



Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

Utredning for Nærings- og fiskeridepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser mv. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser/2018_16

© Oslo Economics, 6. juni 2018

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Senior Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. 913 18 802

Innhold

Kort sammendrag	5
Fullstendig sammendrag	7
1. Oppdrag, data og metode	17
1.1 Utredningsoppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet	17
1.2 Informasjonskilder	17
1.3 Metode for analyse av samfunnsøkonomiske virkninger	19
1.4 Rapportens oppbygning	20
2. Bakgrunn, utvikling og status for nye samfunnshensyn	21
2.1 Omfanget av offentlige anskaffelser	21
2.2 Mål for offentlige anskaffelser	22
2.3 Hvorfor nye samfunnshensyn tas i offentlige anskaffelser	23
2.4 Hvem som bestemmer prioriteringen og utformingen av samfunnshensyn	24
2.5 Hvordan nye samfunnshensyn tas i anskaffelsesprosessen	26
2.6 I hvilken grad nye samfunnshensyn tas	26
3. Virkninger av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser	31
3.1 Problem- og målbeskrivelse	31
3.2 Anskaffelsestiltak	31
3.3 Identifiserte virkninger og berørte grupper	33
3.4 Miljø- og klimavirkninger	34
3.5 Kostnadsvirkninger	36
3.6 Fordelingsvirkninger	39
3.7 Kostnadseffektivitet sammenlignet med alternative tiltak	40
4. Virkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold	43
4.1 Problem- og målbeskrivelse	43
4.2 Anskaffelsestiltak	43
4.3 Identifiserte virkninger og berørte grupper	45
4.4 Virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold	46
4.5 Kostnadsvirkninger	48
4.6 Fordelingsvirkninger	51
4.7 Kostnadseffektivitet sammenlignet med alternative tiltak	52
5. Virkninger av andre samfunnshensyn og summen av nye hensyn	55
5.1 Virkninger av hensyn til bruk av lærlinger	55
5.2 Virkninger av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold	57
5.3 Virkning av ytterligere nye samfunnshensyn	59
6. Virkninger av nye samfunnshensyn i en eksempelanskaffelse	60
7. Hvordan nye samfunnshensyn bør ivaretas i praksis	63

7.1	Utfordringer med kompetanse og kapasitet _____	63
7.2	Hvordan oppdragsgivere bør organisere seg for å ivareta nye hensyn _____	63
7.3	Hvordan ulike samfunnshensyn bør ivaretas i de enkelte anskaffelsene _____	64
8.	Vedlegg _____	67
8.1	Kunngjøringsstatistikk fra Doffin _____	67
8.2	Spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere _____	68
8.3	Analyse av konkurransegrunnlag på Doffin 2017 _____	74
9.	Referanser _____	82

Kort sammendrag

Det opprinnelige samfunnsmålet for offentlige anskaffelser er å bidra til effektiv offentlig tjenesteproduksjon ved å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad. Ved siden av dette hovedmålet skal Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere bruke sine anskaffelser til å nå stadig nye samfunns mål, blant annet redusere klimagassutslipp, hindre arbeidslivskriminalitet og menneskerettighetsbrudd, samt sørge for nok lærlingplasser. I prinsippet vil alle nye hensyn bidra til økt oppnåelse av de gjeldende målene, men også høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Det er derfor relevant å vurdere om alternative virkemidler som påvirker all næringsvirksomhet, for eksempel allmenngyldige forskrifter og avgifter, kunne gi en høyere måloppnåelse for en gitt ressursbruk.

Opprinnelig samfunnshensyn i offentlige anskaffelser: Effektiv offentlig tjenesteproduksjon

Offentlige anskaffelser står for rundt 15 prosent av bruttonasjonalprodukt. Kjøp av sykehusbygg, forsvarsmateriell og andre varer og tjenester gjør stat, fylkeskommune, kommune og tilhørende foretak i stand til å utføre sine oppgaver. Det opprinnelige samfunnsmålet for offentlige anskaffelser er å bidra til effektiv offentlig tjenesteproduksjon og -myndighetsutøvelse gjennom å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (ofte omtalt som kvalitet/pris). Ved siden av dette hovedmålet brukes offentlige anskaffelser i økende grad som et virkemiddel for å nå ytterligere samfunns mål, for eksempel redusere miljøbelastning og klimagassutslipp, bidra til ordentlige lønns-, arbeids- og skatteforhold og skape nok lærlingplasser. På vegne av Nærings- og fiskeridepartementet har Oslo Economics og Inventura analysert nytte- og kostnadsvirkningene av nye samfunnshensyn og vurdert hvordan nye samfunnshensyn best kan ivaretas i offentlige anskaffelser.

Nye samfunnshensyn og målkonflikt

Nye samfunnshensyn innebærer at offentlige oppdragsgivere stiller krav til sine leverandører utover det som gjøres i alminnelige forskrifter og/eller insentiverer sterkere til ønskede produksjonsmetoder enn det som gjøres gjennom avgiftssystemet og støtteordninger allerede. For at nye samfunnshensyn skal få effekt må de føre til at tilbydere utvikler annerledes tilbud og/eller at oppdragsgiver velger andre tilbud enn de ville gjort dersom de kun hadde fokusert på å dekke behovet til en lavest mulig kostnad. I noen anskaffelser kan tilbudet som tilfredsstiller det nye samfunnshensynet best og tilbudet som gir best behovsdekning/kostnad være det samme, men i slike tilfeller ville en anskaffelse uten det nye samfunnshensynet gi samme resultat. I de fleste tilfeller vil et nytt samfunnshensyn derfor føre til løsninger som gir høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Videre medfører alle nye krav og oppfølgingen av disse i prinsippet økte transaksjonskostnader. Spørsmålet er hvor stor nytten og kostnaden er, og om alternative virkemidler som påvirker all næringsvirksomhet, for eksempel allmenngyldige forskrifter, avgifter/støtteordninger eller tilsyn, kunne gi en høyere måloppnåelse for en gitt ressursbruk.

Virkninger av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser

Miljø- og klimahensyn vil normalt gi anskaffelser med lavere miljø- og klimabelastning, men samtidig høyere kostnader enn anskaffelsene som ellers ville blitt gjennomført. I alle de ti eksemplene på «grønne anskaffelser» vi har undersøkt (2017), har miljø- og klimahensyn bidratt til en reduksjon av klimagassutslipp, i de fleste tilfeller med mellom 30 og 80 prosent. For de seks midterste observasjonene var kostnadsøkningen på mellom 3 og 9 prosent og tiltakskostnaden på mellom 1 800 og 5 400 kroner per tonn CO₂e. Til sammenligning koster flere alternative, nasjonale klimatiltak mellom 500 og 1 500 kroner per tonn CO₂e (Miljødirektoratet). Utvalget er imidlertid lite og funnene bør brukes med forsiktighet.

Virkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige anskaffelser

Det kan være effektivt å bruke offentlige anskaffelser i kombinasjon med andre tiltak som arbeidstilsyn for å bidra til ordentlige lønns-, skatte- og arbeidsforhold. Grunnen er at det kan være mer effektivt å hindre at useriøse aktører vinner kontrakter enn å føre tilsyn med useriøse aktører, samt at oppdragsgivere uansett må følge opp sine leverandører. Den samlede virkningen av en del offentlige krav kan imidlertid motvirkes av at næringslivet tilpasser seg ved å flytte faste og faglærte ansatte fra private til offentlige byggeplasser, heller enn å øke det totale antallet faste og faglærte ansatte.

Virkning av ytterligere nye samfunnshensyn

Offentlige oppdragsgivere tar en rekke nye samfunnshensyn, i tillegg til hensyn til miljø/klima og lønns-, arbeids- og skatteforhold. Dette inkluderer blant annet hensyn til lærlinger, menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land, universell utforming, inkludering og muligheter for små/mellomstore bedrifter. Videre kommer det med jevne mellomrom politiske forslag om ytterligere samfunnsproblemer som «(bør)» løses gjennom offentlige anskaffelser. Den samlede virkningen av stadig nye samfunnshensyn kan være en økt oppnåelse av de enkelte nye samfunnshensynene, på bekostning av det opprinnelige samfunns målet om best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad og/eller de nye samfunnshensynene som allerede er vedtatt. Til forskjell fra alternative tiltak som støtteordninger, vil kostnaden av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser ikke vises som egne poster i stats- og kommunebudsjetter, men skjules i de mange tusen anskaffelsene som gjøres årlig.

I hvilke anskaffelser bør oppdragsgivere prioritere nye samfunnshensyn?

Fra et økonomisk ståsted bør oppdragsgivere prioritere nye samfunnshensyn når kostnaden av disse er lave sammenlignet med måloppnåelsen, og helst når anskaffelser er mer egnet til å nå et gitt samfunns mål enn alternative tiltak. Dette gjelder blant annet tilfeller der nye samfunnshensyn går hånd i hånd med det opprinnelige samfunns målet om behovsdekning/kostnad, og tilfeller der den direkte og indirekte måloppnåelsen er stor, sammenlignet med merkostnaden. For å gi størst mulig direkte virkning per kostnadskrone bør oppdragsgivere hovedsakelig prioritere nye hensyn i større anskaffelser, eventuelt bruke standardkrav i mindre anskaffelser, ettersom en del av transaksjonskostnadene med å stille og følge opp krav er faste. For å oppnå størst mulig indirekte virkning per kostnadskrone bør oppdragsgivere hovedsakelig prioritere nye hensyn i markeder der offentlige kunder står for en stor del av omsetningen, og der privat etterspørsel er lite prissensitiv, slik at offentlige krav kan bidra til at leverandørene velger å legge om hele sin produksjon i ønsket retning.

Utfordringer knyttet til kompleksitet, kompetanse og kostnader

En utfordring med mange og stadig nye samfunnshensyn er at de kompliserer anskaffelsesprosessen og fordrer bred kompetanse og kapasitet hos oppdragsgivere og leverandører. Mens oppdragsgivere tidligere kunne jobbe etter det klare mål om å tilfredsstille sitt behov til lavest mulig kostnad, skal de i dag balansere dette opprinnelige målet opp mot en rekke nye samfunnshensyn. For å ta nye samfunnshensyn på en informert måte må hver av Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere i prinsippet innhente samme kompetanse som departementer og etater bruker til å vurdere direkte og indirekte virkninger av for eksempel miljøavgifter og byggeforskrifter, og disse vurderingene må forutberegnes av 8 000 til 12 000 leverandører som årlig utarbeider 50 000 til 60 000 tilbud. Denne siden av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser omtales i Lundberg og Marklunds rapport til det svenske finansdepartementet (2013) som «byråkrati på gatenivå».

Kompetanseutfordringen knyttet til økt kompleksitet og kostnadsutfordringen knyttet til «byråkrati på gatenivå» håndteres i dag delvis ved hjelp av erfaringsdeling mellom oppdragsgivere, standard kravsett og veiledere fra Difi, samt bruk av digitale anskaffelsesverktøy. Fremover vil det trolig bli økt behov for slike tiltak, samt erfarne innkjøpsledere som evner å balansere ulike hensyn på en forholdsmessig måte i den enkelte anskaffelse.

Fullstendig sammendrag

Utredningsoppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet

På vegne av Nærings- og fiskeridepartementet har Oslo Economics og Inventura analysert nytte- og kostnadsvirkningene av nye samfunnshensyn og vurdert hvordan nye samfunnshensyn best kan ivaretas i offentlige anskaffelser. Informasjonsgrunnlaget for analysen består hovedsakelig av intervjuer med innkjøpere, leverandører, konkurrenter, eksperter og interessenter, en spørreundersøkelse blant norske innkjøpere og en gjennomgang av offentlige konkurransegrunnlag publisert i 2017, samt skriftlige kilder.

Opprinnelige og nye samfunnsmål for offentlige anskaffelser

Det opprinnelige, og mest grunnleggende samfunnsmålet for offentlige anskaffelser i Norge er å gi en best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad (ofte omtalt som kvalitet/pris) og dermed legge til rette for en effektiv offentlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.¹

I stadig større grad forventes det, blant annet uttrykt i lover, tildelingsbrev og anskaffelsesstrategier, at offentlige anskaffelser ikke bare skal nå det opprinnelige samfunnsmålet høyest mulig behovsdekning/kostnad, men også bidra til å nå ytterligere samfunnsmål, blant annet knyttet til miljø- og klima, lønns-, arbeids- og skatteforhold, bruk av lærlinger, menneskerettigheter, universell utforming, inkludering, helse og mulighetene til små og mellomstore bedrifter.

Målkonflikt

Nye samfunnshensyn innebærer at offentlige oppdragsgivere stiller krav til sine leverandører utover det som gjøres i alminnelige forskrifter og/eller insentiverer sterkere til ønskede produksjonsmetoder enn det som gjøres gjennom avgiftssystemet og støtteordninger allerede.

For at nye samfunnshensyn skal få effekt må de føre til at tilbydere utvikler annerledes tilbud og/eller at oppdragsgiver velger andre tilbud enn de ville gjort dersom de kun hadde fokusert på å dekke behovet til en lavest mulig kostnad. I noen anskaffelser kan tilbudet som tilfredsstiller det nye samfunnshensynet best og tilbudet som gir best behovsdekning/ kostnad være det samme, men i slike tilfeller ville en anskaffelse uten det nye samfunnshensynet gitt samme resultat.

I de fleste tilfeller vil et nytt samfunnshensyn derfor føre til løsninger som gir høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Alle nye krav, og oppfølgingen av disse, medfører økte transaksjonskostnader og mer kompliserte anskaffelsesprosesser. Nye samfunnshensyn kan også påvirke mulighetene små, nyoppstartede bedrifter har til å vinne offentlige oppdrag, ettersom mange av disse kan ha større vanskeligheter og kostnader med å tilfredsstille og dokumentere nye krav.

Nye samfunnshensyn vil i prinsippet gå på bekostning av det opprinnelige samfunnsmålet om effektiv tjenesteproduksjon. Eksempelvis skjer dette når en leverandør bytter ut vanlig diesel med en dyrere, men mer miljøvennlig biodiesel for å vinne en konkurranse der miljøkriteriet vektlegges tilstrekkelig høyt.

Spørsmålet er hvor stor nytten og kostnaden er, og om alternative virkemidler, for eksempel forskrifter, avgifter eller støtteordninger som påvirker all næringsvirksomhet, kunne gitt en høyere måloppnåelse for en gitt ressursbruk.

Hvorfor nye samfunnshensyn tas i offentlige anskaffelser

Krav om ivaretagelse av nye samfunnshensyn har fått større plass i det nye regelverket, som trådte i kraft 1.1.2017, enn i det gamle (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Den nye anskaffelsesloven inneholder flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til blant annet miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføring av anskaffelser.

¹ På EU/EØS-nivå er et sentralt formål med lover for offentlige anskaffelser å bidra til realiseringen av et felles indre marked, med like konkurransevilkår. Konkurranse vil som oftest føre til effektiv ressursbruk, men ikke alltid. Lik konkurranse eller «likebehandling» er også et formål i norsk rett (NOU 2014:4).

Mange av oppdragsgiverne vi har snakket med opplever at lov- og forskriftsendringene har påvirket dem til å ta mer hensyn til nye samfunnshensyn. Samtidig opplyser flere at de opplevde at lovendringen ikke var spesielt begrensende/førende. Grunnen er at de gjennom kommunale retningslinjer, tildelingsbrev og enkeltvedtak allerede hadde tilsvarende eller sterkere føringer om ivaretagelse av nye samfunnshensyn.

Et grunnleggende spørsmål er hvorfor ulike myndigheter og virksomheter beslutter at nye samfunnshensyn skal tas i offentlige anskaffelser, og ikke heller vedtar flere eller sterkere allmenngyldige virkemidler som påvirker all næringsvirksomhet i en mer samfunnstjenlig retning, for eksempel gjennom miljøavgifter, støtteordninger, byggeforskrifter og/eller tilsyn.

Aktørene vi har intervjuet begrunner samfunnshensyn i offentlige anskaffelser på flere ulike måter:

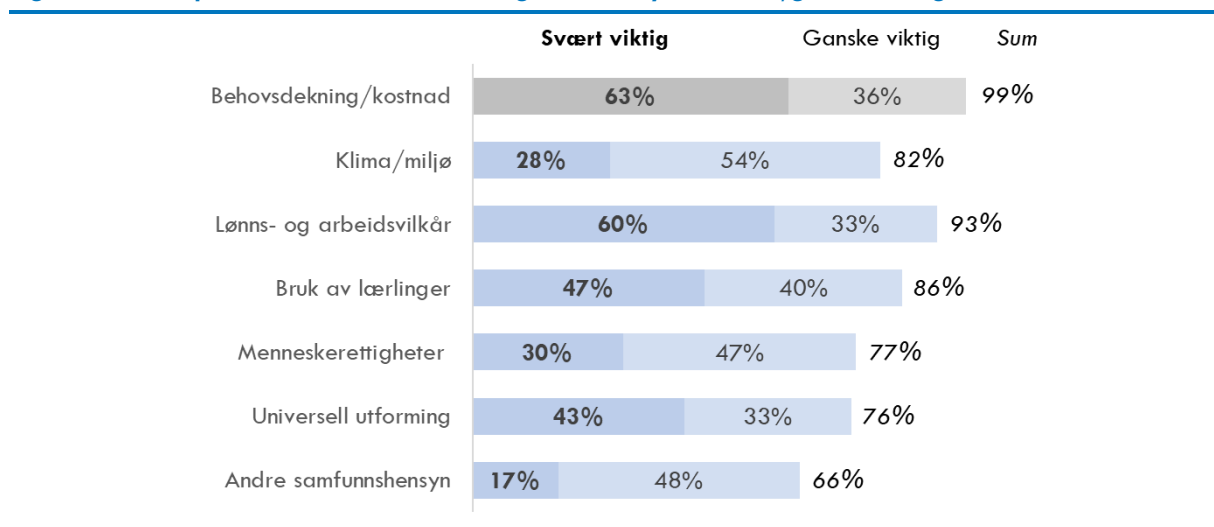
- Offentlige anskaffelser kan være det virkemiddelet som gir størst samfunnsgevinst per krone (det mest kostnadseffektive tiltaket).
- Alternative virkemidler, som kunne vært mer kostnadseffektive, kan i praksis være vanskelig å gjennomføre, for eksempel fordi avgifter vil føre til utflagging av produksjon og skade enkeltgrupper eller fordi støtteordninger må konkurrere med andre formål i stats- og kommunebudsjetter.
- Beslutningstakere kan anse et samfunns mål som så viktig at de vil bruke alle virkemidler, ikke bare de mest kostnadseffektive, for løse et problem som de anser som utilfredsstillende håndtert i dag.
- For kommuner kan offentlige anskaffelser være et virkemiddel for å påvirke samfunnsområder (for eksempel klima/miljø) som ellers håndteres på statlig nivå.
- For en del offentlige virksomheter kan hensynet til omdømme og konsekvensene en eventuell negativ omtale kan få for tillitt og drift, brukes som argument for å ta særskilt samfunnsansvar.

I tillegg til politiske målsetninger kan private bedrifters markedsføring være en driver for nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Dette skjer ved at private bedrifter forsøker å påvirke offentlige beslutningstakere til å innrette offentlige konkurranser på en måte som tjener dem. For eksempel kan leverandører av elektriske løsninger til skipsfarten bruke «klima» som argument for å få offentlige oppdragsgivere til å stille krav om elektrisitet, og leverandører av prosjektledere bruke «seriøst arbeidsliv» som argument for at kommuner skal velge delt entrepris, som krever større (innleid) byggherreorganisasjon, heller enn totalentreprise.

Utvikling og status for prioritering av ulike samfunnshensyn

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere, blant annet for å høre i hvilken grad de anser ulike samfunnshensyn for å være viktige. Funnene i spørreundersøkelsen, som støttes av andre kilder, viser at nye samfunnshensyn prioriteres i betydelig grad i dag, se figur under.

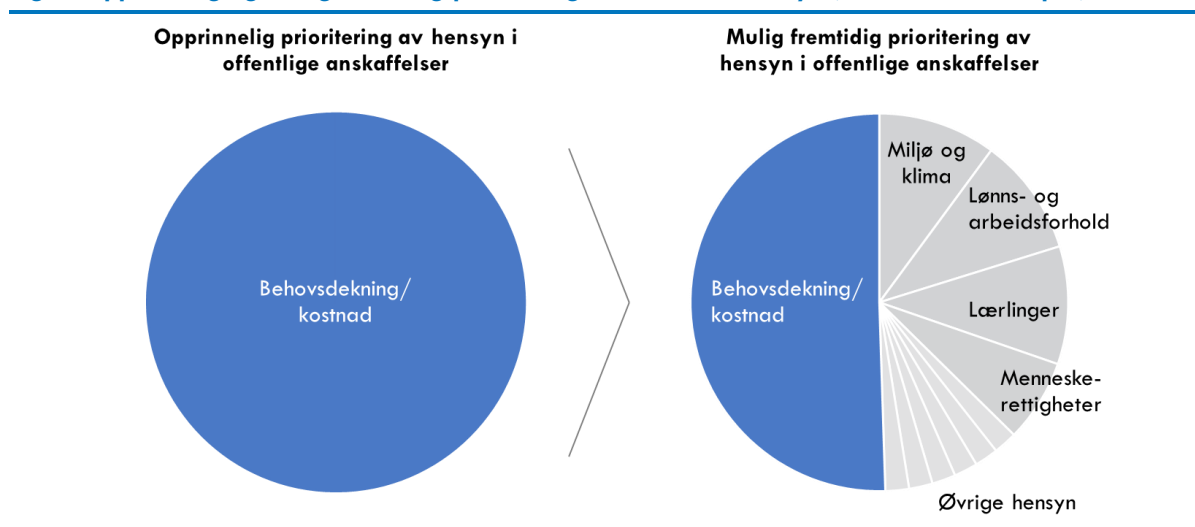
Figur: Andel respondenter som svarer at følgende hensyn er svært/ganske viktige



Kilde: Inventura, Oslo Economics. Spørreundersøkelse blant norske offentlige innkjøpere. 87 respondenter

Den logiske følgen av at nye samfunnshensyn prioriteres er at det opprinnelige samfunns målet om å dekke behovet til lavest mulig kostnad prioriteres lavere, som illustrert i neste figur.

Figur: Opprinnelig og mulig fremtidig prioritering av samfunnshensyn (forenklet illustrasjon)



Kilde: Oslo Economics

Spørsmålet er så i hvilken grad nye samfunnshensyn bidrar til oppnåelsen av de nye samfunns målene selv, og i hvilken grad de påvirker det opprinnelige samfunns målet om best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad. For å besvare dette spørsmålet har vi analysert virkningene av hvert av de nye samfunnshensynene. Hovedfunnene i disse analysene beskrives i figuren under og de påfølgende avsnittene.

Figur: Virkning av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

Nytt samfunnshensyn	Beskrivelse av nyttevirkning	Andel respondenter i spørreundersøkelsen som svarer at hensyn gir:		
		Mer tidkrevende anskaffelser	Høyere kostnader gitt behovsdekning	Færre tilbud/lavere konkurranse
Miljø og klima	Lavere miljøpåvirkning og klimagassutslipp	68%	70%	35%
Lønns-, arbeids- og skatteforhold	Redusert arbeidsmiljø kriminalitet, sosial dumping og skattesvik	22%	26%	12%
Lærlinger	Flere lærlingplasser	23%	19%	48%
Menneskerettigheter og produksjonsforhold	Hindre menneskerettsbrudd og farlige produksjonsforhold	23%	15%	14%

Kilde: Inventura, Oslo Economics. Spørreundersøkelse blant norske offentlige innkjøpere. 87 respondenter

I. Virkninger av miljø- og klimahensyn

Vektlegging av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser

Når offentlige anskaffelser brukes som et virkemiddel for å redusere miljøbelastning og klimagassutslipp, innebærer det at oppdragsgiveren stiller miljøkrav utover det som gjøres i sektorforskrifter og/eller insentiverer sterkere til miljøvennlige løsninger enn det som gjøres i avgiftssystemet allerede.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte oppga 82 prosent av respondentene at miljø er svært/ganske viktig. Miljøkrav ble stilt i 52 prosent av kravspesifikasjonene publisert på Doffin i 2017 som vi undersøkte i forbindelse med denne utredningen og miljø ble brukt som tildelingskriterium i 27 prosent av de undersøkte konkurransene. I 4,5 prosent av anskaffelsene ble tildelingskriteriet miljø vektet med mer enn 30 prosent.

Det at miljø ble brukt som tildelingskriterium i et mindretall av konkurransene og at det sjelden ble vektet med 30 prosent eller mer, kan delvis forklares med at miljø muligens ikke var relevant i alle de undersøkte anskaffelsene, samt at oppdragsgiverne brukte andre elementer i anskaffelsesprosessen for å nå sine miljømål.

Direkte miljø- og klimavirkning av hensyn i offentlige kontrakter

Miljø- og klimahensyn gir anskaffelser med lavere miljø- og klimabelastning enn anskaffelsene som ellers ville blitt gjennomført, forutsatt at oppdragsgiverne har kompetanse til å fastslå hvilke tilbud som er mest miljø- og klimavennlige. I ti eksempler på «grønne anskaffelser» vi har vurdert (2017) har klimagassutslippene i de fleste tilfellene blitt redusert med mellom 30 og 80 prosent som en følge av miljø- og klimahensyn, sammenlignet med referanse-anskaffelsene som ville blitt gjort dersom oppdragsgivere skulle dekke samme behov til en lavest mulig kostnad, uten å ta særskilt hensyn til miljø- og klima.

Indirekte miljø- og klimavirkning i næringslivet for øvrig

Den indirekte virkningen av hensyn i offentlige anskaffelser på miljøbelastningen og klimagassutslippene i næringslivet for øvrig avhenger av blant annet offentlig innkjøpsmakt, produksjonsteknologien- og økonomien, ressurstilgjengeligheten, priselastisiteten blant private kunder og virkningen av andre offentlige virkemidler. Den gjeldende oppfatningen blant oppdragsgivere vi har intervjuet er at miljø- og klimavennlige offentlige anskaffelser som hovedregel og i sum gir positive indirekte virkninger, det vil si at de bidrar til redusert miljøbelastning og klimagassutslipp utover den konkrete offentlige anskaffelsen, for eksempel gjennom å bidra til teknologiutvikling og lavere enhetspriser. Det finnes imidlertid eksempler på det motsatte, for eksempel at offentlig kjøp av økologisk mat kan føre til høyere priser og dermed redusert privat forbruk av miljøvennlige løsninger, hvert fall på kort sikt.

Samlet virkning på miljøbelastning og klimagassutslipp i samfunnet som helhet

Med en positiv direkte miljø- og klimavirkning og en usikker, men sannsynligvis positiv indirekte virkning, er det etter vår vurdering sannsynlig at de samlede miljø- og klimavirkningene av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser er positive, det vil si at hensynene bidrar til redusert miljøbelastning og klimagassutslipp i samfunnet som helhet.

Kostnadsvirkninger av miljø- og klimahensyn

Analysen viser at miljø- og klimahensyn i de aller fleste tilfeller medfører økte kostnader, det vil si at det nye målet oppnås på bekostning av det opprinnelige samfunnsmålet om best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad. Dette skyldes både transaksjonskostnadene som følger av å velge, vurdere og følge opp nye krav, samt at oppdragsgiverne gir rom for mer ressurskrevende løsninger ved å nedprioritere målet om lavest mulig kostnader for en gitt behovsdekning til fordel for det nye samfunnsmålet om redusert miljø- og klimabelastning. I vår spørreundersøkelse blant norske offentlige oppdragsgivere svarte 60 prosent av respondentene at miljø- og klimahensyn bidro til noe høyere kostnader (1 til 5 prosent kostnadsøkning), mens 10 prosent svarte at kostnadene steg vesentlig (over fem prosent kostnadsøkning) som en følge av miljø- og klimahensyn. I åtte av ti eksempler på «grønne anskaffelser» vi har undersøkt (2017) førte en sterk prioritering av miljø og klima til en økning i livssyklus-kostnadene. For de seks midterste observasjonene var kostnadsøkningen på mellom 3 og 9 prosent. Det finnes imidlertid eksempler på store anskaffelser der miljøfokus har bidratt til å finne mindre kostnadskrevende løsninger og der miljø- og kostnadshensyn har gått hånd i hånd.

Fordelingsvirkninger av miljø- og klimahensyn

Omlegging til mer miljø- og klimavennlig teknologi kan i mange tilfeller gjøres mer effektivt i større skala. I tillegg kan større virksomheter ha bedre muligheter til å finansiere omlegging til ny teknologi. Miljø- og klimahensyn kan derfor, foruten å gi et grønt skifte, i noen tilfeller også bidra til at store leverandører vinner oppdrag på bekostning av mindre leverandører.

Alternative virkemidler for å redusere miljøbelastning og klimagassutslipp

Det finnes flere alternative virkemidler for å nå miljø- og klimamål, for eksempel miljøavgifter og regulering som utfasing av oljefyrer og stans i nydyrking av myr. På globalt nivå regnes 100 amerikanske dollar eller rundt 800 norske kroner per tonn CO₂-ekvivalenter (CO₂e) som et kostnadstak for virkemidler for å nå

globale klimamål (UN Environment, 2017). På nasjonalt nivå har Miljødirektoratet delt inn klimatiltak i tre tiltakspakker i henhold til kostnadene (Miljødirektoratet, 2015), hvor tiltakspakke 1 inkluderer tiltak til under 500 kr/ tonn CO₂e, tiltakspakke 2 inkluderer tiltak med kostnad mellom 500 og 1 500 kr/tonn CO₂e, og tiltakspakke 3 inkluderer tiltak med kostnad over 1 500 kr/tonn CO₂e. Mange av disse tiltakene er allmenne, det vil si at de påvirker all næringsaktivitet av en viss type, ikke bare den knyttet til offentlige anskaffelser.

Kostnadseffektivitet av anskaffelsestiltak sammenlignet med alternative virkemidler

Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier at aktivitet som gir samme miljøskade bør ha lik avgift, uavhengig av sektor eller virksomhet (og om kunden er offentlig eller ikke). Utslippsreduksjoner vil da bli gjennomført der de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest (Grønn skattekommisjon, 2015). Det er særlig tre forhold som tilsier at offentlige anskaffelser i de fleste tilfeller er et lite kostnadseffektivt virkemiddel for å nå miljø og klimamål, sammenlignet alternative, nasjonale tiltak. For det første er det suboptimalt å prioritere tiltak for å nå til dels globale problemer innad i enkelte norske virksomheter. Den enkelte virksomhet vil ha en begrenset portefølje av mulige miljø/klimatiltak og vil ikke ha mulighet til å iverksette de potensielt mest kostnadseffektive tiltakene i landet. For det andre har mange av Norges offentlige oppdragsgivere lavere kompetanse på miljøvirkninger og kostnader av miljøtiltak enn departementer og etater som utarbeider generelle tiltak, noe som kan føre til feilprioriteringer og feilvurderinger. For det tredje er det sannsynligvis mer ressurskrevende å overlate deler av miljø- og klimapolitikken til rundt 3 000 oppdragsgivere enn å forvalte denne i sentrale organ. Selv om disse kostnadene kan reduseres av samarbeid mellom oppdragsgivere, veiledere fra Difi og lignende, er det sannsynlig at denne formen for desentraliserte miljø- og klimatiltak vil medføre høyere administrasjonskostnader enn det alternative, generelle tiltak ville ha gjort. For eksempel kunne en alternativ miljøavgift i prinsippet utarbeides av et mindre antall byråkrater for å så å kalkuleres inn av samtlige leverandører og dermed påvirke deres aktivitet, uten å øke kompetanse- og rapporteringsbehovet.

I åtte av ti eksempler på «grønne anskaffelser» vi har undersøkt (2017) fant vi relativt høye tiltakskostnader sammenlignet med alternative nasjonale tiltak. De seks midterste observasjonene av de ti eksemplene hadde en tiltakskostnad på mellom 1 800 og 5 400 kroner per tonn CO₂e. Til sammenligning koster flere alternative, nasjonale klimatiltak mellom 500 og 1 500 kroner per tonn CO₂e (Miljødirektoratet). Utvalget er imidlertid lite og funnene bør brukes med noe forsiktighet.

Videre er det usikkert hvor omfattende alternative tiltak som kan rettes mot den samme næringsaktiviteten som miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser adresserer og som vil være politisk gjennomførbare. Alternative tiltak mot all næringsaktivitet i Norge kan, avhengig av utforming, føre til uønskede tilpasninger som utflagging av produksjon.

II. Virkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

Vektlegging av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige anskaffelser

Anskaffelsestiltak rettet mot lønns-, arbeids- og skatteforhold har hovedsakelig to formål:

- Sikre håndhevingen av det generelle regelverket (f. eks. arbeidsmiljøloven)
- Stille krav som går lenger enn det generelle regelverket for å bidra til bedre lønns- og arbeidsvilkår i offentlige oppdrag

I tillegg kan tiltakene deles inn i:

- Lovpålagte anskaffelsestiltak (f.eks. følge anskaffelsesforskriftens krav om maks to ledd underleverandører i bygg/anleggs og rengjøringsanskaffelser)
- Anskaffelsestiltak oppdragsgiver selv velger for å nå målet om bedre lønns- arbeids- og skatteforhold (f.eks. Oslo kommunes krav til maks ett ledd underleverandører ved en del anskaffelser)

På grunnlag av spørreundersøkelsen og intervjuer gjennomført i forbindelse med denne utredningen anslår vi at de aller fleste offentlige oppdragsgivere tar hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold til en viss grad i relevante kontrakter, noe de også er forpliktet til av lov og forskrift. 93 prosent av respondentene på

spørreundersøkelsen oppgir at lønns- og arbeidsforhold er svært/ganske viktig og begrepet «Lønns-» er nevnt i 71 av 112 undersøkte konkurransegrunnlag publisert på Doffin i 2017.

Direkte virkning på lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige kontrakter

Økonomisk teori tilsier at krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold kan bedre disse forholdene i de enkelte anskaffelsene og bidra til en høyere andel faglærte og faste ansatte i anskaffelsene der kravene stilles. Bedre lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser kan dermed komme arbeidere som utfører kontrakter i Norge til gode. Anskaffelsestiltak som bidrar til bedre håndhevelse av generelle regler for lønns-, arbeids- og skattevilkår kan også komme hele samfunnet til gode gjennom redusert arbeidslivskriminalitet og mindre skatteunndragelse.

Indirekte virkning på lønns-, arbeids- og skatteforhold i næringslivet for øvrig

Det faktum at offentlige oppdragsgivere utgjør en stor del av etterspørselen etter flere av de relevante tjenestene, særlig bygg- og anleggstjenester i Norge, tilsier at offentlige krav kan føre til at leverandørene tilpasser sin produksjon. Det er imidlertid et forhold som begrenser den indirekte virkningen av offentlige anskaffelsestiltak for å bedre lønns-, arbeids- og skatteforhold, nemlig at produksjonsteknologien i bygg- og anleggsbransjen er slik at samme leverandør kan produsere på delvis ulik måte til ulike kunder fordi mange krav er prosjekt/byggeplass-spesifikke.

Krav som retter seg mot leverandørens helhetlige organisasjon/virksomhetsdrift (f.eks. HMS-system, skatteattest, etc.) er mer tilbøyelig til å påvirke deres produksjon til private kunder enn krav som er prosjekt-spesifikke. Grunnen er det kan være økonomisk/nødvendig for en leverandør å tilby samme HMS-system og skatteattest til private og offentlige kunder.

Prosjekt-spesifikke krav, for eksempel krav til faglærte og personer som snakker norsk på byggeplassen, kan potensielt gi negative indirekte virkninger dersom de fører til at leverandører flytter sine faglærte arbeidstakere mv. fra private til offentlige kontrakter, spesielt på kort sikt i områder med mangel på faglærte arbeidstakere. Grunnen er at det kan være økonomisk for en leverandør å bruke ulikt antall faglærte til offentlige og private kunder.

Samlet virkning på lønns-, arbeids- og skatteforhold i samfunnet som helhet

De fleste intervjuobjektene vi har snakket med opplever at hovedvirkningen av offentlige krav er at de påvirker bransjen i en mer seriøs retning. Vi vurderer dette for å være sannsynlig, selv om den indirekte virkningen på private kontrakter kan være negativ.

Kostnadsvirkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

Krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold må følges opp og kontrolleres, ofte gjennom innhenting og vurdering av ulike typer dokumentasjon og gjennom stedlige kontroller (f.eks. på byggeplasser). Dette medfører økte transaksjonskostnader, både for oppdragsgiver, tilbydere i anbudsfasen, leverandør og underleverandører.

I tillegg til økte transaksjonskostnader kan hensyn til lønns- og arbeidsvilkår gi økte produksjonskostnader. For det første kan krav til faste, faglærte ansatte og lønn mellom oppdrag gi en tilsiktet økning i leverandørens enhetskostnader med å oppføre et bygg, noe som kan føre til bedre vilkår for arbeidstakere og høyere priser til offentlige oppdragsgiver. For det andre kan krav til maksimalt antall ledd i leverandørkjeden, som brukes for å kunne kontrollere lønns- og arbeidsvilkår, gi en utilsiktet økning i produksjonskostnader dersom de medfører at prosjekter ikke organiseres økonomisk optimalt.

I noen anskaffelser kan det tenkes at ressursinnsatsen som legges ned for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold sparer samfunnet for kostnader over livssyklusen, for eksempel ved at økt andel faglærte ansatte bidrar til høyere kvalitet og ved at krav hindrer useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag. I tillegg kan hensynene generelt gi positive samfunnsvirkninger i form av høyere skatteinntekter.

fordelingsvirkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

Foruten netto kostnadsvirkninger gir krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold også omfordelinger. For det første innebærer hensynene en tilsiktet omfordeling fra offentlige oppdragsgivere til arbeidstakere hos

leverandørene (hovedsakelig bygg- og anleggsarbeidere). For det andre kan hensynene medføre en utilsiktet omfordeling mellom arbeidstakere, for eksempel fra arbeidstakere uten fagbrev til arbeidstakere som har fagbrev. Videre medfører hensynene en tilsiktet omfordeling fra bemanningsbyråer og deres kunder til bedrifter med en større andel faste ansatte, samt en mulig utilsiktet omfordeling fra mindre bedrifter til større bedrifter, som kan ha lettere for å tilfredsstille og dokumentere ivaretagelsen av de nye kravene.

Alternative virkemidler for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Det finnes en rekke mulige virkemidler som brukes for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og som potensielt kan brukes i større grad, for eksempel økt innsats fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og/eller andre sentrale myndigheter.

Kostnadseffektivitet av anskaffelsestiltak sammenlignet med alternative virkemidler

Det finnes så vidt vi vet ingen empiriske studier som kan belyse spørsmålet om anskaffelsestiltak eller alternative, generelle tiltak er mest kostnadseffektivt for å hindre sosial dumping og arbeidsmarkeds-kriminalitet. Kompetanseaspektet tilsier at sentrale myndigheter vil være bedre i stand til å iverksette rett tiltak på en kostnadseffektiv måte, mens oppdragsgiveres mulighet til å hindre useriøse aktører i å vinne kontrakter taler for at offentlige anskaffelser kan være et kostnadseffektivt virkemiddel. Dette tilsier at dagens ordning, der anskaffelsestiltak og sentrale myndigheter brukes i kombinasjon, i prinsippet kan være en kostnadseffektiv tilnærming.

Det er imidlertid usikkerhet rundt effektiviteten til de enkelte kravene som brukes for å sikre arbeids-, lønns- og skatteforhold, særlig antikontraktørklausuler. Videre er det usikkerhet knyttet til hvordan samarbeidet med andre offentlige aktører som Arbeidstilsynet og Skatteetaten bør organiseres for å gi best mulig måloppnåelse for ressursbruken. Inntrykket fra intervjuer med både oppdragsgivere og leverandører er at det til tider kan oppleves som uklart hvor langt oppdragsgivers ansvar strekker seg og at samarbeidet med offentlige myndigheter, blant annet på grunn av manglende rettigheter til å dele og innhente informasjon, ikke alltid fungerer så godt som det kunne.

III. Virkninger av hensyn til bruk av lærlinger

Vektlegging av hensyn til lærlinger i offentlige anskaffelser

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter sier at statlige myndigheter har en plikt til å kreve bruk av lærlinger i bygge- og anleggsanskaffelser til en verdi over 1,3 millioner kroner, mens andre offentlige oppdragsgivere, blant annet kommuner, må kreve bruk av lærlinger ved bygg- og anleggsanskaffelser til en verdi over 2 millioner kroner (Kunnskapsdepartementet, 2017). Ved slike anskaffelser skal offentlige oppdragsgivere stille krav om at leverandørene er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Utover dette velger enn del offentlige oppdragsgivere å stille strengere krav enn det som kreves av lov og forskrift. For eksempel stiller Oslo kommune krav om minimum 10 prosent lærlinger på kontrakter med behov for lærlinger, og at innslagspunktet for lærlingkravet vil være på 1,1 millioner kroner, dvs. statlig terskelverdi, og ikke 2 millioner kroner som følger av loven (Oslo kommune, 2018).

Vår spørreundersøkelse viser at 86 prosent av respondentene oppgir at bruk av lærlinger er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og begrepet «Lærling» er nevnt i 26 av de 112 undersøkte konkurransegrunnlagene som ble publisert på Doffin i 2017. Det at «Lærling» ikke ble nevnt i samtlige konkurransegrunnlag kan delvis forklares med at noen av anskaffelsene ikke var relevante for lærlinger og/eller at det ikke var mangel på lærlingplasser i områdene rundt noen av anskaffelsene.

Direkte virkning på antall lærlingplasser i offentlige kontrakter

Minimumskrav til andel/antall lærlinger, som er høyere enn vanlig praksis, vil føre til økt bruk av lærlinger i kontrakter der slike krav stilles. Offentlige oppdragsgivere vi har snakket med opplyser at de opplever å ha flere lærlinger på sine oppdrag enn tidligere. For eksempel beskrev en innkjøper vi intervjuet at de tidligere prøvde å hindre leverandører i å fakturere for tidsbruken til lærlinger, mens de nå måler at leverandørene fakturerer nok arbeid utført av lærlinger.

Indirekte virkning på antall lærlingplasser i næringslivet for øvrig

Lærlingkrav i offentlige kontrakter kan føre til færre lærlinger i private kontrakter. Dette kan skje ved at leverandører tilpasser seg krav ved å flytte lærlinger fra private byggeplasser til offentlige. En entreprenør vi snakket med bekreftet at en slik indirekte virkning har oppstått innenfor enkelte fagfelt og geografiske områder. Risikoen for negative indirekte virkninger er høyest når oppdragsgiver bruker standardiserte, og potensielt lite oppdaterte lærlingkrav (for eksempel i prosent per fagretning), heller enn å gjøre konkrete vurderinger av behovet for lærlingplasser og tilgjengeligheten av egnede lærlinger.

Samlet virkning på antall lærlingplasser i samfunnet som helhet

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet (2018) viser at 72 prosent av søkerne fikk godkjent lærlingplass i 2018. Det er fremdeles 28 prosent søkere som ikke fikk lærlingplass, men andelen med plass er den høyeste siden målingene startet i 2011. Antall lærekontrakter økte med 1 739 fra 2016 til 2017 (økning på 9 prosent). Andelen med lærlingplass er høyest i Oslo og Rogaland (78 prosent med lærlingplass) og dekningen er enda høyere innenfor enkelte fagområder. I Oslo i 2017 fikk for eksempel hele 91 av 99 tømmererelever lærlingplass (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Selv om mange faktorer påvirker tilbud og etterspørsel etter lærlinger kan dette tyde på at offentlige anskaffelser kan ha bidratt til å gi flere lærlingplasser i sum, selv om virkningen kan motvirkes av flytting av lærlinger fra private til offentlige kontrakter.

Kostnadsvirkninger av hensyn til bruk av lærlinger

Krav til lærlinger må bestemmes, vurderes og følges opp og bidrar derfor til høyere transaksjonskostnader. Det faktum at offentlige krav er nødvendig for å øke bruken av lærlinger tyder på at den påkrevde bruken ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom i det enkelte prosjekt. Dette betyr at lærlingkrav normalt bidrar til høyere kostnader for en gitt behovsdekning.

Fordelingsvirkninger av lærlingkrav

48 prosent av de offentlige innkjøperne i vår spørreundersøkelse svarte at lærlingkrav fører til svekket konkurranse, og anser det som et større konkurransehinder enn både miljø- og klimahensyn og hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold. Undersøkelser hos bygg- og anleggssfirmaer (Bygggenæringens landsforening, 2018) viser at flere mindre bedrifter har vanskeligere for å få og lære opp lærlinger på en økonomisk måte. For små, nyoppstartede håndverkerfirmaer med et par ansatte kan byråkratiet knyttet til å være en lærlingbedrift og tiden det tar å følge opp lærlinger ikke være praktisk å kombinere med bedriftsetableringen. En utilsiktet virkning av krav til lærlinger kan derfor være at det hindrer nyetablerte og små bedrifter i å delta i konkurransen om offentlige oppdrag.

Alternative virkemidler for å øke antall lærlingplasser

Det finnes alternative tiltak for å sørge for tilstrekkelig antall lærlingplasser, blant annet lærlingtilskudd, merkeordning og lærlingplasser i statlige og kommunale virksomheter (Kunnskapsdepartementet, 2016).

Kostnadseffektivitet av anskaffelsestiltak sammenlignet med alternative virkemidler

En tilskuddsordning ville synliggjort kostnaden av lærlingkrav og kunne bidratt til å forhindre utilsiktede konsekvenser som omfordeling av lærlinger fra private til offentlige oppdragsgivere, samt redusert barrierene for små og nyoppstartede selskaper. Det er imidlertid uklart om alternative ordninger ville gitt bedre måloppnåelse for en gitt ressursbruk.

IV. Virkninger av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land

Vektlegging av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold

Med hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold menes krav til og oppfølging av menneskerettigheter og produksjonsforhold for varer som produseres i andre land enn Norge, særlig land der hjemlige myndigheter ikke forventes å ta ansvar for menneskerettighetshensyn.

Undersøkelser fra Difi og Initiativ for etisk handel viser at det stilles krav til menneskerettigheter i om lag halvparten av et utvalg «høyrisikoanskaffelser» (Difi og IEH, 2017), herunder IT-utstyr, klær og fottey, lekeplass- og idrettsutstyr, møbler og inventar og naturstein.

I de fleste tilfeller tas hensyn til menneskerettigheter ved å stille kontraktskrav til at leverandøren etterlever ILOs kjernekonvensjoner tilbake til leddet der hovedkomponenten settes sammen. I noen anskaffelser, stilles det også som kvalifikasjonskrav. Det er sjelden offentlige oppdragsgivere følger opp krav til ivaretagelse av menneskerettigheter og produksjonsforhold. Mange oppdragsgivere følger ikke opp krav overhodet og noen gjør det kun i et utvalg anskaffelser.

Direkte og indirekte virkning på menneskerettigheter og produksjonsforhold

Det finnes eksempler på at offentlige anskaffelser har bidratt til å bedre menneskerettighets- og produksjonsforhold (ElectronicsWatch, 2016). For at krav til menneskerettigheter og produksjonsforhold skal gi virkning må de føre til at leverandørene omorganiserer produksjonen og/eller at ordentlige produsenter skal vinne konkurranser på bekostning av mindre ordentlige.

Hvorvidt norske offentlige anskaffelser kan gi slike virkninger i internasjonale markeder for varer og tjenester er usikkert av i hvert fall fire grunner:

- Norske offentlige oppdragsgivere utgjør en svært liten del av etterspørselen til de fleste internasjonale leverandører
- Kravene følges i liten grad opp med kontroll
- Det er usikkert hvilken direkte virkning kontroller gir
- De indirekte virkningene på næringslivet for øvrig er usikre

Kostnadsvirkninger av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold

Mens kostnadene av å liste ILOs kjernekonvensjoner blant kontraktskravene er svært begrensede, kan tilsyn medføre større kostnader. For eksempel gjennomførte et konsortium av konsultantselskaper nylig kontroller ved tre steinbudd og av tre produsenter av naturstein til nytt nasjonalmuseum. De samlede konsulentkostnadene forbundet med revisjonene var i størrelsesorden 200 000 til 250 000 kroner eks. mva.

Virkninger av ytterligere nye samfunnshensyn

I tillegg til målene om effektiv offentlig tjenesteproduksjon, reduksjon av miljø/klimabelastning, hindre arbeidsmiljøkriminalitet og menneskerettighetsbrudd, samt sørge for nok lærlingplasser, skal offentlige oppdragsgivere ta hensyn til universell utforming, inkludering og små/mellomstore bedrifter. Videre kommer det med jevne mellomrom forslag om ytterligere samfunnsproblemer som «bør» løses gjennom offentlige anskaffelser, samt forslag som øker omfanget av allerede vedtatte samfunnshensyn. Dette gjelder for eksempel likestilling (Dagens Næringsliv, 2018) og helse, miljø og sikkerhet ved utenlandske verft som bygger installasjoner til norsk sokkel (Klassekampen, 2018).

I de fleste tilfeller vil et nytt samfunnshensyn derfor føre til andre, og mer ressurskrevende løsninger enn det som ville blitt valgt dersom kun målet om effektiv ressursbruk ble lagt til grunn. Alle nye krav, og oppfølgingen av disse, medfører økte transaksjonskostnader og mer kompliserte anskaffelsesprosesser. Nye samfunnshensyn vil derfor i prinsippet gå på bekostning av det opprinnelige samfunns målet om effektiv offentlig tjenesteproduksjon.

I hvilke anskaffelser bør oppdragsgivere prioritere nye samfunnshensyn?

Fra et økonomisk ståsted bør offentlige oppdragsgivere prioritere nye samfunnshensyn når kostnaden av disse er lave sammenlignet med måloppnåelsen, og helst når anskaffelser er mer egnet til å nå et gitt samfunns mål enn alternative virkemidler. Dette gjelder blant annet tilfeller der nye samfunnshensyn går hånd i hånd med det opprinnelige samfunns målet om behovsdekning/kostnad, og i tilfeller der den direkte og indirekte måloppnåelsen er stor, sammenlignet med merkostnaden. For å gi størst mulig direkte virkning per kostnadskrone bør oppdragsgivere hovedsakelig prioritere nye hensyn i større anskaffelser, eventuelt bruke standardkrav i mindre anskaffelser, ettersom en del av transaksjonskostnadene med å stille og følge opp krav er faste. For å oppnå størst mulig indirekte virkning per kostnadskrone bør oppdragsgivere hovedsakelig prioritere nye samfunnshensyn i markeder der offentlige oppdragsgivere står for en stor del av omsetningen, og der privat etterspørsel er lite prissensitiv, slik at offentlige krav kan bidra til at leverandørene velger å legge om hele sin produksjon i ønsket retning.

Utfordringer knyttet til kompleksitet, kompetanse og kostnader

En utfordring med mange og stadig nye samfunnshensyn er at de kompliserer anskaffelsesprosessen og fordrer bred kompetanse og kapasitet hos oppdragsgivere og leverandører. Mens oppdragsgivere tidligere kunne jobbe etter det klare mål om å tilfredsstille sitt behov til lavest mulig kostnad, skal de i dag balansere dette opprinnelige målet opp mot en rekke nye samfunnshensyn. For å ta nye samfunnshensyn på en informert måte må hver av Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere² i prinsippet innhente samme kompetanse som departementer og etater bruker til å vurdere direkte og indirekte virkninger av for eksempel miljøavgifter og byggeforskrifter, og disse vurderingene må forutberegnes av 8 000 til 12 000 leverandører som årlig utarbeider 50 000 til 60 000 tilbud. Dette aspektet ved samfunnshensyn i offentlige anskaffelser omtales i Lundberg og Marklunds rapport til det svenske finansdepartementet (2013) som «byråkrati på gatenivå».

Kompetanseutfordringen knyttet til økt kompleksitet og kostnadsutfordringen knyttet til «byråkrati på gatenivå» håndteres i dag delvis ved hjelp av erfaringsdeling mellom oppdragsgivere, standard kravsett og veiledere fra Difi, samt bruk av digitale anskaffelsesverktøy. Fremover vil det trolig bli økt behov for slike tiltak, samt for klare anskaffelsesstrategier som beskriver prioriteringen av ulike samfunnshensyn, og erfarne innkjøpsledere som evner å balansere ulike hensyn på en forholdsmessig måte i den enkelte anskaffelse.

Det endelige resultatet av oppdragsgivers samfunnshensyn avhenger av hvordan hensynene balanseres og ivaretas i de enkelte anskaffelsene. I tillegg til de nevnte organisatoriske grepene anbefaler vi at offentlige oppdragsgivere gjør følgende betraktninger gjennom anskaffelsesprosessen for å ivareta samfunnshensyn på en mest mulig samfunnstjenlig måte:

- Hovedsakelig ta samfunnshensyn utover behovsdekning/kostnad der de er relevante og vesentlige
- Gå i dialog med markedet for å finne ut hvilken samfunnsnytte som kan oppnås til hvilken kostnad
- Vurdere de indirekte virkningene av oppdragsgiverens valg, utover den konkrete anskaffelsen
- Balansere krav og kriterier til samfunnshensyn på en forholdsmessig måte
- Tilstrekkelig og forholdsmessig ressursbruk på kontraktsoppfølging, målt opp mot anskaffelsens verdi

² Det er rundt 170-180 statlige etater (Forvaltningsdatabasen, 2014), 422 kommuner (SSB, 2018) og 18 fylkeskommuner (per april 2018). Videre er det om lag 600 statlig eide foretak og rundt 2 000 kommunale foretak (SSB, 2005). Til sammen er det rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere. Antallet enheter som faktisk utfører anskaffelser kan avvike fra dette, på grunn av blant annet innkjøpssamarbeid og det at noen typer anskaffelser gjøres i flere ulike avdelinger i virksomhetene. Det er stor variasjon mellom de offentlige oppdragsgiverne med tanke på anskaffelsesvolum og kompetanse og kapasitet i anskaffelsesfunksjonen (se kapittel 2.1).

1. Oppdrag, data og metode

1.1 Utredningsoppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har engasjert Oslo Economics og Inventura for å gjøre en analyse av nytte- og kostnadsvirkningene av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.

Bakgrunnen for utredningen er at regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget om offentlige anskaffelser. Målet med stortingsmeldingen er å utvikle en mer helhetlig offentlig anskaffelsespolitikk med sikte på bl.a. effektivisering av anskaffelsesprosessene gjennom å redusere kostnader, bidra til bedre behovsdekning og et mer konkurransedyktig norsk næringsliv.

Stortingsmeldingen skal omtale hvordan den nye anskaffelseslovens pålegg om samfunnsmessige hensyn som ligger på siden av formålet om effektiv ressursbruk best kan ivaretas innenfor rammen av en effektiv helhetlig offentlig anskaffelsespolitikk. Formålet er å bidra til at anskaffelseslovens bestemmelser kan gjennomføres så effektivt som mulig og synliggjøre konsekvensene av nye krav i offentlige anskaffelser.

Som et innspill til den kommende stortingsmeldingen ønsker Nærings- og fiskeridepartementet en utredning som blant annet:

- Vurderer og beskriver positive effekter av kravene til samfunnshensyn
- Identifiserer hvordan kravene kan underbygge eller være i konflikt med målet om effektiv ressursbruk og konsekvensene av dette
- Vurderer virkninger for konkurransen i markedet
- Vurderer og anslå virkninger på transaksjonskostnadene for oppdragsgiver- og leverandørsiden
- Vurderer konsekvenser på pris, kvalitet, behovsdekning og andre konsekvenser
- Foreslår hvordan nye samfunnshensyn best kan ivaretas i samsvar med lovens formål

Utredningen er gjennomført i perioden mars til mai 2018.

1.2 Informasjonskilder

Som informasjonskilder har vi benyttet:

- Skriftlige kilder
- Spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere
- Publiserte konkurransegrunnlag på Doffin
- Intervjuer
 - Intervjuer med oppdragsgivere, leverandører og konkurrenter som har vært involvert i én og samme anskaffelse
 - Ekspertintervjuer med erfarne innkjøpere

1.2.1 Skriftlige kilder

Det er forholdsvis få tidligere utredninger om virkningene av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, noe som kan forklares med at det er et forholdsvis nytt fenomen. De viktigste utredningene vi har identifisert handler alle om virkningene av miljø- og klimahensyn:

- *Offentlige upphandling eller gröna nedköp?* Rapport til det svenske finansdepartementets ekspertgruppe for offentlig økonomi (Lundberg & Marklund, 2013)
- *Offentlig upphandling som miljöpolitisk styrmedel.* SNS Analys (Lundberg & Marklund, 2015)
- *Långsiktiga effekter av miljöanpassad upphandling.* Uppdragsforskning for Konkurrenserverket (Dalhammar & Leire, 2017)
- *Gevinstanalyser av gröna anskaffelser.* Utredning for Difi og Miljødirektoratet (Oslo Economics, 2017)

De tre nevnte svenske utredningene (hvorav to er fra samme forfattere) er hovedsakelig teoretiske, mens utredningen fra Oslo Economics dokumenterer faktiske virkninger i ti konkrete anskaffelser. Mangelen på ytterligere empiriske funn på virkningene av nye samfunnshensyn i anskaffelser gjør at tallfesting av virkninger kun kan gjøres innenfor relativt brede usikkerhetsintervaller, og at mange virkninger kun kan beskrives med ord.

Videre har vi benyttet oss av tilgjengelig statistikk om offentlige anskaffelser generelt, blant annet:

- SSB 2018
- Doffin-statistikk fra Difi (se Tabell 8-1)
- PwC/Ecorys gjennomgang av transaksjonskostnader (PwC, 2011)

- Klimafotavtrykk i offentlige anskaffelser (Asplan Viak, 2014)

I tillegg viser vi til en rekke tidligere analyser av og statistikk om samfunnsproblemene som blir forsøkt

løst gjennom offentlige anskaffelser (se referanseliste i slutten av rapporten).

1.2.2 Intervjuer

Til sammen har vi gjennomført 20 intervjuer i denne utredningen. Tabell 1-1 viser intervjuobjektene.

Tabell 1-1: Intervjuobjekter

Nr.	Type intervjuobjekt	Virksomhet	Stilling (navn)
1.	Oppdragsgiver	Østfold Kollektivtrafikk	Markedssjef
2.	Leverandør	Nettbuss	Regiondirektør Østfold
3.	Konkurrent	Tide	Plan- og anbudssjef
4.	Oppdragsgiver	Undervisningsbygg	Avdelingsdirektør innkjøp/juridisk
5.	Leverandør	Backe Stor-Oslo	Administrerende direktør
6.	Mulig konkurrent	Hent	Konserndirektør kalkulasjon og innkjøp
7.	Mulig konkurrent	Moderne Byggfornyelse AS	Kalkulasjonsansvarlig
8.	Oppdragsgiver	Nye Veier	Direktør HMSK og samfunnsansvar, Fagansvarlig juridisk/advokat og juridisk rådgiver HMSK, samfunnsansvar og etterlevelse
9.	Leverandør	Veidekke	Prosjektleder
10.	Oppdragsgiver	Gjesdal kommune	Innkjøpsleder
11.	Leverandør	Jærentreprenør AS	Daglig leder
12.	Ekspert	Universitetet i Oslo	Seksjonssjef innkjøp
13.	Ekspert	Utviklings- og kompetanseetaten (Oslo)	Avdelingsdirektør anskaffelser og miljørådgiver
14.	Ekspert	Difi, Statens innkjøpssenter	Direktør
15.	Ekspert	Metier OEC	Leder byggeprosjekter
16.	Ekspert	Grette DA	Advokat
17.	Ekspert	Initiativ for etisk handel	Seniorrådgiver
18.	Ekspert	NHO	Advokat
19.	Ekspert	Byggmesterforbundet	Daglig leder
20.	Ekspert	KS innkjøpsforum	Styreleder (Stavanger kommune), nestleder (Asker kommune), styremedlem (Gjesdal kommune), advokat hos KS Advokatene (og sekretariatsleder)

I utredningen har vi gjennomført to typer intervjuer. For det første har vi intervjuet oppdragsgiver, leverandør og/eller konkurrerende tilbyder fra én og samme anskaffelse for å undersøke virkningene av nye samfunnshensyn i en konkret anskaffelse og i offentlige anskaffelser generelt. I tillegg har vi

intervjuet et utvalg eksperter på offentlige anskaffelser og øvrige interessenter for å komplettere undersøkelsen av virkninger, samt for å få innspill til hvordan nye samfunnshensyn bør tas.

Videre gjennomførte vi én telefonkonferanse med flere representanter for kommunesektorens innkjøpsforum (KSI), der sekretariatsleder, styreleder, nestleder, styremedlem og advokat fra KS deltok.

Foruten disse intervjuobjektene har vi diskutert datagrunnlag med ressurser i Difi. I tillegg har vi underveis i utredningsprosessen fått nyttige tilbakemeldinger fra nøkkelpersoner i Nærings- og fiskeridepartementet.

1.2.3 Spørreundersøkelse

I tillegg til intervjuene har vi gjennomført en egen spørreundersøkelse for å kunne beskrive blant annet:

- I hvilken grad offentlige oppdragsgivere tar ulike samfunnshensyn
- Utviklingen i prioritering av ulike samfunnshensyn over tid
- Hvordan samfunnshensynene tas

Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 575 ansatte i offentlige virksomheter. De aller fleste av disse har roller som innkjøpere eller er involvert i innkjøpsprosjekter. Undersøkelsen fikk totalt 87 svar. Dette tilsvarer en svarprosent på i overkant av 15 %. Den forholdsvis lave svarprosenten kan delvis forklares med at undersøkelsen i mange tilfeller ble sendt ut til flere medarbeidere i samme organisasjon, og at respondenter i samme virksomhet ble oppfordret til å koordinere seg og sende inn ett svar. Se vedlegg 8.2 for mer informasjon om metode og funn.

1.2.4 Analyse av konkurransegrunnlag på Doffin

Videre har vi gjort en analyse av 112 konkurransegrunnlag publisert på Doffin i 2017 for å undersøke i hvilken grad offentlige oppdragsgivere faktisk ivaretar nye samfunnshensyn i ulike typer anskaffelser. Her har vi benyttet samme metodikk som Inventura brukte i tilsvarende analyser i 2015 (Inventura, 2015) og 2016 (Inventura, 2016). Blant annet har vi analysert hvor ofte nye samfunnshensyn (for eksempel «lærling») nevnes i konkurransegrunnlagene, hvor ofte ulike krav stilles og hvilke tildelingskriterier som brukes og hvilken vekt de gis. Se vedlegg 8.3 for mer informasjon om metode og funn.

1.3 Metode for analyse av samfunnsøkonomiske virkninger

Overordnet metodisk tilnærming

I analysen av samfunnsøkonomiske virkninger har vi, i den grad det er hensiktsmessig i lys av mandatet og rammen for utredningen, fulgt anbefalingene til Finansdepartementets rundskriv R-109/14 (2014) og DFØs veileder (2014).

Steg i analysen av virkninger

Første steg i vår analyse av de samfunnsøkonomiske virkningene er å beskrive problemet samfunnet ønsker å løse og målet samfunnet ønsker å nå.

Så gir vi en kort oversikt over alle anskaffelsestiltakene som kan brukes for å løse problemet.

Deretter identifiserer og beskriver, og til dels tallfester vi, nytte-, kostnads- og fordelingsvirkningene av anskaffelsestiltak, sammenlignet med en situasjon der oppdragsgivere kun tok hensyn til det opprinnelige samfunns målet om effektiv ressursbruk og leverandørene kun ble påvirket i en mer samfunnstjenlig retning gjennom eksisterende, alternative virkemidler, for eksempel forskrifter, avgifter og tilsyn som påvirker all næringsaktivitet.

Mens vi i nytteanalysen beskriver i hvilken grad anskaffelsestiltakene bidrar til å nå de vedtatte samfunns målene, vil vi i kostnadsanalysen beskrive kostnaden av de relevante tiltakene. Formålet med kostnadsanalysen er ikke å stille spørsmål ved de vedtatte samfunns målene, men å belyse konsekvensene av å forsøke å nå samfunns målet gjennom offentlige anskaffelser. Kostnadsanalysen gjøres for å sammenligne kostnadseffektiviteten til anskaffelsestiltak, med alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet, for eksempel støtteordninger, avgifter og allmenne forskrifter.

I tillegg vil vi analysere fordelingsvirkninger. Fordelingsvirkningene beskriver hvordan nytte- og kostnadsvirkningene fordeler seg på ulike grupper i samfunnet (Direktoratet for økonomistyring, 2014). For eksempel kan krav i offentlige anskaffelser føre til at én bedrift vinner flere oppdrag, mens en annen bedrift taper og må nedbemanne. Selv om samfunnshensynet kan være fornuftig for samfunnet som helhet kan enkeltgrupper komme dårligere ut, eksempelvis ansatte og eiere i den tapende bedriften.

1.4 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi hvorfor nye samfunnshensyn tas, hvem som bestemmer prioriteringene og hvordan og i hvilken grad nye samfunnshensyn tas.

Den samfunnsøkonomiske vurderingen av virkningene av nye samfunnshensyn er delt inn per hensyn. I kapittel 3 og 4 analyserer vi virkningene av husholdnings miljø- og klimahensyn, og hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold.

Disse hensynene er valgt ut blant samtlige hensyn delvis fordi de kan ha vesentlige kostnads- og konkurransevirksomheter, og delvis fordi vi i rammen av dette oppdraget måtte avgrense antallet samfunnshensyn som kunne analyseres i detalj.

Disse analysene er komplettert med overordnede vurderinger av virkningene av hensyn til lærlinger (5.1) og hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold (5.2). I kapittel 5.3 beskriver vi i tillegg hvilke øvrige nye samfunnshensyn som tas i offentlige anskaffelser. I kapittel 6 beskriver vi virkningen av nye samfunnshensyn i en eksempelanskaffelse.

Til slutt, i kapittel 7, beskriver vi, i lys av de foregående samfunnsøkonomiske vurderingene, hvordan nye samfunnshensyn best kan ivaretas i praksis.

I vedlegget (kapittel 8) dokumenterer vi metode og funn fra spørreundersøkelsen og gjennomgangen av offentlige konkurransegrunnlag publisert i 2017.

2. Bakgrunn, utvikling og status for nye samfunnshensyn

2.1 Omfanget av offentlige anskaffelser

Verdi av offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er avgjørende for offentlige tjenesteytelse og myndighetsutøvelse. Kjøp av sykehusbygg, forsvarsmateriell og andre varer og tjenester gjør stat, fylkeskommune, kommune og tilhørende foretak i stand til å utføre sine oppgaver. Innkjøpene i offentlig sektor står for 16 prosent av verdiskapingen i Norge, til sammen 500 milliarder kroner i 2016 (SSB). Dette tallet inkluderer 75 milliarder kroner i produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler. Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer og tjenester, samt investeringer, utgjorde 425 milliarder kroner.

Transaksjonskostnader i offentlige anskaffelser

Av de 425 milliarder kronene går rundt 4,1 prosent til transaksjonskostnader i forbindelse med forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen av konkurransen. Ifølge en undersøkelse gjennomført av PwC (2011) har Norge (under gammelt regelverk) hatt de nest høyeste transaksjonskostnadene i Europa som andel av anskaffelsenens verdi. Til sammenligning var gjennomsnittet i Europa 1,4 prosent (Sverige 3,8 prosent, Finland 2,1 prosent og Danmark 1,8 prosent). Dersom funnene fremdeles er gjeldende bruker norske oppdragsgivere i gjennomsnitt 20 arbeidsdager per konkurranse og det samme gjør hver av de nesten fem leverandørene som deltar i konkurransen (PwC, 2011). I gjennomsnitt går det med 116 arbeidsdager med administrativt arbeid til å forberede, gjennomføre og følge opp en norsk anskaffelse, inkludert klagebehandling og eventuelle rettssaker. Ettersom det er 4 til 5 tilbydere per anskaffelse og hver av disse bruker like mye tid på administrasjon som oppdragsgiveren belastes tilbyderne til sammen med mellom 4/5-deler og 5/6-deler av administrasjonskostnadene. Av de samlede transaksjonskostnadene på om lag 17 milliarder

kroner,³ påfaller ca. 14 milliarder leverandørene direkte, mens ca. 3 milliarder påfaller oppdragsgiver direkte.

Antall offentlige anskaffelser

På grunnlag av data fra den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin kan vi estimere antall anskaffelser med en verdi over 500 000 kroner i 2016 til ca. 12 000 anskaffelser (se vedlegg 8.1).⁴ I tillegg kommer et ukjent antall anskaffelser med en verdi under 500 000 kroner, blant annet anskaffelser med en verdi mellom 100 000 og 500 000, direktekjøp med verdi under 100 000 kroner, avrop på rammeavtaler og kontantutlegg i butikker med og uten avtale.

Offentlige oppdragsgivere

Anskaffelsene utføres av stats- og kommune-forvaltningen, samt offentlige foretak. Det er rundt 170-180 statlige etater (Forvaltningsdatabasen, 2014), 422 kommuner (SSB, 2018) og 18 fylkeskommuner (per april 2018). Videre er det om lag 600 statlig eide foretak og rundt 2 000 kommunale foretak (SSB, 2005). Til sammen er det rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere. Antallet enheter som faktisk utfører anskaffelser kan avvike fra dette, på grunn av blant annet innkjøps-samarbeid og det at noen typer anskaffelser gjøres i flere ulike avdelinger i virksomhetene. Det er stor variasjon mellom de offentlige oppdragsgiverne med tanke på anskaffelsesvolum og kompetanse og kapasitet i anskaffelsesfunksjonen.

Antall tilbydere

Tidligere undersøkelser (PwC, 2014) har vist at det har vært mellom 4 og 5 tilbud per offentlige anskaffelse i Norge. For de rundt 12 000 anskaffelsene med verdi over 500 000 kroner, ble det anslagsvis levert mellom 50 000 og 60 000 tilbud i 2016. På grunnlag av tall fra Sverige (Upphandlingsmyndigheten, 2017), kan vi anslå at det er litt færre unike tilbydere enn det er unike anskaffelser, det vil si at det kan være ca. 8 000 til 12 000 unike tilbydere til offentlige anskaffelser med verdi over 500 000 kroner.⁵

³ 4,1% av 425 milliarder kroner.

⁴ Nasjonal terskelverdi har siden 1. januar 2017 økt fra 500 000 til 1,1 millioner kroner og nylig til 1,3 millioner kroner. I denne utredningen refererer vi til tall på antall anskaffelser med verdi over 500 000 kroner fordi vi kun har

tilgjengelig data på det og fordi nye samfunnshensyn i prinsippet er relevante for alle anskaffelser.

⁵ I Sverige i 2017 var det 15 138 unike tilbydere mot 18 330 konkurranser over terskelverdi, som gir et forholdstall på rundt 83 prosent.

Omfanget av offentlige anskaffelser i Norge er oppsummert i Tabell 2-1.

Tabell 2-1: Nøkkeltall for offentlige anskaffelser (2016)

Verdi av alt offentlig innkjøp	ca. 500 mrd. kr.
Offentlige anskaffelser (ekskl. produktkjøp til husholdninger)	ca. 425 mrd. kr.
Transaksjonskostnader tilbydere	ca. 14 mrd. kr.
Transaksjonskostnader oppdragsgiver	ca. 3 mrd. kr.
Antall anskaffelser med verdi over 500 000 kr.	ca. 12 000 stk.
Offentlige oppdragsgivere	ca. 3 000 stk.
Antall tilbud (over 500 000 kr)	50-60 000 stk.
Antall unike tilbydere (av oppdrag over 500 000 kr)	8 -12 000 stk.

2.2 Mål for offentlige anskaffelser

Opprinnelig samfunns mål for offentlige anskaffelser

Det mest grunnleggende samfunns målet for offentlige anskaffelser i Norge er å bidra til *effektiv ressursbruk*, det vil si best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad (ofte omtalt som kvalitet/pris) og dermed legge til rette for en effektiv offentlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Den offentlige utredningen «Enklere regler – bedre anskaffelser» (NOU 2014:4), viser til Regelverket fra statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) fra 1975:

«Målet for enhver anskaffelsesvirksomhet vil være å sørge for at brukerens behov blir dekket på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, slik at brukeren får det «riktige» produkt – sett i relasjon til formålet til riktig tid og til lavest mulig pris.»

På EU/EØS-nivå er et sentralt formål med lover for offentlige anskaffelser å bidra til realiseringen av et felles indre marked, med like konkurransevilkår. Konkurranse vil som oftest føre til effektiv ressursbruk, men ikke alltid. Lik konkurranse eller «likebehandling» er også et formål i norsk rett (NOU 2014:4). Dette kan imidlertid ansees som et krav til offentlige anskaffelser, på lik linje med

regelverksetterlevelse, heller enn et selvstendig samfunns mål.

Nye samfunns mål for offentlige anskaffelser

I stadig større grad forventes det, blant annet uttrykt i lover, tildelingsbrev og anskaffelsesstrategier, at offentlige anskaffelser ikke bare skal nå det opprinnelige samfunns målet om høyest mulig behovsdekning/kostnad, men også bidra til å nå ytterligere samfunns mål.

De første nye samfunns målene var å bidra til skatteinnkrevningen gjennom å stille krav om skatteattest og å bidra til et trygt arbeidsmiljø ved å stille krav til HMS-erklæring. Siden er det blitt forskriftsfestet at oppdragsgivere skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, at lønns- og arbeidsvilkår i bygg- og anleggskontrakter ikke skal være dårligere enn tariffavtaler, at det er plikt til å stille krav til læringer, at det skal tas hensyn til universell utforming og at oppdragsgiverne skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter der det er en risiko for brudd på disse. I tillegg kommer det stadig initiativer til nye samfunns mål som skal nås gjennom offentlige anskaffelser, og diskusjoner om hvor tungt de nye samfunns målene skal prioriteres, relativt til hverandre og det opprinnelige samfunns målet.

Det opprinnelige og de nye samfunns målene for offentlige anskaffelser kategoriseres som følger i denne utredningen:

- Opprinnelig samfunns mål:
 - Effektiv ressursbruk
- Nye samfunns mål
 - Miljø og klima
 - Lønns-, arbeids- og skatteforhold
 - Bruk av læringer
 - Menneskerettigheter og produksjonsforhold
 - Universell utforming
 - Inkludering
 - Små og mellomstore bedrifter
 - Andre, nye samfunns mål

Målkonflikt

Nye samfunns hensyn innebærer at offentlige oppdragsgivere stiller krav til sine leverandører utover det som gjøres i alminnelige forskrifter og/eller insentiverer sterkere til ønskede produksjonsmetoder enn det som gjøres gjennom avgiftssystemet og støtteordninger allerede.

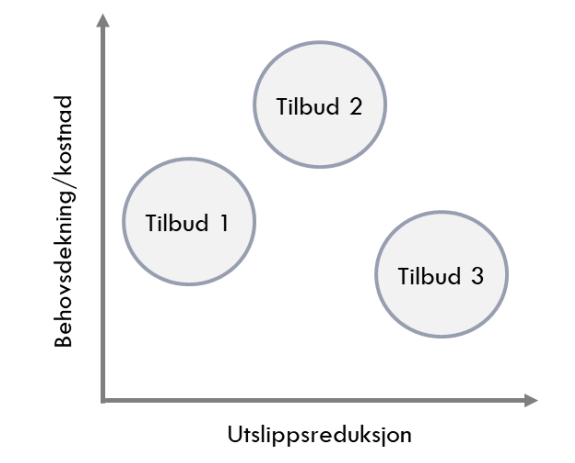
For at nye og/eller mer omfattende samfunnshensyn skal få effekt må de føre til at tilbydere utvikler annerledes tilbud og/eller at oppdragsgiver velger andre tilbud enn de ville gjort dersom de kun hadde fokusert på å dekke behovet til en lavest mulig kostnad. I noen anskaffelser kan tilbudet som tilfredsstiller det nye samfunnshensynet best og tilbudet som gir best behovsdekning/ kostnad være det samme, men i slike tilfeller ville en anskaffelse uten det nye samfunnshensynet gitt samme resultat.

I de fleste tilfeller vil et nytt samfunnshensyn, foruten nytten det gir i form av oppnåelsen av det nye samfunns målet, føre til løsninger som gir høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Alle nye krav, og oppfølgingen av disse, medfører økte transaksjonskostnader og mer kompliserte anskaffelsesprosesser. Nye samfunnshensyn vil derfor i prinsippet gå på bekostning av det opprinnelige samfunns målet om effektiv offentlig tjenesteproduksjon.

Eksempelvis skjer dette når en leverandør bytter ut vanlig diesel med en dyrere, men mer miljøvennlig biodiesel for å vinne en konkurranse der miljøkriteriet vektlegges tilstrekkelig høyt.

Figur 2-1 illustrerer målkonflikten i et tenkt eksempel på en enkelt anskaffelse.

Figur 2-1: Eksempel målkonflikt i en anskaffelse



Tilbud 2 er på begge måter overlegent Tilbud 1 ettersom det både gir bedre behovsdekning/pris og lavere utslipp. Målkonflikten oppstår i valget mellom Tilbud 2, som gir best behovsdekning/ kostnad, og Tilbud 3, som gir størst utslippsreduksjon.

2.3 Hvorfor nye samfunnshensyn tas i offentlige anskaffelser

Et grunnleggende spørsmål er hvorfor ulike myndigheter og virksomheter beslutter at nye samfunnshensyn skal tas i offentlige anskaffelser, og ikke heller vedtar flere eller sterkere allmenngyldige virkemidler som påvirker all næringsvirksomhet i en mer samfunnstjenlig retning, for eksempel gjennom miljøavgifter, støtteordninger, byggeforskrifter og/eller tilsyn.

Aktørene vi har intervjuet begrunner samfunnshensyn i offentlige anskaffelser på flere ulike måter:

- Offentlige anskaffelser kan være det virkemiddelet som gir størst samfunnsgevinst per krone (det mest kostnadseffektive tiltaket).
- Alternative virkemidler, som kunne vært mer kostnadseffektive, kan i praksis være vanskelig å gjennomføre, for eksempel fordi avgifter vil føre til utflagging av produksjon og skade enkeltgrupper eller fordi støtteordninger må konkurrere med andre formål i stats- og kommunebudsjetter.
- Beslutningstakere kan anse et samfunns mål som så viktig at de vil bruke alle virkemidler, ikke bare de mest kostnadseffektive, for løse et problem som de anser som utilfredsstillende håndtert i dag.
- For kommuner kan offentlige anskaffelser være et virkemiddel for å påvirke samfunnsområder (for eksempel klima/miljø) som ellers håndteres på statlig nivå.
- For en del offentlige virksomheter kan hensynet til omdømme og konsekvensene en eventuell negativ omtale kan få for tillitt og drift, brukes som argument for å ta særskilt samfunnsansvar.

I tillegg til politiske målsetninger kan private bedrifters markedsføring være en driver for nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Dette skjer ved at private bedrifter forsøker å påvirke offentlige beslutningstakere til å innrette offentlige konkurranser på en måte som tjener dem. For eksempel kan leverandører av elektriske løsninger til skipsfarten bruke «klima» som argument for å få offentlige oppdragsgivere til å stille krav om elektrisitet, og leverandører av prosjektledere bruke «seriøst arbeidsliv» som argument for at kommuner skal velge delt entrepris, som krever større (innleid) byggherreorganisasjon, heller enn totalentreprise.

2.4 Hvem som bestemmer prioriteringen og utformingen av samfunnshensyn

Det er flere ulike myndigheter og beslutningstakere som avgjør prioriteringen og utformingen av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser:

- Stortinget (og EU), blant annet gjennom lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter
- Regjeringen/kommuner/fylkeskommuner, gjennom:
 - Kommunale retningslinjer
 - Offentlige tildelingsbrev og
 - Enkeltvedtak
- De ansatte i offentlige virksomheter i utformingen av anskaffelsesstrategier og vurderingene i de enkelte anskaffelser

Lover og forskrifter

Gjennom lov om offentlige anskaffelser (LOA), og andre relevante lover og forskrifter bestemmer Stortinget (og EU) rammene for hvilke nye samfunnshensyn som kan tas og på hvilken måte.

Dette gjøres blant annet gjennom § 5. Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn (Anskaffelsesloven, 2017), hvor det står at:

- «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. (...) Disse oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter (...)»
- «Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.»
- «Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.»
- «Oppdragsgiveren skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift.»

Samt gjennom § 7. (Krav om bruk av lærlinger) hvor det står at:

- «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser (...)»

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) (2017) regulerer flere av samfunnshensynene mer detaljert, blant annet gjennom

- § 7-2 som spesifiserer krav til skatteattest
- § 7-2 minimering av miljøbelastning (der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektas minimum 30 prosent)
- § 8-13 og 19-3 om begrensning av antallet ledd i leverandørkjeden når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller rengjøring (maks to ledd som hovedregel)
- § 15-2 om plikt til å ta hensyn til universell utforming i visse anskaffelser, og
- § 15-3 om merkeordninger

I tillegg finnes det egne forskrifter som regulerer:

- Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og
- Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport

Den nye anskaffelsesloven, som trådte i kraft 1.1.2017, innebærer at nye samfunnshensyn har fått større plass enn i det gamle regelverket (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Mange av oppdragsgiverne vi har snakket med opplyser at lov- og forskriftsendringene har påvirket dem til å ta mer hensyn til nye samfunnshensyn. Samtidig opplyser flere at de opplevde at endringen ikke var spesielt begrensende/førende. Grunnen er at de gjennom kommunale retningslinjer, tildelingsbrev og enkeltvedtak allerede hadde tilsvarende eller sterkere føringer om ivaretagelse av nye samfunnshensyn.

Kommunale retningslinjer for ulike samfunnshensyn i anskaffelser

Flere kommuner, blant annet Skien kommune (2014) og Oslo kommune (2018), har egne retningslinjer for hvordan ulike samfunnshensyn skal ivaretas i kommunale anskaffelser.

Den såkalte Oslomodellen beskriver standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser. Hovedformålet med modellen er å fremme et seriøst og anstendig arbeidsliv (Oslo kommune, 2018). Oslomodellen inneholder blant annet bestemmelser om at leverandører:

- I hovedsak skal bruke fast ansatte (ikke bemanningsbyråer)
- Skal tilby tarifflønn mellom oppdrag
- Skal benytte faglærte håndverkere på minimum 50 prosent av arbeidede timer
- Skal ha minimum 10 prosent lærlinger på kontrakter på områder med behov til en verdi over 1,1 millioner kroner
- Skal kun ha ett ledd underleverandører i vertikal kjede
- Skal ha nøkkelpersoner med norsk språkforståelse
- Har HMS-kort til medarbeidere fra første dag på jobb og at disse registreres i Oslo kommunes HMS system
- Gir kommunen innsyn i alle forhold som har betydning for oppfyllelsen av kontrakten

Oslomodellen innebærer ikke bare krav til leverandørene i kontrakten, men også en omfattende oppfølging på stedet/byggeplass for å sørge for at de nevnte kravene og andre arbeidsmiljøbestemmelser etterleves.

Flere kommuner og fylkeskommuner har og/eller er i ferd med å etablere egne retningslinjer av lignende type. For eksempel vedtok Akershus fylkeskommune nylig det som blir omtalt som en moderert versjon av Oslomodellen, der de blant annet aksepterer to leverandørledd, og ikke bare ett (Byggmesteren.as, 2018). Ifølge Aftenposten (2018) vedtok Bergen, Trondheim, Sarpsborg og Fredrikstad også nylig tilsvarende kommunale retningslinjer.

Offentlige tildelingsbrev

Tildelingsbrev er en årlig instruks fra ansvarlig departement til de enkelte underliggende virksomheter. Blant intervjuobjektene i statlige virksomheter vi har snakket med er tildelingsbrevene svært viktig for hvordan de prioriterer ulike hensyn, og flere opplever at det de blir vurdert på er oppfyllelsen av målene i tildelingsbrevet.

For eksempel står det i tildelingsbrevet (2017) fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen at virksomhetens anskaffelser skal innrettes for å

motvirke arbeidslivskriminalitet, at kjemikaliebruk skal begrenses og at null- og lavutslippsløsninger skal være en forutsetning i alle nye anbud på riksvegferjer.

Offentlige enkeltvedtak

I tillegg gjøres det i en del tilfeller politiske beslutninger vedrørende utformingen av og valgene i konkrete anskaffelsesprosesser.

For eksempel vedtok opposisjonen på Stortinget at Regjeringen skulle legge inn en miljøbonus i en pågående konkurranse om driften av kystruten Bergen-Kirkenes (TU, 2017). Et annet eksempel fra Stortinget er et nylig fremmet forslag fra Arbeiderpartiets oljepolitiske talskvinne om at norske HMS-krav skal være krav ved utenlandske verft som bygger olje- og gassinstallasjoner til norsk sokkel (Klassekampen, 2018).

Tilsvarende forekommer også i kommune-Norge. I Østfold fylkeskommune vedtok det politiske flertallet å legge ut kollektivtjenestene i Moss, Rygge og Våler på anbud for å få mer miljøvennlige busser. Dette ble gjort til tross for at fylkesadministrasjonen forventet at kostnadene ville øke og selv om den tidligere avtalen kunne forlenges med en opsjon (Moss Dagblad, 2016).

Anskaffelsesstrategier og vurderinger i enkeltanskaffelser

En offentlig virksomhets anskaffelsesstrategi beskriver blant annet hvilke mål anskaffelsesfunksjonen skal jobbe mot og overordnet hvordan ulike varer og tjenester skal kjøpes inn.

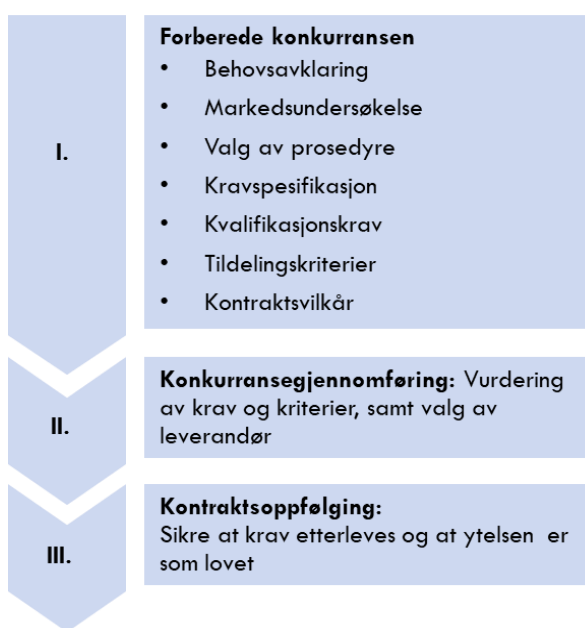
I tillegg til de nevnte kildene har virksomhetslederne og medarbeiderne i anskaffelsenheten og andre deler av organisasjonen en mulighet til å påvirke utformingen av anskaffelsesstrategien, herunder hvordan ulike samfunnshensyn bør prioriteres i ulike typer anskaffelser.

I enkeltanskaffelser vil de i mange tilfeller være opp til beslutningstakernes skjønn å vurdere nøyaktig hvordan det er hensiktsmessig å ta ulike samfunnshensyn. I disse vurderingene har enkeltpersoner ofte mulighet til å påvirke hvilke samfunnshensyn som skal prioriteres og i hvilken grad.

2.5 Hvordan nye samfunnshensyn tas i anskaffelsesprosessen

På grunnlag av føringene fra lover, forskrifter, retningslinjer, tildelingsbrev, enkeltvedtak og anskaffelsesstrategier og konkrete vurderinger kan oppdragsgiver ta samfunnshensyn i de enkelte anskaffelsene. Dette gjøres ved å utforme anskaffelsesprosessen (se Figur 2-2) på en måte som muliggjør oppnåelsen av samfunnsmålet:

Figur 2-2: Steg i anskaffelsesprosessen



Kilde: Oslo Economics

For eksempel kan oppdragsgiver definere sitt behov på en måte som er i tråd med et samfunnsmål om minimal miljøbelastning. Videre kan oppdragsgiver gjennomføre en *markedsundersøkelse* for å få innspill på dette, og dersom det er ønskelig, velge en *prosedyreform* som gjør det mulig for mindre virksomheter å delta i konkurransen. I *kravspesifikasjonen* kan oppdragsgiver stille krav om for eksempel lærlinger, faglærte og utslippsfri drift om det er ønskelig. Alternativt kan oppdragsgiver gjennom *kvalifikasjonskravene* sikre at leverandøren er en del av en lærlingordning. I tillegg eller i stedet for krav kan oppdragsgiver velge å bruke *tildelingskriteriene* for å nå sine samfunnsmål, ved å for eksempel vekte miljø høyt og la det være opp til tilbyderne hvordan de skal utforme et miljøvennlig tilbud. Oppdragsgiver kan også gjennom *kontraktsvilkårene* sikre at leverandøren utfører oppdraget slik de har lovet, for eksempel gjennom krav til rapportering og dokumentasjon. I *konkurransgjennomføringen* kan

oppdragsgiver vurdere oppfyllelsen av krav og kriterier. I *kontraktsoppfølgingen* kan oppdragsgiver sørge for at leverandøren ikke bare leverer produktet/tjenesten til avtalt tid og kostnad, men også at de øvrige samfunnshensynene blir ivaretatt gjennom produksjonen/tjenesteytelsen.

2.6 I hvilken grad nye samfunnshensyn tas

2.6.1 Oversikt over prioritering av ulike samfunnshensyn

Vår spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere tyder på at flere nye samfunnshensyn prioriteres i betydelig grad av offentlige oppdragsgivere i dag (se Figur 2-3).

Figur 2-3: Andel respondenter som svarer at følgende hensyn er svært/ganske viktige

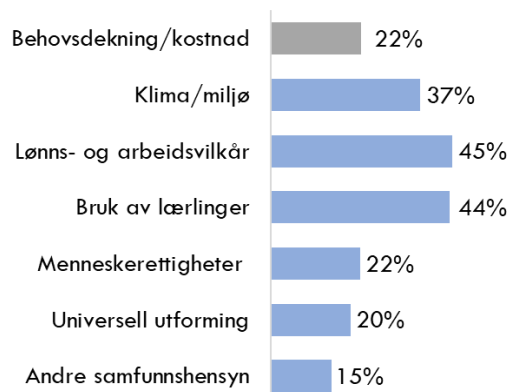
	Svært viktig	Ganske viktig	Sum
Behovsdekning/kostnad	63%	36%	99%
Klima/miljø	28%	54%	82%
Lønns- og arbeidsvilkår	60%	33%	93%
Bruk av lærlinger	47%	40%	86%
Menneskerettigheter	30%	47%	77%
Universell utforming	43%	33%	76%
Andre samfunnshensyn	17%	48%	66%

Kilde: Inventura, Oslo Economics. Spørreundersøkelse blant norske offentlige innkjøpere. 87 respondenter

Foruten det opprinnelige samfunnsmålet om effektiv ressursbruk (behovsdekning/kostnad) er ivaretagelse av ordentlige lønns- og arbeidsvilkår det samfunnshensynet som oppleves som det viktigste blant innkjøperne som svarte på spørreundersøkelsen. Videre oppgir innkjøperne å være opptatt av bruk av lærlinger, klima/miljø, menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land og universell utforming.

Undersøkelsen viser også at de nye samfunnshensynene, særlig lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger og klima/miljø, er blitt stadig viktigere i løpet av de siste årene (Figur 2-4).

Figur 2-4: Andel respondenter som svarer at følgende hensyn er blitt vesentlig viktigere i løpet av de siste årene

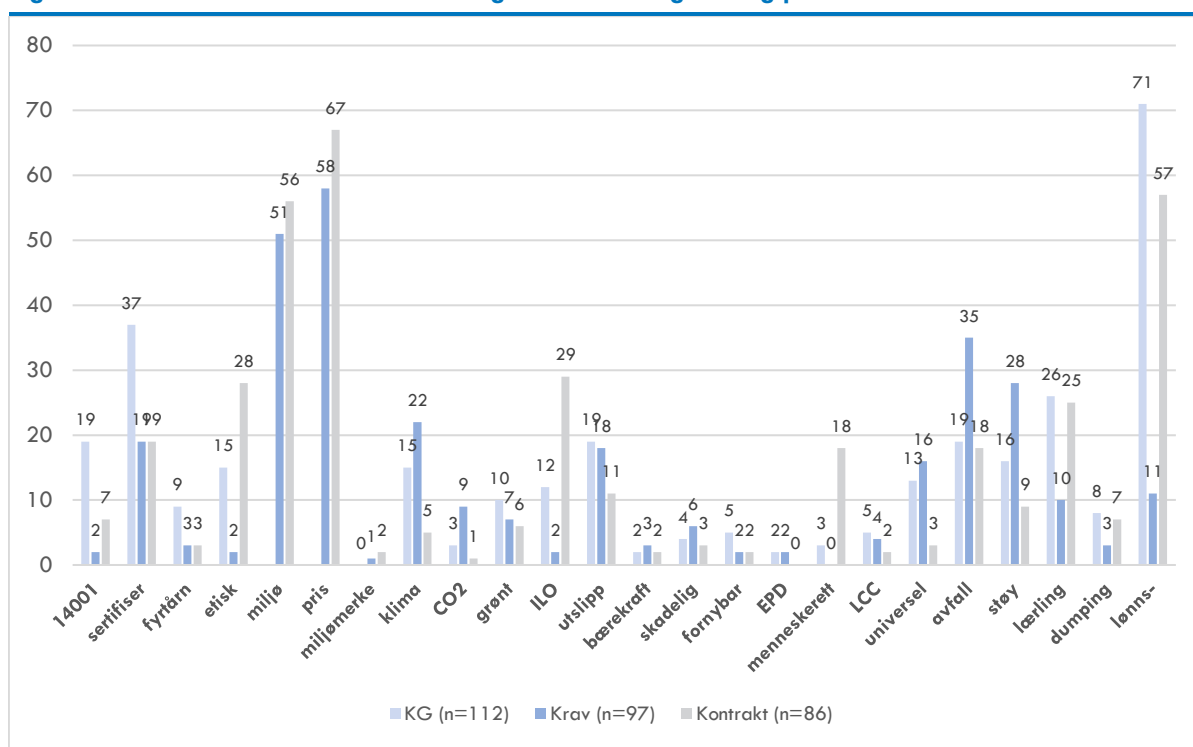


Kilde: Inventura, Oslo Economics. Spørreundersøkelse blant norske offentlige innkjøpere. 87 respondenter

Svarene på spørreundersøkelsen sier noe om hva oppdragsgiverne på generelt grunnlag anser som viktig, men ikke noe om hvor ofte de ulike hensynene tas.

For å undersøke det siste har vi gjennom en søkeordsanalyse kategorisert innholdet i 112 konkurranser publisert på Doffin i 2017, se Figur 2-5.

Figur 2-5: Forekomst av søkeord i offentlige konkurransegrunnlag publisert i 2017



Kilde: Inventura, Oslo Economics. Undersøkelse av søkeord i 112 konkurranser publisert på Doffin i 2017

Gjennomgangen viser at «miljø» og «lønn» blir nevnt i forholdsvis mange konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og kontraktvilkår, vesentlig oftere enn «lærling», «universell» og «ILO» (arbeidstakerrettigheter i andre land). Det at lærling, universell og ILO nevnes i forholdsvis få konkurransegrunnlag, sammenlignet med hvor viktig innkjøpere opplever at det er (Figur 2-3), kan antakelig forklares med at disse forholdene ansees

som relevante i en mindre andel av konkurransene enn forhold som miljø og lønn.

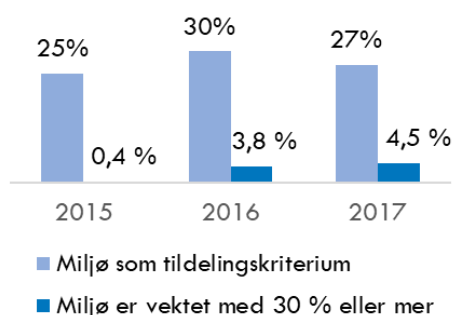
2.6.2 Miljø/klimahensyn

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte oppga 82 prosent av respondentene at miljø er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og «Miljø» ble stilt som krav i 51 av 97 undersøkte kravspesifikasjoner publisert på Doffin i 2017.

Inventuras gjennomganger av konkurransegrunnlag på Doffin i tidligere rapporter (2015), (2016) og denne utredningen (se vedlegg 8.3) viste at miljø ble brukt som tildelingskriterier i henholdsvis 25 prosent (2015) og 30 prosent (2016) og 27 prosent (2017) av konkurransegrunnlagene. Andelen som vektet miljø med 30 prosent eller mer, slik det som hovedregel skal gjøres i henhold til gjeldende anskaffelsesforskrift (der miljø brukes som tildelingskriterium), var henholdsvis 0,4 prosent (2015), 3,8 prosent (2016) og 4,5 prosent (2017), se Figur 2-6.

Det at miljø ble brukt som tildelingskriterium i et mindretall av konkurransene og at det sjelden ble vektet med 30 prosent eller mer, kan delvis forklares med miljø muligens ikke var relevant i alle de undersøkte anskaffelsene, samt at oppdragsgiverne brukte andre elementer i anskaffelsesprosessen for å nå sine miljømål.

Figur 2-6: Andel konkurransegrunnlag der miljø er brukt som tildelingskriterium og der miljø er vektet med 30 prosent eller mer



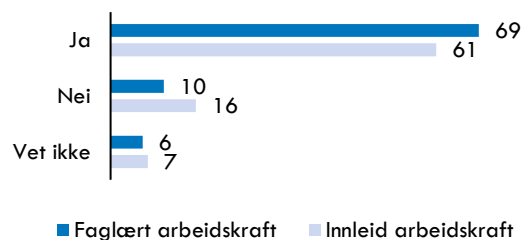
Kilde: Inventura, Oslo Economics. NB: delvis ulike utvalg av konkurransegrunnlag for ulike år.

2.6.3 Hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

På grunnlag av spørreundersøkelsen og intervjuer gjennomført i forbindelse med denne utredningen anslår vi at de aller fleste offentlige oppdragsgivere tar hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold til en viss grad i relevante kontrakter, noe de også er forpliktet til av lov og forskrift. 93 prosent av respondentene på spørreundersøkelsen oppgir at lønns- og arbeidsforhold er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og begrepet «Lønns-» er nevnt i 71 av 112 undersøkte konkurransegrunnlag publisert på Doffin i 2017.

Et stort flertall av respondentene i spørreundersøkelsen stiller krav til faglært arbeidskraft og bruken av innleid arbeidskraft (se Figur 2-7).

Figur 2-7: Antall respondenter som stiller krav for å ivareta hensyn til faglært og innleid arbeidskraft

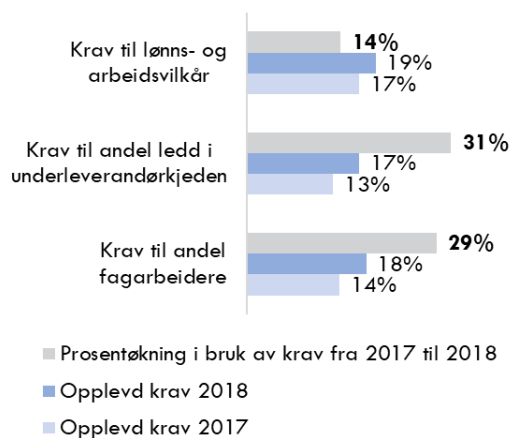


Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

På grunnlag av svar fra bygge- og anleggsbedriftene i 2017 og 2018 (Byggenceringens landsforening, 2018), kan vi estimere at andelen private og offentlige konkurranser der det ble stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår økte med 14 prosent fra 2017 til 2018. Enda sterkere var økning i bruken av krav til maks antall ledd i leverandørkjeden (opp 31 prosent) og i krav til andel fagarbeidere (opp 29 prosent), se Figur 2-8. Den relativt sterke økningen i andelen som opplevde krav til maks antall ledd i leverandørkjeden kan forklares med at det kravet ble forskriftsfestet i offentlige anskaffelser 1. januar 2017. Krav til andel fagarbeidere og innleid arbeidskraft er ikke regulert i offentlige anskaffelser spesielt.

Det er viktig å merke seg at undersøkelsen viser hvor ofte medlemsbedriftene opplever krav til lønns-, arbeids-, og skatteforhold fra både private og offentlige oppdragsgivere. Den opplevde økningen i bruk av krav kan derfor skyldes både faktisk økning i bruk av krav fra offentlige oppdragsgivere, økte krav fra private oppdragsgivere og eventuelt også en relativ større andel oppdrag fra offentlig sektor.

Figur 2-8: Andel bygge- og anleggsbedrifter som opplever krav til lønns- arbeids- og skatteforhold i private og offentlige konkurranser



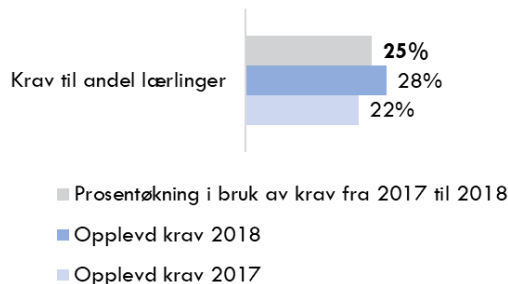
Kilde: Byggenæringens landsforening (2018)

2.6.4 Hensyn til bruk av lærlinger

Vår spørreundersøkelse viser at 86 prosent av respondentene oppgir at bruk av lærlinger er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og begrepet «Lærling» er nevnt i 26 av de 112 undersøkte konkurransegrunnlagene som ble publisert på Doffin i 2017.

Undersøkelsen til Byggenæringens landsforbund viser at det i stadig større grad stilles krav til lærlinger i private og offentlige bygge- og anleggskontrakter. Medlemmene gir i undersøkelsen i 2018 uttrykk for at de i ca. 27 prosent av alle konkurranser (private og offentlige) får krav til bruk av lærlinger, en økning på 25 prosent fra undersøkelsen i 2017. Økningen kan blant annet forklares med at forskrift om krav til lærlinger trådte i kraft 1. januar 2017.

Figur 2-9: Andel bygge- og anleggsbedrifter som opplever krav til bruk av lærlinger i private og offentlige konkurranser



Kilde: Byggenæringens landsforening (2018)⁶

2.6.5 Hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land

Vår spørreundersøkelse viste at 77 prosent av respondentene oppgir at hensyn til menneskerettigheter er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og begrepet «ILO» (kjernekonvensjonene til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen) ble stilt som kontraktskrav i 29 av de 86 undersøkte kontraktsvilkårene publisert på Doffin i 2017.

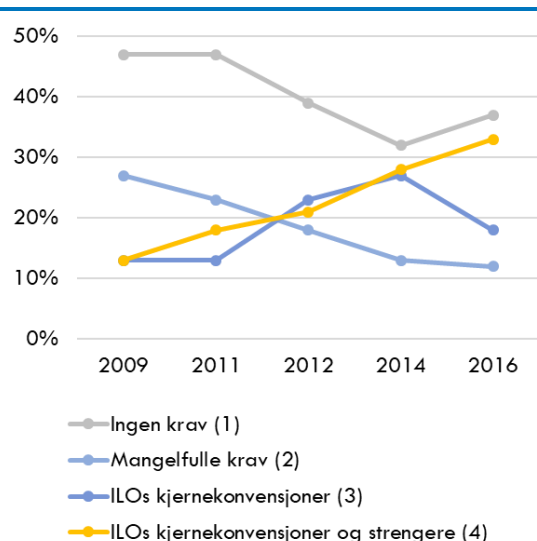
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Initiativ for etisk handel (IEH) har i samarbeid undersøkt publiserte konkurransegrunnlag på Doffin for å undersøke i hvilken grad offentlige oppdragsgivere tar hensyn til arbeidstaker- og menneskerettigheter i sine anskaffelser. Undersøkelsen viser at det stilles mer omfattende krav til arbeidstaker- og menneskerettigheter enn før innenfor en del definerte risikokategorier (IT-utstyr, klær og fottøy, lekeplass- og idrettsutstyr, møbler og inventar og naturstein).

Mens kun 12 prosent av de undersøkte anskaffelsene i 2009 inneholdt krav om ILOs kjernekonvensjoner og strengere, inneholdt over 30 prosent av de undersøkte anskaffelsene i 2016 slike krav, se Figur 2-10. De fleste oppdragsgiverne vi har intervjuet opplyser de som regel stiller krav der det er relevant, men at de svært sjelden kontrollerer at kravene faktisk oppfylles.

⁶ Som for krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold kan økningen i opplevd bruk av krav skyldes både faktisk økning i bruk av krav fra offentlige oppdragsgivere, økte krav fra

private oppdragsgivere og eventuelt også en relativ større andel oppdrag fra offentlig sektor.

Figur 2-10: Andel høyrisikoanskaffelser med ulik grad av etiske krav



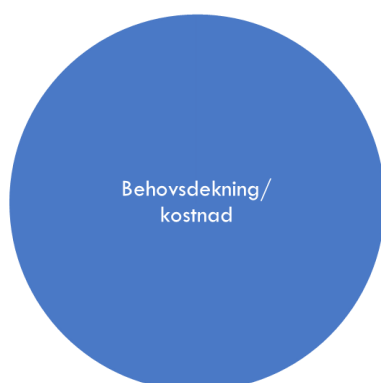
Kilde: Difi og IEH (2017)

2.6.6 Hensyn til det opprinnelige samfunnsmålet om behovsdekning/kostnad

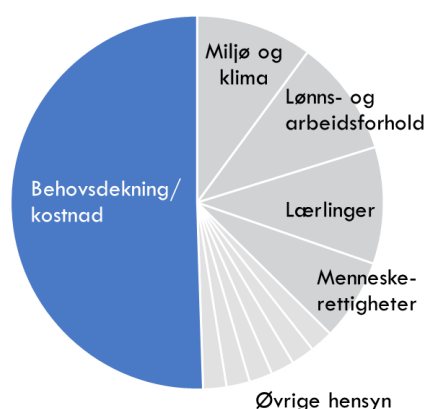
De foregående avsnittene dokumenterer at offentlige oppdragsgivere prioriterer de nye hensynene i større grad enn tidligere. Den logiske følgen av dette er at det opprinnelige samfunnsmålet om å dekke behovet til lavest mulig kostnad prioriteres lavere, som illustrert i Figur 2-11. I de neste kapitlene vil vi analysere hvilke og hvor store virkninger som følger av endret prioritering av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.

Figur 2-11: Opprinnelig og mulig fremtidig prioritering av samfunnshensyn (forenklet illustrasjon)

Opprinnelig prioritering av hensyn i offentlige anskaffelser



Mulig fremtidig prioritering av hensyn i offentlige anskaffelser



Kilde: Oslo Economics

3. Virkninger av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser

3.1 Problem- og målbeskrivelse

Miljøproblemer forårsakes av negativ påvirkning menneskelig aktivitet, for eksempel bygging, transport, jordbruk og forbruk, har på ulike miljø, for eksempel atmosfæren, lokal luft, vannveier og biotoper. Norges samlede forbruk av varer og tjenester forårsaket et samlet klimafotavtrykk på nærmere 86 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (CO₂e) i 2013.⁷ Av dette var rundt 12 millioner tonn CO₂e, knyttet til offentlig forbruk og investeringer. Mesteparten av dette oppstår gjennom offentlige anskaffelser (Asplan Viak, 2014).

Det er et uttalt mål, både på internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå, å redusere negativ miljø- og klimapåvirkning av menneskelig aktivitet. Norge har definert miljømål knyttet til seks områder (Miljødirektoratet, 2018), hvorav ett er knyttet til klima og fem er knyttet til andre typer miljøproblemer:

- Klimamål, herunder at
 - Norge skal være klimanøytralt i 2030 og bli et lavutslippssamfunn innen 2050
- Øvrige miljømål:
 - *Naturmangfold*, herunder at ingen arter eller naturtyper skal utryddes
 - *Kulturminner og kulturmiljø*, herunder at tapet av verneverdige kulturminner skal minimeres
 - *Friluftsliv*, herunder at viktige friluftsområder skal tilrettelegges for offentligheten
 - *Forurensing*, herunder sikring av trygg luft
 - *Polarområdene*, herunder bevaring av villmarksområder på Svalbard

3.2 Anskaffelsestiltak

Anskaffelsestiltak og alternative tiltak

Spørsmålet er så hvilke offentlige virkemidler/tiltak som kan og bør brukes for å oppnå disse målene.

Formålet med offentlige tiltak er å påvirke enkeltpersoner og -bedrifter til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort, i dette tilfellet redusere sin miljøpåvirkning lokalt og sine klimagassutslipp globalt.

Tiltak for å nå miljø- og klimamål kan i denne sammenheng deles inn i *anskaffelsestiltak*, for eksempel bruk av miljø som tildelingskriterium, og *alternative tiltak*, for eksempel miljøavgifter, støtteordninger til miljøvennlige løsninger og byggeforskrifter. I de neste underkapitlene beskriver vi hvilke typer anskaffelsestiltak som brukes for å nå miljø- og klimamål. Senere, i delkapittel 3.7, beskriver vi de alternative tiltakene og diskuterer om de er mer eller mindre kostnadseffektive enn anskaffelsestiltakene.

I hvilken grad oppdragsgiver tar miljø- og klimahensyn

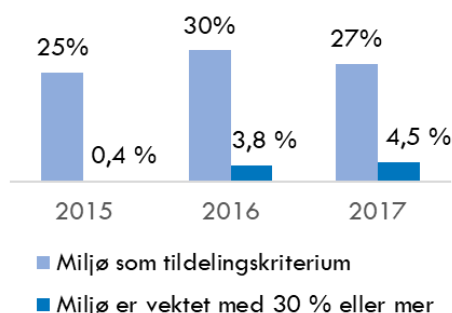
Når offentlige anskaffelser brukes som et virkemiddel for å redusere miljøbelastning og klimagassutslipp, innebærer det at oppdragsgiveren stiller miljøkrav utover det som gjøres i sektorforskrifter og/eller insentiverer sterkere til miljøvennlige løsninger enn det som gjøres i avgiftssystemet allerede.

Miljø/klimahensyn i offentlige anskaffelser er mest relevant i anskaffelser med vesentlig miljø/klimapåvirkning og der det potensielt er variasjon i miljø/klimapåvirkningen.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte oppga 82 prosent av respondentene at miljø er svært/ganske viktig (se Figur 2-3). Miljøkrav ble stilt i 52 prosent av de undersøkte kravspesifikasjonene publisert på Doffin i 2017. Inventuras gjennomgang av konkurransegrunnlag på Doffin i tidligere rapporter (2015), (2016) og denne utredningen (se vedlegg 8.3) viste at miljø ble brukt som tildelingskriterier i henholdsvis 25 prosent (2015) og 30 prosent (2016) og 27 prosent (2017) av konkurransegrunnlagene. Andelen som vektet miljø med 30 prosent eller mer, slik det som hovedregel skal gjøres i henhold til gjeldende anskaffelsesforskrift (der miljø brukes som tildelingskriterium), var henholdsvis 0,4 prosent (2015), 3,8 prosent (2016) og 4,5 prosent (2017), se Figur 3-1.

⁷ Dette inkluderer utslipp fra varer som importeres til Norge og er høyere enn mengden klimagass som ble sluppet ut i Norge i 2017, 53,9 mill. tonn CO₂e (www.miljostatus.no).

Figur 3-1: Andel konkurransegrunnlag der miljø er brukt som tildelingskriterium og der miljø er vektet med 30 prosent eller mer



Kilde: Inventura, Oslo Economics. NB: delvis ulike utvalg av konkurransegrunnlag for ulike år.

Hvilke elementer i anskaffelsesprosessen som brukes mest for å ivareta miljø- og klimahensyn

Det at miljø ble brukt som tildelingskriterium i et mindretall av konkurransene og at det sjelden ble vektet med 30 prosent eller mer, kan delvis forklares med miljø muligens ikke var relevant i alle de undersøkte anskaffelsene, samt at oppdragsgiverne brukte andre elementer i anskaffelsesprosessen for å nå sine miljømål.

Funnene fra vår spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere tyder på at kravspesifikasjonen er det viktigste elementet for å ivareta miljø- og klimahensyn, se Figur 3-2.

Figur 3-2: Antall respondenter som sier at følgende element i anskaffelsesprosessen brukes for å ivareta miljø- og klimahensyn



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 87 respondenter, flere svar mulig.

I de neste avsnittene vil vi beskrive hvordan oppdragsgiver kan ta bruke de nevnte og andre elementer i anskaffelsesprosessen til å påvirke miljø- og klimavirkningen av anskaffelsen.

Behovsavklaringen

Det mest grunnleggende valget i anskaffelsesprosessen med betydning for miljøpåvirkningen er *behovsavklaringen*. Anskaffelsen med lavest miljøbelastning og klimagassutslipp vil som regel være den med minst omfang, den som utsettes i tid og den som eventuelt ikke finner sted.

Markedsundersøkelse

I utviklingen av konkurransegrunnlaget vil det i mange tilfeller gjennomføres en *markedsundersøkelse/ leverandørdialog* for å undersøke hvilke løsninger leverandørmarkedet kan levere til hvilken miljøpåvirkning og kostnad.

Valg av prosedyre

På grunnlag av behovs- og markedsanalysen kan oppdragsgiver bestemme hvilken *prosedyre* (konkurranseform) som egner seg for å oppnå anskaffelsens mål. For eksempel kan oppdragsgiver velge å kjøpe inn en vei eller et bygg som totalentreprise, eller som flere delentrepriser, og velge om det skal være forhandlinger.

Kravspesifikasjon

Videre kan oppdragsgiver sette (absolutte) *krav til anskaffelsens miljøpåvirkning*, som utelukker visse typer miljøskadelige løsninger. For eksempel kan en fylkeskommune som kjøper inn en busstjeneste sette krav til Euro-6 standard på bussene for å sikre lavt utslipp av nitrogenoksider.

Kvalifikasjonskrav

I tillegg kan oppdragsgiver sette *krav til leverandørens miljøkvalifikasjoner*, som både kan utelukke leverandører og påvirke leverandører til å utvikle seg i en mer miljøvennlig løsning. For eksempel kan det stilles krav om at leverandøren har et godkjent miljøsystem.

Tildelingskriterier

For å incentivere tilbyderne til å utforme løsninger med lavest mulig miljøpåvirkning og klimagassutslipp kan oppdragsgiver vektlegge miljø i *tildelingskriteriene* og til dels la tilbyderne velge hvordan de vil utforme et miljøvennlig tilbud.

Kontraktsvilkår

Til slutt i konkurranseforberedelsen kan oppdragsgiver påvirke tilbyderens foreslåtte løsninger gjennom *kontraktsvilkårene*. Disse kan

være viktige for å kunne sikre at tilbudene faktisk blir så miljøvennlige som tilbyderne hevder. For eksempel kan oppdragsgiver sikre seg rettigheter til å kunne kontrollere miljøpåvirkningen til leverandørens innsatsfaktorer, samt fastsette sanksjoner for bruk av mindre miljøvennlige energikilder enn det som er avtalt.

Konkurransегjennomføringen

I konkurransегjennomføringen må oppdragsgiver vurdere i hvilken grad tilbyderne oppfyller miljøkrav og hvordan de scorer på miljøkriterier. På grunnlag av en helhetlig vurdering velges et tilbud med en gitt forventet miljø- og klimabelastning.

Kontraktsoppfølgingen

Gjennom kontraktsoppfølgingen må oppdragsgiver sikre at leverandøren utfører oppdraget med minst like lav miljø- og klimabelastning som avtalt.

3.3 Identifiserte virkninger og berørte grupper

I analysen av samfunnsøkonomiske virkningene har vi analysert tre typer virkninger av anskaffelsestiltak for å nå miljø- og klimamål:

- Virkninger på det nye samfunnsmålet (miljø- og klimavirkninger)
- Virkninger på det opprinnelige samfunnsmålet for offentlige anskaffelser om lavest mulig kostnader for en gitt behovsdekning (kostnadsvirkninger)
- Fordelingsvirkninger mellom ulike grupper

I dette delkapitlet beskriver vi hvordan disse typene virkninger kan oppstå og hvilke grupper som berøres. I de neste delkapitlene (3.4 til 3.6) vil vi beskrive og tallfeste hver av virkningene.

Miljø- og klimavirkninger

Lavere miljøbelastning fra norske offentlige anskaffelser kommer hovedsakelig norske innbyggere i nærheten av anskaffelsen til gode. For eksempel vil innbyggere i Oslo få en helsegevinst av Euro-6 krav til Ruters busser, som kan redusere NOx-utslipp med 97 prosent, sammenlignet med busser med lavere utslippsstandard (TØI, 2016).

Lavere klimagassutslipp i forbindelse med norske offentlige anskaffelser, for eksempel som en følge av krav til elektriske kjøretøy, kommer alle jordens innbyggere til gode, spesielt innbyggere i områder som er spesielt utsatt for virkningene av global oppvarming.

I analysen av miljø- og klimavirkningene skiller vi mellom de direkte virkningene på miljø- og klimabelastningen i selve anskaffelsen og eventuelle indirekte virkninger hensynene kan gi for miljø- og klimabelastningen i næringslivet for øvrig.

Kostnadsvirkninger

Mens vi i analysen av miljø- og klimavirkninger beskriver i hvilken grad anskaffelsestiltakene bidrar til å nå de vedtatte samfunnsmålene, vil vi i kostnadsanalysen beskrive kostnaden av de relevante tiltakene.

Som tidligere nevnt innebærer miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser at disse hensynene tillegges større vekt enn det som gjøres gjennom allmenne avgifter og forskrifter generelt. Dersom miljø- og klimahensyn skal få effekt må det føre til at tilbydere utvikler mer miljøvennlige tilbud og/eller at oppdragsgiver velger andre tilbud enn de ville gjort dersom de kun hadde fokusert på det opprinnelige samfunnsmålet om å dekke behovet til en lavest mulig kostnad. I noen anskaffelser kan det mest miljøvennlige tilbudet og tilbudet som gir best behovsdekning/kostnad være det samme, men i de fleste anskaffelser vil høyere vektning av miljø/klima og lavere vektning av behovsdekning/kostnad medføre mer ressurskrevende leveranser. I tillegg kan nye krav og oppfølgingen av disse medføre økte transaksjonskostnader for oppdragsgiver og tilbydere.

Formålet med kostnadsanalysen er ikke å stille spørsmål ved de vedtatte samfunnsmålene, men å belyse konsekvensene av å forsøke å nå samfunnsmålene gjennom offentlige anskaffelser. Kostnadsanalysen gjør det også mulig å sammenligne kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten til alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet.

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkningene beskriver hvordan nytte- og kostnadsvirkningene fordeler seg på ulike grupper i samfunnet (Direktoratet for økonomistyring, 2014). For eksempel kan krav i offentlige anskaffelser føre til at én bedrift vinner flere oppdrag, mens annen bedrift taper og må nedbemanne. Selv om samfunnshensynet kan være fornuftig for samfunnet som helhet kan enkeltgrupper komme dårligere ut, eksempelvis ansatte og eiere i den tapende bedriften.

3.4 Miljø- og klimavirkninger

3.4.1 Direkte miljø- og klimavirkning

De direkte miljø- og klimavirkningene angir forskjellen på miljø- og klimabelastningen som følger av anskaffelsen som ble gjort med hensynet og anskaffelsen som ville blitt gjort uten spesielle miljø/klimahensyn. For eksempel kan den direkte klimavirkningen av en «grønn anskaffelse» av en biodiesel-busstjeneste anslås som forskjellen på klimagassutslippene fra den faktiske anskaffelsen og de alternative utslippene fra en fossildiesel-busstjeneste.

Miljø- og klimahensyn vil ventelig gi anskaffelser med lavere miljø- og klimabelastning forutsatt at oppdragsgiverne har kompetanse til å fastslå hvilke tilbud som er mest miljø- og klimavennlige, noe som bekreftes av de kjente skandinaviske empiriske arbeidene vi kjenner på området.

Sofia Lundberg og Per-Olov Marklund ved Umeå universitet (Lundberg & Marklund, 2015) viste på grunnlag av en undersøkelse av 337 anskaffelser av vasketjenester at omfattende krav kan styre tilbyreres valg i en mer miljøvennlig retning.

Carl Dalhammar og Charlotte Leire ved Universitetet i Lund har gjennom en studie av svenske regioners kjøp av sykehusartikler, IT og møbler vist at langsiktig anskaffelsesarbeid kan gi miljøeffekt (Dalhammar & Leire, 2017).

Oslo Economics' analyse av «grønne anskaffelser» (2017) viste at klimagassutslipp og annen miljøbelastning kan reduseres vesentlig ved hjelp av anskaffelsestiltak, i størrelsesorden 30 til 80 prosent, sammenlignet med referanseanskaffelser der samme behov dekkes med den mest økonomiske løsningen, og der det ikke tas særskilt miljø- og klimahensyn (se Tabell 3-1). For eksempel ble klimagassutslippene knyttet til Ruters kjøp av busstjenester til Oslo indre by redusert med mellom 65 og 91 prosent som en følge av at leverandøren tilbød seg å bruke biodiesel for å vinne på tildelingskriteriet miljø. I tillegg valgte leverandøren å oppgradere en del eldre busser fra Euro 5 til Euro 6 utslippsstandard, noe som bidro til lavere lokal luftforurensing. Disse direkte virkningene av Ruters miljø- og klimahensyn er målt opp mot et referansealternativ der Ruter kun fokuserte på behovsdekning/kostnad (ofte omtalt som

kvalitet/pris). Dette ville ifølge tilbyderne sannsynligvis resultert i en busstjeneste drevet på fossil diesel, med en del nye Euro 6-busser, og en del eldre Euro 5-busser.

Tabell 3-1: Miljø- og klimavirkninger av hensyn i offentlige anskaffelser

Anskaffelse	Redusert klimagass-utslipp i % i faktisk grønn anskaffelse, målt mot referanse-anskaffelse	Redusert miljø-belastning i faktisk grønn anskaffelse, målt mot referanse-anskaffelse
Renovasjon Sarpsborg	ca. -84%	Støy, luft
Skoleskyss Romerike	ca. -80%	Støy
Varebiler i Sarpsborg	ca. -80%	Støy, luft
Busser indre by Oslo	-65% til -91%	Luft, støy
Postens kjøretøy	-19% til -22%	Luft, HMS
Avfallsdunker Ålesunds-regionen	Ca. -18% ⁸	
Anleggsdiesel Lambertseter	-75% til -90% (diesel)	
Ullerntunet helsehus	Ca. -40%	
Heimdal videregående	Ca. -55%	Areal
Kistefoss-dammen barnehage	Ca. -36%	Areal
Variasjon 6 midterste observasjoner	Fra - 30% til -80%	

Kilde: (Oslo Economics, 2017)

⁸ Minus 90 prosent på 20 prosent av plasten som var berørt (80 prosent av avfallsdunken bestod av resirkulert plast i alle tilfeller)

3.4.3 Indirekte miljø- og klimavirkning

De indirekte virkningene angir hvordan samfunnshensynet i en enkelt anskaffelse påvirker ivaretagelsen av det samme samfunnshensynet i næringslivet for øvrig.

Dersom mer miljøvennlige offentlige forbruk bidrar til mer miljøvennlig privat forbruk, for eksempel gjennom bidrag til utvikling av kostnadseffektive miljøvennlige løsninger, sier vi at den indirekte virkningen er positiv. Dersom miljøvennlige offentlige kjøp bidrar til mindre miljøvennlig privat forbruk, for eksempel ved å øke prisen på en begrenset mengde miljøvennlige varer, sier vi at den indirekte virkningen er negativ.

Den indirekte virkningen av miljø- og klimahensyn kan være både null, negativ og positiv, og avhenger av en rekke faktorer, blant annet:

- Offentlige kunders andel av leverandørmarkedets omsetning
- Om det er økonomisk for leverandørene å tilby samme type produksjon til private og offentlige kunder
- Ressurstilgjengeligheten av miljøvennlige innsatsfaktorer og stordriftsfordelene i den miljøvennlige produksjonen
- Priselastisiteten blant private kunder
- Andre offentlige virkemidler (f.eks. kvotesystemet)

Null indirekte virkning

Dersom offentlige innkjøp utgjør en ubetydelig andel av leverandørmarkedets omsetning vil den offentlige anskaffelsen i mange tilfeller ha tilnærmet null indirekte virkning, det vil si at den ikke gir noen miljø/klimavirkningen utover selve anskaffelsen. Grunnen er at leverandørene i slike tilfeller er mindre tilbøyelige til å legge om produksjonen for alle kunder for å vinne mindre viktige offentlige avtaler.

Negativ indirekte virkning

I tilfeller der offentlig innkjøpsmakt er betydelig og ressurstilgjengeligheten lav og/eller enhetskostnadene stiger med produksjonen, kan økt offentlig forbruk av miljøvennlige varer bidra til mindre miljøvennlig privat forbruk, særlig i tilfeller der priselastisiteten blant private kunder er høy.⁹

⁹ En slik negativ indirekte virkning kan være midlertidig dersom teknologiutvikling eller andre faktorer gjør at

Rapporten «Offentlig opphandling eller grøna nedköp», utarbeidet for det svenske finansdepartementet, påpekte at «den offentliga sektorns ökande konsumtion [kan] ge en motverkande effekt i form av en lägre efterfrågan bland privata konsumenter». For eksempel reduseres effekten av kjøp av økologisk mat fra én offentlig oppdragsgiver dersom påfølgende prisstigning gjør at private kunder i mindre grad kjøper økologisk (Lundberg & Marklund, 2013). En tilsvarende virkning kan muligens også oppstå for en del av de mest miljøvennlige biogass- og biodieselprodukter, i hvert fall på kort sikt. For eksempel så Bring seg i februar 2017 nødt til å gå tilbake fra biodiesel til fossil diesel etter en vesentlig prisøkning på biodiesel (Aftenposten, 2017).

I tillegg kan andre offentlige virkemidler motvirke effekten av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser. For eksempel kan prioritering av klimahensyn i kjøp av luftfartstjenester innad i EU være uten effekt samlet sett ettersom luftfart er omfattet av EUs kvotesystem (Miljødirektoratet, 2016). Grunnen er at utslippskutt hos ett flyselskap gjør at disse må kjøpe færre klimakvoter, noe som kan føre til lavere kvotepris og tilsvarende utslippsøkning hos andre aktører i kvotepliktig sektor i Europa.

Positiv indirekte virkning

Dersom offentlig forbruk er betydelig, ressurstilgjengeligheten er tilstrekkelig og økt produksjon av miljøvennlige varer gir lavere enhetskostnader, kan økt offentlig forbruk av miljøvennlige varer bidra til et mer miljøvennlig privat forbruk. Dette kan for eksempel skje ved at offentlige kjøp bidrar til:

- Utvikling av nye miljøvennlige teknologier som blir valgt av private kunder, for eksempel elektriske båter.
- Økt kompetanse på miljø som også kommer private kunder til gode, for eksempel bruk av massivtre i byggeprosjekter.
- Økt produksjon og lavere enhetskostnader, noe som gjør at private kunder velger mer miljøvennlige varer, for eksempel i produksjon av batterier.
- At leverandører godtar offentlige krav til produksjonsmaterieil, for eksempel elbiler, og bruker det samme materiellet i leveranser til private kunder.

leverandørmarkedet kan øke produksjonskapasiteten på en måte som gir lavere enhetskostnader på sikt.

Samlet indirekte virkning

Den gjeldende oppfatningen blant oppdragsgivere og leverandører vi har intervjuet er at miljø- og klimavennlige offentlige anskaffelser som hovedregel og i sum gir positive indirekte virkninger, det vil si at de bidrar til redusert miljøbelastning og klimagassutslipp utover den konkrete offentlige anskaffelsen. Vår vurdering er at dette er sannsynlig, men at det ikke nødvendigvis vil være tilfelle i alle anskaffelser der det tas miljø- og klimahensyn.

3.4.4 Samlede virkninger

Med en positiv direkte miljø- og klimavirkning og en usikker, men sannsynligvis positiv indirekte virkning, er det etter vår vurdering sannsynlig at de samlede miljø- og klimavirkningene av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser er positive, det vil si at hensynene bidrar til redusert miljøbelastning og klimagassutslipp i samfunnet som helhet.

3.5 Kostnadsvirkninger

I analysen av miljø- og klimavirkninger har vi beskrevet i hvilken grad anskaffelsestiltakene bidrar til å nå de vedtatte målene knyttet til miljø- og klima. I kostnadsanalysen vil vi beskrive kostnaden av de relevante tiltakene.

Formålet med kostnadsanalysen er ikke å stille spørsmål ved de vedtatte miljø- og klimamålene (se avsnitt 3.1), men å belyse konsekvensene av å forsøke å nå samfunnsmålene gjennom offentlige anskaffelser. Kostnadsanalysen gjør det også mulig å sammenligne kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten til alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet, for eksempel miljøavgifter, forskrifter eller støtteordninger.¹⁰

Vi har delt vurderingen av kostnadsvirkninger av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser i virkning på transaksjonskostnader spesielt og livssyklus kostnader totalt (inkludert transaksjonskostnader).

3.5.1 Transaksjonskostnader

Med *transaksjonskostnader* menes kostnaden av alt administrativt merarbeid som en følge av det nye samfunnshensynet. Dette inkluderer ekstra tid som

går med på å forberede, gjennomføre og følge opp anskaffelsen for oppdragsgiver, å levere tilbud for samtlige tilbydere, samt tiden den valgte leverandøren bruker på rapportering og lignende.

Alle nye samfunns mål og tilhørende nye krav, også krav knyttet til miljø og klima, vil i prinsippet medføre økte transaksjonskostnader i forbindelse med forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen av konkurransen. Hvert eneste nye krav og tildelingskriterium må vurderes og formuleres av oppdragsgiver, hensyntas av samtlige tilbydere, evalueres og følges opp. I tillegg kan ethvert nytt krav medføre en økt risiko for misforståelser, avvisning og rettsstrid. Miljøkrav og vekting av miljø kan også medføre økte transaksjonskostnader for tilbydere og leverandører. Dette gjelder ikke minst i bygg- anskaffelser, der tilbydere og leverandører må leie inn miljørådgivere til å dokumentere miljø- og klimaeffekten av deres løsninger.

Disse momentene tilsier at transaksjonskostnadene vil være høyere i anskaffelser der det tas hensyn til miljø og klima enn i anskaffelser der det kun fokuseres på det opprinnelige samfunns målet om effektiv ressursbruk.

Hvor mye transaksjonskostnadene øker med varierer fra anskaffelse til anskaffelse og avhenger av en rekke faktorer. På generelt grunnlag kan vi si at transaksjonskostnadene er relativt lavere i store anskaffelser og ved bruk av standardkrav, ettersom en del av transaksjonskostnadene forbundet med å utvikle, vurdere og følge opp nye krav er faste, og kan fordeles på en større måloppnåelse i store anskaffelser eller ved bruk av standardkrav som gjelder for mange anskaffelser. Dette beskrives for nye samfunnshensyn generelt i kapittel 7.

Oslo Economics' case-analyse av ti grønne anskaffelser (2017) viste at miljø- og klimahensyn bidro til høyere transaksjonskostnader for oppdragsgiver og/eller tilbydere i samtlige undersøkte tilfeller:

¹⁰ Senere i kapitlet vil vi derfor beskrive alternative virkemidler for å nå de samme målene som anskaffelsestiltakene er rettet mot og sammenligne

kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten av alternative tiltak.

Tabell 3-2: Endring i transaksjonskostnader som en følge av miljø- og klimahensyn

Anskaffelse	Mer-transaksjons-kostnad oppdragsgiver. (kr.), mot referanse-anskaffelse	Mer-transaksjons-kostnad tilbydere (samlet, kr.), målt referanse-anskaffelse
Renovasjon Sarpsborg	Ca. 0	Opp ca. 100 000
Skoleskyss Romerike	ca. 25 000	ca. 110 000
Varebiler i Sarpsborg	ca. 250 000	Ca. 0
Busser indre by Oslo	1 000 000	Ca. 0
Postens kjøretøy	Flere anskaffelser	Flere anskaffelser
Avfallsdunker Ålesundsregionen	Ca. 17 000	Ca. 13 000
Anleggsdiesel Lambertseter	Ca. 18 000	Ca. 28 000
Ullerntunet helsehus	Ca. 160 000	Ca. 1,2 mill.
Heimdal videregående	Ca. 3 mill.	Ca. 8 mill.
Kistefosdammen barnehage	Ca. 1,4 mill	Ca. 1 mill

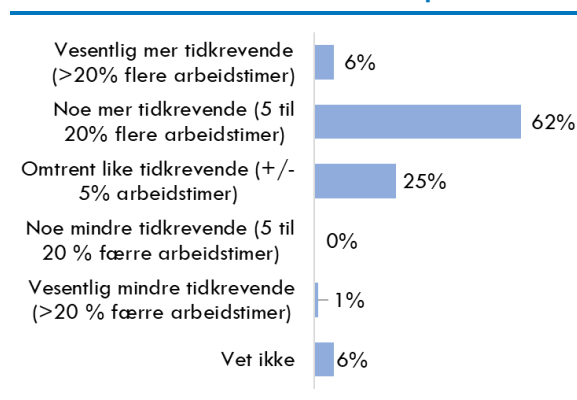
Kilde: (Oslo Economics, 2017)

For eksempel medførte krav til elektriske varebiler i Sarpsborg til en økning i oppdragsgivers transaksjonskostnader på rundt 250 000 kroner. Mens Sarpsborg kommune tidligere hadde kjøpt diesel-varebiler på nett-auksjon, noe som krever svært lite administrasjon, gjorde kravet til elektrisitet at de måtte starte et prosjekt der de prøvde biler, gjorde undersøkelser rundt potensielle bruksområder i organisasjonen og gjennomførte en lengre anskaffelsesprosess, med de merkostnadene det medfører.¹¹

¹¹ En del av dette arbeidet kan gjenbrukes i eventuelle senere konkurranser fra Sarpsborg kommune og potensielt

At miljø- og klimahensyn bidrar til høyere transaksjonskostnader bekreftes av svarene på spørreundersøkelsen gjennomført i forbindelse med denne utredningen. 68 prosent av respondentene i undersøkelsen svarte at miljø/klimahensyn førte til mer tidkrevende anskaffelsesprosesser¹², se Figur 3-3.

Figur 3-3: Andel respondenter som sier at anskaffelsesprosesser der det tas miljø/klimahensyn er mer eller mindre tidkrevende enn andre anskaffelsesprosesser



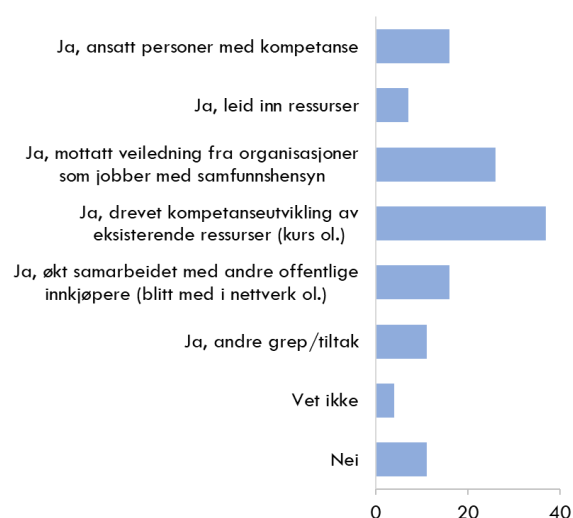
Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

I tillegg til transaksjonskostnadene som kan knyttes direkte til de enkelte anskaffelser, medfører miljø- og klimahensyn indirekte transaksjonskostnader knyttet til tiltak oppdragsgivere gjør for å øke sin kompetanse på miljø og klima. Flere oppdragsgivere opplyser at de bruker tid på kurs og kompetanseutvikling, mottar veiledning fra Difi og andre, samt ansetter personer med miljø- og klimakompetanse, se Figur 3-4.

også andre offentlige oppdragsgivere, noe som kan gi relativt lavere transaksjonskostnader senere.

¹² Mer enn for noe annet samfunnshensyn, se kapittel 8.2.

Figur 3-4: Antall respondenter som sier at følgende tiltak gjøres for å øke kompetanse på miljø- og klimahensyn



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 87 respondenter, flere svar mulig.

3.5.2 Livssyklusluskostnader

Med *livssyklusluskostnader* menes alle merkostnader samfunnet har som en følge av det nye samfunnshensynet gjennom livssyklusen, inkludert de nevnte transaksjonskostnadene.¹³ For eksempel inkluderer livssyklusluskostnadene den eventuelle merkostnaden forbundet med å drive en busstjeneste med elektriske busser heller enn dieseldrevne busser. Livssyklusluskostnadene inkluderer også kostnader som kan påfalle andre aktører som en følge av oppdragsgivers valg av leveranse. I eksempelet med elektrisk busstjeneste kan oppdragsgivers valg for eksempel utløse støtte til ladestasjon fra Enova og redusere statens inntekter på drivstoffavgifter.

Økt prioritering av miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser gir tilbydere incentiver til å fremstille sine varer og tjenester på en mer miljø/klimavennlig måte. Når oppdragsgiver gir tildelingskriteriet miljø 30 prosent vekt, indikeres det overfor tilbydere at de bør tilby sin mest miljøvennlige løsning selv om den koster vesentlig

mer å produsere. Teoretisk sett kan derfor miljø/klimahensyn medføre høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Et unntak er anskaffelser der miljø/klimafokus bidrar til å gi oppdragsgiver økt fokus på livssyklusluskostnad heller enn pris, noe som kan gi lavere kostnader gjennom livssyklusen. Dette vil være tilfellet der miljøfokus bidrar til økt oppmerksomhet rundt energieffektivitet og kvalitet og der miljøfokus gir økt innsikt i alternative teknologier som viser seg også å gi best behovsdekning til en lavest mulig kostnad.

I åtte av ti eksempler på grønne anskaffelser vi har undersøkt for Difi og Miljødirektoratet (se Tabell 3-3) bidro miljø- og klimahensyn til økte kostnader. For de seks midterste observasjonene førte miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser til 3 til 9 prosent høyere livssyklusluskostnader. For de to høyeste observasjonene var livssyklusluskostnadene 20 til 25 prosent høyere enn de ville vært i en referanseanskaffelse uten miljø/klimahensyn og med samme behovsdekning. I to av de ti anskaffelsene (Posten kjøretøy og Ullerntunet helsehus) bidro miljø- og klimafokus til nye løsninger som ga lavere livssyklusluskostnader.

Tiltakskostnaden, målt som merkostnaden delt på reduksjonen i klimagassutslipp, var mellom 1 800 og 5 400 kroner per tonn CO₂e for de seks midterste observasjonene. To av observasjonene hadde tiltakskostnader på 18 000 til 19 000 kroner per tonn CO₂e og to av observasjonene hadde negativ tiltakskostnad ettersom miljø- og klimahensyn bidro til lavere kostnader.¹⁴

¹³ <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/livssyklusluskostnader-lcc>

¹⁴ Tiltakskostnad betegner kostnaden i kroner av å redusere klimagassutslipp med ett tonn CO₂-ekvivalenter. I beregningen av tiltakskostnader er prissatt nytte av andre miljøgevinster, som redusert lokal luftforurensing, trukket fra. For eksempel medførte høy vektlegging av tildelingskriteriet miljø i Sarpsborgs kjøp av renovasjonstjenester at vinnende

leverandør valgte å tilby en løsning med biogass- og elektriskdrevne kjøretøy. Dette førte til en 5 prosent, eller 7,5 millioner kroner (Oslo Economics, 2017), økning i livssyklusluskostnader. På nyttesiden ble klimagassutslippene redusert med 84 prosent, eller ca. 2 200 til 2 600 tonn CO₂e (Oslo Economics, 2017) og tiltakskostnaden kan beregnes til: 7,5 mill. kr./ (2 200 – 2 600 tonn CO₂e) = 2 850 til 3 450 kr./ tonn CO₂e.

Tabell 3-3: Kostnadsvirkninger av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Anskaffelse	Endring i % livssyklus-kostnad målt mot referanse-anskaffelse	Tiltaks-kostnad kr/CO ₂ e
Renovasjon Sarpsborg	+5%	2 850 - 3 450
Skoleskyss Romerike	+3%	4 500 - 5 400
Varebiler i Sarpsborg	+20%	Ca. rundt 3 000
Busser indre by Oslo	+9%	2 150 – 2 980
Postens kjøretøy	Lavere kostnad	Negativ
Avfallsdunker Ålesunds-regionen	+25%	Ca. 18 000
Anleggsdiesel Lambertseter	Kun liten del av anskaffelse	1 800 – 2 200
Ullerntunet helsehus	-1 % (lavere kostnad)	Negativ
Heimdal videregående	+5%	Ca. 2 700
Kistefosdammen barnehage	+9%	Ca. 18 800
Variasjon 6 midterste observasjoner	Fra +3% til +9%	1 800 – 5 400

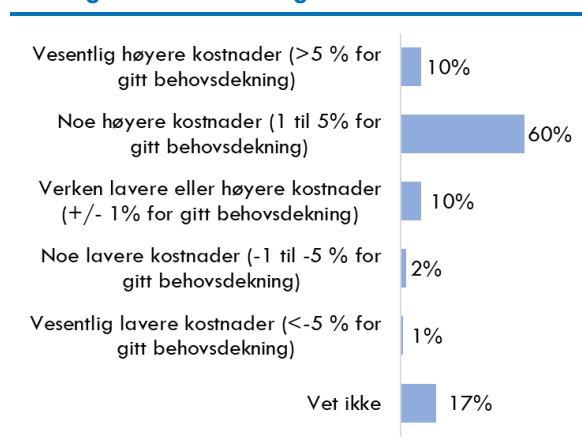
Kilde: (Oslo Economics, 2017)

Studier fra Sverige (Lundberg & Marklund, 2013), (Dalhammar & Leire, 2017) tyder på at kostnader stiger som en følge av prioritering av miljø i offentlige anskaffelser (gjennom miljøkrav).

I vår spørreundersøkelse blant norske offentlige oppdragsgivere svarte 60 prosent av respondentene at miljø- og klimahensyn bidro til noe høyere kostnader (1 til 5 prosent kostnadsøkning), mens 10 prosent svarte at kostnadene steg vesentlig (over fem prosent kostnadsøkning) som en følge av miljø- og

klimahensyn.¹⁵ Kun 3 prosent svarte at kostnadene sank, se Figur 3-5.

Figur 3-5: Andel respondenter som sier at miljø- og klimahensyn fører til høyere/lavere kostnader for en gitt behovsdekning



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 82 respondenter

3.6 Fordelingsvirkninger

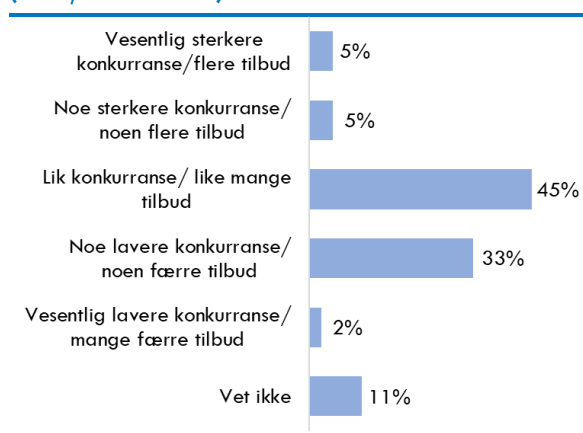
For at miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser skal lykkes må det føre til at offentlige oppdragsgivere mottar andre typer leveranser enn de ville fått dersom det ikke ble tatt slike hensyn. Det kan skje både gjennom en omstillingsvirkning, der tilbydere tilpasser sin produksjon, og en substitusjonsvirkning, der offentlige oppdragsgivere i større grad velger oppdragstakere som i utgangspunktet har en mer miljøvennlig produksjon (Lundberg & Marklund, 2013).

Dersom miljøkravene er tilstrekkelig omfattende kan tilpasningskostnadene bli så høye at en del tilbydere ikke anser det som økonomisk å tilpasse produksjonsteknikken. Dette kan føre til at en del virksomheter forlater det offentlige markedet og konsentrerer seg om private kunder som ikke stiller slike krav.

Funnene fra vår spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere tyder på at konkurranser der det tas miljø/klimahensyn i gjennomsnitt får noe færre tilbud enn konkurranser der det ikke tas slike hensyn. 35 prosent av respondentene svarte at miljø- og klimahensyn førte til færre tilbud, mens 10 prosent svarte at slike hensyn førte til flere tilbud, se Figur 3-6.

¹⁵ Dette tyder på at miljø- og klimahensyn gir større kostnadsvirkning enn noe annet samfunnshensyn, se kapittel 8.2.

Figur 3-6: Andel respondenter som sier at miljø- og klimahensyn gir sterkere/svakere konkurranse (flere/færre tilbud)



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

Omlegging til mer miljø- og klimavennlig teknologi kan i mange tilfeller gjøres og dokumenteres mer effektivt i større skala. Miljø- og klimahensyn kan derfor, foruten å gi et grønt skifte, i noen tilfeller også bidra til at store virksomheter vinner oppdrag på bekostning av mindre virksomheter, som har mindre muligheter til å finansiere omlegging til ny teknologi. Dette kan for eksempel ha vært tilfelle for en mindre entreprenør vi snakket med, som opplyste at de foreløpig ikke har hatt ressurser til å teste om deres anleggsmaskiner tålte biodiesel, samt de mindre busselskapene i Østfold som har tapt offentlige konkurranser til Nettbuss' biogass-løsning (Sarpsborg Arbeiderblad, 2013).

3.7 Kostnadseffektivitet sammenlignet med alternative tiltak

Kostnadseffektivitet sier noe om hvor stor måloppnåelsen til en aktivitet er sammenlignet med ressursbruken. I klima- og miljøsammenheng kan kostnadseffektiviteten av et klimatiltak sies å være høy når kostnaden i kroner for en gitt reduksjon av klimagassutslipp (i tonn CO₂e) eller miljøbelastning (for eksempel i tonn NO_x) er lav.

Kostnadseffektivitet er relevant fordi samfunnet kan oppnå en høyest måloppnåelse (størst reduksjon i miljøbelastning og klimagassutslipp) for et gitt budsjett dersom de mest kostnadseffektive tiltakene gjennomføres først.

3.7.1 Alternative virkemidler

Det finnes en rekke mulige virkemidler som kan brukes for å nå samfunnets miljø- og klimamål, foruten å ta særskilt hensyn til dette i offentlige anskaffelser (se Tabell 3-4).

Tabell 3-4: Alternative virkemidler for å redusere klimagassutslipp og miljøbelastning

- Informasjonstiltak
 - Ny kunnskap, for eksempel Klima- og miljøprogrammet til Landbruksdirektoratet
 - Informasjonskampanjer (for eksempel «Klimaløftet»)
- Organisatoriske tiltak
 - Selskapsdannelser, for eksempel opprettelsen av Miljødirektoratet
 - Eierstyring, blant annet av offentlig eide og deleide virksomheter som Statoil
- Juridiske tiltak
 - Lover og forskrifter, for eksempel forurensingsloven og byggetekniske forskrifter
 - Konsesjoner, for eksempel til bygging av kraftverk
 - Tilsyn og kontroll, for eksempel av kommunens plan- og bygningsetat/avdeling
- Økonomiske tiltak
 - Miljøavgifter ol., for eksempel det europeiske CO₂-kvotemarkedet, norske drivstoffavgifter, flyseteavgifter og bompengavgifter i Oslo kommune
 - Støtteordninger, blant annet El-bilstøtteordninger og Enovas støtte til energi- og klimatiltak
 - Finansieringsordninger, for eksempel NO_x-fondet

De fleste av disse alternative tiltakene påvirker, i motsetning til anskaffelsestiltak, all næringsaktivitet av en viss type, også de som skjer i forbindelse med offentlige anskaffelser.

Et grunnleggende spørsmål er om slike alternative, generelle tiltak, gir en større eller mindre miljø/klimagevinst for en gitt ressursbruk, og hvilke typer virkemidler, anskaffelsestiltak eller alternative tiltak, som bør brukes for å redusere ulike typer miljøbelastninger og klimagassutslipp.

3.7.2 Overordnede vurderinger av kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak for å redusere klimagassutslipp

Det er i hvert fall tre forhold som tilsier at anskaffelsestiltak vil være mindre effektive enn alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet:

1. Begrenset antall effektive kuttmuligheter hos den enkelte offentlige oppdragsgiver

2. Manglende kompetanse hos mange offentlige oppdragsgivere
3. Høye administrasjonskostnader forbundet med desentralisering av byråkratiet

1. Begrenset antall effektive kuttmuligheter hos den enkelte offentlige oppdragsgiver

For det første er det suboptimalt å prioritere tiltak for å nå til dels globale problemer innad i enkelte norske virksomheter. Den enkelte virksomhet vil ha en begrenset portefølje mulige miljø/klimatiltak og vil ikke ha mulighet til å iverksette de potensielt mest kostnadseffektive tiltakene i landet/ i verden. I mangel av kostnadseffektive tiltak vil mange virksomheter bruke ressurser på ressurskrevende miljø/klimatiltak som aldri ville blitt prioritert dersom ressursbruken på miljø og klimatiltak hadde blitt styrt av en markedsløsning (pris på utslipp) eller dersom en sentral myndighet kunne prioritert ressursbruken gjennom målrettede støtteordninger.

2. Manglende kompetanse hos mange offentlige oppdragsgivere

For det andre har mange av Norges offentlige oppdragsgivere lavere kompetanse enn sentrale myndigheter på hvilke innsatsfaktorer og løsninger som faktisk er mest miljø/klimavennlige, hva de koster og hvilke tiltak som gir best kost/nytte. Det faktum at mange oppdragsgivere har utilstrekkelig kompetanse kan føre til feilprioriteringer og feilvurderinger og dermed lavere reduksjon av miljøbelastning og klimagassutslipp for en gitt ressursbruk.

3. Høye administrasjonskostnader forbundet med desentralisering av byråkratiet

For det tredje er det sannsynlig at anskaffelses-spesifikke tiltak i mange tilfeller gir høyere administrasjonskostnader enn allmenne tiltak som styres av færre sentrale organ. For å ta miljø- og klimahensyn på en god måte må hver av Norges om lag rundt 3 000 oppdragsgivere innhente samme type kompetanse som departementer bruker i vurderingen av samfunnsvirkninger av virkemidler som drivstoffavgifter og byggeforskrifter. Dette inkluderer for eksempel kunnskap om de direkte virkningene av nye samfunnshensyn, for eksempel hvor mye klimagassutslipp kan reduseres ved å kreve biodiesel av ulik type. I tillegg må oppdragsgivere vurdere den indirekte, samlede

samfunnsvirkningen av deres valg, i lys av andre offentlige virkemidler som el-sertifikatmarkedet og kvotemarkedet, samt pris- og tilbudsvirkningen av offentlige anskaffelser på privat etterspørsel. Oppdragsgivernes vurderinger må forutberegnes av rundt 8 000 til 12 000 leverandører som årlig lager ca. 50 000 til 60 000 tilbud (med verdi over 500 000 kroner)¹⁶. Dette aspektet ved samfunnshensyn i offentlige anskaffelser omtales i Lundberg og Marklunds rapport til det svenske finansdepartementet (2013) som «byråkrati på gatenivå».¹⁷

Selv om kostnadene med «byråkrati på gatenivå» kan reduseres av samarbeid mellom oppdragsgivere, veiledere fra Difi og lignende, er det sannsynlig at denne formen for desentraliserte miljø- og klimatiltak vil medføre høyere administrasjonskostnader enn det alternative, generelle tiltak ville ha gjort. For eksempel kan en miljøavgift i prinsippet utarbeides av et mindre antall byråkrater for så å kalkuleres inn av samtlige leverandører og dermed påvirke deres aktivitet, uten å øke kompetansebehovet og dokumentasjonsarbeidet.

Oppsummering av overordnede vurderinger

Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier at aktivitet som gir samme miljøskade bør ha lik avgift, uavhengig av sektor eller virksomhet (og om kunden er offentlig eller ikke). Utslippsreduksjoner vil da bli gjennomført der de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest (Grønn skattekommisjon, 2015).

Det begrensede mulighetsrommet, mangelen på kompetanse og de høye administrasjonskostnadene forbundet med desentralisert byråkrati tilsier i prinsippet at miljøbelastning og klimagassutslipp kan reduseres til en lavere kostnad ved å fatte generelle vedtak som påvirker alle leverandører i en miljøvennlig retning og la de enkelte oppdragsgivere i større grad konsentrere seg om å dekke sitt behov til lavest mulig kostnad.

Det kan imidlertid forekomme unntak der offentlige oppdragsgivere med høy miljøkompetanse i store anskaffelser (med mange potensielle miljøtiltak) kan ha bedre forutsetninger for å gjøre kostnads-effektive klimatiltak enn sentrale myndigheter. For eksempel har Posten blant annet takket være sin

¹⁶ Nasjonal terskelverdi har siden 1. januar 2017 økt fra 500 000 til 1,1 millioner kroner og nylig til 1,3 millioner kroner. I denne utredningen refererer vi til tall på antall anskaffelser med verdi over 500 000 kroner fordi vi har

tilgjengelig data på det og fordi nye samfunnshensyn i prinsippet er relevante for alle anskaffelser.

¹⁷ Med referanse til Lipsky (1980)

kunnskap om ruter, kjøretøyteknologi og kontakter i leverandørmarkedet, lykkes i å redusere både klima/miljøbelastning og kostnader (2017).

3.7.3 Erfaringsmessig vurdering av kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak for å redusere klimagassutslipp

For klimatiltak finnes det et enhetlig mål for kostnadseffektivitet, nemlig tiltakskostnaden målt i kroner per tonn redusert CO₂-ekvivalent (CO₂e).

På globalt nivå regnes 100 amerikanske dollar eller nesten 800 norske kroner per tonn CO₂e som et kostnadstak for tiltak for å nå globale klimamål (UN Environment, 2017). På nasjonalt nivå har Miljødirektoratet (2015) delt inn klimatiltak i tre tiltakspakker i henhold til kostnadene:

- *Tiltakspakke 1:* tiltak med kostnad under 500 kr/tonn CO₂e, for eksempel stans i nydyrking av myr, utfasing av oljefyr i bygg, bruk av biobrensel i sementindustrien og økt innblanding av 10 prosent biodrivstoff til veitransport.
- *Tiltakspakke 2:* tiltak med kostnad mellom 500 og 1 500 kr/tonn CO₂e, for eksempel økt andel trekull i ferrosilisiumindustrien, innblanding av 20 prosent biodrivstoff til flytransport og 100 prosent av nybil/varebil-salg innen elektrisitet eller hydrogen i 2030.
- *Tiltakspakke 3:* tiltak med kostnad over 1 500 kr/tonn CO₂e, for eksempel karbonfangst og lagring (CCS), elektrifisering av Hammerfest LNG og elektrifisering av gjenværende dieseldrevne jernbaner.

Det er dessverre lite data på tiltakskostnaden knyttet til miljø- og klimahensyn i offentlige

anskaffelser. I åtte av ti eksempler på «grønne anskaffelser» vi har undersøkt (se Tabell 3-3) fant vi relativt høye tiltakskostnader sammenlignet med alternative nasjonale tiltak. De seks midterste observasjonene av de ti eksemplene hadde en tiltakskostnad på mellom 1 800 og 5 400 kroner per tonn CO₂e. Til sammenligning koster flere alternative, nasjonale klimatiltak mellom 500 og 1 500 kroner per tonn CO₂e (Miljødirektoratet). Utvalget er imidlertid lite og funnene bør derfor brukes med forsiktighet.

Det er stor usikkerhet ikke bare knyttet til tiltakskostnaden til miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser som gjøres i dag, men også kostnadene knyttet til fremtidige anskaffelser. En relativt høy tiltakskostnad knyttet til klimahensyn i anskaffelser kan forsvares hvis det regnes som en investering i en teknologi, et leverandørmarked og en anskaffelseskompetanse som vil gi relativt kostnadseffektive utslippskutt senere. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til om tiltakene vil bli relativt billigere senere og om en eventuell kostnadsreduksjon kan tilskrives de tidligere offentlige anskaffelsene eller uansett ville funnet sted.

Videre er det usikkert hvor omfattende alternative tiltak som kan rettes mot den samme næringsaktiviteten som miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser adresserer og som vil være politisk gjennomførbare. Alternative tiltak mot all næringsaktivitet i Norge kan, avhengig av utforming, føre til uønskede tilpasninger som utflagging av produksjon.

4. Virkninger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

4.1 Problem- og målbeskrivelse

Problemer knyttet til lønns-, arbeids- og skatteforhold oppstår ved tilfeller med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Sosial dumping innebærer utnyttelse av sårbar arbeidskraft, blant annet i form av brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og regler om krav til bostandard for personellet som skal utføre kontrakten.

Arbeidslivskriminalitet defineres som brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, ofte utført organisert og på en måte som utnytter arbeidstakere (Regjeringen, 2017).

I tillegg til å medføre negative konsekvenser for arbeidstakerne, kan sosial dumping og arbeidslivskriminalitet virke konkurransevridende dersom en aktør f.eks. oppnår lavere lønnskostnader og oppnår et konkurransefortrinn. Unndragelse av skatter og avgifter reduserer også inntektene til det offentlige, og kan bidra til å redusere tilliten til skatte- og avgiftssystemet.

Samfunnsøkonomisk Analyse (2017) har estimert at omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser utgjorde omtrent 12 milliarder kroner i 2015, tilsvarende omtrent 0,5 prosent av fastlands-BNP. I tillegg kommer et estimert omfang på 28 milliarder kroner i skjult verdiskapning knyttet til ulovlig virksomhet (1,2 prosent av fastlands-BNP).

Etter en periode med nedgang på 1990-tallet observerte man vekst i arbeidslivskriminaliteten utover 2000-tallet. Dette kan blant annet forklares med EU-utvidelsen til flere øst-europeiske land i 2004. Disse arbeidstakerne var trolig mer sårbare for utnyttelse sammenlignet med norske arbeidstakere (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2017).

Det er bred enighet om at arbeidslivskriminalitet, sosial dumping, skatteunndragelse mv. må hindres. Samtidig er det en forståelse for at problemene er kompliserte og at det er utfordrende å få bukt med problemene, særlig uønskede handlinger som finner sted utenfor Norges grenser.

4.2 Anskaffelsestiltak

Anskaffelsestiltak og alternative tiltak

Gitt utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, er spørsmålet hvilke tiltak det

offentlige skal iverksette for å oppnå målet om et seriøst arbeidsliv med anstendige lønns-, arbeids- og skatteforhold, samt rettferdig konkurranse.

Formålet med offentlige tiltak eller styringstiltak er å påvirke enkeltpersoner og -bedrifter til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort, for å nå et gitt samfunns mål, i dette tilfellet hindre tilfeller av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Tiltak for å nå målet knyttet til lønns-, arbeids- og skatteforhold kan i denne sammenheng deles inn i *anskaffelsestiltak* og *alternative tiltak*. I de neste underkapitlene beskriver vi hvilke typer anskaffelsestiltak som brukes for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold og hvor hyppig de brukes. Senere i dette kapitlet, i delkapittel 4.7, beskriver vi de alternative tiltakene og diskuterer om de er mer eller mindre kostnadseffektive enn anskaffelsestiltakene.

I hvilken grad offentlige oppdragsgivere tar hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

Anskaffelsestiltak rettet mot lønns-, arbeids- og skatteforhold har hovedsakelig to formål:

- Sikre håndhevingen av det generelle regelverket (f. eks. arbeidsmiljøloven)
- Stille krav som går lenger enn det generelle regelverket for å bidra til bedre lønns- og arbeidsvilkår i offentlige oppdrag

I tillegg kan tiltakene deles inn i:

- Lovpålagte anskaffelsestiltak (f.eks. følge anskaffelsesforskriftens krav om maks to ledd underleverandører i bygg/anleggs og rengjøringsanskaffelser)
- Anskaffelsestiltak oppdragsgiver selv velger for å nå målet om bedre lønns- arbeids- og skatteforhold (f.eks. Oslo kommunes krav til maks ett ledd underleverandører ved en del anskaffelser)

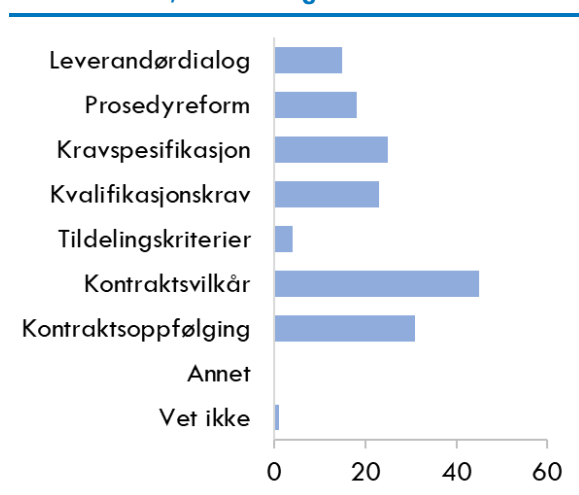
På grunnlag av spørreundersøkelsen og intervjuer gjennomført i forbindelse med denne utredningen anslår vi at de aller fleste offentlige oppdragsgivere tar hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold til en viss grad i relevante kontrakter, noe de også er forpliktet til av lov og forskrift. 93 prosent av respondentene på spørreundersøkelsen oppgir at lønns- og arbeidsforhold er svært/ganske viktig og begrepet «Lønns-» er nevnt i 71 av 112

undersøkte konkurransegrunnlag publisert på Doffin i 2017. Det at «Lønn» ikke ble nevnt i samtlige konkurransegrunnlag kan muligens forklares med at det ikke var en relevant problemstilling i samtlige konkurranser.

Hvilke elementer i anskaffelsesprosessen som brukes mest for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold

Funnene fra vår spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere tyder på at kontraktsvilkår og kontraktsoppfølging er de viktigste elementene som brukes i anskaffelsesprosessen for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold, se Figur 4-1.

Figur 4-1: Antall respondenter som sier at element i anskaffelsesprosessen brukes for å ivareta lønns-, arbeids- og skatteforhold



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 87 respondenter, flere svar mulig.

I de neste avsnittene vil vi beskrive hvordan oppdragsgiver kan ta bruke de nevnte og andre elementer i anskaffelsesprosessen til å påvirke miljø- og klimavirkningen av anskaffelsen.

Markedsundersøkelse

I utviklingen av konkurransegrunnlaget kan oppdragsgiver velge å gjennomføre en markedsundersøkelse/leverandørdialog/konferanse for å undersøke hvilke løsninger leverandørmarkedet kan levere. For lønns-, arbeids- og skatteforhold vil det være relevant for oppdragsgiver å hente inn informasjon fra leverandørmarkedet om hvilke krav som kan stilles uten at det reduserer konkurransen eller øker kostnadene på en uforholdsmessig måte. I markedsundersøkelsen vil det eksempelvis være relevant å undersøke tilgangen til faglært arbeidskraft før oppdragsgiver stiller krav til dette.

Valg av prosedyre

På grunnlag av behovs- og markedsanalysen kan oppdragsgiver velge hvilken prosedyre (konkurranseform) som egner seg for å oppnå anskaffelsens mål. For eksempel kan oppdragsgiver velge å kjøpe inn et bygg som totalentreprise, eller som flere delentrepriser, og avgjøre hvorvidt det skal være forhandlinger. Disse valgene kan påvirke hvor tett oppdragsgiver kommer på underleverandører, samt hvilket ansvar og dermed hvilken risiko oppdragsgiver påtar seg.

Kvalifikasjonskrav

Anskaffelsesforskriften § 7-2 som spesifiserer at oppdragsgiver skal stille krav til skatteattest. Videre kan oppdragsgiver på eget initiativ stille krav til oppdragsgivers HMS-system eller andre sider ved tilbydernes virksomhet.

Kravspesifikasjon og kontraktsvilkår

Krav til arbeids- og lønnsforhold stilles både i kravspesifikasjonen og kontraktsvilkårene. Dette gjøres både som en følge av lov- og forskriftskrav og på eget initiativ fra ulike offentlige oppdragsgivere.

Det finnes en egen forskrift som regulerer lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Anskaffelsesforskriftens § 8-13 og §19-3, som trådte i kraft 1. januar 2017, regulerer antall ledd i leverandørkjeden når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller rengjøring (maks to ledd som hovedregel). Formålet med den sistnevnte bestemmelsen er blant annet å gjøre det mulig for offentlige oppdragsgivere å gjennomføre effektiv kontroll med blant annet lønns- og arbeidsvilkår.

Flere kommuner, blant annet Skien kommune (2014) og Oslo kommune (2018), har utviklet standard kravspesifikasjoner og kontraktsvilkår for å sikre lønns-, arbeids- og skattevilkår. Den såkalte Oslomodellen inneholder blant annet bestemmelser om at leverandører:

- I hovedsak skal bruke fast ansatte (ikke bemanningsbyråer)
- Skal tilby tarifflønn mellom oppdrag
- Skal benytte faglærte håndverkere på minimum 50 prosent av arbeidede timer
- Skal ha minimum 10 prosent lærlinger på kontrakter på områder med behov til en verdi over 1,1 millioner kroner
- Skal kun ha ett ledd underleverandører i vertikal kjede

- Skal ha nøkkelpersoner med norsk språkforståelse
- Har HMS-kort til medarbeidere fra første dag på jobb og at disse registreres i Oslo kommunes HMS system
- Gir kommunen innsyn i alle forhold som har betydning for oppfyllelsen av kontrakten

Konkurransегjennomføring

I konkurransegjennomføringen må oppdragsgiver vurdere i hvilken grad tilbyderne oppfyller lønns-, arbeids- og skattemessige krav. Dette innebærer blant annet at oppdragsgiver må gjennomgå, vurdere og kontrollere dokumentasjon fra tilbydere.

Fafos rapport om hva kommunene gjør for å bekjempe arbeidslivskriminalitet (Andersen, et al., 2017) viste at kommunene prioriterer innkjøpsfasen med hensikt om at såkalte useriøse aktører skal lukes ut tidlig i anskaffelsesprosessen. Mange kommuner er deltakere i et innkjøpssamarbeid, som kan gjøre det enklere å luke ut useriøse aktører.

Kontraktsoppfølging

Den viktigste og mest tidkrevende siden av anskaffelsestiltak for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ligger i kontraktsoppfølgingen. Oppfølgingen kan innebære innhenting og kontroll av ulike typer dokumentasjon underveis, samt stedlige kontroller (f.eks. på byggeplasser).

Deler av oppfølgingen av bygg- og anleggsprosjekter overlates i flere tilfeller til hovedleverandøren. Hovedleverandørens påseplikt innebærer at denne skal iverksette «systemer eller rutiner» for å påse at arbeidstakere også hos underleverandører får lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskriftene. Dette gjelder for hele leverandørkjeden, inkludert innleide arbeidstakere (Difi, 2018).

Oppdragsgivers og hovedleverandørs kontraktsoppfølging kan blant annet innebære kontroll av:

- Arbeidstakernes ID/HMS-kort
- Arbeidstakernes ansettelseskontrakter, lønsslipper og timelister
- Boforhold for utsendte arbeidstakere
- Lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandører

I en del tilfeller gjøres en del av oppdragsgivers oppfølging i samarbeid med skattemyndigheter, Arbeidstilsynet, NAV og/eller Økokrim.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter spesifiserer at:

«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografisk område mv.»

Riksrevisjonen (2016) gjennomførte en undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser. De fant at offentlige virksomheter ikke i tilstrekkelig grad etterlevde regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping. Videre fant de at offentlige virksomheter i for liten grad har utviklet rutiner og systemer som kan sikre at de lovmessige kravene etterleveres. I 75 prosent av de undersøkte anskaffelsene var det ikke noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene, og under 60 prosent av kontrollene kunne dokumenteres (Riksrevisjonen, 2016).

4.3 Identifiserte virkninger og berørte grupper

I analysen av samfunnsøkonomiske virkningene har vi analysert tre typer virkninger av anskaffelsestiltak for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet:

- Virkninger på det nye samfunns målet (lønns-, arbeids- og skatteforhold)
- Virkninger på det opprinnelige samfunns målet for offentlige anskaffelser om lavest mulig kostnader for en gitt behovsdekning (kostnadsvirkninger)
- Fordelingsvirkninger mellom ulike grupper

I dette delkapitlet beskriver vi hvordan disse typene virkninger kan oppstå og hvilke grupper som berøres. I de neste delkapitlene (4.4 til 4.6) vil vi beskrive hver av disse virkningene nærmere.

Virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold

Bedre lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser kommer i første omgang arbeidere som utfører kontrakter i Norge til gode. Denne gruppen vil kunne oppleve bedre lønns- og arbeidsvilkår som en følge av hensyn til deres forhold. Videre kan anskaffelsestiltak som bidrar til bedre håndhevelse av generelle regler for lønns-, arbeids- og skattevilkår også komme hele samfunnet til gode gjennom redusert arbeidslivskriminalitet og mindre skatteunndragelse.

I analysen av virkningene for lønns-, arbeids- og skatteforhold skiller vi mellom de direkte virkningene i de offentlige anskaffelsene der hensynene tas, og de indirekte virkningene på ivaretagelsen av hensyn i næringslivet for øvrig.

Kostnadsvirkninger

Mens vi i analysen av virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold beskriver i hvilken grad anskaffelsestiltakene bidrar til å nå de vedtatte samfunnsmålene, vil vi i kostnadsanalysen beskrive vi kostnaden av de relevante tiltakene. Formålet med kostnadsanalysen er ikke å stille spørsmål ved de vedtatte samfunnsmålene, men å belyse konsekvensene av å forsøke å nå samfunnsmålene gjennom offentlige anskaffelser. Kostnadsanalysen gjør det også mulig å sammenligne kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten til alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet.

Hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold innebærer at det stilles mer omfattende krav til leverandører og underleverandører. Kravene må følges opp og kontrolleres, ofte gjennom innhenting og vurdering av ulike typer dokumentasjon og gjennom stedlige kontroller (f.eks. på byggeplasser). Dette medfører økte transaksjonskostnader, både for oppdragsgiver, tilbydere i anbudsfasen, leverandør og underleverandører.

I tillegg til økte transaksjonskostnader kan krav til lønns- og arbeidsvilkår øke produksjonskostnadene. For eksempel kan krav til faste, faglærte ansatte og lønn mellom oppdrag øke leverandørens kostnader med å oppføre et bygg, noe som kan føre til høyere priser til offentlige oppdragsgiver og muligens høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Dersom hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold medfører at prosjekter ikke organiseres etter det som er økonomisk optimalt (for eksempel fordi maks antall leverandørledd umuliggjør totalentreprise), kan det også medføre økte produksjonskostnader.

I noen anskaffelser kan det tenkes at ressursinnsatsen som legges ned for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold sparer samfunnet for kostnader over livssyklusen, for

eksempel ved at økt andel faglærte ansatte bidrar til høyere kvalitet og ved at krav hindrer useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag. I tillegg kan hensynene generelt gi positive samfunnsvirksomheter i form av høyere skatteinntekter.

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkningene beskriver hvordan nytte- og kostnadsvirkninger fordeler seg på ulike grupper i samfunnet (Direktoratet for økonomistyring, 2014). For eksempel kan krav i offentlige anskaffelser føre til at én bedrift vinner flere oppdrag, mens annen bedrift taper og må nedbemanne. Selv om samfunnshensynet kan være fornuftig for samfunnet som helhet kan enkeltgrupper komme dårligere ut, eksempelvis ansatte og eiere i den tapende bedriften.

For eksempel kan hensynene medføre en tilsiktet omfordeling fra offentlige oppdragsgivere til arbeidere som utfører kontrakten og som har nytte av bedre lønns- og arbeidsforhold. Samtidig kan hensynene medføre en utilsiktet omfordeling fra arbeidstakere uten fagbrev og fra de som ikke snakker norsk, til andre arbeidstakere.

4.4 Virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold

4.4.1 Direkte virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold

De direkte virkningene for lønns-, arbeids- og skatteforhold angir forskjellen på lønns-, arbeids- og skatteforholdene i prosjektet som ble anskaffet og lønns-, arbeids- og skatteforholdene som ville vært gjeldende dersom slike hensyn ikke ble tatt.

Forutsatt at oppdragsgivere har kompetanse og kapasitet til å følge opp og kontrollere krav som er stilt for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold, vil slike krav normalt bidra til å bedre forholdene de er myntet på.

Tabell 4-1 presenterer et utvalg direkte virkninger som har oppstått i noen eksempler på offentlige anskaffelser, der vi har intervjuet oppdragsgiver og leverandør.

Tabell 4-1: Eksempler på direkte virkninger av krav for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold i eksempelanskaffelser (ikke-uttømmende liste)

Anskaffelse	Eksempler på direkte virkninger
Rehabilitering av Slemdal skole, Undervisningsbygg	• I hovedsak bruk av faste ansatte i minst 80% stilling • Minimum 50% av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene utført av faglærte • Tariffønn mellom oppdrag til personell fra bemanningsforetak (for oppdragsgiver og andre) i kontraktperioden • Minst én av utførende personell på ethvert arbeidslag som forstår og kan gjøre seg forstått på norsk eller engelsk • Elektronisk betaling som sikrer at arbeidstakere får utbetalt lønn
Totalentreprise E6 Arnkvern - Moelv, Nye Veier	• Minimum 50 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene utført av faglærte arbeidere • Lønn til innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak mellom oppdragene, innenfor minstelønnsbestemmelsene i landsomfattende tariffavtaler • Minst 10 prosent av arbeidede timer utført av totalentreprenørens egne ansatte (prosjekteringsarbeid ikke en del av beregningsgrunnlaget)¹⁸ • Nøkkelpersonell i fulltidsengasjement.¹⁹ • Lønn og annen godtgjørelse til egne ansatte, underleverandører og innleid arbeidskraft til konto i autorisert bank
Bussoperatørtjenester, Østfold fylkeskommune	• Operatøren skal tilby sitt operative personell lønns- og arbeidsvilkår som minst svarer til de vilkår som fremgår av en av de til enhver tid gjeldene landsomfattende tariffavtalene i Norge.

Disse virkningene sikres ved hjelp av flere tiltak i kontraktsoppfølgingen. I rehabiliteringen av Slemdal skole stilles det blant annet krav om:

- Ett ledd i underleverandørkjede under hovedleverandør (med enkelte unntak)
- Fullmakt til Oslo kommune til å innhente opplysninger om leverandør og underleverandørs skatte- og avgiftsmessige forhold
- Bruk av HMSREG og lett synlig HMS-kort utstedt av Arbeidstilsynet båret av arbeidere
- Jevnlig oversendelse av bemanningsplaner og rapporter som viser oppfylleelsesgrad av krav om bruk av faste ansatte og faglært arbeidskraft, samt fremleggelse av timelister etter anmodning
- Registrering i StartBANK/StartBank-ID, og krav om elektronisk utbetaling av lønn, oppgjør og annen godtgjørelse til hovedleverandørs ansatte, ansatte hos underleverandører,

innleide og selvstendige oppdragstakere til konto i bank

- Rett til innsyn i dokumenter og til å gjennomføre undersøkelser for kontroll av krav for oppdragsgiver
- Medvirkning- og dokumentasjonsplikt for leverandør og underleverandør

Flere av de nevnte virkemidlene som ble benyttet i anskaffelsen for Slemdal skole ble også benyttet i anskaffelsen fra Nye Veier, blant annet månedlig rapportering der totalentreprenøren fremlegger bemanningsplaner og rapporter som viser oppfylleelsesgraden av bruk av faglært arbeidskraft.

4.4.2 Indirekte virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold

De indirekte virkningene angir hvordan hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold i en eller flere

¹⁸ Fra neste kontrakt, dvs. for E-39, øker Nye Veier kravet fra 10% til 25% egne ansatte.

¹⁹ Dette omfatter prosjektdirektør/prosjektchef/prosjektleder, kontraktsleder, planleggingsleder (fremdrift, logistikk m.m.), anleggsleder, prosjekteringsleder, kvalitetssikringsansvarlig, geolog, ytre miljø-koordinator og SHA-koordinator.

offentlige anskaffelser påvirker ivaretagelsen av det samme samfunnshensynet i næringslivet og byggeplasser for øvrig.

Dersom mer omfattende krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige anskaffelser bidrar til bedre lønns-, arbeids- og skattevilkår i bransjen som helhet, snakker vi om en positiv indirekte virkning. Dersom mer omfattende krav i offentlige anskaffelser fører til dårligere lønns-, arbeids- og skatteforhold i private anskaffelser, snakker vi om en negativ indirekte virkning.

Det faktum at offentlige oppdragsgivere utgjør en stor del av etterspørselen etter flere av de relevante tjenestene, særlig bygg- og anleggstjenester i Norge, tilsier at offentlige krav kan føre til at leverandørene tilpasser sin produksjon. Det er imidlertid et forhold som begrenser den indirekte virkningen av offentlige anskaffelsestiltak for å bedre lønns-, arbeids- og skatteforhold, nemlig at produksjonsteknologien i bygg- og anleggsbransjen er slik at samme leverandør kan produsere på delvis ulik måte til ulike kunder fordi mange krav er prosjekt/byggeplass-spesifikke.

Krav som retter seg mot leverandørens helhetlige organisasjon/virksomhetsdrift (f.eks. HMS-system, skatteattest, etc.) er mer tilbøyelig til å påvirke deres produksjon til private kunder enn krav som er prosjekt-spesifikke. Grunnen er det kan være økonomisk/nødvendig for en leverandør å tilby samme HMS-system og skatteattest til private og offentlige kunder.

Prosjekt-spesifikke krav, for eksempel krav til faglærte og personer som snakker norsk på byggeplassen, kan potensielt gi negative indirekte virkninger dersom de fører til at leverandører flytter sine faglærte arbeidstakere mv. fra private til offentlige kontrakter, spesielt på kort sikt i områder med mangel på faglærte arbeidstakere. Grunnen er at det kan være økonomisk for en leverandør å bruke ulikt antall faglærte til offentlige og private kunder.

De fleste intervjuobjektene vi har snakket med opplever at hovedvirkningen av offentlige krav er at de påvirker bransjen i en mer seriøs retning. Vi vurderer dette for å være sannsynlig, men kjenner ikke til empiriske analyser som viser hvilke

offentlige krav som faktisk påvirker lønns-, arbeids- og skatteforhold i kontrakter for private oppdragsgivere.

4.4.3 Samlede virkninger

Med positive direkte virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold og en usikker positiv indirekte virkning, er det etter vår vurdering sannsynlig at de samlede virkningene for lønns-, arbeids- og skatteforhold i offentlige anskaffelser er positive. Dette betyr at slike hensyn sannsynligvis bidrar til bedre lønns- og arbeidsforhold for arbeidstakere samlet og høyere skatteinntekter for samfunnet som helhet.

4.5 Kostnadsvirkninger

I analysen av virkninger for lønns-, arbeids- og skatteforhold har vi beskrevet vi i hvilken grad anskaffelsestiltakene bidrar til å nå de vedtatte målene. I kostnadsanalysen vil vi beskrive kostnaden av de relevante tiltakene. Formålet med kostnadsanalysen er ikke å stille spørsmål ved de vedtatte samfunnsmålene for lønns-, arbeids- og skatteforhold i Norge (se avsnitt 4.1), men å belyse konsekvensene av å forsøke å nå samfunnsmålene gjennom offentlige anskaffelser. Kostnadsanalysen gjør det også mulig å sammenligne kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten til alternative tiltak som påvirker all næringsvirksomhet, for eksempel økte bevilgninger til Arbeidstilsynet og Skatteetaten eller forskrifter som gjelder alle arbeidstakere.²⁰

Vi har delt vurderingen av kostnadsvirkninger i virkninger på transaksjonskostnader spesielt og livssyklus-kostnader samlet (inkludert transaksjonskostnader).

4.5.1 Transaksjonskostnader

Med *transaksjonskostnader* menes verdien av alt administrativt merarbeid som følger av hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold. Dette innebærer ekstra tid som går med på å forberede, gjennomføre og følge opp anskaffelsen for oppdragsgiver, å levere tilbud for samtlige tilbydere, samt tiden den valgte leverandøren bruker på å bli fulgt opp.

Hvert eneste nye krav må vurderes og formuleres av oppdragsgiver, hensynas av samtlige tilbydere, evalueres og følges opp. I tillegg kan ethvert nytt

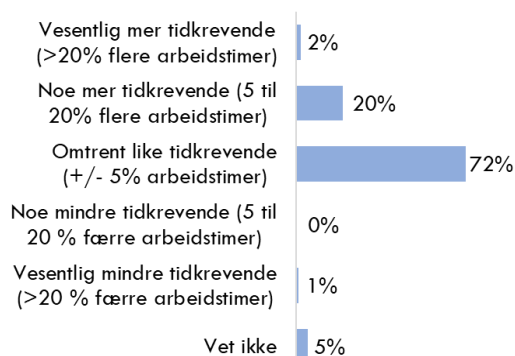
²⁰ Senere i kapitlet vil vi derfor beskrive alternative virkemidler for å nå de samme målene som anskaffelsestiltakene er rettet mot og sammenligne

kostnadseffektiviteten av anskaffelsestiltak med kostnadseffektiviteten av alternative tiltak.

krav medføre en økt risiko for misforståelser, avisninger, forhandlinger/dialog om dispensasjon og rettsstrid. Samlet sett tilsier dette at transaksjonskostnadene er høyere i anskaffelser der det stilles nye krav for å ivareta nye samfunnshensyn knyttet til lønns-, arbeids- og skatteforhold enn i anskaffelser der det kun fokuseres på minimumskrav og «bransjestandard».

22 prosent av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte at hensyn til lønns- og arbeidsvilkår førte til mer tidkrevende anskaffelsesprosesser, se Figur 4-2. Dette tyder på at transaksjonskostnadene kan øke noe for en del oppdragsgivere, men at effekten samlet er forholdsvis liten. Til sammenligning svarte 68 prosent av respondentene at miljø/klimahensyn førte til mer tidkrevende anskaffelsesprosesser.

Figur 4-2: Andel respondenter som sier at anskaffelsesprosesser der det tas hensyn til lønns- og arbeidsvilkår er mer eller mindre tidkrevende enn andre anskaffelsesprosesser



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

Funnet i spørreundersøkelsen bekreftes av Fafo-rapporten (Andersen, et al., 2017) som beskriver at praktiseringen av Skiensmodellen og oppfølgingen av denne kan fordyre prosjektene noe. Flere av oppdragsgiverne vi intervjuet opplyste at særlig oppfølgingen av lønns-, arbeids- og skatteforhold kan være kostnadsdrivende.

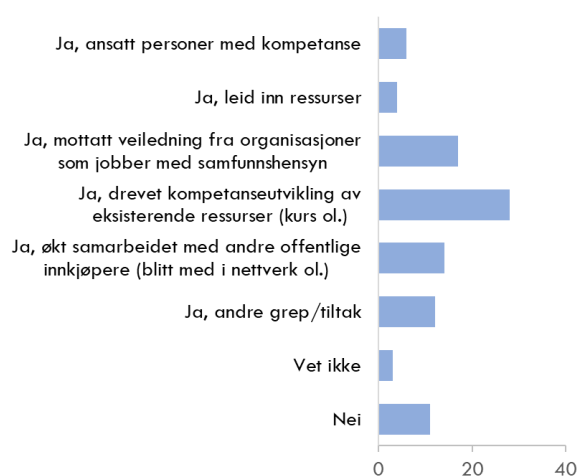
For leverandører vil hensynene også medføre økte transaksjonskostnader knyttet til innhenting av dokumentasjon til tilbudet, og økt ressursbruk i forbindelse med oppfølging fra oppdragsgiver og til tilhørende oppfølginger og kontroller av underleverandører. For eksempel beskrev et av intervjuobjektene at de i en offentlig konkurranse måtte sammenstille en detaljert oversikt over alle nåværende og tidligere ansatte fem år tilbake i tid. Samme intervjuobjekt opplevde at deres offentlige

kunder ofte bruker innleide ressurser i oppfølgingen av lønns- og arbeidsforhold, og at innleide ressurser kan ha en interesse i å bruke uforholdsmessig mye tid på oppfølgingen av lønns-, arbeids- og skatteforhold.

Et krav som ifølge leverandørene medfører vesentlige administrative kostnader er kravet om å følge opp og påse lønns- og arbeidsvilkår for innleid arbeidskraft under hele kontraktsperioden. I mange lengre kontrakter medfører dette kravet at leverandører må følge opp arbeidstakere som ikke lenger arbeider på prosjektet, med de kostnadene det medfører.

I tillegg til transaksjonskostnadene som kan knyttes direkte til enkelte anskaffelser, kommer det indirekte transaksjonskostnader knyttet til det økte kompetansebehovet det nye samfunnsområdet medfører. Mange oppdragsgivere tar grep for å øke sin kompetanse innen lønns- og arbeidsvilkår. Mange av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de driver kompetanseutvikling av eksterne ressurser (kurs og lignende) og at de har mottatt veiledning fra organisasjoner som jobber med samfunnshensyn. En del innkjøpere har også økt samarbeidet med andre offentlige innkjøpere, eksempelvis nettverkssamarbeid i Oslo kommune og gjennom KS innkjøpsforum. Enkelte respondenter oppgir også at de har måttet ansette eller leie inn kompetanse (se Figur 4-3).

Figur 4-3: Antall respondenter som sier at de har tatt grep for å øke kompetansen sin på lønns- og arbeidsvilkår (flere svar mulig)



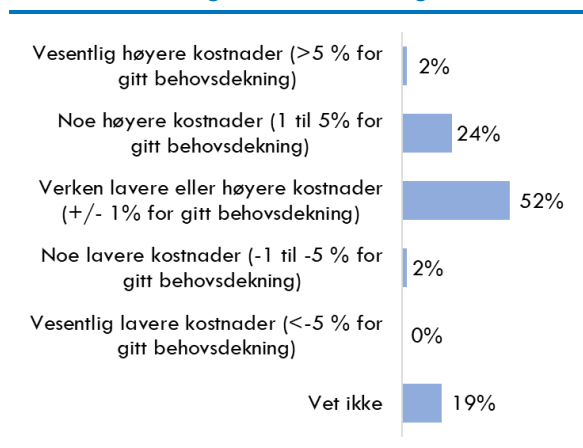
Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter.

4.5.2 Livssyklus kostnader

Med *livssyklus kostnader* menes alle merkostnader samfunnet har som en følge av det nye samfunnshensynet gjennom livssyklusen, inkludert de nevnte transaksjonskostnadene.

I spørreundersøkelsen ble de offentlige innkjøperne spurt om hensyn til lønns- og arbeidsvilkår gir høyere eller lavere kostnader for en gitt behovsdekning. Resultatene viser at rundt 1 av 4 innkjøpere (26 prosent) svarer at hensynene til lønns- og arbeidsvilkår medfører noe høyere kostnader for en gitt behovsdekning (se Figur 4-4). Dette tyder på at slike hensyn oppleves å gi noe økte kostnader i en del tilfeller, men vesentlig lavere enn for eksempel miljø- og klimahensyn, som 70 prosent av respondentene opplever at gir økte kostnader (se Figur 3-5)

Figur 4-4: Andel respondenter som sier at hensyn til lønns- og arbeidsvilkår fører til høyere/lavere kostnader for en gitt behovsdekning



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

Foruten å bidra til økte transaksjonskostnader (som omtalt i forrige avsnitt), kan krav til lønns- og arbeidsvilkår øke produksjonskostnadene og påvirke kvaliteten på leveransen, blant annet på følgende måte:

- Økte kostnader til arbeidskraft
- Uøkonomisk organisering av entrepriser
- Bedret kvalitet

Økte kostnader på arbeidskraft

Krav til faste, faglærte ansatte og lønn mellom oppdrag øker leverandørenes kostnader med å oppføre et bygg, noe som kan føre til høyere priser til offentlige oppdragsgiver og muligens høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Vi bemerker at denne kostnadsøkningen er tilsiktet fra

oppdragsgivers side og i stor grad innebærer en omfordeling til arbeidstakerne.

Arbeidskraftkostnadene kan også øke som en følge av andre formelle krav, for eksempel krav om HMS-kort fra første dag. Å skaffe HMS-kort er en prosess som kan ta tid, mellom 14 dager og 1 måned. Kravet kan derfor føre til at arbeidstakere går uvirksomme i perioder, med mindre de kan brukes på andre byggeplasser.

Uøkonomisk organisering av entrepriser

Anskaffelsesforskriftens § 8-13 og §19-3, som trådte i kraft 1. januar 2017, regulerer antall ledd i leverandørkjeden når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller rengjøring. Forskriftskravet er maks to ledd som hovedregel, mens Oslo kommune har maks ett ledd som hovedregel.

Krav om maksimalt antall ledd underleverandører (antikontraktørklausuler) brukes for i praksis å kunne kontrollere lønns-, arbeids- og skatteforhold hos alle arbeidstakere på en byggeplass. Kravene kan samtidig ha den uheldige virkning at de hindrer offentlige oppdragsgivere og private leverandører å organisere prosjekter på en mest mulig økonomisk måte.

Oslomodellens hovedregel om maks ett ledd underleverandører trekkes av mange intervjuobjekter frem som urealistisk i store entrepriser. I den modellen vil det for eksempel ikke være tillatt for en stor hovedentreprenør å engasjere en teknisk underentreprenør som igjen engasjerer et elektrikerfirma.

Slik som antikontraktørklausuler praktiseres i dag, gis det ofte unntak i store entrepriser, slik at det i slike entrepriser ikke nødvendigvis blir flere sideordnede entrepriser enn tidligere. Disse unntakene gis noen ganger først etter kontraktsinngåelse, noe som gjør at leverandørene må prise inn risikoen, men unntakene bidrar i det minste til å begrense de faktiske kostnadene av klausulene.

Enkelte intervjuobjekter var bekymret for at offentlige oppdragsgivere, under påvirkning fra tjenesteleverandører, kan velge å gå fra totalentreprisemodeller med en hovedleverandør til delentreprisemodeller med flere sideordnede entrepriser for å muliggjøre maks ett ledd underleverandører også i store entrepriser. Dette kan være en fordel for firmaer som leier ut

prosjektledere til oppdragsgivers byggherreorganisasjon, men kan medført en mindre økonomisk prosjektorganisering og potensielt høyere kostnad og risiko for offentlige oppdragsgivere.

Bedret kvalitet

I noen anskaffelser kan det tenkes at ressursinnsatsen som legges ned for å ivareta hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold sparer samfunnet for kostnader over livssyklusen, for eksempel ved at økt andel faglærte ansatte bidrar til høyere kvalitet og ved at krav hindrer useriøse aktører fra å vinne offentlige oppdrag. I Fafos rapport (Andersen, et al., 2017) beskrives det f.eks. at Skien kommune oppfatter at det å bruke ekstra ressurser på kontroll underveis kan lønne seg på sikt ved å spare kommunen for etterarbeid.

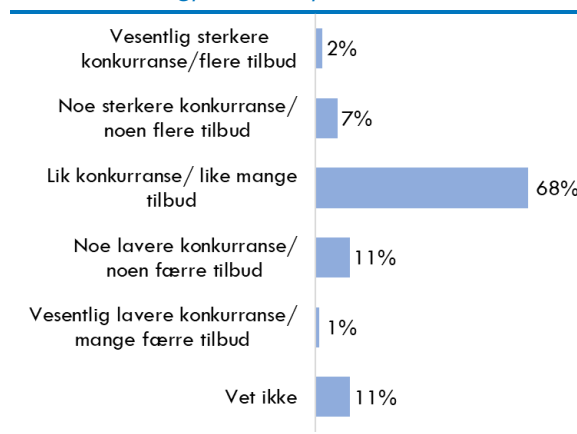
4.5.3 Samlet kostnadsvirkning

Hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold medfører høyere transaksjonskostnader for oppdragsgivere og leverandører og kan medføre høyere produksjonskostnader i form av økte utgifter til arbeidskraft og potensielt mindre økonomisk organisering av store byggeprosjekter. I noen prosjekter kan slike hensyn, for eksempel krav til faglært arbeidskraft, imidlertid medføre høyere kvalitet og dermed lavere livssykluskostnader.

4.6 Fordelingsvirkninger

Resultatene i vår spørreundersøkelse viser at 12 prosent av offentlige innkjøpere svarer at de opplever lavere konkurranse som følge av å ta hensyn til nye samfunnshensyn knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, mens 9 prosent svarer at de opplever sterkere konkurranse. I underkant av 70 prosent oppgir at de opplever lik konkurranse (se Figur 4-5).

Figur 4-5: Andel respondenter som sier at hensyn til lønns- og arbeidsforhold gir sterkere/lavere konkurranse og/eller flere/færre tilbud



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 85 respondenter

Fordelingsvirkninger mellom bedrifter

Selv om innkjøperne vi har spurt opplever å få like mange tilbud kan det være forskjell i bedriftene som leverer tilbud når det stilles omfattende krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold, og bedriftene som leverer tilbud når kravene er mindre omfattende. Flere av intervjuobjektene beskriver at enkelte underleverandører ikke vil være med på tilbud til offentlig sektor fordi de ikke er organisert for all rapporteringen og oppfølgingen fra enkelte offentlige oppdragsgivere.

For bedrifter kan hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold medføre en tilsiktet omfordeling fra useriøse bedrifter til seriøse bedrifter. I tillegg kan det medføre en politisk tilsiktet omfordeling fra bemanningsbyråer til entreprenører med faste ansatte. Hensynene kan imidlertid også gi en utilsiktet omfordeling fra seriøse leverandører og underleverandører som ikke klarer å oppfylle og dokumentere alle offentlige krav til seriøse leverandører og underleverandører som klarer det.

Mindre aktører er, ifølge flere av våre intervjuobjekter, trolig i mindre grad rigget for å oppfylle krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold dersom dette krever betydelig kapasitet og i noen tilfeller kompetanse til å håndtere betydelige mengder dokumentasjon. Det finnes for eksempel, ifølge administrerende direktør i Maskinentreprenørenes Forbund Julie Brodtkorb (2018), mange små maskinentreprenørbedrifter i Norge som opplever det som utfordrende å skulle

håndtere en stor mengde skjemaer og dokumentasjon på lik linje med store bedrifter.²¹

Større aktører kan, uavhengig krav til nye samfunnshensyn, ha dedikerte stillinger som jobber opp mot lønns- og arbeidsvilkår for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i sine underleverandørkjeder. Et av intervjuobjektene omtalte det å klare å møte omfattende krav til lønns-, arbeids- og skatteforhold som et «konkurransefortrinn».

Fordelingsvirkninger mellom arbeidstakere

For arbeidstakere kan hensynene medføre en tilsiktet omfordeling fra offentlige oppdragsgivere til arbeidere som utfører kontrakten og som har nytte av bedre lønns- og arbeidsforhold. Samtidig kan slike hensyn gi en utilsiktet omfordeling mellom arbeidstakere. Krav til dokumentasjon av teknisk fagbrev kan for eksempel ramme arbeidstakere som mangler dette i dag, men som kan ha utført yrket sitt allerede i mange år (Brodtkorb, 2017).

4.7 Kostnadseffektivitet sammenlignet med alternative tiltak

Kostnadseffektivitet sier noe om hvor stor måloppnåelsen til en aktivitet er sammenlignet med ressursbruken. Høy effektivitet betyr høy måloppnåelse sammenlignet med innsats. I dette tilfellet innebærer høy effektivitet å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet til en lavest mulig kontrollkostnad.

4.7.1 Alternative tiltak

Det finnes en rekke mulige virkemidler som kan brukes for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, foruten å ta særskilt hensyn til dette i offentlige anskaffelser (se Tabell 4-2).

De fleste av disse alternative tiltakene påvirker, i motsetning til anskaffelsestiltak, all næringsaktivitet av en viss type, også aktivitet som skjer i forbindelse med offentlige anskaffelser.

Et grunnleggende spørsmål er om de alternative tiltakene gir en større eller mindre måloppnåelse for en gitt ressursbruk sammenlignet med anskaffelsestiltakene, samt hvilke typer virkemidler, anskaffelsestiltak eller andre tiltak, som bør brukes

i størst grad, og eventuelt i kombinasjon, for sikre bedre lønns-, arbeids- og skatteforhold.

Tabell 4-2: Alternative virkemidler for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

- Juridiske tiltak
 - Arbeidsmiljøloven
 - Lover og forskrifter om skatt
 - Andre lover og forskrifter
- Informasjonstiltak
 - Kampanjer mot svart arbeid/sosial dumping
 - Veiledere
 - Andre informasjonstiltak
- Organisatoriske tiltak
 - Skatteetaten
 - Arbeidstilsynet
 - Økokrim
 - NAV
 - Samarbeid mot svart økonomi
 - Sentre mot arbeidslivskriminalitet
 - Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)
 - Andre organisatoriske tiltak

Det finnes hvert fall to forhold som tilsier at anskaffelsestiltak vil gi mindre måloppnåelse for en gitt ressursbruk enn alternative, generelle tiltak:

- Manglende kompetanse på kontroll av lønns-, arbeids- og skatteforhold hos offentlige oppdragsgivere
- Høye administrasjonskostnader forbundet med desentralisering av byråkratiet

Samtidig finnes det andre forhold som taler for at anskaffelsestiltak kan være relativt kostnadseffektive:

- Oppdragsgiver skal uansett stille krav og følge opp andre forhold (kvalitet og kostnad) ved anskaffelsen
- Det kan være mer effektivt å hindre useriøse aktører i å vinne prosjekter enn å følge dem opp i ettertid

²¹ En kunne videre tenke seg at mindre bedrifter, som ofte er underleverandører, kunne rammes av strenge antikontraktørklausuler (maksimalt antall ledd i leverandørkjeden). Intervjuobjektene vi har snakket med har imidlertid ikke kunnet gi eksempler på dette. Der

antikontraktørklausuler i utgangspunktet gjør at underleverandører ikke kan brukes gjøres det ifølge våre intervjuobjekter som regel unntak. Det kan imidlertid godt tenkes at andre aktører enn dem vi har intervjuet opplever en slik mulig virkning.

Manglende kompetanse på kontroll av lønns-, arbeids- og skatteforhold hos offentlige oppdragsgivere

Flere observasjoner tyder på at mange av Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere mangler kompetanse på kontroll av lønns-, arbeids- og skatteforhold. Dette er blant annet trukket frem i Fafo-rapporten om kommunenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet (Andersen, et al., 2017). Mangel på kompetanse om regelverket trekkes frem av Riksrevisjonen (2016) som en årsak til manglende etterlevelse av regelverket som skal hindre sosial dumping i offentlige anskaffelser.

Offentlige oppdragsgivere vi har snakket med oppgir at de til tider mangler kompetanse, og at de er «generalister fremfor spesialister». For eksempel krever det kunnskap og erfaring for å vite hva man skal se etter ved gjennomgang og kontroll av dokumentasjon på lønns-, arbeids- og skatteforhold. Videre fremheves det som vanskelig å kunne avdekke hvordan det som på papiret ser ut til å være anstendige lønns-, arbeids og skatteforhold i virkeligheten kan skjule sosial dumping og/eller arbeidslivskriminalitet. Flere av oppdragsgiverne vi har snakket med opplyser også at de mangler kapasitet til å håndtere mengden av dokumentasjon som oppfølgingen av kravene innebærer.

Det er usannsynlig at alle offentlige oppdragsgivere vil ha like høy kapasitet, kunnskap og kompetanse på området som sentrale myndigheter. Dette kan isolert tilsi at det vil være mer kostnadseffektivt å la myndigheter som f.eks. Arbeidstilsynet kontrollere slike forhold, heller enn å gi økt ansvar for dette til oppdragsgivere.

Høye administrasjonskostnader forbundet med desentralisering av byråkratiet

En annen ulempe ved anskaffelsestiltak er at de kan gi høyere administrasjonskostnader (transaksjonskostnader) sammenlignet med alternative, mer generelle tiltak.

Dette skyldes både at anskaffelsestiltak hos rundt 3 000 offentlige oppdragsgiverne kan fordre flere nye stillinger enn en tilsvarende kapasitetsøkning hos et mindre antall sentrale myndigheter, og at ulike regler hos ulike offentlige oppdragsgivere kan

gi høyere administrasjonskostnader hos leverandører enn færre allmenngyldige regler ville medført.

Det kan være mer effektivt å hindre useriøse aktører i å vinne prosjekter enn å følge dem opp i ettertid

På den andre siden har oppdragsgivere den fordelene, sammenlignet med for eksempel Arbeidstilsynet, at de ikke bare kan kontrollere og eventuelt rette kritikkverdige forhold hos useriøse aktører, men også forhindre at useriøse aktører vinner store kontrakter. Forhindring av useriøse aktører kan være et mer effektivt tiltak enn å forsøke å påvirke useriøse aktører i en positiv retning i ettertid.

Oppdragsgiver skal uansett stille krav og følge opp andre forhold (kvalitet og kostnad) ved anskaffelsen

I tillegg kan det hevdes at oppdragsgivere uansett skal følge opp andre forhold i anskaffelsen tale for at det kan være kostnadseffektivt å også la dem følge opp lønns-, arbeids- og skatteforhold.²² Blant annet må oppdragsgivere uansett skal kontrollere levert kvalitet og i en del tilfeller om arbeidstakerne har de nødvendige kvalifikasjoner. Imidlertid må det presiseres at oppdragsgiverne ikke alltid har den nødvendige kompetansen til å følge opp lønns-, arbeids- og skatteforhold, samt at det vil medføre en mer tidkrevende kontraktsoppfølging (ettersom flere forhold skal følges opp).

Oppsummering av vurderinger av kostnadseffektivitet

Det finnes så vidt vi vet ingen empiriske studier som kan belyse spørsmålet om anskaffelsestiltak eller alternative, generelle tiltak er mest kostnadseffektivt for å hindre sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet. Kompetanseaspektet tilsier at sentrale myndigheter vil være bedre i stand til å iverksette rett tiltak på en kostnadseffektiv måte, mens det faktum at oppdragsgivere uansett må følge opp sine leverandører og har mulighet til å hindre useriøse aktører i å vinne kontrakter taler for at offentlige anskaffelser kan være et kostnadseffektivt virkemiddel.

²² Argumentene om at oppdragsgivere uansett må følge opp sine leverandører og kan ha mulighet til å stenge ute useriøse aktører er mer relevant i vurderingen av alternative tiltak mot arbeidsmiljøkriminalitet enn i vurderingen av alternative tiltak mot miljøbelastning/klimagassutslipp.

Grunnen er at arbeidsmiljøforhold i større grad må kontrolleres i gjennomføringen av det enkelte prosjekt, mens miljøbelastning/klimagassutslipp enklere kan vurderes på forhånd, for eksempel på bakgrunn av valg av innsatsfaktorer (drivstoff mv.).

Dette tilsier at dagens ordning, der anskaffelses- og alternative tiltak brukes i kombinasjon, i prinsippet kan være en kostnadseffektiv tilnærming.

Det er imidlertid usikkerhet rundt effektiviteten til de enkelte kravene som brukes for å sikre arbeids-, lønns- og skatteforhold, særlig antikontraktør-klausuler. Videre er det usikkerhet knyttet til hvordan samarbeidet med andre offentlige aktører som Arbeidstilsynet og Skatteetaten bør

organiseres for å gi best mulig måloppnåelse for ressursbruken. Inntrykket fra intervjuer med både oppdragsgivere og leverandører er at det til tider kan oppleves som uklart hvor langt oppdragsgivers ansvar strekker seg og at samarbeidet med offentlige myndigheter, blant annet på grunn av manglende rettigheter til å dele og innhente informasjon, ikke alltid fungerer så godt som det kunne.

5. Virkninger av andre samfunnshensyn og summen av nye hensyn

5.1 Virkninger av hensyn til bruk av lærlinger

Vektlegging av hensyn til lærlinger i offentlige anskaffelser

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter sier at statlige myndigheter har en plikt til å kreve bruk av lærlinger i bygg- og anleggsanskaffelser til en verdi over 1,3 millioner kroner, mens andre offentlige oppdragsgivere, blant annet kommuner, må kreve bruk av lærlinger ved bygg- og anleggsanskaffelser til en verdi over 2 millioner kroner (Kunnskapsdepartementet, 2017). Ved slike anskaffelser skal offentlige oppdragsgivere stille krav om at leverandørene er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Utover dette velger enn del offentlige oppdragsgivere å stille strengere krav enn det som kreves av lov og forskrift. For eksempel stiller Oslo kommune krav om minimum 10 prosent lærlinger på kontrakter med behov for lærlinger, og at innslagspunktet for lærlingkravet vil være på 1,1 millioner kroner, dvs. statlig terskelverdi, og ikke 2 millioner kroner som følger av loven (Oslo kommune, 2018).

Vår spørreundersøkelse viser at 86 prosent av respondentene oppgir at bruk av lærlinger er svært/ganske viktig (se Figur 2-3) og begrepet «Lærling» er nevnt i 26 av de 112 undersøkte konkurransegrunnlagene som ble publisert på Doffin i 2017. Det at «Lærling» ikke ble nevnt i samtlige konkurransegrunnlag kan delvis forklares med at noen av anskaffelsene ikke var relevante for lærlinger og/eller at det ikke var mangel på lærlingplasser i områdene rundt noen av anskaffelsene.

Funnene fra vår spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere viser at hensyn til bruk av lærlinger hovedsakelig tas gjennom kontraktskrav til lærlingbruk og oppfølging av slike krav, se Figur 5-1.

Figur 5-1: Antall respondenter som sier at følgende element i anskaffelsesprosessen brukes for å ivareta hensyn til bruk av lærlinger



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 87 respondenter, flere svar mulig.

Direkte virkning på antall lærlingplasser i offentlige kontrakter

Minimumskrav til andel/antall lærlinger, som er høyere enn vanlig praksis, vil føre til økt bruk av lærlinger i kontrakter der slike krav stilles. Offentlige oppdragsgivere vi har snakket med opplyser at de opplever å ha flere lærlinger på sine oppdrag enn tidligere. For eksempel beskrev en innkjøper vi intervjuet at de tidligere prøvde å hindre leverandører i å fakturere for tidsbruken til lærlinger, mens de nå måler at leverandørene fakturerer nok arbeid utført av lærlinger.

Indirekte virkning på antall lærlingplasser i næringslivet for øvrig

Lærlingkrav i offentlige kontrakter kan føre til færre lærlinger i private kontrakter. Dette kan skje ved at leverandører tilpasser seg krav ved å flytte lærlinger fra private byggeplasser til offentlige. En entreprenør vi snakket med bekreftet at en slik indirekte virkning har oppstått innenfor enkelte fagfelt og geografiske områder. Risikoen for negative indirekte virkninger er høyest når oppdragsgiver bruker standardiserte, og potensielt lite oppdaterte lærlingkrav (for eksempel i prosent per fagretning), heller enn å gjøre konkrete vurderinger av behovet for lærlingplasser og tilgjengeligheten av egnede lærlinger.

Samlet virkning på antall lærlingplasser i samfunnet som helhet

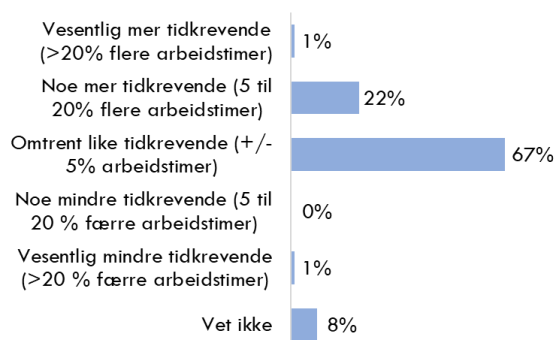
Statistikk fra Utdanningsdirektoratet (2018) viser at 72 prosent av søkerne fikk godkjent lærlingplass i 2018. Det er fremdeles 28 prosent søkere som ikke fikk lærlingplass, men andelen med plass er den høyeste siden målingene startet i 2011. Antall lærekontrakter økte med 1 739 fra 2016 til 2017 (økning på 9 prosent). Andelen med lærlingplass er høyest i Oslo og Rogaland (78 prosent med lærlingplass) og dekningen er enda høyere innenfor enkelte fagområder. I Oslo i 2017 fikk for eksempel hele 91 av 99 tømmererelever lærlingplass (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Selv om mange faktorer påvirker tilbud og etterspørsel etter lærlinger kan dette tyde på at offentlige anskaffelser kan ha bidratt til å gi flere lærlingplasser i sum, selv om virkningen kan motvirkes av flytting av lærlinger fra private til offentlige kontrakter.

Kostnadsvirkninger av hensyn til bruk av lærlinger

Krav til lærlinger må bestemmes, vurderes og følges opp og bidrar i prinsippet til høyere transaksjonskostnader. Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at anskaffelsesprosesser der det tas hensyn til bruk av lærlinger i en del tilfeller kan være noe mer tidkrevende, men at virkningen i de fleste tilfeller er liten, se Figur 5-2.

Figur 5-2: Andel respondenter som sier at anskaffelsesprosesser der det tas hensyn til bruk av lærlinger er mer eller mindre tidkrevende enn andre anskaffelsesprosesser



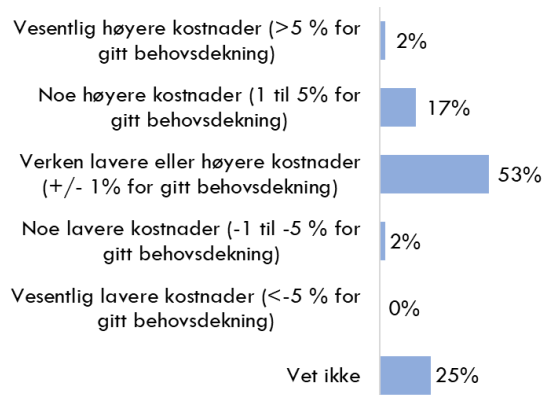
Kilde: Inventura, Oslo Economics. 83 respondenter

Det faktum at offentlige krav er nødvendig for å øke bruken av lærlinger tyder på at den påkrevde bruken ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom i det enkelte prosjekt. Dette betyr at lærlingkrav normalt

bidrar til høyere kostnader for en gitt behovsdekning.

I vår spørreundersøkelse blant norske offentlige oppdragsgivere svarte 19 prosent av respondentene at hensyn til bruk av lærlinger bidrar til høyere kostnader, se Figur 5-3. Dette tyder på at slike hensyn oppleves å gi noe økte kostnader i en del tilfeller, men vesentlig lavere enn for eksempel miljø- og klimahensyn, som 70 prosent av respondentene opplever at gir økte kostnader (se Figur 3-5).

Figur 5-3: Andel respondenter som sier at hensyn til bruk av lærlinger fører til høyere/lavere kostnader for en gitt behovsdekning

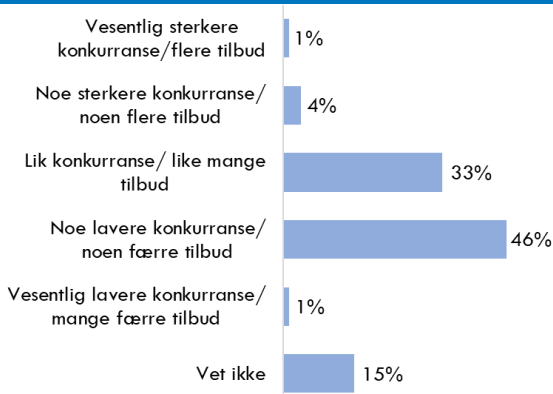


Kilde: Inventura, Oslo Economics. 81 respondenter

Fordelingsvirkninger av lærlingkrav

48 prosent av respondentene svarte at lærlingkrav fører til svekket konkurranse, se Figur 5-4.

Figur 5-4: Andel respondenter som sier at bruk av lærlinger gir sterkere/svakere konkurranse (flere/færre tilbud)



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 82 respondenter

Lærlingkrav blir blant respondentene ansett for å være et større konkurransehinder enn både miljø-

og klimahensyn og hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold. Undersøkelser hos bygg- og anleggsmåter (Byggenæringens landsforening, 2018) viser at flere mindre bedrifter har vanskeligere for å få og lære opp lærlinger på en økonomisk måte. For små, nyoppstartede håndverkerfirmaer med et par ansatte kan byråkratiet knyttet til å være en lærlingbedrift og tiden det tar å følge opp lærlinger ikke være praktisk å kombinere med bedriftsetableringen. En utilsiktet virkning av krav til lærlinger kan derfor være at det hindrer nyetablerte og små bedrifter i å delta i konkurransen om offentlige oppdrag.

Alternative virkemidler for å øke antall lærlingplasser

Det finnes alternative tiltak for å sørge for et tilstrekkelig antall lærlingplasser, blant annet lærlingtilskudd, merkeordning og lærlingplasser i statlige og kommunale virksomheter (Kunnskapsdepartementet, 2016).

Kostnadseffektivitet av anskaffelsestiltak sammenlignet med alternative virkemidler

En tilskuddsordning ville synliggjort kostnaden av lærlingkrav og kunne bidra til å forhindre utilsiktede konsekvenser som omfordeling av lærlinger fra private til offentlige oppdragsgivere, samt redusert barrierene for små og nyoppstartede selskaper. Det er imidlertid uklart om alternative ordninger ville gitt bedre måloppnåelse for en gitt ressursbruk.

5.2 Virkninger av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold

Vektlegging av hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold

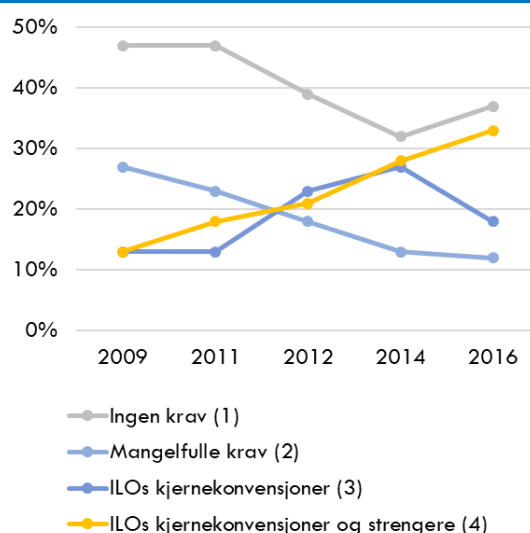
Med hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold menes krav til og oppfølging av menneskerettigheter og produksjonsforhold for varer som produseres i andre land enn Norge, særlig land der hjemlige myndigheter ikke forventes å ta ansvar for menneskerettighetshensyn.

Hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold kan sees på som en forlengelse av hensyn til arbeids-, lønns- og skatteforhold i Norge til andre land. En viktig forskjell er at kontroll- og påvirkningsmulighetene i utgangspunktet er mindre i utlandet, samt at forholdene man søker å rette opp normalt langt

grovere (eks. at ytelsen er produsert ved hjelp av barnearbeid, tvangsarbeid e.l.).

Undersøkelser fra Difi og Initiativ for etisk handel viser at det stilles krav til menneskerettigheter i om lag halvparten av et utvalg «høyrisikoanskaffelser» (Difi og IEH, 2017), herunder IT-utstyr, klær og fottey, lekeplass- og idrettsutstyr, møbler og inventar og naturstein. Mens kun 12 prosent av de undersøkte anskaffelsene i 2009 inneholdt krav om ILOs kjernekonvensjoner og strengere, inneholdt over 30 prosent av de undersøkte anskaffelsene i 2016 slike krav, se Figur 5-5.

Figur 5-5: Andel høyrisikoanskaffelser med ulik grad av etiske krav



Kilde: Difi og IEH (2017)

I de fleste tilfeller tas hensyn til menneskerettigheter ved å stille kontraktskrav til at leverandøren etterlever ILOs kjernekonvensjoner tilbake til leddet der hovedkomponenten settes sammen. I noen anskaffelser, stilles det også som kvalifikasjonskrav. Det er sjelden offentlige oppdragsgivere følger opp krav til ivaretagelse av menneskerettigheter og produksjonsforhold. Mange oppdragsgivere følger ikke opp krav overhodet og noen gjør det kun i et utvalg anskaffelser.

Funnene fra vår spørreundersøkelse blant offentlige oppdragsgivere bekrefter inntrykket av at menneskerettigheter som regel stilles om kontraktskrav og i begrenset grad følges opp, se Figur 5-6.

Figur 5-6: Antall respondenter som sier at følgende element i anskaffelsesprosessen brukes for å ivareta hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 87 respondenter, flere svar mulig.

Direkte og indirekte virkning på menneskerettigheter og produksjonsforhold

Det finnes eksempler på at offentlige anskaffelser har bidratt til å bedre menneskerettighets- og produksjonsforhold (ElectronicsWatch, 2016). For at krav til menneskerettigheter og produksjonsforhold skal gi virkning må de føre til at leverandørene omorganiserer produksjonen og/eller at ordentlige produsenter skal vinne konkurranser på bekostning av mindre ordentlige.

Hvorvidt norske offentlige anskaffelser kan gi slike virkninger i internasjonale markeder for varer og tjenester er usikkert av i hvert fall fire grunner:

- Norske offentlige oppdragsgivere utgjør en svært liten del av etterspørselen til de fleste internasjonale leverandører
- Kravene følges i liten grad opp med kontroll
- Det er usikkert hvilken direkte virkning kontroller gir
- De indirekte virkningene på næringslivet for øvrig er usikre

Kostnadsvirkninger av hensyn til

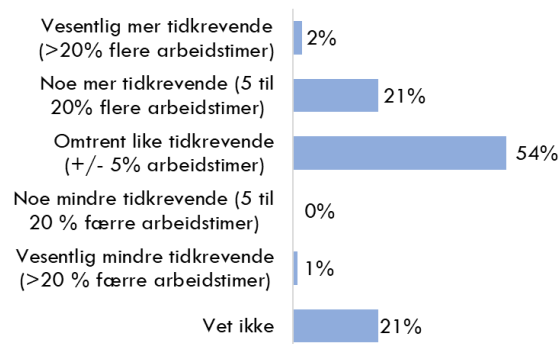
menneskerettigheter og produksjonsforhold

Mens kostnadene av å liste ILOs kjernekonvensjoner blant kontraktskravene er svært begrensede, kan tilsyn medføre større kostnader. For eksempel gjennomførte et konsortium av konsultantselskaper nylig kontroller ved tre steinbudd og av tre produsenter av naturstein til nytt nasjonalmuseum. De samlede konsulentkostnadene forbundet med

revisjonene var i størrelsesorden 200 000 til 250 000 kroner eks. mva.

I vår spørreundersøkelse blant norske offentlige oppdragsgivere svarte 23 prosent av respondentene at anskaffelsesprosesser der det tas hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold kan være mer tidkrevende enn andre anskaffelsesprosesser, se Figur 5-7. Svarene tyder på at slike hensyn kan gi en viss økning i transaksjonskostnader for noen, men at kostnadsøkningen i de fleste tilfeller er liten.

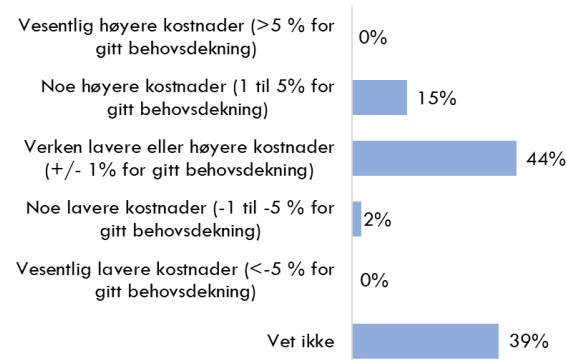
Figur 5-7: Andel respondenter som sier at anskaffelsesprosesser der det tas hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold er mer eller mindre tidkrevende enn andre anskaffelsesprosesser



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 82 respondenter

Kun 15 prosent av respondentene svarte at hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold bidrar til høyere kostnader, se Figur 5-8.

Figur 5-8: Andel respondenter som sier at hensyn til menneskerettigheter og produksjonsforhold fører til høyere/lavere kostnader for en gitt behovsdekning



Kilde: Inventura, Oslo Economics. 82 respondenter

5.3 Virkning av ytterligere nye samfunnshensyn

Hittil i utredningen har vi beskrevet hvordan offentlige oppdragsgivere bruker offentlige anskaffelser til å:

- Muliggjøre effektiv offentlig tjenesteproduksjon (behovsdekning/kostnad)
- Redusere miljøbelastning og klimagassutslipp
- Hindre arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping
- Sørge for nok lærlingplasser
- Hindre menneskerettsbrudd i utlandet

I tillegg til disse nevnte samfunnshensynene skal offentlige oppdragsgivere i tillegg ta hensyn til:²³

- Universell utforming
- Inkludering
- Små og mellomstore bedrifter

Videre kommer det med jevne mellomrom forslag om ytterligere samfunnsproblemer som «bør» løses gjennom offentlige anskaffelser, samt forslag som øker omfanget av allerede vedtatte samfunnshensyn. Dette gjelder for eksempel:

- Likestilling (Dagens Næringsliv, 2018)
- Helse, miljø og sikkerhet ved utenlandske verft som bygger installasjoner til norsk sokkel (Klassekampen, 2018)

Som beskrevet i kapittel 2.2 innebærer nye samfunnshensyn at offentlige oppdragsgivere stiller krav til sine leverandører utover det som gjøres i alminnelige forskrifter og/eller insentiverer sterkere til ønskede produksjonsmetoder enn det som gjøres gjennom avgiftssystemet og støtteordninger allerede.

For at nye og/eller mer omfattende samfunnshensyn skal få effekt må de føre til at tilbydere utvikler annerledes tilbud og/eller at oppdragsgiver velger andre tilbud enn de ville gjort dersom de kun hadde fokusert på å dekke behovet til en lavest mulig kostnad. I noen anskaffelser kan tilbudet som tilfredsstiller det nye samfunnshensynet best og tilbudet som gir best behovsdekning/ kostnad være det samme, men i slike tilfeller ville en anskaffelse uten det nye samfunnshensynet gitt samme resultat.

I de fleste tilfeller vil et nytt samfunnshensyn derfor føre til løsninger som gir høyere kostnader for en gitt behovsdekning. Alle nye krav, og oppfølgingen av disse, medfører økte transaksjonskostnader og mer kompliserte anskaffelsesprosesser.

Ytterligere samfunnshensyn vil derfor i prinsippet gå på bekostning av det opprinnelige samfunns målet om effektiv offentlig tjenesteproduksjon, alternativt på bekostning av andre samfunnshensyn som allerede er vedtatt. I neste kapittel beskriver vi hvordan dette kan skje i en enkelt anskaffelse.

²³ Samt «innovasjon», men det kan ansees som en metode/virkemiddel heller enn et samfunns mål/hensyn.

6. Virkninger av nye samfunnshensyn i en eksempelanskaffelse

Våre funn tyder på at nye hensyn i offentlige anskaffelser i sum bidrar til oppnåelsen av det gjeldende målet, men som regel på bekostning av det opprinnelige målet om effektiv ressursbruk og/eller øvrige nye samfunnshensyn.

For å illustrere hvordan nye samfunnshensyn påvirker kostnadene og andre samfunnshensyn i én enkelt anskaffelse vil vi analysere virkningene av ulike samfunnshensyn i et tenkt eksempel; kjøpet av en busstjeneste i en norsk fylkeskommune.

I eksempelet vil vi legge til grunn at oppdragsgiver har definert en gitt behovsdekning/tjenestekvalitet over kontraktperioden på syv år, og at tilbyderne derfor kun konkurrerer om kostnader, samt oppnåelsen av nye hensyn.

I Figur 6-1 viser vi fire tenkte varianter av samfunnshensyn i konkurransen, hvilke tilbydere som ville levert tilbud og hvilke resultater det hypotetisk sett kunne medført.

Figur 6-1: Konkurransen og resultater gitt alternativ prioritering av samfunnshensyn (tenkt eksempel)

Leverandørmarked for busstjenester	I. 100% kostnadsfokus for gitt tjenesteomfang og kvalitet	II. Minimalt miljøhensyn – Krav om Euro 6	III. 30 % tildelingskriterium klima/miljø, vurdert etter energikilde og miljøsystem	IV. Alle hensyn: miljø, lærlinger, inkludering, helse, menneskerettigheter
Nasjonal aktør	Tilbud	Tilbud	Vinner: 220 mill. kr. (biogass)	Vinner: 228 mill. kr. (biodiesel)
Nasjonal aktør	Tilbud	Tilbud	Tilbud	Tilbud
Lokal aktør	Vinner: 204 mill. kr. (Euro 5)	Tilbud	Tilbud	
Lokal aktør	Tilbud	Tilbud	Tilbud	
Nyoppstartet	Tilbud	Vinner: 210 mill. kr. (Euro 6)		

I. 100 prosent kostnadsfokus

I den første tenkte utformingen av konkurransen om busstjenester, prioriterer fylkeskommunen kostnader 100 prosent og gjennomfører anskaffelsen som en ren priskonkurranse (med en definert behovsdekning/tjenestekvalitet).

Samtlige fem aktører i leverandørmarkedet deltar i konkurransen. Vinnende tilbud blir en lokal aktør som tilbyr å kjøre videre med eldre, men fullt funksjonelle busser, for 200 millioner kroner over syv år (nåverdi). Bussene går på vanlig diesel og er klassifisert til utslippsklasse Euro 5.

I tillegg til prisen kommer transaksjonskostnadene på rundt 4 millioner kroner (nåverdi).

Transaksjonskostnadene består av tiden brukt av oppdragsgiver, tilbyder og leverandør i forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen

av konkurransen. Totale kostnader med busstjenesten ble dermed 204 millioner kroner i nåverdi.

II. Minimalt miljøhensyn – krav om Euro 6

I den andre tenkte utformingen av konkurransen prioriterer fylkeskommunen lokal luft (miljø) som et samfunnshensyn ved siden av kostnader.

Fylkeskommunen stiller derfor krav om at bussene skal tilfredsstille Euro 6 utslippskrav, som reduserer luftforurensing fra bussene med opptil 97 prosent, sammenlignet med Euro 5 (TØI, 2016). Foruten dette og kravene til tjenestekvalitet/ omfang, gjennomføres anskaffelsen som en priskonkurranse.

Vinnende tilbud blir fra et nyoppstartet busselskap, som tilbyr å kjøre med helt nye busser for 206 millioner kroner over syv år (nåverdi), og som får avtalen som sin første kontrakt. Bussene går på

vanlig diesel, men forårsaker svært lite lokal luftforurensing, sammenlignet med Euro 5.

Kravet om Euro 6 medfører ikke økte transaksjonskostnader per aktør ettersom det er tydelig og lett å kontrollere. Med transaksjonskostnader på 4 millioner kroner ble samlede kostnader for hele anskaffelsen 210 millioner kroner (nåverdi).

III. 30 % tildelingskriterium klima/miljø, vurdert etter energikilde og miljøsystem

I den tredje tenkte utformingen av konkurransen vektlegger fylkeskommunen tildelingskriteriet klima/miljø 30 prosent. Tildelingskriteriet skal vurderes dels etter en forutbestemt poengfordeling for ulike energikilder (diesel, biodiesel, biogass) og dels etter en kvalitativ vurdering av tilbyderens miljøsystem.

Fylkeskommunen mottar tilbud fra samtlige etablerte aktører. Gründerne som vurderer å starte et eget busselskap velger ikke å prøve seg, blant annet fordi de anser det som for tidkrevende å dokumentere hvilket miljøsystem de vil bruke og hvor godt det er, når de foreløpig ikke har erfaring med slike systemer.

Vinnende tilbud blir fra en stor nasjonal aktør, som tilbyr å kjøre med helt nye biogass-busser for 212 millioner kroner over syv år (nåverdi). I drift forårsaker bussene svært lave netto klimagassutslipp, ettersom biogass stammer fra avfallsmateriale som uansett ville blitt nedbrutt.

Overgangen fra fossil diesel til biogass medfører 2 millioner kroner i reduserte avgiftsinntekter til staten. Dette må legges til i beregningen av totale kostnader i leveransen for å ha et mest mulig likt sammenligningsgrunnlag med de totale kostnadene (inkludert like avgifter) i de alternative konkurranseutformingene.

Vektleggingen av klima/miljø som tildelingskriterium medførte 1 million kroner i økte transaksjonskostnader for fylkeskommunen. De måtte leie inn en rådgiver for å få råd om hvor mye poeng ulike energikilder skulle få i evalueringen og for å vurdere de ulike miljøsystemene. I tillegg måtte de i kontraktsoppfølgingen med jevne mellomrom sjekke opprinnelsen til den anvendte biogassen for å sjekke at den var så miljøvennlig som lovet. Hver av tilbyderne brukte 125 000 kroner ekstra på å utarbeide tilbud ettersom de måtte regne på kostnadene og poengbedømmelsen av flere

alternative tilbud, men reduksjonen av tilbud fra fem til fire reduserte kostnadene med ca. 500 000 kroner. Samlede transaksjonskostnader ble dermed 6 millioner kroner.

Med 212 millioner kroner i driftskostnader, 2 millioner i avgiftstap og 6 millioner i transaksjonskostnader ble totale kostnader (inkludert like avgifter) 220 millioner kroner.

IV. Alle hensyn: miljø, lærlinger, inkludering, helse, menneskerettigheter mv.

I den fjerde tenkte utformingen av konkurransen setter fylkeskommunen alle samfunnshensyn på agendaen. Anskaffelsen skal ikke bare sikre en busstjeneste som dekker befolkningens behov på en miljøvennlig måte, men også sikre bruk av lærlinger, inkludering av personer utenfor arbeidslivet, hindre ulykker gjennom alkohol og sikre menneskerettigheter hos underleverandører gjennom leverandørrevisjoner. Disse hensynene blir ivaretatt av en kombinasjon av krav og tildelingskriterier.

Kommunen mottar kun to tilbud, begge fra de nasjonale aktørene. Mens de nasjonale aktørene fra andre konkurranser alt har opparbeidet seg kompetanse på og systemer til å dokumentere de nye kravene, anser de lokale aktørene at de ikke vil være konkurransedyktige i denne konkurranseutformingen ettersom de har for liten omsetning til å fordele administrasjonskostnadene som følger av kravene og dokumentasjonen av dem.

Vinnende tilbud blir fra en stor nasjonal aktør, som tilbyr å kjøre med helt nye biodiesel-busser for 218 millioner kroner over syv år (nåverdi). I tillegg kommer statens avgiftstap på ca. 2 millioner kroner, sammenlignet med bruk av fossil diesel.

I drift forårsaker biodiesel-bussene noe høyere netto klimagassutslipp enn biogass, men biodiesel ble likevel valgt fordi økt prioritering av arbeidsforhold og menneskerettigheter førte til redusert belønning av klima/miljøvennlige løsninger.

Fylkeskommunens arbeid med valg, vurdering og kontroll av krav og tildelingskriterier under og etter konkurransen medførte 2 millioner kroner i økte transaksjonskostnader for dem, sammenlignet med eksempel III. Kostnadene med tilbudsutarbeidelse per aktør ble doblet, men totale kostnader ble tilsvarende som i eksempel III, ettersom antall tilbud ble halvert. Samlede transaksjonskostnader ble dermed 8 millioner kroner og samlede kostnader

for hele anskaffelsen ble 228 millioner kroner (nåverdi).

Etterord: Virkninger av nye samfunnshensyn i en eksempelanskaffelse

Dette tenkte eksempelet er ment å illustrere hvordan nye krav og tildelingskriterier som ikke er knyttet til anskaffelsens funksjonalitet, som hovedregel fører til at offentlige virksomheter får høyere kostnader med å tilfredsstille et gitt behov.

Eksempelet viser også at nye samfunnshensyn kan gå på bekostning av hverandre.

Vi bemerker at eksempelet gir et rent statisk bilde av hvilke typer direkte virkninger som kan følge av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. I tillegg til de beskrevne virkningstypene kommer eventuelle indirekte/dynamiske virkninger i form av blant annet påvirkning av næringslivet for øvrig, teknologiutvikling mv.

7. Hvordan nye samfunnshensyn bør ivaretas i praksis

7.1 Utfordringer med kompetanse og kapasitet

En utfordring med mange og stadig nye samfunnshensyn er at de kompliserer anskaffelsesprosessen og stiller høye krav til oppdragsgivernes og leverandørenes kompetanse og kapasitet. Mens oppdragsgivere og leverandører tidligere kunne jobbe etter det klare mål om å tilfredsstille sitt behov til lavest mulig kostnad, skal de i dag balansere dette opprinnelige formålet opp mot hensynene til klima/miljø, forhindring av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i Norge, sikre menneskerettigheter i utlandet og flere andre forhold, utover det som er fastsatt i lover og forskrifter.

For å ta nye samfunnshensyn på en informert måte må hver av Norges rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere²⁴ i prinsippet innhente samme kompetanse som departementer og etater bruker til å vurdere direkte og indirekte virkninger av for eksempel miljøavgifter og byggeforskrifter, og disse vurderingene må forutberegnes av 8 000 til 12 000 leverandører som årlig utarbeider 50 000 til 60 000 tilbud.²⁵ Dette aspektet ved samfunnshensyn i offentlige anskaffelser omtales i Lundberg og Marklunds rapport til det svenske finansdepartementet (2013) som «byråkrati på gatenivå».²⁶

7.2 Hvordan oppdragsgivere bør organisere seg for å ivareta nye hensyn

Kompetanseutfordringen knyttet til økt kompleksitet og kostnadsutfordringen knyttet til «byråkrati på gatenivå» håndteres i dag delvis ved hjelp av erfaringsdeling mellom oppdragsgivere, standard kravsett og veiledere fra Difi, samt bruk av digitale anskaffelsesverktøy. Fremover vil det trolig bli økt behov for dette og lignende organisatoriske grep:

- Felles standarder for offentlige oppdragsgivere og/eller bruk av tredjeparts sertifiseringsordninger for å gi størst mulig virkning i totalmarkedet og begrense transaksjonskostnader og kompetansebehov
- Digitale støttesystemer i anskaffelsesprosessen for å sikre at alle opprinnelige og nye hensyn ivaretas
- Tydelige anskaffelsesstrategier og erfarne innkjøpsledere for å balansere ulike hensyn
- Koordinering mellom oppdragsgivere og andre offentlige aktører for å unngå dobbeltarbeid

Felles standarder for offentlige oppdragsgivere og/eller bruk av tredjeparts sertifiseringsordninger

Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser får størst effekt i markeder der offentlige oppdragsgivere står for en stor del av etterspørselen, slik at de kan påvirke leverandørmarkedet som helhet til å legge om produksjonen i en mer samfunnstjenlig retning (Lundberg & Marklund, 2013).

Offentlige oppdragsgivers valg vil i de fleste tilfeller påvirke leverandørmarkedet i størst mulig grad og på en mest mulig kostnadseffektiv måte dersom de stiller samme krav som etter hvert kan bli en standard for bransjen som helhet. Dette kan også bidra til å redusere transaksjonskostnader og kompetansebehovet for den enkelte oppdragsgiver og tilbyder.

Koordineringen kan gjøres bilateralt. For eksempel henvender mange fylkeskommuner seg til Oslo og Akershus' kollektivselskap Ruter, og deres konkurransegrunnlag, for å få innspill på hvilke miljøkrav og -kriterier som bør stilles.

Med rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere er ikke bilateral kontakt i alle tilfeller praktisk. Her har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en rolle i å koordinere utformingen av ulike typer anskaffelsesprosesser, noe de blant annet gjør gjennom opplysnings- og malarbeid på sine sider www.anskaffelser.no. Den svenske

²⁴ Det er rundt 170-180 statlige etater (Forvaltningsdatabasen, 2014), 422 kommuner (SSB, 2018) og 18 fylkeskommuner (per april 2018). Videre er det om lag 600 statlig eide foretak og rundt 2 000 kommunale foretak (SSB, 2005). Til sammen er det rundt 3 000 offentlige oppdragsgivere. Antallet enheter som faktisk utfører anskaffelser kan avvike fra dette, på grunn av blant annet innkjøpssamarbeid og det at noen typer anskaffelser

gjøres i flere ulike avdelinger i virksomhetene. Det er stor variasjon mellom de offentlige oppdragsgiverne med tanke på anskaffelseshensyn og kompetanse og kapasitet i anskaffelsesfunksjonen (se kapittel 2.1).

²⁵ Dette forenkles i praksis takket være veiledere fra Difi, felles statlige og kommunale vedtak, samt erfaringsdeling mellom oppdragsgivere.

²⁶ Med referanse til Lipsky (1980).

Upphandlingsmyndigheten, som i Sverige utfyller mye av den samme rollen som Difi har i Norge, har utviklet et kriteriebibliotek som oppdragsgivere kan bruke for å finne forslag til krav til samfunnshensyn i konkrete typer anskaffelser (Upphandlingsmyndigheten, 2018).

Det vil i mange typer anskaffelser være en fordel om offentlige oppdragsgivere i stor grad bruker felles standarder for krav til og kontroll av nye samfunnshensyn. Alternativt kan offentlige oppdragsgivere bruke tredjeparts merke- og sertifiseringsordninger, som også brukes av private kunder.

Digitale støttesystemer i anskaffelsesprosessen for å sikre at alle opprinnelige og nye hensyn ivaretas

Større og mer spesialiserte anskaffelsesteam medfører en fare for at oppdragsgiver mister oversikten i anskaffelsen og glemmer vesentlige aspekter knyttet til både det opprinnelige og de nye samfunnshensynene. Et nyttig verktøy for å ivareta både opprinnelig og nye hensyn er digitale anskaffelsessystemer, som gjør det mulig å enkelt bygge videre på tidligere konkurransegrunnlag og legge til aspekter knyttet til nye samfunnshensyn.

Tydelige anskaffelsesstrategier og erfarne innkjøpsledere for å balansere ulike hensyn

Støttesystemer alene løser ikke hvordan nye samfunnshensyn bør avveies mot hverandre og det opprinnelige samfunnshensynet til behovsdekning/kostnad.

Som en støtte til innkjøpsledere bør offentlige virksomheter vedta tydelige anskaffelsesstrategier som beskriver i hvilken grad ulike samfunnshensyn bør prioriteres i ulike typer anskaffelser. Uten en tydelig vedtatt prioritering risikerer offentlige virksomheter at initiativ fra enkeltpersoner fører til at ett nytt samfunnshensyn prioriteres uforholdsmessig høyt, på bekostning av andre hensyn.

I tillegg til tydelige anskaffelsesstrategier er det nødvendig med erfarne innkjøpsledere som klarer å stå imot presset fra enkelthensyn og definere hva som er «god nok» ivaretagelse av ulike hensyn.

²⁷ Det er gjort noen grep for å bedre koordineringen mellom offentlige aktører, for eksempel etableringen av sentre mot arbeidslivskriminalitet. Oppdragsgivere vi har snakket med opplever imidlertid at dette samarbeidet ikke fungerer så godt som det kunne og at uavklarte regler om informasjonsdeling gjør at oppdragsgivere dels ikke får

Koordinering mellom oppdragsgivere og andre offentlige aktører for å unngå dobbeltarbeid

Nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser innebærer i mange tilfeller at offentlige anskaffelser brukes som et virkemiddel i tillegg til en rekke andre offentlige tiltak. Når offentlige oppdragsgivere for eksempel tar hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold bidrar de til å løse problemer som også er ansvaret til organisasjoner som Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Politiet og NAV. Når dette gjøres er det viktig at innsatsen koordineres slik at offentlig sektor unngår dobbeltarbeid og maksimerer måloppnåelsen.²⁷

7.3 Hvordan ulike samfunnshensyn bør ivaretas i de enkelte anskaffelsene

Det endelige resultatet av oppdragsgivers samfunnshensyn avhenger av hvordan hensynene balanseres og ivaretas i de enkelte anskaffelsene. I tillegg til de nevnte organisatoriske grepene (kapittel 7.2) anbefaler vi at offentlige oppdragsgivere gjør følgende betraktninger gjennom anskaffelsesprosessen for å ivareta samfunnshensyn på en mest mulig samfunnstjenlig måte:

- Hovedsakelig ta samfunnshensyn utover behovsdekning/kostnad der de er relevante og vesentlige
- Gå i dialog med markedet for å finne ut hvilken samfunnsnytte som kan oppnås til hvilken kostnad
- Vurdere de indirekte virkningene av oppdragsgiverens valg, utover den konkrete anskaffelsen
- Balansere krav og kriterier til samfunnshensyn på en forholdsmessig måte
- Forholdsmessig ressursbruk på kontraktsoppfølging, målt opp mot anskaffelsens verdi

Hovedsakelig ta samfunnshensyn utover behovsdekning/kostnad der de er relevante og vesentlige

Alle samfunnshensyn er ikke relevante i alle typer anskaffelser. For det første bør det kun tas samfunnshensyn når det er et uløst problem.

relevant informasjon fra de relevante myndighetene og dels at må bruke mye tid på å hente inn nødvendige tillatelser. For å bedre dette har Finansdepartementet utformet et forslag til endring i reglene om Skatteetatens informasjonsbehandling (Finansdepartementet, 2018).

Eksempelvis bør det kun tas hensyn til lærlingplasser når det er mange elever uten lærlingplass innen det relevante faget og/ eller i det geografiske området. Hvis ikke vil krav kun føre til omfordeling av et begrenset antall lærlinger og ikke flere lærlingplasser totalt.

For det andre bør samfunnshensyn først og fremst stilles når anskaffelsen har en viss vesentlighet for oppnåelsen av samfunns målet. Eksempelvis er det mer relevant å stille miljøkrav/kriterier ved byggingen av en flyplass enn ved kjøp av advokattjenester. Hvis man ikke tar hensyn til vesentlighet kan mål oppnåelsen kan bli liten sammenlignet med kostnadene.

Gå i dialog med markedet for å finne ut hvilken samfunnsnytte som kan oppnås til hvilken kostnad

Markedsdialog har bestandig vært et viktig verktøy for innkjøpere som må vite hvordan de bør utforme sine konkurranser slik at de resulterer i en best mulig behovsdekning til en lavest mulig kostnad.

Når anskaffelsene ikke bare skal dekke et behov, men også løse opptil flere ytterligere samfunnsproblemer, blir leverandørdialogen enda viktigere. Innkjøpere kan og bør bruke verktøy som leverandørkonferanser til å besvare spørsmål som:

- Er alternative krav til nye samfunnshensyn gjennomførbare?
- Hvor mange tilbydere kan levere med slike krav?
- Hva vil kravene koste?
- Vil kravene gi positive eller negative indirekte virkninger for næringslivet for øvrig?

Fra et økonomisk ståsted bør offentlige oppdragsgivere sette nye krav når nytten av disse er høy, sammenlignet med kostnaden. Dette gjelder både tilfeller der nye krav bidrar til bedre behovsdekning/pris (for eksempel krav til energieffektivitet), og tilfeller der den direkte samfunnsvirkningen av kravet og den indirekte virkningen for næringslivet som helhet er stor, sammenlignet med merkostnaden.

Vurdere den samlede samfunnsmessige virkningen av oppdragsgiverens valg, utover den konkrete anskaffelsen

Oppnåelsen av samfunns mål i offentlige anskaffelser kan ikke måles ut fra ivaretagelsen av hensynene i den enkelte anskaffelse alene. Oppdragsgivere må også vurdere om deres hensyn

vil motvirkes av indirekte virkninger gjennom offentlige virkemidler eller privat forbruk, og hva netto virkning på samfunnsnivå kan ventes å bli.

For eksempel bør innkjøpere i vurderingen av klimakrav/kriterier for eksempel vurdere hvorvidt anskaffelsen er i kvotepliktig sektor og om utslippskutt derfor vil motvirkes av lavere kvotepris og tilsvarende utslipp andre steder i EU/EØS.

I vurderingen av krav rettet mot arbeidsforhold og lærlinger bør oppdragsgiver vurdere om kravet i stor grad vil føre til at tilbydere flytter arbeidstakere fra private til offentlige oppdrag.

Balansere krav og kriterier til samfunnshensyn på en forholdsmessig måte

Med klare samfunns mål for anskaffelsen, informasjon fra leverandørmarkedet og vurderinger av den samlede samfunnsmessige virkningen av ulike valg, kan oppdragsgiveren bestemme hvilke krav som skal stilles til nye samfunnshensyn og hvordan tildelingskriteriene bør vektas.

En mulig rettesnor i vurderingen av hvor langt oppdragsgiver bør gå i krav og vektning av nye tildelingskriterier er prinsippet om forholdsmessighet. Forholdsmessighet innebærer at mål oppnåelsen som følger av kravet eller kriterie-vekten bør stå i rimelig forhold til eventuelle kostnader.

En mulig måte å sikre forholdsmessighet på er å «prise» graden av oppfyllelse av samfunns målene oppdragsgiver ønsker å oppnå. For eksempel kan oppdragsgiver si at kutt i klimagassutslipp verdsettes til ett tusen kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. På den måten kan oppdragsgiver sikre seg mot at klimagevinsten blir uforholdsmessig kostnadsdrivende.

Tilstrekkelig og forholdsmessig ressursbruk på kontraktoppfølging, målt opp mot anskaffelsens verdi

Alle relevante sider ved en anskaffelse må følges opp for å sikre at leveransen er i tråd med avtalen. Med nye samfunnshensyn kan ikke oppdragsgiver lenger bare følge opp kvalitet, pris og tid, men må også følge opp klimagassutslipp, luftforurensing, arbeidsforhold, antall lærlinger, samt menneskerettigheter i andre land mv. Uten tilstrekkelig oppfølging vil tilbydere ha insentiv til å love mer enn de leverer og uærlige tilbydere vil vinne på bekostning av ærlige.

Et spørsmål som stadig dukker opp i denne sammenheng er hvor langt oppdragsgivere bør gå i oppfølgingen av ulike samfunnshensyn. Også her mener vi at prinsippet om forholdsmessighet bør være styrende.

Offentlige oppdragsgivere kan ta utgangspunkt i at transaksjonskostnader i Norge, fra forberedelse, via konkurransegjennomføring til oppfølging, i gjennomsnitt er 4,1 prosent for oppdragsgiver, leverandør og andre tilbydere samlet (PwC, 2011). Av dette står oppdragsgiver for rundt en femtedel²⁸, tilsvarende 0,8 prosent av verdien av anskaffelsen i gjennomsnitt.

Slike gjennomsnittstall kan brukes som en rettesnor på hvor mye oppdragsgiver kan anslå som

forholdsmessig å bruke på oppfølging av ulike samfunnshensyn. I en anskaffelse til en verdi av 10 millioner kroner vil oppdragsgivers transaksjonskostnader i gjennomsnitt være om lag 80 000 kroner. Å bruke vesentlig mer enn dette på oppfølging av samfunnshensyn som f.eks. menneskerettigheter og lønn- og arbeidsforhold vil i mange tilfeller måtte ansees som uforholdsmessig.

Forholdsmessighetsprinsippet tilsier videre at oppdragsgivere som hovedregel prioritere nye samfunnshensyn i store anskaffelser, eventuelt bruker standardkrav i mindre anskaffelser, ettersom en del av transaksjonskostnadene forbundet med å utvikle, vurdere og følge opp nye krav er faste, og kan fordeles på en større måloppnåelse i store anskaffelser eller ved bruk av standardkrav.

²⁸ 20 av 116 arbeidsdager (PwC, 2011).

8. Vedlegg

8.1 Kunngjøringsstatistikk fra Doffin

Tabell 8-1: Kunngjøringer på Doffin i 2016. Kunngjøringer som tilsvarer unike konkurranser over terskelverdi (500 000 kroner) er markert med fet skrift.

Type kunngjøring	Nasjonal	Frivillig	TED	Sum
Veiledende klassisk	152	140	332	624
Konkurranse klassisk	6 946	627	4 170	11 743
Konkurranseresultat klassisk	757	62	2 469	3 288
Veiledende forsyning	2	-	15	17
Konkurranse forsyning	63	-	178	241
Konkurranseresultat forsyning	15	-	118	133
Kvalifikasjonssystem	2	-	20	22
Kjøperprofil	2	-	-	2
Forenklet DPS	2	-	35	37
Konsesjonskontrakt	32	-	9	41
Konsesjonshaver	6	-	6	12
Plan- og designkonkurranse	7	-	11	18
Resultat plan- og designkonk.	-	-	4	4
Endringskunngjøring	1 535	112	1 384	3 031
Intensjonskunngjøring	293	-	195	488
Veiledende FOSA	-	-	1	1
Konkurranse FOSA	-	-	40	40
Konkurranseresultat FOSA	-	-	16	16
SUM	9 814	941	9 003	19 758
Unike konkurranser med anslått verdi over 500 000 kr.	7 341		4 563	11 904

Kilde: Difi

8.2 Spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere

Vi har sendt ut en nettbasert spørreundersøkelse til totalt 575 ansatte i offentlige virksomheter. De aller fleste av disse har roller som innkjøpere eller er involvert i anskaffelsesprosjekter som står for en betydelig andel av anskaffelsene i offentlig sektor. Kilde til listen over respondenter er delvis kontaktpersoner oppgitt i Inventuras rammeavtale med Oslo kommune om bistand til leverandørrevisjon knyttet til miljø og samfunnsansvar. Disse er supplert med mange kontakter som har deltatt på Inventuras aktiviteter og kurs om offentlige anskaffelser, blant annet om bygg- og anleggsanskaffelser.

Undersøkelsen har foregått i perioden 5. til 20. april 2018. Underveis ble det sendt en påminnelse til respondentene (12. april). Da spørreundersøkelsen ble avsluttet (20. april) hadde det kommet inn totalt 87 svar. Dette tilsvarer en svarprosent på i overkant av 15 %. I invitasjonen til undersøkelsen ble respondentene gjort oppmerksom på at alle svar avgis anonymt, og de ble bedt om å koordinere med eventuelle kolleger fra samme organisasjon som også hadde mottatt invitasjon til spørreundersøkelsen. Den forholdsvis lave svarprosenten kan delvis forklares med at kolleger ble oppfordret til å koordinere svar og at undersøkelsen i mange tilfeller ble sendt ut til flere medarbeidere i samme organisasjon.

Vi anser utvalget som tilstrekkelig stort til at det er relativt representativt, selv om det antageligvis representerer respondenter og virksomheter med en noe mer bevisst holdning til samfunnsansvar enn gjennomsnittet. Utformingen av spørsmål har foregått i dialog med oppdragsgiver. Inventura har vært ansvarlig for å fremskaffe epostadresser og den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen. Forespørselen om deltakelse ble sendt på epost til respondentene, med link til et spørreskjema.

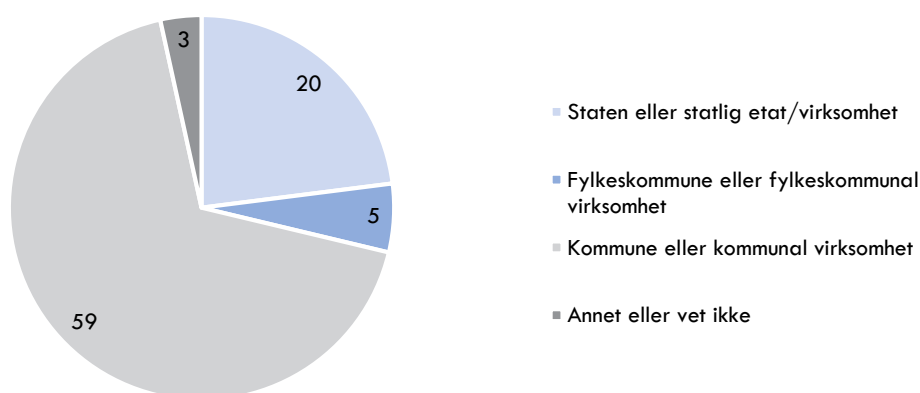
Ved besvarelse av de fire første spørsmålene, som omhandler viktigheten av ulike samfunnshensyn, hvilke andre samfunnshensyn som tas og hvilke elementer i anskaffelsen som benyttes for å ivareta hensynene, ble respondentene gitt følgende instruksjon: «Vennligst gi din vurdering ut fra de anskaffelsene dere foretar der du anser temaet som relevant. Om du ikke har noen oppfatning eller ikke vet, velg vet ikke.». Resultatene fra undersøkelsen må derfor sees i lys av at respondentene foretar en slik vurdering av relevans.

Når det gjelder vurderinger av hvordan samfunnshensyn innvirker på konkurranse, kostnader og tidsforbruk, ble respondentene bedt om følgende: «Vennligst gi din vurdering på generelt grunnlag. Om du ikke har noen oppfatning eller ikke vet, velg vet ikke.».

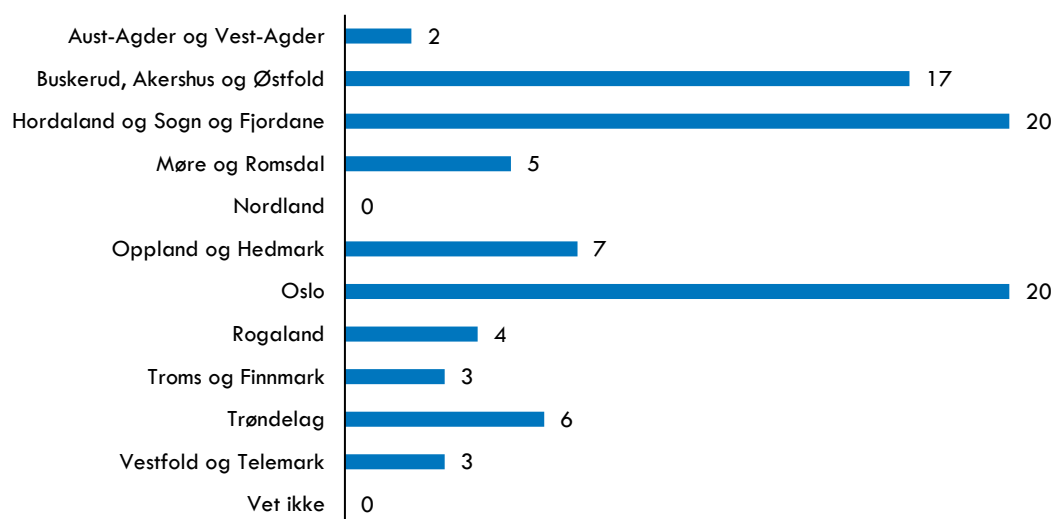
8.2.1 Fordeling av respondenter etter type virksomhet og fylke/region

Innledningsvis ba vi respondentene oppgi type virksomhet og region de representerer, og vi mener disse representerer en nokså representativ fordeling på oppdragsgivere. Fordeling av respondenter etter virksomhetstype er vist i Figur 8-1, og fordeling av respondenter etter fylke/region er vist i Figur 8-2:

Figur 8-1: Hva slags virksomhet er du ansatt i? (n=87)



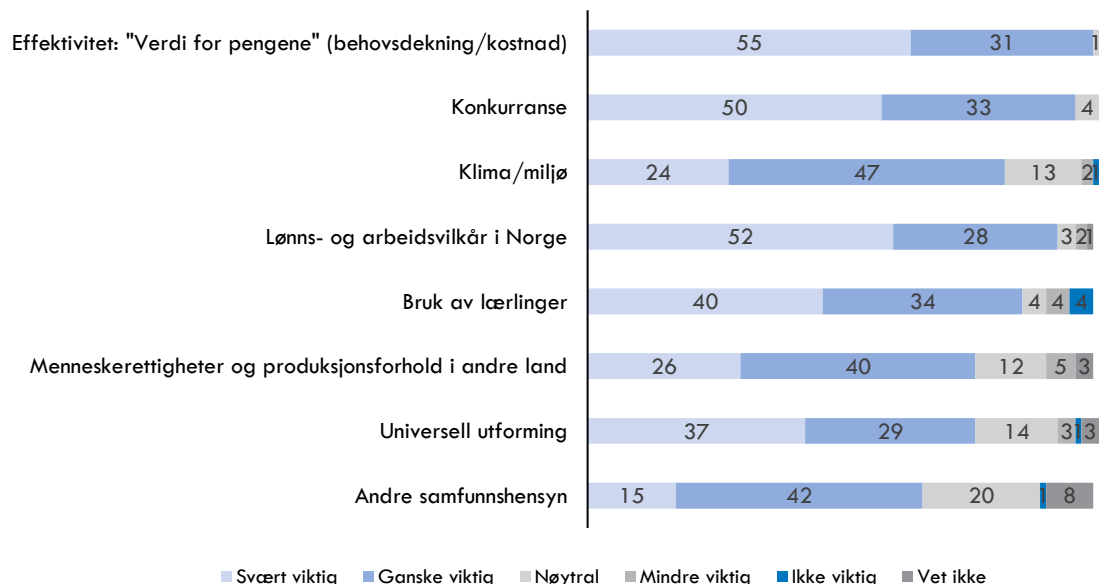
Figur 8-2: Hvilket fylke/hvilken region representerer du? (n=87)



8.2.2 Hovedfunn i undersøkelsen

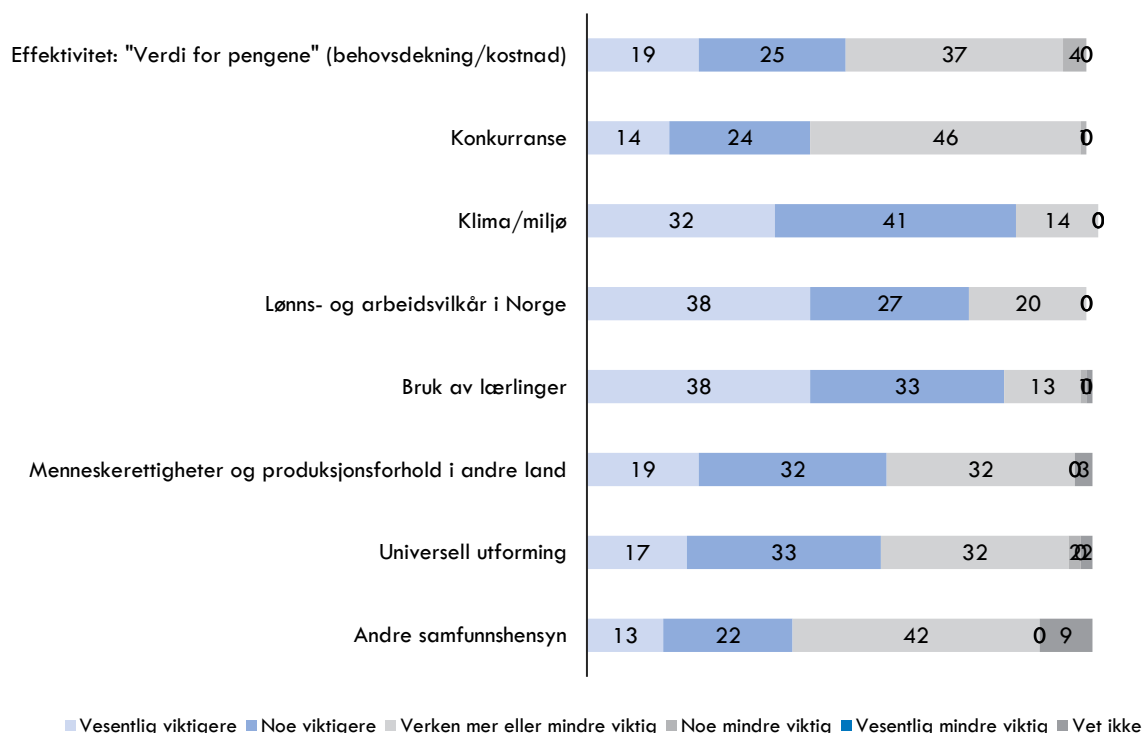
I tillegg til effektivitet (verdi for pengene) og konkurranse, ansees hensyn til lønns- og arbeidsvilkår i Norge, bruk av lærlinger og klima- og miljøhensyn å være viktige samfunnshensyn i anskaffelsene. Relativt mange trekker også frem menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land og universell utforming. Resultatene er vist i Figur 8-3:

Figur 8-3: Hvor viktige er de følgende hensynene i deres anskaffelser? (n=87)



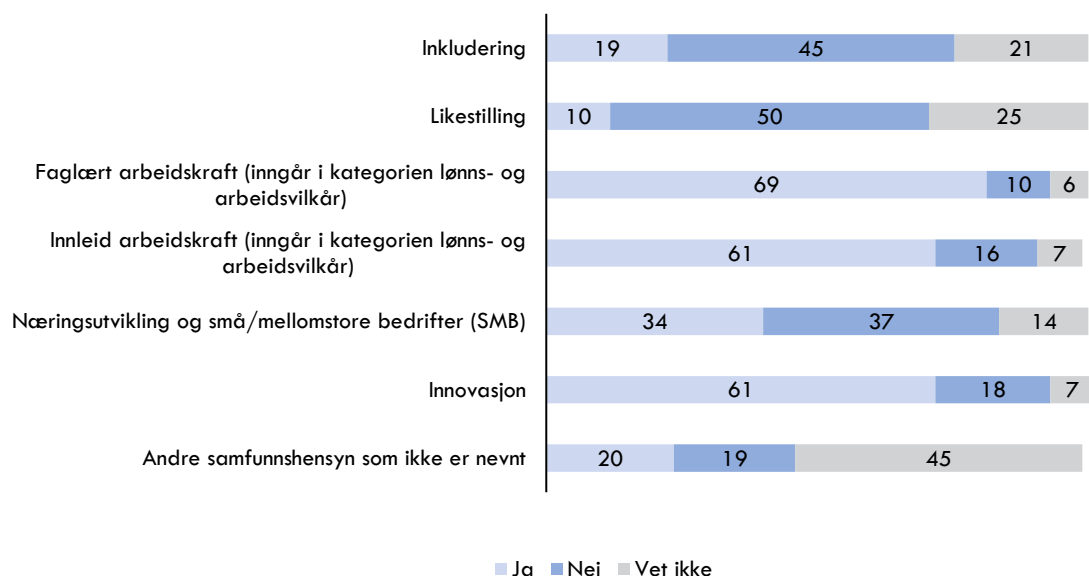
Respondentene ble også spurt om hvilke samfunnshensyn som har blitt mer eller mindre viktige i anskaffelsene de siste årene. Resultatene viser at flest respondenter svarer at klima- og miljøhensyn, bruk av lærlinger og lønns- og arbeidsvilkår i Norge er samfunnshensyn som i stor grad har blitt viktigere de siste årene. Det ser også ut til at menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land og universell utforming tillegges økende vekt, se Figur 8-4:

Figur 8-4: Har noen av de følgende hensynene blitt mer eller mindre viktige i deres anskaffelser de siste årene? (n=87)



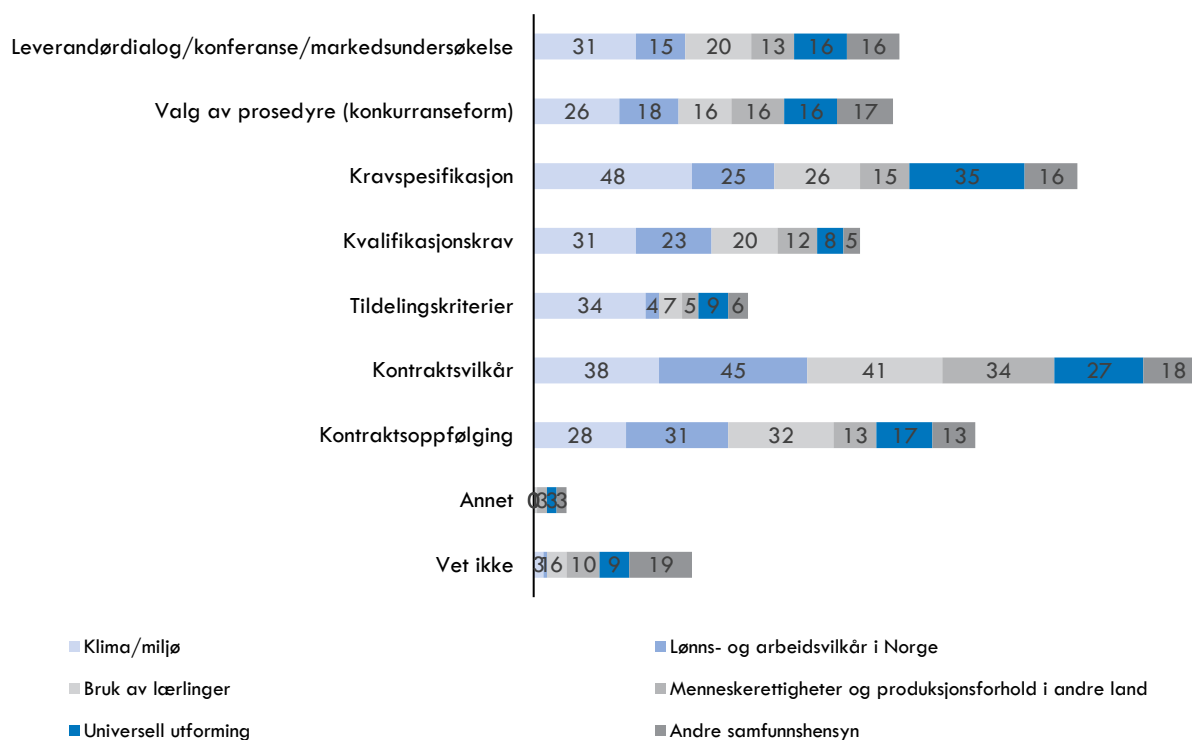
Respondentene ble også spurt om det er andre samfunnshensyn de har tatt i sine anskaffelser, og her oppgir respondentene at det er bruk av faglært og innleid arbeidskraft som sammen med innovasjon som i størst utstrekning tas hensyn til. Færre av respondentene svarer at de tar hensyn til næringsutvikling og små/mellomstore bedrifter, inkludering og likestilling. Resultatene er vist i Figur 8-5:

Figur 8-5: Hvilke andre samfunnshensyn har dere tatt i deres anskaffelser? (n=87)



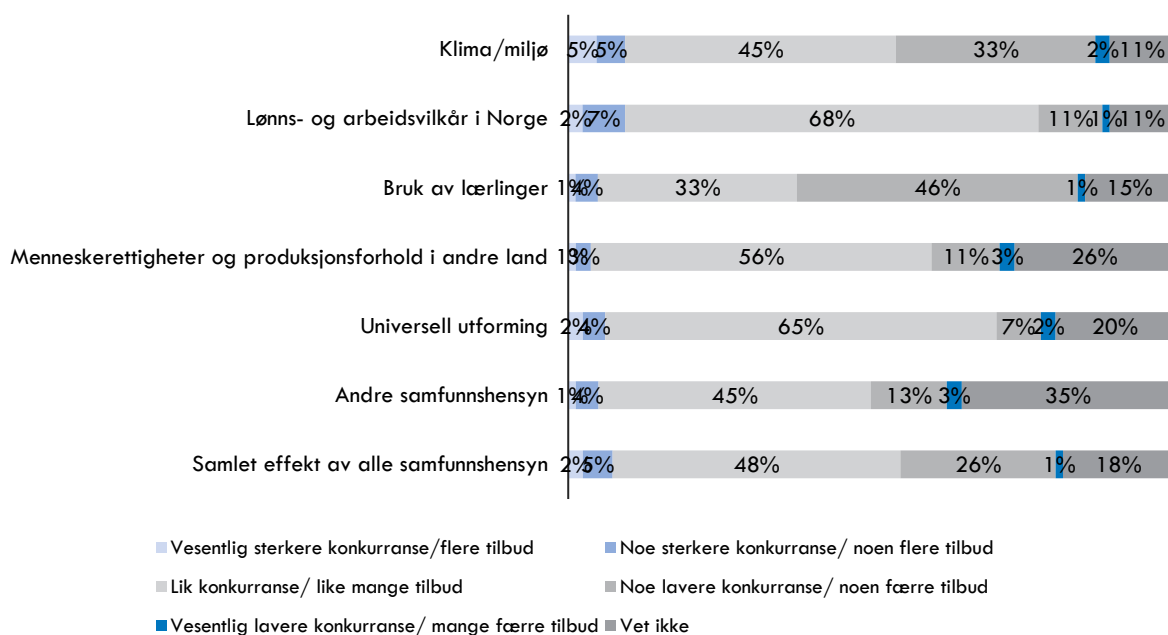
Videre ble respondentene spurt om hvordan de ulike samfunnshensynene ivaretas i anskaffelsesprosessen, se Figur 8-6:

Figur 8-6: Hvilke elementer i anskaffelsen benyttes for å ivareta samfunnshensyn? (n=87)



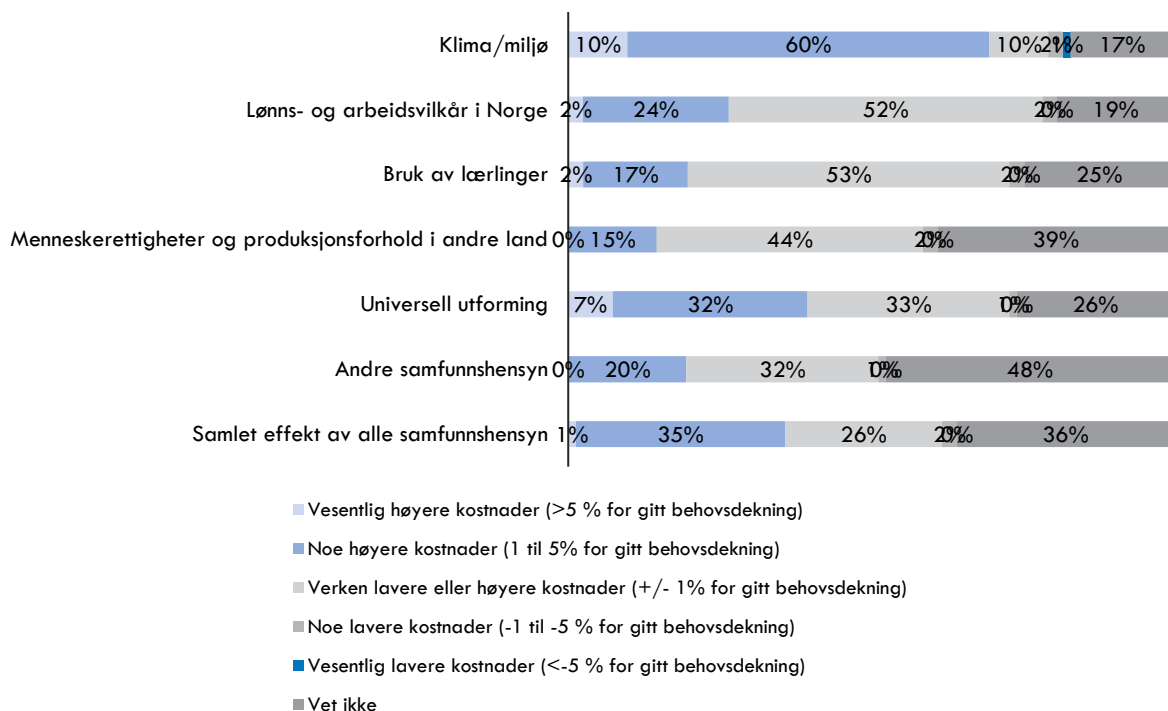
Undersøkelsen viser videre at hensyn til lærlinger og klima/miljø er hensynene som bidrar mest til lavere konkurranse eller færre tilbud. Innen klima- og miljøhensyn svarer 33 prosent av respondentene at hensyn til dette gir noe lavere konkurranse eller noen færre tilbud. Innen bruk av lærlinger er tilsvarende andel 46 prosent av respondentene, se Figur 8-7:

Figur 8-7: Hvilke konkurransevirkninger gir følgende samfunnshensyn i deres anskaffelser? (n=87)



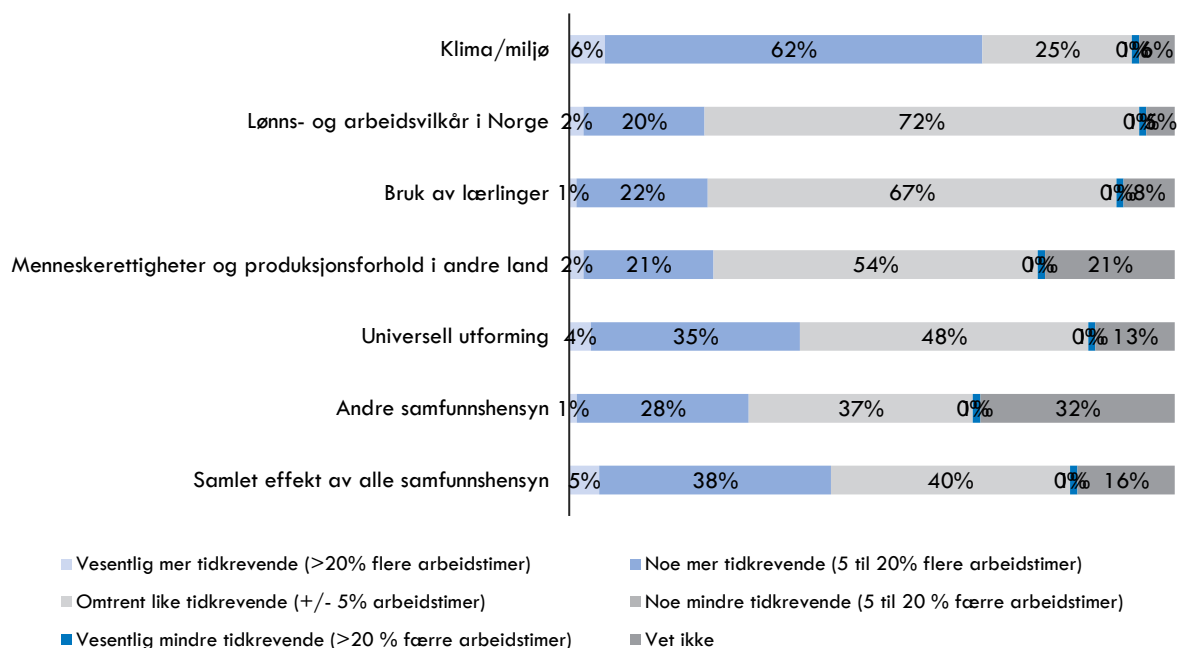
Miljø- og klimahensyn er også hensynet som virker å bidra til størst kostnadsvirkninger, se Figur 8-8:

Figur 8-8: Hvilke kostnadsvirkninger gir følgende samfunnshensyn i deres anskaffelser? (n=87)



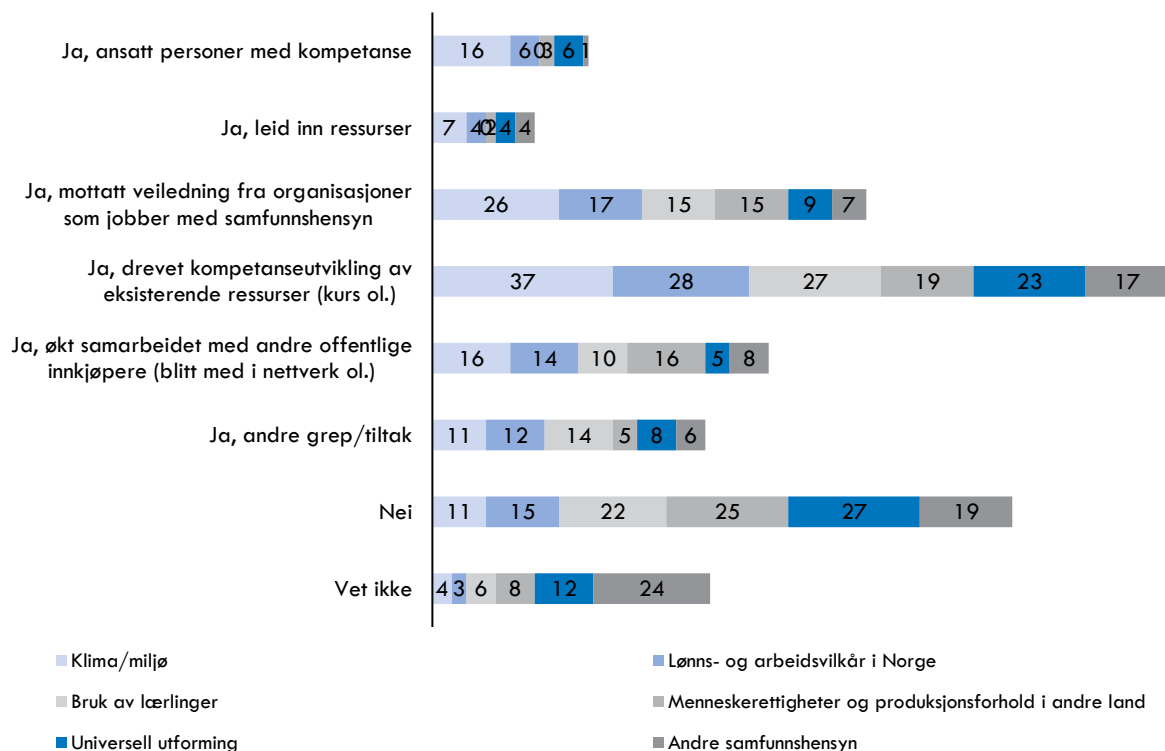
Å ivareta hensyn til klima og miljø oppfattes også som noe eller vesentlig mer tidkrevende av nesten 70 prosent av respondentene. Av de øvrige hensynene vurderer ca. 40 prosent at hensyn knyttet til universell utforming i noen eller vesentlig grad er tidkrevende, se Figur 8-9:

Figur 8-9: Er anskaffelsesprosesser der følgende samfunnshensyn tas mer eller mindre tidkrevende? (n=87)



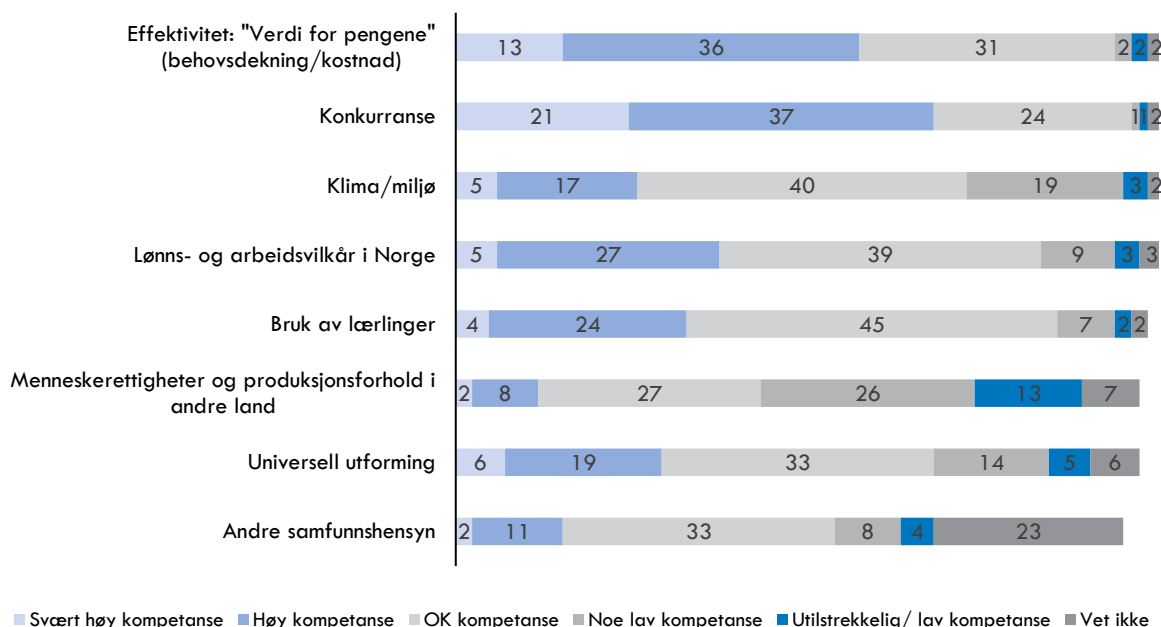
I tillegg til direkte transaksjonskostnader i form av tid i anskaffelsesprosessen gir nye samfunnshensyn indirekte transaksjonskostnader i form av tid og ressurser brukt på kompetanseutvikling, samarbeid og ansettelse/inneleie av nye medarbeidere for å øke oppdragsgivers kompetanse på de nye hensynene, se Figur 8-10:

Figur 8-10: Har dere gjort grep for å øke deres kompetanse på følgende samfunnshensyn? (n=87)



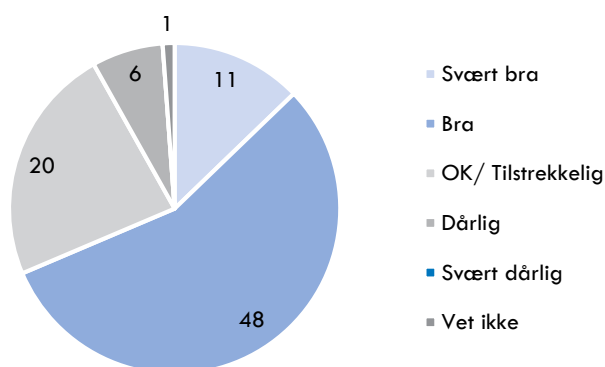
De fleste av respondentene oppgir at de har tilstrekkelig kompetansenivå til å ivareta de fleste hensynene, kanskje med unntak av menneskerettigheter og produksjonsforhold i andre land og til en viss grad klima og miljø og universell utforming. Resultatene er vist i Figur 8-11:

Figur 8-11: Har dere tilstrekkelig kompetanse til å ivareta følgende hensyn for offentlige anskaffelser på en god måte? (n=87)



Det avsluttende spørsmålet var i hvilken grad respondentene vurderer at virksomheten mestrer å balansere de ulike samfunnshensynene. Hele 70 prosent mener at man her gjør dette på en bra eller svært bra måte, mens kun 6 prosent mener at man er dårlige til å balansere disse hensynene. Resultatene er vist i Figur 8-12:

Figur 8-12: Hvor godt mestrer din virksomhet i dag å balansere de ulike målene for offentlige anskaffelser? (n=87)



8.3 Analyse av konkurransegrunnlag på Doffin 2017

Det nye regelverket for offentlige anskaffelser trådte i kraft 01.01.17. Her stilles det ytterligere forventninger om at det stilles krav til miljø og samfunnsansvar gjennom anskaffelsesprosessen. I loven for offentlige anskaffelser (LOA) er det flere samfunnshensyn enn tidligere som skal ivaretas, og i § 5 heter det at «(Disse) oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter».

I forskriften (FOA) er lovteksten ytterligere spesifisert i en rekke paragrafer. Disse dekker ulike deler av konkurransegrunnlaget, f.eks.:

- **FOA § 15-3. Merkeordninger**
Oppdragsgiveren kan kreve en bestemt merkeordning som dokumentasjon for at varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene har miljømessige, sosiale eller andre egenskaper som angitt i kravspesifikasjonene, tildelingskriteriene eller kontraktsvilkårene.
- **FOA § 18-1. Tildelingskriterier**
3 a) kvalitet, inkludert tekniske, estetiske og funksjonelle egenskaper, tilgjengelighet, universell utforming og miljømessige, sosiale og innovative egenskaper
- **FOA § 19-1. Kontraktsvilkår**
Oppdragsgiveren kan fastsette kontraktsvilkår, for eksempel om økonomi, innovasjon, miljø, sysselsetting og sosiale hensyn. Kontraktsvilkårene skal ha tilknytning til leveransen og fremgå av anskaffelsesdokumentene. Der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse.

Inventura har tidligere foretatt en kartlegging av konkurransegrunnlag kunngjort både i 2015 og 2016, og med den foreliggende analysen fra 2017 er det mulig å se noen trender, og i hvilken grad det nye lov- og regelverkets formål og hensikter blir etterlevd i praksis. Innledningsvis tar vi forbehold om at utvalgene i disse undersøkelsene er forskjellige. Hovedhensikten med dette vedlegget er å redegjøre for de funn vi har fra 2017.

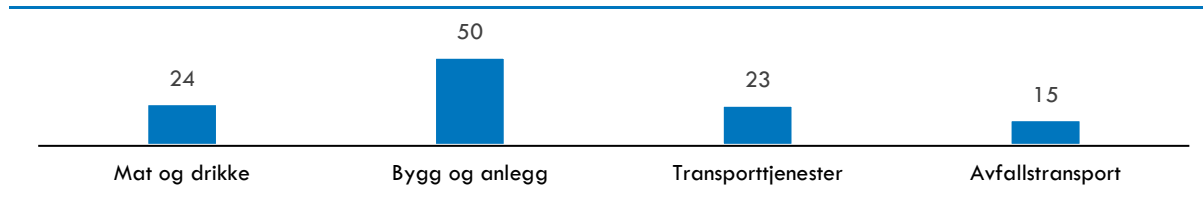
8.3.1 Metode og utvalg

I denne undersøkelsen ble det valgt ut fire hovedkategorier av anskaffelser, der vi har benyttet følgende CPV-koder, med anslag på andel av totalt antall konkurranser:

- Avfallstransport, CPV 90500000-90513300 (ca. 10%)
- Bygg og anlegg, CVP 44211100- 45500000 (svært stor kategori, andel ca. 5%)
- Mat og drikke, CPV 3221200, 15000000, 55500000 (ca. 25%)
- Transporttjenester, CPV 60000000- 60600000 (ca. 10%)

Vi har samlet inn dokumentasjon fra 112 konkurranser, som fordeler seg etter ulike kategorier som vist i Figur 8-13:²⁹

Figur 8-13: Antall konkurranser som er analysert etter kategorier (n=112), Doffin 2017



Til sammen utgjør dette kategorier som på ulike måter utfordrer virksomhetene som ønsker å ivareta samfunnshensyn. Vi har valgt en metodikk som er enkel i den forstand at den innebærer en telling av forekomsten av fastsatte søkeord innen hele utvalget på 112 konkurranser, og en mer detaljert kartlegging av noen færre ord i enkeltdokumentene per kategori. Kartlegging av søkeord har vært foretatt etter denne modellen vist i Tabell 8-2:

²⁹ For å kunne fullføre oppdraget innen avtalt tid- og ressursbruk har vi måttet velge bort de konkurransene som ligger publisert på KGV-verktøy som Mercell og Visma TendSign. Disse krever at vi kontakter oppdragsgiver for å få tilsendt all nødvendig dokumentasjon.

Tabell 8-2: Modell for kartlegging av søkeord

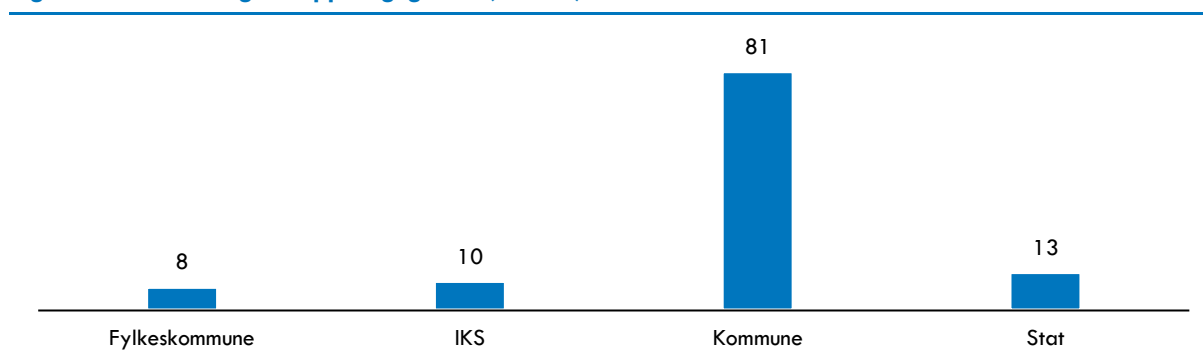
Søkeord:	Nr	Mappe:	Konkurransesgrunnlag (del 1)		Krav-spesifikasjon	Kontrakts-vilkår
		Ant forekomst totalt	Kvalifikasjons-krav	Tildelings-kriterium	Krav-spesifikasjon	Kontrakts-vilkår
14001	1	X	X			
sertifiser	2	X	X		X	
lærling	3	X	X			X
miljø	4			X (angi vekt i %)	X	X
pris	5			X (angi vekt i %)		
avfall	6	X			X	
klima	7	X			X	
grønt	8	X			X	
støy	9	X			X	
universel	10	X			X	
utslipp	11	X			X	X
ILO	12	X				X
etisk	13	X				X
menneskerett	14	X				X
lønns-	15	X				X
miljømerke		X				
CO2		X				
bærekraft		X				
skadelig		X				
fyrtårn		X				
fornybar		X				
EPD		X				
LCC		X				
dumping		X				

Anskaffelsene innen bygg og anlegg har den mest komplekse dokumentasjonen. Det er krevende å kartlegge forekomsten av aspekter og hensyn som inngår i alle de ulike anskaffelsesdokumentene, som ofte består av et stort antall dokumenter/filer som kan inneholde ulike krav og føringer. Med disse metodiske svakhetene tas det derfor forbehold om at en mer omfattende innhenting av et større utvalg anskaffelser og en mer detaljert kartlegging ville kunne gitt et mer eksakt bilde av status. Vår kartlegging er foretatt på et ganske overordnet nivå. Vi mener likevel at bildet som fremkommer i dette vedlegget gir gode indikasjoner på i hvilken grad aspekter og hensyn er ivarettatt, fordelt på de ulike elementene i anskaffelsen innen et relevant utvalg kategorier.

8.3.2 Sammensetning av konkurranser, forekomst av søkeord

Utvalget av konkurranser består hovedsakelig av kommunale konkurransegrunnlag, se Figur 8-14:

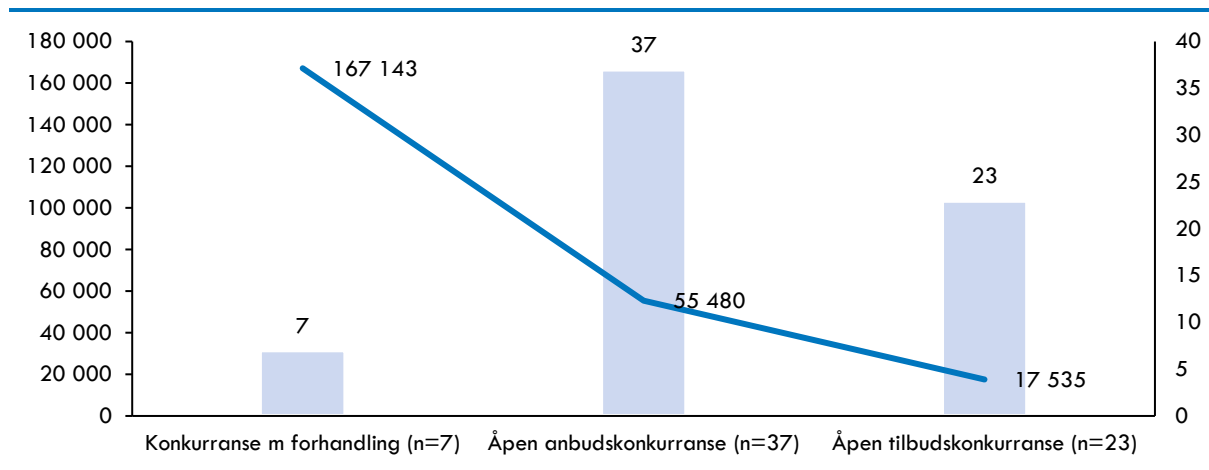
Figur 8-14: Fordeling av oppdragsgivere (n=112)



Det ser ut til at virksomhetene i stor grad holder seg til det som er kjent når det gjelder valg av prosedyrereform. Åpen anbuds- og tilbudskonkurranse utgjør 50 anskaffelser hver, mens konkurranse med forhandling utgjør 10 og begrenset prosedyre kun 2.

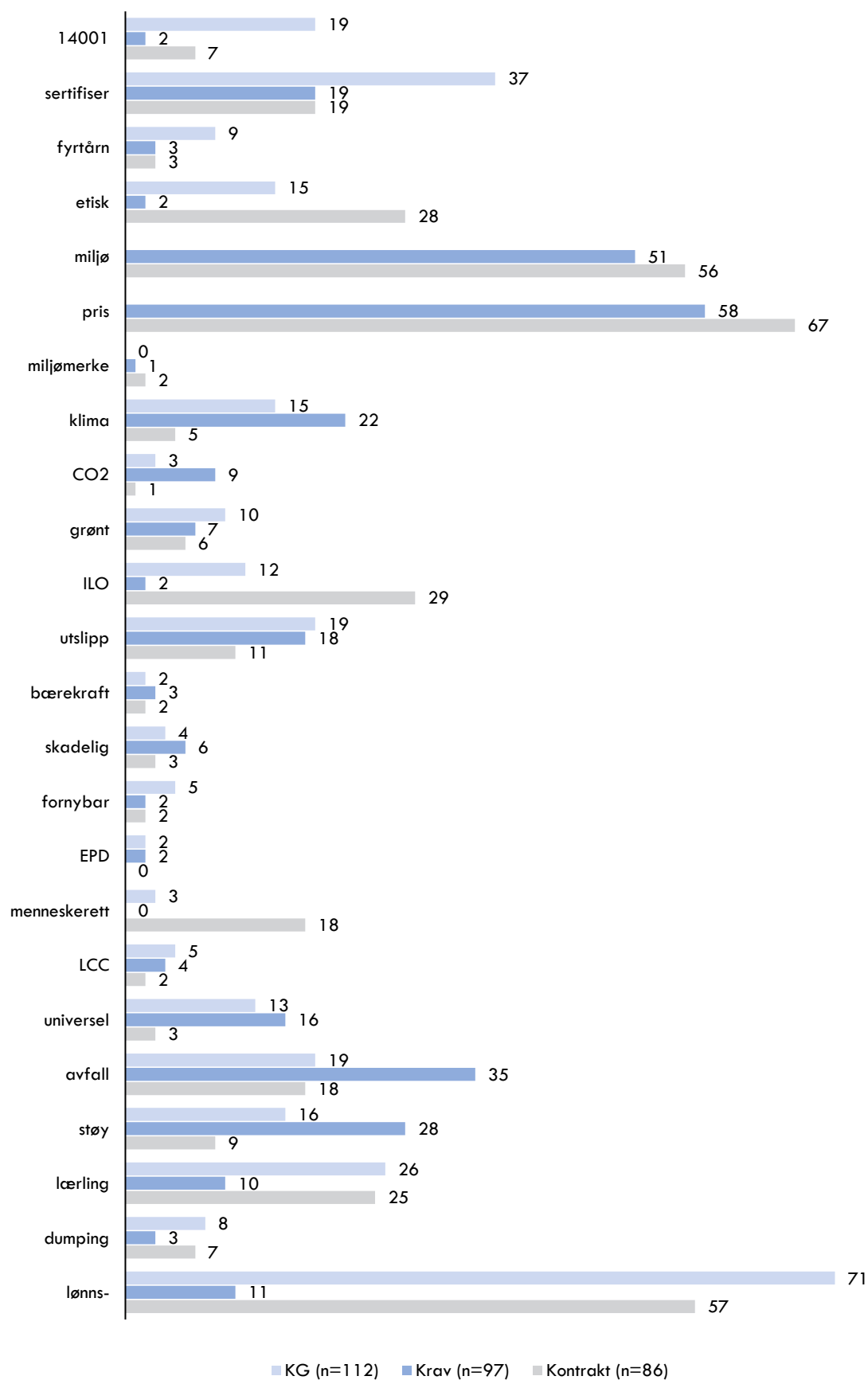
Av de som har angitt verdi på oppdraget (kun 67) ser fordelingen av disse etter gjennomsnittlig anslått verdi ut som vist i Figur 8-15 (verdi oppgitt i tusen kroner på skala til venstre):

Figur 8-15: Prosedyrereform og gjennomsnittlig verdi for analysert utvalg (n=67)



Som vi viser til i forrige avsnitt, ble det etablert et sett med søkeord som vi har indeksert forekomst av i dokumentene. Figur 8-16 viser forekomst av disse på hele utvalget fordelt på konkurransegrunnlag (KG, dvs del 1), kravspesifikasjoner og kontraktsvilkår:

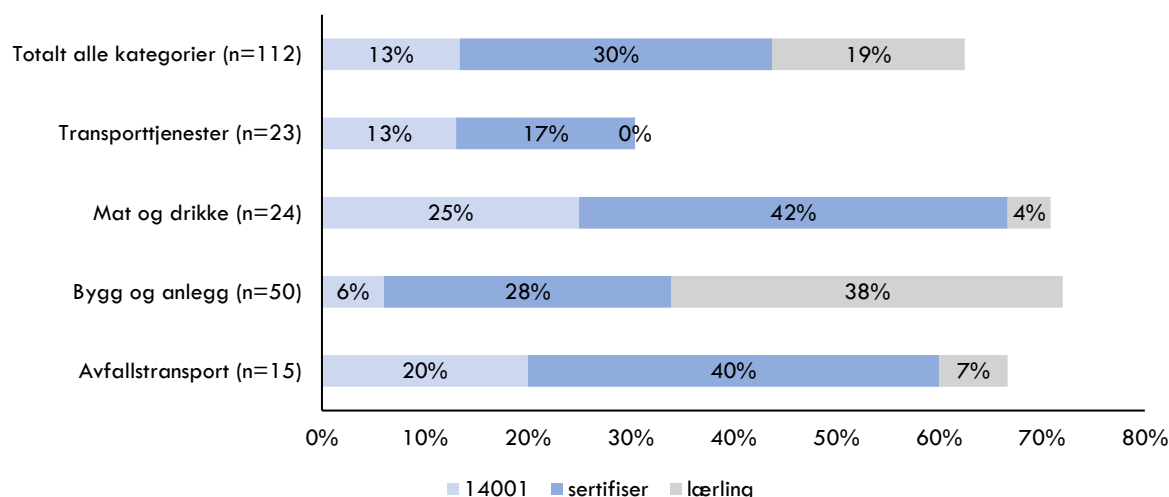
Figur 8-16: Forekomst av søkeord i analysert utvalg – anskaffelser innen bygg- og anlegg, mat og drikke, transporttjenester og avfallstransport (Doffin, 2017)



8.3.3 Funn av søkeord i anskaffelsesdokumentene pr kategori

Som vi har sett i spørreundersøkelsen benytter oppdragsgivere ulike elementer i anskaffelsen for å ivareta samfunnshensyn. I de neste figurene dokumenterer vi hvordan ulike krav og tildelingskriterier brukes i ulike typer anskaffelser.

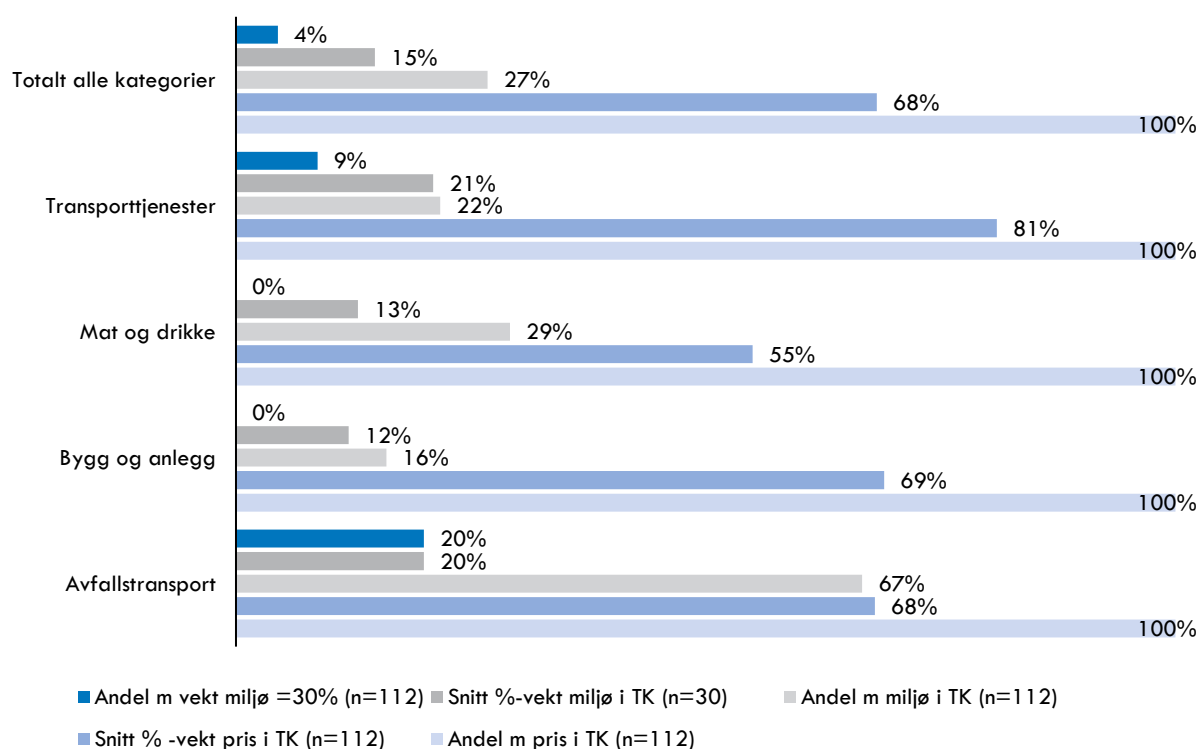
Figur 8-17: Kvalifikasjonskrav samlet (n=112)



Som vi ser er ulike kvalifikasjonskrav viktige i ulike typer anskaffelser. I bygg og anlegg prioriteres lærlingeordning, mens i mat/drikke og avfallstransport prioriteres at virksomheten er sertifisert. Generelt er det som ved tidligere undersøkelser relativt få som ber om at leverandøren har et miljøledelsessystem (14001).

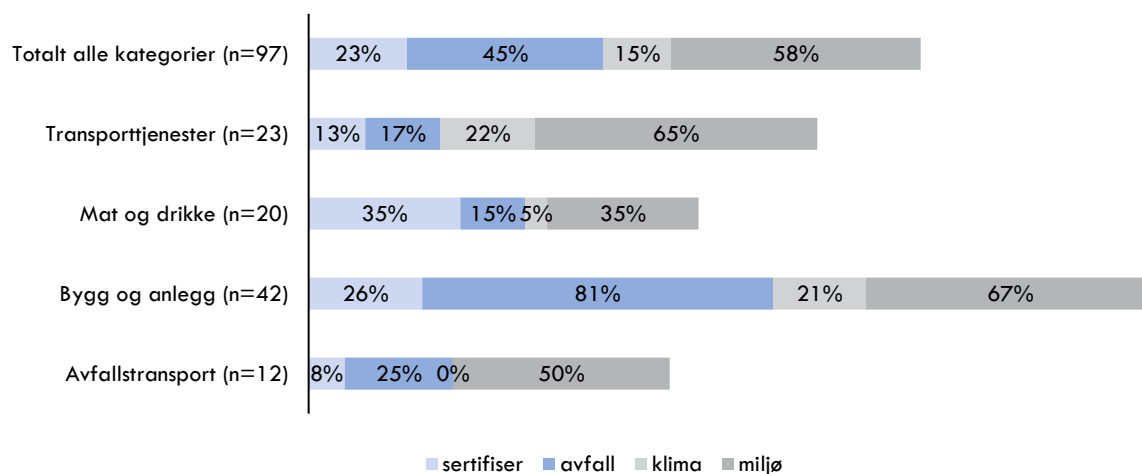
Når det gjelder utforming av tildelingskriterier skilles det ifølge FOA på hovedelementene pris og kvalitet. I sistnevnte kan det inngå en rekke underkriterier som går på service, oppdragsforståelse, kompetanse og responstider. Her inngår også kriteriet «miljø». Vi ser at svært få, kun 4 prosent, velger å vekte miljøhensyn med 30 prosent eller høyere. Vi har kun 4 forekomster på 30 prosent og én som vektet miljø med hele 40 prosent (en statlig oppdragsgiver som ber om tjenester innen avfallstransport). For øvrig er fordelingen mellom pris og miljø som vist i Figur 8-18:

Figur 8-18: Tildelingskriterier – vekting pris og miljø

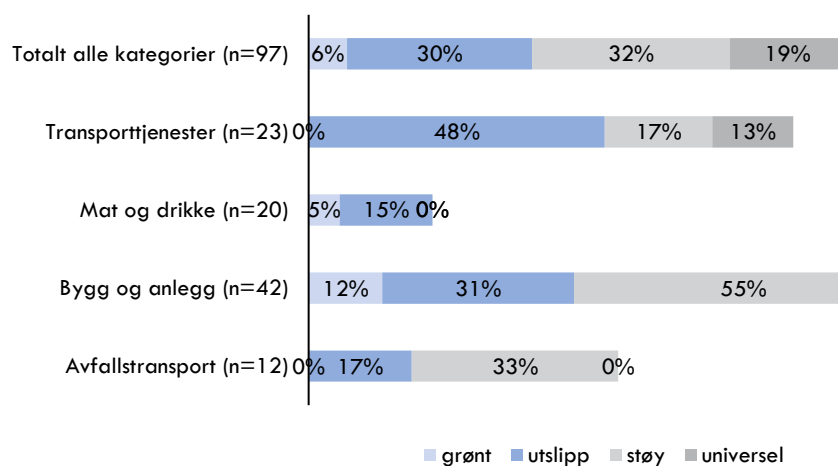


Miljø brukes i relativt liten grad som tildelingskriterium i bygg- og anleggsanskaffelser. Til gjengjeld stilles det i de fleste av disse anskaffelsene krav til miljø, se Figur 8-19:

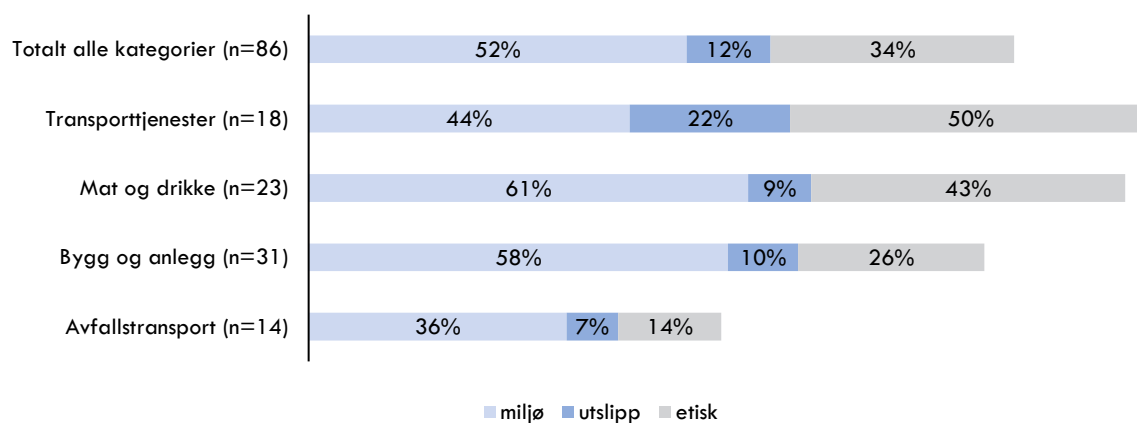
Figur 8-19: Kravspesifikasjoner del 1 samlet (n=97)



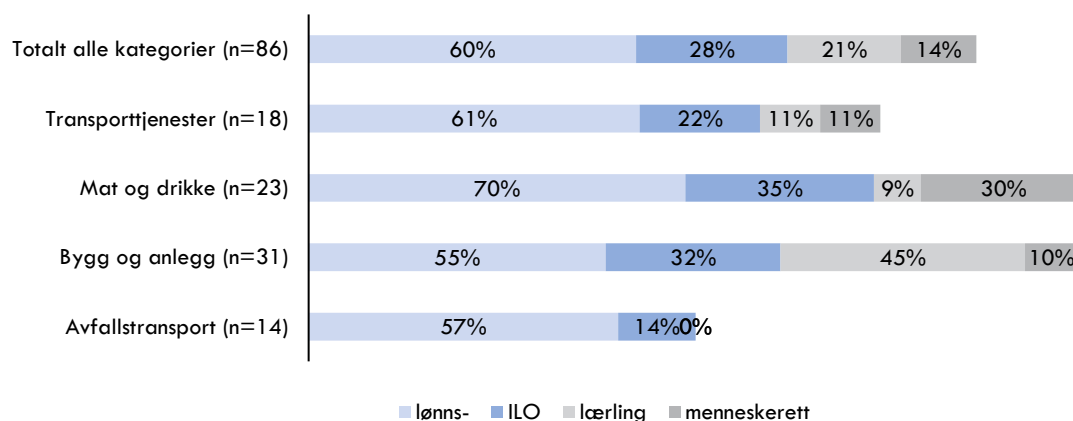
Figur 8-20: Kravspesifikasjoner del 2 samlet (n=97)



Figur 8-21: Kontraktsvilkår del 1 samlet (n=86)



Figur 8-22: Kontraktsvilkår del 2 samlet (n=86)



9. Referanser

- Aftenposten, 2017. www.aftenposten.no. [Internett]
Available at: <https://www.aftenposten.no/norge/i/woA5n/Prishopp-pa-biodrivstoff-Na-gar-transportkjempene-tilbake-til-fossil-diesel>
[Funnet 25 4 2018].
- Aftenposten, 2018. www.aftenposten.no. [Internett]
Available at: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/m6KXOI/Oslo-innforer-landets-strengeste-regler-mot-juks-og-sosial-dumping--utfordrer-Regjeringen-til-a-kopiere-dem>
[Funnet 12 4 2018].
- Andersen, R. K., Cappelen Bjøru, E., Toften, M. & Sletvold Øistad, B., 2017. *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet? - Fafo-rapport 2017:08*, Oslo: Fafo.
- Anskaffelsesforskriften, 2017. lovdata.no. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
[Funnet 12 4 2018].
- Anskaffelsesloven, 2017. *Anskaffelsesloven*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/NL/lov/2016-06-17-73/§5>
[Funnet 12 4 2018].
- Asplan Viak, 2014. *Klimafotavtrykk av offentlige anskaffelser*, Oslo: Asplan Viak.
- Bergen kommune, 2017. www.bergen.kommune.no. [Internett]
Available at: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/innkjop-konsern/9442/article-149759>
[Funnet 12 4 2018].
- Brodtkorb, J. M., 2017. www.nrk.no. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/ytring/mister-retten-til-a-jobbe-1.13759757>
[Funnet 30 April 2018].
- Brodtkorb, J. M., 2018. www.nrk.no. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/ytring/komikk-fra-norsk-naeringsforvaltning-1.14009196>
[Funnet 30 April 2018].
- Byggenceringens landsforening, 2018. www.bnl.no. [Internett]
Available at: <http://www.bnl.no/globalassets/bilder/power-point/byggenaringens-fremtidsbarometer-2018-2.mars.pdf>
[Funnet 12 4 2018].
- Byggmesteren.as, 2018. byggmesteren.as. [Internett]
Available at: <https://byggmesteren.as/2018/04/11/akerhus-ett-ledd-unna-oslomodellen/>
[Funnet 12 4 2018].
- Dagens Næringsliv, 2018. www.dn.no. [Internett]
Available at: <https://www.dn.no/nyheter/2018/04/24/1900/Arbeidsliv/mener-staten-bor-bruke-eier-og-innkjopsmakt-for-a-fa-flere-kvinnelige-ledere-i-naeringslivet>
[Funnet 25 5 2018].
- Dalhammar, C. & Leire, C., 2017. *Långsiktiga effekter av miljöanpassad upphandling*, Stockholm: Konkurrensverket.
- Difi og IEH, 2017. *Arbeidstaker- og menneskerettigheter i offentlig innkjøp*, Oslo: Difi.

- Difi, 2017. www.difi.no. [Internett]
Available at: https://www.difi.no/sites/difino/files/24.01.17-viktigste_endringer_i_regelverket.pdf
[Funnet 3 4 2018].
- Difi, 2018. www.difi.no. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/arbeidslivskriminalitet>
[Funnet 26 April 2018].
- Difi, 2018. www.difi.no. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/seriositetsbestemmelser-bygg-og-anleggskontrakter>
[Funnet 26 April 2018].
- Difi, 2018. www.difi.no. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/arbeidslivskriminalitet/hva-sier-regelverket/allmenngjoring-av-tariffavtaler-informasjons-og>
[Funnet 26 April 2018].
- Direktoratet for økonomistyring, 2014. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: DFØ.
- ElectronicsWatch, 2016. <http://electronicswatch.org>. [Internett]
Available at: http://electronicswatch.org/en/public-procurement-human-rights-due-diligence-a-case-study-of-the-swedish-county-councils-and-the-dell-computer-corporation-february-2016_2456642.pdf
[Funnet 18 4 2018].
- Fellesorganisasjonen, u.d. www.fo.no. [Internett]
Available at: <https://www.fo.no/uttalelser-fra-landsstyret/styrk-inkludering-i-arbeidslivet-article4076-310.html>
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet, 2018. www.regjeringen.no. [Internett]
Available at:
https://www.regjeringen.no/contentassets/184efa9b5f294e679e84ddb8d6251331/hoeringsnotat_mars2018.pdf
[Funnet 20 4 2018].
- Forvaltningsdatabasen, 2014. <http://www.nsd.uib.no>. [Internett]
Available at: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/etat>
[Funnet 3 4 2018].
- Grønn skattekommisjon, 2015. *Sett pris på miljøet*, Oslo: DSS.
- HR Prosjekt AS, 2017. *Universell utforming i offentlige anskaffelser*, Oslo: Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet.
- Inventura, 2015. *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*, Oslo: Difi.
- Inventura, 2016. *Veiledning i bærekraftige innkjøp av mat og drikke*. [Internett]
Available at: <https://drive.google.com/file/d/1nhSSrjA9bNumYmu1fBwcQOHwvwj4eJ4M/view>
[Funnet 11 4 2016].
- Klassekampen, 2018. www.klassekampen.no. [Internett]
Available at: <http://www.klassekampen.no/article/20180507/ARTICLE/180509980>
[Funnet 7 5 2018].
- Konkurrensverket, 2018. www.konkurrensverket.se. [Internett]
Available at: <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/>
[Funnet 3 4 2018].

Kunnskapsdepartementet, 2016. www.regjeringen.no. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-samfunnskontrakt/id2479670/>

[Funnet 12 4 2018].

Kunnskapsdepartementet, 2017. www.lovdata.no. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-12-17-1708>

[Funnet 24 5 2018].

Lundberg, S. & Marklund, P.-O., 2013. *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*, Stockholm: Finansdepartementet Sverige.

Lundberg, S. & Marklund, P.-O., 2015. Offentlig upphandling som miljöpolitisk styrmedel. *SNS Analys*, Juni.

Miljødirektoratet, 2015. *Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030. Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling*, Oslo: Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet, 2016. www.miljodirektoratet.no. [Internett]

Available at: http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/klima/CO2_kvoter/Klimakvoter_til_luftfart/Hvem-er-omfattet-av-EUs-kvotehandelsystem-for-luftfart/

[Funnet 8 5 2018].

Miljødirektoratet, 2018. www.miljodirektoratet.no. [Internett]

Available at: <http://www.miljostatus.no/klimakvoter>

[Funnet 6 4 2018].

Miljødirektoratet, 2018. www.miljodirektoratet.no. [Internett]

Available at: http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/klima/CO2_kvoter/

[Funnet 2 5 2018].

Miljødirektoratet, 2018. www.miljostatus.no. [Internett]

Available at: <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/>

[Funnet 5 4 2018].

Moss Dagblad, 2016. www.dagsavisen.no. [Internett]

Available at: <https://www.dagsavisen.no/moss/na-skal-bussene-bli-miljoennlige-1.773330>

[Funnet 12 4 2018].

NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*, Oslo: DSS.

Nærings- og fiskeridepartementet, 2015-2016. *Prop. 51 L (2015-2016). Lov om offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet, 2016. www.regjeringen.no. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-anskaffelsesregler/id2509306/>

[Funnet 3 4 2018].

Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. www.regjeringen.no. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>

[Funnet 3 4 2018].

Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. www.regjeringen.no. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>

[Funnet 12 4 2018].

Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. www.regjeringen.no. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser->

[/andre-kolonne/oppdeling-av-anskaffelser/id2518743/](#)
[Funnet 12 4 2018].

OECD, 2016. *Government at a glance*. [Internett]
Available at: <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-norway.pdf>
[Funnet 4 3 2018].

Oslo Economics, 2017. *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT og Miljødirektoratet.

Oslo kommune, 2018. www.oslo.kommune.no. [Internett]
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/for-leverandorer-til-oslo-kommune/oslomodellen/#gref>
[Funnet 3 4 2018].

Oslo kommune, 2018. www.oslo.kommune.no. [Internett]
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/for-leverandorer-til-oslo-kommune/oslomodellen/#gref>
[Funnet 12 4 2018].

PwC, 2011. *Public procurement in Europe*, Brüssel: EU-kommisjonen.

PwC, 2011. www.difi.no. [Internett]
Available at:
https://www.difi.no/sites/difino/files/17_parallellesesjon3_smartegrepforaaredueseranskaffelseskostnader-hvilkegrepkaninnkjopernegjore-ivarstrandpwc.pdf
[Funnet 10 4 2018].

PwC, 2014. *Oversikt over norske offentlige anskaffelser i perioden 2009-2012*, Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Regjeringen, 2017. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*, Oslo: Departementene.

Riksrevisjonen, 2016. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser - Dokument 3:14 (2015-2016)*, Oslo: Riksrevisjonen.

Samferdselsdepartementet, 2017. www.regjeringen.no. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/087954c97c8e47b7b2a733e350a25b4a/vd-tildelingsbrev-2018.pdf>
[Funnet 12 4 2018].

Samfunnsøkonomisk Analyse, 2017. *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet, rapport nr. 69-2017*, Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Sarpsborg Arbeiderblad, 2013. www.sa.no. [Internett]
Available at: <https://www.sa.no/lokale-nyheter/dette-er-ostfolds-busskonge/s/1-101-6733640>
[Funnet 26 4 2018].

Skein kommune, 2014. www.skien.kommune.no. [Internett]
Available at: <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skiensmodellen/>
[Funnet 12 4 2018].

Skien kommune, 2018. www.skien.kommune.no. [Internett]
Available at: <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skiensmodellen/>
[Funnet 3 4 2018].

SSB, 2005. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa91/kap5.pdf>
[Funnet 3 4 2018].

SSB, 2017. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/offinnkj>
[Funnet 3 4 2018].

SSB, 2018. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunetall>
[Funnet 3 4 2018].

TU, 2017. www.tu.no. [Internett]
Available at: <https://www.tu.no/artikler/regjeringen-ma-sluke-enda-en-kamel-tvinges-til-a-gi-miljobonus/414923>
[Funnet 12 4 2018].

TØI, 2016. *Utslipp fra kjøretøy med Euro-6 teknologi*. [Internett]
Available at: <https://www.toi.no/miljo-energi-og-teknologi/utslipp-fra-kjoretoy-med-euro-6-teknologi-article34160-1301.html>

UN Environment, 2017. *The Emissions Gap Report*, Nairobi: FN.

Upphandlingsmyndigheten, 2017. *Statistik om offentlig upphandling 2017*, Stockholm: Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten, 2018. www.upphandlingsmyndigheten.se. [Internett]
Available at: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/>
[Funnet 13 4 2018].

Utdanningsdirektoratet, 2018. www.udir.no. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/sokere-til-lareplass-og-godkjente-kontrakter/>
[Funnet 13 4 2018].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo