

Masteroppgave

Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering

Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser? Eller er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer?

Werner H. Gerhardsen
24.05.2010

BE320E Masteroppgave



MBA HHB

Standard forside skal brukes!

Kurskode: BE320E Masteroppgave

Handelshøgskolen i Bodø

Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering

Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser? Eller er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer?

Abstract

The background for this dissertation is my own experience with the public procurement regulations in Norway. From different working positions the experience is of a vast and complex regime governing public procurement activity. Many public servants express frustration and discontent with regards to the regulations and the procedures it requires. Through media the public also has fetched a view of how wrong things can develop by not obeying the rules, either by lack of knowledge or by wrong will. Not following the rules will most probably have an economic impact along with whatever measures taken by the authorities.

My hypothesis is that the non compliancy of the procurement regulations is founded in three basic elements; lack of knowledge, lack of commitment and managerial challenges in public organisations. The main subject is: Is the lack of competence precluding the incorporation of the public procurement act? And the subtopic is: Is there any managerial or organisational issues that contributes to the procurement regulations not being followed to the degree one would expect?

Competence is defined as knowledge, commitments and abilities/skills connected to each individual or the organisation

Through an empiric survey, my own experience and relevant economic and organisational theory, I conclude that lack of knowledge and commitment is a probable cause for the preclusion of the Procurement act. I also show that there are certain flaws with regards to management that can be corrected through application of knowledge and organisational strategies.

Forord

Det å skrive en masteroppgave innen et tema jeg har arbeidet mye med og sett så mange slite med, har vært en sjelsgranskende, på grensen til religiøs, opplevelse. Det å se ideen slite seg frem til et produkt som en i utgangspunktet bare så skyggene av, gir en egen tilfredsstillelse. En av grunnene fro at jeg valgte MBA ved Handelshøgskolen i Bodø var at jeg ønsket faglig påfyll i en stilling som innkjøpsleder. Utgangspunktet for masteroppgaven har vært min egen erfaring og kunnskap innen feltet offentlige anskaffelser. Oppgaven ble til da jeg så at det manglet et tilbud på høgskolene innenfor feltet innkjøpsledelse. Jeg tenkte at innkjøpsledelse ville være et felt med mange interessante sammenhenger mellom økonomi, organisasjon, ledelse, rettslære, logistikk, miljø, etikk og samfunnsfag. Noe som sikkert ville være interessant for mange, både offentlige og privat ansatte. Gjennom denne masteroppgaven føler jeg at jeg har løftet en flik av det teppet som dekker dette hullet i det norske høgskolegulvet.

Jeg vil takke min kone for overbærenhet gjennom mange år og måneder med studier parallelt med jobb, og sene kvelder med masteroppgaven. Hun har vært fantastisk og har gjort en kjempejobb med å holde hjemmet vårt flytende og ta vare på barna.

En stor takk til Øystein Nystad for inspirerende og motiverende rett- og veiledning. Håper dere får til et studietilbud innen innkjøpsledelse!

Takk til Prosjektservice AS for bistand med spørreundersøkelse og analyseverktøy.

Tusen takk til alle som var med og svarte på spørreundersøkelsen, uten dere hadde det blitt kun teori!

Sammendrag

Utgangspunkt for denne avhandlingen er mine egne erfaringer med offentlige anskaffelser gjennom forskjellige arbeidssituasjoner. Regelverket som innkjøpsaktiviteten i det offentlige er styrt av er omfattende og komplekst. Mange offentlig ansatte uttrykker frustrasjon og misnøye med regelverket og de prosedyrer som dette setter krav til. Gjennom media har en også fått innblikk i mange saker som viser hvor galt det kan gå om en ikke følger regelverket, enten av mangel på kunnskap eller vilje. Omfanget av denne manglende etterfølgelse kommer også til uttrykk i de offentlige organisasjonene ved revisjons- eller regnskapsgjennomgang. Min erfaring tilsier at dette er et ikke ubetydelig bidrag til en økonomisk nedside i det offentlige.

Min hypotese er at mangelen på etterlevelse av anskaffelsesregelverket har bakgrunn i tre hovedelementer; manglende kunnskap, feil holdninger og ledelsesutfordringer knyttet til organisasjonen. Hovedproblemstillingen er dermed: Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser? Underproblemstilling er: Er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer?

Gjennom empiriske funn i en spørreundersøkelse stadfester jeg at det er stor sannsynlighet for at mangel på kunnskap er en av forklaringene på hvorfor loven om offentlige anskaffelser ikke er fullt implementert 16 år etter den først ble introdusert. Ved å se på statistikk fra Klageorganet for offentlige anskaffelser, mine egne erfaringer og relevant teori, ser en også at det er et holdningsproblem ute i organisasjonene relatert til anskaffelsesregelverket. Ut fra mine erfaringer og bidrag fra organisasjonsteorien viser jeg også at det er organisasjonsmessige utfordringer i å skape en offentlig virksomhet som etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Blant annet ser en undervurdering i den organisasjonsmessige effekten en omstilling og innskjerping av innkjøpsorganisasjonen har og hvilke krav dette setter til ledelse.

Som en løsning på den presenterte problemstillingen viser jeg til tilført kunnskap og strategisk organisering av innkjøpsfunksjonen i offentlig virksomhet.

Innhold

Abstract	2
Forord	3
Sammendrag	4
Oversikt over tabeller og figurer	7
Vedleggsliste.....	7
1. Problemstilling.....	8
1.1 Motiv og formål med oppgaven.....	8
1.2 Nærmere avklaring og avgrensning av problemstillingen.....	10
Kompetanse innen offentlige anskaffelser	10
Øverste ledelse (budsjetteierne).....	11
Innkjøpsledelsen (innkjøperne).....	12
Innkjøpsfullmektiger (rekvirenter)	14
Hypotese.....	14
Inndeling av avhandlingen.....	15
2. Faget innkjøp.....	16
2.1 Kort om historie og utviklingen i det norske regelverket.....	16
Anskaffelsesregelverk fra 1899	16
Refsa	16
EØS tillempling	16
Rettspraksis	17
2.2 Prinsippene bak loven om offentlige anskaffelser	18
3. Teori.....	21
3.1 Økonomisk teori	21
3.1.1 Grunnlaget for anskaffelsesteori.....	21
3.1.2 Auksjonsteori.....	23
3.1.3 Anbudsteori.....	23
3.1.4 Markeds- og næringsteori	24
3.1.5 Kretsløpsøkonomi.....	25
3.2 Organisasjonsteori.....	26
3.2.1 Organisasjonsteori– offentlig sektor	26
3.2.2 Ledelsesperspektiver	29
3.2.3 Endringsledelse	31
3.2.4. Kunnskapsledelse	32
4. Metode.....	35
4.1 Teoretisk/empirisk tilnærming.....	35
4.2 Egne erfaringer som empiri.....	36
Bakgrunn for bruk av egne erfaringer	36
Feilkilder i bruk av egne erfaringer.....	37
4.3 Kofa dommer.....	37

4.4	Spørreundersøkelse.....	39
4.5	Analysen	43
4.6	Mulige forbedringer og videre arbeid	43
5.	Empiri	44
5.1.1	Hvem er rekvirenten?.....	44
5.1.2	Hvem er innkjøperen?	45
5.1.3.	Hvem er budsjetteieren?.....	46
5.1.4	Kunnskap	47
5.1.5	Holdninger	53
5.2	Egne erfaringer	54
5.3	Organisering av innkjøpsfunksjonen	57
	Rekvirenten	57
	Innkjøperen	58
	Innkjøpsavdelingen	58
	Samordnet innkjøp.....	59
6.	Drøfting og diskusjon.....	61
6.1	Problemstilling.....	61
6.2	Kunnskaper innen offentlige anskaffelser.....	64
	Er kunnskap distribuert i forhold til behov og krav?	65
	Er kunnskapen tilstrekkelig på de nivåer der det er behov for den?	67
	Er kunnskap viktig i forhold til de oppgaven en har i innkjøpsorganisasjonen?	68
	Er kunnskapen viktig i forhold å etterleve loven om offentlige anskaffelser?.....	69
	Er det holdninger og kulturell motstand mot det å etterleve loven om offentlige anskaffelser?	70
	Hva skal til for å få en endring mot større grad av etterlevelse av anskaffelsesregelverket?	73
6.3	Organisering av innkjøpsfunksjonen	73
	Rekvirenten	76
	Innkjøperen	76
	Innkjøpsavdelingen	77
	Innkjøpssamarbeid	78
	Ledelselementet	79
6.4	Økonomisk teori og offentlige anskaffelser	83
	Auksjonsteori og anbudsteori	83
	Næringsteori.....	84
	Kretsløpsøkonomi.....	85
7.	Sammendrag og konklusjon	87
7.1	Sammendrag	87
	Kunnskap:	87
	Holdninger.....	88
	Organisasjon og ledelse.....	89
7.2	Konklusjon:.....	91

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1 Oversikt over deltakende kommuner og svarprosent.....	41
Tabell 2 Sammensetning av svargruppene	44
Tabell 3 Utdanningsbakgrunn rekvirenter	44
Tabell 4 Bakrunnsinformasjon rekvirenter.....	44
Tabell 5 Omsetning rekvirenter.....	45
Tabell 6 Utdanningsbakgrunn innkjøpere	45
Tabell 7 Bakrunnsinformasjon innkjøpere	45
Tabell 8 Omsetning innkjøpere	45
Tabell 9 Utdanningsbakgrunn budsjetteiere.....	46
Tabell 10 Bakrunnsinformasjon budsjetteiere	46
Tabell 11 Budsjetteiers avdelingsvise tilhørighet.....	46
Tabell 12 Omsetning budsjetteiere	46
Tabell 13 Resultat egenvurdering av kompetanse.....	47
Tabell 14 Kunnskapsnivå (reelt)	47
Tabell 15 Viktigheten av kunnskap om anskaffelser	48
Tabell 16 Kunnskap og pengeverdier	48
Tabell 17 Kunnskap i organisasjonen	48
Tabell 18 Behov for kunnskap om offentlige anskaffelser	48
Tabell 19 Ønsket om kompetanseøkning.....	49
Tabell 20 Prioriterte områder hvor kunnskapsløft er ønsket.....	49
Tabell 21 Ønsket type oppdatering av kunnskap	50
Tabell 22 Oversikt over forholdet til interne anskaffelsesrutiner	53
Tabell 23 Forholdet til KOFA.....	54
Figur 1 Sammenheng mellom behov for kunnskap og eksisterende kunnskap	50
Figur 2 Sammenheng mellom eksisterende kunnskap og ønsket om økt kunnskap.....	51
Figur 3 Viktighet av kunnskap om anskaffelsesregelverket i egen jobb	52
Figur 4 Sammenheng mellom eksisterende kunnskap og ansett viktighet av organisatorisk kunnskap	53
Figur 5 KOFA saker behandlet (etter KOFAAs egen statistikk).....	61

Vedleggsliste

Vedlegg 1: Litteraturliste

Vedlegg 2: Resultat spørreskjema, alle besvarelser

Vedlegg 3: Tilbakemeldinger på undersøkelsen fra respondentene

1. Problemstilling

1.1 Motiv og formål med oppgaven

Offentlige anskaffelser har lenge vært et felt uten stor oppmerksomhet i opinionen, men både på grunn av medieoppslag og den store andelen av næringslivet som kommer i befatning med dette fenomenet, har interessen for området økt.

Hvert år gir Riksrevisjonen sin rapport om tilstanden i den statlige forvaltning og forretningsdrift, og hvert år kommer det merknader om at anskaffelsesregelverket ikke følges. Offentlige anskaffelser er et område som Riksrevisjonen har vært kritiske til over lang tid, men de ser få spor til bedring. Funn som gjøres er:

- Bruk av midler uten kontroll
- Ineffektiv bruk av midler, bruker mer enn nødvendig
- Brudd på regelverk

Det samme inntrykket får en fra de store bykommunene i Norge. Kommunerevisjonene i både Bergen og Trondheim har kommet med avsløringer om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

I Oslo hadde kommunerevisjonen en gjennomgang av anskaffelser i 13 virksomheter innen kommunen¹. Resultatet var nedslående, omfattende avvik ble stadfestet på de fleste områdene som ble undersøkt. Oslo kommune fikk også i februar 2010 varsel fra Klageorganet for offentlige anskaffelser om en bot på 45 millioner kroner knyttet til manglende utlysning av anbud på drosjetjenester². Slike mediaoppslag er sammen med Vannverksaken på Romerike og Undervisningsbyggsaken i Oslo, saker som gir anskaffelsesregelverket større oppmerksomhet i opinionen. De store sakene er ofte knyttet opp til store kommuner, men hvordan står det til med de små og mellomstore kommunene?

For aktørene, de offentlige innkjøperne, snakker vi om et stort og omfangsrikt regelverk mange finner vanskelig å forholde seg til. I mange tilfeller krever innkjøpsarbeidet spisskompetanse på regelverket for offentlige anskaffelser.

Det pekes stadig på at problemet kan knyttes opp til mangel på ressurser, men når en vet at det å følge regelverket både bidrar til innsparinger på innkjøpsbudsjett og hindrer gebyrer og bøter fra Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA), kan en engasjere mye innkjøpskompetanse

¹ Oslo kommunerevisjon rapport, "Kontroll av anskaffelser i 13 virksomheter (nr.5-2009)"

² Aftenposten 10.03.2010, "Rekordbot til Oslo kommune"

for de summene det er snakk om. I mange tilfeller er kompetansen til stede, men ofte i for tynne monn. Noe en kan anse som et organisasjonsmessig problem. Det vanlige i små kommuner er at en har en person som har fått tilvist et innkjøpsansvar gjennom kun en andel av sin stilling. Eller som i det interkommunale innkjøpsamarbeidet i Glåmdalen der en hadde en innkjøper på 7 kommuner. Det å ivareta en organisasjons behov for etterlevelse av et omfattende regelverk kan i så måte være en anstrengende og til tider frustrerende oppgave.

Formålet med denne avhandlingen er å belyse mangelen på etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser. Bakteppet for dette blir den økonomiske teori som er grunnlaget for regelverket, samt selve regelverket i seg selv. Gjennom å se på organisasjonsteori skal jeg prøve å finne forklaringskraft for problemstillingene knyttet opp til etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Dette skal jeg gjøre ved hjelp av undersøkelse og egne erfaringer innen fagområdet.

Denne avhandlingen er også lagt opp som en innføring i de problemene som media til tider slår stort opp, samt en belysning for de som er involvert i offentlige anskaffelser på rammene rundt problematikken.

Formålet er også å kunne gi et bidrag til en større forståelse for den kompleksiteten som eksisterer i anskaffelsesregelverket, både gjennom det operative innkjøpsarbeidet, men også gjennom ledelse og organisasjonsmessige utfordringer.

Problemstillingen, kompetanse innen offentlige anskaffelser.

Hovedproblemstilling:

Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser?

Underproblemstilling:

Er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer?

1.2 Nærmere avklaring og avgrensning av problemstillingen

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på problemstillingen og gjøre noen avklaringer med hensyn til regelverket og presentasjon av de aktørene som er involvert. I tillegg fremsetter jeg en hovedtese som en rettesnor for det videre arbeidet med valg av teori, empiri og analyse. Oppbyggingen av avhandlingen blir også gjort rede for.

Kompetanse innen offentlige anskaffelser

Problemstillingen for denne avhandlingen er om mangel på kompetanse innen offentlige anskaffelser står i veien for at hensikten i loven om offentlige anskaffelser oppnås. Eller om det er organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer.

I denne sammenhengen er det snakk om offentlige organisasjoner og foretak, både i statlig og kommunal sammenheng. Jeg vil i denne avhandlingen forholde meg mest til den kommunale verden, men i prinsippet er de organisasjonsmessige forholdene svært like. Økonomisk- og organisasjonsteori skiller heller ikke disse skarpt fra hverandre.

Kompetansebegrepet, som jeg vil komme nærmere inn på, er definert som de kunnskaper, holdninger og ferdigheter/evner som besittes enten av organisasjonen som helhet eller enkeltpersoner i organisasjonen.

Anskaffelsesregelverket er betegnelsen på loven om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Den delen av organisasjonene som er involvert i anskaffelser er benevnt innkjøps- eller anskaffelsesorganisasjonen. Disse har en innkjøps- eller anskaffelsesfunksjon, og utfører innkjøps- eller anskaffelsestjenester. Deltakerne i innkjøpsorganisasjonen er den øverste ledelsen (budsjetteiere), det innkjøpsfaglige nivået (innkjøpere) og ansatte som bestiller materiell og tjenester (rekvirenter). Gjennom avhandlingen skal jeg se nærmere på kompetansen innen offentlige anskaffelser på disse tre nivåene.

Den øverste ledelsen defineres som de styrende administrative ledd i organisasjonen som gjennom budsjett og ressursrådighet har det overordnede ansvaret for forsvarlig drift. Ledelsen har et totalansvar for at organisasjonen etterlever de lover og forskrifter som styrer virksomheten.

Det innkjøpsfaglige nivået defineres som det nivået som har ansvar for gjennomføring av anskaffelser og tilrettelegging for innkjøp gjennom hele organisasjonen. Med tilviste budsjetter og menneskelige ressurser skal dette nivået ivareta organisasjonens behov for varer og tjenester, samt etterleve de lover og forskrifter som hører til dette området. Oftest er denne funksjonen organisert som en støttefunksjon i en innkjøpsavdeling eller organisasjonsstab. Innkjøpsledelsen har ikke egne budsjetter for kjøp da dette som regel tilligger den ordinære driften av virksomheten.

Rekvirenter er ansatte som fremsetter behov for materiell og tjenester gjennom organisasjonens aktiviteter, og i mange tilfeller gjennomfører rekvirentene innkjøpet i praksis. Dette kan være mellomledere med eget budsjettansvar eller personell med tilvist rekvisisjonsmyndighet. Dette nivået må ta hensyn til egne budsjetter i anskaffelsen, bestemt av ledelsen.

Det offentlige styres av et svært omfattende lovverk. Når det gjelder anskaffelser er det også flere lover enn lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) som er med på å skape rammer. For eksempel er det Forvaltningsloven som setter krav til forsvarlig saksbehandling og ressursbruk, samt regulering av den økonomiske bindingen av det offentlige. Blant annet er også Arbeidsmiljøloven viktig, da i forhold til konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester (outsourcing). I denne utredningen vil hensynet til loven om offentlige anskaffelser og den tilhørende forskriften være hovedfokus. Jeg vil se på hvordan hvert enkelt av de tre forhåndsdefinerte nivåene påvirker etterfølgelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt hvordan kompetansen innen nivået innvirker på forholdet til anskaffelsesregelverket.

Øverste ledelse (budsjetteierne)

Den øverste ledelsen i en offentlig virksomhet har det overordnede ansvaret for at organisasjonen til enhver tid følger de lover, forskrifter og retningslinjer som den er underlagt. I dette ligger blant annet en forsvarlig budsjettering og ressurstildeling for at organisasjonen har de midler som er nødvendig for en korrekt saksbehandling og for å ha gode rutiner og prosedyrer for anskaffelser. Dette gjelder blant annet å sørge for midler til rekruttering av personalressurser, anskaffelse av spesiell kompetanse eller innkjøp av systemer.

I tillegg er den øverste ledelsen svært viktig i holdningsskapende arbeid i organisasjonen. Dens oppgave er å påvirke og motivere medarbeidere til å rette seg etter de prosedyrer og rutiner som er fastlagt. Som en del av dette arbeidet er det å gå foran som et godt eksempel gjennom å

demonstrere ledelsens egen vilje og evne til å følge LOA i de beslutninger som blir tatt. I enkelte kommuner har en sett eksempel på fremleggelse av saker for beslutning i kommunestyret har inneholdt feil som har ført til brudd på LOA.

I denne avhandlingen med tilhørende undersøkelse og analyse er budsjetteierne brukt som representanter for den øverste ledelsen i organisasjonen. Gjennom sine strategier skal disse ta høyde for den kompetanse som finnes, eller mangler i den underordnede organisasjonen. Budsjetteierne er også knyttet til den øverste ledelsen gjennom virksomhetens totalbudsjett. Om en ser at ressurser eller kompetanse mangler for å ivareta de regler som virksomheten er underlagt, har en plikt til å løfte dette for overordnet vurdering og beslutning.

Den øverste ledelse må også i sitt strategiarbeid ta hensyn til LOA. Dette gjelder blant annet den overordnede strategi på drift av virksomheten; hva som skal utføres av eget personell, hva som skal kjøpes inn av tjenester. Dette gjelder for det meste konkurranseutsetting og privatisering av offentlige oppgaver gjennom anskaffelser av tjenester som renhold, vedlikehold, drift av offentlige veier, bygg og anlegg, helse- og eldreomsorg, etc.

Det som også påligger ledelsen er å sørge for at organisasjonen har de nødvendige verktøy for å kunne utføre den tjenesten virksomheten er pålagt å utføre. Når det gjelder anskaffelser vil det i stor grad være snakk om innkjøpssystem, e-handels løsninger, eller innkjøp av spesielle tjenester. De tjenestene det her er snakk om kan være administrativ og juridisk rådgiving knyttet til organisering av innkjøpstjenester, eller gjennomføringen av innkjøp. Når det gjelder kjøp av juridiske tjenester vil ledelsen klart være involvert ved konflikter så som stevninger eller saker klaget inn for Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA). I større offentlige virksomheter er denne tjenesten resident (Regionshelseforetakene, Helseforetakenes Innkjøpssentral, Statens vegvesen, store kommuner, etc.), mens dette ellers er tjenester som kjøpes i det åpne markedet.

Innkjøpsledelsen (innkjøperne)

I større offentlige virksomheter finner en oftest en innkjøpsavdeling som har ansvar knyttet til bedriftens anskaffelser og kontraktsinngåelser. Denne avdelingen består da som oftest av en innkjøpsleder med underlagte saksbehandlere (innkjøpere). I mindre virksomheter er denne funksjonen for det meste knyttet til spesifikke personer som innkjøpsleder eller innkjøpsansvarlig. I små virksomheter kan funksjonen være del av en annen stilling ved at en person ofte har flere funksjoner innen organisasjonen.

Uansett organisering er det fra ledelsens side delegert faglig ansvar for innkjøpsfunksjonen til innkjøpernivået. Ansvaret er da å ivareta en organisering av innkjøpstjenesten og gjennomføring av virksomhetens anskaffelser. Ledelsen har dermed delegert ned ansvaret for å følge LOA og FOA, men har fortsatt et "sørge for ansvar" når det gjelder oppfølging av tjenesten, samt et ansvar for tildeling av ressurser.

Innkjøperens oppgaver blir da å tilrettelegge for at virksomheten følger FOA og LOA. Dette gjelder både administrativt og operativt innen bedriften.

I mange virksomheter står innkjøpsfunksjonen også for det operative anskaffelsesarbeidet ved å sende forespørsler og bestillinger, følge opp leveranser, motta varene, samt kontrollere og attestere faktura.

Noen offentlige bedrifter har også egne lager for å kunne forsyne egen virksomhet på en effektiv og sikker måte. Helseforetakene er her i en særstilling når det gjelder kompleksitet og volum på lagerførte varer på grunn av kravet om beredskap. Innkjøpsfunksjonen har i disse tilfellene også en utvidet logistikkfunksjon da en er omfattet av lagerdrift og intern distribusjon.

Innkjøpsledelsen har også en del administrative oppgaver knyttet til virksomheten. I første omgang er det å stå for opplæring av interne rekvirenter. I mange tilfeller har innkjøpsfunksjonen bare et "sørge for ansvar" når det gjelder det operative innkjøpsarbeidet. Dette utføres da ute i avdelingene av personer som har fått tildelt fullmakt. Opplæringen av disse rekvirentene vil typisk være å gi kurs i interne rutiner, grunnleggende kurs i offentlige anskaffelser, kurs i innkjøpssystem, samt faglige kurs knyttet til spesifikke produktkategorier og eventuelle rammeavtaler.

Det er også innkjøpsledelsens oppgave å drifte og vedlikeholde de rutiner og system som er knyttet opp til anskaffelser i organisasjonen. Der det finnes elektroniske innkjøpssystemer eller e-handelsløsninger vil innkjøpsfunksjonen også ha ansvar for drift og vedlikehold av dette. Dette knytter seg både til vareutvalg og leverandørregister.

Den kanskje viktigste oppgaven innkjøpsledelsen har er å være rådgivende instans for den øverste ledelse med hensyn til saker som er, eller kan være, relatert til anskaffelsesregelverket. Innkjøpsfunksjonen skal gjennom sin kompetanse og erfaring kunne veilede ledelsen i viktige spørsmål knyttet til strategiarbeid og handlingsplaner.

Innkjøpsfullmektiger (rekvirenter)

I de aller fleste offentlige virksomheter kommer innkjøpsbehovene stort sett fra andre instanser enn innkjøpsfunksjonen. Behovet for varer og tjenester er stort sett knyttet til virksomhetens aktivitet ute i operative avdelinger der den øverste ledelse har delegert budsjett og innkjøpsfullmakter. Disse fullmaktene er oftest lagt til avdelingsledelsen eller administrativt personell knyttet til denne. Rekvirentene har interne budsjetter og virksomhetsbehov som styrer deres rekvisisjonsarbeid. Fokuset er her å få mest mulig for de midlene som er tildelt.

Rekvirenten har som alle andre ansatte pålegg om å følge de lover og forskrifter som er knyttet til virksomheten. I tillegg vil det finnes interne policyer, retningslinjer og pålegg som disse må forholde seg til. Når det gjelder innkjøp spesielt, vil LOA og FOA om offentlige anskaffelser være styrende også på rekvisisjonsstadiet i en innkjøpsprosess. Det vil være inngåtte rammeavtaler og andre tilrettelegginger som rekvirenten må forholde seg til. Disse tilretteleggingene er gjort for at organisasjonen skal holde seg innenfor LOA. I tillegg vil det være innkjøpsstrategier og innkjøpspolicyer som også styrer anskaffelsesprosessene i henhold til lovverket. Det vil i mange tilfeller være lokale retningslinjer som også er med på å tilrettelegge virksomheten opp mot å følge anskaffelsesregelverket. Slike retningslinjer vil kunne være fullmaktsstyringer, rutiner for behovsmeldinger og andre prosedyrer knyttet til det å anskaffe varer og tjenester. Til syvende og sist har en også et budsjett å holde seg innenfor.

Hypotese

Mange har det synspunktet at en kan motivere til mer etterlevelse av lover og regler innen offentlige anskaffelser med å slå i bordet med lovboka, henvise til de besparelser som medfølger å følge forskriften, eller å true med store bøter. Disse elementene har nok en effekt hver på sin måte uten at det har gitt full suksess. For at en skal nå helt ut til alle offentlige virksomheter tror jeg en må inn på et mer grunnleggende organisasjonspsykologisk nivå for å finne forklaringsstyrke på hvordan en kan gjennomføre endring til en mer lovlydig organisasjon. Organisasjonsteorien kan også bidra med svar på hvorfor enkelte insentiver ikke virker.

Flere kommer med påstanden om at mangel på etterlevelse av lover og regler er et ledelsesproblem. Det er for så vidt et poeng, men alle problemer i en organisasjon er ledelsens ansvar. Det som er viktig i denne sammenhengen er å gi ledelsen et verktøy for å kunne analysere og lukke avvik i forhold til anskaffelsesregelverket. Samt at ledelsen behøver et

verktøy for å kunne gjennomføre endring av holdninger og kultur med henblikk til etterfølgelse av lov om offentlige anskaffelser.

Min hypotese er at problemene rundt etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser har en flerartet bakgrunn. Jeg tror at en må se på tre faktorer som hver og en er med på å påvirke den daglige prosessen rundt kjøp i det offentlige. For det første er det som nevnt viktig at kompetansen er til stede, for det andre at holdningene til anskaffelsesregelverket er gode, og for det tredje at det er tilstrekkelige ledelsesressurser i organisasjonen for å gjennomføre endringer til en organisasjon som følger anskaffelsesregelverket.

Inndeling av avhandlingen

I denne avhandlingen vil jeg se på tre hovedtema for å finne bakgrunnen for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket; kompetanse, holdninger og organisasjon/ledelse.

Jeg vil først gå inn på selve regelverket rundt offentlige anskaffelser og se på bakgrunn, oppbygging og hovedprinsipper. Deretter vil jeg redegjøre for de sentrale økonomiske teorier som ligger til grunn for prosedyrene i anskaffelsesregelverket. Den økonomiske teorien vil være et bakteppe for hele analysen. For å belyse utfordringene knyttet til organisasjon og ledelse er de mest relevante organisasjonsteoriene beskrevet.

I metodekapitlet er valg av metode, samt de prinsipper en har fulgt i oppbyggingen av avhandlingen beskrevet.

Analysekapitlet tar for seg funn i spørreundersøkelsen og holder dette opp mot teoribidragene og mine egne erfaringer. I tillegg vil jeg se på teoribidragene i seg selv om det der finnes elementer som har forklaringsstyrke opp mot mangel på etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser.

Konklusjonen er et sammendrag basert på analysekapitlet og hvilke elementer som understøtter den tese og forutsetning som er gjort i innledningen.

2. Faget innkjøp

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for hovedprinsippene innen offentlig innkjøp og bakgrunnen for det regelverket offentlige anskaffelser er bygget på.

2.1 Kort om historie og utviklingen i det norske regelverket

Anskaffelsesregelverk fra 1899

Fra 1899 har Norge hatt et eget anskaffelsesregelverk for offentlige kjøp av varer og tjenester³. Regelverket den gang gjaldt bare statlige kjøp og hadde to adskilte hovedoppgaver; den ene var å sikre konkurranse mellom aktører for å sikre gode priser og lavere offentlige kostnader, og den andre var rett og slett å verne norsk industri mot konkurranse fra utenlandske aktører. Dette regelverket fastsatte anbudsprinsippet for å sikre konkurranse, men åpnet også for prosedyrer som begrenset anbudskonkurranse og direkte kjøp.

Dette regelverket ble endret i 1923 og 1927 uten store omveltninger. Den gang ble anbud fra utenlandske aktører ilagt toll, og dermed økte den proteksjonistiske linjen i regelverket.

Utover 1900 tallet medførte utviklingen spesialiserte innkjøpsorganisasjoner, strukturendringer på leverandørsiden og et mye større vare- og tjenestespekter. Større internasjonalt samarbeid bidro til mindre muligheter for å favorisere norske leverandører. Innkjøpsregelverket var derfor moden for en total revisjon

Refsa

Allerede i 1967 startet arbeidet med det som skulle bli Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA). Da ble det satt ned et utvalg som arbeidet frem til 1978 da regelverket ble fastsatt. Dette var interne retningslinjer som beskrev hvordan forvaltningen skulle gå frem ved offentlige anskaffelser. Formelt sett hadde REFSA ingen ekstern virkning eller rettslig validitet for private leverandører.

Diskriminerende regler ble etter hvert lempet på i takt med økende internasjonalt samarbeid.

EØS tillempling

Samtidig med utviklingen av regelverket i Norge ble det innen EU fastsatt regler for hvordan handel mellom medlemslandene skulle foregå. Interne offentlige kjøp i en stat ble sett på som viktig i forhold til de fire friheter og fri konkurranse innen unionen. Regelverket i EU skulle sikre

³ NOU 2010:2

konkurransen over landegrensene og dermed ble et detaljert anskaffelsesregelverk utviklet. I 1971 kom det første interne direktivet om offentlige bygge- og anleggskontrakter innen EU. Direktiv for varekjøp kom i 1977, mens direktiv for tjenestekjøp kom i 1992.

Da Norge kom med i EØS i 1994 var en av forpliktelsene å innføre EU-regelverket om offentlige anskaffelser. Bakgrunnen var at de fire frihetene og fri konkurranse også skulle gjelde innad i EØS. Med dette kom ikke bare direktivet, men også rettspraksis fra EU-domstolen og forvaltningspraksis fra EU Kommisjonen inn i Norsk forvaltning.

Den største forskjellen mot alle tidligere lovverk som Norge hadde hatt innen offentlige anskaffelser, var at nå hadde regelverket rettslig virkning og var ment å skulle sikre private leverandørers rettigheter overfor det offentlige.

I 1992 fikk vi så en ny lov om offentlige anskaffelser. Loven var en fullmaktslov som åpnet for forskrifter med nærmere regler for hvordan loven skulle etterleves. I utgangspunktet var forsyningssektoren (vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon) holdt utenfor regelverket. Da EØS avtalen ble ratifisert i 1995 var alle regler angående offentlige anskaffelser inntatt, også regelverket gjeldende forsyningssektoren. Norge tilsluttet seg også World Trade Organization-avtalen (WTO-avtalen) om offentlige anskaffelser i 1994; Government Procurement Agreement (GPA). For å følge opp endringene og kravene fra WTO og EØS avtalen ble loven om offentlige anskaffelser endret i 1996. På grunn av at loven var en direkte implementering av EU-direktivene måtte loven revideres for å ta hensyn til norske retts tekniske tilpasninger og tilleggsregler i 1999. I 2001 tredde loven i kraft og ble da også gjeldende for kommuner og fylkeskommuner. Loven om offentlige anskaffelser med sine direktiver og forskrifter (bl.a. forskrift om offentlige anskaffelser) har blitt oppgradert flere ganger.

Rettspraksis

Anskaffelsesloven er med sine 16 år fortsatt et nytt rettsområde. Det har vært en stor utvikling både i næringslivets og advokatstandens kompetanse innen feltet. På grunn av at det før 1994 ikke var juridisk bindende lovverk som beskyttet leverandørsiden, er også rettspraksis på feltet av nyere dato. Reglene om offentlige anskaffelser er som de fremstår i dag en kombinasjon av europeisk rett (EU) og norsk rett. Denne blandingen kan i enkelte tilfeller overlape hverandre. Rettspraksis lener seg derfor mye på domsavgjørelser i EU-domstolen og europeisk rett generelt. På grunn av at hovedstammen i det norske anskaffelsesregelverket er hentet fra EU/EØS-retten har disse også en forrang ved sondringer mellom disse og nasjonal rett. De

rammene som nasjonal lovgiver har til å videreutvikle rettsområdet er også begrenset av EU/EØS-retten.

Vanlig praksis er at tvistesaker løses for retten. Den som mener å ha blitt behandlet urettferdig, eller mener at oppdragsgiver har gjort feil, må ta sin sak for retten. Som en alternativ tvisteløsning ble Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) opprettet i 2003. Dette for å få en hurtigere og mindre ressurskrevende vurdering av påståtte brudd på anskaffelsesregelverket. Klagenemnda ble opprettet som et rådgivende organ og har fortsatt denne rollen, men har i de senere lovendringene også fått anledning til å ilegge overtredelsesgebyr i enkelte saker. Det at nemnda kun er rådgivende betyr at partene fortsatt har mulighet til å ta sin sak for domstolen om de mener at saken blir for dårlig belyst i nemnda, eller at annet lovverk bør være gjeldende i saken (for eksempel avtaleretten). I rettsystemet i Norge veier derimot KOFA's uttalelser tungt. Ved tilfeller der en både har klaget til klagenemnda og samtidig stevnet saken for retten, avventer som regel retten til klagenemnda har kommet med sin uttalelse. På grunn av klagenemnda sitt verk av vurderte saker oppstår det etter hvert rettspraksis basert på disse. Igjen er det i klagenemnda ofte henvist til rettslige avgjørelser i EU/EØS-rett.

2.2 Prinsippene bak loven om offentlige anskaffelser

Som en ser av den lovens forhistorie har prinsippene og bakgrunnen for lovgivingen endret seg radikalt fra utgangspunktet. Fra begynnelsen var regelverket ment å skulle verne Norsk industri og næringsliv mot konkurranse fra utlandet. Dette er nå snudd på hodet. Gjennom de tillemplinger i regelverket som har skjedd mot EU og EØS lovgivingen er nå slik diskriminering av utenlandske leverandører og entreprenører ikke lenger lov.

Et av de viktigste prinsippene med regelverket har likevel fulgt med fra begynnelsen; kjøp skal skje i konkurranse. Konkurransmomentet har vært bærer for kravet om at bruk av offentlige midler skal være så effektive som mulig; en skal få så mye ut av hver krone som overhodet mulig.

Arnhild Dordi Gjønnnes⁴ opererer med 6 hovedprinsipper bak reglene om offentlige anskaffelser:

1. Likebehandling

Ikke-diskrimineringsprinsippet som gjelder for alle anskaffelser innen EØS området er

⁴ Arnhild Dordi Gjønnnes "Regelsamling for offentlige anskaffelser"

sentralt. Det er ikke anledning til å hindre konkurranse med bakgrunn på nasjonalitet. Dette gjelder dog kun innenfor EØS området. Prinsippet er gjennom rettsavgjørelser også strukket ned til nasjonale og lokale anskaffelser ved at en ikke skiller mellom nasjonale og utenlandske aktører. Det er ikke anledning til å forfordele eller å gi enkelte aktører fordeler i anskaffelseskonkurranser. Viktig her er ikke bare at en skal behandle aktørene på samme måte og gi samme informasjon til alle samtidig, men at en også skal passe på at enkelte leverandører gjennom eksisterende avtaler ikke får urimelig konkurransefordel av kunnskap om leveransen eller oppdraget.

EF-domstolen har gitt en begrensning i omfanget av denne regelen, nemlig at en kan forskjellsbehandle om det er "objektivt begrunnet".

2. Objektiv og ikke-diskriminerende kriterier

Dette prinsippet er sterkt knyttet til ikke-diskrimineringsprinsippet. De kriterier som benyttes for å velge ut leverandører til det offentlige skal være objektive. Det betyr at de skal være etterprøvbare og at prosessen skal være gjennomsiktig. Objektiviteten betyr også at kriteriene skal være relevante til anskaffelsen og ha betydning for formålet. I dette ligger det at oppdragsgiver har frihet innenfor rammene til å beskrive og sette krav til anskaffelsen som er rimelige.

3. Forutberegnelighet

Dette prinsippet innebærer at leverandører skal ha informasjon om viktige aspekter rundt gjennomføringen av anskaffelseskonkurranser. Bakgrunnen er at disse skal ha mulighet til å vurdere deltagelse i konkurransen i forhold til de krav og utvelgelseskriterier som settes i konkurransegrunnlaget. Dette innebærer at en ikke kan utføre anbudskonkurranser på en overraskende og uforutsett måte.

4. Gjennomsiktighetsprinsippet og etterprøvbarhet

Gjennomsiktighetsprinsippet er sentralt i lovverket og kommer som en direkte følge av den likebehandlingen som regelverket setter krav om. Det betyr at alle beslutninger og handlinger i forbindelse med en anskaffelseskonkurranse skal være synlige for igjen å være etterprøvbare. Alle skal ha tilgang til samme informasjon som er av betydning for anskaffelsen. Prinsippet om etterprøvbarhet er også viktig for objektivitetskravet, en skal kunne kontrollere at alt har gått riktig for seg. I og med at det er åpent for en del skjønsmessige vurderinger i forhold til kravoppfyllelse er etterprøvbarheten et viktig

element. Den som foretar et skjønn skal gjøre det på et objektivt grunnlag.

5. Proporsjonalitetsprinsippet

For at det skjønn som utøves i forbindelse med utvelgelse av leverandører skal være knyttet til selve anskaffelsen setter en krav om en viss forholdsmessighet. De krav og kriterier som settes til anskaffelsen skal være i proporsjonalitet med kontraktens gjenstand. En har ikke anledning til å stille uforholdsmessige krav, eller benytte utvelgelseskriterier som ligger utenfor anskaffelsens formål.

6. Kravet til konkurranse

Med dette kravet er en tilbake til opprinnelsen for alle anskaffelsesregelverk, det å få mest mulig for de tilgjengelige midlene. Dette prinsippet gjelder uansett type anskaffelse eller pengeverdi. Gjennom bruk av anbudsprinsippet vil en uansett kunne oppnå en tilsynelatende konkurranse, noe som også virker i mange tilfeller. Regelverket sier at en skal "så langt det er mulig" basere seg på konkurranse. I de anskaffelsene en ikke kan oppnå tilstrekkelig konkurranse eller at resultatet blir høyere kostnader enn en skulle kunne forvente, åpner regelverket for å ta i bruk andre prosedyrer.

Hovedprinsippene har to vesentlige funksjoner. I første omgang skal de benyttes som rettleddning i saker der en ikke har korrekte prosedyrebeskrivelser i anskaffelsesregelverket. For det andre skal de brukes som en bakgrunn for tolkingen av lovverket og rettleddning på hvordan lovverket skal forstås. Dette er særlig viktig i og med at lovverket er såpass "ungt" som det er, og at det stadig dukker opp saker som bryter nytt juridisk land i forhold til offentlige anskaffelser.

Prinsippene er nedfelt i den norske anskaffelsesloven. Formålet med loven om offentlige anskaffelser er definert i lovens § 1:

"Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte."

Tolkning av loven er ofte basert på de bakenforliggende prinsipper og selve formålet med loven. Disse blir i denne avhandlingen også bakteppet for de vurderinger og analyser som gjøres for å se på problematikken rundt etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.

3. Teori

I dette kapittelet skal jeg ta frem de mest aktuelle økonomiske teoriene som er med på å danne grunnlaget for offentlige anskaffelser og de rammene disse fungerer innen. Deretter presenterer jeg de organisasjonsteoriene som kan være med på å belyse problemstillingen opp mot ledelsesutfordringer.

3.1 Økonomisk teori

Det offentliges regulering av innkjøp har flere årsaker, blant annet skal det hindre korrupsjon eller korrupsjonslignende tilstander, optimalisere ressursutnyttelse og gi størst mulig samfunnsnytte.

Handelen er i de aller fleste tilfeller mellom to parter; det offentlige og næringslivet. I noen tilfeller vil handelen kunne foregå mellom to offentlige aktører, men da er markedsperspektivet som en kjenner i økonomisk teori noe annerledes. En snakker da om interkommunale selskaper og avtaler direkte mellom offentlige organisasjoner. I anskaffelsesregelverket har unntaksbestemmelser for de fleste slike tilfeller. Det som gjør det offentlige spesiell i forhold til markedsteori er at en i mange tilfeller er eneste aktør på kjøpersiden. På tilbudssiden finner en oftest flere aktører. Kjøpersiden er ute etter å optimalisere nytteverdien og redusere kostnaden, den andre siden er ute etter å optimalisere profitt.

Dette gjelder alle anskaffelser; utstyr, rammeavtaler, tjenesteytelser, entrepriser, etc. Ved inngåtte rammeavtaler er det kun de direkte bestillingene som gjenstår for rekvirenten.

3.1.1 Grunnlaget for anskaffelsesteori

Hovedingrediensen i teori rundt offentlige anskaffelser er konsumentteori⁵, der det offentlige fremstår som en aggregert konsument mot et mer eller mindre velfungerende marked.

I offentlige anskaffelser er behovene institusjonalisert og behandles profesjonelt gjennom gitte prosedyrer og rutiner. Den endelige konsumenten har sjelden eller aldri en rolle i den direkte transaksjonen. Her er en da inne i en typisk prinsipal – agent situasjon⁶. For eksempel er typiske konsumenter sykehjemspasienter, skolebarn, innbyggere, etc. Deres behov som prinsipaler er ivaretatt av de mer institusjonaliserte agentene som typisk vil være, innkjøpere, bestillere og rekvirenter.

⁵ Asbjørn Rødseth, "Konsumentteori"

⁶ Åge Johnsen, "Resultatstyring i offentlig sektor, konkurranse uten marked"

En del av innkjøpene i en kommune går direkte til drift og vedlikehold av infrastruktur. Her står egentlig innbyggerne gjennom sin demokratiske rolle som eiere og prinsipaler, igjen ivaretatt av aktører i den offentlige sfære. Som sluttkonsument må en stole på at de agentene som har som rolle å ivareta ens behov også gjør dette på en så kostnadseffektiv måte som mulig. Det er til syvende og sist skattebetalernes penger og ressurser som benyttes i transaksjonene. Som i konsumentteori må en gå ut fra at agenten er både rasjonell og nyttemaksimerende.

Markedsøkonomisk⁷ tenkning med fokus på tilbud, etterspørsel og likevekt er også en av rammefaktorene til anskaffelsesteorien. Prisdannelsen er sterkt knyttet opp mot det offentliges evne til å styre sine innkjøpsprosesser i et, som sagt, mer eller mindre velfungerende marked. Et av hovedpunktene i anskaffelsesregelverket er at alle kjøp skal gjøres i konkurranse. Gjennom anbudsmetoder oppnår en dette ved enten direkte konkurranse mellom markedsaktørene, eller tilsynelatende konkurranse gjennom å åpne for at alle kan være med å konkurrere. I mange tilfeller sitter leverandøren med informasjon om hvordan markedet fungerer og sin egen posisjon i markedet. Men en kan aldri være sikker. Dermed vil det for en aktør være bundet med stor risiko å prise sitt anbud som om det ikke var tilstrekkelig konkurranse.

Den klassiske økonomiske teorien, eller også kalt mikroøkonomi, tar for seg roller og transaksjoner mellom parter i et marked. I hovedteorien har den kapitalistiske markedsøkonomien en evne til å stabilisere seg selv. Dette ut fra et syn på at alle beskytter sine interesser og markedet stimulerer all lønnsom produksjon. Dette skal så i henhold til teorien medføre full sysselsetting.

I et offentlig anskaffelsesperspektiv har en i en slik setting oftest rollen som selve markedet. I mange tilfeller har staten også en markedsregulerende effekt. Det er i det offentliges interesse at det produseres og selges produkter og tjenester som er av nytte til virksomheten rundt i de offentlige organisasjoner, til priser som er innenfor det som en anser som kostnadseffektive. Drivkraften i klassisk økonomi er kontinuerlig økonomisk vekst. Vi skal i et senere kapittel se på kretsløpsøkonomi som et alternativ til denne teorien, med samme effekt, men med andre virkemidler.

⁷ Arild Sæther, "Mikro- og makroøkonomisk analyse"

3.1.2 Auksjonsteori

En av de mest utviklede prosedyrefunksjonene innen offentlige anskaffelser er anbud som presenteres i neste kapittel. Denne er igjen basert på enkel auksjonsteori⁸.

Auksjon er et regelverk rundt en handel der en har en selger og et lite antall potensielle kjøpere. Salget går da til den kjøperen som har størst betalingsvilje. Det kan også være en auksjon med en kjøper og et begrenset antall selgere der en kjøper til den laveste prisen en selger er villig til å gi, som oftest er lik kostnaden til den nest laveste tilbyder.

I en auksjonsmodell har en umiddelbar tilbakemelding om prisnivået. En har i tillegg oversikt over eget kostnadsnivå og priselastisitet i forhold til kvalitet og volum. I de aller fleste tilfeller er volum og kvalitet låste parametre. Det som er usikkert er konkurrentenes eksakte kostnadsnivå og marginkrav. Her kommer da informasjonsparametere inn i spillet. Om en i auksjon vet kostnadsnivået til konkurrentene, vil en kunne nyttiggjøre dette ved å by rundt og like under deres nivå. Eventuelt presse marginene ved å underby egen kostnad og sørge for at konkurrentene får en lavere margin enn den de har ønsket. I auksjonen er prisen hele tiden synlig og hver aktør kan fortløpende gjøre vurderinger for neste bud.

Rene auksjoner er ikke vanlig i offentlige anskaffelser, selv om regelverket åpner for elektronisk auksjon er dette lite utbredt.

3.1.3 Anbudsteori

Et anbud er et regelverk rundt en handel der en har en kjøper og et mindre antall potensielle selgere. Salget går da til den selgeren som har den laveste kostnaden gjennom å presentere den laveste prisen.⁹

For både anbud og auksjon er informasjon i markedet om kostnadsnivået en viktig faktor for utfallet og et viktig element i spillteorien rundt dette. Innen de fleste bransjer har konkurrentene en viss kunnskap om det generelle kostnadsnivået. Gjennom tid får en også erfaring med kostnadsnivået til enkelte av de andre aktørene gjennom tapte og vunne anbudskonkurranser.

I en anbudssituasjon er informasjonselementet noe svekket da en ikke vet hvilken pris konkurrentene har lagt inn. Prisen gis kun en gang og i en lukket prosess. Forhåndsinformasjon

⁸ Steinar Vagstad, "Effektive offentlige innkjøp: hva kan vi lære av økonomisk teori"

⁹ Svein Bråthen, Arild Hervik og Øyvind Sunde, Optimalt tidsforløp ved ferjeandbud, Møreforskning Molde AS (2007)

om konkurrentenes prisnivå er derfor viktig, men kan også fremstå som en risiko. En ønsker for eksempel ikke å underby sitt eget kostnadsnivå for å hindre at konkurrentene får for store marginer. Risikoen er da at en vinner anbudet og taper økonomisk på leveransen. Strategisk prising er også vanskeligere da en ikke vet konkurrentens pris i forhold til kostnadsnivå. I en anbudskonkurranse har ikke den med lavest kostnadsnivå mulighet til å vinne på prisen tilsvarende den tilbyder med nest lavest kostnad. Rett og slett fordi han ikke vet prisen denne er villig til å gi i forhold til sitt kostnadsnivå.

Den med lavest kostnad kommer med et tilbud tilsvarende kostnad pluss marginkravet (profitt) for å ha en større sjanse til å vinne anbudet. Om prisen og kostnaden til nest laveste tilbyder er høyere enn dette nivået, er det en ekstra margin som går tapt for vinneren i forhold til auksjonsteorien¹⁰. Om en har nok informasjon om konkurrentenes kostnadsnivå og prising, vil en kunne utnytte dette gjennom taktisk prising rett under nest laveste tilbyders kostnadsnivå og dermed oppnå en større margin.

Innen det offentlige er anbud en svært utbredt anskaffelsesfunksjon. Kravene om konkurranse, likebehandling av leverandører, samt gjennomsiktighet medfører at anbudsmodellen er den mest passende prosedyren for alle anskaffelser, også de under terskelverdiene. Anbudsteorien er med dette med på å forklare hvordan regelverket fungerer, samtidig som det gir bakgrunnen for prosedyrene i regelverket.

3.1.4 Markeds- og næringsteori

Innen markedsteorien fremheves det at aktørene i et marked gjør tiltak for å hindre eller begrense konkurranse. Det vanligste er differensiering på produkt, kvalitet og pris. Produktdifferensiering¹¹ er ofte knyttet til kvalitetsaspektet ved et produkt og medfører som oftest en utvikling i produktvarianter som kommer kundene til gode. Det er på det rene at under strenge konkurransebetingelser og prispress kan produktutviklingen gå andre veien og medføre dårligere kvalitet for å redusere kostnader.

Differensiering på pris er nok det mest brukte virkemiddel for å begrense konkurranse. Det vil si at en setter prisen på sitt produkt så lavt at konkurrentene ikke får salg på sine varer. En er villig til å subsidiere sitt salg eller gå i tap en periode, for så etter hvert å ta tilbake profitten gjennom en svekket konkurranse. Dette er en strategi som har til hensikt å svekke konkurrentene økonomisk på lang sikt og vippe dem ut av markedet. I de aller fleste vestlige land er slik

¹⁰ Steinar Vagstad, "Effektive offentlige innkjøp: kva kan vi lære av økonomisk teori"

¹¹ Scherer og Ross, "Industrial Market Structure and Economic performance"

aktivitet lovregulert gjennom en eller annen form for konkurranselovgivning. Ref konkurranseloven.

Hovedpoenget i næringsteori er, som nevnt, for leverandørsiden å begrense konkurransen, eller forbedre sin egen konkurransesituasjon, slik at andre aktører ikke får markedseffekt på egen inntjening. Det å oppnå konkurranse blir dermed en forutsetning for å oppnå lavere kostnader for det offentlige. Gjennom å forespørre flere har en direkte innvirkning på oppnådd effekt. I en undersøkelse¹² ble det vist at ved å gå fra en aktør til konkurranse mellom 2 ble prisnivået senket med 14%. Ved å gå fra 2 til 3 budgivere falt prisen ytterligere med 4-8 %. Effekten av flere tilbydere flater ut, men viser at konkurranse virker.

Næringsteorien er dermed med på å forklare hvordan aktørene innen offentlige anskaffelser agerer og belyser bakgrunnen for loven om offentlige anskaffelser.

3.1.5 Kretsløpsøkonomi

En endring som har kommet i anskaffelsesregelverket i de siste år er at samfunnsmessige hensyn har blitt en del av vurderingene som skal gjøres i forbindelse med anskaffelser. Dette betyr at en i sin evaluering av leverandører og løsninger skal benytte miljøkrav, levetidskostnader, lønns- og arbeidsvilkår og krav til universell utforming. For å finne den teoretiske basisen for dette må en henvende seg til teori om kretsløpsøkonomi.

Kretsløpsøkonomi representerer også en alternativ synsvinkel til offentlige anskaffelser. Basisen i tradisjonell internasjonal økonomi er at drivkraften er kontinuerlig vekst. En vekst i forbruk og produksjonsvolum som stadig fler ser bærer galt av sted med tanke på miljøødeleggelser og klimaproblemer.

Kretsløpsøkonomi er derimot basert på en målsetning om bærekraftig utvikling med mindre påvirkning av miljøet¹³. Teorien om kretsløpsøkonomi diskuterer hvordan økonomi, natur og kultur bør forenes for å få de beste resultatene. Organiseringen av disse faktorene påvirkes sterkt av forskjellige vitenskapelige teorier og ulike verdsett. Det overordnede målet er å bidra til økt ressurseffektivitet og mindre belastning på miljøet. Innen klassisk økonomi er drivkraften økonomisk vekst, innen kretsløpsøkonomien er økonomisk utvikling. Fokuset er ikke på vekst men på økonomisk bærekraft. Målet er at en over tid skal tilfredsstillе menneskelige behov, og ikke måle BNP.

¹² Gomex-Lobo og Szymanski (2001): "Review of Industrial Organization 18 (105-113). A Law of Large Numbers. Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contractors"

¹³ Stig Ingebrigtsen og Ove D. Jakobsen, "Økonomi, natur og kultur: ny økonomi på et filosofisk grunnlag"

I og med at en setter de menneskelige behov i høysetet i denne økonomiske teorien er ikke bare økonomi, men også kultur og natur viktige elementer. Kulturen er bærer av den kompetanse og dynamiske egenskaper vårt samfunn innehar per i dag. Naturen er den rammen vi lever våre liv i og må således ivaretas for at menneskeheten skal bestå. Gjennom bærekraftig utnyttning av ressursene skal en ivareta både naturen og de sosiale systemene vår kultur og vårt samfunn er bygget på.

Kretsløpsøkonomien stiller næringskjedene i et nytt perspektiv der en ser på kjeden som et kretsløp. Ut fra klassisk økonomi modellerte man næringskjeden mer lineær fra råvare til produksjon til distribusjon til forbruk og til slutt utrangering.

Innen kretsløpsøkonomi er en fortsatt avhengig av prosesser som produksjon og distribusjon. Innenfor distribusjon finner en da igjen elementer som transport, kjøp og salg. I det offentlige er innkjøp prosesser som er strengt regulert og nedfelt i rutiner og prosedyrer. Om en gjennom slike prosedyrer skulle ta hensyn til at en skal fungere innen en kretsløpsøkonomi vil en være nødt til å sette krav til rammen rundt disse prosessene. Det betyr blant annet vektlegging av bærekraftige og miljøvennlige løsninger. I dagens regelverk for offentlige anskaffelser er allerede deler av "den nye økonomien"¹⁴ tatt inn i varmen. Ved valg av leverandør og løsninger skal en i henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser ta hensyn til samfunnsansvar gjennom blant annet miljøpåvirkning, lønns- og arbeidsvilkår, levetidskostnader og universell utforming. Gjennom dette fører en de menneskelige behov høyere opp i beslutningsprosessen. Det er ikke lengre bare de klassiske økonomiske perspektivene som skal vurderes. Universell utforming og lønns- og arbeidsvilkår er typiske elementer som er knyttet til den kulturen som vi skal fungere innen. Miljø og levetidskostnader er knyttet til naturens kretsløp, der en ikke bare skal se på de direkte økonomiske effektene, men også på innvirkningen på naturen.

Kretsløpsøkonomi representerer derfor en alternativ måte å se offentlige anskaffelser på, og danner bakgrunnen for de nye kravene om samfunnsansvar som er tatt inn i lovverket.

3.2 Organisasjonsteori

3.2.1 Organisasjonsteori– offentlig sektor

Når en skal finne forklaringer på hvorfor lovverket rundt offentlige anskaffelser ikke etterfølges i den grad en skulle forvente ut fra myndighetens press og tiltak, må en også se på organiseringen av det offentlige. Ligger det noe i organisasjonen som kan ha forklaringsstyrke

¹⁴ Ingebrigtsen og Jacobsen s.10

med tanke på problematikken rundt å følge LOA og FOA. Derfor klargjør jeg hvordan offentlige organisasjoner fungerer og hvordan enkelte grupper kan ha innvirkning på problematikken. Hvilke mål og verdier er styrende for de forskjellige delene av organisasjonen som steller med anskaffelser? Hvordan er disse delene organisert og hva kjennetegner disse?

Denne delen er basert på en tredeling av de aktørene som er involvert i anskaffelser i det offentlige. På topp har en ledelsen representert ved budsjettansvarlige ledere. Deretter har en det innkjøpsfaglige sjiktet som står for den spesialiserte kunnskapen, og til slutt den store andelen av bestillere og rekvirenter som til daglig plasserer ordrer hos leverandører i forhold til de behov som organisasjonen har.

Rekvirenter

Organisasjonsteorien¹⁵ presenterer to forskjellige modeller for rekvirentnivået; den økonomiske medarbeider (economic man) og den administrative medarbeider (administrative man). Den økonomiske medarbeider er motivert av egeninteresse, samtidig som den har full kjennskap til alle alternativer og konsekvenser. Den administrative medarbeider handler innenfor bestemte strukturelle rammer, men har ikke fullstendig kjennskap til alle alternativer og konsekvenser. Dette er hentet fra den kjente teoretikeren, Herbert Simon, som blant annet forsket på organisasjonsteori, økonomi, samt organisasjon og ledelse. Denne todelte modellen ble brukt i analyse av beslutningsadferd på individnivå. Dette kan være viktig for å karakterisere deltagerne i innkjøpsorganisasjonen.

Videre ser vi (hos Christensen m. flere) at spesialiserte organisasjonskulturer, slik en ofte finner det i det offentlige, gir medarbeiderne i deres roller en snevrere forståelsesramme og fokus. Dette medfører at en kan senke kravet til kompetanse og forståelse, samtidig som en begrenser eventuelle kapasitetsproblemer. På den andre siden kan dette gi kunnskapsproblemer og manglende evne til å se sin egen rolle og aktivitet i et større perspektiv. Med andre ord kan organiseringen være med på å gjøre det lettere for medarbeideren, men at det til slutt kan gå ut over individet og dets indre motivasjon.

De verdiene som ligger i offentlige organisasjoner kan sees gjennom perspektivet "moralsk fellesskap"¹⁶ som gir en normativ - moralsk ramme som bakgrunn for felles mål og handlinger. Ut fra dette kan en forvente konformitet og lydighet overfor organisasjonens struktur. Verdiene

¹⁵ Tom Christensen et. al. "Organisasjonsteori for offentlig sektor" (2009)

¹⁶ Johan P. Olsen "Statsstyre og institusjonsutforming (Foran en ny offentlig revolusjon)" Universitetsforlaget, Oslo (1988)

kan også være med på å skape grobunn for kulturell inkonsistens og kulturelt mangfold. Noe som kan være en ledelsesutfordring, som jeg skal vise senere i diskusjonskapittelet.

Rekvirentene har i sin rolle en rettighet til å binde organisasjonen økonomisk innenfor gitte fullmakter. Denne rettigheten er en type verdi en finner i alle organisasjoner, særlig i offentlige. Denne verdien kan en forstå gjennom et kulturelt perspektiv. Rettighetene er nedfelt i kollektive mål for organisasjonen gjennom den funksjonen rollen skal ha. Det som er viktig, er å skaffe de midler (varer og tjenester) som er nødvendig for at organisasjonen skal fungere. Disse rettighetene er også attraktive i og med at de er knyttet til et politisk "friområde" i forvaltningen, et annet verdifelt innen offentlige organisasjoner. En trenger ikke forholde seg til politiske styringer da området er lovmessig og økonomisk styrt. Innkjøpsfullmakten er historisk også et maktelement i organisasjonen. Det var viktig å holde seg inne med dem som hadde fullmakt til å sette i verk bestillinger, for disse kunne få ting til å skje.

Gjennom New Public Management¹⁷ har de offentlige verdiene blitt utfordret av effektivitetsverdier. Her legges det vekt på kostnadseffektivitet eller den økonomiske effektiviteten i organisasjonen. Tilhengerne av denne typen tenkning hevder at det offentlige sløser med ressurser og at en kan få mer igjen for pengene, mens kritikerne viser til at effektivitetsfokuset overskygger mange andre viktige verdsett.

Det fokuset som har vært i media gjennom de siste 5-10 årene på offentlige anskaffelser er da indirekte underbygget av et effektiviseringskrav fra allmennheten. En godtar ikke at det sløses med skattepenger ved at det offentlige ikke gjør den jobben det er satt til. Dette viser verdier knyttet til prosedyrer og fremgangsmåter (likebehandling, upartiskhet og etterprøvbarhet), fremfor mer substansielle verdier der en har effektorienterte resultatmål.

Innkjøpsfaglige ansatte

I det offentlige er en av de grunnleggende karakteristikkene at verdier tilknyttet den faglige delen er reflektert i organisasjonens mål¹⁸. Som en påle i demokratiet står viktigheten av at offentlige beslutninger og tiltak er sterkt forankret i faglig kunnskap. Knytningen mellom det politiske og administrative i offentlig sektor er en gjensidig avhengighet basert på tildeling av ressurser og faglig spesialisert kunnskap. Offentlige mål vil derfor ofte reflektere fagspesialistenes verdier og kunnskaper. Dette kan forklares både ut fra et kulturelt og instrumentelt syn. Fagmiljøet vil bære med seg normative premisser og verdier som kan være

¹⁷ Rune J. Sørensen, "En effektiv offentlig sektor, organisering, styring og ledelse i stat og kommune"

¹⁸ Tom Christensen et. al. "Organisasjonsteori for offentlig sektor" (2009)

innarbeidet over en lang periode, samtidig er de representant for konkrete kunnskaper som er mål - middel - orienterte; faktapremisser. Disse premissene er i følge Herbert Simon¹⁹ typisk for ansatte i den nedre del av organisasjonen, i motsetning til verdipremisser som vil være karakteristisk for lederrollene i organisasjonen, der prinsipielle mål har større vekt.

Ledelsen (budsjetteiere)

Næringslivet over lang tid har vært gjenstand for en effektivisering og økende konkurranse i et globalt marked. Dette har medført en generell endring i organiseringen av virksomhetene til større fleksibilitet, flatere organisasjonsstruktur, mer aktivt lederskap, samt mer fleksible organisasjonsformer som utnytter de ansattes kompetanse i større grad^{20,21}.

I forholdet mellom offentlige organisasjoner og næringslivet ser en fortsatt noen mindre forskjeller i ledelsesfilosofi. Et av elementene som gjør forskjellene mindre er at økende krav om effektivisering og omstilling fordrer mye av de samme elementene som en finner i ledelsen av private bedrifter. Den største forskjellen mellom ledelse av offentlig og privat virksomhet finner en innen feltene innkjøp og personalpolitikk.²² På disse områdene har det offentlige langt strengere rammer å styre innen ved spesifikk lovgiving og forskrifter. Regelverket innen personalpolitikk gjør også at det er utfordrende å oppnå større grad av fleksibilitet i organisasjonsform og – struktur. Dette gjør ledelse av innkjøpsorganisasjonen til en egen utfordring i det offentlige.

3.2.2 Ledelsesperspektiver

Styring og ledelse: kulturelt perspektiv og instrumentelt perspektiv

Den øverste ledelsen har etter min erfaring svært lite forhold til statusen blant rekvirenter som en innkjøpsfullmakt gir. Ledelsen ser svært pragmatisk og instrumentelt på funksjonen som bestiller eller rekvirent. Funksjonen er å anskaffe de varer og tjenester som er nødvendig for den daglige og fremtidig driften av organisasjonens virksomhet. Det samme synet gjelder i stor grad for innkjøperfunksjonen; det viktigste er å holde virksomheten i gang. Den faglige kunnskapen som innkjøperen står for har en egenverdi i organisasjonen og slik da også for ledelsen. I et slikt instrumentelt perspektiv utøver ledelsen mer styring enn ledelse²³. Ledelse i organisasjonen setter dermed mer fokus på medarbeidernes rolle og på hvordan denne

¹⁹ March, J.G og H. Simon "Organizations" Wiley, New York (1952), 2dre utgave Blacwell, Oxford.

²⁰ Christensen et al., 2009

²¹ Willy Haukedal, Arbeids- og lederpsykologi"

²² Rune J. Sørensen "En effektiv offentlig sektor"

²³ Christensen et al., 2009

bestemmer deres adferd. I generelle termer er det instrumentelle synet på aktørene hierarkisk og krever av stor grad av kontroll av ledelsen og underordning av medarbeidere. Implisitt vil et slikt syn kreve klare mål fra ledelsen, samt god innsikt og forståelse for virkemidler og effekter. Forholdet mellom overordnet og medarbeider styres i et slikt syn på formelle juridiske forhold, akseptert av begge parter.

I et mer kulturelt syn på de underordnedes rolle som rekvirenter og innkjøpsfaglig ansatte setter en fremst mer ikke-instrumentelle verdier som "sosial integrasjon, sosialisering basert på historiske tradisjoner og fellesskap, overlevelse, læring, personlig utvikling, o.a." ²⁴. Ledelse under et slikt syn er da mer en uformell menneskebehandling i en formell virksomhet. Det er her heller ikke nødvendigvis alltid den formelle leder som utøver ledelse i et kulturelt perspektiv. Ledelse blir da betraktet som viktigere enn instrumentell styring, og er den faktoren som begrenser denne.

Myteperspektivet, sosialt konstruerte oppskrifter og normer

Ledelse sett i et myteperspektiv kan også være en forklaringsmodell for forholdet til ledelse av offentlige anskaffelser. Dette perspektivet angir myter som organisasjonsideer som presser på mot organisasjonen. Disse ideene er oftest moter og trender innen organisasjon og fag. Ved at ledelsen har mindre erfaring og faglig tyngde enn egne underordnede medarbeidere, er de mer tilbøyelige til å følge og forfekte disse ideene. Ledelse i et slikt perspektiv blir da å fange opp, formidle og etterleve disse mytene. Presset fra omgivelsene på stadig nye myter må også takles som en del av ledelse. Myteperspektivet er farget av et ønske fra ledelsen om å fremstå som moderne og endringsvillige. Fokuset blir derfor mest på det å følge med på nye populære organisasjonsideer enn å få disse satt ut i livet.

Myter er også angitt som de sosialt skapte normene i organisasjonens omgivelser, skiftende verdier som påvirker organisasjonen fra utsiden²⁵. Påvirkningen på organisasjonen kommer også fra det en kaller oppskrifter; rasjonaliserte myter på hvordan en organisasjon skal organiseres, hvordan interne rutiner skal utformes, formelle strukturer, etc. Når oppskrifter så blir institusjonalisert er disse blitt selvfølgeliggjort og fremstår som selvbegrunnede. I ledelse av offentlige anskaffelser er oppskrifter blant annet teambasert ledelse med hensyn til flerfaglige prosesser, endringsledelse henimot etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, kunnskapsledelse med tanke på den faglige utfordringen som ligger i anskaffelsesregelverket. Jeg vil se nærmere på de to siste oppskriftene og hva som kjennetegner disse.

²⁴ Christensen et al., 2009, s. 125

²⁵ Tom Christensen et. al. "Organisasjonsteori for offentlig sektor" (2009)

3.2.3 Endringsledelse

Etter mange år er fortsatt LOA ikke etterfulgt i forbindelse med offentlige anskaffelser. Årsaken er at endring ikke har skjedd, endringen til å følge lover og forskrifter. Slik kan en påstå at det offentlige er statisk og lite endringsvillig.

Gjennom de endringer som har vært i offentlig sektor de siste 10-15 årene som effektiviseringstiltak er nok endringsevnen bevist, men endringsviljen kan en vel ikke si noe sikkert om. Noen vil sikkert hevde at de endringene som har vært har utmattet organisasjonene og medført en ytterligere endringsmotstand. Mens andre igjen vil påstå at endringene og prosessene har gjort organisasjonen mer dynamisk og tilpasningsdyktig.

Gjennom prosjekter for innføring av nye innkjøpssystemer, nye innkjøpsrutiner og prosedyrer, samt innskrenkning av innkjøpsfullmakter, representerer anskaffelsesregelverket en endring og økt kompleksitet i hverdagen. Gjennomføringen av slike prosjekter er nok undervurdert med hensyn til den menneskelige og organisasjonsmessige siden. Mange medarbeidere sliter fortsatt med IKT-vegning. Endringene medfører ekstraarbeid i en periode, og er ikke opplæringen god nok vil en kanskje ikke se effekt av det arbeidet som nedlegges av den enkelte for tilrettelegging for nye rutiner. Motstand mot endring blir av Willy Haukedal karakterisert som et fenomen²⁶. Ofte kan motstand mot endringer uttrykkes av bare få enkeltindivider i en organisasjon, mens en under gjennomføringen møter massiv motstand. Ut fra dette må alle endringer behandles på et overordnet gruppenivå. Motstanden behøver ikke være irrasjonell, den kan ha mange ulike årsaker. Motstanden kan være logisk betinget, den kan være psykologisk motivert, den kan komme som følge av gruppeinteresser eller gruppenormer (kultur) eller den kan ha bakgrunn i misforståelser (mangel på informasjon). Årsaken kan være mangel på tillit eller frykten for å gjøre feil, eller rett og slett naturlig konservatisme. Mange av de bakenforliggende årsakene til endringsmotstand er basert på psykologi, følelser og holdninger. Disse elementene er bakgrunn for de vurderingen den enkelte i gruppen utfører for sin egen del. Selv om endringer må adresseres på et gruppeplan må enkeltindividene i organisasjonen endre adferd om de praktiske endringer skal kunne få skje. Haukedal påpeker også at en gjennom dette må ta hensyn til at mennesker er individer som ikke handler som maskiner som kan skrus av og på, men går gjennom flere faser med reaksjoner og at dette tar tid (fasetteori). Særlig gjelder dette viktige endringer, og ting som skjer på arbeidsplassen kan

²⁶ Willy Haukedal "Arbeids- og lederpsykologi"

ofte ha karakteristikk som plasserer dem i denne kategorien²⁷. De fasene som Haukedal lister opp er: benekting, motstand, nyorientering og satsing. I benektelsesfasen karakteriseres medarbeideren som en motspiller og tror at denne endringen ikke gjelder ham. En går så over til motstandsfasen hvor medarbeideren karakteriseres av passivitet. Ofte kan det her oppstå både depresjon og angst over frykten for effekten av endringen. Etter hvert vil en gjennom modning komme inn i en fase med nyorientering. En ser mer fremover, er fortsatt fokusert på sin egen situasjon, men begynner å se mulighetene til utvikling som endringen gir. Etter hvert kommer en over i satsingsfasen hvor medarbeideren blir medspiller og inntar nye roller. Denne fasen er løsningen på endringen både for den enkelte, men også for organisasjonen.

Ved endringsprosesser er det viktig å ha utarbeidet strategier for den motstand som en uansett vil møte i større eller mindre grad. Endringer i et anskaffelsesregime i en offentlig virksomhet vil vel i de fleste tilfeller ikke fremstå som vesentlige endringer i en organisasjon, men vil kunne ha stor innvirkning på enkeltpersoner.

En av de viktigste strategiene er opplæring og kommunikasjon. Det er viktig at medarbeidere får tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere endringen ut fra sitt eget ståsted. I tillegg må en sørge for opplæring slik at den nye situasjonen kan håndteres av medarbeiderne. For eksempel opplæring i nye prosedyrer, nye systemer eller verktøy.

Deltaking er også en god strategi ved endringsprosesser. Det innebærer å innlemme de berørte medarbeiderne i prosessen, slik at de får eierskap og ansvar for de endringene som skal skje.

I tillegg fremstår tilrettelegging og støtte som en strategi som vil avhjelpe motstand. I noen tilfeller er motstanden basert på manglende mestringstro og selvtillit. Det er da viktig å støtte under med tilrettelegging for dem som ikke mestrer og motivere foran gjennomføringen.

I enkelte tilfeller er tvang en effektiv strategi. Dette gjelder særlig i prosesser der tempoet i endringen er ansett som viktig for resultatet. Dette forutsetter at beslutningstakeren har mye makt og sterk gjennomføringsevne. Baksiden er at en gjennom dette kan oppleve represalier fra medarbeiderne med sabotasje eller lavere effektivitet.

3.2.4. Kunnskapsledelse

I ledelsesfaget har en gjennom de siste tiårene sett en endring i den økonomiske virkeligheten ved at kunnskap har blitt en hovedkilde til verdiskapning. I tidligere tider var det tradisjonelt manuelt arbeid og kapital som var hovedingrediensene i det bedriftsøkonomiske synet på

²⁷ C.D. Scott og D.T. Jaffe "Managing organisational change: A guide for managers" Crisp Publications, Los Altos California (1989)

organisasjoner. Kapital var da ansett som en finansiell faktor opp mot infrastruktur, maskiner og fysiske innsatsfaktorer. Arbeidet var i hovedsak kroppsarbeid knyttet direkte til virksomheten, men også en liten del administrativt arbeid knyttet opp mot organisasjonens drift. Innenfor organisasjonspsykologien er motivasjonen, insentivene og de interne forholdene i slike organisasjoner vel beskrevet gjennom Maslow, Alderfer, McClelland, Herzberg, Porter og andre store teoretikere.

Gjennom de siste 50 årene er andelen manuelt arbeid sunket betraktelig. I 1950 var det beregnet at ca. 35% av alle arbeidsoppgaver i Europa krevde kognitive ferdigheter, mens en i dag anser at andelen er ca. 70% i forhold til manuelle ferdigheter²⁸. Dette kombinert med en voksende demokratisering i arbeidslivet har ført til et større fokus på de psykososiale forholdene i organisasjoner framfor fysiske arbeidsforhold. Også innen det offentlige er det tendens til en utvikling av en større kunnskapsbasert aktivitet. Mye av det som var ansett som manuelt arbeid er nå satt ut gjennom privatisering, selv innen helsesektoren i kommunene er privatiseringen i gang; private sykehjem og aldersinstitusjoner. I tillegg kommer det faktum at det stilles større krav til kompetanse innenfor de gjenværende manuelle arbeidsoppgavene. Det gjelder både kompetanse innen fagfeltet, men også kunnskap om omkringliggende prosesser og prosedyrer, etikk og miljø, systemer og dataverktøy, lover og regler, etc. Denne dreiningen til et mer kunnskapsbasert arbeidsliv setter også store krav til ledelse innen organisasjoner. En av de største utfordringene er derfor ledelse av kunnskapsutviklingen. Dette har medført en utvikling i nye ledelsesformer samlet i begrepet kunnskapsledelse. Det skilles mellom to nivåer; det som går på ledelse av organisasjoner, og det som går på ledelse av mennesker. Innen organisasjonsledelse (management) er det fokus på å endre tradisjonelle virksomheter til ekspertisesentrum gjennom klare visjoner, bruk av teknologi, belønningssystemer og utvikling av verdier. En ser dermed på organisasjonen som et sosialt system som styrker medarbeiderne til kunnskapsproduksjon. Ved ledelse av mennesker i et slikt system endrer en fokus fra kommandering (krav) og kontroll til samarbeid og motivasjon av medarbeidere.²⁹ Resultatet av dreiningen i ledelse har medført en tradisjon for selvledelse der en har delegert mye av den makt og myndighet til medarbeiderne. Noe som er en forutsetning i en kunnskapsbasert virksomhet der mye av beslutningsgrunnlaget ligger der kunnskapen er; hos medarbeiderne selv. Dette innebærer at de ansatte i stor grad leder seg selv ved selv å planlegge arbeidsoppgaver, gjennomføre kontroller, følge opp og belønne. Lederens oppgave

²⁸ Willy Haukedal "Arbeids- og lederpsykologi"

²⁹ R. Wuthnow og W. Scrum "Knowledge workers as a 'new class': Structural and ideological convergence among professional-technical workers and managers" (1983)

blir dermed å motivere og lære opp til selvledelse ved først og fremst gå foran som et godt eksempel. Dette setter selvsagt store krav til lederen gjennom vilje, holdninger og ferdigheter. Egenskaper som mer er hentet fra kognitiv psykologi enn fra tradisjonell ledelsesteori.

4. Metode

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for valg av metode i avhandlingen. Bakgrunnen for valgt metode er for å kunne belyse problemstillingen på en tilfredsstillende måte basert på tilgjengelig

4.1 Teoretisk/empirisk tilnærming

Denne avhandlingen er bygd opp som en teoretisk oppgave basert på tilgjengelig aktuell litteratur, mine egne erfaringer i arbeid med offentlige anskaffelser, samt en spørreundersøkelse gjennomført i et gitt utvalg. Til å underbygge deler av masteroppgaven er det referert til statistikk fra klageorganet for offentlige anskaffelser (Kofa).

Teori og litteratur

Bakgrunn for teoriutvalget er offentlig handel og anskaffelsesforvaltning. For dette området innen økonomisk litteratur er ikke utvalget det aller største. Det er først i de senere år at det regulerte forholdet mellom det offentlige og markedet har fått et oppsving. Bakgrunn er mest sannsynlig innføringen av et mer rigid regelverk for offentlige anskaffelser, opinionens fokus på det offentliges forbruk av ressurser, samt et stadig økende etisk fokus på korrupsjon og korrupsjonslignende tilstander.

Den litteraturen som forefinnes innen området er basert på nyere forskning og utredninger og er i så måte svært representativ for denne masteroppgaven. Noe av dette har direkte forklaringskraft opp mot mangel på etterfølgelse av lovverket, mens annen litteratur mer indirekte kan gi bidrag til forståelsen for problemene rundt etterfølgelse av anskaffelsesregelverket.

Det er også skrevet en del juridisk litteratur i forbindelse med regelverket rundt offentlige anskaffelser, men dette er teori uten økonomiteoretisk eller samfunnsvitenskaplig bakgrunn. Denne litteraturen danner faktagrunnlaget og de rammebetingelser offentlige anskaffelser skal utføres innen. I seg selv gir de ikke noen forklaringskraft opp mot mangel på etterfølgelse av regelverket, foruten at litteraturen er kompleks og omfattende, som lovverket selv.

For å belyse utfordringen for ledelse er det tatt med organisasjonsteori og elementer fra organisasjonspsykologien.

4.2 Egne erfaringer som empiri

Bakgrunn for bruk av egne erfaringer

Både problemstillingen og en del av det teoretiske underlaget er hentet fra forfatterens erfaringer fra arbeidslivet. Gjennom å ha arbeidet med innkjøp og salg til det offentlige har jeg fått god kunnskap om regelverket for offentlige anskaffelser og de rutiner og prosedyrer som er nødvendig for gjennomføring av kjøp i offentlige organisasjoner. Gjennom arbeidet har jeg sett hvordan mangel på kompetanse på regelverket har medført at organisasjoner ikke får utnyttet sine ressurser på best mulig måte. Jeg har også opplevd hvordan mangel på kunnskap har medført holdninger til innkjøp og økonomiforvaltning som ikke er forenelig med verken lov om offentlige anskaffelser eller forvaltningsloven. I enkelte tilfeller har jeg sett at kompetansen og ressursene er tilstede, men ikke blir brukt på grunn av organisasjonsmessige mangler. I tillegg har jeg i mitt arbeid med offentlige anskaffelser vært på utkikk etter en videreutdanning for offentlige innkjøpere, der en kan få faglig påfyll, samt å få oppgradert sin realkompetanse uten å ha funnet et godt tilbud. Det har slått meg at selv om offentlig innkjøp stiller spesifikke krav til kompetanse i forhold til den organisasjonen er arbeider i, er det samtidig mye generell kunnskap som kreves, eller vil være god å ha. Min mening er at det vil kunne bygges opp et studietilbud på høghskolenivå som et generelt tilbud til fagpersoner innen offentlige anskaffelser. Dette er det som har dannet basisen for denne masteroppgaven.

Egne erfaringer er til dels også basert på andres erfaringer gjennom opplæring, kurs, seminarer og diskusjoner. Gjennom det å prate med folk både oppfanger en ny kunnskap og informasjon, men en avdekker også holdninger og kultur. Slikt kan være vanskelig å dokumentere ved intervjuer, spørreundersøkelser eller andre empiriske datasamlingsmetoder. Grunnen er at når en blir spurt direkte vil det stille store krav til ærlighet om en skulle fremvise svar og holdninger som kan være kontroversjonelle i forhold til et gitt lov- eller regelverk.

Erfaringene mine kan i seg selv gi bidrag til forklaringen på hvorfor lovverket ikke etterleves i den grad en normalt skulle forvente. De kildene som jeg gjennom mitt arbeid har vært i kontakt med har også kunnet forklare hvorfor en ikke følger normerte prosedyrer i henhold til regelverket. Som oftest er det snakk om tidspress og ressursmangel. Endringen i offentlighetsloven har i så måte vært en bidragsyter til et mer ressurskrevende regime rundt anskaffelser i det offentlige. Alle kjøp må kunne dokumenteres på en slik måte at det er presentabelt i form for bruk opp mot forespørsler om innsyn. Tidligere har en kanskje kun gjort seg egne notater og basert seg på enkle skjema eller dokumentasjons prosedyrer.

Feilkilder i bruk av egne erfaringer

En av feilkildene i bruk av egne erfaringer som grunnlag for teori og analyse er dette er basert på minne og ikke nedskrevne inntrykk fra eget arbeidsliv. Innen kommunikasjonsteorien er mottakeren av informasjon den som fortolker og virkeliggjør inntrykket en utsettes for. I dette ligger det feilkilder som for eksempel egne filter som avviser uønsket informasjon eller informasjon som ikke passer i de kognitive kart allerede dannet hos mottaker. Dette er selektiv observasjon; at en ignorerer den informasjon som en anser som feil eller ikke passende til egen oppfatning. Mottakeren kan ha dannet seg et bilde som en prøver å male ferdig, dermed er en mer åpen for informasjon eller inntrykk som passer inn i dette. Slike skjema er hjernens måte å tolke komplekse inntrykk eller store mengder informasjon. Gjennom dette kan minner og erfaringer være farget av allerede fastlåste holdninger. Minner eller erfaringer som kanskje motstrider mottakerens forutinntatte standpunkt blir således valgt bort. En mister dermed en akademisk avveining av de inntrykk som er dannet da kun den ene siden av informasjonsbildet er representert. I metodeforskning kalt forhastede slutninger³⁰. Ved å gjennomføre en spørreundersøkelse vil en bryte med noe av feilkilden, da en kan innhente mer objektiv informasjon for å belyse og stadfeste erfaringenes relevans.

En annen feilkilde i bruk av egne erfaringer er at disse ikke har relevans opp mot problemstillingen. Om erfaringene ikke har stor nok bredde, eller ikke favner dypt nok inn i problemområdet, vil disse rett og slett ikke være relevante for kjernen i problemstillingen. En går dermed glipp av informasjon som kunne være viktig for å belyse saken og kanskje gi andre alternative resultater i analyse og konklusjon.

Ved at også problemstillingen er basert på egne erfaringer står en i tillegg i fare for at denne er feil i seg selv. Det en har oppfattet som en utfordring eller problem, trenger slett ikke i realiteten å være det. Det er dermed viktig at en gjennomfører en spørreundersøkelse som har stor nok bredde til å åpne for andre mulige problemstillinger og samtidig stadfester relevansen av den valgte problemstillingen. Utfordringen ligger også i at en står i fare for å begå en viss overgeneralisering; at observasjoner får en større rolle enn fortjent.

4.3 Kofa dommer

Bakgrunn for bruk av statistikk fra Kofa

Med bruk av statistikk fra Klageorganet for offentlige anskaffelser vil jeg vise tegn på den mangel på kompetanse som hersker i det offentlige med tanke på anskaffelsesregelverket.

³⁰ Asbjørn Johannesen, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte, "Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag"

Feilkilder i bruk av Kofa statistikk

En del av dommene i Kofa er med på å avsløre direkte kompetansemangel, men generelt vil jeg si at det vil være feil å bruke hver enkelt dom for å finne mangel på kunnskap. I mange av sakene er det på forhånd usikkert om hvordan regelverket vil tolkes for akkurat denne saken på grunn av mangel på presedens. For å kunne utnytte regelverket godt nok vil noen alltid prøve grenser for å få et optimalt resultat i forhold til anskaffelsesregelverket. I tillegg kan mange saker være basert på andre mangler enn rent kunnskapsmessige.

Enkelte instanser har rett og slett ikke ressurser nok til å implementere kunnskap i sin saksbehandling av anskaffelser. Det at en rett og slett unnlater å gjøre noe kan i mange tilfeller være i strid med anskaffelsesregelverket. Har en for eksempel en eksisterende avtale som må fornyes og ikke har ressurser til å lyse denne ut på nytt, er en allerede i et uføre.

Da Kofa ikke er en domstol, men et klageorgan, stilles det også andre krav til bevisførsel og innhenting av dokumentasjon. I dette vil det også være en kilde til feilvurdering da en ikke uttømmende får belyst hver enkelt sak, men kun baserer seg på skriftlige redegjørelser. I mange tilfeller er saksomfanget så komplekst at en er avhengig av juridisk støtte for å kunne fremføre dokumentasjonen på en god nok måte. For de innklagede som enten av ressursmessige eller andre årsaker ikke benytter slik kompetanse, er mulighetene noe mindre for å nå frem.

En ser også at kompetansen blant leverandører og entreprenører til det offentlige øker. Flere leverer klager til Kofa og flere offentlige aktører får dommer mot seg. I noen tilfeller har en opplevd at en forbigått eller underkjent leverandør har klaget med bakgrunn i påstand om alvorlige brudd på grunnleggende, prinsipielle regler innen offentlige anskaffelser. Resultatet har så blitt en domfellelse i Kofa, men basert på små og ubetydelige forseelser som manglende dokumentasjon på innlysende informasjon eller enkle prosedyrefeil. Dette kan være med på å skjerpe innkjøpssiden i forhold til den jobben som må gjøres, men er ingen indikasjon på alvorlige mangler på kunnskap, holdninger eller ferdigheter.

En annen feilkilde i det å bruke Kofa dommer er at det fortsatt er antatt store mørketall med tanke på feil saksbehandling som det ikke blir klaget på, samt at en del saker blir avvist som ikke egnet for behandling i klagenemda.

4.4 Spørreundersøkelse

Bakgrunn for undersøkelsen

Spørreundersøkelsen jeg har utført i denne masteroppgaven har to hovedoppgaver. Den ene er å kunne underbygge mine egne erfaringer og gjøre disse mer allmenngyldige. Det andre er å kunne belyse enkelte forhold rundt kompetansekravet i offentlige anskaffelser ut fra aktørenes egne vurderinger.

Utvalg

Spørreundersøkelsen er gjennomført i 10 kommuner. Felles for disse er innføringen av nye systemer for innkjøp. Enkelte har kommet langt og tatt systemet i bruk, mens andre ikke har kommet i gang med implementering. Svarene fra de enkelte kommunene kan være påvirket av prosessen med innføring av innkjøpssystemet da denne også inneholder en tilførsel av kompetanse i organisasjonen.

Spørringen har blitt utført i tre forskjellige nivåer i hver enkelt organisasjon:

- Bestillerer/rekvirenter (ansatte medarbeidere som utfører det daglige innkjøpsarbeidet for sin avdeling)
- Innkjøpsfaglig ansatte (ansatte som skal bistå organisasjonen i spørsmål rundt anskaffelsesregelverket, samt utføre anbudskonkurranser og større innkjøp)
- Budsjettansvarlige (ledelse og budsjett-eiere som gjennom sin planlegging og budsjettering legger opp til anskaffelser, samt anviser for de innkjøp og investeringer som er gjort).

Spørreskjema

Spørreskjemaet har til hensikt å kartlegge kompetanse innen offentlige anskaffelser, samt holdninger og meninger rundt anskaffelsesregelverket.

Spørsmålene er i første rekke stilt slik at respondenten skal vurdere egen kompetanse innenfor felt i anskaffelsesregelverket. I tillegg er det satt inn direkte kunnskapsspørsmål som skal tjene til to ting; for det første å kunne avsløre direktefeil mellom følt kunnskap og reell kunnskap og for det andre å vise respondenten hvilken kunnskap det er snakk om. Kunnskapsspørsmålene er plukket ut for å kunne besvares på en enkel måte og også være representativt for den kunnskapen en skulle forvente. Det ene kunnskapsområdet gikk på generell kunnskap om de institusjoner en møter i offentlige anskaffelser og det andre handlet om terskelverdiene innen offentlige anskaffelser. Forskjellen mellom følt kunnskap og virkelig kunnskap er da også et

element i analysen for å finne hvor realitetsorientert respondentene er i forhold til kunnskapskravet.

Enkelte spørsmål er med på å belyse et annen felt innen kompetansebegrepet; holdninger. Det vil være vanskelig å dra ut en respondent sitt svar og si noe spesifikt om holdninger til offentlige anskaffelser, men om flere respondenter avgir samme svar vil en kunne si at det finnes tilbøyeligheter innen gruppen til enkelte holdninger.

Skjemaet er utformet slik at en har mulighet til å svare "vet ikke" på en god del spørsmål som er knyttet til kunnskap en går ut fra kan gi stor varians i svarene. Hypotesen innebar at enkelte ville ha problemer med å svare på kunnskapsspørsmål knyttet til regelverket rundt offentlige anskaffelser. En er heller ikke pålagt å svare på alle spørsmålene for å fullføre undersøkelsen. Noe som på enkelte spørsmål gir 2-3% manglende svar ut fra totalt antall besvarelser.

Spørsmålene var forsøkt utformet så enkelt som mulig med relevans til bakgrunnen for undersøkelsen, samt at svaralternativene skulle være så entydige som mulig.

I siste del av spørreskjemaet var det lagt inn en tekstboks med mulighet for å legge inn kommentarer om undersøkelsen eller spørsmålene. Dette for å avsløre eventuelle logiske feil og finne ut hvordan undersøkelsen ble oppfattet av respondentene.

For å gjennomføre selve undersøkelsen ble Business Matrix brukt. Dette er et program for spørreundersøkelser, kompetansekartlegging og – registrering. Undersøkelsen var web-basert, der hver respondent får tilsendt en link til "sitt" spørreskjema. Ved å klikke på linken kommer en direkte inn skjemaet uten bruk av brukernavn og passord. Svarene blir fortløpende registrert i programmets administrasjonsdel, der også statistikk og analyser kunne hentes ut.

Innkommne svar

Undersøkelsen ble sendt ut på e-post med link til web skjema til 1261 respondenter.

Respondentene var fra den enkelte kommune oppgitt å høre til enten i gruppen for rekvirenter og bestillere, innkjøpsfaglig ansatte eller budsjetteiere. Totalt kom det inn 456 svar som tilsvarer en svarandel på 40 % av korrigerert antall gyldige skjema.

Utsendte skjema er i henhold til kommunens egen oversikt over personell tilknyttet innkjøp gjennom bestillinger, anbud, attestering, anvisning eller som budsjetteier.

Der det er angitt feil er dette knyttet til feil i e-post adresser, navn eller andre direkte tekniske feil. Noe av dette er rettet opp og sendt ut i en korrigerende runde som her kommer som siste

rad i oversikten. Skjema som er registrert med feil (83 stk.) representerer personer som har sluttet, er ute i permisjon, eller at det er feil i e-post adresser som en ikke gjennom enkel undersøkelse finner korrigerende til. Raden "Etterslep, korrigeringer" er skjema der e-post adressene lett kunne korrigeres og sendes ut på nytt.

	Utsendte skjema	Feil	Ikke ønsker svare	Gyldige skjema	Mottatte svar	Svarprosent
Øvre Eiker kommune	167	10	7	150	75	50 %
Røyken kommune	175	5	9	161	54	34 %
Hemnes kommune	113	8		105	37	35 %
Bodø kommune	330	18	10	302	129	43 %
Sjørfold kommune	64	9	2	53	22	42 %
Saltdal kommune	50	7	1	42	14	33 %
Meløy kommune	105	13	3	89	34	38 %
Hamarøy kommune	47	3	2	42	14	33 %
Fauske kommune	98	7	5	86	36	42 %
Bodø bydrift	20			20	9	45 %
Gildeskål kommune	37	2	1	34	12	35 %
Beiarn kommune	21	1		20	6	30 %
Etterslep, korrigeringer	34			34	14	41 %
Sum	1261	83	40	1138	456	40 %

Tabell 1 Oversikt over deltagende kommuner og svarprosent

I tillegg kommer en gruppe som ikke ønsker å svare. Denne gruppen er på 40 personer, tilsvarende 2,2% av antall skjema uten feil (1177). Innen denne gruppen har noen angitt gjennom tilbakemelding årsak til hvorfor de ikke ønsker å besvare undersøkelsen.

Tilbakemelding er gitt per e-post. Et utdrag av begrunnelse for ikke svare:

- 2 personer mener undersøkelsen er for vanskelig eller forstod ikke spørsmålene
- 8 personer vil ikke sette av tid til en spørreundersøkelse
- 1 person mener undersøkelsen er en kunnskapstest og ikke spørreundersøkelse
- 12 personer mener de ikke er rette vedkommende for en slik undersøkelse
- 6 personer har lite eller ingenting med innkjøp å gjøre
- 2 personer hadde nettopp kommet inn i ny stilling og følte seg ikke klar for å svare

I hvilken grad en kan gjøre denne fordelingen er representativ for den store majoriteten som ikke svarte, er vanskelig å si noe om. En vil i første omgang gå ut fra at den store gruppen med respondenter som selv mener de ikke er korrekt person for undersøkelsen (62,5% av de som meldte fra at de ikke ønsket å svare), ikke er like representativ i den gruppen som ikke ga noen

tilbakemelding overhodet. Det må kunne antas at de fleste som følte at de ikke var rette vedkommende ga tilbakemelding, særlig etter flere purringer.

Den totale svarprosenten er på 40 % av det korrigerede antall virkelige respondenter.

Undersøkelsen ble purret to ganger i tillegg til selve utsendingen.

Oversikt over spørsmål med alle data fra besvarelsen ligger i vedlegg 2.

Tilbakemeldinger

I spørreskjemaets siste del var det lagt inn en åpen tekstboks for kommentarer til undersøkelsen eller spørsmålene. Disse er tatt ut i sin helhet i vedlegg 3. Noen eksempler er:

Manglet skole/barnehage som egen kategori

Tok for lang tid, de estimerte 3 minuttene var ikke tilstrekkelige.

Negativ/negativ svaralternativ forvirret noe

Ryddig og bra undersøkelse

Mulige feilkilder i spørreundersøkelsen

Av kommunene som er spurt har kun en av disse egen innkjøpsavdeling med flere innkjøpsfaglige ansatte. De andre kommunene har enkeltpersoner som er helt eller delvis viet til innkjøp og anskaffelser. De som er ansatte for innkjøpsfaglig arbeid har som regel fått sin stilling gjennom konkurranse og med krav omkompetanse innen offentlige anskaffelser eller erfaring med innkjøpsfaglig arbeid. Erfaringen fra mindre kommuner med enkeltpersoner som innkjøpere, er at det er personer som etter minnelig ordning har fått innkjøp som en del sine arbeidsoppgaver. Dette vil klart gi forskjeller i besvarelser mellom de forskjellige kommunene. Ikke bare når det gjelder kunnskap, men til dels også ferdigheter og holdninger. I en innkjøpsavdeling har en muligheten til å diskutere og dele kunnskap, noe som blir noe vanskeligere for de små kommunene med bare en innkjøpsfaglig person.

En typisk feilkilde ved å avsløre holdninger er at en gjerne anser spørsmålsstillingen som ledende i forhold til det svar som forventes. Om en spør om at en synes kunnskap om innkjøpsregelverket er viktig vil nok respondenten ha en tilbøyelighet til å svare ja fremfor nei. En har i utgangspunktet gjennom spørsmålsstillingen flagget hva en er ute etter. Dette må da gjennom flere spørsmål konsolideres slik at kombinasjon av svar gir det rette inntrykket.

En mulig feilkilde i undersøkelsen kan være svakhet i underlaget med tanke på utvalg av respondenter. Med et utvalg på ca. 1200 personer og en svarprosent på 40 % vil nok noen kunne påstå at en statistisk har for lite utvalg for å kunne trekke noen bastante slutninger.

I tillegg er undersøkelsen gjort i kun 10 av Norges 324 kommuner. Ut fra dette vil utvalget kunne være for snevert i forhold til å hevde høy validitet for enkeltfunn.

Da undersøkelsen er gjort i kommuner som har innført, eller er i ferd med å innføre, innkjøpssystemer for offentlige anskaffelser, kan utvalget avvike fra de kommunene som ikke er i en slik fase. Det må antas at det er mange kommuner og offentlige organisasjoner som ikke har ressurser tilgjengelig for å starte en prosess med å få kontroll over sin innkjøpssituasjon. Ved at en er kommet til den erkjennelse at en trenger et system for å få kontroll på sine anskaffelser viser en fra ledelsens side at en har tatt inn over seg mangel på system, prosedyrer, kunnskap, ferdigheter eller kompetanse.

4.5 Analysen

I analysedelen av denne oppgaven vil jeg ta for meg svarene fra spørreundersøkelsen. Disse blir skjønnsmessig vurdert opp mot tilbøyeligheten i svarene for hvert analysemoment. Elementer fra undersøkelsen vil bli holdt opp mot teori og egne erfaringer. I analysen er navn på organisasjoner og kommuner i stor grad utelatt for å unngå negativ eksponering.

4.6 Mulige forbedringer og videre arbeid

En mulig forbedring i metode er korrigerende av spørreundersøkelsen. Ut fra antall ubesvarte skjema vil en anta at undersøkelsen ble alt for omfattende. For flest mulig tilbakemeldinger burde skjemaet være så kort som mulig. Dette må så oppveies mot formålet og omfanget av undersøkelsen. I tillegg hadde et større omfang av organisasjoner gitt enda større validitet i spørreundersøkelsen.

En mulig videre utvikling av problemstillingen ville være å gå mer direkte på organisasjonspsykologiske elementer i en undersøkelse. Dette for å finne enda mer grunnleggende faktorer for å oppnå optimal organisering av innkjøpsfunksjonen og kunnskapsbyggingen i organisasjonene.

5. Empiri

I dette kapittelet skal jeg presentere den empiri som denne avhandlingen er basert på. Det gjelder resultat fra en spørreundersøkelse angående kompetanse innen offentlige anskaffelser, samt egne erfaringer fra arbeid med innkjøp og offentlige anskaffelser.

5.1 Funn fra undersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut på e-post med link til web skjema til 1261 respondenter. Respondentene var fra den enkelte kommune oppgitt å høre til enten i gruppen for rekvirenter og bestillere, innkjøpsfaglig ansatte eller budsjetteiere. Totalt kom det inn 456 gyldige svar som tilsvarer en svarandel på 40 %.

Antall utsendte skjema er i henhold til kommunens egen oversikt over personell tilknyttet innkjøp gjennom bestillinger, anbud, forespørsler eller som budsjetteier. Gruppedelingen innen innkjøpsorganisasjonen er listet opp i tabellen under.

Gruppe	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Antall	268	12	132
% andel	65 %	3 %	32 %

Tabell 2 Sammensetning av svargruppene

5.1.1 Hvem er rekvirenten?

Totalt i undersøkelsen er det 258 som har svart at de har en rekvirent eller bestillerfunksjon i sitt arbeid. Dette er respondenter innen gruppene "medarbeidere", "andre ledere" og "annet". Innenfor gruppene innkjøpere (100 %) og budsjetteiere (84,8 %) er det også rekvirenter, men disse har ikke dette som en hovedfunksjon opp mot innkjøpsorganisasjonen.

Utdanningsbakgrunn	Folkeskole/ grunnskole	Videregående skole	Høgskole/ universitet	Annet
Hvilken utdanningsbakgrunn har du?	7 %	28 %	58 %	7 %

Tabell 3 Utdanningsbakgrunn rekvirenter

Annen bakgrunn	Ja	Nei
Har du innkjøpsfag eller logistikk som del av din utdanning?	5 %	95 %
Kjenner du til hvilket regelverk som gjelder for offentlig anskaffelser?	62 %	38 %
Har du noen gang deltatt i kurs i offentlige anskaffelser?	29 %	71 %
Har du deltatt i intern opplæring i offentlige anskaffelser?	56 %	44 %

Tabell 4 Bakrunnsinformasjon rekvirenter

Av rekvirentene opplyste 41,5% at de også hadde innkjøpsfaglig ansvar.

Representert omsetning	Under 50.000,- kr	Mellom 50.000,- og 500.000,- kr	Mellom 500.000,- og 2 mill. kr	Mellom 2 og 20 mill. kr	Over 20 mill. kr
Hvor mye anskaffer du for i løpet av et år? (anslagsvis)	48 %	40 %	7 %	6 %	0 %

Tabell 5 Omsetning rekvirenter

I den gruppen (16 stk.) som omsetter for over 2 mill. nok per år, tilhører 9 av disse teknisk avdeling i kommunen.

Er rekvirentrollen klarlagt?

46 (10,1%) av respondentene oppgir at de ikke har en bestiller- eller innkjøpsfunksjon, eller innkjøpsfaglig ansvar. Alle de som deltar i spørreundersøkelsen har enten rekvisisjonsrett, budsjetteierskap (anviserrett) eller innkjøpsfaglig ansvar i sin stilling i henhold til informasjon fra egen organisasjon.

5.1.2 Hvem er innkjøperen?

12 (2,6 %) av respondentene oppgir at de er innkjøpsfaglig ansatt i sin virksomhet.

Utdanningsbakgrunn	Folkeskole/ grunnskole	Videregående skole	Høgskole/ universitet	Annet
Hvilken utdanningsbakgrunn har du?	8 %	33 %	50 %	8 %

Tabell 6 Utdanningsbakgrunn innkjøpere

Annen bakgrunn	Ja	Nei
Har du innkjøpsfag eller logistikk som del av din utdanning?	8 %	92 %
Kjenner du til hvilket regelverk som gjelder for offentlig anskaffelser?	92 %	8 %
Har du noen gang deltatt i kurs i offentlige anskaffelser?	50 %	50 %
Har du deltatt i intern opplæring i offentlige anskaffelser?	75 %	25 %

Tabell 7 Bakgrunnsinformasjon innkjøpere

66,7 % av innkjøperne oppgir at de har innkjøpsfaglig ansvar, mens 100 % har rekvirent eller bestillerfunksjon.

Representert omsetning	Under 50.000,- kr	Mellom 50.000,- og 500.000,- kr	Mellom 500.000,- og 2 mill. kr	Mellom 2 og 20 mill. kr	Over 20 mill. kr
Hvor mye anskaffer du for i løpet av et år? (anslagsvis)	25 %	42 %	8 %	17 %	8 %

Tabell 8 Omsetning innkjøpere

Sammenlignet med de andre gruppene representerer ikke innkjøperen den største omsetningen.

5.1.3. Hvem er budsjetteieren?

I undersøkelsen oppga 132 personer at de tilhørte gruppen enhetsleder med budsjettansvar.

Utdanningsbakgrunn	Folkeskole/ grunnskole	Videregående skole	Høgskole/ universitet	Annet
Hvilken utdanningsbakgrunn har du?	2 %	11 %	86 %	2 %

Tabell 9 Utdanningsbakgrunn budsjetteiere

Annen bakgrunn	Ja	Nei
Har du innkjøpsfag eller logistikk som del av din utdanning?	2 %	98 %
Kjenner du til hvilket regelverk som gjelder for offentlig anskaffelser?	80 %	20 %
Har du noen gang deltatt i kurs i offentlige anskaffelser?	40 %	60 %
Har du deltatt i intern opplæring i offentlige anskaffelser?	71 %	29 %

Tabell 10 Bakgrunnsinformasjon budsjetteiere

Av budsjetteierne oppgir 85 % at de også har bestillerfunksjon og 72 % oppgir at de har innkjøpsfaglig ansvar i tillegg.

Avdelingsvis sammensetning	Sentral-admin.	Teknisk/drift /vedlikehold	Helse/omsorg	Kultur/næring /økonomi	Skole/barnehage /annet
Hvilken avdeling tilhører du	20 %	14 %	23 %	4 %	39 %

Tabell 11 Budsjetteiers avdelingsvise tilhørighet

Mer enn en tredjedel av budsjetteierne tilhører skole, barnehage eller annen avdeling enn dem som er opplistet.

Representert omsetning	Under 50.000,- kr	Mellom 50.000,- og 500.000,- kr	Mellom 500.000,- og 2 mill. kr	Mellom 2 og 20 mill. kr	Over 20 mill. kr
Hvor mye anskaffer du for i løpet av et år? (anslagsvis)	24 %	44 %	17 %	12 %	2 %

Tabell 12 Omsetning budsjetteiere

Av de 19 personene som omsetter for mer en 2 mill. nok tilhører 8 sentraladministrasjon, 5 teknisk avdeling og 3 personer helse og omsorg.

5.1.4 Kunnskap

Er kunnskapen korrekt vurdert i egenvurderingen?

Enkelte spørsmål i spørreundersøkelsen har form av å være kunnskapstest. Dette har to funksjoner. Den ene er å realitetsorientere respondenten om hvilken kunnskap det er snakk om og det andre for å se validiteten av egenvurderingen. I tabellen under er det stilt opp egenvurdering av kunnskap innenfor lov og forskrift om offentlige anskaffelser mot andelen korrekte svar gruppen fikk i kunnskapsdelen.

Gruppe svar, egenvurdering av kunnskap	Andel rette svar
God eller bedre kunnskap	59 %
Noe kunnskap	32 %
Lite eller ingen kunnskap	15 %
Kunnskap ikke viktig i min stilling	10 %
<i>Snitt</i>	29 %

Tabell 13 Resultat egenvurdering av kompetanse

Den gruppen som svarte at de hadde "god" eller "svært god" kunnskap om lov og forskrift hadde i snitt 59 % av svarene rett, mens de som anså at denne typen kunnskap ikke var viktig i stillingen hadde 10 % korrekte svar.

Er kunnskapen tilstrekkelig på de nivåer der det er behov for den?

For å belyse kunnskapsnivået er andelen rette svar i kunnskapsdelen opplistet i tabellen under i henhold til de tre forhåndsdefinerte gruppene.

Gruppe	Reell kunnskap
Rekvirenter (medarbeidere og andre ledere)	22,9 %
Innkjøpere	59,4 %
Budsjetteiere	35,7 %

Tabell 14 Kunnskapsnivå (reelt)

Er kunnskap viktig i forhold til de oppgaven en har i forhold til innkjøp?

Under er andelen besvarelser som anser kunnskap som viktig i forbindelse med kjøp i det offentlige. Tabellen viser hvor mange av de som svarte innenfor hver gruppe som var helt eller delvis enig i at den kunnskapen som ble listet opp i spørreundersøkelsen var viktig.

Gruppe	Viktigheten av kunnskap om anskaffelsesregelverket
Rekvirenter (medarbeidere og andre ledere)	77 %
Innkjøpere	85 %
Budsjetteiere	85 %

Tabell 15 Viktigheten av kunnskap om anskaffelser

For å se om de som virkelig trenger kunnskapen har den, er det listet opp reell kompetanse og andelen respondenter som har en egenvurdering på "noe eller bedre kunnskap" om anskaffelsesregelverket og deres representerte omsetning.

Årlig omsetning	Andel av besvarelsene	Egenvurdering av kunnskap "Noe, god eller svært god"	Reell kunnskap
Over 500 tusen	17,3 %	80,7 %	48,7 %
50 - 500 tusen	35,1 %	60,3 %	29,6 %
0-50 tusen	42,8 %	45,5 %	16,4 %

Tabell 16 Kunnskap og pengeverdier

Er kunnskapen viktig i forhold å etterleve loven om offentlige anskaffelser?

I tabellen under er meningene til de forskjellige gruppene hentet ut av spørreundersøkelsen.

Andelen viser de som er helt eller delvis enig i utsagnet som er fremsatt.

Enig i:	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Regelverket rundt offentlige anskaffelser er et godt verktøy og hjelpemiddel i en anskaffelse.	62 %	67 %	67 %
Vi har gode interne rutiner og prosedyrer på kjøp i vår organisasjon.	70 %	73 %	78 %
Kompetansen på offentlige anskaffelser er god i vår avdeling.	51 %	67 %	60 %
Innkjøpskompetansen er en godt integrert del av vår organisasjon.	46 %	58 %	59 %

Tabell 17 Kunnskap i organisasjonen

Hvem ønsker hvilken kunnskap økt?

For å finne hvem som anser å ha behov for kunnskap innen offentlige anskaffelser ble respondentene bedt om å bekrefte dette. Under er det i tabellen listet opp hvor mange innenfor hver gruppe som anser seg selv til å ha behov for kunnskap innen offentlige anskaffelser. Tabellen viser som forventet at innkjøperne stiller med høy andel av kunnskapsbehov innen offentlige anskaffelser.

Enig i:	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Behov for kunnskap innen offentlige anskaffelser.	70 %	92 %	78 %

Tabell 18 Behov for kunnskap om offentlige anskaffelser

Tabellen nedenfor viser andel av gruppene som har fremsatt behov for mer kompetanse innen feltet offentlige anskaffelser. Tallene viser et gjennomsnitt av respondenter innen hver gruppe som har fremsatt ønske om kunnskapsøkning innenfor forskjellige områder. Tabellen sier, i tillegg til tabellen over, noe om volumet av kunnskapsbehovet. En lav prosentandel tilsier at få respondentene har valgt få kunnskapsområder, høyere prosentandel tilsvarer mange sitt valg av flere områder. Resultatet viser at innkjøperne er den gruppen med størst kompetansebehov.

	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Ønsket om kunnskapsøkning i snitt	63 %	85 %	67 %

Tabell 19 Ønsket om kompetanseøkning

Hvilken kunnskap ønskes økt?

Nedenfor følger oppsett over hvilken kunnskap hver enkelt gruppe har ønsker om. Det er kun tatt med de 7 mest ønskede kategoriene. Disse kategoriene er dermed også de mest ønskede kunnskapsområdene for alle respondenter sett under ett.

Rekvirenter	Andel	Innkjøpere	Andel	Budsjetteiere	Andel
Rammeavtaler og avtaler vi har inngått i organisasjonen.	91 %	Rammeavtaler og avtaler vi har inngått i organisasjonen.	100 %	Rammeavtaler og avtaler vi har inngått i organisasjonen.	94 %
Bestillingsrutiner og prosedyrer for kjøp	89 %	Bestillingsrutiner og prosedyrer for kjøp	100 %	Bestillingsrutiner og prosedyrer for kjøp	92 %
Kunnskap om de systemer og verktøy virksomheten bruker for anskaffelser	84 %	Kunnskap om de systemer og verktøy virksomheten bruker for anskaffelser	100 %	Kunnskap om de systemer og verktøy virksomheten bruker for anskaffelser	89 %
Reklamasjoner og garantikrav	82 %	Reklamasjoner og garantikrav	100 %	Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser generelt	89 %
Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser generelt	81 %	Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser generelt	100 %	Reklamasjoner og garantikrav	83 %
Mottak av varer og behandling av feilleveringer	79 %	Kontakt med leverandører	100 %	Mottak av varer og behandling av feilleveringer	75 %
Kontakt med leverandører	76 %	Mottak av varer og behandling av feilleveringer	91 %	Evaluerings av tilbud	67 %

Tabell 20 Prioriterte områder hvor kunnskapsløft er ønsket

Hvordan ønskes kunnskapen økt?

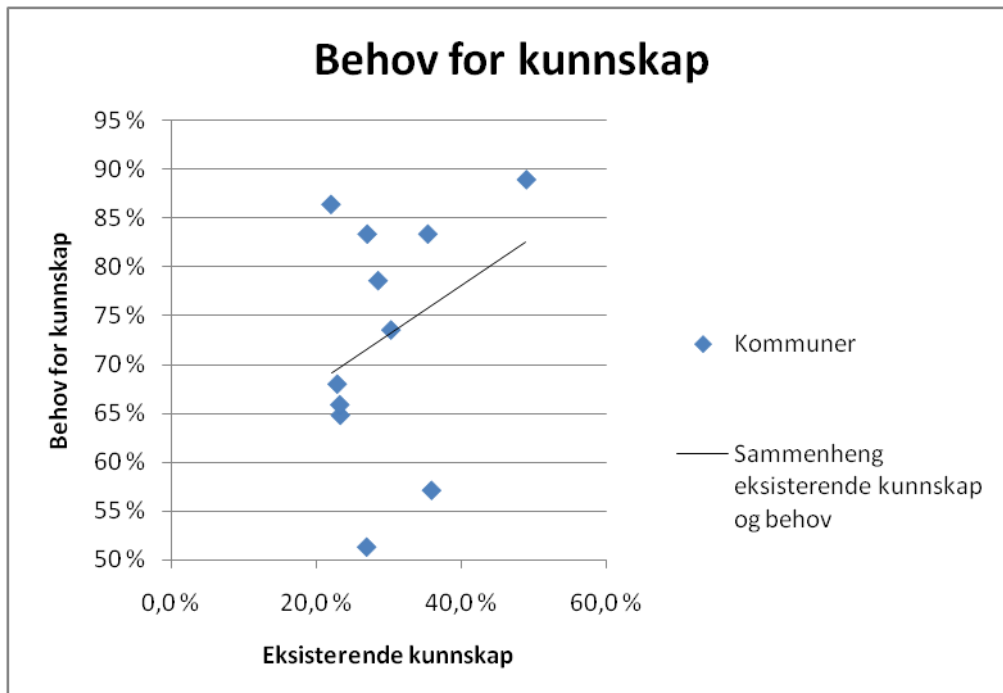
Nedenfor er det opplistet hvordan de forskjellige gruppene kunne tenke seg en oppdatering av sin kunnskap. Det er tatt ut de som har svart "ja" eller "kanskje" på spørsmålet: "Om du skulle ha behov for oppdatering eller opplæring i offentlige anskaffelser, hvordan ville du da ønske dette?"

Type oppdatering/opplæring	Rekvirent	Innkjøper	Budsjetteier
Interne kurs med organisasjonenes egne ressurser og kompetanse.	93 %	100 %	92 %
Fysiske kurs med innleid ekstern foredragsholder.	79 %	91 %	77 %
Nettbasert opplæring/kurs-	62 %	64 %	57 %
Ta fag eller videreutdanning på fagskole/videregående skole.	15 %	30 %	16 %
Ta fag eller videreutdanning på Høgskole/universitet.	23 %	60 %	20 %

Tabell 21 Ønsket type oppdatering av kunnskap

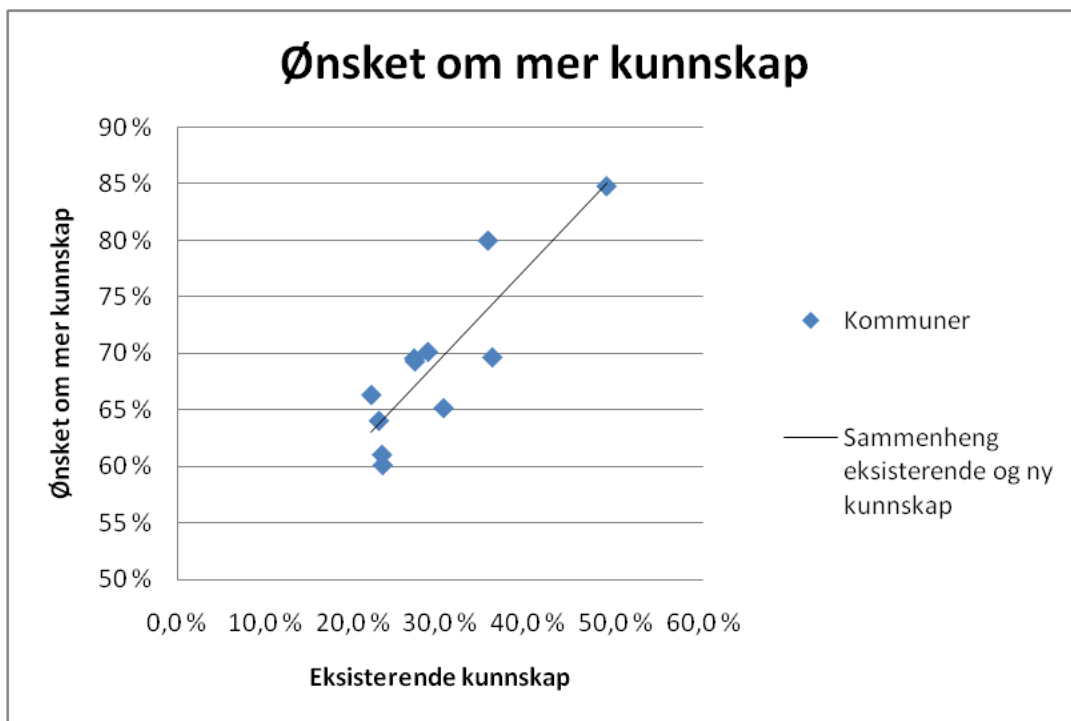
Sammenheng mellom eksisterende kunnskap og ønsket/behov for ny kunnskap?

I grafen under er det gjort et plott av de som bekreftet at de hadde behov for kunnskap om offentlige anskaffelser i spørreundersøkelsen. Plottet er per organisasjon og viser prosentvis antall bekreftelser per kommune plottet mot andel rette svar i kunnskapsdelen av undersøkelsen. Grafen viser en svak sammenheng mellom den kunnskap om offentlige anskaffelser som allerede innehas og det forutsatte behovet for kunnskap.



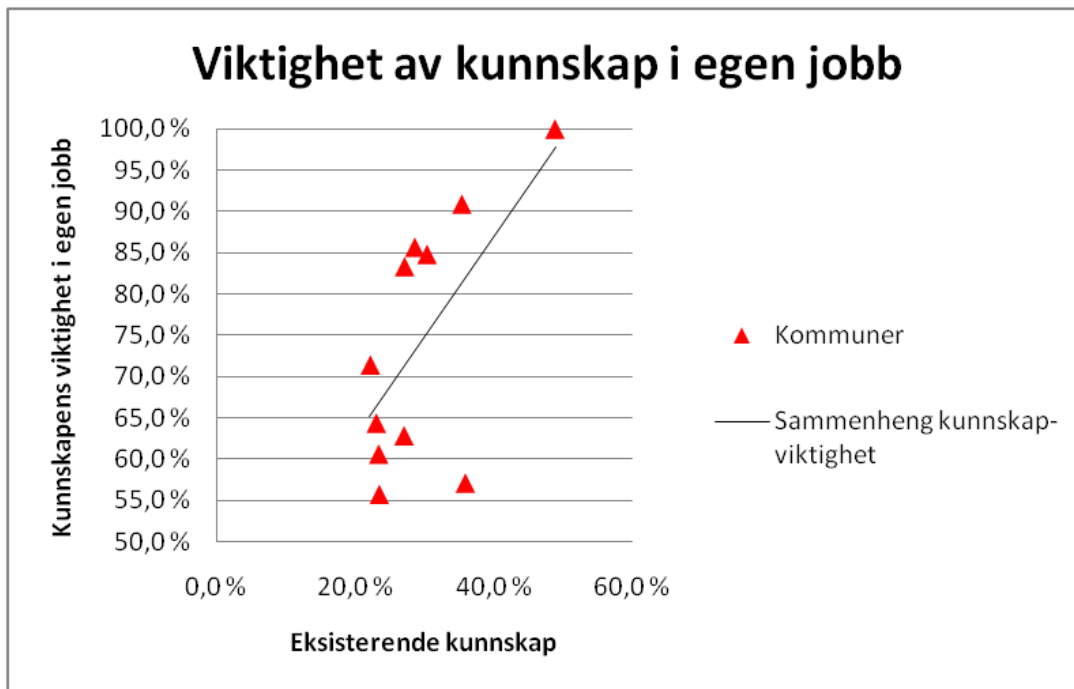
Figur 1 Sammenheng mellom behov for kunnskap og eksisterende kunnskap

Nedenfor er en graf over sammenhengen mellom eksisterende kunnskap mot ønsket om mer kunnskap. Plottet er basert på de organisasjonene som deltok i spørreundersøkelsen og den gjennomsnittlige kunnskap som ble vist gjennom svarene i kunnskapsdelen i undersøkelsen. Det gjennomsnittlige antall rette svar (i %) er plottet langs X-aksen, mens det langs Y-aksen er plottet gjennomsnittlig antall personer som krysset av for kategorier av forskjellig type kunnskap som var listet opp. Respondentene kunne gradere behovet for kategori kunnskap og de som svarte at en hadde "Noe behov" eller "Stort behov i min jobb" er lagt sammen og danner den gjennomsnittlige andelen for hver organisasjon. Denne sammenstillingen tar mer hensyn til volumet i behovet for ny kunnskap. Ved å ta hensyn til omfanget av kunnskap som ønskes hevet viser en sterk sammenheng til allerede eksisterende kunnskap.



Figur 2 Sammenheng mellom eksisterende kunnskap og ønsket om økt kunnskap

I grafen under viser en andel respondenter som har svart at kunnskap om offentlige anskaffelser er viktig i deres jobb, sett opp mot eksisterende kunnskap fra andel rette svar i kunnskapsdelen av spørreundersøkelsen. En ser at det er en sterk sammenheng mellom det å inneha kunnskap og det å se på kunnskapen som viktig.



Figur 3 Viktighet av kunnskap om anskaffelsesregelverket i egen jobb

For å få et helhetsbilde på hvordan en ser på den totale viktigheten av kunnskap i forbindelse med kjøp i det offentlige viser grafen under gjennomsnittlig andel respondenter som har svart delvis enig eller helt enig i følgende utsagn under overskriften "Hvordan anser du viktigheten av kunnskap i forbindelse med kjøp i det offentlige?":

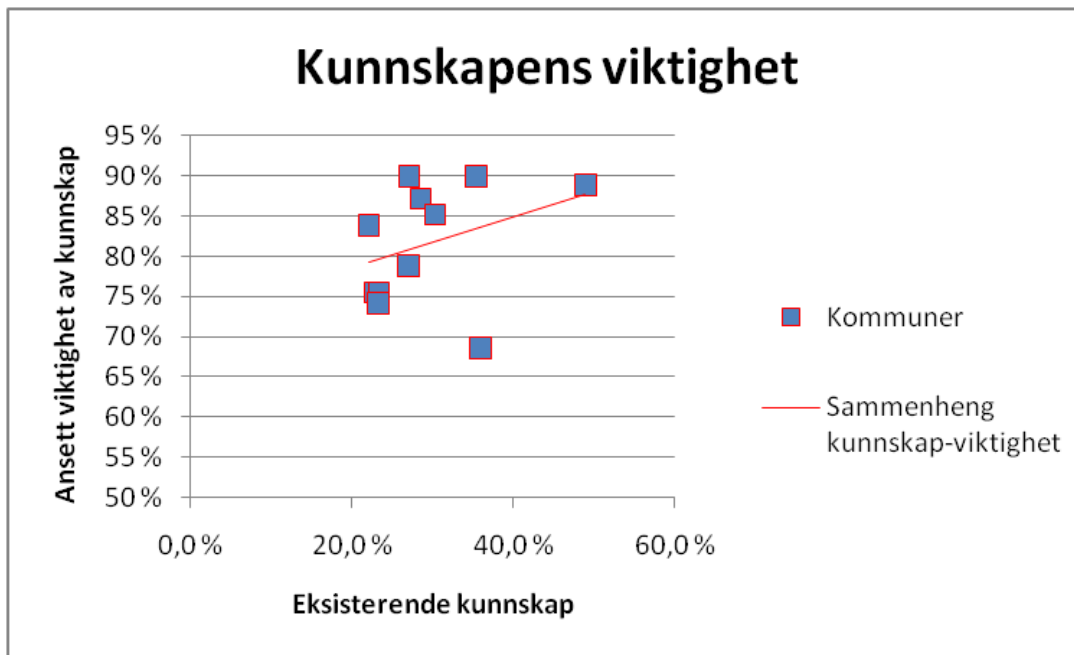
Det er viktig at vi har tilgjengelig kompetanse på offentlige anskaffelser innen vår avdeling.
--

Det er viktig at vi har tilgjengelig kompetanse innen offentlige anskaffelser i vår organisasjon.

Dokumentasjon av alle anskaffelser som gjøres er viktig.
--

Kunnskap om regelverket er ikke viktig så lenge en holder seg til prinsippene bak loven.
--

Det siste utsagnet gir negativ betydning og svarene er snudd om i analysen. Denne sammenstillingen representerer den organisatoriske kunnskapen, den totale kunnskapen som organisasjonen som helhet innehar. Ut fra grafen ser en svak sammenheng mellom synet på kunnskapens viktighet generelt og egen kunnskap.



Figur 4 Sammenheng mellom eksisterende kunnskap og ansett viktighet av organisatorisk kunnskap

5.1.5 Holdninger

Er holdningene viktig?

For å finne holdninger til regelverket og offentlige anskaffelser ble det fremsatt en del påstander i spørreundersøkelsen som respondenten skulle vurdere sin enighet i. De som svarte "Delvis enig" eller "Helt enig" er listet opp med prosentandel for hver av gruppene under. Andelen er i forhold til besvarelser innen hver gruppe.

Enig i:	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Rutinene for kjøp i det offentlige er for tidkrevende og tar for mye ressurser i vår organisasjon.	56 %	83 %	70 %
Så lenge vi får den beste prisen er ikke kunnskap om regelverket viktig.	19 %	25 %	18 %
Det å ikke følge interne rutiner for kjøp har ingen konsekvenser.	14 %	33 %	17 %
Det å kunne gjøre innkjøp for min arbeidsgiver er et gode i jobben min som gir status.	17 %	42 %	18 %
Det er nødvendig for meg å fysisk kunne gå i en butikk for å gjøre innkjøp.	34 %	42 %	26 %
Vi har for lite ressurser for å sikre korrekte og gode innkjøp i vår organisasjon.	42 %	75 %	42 %
Om jeg mister min rett til å bestille eller gjøre innkjøp er det for meg et personlig tap.	22 %	33 %	35 %

Tabell 22 Oversikt over forholdet til interne anskaffelsesrutiner

Resultatet viser at innkjøperne er de som er mest kritisk til omfanget av anskaffelsesregelverket. De er også mer tilbøyelig til å gå for "prisfokus" enn rekvirentene og budsjetteierne. Innkjøperne vet kanskje også mer om hvilke konsekvenser det medfører å ikke følge interne rutiner, da de har markant sterkere formening om at det ikke har noen konsekvenser. Innkjøperen ser også bestillerfunksjonen som en statusfaktor klart sterkere enn rekvirentene og budsjetteierne. Det er også en markant tilbøyelighet til å måtte bruke arbeidstid til å oppsøke butikker blant innkjøperne. De er også mer kritisk til ressursmangelen innenfor innkjøpsfunksjonen enn rekvirentene og budsjetteierne. Innkjøperne og budsjetteierne har også en sterkere knytning til bestillerfunksjonene enn rekvirentene.

Forholdet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

Enig i:	Rekvirenter	Innkjøpere	Budsjetteiere
Det at vi får en klage i klageorganet for offentlige anskaffelser i forbindelse med innkjøp er ikke bra for vårt omdømme.	77 %	92 %	80 %
De som får klager i klageorganet kan ikke regelverket godt nok.	55 %	75 %	52 %
De som ikke får klager i klageorganet er for snille mot leverandørene.	18 %	25 %	11 %

Tabell 23 Forholdet til KOFA

Undersøkelsen viser i tillegg at bare 37 % av rekvirentene vet hva klageorganet for offentlige anskaffelser heter, mot 75 % for innkjøpere og 60 % for budsjetteierne. Det er et svært sterkt insentiv i organisasjonen på å holde sitt omdømme gjennom å unngå å bli innklaget til KOFA. Særlig gjelder dette blant innkjøperne der hele 75% av de som var enig i at en KOFA-sak var skadelig for omdømmet svarte "Helt enig". Negative holdningene til de som får saker klaget inn er sterke, særlig blant innkjøperne der 3/4 mener at de som blir klaget inn ikke har kunnskap nok. Innkjøperne har også en pragmatisk holdning til de som blir klaget inn, en fjerdedel mener at de som ikke får inn saker er for snille mot leverandørene.

5.2 Egne erfaringer

Gjennom mitt arbeidsliv har jeg vært involvert i innkjøp og innkjøpsprosesser i mange forskjellige typer virksomhet. En av mine første jobber etter endt utdanning var i et større anskaffelsesprosjekt i forsvaret. Gjennom dette fikk jeg mitt første innblikk i fenomenet offentlige anskaffelser. Siden har jeg jobbet med innkjøp i oljeindustrien, mekanisk industri, helsevesenet, bygg og anlegg og konsulentbransjen. Erfaringene med offentlige anskaffelser er både fra innkjøper og selgersiden. Gjennom kurs, seminarer og selvstudium har jeg selv økt min

kompetanse innen området. I min nåværende jobb som rådgiver er jeg involvert i implementering av innkjøps- og bestillingssystem i offentlige organisasjoner, hvor jeg holder kurs og driver opplæring. I flere av mine arbeidsforhold har jeg vært delaktig i innføring av systemer for kjøp og handel, samt omlegging av innkjøpsrutiner og prosedyrer. Erfaringene fra dette arbeidet er bakgrunnen for problemstillingen i denne avhandlingen.

Erfaringen er at det er vanskelig å dreie en organisasjon fra en ustrukturert og åpen innkjøpsorganisasjon til et velfungerende og kontrollerbart regime. I organisasjoner der få eller ingen rutiner for kjøp har eksistert, synes det som det har utviklet seg egne kulturer og prosedyrer for innkjøp, helt utenfor alt regelverk. Det som oftest oppleves er at det ikke er noen begrensning eller kontroll med hvem som kan binde virksomheten økonomisk gjennom innkjøpsfullmakter.

Derneft er det svært varierende hvordan organisasjonene etterlever de avtaler og kontrakter en allerede er del av. Ved bytte av rammeavtaleleverandør ser en at det er en stor del av rekvirentene som i lang tid etter skiftet fortsatt handler hos gammel leverandør. Begrunnelsene for dette oppgis å være at "de ikke visste", "ny leverandør har ikke de produktene vi skal ha", "ny leverandør er dyrere på våre produkter", etc. I tillegg ser en enkelte steder at bestilleren ikke har noe forhold til pengeverdiene og dermed ikke bryr seg om han handler utenfor avtale selv om kostnaden er mye høyere. På den andre siden har du kjøpere som handler som om det var egne midler som ble benyttet. Disse bruker lang tid på å vurdere forskjellige alternativer for svært små og ustrategiske anskaffelser. Finner en leverandør som er lavere i pris enn den en har avtale med, bestiller en der selv om det medfører at en får andre kjøps- og leveringskostnader i tillegg til at en bryter regelverket.

Dette bringer meg inn på en annen erfaring, mangel på forståelse blant bestillere på transaksjonskostnader. Dette er kostnader som påløper fra et behov oppstår til behovet er dekket ved å ta i bruk en vare eller tjeneste. Kostnaden gjelder all tid og ressurs som går med til å planlegge, evaluere og iverksette kjøp. Det er forbausende mange organisasjoner, både offentlige og private, som har bestillere som er avhengig av å gå i butikker for å handle. Transaksjonskostnaden er i slike tilfeller vesentlig i og med at en bruker mye av produktiv tid til å skaffe varer. I tillegg er slik handel oftest ikke dekket av prisavtaler eller rabatter. Mange bruker også mye tid i telefon for å få den beste prisen på uvesentlige og ustrategiske varer. Det er også min erfaring at ansatte i det offentlige har hatt et mindre forhold til produktiv tid og at en er mer oppgavefokuset enn kostnadsfokuset.

Min opplevelse av kunnskap om offentlige anskaffelser er at det er mindre viktig på rekvisitnivået, hos de som plasserer de daglige bestillingene. Holdninger og ferdigheter er desto viktigere. En innkjøper sa at det var en fordel at rekvisitene hadde liten kunnskap, dermed gjorde de mindre på egen hånd uten å spørre om bistand. Det ble gjort for mange feil når en hadde bare litt av den kunnskapen som var nødvendig.

De holdningene jeg har erfart er generelt at det er en tendens i ledelsen til at det ikke er forventet å bruke ressurser på innkjøp, verken på organisering (personell), ressurser (innleie av kompetanse) eller systemer. Det er i mange tilfeller ikke ansett som et eget fagområde. Dette gjør innkjøp til et felt som i mange tilfeller er neglisjert av ledelsen. Det er oftest ikke et prioritert fagområde, noe en kan se ved at innkjøpssjef ikke er del av lederteamet i organisasjonen.

Andre generelle holdninger er at en ikke ønsker å følge de prosedyrer og rutiner som er i organisasjonen fordi de enten ikke er tilgjengelige nok, at de er for omfattende eller at de ikke anses som nødvendige for resultatet. Rutinene er laget i henhold regelverket og skal bidra til etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser.

Ofte får en inntrykk av en viss oppgitthet overfor alle de lover og regler som offentlige ansatte må forholde seg til. Opplever en ytterligere pålegg om endringer i handlingsmønster til et nytt regime, oppstår det nærmest en automatisk motstand. Jeg opplever at denne motstanden ikke er mot nye måter å gjøre ting på, men rett og slett motstand mot endringen. En ser da bruk av argumenter knyttet opp mot det nye regiment, men når en får motargumenterer havner argumentasjonen til sist mot selve endringen. Min erfaring er at slike endringer er en modningsprosess og etter hvert får en gjennomført disse, selv om ikke alle er fullstendig enig i det nye regimet.

Innkjøpskompetansen er ofte todelt i kommunene, varer og tjenester blir ivaretatt av en innkjøpsansvarlig, mens anbud på bygg og anlegg behandles av teknisk avdeling. Erfaringsvis ser en lite kommunikasjon mellom disse fagområdene, kompetansen i små organisasjoner blir ikke fokusert og distribuert.

Kofa saker er i mange organisasjoner ansett som en skam. Blant enkelte innkjøpere er det ikke like negativt betont. Disse ser hvor små marginer det er mellom en suksess og en klage på en konkurranse. Terskelen for å klage er så lav at det skal lite til for å få en sak i innklaget. En innkjøper sa en gang at den som aldri fikk noen klager ikke utnyttet regelverket godt nok. Underforstått at brukte en alle de muligheter og friheter som ligger i forskriften ville en uansett

få reaksjoner fra leverandørsiden. Forholdet en seg for strengt til regelverket eller var usikker på mulighetene, gikk det ut over kvaliteten på innkjøpsarbeidet.

Innkjøpsfullmakt eller rettigheter i forbindelse med anskaffelser er ofte sett på som en maktfaktor. Fra gammelt av var det viktig å holde seg inne med den som hadde rekvisisjonsblokk; for han kunne få ting til å skje, skaffe det en trengte. Rekvirentene har derfor tradisjonelt sett hatt en egen status i organisasjonen.

Min erfaring er også at ressursene i forhold til innkjøp er gjennomgående for små. Det oppleves ofte som offentlig innkjøper at en ikke har tid til å gjøre godt nok arbeid. Oppgavene er mange, regelverket er komplisert og prosedyrene omfattende. Mange klager på at hovedoppgaven nå er blitt å produsere dokumentasjon fremfor å gjøre de gode kjøpene og avtalene. Arbeidet kan for mange i så måte være veldig frustrerende og lite motiverende.

Gjennom den videre analysen og diskusjonen vil jeg bruke noen av mine erfaringer sett i sammenheng med resultatet fra spørreundersøkelsen og utvalgt teori.

5.3 Organisering av innkjøpsfunksjonen

I dette kapittelet skal vi se på den praktiske organiseringen av innkjøpsfunksjonen i forskjellige organisasjoner. Dette danner en empirisk bakgrunn for vurderingen om problematikken rundt etterlevelsen av anskaffelsesregelverket er knyttet tilorganisasjonsmessige faktorer. Jeg vil redegjøre for hvordan hver enkelt av aktørene er organisert og hvilke praktiske utfordringer som ligger hos hver enkelt. Innkjøpsfunksjonen er definert som den delen av organisasjonen som utfører aktiviteter for å få skaffet de varer og tjenester som er nødvendige for den daglige driften av virksomheten. Aktiviteten er delt på tre grupper; budsjetteiere som tilviser midler og ressurser til anskaffelser, innkjøpere som står faglig ansvarlig for at de avtaler og kjøp som gjøres, samt rekvirentene som utfører de daglige bestillinger og kjøp.

Rekvirenten

Rekvirenten er den i organisasjonen som gjør de daglige bestillinger for å dekke behovet organisasjonen har for varer og tjenester som det allerede finnes inngåtte rammeavtaler på. Den som plasserer ordrer har som regel fastsatte rutiner, bestillingsformularer eller systemer å forholde seg til. Som regel er rekvirenten ikke den personen i organisasjonen som har budsjettansvar. Revisjonskravet til dualisme med hensyn til at minst to personer må være involvert i kjøp, attestasjon og anvisning setter i mange tilfeller stopp for dette. Om rekvirent og

budsjetteier er den samme løses det oftest ved at en overordnet trer inn som attestant eller anviser. Enkelte organisasjoner har en person som utfører bestillinger for flere avdelinger, en såkalt bestillingssentral. Denne sentralen sørger for at den som kommer med innkjøpsbehov har fullmakt innenfor de gitte budsjetter. De aller fleste offentlige organisasjoner opererer med distribuert fullmaktsstruktur, der hver enkelt avdeling har en eller flere personer som plasserer bestillinger i henhold til budsjett. Utfordringen for rekvirenten er å ha oversikt over de rammeavtaler som er aktuelle å benytte til en hver tid, samt ha kunnskap om de rutiner og systemer som skal benyttes.

Innkjøperen

I mange små kommuner har innkjøperen kun en andel av en stilling for bruk på innkjøpsfaglig aktivitet. Det vil si at funksjonen er tillagt en person som har en stilling med annet jobbinnhold. Ut fra de krav som regelverket for offentlige anskaffelser stiller, vil kun en del av en stilling være for lite til å holde seg oppdatert og inneha kompetanse nok for en kommune. Innkjøpsarbeidet blir dermed et venstrehåndsarbeid og ikke ha den kvalitet som er nødvendig.

Der en har enkeltpersoner som ivaretar den innkjøpsfaglige delen av innkjøpsfunksjonen er denne som oftest organisert inn i en økonomiavdeling eller sentraladministrativ avdeling. Fordelen her er at en har kort vei til ledelse som kan forestå implementering av tiltak og endringer i prosedyrer og rutiner. Bakdelen er at en sitter alene som fagmiljø og har få eller ingen å diskutere fagmessig utfordrende problemstillinger med.

Innkjøpsavdelingen

I større organisasjoner og kommuner er arbeidet knyttet til anskaffelser så omfattende at det kreves flere stillinger for å kunne utføre de påkrevde innkjøpsfaglige oppgavene. Som regel er disse ressursene knyttet opp i en egen avdeling for å kunne koordinere og nyttiggjøre ressursene på tvers i organisasjonen. Innkjøpsavdelingen er organisasjonsmessig oftest en støttefunksjon, eller en stabsfunksjon knyttet til økonomi. I mange kommuner kommer det i tillegg til innkjøpsavdelingen ressurser innen teknisk avdeling som innehar kompetanse på anskaffelsesregelverket. Disse er knyttet opp til arbeidet med tekniske spesifikasjoner for anbud på drift, vedlikehold og nybygg. Avdelingen gjør i slike tilfeller alt av innkjøpsteknisk arbeid selv, om det ikke settes ut til eksterne konsulentfirmaer.

Også i de store kommunene ser det ut til at ressurs situasjonen er noe mer anstrengt enn tidligere. I noen kommuner var det tidligere flere ansatte innkjøpere enn det en finner i dag. Ny

teknologi med data- og kommunikasjonsverktøy gjorde behovet for ressurser noe mindre, inntil loven om offentlige anskaffelser kom.

Samordnet innkjøp

Dett er ingen ny innovasjon innen innkjøpsverden. Fra langt tilbake i tiden oppstod det innkjøpskoalisjoner der en forsøkte å samle innkjøpermakt for å kunne utbalansere større nasjonale og internasjonale leverandører. Gjennom å slå seg sammen kunne en også dele på ressurser og kompetanse.

Utviklingen innen innkjøpsregelverket har nå gjort denne modellen enda mer aktuell. På grunn av de mangelfulle ressursene som mange små og store kommuner har på offentlige anskaffelser, har det blitt en dyd av nødvendighet å samarbeide over kommunegrensene. Arbeidsmessig er det liten forskjell mellom å gå ut på anbud på en rammeavtale for en eller flere kommuner.

Samarbeidet kan ha forskjellig karakter. Noen samordnende innkjøpsfunksjoner har ansvar for alle anskaffelser i samarbeidet; rammeavtaler, direktekjøp, anbudsarbeid, etc. Mens andre igjen kun samarbeider på rammeavtaler på vare- og tjenestekjøp. Felles for disse modellene er at de oftest er organisert i henhold til §28 b) i Kommuneloven. Dette er et administrativt vertskommunesamarbeid der en oftest har en større kommune som vertskap med sin kompetanse. Samarbeidet baserer seg på en avtale i henhold til kommunelovens §28 e), noe jeg kommer tilbake til senere. Modellen kan være nokså sårbar da flere kommuner er avhengig av kompetansen til enkeltpersoner. Noe som må anses som en stor risiko. Skulle denne personen slutte eller bli langvarig sykemeldt ville det skape problemer for de samarbeidende kommunene. For det er fortsatt et faktum at om en slår seg sammen for å utnytte ressurser, blir det ikke flere ressurser uansett.

I enkelte områder er det dannet egne organisasjoner for interkommunale innkjøpsamarbeid. Disse er opprettet i henhold til § 27 i Kommuneloven som interkommunale selskap (IKS). Oftest er det den største kommunen i samarbeidet, eller den med mest innkjøpsressurser, som står som vertskap for organisasjonen. Organisasjonen kan enten hente ressurser fra de deltakende kommunene, eller ansette selv.

Organisasjonsformen i henhold til kommuneloven er også med på å styre ansvarsfordelingen mellom deltakerne. Det er i dag flere geografiske områder som har inngått en form for samarbeid mellom to eller flere kommuner for samordnet innkjøp.

I tillegg er de fleste, om ikke alle fylkeskommuner leverandører av rammeavtaler for de kommuner som ønsker å delta. Dette er mer uforpliktende samarbeid der deltagelsen kan være noe mer ustabil i forhold til at kommunene inngår andre samarbeid. Deltagelsen på fylkesavtaler er også underlagt lokale vedtak i henhold til Kommunelovens § 28.

6. Drøfting og diskusjon

I dette kapittelet skal jeg drøfte teori og empiri opp mot den fremsatte problemstillingen. I hovedsak vil jeg først se på problemstillingen isolert deretter gå inn på kompetansebegrepet og til slutt diskutere organisasjon og ledelse.

6.1 Problemstilling

Hovedproblemstilling:

Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser?

Underproblemstilling:

Er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad en forventer?

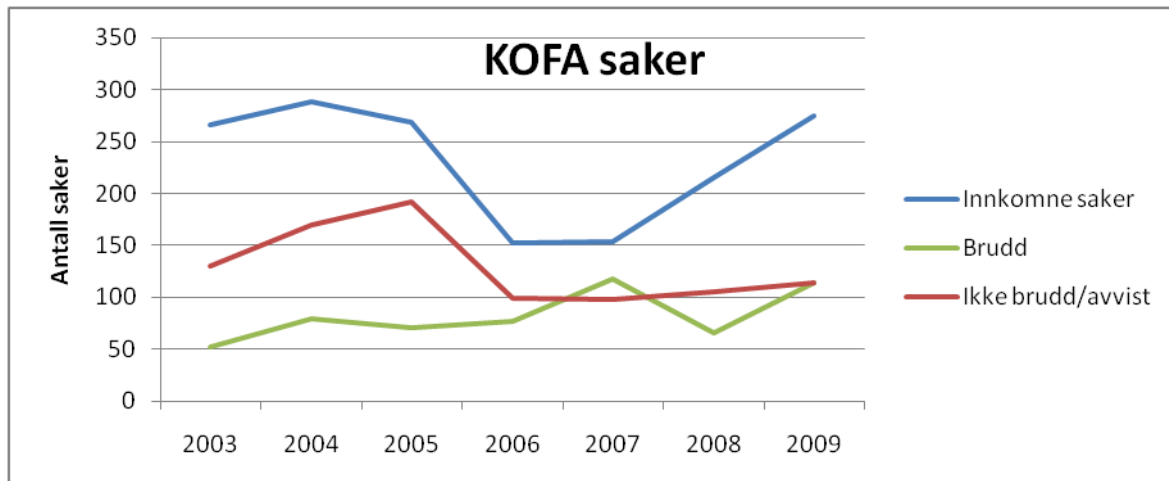
Gjennom media får en stadig påminning om de feil og mangler som finnes i offentlig forvaltning. Regelmessige oppslag om korrupsjonspåstander, mislighold, overskridelser i anskaffelses- og byggeprosjekter, KOFA dommer og store KOFA gebyrer. At anskaffelsesregelverket er en utfordring i det offentlige er helt på det rene, men å si noe om omfanget blir noe vanskeligere. Problemene kommer til uttrykk på forskjellige måter.

Det en først og kanskje enklest kan si noe om er manglende utlysning av kjøp og rammeavtaler. I forhold til vår problemstilling er vi her på et makronivå. Gjennom KOFA får en et innblikk i denne delen av problemstillingen. Selv om det nok er store mørketall må en kunne si at antallet saker i KOFA og typen saker er betegnende for denne delen av problemstillingen. Klagesakene er oftest knyttet til feil under saksbehandling av anskaffelser, enten rammeavtaler eller kjøp etter utlysning, eller klager på avtaler som er inngått uten forutgående utlysning (ulovlig direkteanskaffelse). Den siste typen feil blir stadig oftere innklagd og klagenemnda prioriterer nå behandlingen av slike saker. I disse sakene har nemnda anledning til å ilegge direkte gebyr for ulovlig direkte anskaffelse. Ett av de seneste tilfellene er en bot til Helse Stavanger for å ha unnlatt å lyse ut en avtale på behandlingshjelpemidler (Aftenposten 10.04.2010).

En ser også at det er en økning i antall klager på direkteanskaffelser og en nedgang i antall klager på feil i saksbehandling³¹. Figuren under viser den totale utviklingen i antall saker. Totalt antall innkomne saker har variert og var på nedgang til det ble åpnet for gebyrsaker i 2007.

³¹ Direktoratet for forvaltning og IKT, "Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene"

Gebysaker er der en har mistanke om ulovlig direkteanskaffelser. Den samme typen saker var også mulig å klage på tidligere, men ble ikke satt i en egen prioritert kø for behandling. Årsaken til at disse sakene ble skilt ut i egen behandling kan en vel tillegge at de ordinære sakene egentlig var saker som hadde vært ute på utlysning, men at det var en forsmådd leverandør som mente seg forbigått i utvelgesprosessen. En slik feil må en anse som mindre enn at en unnlater å lyse ut og/eller gjør ulovlige direkte anskaffelser.



Figur 5 KOFA saker behandlet (etter KOFA's egen statistikk)

Av figur 5 kan en se at utviklingen i saker som kommer inn til KOFA går mot flere saker som er direkte brudd på anskaffelsesregelverket. Type brudd og sammenheng kan være mangfoldig.³² Andelen avgjorte saker som er brudd går svakt opp, mens andelen saker som ikke er brudd, blir trukket eller avvist går markant ned. En kan si at det representerer en kvalitetsmessig forbedring på hvilke saker som klages inn. Dette kan vel tilskrives at leverandørsiden i disse årene har øket sin kompetanse, samtidig som rådgiversiden har fått større kunnskap gjennom flere grensesettende KOFA avgjørelser og ytterligere erfaringer fra EU-domstolen.

”Som følge av et mer kompleks regelverk er offentlige oppdragsgivere mer opptatt av juridisk trygghet fremfor å få mest mulig for pengene.”³³

Det neste som indikerer at det er manglende kompetanse på offentlige anskaffelser er manglende evne og vilje til å benytte allerede lovlig inngåtte rammeavtaler. Dette er problemstillingen på et mikronivå. Problemet er at de som setter i verk bestillinger ute i organisasjonene ikke har kunnskap om de rammeavtaler som organisasjonen må forholde seg til, eller ikke har vilje til å benytte seg av disse og velger annen leverandør. Problemet er at alle

³² Direktoratet for forvaltning og IKT, ”Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene”

³³ CEMR – Council of European Municipalities and Regions, Høring til Europaparlamentet, Doffin 1/2-2010

bestillinger utenom slike rammeavtaler er ulovlige direkte anskaffelser, samt brudd på vilkårene i den allerede inngåtte avtalen som kan være erstatningspliktig. Ved den lovlige inngåtte avtalen er det oftest stipulert et gitt volum av omsetning som skal danne grunnlaget for de priser som gis i anbudene. Ved at en har avtalelekkasjer som går ut over den valgte leverandøren vil en kunne stå i et erstatningsansvar om omfanget er slik at det går ut over leverandørens inntjening. Gjennom min arbeidskarriere har jeg opplevd organisasjoner, både de med vel utviklede interne bestillingsrutiner og de uten slike, som har hatt konkrete problemer med avtalelojalitet. I ett tilfelle var nesten 60 % av den totale omsetningen hos enkeltleverandører utenfor rammeavtaler. I denne organisasjonen var det manglende interne rutiner for kjøp og ingen oppfølging eller uttalte konsekvenser. I et annet tilfelle der organisasjonen hadde velutviklede rutiner og interne prosedyrer for bestilling var mer enn 50 % av omsetningen innen en enkelt varegruppe utenfor den inngåtte rammeavtalen. Problemet er ikke bare at en bryter loven ved å plassere ulovlige direktebestillinger, men en går glipp av store innsparinger. I det første tilfellet ville beregnet besparelse på å følge tilgjengelige rammeavtaler, samt inngå nye, være mellom 5 og 10 % av kjøpsvolumet (tilsvarende 6-7 millioner kroner). I det andre tilfellet ville bruk av kun den inngåtte rammeavtalen kunne representere en besparelse på mellom 400 – 800.000,- kr bare innenfor en enkelt varekategori.

Et tredje moment som avslører manglende kompetanse innen anskaffelsesreglementet er manglende konkurranse på anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Ofte får en slike signaler fra næringslivet som stiller spørsmål angående varer eller tjenester som er anskaffet uten at lokale aktører er forespurt om tilbud. Denne delen av problemstillingen ligger midt mellom de to foregående elementene. I enkelte tilfeller er det rekvirenter eller vanlige medarbeidere som utfører disse kjøpene, mens det burde vært innkjøpsfaglig kompetanse involvert i handelen.

I de tilfeller der en ser at organisasjonen fullstendig mangler rutiner og interne prosedyrer for offentlig handel, kan en stille spørsmål om dette er på grunn av mangel på kompetanse, ledelse eller ressurser. Det ene fører i mange tilfeller med seg det andre. Har en lite ressurser er kanskje ikke innkjøpskompetanse det først en rekrutterer, selv om en kan beregne netto økonomisk gevinst i å gjøre det. I spørsmålet om mangel på ledelse har forklaringskraft opp mot manglende etterfølgelse av anskaffelsesregelverket vil dette følge mye det samme sporet. Er ledelsen svak, stiller en lite interne krav, ser kanskje ikke problemstillingen og får dermed sjeldent endringer. Både kompetanse og ledelse vil jeg berøre senere i analysen.

Spørsmålet om mangel på kompetanse innenfor offentlige anskaffelser er tredelt. Kunnskap, holdninger og ferdigheter spiller hver sin rolle i det komplette kompetansebegrepet. Gjennom den videre analysen skal vi se på hvor og hvordan kunnskap og holdninger har sine arenaer og kan ha forklaringskraft i forhold til kompetansemangel. I tillegg skal vi se hvordan organisasjon og ledelse kan gi bidrag til forklaring på manglende etterlevelse av lovverket innen offentlige anskaffelser.

6.2 Kunnskaper innen offentlige anskaffelser

I utgangspunktet satte jeg en hypotese på hvordan kunnskap kunne representere en del av problemstillingen innenfor etterlevelsen av regelverket rundt offentlige anskaffelser.

I første rekke vil jeg se på det komplette bildet med hensyn til kompetanse. Ut fra KOFA sine avgjørelser er det vanskelig på si noe spesifikt om eventuell kompetansemangel. En del offentlige aktører får avgjørelser sagt mot seg, men andelen av saker innklaget er fortsatt lav. Selv i de sakene som blir dømt i mot kjøper kan en se at flere av disse ikke vitner om kompetansemangel innenfor regelverket. I enkelte tilfeller er det avgjort som brudd på anskaffelsesregelverket på grunn av små detaljer som er helt i grenseland i forhold til det kompetansekravet som kan stilles til en offentlig innkjøper. Andre saker er igjen nybrottsarbeid i KOFA regi, der til og med tung juridisk kompetanse avventer avgjørelsen i klagenemda før en uttaler seg. Disse sakene vitner heller ikke om mangel på kompetanse, derimot vil en kunne påstå det motsatte. Gjennom sin kompetanse har innkjøperen utfordret regelverket. Selv om den klagende leverandøren ser en klar sak i sin favør er utfallet ikke umiddelbart innlysende.

Ut fra den utførte spørreundersøkelsen kan en heller ikke si at kompetansen er totalt fraværende i de organisasjonene som ble spurt. Den er varierende i forhold til rolle og stilling, men ikke fraværende. Spørsmålet blir da heller om rett kompetanse er på rett sted og om kompetansen er tilstrekkelig.

Det er klart at kompetansekravet til ansatte som har innkjøpsansvar er større enn til personell som kun forestår bestillinger; rekvirentene. For ledelsen som er budsjetteiere er det også et spørsmål om hvor mye av budsjettet går til anskaffelser og hvor mye går til lønn. For eksempel har en sett at enkelte skoler påberoper seg at de kun har et minimum av innkjøpsaktivitet, til det viser seg at de bruker store ressurser på vikarbyråer for å hente inn lærervikarer under sykemeldinger. På tross av slike enkelttilfeller er nok skoleverket en av de kommunale etatene med lavest andel anskaffelser.

Undersøkelsen på kompetansen på offentlige anskaffelser i de utvalgte kommunene sier heller ikke noe direkte om hvordan kompetansen bør være, men en ser manglene og potensialet. Spørsmålet om hva kompetansekravet er, vil være avhengig av hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert og hvordan kompetansen er distribuert.

Er kunnskap distribuert i forhold til behov og krav?

Undersøkelsen hadde delvis form som en spørreundersøkelse og delvis som en kunnskapstest. Kunnskapsdelen av undersøkelsen var for å finne om de som hevdet at de hadde kunnskap innen anskaffelsesregelverket i virkeligheten hadde denne, nærmest som en realitetsorientering. Det er igjen viktig for å finne ut om kunnskap var tilstede og hvordan denne var distribuert. Av de spurte ba jeg om at de kategoriserte seg i grupper med tanke på kunnskap; god eller bedre kunnskap, noe kunnskap, lite eller ingen kunnskap og de som anså kunnskap innen anskaffelsesregelverket som uvesentlig i forhold til jobben. I tabell 14 er det listet opp hvordan den reelle kunnskapen er fordelt i forhold til egen vurdering. En kan se at egenvurderingen er korrekt i forholdet mellom gruppene, men at gruppen "god eller bedre kunnskap" ikke imponerer i kunnskapstesten. Dette tilsier at kunnskapen ikke er så høy som den burde være, og at kunnskapen kanskje ikke er så god som en selv tror den er. Det som er mest foruroligende er at snittet for de som er innkjøpsfaglige ansatte er så lavt. Som fagansvarlig for innkjøp i en organisasjon burde et representativt nivå være høyere enn de 59,4 % gruppen oppnådde. Gruppens egenvurdering av kunnskapen var også godt i overkant av det som viste seg som realitet.

Et annet foruroligende punkt er at gruppen som representerte en årlig omsetning på 500.000,- nok eller mer hadde så lavt oppnådd reell kunnskap som 48,7 %. En del av denne gruppen (48 %) representerer en årlig omsetning på over 2 millioner nok. Disse er i en kategori der kunnskap om mulighetene og begrensningene i anskaffelsesregelverket er svært viktig. Det er derfor et paradoks at bare 13 % av denne gruppen visste når en offentlig virksomhet fritt kan benytte konkurranse med forhandlinger. Dette er kanskje den prosedyren som minst blir utnyttet i det offentlige på grunn av manglende kunnskap. Gruppen med høy omsetning bestod for det meste av budsjetteiere (53 %) og minst av innkjøpere (innkjøpsfaglig ansatte 5 %).

Det at kunnskapskravet undervurderes av både dem som er satt til å forvalte det innkjøpsfaglige ansvaret og dem som representerer den høyeste omsetningen i organisasjonene er like foruroligende som at det virkelige kunnskapsnivået er lavt.

Kunnskapsnivået om regelverket hos rekvirentgruppen kommer i undersøkelsen frem som ganske lavt. Dette er ikke uventet og heller ikke noe faretegn i forhold til etterlevelsen av offentlige anskaffelser. Er innkjøpsfunksjonen organisert korrekt skal ikke rekvirenten behøve annen kunnskap enn den om de rammeavtaler som gjelder i organisasjonen og de rutiner og prosedyrer som gjelder for bestilling. Alt annet innkjøpsarbeid som krever større faglig kunnskap skal utføres av innkjøpsfaglige ansatte eller under veiledning av disse.

Alternativet er at en øker kompetansen på rekvirentnivået for å kunne ta flere innkjøpsoppgaver, noe som jeg behandler som et positivt tiltak under diskusjon angående organisasjon og ledelse i kapittel 6.3.

For budsjetteierne kan det være noe vanskeligere å fastslå hvilket kompetansekrav som bør stilles. I utgangspunktet er budsjetteiernes og ledelsens oppgave å sørge for forsvarlig drift i virksomheten gjennom å tilvise og prioritere ressurser og arbeidsoppgaver. I utgangspunktet så jeg for meg en klarere fordeling mellom de tre nivåene i organisasjonens innkjøpsarbeid. Blant annet trodde jeg at budsjetteierne kun tilviste budsjett og anviste i forbindelse med anskaffelser. Undersøkelsen viser at de fleste av budsjetteierne også har bestillerfunksjon (85 %) og hele 72 % har oppgitt at de har innkjøpsfaglig ansvar. Om en kun skulle forholde seg til gruppen som budsjettgiver ville kompetansekravet vært lavt. En ville da kun ha behov for en overfladisk kunnskap om regelverket slik at en kunne ta hensyn til dette i strategi og budsjettarbeid. Når så stor andel er involvert direkte i anskaffelser og påberoper seg innkjøpsfaglig ansvar, bør kompetansekravet være mye høyere.

Blant budsjetteierne omsetter 68 % for under 500.000,- nok per år. Undersøkelsen sier lite om hvilke anskaffelser det dreier seg om, men om lag 40 % av respondentene i denne gruppen kommer fra avdelinger som ikke har stor omsetning, slik som skoler og barnehager. Barnehager har en marginalt større omsetning av skaffevarer enn skoler. Dette tilsier at kravet til kompetanse nok ikke skal være høyt, men på den andre siden er det snakk om at 14 % av budsjetteiere omsetter for over 2 millioner nok per år. Kompetansekravet bør derfor i gruppen budsjetteiere settes i forhold til avdelingens omsetning og kompleksiteten i de anskaffelser som budsjetteres.

Ut fra analysen av de forskjellige gruppene kan en si at kunnskapsnivået er noe lavere enn en skulle forvente for innkjøpere og budsjetteiere. Samtidig som kunnskapen må økes for disse gruppene må de også ta på seg det organisatoriske innkjøpsansvaret slik at rekvirentnivået slipper et større kunnskapskrav. Dette må gjøres ved en strategisk organisering av innkjøpsfunksjonen, samt innføring av interne prosedyrer, rutiner, systemer og kontroller.

Er kunnskapen tilstrekkelig på de nivåer der det er behov for den?

For bestiller/rekvirentnivået er kunnskapen tilstrekkelig forutsatt at de organisatoriske rammene ligger til rette for at disse kun skal forholde seg til allerede inngåtte rammeavtaler, interne innkjøpsrutiner og eventuelle innkjøpsverktøy. I mange organisasjoner ser en at dette nivået påtar seg oppgaver som både ligger utenfor deres økonomiske fullmakter og innkjøpskompetanse. Det er derfor viktig at det utføres en slik innkjøpsledelse og fullmaktskontroll at alle kjøp over en viss verdi skal vurderes av en innkjøpsfaglig person. Det er foruroligende at 76 % av rekvirentene og 65 % av budsjetteierne ønsker mer kompetanse på kontakt med leverandører. Om en organiserer innkjøpsarbeidet korrekt er det innkjøpsavdelingen og de med innkjøpsfaglig kompetanse som skal forestå kontakt med leverandørene i forbindelse med anskaffelser. Kontakt med leverandører i denne sammenhengen er ikke knyttet til rammeavtaleleverandører, men nye leverandører for innhenting av tilbud og informasjon. Strategisk er det også viktig at organisasjonen fremstår med ett kontaktpunkt utad. Når flere skal ut i samme marked og innhente informasjon krever det at en er koordinert med hensyn til den informasjonen som gis ut. Prinsippene om at alle kjøp skal gjøres i konkurranse og likebehandling av leverandører er en side av saken, den andre er at en fort kan avsløre viktige strategiske trekk overfor leverandørsiden om en ikke er bevisst i kommunikasjonen. For små anskaffelser og bestillinger er det sjeldent behov for å ta kontakt for å få tilbud eller gjøre avklaringer. Ved større anskaffelser bør uansett en innkjøpsfaglig ansatt stå for kontakt for innhenting av tilbud og avklaringer. Min erfaring er at dokumentasjon av innkjøpsprosessene ofte undervurderes ute i offentlige organisasjoner.

Når en i spørreundersøkelsen ser på kunnskapsbehovet er det helt klart den innkjøpsfaglige gruppen stiller høyest. Denne gruppen angir at de behøver kunnskapsøkning innen de fleste områder innen anskaffelsesregelverket som var opplistet i undersøkelsen. Ut fra det faglige nivået som kreves for å ha innkjøpsfaglig ansvar er dette helt etter mine egne erfaringer. I tillegg til et løft for å komme opp på et akseptabelt kunnskapsnivå er det viktig at kunnskapen vedlikeholdes og jevnlig oppdateres. Som innkjøpsansvarlig vil en ha mange arbeidsoppgaver som ikke går direkte på lover og regelverk, men også på innkjøpsstrategier ved avtaleinngåelser, logistikkmessige utfordringer, etc. Det å være en offentlig organisasjons innkjøpsfaglige kompetansesenter er krevende.

I kommunene er min erfaring at innkjøpskompetansen er todelt. På den ene siden sitter en innkjøpsfaglig ansatt som utfører anbud på varer og tjenester, og på den andre en teknisk avdeling som utfører anbud på prosjekteringsoppdrag, entrepriser og vedlikeholdsoppgaver.

Min opplevelse er at det nærmest er vanntette skott mellom disse miljøene. Her har nok mange organisasjoner mye å hente ved å koordinere den kompetansen som allerede eksisterer. Det gjelder både hvem som skal inneha kjernekompetansen og hvordan er oppdaterer kunnskap internt i organisasjonene.

Det som er et godt poeng fra spørreundersøkelsen er at alle gruppene ville foretrukket å oppdatere sin kunnskap gjennom interne kurs med egne ressurser og intern kompetanse. Dette er en svært enkel og kostnadseffektiv måte å oppdatere kunnskap i en organisasjon. Det forutsetter på den annen side to viktige ting; at en har egne ressurser på offentlige anskaffelser og at ressursen innehar tilstrekkelig kunnskap. Innkjøpergruppen er også tilbøyelig til eksterne kurs for å oppdatere sin egen kunnskap. Disse ser vel at om en skal få påfyll av kompetanse må en ut og hente den utenfor organisasjonen. De er jo de som skal sitte med spisskompetanse på anskaffelser i sin organisasjon og ser vel at det ikke er noen andre internt som kan gi bidrag ut over den kompetansen de allerede besitter.

Når en krysser gruppenes behov for kunnskapsøkning med type ønsket opplæring, ser en at en konklusjon er at det innkjøpsfaglige nivået trenger eksternt påfyll for kompetanse innen anskaffelsesregelverket og innkjøp/logistikk. Mens rekvirentene og budsjetteierne trenger opplæring fra innkjøperne på interne rutiner, rammeavtaler, innkjøpsverktøy, etc. Gjennom å distribuere kunnskapen på en god måte i organisasjonen oppnår en ikke bare økt kunnskap, men får også mulighet til å spre gode holdninger til anskaffelsesregelverket, rutiner, prosedyrer og rammeavtaler.

I en brukerundersøkelse som ble utført i forbindelse med et innkjøpssystem var det stilt spørsmål om opplæringen var god nok. En av respondentene svarte at systemet var enkelt å bruke, men de trengte opplæring i hvorfor de skulle bruke det³⁴. Dette er kanskje essensen i det å få lojalitet til rutiner, prosedyrer og systemer, holdningene er viktigere enn den tekniske kunnskapen rundt disse.

Er kunnskap viktig i forhold til de oppgaven en har i innkjøpsorganisasjonen?

I undersøkelsen kom det frem at 85 % av budsjetteierne og innkjøperne anser kunnskap for å være viktig i forbindelse med anskaffelser mot 77 % av rekvirentene. Når det gjelder kunnskap om regelverket rundt offentlige anskaffelser svarer 92 % av innkjøperne, 78% av budsjetteierne og 70 % av rekvirentene at dette er viktig i forbindelse med kjøp i det offentlige. Innkjøperne er nok der de bør være angående holdning til kunnskapen. Når det gjelder de andre gruppene er

³⁴ Brukerundersøkelse SIIS 2010, Å jour Innkjøp, Prosjekt-service AS.

det nok et stykke å gå. Det som er viktig er at en anerkjenner at kunnskap er en forutsetning for å kunne gjennomføre kjøp i det offentlige. Har en kommet dit vet en at en enten må skaffe seg kunnskap eller få hjelp.

Et viktig moment er at når en har kunnskap om regelverket øker samtidig synet på viktigheten av kunnskap og ønsket om mer kunnskap (Figur 2). Ved å få innblikk i hvilke krav offentlige anskaffelser stiller ser en også at den kompetansen en selv sitter med er for liten til å kunne gjøre en god jobb. Innblikket gir også åpning for forståelse for kompleksiteten i innkjøpsarbeidet og de grunnleggende mekanismene som må fungere i organisasjonen og markedet en forholder seg til. Gjennom økt kunnskap ser en også at kunnskap om anskaffelsesregelverket blir viktigere i egen jobb (Figur 3), samt en økt ansett viktighet av organisatorisk kunnskap (Figur 4).

I et kulturelt ledelsesperspektiv vil underbyggingen av læring og personlig utvikling dermed kunne være en motor for endringer. Gjennom økt kompetanse og kunnskap om regelverket bidrar en i et kulturelt syn til at etterlevelse av regelverket blir mer aktuelt. Gjennom sosial konformitet vil teorien da være at en medarbeider ville ønske å følge regelverket ved indre motivasjon.

Er kunnskapen viktig i forhold å etterleve loven om offentlige anskaffelser?

Ved at kunnskap om anskaffelsesregelverket får økt interesse og ansett viktighet, øker en også holdningene til regelverket. Kunnskapen blir vel ikke verdsatt for så å bli tilsidesatt? For at dette skal unngås må kunnskapen, holdningene og ferdighetene; den totale kompetansen, organiseres inn i virksomheten. Det gjøres ved at rutiner og prosedyrer oppdateres i henhold til de krav som stiles, og at fullmakter og myndighet vurderes strengt. Alle kommunene som deltok i spørreundersøkelsen var i en eller annen fase av innføring av innkjøpsverktøy i virksomheten. Slike verktøy er også med på å organisere inn kompetanse. Blant annet har en kritisk gjennomgang av hvem som skal kunne benytte verktøyet opp mot de fullmakter som eksisterer, dernest fordrer verktøyet en gitt opplæring og til sist begrenser det rekvirentenes mulighet til å gå utenfor regelverket og de rammeavtaler som kommunen har. Verktøyet er dermed med på å senke kunnskapskravet til rekvirentene, men stiller desto større krav til budsjetteiere og innkjøpere. Budsjetteierne må ved innføringen av slike verktøy, eller rigide rutiner for innkjøp, anse at dette er en stor omstilling i organisasjonen. Det største problemet i slike prosesser er en kulturell motstand mot endring. Det betyr at prosessene må følges opp med informasjon, besluttsomhet og innsatsvilje.

Undersøkelsen viser at alle tre gruppene har lik oppslutning rundt det at regelverket er et godt verktøy for gjennomføring av anskaffelser. Når det gjelder interne rutiner ligger gruppene også her jevnt på 70 % oppslutning om at disse er ansett som gode. Kompetansen på offentlige anskaffelser innen avdelingen er som forventet høyest hos innkjøperne med 67 % oppslutning. Dette innebærer at selv innen den gruppen som har innkjøpsfaglig ansvar er ikke kunnskapen ansett god nok. For kompetansen på anskaffelsesregelverket innen organisasjonen er det kun 46 % av rekvirentene som anser denne for godt nok integrert, mot 58 % og 59 % hos innkjøperne og budsjetteierne. Det vil si at omtrent halvparten av anskaffelsesorganisasjonen mener innkjøpskompetansen ikke er godt nok integrert i virksomheten. Fra organisasjonsteorien kan en relatere dette mot et instrumentelt perspektiv innen ledelse. Det å organisere innkjøpskompetanse handler mer om aktiv ledelse enn kun styring av virksomheten. Kompetansebygging og kunnskapsledelse krever et mer kulturelt perspektiv som setter den menneskelige siden av organisasjonen i høysetet. Læring, utvikling og integrering vil være naturlige deler av en ledelsesfilosofi for å øke den totale kunnskapen i organisasjonen og sørge for at den blir organisert slik at den totale kompetansen er tilstrekkelig for å kunne etterleve anskaffelsesregelverket.

Kunnskap blir også viktig i forhold til det å endre holdninger og stimulere til økning av ferdigheter og evner. Innen holdningsteorien³⁵ er dette komplekse psykologiske mekanismer, men hovedpoenget er at en gjennom økning av kunnskapsnivået bidrar til informasjon som kan endre personers persepsjon i situasjoner og deres "forklaringer" på komplekse problemstillinger. Ved å åpne for nye muligheter gjennom fornyet kunnskap endres adferd. I sammenheng med etterfølgelse av lov om offentlige anskaffelser ser en at mer kunnskap innen området medfører to viktige ting; sterkere syn på viktigheten av denne kunnskapen og behovet for ytterligere kunnskap. Dette er sterke ansporinger til at kunnskap er viktig for etterlevelsen av anskaffelsesregelverket på mer enn en måte.

Er det holdninger og kulturell motstand mot det å etterleve loven om offentlige anskaffelser?

I spørreundersøkelsen kan det være vanskelig å plukke ut elementer som angir kulturell motstand mot regelverket direkte. Gjennom mine egne erfaringer har jeg opplevd en ganske omfattende kulturell motstand mot å ta i bruk rutiner, prosedyrer og systemer innen anskaffelser. Dette har utartet seg i forhold som å bestille varer fra "gammel" leverandør og ikke ny rammeavtaleleverandør, det å se bort fra rutiner for bestilling av varer og tjenester for å

³⁵ Willy Haukedal

få akkurat de produktene fra den leverandøren en ønsker, samt å unnlate å bruke tilrettelagte innkjøpssystemer. Forholdene har i disse tilfellene vært relatert til holdninger og ikke mangel på kunnskap eller evner/ferdigheter. Som nevnt tidligere har en også tall fra enkelte offentlige organisasjoner som viser store økonomiske avvik i forhold til det å handle utenfor avtaler og handle uten konkurranse. Holdningene som avspeiler seg i disse tilfellene er i de fleste tilfellene resultat av kulturell motstand mot endringer. Enten motstand mot å bytte avtaleleverandør; "de nye produktene er ikke gode nok". Eller motstand mot å følge rutiner; "det tar for mye tid". Eller motstand mot å ta i bruk elektronisk bestillingssystem; "funksjonaliteten er ikke god nok", "systemet er for vanskelig". Eksemplene kan etter min erfaring bli mange, og det bakenforliggende motivet er å skaffe seg organisasjonsmessig "slakk" og spillerom. I organisasjonsteorien fant en at offentlig organisasjoner har en normativt - moralsk ramme som viser sine verdier gjennom et perspektiv om et "moralsk fellesskap". Dette kan være med på å forklare et kulturelt mangfold som gir seg utslag i en kulturell motstand mot endringer. Mangfoldet kan være at en får gjøre som en ønsker, fellesskapet erstatter den individuelle ansvarsfølelsen og en fristilles moralsk sett fra den konformitet en skulle kunne forvente innen organisasjonen. Dette utarter seg i en avart av den økonomiske medarbeider der en ut fra egeninteresse motsetter seg endringer. En gjør det en er vant med å gjøre gjennom lang tid. Om det en gjør har vært rett eller ikke spiller mindre rolle, holdningene og handlingsmønstrene har fått sementere seg. En havner inn i uønskede mønster, oppskrifter og normer. Hele 33 % av de innkjøpsfaglige ansatte mente i spørreundersøkelsen at det ikke hadde noen konsekvenser å ikke følge interne innkjøpsrutiner. Denne gruppen har god kjennskap til både rutinene, om de benyttes i organisasjonen og hvilke konsekvenser som finnes. Her ser vi en klar forskjell til private organisasjoner med hensyn til ledelse og kontroll. Den beskyttelse offentlig ansatte har gjennom lov- og avtaleverk har nok i mange henseende medført en unnlattelse med tanke på å sette interne krav og ultimatum til å etterfølge interne rutiner. Min erfaring er, både fra private og offentlige virksomheter, at slik innhenting av "slakk" i organisasjonen krever en sterk, kunnskapsrik og kompetent ledelse. Erfaringen er at flere offentlige organisasjoner etter hvert setter ultimatum og økonomisk ansvarliggjør ansatte som ikke forholder seg til rammeavtaler eller internt fastsatte rutiner.

Innen organisasjonsteorien kan en da finne forklaringsstyrke på manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser gjennom myteperspektivet. Organiseringen og oppfølgingen av innkjøpsfaget kan være lidende under en ledelse som er mer opptatt av

omkringliggende forhold eller andre områder som krever fokus. Myteperspektivet forklarer dermed ledelsens eventuelle manglende holdninger til anskaffelsesregelverket.

Ressursmangel er også benyttet som en unnskyldning for ikke å følge regelverket. En erfaring jeg har er en kommune som vurderte kost- nytte verdien i å innføre nytt regime med kompetanseøkning, fullmaktskontroll og nytt innkjøpssystem, som så lav at de foretrakk å ta en kalkulert risiko ved å fortsette med ukontrollerte innkjøpsforhold og regelbrudd. Kostnaden med regimeendringen var kalkulert til å være ca. 5-10 % av den potensielle direkte besparelsen kommunen ville ha ved endringen. Beslutningen er ikke uten sidestykke og vitner om både holdnings- og ledelsesproblemer.

Ut fra det som er diskutert over kan en klart se at ett sett holdninger er med på å forklare mangel på etterlevelse av anskaffelsesregelverket på et mikronivå i organisasjonene. De samme holdningsproblemene kan være del av forklaringen på et makronivå, som berører anskaffelser som utlyses eller burde vært utlyst. På makronivået er det KOFA som er indikatoren på omfanget. Det er da sakene som rapporteres om ulovlig direkteanskaffelser som gir det klareste signalet om holdningsproblemer. De ordinære sakene der leverandører føler seg forbigått, eller urettferdig behandlet er mest sannsynlig resultat av dårlig innkjøpshåndverk (ferdigheter/evner) eller mangel på kunnskap. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i 2008 utarbeidet en rapport³⁶ om brudd på anskaffelsesregelverket på det jeg kaller et makronivå. Der ble det gjort en analyse av 50 KOFA saker der det var konstatert regelbrudd. Det var tre typer regelbrudd som skilte seg ut. Disse fordelte seg slik:

- Brudd på kravet om **forutberegnelighet** (23 av 50 saker)
- Brudd på kravet til **begrunnelse** (13 av 50 saker)
- Brudd på kravet til **likebehandling** (9 av 50 saker)

Bruddene skyldes i de fleste tilfeller momenter som går direkte på kunnskapsmangel og mangel på ferdigheter, men en del også direkte på holdninger. Dette gjelder spesielt sakene knyttet opp mot kravet om likebehandling, samt noen av sakene angående forutberegnelighet. Dette viser at holdninger også på et makronivå innen oppfølgingen av anskaffelsesregelverket spiller en rolle.

³⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT, "Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter - brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene", rapport utført av Firstventura AS, 2008.

Hva skal til for å få en endring mot større grad av etterlevelse av anskaffelsesregelverket?

Dette blir da det sentrale spørsmålet som en skulle hatt et klart og implementerbart svar på. I analysen har jeg vist at en på et makronivå mangler kunnskap og at det skorter på ferdigheter og holdninger for en god og rettferdig saksbehandling av anskaffelser. De sakene som en får opp på makronivået gjennom KOFA og rettssystemet har sitt utspring i mikronivået, internt i organisasjonene. Også gjennom kontroll og oppfølging på dette nivået ser en at mangel på kunnskap, ferdigheter og holdninger bidrar til brudd på anskaffelsesregelverket.

Kunnskap er vist gjennom diskusjon og teori å være en nøkkel til endring. I tillegg må organisasjon og ledelse være dedikert til oppgaven. Gjennom tilføring av kunnskap vil en kunne endre holdninger og ferdigheter.

6.3 Organisering av innkjøpsfunksjonen

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på om det er organisasjons- eller ledelsesmessige utfordringer som står i veien for etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser.

Innkjøpsfunksjonen er definert som den delen av organisasjonen utfører aktiviteter for å få skaffet de varer og tjenester som er nødvendige for den daglige driften. Denne er også kalt anskaffelsesfunksjonen. Aktiviteten er delt på tre grupper; budsjetteiere som tilviser midler og ressurser til anskaffelser, innkjøpere som står faglig ansvarlig for at de avtaler og kjøp som gjøres, samt rekvirentene som utfører de daglige bestillinger og kjøp.

I teorikapittelet er det presentert organisasjonsteoretiske modeller for de tre forskjellige gruppene. Disse modellene danner bakgrunnen for analysen rundt de organisasjonsmessige utfordringene som er definert i teorien og empirien i denne avhandlingen.

En interessant sammenheng funnet i spørreundersøkelsen er at respondentene selv mener å ha god kunnskap innen enkelte felt av anskaffelsesregelverket, for så å gi feil svar i kunnskapstesten innen de samme områdene. Dernest kommer ønsket om kunnskapsøkning innen de samme områdene en mente å ha god kompetanse. En skulle forvente at om en hadde svært gode kunnskaper innen et felt ville en ønske å styrke seg innen komplementære områder. Slik er det ikke, og den beste forklaringen på dette er at respondentene ikke har godt nok begrep om hvilke kunnskapskrav som egentlig stilles til de gruppene vi her har sett på. Dette kan også sees som et feilslag i organiseringen av innkjøpsfunksjonen. Hadde rollene vært

tilstrekkelig avklart ville hver enkelt hatt større kjennskap til hvilke krav en hadde å forholde seg til med hensyn til kunnskap.

I undersøkelsen var det mange av rekvirentene og budsjetteierne som krysset av for å ha innkjøpsfaglig ansvar. Også dette anser jeg for å være et utløp for feilslått organisering av innkjøpsfunksjonen. I en offentlig organisasjon er det kun et fåtall som egentlig har slikt faglig ansvar. De som innehar dette ansvaret skal være skikket til å være spesialist innen området ved å ha tilstrekkelig utdanning og kompetanse. Disse bør være ansatt eller utpekt spesifikt for å ivareta dette fagområdet. En del av budsjetteierne ser nok på dette ansvaret som en del av sitt totale lederansvar i avdelingen eller i organisasjonen, noe som blir feil i forhold til den spesialiserte kompetansen som kreves. Alternativet til å organisere det innkjøpsfaglige ansvaret på få er å distribuere det i virksomheten. Dette medfører et større kompetansebehov i hele organisasjonen.

Spørreundersøkelsen ble utført ut fra lister som organisasjonene selv oppga over personell som skulle ha ansvar innenfor anskaffelser, enten ved budsjett, rekvisisjonsfullmakt eller innkjøpsfaglige ansatte. Da svarene kom inn viste det seg at mer 10 % av de som svarte ikke hørte til i noen av disse gruppene. I tillegg kommer et antall tilsvarende ca. 12 % av de som svarte, som ikke svarte på grunn av at de ikke hørte til gruppene, hadde sluttet, eller hadde feil e-post adresse. Det vil si at 10-15 % av de som kommunene mente hørte til i anskaffelsesorganisasjonen, faktisk ikke gjorde det. Dette er igjen et signal om at innkjøpsfunksjonen ikke er godt nok organisert inn i virksomheten. Det mangler oppdatert kunnskap og oversikt over hvem som har fullmakt og er del av innkjøpsfunksjonen.

Disse tre ovenstående momentene tilsier at:

- Innkjøpsfunksjonen er ikke klart definert i organisasjonen
- Innkjøpsfunksjonen er ikke godt nok organisert
- Kravene til kunnskap innen innkjøpsorganisasjonen er ikke avklart

Dette er elementer som kan være med på å gi forklaring på hvorfor etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ikke er som forventet. Ser en dette opp mot organisasjonsteorien underbygges dette av teorien om den administrative medarbeider som handler innenfor sine strukturelle rammer. Det er ikke opp til medarbeideren å avklare krav og roller knyttet til sin stilling, og han har da heller ikke kunnskap om alternativer eller konsekvenser for sin funksjon.

De organisasjonsmessige ledelsesfaktorene som mangler er informasjon, oppfølging og kontroll.

Innen offentlig forvaltning har det gjennom de siste 20-30 år blitt et stadig større fokus på effektiv ressursbruk. Det er satt frem innsparingskrav, resultatkrav og krav om nedbemanning for å oppnå en mer ressurseffektiv forvaltning. Bakgrunnen for denne reformen var en stadig økende offentlig sektor. "New public management"³⁷ vokste frem som den ledende teorien innen offentlig økonomistyring, basert på en mer næringsøkonomisk tenkemåte. Hver aktivitet innen det offentlige hadde en økonomisk verdi som en kunne velge å gjøre selv i egenregi eller sette ut til private næringsaktører. Internt skulle aktiviteter mellom avdelinger ses på som økonomiske overføringer, og budsjett og regnskap skulle gjenspeile dette. Hver enhet og avdeling blir sett på som egne resultatenheter i denne teorien.

Innkjøp har vært et naturlig fokus for økonomistyring da en betydelig del av forvaltningen er knyttet til kjøp av varer og tjenester. Ofte ser en at en ved økonomisk vanskelige tider blir det innført begrensninger i innkjøp og i noen tilfeller innkjøpstopp. Dette har en umiddelbar effekt på likviditet og økonomi, mens en på lang sikt kanskje taper på det. Utskifting av tilårskomet materiell blir utsatt og medfører større vedlikeholdskostnader. Den daglige driften må omprioriteres på grunn av at en ikke får gjennomført oppgaver eller prosjekter som er avhengig av innkjøpte innsatsfaktorer. Planlagte og budsjetterte investeringer utsettes med følge at en kan oppleve både prisstigning og at en går glipp av interne effektiviseringsgevinster. Mange snakker i slike tilfeller om å spare seg til fant.

I større grad enn tidligere ser en nå også på hvordan en gjør innkjøp og ikke minst hvorfor. En gjør analyser over interne behov og hvordan disse på best mulig grad skal dekkes gjennom kontrahering, egeninnsats eller en blanding av disse. I mange tilfeller er omorganisering av innkjøp og fullmaktsstrukturer en aktivitet med stort innsparingspotensial. Min erfaring med innføring av elektroniske innkjøpssystemer tilsier at det meste av besparelsen ligger i prosessen rundt selve systemet. Systemet er et verktøy for å gjøre gitte oppgaver. Innføringen av slike systemer fordrer at organisasjonen får oversikt og gjør en kritisk gjennomgang på hvem som har bestillingsfullmakt i organisasjonen. Deretter sørger en for at disse blir ansvarliggjort i forhold til den rollen de har i organisasjonen. Gjennom disse tiltakene har en allerede spart inn investeringen i omlegging av innkjøp.

Det er på det rene at slike omstillinger kan skape en del støy og uro i organisasjonen. Det å ta en

³⁷ Rune J. Sørensen, "En effektiv offentlig sektor, organisering, styring og ledelse i stat og kommune"

innkjøpsfullmakt fra en medarbeider vil for enkelte kunne fortone seg som en frarøvelse av makt og myndighet i henhold til undersøkelsen.

Rekvirenten

Som undersøkelsen viser er kunnskapsnivået i innkjøpsfunksjonen lavest hos rekvirentene når det gjelder anskaffelsesregelverket. Som nevnt vil dette ikke ha noen innvirkning på etterlevelsen av regelverket om en har en godt organisert innkjøpsfunksjon. Dette innebærer at rekvirenten kun er det utførende leddet med hensyn til bestilling av varer og tjenester. Gjennom systemer, rutiner og kunnskap skal sjansen for å gjøre feil i forhold til lovverket være minimal. Fullmakter må være tydelige og oppfølgingen av disse må være organisert inn i de interne rutinene for kjøp, anvisning og attestering. Det er viktig at rekvirentrollen blir et definert ledd i organisasjonen, slik at det er klart for andre hvem som har fullmakt og innen hvilke rammer. Som spørreundersøkelsen også avslører er det ofte små anskaffelser det er snakk om for rekvirentene, se tabell 5 og vedlegg 3.

Begrensningen i rekvirentenes mulighet til å gjøre direkteanskaffelser må oppveies av tilførte ressurser på innkjøpersiden, eller så må rekvirentrollen løftes kompetansemessig for å kunne ivareta slike kjøp selv. Valg av organisering må her vurderes ut fra tilgjengelig ressurser og virksomhetens struktur og behov. Uansett organisering må dette følges opp med opplæring og tilrettelegging. I forhold til organisasjonsteorien vil en utvidelse av fullmakt, kompetanseøkning og medfølgende høyere krav til stillingen være et statusløft og ha god motivasjonseffekt. Dette vil også gi høyere insentiv til å følge de rutiner og avtaler som er gjeldende.

Gjennom bedre styring av fullmakter, samt tilførsel av kompetanse vil organisering av rekvirentrollen kunne bidra til en høyere etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Innkjøperen

Min erfaring er at innkjøpsfunksjonen i mange offentlige organisasjoner har en nedarvet posisjon. Selve arbeidssituasjonen for en offentlig innkjøper var i tidligere tider noe annerledes enn det en ser i dag. Det er først i de siste 16 årene at vi har fått et regelverk som binder en offentlig innkjøper juridisk opp i prosedyrer og fastlagte rutiner. Innføringen av lov om offentlige anskaffelser har medført et større dokumentasjonskrav til de samme arbeidsoppgavene som var tidligere. I tillegg er de fastlagte prosedyrene i anskaffelsesregelverket kompliserte og arbeidskrevende. Det økende kravet til økonomisk effektivitet har også medført at det som tidligere ble utført av eget mannskap nå er privatisert

og satt ut på anbud. Mindre arbeid i egenregi for drift, vedlikehold og nybygging, og mer arbeid for innkjøpere med kravspesifikasjoner, anbud og kontrakter. I lys av dette kan en se at innkjøpsfunksjonen flere steder har en nedarvet posisjon. Med samme ressurs som tidligere skal en takle en større oppgave. Etter hvert som kravet til stillingen har økt, har ikke personressursene økt i samme takt. Erfaringsvis er ressursene innenfor det innkjøpsfaglige feltet begrenset i offentlige organisasjoner. En er derfor nødt til å se på muligheten for en organisering slik at innkjøperne kan konsentrere seg om de oppgavene som forutsetter et høyt faglig nivå. Implikasjonen av dette er at rekvirentene må ta på seg noen av de enklere oppgavene som er tillagt innkjøperne. Alternativet er å tilføre mer ressurser på innkjøpersiden for å ta unna også enklere direktekjøp. Uansett må effekten være at det innkjøpsfaglige nivået får prioritere de faglig viktige oppgavene som anbud og strategiarbeid i forhold til anskaffelser og rammeavtaler. I tillegg må kompetansen generelt heves på innkjøpernivået slik at er i stand til å utføre til dels kompliserte anbud på en tilfredsstillende måte, samt kunne gi råd til den øvrige organisasjonen innen fagområdet. Dette er elementer som vil være med på å styrke etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.

Ved en bedre organisering av innkjøpsfunksjonen, samt tilførsel av ressurser, vil en kunne oppnå en mer profesjonell innkjøpsorganisasjon og sikre bedre etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser.

Innkjøpsavdelingen

I kommunene gjennomføres det en blanding av kjøp på rammeavtaler, direkteanskaffelser og anbud. Ofte går det større anbud gjennom teknisk avdeling på bygg og anlegg. De andre bestillinger av varer og tjenester blir som nevnt ivaretatt av rekvirenter ute i organisasjonen. Innkjøperen står for nye avtaler, oppfølging og opplæring i interne rutiner og prosedyrer, oppfølging av kjøpsmønstre og evaluering av rammeavtaler i bruk.

Teknisk avdeling i en kommune har en stor del av sin virksomhet knyttet ut mot eksterne aktører og leverandører, både på teknisk drift, vedlikehold og nybygg. Disse har dermed et sterkt behov for resident kompetanse på anskaffelsesregelverket. I de fleste tilfeller benytter avdelingen seg av ekstern kompetanse ved større anbudsarbeider der innkjøpsarbeidet blir del av en teknisk konsulenttjeneste. En kan fortsatt se at det ikke er stor kultur for samarbeid mellom teknisk avdeling og innkjøp i kommunene. Her har en nok en del å hente, både kunnskapsmessig, men også i å få dannet interne fagmiljøer.

Svakheten i å organisere innkjøpsfunksjonen inn i en innkjøpsavdeling er at en da plasseres i en støtteavdeling som ikke har direkte overordnet myndighet til de avdelingene som gjerne utfører det praktiske innkjøpsarbeidet. Dette gjør det vanskeligere å påvirke det operative miljøet til å følge retningslinjer, pålegg, rutiner og prosedyrer. En er da avhengig av overordnet ledelses oppmerksomhet, samt evne og mulighet til å iverksette og støtte nødvendige tiltak.

Det er derfor viktig at innkjøpsorganisasjonen får den makt og myndighet som er nødvendig for å kunne ivareta de oppgaver som må til for å få en virksomhet som følger anskaffelsesregelverket.

Innkjøps samarbeid

I Salten er det opprettet et interkommunalt innkjøps samarbeid (Saltens Interkommunale Innkjøps samarbeid = SIIS). Her samarbeider 8 kommuner med Bodø kommune som vertskommune med en innkjøpsavdeling med 4 stillinger. Bodø kommune er koordinator i samarbeidet og står for det meste av innkjøpstekniske arbeidet. Her sørger en for lokale innspill til pågående anbudsrunder. Samarbeidet har felles inngåtte rammeavtaler og felles innkjøpsverktøy. I de andre kommunene er det opprettet koordinatører som er bindeleddet inn i innkjøps samarbeidet. I tillegg kommer det anbudsarbeidet som hver enkelt kommune har i forbindelse med teknisk drift, bygg og anlegg.

Det finnes også en del motstand mot den type organisering der en setter ut sentrale funksjoner til interkommunale samarbeid eller organisasjoner. Argumentene er at en kommer lengre unna kommunens mulighet til å påvirke og dermed fjerner seg fra demokrati og velgernes mulighet til å styre. Et annet argument er at saksbehandlingen flyttes lengre unna den politiske styringen og dermed svekker politikernes mulighet til å prioritere i sitt brede totalansvar for kommunens drift. Motargumentene er blant annet at innkjøpsarbeid er, og skal være, uten knytning til verken politiske eller demokratiske prosesser. Regelverket for offentlige anskaffelser åpner ikke for dette.

Kritikerne kan ha rett på et punkt, om en ikke har kontakt med ekspertisen vil en i kommunens politiske saksbehandling kunne gjøre feil som går direkte på loven om offentlige anskaffelser. Det finnes flere eksempler på kommunestyre som har behandlet valg av leverandører til store prosjekter langt utenfor rammene i anskaffelsesregelverket.

Det finnes også motsetninger i det å sammenslå kommuner i et interkommunalt innkjøps samarbeid. At kommunene ønsker å styre innkjøpsarbeidet selv er nok grunnleggende,

men denne selvstendighetstanken er også en motivasjon mot sammenslåing og samarbeid. Mange ser at det å slå sammen små kommuner i større enheter er en uunngåelig dyd av nødvendighet for å kunne utnytte ressurser og kompetanse på best mulig måte. I "En effektiv offentlig sektor"³⁸ påpeker en to motsetninger; gjennom interkommunalt samarbeid prioriterer en å opprettholde en liten kommune. Staten kompenserer så for merkostnaden ved å drive en liten kommune og insentivet for en sammenslåing er dermed borte. Slik er interkommunale samarbeid med på å stagge den politiske viljen til å slå sammen kommuner. En kan snu på flisa og si at gjennom interkommunale innkjøpsamarbeid har en mulighet til fortsatt å beholde småkommunene, samtidig som en utnytter stordriftsfordeler og innkjøpsmakt.

Problemet som mange kommuner kan ha i dag er at de er tilknyttet innkjøpsamarbeid, eller felles innkjøpsavtaler uten vedtak i kommunestyret i henhold til Kommunelovens § 27 eller har inngått avtale om vertskommunesamarbeid i henhold til § 28 e) i samme lov. Dermed vil alle anskaffelser i samarbeidet og gjennom de inngåtte avtaler være i strid med anskaffelsesregelverket og vil kunne anses som ulovlige direkteanskaffelser.

I den grad det er mulig bør mindre kommuner og organisasjoner søke samarbeid med en eller flere andre for å nyttiggjøre felles ressurser og kompetanse på en bedre måte. En må sørge for at slikt samarbeid har den nødvendige godkjenning og fullmakt fra deltakerkommunene.

Ledelseelementet

Det som er klare utfordringer for ledelsen i forbindelse med offentlige anskaffelser er at en som oftest har begrenset med ressurser til rådighet. Selv om ansettelse av en eller flere innkjøpere ville være en investering med tanke på besparelser og frigitte ressurser ellers i organisasjonen, er slike beregninger kompliserte og den bevilgende siden av organisasjonen forventer en raskere effekt av eventuelle tiltak. I tillegg er det vanskelig å rekruttere denne type kompetanse. Det er på den andre siden på det rene at feil i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser har store økonomiske konsekvenser.

Gjennom teoribidraget ser en hvordan offentlige organisasjoner har sine karakteristikk. Sett fra et innkjøpsperspektiv er ikke forholdene optimale for å implementere gode innkjøpspolicyer. Ledelses- og styringselementet er for hierarkisk oppbygd. Dette medfører i mange tilfeller for stor avstand mellom det strategiske ledelseelementet på toppen og det utførende leddet i det operative miljøet. Det å snu en organisasjon til å etterleve loven om

³⁸ Rune J. Sørensen "En effektiv offentlig sektor"

offentlige anskaffelser har som tidligere påpekt innhold som kan karakteriseres som betydningsfulle situasjoner som kan fremkalle reaksjoner hos deltakerne. Den praktiske implikasjonen av en slik omorganisering er blant annet innskrenking av enkeltmenneskers mulighet til å gjøre innkjøp på vegne av arbeidsgiver gjennom en gjennomtenkt fullmaktsstruktur og oppfølging av denne. Omleggingen krever også en mer planmessig tilnærming til den daglige driften for å kunne skaffe til veie de nødvendige innsatsfaktorene gjennom innkjøp. Dette fører igjen med seg en skarp gjennomgang av de behov for varer og tjenester som finnes i organisasjonen. For å sikre dokumentasjon kan en endring av innkjøpspolicy eller innkjøpspraksis også være innføringen av innkjøpssystemer eller skriftlige prosedyrer og rutinebeskrivelser for innkjøp. Alle disse elementene har i seg momenter som tilsier at slike omlegginger egentlig er en organisasjonsmessig omorganisering. Min erfaring er at ledelsen i slike tilfeller tar for lett på oppgaven og gir for lite fokus og støtte i slike omlegginger som egentlig krever et høyt personell- og ressursfokus. Intern motstand vil uansett dukke opp og viktigheten av å ha et planmessig og strategisk forhold til gjennomføringen omleggingen vil uansett synes klar. Ett av hovedelementene bak det å etterleve loven om offentlige anskaffelser blir dermed er en sterk ledelse som har idighet, gjennomføringsevne og en dyktig organisasjon å styre. Hvor dyktig organisasjonen bør være har jeg uttalt meg om tidligere i avhandlingen. Ledelsesutfordringen i slike omlegginger er først og fremst fra intern kulturell motstand. Det kan i mange tilfeller komme frem praktiske og håndfaste argumenter for ikke å gjennomføre endringen, men de fleste av disse tilfellene er det etter min erfaring kulturelt betinget. Ved innføringen av et innkjøpssystem i en offentlig organisasjon ble det gjennomført en brukerundersøkelse for å bidra til implementeringen av systemet. I tillegg til å spørre om hvem som hadde prøvd systemet, eller tatt systemet i bruk, ble det spurt om hvorfor det ikke ble brukt. Blant en stor del av de som ikke hadde prøvd systemet ble manglende funksjonalitet i programvaren angitt som grunn for ikke å bruke det. Sannheten var at systemet var funksjonelt godt nok for denne gruppen brukere, og at de ikke kunne ha noen formening om systemet når de ikke hadde logget på og sett det i bruk! Slik motstand mot innføring av nye systemer er dermed kulturelt betinget. Noen har hørt at noen ikke var helt fornøyd og dermed har man en "snakkis" ved kaffemaskinen og i lunsjpausen. I andre organisasjoner har en redusert den kulturelle innsigelsen ved en sterk ledelsesinvolvering slik at de berørte vet at de ikke har noen andre alternativer enn å ta i bruk det systemet som er valgt, eller de rutinene som er bestemt.

Det er på det rene at mangel på ressurser vil være en årsak til at innkjøpsorganisasjonen ikke er tilstrekkelig bemannet for oppgaven. Bakgrunnen for dette kan være tidligere tiders organisering og ressurstildeling til innkjøpsfunksjonen. Før var innkjøp en mindre ressurskrevende aktivitet, både på grunn av at en hadde et svakt regelverk å forholde seg til og dermed kunne utnytte sin kjøpermakt på en enklere måte. Nye krav til innkjøpsfunksjonen har ikke medført vesentlig mer ressurser eller endret organisering. Dermed har en arvet en organisasjonsmessig underbudsjettetert funksjon og tilført mer arbeidskrevende prosedyrer og regelverk. I små kommuner er det fortsatt slik at en har en del av en stilling til å følge opp og utføre det meste av innkjøp. I tillegg har en fått et dokumentasjonskrav og prosedyrekrav som gjør arbeidet mer krevende. Tidligere hadde en utstrakt bruk av arbeid og tjenester i egenregi i kommunene. På grunn av effektivitetsforbedrende tiltak, privatisering og konkurranseutsetting av oppdrag, leier en nå inn flere tjenester. Dette medfører ytterligere press på innkjøpsfunksjonen. Eksempler på tjenester som nå er satt utenfor egenregi er brøyting på vinteren, renhold, drift av vann og avløp, samt veivedlikehold. En skal derfor ikke undervurdere viktigheten av ressursmangel i offentlige organisasjoner, men det er på det rene at investering i innkjøpskompetanse også gir svært god avkastning.

I de fleste offentlige organisasjoner er fullmaktene for å kunne gjøre bestillinger alt for distribuert. Det vil si at for mange har mulighet til å binde opp organisasjonen økonomisk. Dette bringer en del utfordringer med seg. De som skal ha fullmakt må ha en viss kompetanse på innkjøp for å kunne ivareta sitt ansvar. Det gjelder kunnskap om LOA/FOA, egne budsjetter, inngåtte rammeavtaler, etc. For en enkelt rekvirent i en avdeling i en kommune som bestiller medisinsk forbruksutstyr vil kunnskapskravet til LOA/FOA være begrenset til "kjennskap til", mens egne budsjetter og avtaleleverandører bør være obligatorisk kunnskap. Når det gjelder ferdigheter vil dette være knyttet til evnen til å følge de rutiner og prosedyrer som skal følges i innkjøpsarbeidet. De rette holdningene en bør besitte som rekvirent er; økonomisk lojalitet til arbeidsgiver og lojalitet til avtaleverket.

Når for mange får mulighet til å binde organisasjonen økonomisk blir situasjonen uholdbar. Det ble sagt at i det gamle Vegvesenet kunne hvem som helst med arbeidsklær med deres logo på, gå inn i en butikk, ta ut varer og få faktura sendt. En helt klart uholdbar situasjon for organisasjonen, da dette åpnet for misbruk ikke bare fra egne ansatte, men også fra utenforstående. Et strammere regime internt, samt oppdraende virkning på næringslivet har etter hvert fått situasjonen under kontroll. Mesta AS, som er en privatisering av Vegvesenets produksjonsavdeling, opplevde mye intern uro da de tok grep om fullmaksstrukturen i

selskapet. Fullmaktene ble konsentrert til budsjettansvarlige i organisasjonen og den enkeltes arbeidstakers mulighet til å småhandle ble begrenset. Omleggingen tjente flere formål; det ene er å få kontroll med de økonomiske disposisjonene, et annet er å effektivisere innkjøpene ved å kreve planlegging. Det var ikke lenger like enkelt å kjøre på butikk for å skaffe det de manglet til arbeidsoppdraget, en måtte ha planlagt innkjøpet på forhånd og fått fullmakt eller rekvisisjon fra budsjettansvarlig. I så måte medførte også omleggingen at en ikke sløste med produktiv tid på å gjøre innkjøp, noe som er en inntjening i seg selv. Tidligere var det ikke uvanlig at en eller flere brukte bil og arbeidstid på å kjøre til en butikk for å skaffe enkelt, men nødvendig utstyr. Normalt rimelig utstyr hadde dermed en innkjøpskostnad som overgikk varekostnaden mangfoldig.

For at en skal kunne oppnå en større etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser er en nødt til å innse at ressurser må brukes på det operative planet i organisasjonene for en styrking av kunnskapen om anskaffelsesregelverket. I tillegg må en på det strategiske planet styrke kunnskapen til et nivå som gir innsikt i problematikken. I tillegg til å få en forståelse for hva som i praksis bør gjøres må en innse at store endringer i innkjøpsorganisasjonen må planlegges og gjennomføres som en omorganisering.

6.4 Økonomisk teori og offentlige anskaffelser

I dette kapittelet skal jeg drøfte økonomisk teori og om denne kan ha forklaringskraft opp mot mangel på etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser.

Auksjonsteori og anbudsteori

Det offentliges krav om konkurranse i alle kjøp gjør anbudsmodellen til en mye brukt anskaffelsesform. Effekten av å spørre flere leverandører har en klart positiv effekt på kostnadsnivået gjennom at en får lavere priser jo flere en spør.³⁹ Dette fordrer at markedet fungerer ved flere tilbydere og en symmetrisk informasjonsprofil.

I forhold til offentlige anskaffelser er det mange innkjøpere som ikke under noen omstendigheter avslører pris til noen av tilbyderne i en anbudskonkurranse. Dette fordi en vet at informasjonen er svært viktig for prisingsstrategier hos tilbyderne. Det eneste vinneren trenger å vite er at den hadde lavest pris eller lavest evaluerte kostnad. Taperen trenger bare å vite hvilken poengmessig effekt prisen hadde. Dermed får vinneren ingen informasjon om profittpotensialet ved å justere prisen opp ved neste anbudsrunde. Taperen vet da bare at han må redusere sine kostnader, ikke hvor mye. Om han greier å komme under vinneren av konkurransen vet han fortsatt ikke eksakt hvor stor margin han har å gå på. Gjennom utnyttelsen av informasjonselementet styrer en spillet og kan ta ut marginene i markedet som lavere innkjøpspris. Dette fordrer at informasjonen om priselementet i konkurransen tilsløres slik at prisnivået til de forskjellige aktørene ikke kan utledes matematisk. Dette kan oppnås ved å unngå lineær poenggiving på evalueringskriteriet pris.

En av bakdelene med anbudsprinsippet i offentlig anskaffelse er at kjøpshandlingen blir langtrukket. Det er også en arbeidskrevende prosedyre da en må produsere spesifikasjoner og konkurransegrunnlag. Kjøpet må så lyses ut før tilbud kan mottas og evalueres. Enkelte mener at den omstendelige prosessen innvirker negativt på resultatet, og at en blir veldig avhengig av kvaliteten på de konkurransegrunnlag som sendes ut. Innvendingen er også at en gjør seg svært avhengig av konkurranse, som i mange tilfeller ikke eksisterer. Direkte kan arbeidsomfanget og kompleksiteten i en anbudsprosess være medvirkende årsak til manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Et annet moment er at anbudsprosedyren står i veien for en annen prosedyre som i mange tilfeller kan gi større effekt på både oppnådd pris og kvalitet. Konkurranse med forhandlinger er

³⁹ Gomex-Lobo og Szymanski (2001)

en prosedyre som etter min erfaring blir alt for lite benyttet. Regelverket åpner for at denne prosedyren kan brukes i anskaffelser under terskelverdi og noen andre tilfeller, blant annet om det ikke er oppnådd tilstrekkelig konkurranse eller om prisnivået er for høyt i forhold til det en skulle kunne forvente. For små og mellomstore kommuner er det mange anskaffelser som faller under dette. Det å ikke benytte seg av den mulighetene en slik prosedyre gir er ikke brudd på regelverket, men det er ikke i henhold til grunntanken bak loven om offentlige anskaffelser, .

Næringsteori

Offentlige kjøpere forholder seg til et mer eller mindre fungerende marked. Informasjon om markedet er et av de elementene det offentlige kan bli bedre på å hente inn. Min erfaring er at dette er en av de oppgavene som nedprioriteres i en innkjøpers hektisk hverdag. Når et innkjøpsbehov oppstår brukes det mye ressurser på å finne de rette aktørene. Og aktørene bruker mye ressurser på å finne de aktuelle kjøperne. God kontakt med markedet kan være nøkkelen for å oppnå gode kjøp. I en organisasjon er det oftest en budsjettfører som tilviser midler, men det er en annen som forestår kjøpet. Selve kjøpsbeslutningen er ofte skjult eller delt mellom de involverte i kjøpsorganisasjonen. I mange tilfeller er beslutningen en forhandlet løsning ut fra de krav og preferanser som er satt mellom flere aktører internt. Allerede før selve kjøpshandlingen er rammene for valg av leverandør satt gjennom kvalifikasjonskriterier, utvelgelseskriterier og reglene for anskaffelsen. En kan også oppleve at en allerede i planleggingen og budsjetteringen begynner å sirkle seg inn mot en gitt aktør.

Informasjonselementet er da sammen med innkjøpskompetansen viktig for ikke ende ut med mindre kostnadseffektive løsninger, eller kvalitativt dårlige produkter. Det strategiske arbeidet rundt planlegging av kjøp er derfor viktig og baserer seg på god markedsinformasjon.

Planleggingen skal så ende ut i konkurransegrunnlaget som er en internt omforent spesifisering på anskaffelsen.

Informasjon om markedet er for alle aktørene en nødvendighet for å kunne legge sine strategier. I mange tilfeller er det gunstig for kjøper at denne informasjonen flyter fritt, da det kan føre til nedjusteringer i pris, økning av kvalitet, justering av produksjonskapasitet for å dekke økt etterspørsel. Alt for å forbedre sin konkurranseevne.

På den annen side kan informasjonsflyten medføre at aktørene gjør nedjusteringer i produktkvalitet for å oppnå konkurrentenes prisnivå, at aktørene priser sine produkter taktisk opp mot konkurrentene eller at det oppnås et stilletende samarbeid om et etablert prisnivå. Alt for å redusere konkurransen.

Næringsteorien baserer seg på at markedsinformasjonen er distribuert tilstrekkelig til at aktørene kan dra nytte av denne for å oppnå konkurransemessige fordeler eller eliminere konkurransen fra andre aktører. I forhold til offentlige anskaffelser er det dermed en motsetning mellom det offentlige sitt behov for et godt fungerende marked og markedsaktørenes streben etter reduksjon av konkurranseelementet.

Innkjøpere i det offentlige bør derfor legge vekt på markedsarbeidet innenfor bransjene for sine produkter og tjenester. Det er viktig å holde rede på hvilke aktører som er i markedet, hvem som er nykommere og hvordan eierforholdene i bransjen er. Ofte ser en at store aktører kjøper opp mindre selskap for å styrke sin portefølje, oppnå stordriftsfordeler og konsolidere markedet. Effekten er uansett at konkurransen blir mindre og markedsmakten forskyver seg over på de store selgerne.

Kretsløpsøkonomi

Teorien om kretsløpsøkonomi gir en annen innfallsvinkel til offentlig handel. Denne underbygger de krav til hensyn som settes til samfunnsmessig og menneskelig nytte av de anskaffelser som gjøres.

Utfordringen i kretsløpsøkonomien er å operasjonalisere verdiene inn i de innkjøpstekniske prosessene som regelverket rundt offentlige anskaffelser setter krav om. Hvordan verdsetter man en miljømessig god løsning fremfor en annen? Hvordan pålegger man handikap til en leverandør med svake løsninger til universell utforming?

For at slike momenter og verdier skal kunne kvantifiseres og vurderes, må en utvikle modeller som ivaretar det økonomiske perspektivet. Fortsatt vil mye innkjøp evalueres ut fra et kostnadsfokus fremfor et verdifokus. At noen varer og tjenester har negative verdier i forhold til miljø og samfunnsansvar må vektes mot anskaffelsens reelle tekniske verdi. I hver anskaffelse vil det finnes en grenseverdi for hvor mye mer en vil være villig til å betale for verdikrigitte varer og tjenester. Denne grensen vil senkes over tid. Fra utgangspunktet der slike verdier ikke var vurdert i anskaffelsessammenheng er vi per i dag kommet langt ved å ta ha disse inntatt i anskaffelsesregelverket.

Direktoratet for forvaltning og IKT som er en pådriver for det offentliges etterfølgelse av anskaffelseslovgivingen har på sin hjemmeside www.anskaffelser.no lagt ut modeller for miljøkrav og evaluering av disse. Modellene er laget for å finne miljøbelastninger for diverse muligheter i en investering/kjøp. Leverandører med gode miljøvennlige løsninger skal i disse modellene premieres med ekstra poeng for sine produkter. Departementet la i 2004 ut en

veileder som heter ” Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser”. Her avklares en del forhold rundt miljøkrav og En annen modell er å legge til grunn levetidskostnad som et evalueringskriterium for miljøpåvirkning. Her ser en på totalkostnaden ved en anskaffelse gjennom anskaffelseskostnaden, vedlikeholdskostnader (reservedeler og reparasjoner), oppgraderingskostnader og avhendingskostnader. Felles for alle miljømodeller som knytter seg til anskaffelsen av en vare eller tjenester er at det kreves god kunnskap om produktene og de muligheter som ligger i disse, samt tung kompetanse om produktenes miljøpåvirkning.

Kretsløpsøkonomien i seg selv kan ikke gi oss noen direkte svar på hvorfor hensikten med loven om offentlige anskaffelser ikke oppnås i den grad en skulle forvente. Implikasjonen av teorien gir oss derimot et innspill til hvilke kompetansekrav en må stille for at alle hensyn skal ivaretas. Heri ligger det også en del feller i anbudskonkurranser, blant annet vurdering og evaluering av tilbud der en har satt ulne krav i forhold til samfunnsmessige hensyn. Ut fra et noe snevert verdisyn vil det også være motsetninger mellom det å ivareta samfunnsmessige hensyn og krav om innsparinger. Et eksempel er pasienttransportsaken i helse Nord. Der gikk Helse Nord ut med anbud på pasienttransport til og fra Nordlandssykehuset. Etter to runder fikk en tilstrekkelig konkurranse til å velge leverandør. Pris og kapasitet var hovedelementene i vurderingen. Dette medførte at drosjenæringen i Salten tapte anbudet. Noe som igjen medførte nedleggelse av flere aktører rundt om i utkantkommunene. Dette var drosjeeiere som tidligere hadde en stor del av sin inntekt knyttet opp mot pasienttransport. Effekten av dette var igjen at en mistet en samfunnsmessig nyttig funksjon, men Helse Nord sin politikk var klar på at deres oppgave var ikke å støtte lokalt næringsliv, men å få mest helse for hver krone. I dette ser en at på et mikronivå optimaliserer kjøperen sin samfunnsmessige nytteverdi, helt isolert sett, mens på et makronivå er den samfunnsmessige effekten svært omdiskutert.

7. Sammendrag og konklusjon

I dette kapittelet skal jeg gjøre et sammendrag av foregående diskusjon og komme med konklusjoner angående den hypotese som er drøftet opp mot teori og empiri.

7.1 Sammendrag

Kunnskap:

For både rekvirentene, innkjøperne og budsjetteierne vil økt kunnskap føre til større bevissthet rundt egen rolle opp mot LOA og FOA. Dette vil igjen føre til at organisasjonen blir bedre skjefitet til å følge forskriften.

Jo lavere ned i fullmaktshierarkiet en kommer, jo mindre betydning har kunnskap og dess mer betydning har holdninger.

For at kunnskap skal spille en liten rolle for rekvirentnivået i en organisasjon er en avhengig av systemer og interne rutiner for innkjøp som er vel implementerte. Disse må ha så tette rammer at den enkelte får liten eller ingen mulighet til å gjøre feil i forhold til lov om offentlige anskaffelser.

Gode interne rutiner og prosedyrer kan også være til hjelp med å holde seg innenfor det regelverket som gjelder for offentlige anskaffelser. Her kan en gi rutiner og prosedyrer for direktekjøp, bestilling på rammeavtaler og konkurranse på kjøp under terskelverdi. Det som er med manuelle systemer er et stort behov for opplæring, ikke så mye for at disse er så komplisert, men for at en er så avhengig av at rekvirentene har eierskap til prosessene og de rette holdningene til å følge den policy og de rutiner som er bestemt. Manuelle systemer gir fortsatt mulighet til å omgå regelverket. Manuelle prosedyrer og rutiner setter også større krav til kompetanse. Først og fremst kunnskap om rutiner og de avtaleparter en skal forholde seg til, dernest ferdigheter og evner til å bruke rutinene og til sist holdninger til å følge rutinene og kun forholde seg til rammeavtaleleverandører og de rutiner som gjelder.

Det beste er nok elektroniske systemer for innkjøp der rekvirentene er avskåret fra mulighet til å omgå regelverket. Slike systemer kan være omfattende å innføre, men gir svært god kontroll med kjøpene i organisasjonen. Slike e-handels systemer setter stort sett små krav til evner og ferdigheter knyttet opp mot det aktuelle systemet. I de aller fleste tilfellene er slike systemer ikke mer avansert enn e-handelsløsninger for privathandel på nett, eller en nettbank. Gjennom restriksjoner internt i organisasjonen kan en også avskjære fra å benytte andre bestillingsmedier enn e-handels systemet. De organisasjoner som innfører slike systemer setter

da også etter hvert stopp for alle manuelle bestillinger, med unntak av helt spesielle tilfeller. Selv om slike systemer er svært tilgjengelige og mange offentlige organisasjoner har begynt å ta disse i bruk, er bare 2 % av all offentlig handel elektronisk basert. Dette til tross for at Direktoratet for informasjon og IKT (DIFI) i flere år har arbeidet for å fremme bruken av e-handel i det offentlige.

Innføring av systemer, rutiner og prosedyrer er en instrumentell dreining av ledelse mot styringsparametere. En fjerner seg fra det kulturelle ledelsesbegrepet over til et mer kontrollerbart regime.

For ledelsesnivået er kunnskap et viktig element for å fremme etterlevelsen av regelverket rundt offentlige anskaffelser. Gjennom økt innsikt og kunnskap får en fokus på problemstillingene, samt at en får bedre grunnlag for å adressere problemstillingene organisasjonen kommer opp i med tanke på anskaffelser. Dermed kan ledelsen tilordne og organisere de nødvendige ressursene for direkte innsats. Dette kan være beslutninger som innleie av juridisk spisskompetanse, investeringer i systemer og verktøy for anskaffelser, investering i økt bemanning for å styrke innkjøpsfunksjonen i organisasjonen og så videre.

På det innkjøpsfaglige nivået er økt kunnskap også en nødvendighet. Kompetansen på offentlige anskaffelser er i følge undersøkelsen allerede over gjennomsnittet innenfor denne gruppen. Noe en vel kan si er som forventet. For innkjøpsfunksjonen vil kunnskapsbehovet kanskje mest være knyttet til det organisasjonsmessige arbeidet med anskaffelser. Målet må være bredere kunnskap som medfører økt evne til opplæring og holdningsskapende arbeid i virksomheten. Økt fokus fra ledelsen vil i tillegg medføre at en får på plass manglende prosedyreverk, eller får styrket svakt innarbeidete rutiner. Målet må være et internt fokus på prosessene, og derigjennom utvikling av lett implementerbare prosedyrer for å kunne følge regelverket.

Holdninger

Generelt kan en si at holdningene til anskaffelsesregelverket nok er gode i de organisasjonene som har vært er del av kompetanseundersøkelsen. Den delen av organisasjonene som ikke svarte på spørsmålene kan være i en annen kategori uten at en kan si noe klart om dette. Det faktum at enkelte forbigår regelverket ved ikke å forholde seg til inngåtte rammeavtaler eller gjør ulovlige direktekjøp kan nok vitne om et holdningsproblem. Slike "sidesprang" er svært

utbredt, selv i organisasjoner som har godt utviklede rutiner og systemer for innkjøp.

Bakgrunnen for slike holdningsproblemer er mest sannsynlig kunnskapsmangel.

For den øverste ledelsen i en offentlig organisasjon er det holdningsskapende arbeidet det viktigste bidraget til å etterleve anskaffelsesregelverket. Det er svært viktig å gi støtte ved gjennomføring av tiltak for å redusere avvik i forbindelse med anskaffelser. I tillegg må en ha styrke og styringsevne til å slå ned på kulturell motstand mot innføring av innkjøpsrutiner, implementering av innkjøpssystemer og endringer i innkjøpsfullmakter. Dette er i likhet med andre organisasjonsmessige endringer noe som må være befestet i ledelsen. Om en ønsker å få kontroll på situasjonen er en nødt til å stå mot press fra organisasjonen.

I den grad en kan snakke om holdningsproblemer innen det innkjøpsfaglige nivået vil det nok være svært begrenset. Min erfaring er at det nok kan være frustrasjon over anskaffelsesregelverket og de rigide prosedyrene en innkjøper må holde seg til, men respekten for lovverket er godt utviklet. I undersøkelsen var det hele 91 % av de innkjøpsfaglige ansatte som var helt eller delvis enig i at lovverket var for ressurskrevende. Dette kommer selvsagt av at disse som gruppe kjenner de nitide detaljene lov og forskrift om offentlige anskaffelser og hvilke ressurskrav prosessene stiller.

Organisasjon og ledelse

Den organisasjonsmessige utfordringen ligger i å maksimalt utnytte- og utvikle den allerede tilstedeværende kompetansen som finnes i virksomheten. For å øke interne kunnskaper, holdninger og evner må en sette direkte krav til ledelsens evne til å styre en lærende organisasjon. I for mange tilfeller ser en at ambisjonene i virksomheten ikke støttes av personalbehandling og ivaretagelsen av de menneskelige ressursene. De ambisjonene som ligger i å få økonomisk kontroll med innkjøp, samt å etterleve loven om offentlige anskaffelser er i mange tilfeller organisasjonsmessige omstillinger som påvirker de ansatte i svært stor grad. Et suksesskriterium for en vellykket organisasjonsendring er at en får alle involverte parter med seg. Om selve omstillingen eller ledelsens håndtering av denne, skaper motstand, vil denne kunne sementere seg i organisasjonen. Dette vil kunne medføre større ressursbruk, langtrukne prosesser, økt intern motstand, sabotasje og i verste fall at en må stanse omstillingen. For at dette skal unngås bør en i slike omstillinger planlegge som om det er snakk om en omorganisering. Informasjon om endringsprosessen er viktig. Det samme er kunnskap om de krav og ferdigheter som omstillingen krever. I mange tilfeller er ikke hensikten med omstillingen tilstrekkelig for å motivere organisasjonen til endring. En er da nødt til å ta i bruk

de midler som arbeidsmiljøloven stiller til rådighet.

Problemet i de fleste tilfellene har etter min mening vært en svak ledelse. Enten svak i gjennomføringsevne, kontrollevne eller kunnskap. Kunnskap kan en lett gjøre noe med gjennom opplæringstiltak. Kontrollevne og – vilje må komme fra krav og motivasjon til å etablere oversiktlige og kontrollerbare forhold i virksomheten. Dette setter blant annet forvaltningsloven krav til. Gjennomføringsevne er i mange tilfeller både personlig og organisasjonsmessig relatert. Personlig på at en har evner, egenskaper og kunnskap til å utført de nødvendige tiltak for å få situasjonen under kontroll. Den organisasjonsmessige gjennomføringsevnen går direkte på virksomhetens organisering, fleksibilitet og endringskompetanse.

For at anskaffelsesorganisasjonen skal fungere er en avhengig av at kompetansen er organisert inn i virksomheten på en effektiv måte. En bør da se på fullmakter for bestilling og rekvisisjon av varer og tjenester, hvordan denne er distribuert i organisasjonen. Bestillerkompetanse må ha både et produktfaglig element, men også et prosess- og innkjøpsfaglig element. For at anskaffelsesorganisasjonen skal virke etter sin hensikt må det innkjøpsfaglige nivået ha den spisskompetanse som er nødvendig både innefor anskaffelsesregelverket, men også innen logistikk og økonomi. Den forsyningsledelsen som de innkjøpsfaglige ansatte ivaretar, krever en kontinuerlig faglig oppdatering, samt en fullmakt til oppfølging av organisasjonen innenfor innkjøp og logistikk. Erfaringsvis kan innkjøpskompetansen ofte bli ignorert da mange i organisasjonen ønsker å gjøre ting selv.

7.2 Konklusjon:

Er mangel på kompetanse til hinder for implementering av loven om offentlige anskaffelser?

Er det ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleves i den grad en forventer?

Kunnskap er løsningen.

Forutsetningen for suksess er at økt kunnskap er med på å endre holdninger og dermed evnen og viljen til å forholde seg til anskaffelsesregelverket.

Rekvirentnivået har som oppgave å sette i verk de bestillinger som er nødvendig for å skaffe de varer og tjenester som er nødvendig for den daglige driften. I et instrumentelt perspektiv vil en gjennom et velfungerende rutineverk med fastsatte prosedyrer, eller vel implementerte systemer, kunne sette lave krav til kompetansen blant rekvirentene. Ved å forholde seg til de fastsatte rutinene og policyer som er bestemt, sørger dette da for at anskaffelsesregelverket etterleves, noe som setter større krav til holdninger og evner/ferdigheter på rekvirentnivået. I et kulturelt lederspesspektiv vil alternativet være å tilføre kompetanse til rekvirentnivået for å kunne gjøre flere innkjøpsoppgaver, noe som kan være en motivasjonsfaktor og en positiv organisasjonsutvikling.

På det innkjøpsfaglige nivået vil kunnskap alltid være det viktigste elementet i det daglige innkjøpsarbeidet. Faglig oppdatering vil dermed være et kontinuerlig behov. Denne typen arbeid og de metoder som benyttes fordrer en evne til selvstendig arbeid samtidig som en må ha gode samarbeidsevner. Arbeidsoppgavene er mangfoldige og krever evnen til raskt å sette seg inn i nye saker og problemstillinger. I de fleste organisasjoner er dette en stilling som fordrer selvmotivering og selvledelse. Dette setter igjen krav et til ledelsen rundt organiseringen av tjenesten og det å ivareta denne spesielle gruppens behov.

For budsjetteiere og organisasjonsledelsen vil kunnskap være et bidrag til økt fokus på anskaffelsesregelverket, samt støtte for holdningsskapende arbeid. Disse er som oftest direkte overordnet rekvirentene og i noen tilfeller øverste ledelse for innkjøpsnivået. Ledelsen må i sine budsjetter ivareta hensynet til offentlige anskaffelser gjennom planlegging av kjøp og investeringer i samarbeid med innkjøperen. En må også sørge for implementering og etterfølgelse av de rutiner og prosedyrer som er knyttet til innkjøp av varer og tjenester. I de

tilfeller der en har innført innkjøps- eller bestillingssystemer må en tilrettelegge for bruk av dette og følge opp at det blir brukt.

Gjennom analysen og de funn som er gjort ser vi at kompetanse ved de kunnskaper, holdninger og ferdigheter som bør finnes i en offentlig organisasjon er av stor viktighet for implementering av loven om offentlige anskaffelser. Det er stor sannsynlighet for at en generell kompetansemangel på flere nivåer er forklaring på manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. For at hensikten med loven om offentlige anskaffelser skal oppnås må kunnskapsnivået økes ute i organisasjonene, samt at innkjøpsorganisasjonen må struktureres slik at kompetansen har best effekt.

Ut fra teori og analyse er det også klart at det er organisasjons- og ledelsesmessige forhold som bidrar til at regelverket for offentlige anskaffelser ikke etterleves i den grad en skulle forvente. Blant annet er utfordringene i de små endringene som kreves for en mer effektiv innkjøpsorganisasjon, organisasjonsmessig undervurdert.

Ledelsesmessig er kunnskapsledelse en anbefalt oppskrift å følge: *Utvikling av ledelse innen innkjøpsfaget bør være en blanding av kontinuerlig kompetansegivende utdanning og læring gjennom erfaring, basert på intern kompetanse, støttet av konsulentvirksomhet og systematisk tilbakemelding fra organisasjonen.*⁴⁰

⁴⁰ Fritt etter Willy Haukedal, Arbeids- og lederpsykologi, s. 459.

Vedlegg 1: Litteraturliste

Bøker:

Sverre Lagerløv (red.), Forvaltningshåndboka: utvalgte emner for saksbehandlere og ledere, Ad Notam Gyldendal (1999)

Willy Haukedal, Arbeids- og lederpsykologi, Cappelen Akademisk forlag (7. utgave, 2005)

Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Rogness og Kjell Arne Rørvik, Organisasjonsteori for offentlig sektor, Universitetsforlaget (2. utgave 2009)

Asbjørn Johannesen, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte, Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag, Abstrakt forlag (2. utgave 2004)

Frode Nyeng, Etik og økonomi: en innføring, Abstrakt forlag (2002)

Stein Erik Grønland, Logistikkledelse, Cappelen Damm (2008)

Åge Johnsen, Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked, Fagbokforlaget (2007)

Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, Økonomistyring i det offentlige, Universitetsforlaget (4. utgave 2009)

Rune J. Sørensen, En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse, Universitetsforlaget (2009)

Stig Ingebrigtsen og Ove D. Jakobsen, Økonomi, natur og kultur: ny økonomi på et filosofisk grunnlag, Abstrakt forlag (2004)

Marianne H. Dragsten, Håndbok i offentlige anskaffelser, Universitetsforlaget (2006)

Stein Ness og Eivind Vesterkjær, Offentlige bygge- og anleggsanskaffelser, Kommuneforlaget (2003)

Arnhild Dordi Gjønnes, Regelsamling for offentlige anskaffelser: internasjonale og nasjonale anskaffelsesregler (2003)

Kristian Dahle Trygstad, Tildeling av offentlige kontrakter: rettslige vurderinger i tildelingsfasen ved offentlige anskaffelser, Gyldendal Norsk Forlag (2006)

Asbjørn Rødseth, Konsumentteori, Universitetsforlaget (1997)

Arild Sæther, Mikro- og makroøkonomisk analyse, Kolofon (2005)

Arild Haraldsen (red.), Anne Foss Abrahamsen, B2B : teori og praksis, Cappelen Akademisk forlag (2001)

Steinar Strøm og Jon Vislie, Økonomisk adferd, beslutninger og likevekt: En innføring i analytisk mikroøkonomi, Universitetsforlaget (2008)

F.M. Scherer og David Ross, Industrial Market Structure and Economic Performance, Houghton Mifflin Company (1990)

Lennart Lundquist, Ämbetsman eller direktör?: förvaltningschefens roll i demokratin, Norstedts Juridik (1993)

Paul Milgrom, Putting Auction Theory to Work, Cambridge University Press (2006)

Rapporter:

Svein Bråthen, Arild Hervik og Øyvind Sunde, Optimalt tidsforløp ved ferjeandbud, Møreforskning Molde AS (2007)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Stortingsmelding nr. 36 (2008-2009), Det gode innkjøp (8. mai 2009)

Riksrevisjonen – www.riksrevisjonen.no

- Dokument nr.1 (2008-2009) Anskaffelser et gjennomgående problem i staten

- Riksrevisjonens perspektiv på manglende etterlevelse av reglene for offentlige anskaffelser (Observasjonsposten nr. 6 2005)

Direktoratet for forvaltning og IKT, www.difi.no

- Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene, utarbeidet av FirstVentura AS (2008)

Oslo Kommune – Kommunerevisjonen, Kontroll av anskaffelser i 13 virksomheter, Rapport nr 5-2009

Oslo Kommune – Granskning av Spania-prosjektet Oslo kommune, rapport utarbeidet av Price Waterhouse Coopers (2009)

Kommunal og regionaldepartementet, Internkontroll i kommuner, rapport utarbeidet av Price Waterhouse Coopers (2009)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008) arbeidsgruppe: Om organisering av offentlig innkjøpsvirksomhet 15. november 2008.

NIBR-Rapport 2008:20 – Kommunal organisering (2008) Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

Steinar Vagstad, Effektive offentlige innkjøp: kva kan vi lære av økonomisk teori, LOS-senteret Bergen (1997)

Gomex-Lobo og Szymanski (2001): Review of Industrial Organization 18 (105-113) A law of large numbers. Bidding and compulsory competitive tendering for refuse collection contractors.

Artikler:

Doffin OI-nyheter, www.Doffin.no

- 02.04.2004 Riksrevisjonen har undersøkt statlige tjenestekjøp: Mangel på kontrakter, omgåelse av regler og svikt i føring av anbudsprotokoller.
- 13.06.2008 29 kommuner uten Doffin-kunngjøringer på to år
- 19.01.2010 Danmark – anbefaler fastere kommunale innkjøpssamarbeid
- 14.02.2010 Doffin avslører kunngjøringsjuks

Aftenposten, www.aftenposten.no

- 28.04.2009 Kommunen bryter reglene
- 09.02.2010 Lover og forskrifter brytes
- 10.03.2010 Rekordbot til Oslo kommune
- 23.02.2010 Rekordbot til Helse Stavanger

Nationen

- 21.12.2009 Bekymringsverdige pålegg

Fafo Østforum-artikkel: Offentlig innkjøp som regulator (Fafo Østforum, 20.10.06) Anne Mette Ødegård, forsker ved Fafo

E-kilder:

Direktoratet for forvaltning og IKT, www.difi.no

Doffin OI-nyheter, www.Doffin.no

Klageorganet for offentlige anskaffelser, www.Kofa.no

Senter for Statlig Økonomistyring, www.sfso.no

Vedlegg 2: Resultat spørreskjema, alle besvarelser

Kompetanseundersøkelse offentlige anskaffelser - Rapport Description

Om deg og jobben din

	Kommune	Fylkeskommune	Helseforetak (HF)	Forsvar	Annen offentlig virksomhet				
Hvilken type organisasjon jobber du i?	452	0	2	0	3				
	Sentral administrasjon	Økonomi / innkjøp	Teknisk	Næring	Kultur	Landbruk/havbruk	Helse/omsorg	Drift/Vedlikehold	Annen avdeling/etat
Hvilken etat/avdeling/enhet jobber du i?	89	7	61	2	28	1	131	15	123
	Enhetsleder (budsjett ansvar)		Annen leder	Innkjøpsfaglig ansatt	Medarbeider/ansatt	Annet			
Hvilken rolle har du i virksomheten?	133		142	12	160	10			
	Ja		Nei		Vet ikke				
Har du en bestiller- eller innkjøpsfunksjon som del av ditt arbeid?	383		65		5				
Har du innkjøpsfaglig ansvar?	217		199		29				
	Under 50.000,- kr	Mellom 50.000,- og 500.000,- kr	Mellom 500.000,- og 2 mill. kr	Mellom 2 og 20 mill. kr	Over 20 mill. kr				
Hvor mye anskaffer du for i løpet av et år? (anslagsvis)	204	171	43	34	5				

Din bakgrunn

	Folkeskole/grunnskole	Videregående skole	Høgskole/universitet	Annet	
Hvilken utdanningsbakgrunn har du?	25	102	304	26	
	Ja		Nei		
Har du innkjøpsfag eller logistikk som del av din utdanning?	17		440		
Kjenner du til hvilket regelverk som gjelder for offentlige anskaffelser?	303		154		
Har du noen gang deltatt i kurs i offentlige anskaffelser?	149		307		
Har du deltatt i intern opplæring i offentlige anskaffelser?	262		193		

Hvordan vurderer du din kunnskap om kjøp i det offentlige?

Her merker du av for hvordan du vurderer din egen kunnskap om regelverket for offentlige anskaffelser.						
	Ikke viktig i min stilling	Ingen kunnskap	Lite kunnskap	Noe kunnskap	God kunnskap	Svært god
Kunnskap om lov og forskrift om offentlige anskaffelser?	53	25	125	201	50	1
Kunnskap om formålet med lov om offentlige anskaffelser?	50	36	120	182	59	7
Kunnskap om prinsippene bak loven om offentlige anskaffelser?	46	50	137	167	50	4
Kunnskap om tilleggsregler som en må forholde seg til ved kjøp i det offentlige?	46	68	167	142	29	1

	Ikke viktig i min stilling	Ingen kunnskap	Lite kunnskap	Noe kunnskap	God kunnskap	Svært god
Kunnskap om interne rutiner og prosedyrer for innkjøp i min organisasjon?	15	12	46	174	184	23
Kunnskap om konsekvensene for brudd på regelverket om offentlige anskaffelser?	23	50	104	175	91	9

Generelt

	DOF	OFFIN	KFO	DOFFIN	Vet ikke
Hvor utlyses offentlige anskaffelser?	1	0	0	214	237
	KFOA	KFO	KOFA	DOF	Vet ikke
Hva heter klageorganet for offentlige anskaffelser ?	11	1	195	2	237
	KFO	Euroshop	TED	Offin	Vet ikke
Hva heter utlysingsportalen innen EØS området?	4	5	43	11	382

Terskelverdier

	Vet ikke	Anskaffelser over 100.000,-	Anskaffelser under nasjonal terskelverdi.	Anskaffelser over nasjonal terskelverdi.	Anskaffelser under EØS-terskelverdi.	Anskaffelser over EØS-terskelverdi.	Alle Anskaffelser.
Når kan offentlig virksomhet fritt benytte konkurranse med forhandlinger ?	265	36	36	6	26	5	64
Når må offentlig virksomhet føre protokoll for en anskaffelse?	249	107	2	13	0	7	64
I hvilke tilfeller kan en benytte direkteanskaffelser?	257	15	116	1	24	0	19
Hvilke kjøp må offentlig virksomhet lyse ut?	197	113	3	70	2	27	27
Hvilke kjøp må offentlig virksomhet dokumentere?	193	56	2	8	2	7	168

Hvordan anser du viktigheten av kunnskap i forbindelse med kjøp i det offentlige?

	Vet ikke/likegyldig	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Kunnskap om regelverket rundt offentlige anskaffelser er viktig i min jobb.	52	33	62	189	109
Det er viktig at vi har tilgjengelig kompetanse på offentlige anskaffelser innen vår avdeling.	36	10	30	158	212
Det er viktig at vi har tilgjengelig kompetanse innen offentlige anskaffelser i vår organisasjon.	27	2	5	72	341

	Vet ikke/ likegyldig	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	
Dokumentasjon av alle anskaffelser som gjøres er viktig.	28	6	11	110	290	
Kunnskap om regelverket er ikke viktig så lenge en holder seg til prinsippene bak loven.	53	159	105	98	30	

Din mening?

	Vet ikke/ likegyldig	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Rutinene for kjøp i det offentlige er for tidkrevende og tar for mye ressurser i vår organisasjon.	92	43	52	191	67
Regelverket rundt offentlige anskaffelser er et godt verktøy og hjelpemiddel i en anskaffelse.	96	16	58	176	99
Vi har gode interne rutiner og prosedyrer på kjøp i vår organisasjon.	49	17	64	204	107
Så lenge vi får den beste prisen er ikke kunnskap om regelverket viktig.	40	191	127	70	12
Kompetansen på offentlige anskaffelser er god i vår avdeling.	69	47	93	178	55
Når det oppstår et innkjøpsbehov vet jeg hvordan dette skal behandles.	37	25	57	194	128
Det å ikke følge interne rutiner for kjøp har ingen konsekvenser.	49	209	112	55	15
Det å kunne gjøre innkjøp for min arbeidsgiver er et gode i jobben min som gir status.	65	238	64	66	11
Det er nødvendig for meg å fysisk kunne gå i en butikk for å gjøre innkjøp.	29	218	59	86	50
Innkjøpskompetansen er en godt integrert del av vår organisasjon.	69	40	120	167	41
Vi har for lite ressurser for å sikre korrekte og gode innkjøp i vår organisasjon.	88	76	96	133	47
Om jeg mister min rett til å bestille eller gjøre innkjøp er det for meg et personlig tap.	54	206	69	81	31
Det at vi får en klage i klageorganet for offentlige anskaffelser i forbindelse med innkjøp er ikke bra for vårt omdømme.	42	22	35	114	229
De som får klager i klageorganet kan ikke regelverket godt nok.	104	29	72	161	71
De som ikke får klager i klageorganet er for snille mot leverandørene.	179	110	82	55	12

Hvilket område innen innkjøp har du behov for mer kunnskap om?

	Enig	Uenig
Jeg har ingen behov for kunnskap innen offentlige anskaffelser. (Om du ikke har behov for kunnskap innen offentlige anskaffelser behøver du ikke svare på resten av spørsmålene)	127	313

--	--	--	--	--	--

	Ikke behov i min jobb	Svært lite behov	Noe behov	Stort behov i min jobb	Vet ikke
Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser generelt?	15	30	202	54	6
Rammeavtaler og avtaler vi har inngått i organisasjonen.	7	15	138	145	5
Markedsarbeid og varesøk (sourcing)?	50	86	117	41	15
Kontakt med leverandører?	19	59	150	72	8
Kunnskap om de systemer og verktøy virksomheten bruker for anskaffelser?	14	28	147	111	5
Bestillingsrutiner og prosedyrer for kjøp?	6	21	153	121	6
Utlysning av konkurranse?	80	77	100	42	9
Lage konkurransegrunnlag?	90	87	86	37	9
Evaluerer av tilbud?	56	62	126	59	6
Forhandlinger og forhandlingskunnskap?	73	92	89	44	9
Skrive kontrakt, kontraktskunnskap og -lov?	82	94	84	41	7
Kontraktsstandarder og kontraktsvilkår?	75	98	79	45	7
Mottak av varer og behandling av feilleveringer?	18	51	145	88	4
Reklamasjoner og garantikrav ?	14	38	160	89	6

Hvordan ønsker du helst en oppdatering innen innkjøpsfaget?

Om du skulle ha behov for en oppdatering eller opplæring i offentlige anskaffelser, hvordan ville du da ønske dette?

	Ja	Kanskje	Ikke aktuelt	Vet ikke
Interne kurs med organisasjonenes egne ressurser og kompetanse.	221	67	16	4
Fysiske kurs med innleid ekstern foredragsholder.	114	118	49	17
Nettbasert opplæring/kurs	55	121	104	17
Ta fag eller videreutdanning på fagskole/videregående skole	12	34	235	13
Ta fag eller videreutdanning på Høgskole/universitet	24	43	217	12

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare!

Om du har kommentar til undersøkelsen eller noen av spørsmålene kan du skrive i feltet:

[>> Vis resultater](#)

Vedlegg 3 Tilbakemeldinger på undersøkelsen fra respondentene

Om du har kommentar til undersøkelsen eller noen av spørsmålene kan du skrive i feltet:

- Bestiller kun for små pengesummer, Max er 1 palle med kopipapir til kopimaskiner og eventuelt reparatør i forhold til serviceavtale samt en del skriveutstyr som pinner og blokker fra firma vi har innkjøpsavtale med. Andre innkjøp for anbud er det den som er innkjøpsansvarlig som utfører.
- Jeg har bare ansvar for innkjøp av kontorrekvisita til rådhuset, så det er begrenset område
- I hvilke tilfeller kan en benytte direkteanskaffelser?
under nasjonal terskelverdi. eller i helt ekstraordinære tilfeller. Forskriftens § 2-1 (2) angir uttømmende når direkte anskaffelse kan benyttes.
- Har en liten enhet, som har meget begrenset budsjett å forvalte. Viktig med gode felles avtaler for kommunen, og et system som er enkelt i bruk. SIIS er et bra tiltak, men innkjøpssystemet de bruker, Ajour er for tidkrevende og vanskelig i bruk. Men med slike avtaler er det ikke nødvendig for meg med spesialkunnskap om fagområdet innkjøp - det regner jeg med de har de som forvalter våre felles kommunale systemer.
- Umulig å hake av svar i siste del av undersøkelsen. siste spørsmål alternativ 2 mest aktuelt
- Kommunen deltar i en interkommunal innkjøpsordning, der det forhandles frem avtaler i hht. lov og avtaleverk
- Noen av spørsmålene er det ikke så lett å svare på ut fra egen virksomhet. Den omfattes ikke av så mange innkjøpsavtaler - foreløpig. Er usikker på dette med protokollføring, men en kommune skal kunne dokumentere ALLE innkjøp - alt skal regnskapsføres. Vet ikke om det er det dere sikter til... Direkteanskaffelser er vel også stort sett mulig, mener det kommer an på situasjonen, men er usikker på om det i prinsippet er begrensninger i sum. Kunnskapsnivået er altså ikke veldig høyt, men jeg trenger stort sett begrenset kunnskap i det daglige. Viktig at kommunen har nok kompetanse som organisasjon og at den er tilgjengelig for alle. God helg!
- Fin undersøkelse. Ryddig og klar. Under punktet avdeling/etat mangler det et felt. Skole/undervisning. Dette er et stort felt i den kommunale struktur.
- Vi har egen innkjøpsavdeling som skal sikre både avtaler og interne rutiner. Vår utfordring i det daglige er å benytte de it-verktøy som er tilgjengelig, ha god nok kunnskap om disse verktøyene og ikke minst at dette fungerer rask, enkelt og effektivt. Min organisasjon er i gang med å innføre ajour-web, men har langt igjen for at dette fungerer optimalt. Det er allikevel ikke nødvendig at den enkelte leder skal ha oversikt over alt av lover og regler - dette skal være ivarettatt.
- Du verden så lite kunnskap jeg har! Men hvilket kompetansekrav er det rimelig å stille til oss som har ansvar for å skaffe til veie Zalo, kaffe og en kontorstol hvert 5. år? Uansett - lykke til med analysen!
- Alt som har med innkjøp å gjøre delegerer jeg til avdelingsledere og merkantil.
- Vi er en liten del av et stort organ i Bodø kommune. Føler at disse spørsmålene ikke berører oss i noen stor grad. Vi forholder oss bare til innkjøpsavtaler som allerede er inngått.
- Jeg benytter meg av innkjøpskontoret i Bodø kommune hvis jeg trenger støtte på dette feltet. Dem skal inneha den nødvendige kompetansen innenfor offentlige anskaffelser.
- Litt urelevant for meg, jeg er bestiller av for å si det enkelt "blyant og viskelær". Så ta mine svar for det de ble.
- Beklager, jeg jobber ikke med innkjøp i den stillingen jeg har nå
- mange av spørsmålene er vanskelig å svare på siden jeg ikke har en bestillerfunksjon i min avdeling. F.eks.. terskelverdier - burde kanskje stå hva verdiene var når en ikke har fagspråket under huden
- De siste spørsmålene gikk ikke an å svare på .
- Har kun vært på et to timers lokalt dårlig interntkurs., derfor er det vanskelig å svare veldig bra på dette.
- det var da veldig for noen spørsmål da, lykke til
- Som en av 2 innkjøpsansvarlige på biblioteket så har vi andre behov enn andre avdelinger i kommunen. Behovet vårt er en bedre varekatalog til våre leverandører for å få et fullgodt utvalg.
- Bare slik kan man faktisk få vite noe om hva behovet reelt er ute ved de ulike avdelingene. Takk
- Komplisert spørreskjema! Svarer i siste øyeblikk av ren høflighet.
- Noen spørsmål er uklare - dobbelnegativer i spørsmålsstilling.

- Jeg jobber overhode ikke med slike saker, og føler det er meningsløst å krysse av for "vet ikke". Det jeg vet er at det stilles krav til anskaffelser, lovverket er tydelig og strengt, og det skal man selvsagt overholde.
- Jeg driver et interkommunalt samarbeid (jfr. kommunelovens § 27), og er eneste ansatt. I løpet av de siste fem år har jeg bare en gang måtte foreta innkjøp større enn kr. 500.000, og jeg fikk da mye veiledning fra Nordland Fylkeskommunes innkjøpsavdeling.
- vet ikke hvorfor jeg fikk denne undersøkelsen. Tror ikke det er relevant.
- kommunen har nettopp fått en innkjøpsansvarlig
- Det er provoserende å introdusere en undersøkelse med at dette tar bae ca 3 minutter for å besvare - det er det ingen som kan få til det innenfor den tiden - dersom det skal svares seriøst. Derfor blir den introduksjonen og undersøkelsen useriøs.
- Jeg foretar kun små innkjøp i forbindelse med seminarer og møter og da er det ferskvare det handler om!

Ønsker selvsagt en bedre innkjøpsstruktur rundt innkjøp av økologiske varer og produkter.

- Jeg bestiller stort sett bare billetter for meg sjøl i henhold til innkjøpsavtale.
 - Jeg bestiller kun forbruksvarer som går på drift av et lite laboratorium. Det gjøres direkte til et engrosfirma som bedriften har inngått en avtale med. Større ting som av og til må byttes ut, er det leder som gir grønt lys for før jeg bestiller. Vi holder oss stort sett under 15 000 kr. Det er som regel ikke mye å velge i når noe må kjøpes inn. Virkelig kostbare innkjøp som vi vurderer 60 000 - 100 000 er på langtidsbudsjett og skjer kanskje ikke.
 - da jeg sitter som innkjøpsansvarlig ble noen av spørsmålene knaskje litt purrig besvart, men håepr det ble ok.
 - Vil understreke at jeg er ny i stillingen, så det er ikke like enkelt å svare på alle spørsmål.
 - Opplevs litt lite relevant som avdelingsleder på en liten barneskole.
 - Vanskelig å svare på alt, da det er mye som ikke angår meg .
 - **DE FLESTE SPØRSMÅLENE ER IKKE RELAVANTE I MIN JOBB. SIDEN JEG HAR DRIFTANSVAR PÅ MITT ARBEIDSTED KAN JEG HANDLE INN DET SOM ER AKTUELT DER, ELLERS HAR MIN TJENESTELEDER DET ANSVARET. HUN BLIR OGSÅ UNDERRETTER NÅR DET SKAL GJØRES INNKJØP.**
 - Det er 10 år siden jeg var innkjøpsleder i kommunen, derfor noen rare svar.
 - Min vurdering er at det viktigste er at nødvendig kompetanse er tilgjengelig i organisasjonen, og at lov og regelverk er tilgjengelig for oppslag når en har behov for dette. Det er ikke kunnskap jeg har behov for å ha i hodet hele tida. Slik forholder det seg med alle de kompliserte lovvrkene som kommunal virksomhet skal forholde seg til.
 - Deler av undersøkelsen var IKKE helt relevant for skole- og barnehagesektoren, som jeg er en del av.
- Føles ofte helt irrelevant - ifht de ressursrammer hver skole og barnehagen har.....
- Svært lite aktuelt for meg disse spørsmålene. dersom jeg ønsker svar på spørsmål i denne sammenheng, kan jeg ta kontakt med økonomiseksjonen. Alle ansatte behøver ikke vite alt!
 - Jeg bestiller bare forbruksvare, ikke store innkjøp
 - Når kommunen forhandler seg frem til leverandører vi er nødt til å bruke, setter man seg ikke inn i reglene rundt det, og betviler vel heller ikke deres dømmekraft.
 - Jeg er ikke rette person å spørre om alt dette! Jeg bare bistår med å bestille fra ansvars personer.
 - Vi har en innkjøpsansvarlig i vår organisasjon som er meget kompetent. Det er viktig! Alle kan ikke kjenne til hele dette regelverket.
 - I min stilling er disse spørsmålene ikke relevante da jeg kun bestiller varer etter å ha fått det i oppgave/ innhentet tillatelse/ godkjenning fra budsjettansvarlig
 - Dette er en ungdomsskole så mye er uaktuelt for meg/oss.
 - Mesteparten av budsjettet går til lønn. Driftsbudsjett er lite og det kjøpes mest bøker og rekvisita. Innkjøp er regulert av kommunens innkjøpsavtaler og vi bruker firmaer som har avtaler med kommunen. Vi har derfor lite å gjøre med å innhente tilbud selv. Dreier det seg om store innkjøp vil det gå gjennom kommunen.
- Mange av disse spørsmålene var derfor ikke lett å svare på, da våre behov blir ivaretatt at kommunen sentralt gjennom regulering og avtaler.
- Dette er svært lite relevant for meg, da styrer er den i vår organisasjon som må godkjenne innkjøp av større verdi. Jeg er mellomleder.
 - Følte flere spørsmål her ikke gjaldt meg. Jeg følger Rammeavtalene så langt det lar seg gjøre. Ved større innkjøp er det ledelsen som innhenter tilbud, ikke jeg.

- Dette er lite relevant for meg, da jeg ikke kjøper inn eller bestiller noe.

- Hei.

Jeg har ikke i min stilling så mye med innkjøp å gjøre, dette er lagt til vår innkjøpssjef, da han har kunnskap og kompetanse til dette.

Ønsker deg lykke til med studiet!

- Det er ikke mulig å bruke bare 3 minutter på dette. Det er å lure folk.

Burde ha kunne sile ut de som ikke er målgruppen tidligere i skjemaet.

- dårlig inndeling i avdeling/etat. Mangler bla skole, barnehage, økonomi/innkjøp er alltid en del av sentraladm ...mv.

Rotete når man bytter positiv og negativ mening.