

KAPITTEL 1

Om offentlige anskaffelser

Marius Langseth

Høyskolen Kristiania

Jan Ole Similä

Nord Universitet

Abstract: What the government purchases forms our daily routines and the world that surrounds us. The public sector can use its procurement to stimulate jobs and to create an economy that is more innovative and sustainable. High-quality public services depend on well-managed and professional procurement practitioners. Public procurement practitioners have an essential job to make effective and efficient decisions for our common money and act with integrity according to laws. Academically, research on public procurement in Norway is limited. This anthology brings together authors from different areas to shed light on exciting research questions in public procurement. The anthology consists of 10 different chapters that discuss different aspects of public procurement in Norway. Finally, implications regarding future research and study will be discussed.

Keywords: public procurement, Norway, research, professionalisation

1 Introduksjon

Noen selger, men alle kjøper. Hvis du ser på tingene rundt deg, så har de ikke bare dukket opp på magisk vis. De ble kjøpt. Du, eller noen andre, bestemte seg for å bytte penger som de hadde, mot den tingen. Noen bestemte at den tingen hadde en verdi, enten for dem selv eller virksomheten de jobber i. Den fysiske virkeligheten du ser rundt deg er på den

måten et speilbilde av hva du, men også bedrifter og det offentlige har valgt å gi verdi ved å kjøpe. Det betyr at hver gang vi gjør et kjøp, har vi muligheten til å være med på å forme verden rundt oss.

Offentlige innkjøpere har en særegen arbeidssituasjon. De arbeider med å kjøpe varer og tjenester på innbyggernes vegne med våre felles penger, og er med på å forme omgivelsene i for eksempel den kommunen du bor i. Ifølge Thai (2001) er det offentlige involvert i fire store økonomiske aktiviteter: (1) å gi det juridiske rammeverket for alle økonomiske aktiviteter, (2) omfordele inntekter gjennom skatt og avgifter, (3) å tilby offentlige varer og tjenester fritt tilgjengelig for publikum som nasjonalt forsvar, offentlig sikkerhet, utdanning og infrastruktur (broer og veier) og (4) kjøpe varer, tjenester og kapitaleiendeler. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) beskriver hvordan lavere oljeinntekter og langsiktige konsekvenser av «eldrebølgen» fører til at budsjettene fremover blir strammere. Dette skjer parallelt med klimautfordringer og økt digitalisering. I flere stortingsmeldinger beskriver regjeringen hvordan offentlige anskaffelser kan være et strategisk virkemiddel for å bidra til effektivisering og innovasjon. Dette gir offentlige innkjøpere muligheter til å vise verdien av hva de bidrar med.

I Meld. St. 22 (2018–2019) argumenteres det for at «smartere innkjøp» krever en profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen, og at rollen som offentlig innkjøper bør bli anerkjent som en profesjon. Tradisjonelle kriterier for hva som kjennetegner en profesjon er ifølge Saks (2012) særlig knyttet til tre viktige områder: (1) utøvelsen av yrket innbefatter praktiske ferdigheter som bygger på erfaring, forskning eller annen teoretisk anerkjent kunnskap, (2) det eksisterer et felles, profesjonsspesifikt språk som betegner kompetanseområder, arbeidsprosesser, roller og relasjoner i yrkesfeltet og (3) utøvelse av yrket forutsetter en grunnutdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

Selv om det ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) arbeider 3000 personer med offentlige innkjøp og anskaffelser, noe som beskrives som en av det offentliges viktigste oppgaver, har offentlige anskaffelser vært et forsømt område for akademisk utdanning og forskning. En av forutsetningene for profesjonalisering av anskaffelser er et helhetlig utdanningstilbud på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, samt forskning.

Denne antologien vil identifisere litteraturen og se nærmere på utfordringer og problemstillinger for innkjøpsorganisasjoner og offentlige innkjøpere. For å heve status og anerkjennelse til det viktige arbeidet offentlige anskaffelser er, må offentlige innkjøpere være med å ta ansvar for offentlige innkjøperes særegne kunnskapsplattform og medvirke til at ny og relevant kunnskap utvikles, formidles og tas i bruk. Formålet med denne antologien er på denne måten å bidra til flere refleksjoner over egen og kollegaers innkjøpspraksis. Egen erfaring og egne refleksjoner er imidlertid ikke tilstrekkelig som grunnlag for profesjonell kunnskapsutvikling. Refleksjon over eksisterende praksiser må også baseres på teori, forskningsresultater og ulike former for data.

Kjerneverdier og yrkesstandarder må ligge fast og være felles, slik at offentlige innkjøpere kan utvikle en sterk identitet med yrket, og læres opp til å være stolte av fagets samfunnsoppdrag. Styrket felles identitet med yrket og økt stolthet over fagets kjerneverdier kan gi innkjøpsyrket økt status, større innflytelse på praktiseringen av eget fag og redusert statlig detaljstyring. Å oppnå alt dette er som å skimte et mål i horisonten. Men for å komme frem, må offentlige innkjøpere starte å gå. Formålet med denne antologien har vært å se nærmere på noen problemstillinger innen offentlige anskaffelser i Norge, heve kompetansen, og med det bidra til et skritt på veien mot mer profesjonalisering.

2 Kontekst

Antologien er et samarbeidsprosjekt mellom Høyskolen Kristiania og Universitet Nord. I tillegg er det forfattere fra ulike spesialfelt som bidrar i de ulike kapitlene. Som et utgangspunkt for arbeidet med antologien, har vi hatt tilgang til data fra Difi sin modenhetsundersøkelse som ble gjennomført i 2018. Her har 343 virksomheter (kommuner, fylkeskommuner, statlige etater, kommunale og statlige selskaper) svart på spørsmål om egen anskaffelsespraksis. I tillegg til modenhetsundersøkelsen er det gjennomført egne undersøkelser i form av intervjuer eller dokumentanalyser.

3 Innhold

Boken er organisert i fire deler og 10 kapitler:

Del 1. Et overblikk over internasjonalt publisert norsk forskning knyttet til offentlige anskaffelser

Kapittel 2. Offentlige anskaffelser i Norge: Hva forskes det på?

Kapitlet har hatt som utgangspunkt å kartlegge forskning rettet mot ulike sider av offentlige anskaffelser i Norge. Det er også, indirekte, en kartlegging av det norske forskningsmiljøet som er opptatt av offentlige anskaffelser. Kapitlet gir et bilde av at det forskes relativt lite på offentlige anskaffelser i Norge, og bidrar også med en konseptualisering av utfordringene.

Del 2. Kjerneutfordringer for innkjøpsorganisasjonen

Kapittel 3. Konkurransetsetting

Kapitlet handler om den grunnleggende utfordring om hvor produksjonen bør skje – i privat eller offentlig sektor. Når det offentlige først velger å kjøpe varer eller tjenester fra privat sektor, blir det et spørsmål om hvor mye som betales for den kvaliteten som leveres, og i hvilken grad man får det som er avtalt. Temaet i seg selv er klassisk, men forfatteren bidrar med oppdatert litteratur og analyse av nye velkjente norske caser.

Kapittel 4. Organisering av innkjøpsfunksjonen

Kapitlet handler om hvordan den enkelte organisasjon velger å organisere anskaffelsesfunksjonen, og ikke minst begrunnelsene for det/de organisatoriske valg som gjøres. Både modenhetsundersøkelsen og lærebøker har en tendens til å skissere de organisatoriske løsningene, uten at det er en diskusjon rundt begrunnelsene for hvorfor organisasjonen bør velge den ene eller andre organiseringen av anskaffelsesfunksjonen.

Kapittel 5. Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser

Kontraktsoppfølging er en kritisk oppgave, som tidligere litteratur har vist at ikke ivaretas godt nok. Følgene ved mangelfull og dårlig oppfølging av de kontrakter som inngås, kan være kostbare for det offentlige. I dette kapitlet ser forfatterne nærmere på denne utfordringen ved hjelp av kvalitative intervjuer med sju informanter.

Kapittel 6. Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kompetansehull

I to stortingsmeldinger diskuteres anskaffelseskompetansen, og det pekes på at manglende kompetanse bidrar til at potensialet i offentlige anskaffelser ikke realiseres, og at det skjer feil som følge av kompetansebrister. I dette kapitlet går forfatterne nærmere inn på kompetansebegrepet og kompetanseområder basert på gjennomgang av forskningslitteraturen. Modenhetsundersøkelsen representerer en form for kartlegging av kompetansen blant innkjøpere i Norge, og slik kan man også si noe om mulige kompetansehull.

Del 3. Utvalgte problemstillinger

Kapittel 7. Adgang til å ivareta sideformål som arbeidsforhold og sosiale forhold etter anskaffelsesreglene

Den økonomiske betydningen offentlige anskaffelser representerer, gjør at det er fristende å bruke anskaffelsesfunksjonen til mer enn bare å anskaffe varer og tjenester som er nødvendig for den offentlige tjenesteproduksjonen. Lov om offentlige anskaffelser har inkludert flere samfunnsmessige mål og sideformål. I dette kapitlet går forfatterne i dybden på hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål, særlig gjennom kontraktsvilkår.

Kapittel 8. Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser

Innkjøpere utfordres til å drive frem innovasjoner ved hjelp av anskaffelser. I kapitlet ser forfatterne nærmere på innovasjonsbegrepet knyttet til offentlige anskaffelser, hvor det etableres et skille mellom produkt- og tjenesteinnovasjoner. Analysene, basert på modenhetsundersøkelsen, gir et bilde av hvilke virksomheter som er mest aktive på innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser.

Kapittel 9. Exploring data science and data analytics adoption in public procurement: The case of Norway

Kapitlet ser nærmere på betydningen av datadrevne beslutninger generelt. Basert på modenhetsundersøkelsen viser forfatterne i hvilken grad offentlige innkjøpere bruker data i beslutningsprosesser innen offentlige anskaffelser.

Del 4. Avslutning

Kapittel 10. Oppsummering, konklusjoner og veien videre

Siste kapittel summerer opp hovedtrekk og, ikke minst, skisserer tanker om hvordan det kan jobbes for å utvikle forskningen og kompetansebyggingen på anskaffelsesområdet.

Referanser

- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/ht>
- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/h>
- Rambøll & Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*. Rambøll Management Consulting / Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Saks, M. (2012). Defining a profession: The role of knowledge and expertise. *Professions and Professionalism*, 2(1). <https://doi.org/10.7577/pp.v2i1.151>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-0001h>