

## KAPITTEL 4

# Organisering av innkjøpsfunksjonen

Jan Ole Similä

Nord universitet

**Abstract:** Finding a good way to organize activities in a public sector organization can be crucial for the organization's possibility to reach defined goals. The procurement function in the public sector can be challenging to organize, based on the fact that it is both important for the organization in question, but also an important tool for the government. Overall goals are defined nationally, in the form of national law, regulations, and policy. Each organization normally has a procurement policy document, guiding procurement decisions. In this chapter, we take a closer look at the organization of the procurement function, based on data from the 2018-procurement maturity assessment survey by Difi, as well as international research on the topic. We do not have data that provides a basis for drawing conclusions about the reasons for choosing the specific form of organizing the procurement function throughout the Norwegian public sector, therefore we have chosen to set up a discussion that can facilitate an increased degree of reflection where the structure of the procurement function is up for debate.

**Keywords:** public procurement, deliberate organization, goal achievement

## 1 Introduksjon

Hvorfor velger noen virksomheter å sentralisere innkjøpsfunksjonen, mens andre velger en desentralisering, og atter andre en hybrid organisering? Er det så enkelt som Van Weele (2018) skriver, at «the organizational location of purchasing is very much dependent on the view management holds toward the purchasing function» (s. 282). Det er klart; ledelsen bestemmer valg av organisering, men hvor opptatt er egentlig ledere i offentlig sektor av innkjøpsfunksjonen? To meldinger til Stortinget,

Sitering av denne artikkelen: Similä, J. O. (2021). Organisering av innkjøpsfunksjonen. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 4, s. 75–95). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch4>

Lisens: CC-BY 4.0.

Meld.St.22 (2018–2019) og St.meld.nr.36 (2008–2009), peker begge på et manglende engasjement fra ledelsen i offentlig sektor på innkjøpsområdet. Riksrevisjonen har også gjort seg den samme erfaringen, at ledelsen i statlige etater har for lite fokus på innkjøp, og at det bl.a. kan være en årsak til brudd på anskaffelsesregelverket (Dokument3:6, (2010–2011)). De samme dokumentene peker også på at organiseringen av innkjøpsfunksjonen ikke er god nok, og at det kan være årsak til at man ikke klarer å hente ut gode nok resultater.

Primæraktiviteten i offentlig sektor handler om å levere helse- og omsorgstjenester, utdanningstjenester, samferdselstjenester, politi, forsvar og sosiale tjenester, for å nevne noen viktige tjenestekområder. Det foregår en mer eller mindre kontinuerlig debatt omkring organiseringen av det offentlige tjenestetilbudet, enten det er på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Det virker å være flere drivere i denne organiseringsdebatten, blant annet økonomi og kvalitet. Motkreftene finner vi i bekymringene for demokratiet, nærhet til tjenestetilbudet, sentralisering og konsentrasjon av makt. En tydelig debatt rundt organiseringen av anskaffelsesfunksjonen er vanskelig å se, noe som kan henge sammen med at innkjøp ikke er definert som strategisk viktig, men at det kun handler om å skaffe til veie innsatsfaktorer til øvrige tjenester.

Modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) bekrefter at det er noen utfordringer knyttet til anskaffelsesfunksjonen. Undersøkelsen bekrefter at ledelsen i offentlige virksomheter i forbeskjeden grad er opptatt av anskaffelsesområdet, dersom vi tar utgangspunkt i at det sjelden eller aldri etterspørres målbare indikatorer på anskaffelsesområdet. Ledelsens etterspørsel etter måleindikatorer gjenspeiler også at innsatsen med å utvikle slike indikatorer er for svak. En annen indikator for prioriteringen av innkjøp, er utviklingen og etterlevelsen av en anskaffelsesprosess. Det er en for stor andel som mangler dokumentasjon på anskaffelsesprosessen og ikke følger en definert prosess (29,7 %). Selv om virksomheter har skriftlige prosedyrer, mangler det et tydelig krav om å etterleve prosedyrene, noe som indikerer manglende institusjonalisering. Kun 23,5 % av virksomheten angir at de følger prosedyrene konsekvent. Her er statlig virksomhet betydelig bedre enn kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Når vi i dette kapitlet skal se nærmere på organiseringen av anskaffelsesfunksjonen, er det innenfor rammen av en problemstilling som handler om å diskutere begrunnelser for hvor innkjøpsbeslutninger bør fattes. Av statistikken fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) finner vi at sentralisering er den dominerende organiseringsformen, dernest følger en hybrid løsning (se tabell 1). 55 av 333 virksomheter har valgt en løsning hvor de inngår i et innkjøpssamarbeid, mens den desentraliserte løsningen er den minst foretrukne. Med sentralisering av innkjøpsfunksjonen forstås det at myndigheten til å fatte innkjøpsbeslutninger ikke er delegert langt ut i virksomheten. Ved desentralisering av innkjøpsfunksjonen er myndighet til å fatte beslutninger i innkjøpssammenheng distribuert, og følger gjerne av budsjettansvar. I en hybrid løsning fattes noen innkjøpsbeslutninger sentralt, f.eks. ved større investeringer eller ved inngåelse av rammeavtaler som dekker hele virksomheten, mens andre, mindre, beslutninger fattes ute i virksomheten. Valget om å overlate innkjøp til innkjøpssamarbeider følger gjerne av at en mindre kommune mangler innkjøpsfaglig kompetanse, eller at innkjøpsvolumet er såpass lavt at man må betale uforholdsmessig høy pris for produkter og tjenester sammenliknet hva man kan oppnå ved samarbeid med flere virksomheter.

**Tabell 1.** Organisering av anskaffelsesområdet - totalt (Rambøll & Difi, 2018)

Hvordan er anskaffelsesområdet organisert i din virksomhet?									
Sentralisert		Desentralisert		Hybrid		Innkjøpssamarbeid		Vet ikke	
Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
138	41,4%	40	12,0%	98	29,4%	55	16,5%	2	0,6%

Går vi dypere inn i statistikken, vil vi se at det er betydelige variasjoner i valg av organisering avhengig av forvaltningsnivå, og om aktiviteten er organisert som kommunalt eller statlig selskap (se tabell 2, punkt 3).

Utfordringen med modenhetsundersøkelsen til Difi, er at vi ikke får vite noe om hva som ligger bak de valg virksomhetene har gjort med tanke på distribusjon av beslutningsmyndighet på anskaffelsesområdet. Det er nettopp begrunnelser for valg av organisering av anskaffelsesfunksjonen vi problematiserer i dette kapitlet. I neste delkapittel går vi gjennom internasjonal forskning hvor organisering av anskaffelsesfunksjonen for offentlig

sektor diskuteres i lys av ulike utfordringer. Vi følger opp med et delkapittel hvor vi syntetiserer forskningen, før vi avslutter med en diskusjon knyttet til organisering av anskaffelsesfunksjonen i norsk offentlig sektor.

## 2 Organiseringens utfordringer

Det finnes flere teoretiske perspektiver som kan nyttes i en diskusjon rundt organisering av virksomheter. Shafritz, Ott og Jang (2016) har gått gjennom organisasjonsteorien og stiller opp ni ulike perspektiver, hvor klassiske perspektiver tar høyde for at organisasjonen er et lukket system, mens moderne perspektiver tar høyde for at organisasjonen er et åpent system og en del av sine omgivelser. Når vi skal se nærmere på offentlig sektor og organisering av innkjøpsfunksjonen, betrakter vi organisasjonene som åpne systemer avhengige av sine omgivelser. Åpenheten mot omgivelsene handler på en side om behovet for å effektivt generere ressurser til produksjonen (Pfeffer & Salancik, 2003), og på den andre siden om å sikre legitimitet, tilgang til ressurser, stabilitet og økt sjanse for langsiktig overlevelse (Meyer & Rowan, 1977). Grunnleggende sett handler organiseringsspørsmålet om fordelingen av organisasjonens oppgaver og det påfølgende koordineringsbehovet (Mintzberg, 1983). I prosessen med å avklare fordeling og koordinering av organisasjonens oppgaver, bør organisasjonen derfor ta høyde for samspillet med omgivelsene, noe Van Weele (2018) kanskje ikke helt synes å ta inn over seg når han skriver at organiseringen av innkjøpsfunksjonen er avhengig av hvilket syn ledelsen har på funksjonen.

For offentlig sektor bør det være åpenbart at forhold i omgivelsene bør ha en vesentlig plass i vurderingene når ledelsen beslutter organiseringen, tatt i betraktning de regulative kravene rettet mot funksjonen. Der nest er det slik at offentlige anskaffelser også representerer et økonomisk verktøy som overordnede politiske myndigheter benytter for gjennomføre politikk (Thai, 2001). Lov om offentlige anskaffelser representerer de regulative kravene, som handler om at vi gjennom anskaffelsesfunksjonen skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og at sektoren opptrer med stor integritet, slik at samfunnet kan ha tillit til det offentlige. Det skal videre legges til rette for at det er konkurranse om offentlige oppdrag. Gjennom

offentlige anskaffelser skal også ulike samfunnsmessige mål nås, slik som å begrense miljømessige konsekvenser eller sikre grunnleggende menneskerettigheter for de som jobber med leveransene til offentlig sektor. Det er også bygd inn i lovverket at offentlig sektor skal bidra til å fremme innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold gjennom sine innkjøp. Så skal det også stilles krav til at leverandører tar ansvar for opplæring gjennom bruk av lærlinger. Den siste stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser (Meld.St.22 (2018–2019)) understreker målene som skal nås.

## 2.1 Forskning knyttet til organisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor

Spørsmålet om organisering av innkjøpsfunksjonen er gjenstand for internasjonal forskning. Nå skal det sies at diskusjonen i noen artikler knyttes til virksomhetsnivået, f.eks. en kommune eller en statlig etat, mens det i andre artikler er en diskusjon på nasjonalt nivå, hvor innkjøp enten sentraliseres nasjonalt eller innkjøpsmyndighet delegeres til den enkelte juridiske enhet. For diskusjonens skyld velger jeg å innta et mer prinsipielt ståsted, ved at jeg løfter frem de organisatoriske utfordringene som bør diskuteres, uavhengig av om det er snakk om å organisere anskaffelsesfunksjonen på virksomhetsnivå eller på nasjonalt nivå.

Jeg har valgt å dele forskningen i tre, hvor noen av organiseringsutfordringene som diskuteres har utspring i interne forhold, mens andre organiseringsutfordringer har utspring i eksterne forhold, og noe igjen er knyttet opp mot ulike interessenter. Jeg kunne valgt andre måter å sortere forskningen på, eller ikke gjort noe for å sortere. Det vi kan se i flere av artiklene som gjennomgås, er at de diskuterer organisering uten at de eksplisitt gjør rede for om det er interne eller eksterne faktorer som er drivere for de valg som gjøres.

### 2.1.1 *Interne forhold*

Det er en rekke interne forhold som kan ha betydning for hvordan man velger å organisere anskaffelsesarbeidet. Ett forhold som går igjen i flere artikler, handler om prisen det offentlige må betale for produkter og tjenester som kjøpes – den økonomiske effektiviteten. Her gjelder den

klassiske markedsloven, nemlig at jo større volum, desto lavere enhetspris (Se f.eks. Baldi & Vannoni, 2017; Kastanioti, Kontodimopoulos, Stasinopoulos, Kapetaneas & Polyzos, 2013; Moraes, Osorio-de-Castro & Caetano, 2016). I tillegg kan man få den effekten at innkjøper kan påvirke leverandøren til å levere bedre kvalitet (Se f.eks. Tsui, Wurwarg, Poppendieck, Deutsch & Freudenberg, 2015). Ved lavere enhetspriser vil offentlig sektor oppnå å kunne strekke budsjettene. Det er imidlertid flere forhold som kan bidra til å komplisere et relativt enkelt bilde:

#### 1) Prosesskostnader

Karjalainen (2011) ser på effekter av sentralisering både for pris og prosesskostnader, og finner at sentralisering har en positiv effekt på begge. Når det gjelder prosesskostnadene knyttes de opp til kostnaden med gjennomføring av anbudskonkurransen. Det som ikke er regnet inn, er arbeidet og kostnadene med de interne prosessene hvor samlet behov skal avklares og kravspesifikasjoner skal utarbeides. At prosesskostnadene ved anskaffelser vil gå ned dersom virksomheten gjør ett koordinert kjøp av produkt X fremfor at det gjøres fire ukoordinerte innkjøp av produkt X, virker logisk. På den andre siden kan et sterkt ønske om sentralisering, som krever betydelig arbeid med intern koordinering, oppleves byråkratiserende. Vagstad (2000) peker på at en sentralisert innkjøpsfunksjon kan bidra til at virksomheten pådrar seg en del faste kostnader som ruller og går, selv i perioder hvor det ikke produseres noe.

#### 2) Produktkunnskap

Dersom man sentraliserer innkjøp for å oppnå en økonomisk besparelse, kan det være at det går på bekostning av produktkunnskapen man kan anta eksisterer nærmere der hvor innsatsfaktorene som kjøpes inn skal anvendes. Vagstad (2000) diskuterer begrepet *privat informasjon*, som vi finner i agent-teorien. Vagstad (2000) kobler på variabler som produktkvalitet og produktkostnad, kostnader ved å skaffe til veie informasjon, og ikke minst om målsettingene er de samme for en sentral innkjøpsenhet som en desentralisert enhet. Det er ingen tvil om at valg av organisering av innkjøpsfunksjonen påvirkes av hvordan de ulike variablene vurderes.

### 3) Fleksibilitet

Variabelen fleksibilitet bør inngå i diskusjonen rundt organisering av innkjøpsfunksjonen. Fleksibilitet i innkjøpssammenheng kan bety flere ting, som f.eks. sterk grad av brukerorientering knyttet til hva som anskaffes og kvaliteten på det som anskaffes. Det kan også bety at det ikke er etablert rigide anskaffelsesprosedyrer, men at det er (betydelig) rom for tilpasninger. Vi kan anta at om en virksomhet søker økt grad av fleksibilitet, så er man også villig til å betale en pris for det. McCue og Pitzer (2000) peker på kontroll som motsatsen til fleksibilitet, hvor man i et fleksibelt og desentralisert anskaffelsesregime ofrer noe av den byråkratiske kontrollen et sentralisert anskaffelsesregime kan opparbeide seg. Gianakis og Wang (2000) peker på at dersom virksomheten søker brukermedvirkning, så kan det bidra til desentralisering. En slik desentralisering bør da følges opp ved at virksomheten etablerer et godt system for resultatmåling. Tsui et al. (2015) er inne på det samme, og peker på at fleksibilitet kan gjøre det lettere å respondere på brukerønsker. Ulempen de peker på, er at desentralisering kan føre til at man ofrer påvirkningsmakt overfor leverandørene – mindre volum = mindre makt.

### 4) Kontroll

Når vi stiller opp kontroll som en egen variabel som bør tas i betraktning når man diskuterer organisering av anskaffelsesfunksjonen, er det fordi antonymer til kontroll er konsepter som kaos, desorganisering, maktesløshet, hjelpeløshet, unnløshet, lovløshet, frihet og manglende evner. McCue og Pitzer (2000) brukte fleksibilitet som en form for motsats, og det kan vi utlede fra antonymet frihet. I diskusjonen til McCue og Pitzer (2000) var de også inne på at byråkratisk kontroll kan nyttes til å tøyse handlingsfriheten/handlingsrommet til aktører ute i virksomheten, dersom det jobbes på tvers av virksomhetens mål. Dersom man velger å desentralisere anskaffelsesfunksjonen, og samtidig ønsker å opprettholde sentral kontroll, må det etableres en form for monitoreringsregime. Tkachenko, Yakovlev og Rodionova (2018) diskuterer temaet sentral monitorering. De peker på at dersom man skal sikre økonomisk effektivitet, har enheter med

myke budsjettbegrensninger behov for mer aktiv monitorering enn enheter med stramme budsjettbegrensninger.

#### 5) Organisasjonskultur

Gianakis og Wang (2000) trekker frem organisasjonskultur, politisk kultur, forretningskultur, budsjett- og personalansvar som forklaringsfaktorer på forskjeller mellom virksomheter med tanke på distribusjon av beslutningsmyndighet på anskaffelsesområdet. Budsjett- og personalansvar følger av at slik myndighet delegeres i virksomheten. Virksomhetens ledelse bør ha et aktivt forhold til hvorvidt og i hvilken grad myndighet til å gjøre anskaffelser skal delegeres. Det kan man oppnå gjennom å reflektere over punktene som er tatt opp ovenfor samt virksomhets eksterne forhold, som jeg kommer tilbake til senere. Når det gjelder de kulturelle forholdene det pekes på, er jo det en henvisning til rutiner og praksiser som har utviklet seg over tid. Rutiner og praksiser er også noe man kan velge å ta et aktivt grep om, dersom det er ønskelig med endringer.

### 2.1.2 Eksterne forhold

Offentlige anskaffelser er underlagt lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016). Loven legger til grunn at det skal være konkurranse om å bli leverandør til det offentlige, at de som konkurrerer om oppdrag skal likebehandles, og at prosessen skal være forutberegnelighet, etterprøvable og forholdsmessig. Ut over de grunnleggende kravene, er det også bygd inn en del overordnede samfunnsmessige hensyn som skal tas i betraktning, som å fremme hensyn til miljøet, innovasjon, arbeids- og sosiale forhold, menneskerettigheter, universell utforming og livssyklus-kostnader. Det skal stimuleres til bruk av lærlinger. I lovens formålsparagraf fremgår det at skal jobbes for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser og at det offentlige opptrer med integritet.

Det er disse ytre kravene, som på en eller annen måte må internaliseres for å etterleve lovverket, jeg i utgangspunktet tenker på som eksterne forhold.

Går vi inn i forskningslitteraturen, er det tre forhold som diskuteres i tilknytning til spørsmålet om hvordan anskaffelsesfunksjonen skal organiseres: forebygging av korrupsjon; å sikre konkurranse om offentlige



oppdrag via et aktivt leverandørmarked; samfunnspolitiske mål som miljø- og bærekraftshensyn.

### 1) Forebygge korrupsjon

Vi kan se at organisering av innkjøpsfunksjonen diskuteres i flere artikler (Aboelazm & Afandy, 2019; Baldi & Vannoni, 2017; Budak, 2016). Artikkelen har en nasjonal kontekst, og er knyttet til land som kommer relativt dårlig ut på Transparency International sin korrupsjonsindeks for 2019, hhv. Italia (ranket som nr. 51), Kroatia (ranket som nr. 63) og Egypt (ranket som nr. 106). Norge er på samme indeks ranket på 7. plass, bak alle våre skandinaviske naboland. Baldi og Vannoni (2017) analyserer valg av organisering for innkjøp i forhold til pris og institusjonell kvalitet. De finner at sentralisering gir bedre pris enn en hybrid organisering, som igjen leverer bedre enn en desentralisert organisering. Der hvor det er svak institusjonell kvalitet (dvs. kultur for korrupsjon), forsterkes forskjellene – fortsatt med den sentraliserte organiseringen som den beste. Der hvor det er bedre institusjonell kvalitet (lavere grad av korrupsjon) blir ikke forskjellene mellom organiseringsform så tydelig, men fortsatt leverer en sentral innkjøpsorganisasjon noe bedre enn en hybrid eller desentralisert modell. Budak (2016) ser på korrupsjonsrisikoen ved offentlige anskaffelser i Kroatia, og finner at verken sentralisering eller bruk av e-handel vil bidra til å redusere korrupsjon. Det antydes behov for etablering av et eget kontrollsystem, dersom man skal komme nærmere bekjempelse av korrupsjon knyttet til offentlige anskaffelser. Aboelazm og Afandy (2019) gjennomfører en diskusjon hvor de ser på fordeler og ulemper med ulike organiseringsformer for offentlige anskaffelser; sentralisert, desentralisert og hybrid, i lys av en egyptisk kontekst. Diskusjonen følger litt i samme spor som Budak (2016), hvor vi kan få inntrykk av at de kulturelle særtrekkene er av en slik art at EU sine anbefalinger med hensyn til organisering av offentlige anskaffelser kommer til kort.

### 2) Sikre leverandørmarked – små og mellomstore bedrifter (SMB)

Det å ha et fungerende leverandørmarked er av grunnleggende betydning for offentlig sektor, så her vil det være et poeng at

det ikke etableres konkurranser som undergraver mangfoldet. Brezovnik, Oplotnik og Vojinovic (2015) peker på at desentralisering av innkjøpsmyndighet kan bidra til utvikling av SMB ved at kontraktene gjerne er mindre, som åpner muligheter for de små og mellomstore bedriftene. Sentralisering av beslutningsmyndighet og muligheter for større kontrakter skaper en bekymring med tanke på markedsadgangen for SMB. Mphela og Shunda (2018) inkluderer mikrobedrifter (færre enn 10 ansatte i norsk målestokk) i tillegg til SMB. Tendensen er at jo mindre bedriftene blir, desto mer krevende kan det bli å forholde seg til offentlige anbudskonkurranser, dersom konkurransene ikke legges til rette for å stimulere denne delen av næringslivet. Noen enkle forhold som kan gjøre det krevende for SMB og mikrobedrifter, er kostnadene ved utarbeidelse av tilbud, begrenset kapital i bedriften, begrenset kapasitet og juridisk risiko. Sentralisering av innkjøpsbeslutninger og manglende bevissthet kan representere et problem for SMB og mikrobedrifter.

### 3) Samfunnspolitiske mål

Gjennom offentlige anskaffelser ønsker lovgiver at det skal jobbes for å nå mål som er definert som samfunnsmessig viktige, slik som bærekraftsmål. Vluggen, Gelderman, Semeijn og van Pelt (2019) diskuterer utfordringer knyttet til gjennomføring av samfunnspolitiske mål om å gjennomføre bærekraftige offentlige anskaffelser. Eksemplene fra Nederland kan tyde på at store prosjekter, som gjerne besluttes sentralt i organisasjonen og tiltrekker seg større oppmerksomhet fra omgivelsene, innarbeider bærekraftskrav i konkurransegrunnlaget. Mindre prosjekter, som besluttes ute i organisasjonen, fokuserer mer på juridisk og økonomisk ansvarlighet – bærekraft ned-/bortprioriteres. Vluggen et al. (2019) ser nærmere på det ytre presset mot offentlig sektor og hvilken type ansvarlighet det offentlige påtar seg. Det er i lys av disse faktorene vi kan se at sentralisering av beslutningsmyndighet i anskaffelsessaker i større grad sikrer at det jobbes mot samfunnspolitiske mål, enn om beslutningsmyndigheten distribueres ut i virksomheten.

Det vi ser, er at organisering av innkjøpsfunksjonen også ses i lys av det er en noen eksterne forhold som må ivaretas. Det vi også ser, er at det nødvendigvis ikke er ett organisatorisk valg som bidrar til å håndtere alle eksterne forhold.

### 2.1.3 Interessentene

Ulike interessenter nevnes i flere artikler, når temaet organisering av anskaffelsesfunksjonen diskuteres. En gruppe interessenter er brukerne, en annen er de ansatte som jobber med anskaffelsene, og en tredje gruppe som nevnes er den diffuse gruppen som man står ansvarlig overfor – økonomisk ansvarlig, juridisk ansvarlig, resultatansvarlig. Vi har også samarbeidspartnere i innkjøpssamarbeid, og sist, men ikke minst nevnes leverandørene – først og fremst mikro-, små- og mellomstore bedrifter. Vi har sett på forholdet til leverandørene tidligere, og skal derfor ikke gjenta den diskusjonen her.

#### 1) Brukerne

Gianakis og Wang (2000) peker på at økt grad av brukermedvirkning kan bidra til en desentralisering av anskaffelsesmyndigheten, mens Tsui et al. (2015) trekker frem at en desentralisert løsning gjør det lettere å respondere på brukerønsker.

#### 2) Ansatte

Små organisasjoner med begrensede ressurser, herunder innkjøpskompetanse, kan høste fordeler av å gå inn i innkjøpssamarbeid (jf. Murray, Rentell & Geere, 2008). Deltakelse i et innkjøpssamarbeid kan ses på som en form for sentralisering. Gianakis og Wang (2000) skriver at en desentralisert struktur bør ha støtte bl.a. av ansatte, og at ansatte må være villige til at jobben de gjør kan være gjenstand for offentlig granskning. I forlengelsen av dette kan ansatte oppnå større grad av autonomi dersom de aksepterer å bli sett i kortene, samtidig som de tar ansvar for jobben som gjøres. Gianakis og Wang (2000) peker også på at om organisasjonen har tilstrekkelig analytisk kapasitet, har de større sjanse for å lykkes med desentralisering av innkjøpsbeslutninger. Det siste kan også henge sammen med den økonomiske situasjonen for virksomheten: med anstrengt

økonomi, er det ikke gitt at man har kapasitet eller ressurser til desentralisering.

### 3) Partnere i innkjøpssamarbeider

Murray et al. (2008) har sett på innkjøpssamarbeider i England, og peker at på samarbeidet på en side kan være bra for mindre kommuner, mens det på den andre siden kan oppleves som sentraliserende, og dermed også noe mer byråkratisk.

### 4) De innkjøperne står ansvarlige overfor – påvirker legitimiteten

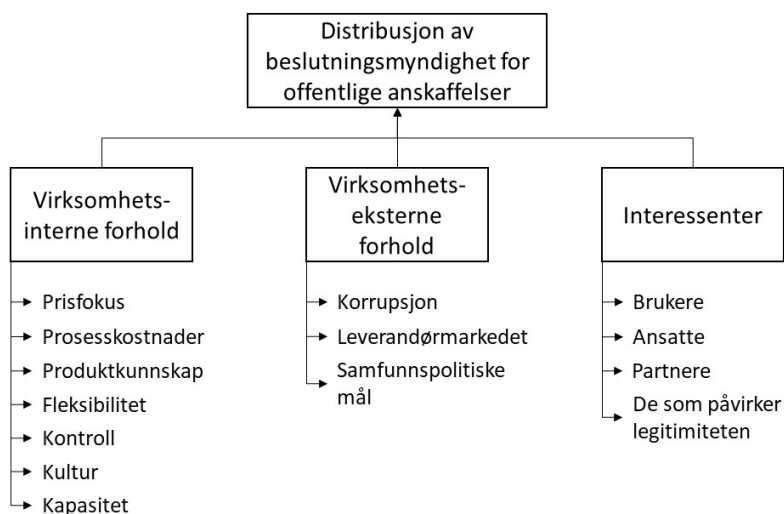
Dersom vi kobler ansvarlighet sammen med legitimitet, kan det være lettere å se at virksomheten står ansvarlig overfor de som bidrar til virksomhetens legitimitet. Ruef og Scott (1998) peker på at alle interessenter i utgangspunktet bidrar til virksomhetens legitimitet, men at det kan være nødvendig å vurdere hvilke interessenter det er viktigst å fokusere på. Når det gjelder offentlige anskaffelser er det nok juridisk og økonomisk ansvarlighet som står i fokus (jf. Vluggen et al., 2019), og da er de primære interessentene de lovgivende og bevilgende myndigheter. Internt i virksomheter kan en desentralisert struktur bidra til at juridisk og økonomisk ansvarlighet kommer i sentrum for innkjøperne – at de holder seg innenfor lovverket og budsjettet. En sentralisering kan på den andre siden bidra til økt fokus på kvaliteten av det som kjøpes (Vluggen et al., 2019 bruker begrepet performance), og her snakker vi f.eks. om samfunnspolitiske mål knyttet til bærekraft. Det kan være at ansvarligheten oppleves ulikt, slik også Ruef og Scott (1998) peker på, avhengig av på hvilket nivå man befinner seg. Om vi forenkler bildet litt, kan vi si at enheter ute i en organisasjon, f.eks. en avdeling, søker legitimitet fra ledelsen i virksomheten, mens organisasjonen som sådan søker legitimitet utenfor organisasjonen – f.eks. overordnede politiske myndigheter.

Så langt har jeg ikke nevnt EU sin tilnærming til offentlige anskaffelser. Det skyldes at EU sine direktiver i prinsippet skal innarbeides i nasjonalt lovverk. EU er imidlertid opptatt av anskaffelsesfunksjonens betydning, og det kan vi bl.a. se gjennom SIGMA.Papers.No.47 (2010), hvor analysene peker i retning av at EU synes å argumentere for en sentralisering av

offentlige anskaffelser. Det stilles krav om økonomiske argumenter, herunder volumfordeler, som skal bidra til lavere pris og lavere prosesskostnader som støtte for sentralisering. Samtidig som det er en bevissthet rundt problemer en sentralisering kan få for SMB, og at man risikerer å ikke levere godt nok på individuelle behov, all den tid sentralisering bidrar til standardisering.

### 3 Syntetisering av forskningen

Gjennomgangen av forskningen viser at spørsmålet om organisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor kan være nokså kompleks. Vi har sett at det fokuseres på enkeltelementer, f.eks. korrupsjonsproblematikken, når det gjøres analyser for å forsøke å finne en optimal organisering. I praksis vil organisering av aktiviteten i en virksomhet være en avveining mellom flere parametere. Utfordringen for beslutningstakerne vil være å både ha overblikk over hovedvariabler, samtidig som man har tilstrekkelig innblikk i underliggende variabler. Figur 1 representerer en syntetisering av den forskningen som er gjennomgått. Oversikten kan ikke sies å være uttømmende i forhold til vurderinger som bør gjøres i forkant av beslutninger om organisering av anskaffelsesfunksjonen. Figuren



**Figur 1.** Vurderingsvariabler ved distribusjon av innkjøpsmyndighet

kan imidlertid representere en start på en helhetlig diskusjon rundt organiseringsspørsmålet, hvor et viktig poeng er at modellen underbygges av forskning.

Det er ingen elementer i den gjennomgangen vi har sett som er uvik- tige, og som det kan ses bort fra når spørsmålet om organisering av anskaffelsesfunksjonen står på agendaen. Det som kan gjøre øvelsen med å avklare organiseringen krevende, er at det må avklares hvilke forhold som er viktigst. Den typen optimeringsutfordringer står organisasjonen overfor hele tiden, så det er ikke særegent for anskaffelsesfunksjonen. Det vil være fordeler og ulemper med alle valg, og i likhet med andre funksjo- ner i organisasjonen kan det være nødvendig å endre på organiseringen når rammebetingelser endres.

Ut fra forskningen, er det relativt sett flere forhold som taler for sen- tralisering av anskaffelsesfunksjonen enn det er forhold som taler for desentralisering. Små virksomheter, som mangler tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, kan gå for en løsning hvor man inngår samarbeid med andre. Bartle og Korosec (2003) har gjennomgått organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i USA, og peker på den hybride modellen som den dominerende modellen.

Går vi dypere inn i statistikken for organiseringen av anskaffelses- funksjonen i Norge (tabell 2), slik den fremkommer i Difis modenhets- undersøkelse, ser vi at sentralisering er den foretrukne organiseringen av innkjøp i statlig virksomhet, statlige selskaper og kommunale selskap. For fylkeskommuner er det den hybride løsningen som dominerer. Når det gjelder kommunene, finner vi ingen organiseringsform som dominerer,

**Tabell 2.** Organisering av anskaffelsesfunksjon etter forvaltningsnivå og selskapsform (Rambøll & Difi, 2018)

	Organisering av innkjøpsfunksjonen									
	Sentralisert		Desentralisert		Hybrid		Innkjøps samarbeid		Vet ikke	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Stat	56	49,1 %	15	13,2 %	30	26,3 %	13	11,4 %	0	0,0 %
Statlige selskap	13	61,9 %	3	14,3 %	3	14,3 %	2	9,5 %	0	0,0 %
Fylkeskommuner	3	27,3 %	0	0,0 %	8	72,7 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Kommuner	39	29,5 %	13	9,8 %	44	33,3 %	36	27,3 %	0	0,0 %
Kommunale selskap	27	49,1 %	9	16,4 %	13	23,6 %	4	7,3 %	2	3,6 %

da det er noenlunde likt mellom sentralisering, hybrid løsning og innkjøps samarbeid. For alle virksomheter er det den desentraliserte løsningen som har lavest oppslutning.

## 4 Diskusjon: Organisering av anskaffelsesfunksjonen – et bevisst valg

Utgangspunktet for dette kapitlet var et ønske om å gå nærmere inn i problematikken rundt organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor, hvor vi kan se at ulike virksomheter velger ulike organisatoriske løsninger, uten at vi kjenner begrunnelsen for valgene.

Innledningsvis trakk jeg frem et sitat fra Van Weele (2018), som skrev at plasseringen av innkjøpsfunksjonen var avhengig av ledelsens syn på innkjøp. Legger vi litt godvilje inn i fortolkningen av sitatet, vil vi resonnerer slik at ledelsen er opptatt av hvilke mål virksomheten skal ha, og hvordan målene skal nås – altså at ledelsen tenker strategisk omkring organiseringen av alle deler av virksomheten de leder. Ulike offentlige utredninger, (f.eks. Meld.St.22 (2018–2019)) og Difi sin modenhetsundersøkelse, tyder imidlertid på at vi er for optimistiske dersom vi tenker at ledere i offentlig sektor har en strategisk tilnærming til organisering av virksomheten de leder, ettersom det er et manglende lederfokus på offentlige anskaffelser.

Virksomheter i offentlig sektor har helt spesifikke krav til effektiv bruk av offentlige midler rettet mot seg, hvor ett av virkemidlene er reell konkurranse om oppdragene. I tillegg utfordres det til å ivareta enkelte samfunnspolitiske viktige mål, som f.eks. miljø og innovasjon, eller å forebygge sosial dumping og fremme menneskerettigheter. Ut fra forskningen kan vi se at en sentralisering av anskaffelsesfunksjonen er et organisatorisk grep som kan legge grunnlaget for måloppnåelse for mange av kravene som innkjøperne skal håndtere. Eksempelvis vil sentralisering kunne legge til rette for store anskaffelser, som kan ha en positiv virkning på innkjøpspris, ressursbruk, anti-korrupsjonsarbeid samt arbeidet med miljøvennlige anskaffelser.

Samtidig ser vi at sentralisering kan bidra til å undergrave viktige mål, som det å sikre konkurranse gjennom et velfungerende leverandørmarked.

Dersom vi ser på strukturen på virksomhetene som leverer varer og tjenester til offentlig sektor, slik det fremgår av Meld.St.22 (2018–2019), ser vi at mikro-, små- og mellomstore bedrifter til sammen har 59 % av omsetningen, mens de store virksomhetene har 41 % av omsetningen. Ser man på leverandørfordelingen, er mikro- og småbedriftene særdeles viktige, da de samlet sett utgjør 96 % av leverandørene. Av datamaterialet fra Difis modenhetsundersøkelse (Rambøll & Difi, 2018), kan vi se at hovedinntrykket er at det forsøkes tilrettelegging for at SMB kan delta i konkurranser om offentlige oppdrag (se tabell 3). Om dette gjøres for å sikre anskaffelseslovens krav om konkurranse, om det er et strategisk valg for å sikre et aktivt leverandørmarked, eller at det rett og slett er en tilpasning til eksisterende næringsstruktur, får vi ikke vite. Hva som driver de valg som gjøres, er naturligvis interessant å få kunnskap om. En gjetning er at tilretteleggingen for SMB gjøres ut fra et pragmatisk hensyn – man kjenner næringsstrukturen og er avhengig av en viss konkurranse.

**Tabell 3.** Tilretteleggelse for at SMB kan delta i anbudskonkurranser (Rambøll & Difi, 2018)

s_53 - Vi legger til rette for at små og mellomstore bedrifter ikke utelukkes fra å delta i konkurranser som følge av kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier												
	Vet ikke		Aldri		Sjelden		Noen ganger		Ofte		Alltid	
	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Stat	1	5,4%	3	2,6%	4	3,5%	23	20,2%	51	44,7%	28	24,6%
Statselskap	2	1,8%	0	0,0%	2	9,5%	5	23,8%	8	38,1%	5	23,8%
Fylkeskommuner	3	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	20,0%	7	70,0%	1	10,0%
Kommuner	4	5,8%	0	0,0%	1	0,8%	29	22,1%	63	48,1%	33	25,2%
Kommunale selskap	5	3,5%	0	0,0%	2	3,6%	10	18,2%	27	49,1%	13	23,6%

Et annet forhold som trekkes frem i forskningen, og som synes å kreve en desentralisert organisering av anskaffelsesfunksjonen, er brukerinvolvering og behovet for fleksibilitet. Modenhetsundersøkelsen til Difi berører ikke temaene brukerinvolvering og fleksibilitet. På et anekdotisk nivå observerer jeg fra tid til annen at pris trumfer brukerbehovene, hvor man så i neste omgang opplever at produkter som anskaffes ikke brukes, eller at det blir såpass med klager på kvalitet at det blir problematisk. Det er ikke sikkert at dette samlet sett er et stort problem,



men det hadde naturligvis vært av interesse å generere en bred innsikt i problematikken.

Dersom vi forholder oss til mål eller forventninger som rettes mot anskaffelsesarbeidet i offentlig sektor, ser vi, ut fra gjennomgangen av internasjonal forskning, at ulike mål krever ulik organisering. Ved kryssende mål kan det være at man tenker at en hybrid form for organisering, hvor noen anskaffelser sentraliseres mens andre desentraliseres, er hensiktsmessig. Dataene fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) viser at vi finner hybride organiseringer i stat, statlige selskap, kommunale selskap, kommuner og ikke minst i fylkeskommuner, hvor den hybride løsningen dominerer.

Det vi kan se, er at offentlig sektor står overfor et visst krysspess med tanke på ulike mål som ønskes realisert via anskaffelsesfunksjonen. Noen mål synes å kreve organisatorisk sentralisering, mens andre best oppnås ved organisatorisk desentralisering. Uansett hvilken organisatorisk løsning som velges, vil man måtte balansere fordeler og ulemper. I tillegg til målavklaringer, kan følgende analyser være nødvendig for å sikre et rimelig beslutningsgrunnlag ved valg av organisatorisk løsning:

- Spendanalyse, slik at virksomheten har en rimelig oversikt over hva som kjøpes, hvor det kjøpes og, ikke minst, volum og priser.
- Markedsanalyse, slik at man får kartlagt leverandørmarkedet på de produktkategoriene med størst innkjøpsvolum (kostnad).
- Kompetanse- og kapasitetskartlegging, slik at man har oversikt over egne ressurser på anskaffelsesområdet.

Når man da utvider modellen vi presenterte i figur 1 med variabler vi har lagt til etter hvert, ser vi at kompleksiteten øker, og det blir stadig mer krevende å finne riktig modell for organisering av anskaffelsesfunksjonen. Vi har så langt ikke inkludert et dynamisk element, men det er åpenbart at når det skjer endringer i parametre man har lagt til grunn for valget av organisering, så må man se på om det er grunnlag for eventuelt å endre organiseringen.

Summen av variabler organisasjonen bør ha et bevisst forhold til før man beslutter organiseringen av innkjøpsfunksjonen, er omfattende.

Dersom vi skal etablere en beslutningsmodell, bør den være slik at det er mulig å fange opp kompleksiteten i de vurderinger som må gjøres, samtidig som modellen i seg selv bør være rimelig enkel. En beslutningsmodell kan se ut som følger:

- 1) Første ordens beslutning
  - Her handler det om det overordnede målet for innkjøpsfunksjonen, som naturlig nok er å bidra til at virksomheten når sine overordnede mål. Dersom målene til virksomheten f.eks. handler om miljø og bærekraft, må det avspeiles i prioriteringene til innkjøpsfunksjonen. For å nå det som i loven betegnes som sidemål, går forskningen i retning av at innkjøpsfunksjonen sentraliseres.
- 2) Andre ordens beslutning
  - Her handler det om å innrette innkjøpsfunksjonen slik at det/de primære målene nås. Det kan f.eks. bety økt kontroll, redusert fleksibilitet og kultur for å tenke miljø og bærekraft i hele anskaffelsesprosessen.
- 3) Tredje ordens beslutning
  - Her handler det om å sikre kapasitet og kompetanse, slik at målene kan nås.

## 5 Konklusjon

Utfordringen i dette kapitlet har vært å gå nærmere inn i en diskusjon om hva som begrunner valget av anskaffelsesfunksjonens organisering i offentlig sektor. Vi har sett at modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) viser at ledelsen i virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad er opptatt av anskaffelsesfunksjonen, og at vi ikke får noen begrunnelser for de organisatoriske valg som gjøres. En gjennomgang av internasjonal forskning viser at organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor kan være et virkemiddel for å håndtere spesifikke utfordringer, f.eks. å forebygge korrupsjon, utvikle leverandørmarkedet, sikre fleksibilitet og brukermedvirkning mv. I dette kapitlet er det argumentert for at det er ulike hensyn å ta ved organisering av anskaffelsesfunksjonen.

De valg som gjøres kan bidra til at vesentlige utfordringer kan løses – at organisasjonens mål nås. Er man ikke bevisst på styrkene og svakhetene med ulike valg, kan man risikere å legge hindringer i veien for de mål man ønsker å oppnå ved hjelp av anskaffelsesfunksjonen. En undersøkelse som kartlegger begrunnelsene for de organisatoriske valg for innkjøpsfunksjonen i offentlig sektor, kunne vært et prosjekt å forfølge fremover.

## Referanser

- Aboelazm, K. S. & Afandy, A. (2019). Centralization and decentralization of public procurement: Analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt. *Journal of Advances in Management Research*, 16(3), 262–276. <https://doi.org/10.1108/JAMR-05-2018-0049>
- Baldi, S. & Vannoni, D. (2017). The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption. *Regional Studies*, 51(3), 426–438. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1101517>
- Bartle, J. R. & Korosec, R. L. (2003). A review of state procurement and contracting. *Journal of Public Procurement*, 3(2), 192–214. <https://doi.org/10.1108/JOPP-03-02-2003-0003>
- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. & Vojinovic, B. (2015). (De)Centralization of Public Procurement at the Local Level in the EU. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, 11(46), 37–52.
- Budak, J. (2016). Korupcija u javnoj nabavi: trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku? *Ekonomski pregled*, 67(4), 30–327.
- Dokument 3:6. (2010–2011). *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar*. Riksrevisjonen.
- Gianakis, G. A. & Wang, X. (2000). Decentralization of the purchasing function in municipal governments: A national survey. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), 421–440. Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/205004127?accountid=26469>
- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization – empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 87–97. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.09.001>
- Kastanioti, C., Kontodimopoulos, N., Stasinopoulos, D., Kapetaneas, N. & Polyzos, N. (2013). Public procurement of health technologies in Greece in an era of economic crisis. *Health Policy*, 109(1), 7–13. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.03.015>

- McCue, C. P. & Pitzer, J. T. (2000). Centralized vs. decentralized purchasing: Current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), 400–420. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-0003>
- Meld.St.22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall.
- Moraes, E. L., Osorio-de-Castro, C. G. S. & Caetano, R. (2016). Compras federais de antineoplásicos no Brasil: análise do mesilato de imatinibe, trastuzumabe e L-asparaginase, 2004–2013. *Physis*, 26(4), 1357–1382. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0103-73312016000400015>
- Mphela, T. & Shunda, J. P. W. (2018). Can small, medium and micro enterprises survive in public procurement? Lessons from Botswana. *Journal of Public Procurement*, 18(2), 90–110. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-006>
- Murray, J. G., Rentell, P. G. & Geere, D. (2008). Procurement as a shared service in English local government. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 540–555. <https://doi.org/10.1108/09513550810885822>
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Rambøll & Difi. (2018). Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.
- Ruef, M. & Scott, W. R. (1998). A multidimensional model of organizational legitimacy: Hospital survival in changing institutional environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4), 877–904. <https://doi.org/10.2307/2393619>
- Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory* (8. utg.). Cengage Learning.
- SIGMA.Papers.No.47. (2010). *Centralised purchasing systems in the European Union*. OECD.
- St.meld.nr.36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-0001>
- Tkachenko, A., Yakovlev, A. & Rodionova, Y. (2018). Organizational forms and incentives in public procurement: Natural experiment at a large public sector organization in Russia. *International Journal of Public Administration*, 41(14), 1157–1168. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1350191>

- Tsui, E. K., Wurwarg, J., Poppendieck, J., Deutsch, J. & Freudenberg, N. (2015). Institutional food as a lever for improving health in cities: The case of New York City. *Public Health*, 129(4), 303–309. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.puhe.2014.12.006>
- Vagstad, S. (2000). Centralized vs. decentralized procurement: Does dispersed information call for decentralized decision-making? *International Journal of Industrial Organization*, 18(6), 949–963. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(98\)00044-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0167-7187(98)00044-7)
- Van Weele, A. J. (2018). *Purchasing and supply chain management* (7. utg.). Cengage.
- Vluggen, R., Gelderman, C. J., Semeijn, J. & van Pelt, M. (2019). Sustainable public procurement – external forces and accountability. *Sustainability*, 11(20).

