementet får fullmakt til å inngå fellesavtaler.
- 1972 Fullmakten til Finansdepartementet om fellesavtaler overføres til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- 1973 Statens innkjøpssentral (SIS) etablert ved at FTS ble omgjort til å dekke behovet for statsetatene generelt.
- 1974 Tilrådning om utarbeidelse av en statlig innkjøpspolitikk.
- 1983 SIS og Forvaltningstjenesten (Ft) slått sammen og Ft/Innkjøpskontoret fikk oppgaven med å lage felles rammeavtaler.
- 1984 Sentralt lagerhold av kontorrekvisita nedlagt og erstattet av landsdekkende rabattavtale hos lokale bok- og papirhandlere på rekvisita.
- 1985 Ft/innkjøpstjenesten nedlagt. Restoppgaver overført Ft/Statens trykningskontor og forsvarets blankettlager.
- 1993 Etablering av Program for statlige innkjøp med fokus på å koordinere forbedringen av statlig innkjøpspraksis, bedre ressursutnyttelse og leverandørutvikling. Statskjøp etablert som del av Ft.
- 1997 Program for statlige innkjøp avsluttet.
- 2003 Statskjøp og Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) nedlagt – DepKjøp etablert.
- | 2012 Regjeringen beslutter å utrede former for samordning av statlige innkjøp.

Vedlegg 5 – Litteraturliste

Analysar for utredningsarbeidet

- Oslo Economics, rapport 8-2011: ”Samordning av statlige innkjøp”
- Oslo Economics, rapport 13-2012: ”Sammenstilling av erfaringer fra samordning av innkjøp og innkjøpssentraler”
- Oslo Economics, rapport 7-2013: ”Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp – en samfunnsøkonomisk analyse”
- **NHD, 2013: ”Innovasjonsfremmende anskaffelser” – innspill til arbeidsgruppe som arbeider med samordning av statlige innkjøp**
- Konkurransetilsynet, 2013: *Markedseffekter ved samordning statlige innkjøp – innspill til interdepartemental arbeidsgruppe*
- Menon-rapport 6-2012: ”Verdien av styrket innkjøpskonkurranse”

Andre kilder

- St. meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*
- NOU 1975:9 *Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet*
- *Små bedrifter – store verdier* - Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter (NHD, 2012)
- *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser – Regjeringens handlingsplan 2007-2010*
- FIN, 2005: ”*Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*”
- Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001: ”*Statskjøps fremtidige rolle og organisering*”
- Difi-notat 2012: ”*Administrative støttefunksjoner i staten – en forstudie*”
- SOU 2013:12 *Upphandlingsutredningen: Goda affärer – en strategi for hållbar offentlig opphandling*
- Statskontoret 2009:12: ”*En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag*”
- Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 03/2010: ”*Effektivt offentligt indkøb – konkurrenceanalyse*”
- OECD (2011): *Centralised Purchasing Systems in the European Union, Sigma Papers, No. 47, OECD Publishing.*
- PWC (2011): ”*Public procurement in Europe – Cost and effectiveness - A study on procurement regulation*”
- Karjalainen, Katri; Kempainen, Katarina; Raaij, Erik M; 2009 : [*Non-Compliant Work Behaviour in Purchasing: An Exploration of Reasons Behind Maverick Buying*](#) *Journal of Business Ethics* vol. 85 issue 2 March 2009. p. 245 – 261

Vedlegg 6 – Elektroniske lenker til nordiske innkjøpsentraler

SKI

- www.ski.dk
- Oversikt avtaleområder <https://www.ski.dk/viden/Sider/SKIs-vejvisere.aspx>
- Årsrapport SKI
http://www.ski.dk/SiteCollectionDocuments/Generelle_Publikationer/SKIs_aarsrapport_2011.pdf

Statens Indkøb

- <http://www.statensindkob.dk/>
- Oversikt avtaleområder <http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobs-aftaler/Statens-Indkobs-aftaler>
- Statens Indkøbsprogram <http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/Om-Statens-Indkob>

Hansel FI

- www.hansel.fi
- Årsrapport Hansel
<http://www.hansel.fi/se/foretaget/publikationerochmedia/arsberattelseochansvarsrapport>

Statens inköpscentral Kammarkollegiet

- <http://www.avropa.se/>
- Forskrift om statlig innkjøpssamordning <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980796.htm>
- Forskrift om instruksjon for Kammarkollegiet <https://lagen.nu/2007:824> §8a
- Forskrift http://www.lagboken.se/dokument/Andrings-SFS/704840/SFS-2010_1870-Forordning-om-andring-i-forordningen-2007_824-med-instruktion-for-Kammarkollegiet?id=78699 (Opprettelse av innkjøpsentralen)
- En ny opphandlingsmyndighet 2010:23
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2010/201023.pdf>
- En effektivare statlig innkjøpssamordning 2009:12
<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200912.pdf>
- <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.322757/darfor-fick-kammarkollegiet-uppdraget>
- <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.321639/kammarkollegiet-tar-over-statens-upphandling>
- SME analys <http://www.avropa.se/PageFiles/19570/SME-analys%202012.pdf>