

Konsekvenser for kommunesektoren av å innføre prosedyreregler for innkjøp under de såkalte terskelverdiene

Norut Samfunnsforskning AS
PriceWaterhouse Coopers Consulting DA

1 FORORD

Med dette presenteres resultat av en undersøkelse om kommunenes innkjøpspraksis, bruk av og holdninger til såkalte ikke-innkjøpsfaglige kriterier. Undersøkelsen er blitt gjennomført som et samarbeid mellom Norut Samfunnsforskning AS i Tromsø og PricewaterhouseCoopers Consulting DA i Oslo. Førstnevnte har hatt hovedansvaret for spørreskjema-undersøkelsen, mens sistnevnte har hatt ansvaret for intervjuundersøkelsen.

Det samlede arbeidet er, som avtalt med Nærings- og handelsdepartementet, utført i løpet av tremånedersperioden 10.11.99-18.02.00. Gitt rammene for oppdraget har vi prioritert å samle inn og presentere data fra kommunene, for å kunne besvare de spørsmål som ble skissert i tilbudet. Analysen fokuserer på dagens praksis når det gjelder kommunenes innkjøp av varer og tjenester, samt kommunenes bruk av og holdninger til ikke-innkjøpsfaglige kriterier. I tillegg er dagens kontraheringspraksis skissert. Det omfattende datamaterialet er også godt egnet som grunnlag for dypere analyser enn de som foreligger i denne rapporten.

Arbeidet er gjort på oppdrag fra Nærings- og Handelsdepartementet, med støtte fra Kommunenes Sentralforbund. Sistnevnte har også bidratt med assistanse i utsendelsen av spørreskjema.

Vi vil få takke kommuner og fylkeskommuner som har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaet. Det var et omfattende og vanskelig skjema som antakelig har medført en god del arbeid. Vi vil også få takke de kommunene som stilte opp til personlige intervju. Til slutt vil vi takke Reidar E. Hanssen, som har registrert og kontrollert de store mengdene informasjon fra innkomne spørreskjema.

Tromsø/Oslo 18.02.2000

Margrethe Aanesen
Norut Samfunnsforskning AS

2 Sammendrag

Det er foretatt to undersøkelser for å kartlegge dagens situasjon med hensyn til kommunenes innkjøpspraksis for varer og tjenester, og bruk av og holdning til ikke-innkjøpsfaglige kriterier. Kontraheringspraksis er også delvis undersøkt. Den ene undersøkelsen ble gjort ved hjelp av spørreskjema, og her ble samtlige av landets kommuner og fylkeskommuner inkludert. Den andre ble foretatt ved hjelp av personlig intervju med 4 kommuner og 1 fylkeskommune.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at det er en positiv sammenheng mellom størrelsen på kommunene, målt i antall innbyggere, og hvor stor andel av innkjøpene sine de anskaffer etter innhenting av anbud/tilbud. Ved innføring av det nye regelverket er det de minste kommunene, dvs de med under 5.000 innbyggere, som vil få de største administrative konsekvensene. Dette går på at de enten må begynne å innhente anbud/tilbud ved sine innkjøp, eller øke den andelen av innkjøpene som blir gjort etter innhenting av anbud/tilbud betraktelig. Det første krever oppbygging av kompetanse på denne innkjøpsprosedyren, og gitt at innhenting av anbud/tilbud er mer ressurskrevende enn direkte kjøp, krever begge deler økte finansielle og menneskelige ressurser. Dette behovet vil imidlertid kunne begrenses i den grad disse kommunene inngår samarbeid med fylkeskommunen eller andre kommuner om de innkjøpene som gjøres på grunnlag av anbud/tilbud. Mellom 60-77% av kommunene med under 5.000 innbyggere oppgir at de vil gjøre dette dersom det nye regelverket blir innført.

For kommuner med mellom 5.000-20.000 innbyggere vil de administrative konsekvensene bli mindre, fordi det er færre kommuner som oppgir at de enten må begynne å innhente anbud/tilbud ved sine innkjøp, eller øke den andelen av innkjøpene som blir gjort etter innhenting av anbud/tilbud betraktelig. På den andre siden oppgir disse kommunene at de i større grad vil løse dette problemet ved å selv foreta flere kjøp etter innhenting av anbud/tilbud og styrke egen innkjøps-funksjon. De største kommunene vil ikke få noen administrative konsekvenser av betydning.

Når det gjelder bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier er det skatteattest som er det mest brukte kriteriet, mens krav om lærlingordning er det minst brukte. Dette gjelder både for alle kommuner sett under ett, og innenfor hver kommunegruppe unntatt den minste. Her er det HMS-krav som er mest brukt. Det er videre disse kravene som blir henholdsvis mest og minst aktivt brukt, og som kommunene oppgir som mest og minst viktig å kunne ha anledning til å stille i sin anskaffelsesprosess.

Til tross for at det bare er 25% av kommunene som oppgir at de mener at det er viktig å kunne bruke krav om lærlingordning i innkjøpsprosessen, er det 35% som mener at det er viktig å kunne stille dette kravet, selv om det kommer i konflikt med EØS-reglementet. Når det gjelder kravet om antikontraktør-virksomhet er det 56% som mener at det er viktig å kunne stille dette kravet i innkjøpsprosessen, men bare 25% som mener det bør opprettholdes dersom det kommer i konflikt med EØS-regelverket.

Datagrunnlaget viser at samtlige kommuner som har foretatt en omlegging fra direkte kjøp til bruk av innhenting av anbud/tilbud for en eller flere vare- og tjenestegrupper, har hatt en netto innsparing. På mikronivå er det altså en økonomisk gevinst ved en slik omlegging, noe som kan indikere en økonomisk gevinst ved innføring av det nye regelverket, gjort at det fører til at en større andel av innkjøpene blir gjort etter innhenting av anbud/tilbud. På makronivå vil vi måtte trekke inn kostnader knyttet til opplæring i å bruke anbud, som antakelig ikke er tatt med i den enkelte kommunes beregning, samt kostnader knyttet til det å sette seg inn i det nye regelverket. Det må foretas en drøfting av i hvilken grad disse kostnadene går utover de oppgitte netto innsparingene for å kunne si noe om samfunnsøkonomiske effekter av innføring av det nye regelverket.

Intervjuundersøkelsen har innbefattet Bergen, Trondheim, Rana og Fjell kommuner samt Buskerud fylkeskommune. I sum viser intervjuundersøkelsen at innføring av nytt lovverk kun vil føre til mindre konsekvenser for disse. Hovedårsaken er at disse allerede i dag har et regelverk som samsvarer på mange områder med forslag til nytt lovverk.

3 Bakgrunn og innhold

3.1 Bakgrunn

Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) la i Odelstings-proposisjon (Ot.prp.) nr.71 (1998-99) "Lov om offentlige anskaffelser" fram forslag til ny lov til erstatning for lov av 27.november 1992 nr.116 om offentlige anskaffelser. Proposisjonen bygget på utredningen til Tronslienutvalget, som er presentert i NOU 1997:21, samt høringsuttalelsene til denne. I proposisjonen la NHD ikke opp til å inkludere kommunale anskaffelser under terskelverdiene 1Terskelverdiene i EØS-regelverket, som er 1,6 mill kr for kjøp av varer og tjenester, og 40 mill kr for kontrahering av bygg og anleggsprosjekt.. Derimot ble det lagt opp til en dialog med de berørte parter for å vurdere konsekvensene av å inkludere kommunesektoren i sin helhet i regelverket for offentlige anskaffelser.

I forbindelse med behandlinga av saken i Stortinget kom Næringskomiteen med følgende uttalelse:

".... Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet og Høgre, er likevel samd med Regjeringa i at ein vanskeleg kan konkludera med å inkludera kommune-sektoren under terskelverdiane nå, og støttar at det vert sett i gang eit samarbeid med kommunesektoren for å vurdere konsekvensane av å inkludera kommunesektoren i sin heilskap i regelverket."

NHD, i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS), ønsker å få gjennomført en grundig konsekvensanalyse av virkninger på kommunesektoren av å inkludere kommunale anskaffelser under EØS-terskelverdiene i ett felles regelverk. Det som ønskes analysert er eventuelle kostnader, mulige innsparinger og andre konsekvenser knyttet til en eventuell omlegging av kommunenes innkjøpspraksis som følge av det nye regelverket. Dette gjelder både for hver kommune for seg, og for samfunnet som helhet. Videre er det fokusert på bruken av såkalte ikke-innkjøpsfaglige innkjøpskriterier i dagens innkjøpspraksis, og hvor

viktig det er for kommunesektoren å fortsatt kunne bruke slike kriterier ved valg av leverandører.

Dette er bakgrunnen for denne rapporten.

3.2 Innhold

I sin forespørsel ønsket NHD/KS å få belyst følgende spørsmål:

Administrative konsekvenser

- I hvilken grad innføring av det nye lovverket betyr at kommunene/fylkeskommunene må profesjonalisere sine innkjøp. Med det menes at de må ansette egne innkjøpsansvarlige, opprettelse av fulltidsstillinger, flere deltidsstillinger, etc.
- Om innføring av den nye loven påvirker ansvars- og arbeidsdelinga mellom politikere og administrasjonen
- Om det vil medføre større grad av sentralisering av innkjøpsfunksjonen, fra etatene til en sentral innkjøpsenhet.
- Om endringene vil slå forskjellig ut alt etter størrelse på kommunen/fylkeskommunen
- I hvilken grad kommunene/fylkeskommunene har formalisert og profesjonalisert innkjøpsfunksjonen i dag (f eks har egen innkjøpsinstruks).

Politiske konsekvenser

- I hvilken grad har kommunene/fylkeskommunene klausuler i anskaffelsesinstruksen sin som går på samfunnsmessige (ikke-innkjøpsfaglige) hensyn, og hvem er det som har tatt initiativet til å få med disse klausulene
- Hvordan er holdningen til å inkludere slike hensyn i anskaffelsesinstruksen
- Foreligger det næringspolitiske interesser og driver kommunene/fylkeskommunene aktiv leverandørutvikling. Vil den nye loven legge noen begrensninger på dette?
- Foreligger det føringer for lokal preferanse
- Vil den nye loven påvirke kommunene/ fylkeskommunenes ønske om selv å produsere tjenester

Økonomiske konsekvenser

- Hvor mye kan forventes av økonomiske innsparinger som følge av den nye loven
- Hvordan vil den nye loven påvirke kostnadsbildet for anskaffelsesvirksomheten i kommuner/fylkeskommuner (vil f eks økte kostnader i forbindelse med økt bruk av anbud/tilbud overgå innsparingene eller omvendt?).
- Vil nytt regelverk hemme utøvelsen av ressurseffektiv forsyningsstrategi

Framgangsmåte

Som framgangsmåte har vi valgt å først gi en presentasjon av dagens innkjøpspraksis i kommunesektoren. Deretter stiller vi spørsmål om i hvilken grad kommunene regner med at denne må endres dersom det nye regelverket innføres. Det gjøres separat for administrative/økonomiske konsekvenser og for politiske konsekvenser. Utfra en sammenligning av før-tilstand og den antatte etter-tilstanden vil vi under den økonomisk/administrative delen dele kommunene inn i 4 kategorier.

Kategori 1:

Kommuner som ikke regner med å måtte øke sin bruk av tilbud/andud i innkjøp av varer og tjenester. Dette er enten kommuner som i dag bruker tilbud/andud på en stor del av innkjøpene sine slik at prosessen er kjent for dem, eller kommuner med så små innkjøp at de ingen av dem vil bli berørt av det nye regelverket. I begge tilfeller er det slik at en innføring av det nye regelverket ikke vil kreve verken at ny kunnskap på bruk av tilbud/andud bygges opp eller at innkjøpsstaben må utvides betydelig.

Kategori 2:

Kommuner som regner med å måtte øke sin bruk av andud med opp til 50% (i verdi av totale innkjøp av varer og tjenester). Dette er også kommuner som i dag bruker tilbud/andud i utstrakt grad. Det betyr at prosessen er kjent for dem. Det nye regelverket vil dermed ikke medføre at de trenger å bygge opp ny kompetanse på dette området, men det er mulig at de må utvide innkjøpsavdelingen noe som følge av økt bruk av tilbud/andud.

Kategori 3:

Kommuner som i dag i liten grad bruker tilbud/andud, og som må øke sin bruk av dette betraktelig dersom det nye regelverket blir innført. Dette er kommuner som har en viss erfaring i å bruke tilbud/andud, men som høyst sannsynlig må utvide både kompetanse på bruk av tilbud/andud og antall personer som driver med innkjøp dersom det nye regelverket blir innført.

Kategori 4:

Kommuner som per i dag ikke benytter tilbud/andud på sine innkjøp av varer og tjenester i det hele tatt, men som oppgir at de regner med å måtte bruke dette dersom det nye regelverket blir innført. Disse kommunene må dermed både skaffe seg kompetanse på bruken av tilbud/andud og antakelig øke antall personer som jobber med innkjøp.

Vi har ikke skilt mellom innkjøp av varer og tjenester i skjemaet når vi spør etter hvor stor andel kommunene regner med å måtte kjøpe inn etter tilbud/andud dersom det nye regelverket blir innført. Da de fleste spørsmålene er spesifisert rundt innkjøp av varer og tjenester, har vi valgt å tolke svargivinga på spørsmålet til å gjelde kjøp av varer og tjenester. Det betyr at kommunene blir kategorisert utfra disse innkjøpene, og ikke på grunnlag av sine kontraheringer av bygg og anleggsprosjekt.

Under administrative konsekvenser er hovedspørsmålet i hvilken grad kommunesektoren må legge om sin innkjøps-praksis som følge av det nye regelverket. Det er for kommuner i kategori 3 og 4 disse konsekvensene vil bli størst. På grunnlag av resultat fra tidligere utredninger (Andersen og Lunde 1996, Andersen 1998) kan en framsette en arbeidshypotese om at dette hovedsakelige er mellomstore kommuner (målt i størrelsen på innkjøp av varer og tjenester). De kommunene med store innkjøp av varer og tjenester, både i antall og verdi, vil antakelig allerede ha erfaring med innkjøp over terskel-verdiene i EØS-regelverket, og av den grunn være vel kjent med bruk av andud. De kommunene med få og små innkjøp vil kunne komme under terskelverdien også i det nye regelverket, og på den måten unngå bruken av andud i særlig grad. Dette er kommuner i kategori 1. Den sammenhengen vi antar eksisterer er at desto større en kommune/fylkeskommune sine samlede innkjøp av varer og tjenester

nominelt sett er, jo større er den relative bruken av anbud og tilbud ved valg av leverandør, og jo mer kritisk er en til bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier ved valg av leverandør.

Omfanget av konsekvensene avgjøres imidlertid av hvordan omlegginga foregår. Dersom den foregår ved at hver enkelt kommune i kategori 3 og 4, som får økt sin bruk av anbud, bygger opp eller profesjonaliserer egne innkjøpsavdelinger, kan konsekvensene, målt i nominelle verdier, bli en betydelig økning i kostnader forbundet med innkjøp. I motsatt ytterkant har vi situasjonen der disse kommunene enten hefter seg på avtaler inngått av fylkeskommunen eller går sammen med hverandre om innkjøp over kr.200.000. Da kan en i stor grad bruke den kompetansen som alt finnes på innkjøpsida i fylkeskommunen eller større kommuner, eller bygge opp et fåtall sentrale innkjøpsavdelinger. På den måten kan en minimalisere de nominelle kostnadene forbundet ved omlegginga av innkjøps-praksisen. Ved å stille spørsmål om hvordan kommunene tror de vil komme til å reagere på en innføring av det nye regelverket når det gjelder organisering av innkjøpene, vil vi kunne få en indikasjon på hvor omfattende de administrative endringene vil kunne bli.

Under politiske konsekvenser er det vesentlige spørsmålet i hvilken grad kommunesektoren per i dag gjør bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier når de velger leverandører. De viktigste eksemplene på slike kriterier er krav om miljøhensyn, Helse-Miljø-Sikkerhet (HMS) krav, bruk av skatteattest, krav om lærlingordning og krav om antikontraktørklausul (dvs at leverandører ikke skal hyre inn ikke-fast ansatt arbeidskraft for å gjennomføre byggeoppdrag eller bruke eksterne enkelt-mannsforetak. De tre første typene krav er ikke i strid med EØS-regelverket, og vil kunne brukes på alle typer innkjøp, uansett beløpsgrense. Når det gjelder de to sistnevnte kravene kan disse ikke uten videre stilles ved innkjøp som faller inn under EØS-regelverket. Det er derfor av stor interesse å få informasjon om i hvilken grad disse kravene brukes ved anskaffelser innenfor kommunesektoren i dag, og hvor viktig det er for enhetene her å fortsatt kunne bruke disse ved valg av leverandører. På den ene siden er det en fordel for håndtering av regelverket for offentlige anskaffelser at det er mest mulig likt uansett størrelse på anskaffelsen. Det tilsier at regelverket for anskaffelser under EØS-terskelverdiene (det nasjonale regelverket) bør være mest mulig likt EØS-regelverket. På den andre siden kan det være lokale forhold som tilsier at f eks hensyn til lærlingeplasser og forholdene innen bygg og anleggsnæringa er viktig å kunne stille. Når det gjelder sistnevnte skulle en imidlertid tro at nettopp i en lokal kontekst vil det kunne være viktig at større entreprenører kan gjøre bruk av lokale enkeltmannsforetak som underleverandører. Det betyr at det ikke burde være ønskelig med en streng antikontraktørklausul.

Et annet aspekt under politiske konsekvenser som skal vurderes er om ressurseffektive forsyningsstrategier vil bli hemmet eller ødelagt ved en innføring av regelverket. Med en ressurseffektiv forsyningsstrategi vil vi her forstå en avtale mellom kommunen og en leverandør om fast leveranse av en (eller flere) varer/tjenester der kombinasjonen av pris og kvaliteter fastsatt i avtalen gjør at denne avtalen samlet sett, og over tid, gir kommunen større nytte enn det noen annen leverandør kan tilby, selv om denne hadde tilbudt lavere pris. En er opptatt av at regelverket for innkjøp under EØS-terskel-verdiene ikke skal hindre kommunesektoren i å velge slike avtaler, noe som avhenger av hvilke kriterier som tillates brukt ved avgjørelsen av en anbudskonkurranse. Her er det opplagt at flere kriterier enn pris må være gyldige.

De potensielle økonomiske konsekvensene av å innføre regelverket er tosidige. På den ene siden vil det medføre kostnader for kommunene å gjennomføre innhenting av anbud/tilbud ved innkjøp. Dette gjelder særlig for de kommunene som ikke i det hele tatt, eller bare i liten

grad har brukt anbud/tilbud tidligere. Kostnadene vil for det første være knyttet til det å gjennomføre anbudsutlysningen og velge leverandør. For det andre er det kostnader knyttet til opplæring i bruk av innhenting av anbud/tilbud som innkjøpsprinsipp. Dette kan ses på som ekstrakostnader som skyldes manglende erfaring. Slike kostnader vil bare være aktuelle for kommuner som ikke i det hele tatt eller i svært liten grad har brukt anbud som innkjøpsprinsipp tidligere. Prosesskostnadene vil imidlertid kunne avta noe over tid når denne arbeidsformen formaliseres og profesjonaliseres.

Det antas også at det vil være fordeler ved bruk av innhenting av anbud/tilbud, og disse kvantifiseres som reduserte priser på varer og tjenester. Argumentene for at anbud vil gi lavere priser er for det første at det fører til at flere potensielle leverandører konkurrerer om oppdraget, i motsetning til bruk av faste leverandører, der den faste leverandøren vil få en tilnærmet monopolstilling. I den helt grunnleggende mikro-økonomiske teorien vises det at en monopolsituasjon (nesten) alltid vil gi høyere priser enn en situasjon med konkurranse. Det andre argumentet henger tett sammen med det første. Det går på at sannsynligheten for at kommunen vil gjøre innkjøpene sine hos den mest effektive leverandøren (den som kan levere de ønskede varene til lavest priser) vil være større desto flere potensielle leverandører det finnes. På den andre siden vil det å delta i anbudskonkurranse medføre utgifter for leverandørene. Slike utgifter vil de kunne velte over i prisene, som dermed vil bli høyere enn om leverandørene ikke hadde slike kostnader, eller dekket dem på andre måter. I vår sammenheng er det nettoeffekten som er av interesse, dvs forskjellen mellom reduserte priser på varer og tjenester som følge av større konkurranse og økt profesjonisme, og økte prosesskostnader som følge av selve anbudsprosedyren.

Til å belyse spørsmålene nevnt innenfor de tre kategoriene ovenfor er det nødvendig å samle inn informasjon fra kommuner og fylkeskommuner. Vi har valgt å gjøre denne innsamlinga todelt:

- 1: en postal spørreskjemaundersøkelse
- 2: en personlig intervjuundersøkelse

Spørreskjema er vedlagt i appendix 1, og intervjuguide i appendix 2.

4 Presentasjon av undersøkelsene

4.1 Spørreskjemaundersøkelsen

Det ble utarbeidet et spørreskjema bestående av 5 deler. Disse 5 delene er [2](#)Se vedlegg 1 for spørreskjema.:

- A. bakgrunnsopplysninger
- B. anskaffelsespraksis og faktiske endringer i denne
- C. bruk av anskaffelsesinstruks og ikke-innkjøpsfaglige hensyn
- D. målsettinger, måloppnåelse og planlagte endringer
- E. forventede endringer i anskaffelsesrutiner og -kostnader

Delene B, C og E er de mest sentrale i undersøkelsen, og de som hovedsakelig skal gi input til å besvare spørsmålene stilt i avsnitt 1.2.

Skjemaet ble ferdigstilt i løpet av uke 49, og sendt ut i uke 50 (15.12.99). I løpet av desember -99 var det svært liten respons på skjemaene, både i form av telefonhenvendelser og innkomne skjema. Etter nyttår begynte det å komme inn noen utfylte skjema. Samtidig kom det en rekke telefoner fra "skjemaansvarlige" som hadde problem med å holde svarfristen, som var satt til 10.01.00. Disse fikk utsettelse til 31.01.00. Da første svarfrist var gått ut, var det kommet inn vel 70 skjema. NHD, KS og NORUT ble da enige om at det skulle foretas en purrerunde. Nye skjema ble sendt ut 14.01.00, til alle kommuner som til da ikke hadde returnert det første skjemaet i utfylt stand. Svarfristen ble satt til 31.01.00.

Det kom en rekke henvendelser fra "skjemaansvarlige" i kommuner og fylkeskommuner angående presisering av noen spørsmål. I første rekke gjaldt det spørsmål 4. Vi valgte å presisere at det vi ønsket svar på var samlede innkjøp innenfor rammeavtalene, der slike fantes, og eller samlede enkelt-innkjøp, der rammeavtaler ikke fantes. Dette ble presisert på skjemaet som ble sendt ut i purrerunden. I det opprinnelige skjemaet hadde to ulike spørsmål fått nummer 26, dette ble også rettet opp i purrerundeskjemaet, ved å gi dem henholdsvis tillegget A og B.

Da fristen i purrerunden var gått ut var det kommet inn rundt 120 svar. Samtidig fikk vi ved svarfristen i purrerunden henvendelse fra representanter fra flere kommuner som sa at svarskjema fra dem ville komme i løpet av de nærmeste dagene. Dette førte til at datainnsamlinga ble avsluttet mandag 11.02.00. Skjema som er kommet inn etter dette er ikke tatt med i databehandlinga. I tillegg har vi fått henvendelser per telefon eller per post fra representanter fra 7 kommuner som har oppgitt at de ikke ønsker å delta i undersøkelsen.

Svarmaterialet

Da datainnsamlinga ble avsluttet var det kommet inn 141 helt og delvis utfylte skjema. Av de innkomne skjemaene er 2 så ufullstendig fylt ut at det ikke var mulig å bruke det i databearbeidinga. De resultat som presenteres i denne rapporten bygger dermed på 139 innkomne og tilstrekkelig utfylte skjema. Populasjonen består av alle kommuner og fylkeskommuner i landet, til sammen 454. Samlet sett har vi dermed en svarprosent på vel 30. Av de 139 behandlede skjemaene kommer 15 skjema fra fylkeskommuner, noe som gir en svarprosent på tilnærmet 80, og 124 skjema fra kommuner, som gir en svarprosent på 28,5.

Spørreskjemaet er omfattende og med spørsmål som til dels krever mye bakgrunnsinformasjon. Dette har ført til at mange av respondentene har brukt skjønn i utfyllinga av skjemaet, særlig i del B, og delvis i del C. Flere av spørsmålene kan tolkes på ulike måter, noe som fører til at oppgitte svar fra ulike respondenter på samme spørsmål ikke nødvendigvis er sammenliknbare. Til slutt er spørsmål i del E hypotetiske, som betyr at de går på hva respondentene tror vil komme til å skje med innkjøpspraksisen i deres kommune/fylkeskommune dersom regelverket blir innført. Ettersom respondentene ikke svarer på vegne av seg selv, men for en hel etat, så vil svarene inneholde stor grad av skjønn og antakelser. Det vil i de fleste tilfeller innebære stor grad av usikkerhet.

Skjemaet er bygget opp slik at en kan gå inn og sjekke for realismen av og konsistensen i svargivinga. Dette vil vi komme tilbake til i neste kapittel. En slik sjekkrunde førte til at vi kontaktet 15 kommuner per telefon for å få konkretisert hvilket grunnlag svar som var

urealistiske eller inkonsistente bygget på. Det førte til at rundt 5 av kommunene revurderte sine svar på disse spørsmålene, mens de øvrige opprettholdt dem. I det endelige svarmaterialet, som ligger til grunn for resultatene i denne rapporten, er de korrigerede svarene til de 5 nevnte kommunene tatt inn.

4.2 Intervjuundersøkelsen

Det ble gjennomført intervjuer i 4 kommuner og 1 fylkes-kommune. Kommunene omfattet Bergen, Trondheim, Rana og Fjell mens Buskerud var eneste fylkeskommune i utvalget. For Fjell kommune ble det gjennomført telefonintervju, mens for de øvrige ble det gjennomført intervjuer på 2-4 timer varighet. Intervjuene fant sted i tidsrommet 02.02.00 til 11.02.00. Intervjuene ble sentrert rundt eventuelle økonomiske, politiske og administrative konsekvenser dersom nytt regelverk skulle bli gjort gjeldende. I tillegg ble en del av spørsmålsstillingene i spørreskjemaet gjennomgått. Vi viser her til intervjuguide i vedlegg 2. [3](#)Se appendix 2 for intervjuguide.

Foruten Bergen kommune, hadde de resterende 4 kommunene/ fylkeskommunene besvart spørreskjemaet før intervjuet fant sted. Det var dog stor variasjon i hvor mange spørsmål den enkelte kommune/fylkeskommune hadde besvart. Flertallet av de intervjuede kommunene/fylkeskommune stilte med flere enn 1 representant under intervjuet. I tillegg til innkjøps sjef måtte vi representanter fra bygg & anlegg, økonomiseksjon og diverse ytre etater. Siden flere enn 1 person fra samme kommunen/fylkeskommune var representert under intervjuet, var det i noen tilfeller flere syn/svar på de ulike spørsmålene i intervjuguiden. Vi har i vår oppsummering søkt å sammenfatte svarene uten i særlig grad berøre eventuelle forskjeller internt i kommunen/fylkeskommunen. For presentasjon av resultatet fra intervjuundersøkelsen viser vi til pkt 5.

5 Metodiske betraktninger

Under drøfting av metode er det tre forhold vi vil fokusere på. Det er datamaterialets representativitet, dets troverdighet og gyldighet.

Med *representativitet* mener vi om det er rimelig å anta at det svarmaterialet vi har fanger opp de variasjoner som finnes i populasjonen vedrørende innkjøpspraksis, bruk av og holdning til ikke-innkjøpsfaglige kriterier. Populasjonen i denne undersøkelsen er alle kommuner og fylkeskommuner i landet, henholdsvis 435 og 19 i tallet.

Vår arbeidshypotese er at særlig praktiseringen av ikke-innkjøpsfaglige kriterier, men også til dels praktisering av og syn på ikke-innkjøpsfaglige kriterier, varierer med størrelsen på kommunens samlede innkjøp av varer og tjenester. Den sammenhengen vi antar eksisterer er at:

desto større kommunens/fylkeskommunens samlede innkjøp av varer og tjenester er nominelt sett, jo større er den relative bruken av anbud og tilbud ved valg av leverandør, og jo mer kritisk er en til bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier ved valg av leverandør.

Dersom denne forutsetningen er riktig vil kommunene og fylkeskommunene sine samlede nominelle innkjøp av varer og tjenester være grunnlag for drøfting av representativitet. Det betyr at dersom oppgitte størrelser på innkjøp av varer og tjenester i vårt svarutvalg fordeler seg på størrelse sånn omtrent likt med tilsvarende tall for populasjonen (alle kommuner og fylkeskommuner i landet), så kan vi konkludere med at svarutvalget vårt er representativt. Problemet er imidlertid at dette er en variabel som det ikke finnes offentlig tilgjengelig statistikk på. Ergo har vi bare tall på denne variabelen for kommuner og fylkeskommuner i svarmaterialet, men ikke for hele populasjonen.

En mulig løsning er å finne variabler som det er rimelig å anta er sterkt korrelert med innkjøp. Den enkleste variabelen å bruke vil være folketall, som det finnes offentlig tilgjengelig statistikk på for alle kommuner og fylkeskommuner i landet. Vi har undersøkt om det er en lineær sammenheng mellom innkjøp og folketall ved å kjøre en enkel regresjon der innkjøp er avhengig variabel og folketall forklaringsvariabel. R^2 angir hvor stor del av variasjonene i avhengig variabel som kan forklares ved hjelp av forklaringsvariabel. Da det ikke er rimelig å anta at forholdet mellom disse to størrelsene er likt for hhv kommuner og fylkeskommuner, har vi kjørt regresjoner for de to kommunetypene hver for seg. For å sammenlikne med kommuner som ikke har svart har vi kjørt en regresjon med oppgitte maksimale innkjøp som avhengig variabel og folketall som uavhengig variabel. Vi har tatt ut en fylkeskommune som har oppgitt maksimalt mulig innkjøp, og kjørt regresjonene på resten av svarmaterialet. Resultatene er gjengitt i tabell 1.

Tabell 1 Modellens forklaringskraft

	Fylkeskommuner	Kommuner med svar	Kommuner uten svar
R^2	0,902	0,842	0,956
b	0,0256	0,0724	0,0612

Tallene for R^2 i tabellen gir uttrykk for at 90% av variasjonene i fylkeskommunenes innkjøp av varer og tjenester kan forklares ved hjelp av forskjeller i folketall. Tilsvarende tall for kommunene er 84%. b angir forholdstallet mellom avhengig og uavhengig variabel, dvs hvor mye øker innkjøpene med dersom folketallet øker med en enhet (1 innbygger). Den viser at sammenhengen er positiv, og ligger i størrelsesorden 25.000 kr for fylkeskommunene, og vel 70.000 kr for kommunene.

Resultatene indikerer en støtte til forutsetningen om en sammenheng mellom variablene innkjøp av varer og tjenester og folketall for både kommuner og fylkeskommuner i svarmaterialet. Spørsmålet er så om det er rimelig å anta at dette også gjelder for populasjonen? For å sjekke dette har vi tatt et utvalg på 50 tilfeldige kommuner utenfor svarmaterialet, representativt fordelt på folketall, og som dekker alle fylkene relativt likt. For dette utvalget har vi beregnet det maksimale innkjøpet som er mulig, definert ved summen av utgiftspostene kjøp av utstyr og maskiner (10-14), vedlikehold av bygg og anlegg (15-19), og andre driftsutgifter (20-29), i kommuneregnskapet. De øvrige utgiftspostene dekker lønn og interne overføringer, og vil i liten grad gå på innkjøp av varer og tjenester fra eksterne bedrifter. Det er så kjørt en regresjon med denne størrelsen som avhengig variabel og folketall som uavhengig variabel. Resultatet er gjengitt i tabell 1, i kolonnen for "kommuner uten svar", og viser at over 95% av variasjonen i dette maksimumstallet kan forklares ved

forskjeller i folketall. b -verdien viser at det er en positiv sammenheng mellom de to størrelsene, og at en økning på 1 innbygger øker summen av disse postene med ca 60.000 kr.

Vi mener med dette å ha sannsynliggjort at det er en positiv, lineær sammenheng mellom en kommune/fylkeskommune sine nominelle innkjøp av varer og tjenester og folketallet, og at dette gjelder generelt. Det betyr at vi kan vurdere representativiteten til vårt svarmateriale ved å drøfte dets fordeling på størrelse målt i folketall. Dette er gjort i tabell 2. Ettersom 14 av 19 fylkeskommuner har svart, dvs nærmere 80%, har vi ikke gjort noen vurdering av representativiteten av disse.

Tabell 2 Gruppering av svarmateriale etter kommunens størrelse

Størrelse	< 1.999	2.000-4.999	5.000-9.999	10.000-19.999	20.000-49.999	> 50.000
Antall i svarmateriale	22 (18%)	33 (27%)	21 (17%)	31 (25%)	12 (10%)	5 (4%)
Antall i populasjonen	95 (22%)	151 (35%)	90 (21%)	58 (13%)	31 (7%)	10 (2%)

Antallet i den øverste raden summerer seg til 124, og i den nederste til 435. Prosenttallene i begge radene viser til hvor stor andel av disse summene antallet i den enkelte kolonne utgjør. Prosenttallene i nederste rad er således fordelinga av kommuner på størrelse slik den er i populasjonen, mens prosenttallene i øverste rad er tilsvarende fordeling i svarmateriale. I den grad det er samsvar mellom disse prosenttallene kan en si at svarmateriale er representativt mhp fordeling av kommuner etter størrelse (folketall).

Tabell 2 indikerer at vårt svarmateriale ikke er representativt når det gjelder fordeling på størrelse. Vi har en overvekt av kommuner med over 10.000 innbyggere, sammenliknet med fordelinga i populasjonen, og en tilsvarende underrepresentasjon av kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere. Særlig er overvekten stor i gruppen kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere. Her er det nesten dobbelt så stor andel kommuner i utvalget som i populasjonen. Også i gruppene med mellom 20.000-50.000 og over 50.000 innbyggere er det en større andel av kommuner i utvalget enn i populasjonen. Underrepresentasjonen er størst for kommuner med mellom 2.000-5.000 innbyggere. Også i gruppene med kommuner under 2.000 innbyggere og mellom 5.000-10.000 innbyggere er det relativt sett færre kommuner i vårt svarutvalg sammenliknet med populasjonen. Dette betyr at de konklusjonene vi trekker må korrigeres for å kunne si noe om tilsvarende forhold i hele populasjonen.

For det første; dersom vi antar at det er de største kommunene som bruker innhenting av anbud/kjøp etter forhandlinger i størst grad, så vil våre resultat gi et bilde av innkjøpsprosedyrene der bruken av anbud/kjøp etter forhandlinger er mer utbredt enn hva som er tilfellet for hele populasjonen. Som en følge av det vil vi få for lave estimat på hvilke økonomiske gevinster og ekstrakostnader innføring av det nye regelverket vil gi (gitt at det vil ramme de fleste kommunenes innkjøp).

For det andre; dersom man antar at det er for de små kommunene det er viktigst å kunne bruke ikke-innkjøpsfaglige kriterier i innkjøpsprosessen, så vil ønsket om å holde åpent for dette også i det nye regelverket, slik det framkommer i vårt materiale, bli svakere enn det ville vært om vi hadde et representativt svarmateriale. Skjevheten i materialet slår bare ut når vi

drøfter hele svarmaterialet under ett. Når vi går ned og ser på resultat innenfor hver gruppe vil den nevnte skjevheten ikke gjelde. Da er det et spørsmål om de kommunene som har svart er representative for kommunene i sin størrelsesgruppe. Dette er et spørsmål vi ikke har hatt tid til å gå nærmere inn på.

I mange tilfeller brukes geografi som en forklaringsvariabel for variasjoner i et datamateriale. I vårt tilfelle tror vi ikke det er noen sammenheng mellom kommuners innkjøpspraksis og deres bruk av og syn på ikke-innkjøpsfaglige kriterier og hvor i landet kommunen er lokalisert. Likevel har vi i tabell 3 gitt en oversikt over hvordan svarmaterialet fordeler seg geografisk, og sammenliknet dette med populasjonen. Tallet i parentes angir at fylkeskommunen har svart. Prosenttallene angir hvor stor andel av kommunene i hvert fylke som har svart.

Tabell 3 Gruppering av svarmaterialet etter fylke

Fylke	Østfold	Akershus	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold
Antall kommuner som har svart	6 (1) 33%	10 (1) 45%	6 27%	7 (1) 27%	11 (1) 52%	2 13%
Antall kommuner totalt	18	22	22	26	21	15
Fylke	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn&Fjordane
Antall kommuner som har svart	5 (1) 28%	3 (1) 20%	5 (1) 33%	9 (1) 35%	10 (1) 29%	6 (1) 23%
Antall kommuner totalt	18	15	15	26	34	26
Fylke	Møre&Romsdal	S-Trøndelag	N-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
Antall kommuner som har svart	8 (1) 21%	8 (1) 32%	7 29%	10 (1) 22%	6 (1) 24%	5 (1) 26%
Antall kommuner totalt	38	25	24	45	25	19

Tabellen viser at andel kommuner som har svart ligger på mellom 20-35% for de fleste fylkene. Unntakene er Vestfold, med en svarprosent på bare 13, mens i andre ytterkant finner vi Buskerud, der over halvparten av kommunene har svart og Akershus, der 45% av kommunene har svart. Dette betyr at kommuner i sentrale Østlandsområdet, dvs rundt

Drammen-og Oslofjorden, er noe bedre representert enn resten av landet. Vi kommer imidlertid ikke til å prioritere å se på geografiske forskjeller i datamaterialet.

De to øvrige kriteriene vi har vurdert vårt svarmateriale i lys av er troverdighet og gyldighet. *Troverdighet* går på om en kan anta at de som har fylt ut skjemaet har gjort dette "ærlig og oppriktig". Alternativet er at de enten bevisst har svart villedende for å sabotere undersøkelsen, eller at svarene som er gitt ikke bygger på noen bakgrunnsmateriale/-kunnskap eller vurdering fra respondentens side. Det andre problemet knyttet til troverdighet gjelder i hvilken grad svarene er gitt "i tråd med beste vitende". Med *gyldighet* mener vi om det er rimelig å anta at respondentene har forstått spørsmålene i skjemaet, og svarer på det som det, intensjonsmessig, er spurt om.

Vi ser bort fra muligheten for at noen har svart i hensikt å sabotere undersøkelsen. En slik sabotasje kan bestå i at de bare har svart i "hytt og pine" på skjemaet, slik at det ikke er noen sammenheng mellom svarene og faktiske forhold. Respondentene svarer ikke hovedsakelig på vegne av seg selv, og det er vanskelig å se noen egennytte i en slik sabotasje for de som skal svare på skjemaet. I den grad respondentene skulle ha noen egennytte i å svare på en bestemt måte, vil det gå under begrepet "taktisk svaring". Et eksempel på det er at dersom de tror at en innføring av det nye regelverket, slik det er beskrevet i skjemaet, vil medføre mye ekstraarbeid for dem, og derfor er uønsket, så kan de bevisst overdrive de negative effektene og nedvurdere de positive. Et annet eksempel er at de ved innføring av et slikt regelverk ser en mulighet til å få "oppvurdert" arbeidet med innkjøp, og kanskje økt antallet personer som jobber med det. Det vil kunne lette deres egen arbeidssituasjon, og vil derfor kunne ses på som positivt. Da vil de svare på skjemaet ved å overdrive positive effekter og nedvurdere de negative sidene. Poenget er at det finnes argument for at "taktisk svaring" vil kunne forekomme i svarmateriale, men at det er vanskelig å se at dette fører til en systematisk skjev svargiving fordi ulike respondenter vil kunne ha ulike interesser. Uavhengig av størrelse på kommunen vil respondenten kunne ha begge de to nevnte incentivene til å svare taktisk. Det er også grunn til å tro at det i hovedsak er større kommuner som svarer taktisk utfra den oppfatning om at det er disse som "teller" i den store sammenheng. Flere mindre kommuner kontaktet oss per telefon for å høre om det var noen vits i at de besvarte skjemaet. Argumentet deres var at ettersom de var så små så ville de ikke telle når resultatene skulle utarbeides. Dette hadde vært riktig dersom det var størrelsen på innkjøp av varer og tjenester som var analysevariabelen vår. I vårt tilfelle er det imidlertid kommunen som enhet som er analysevariabel, og dermed teller alle kommuner likt.

Respondenter fra flere kommuner og fylkeskommuner har kontaktet oss og gitt uttrykk for at spørreskjemaet er så omfattende at de ikke har tid eller ressurser til å samle inn det bakgrunnsmateriale som er nødvendig for å svare "riktig". De har derfor i stor grad brukt skjønn. Dette gjelder særlig i del B, og delvis i del C av skjemaet. I den grad en slik skjønnsmessig vurdering ikke er i tråd med faktiske forhold, vil våre resultat ikke gjenspeile realitetene, men respondentenes oppfatning av disse. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere i hvilken grad respondentenes skjønn er i tråd med faktiske forhold, bare at skjønnsmessige vurderinger er brukt i stor grad. I tillegg tyder tilbakemeldinger på at en del spørsmål, særlig de i del B, er uklare. Disse to forholdene gir grunnlag for en tilfeldig svaring på skjemaet, noe som kan føre til at svingninga blir inkonsistent og i verste fall ikke sammenlignbar mellom kommunene.

For å begrense muligheten for usammenhengende og usammenlignbar svargiving har vi gått gjennom skjemaet med sikte på å avdekke svar som er urealistiske eller inkonsistent. Det siste kan tyde på at respondenten ikke har forstått ett eller flere spørsmål.

Respondentenes problem i forhold til spørreskjemaet

Det første problemet vedrørende skjemaet var for mange respondenter å finne eksakt tall for innkjøp av varer og tjenester (det er vårt inntrykk at det var lettere å finne tall for bygg og anleggsprosjekt). For mange respondenter har svaret på spørsmål 3 blitt skjønnsmessig eller ren gjetning. Det finnes imidlertid en mulighet for å sjekke hvorvidt svaret er innenfor en realistisk ramme. SSB offentliggjør årlig tall fra kommuneregnskapene til samtlige kommuner og fylkeskommuner. Utgiftssida er delt opp i utgiftsposter fra 1 til 39. Her er det tre grupper med poster som vil kunne inneholde innkjøp av varer og tjenester. Det er gruppen (10-14) utstyr, maskiner og transportmidler, gruppen (15-19) vedlikehold av bygninger og anlegg, og gruppen (20-29) andre driftsutgifter. De øvrige utgiftspostene er definert slik at de ikke kan inneholde ordinære kjøp av varer og tjenester. Det betyr at dersom en summerer tall for disse postene i kommuneregnskapet (som er offentlig), så vil denne summen utgjøre en øvre grense for en kommunes kjøp av varer og tjenester. Antakelig vil det faktiske innkjøpstallet være noe lavere enn summen av disse postene fordi andre driftsutgifter kan inneholde andre utgifter en direkte innkjøp. Det er imidlertid en del kommuner som oppgir akkurat summen av disse postene som svar på spørsmål 3 under kjøp av varer og tjenester. Det betyr at de anser denne summen som en god tilnærming til faktisk innkjøp av varer og tjenester. Det er videre en del kommuner som har oppgitt tall høyere enn denne summen. Disse har vi kontaktet for å høre hvilke poster i driftsregnskapet de har inkludert i sine anslag på samlet innkjøp av varer og tjenester. Det viser seg da at noen også har inkludert lønn og sosiale utgifter til fast ansatte. I andre tilfeller har de inkludert overføringer til interne etater, f.eks. barnevernet. I begge disse tilfellene har vi, i samråd med kommunene, korrigert det opprinnelige tallet slik at det blir mer i tråd med det som det intensjonsmessig er spurt etter i skjemaet. De fleste kommunene har oppgitt en størrelse på innkjøp av varer og tjenester som er lavere enn summen av de ovenfor nevnte postene. Noen kommuner har imidlertid oppgitt svært lave innkjøpstall. Dette har vi ikke gjort noe med, av den grunn at vi antar det var denne størrelsen de hadde anledning til å gjøre rede for. Det dreier seg om et lite antall kommuner. Alt i alt kontaktet vi 14 kommuner på grunn av urealistiske anslag på oppgitte innkjøp av varer og tjenester. For rundt 4 av disse ble vi enige om å korrigere de opprinnelige anslagene, mens for de øvrige lot vi det opprinnelige anslaget bli stående.

I spørsmålene 4, 5 og 6 blir respondentene bedt om å oppgi hvordan innkjøpene fordeler seg på størrelse og innkjøpsprosedyre. Summen av innkjøp oppgitt i spørsmål 4 under henholdsvis varer og tjenester og bygg og anlegg skal bli det samme som det som er oppgitt under disse kategoriene i spørsmål 3. På samme måte skal summen av svarene oppgitt i spørsmål 5 og 6 tilsvare det som er oppgitt i spørsmål 3 (denne sammenhengen er mindre opplagt). En måte å sjekke om respondentene har skjønt sammenhengen i skjemaet er å se om svarene er gitt slik at summen av tallene i spørsmål 4 blir lik det som er oppgitt i spørsmål 3, og tilsvarende for spørsmål 5+6 og 3. De aller fleste respondentene har oppfattet denne sammenhengen mellom spørsmål 3 og 4. Det er noen som har oppgitt for lave summer i spørsmål 4 sammenliknet med spørsmål 3. Det betyr at de ikke har fordelt alle innkjøpene sine på størrelse. I disse tilfellene blir deres svar på spørsmål 4 ikke sammenliknbare med de som har fordelt alle innkjøpene på størrelse. Dette har vi løst ved å bare inkludere de kommuner som har fordelt alle sine innkjøp på størrelse i databehandlinga. Det samme er tilfellet for spørsmål 5 og 6. En konsekvens av dette er at en del kommuner som har svart på

spørsmålene 4-6 blir utelatt i svarbehandlinga. Alternativet, som er å inkludere dem, ville bety at man ikke hadde fått sammenlignbare data (blanding av "hummer og kanari"), slik at det ikke hadde gått an å tolke svaret.

Tilsvarende har vi gått inn i svarmaterialet og sjekket for inkonsistent svaring. Et eksempel på det er at dersom en respondent har krysset av for "NEI" i spørsmål 9, så har vi bedt dem om å hoppe over spørsmål 10 og 11. I den grad respondenter likevel har svart på disse spørsmålene så har vi tatt ut disse svarene av materialet. Til sammen er det foretatt 10 slike tester på mulig inkonsistent svaring i skjemaene.

Oppsummering

Kort oppsummert kan vi konkludere med at vårt svarmateriale ikke er representativt, da det har en overvekt av kommuner med over 10.000 innbyggere sammenliknet med populasjonen. Når det gjelder troverdighet kan det være mulighet for en viss taktisk svaring, men det er vanskelig å se hvilke felles interesser kommunene her skulle ønske å fremme, noe som betyr at den taktiske svaringa ikke nødvendigvis fører til skjevheter i materialet. Derimot kan det stilles spørsmålsteget ved troverdigheten utfra det forholdet at de som har svart, i til dels stor grad har måttet bruke skjønn fordi skjemaet har vært så omfattende. I den grad deres skjønn ikke er i tråd med faktiske forhold vil våre resultat ikke gjenspeile virkeligheten. Gyldigheten vil også kunne være lav, fordi en del spørsmål har kunne tolkes på flere måter. Dette har vi prøvd å korrigere for, ved å sjekke en del svar opp objektive kriterier eller i forhold til intern konsistens.

Avslutningsvis vil vi peke på at når det gjelder det metodiske har vi stort sett konsentrert oss om kjøp av varer og tjenester. Det er vanskelig å finne noen standard å vurdere fordelinga av størrelsen på igangsatte bygg og anleggsprosjekt opp mot. Denne variabelen vil typisk variere fra år til år. Vi har derfor valgt å ta kommunenes svar for "god fisk", og presentert resultatene ukorrigert.

Begrepsavklaring

Når vi i det følgende presenterer resultat som framkommer av det innkomne datamaterialet bruker vi ofte betegnelsen kommuner, i betydningen respondenter. Når vi bruker "kommuner" i denne sammenheng omfatter det både primær kommuner og fylkeskommuner, dvs kommunesektoren som smalebegrep.

Videre vil vi gjøre oppmerksom på at dersom ingenting annet er sagt så refererer resultatene som presenteres til kommunenes innkjøp av varer og tjenester. På grunn av knapp tid har vi valgt å legge mest vekt på dette aspektet. I den grad resultat gjelder kommunenes kontraheringer, blir dette sagt eksplisitt i teksten.

6 Presentasjon av resultat fra spørreskjemaundersøkelsen

6.1 Administrative konsekvenser

I kapittel 4 viste vi at det var en positiv, lineær sammenheng mellom størrelsen på en kommune, målt i antall innbyggere, og innkjøp av varer og tjenester, målt i nominelle verdier. Resultatene i tabell 4 er en understreking av denne sammenheng. Dersom sammenheng

gjelder skal hovedtyngden av kommunene være samlet rundt diagonalen fra øvre venstre hjørne til nedre høyre hjørne. Det vil bety at de kommunene med lite folk også har lave innkjøp og vice versa. Desto flere kommuner som er plassert utenfor denne diagonalen jo svakere sammenheng er det mellom samlede innkjøp og folketall.

Tabell 4 Antall kommuner/fylkeskommuner som har samlede innkjøp og investeringer i de angitte størrelsesordenene. N=116

Antall innbyggere	< 2.000	2.000-4.999	5.000-9.999	10.000-19.999	20.000-49.999	³ 50.000
Innkjøpsstørrelse						
0-9,9 mill	9	2	2	1	-	-
10-29,9 mill	10	24	1	4	-	-
30-49,9 mill	-	5	12	3	1	-
50-99,9 mill	-	1	6	16	1	-
³ 100 mill	-	-	-	3	11	4

Tabellen bekrefter den nevnte sammenhengen. Av kommunene med under 2.000 innbyggere oppgir alle samlede innkjøp av varer og tjenester på under 30 mill kr, men alle kommuner med over 50.000 innbyggere oppgir slike innkjøp på over 100 mill kr. Det er kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere som oppgir størst variasjon i innkjøpsstørrelse.

For å få en oversikt over kommunenes innkjøpspraksis per i dag har vi spurt om hvordan innkjøpene deres fordeler seg på størrelse og prosedyre. Med prosedyre mener vi om innkjøpet skjer gjennom et innkjøpssamarbeid med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller gjennom Forvaltningsnettsamarbeidet [4](#) Rammeavtaler som er inngått av Kommunenes sentralforbund eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet og som kan brukes av alle statlige og kommunale etater., eller om det er gjennom avtaler kommunen selv har inngått. Hvis det siste er tilfelle har vi spurt om avtalen kom i stand etter en EØS, nasjonal eller regional utlysning, eller om innkjøpet ble gjort som direkte kjøp.

I spørsmål 4 i spørreskjemaet ba vi kommunene vurdere samtlige enkeltinnkjøp/aggregert innkjøp av varer og tjenester under rammeavtale. Hvert innkjøp vil ha en nominell størrelse slik at det kan plasseres inn i en av beløpsgruppene som er oppgitt i kolonnen helt til venstre i tabellen. Ved å summere over alle enkeltinnkjøp/aggregert innkjøp under rammeavtale, vil det fremkomme en innkjøpssum for hver beløpsgruppe. Ses denne innkjøpssummen som % av samlede innkjøp, får vi en fordeling av innkjøp på beløpsgrupper for hver kommune. I tabell 5a har vi summert over alle kommunene som har fordelt over 80% av verdien av innkjøp av varer og tjenester på beløpsgruppe. I tabell 5b har vi gjort tilsvarende for bygg og anleggsprosjekt (kontraheringer).

Det er 11 kommuner som har fordelt under 80% av sine samlede innkjøp av varer og tjenester på beløpsgrupper. Det betyr at de vil ha høyere relative andeler i noen eller samtlige av beløpsgruppene. Vi kan imidlertid ikke vite i hvilke grupper og hvor mye høyere, og de oppgitte tallene deres er dermed ikke sammenlignbare med tilsvarende tall for de som har fordelt hele innkjøpssummen oppgitt i spørsmål 3. Disse er derfor tatt ut. I tillegg er det 23

kommuner som ikke har svart på spørsmålet i det hele tatt. Dette fører til at tallene i tabell 5a bygger på svar fra i alt 90 kommuner.

Tabell 5a Innkjøp av varer og tjenester.

Antall kommuner med andel av samlede innkjøp innenfor angitte intervall. N=90.

	0%	1-9%	10-29%	30-49%	50-79%	80-100%
> 1,6 mill	55	8	11	9	5	1
0,5-1,6 mill	22	25	31	7	2	2
0,2-0,5 mill	7	20	41	17	4	1
< 0,2 mill	2	6	18	11	24	31

Et eksempel på hvordan tabellen skal leses er at tallet 8 i 3.kolonne 2.rad i tabellen betyr at det er 8 kommuner der summen av enkeltinnkjøp/kjøp under en og samme rammeavtaler på over 1,6 mill kr. utgjorde mellom 1-9% av samlede innkjøp (målt i verdi). Tallet 2 i 2.kolonne 5.rad betyr at det var 2 kommuner som ikke hadde enkeltinnkjøp/innkjøp under en og samme rammeavtale som var lavere enn 0,2 mill kr.

Tabellen viser at det er 55 kommuner som ikke gjør noen innkjøp av varer og tjenester, verken enkeltinnkjøp eller under rammeavtale, der innkjøpsbeløpet/-summen overstiger 1,6 mill kr. Disse har dermed ikke trengt å forholde seg til EØS-regelverket i sin innkjøpspraksis. Dersom de heller ikke har noe eget regelverk for anskaffelser, med beløpsgrense for direkte kjøp, betyr det at de ikke har trengt å bruke noen form for anbud/tilbud i sin innkjøpsvirksomhet (men ikke at de ikke har brukt det). Tilsvarende har vi at bare for 1 kommuner utgjør innkjøp (enkelt eller under rammeavtale) med verdi på over 1,6 mill kr mellom 80-100% av verdien på samlede innkjøp. Disse må i svært stor grad forholde seg til EØS-regelverket, og vil gjøre det aller meste av sine innkjøp i henhold til dette.

De interessante tallene for vårt formål er de innkjøpene som ligger mellom 0,2-1,6 mill kr. Innkjøp/rammeavtaler mellom disse beløpsgrensene vil antakelig falle inn under det nye regelverket. Tabellen viser at det er relativt få kommuner med store andeler av sine innkjøp mellom disse beløpsgrensene. Eksempelvis, for bare 3 kommuner utgjør innkjøp mellom disse beløpsgrensene over 80% av verdien av samlede innkjøp, for 6 kommuner utgjør de mellom 50-80% av samlede innkjøp. På den andre siden utgjør innkjøp mellom disse beløpsgrensene mellom 10-30% av samlet innkjøpsverdi for varer og tjenester for hele 72 av kommunene, eller 80% av de som har svart på spørsmålet. Da datagrunnlaget her er relativt usikkert vil vi være forsiktig med å trekke noen generaliserte konklusjoner utfra dette spørsmålet.

Tabell 5b Bygg og anleggsprosjekt (kontraheringer)

Antall kommuner med andel av samlede kontraheringer innenfor angitte intervall. N=105

	0%	1-9%	10-29%	30-49%	50-79%	80-100%
> 40 mill	88	-	2	4	7	4
8-40 mill	54	5	8	15	18	5

2-8 mill	32	7	26	18	17	5
< 2 mill	14	14	29	11	13	24

88 kommuner, eller 84%, har ingen kontraheringer over EØS-terskelverdien på 40 mill kr. For 4 kommuner utgjør slike kontraheringer mellom 80-100% av samlede kontraheringer. Det er kun 17 kommuner som i det hele tatt har kontraheringer på over 40 mill kr i 1998. På den andre siden er det 54 kommuner, dvs vel halvparten, som ikke har noen kontraheringer på mellom 8-40 mill kr. (disse kan imidlertid ha kontraheringer på over 40 mill). For 24 kommuner, eller 24%, er alle bygg og anleggsprosjektene på under 2 mill kr.

Dersom en bryter resultatet i tabell 5 ned på kommunestørrelse, får vi det ikke uventede resultatet at de små kommunene fordeler seg nede til høyre og oppe til venstre i tabellen. Det betyr at de har store andeler av sine innkjøp innenfor beløpsgrenser som er enten under 200.000 kr eller mellom 500.000-200.000 kr. De store kommunene befinner seg oppe til høyre og nede til venstre i tabellen. Kommuner med mellom 5.000-20.000 innbyggere befinner seg stort sett midt i tabellen.

Videre har vi sett på hvordan kommunene gjør sine innkjøp, dvs hvilke innkjøpsprosesser som ligger bak innkjøpene.

Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) omfatter innkjøpsavtaler som Arbeids- og administrasjonsdepartementet og/eller KS har inngått, og som kommunesektoren kan slutte seg til. Det er hovedsakelig leverandører av IT- og teleutstyr som det er inngått slike avtaler med. Samlet sett er det 20 kommuner som oppgir at de bruker disse avtalene. De fleste gjør bruk av mellom 1-5 avtaler, og det er relativt små innkjøp som gjøres under disse avtalene. Av de 20 kommunene bruker 8, eller 40%, mellom 1-2% av samlede innkjøp av varer og tjenester til innkjøp under disse avtalene. 6 kommuner, eller 30%, bruker mellom 2-5% på slike innkjøp. 3 kommuner bruker over 5%, mens 1 bruker under 1%. Samlet sett utgjør dermed ikke innkjøp innenfor FNS noen betydelig del av kommunenes samlede innkjøp av varer og tjenester. En årsak til det kan være det begrensede omfanget avtaler dette innkjøpsamarbeidet foreløpig omfatter.

Derimot spiller det interkommunale samarbeidet en større rolle for kommunenes innkjøp. Vi har spurt om i hvilken grad kommunene bruker avtaler med leverandører inngått av fylkeskommunen. 11 av de 15 fylkeskommunene oppgir at de har inngått denne type avtaler som kommunene i fylket kan slutte seg til. 42 kommuner, eller vel 1/3, oppgir at de bruker slike avtaler ved sine innkjøp. Tabell 6a gir en oversikt over hvor stor del av samlede innkjøp som gjøres under slike avtaler, og denne oversikten har vi delt inn etter kommunestørrelse.

Tabell 6a Kommunenes innkjøp under avtaler inngått av fylkeskommunen. N=53

Andel av tot.innkjøp	< 1%	1-4,99%	5-9,99%	10-19,99%	³ 20%	Uoppgitt
Komm.str.						
< 2.000	-	1	1	-	1	1
2.000-4.999	-	1	1	2	1	-
5.000-9.999	-	3	-	-	1	2

10.000-19.999	-	5	3	1	1	3
20.000-49.999	1	2	-	1	-	4
³ 50.000	-	6	4	2	2	2

Uoppgitt betyr at respondentene ikke har oppgitt hvor mye den gjør innkjøp for under slike avtaler, men at den bruker slike avtaler i sine innkjøp. Det er i stor grad store kommuner samt fylkeskommunene som bruker avtalene. For fylkeskommunene er dette opplagt ettersom det er de som inngår dem. Utenom disse oppgir samtlige 5 kommuner med over 50.000 innbyggere i svarutvalget at de bruker slike avtaler. Videre er det 2/3 av kommunene med mellom 20.000-50.000 innbyggere som bruker slike avtaler, og nærmere 45% av kommunene med mellom 10.000-20.000 innbyggere som gjør det. For kommunene med under 10.000 innbyggere ligger andelen som bruker fylkeskommunale innkjøpsavtaler på knapt 20%. Det er altså en tendens til at store kommuner i større grad gjør bruk av innkjøpsavtaler inngått av fylkeskommunen enn små kommuner.

Tabell 6a viser videre at over 1/3 av kommunene/fylkeskommunene som har svart på spørsmålet bruker mindre enn 5% av samlede innkjøp på slike avtaler. Knapt 1/5 bruker mellom 5-10%, mens en tilsvarende andel bruker over 10%. De kommunene/fylkeskommunene som har inngått og bruker slike avtaler er spredd over hele landet. Kun i 2 fylker er det ingen kommuner som har oppgitt at de gjør innkjøp under avtaler inngått av fylkeskommunen. Disse fylkeskommunene har heller ikke oppgitt at slike avtaler er inngått. I samtlige fylker der fylkeskommunen har oppgitt at innkjøpsavtaler er inngått, oppgir kommuner i fylket at de bruker disse avtalene.

Tabell 6b gir en oversikt over kommunalt innkjøpssamarbeid. Meningen med dette spørsmålet var å få fram utbredelsen av interkommunalt samarbeid. Det er likevel 6 fylkeskommuner som har svart på dette spørsmålet, og vi har valgt å inkludere dem i svarbehandlingen. Det er 45 kommuner (inkludert de 6 fylkeskommunene) som oppgir at de har samarbeidsavtaler med andre kommuner om innkjøp av varer og tjenester. Det er nøyaktig 1/3 av de som har svart.

Tabell 6b Kommunenes bruk av samarbeidsavtaler om innkjøp. N=46

Andel av tot.innkjøp	< 1%	1-4,99%	5-9,99%	10-19,99%	³ 20%	Uoppgitt
Komm.str.						
< 2.000	1	1	-	1	-	1
2.000-4.999	-	2	1	1	2	1
5.000-9.999	2	3	1	1	-	-
10.000-19.999	-	3	1	1	2	4
20.000-49.999	-	2	-	2	2	1
³ 50.000	-	2	2	3	-	1

Også her er det en tendens til at de store kommunene i større grad bruker interkommunalt innkjøpssamarbeid når de gjør innkjøp av varer og tjenester enn de små. 2/3 av kommunene (eksklusiv fylkeskommunene) oppgir at de har samarbeid med andre kommuner om innkjøp. Vel 1/3 av kommunene med mellom 5.000-20.000 innbyggere oppgir det samme, mens rundt 1/5 av kommunene med mindre enn 5.000 innbyggere oppgir at de har slikt samarbeid.

Nærmere 1/3 av de som har oppgitt at de gjør innkjøp av varer og tjenester i samarbeid med andre kommuner bruker under 5% av samlet innkjøpssum på slike innkjøp (tallet inkluderer fylkeskommunene). Omtrent en like stor andel bruker mellom 5-20% på slike innkjøp. Vel 10% oppgir at de bruker mer enn 20% av samlet innkjøp på avtaler inngått sammen med andre kommuner.

Til slutt har vi tatt ut den delen av innkjøpene som kommunene (inklusive fylkeskommunene) gjør på egen hånd, og bedt dem fordele disse %-vis på hvilken prosedyre som er brukt, dvs om innkjøpene er gjort etter forutgående anbudsprosess, eller om de er gjort som direkte kjøp. Det er 89 kommuner, eller rundt 65% av respondentene, som har svart utfyllende på dette spørsmålet. Resultatet er gitt i tabell 7a.

Tabell 7a Antall kommuner som gjør en andel av innkjøp av varer og tjenester etter de oppgitte innkjøpsprosedyrene. N=89.

Andel av innkjøp	0%	1-9%	10-29%	30-49%	50-79%	80-99%	100%
Anbudsutlysning i EØS	65	7	8	8	1	-	-
Nasjonal utlysn.	66	2	12	7	1	-	1
Regional utlysn.	23	6	20	15	21	3	-
Direkte kjøp	4	3	11	15	24	17	15

65 av kommunene, eller 73%, har ingen innkjøp som er resultat av utlysning i EØS-området, mens 66 ikke har innkjøp som er resultat av nasjonal utlysning (3 av de som ikke har innkjøp etter nasjonal utlysning, har imidlertid innkjøp etter utlysning i EØS-området). Det er bare 4 kommuner, eller vel 4%, som oppgir at de ikke kjøper noen varer eller tjenester direkte. Samtlige av disse har over 10.000 innbyggere, og 2 av dem er fylkeskommuner.

15 kommuner, som utgjør rundt 17% av de som har svart utfyllende på dette spørsmålet, oppgir at de gjør alle sine innkjøp av varer og tjenester direkte, dvs uten noen forutgående konkurranse blant leverandører. 12 av disse har under 5.000 innbyggere, mens en har like over, og en har vel 8.000 innbyggere. Den siste har vel 14.000 innbyggere. Av de som har svart at de gjør over 80% av innkjøpene etter innhenting av anbud/tilbud har alle over 10.000 innbyggere.

Dette støtter hypotesen vår om at andelen av nominelle innkjøp av varer og tjenester som kjøpes inn etter innhenting av anbud/tilbud øker med økende størrelse, målt i folketall, på kommunen.

I tabell 7b presenteres tilsvarende tall for bygg og anleggsprosjekt (kontraheringer).

Tabell 7b Antall kommuner som gjør en andel av kontraheringer av bygg og anlegg etter de oppgitte innkjøpsprosedyrene. N=97.

Andel av innkjøp	0%	1-9%	10-29%	30-49%	50-79%	80-99%	100%
Anbudsutlysning i EØS	81	-	4	3	6	1	2
Nasjonal utlysn.	65	2	10	4	17	7	2
Regional utlysn.	13	4	13	8	20	24	15
Direkte kjøp	24	23	27	7	10	2	3

Det er 97 kommuner, eller 70% av respondentene, som har svart utfyllende på dette spørsmålet. Av disse oppgir 81, som er over 80%, at ingen av bygg og anleggsprosjektene de hadde i 1998 var utlyst i EØS-området. 65 av kommunene, eller 2/3, har ingen slike prosjekt som hadde vært utlyst nasjonalt (2 av disse har imidlertid prosjekt som er utlyst i EØS-området).

3 kommuner foretok alle kontraheringene i 1998 direkte, dvs uten noen forutgående anbudskonkurranse. Begge disse hadde under 5.000 innbyggere. På den andre siden var det 2 kommuner som foretok alle sine kontraheringer ved bruk av utlysning i EØS-området. Disse hadde begge over 10.000 innbyggere.

For å danne oss et helhetlig bilde av innkjøpspraksisen i kommunesektoren har vi stilt noen spørsmål angående organiseringa av innkjøp internt i kommunene. Vi ønsker her å få fram hvem det er som foretar innkjøp, og i hvilken grad denne oppgaven er "profesjonalisert", dvs at det finnes en egen innkjøpsavdeling eller egne innkjøpsansvarlige.

Tabell 8 Hvem gjør innkjøp i kommunene? N=120

Hvem gjør innkjøp	Rådmann	Økonomisjef	Innkjøpssjef	Andre
Alle kommuner	24	23	37	36
Kommunestørrelse				
< 2.000	9	2	-	10
2.000-4.999	10	11	1	10
5.000-9.999	3	5	3	7
10.000-19.999	2	4	11	6
20.000-49.999	-	1	9	3
³ 50.000	-	-	14	-

Av de som har svart "andre" er det kontorsjefer og etatsjefer det oftest vises til.

Tabellen viser at sett under ett er det innkjøpssjefer som er oftest er den som har ansvar for innkjøp. I nesten like mange kommuner er det andre, som betyr kontorsjef, etatsjef, virksomhetsleder, osv, som har dette ansvaret. Det er omtrent like mange kommuner som bruker rådmann og økonomisjef som innkjøpsansvarlige.

Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner av ulik størrelse. I kommuner med under 5.000 innbyggere er det hovedsakelig rådmann, økonomisjef, eller andre, som er innkjøpsansvarlig. Kommuner med mellom 5.000-10.000 innbyggere har alle de nevnte stillingskategoriene som innkjøpsansvarlig, mens i kommuner som er større enn dette er det hovedsakelig egne innkjøpssjefer som tar seg av innkjøp.

Vi har videre spurt om hvor mange årsverk som kan knyttes til innkjøpsfunksjonen. Her har vi skilt mellom sentraladministrasjonen og etatene. Det er 54 kommuner som oppgir at de har innkjøpsansvarlige i sentraladministrasjonen og 21 som oppgir at de har det i etatene. Tabell 8 gir en oversikt over antall årsverk kommunene oppgir at kan knyttes til innkjøp totalt.

Tabell 9 Hvor mange årsverk er knyttet til arbeidet med innkjøp? N1=54, N2=21

Antall årsverk	£ 1		1,1-2,9		3,0-4,9		³ 5	
	Sentr.	etater	Sentr.	etater	Sentr.	Etater	Sentr.	Etater
Alle kommuner	35	9	12	4	4	2	3	5
Kommunestørrelse								
< 2.000	3	2	-	-	-	-	-	1
2.000-4.999	6	1	-	-	-	-	-	-
4.000-9.999	6	3	-	1	-	-	-	-
10.000-19.999	15	1	1	2	-	-	-	-
20.000-49.999	4	1	4	-	-	-	-	1
³ 50.000	1	1	8	1	4	1	3	3

Sett under ett har de fleste kommunene ett årsverk eller færre i sentraladministrasjonen som er ansvarlig for innkjøp. Det gjelder for 65% av respondentene som har oppgitt at de har innkjøpsansvarlige i sentraladministrasjonen. Av de som har oppgitt at de har innkjøpsansvarlige i etatene, oppgir de fleste, 43%, at de har ett årsverk eller mindre.

Det er bare de aller største kommunene som har lik eller mer enn 3 årsverk i sentraladministrasjonen til å ta seg av innkjøp, det gjelder for 7 enheter, som er 13%. Det samme gjelder for etatene.

Presentasjonen ovenfor skulle gi en oversikt over kommunenes innkjøpspraksis per i dag. For å kunne si noe om konsekvenser av nytt regelverk for innkjøp trenger vi informasjon om hvilke endringer kommunene selv ser for seg dersom dette blir innført.

Det ble først spurt om hvor stor andel av samlet verdi av innkjøp av varer og tjenester kommunene/fylkeskommunene antok ville måtte legges ut på anbud dersom det nye regelverket krever at alle innkjøp på over kr.200.000 skal legges ut på anbud/tilbud. Det er 95 respondenter som har svart på dette spørsmålet. Bare for 66 av disse finnes det sammenliknbare tall for dagens situasjon (dagens andel er oppgitt i spørsmål 6). På grunnlag av disse 66 kan vi sette opp oversikten som er gitt i tabell 10.

Tabell 10 Endring i andel av innkjøp av varer og tjenester som må legges ut på anbud/tilbud ved det nye regelverket. N=66

Endring	Fra 0	Flerdobling	+50-100%	+25-49%	+1-24%	uendret	Lavere
Ant.komm	11	9	4	4	10	15	13

"Fra 0" betyr at kommunen har oppgitt at den per i dag ikke gjør noen innkjøp etter anbud/tilbudsprinsippet. Det er i alt 11 kommuner, som utgjør 17%, som oppgir at en innføring av det nye regelverket vil føre til at de må begynne å ta i bruk anbud/tilbud ved sine innkjøp. Disse kommunene vil antakelig ikke ha noen administrasjon som har kunnskap om or erfaring med bruk av anbud/tilbud. En kan derfor anta at det vil kreve en del ressurser for disse i en overgangsfase dersom det nye regelverket skal tas i bruk. 9 kommuner, eller 14%, oppgir at de vil få en flerdobling i bruken av anbud/tilbud ved det nye regelverket. Det er relativt få som må øke innkjøpene med 25-50% og 50-100%, 4 stykker, eller 6%, i hver kategori. Derimot er det 10 stykker som oppgir at de vil måtte øke bruken av anbud med fra 1-25%, det utgjør 15%. Hele 15 stykker, eller 23%, oppgir at de ikke vil trenge å endre bruken av tilbud/anbud, mens 13 stykker oppgir at de tror den vil bli redusert. En tolkning av det er at de i dag opererer med en beløpsgrense for direkte kjøp som er lavere enn kr.200.000. Ved innføring av det nye regelverket vil de da kunne velge bort anbud/tilbud for alle kjøp som ligger mellom deres beløpsgrense og kr.200.000.

Ser en på størrelse er det en klar tendens til at det er de minste kommunene, de med under 5.000 innbyggere som får endringer fra 0, dvs som må begynne å ta i bruk anbud/tilbud som følge av det nye regelverket. Når det gjelder de som får en flerdobling av andelen innkjøp som må gjøres utfra anbud/tilbud finner vi her kommuner i de fleste størrelsesgruppene. Her er det ingen klar tendens. Det samme gjelder de som antar at de ikke trenger å endre denne innkjøpsandelen. Blant de som oppgir at de tror de vil trenge å legge en mindre andel av innkjøpene sine ut på anbud etter det nye regelverket er det mange kommuner med under 5.000 innbyggere. Det kan virke noe urimelig, ettersom mange av disse i dag foretar lite av innkjøpene utfra anbud/tilbud (se f eks tabell 7a). Vi har ikke noen rimelig forklaring på dette resultatet.

På grunnlag av resultat presentert i tabell 10 har vi fordelt de 66 kommunene på de 4 kategoriene som ble presentert i kapittel 1.1.

Tabell 11 Kommuner i ulike størrelsesgrupper fordelt på kategori. N=66

Folketall	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4
< 2.000	4	2	4	2
2.000-4.999	8	3	6	7
5.000-9.999	3	1	1	1
10.000-19.999	4	5	2	1
20.000-49.999	5	1	-	-
³ 50.000	4	2	-	-

Vi framsatte en hypotese om at det var mellomstore kommuner som i størst grad ville komme til å måtte legge om sin innkjøpspraksis. Det bygde vi på den antakelsen at de største kommunene i stor grad allerede hadde et system for innhenting av tilbud/anbud, mens for de

minste mesteparten av innkjøpene komme under grensen for direkte kjøp i det nye regelverket (gitt at denne er 200.000 kr.). Resultatene i tabell 11 støtter bare delvis denne hypotesen. Det er riktig at de største kommunene ikke vil trenge å legge om innkjøpsprosedyren sin for kjøp av varer og tjenester i særlig grad. Kommuner med over 20.000 innbyggere faller utelukkende i kategori 1 og 2. Det betyr at de oppgir at de enten ikke vil måtte bruke innhenting av anbud/tilbud på større andeler av sitt samlede innkjøp av varer og tjenester, eller at en eventuell økning i denne andelen vil være på under 50%. Samtlige av disse oppgir også at de allerede bruker anbud/tilbud på deler av den totale innkjøpsverdien.

Derimot er det ikke de mellomstore kommunene, dvs de med mellom 5.000-20.000 innbyggere som oppgir at de må legge om innkjøpsprosedyren i størst grad. Av samlet sett 18 kommuner i disse størrelsesgruppene er det bare 2, eller vel 10% som oppgir at de må innføre prosedyren med innhenting av anbud/tilbud som et nytt prinsipp, og 3, 17%, som må øke bruken av denne innkjøpsprosedyren betydelig for varer og tjenester. Det er for de minste kommunene, dvs for de med under 5.000 innbyggere konsekvensene kan se ut til å bli størst. Blant kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere oppgir 7 stykker, som er rundt 30%, at de må begynne å ta i bruk tilbud/anbud når de skal foreta innkjøp av varer og tjenester, noe de ikke har gjort tidligere. I tillegg kommer 6 kommuner, 25%, som oppgir at de må utvide bruken av innhenting av anbud/tilbud betraktelig i forhold til dagens praksis. Samlet sett er det dermed over halvparten av kommunene i denne størrelsesgruppen som vil få betydelige administrative konsekvenser som følge av innføring av det nye regelverket. Det er 2, 17%, av de aller minste kommunene som må begynne å ta i bruk tilbud/anbud ved sine innkjøp av varer og tjenester som følge av det nye regelverket, og 4, eller 33%, som må utvide bruken betraktelig. Det betyr at til sammen halvparten av kommunene i denne størrelsesgruppen vil få betydelige administrative konsekvenser som følge av en innføring av regelverket.

Disse konklusjonene bygger på data oppgitt av kommunene selv. Den oppgitte andelen av innkjøp utfra tilbud/anbud etter at det nye regelverket er innført bygger naturligvis på skjønn, og dermed er hele grunnlaget for konklusjonene usikker. Resultatet bygger videre på 66 av respondentene, som er knapt halvparten. Vi har ikke sjekket hvorvidt denne halvparten er representativ på noen måte.

Ovenfor har vi konstatert hvor stor andel av kommunene i de ulike størrelsesgruppene som regner med å få betydelige administrative konsekvenser dersom det nye regelverket blir innført. Gjennom et oppfølgingsspørsmål vil vi belyse hvordan kommunene regner med å møte disse eventuelle omleggingene av innkjøpspraksisen. Vi satt opp 5 påstander om ulike tilpasningsstrategier ved innføring av det nye regelverket, og ba kommunene ta stilling til i hvilken grad disse ville gjelde for dem. For noen respondenter var det et problem at de ikke hadde god nok kjennskap til innholdet i det nye regelverket til at de kunne gi grundige svar på disse hypotetiske spørsmålene. Likevel er svarprosenten høy på samtlige punkter. På grunn av vanskelighetene med hypotetiske spørsmål er det noen respondenter som ikke har svart på alle punkt, noe som innebærer at antall svar (N) ikke blir lik gjennom hele tabellen. For påstand 1 er N=125, for påstand 2 er N=127, for påstand 3 er N=126, for påstand 4 er N=124, og for påstand 5 er N=125.

Tabell 12 Tilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
Vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	42	43	22	9	9
Vi vil i større grad sam-arbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	6	10	34	39	38
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	16	23	39	30	18
Vi vil styrke egen innkjøps-funksjon	25	27	24	21	27
Politikerne vil få mindre inn-flytelse i inn-kjøpsprosessen	34	22	24	23	22

De fleste kommunene vil ikke, eller bare i liten grad prøve å splitte opp innkjøpene for på den måten å prøve å komme under grensen for bruk av anbud/tilbud ved innføring av det nye regelverket. Dette gjelder for 85 kommuner, som er vel 2/3 av de som har svart. Mange kommuner, 77 stykker eller 60%, sier at de vil gjøre mer aktivt bruk av samarbeid med fylket om innkjøp. Det er ikke en så aktiv holdning til det å selv gå ut med anbudskonkurranser før en foretar innkjøp. Dette er det 48 kommuner, eller 38%, som sier de er helt eller ganske enig i at de kommer til å gjøre, mens 39 stykker som er vel 30%, er litt enig i det. Når det gjelder påstanden om at kommunene kommer til å styrke egen innkjøpsfunksjon er det ingen klar tendens i hvor enig kommunene er i dette. Her fordeler oppfatningene seg jevnt fra helt uenig til helt enig. Det er derimot en liten overvekt av de som ikke tror at politikerne vil få økt innflytelse. 56 kommuner, 45%, tror ikke politikerne vil få økt innflytelse, mens 45 kommuner, 36% er helt eller ganske enig i at de vil få det.

Det at en så stor andel av kommunene gir uttrykk for at de i større grad vil samarbeide med fylkeskommunen om innkjøp kan tolkes som at de på den måten vil prøve å begrense

oppbygging av egen innkjøpsavdeling. Det vil i så tilfelle redusere nødvendige "omstillingskostnader" sammenliknet med om de skulle foreta samtlige tilbud/anbudsutlysninger selv. Det at det er flere kommuner som sier seg enig i at de vil samarbeide med andre om innkjøp enn de som vil øke bruken av anbud selv, betyr at de totale "omstillingskostnadene" vil kunne reduseres. Tilsvarende konklusjon gjelder for forholdet mellom de som vil samarbeide mer med andre om innkjøp og de som vil styrke egen innkjøpsfunksjon.

Det er noen forskjeller blant kommunene i synet på påstandene alt etter hvor store de er. I appendix 3 er tabell 11 er skrevet ut for hver kommunestørrelsesgruppe. Vi vil her bare kort poengtere noen forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Det er de største kommunene, dvs de med over 20.000 innbyggere, som i størst grad oppgir at de vil styrke egen innkjøpsfunksjon og øke egen bruk av innhenting av anbud. På den andre siden legger kommuner med under 10.000 innbyggere større vekt på at de vil samarbeide med fylkeskommunen og andre kommuner om innkjøp.

Et siste administrativt område som er blitt tatt opp er kommunenes egen produksjon av tjenester. Flere av respondentene som tok kontakt med oss per telefon vedrørende utfylling av skjemaet ga uttrykk for at denne problemstillingen ikke var særlig aktuell. Likevel er det 101 kommuner som har svart på spørsmål om egen tjenesteproduksjon, og om hvordan det nye regelverket ville kunne påvirke denne. Av de som svarte, oppgav 85 (85%) at det ikke ville påvirke muligheten til eller ønsket om å produsere tjenester selv. 8 (8%) sa at denne muligheten ville bli svekket, mens like mange mente at den ville bli styrket.

Det er få forskjeller på kommunestørrelse på svaringa på dette spørsmålet. Det er en tendens til at de mindre kommunene, dvs de med mindre enn 5000 innbyggere, mener at det nye regelverket enten vil styrke eller svekke ønsket om å produsere tjenester selv. Blant kommunene med over 5000 innbyggere er det bare rundt 10% som oppgir det nye regelverket enten vil styrke eller svekke denne muligheten/ønsket. Blant kommunene med mindre enn 5000 innbyggere er det mellom 20-30% som har denne oppfatningen.

Oppfølgingsvis ble det spurt om hvilke deler av det nye regelverket som ble oppfattet som insentiv til å produsere tjenester selv, og hvilke som ble oppfattet som en begrensning. I behandlinga av svar på dette spørsmålet har vi konsentrert oss om de som har svart at regelverket vil påvirke deres mulighet/ønske om å produsere tjenester selv. Det er totalt sett 16 stykker. Ikke alle disse har svart på oppfølgingsspørsmålet.

Tabell 13 Insentiv og begrensninger i forhold til det å produsere tjenester selv

Aspekt ved det nye regelverket	Insentiv	Begrensning
Et generelt påbud om annonsering av konkurranse om kontrakt	5	9
Endrede krav til leverandør, herunder HMS-erklæring	8	3
Hensynet til lærlingordningen	4	4
Hensynet om å motvirke kontraktørvirksomhet	6	2

Annet	-	-
-------	---	---

På det første spørsmålet er det 14 som har svart (krysset av), dvs N=14, på det andre er det 11 som har svart, på det tredje 8, og på det fjerde 8. Det er ingen som har svart (krysset av) på det siste spørsmålet om "annet".

Et generelt påbud om annonsering av konkurranse om kontrakt ses av de fleste på som en begrensning i forhold til det å produsere tjenester selv. Det gjelder for 65%, mens 35% ser på det som et insentiv. Motsatt er det med endrede krav til leverandører. Dette er over 70% på som et insentiv, mens bare knapt 30% ser det som en begrensning. Hensynet til lærlingeordningen ser halvparten som et insentiv og halvparten som en begrensning i forholdet til det å produsere tjenester selv, mens hensynet til å motvirke kontraktørvirksomhet klart ses på som hovedsakelig et insentiv. Det oppgir 3/4 av de som har krysset av på dette punktet.

På de to første punktene er det en tendens til at de minste kommunene mer ser de gjeldende forholdene som begrensninger, mens de større kommunene ser dem som insentiv. På de to siste punktene er det motsatt. Vi anbefaler å ikke legge stor vekt på dette resultatet, da det bygger på svært få respondenter.

6.2 Politiske konsekvenser

Med politiske konsekvenser tenkes det spesielt på konsekvenser for kommunenes bruk av ikke-innkjøpsfaglige hensyn i valg av leverandører. Bruken av denne type hensyn reguleres vanligvis gjennom en anskaffelsesinstruks. Vi starter derfor dette avsnittet med spørsmål om i hvilken grad kommunene har en anskaffelsesinstruks, om denne er formelt vedtatt og i hvilken grad den følges.

De aller fleste kommunene, dvs 137 av 139, har svart på dette spørsmålet. Av disse oppgir 110, som er 80%, at de har en skriftlig anskaffelsesinstruks. De øvrige 27 har ikke det. Av de 110 som har egen anskaffelsesinstruks er det 108 som har svart på hvilken instruks de bruker. 49, eller 45%, bruker KS sin instruks, 38, eller 35%, bruker en tilpasset versjon av KS sin instruks, mens de resterende 21, som utgjør 19%, bruker en egen instruks.

Når det gjelder forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse, er det en viss tendens til at de aller minste i større grad har sin egen instruks, mens de større bruker KS sin eller en tilpasset utgave av denne.

107 av respondentene har svart på hvorvidt instruksjonen er formelt vedtatt, og av disse svarer 104 stykker, som er 97%, ja. Det er altså bare 3% som har en instruks som ikke er vedtatt. Disse tre er alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. I de aller fleste kommunene, 98 av 104, eller 94%, er det politikerne som har vedtatt instruksjonen. I en kommune er den vedtatt både av politikere og administrasjon, mens i de resterende 5 kommunene er den bare vedtatt av administrasjonen.

Det er per i dag frivillig for kommunene å vedta en skriftlig anskaffelsesinstruks. Selv om de har vedtatt en slik instruks, finnes det ikke noen instans, utenom dem selv, som sjekker om denne følges, og som kan påtale brudd i forhold til instruksjonen. Vi har stilt spørsmålet om hvor

konsekvent instruksjonen følges. Dette spørsmålet er besvart av 106 kommuner, og tabell 12 gir en oversikt over i hvilken grad den følges.

Tabell 14 I hvilken grad følges instruksjonen? N=106.

	Få eller ingen unntak	Noen unntak	Svært mange unntak
Antall kommuner	67	33	6

For 67 av kommunene, eller 63%, gjøres det få eller ingen unntak fra instruksjonen, mens for 33 kommuner, eller 31%, gjøres det noen unntak. Bare 6% oppgir at det gjøres svært mange unntak fra instruksjonen. Det er en liten tendens til at det er de aller minste kommunene som i størst grad oppgir at det gjøres svært mange unntak. Men også blant de største kommunene finner vi de som oppgir at unntak ofte forekommer. De viktigste årsakene til at unntak gjøres er at en har hastverk, at det er spesialvarer/tjenester, eller at en mangler kompetanse på hvordan en skal bruke instruksjonen.

Videre i dette avsnittet skal vi ta opp hvilke ikke-innkjøpsfaglige hensyn, eller krav, kommunene kan ta/stille i henhold til sin instruks, i hvilken grad de faktisk stiller disse kravene ved valg av leverandør, og hvor viktig det er for dem å kunne bruke denne type krav når de skal velge en leverandør blant flere mulige. I disse spørsmålene har vi først ramset opp de vanligste ikke-innkjøpsfaglige kriteriene som brukes i anskaffelsesinstruksjoner. Deretter ber vi kommunene oppgi eventuelt andre kriterier som de enten bruker, eller ønsker å bruke i sin innkjøpsvirksomhet.

I alt 120 av kommunene (86%) har svart på spørsmålet om de har klausuler i sin anskaffelsesinstruks som gjør det mulig å ta såkalte ikke-innkjøpsfaglige hensyn, eller stille slike krav, i innkjøpsprosessen. 84 av disse (70%) har svart JA, at dette er mulig, mens de øvrige 30% har svart at de ikke har anledning til det. Av de som har oppgitt at det er mulig å ta slike hensyn ifølge anskaffelsesinstruksjonen, oppgir 67 stykker, eller 80%, at det er politikerne som har innført klausulene. De øvrige 20% oppgir at de er innført av administrasjonen.

Det er en helt klar tendens til at de minste kommunene oppgir at de ikke har denne type klausuler i anskaffelsesinstruksjonen sin. Det er mellom 30-40% av kommunene med under 5000 innbyggere som oppgir det. Tilsvarende tall for kommuner med mellom 5.000-20.000 er 27-28%, mens for de største kommunene er det på bare 6-7%.

Tabell 15 gir en oversikt over hvilke slike krav som kan stilles.

Tabell 15 Krav som kan stilles i innkjøpsprosessen. N=120

Type krav	Miljøhensyn	HMS-krav	Lærlingekrav	Antikontraktørkrav	Bruk av skatteattest	Annet
Antall komm.	65	70	47	59	87	16

Tabellen viser at det kravet som er vanligst å stille av såkalte ikke-innkjøpsfaglige krav er bruk av skatteattest. Det er 87 kommuner, eller 72% av de som har oppgitt at de har anledning til å stille ikke-innkjøpsfaglige krav i innkjøpsprosessen, som oppgir at de kan stille krav om

skatteattest. Ellers er det HMS-krav og miljøkrav som også er brukt av relativt mange kommuner, hhv 58% og 54%. Det oppgitte kravet som færrest oppgir at de kan stille i følge anskaffelsesinstruksen er krav om lærlinger, et krav bare knappe 40% oppgir at de har anledning til å stille. Av andre krav som kommunene selv spesifiserer, er de viktigste forbud mot barnarbeid, og hensyn til lokalt næringsliv.

En sak er at kommunene kan stille ikke-innkjøpsfaglige krav, noe annet er hvor aktivt de bruker denne muligheten. Tabell 17 gir en oversikt over hvor ofte kommunene faktisk stiller de kravene de har mulighet til ifølge anskaffelsesinstruksen når de velger leverandører.

Tabell 16 Bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier ved valg av leverandør.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
Miljøhensyn	2	6	20	23	14
HMS-krav	2	6	15	20	26
Lærlinge- klausul	13	16	9	7	5
Antikontrak- tørklausul	9	15	8	13	14
Bruk av skatteattest	1	4	13	18	47
Annet	5	1	2	-	8

Tallene i tabellen angir antall kommuner som har oppgitt at de stiller det oppgitte kravet i fra aldri til alltid når de velger leverandører. Dersom alle som har oppgitt at de har anledning til å stille disse kravene, angir hvor aktivt de brukes, skal summen i hver rad bli lik antallet som har oppgitt dette kravet i tabell 15. For noen punkter er denne summen lavere. Det betyr at ikke alle som har oppgitt at de kan stille et krav har angitt i hvilken grad de faktisk gjør det.

13 kommuner, som har oppgitt at de kan stille krav om lærlingordning til leverandører, gjør aldri det ved valg av leverandør. Da det er 47 leverandører som har oppgitt at de kan stille dette kravet, er det 28% av disse som aldri gjør det. 16 stykker, eller 34%, gjør det i 1/4 av tilfellene. Det er bare 5 stykker, eller vel 10%, som oppgir at de alltid stiller dette kravet ved valg av leverandør. Samlet sett betyr dette at kravet om lærlingordning hos leverandører er i relativt liten grad blir brukt ved kommunenes valg av leverandør. På den andre sida oppgir 47 kommuner at de alltid stiller krav om skatteattest ved valg av leverandør. Det er 87 kommuner som har oppgitt at de har anledning til å stille dette kravet ifølge anskaffelsesinstruksen, noe som betyr at 54% følger dette kravet opp konsekvent. Det er bare 1 som sier at de aldri stiller krav om skatteattest ved valg av leverandør.

HMS-kravet blir også i stor grad stilt i alle eller nesten alle tilfellene ved valg av leverandør, av de som har anledning til å stille dette kravet. Her oppgir 37% at de alltid stiller dette kravet, mens nærmere 30% oppgir at de stiller dette kravet i 75% av tilfellene. Kravet om miljøhensyn hos potensielle leverandører brukes noe mindre aktivt. 2/3 av kommunene oppgir at de stiller dette kravet i fra 50-75% av tilfellene.

Det finnes ulike måter å bruke ikke-innkjøpsfaglige krav på. Det mest ytterliggående er at de stilles som nødvendige betingelser for at en leverandør skal bli akseptert. En annen mulighet er at ved valget mellom to leverandører som ellers står likt, så vil den som oppfyller de fleste eller viktigste ikke-innkjøpsfaglige kravene bli valgt. Vi har spurt om i hvilken grad de ulike kravene blir brukt som eksklusjonskriterier for leverandører. Resultatet er gitt i tabell 18.

Tabell 17 Hvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
Miljøhensyn	23	15	14	6	8
HMS-krav	21	15	12	7	15
Lærlinge- klausul	27	10	7	3	4
Antikontrak- tørklausul	21	14	4	5	14
Bruk av skatteattest	19	13	5	13	36
Annet	12	2	2	-	5

Tabellen viser at det kun er kravet om skatteattest som brukes som eksklusjonskriterium i noen grad. 36 kommuner, som har anledning til å stille dette kravet, oppgir at de alltid avviser leverandører dersom de ikke oppfyller kravet om skatteattest. Det er 41% av de som i følge anskaffelsesinstruksen har anledning til å stille dette kravet. På den andre siden er det svært mange kommuner som oppgir at de aldri avviser leverandører dersom noen av de ikke-innkjøpsfaglige kravene ikke er oppfylt. For kravet om lærlingordning gjelder det 57% av kommunene, mens det for krav om miljøhensyn og antikontraktørkrav gjelder for 35%, for HMS-krav 30% og for krav om skatteattest 22%.

Som en oppfølging av spørsmålet ovenfor ble det spurt om kommunene har opplevd at leverandører som tidligere har blitt avvist fordi de ikke oppfylte ett eller flere av de ikke-innkjøpsfaglige kravene, har endret sin virksomhet på dette punktet. Det er 100 kommuner som har svart på dette spørsmålet. Av disse har 70 svart NEI. Det betyr at 30 har opplevd at leverandører som tidligere er blitt avvist fordi de ikke har oppfylt ikke-innkjøpsfaglige krav har forbedret seg på dette punktet. Vi spurte om hvilke krav disse leverandørene hadde forbedret seg i forhold til. Av de 30 kommunene som svarte bekreftende på spørsmålet ovenfor, har 28 angitt hvilke krav som er blitt etterlevd. Resultatet er gitt i tabell 19. En respondent kan oppgi flere krav, slik at summen av svar i tabellen kan bli høyere enn 28.

Tabell 18 Hvilke krav har leverandører som tidligere er blitt avvist fordi de ikke oppfylte ikke-innkjøpsfaglige krav forbedret seg i forhold til. N=28.

Krav	Miljøhensyn	HMS-krav	Lærlingekrav	Antikontrak- tørkrav	Bruk av skatteattest	Annet
Antall komm.	9	13	3	5	23	3

Det er ikke uventet at det er kravet om skatteattest som er det flest kommuner opplever at potensielle leverandører har forbedret seg på. 23 av 28, eller 82% av de som har svart på dette spørsmålet, har oppgitt dette. For det første er dette det kravet som blir stilt av flest kommuner, og som flest kommuner avviser mulige leverandører på grunnlag av. Videre er dette et relativt enkelt krav å oppfylle, sammenliknet med noen av de øvrige kravene som kan stilles. HMS-krav er det 13 kommuner, eller 46%, som oppgir at de har opplevd at leverandører har forbedret seg i forhold til. Det er relativt få som oppgir at de har opplevd at leverandører har forbedret seg i forhold til kravet om lærlingeordning. Det kan imidlertid henge sammen med at det er relativt få som stiller dette kravet.

Vi skal nå gå over til å se på hvordan bruken av ikke-innkjøpsfaglige innkjøpskriterier varierer med kommunestørrelse. Tabell 19 gir en oversikt over i hvilken grad kommuner i ulike størrelsesgrupper har anledning til å stille de angitte kravene ifølge sin anskaffelsesinstruks.

Tabell 19 Ikke-innkjøpsfaglige krav kommuner i ulike størrelsesgrupper kan stille.

Krav	Miljøhensyn	HMS-krav	lærlingekrav	Antikontraktørkrav	Bruk av skatteattest	Annet
Kommunestr						
< 2.000	5	5	2	4	10	-
2.000-4.999	8	12	7	8	17	4
5.000-9.999	8	10	6	9	13	5
10.000-19.999	17		13	13	18	5
20.000-49.999	10	10	5	7	12	-
> 50.000		16	14	18	17	2

I samtlige størrelsesgrupper er det bruk av skatteattest som er det kravet flest kommuner oppgir at de kan stille ifølge anskaffelsesinstruksen. Dette kravet er helt dominerende blant kommuner med mindre enn 2000 innbyggere, og også blant de med mellom 2000-5000 innbyggere. Blant kommuner med over 10.000 innbyggere er det ikke så stor forskjell på hvor mange som oppgir at de kan stille dette kravet og hvor mange som oppgir at de kan stille krav som miljøhensyn og HMS-krav. Med andre ord så er vektlegginga på de ulike kravene mye jevnere i de større kommunene sammenliknet med de små. Vi skal merke oss at bare 2 av kommunene med under 2.000 innbyggere har anledning til å stille krav om lærlingordning ifølge sin anskaffelsesinstruks, og 4 har anledning til å stille krav om antikontraktørvirksomhet. Tilsvarende tall for kommuner med mellom 2.000-5.000 innbyggere er 7 og 8. Disse tallene blir interessante når vi skal senere se på holdninger til det å innføre krav på disse områdene som er strengere enn det EØS-regelverket legger opp til.

I appendix 4 gis en oversikt over i hvilken grad kommuner i de ulike størrelsesgruppene aktivt bruker disse kravene, og i appendix 5 gis det en oversikt over hvor ofte kommuner i de ulike størrelsesgruppene avviser leverandører som ikke oppfyller disse kravene. Kort oppsummert viser tabellene at det ikke er noen systematisk forskjell mellom kommuner i ulike størrelsesgrupper når det gjelder hvilke ikke-innkjøpsfaglige krav de faktisk har anledning til å stille ved valg av leverandører. På spørsmålet om hvor ofte de ulike kravene brukes for å avvise leverandører er det en tendens til at de aller største kommunene i mindre grad enn de

andre avviser leverandører konsekvent, dvs oppgir "alltid", dersom disse ikke oppfyller noen av de ikke-innkjøpsfaglige kravene. For kommuner i samtlige størrelsesgrupper er det kravet om skatteattest som "feller" flest leverandører, dvs det er dette kravet de oftest blir avvist på grunnlag av.

Hittil har vi konsentrert oss om kommunenes faktiske bruk av spesifiserte ikke-innkjøpsfaglige krav. I fortsettelsen skal vi vurdere hvilke holdninger kommunene har til bruk av denne type krav, og om disse holdningene varierer med de ulike kravene. Det var til sammen 124 respondenter som svarte på spørsmålet om hvorvidt de syntes en burde kunne stille ikke-innkjøpsfaglige krav til potensielle leverandører. Det utgjør 89% av alle respondentene. Av disse svarte 106, eller 76%, at de syntes det burde kunne gjøres. De resterende 18 mente at en ikke burde kunne inkludere slike krav i innkjøpsprosessen. Tabell 19 gir en oversikt over hvilke krav kommunene mente burde kunne inkluderes i innkjøpsprosessen.

Tabell 20 Hvilke ikke-innkjøpsfaglige krav bør en kunne stille i innkjøpsprosessen?

N=124.

Krav	Miljøhensyn	HMS-krav	Lærlingordning	Antikontraktør	Skatteattest	Annet
Ant.komm.	64	62	19	30	71	17

Hver kommune kan oppgi flere krav, slik at summen vil overstige de 124 som har svart på spørsmålet. Det er flest kommuner som oppgir at de synes en bør kunne stille krav om skatteattest. Det gjelder for 71 stykker, eller 57%. Altså over halvparten. Det er også relativt mange, dvs rundt halvparten, som oppgir at en bør kunne stille krav om miljøhensyn og HMS-krav. På den andre siden er det svært få som mener at en bør kunne stille krav om lærlingordning til potensielle leverandører. Det er bare 19 stykker, 15%, som oppgir at det synes det er et rimelig krav å stille. Relativt få er det som mener at antikontraktørkrav er rimelig å stille til potensielle leverandører. 30 stykker, eller 24%, mener at en bør kunne stille dette kravet.

Vi ba dem som mente at en ikke burde kunne stille ikke-innkjøpsfaglige krav i innkjøpsprosessen om å begrunne svaret. Det var ikke så mange som gjorde det, bare 10 stykker. Det viktigste argumentet deres var at slike krav førte til ulik behandling av leverandører, at det var lite profesjonelt og førte til at subjektive vurderinger ble brukt i innkjøpsprosessen. Videre ble det nevnt at det førte til økt byråkratisering.

Det er små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse mhp hvorvidt det synes det bør være mulig å stille ikke-innkjøpsfaglige krav i innkjøpsprosessen. Det er de minste kommunene som er mest skeptisk til dette. Blant kommunene med mindre enn 2.000 innbyggere oppgir 75% at de er positiv til at slike krav kan stilles. Dette tallet stiger til mellom 80-90% for kommuner med opp til 50.000 innbyggere, og av kommuner med over 50.000 innbyggere (som omfatter alle fylkeskommunene) oppgir alle at de synes slike hensyn bør kunne tas i innkjøpsprosessen. Denne konklusjonen avkrefter vår hypotese om at det er de største kommunene som er mest kritiske til å ta ikke-innkjøpsfaglige hensyn i innkjøpsprosessen. Vårt datamateriale peker tvert imot på at det er de minste kommunene som er mest kritiske til dette.

Det er ikke noen betydelige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder hvilke krav de oppgir en bør kunne ta. I samtlige størrelsesgrupper er det flest som mener at en bør kunne stille krav om skatteattest, og færrest som mener en bør kunne stille krav om lærlingordning og antikontraktørvirksomhet.

For å "kvantifisere" kommunenes holdninger til ikke-innkjøpsfaglige krav har vi bedt dem om å oppgi hvor viktig de mener det er at de spesifiserte kravene kan stilles i innkjøpsprosessen. Tabell 21 gir en oversikt over resultatene.

Tabell 21 Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes for å avvise potensielle leverandører?

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
Miljøhensyn	3	8	27	38	25
HMS-krav	3	6	22	30	41
Lærings- klausul	17	20	24	12	8
Antikontrak- tørklausul	7	13	20	19	32
Bruk av skatteattest	-	4	10	18	78

Det er varierende antall respondenter som har oppgitt de ulike kravene, slik at vi opererer med ulike N for hvert krav. Disse er som følger; for miljøhensyn N=101, for HMS-krav N=102, for lærlingordning N=81, for antikontraktørklausul N=91 og for skatteattest N=110.

Tabellen viser at det er en betydelig grad av samsvar mellom kommunenes faktiske bruk av ikke-innkjøpsfaglige krav, og hvor viktig de oppgir at det er å kunne stille dem ved valg av leverandører. F eks er det krav om skatteattest som er det kravet flest kommuner har mulighet til å stille, og faktisk stiller og bruker for å avvise leverandører, jfr tabell 13 og 15. Det er også dette kravet flest kommuner oppgir som viktig å kunne bruke i sin innkjøpsprosess. Hele 71% av de som oppgir bruk av skatteattest som et viktig krav, oppgir at dette er svært viktig å kunne stille. Det nest viktigste kravet å kunne stille er om HMS. Dette kravet er det også relativt mange kommuner som har anledning til å stille, og faktisk stiller. Her er det 40% av de som har oppgitt dette kravet som mener det er svært viktig at det kan stilles. På den andre siden har vi krav om lærlingordning. Av de som har oppgitt at det bør kunne stilles er det bare 8 stykker eller knapt 10% som mener det er svært viktig å kunne stille dette kravet, mens 21% mener at det ikke er viktig i det hele tatt å kunne bruke dette kravet for å avvise potensielle leverandører.

Det er få forskjeller å merke seg på kommuner av ulik størrelse i dette spørsmålet. I appendix 6 har vi brutt ned resultatene fra tabell 19 på kommunestørrelse. Resultatene der viser at skatteattest er det viktigste kriteriet for å kunne avvise potensielle leverandører for kommuner i alle størrelsesgruppene utenom den minste. Her er det HMS kravet som er det viktigste, imidlertid tett fulgt av skatteattestkravet. Miljøkrav og HMS-krav følger deretter. For kommuner i samtlige størrelsesgrupper er det kravet om lærlingordning som er minst viktig å kunne bruke for å avvise potensielle leverandører.

Som tidligere nevnt er det to ikke-innkjøpsfaglige krav, som i en viss utstrekning brukes i kommunenes innkjøpsprosess per i dag, men som kan komme i strid med EØS-regelverket. Dette er kravet om lærlingordning og antikontraktørvirksomhet. Dersom kravet om antikontraktørvirksomhet ikke skal komme i strid med EØS-regelverket, så må avvisning av leverandører kun tillates på grunnlag av konkrete og konstaterbare kriterier, f.eks. at leverandøren benytter ulovlig innleid arbeidskraft, og ikke bare innleid arbeidskraft i seg selv. Kravet om lærlingordning vil bare kunne stilles til norske leverandører. Det er interesse for å få en oversikt over i hvilken grad kommunesektoren ser det som ønskelig at de nåværende kravene om lærlingordning og antikontraktørvirksomhet opprettholdes, selv om dette strider mot EØS-regelverket. Alternativet er at kravet om lærlingordning tas ut, og at en benytter krav om antikontraktørvirksomhet kun utfra konkrete og konstaterbare krav.

Antikontraktørklausul

Strengere regler for antikontraktørvirksomhet enn det som er tillatt i EØS-regelverket går på å prøve å forhindre at større entreprenører leier inn enpersonsforetak til å utføre oppgaver for seg. I mindre kommuner vil en ofte ikke ha entreprenører som er store nok til å kunne ta på seg et større utbyggingsoppdrag. Den eneste måten lokale firma innen bygg og anlegg, deriblant enpersonsforetak, vil kunne få oppdrag innenfor større bygg- og anleggsprosjekt på, er som underleverandør til større entreprenører. Ifølge EØS-regelverket vil en ikke kunne hindre slik bruk av enpersonsforetak som underleverandør. Ergo, ved å ønske seg muligheten til å stille strengere krav til antikontraktørvirksomhet enn det EØS-regelverket åpner for, sier en at en ønsker å ha anledningen til å hindre større entreprenører å leie inn lokale (eller andre) enpersonsforetak som underleverandør.

Det er 110 kommuner som har svart på spørsmålet om slike krav bør kunne stilles. Det utgjør 79% av alle respondenter. Av disse oppgir 31 stykker, eller 28% av de som har svart at de synes det er viktig å kunne stille krav om antikontraktørvirksomhet som går utover det som er mulig innenfor EØS-regelverket. De øvrige 72% mener at kravet om antikontraktørvirksomhet er godt nok ivaretatt innenfor EØS-regelverket.

Det finnes noen forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse her. Blant kommunene med over 50.000 innbyggere er det bare 6% som oppgir at de ønsker strengere krav enn det som kan stilles i henhold til EØS-regelverket. Derimot er det hele 38% av kommunene med mellom 20.000-49.999 innbyggere som oppgir at slike strengere regler er nødvendig. Det er det samme som i gruppa med mellom 2.000-4.999 innbyggere. Blant kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere er det dette tallet 32%. Blant de minste kommunene og de med mellom 5.000-9.999 innbyggere er det 23% som oppgir at det er nødvendig med strengere antikontraktørkrav enn det som kan stilles i henhold til EØS-regelverket.

Det er med andre ord ingen systematisk forskjell mellom kommuner av ulik størrelse i dette spørsmålet, selv om det er store variasjoner mellom gruppene.

Lærlingordning

Det er 105 kommuner som har svart på dette spørsmålet. Det er 76% av alle respondentene. Av disse har 37 stykker, eller 35%, oppgitt at de ønsker å kunne bruke et krav om lærlingordning i sin innkjøpspraksis, selv om dette kravet bare kan stilles overfor norske bedrifter. De øvrige 65% mener at denne type klausul ikke skal kunne benyttes. Den viktigste årsaken til det blir av de fleste oppgitt å være hensynet til likebehandling.

Sett bort fra en størrelsesgruppe for kommunene, er det her små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. For gruppen av kommuner med mellom 5.000-9.999 innbyggere er det 55% som oppgir at de synes det bør være mulig å benytte et eget krav om lærlingordning overfor norske leverandører. Dette er langt høyere enn for de øvrige kommunene. For disse ligger denne andelen på 27-29% for kommuner med over 20.000 innbyggere, og på 30-35% for kommuner med under 5.000 innbyggere, samt kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere.

Svargivinga til kommunene på de to sistnevnte spørsmålene er interessant sett i forhold til hva de har svart på spørsmålene om bruk av ikke-innkjøpsfaglige krav i innkjøpsprosessen. For det første er kravene om antikontraktørvirksomhet og lærlingordning de som er minst vanlige i kommunenes anskaffelsesinstruks. Videre er det disse kravene som i minst grad blir brukt av kommunene, og i minst grad brukes som grunnlag til å avvise potensielle leverandører på. I tillegg er det disse kravene færrest kommuner oppgir at de synes er viktig å kunne bruke i innkjøpsprosessen. F eks er det bare 25% av kommunene som oppgir at kravet om lærlingordning ganske eller svært viktig å kunne bruke i innkjøpsprosessen. Tilsvarende tall for kravet om antikontraktørvirksomhet er 56%. Opp mot dette kan vi stille resultatene om at 35% ønsker å opprettholde kravet om lærlingordning og 25% kravet om strengere antikontraktørvirksomhet, selv om dette går utover de krav som kan stilles i henhold til EØS-regelverket. Det er interessant å spørre om grunnen til at det er en større andel som vil opprettholde kravet om lærlingordning enn de som mener det er et viktig krav å kunne stille, og at det er motsatt for kravet om antikontraktørvirksomhet. Dette vil vi få nærmere belyst gjennom intervjuundersøkelsen, som blir presentert i neste kapittel.

Også i denne delen ble det stilt et hypotetisk spørsmål om mulige virkninger av en innføring av det nye regelverket. Kommunene ble nå spurt om de trodde det ville være mulig å videreføre de ulike eksisterende målsettingene som de har for anskaffelsesvirksomheten. Det var i alt 114 stykker som svarte på dette, det er 82% av alle respondentene. Av disse svarte 69 stykker, eller 60%, et ubetinget JA, mens 44 stykker, 39%, sa JA, delvis. Det var bare 1 som svarte NEI.

Det er en viss tendens til at de minste kommunene har svart delvis på spørsmålet, mens de største har svart mer ubetinget ja. F eks sier 38% av kommunene i gruppen med under 2.000 innbyggere ubetinget ja til at de kan videreføre eksisterende målsettinger for anskaffelsesvirksomheten under det nye regelverket. Tilsvarende tall for kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere er 54%, og for gruppen med 5.000-9.999 innbyggere 59%. For de to neste størrelsesgruppene er andelen henholdsvis 71% og 83%. Det betyr at det er en tendens til at jo større en kommune er desto større er sannsynligheten for at den kan videreføre eksisterende mål for anskaffelsesvirksomheten. Det gjelder imidlertid bare når vi ser bort fra den største kommunegruppen, dvs kommuner med over 50.000 innbyggere. Her er andelen som har svart et ubetinget ja på 56%. Det kan skyldes at fylkeskommunene faller inn i denne gruppen.

For å få vite noe om hvilke trekk ved det nye regelverket som eventuelt kunne begrense/umuliggjøre det å følge ikke-innkjøpsfaglige målsetninger ble det satt fram tre egenskaper ved dette, og kommunene ble bedt om å oppgi om de mente at noen av disse ville bli en begrensning. 21 kommuner oppgir at de ser på "et generelt påbud om annonsering av konkurranse om kontrakt" som en slik begrensning. 8 oppgir at de ser på "praktisering av likebehandling" som en slik begrensning, mens 11 oppgir at de ser på "endrede krav til leverandører" som en slik begrensning. Etersom vi har så få respondenter på hvert av svarene har vi ikke delt de inn etter kommunestørrelse.

Avslutningsvis ble det spurt om kommunene praktiserte det som kalles aktiv leverandørutvikling. Det er 131 stykker som har svart på dette spørsmålet, som er 94% av alle respondenter. Av disse er det 76 stykker, dvs 58%, som oppgir at de driver denne formen for virksomhet. De resterende 42% gjør ikke det. Det er her en systematisk forskjell i svargivingen mellom kommuner med ulik størrelse. I gruppen med kommuner med under 2.000 innbyggere er det 31% som oppgir at de driver aktiv leverandørutvikling. Tilsvarende tall i gruppen med 2.000-4.999 innbyggere er 41%, i gruppen med mellom 5.000-9.999 innbyggere er det 48% som driver slik aktivitet. I de tre gruppene av kommuner med over 10.000 innbyggere er denne andelen hhv 76%, 85% og 95%. Det er med andre ord mer sannsynlig at en kommune driver med aktiv leverandørutvikling desto større kommunen er målt i antall innbyggere.

I tabell 22 er det angitt hvilke tiltak kommunene gjennomfører i forhold til potensielle leverandører.

Tabell 22 Former for aktiv leverandørutvikling. N=76

	Antall komm
Gir tidlig informasjon om planlagte anskaffelser	40
Benytter offentlige forsknings- og utviklingskontrakter	11
Gir tapende anbydere informasjon om hva de må forbedre	54
Benytter anskaffelsesprosedyrer som passer for små og mellomstore bedrifter	55
Utpeker en person som skal ha kontakt med næringslivet	27
Informerer næringslivet om FoU-trender	2
Informerer næringslivet om regelverket på området for offentlige anskaffelser	41
Medvirker i markedsframstøt på eksportmarkedet	7
Tar initiativ til møter/samtaler med aktuelle leverandører	60
Arrangerer oppfølging-/ evalueringsmøter for leverandører	52

De tiltakene som er mest aktivt brukt er det å ta initiativ til møter/samtaler med aktuelle leverandører, som oppgis av nærmere 80% av de som driver med aktiv leverandørutvikling, samt å benytte anskaffelsesprosedyrer som passer for små og mellomstore bedrifter, oppgitt av 72%, og gi tapende anbyder informasjon om hva de må forbedre, 72%. Også det å arrangere oppfølging-/evalueringsmøter for leverandører blir benyttet av mange kommuner, nærmere 70%.

Fordi det er til dels små tall på noen av disse punktene har vi ikke fordelt svarene på kommunestørrelse.

6.3 Økonomiske konsekvenser

I dette avsnittet er det spørsmålet om innføringa av det nye regelverket vil være lønnsomt for samfunnet sett under ett som skal drøftes. Det betyr om det kan forventes lavere innkjøpskostnader samlet sett dersom flere av innkjøpene blir gjort etter innhenting av anbud/tilbud, og om disse eventuelle innsparingene er større enn de økte kostnadene som økt bruk av innhenting av anbud/tilbud vil kunne påføre kommunesektoren. For å analysere dette spørsmålet har vi delt opp spørsmålsstillinga i to deler. Først en del som går på hvilke kostnader kommunene har knyttet til anbudsutlysninger, og deretter en del som går på hvilke innsparinger og økte kostnader kommuner som har gått over fra direkte kjøp til bruk av innhenting av anbud/tilbud har opplevd.

Det er svært mange som ikke har svart på spørsmålet om hvilke kostnader kommunene hadde knyttet til utlysninger i henholdsvis EØS-området, nasjonalt og regionalt, også blant de som faktisk har alle disse typene utlysninger. En årsak til dette er antakelig at spørsmålet er uklart i forhold til hvilke kostnader en her skal regne med. Tabellen som følger ved spørsmålet er delt opp i direkte kostnader og tidsforbruk. Med direkte kostnader har vi ment annonseringskostnader, noe som det av svarene virker som de fleste har forstått. Problemet har vært hvilke kostnader en skal regne som tidsforbruk. Bak en annonsering ligger ofte mye arbeid med å utarbeide varespesifikasjon, leveringsbetingelser, ikke-faglige innkjøpskriterier, osv. Her bidrar både de som jobber med innkjøp, og de som jobber i avdelingene som skal bruke varene/tjenestene som skal kjøpes inn. Vi har valgt å presentere den høyeste og laveste realistiske verdien for disse to kostnadskategoriene, samt gjennomsnittsverdien av alle realistiske svar. Ved å multiplisere antall timer som brukes med 120 kr/time, og anta at 1 dag=7,5 timer, så kan vi beregne en samlet kostnad i hvert av de tre tilfellene. Dette er gjort for hhv utlysninger i EØS-området, nasjonalt og regionalt i tabell 22a.

Tabell 22a Kostnader knyttet til innhenting av anbud/tilbud ved kjøp av varer og tjenester.

	EØS-området	Nasjonalt	Regionalt
Annonseringskostnader	120.000	50.000	40.000
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	30.500 4.000	14.200 4.000	12.850 1.000
Tidsforbruk	130 dager	56 dager	27 dager
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	54,25 dager 4 dager	18,6 dager 3 dager	7,5 dager 0,5 dager
Samlet kostnad	237.000	100.400	64.000
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	79.325 7.600	31.000 6.700	19.600 1.450

Tilsvarende oversikt er satt opp for kontrahering av bygg og anleggsprosjekt. Dette er gjort i tabell 22b.

Tabell 22b Kostnader knyttet til innhenting av anbud/tilbud ved kontrahering av bygg og anlegg.

	EØS-området	Nasjonalt	Regionalt
Annonseringskostnader	200.000	500.000	200.000
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	57.750 2.000	97.300 5.000	45.000 2.000
Tidsforbruk	100 dager	60 dager	53 dager
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	26,3 dager 2 dager	15,7 dager 0,5 dager	18,44 dager 1,5 dager
Samlet kostnad	290.000	554.400	247.700
<ul style="list-style-type: none"> • høyt • middels • lavt 	81.420 3.800	114.430 5.450	62.100 3.350

Tabellene viser at kostnadene for en utlysning for kjøp av varer og tjenester i EØS-området ligger i snitt på nesten 80.000 kr. Nasjonale utlysninger har en gjennomsnittlig kostnad på 31.000 kr, mens de regionale utlysningene ligger på vel 17.000 kr.

Tilsvarende tall for utlysning av byggeoppdrag er for EØS-området 81.000 kr, nasjonalt 114.000 kr, og regionalt 62.000 kr. Det virker ikke helt rimelig at det skal være mer kostbart å lyse ut nasjonalt enn i EØS-området. Årsaken til den høye kostnaden for nasjonale utlysninger er at to respondenter har oppgitt svært høye utlysningskostnader for nasjonale anbud. Disse er på hhv 500.000 kr og 300.000 kr. Dersom vi tar ut disse dataene, blir gjennomsnittlig utlysningskostnad for bygg og anlegg nasjonalt på 56.400 kr. Det er på den andre siden lavere enn gjennomsnittlige utlysningskostnader regionalt, noe som heller ikke virker helt rimelig.

Den andre siden av det med å innføre større bruk av anbudsprinsipp i innkjøpene er at en kan få lavere priser på varer og tjenester. Vi har spurt om kommunene i løpet av de siste tre årene har gått over fra å kjøpe en varegruppe direkte til å innhente anbud/tilbud på den. Hensikten med dette spørsmålet er å få konkret informasjon om mulige innsparinger og kostnadsøkninger knyttet til det å kjøpe varer/tjenester etter innhenting av anbud/tilbud sammenliknet med det å kjøpe dem direkte fra en leverandør. Samlet sett er det 42 respondenter som har svart utfyllende på dette spørsmålet, og de representerer samtlige størrelsesgrupper. Alle oppgir at de har hatt en netto innsparing etter denne omlegginga.

Tabell 23 presenterer hvilke netto innsparinger kommuner i de ulike størrelsesgruppene har hatt per vare/tjenestegruppe etter en slik omlegging.

Tabell 23 Endring i kostnader per vare-/tjenestegruppe ved overgang fra direkte kjøp til kjøp etter forhandlinger/anbud

Kommunestørrelse	Netto innsparing målt i kroner	Netto innsparing målt i %
< 2.000	50.000-120.000	8-28%
2.000-4.999	30.000-300.000	3-25%
5.000-9.999	90.000-100.000	10-20%
10.000-19.999	2.000 - 1.000.000	3-29%
20.000-49.999	29.000 - 3.400.000	
> 50.000		1,5-20%

Desto større kommunene er jo høyere blir faktisk nominell innsparing ved omlegging fra direkte kjøp til kjøp etter forhandlinger/anbud. Det henger selvsagt sammen med at de store kommunene gjør nominelt sett større innkjøp enn de mindre, og ergo er potensialet for innsparing større. Ser en derimot på %-vis innsparing, viser tabellen at denne ligger fra noe få % og opp til 20-30% for kommuner i samtlige størrelsesgrupper. Det betyr at den maksimale innsparinga som er blitt oppgitt ikke er svært forskjellig mellom kommuner av ulik størrelse.

De økte kostnadene som kommunene oppgir i forbindelse med en slik omlegging ligger i størrelsesorden 10.000-50.000 kr, med et par unntak på henholdsvis 85.000 og 200.000 kr. Dette kan sammenliknes med kommunenes anslag på kostnader forbundet med tilbuds-/anbudsutlysninger, presentert i tabell 21b. Den viser at kostnader forbundet med utlysning av vare- og tjenestekjøp ligger i snitt på 80.000 i EØS-området, 31.000 for nasjonale utlysninger og 20.000 for regionale utlysninger. Det er med andre ord en god overensstemmelse mellom de to kostnadsanslagene.

Resultatene i tabell 21 gir indikasjoner på at for den enkelte kommune har det lønnet seg å gå over fra direkte kjøp til bruk av tilbud/anbud. To av kommunene som oppgav at de i løpet av siste 3 år hadde gått over til bruk av tilbud/anbud for kjøp av vare/tjenestegrupper oppgav samtidig at de i 1998 ikke hadde noen innkjøp etter tilbud/anbud. Det har vi tolket som at de har foretatt denne omlegginga uten å på forhånd ha særlig erfaring med bruk av anbud. Likevel oppgir de en netto innsparing for de omleggingene de har hatt.

Tabell 11 viser at andelen kommuner i gruppene under 2.000 innbyggere og mellom 2.000-4.999 innbyggere som er i kategori 4, dvs de må begynne å bruke tilbud/anbud som innkjøpsprinsipp dersom det nye regelverket blir innført, er relativt lav, hhv 17% og 29%. Dersom dette kan antas å gjelde for alle kommuner i disse størrelsesgruppene betyr det at rundt 60 kommuner vil måtte bygge opp kompetanse på bruk av anbud og antakelig utvide antall ansatte som driver med innkjøp. Videre var det henholdsvis 33% og 25% av kommunene i disse størrelsesgruppene som er i kategori 3, dvs de regner med relativt stor økning i bruken av tilbud/anbud. Dersom vi antar at dette er representativt for populasjonen i disse størrelsesgruppene, innebærer det at rundt 70 kommuner vil få økt sin bruk av anbud/tilbud betydelig, noe som antakelig medfører at de må ha økte ressurser til innkjøpsaktiviteter. I tillegg er det til sammen 5 kommuner i disse to kategoriene i kommuner med mellom 5.000-20.000. Om de er representativt for populasjonen, innebærer det at rundt 20 kommuner i disse to størrelseskategoriene må bygge opp ny kompetanse på bruk av anbud/tilbud, og antakelig også øke ressursene som brukes på innkjøp av varer og

tjenester, mens 25 kommuner vil måtte øke ressursene som brukes til innkjøp fordi bruken av tilbud/andbud vil øke betydelig om det nye regelverket innføres.

Problemet med å skulle beregne f eks økte kostnader for kommunesektoren totalt sett av innføring av det nye regelverket er at vi ikke har noen oversikt over hvor mange utlysninger kommunene må foreta. Så selv om vi har anslag for kostnader knyttet til utlysingsprosedyrer både i EØS-området, nasjonalt og regionalt, så vil vi ikke kunne beregne totale økte kostnader.

For å få et mer helhetlig inntrykk av hvilke effekter kommunene hadde hatt av å legge om innkjøpspraksisen fra direkte kjøp til bruk av andbud/tilbud stilte vi opp en del påstander om hva som kunne skje, og ba kommunene ta stilling til i hvilken grad påstanden hadde inntruffet for dem. Resultatene av dette er presentert i tabell 24.

Tabell 24 Antall kommuner som har erfart angitte effekt i ulike grad

0=ikke i det hele tatt, 4=i svært stor grad

	0	1	2	3	4
Enklere bestillingsrutiner	4	3	14	28	12
Bedre service ved bestilling og levering	5	3	14	27	12
Ved bestilling blir varen levert raskere	9	13	18	19	1
Kvaliteten på varen/tjenesten er bedret	9	11	15	20	5
Enhetsprisen på varen/tjenesten er blitt lavere	2	-	4	29	28
Får større kvantumsrabatter	7	3	5	24	22
Får flere varer på tilbud	9	17	19	9	6
Økte administrative kostnader	15	18	16	9	3
Betydelig økt tidsforbruk i anskaffelsesprosessen	16	15	8	12	7
Bedre innkjøpsplanlegging	6	6	14	21	14
Bedre intern koordinering og	5	7	11	23	13

samarbeid mellom etater					
-------------------------	--	--	--	--	--

Tabellen gir uttrykk for at det er de positive erfaringene som dominerer. Lavere enhetspris og større kvantumsrabatter er de effektene som har inntruffet i ganske eller svært stor grad for flest kommuner. Også bedre service ved bestilling og levering, og bedre innkjøpsplanlegging blir oppgitt som effekter som har inntruffet i ganske eller svært stor grad av mange kommuner. Derimot er det få som har opplevd betydelig økt tidsforbruk og økte administrative kostnader i ganske eller svært stor grad.

Fordi antallet respondenter på noen av punktene er så lite har vi ikke brutt disse resultatene ned på kommunestørrelse.

6.4 Målsettinger, måloppnåelse og planlagte endringer

Som bakgrunnsinformasjon for analyse av konsekvenser av en eventuell innføring av det nye regelverket er det interessant å vite i hvilken grad kommunesektoren alt har mål for sin anskaffelsesvirksomhet, eller planlagte endringer for denne. Dersom dette er tilfelle betyr det at kommunene ville foretatt omlegginger av anskaffelsesvirksomheten selv uten innføring av det nye regelverket. Det er f.eks. mulig at kommuner alt har planlagt å i større grad gjøre bruk av anbud/tilbud ved sine innkjøp, eller at de har målsettinger om å redusere samlede innkjøpskostnader utfra dagens nivå. I så fall innebærer det at deler av omlegginga ikke er en direkte konsekvens av en eventuell innføring av nytt regelverk for offentlige anskaffelser, og at disse konsekvensene ergo blir mindre omfattende sammenliknet med om kommunene ikke hadde slike planer allerede.

Det er i alt 131 av de 139 respondentene som har svart på spørsmålet om de har kvantifiserbare mål for anskaffelsesvirksomheten. Det utgjør 94%. Av disse er det 34 stykker, eller rundt 25%, som oppgir at de har slike mål. De vanligste eksemplene på slike mål er reduksjon av innkjøpskostnadene med en viss andel, øke antall rammeavtaler og redusere antall leverandører, økt samordning av innkjøpene og standardisering av innkjøpsrutinene. Av de 36 som har denne typen mål er det 22, eller nesten 2/3, som oppgir at de har rutiner for å sjekke om målsetningene er nådd. De vanligste rutinene er tertialrapporter og regnskapssystemet, samt andre statistikkuttak.

Det er 127 kommuner, eller vel 90% av respondentene som har svart på spørsmålet om de har planer om endringer i strategiske forhold knyttet til innkjøp. Av disse svarer 64 stykker, eller ganske nøyaktig halvparten, at de har slike planer. Eksempler på slike planer er å inngå flere rammeavtaler, økt opplæring av de som driver med innkjøp, økt grad av samarbeid med fylkeskommunen eller andre kommuner, og elektronisk handel.

Det er betydelige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder svar på disse spørsmålene. Andelen av kommunene som oppgir at de har kvantifiserbare mål for anskaffelsesvirksomheten er stigende med stigende folketall i kommunene. F.eks. er det ingen av kommunene med under 2.000 innbyggere som oppgir at de har slike mål, mens 2/3 av kommunene med over 50.000 innbyggere har det. For de øvrige kommunegruppene er andelen som følger; kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere 9%, kommuner med mellom 5.000-9.999 innbyggere 30%, kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere 56%, og kommuner med mellom 20.000-49.999 innbyggere 31%.

Når det gjelder planer om endringer i strategiske forhold knyttet til innkjøp er det også forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Blant de minste kommunene har 1/4 slike planer, mens andelen for kommuner med mellom 2.000-20.000 innbyggere ligger på rundt 50%. Blant de nest største kommunene (20.000-49.999 innbyggere) har 77% slike planer, mens blant de største har 2/3 slike planer. Det er med andre ord en positiv samvariasjon mellom planer om endring og folketall, noe som innebærer at desto større en kommune er jo mer sannsynlig er det for at den har planer om endring i strategiske forhold knyttet til innkjøp.

7 Presentasjon av resultat fra intervjuundersøkelsen

Under dette punktet vil vi presentere hovedtrekkene fra intervjuundersøkelsen. Vi har søkt å trekke sammen svarene fra de ulike kommunene/fylkeskommunen og vil således ikke presentere resultatet fra de enkelte kommuner/fylkeskommune.

7.1 Kommentarer til spørreskjemaet

Kommunene/fylkeskommunen gav tilbakemelding om at spørreskjemaet var arbeidskrevende og til dels vanskelig å fylle ut. Arbeidskrevende ble brukt med hensyn til detaljeringsgrad og det forhold at økonomi-/innkjøpssystemet ikke automatisk gav svar på de spørsmål som ble reist. Det krevdes derfor en god del manuelt arbeid for å besvare alle spørsmålene. Av denne grunn ble flere av spørsmålene stående ubesvart.

7.2 Overordnede kommentarer

Hovedtrekkene fra intervjuene vil vi oppsummere som følger. Kommunene/ fylkeskommunen er av følgende oppfatning:

- Innføring av nytt lovverk vil føre til at leverandørene til kommunene/fylkeskommunene får ett –1 – lovverk å forholde seg til. Leverandørene får derved bedre/lettere oversikt over gjeldende regelverk. Dette oppleves som positivt også sett fra kommunenes/fylkeskommunenes side.
- Et lovverk gir leverandørene mulighet til å påklage avgjørelser. Dette vil være positivt for leverandørene.
- Et lovverk vil føre til at kommunene/fylkeskommunene i større grad enn i dag vil søke å etterkomme regelverket. En av grunnene er at de vil søke å unngå klagesaker. Lovverket vil derfor til en viss grad føre til en økning av innkjøpskompetansen i kommunene/fylkeskommunene. Særlig gjelder det de kommuner/fylkeskommuner som tidligere ikke har hatt interne regler som er i samsvar med nytt lovverk.
- Lovverket vil føre til at innkjøpspersonell vil bli mer involvert i anskaffelser over terskelverdiene.
- Lovverket vil trolig føre til økt antall klager. Klagebehandlingen vil medføre et merarbeid for kommunene/fylkeskommunene.
- Den foreslåtte terskelverdi (kr 200.000,- evt. kr 250.000,-) vil medføre *noe* økt arbeid grunnet økt antall offentlige utlysninger. Noe økt arbeid indikerer at økningen vil være begrenset. Dette skyldes at nåværende interne regelverk har terskelverdier for offentlig utlysning som er i samsvar med eller lavere enn disse verdiene.

7.3 Kommentarer til forhold av politisk karakter

Hovedsakelig mener de intervjuede at det burde finnes andre virkemidler enn det offentlige anskaffelsesregelverket for å ivareta samfunnsmessige hensyn. Det ble her påpekt at dersom lovverket benyttes til å fremme samfunnsmessige hensyn, vil det være en begrensning i kommunenes/fylkeskommunenes selvstyre.

7.3.1 Lærlingordning

For eventuell klausul knyttet til lærlingordning ble det påpekt at dette kan vise seg meget vanskelig å gjennomføre i praksis blant annet fordi det kan være både norske og utenlandske leverandører involvert. Det er ikke sikkert at andre nasjoner har lærlingeordninger til støtte for industrien. Således kan preferanser knyttet til bedrifter som har lærlingeordninger føre til at ellers gode leverandører blir hemmet i konkurransen.

7.3.2 Antikontraktørklausul

Kommunene/fylkeskommunen ønsket ikke en slikt klausul i et anskaffelsesregelverk. En av årsakene var manglende mulighet til å følge opp, samt at en eventuell oppfølging vil være meget resurskrevende.

7.3.3 Skatteattest og HMS erklæring

Skatteattest og HMS-egenerklæring ble sett på som tjenlige alternativer til antikontraktørklausulen. Det ble påpekt at utstedelse av skatteattest er for tungvint for leverandørene slik ordningen er i dag hvor disse må henvende seg til 2 ulike instanser, kommunen og fylkeskommunen. Ved lovfestet krav til skatteattest, bør det samtidig tas initiativ til at de 2 instansene som utsteder denne attesten, samordner sin virksomhet.

7.4 Kommentarer til forhold av økonomisk karakter

Kommunene/fylkeskommunen hadde vansker med å kunne tallfeste hvorledes et nytt lovverk vil påvirke økonomiske størrelser. Det ble gitt inntrykk av at de økonomiske konsekvensene ikke ville være særlig omfattende. Det ble imidlertid påpekt noen mulige sammenhenger:

- økte administrative kostnader til kunngjøring.
- opplæringskostnader ved innføring av nytt lovverk
- innstramming av innkjøpsfullmakter
- bedre kontrollrutiner i forbindelse med innkjøp
- lengre tid for å gjennomføre innkjøpsprosessen
- økt fokus på å etablere flere rammeavtaler, noe som kan føre til bedre priser
- mer tid til klagebehandling

Utvalget opplyste at de hadde regler som i dag sikret stor konkurranse om leveranser av varer og tjenester. Det ble således antydnet at en eventuell økt konkurranse som følge av flere offentlige utlysninger, trolig kunne ville gi mindre utslag i pris.

7.5 Kommentarer til administrative forhold

Også på dette området var det vanskelig å kvantifisere eventuelle konsekvenser. Utvalget hadde i dag innkjøpsinstrukser som på flere områder var sammenfallende med det foreslåtte

lovverket. Dette tilsier at det ikke vil bli noen vesentlige organisatoriske endringer ved innføring av lovverket. Det var en oppfatning at kommunene/fylkeskommunene måtte benytte tid for å sette seg inn i lovverket. Utvalget så imidlertid ikke behov for å ansette flere personer i innkjøpsfunksjonen.

Det ble påpekt at nytt lovverk vil føre til en viss sentralisering av kompetansen knyttet til lovverket. Spesielt ville innkjøpsfunksjonen bli mer sentral i arbeidet med offentlige utlysning.

Oppsummering og konklusjoner

Administrative konsekvenser

Det er for de minste kommunene, dvs de med under 5.000 innbyggere, konsekvensene kan se ut til å bli størst. Blant kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere oppgir rundt 30% at en del av innkjøpet deres (av varer og tjenester) vil måtte gjøres ved hjelp av innhenting av tilbud/anbud dersom det nye regelverket blir innført. Dette er noe de ikke har gjort tidligere. Dersom de ikke i sin helhet bruker fylkeskommunale rammeavtaler for disse innkjøpene, innebærer det at de må bygge opp en viss kompetanse på innhenting av tilbud/anbud, og, i den grad anbudsprosedyren er mer krevende enn direkte kjøp, øke både finansielle og menneskelige ressurser knyttet til innkjøp. I den grad de samarbeider med andre kommuner om disse innkjøpene, vil det kunne redusere eget behov for å bygge opp kompetanse og kapasitet i forhold til arbeid med innkjøp.

I tillegg kommer 25% som oppgir at en betydelig større andel av det samlede vare- og tjenestekjøpet vil måtte gjøres ved hjelp av innhenting av anbud/tilbud sammenliknet med dagens praksis, dersom det nye regelverket blir innført. Også her gjelder det at i den grad dette ikke blir gjort ved å bruke fylkeskommunale rammeavtaler, må disse kommunene øke både finansielle og menneskelige ressurser knyttet til innkjøp. Denne konklusjonen bygger fortsatt på forutsetningen om at det er mer krevende for en kommune finansielt og personalmessig å bruke tilbud/anbudsprinsippet enn å kjøpe direkte. Samarbeid om slike innkjøp med andre kommuner vil kunne redusere den nødvendige økningen i ressursbruk knyttet til innkjøp.

På spørsmål om hvordan kommunene vil tilpasse de administrative forholdene rundt sine innkjøp dersom det nye regelverket blir innført, oppgir 77% av kommunene med mellom 2.000-4.999 innbyggere, at de vil satse på økt samarbeid med fylkeskommunen og andre kommuner (samt bruk av FNS) sammenliknet med i dag. Tilsvarende er det bare 26% som oppgir at de i større grad vil gå ut med anbuds konkurranse eller foreta kjøp etter forhandling selv, og 37% som oppgir at de vil styrke egen innkjøpsfunksjon. Med andre ord, selv om over halvparten av kommunene i denne størrelsesgruppen vil måtte gjøre betydelig større deler av sitt innkjøp av varer og tjenester ved bruk av innhenting av anbud dersom det nye regelverket blir innført, så oppgir over 3/4 av dem at de vil løse det ved å i økt grad samarbeide med fylkeskommunen og andre kommuner om innkjøp. Dette vil redusere behovet for økte finansielle og menneskelige ressurser knyttet til innkjøp sammenliknet med om alle disse kommunene skulle bygget opp kompetanse og kapasitet på dette området hver for seg.

Tilsvarende tall for kommuner i gruppen med under 2.000 innbyggere er at 17% må begynne å foreta deler av sitt innkjøp av varer og tjenester ved innhenting av anbud/tilbud som følge av det nye regelverket, mens 33% som må utvide andelen av innkjøpet som må gjøres etter innhenting av anbud/tilbud betraktelig. I utgangspunktet betyr det at til sammen halvparten av de aller minste kommunene vil få betydelige administrative konsekvenser som følge av en innføring av regelverket. På den andre siden oppgir 60% av disse kommunene at ved innføring av det nye regelverket vil de øke samarbeidet med fylkeskommunen og andre kommuner når det gjelder innkjøp. Tilsvarende er det bare 35% som oppgir at de vil øke egen bruk av innhenting av anbud, og bare 10% som oppgir at de vil styrke egen innkjøpsfunksjon. Dette vil redusere behovet for økte finansielle og menneskelige ressurser knyttet til innkjøp sammenliknet med om alle disse kommunene skulle bygget opp kompetanse og kapasitet på dette området hver for seg.

For kommuner med mellom 5.000-20.000 innbyggere er det rundt 10% som må begynne å bruke innhenting av anbud ved kjøp av varer og tjenester, og som ikke har erfaring med dette fra før. Det er 25% som må utvide bruken av denne innkjøpspraksisen betydelig. Samlet sett vil altså 35% av disse kommunene kunne få betydelige administrative konsekvenser ved innføring av det nye regelverket. På spørsmål om hvordan de vil takle disse konsekvensene oppgir nærmere 60% at de vil øke samarbeidet med fylkeskommunen og andre kommuner når det gjelder innkjøp. Tilsvarende oppgir 47% at de vil øke egen bruk av innhenting av anbud/tilbud, og 34% at de vil styrke egen innkjøpsfunksjon. Dette betyr at på den ene siden er det en lavere andel av kommunene i disse størrelsesgruppene som vil få betydelige administrative konsekvenser dersom det nye regelverket blir innført. På den andre siden er det en større andel av disse som vil løse disse utfordringene selv, dvs ved å bygge opp eller styrke egen innkjøpsfunksjon sammenliknet med de minste kommunene.

De største kommunene, dvs de med over 20.000 innbyggere, ikke vil trenge å øke bruken av innhenting av anbud i betydelig grad ved innføring av et nytt regelverk for offentlige innkjøp. Det betyr at de administrative konsekvensene vil bli begrensede.

Politiske konsekvenser

80% av kommunene oppgir at de har en skriftlig anskaffelsesinstruks, og av disse er det 70% som oppgir at de har anledning til å stille ikke-innkjøpsfaglige krav til potensielle leverandører ifølge denne instruks. Kommunene får oppgitt 5 slike krav som ofte blir brukt. Disse er: krav om miljøhensyn, HMS-krav, krav om lærlingordning, krav om antikontraktørvirksomhet og krav om skatteattest. På spørsmål om hvilke av disse kravene de kan stille til potensielle leverandører ifølge sin anskaffelsesinstruks er det 72% som oppgir at de kan stille krav om skatteattest, 58% som kan stille HMS-krav, 54% som kan stille krav om miljøhensyn, 49% som kan stille krav om antikontraktørvirksomhet, og 40% som kan stille krav om lærlingordning. Av andre krav som kommunene selv spesifiserer, er de viktigste "forbud mot barnearbeid", og "hensyn til lokalt næringsliv".

Det er en betydelig grad av samsvar mellom kommunenes faktiske bruk av ikke-innkjøpsfaglige krav, og hvor viktig de oppgir at det er å kunne stille dem ved valg av leverandører. F eks er krav om skatteattest det kravet flest kommuner har mulighet til å stille, og faktisk stiller og bruker for å avvise leverandører. Det er også dette kravet flest kommuner oppgir som viktig å kunne bruke i sin innkjøpsprosess. Hele 71% av de som oppgir bruk av skatteattest som et viktig krav, oppgir at dette er svært viktig å kunne stille. Det nest viktigste kravet å kunne stille er HMS. Dette kravet er det også relativt mange kommuner som har

anledning til å stille, og faktisk stiller. Det er 40% av de som oppgir at de har anledning til, og faktisk bruker dette kravet, som mener det er svært viktig at det kan stilles. På den andre siden har vi krav om lærlingordning. Av de som har oppgitt at dette er et krav som bør kunne stilles, er det bare knapt 10% som oppgir at de bruker dette kravet aktivt for å avvise potensielle leverandører.

Kravene om antikontraktørvirksomhet og lærlingordning, slik de i dag kan praktiseres ved kommunenes innkjøp, er i strid med EØS-reglementet. Det er viktig å få vite i hvilken grad disse kravene i sin nåværende form er viktig å opprettholde i et framtidig nytt regelverk. Alternativet er å fjerne/tillempe dem slik at de blir i overensstemmelse med EØS-regelverket. På den ene siden er det disse to kravene som per i dag er minst vanlig å i kommunenes anskaffelsesinstruks, dvs forekommer i færrest tilfeller. Videre er det disse kravene som i minst grad brukes av kommunene som grunnlag til å avvise potensielle leverandører på. I tillegg er det disse kravene færrest kommuner oppgir at de synes er viktig å kunne bruke i innkjøpsprosessen. På den andre siden er det 35% av kommunene som ønsker å opprettholde kravet om lærlingordning og 25% kravet om strengere antikontraktørvirksomhet, selv om dette går utover de krav som kan stilles i henhold til EØS-regelverket. Når det gjelder kravet om lærlingordning er det en større andel som vil opprettholde det i et framtidig regelverk enn de som mener det er et viktig krav å kunne stille til leverandører i anskaffelsesprosessen (25%). For kravet om antikontraktørvirksomhet (56%) er det motsatt. Vi har ikke gått nærmere inn på eventuelle forklaringer på en slik svargiving.

Økonomiske konsekvenser

Dersom vi antar at andelen av kommuner innen hver størrelsesgruppe som oppgir at de må øke andelen av samlede innkjøp av varer og tjenester som gjøres etter innhenting av anbud/tilbud er representative, så vil vi på grunnlag av prosentandelene oppgitt under administrative konsekvenser i dette kapitlet beregne hvor mange kommuner som vil få betydelige administrative konsekvenser ved innføring av det nye regelverket. En slik beregning viser at 60 kommuner i størrelsesgruppene under 5.000 innbyggere vil måtte starte med å bruke innhenting av anbud/tilbud som innkjøpsprosedyre, mens ytterligere 70 kommuner må øke bruken av denne prosedyren betraktelig ved sine innkjøp. Gitt at innkjøp etter innhenting av anbud/tilbud krever større finansielle og menneskelige ressurser enn direkte kjøp, så vil disse 130 kommunene i utgangspunktet måtte regne med økt ressursbruk knyttet til innkjøp. Dersom innkjøpene som må legges ut på anbud/tilbud samordnes med fylkeskommunen og andre kommuner, vil økningen bli lavere enn dersom disse kommunene foretar innkjøpene på egen hånd. Det finnes data som antyder at et flertall av disse kommunene vil velge den førstnevnte av disse tilpasningsstrategiene.

I tillegg kommer at rundt 20 kommuner i størrelsesgruppene mellom 5.000-20.000 innbyggere må starte med å bruke innhenting av anbud/tilbud som innkjøpsprosedyre, mens 25 kommuner i disse størrelsesgruppene må øke bruken av denne prosedyren betraktelig ved sine innkjøp. Dette betyr at 45 kommuner i disse størrelsesgruppene vil måtte regne med økt ressursbruk knyttet til innkjøp.

På grunnlag av data fra kommunene har vi beregnet øvre og nedre grense samt gjennomsnittet for enhetskostnader knyttet til innhenting av anbud/tilbud henholdsvis i EØS-området, nasjonalt og regionalt. Problemet er at vi ikke har noen data på hvor mange slike utlysninger de kommunene som må øke sin andel av innkjøp som gjøres etter innhenting av anbud/tilbud må foreta. Det betyr at vi ikke har anledning til å beregne samlet behov for økte ressurser for

disse kommunene. I tillegg kommer at det antakelig ikke ligger innen opplæringskostnader i de anslagene vi har gjort for kostnader knyttet til utlysninger. Ifølge tallene ovenfor er det 80 kommuner som vil kunne ha behov for slik opplæring.

På den andre siden er det flere kommuner som oppgir at de i sterk eller ganske sterk grad vil øke samarbeidet med andre kommuner/fylkeskommunen om innkjøp dersom det nye regelverket blir innført, sammenliknet med de som oppgir at de i samme grader vil øke bruken av innhenting av anbud/tilbud selv. Det indikerer at av de som må legge om sin innkjøpsstrategi til økt bruk av innhenting av anbud/tilbud, er det flere som satser på samarbeid enn å bygge opp denne kompetansen selv. Det vil kunne redusere samlet behov for økte ressurser til kommunesektoren.

Når det gjelder det samfunnsøkonomiske aspektet, dvs samlede kostnader knyttet til kommunenes økte bruk av innhenting av anbud/tilbud ved sine innkjøp i forhold til deres potensielle innsparinger ved at innkjøpskostnadene vil kunne bli lavere når det er konkurranse blant leverandørene, har vi valgt å aggregere data fra mikronivå. Samtlige av kommunene som oppgir at de har gått over fra direkte kjøp til innhenting av anbud/tilbud for en eller flere vare-/tjenestegrupper oppgir at dette har hatt en positiv økonomisk effekt. Det betyr at for dem har innsparingene ved denne overgangen vært større enn de økte kostnadene knyttet til utlysning og forberedelse av utlysningstekst. Dersom vi overfører dette til makronivå, dvs samfunnet sett som helhet, ved å aggregere resultatet fra samtlige av disse kommunene, vil nødvendigvis også dette aggregerte tallet bli positivt. Det som vi kan anta ikke er med i disse tallene er kostnader knyttet til oppbygging av kompetanse på innhenting av anbud/tilbud i de kommunene som ikke har praktisert dette tidligere. En annen kostnadskomponent som sannsynligvis også faller ut i denne operasjonen er den tid det tar for innkjøpsansvarlige i samtlige kommuner å sette seg inn i det nye regelverket. Dette er riktignok en engangskostnad, men vil likevel måtte regnes til utgiftssida.

Tall fra kommunene viser at laveste anslag for innsparinger ved overgang til innhenting av anbud/tilbud er 1,5-3%. Høyeste anslag er 25-29%. Dersom de kostnadskomponentene som er nevnt ovenfor, og som ikke inngår i beregningene gjort på mikronivå overstiger netto innsparing vil den samfunnsøkonomiske effekten bli negativ. Motsatt vil den bli positiv. For å kunne svare på spørsmålet om de samfunnsøkonomiske virkningene av innføring av det nye regelverket må det foretas en drøfting av størrelsen på de nevnte kostnadskomponentene, samt en konkretisering av hvor i intervallet 1,5-29% realistiske netto innsparinger kan antas å ligge. Differansen her vil gi en indikasjon på den samfunnsøkonomiske effekten. Vi har ikke hatt tid til å foreta slike drøftinger.

Innledningsvis stilte vi som arbeidshypotese at det var en positiv sammenheng mellom størrelsen på en kommunes innkjøp av varer og tjenester og andel som ble kjøpt inn etter innhenting av anbud/tilbud. Denne hypotesen blir støttet av vårt datamaterial. Blant de kommunene som oppgir at de utelukkende bruker direkte kjøp ved innkjøp av varer og tjenester tilhører 80% kommuner med under 2.000 innbyggere. På den andre siden er det bare kommuner med over 10.000 innbyggere som gjør 80% eller mer av sine innkjøp av varer og tjenester etter innhenting av anbud/tilbud.

En annen hypotese gikk på at det er de største kommunene som er mest skeptisk til, og gjør minst bruk av ikke-innkjøpsfaglige kriterier i anskaffelsesprosessen. Dette avkrefte av datamaterialet. Det viser seg tvert imot at det er de minste kommunene som er mest skeptiske

til bruk av slike kriterier, og som også i minst grad gjør bruk av dem i sin innkjøpspraksis per i dag.

Vår siste hypotese gikk på at konsekvenser for innkjøpsprosedyren av en innføring av et nytt regelverk for offentlige innkjøp vil være størst for mellomstore kommuner, dvs kommuner med mellom 5.000-20.000 innbyggere. Denne blir også avkreftet av vårt datamateriale. Det viser seg at det er de minste kommunene som forventer størst omlegginger i innkjøpsprosedurene, i form av overgang fra direkte kjøp til innhenting av anbud/tilbud, ved et nytt regelverk.

Intervjuundersøkelsen bekrefter i hovedsak spørreundersøkelsens konklusjoner for større kommuner. Disse har allerede etablert et internt regelverk som samsvarer i stor grad med forslag til nytt lovverk. Angående terskelverdier, hadde disse kommunene i dag lavere grenser for direkte kjøp enn hva som er lagt opp til i nytt lovverk. Lovverket vil således ikke medføre noe nevneverdig merarbeid knyttet til innhenting av tilbud/anbud. Kommunene opplyste dog at et lovverk som sådan ville trolig medføre innføring av bedre kontrollrutiner for å sikre at lovverket ble fulgt. Dette ville imidlertid kun gi minimale kostnadsutsalg.

Intervjuundersøkelsen bekrefter også at lærlingordning og antikontraktørvirksomhet er de minst vanlige ikke-innkjøpsfaglige krav som stilles av kommunene. Krav til skatteattest og HMS-krav blir benyttet i større utstrekning.

I sum viser intervjuundersøkelsen at innføring av nytt lovverk kun vil føre til mindre konsekvenser for de intervjuede kommuner/fylkeskommuner.

7.6 Referanser

Andersen, Magnar, og Lunde, Harald (1996): Offentlige anskaffelser på anbud - virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser. Norut Samfunnsforskning rapport 07/96. Tromsø.

Andersen, Magnar (1998): EØS-utlysninger i kommunesektoren - hva forklarer variasjonene? Norut Samfunnsforskning AS rapport nr 05/98. Tromsø

Stewart, Mark, og Wallis, Kenneth (1981): Introductory econometrics. Basil Blackwell, Oxford.

1 Spørreskjema

Spørreundersøkelse om konsekvensene for kommunesektoren ved å innføre prosedyreregler for offentlige innkjøp under de såkalte EØS-terskelverdiene Svarfrist: 31.januar 2000

Del A: Bakgrunnsopplysninger

1: Kommune- /fylkeskommune nummer:

2: Kontaktperson og tlf.nr.:

3: Oppgi samlede innkjøp av varer og tjenester og kontraheringer av bygg- og anleggsprosjekt i 1998 (inkluder både drift og investeringer, der invest. omfatter alle prosjekt igangsatt i 1998).

Varer og tjenester	Bygg- og anleggsprosjekt
Mill kr	Mill kr

Del B: Anskaffelsespraksis og faktiske endringer i denne

4: Anslå størrelsen på samlede innkjøp/kontraheringer innenfor hver av beløpsgrensene i tabellen nedenfor i 1998? (dvs sum enkeltinnkjøp på over 1,6 mill kr, sum rammeavtale/enkeltinnkjøp på mellom 0,5 - 1,6 mill kr osv)

	Varer og Tjenester		Bygg- og anleggsprosjekt
Over 1,6 mill kr *	Mill kr	Over 40 mill kr *	Mill kr
0,5 - 1,6 mill kr **	Mill kr	8 - 40 mill kr **	Mill kr
0,2 - 0,5 mill kr **	Mill kr	2 - 8 mill kr **	Mill kr
Under 0,2 mill kr	Mill kr	Under 2 mill kr	Mill kr

* ifølge EØS-regelverket skal alle offentlige innkjøp av varer og tjenester på over 1,6 mill kr. og bygg & anleggsprosjekt på over 40 mill kr. legges ut på internasjonale anbudskonkurranser

** i det planlagte nye felles regelverket for offentlige innkjøp skal alle vare- og tjenesteanskaffelser over et visst minstebeløp legges ut på anbud. Minstebeløpet er ikke endelig fastlagt. Det gjelder også for bygg- og anlegg.

Er denne fordelingen representativ for de siste 3 årene? p JAp NEI

Hvis NEI; hva er spesielt for fordelingen i 1998?

5: Dersom dere gjør innkjøp under Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS)*, under ramme-/samarbeidsavtaler med fylkeskommunen eller andre kommuner, oppgi antall avtaler dere bruker, hvilke varer og tjenester de omfatter, og hvor mye dere totalt kjøpte under disse avtalene i 1998.

	Antall Avtaler	Vare- og tjenestegrupper	Innkjøpsbeløp
FNS rammeavtaler *			Mill kr
Fylkeskommunale ramme-/samarb. avtaler			Mill kr

Samarbeidsavtaler med andre kommuner			Mill kr
--------------------------------------	--	--	---------

* rammeavtaler som er inngått av Kommunens Sentralforbund eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet og som kan brukes av alle statlige og kommunale etater

6: Ta utgangspunkt i de innkjøp som ikke dekkes gjennom avtaler spesifisert i spørsmål 5. Anslå hvordan innkjøpene fordeler seg etter hvilken innkjøpsprosedyre som er fulgt. Bruk tall for 1998.

(dersom det er vanskelig å finne nominelle beløp kan %-tall brukes)

	Varer og tjenester	Bygg- og anleggsprosjekt
Anbudsutlysning i hele EØS-området	Mill kr	Mill kr
Nasjonal anbud/tilbudsutlysning	Mill kr	Mill kr
Regional anbud/tilbudsutlysning	Mill kr	Mill kr
Direkte kjøp	Mill kr	Mill kr

Er denne fordelingen representativ for de siste 3 årene? p JAp NEI

Hvis NEI; hva var spesielt for fordelingen i 1998?

Hva er beløpsgrensen for direktekjøp?..... kr.

7: Hvem har det innkjøpsfaglige ansvaret i kommunen/fylkeskommunen?

p rådmannp økonomisjefp innkjøpssjefp andre.....

Dersom dere har egen innkjøpsavdeling eller ansatte som tar seg av innkjøp, hvor mange stillinger og årsverk utgjør dette?

	I sentral-administrasjonen	I avdelingene
Antall stillinger		
Antall årsverk		

8: Hvor mange anbudsutlysninger/kjøp etter forhandlinger hadde dere i løpet av 1998, og anslå i snitt hvilke kostnader som normalt knyttet seg til en enkeltutlysning i de ulike områdene.

	Varer og tjenester			Bygg- og anleggsprosjekt		
	Antall	Dir.utlegg	Tidsforbr.	Antall	Dir.utlegg	Tidsforbr.
Utlysninger i EØS-området						
Utlysninger nasjonalt						

Utlysninger regionalt						
-----------------------	--	--	--	--	--	--

9: Har dere i løpet av de siste 3 årene gått over fra å kjøpe varegrupper/tjenester fra en fast leverandør (uten konkurranse) til å bruke anbud/kjøp etter forhandlinger ?

o JAo NEI

Hvis JA; hvilke vare- og tjenestegrupper dreier det seg hovedsakelig om?

.....

Spørsmål 10 og 11 gjelder bare for de som har svart JA på spørsmål 9.

10: I hvilken grad har endringene nevnt nedenfor inntruffet? Sett ring rundt den verdien som passer best. 4 betyr i stor grad, 1 betyr i liten grad og 0 betyr at endringen ikke har inntruffet.

Enklere bestillingsrutiner 01234

Bedre service ved bestilling og levering01234

Ved bestilling blir varene levert raskere01234

Kvaliteten på varene/tjenestene er bedret 01234

Enhetsprisen på varene/tjenestene er blitt lavere01234

Får større kvantumsrabatter/01234

Får flere varer på tilbud01234

Økte administrative kostander01234

Betydelig økt tidsforbruk i anskaffelsesprosessen01234

Bedre innkjøpsplanlegging01234

Bedre intern koordinering og samarbeid mellom etater01234

11: Ta ut to representative varer/tjenester fra spørsmål 9 og anslå hvor store innsparinger (lavere priser, rabatter ol) og ekstra kostnader (utlysning-, behandling-, trans.kostnader ol) omlegginga til anbud/kjøp etter forhandlinger medførte. Eventuelt kan dere oppgi nettoendring i samlede innkjøpskostnader for varen/tjenesten, enten i kr eller %.

Vare-/tjeneste	Innsparinger	Økte/ekstra kostnader	Netto endring i innkjøpskost.
----------------	--------------	-----------------------	-------------------------------

1:			
2:			

Del C: Bruk av anskaffelsesinstruks og ikke-innkjøpsfaglige hensyn

12: Har dere skriftlig anskaffelsesinstruks for innkjøp under terskelverdiene i EØS-regelverket? o JA o NEI

Hvis JA; hvilken anskaffelsesinstruks brukes? o KS sin

o En tilpasset utgave av KS sin

o Egen instruks

13: Er dette en anskaffelsesinstruks som er formelt vedtatt? o JA o NEI

Hvis JA; hvem har vedtatt instruksene? o politikerne o administrasjonen

14: I hvilken grad følges anskaffelsesinstruksen for innkjøp under EØS-terskelverdiene?

p få eller ingen unntak p noen unntak p svært mange unntak

Dersom det gjøres unntak; hvorfor gjøres de?

.....

.....

I tillegg til at det tas innkjøpsfaglige hensyn ved valg av leverandører er det i dag mulig for den enkelte oppdragsgiver å ta ikke-innkjøpsfaglige hensyn. Et eksempel på dette er å bruke anskaffelser til å fremme lærlingeordningen, ved at kun bedrifter som har slike ordninger kan delta i konkurransen om en kontrakt. Andre eksempler er at anskaffelser ikke skal skje fra leverandører som vurderes å ikke ivareta ansattes sosiale rettigheter (antikontraktørklausul), at leverandører skal tilfredsstillе miljøkrav, og at de har integrert HMS (helse-miljø-sikkerhet)-system i sin virksomhet.

15: Er det vedtak/klausuler knyttet til anskaffelsesinstruksen for å ivareta ikke-innkjøpsfaglige hensyn, og hvem har innført disse? o JA, politikerne p JA, adm. o NEI

16: Hvis JA på spørsmål 15; hvilke av de nedenfor nevnte ikke-innkjøpsfaglige kravene kan i følge anskaffelsesinstruksen stilles til leverandørene (kryss av i rutene til venstre) og i hvilken grad blir disse kravene stilt ved valg av leverandør (sett ring rundt det tallet som passer best. 0=aldri, 1= i 25% av innkjøpene, 2=50%, 3=75% og 4= ved alle innkjøpene)?

p Miljøhensyn01234

p HMS-krav (helse, miljø og sikkerhet)01234

p Lærlingklausul01234

p Antikontraktørklausul01234

p Bruk av skatteattest01234

p Andre(spesifiser).....01234

17: Hvor ofte avvises leverandørene når de ikke møter de ikke-innkjøpsfaglige kravene som er satt (sett ring rundt det tallet som passer best, og bruk samme skala som ovenfor)?

Miljøhensyn01234

HMS-krav (helse, miljø og sikkerhet)01234

Lærlingklausul01234

Antikontraktørklausul01234

Bruk av skatteattest01234

Andre (spesifiser).....01234

18: Hvor viktig er det at kravene nedenfor kan brukes til å avvise potensielle leverandører (sett ring rundt det tallet som passer best. 4=svært viktig, 0=ikke viktig i det hele tatt)?

Miljøhensyn01234

HMS-krav (helse, miljø og sikkerhet)01234

Økning av antall lærlingeplasser01234

Å motvirke kontraktørvirksomhet01234

Krav om skatteattest01234

19: Har kommunen konkret registrert at leverandører som tidligere har blitt avvist fordi de ikke oppfyllte ikke-innkjøpsfaglige krav, har endret virksomheten sin på dette punkt?

p Jap Nei

Hvis JA, hvilke krav har virksomheten tatt til etterretning?.....

20: Hvordan er deres holdning til å inkludere ikke-innkjøpsfaglige hensyn i innkjøpsprosessen?

p JA, slike hensyn bør kunne inkluderes i innkjøpsprosessen

p NEI, slike hensyn bør ikke kunne inkluderes i innkjøpsprosessen

Hvis JA; hvilke ikke-innkjøpsfaglige hensyn bør kunne inkluderes i innkjøpsprosessen?

.....
.....
Hvis NEI; hvorfor bør man ikke kunne inkludere ikke-innkjøpsfaglige hensyn i innkjøpsprosessen?.....
.....

.....
Nedenfor vil vi gå nærmere inn på klausuler knyttet til antikontraktørvirksomhet og lærlingeplasser utover det som EØS-regelverket tillater. Statlige oppdragsgivere stiller ved bygg og anleggsleveranser i dag krav til at leverandørenes virksomhet ikke skal være basert på kontraktørvirksomhet (innleid arbeidskraft eller bruk av enpersonsforetak som underleverandør). Dette er den såkalte antikontraktørklausulen. Fordi praktiseringen av denne klausulen har vært basert på skjønnsmessige vurderinger blir det problematisk å videreføre den i sin nåværende form i forhold til EØS-regelverket og andre likebehandlingsregler. Dersom et felles innkjøpsregelverk for offentlig sektor skal inneholde en lignende klausul, må denne gå ut på avvisning etter konkrete og konstaterbare kriterier. Eksempler på slike kriterier er at oppdragsgiver kan avvise leverandører som bryter loven, f eks benytter ulovlig innleid arbeidskraft, og krav om opplysninger om underleverandører for å sjekke om de tilfredsstiller tekniske, økonomiske og finansielle krav.

21: Gitt at en felles anskaffelsesinstruks for offentlige innkjøp inneholder konstaterbare kriterier som de nevnt ovenfor, er det ønskelig for dere å få inn en omarbeidet antikontraktørklausul som går utover dette?

p JA, dette er viktig

p NEI, muligheten til å motvirke kontraktørvirksomhet er tilstrekkelig ivaretatt

EØS-avtalens krav til likebehandling og ikke-diskriminering medfører at det ikke kan stilles et generelt krav om lærlingklausul for leverandører til offentlig sektor. Det er imidlertid anledning til å stille dette kravet til norske leverandører. I så fall vil nasjonale leverandører pålegges et krav som utenlandske leverandører ikke har.

22: Gitt at krav til lærlingordninger bare kan stilles til norske leverandører, ønsker dere at en slik klausul skal kunne benyttes? p JA p NEI

Begrunn svaret:
.....

Leverandørutvikling kan defineres som "aktiv innsats fra det offentliges side for å utvikle leverandørenes konkurranseevne slik at de er i bedre i stand til å dekke oppdragsgivers framtidige behov".

23: Driver kommunen/fylkeskommunen noen former for aktiv leverandørutvikling?

r JA r NEI

Hvis JA, hvilke former for leverandørutvikling driver kommunen/fylkeskommunen?

r Gir tidlig informasjon om planlagte anskaffelser

r Benytter offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU-kontrakter)

r Gir tapende anbyder/tilbyder informasjon om hva de må forbedre for å kunne få kontrakter

r Benytter anskaffelsesprosedyrer som også passer for små- og mellomstore bedrifter

r Utpeker en person som skal ha ansvaret for kontakt med næringslivet

r Informerer næringslivet om FoU-trender

r Informerer næringslivet om regelverket på området offentlige anskaffelser

r Medvirker i markedsfremstøt på eksportmarkedet

o Tar initiativ til møter/samtaler med aktuelle leverandører

p Oppfølging-/evalueringsmøter med leverandører

Del D: Målsettinger, måloppnåelse og planlagt endring

24: Har dere kvantifiserbare mål for anskaffelsesvirksomheten (f eks redusere innkjøpskostnadene med x% innen 3 år)? o JAo NEI

Hvis JA; gi eksempler på slike mål.

.....
.....

25: Har dere rutiner for å undersøke om slike mål er nådd? o JAo NEI

Hvis JA; gi eksempler på slike rutiner.

.....
.....

26A: Har dere planer om endring i strategiske forhold knyttet til innkjøp?

o JAo NEI

Hvis ja, hvilke:

.....
.....

Del E: Forventede endringer i anskaffelsesrutiner og -kostnader.

Ny lov om offentlige anskaffelser som ble vedtatt av Stortinget januar 1999 (den har ennå ikke trådt i kraft) innebærer at anskaffelser skal baseres på forretningsmessighet. Innenfor denne loven åpnes det for at visse ikke-innkjøpsfaglige hensyn kan tas når de ikke er i strid med målsetningen om forretningsmessige anskaffelser. Eksempler på slike er bruk av skatteattest mot økonomisk kriminalitet og HMS krav. Det legges opp til at anskaffelsene skal kunngjøres nasjonalt. Beløpsgrensen for innkjøp som kommer inn under loven er ennå ikke fastlagt, men som et utgangspunkt antar vi i det følgende at denne grensen er kr.200.000.

26B: Dersom et slikt regelverk blir innført, anslå hvor stor del av deres samlede innkjøp av varer og tjenester som da vil måtte legges ut på anbud eller kjøpes etter forhandlinger (ta utgangspunkt i dagens innkjøp når det gjelder mengde og type varer/tjenester).

Andel som må legges ut på anbud/kjøpes inn etter forhandlinger:%

27: Ta utgangspunkt i påstandene nedenfor og sett ring rundt det tallet som passer for dere. Tallene angir grader av enighet der 4=helt enig og 1=lite enig, mens 0= betyr at påstanden ikke vil gjelde for dere.

	Grad av enighet				
	0	1	2	3	4
Vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/kjøp etter forhandlinger utover det vi gjør i dag					
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS (se spm.5) når det gjelder innkjøp over kr.200.000					
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag					
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon (f eks ved å ansette flere innkjøpsmedarbeidere eller gi tilbud om mer opplæring)					
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen					

28: Hvilke andre tiltak vil bli vurdert for å tilpasse seg den nye loven om offentlige anskaffelser?

.....
.....

29: Vil det være mulig å videreføre de ulike eksisterende målsettingene som dere har for anskaffelsesvirksomheten ved innføringen av den nye loven?

p JAp Delvisp NEI

Hva er det som eventuelt begrenser/umuliggjør å følge ikke-innkjøpsfaglige målsettinger?

r Et generelt påbud om annonsering av konkurranse om kontrakt

r Praktisering av likebehandling

r Endrede krav til leverandører, herunder HMS-erklæring

r Annet (spesifiser).....

30: Vil innføringen av et nytt regelverk påvirke deres ønske om selv å produsere tjenester?

r JA, et nytt regelverk vil styrke muligheten eller ønsket om å produsere tjenester selv

r NEI, et nytt regelverk vil ikke påvirke muligheten eller ønsket om å produsere tjenester selv

r NEI, et nytt regelverk vil svekke muligheten eller ønsket om å produsere tjenester selv

31: Hvilke deler av et nytt regelverk oppfattes som et insentiv eller som en begrensning på muligheten eller ønsket om selv å produsere tjenester?

InsentivBegrensning

Et generelt påbud om annonsering av konkurranse om kontrakt r r

Endrede krav til leverandører, herunder HMS-erklæring r r

Hensynet til lærlingeordningen r r

Hensynet om å motvirke kontraktørvirksomhet r r

Annet (spesifiser) r r

Retur adresse: Bruk vedlagt frankert svarkonvolutt, eventuelt vår adresse som er

NORUT Samfunnsforskning, Forskningsparken i Tromsø, 9291 Tromsø

2 Eventuelle spørsmål kan rettes til forskerne Margrethe Aanesen (tlf. 77 62 94 73) eller Magnar Andersen (tlf. 77 62 94 70).

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	4	6	7	-	2
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	1	1	6	8	4
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	2	3	8	6	1
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	6	8	4	1	1
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	2	4	4	7	3

Tabell A3b Tilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk. Kommuner med mellom 2000-4999 innbyggere.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
Vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	8	11	8	2	2
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	2	2	3	12	12
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	3	9	11	8	-
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	8	8	3	6	5
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	6	7	7	5	5

Tabell A3c Tilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk. Kommuner med mellom 5000-9999 innbyggere.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	4	8	4	3	1
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	-	1	4	6	9
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	1	5	6	3	5
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	5	1	8	4	2
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	4	4	5	2	4

Tabell A3d Tilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk. Kommuner med mellom 10000-19999 innbyggere.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	12	8	3	3	3
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	2	3	10	7	7
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	4	2	7	9	5
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	3	7	7	5	5
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	7	6	4	5	6

Tabell A3e Tilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk. Kommuner med mellom 20000-49999 innbyggere.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
--	---	---	---	---	---

vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	7	6	-	-	-
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	-	1	5	2	5
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	4	1	4	-	4
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	-	1	2	2	9
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	5	-	3	3	2

Tabell A3fTilpasningsstrategier ved innføring av nytt regelverk. Kommuner med over 50000 innbyggere.

Grad av enighet: 0=påstanden vil ikke gjelde for oss, 1=lite enig, 2=litt enig, 3=ganske enig, 4=helt enig

	0	1	2	3	4
vi vil prøve å splitte opp eller desentralisere innkjøpene slik at flest mulig anskaffelser kommer under kr.200.000, for å unngå å bruke anbud/forhandlinger utover det vi gjør i dag	7	4	-	1	1
Vi vil i større grad samarbeide med fylkeskommunen eller andre kommuner, eller bruke FNS for innkjøp over kr.200.000	1	2	6	4	1
Vi vil i større grad selv gå ut med anbudskonkurranse eller foreta kjøp etter forhandlinger sammenliknet med i dag	2	3	3	4	3
Vi vil styrke egen innkjøpsfunksjon	3	2	1	3	5
Politikerne vil få mindre innflytelse i innkjøpsprosessen	10	1	1	1	2

5 Appendix 4

Tabell A4aHvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med mindre enn 2000 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
------	---	---	---	---	---

miljøhensyn	-	-	1	2	3
HMS-krav	-	-	-	2	3
Lærlingeklausul	-	-	-	1	1
Antikontraktørklausul	-	1	1	1	1
Bruk av skatteattest	-	2	1	2	5
Annet	-	-	-	-	-

Tabell A4b Hvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	1	-	2	3	3
HMS-krav	-	1	3	4	4
Lærlingeklausul	4	2	3	-	-
Antikontraktørklausul	2	1	2	2	2
Bruk av skatteattest	1	-	3	8	8
Annet	1	1	-	-	2

Tabell A4c Hvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med mellom 5.000-9.999 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	1	1	1	3	2
HMS-krav	1	1	2	1	4
Lærlingeklausul	3	1	-	-	2
Antikontraktørklausul	2	-	1	2	3
Bruk av skatteattest	-	-	2	2	8
Annet	3	-	-	-	2

Tabell A4d Hvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	1	1	5	4
HMS-krav	-	1	7	3	6
Lærlingeklausul	2	4	3	2	1
Antikontraktørklausul	3	3	2	3	1
Bruk av skatteattest	-	1	2	4	10
Annet	-	-	-	-	1

Tabell A4eHvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med mellom 20.000-49.999 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	4	4	3	-
HMS-krav	1	0	2	2	4
Lærlingeklausul	2	3	1	1	-
Antikontraktørklausul	1	3	1	1	3
Bruk av skatteattest	-	1	2	1	8
Annet	1	-	-	-	-

Tabell A4fHvor ofte blir de følgende hensynene stilt ved valg av leverandør? Kommuner med over 50.000 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	-	6	7	3
HMS-krav	-	3	1	6	6
Lærlingeklausul	2	6	2	3	1
Antikontraktørklausul	1	7	1	4	4
Bruk av skatteattest	-	-	3	6	8
Annet	-	-	1	-	1

6 Appendix 5

*Tabell A5a Hvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav
Kommuner med under 2.000 innbyggere.*

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	3	3	-	1
HMS-krav	-	2	3	-	2
Lærlingeklausul	-	2	2	-	-
Antikontraktørklausul	-	2	1	-	2
Bruk av skatteattest	2	1	1	2	5
Annet	12	2	2	-	5

*Tabell A5b Hvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav
Kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere.*

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	4	1	2	1	1
HMS-krav	6	3	1	1	2
Lærlingeklausul	4	1	1	-	1
Antikontraktørklausul	4	1	1	-	3
Bruk av skatteattest	7	1	1	4	6
Annet	2	1	-	-	1

*Tabell A5c Hvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav
Kommuner med mellom 5.000-9.999 innbyggere.*

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	4	1	2	3	-

HMS-krav	4	1	1	2	2
Lærlingeklausul	6	1	-	1	1
Antikontraktørklausul	5	2	-	1	1
Bruk av skatteattest	2	3	1	1	6
Annet	6	-	-	-	2

*Tabell A5dHvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav
Kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere.*

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	6	1	4	1	3
HMS-krav	4	2	3	2	4
Lærlingeklausul	6	2	2	1	2
Antikontraktørklausul	5	3	2	1	2
Bruk av skatteattest	3	4	1	2	7
Annet	-	-	1	-	2

*Tabell A5eHvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav
Kommuner med mellom 20.000-49.999 innbyggere.*

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	3	4	2	1	2
HMS-krav	1	3	3	2	3
Lærlingeklausul	5	1	1	-	-
Antikontraktørklausul	3	2	-	1	4
Bruk av skatteattest	1	2	-	2	8
Annet	1	-	-	-	-

Tabell A5fHvor ofte avvises leverandører når de ikke oppfyller ikke-innkjøpsfaglige krav

Kommuner med over 50.000 innbyggere.

0=aldri, 1=i 25% av tilfellene, 2=i 50% av tilfellene, 3=i 75% av tilfellene, 4=alltid

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	6	6	1	-	1
HMS-krav	6	5	1	-	2
Lærlingeklausul	6	3	3	1	-
Antikontraktørklausul	4	4	-	2	2
Bruk av skatteattest	4	2	1	2	4
Annet	3	1	-	-	-

7 Appendix 6

*Tabell A6a Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører?
Kommuner med under 2.000 innbyggere.*

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	3	1	4	2
HMS-krav	-	2	-	6	3
Lærlingeklausul	1	3	1	3	-
Antikontraktørklausul	-	3	1	4	2
Bruk av skatteattest	-	1	3	4	4

*Tabell A6b Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører?
Kommuner med mellom 2.000-4.999 innbyggere.*

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	2	1	3	11	6
HMS-krav	2	1	4	9	8
Lærlingeklausul	3	5	7	1	1
Antikontraktørklausul	1	4	4	6	7

Bruk av skatteattest	-	1	2	4	20
----------------------	---	---	---	---	----

Tabell A6c Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører? Kommuner med mellom 5.000-9.999 innbyggere.

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	1	-	7	5	1
HMS-krav	1	-	2	4	4
Lærlingeklausul	5	-	4	4	-
Antikontraktørklausul	7	13	20	19	32
Bruk av skatteattest	-	4	10	18	78

Tabell A6d Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører? Kommuner med mellom 10.000-19.999 innbyggere.

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	-	5	8	8
HMS-krav	-	-	5	6	10
Lærlingeklausul	3	2	6	2	4
Antikontraktørklausul	3	-	6	2	7
Bruk av skatteattest	-	-	1	2	20

Tabell A6e Hvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører? Kommuner med mellom 20.000-49.999 innbyggere.

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	1	5	4	4
HMS-krav	-	1	2	2	9
Lærlingeklausul	3	4	2	-	2
Antikontraktørklausul	3	4	2	-	2

Bruk av skatteattest	-	-	1	1	12
----------------------	---	---	---	---	----

*Tabell A6fHvor viktig er det at nevnte krav kan brukes til å avvise potensielle leverandører?
Kommuner med over 50.000 innbyggere.*

0=ikke viktig, 1=lite viktig, 2=litt viktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig

Krav	0	1	2	3	4
miljøhensyn	-	3	6	6	4
HMS-krav	-	2	6	3	7
Lærlingeklausul	2	6	4	2	1
Antikontraktørklausul	1	3	5	3	5
Bruk av skatteattest	-	2	-	5	11