

Utarbeidet for DFØ, publisert desember 2025.
Oppdatert mai 2026

Samfunnsøkonomisk analyse av effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser

oslo**economics**

Tittel: Samfunnsøkonomisk analyse av effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser
Utarbeidet av: Oslo Economics
Oppdragsgiver: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Publisert: Opprinnelig publiser desember 2025. Oppdatert mai 2026
Rapportnummer: 2025-121

Kontaktperson: Ove Skaug Halsos / Partner
E-post: osh@osloeconomics.no
Tel: +47 415 21 059

Foto forside: istock.com/Oleh_Slobodeniuk

Innhold

Sammendrag 4

1. Innledning og metode 8

1.1 Formål og mandat 8

1.2 Avgrensninger og metode 8

1.3 Leseveiledning 9

2. Problembeskrivelse 10

2.1 Behov for omstilling og effektivisering 10

2.2 Offentlige anskaffelser 10

2.3 Beskrivelse av problem 16

2.4 Nullalternativet 20

2.5 Mål 22

3. Identifiserte tiltak 23

3.1 Prosess for identifisering av tiltak og konsepter 23

3.2 Tiltaksområde 1: Styring og innsikt 23

3.3 Tiltaksområde 2: Samordning 28

3.4 Tiltaksområde 3: Konkurranse og forenkling 33

3.5 Konseptuelle innretninger på et program 35

4. Prinsipielle vurderinger av tiltakene 36

5. Virkningsanalyse 37

5.1 Beskrivelse av metode 37

5.2 Tiltaksområde 1: Styring og innsikt 38

5.3 Tiltaksområde 2: Samordning 48

5.4 Tiltaksområde 3: Konkurranse og forenkling 61

5.5 Oppsummering av virkninger for de tre tiltaksområdene 67

5.6 Fordelingsvirkninger 68

5.7 Usikkerhet 68

5.8 Anbefaling 69

6. Suksesskriterier for vellykket gjennomføring 71

6.1 Organisering og styring av program 71

6.2 Suksessfaktorer 72

6.3 Unngå fallgruver 72

6.4 Plan for gevinstrealisering 73

6.5 Oppfølging og evaluering 73

6.6 Strategi for å håndtere risiko 73

7. Referanser 74

Vedlegg A Kostnader ved etablering av effektiviseringsprogram i DFØ 77

Sammendrag

Oslo Economics har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av å etablere et effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser i tett samarbeid med DFØ. Vår anbefaling er å gå videre med et effektiviseringsprogram som er rettet inn mot hele offentlig sektor (K2) fremfor å gå videre med et program som kun er rettet inn mot statlige virksomheter (K1). Netto nåverdi av de prissatte virkningene av det anbefalte konseptet er 6 205 millioner kroner. Konseptet vil også ha flere virkninger som kan ha stor positiv verdi for samfunnet som det ikke har vært mulig å prissette i analysen. Et viktig suksesskriterium for å lykkes med programmet vil være at det etableres en nasjonal anskaffelsesstrategi som setter tydelige mål for å oppnå besparelser gjennom offentlige anskaffelser i tiden som kommer. Det anbefales også å ha en stegvis tilnærming på enkelte områder hvor det startes med tiltak mot statlige virksomheter, og at kommuner inkluderes på sikt.

Problem

Det overordnede problemet i dag er at det er flere forhold som bidrar til at offentlige anskaffelser ikke sikrer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

For det første er styringen av offentlige anskaffelser i stor grad desentralisert, i den forstand at hver statlig virksomhet og hver kommune/fylkeskommune selv er ansvarlig for å gjennomføre anskaffelser som dekker deres behov. Dagens organisering bidrar til at det er mange små fagmiljøer som har ansvaret for å inngå anskaffelser på egenhånd. En tidligere kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viste at mange mindre kommuner har små og sårbare anskaffelses-funksjoner bestående av ett eller færre årsverk. Den desentraliserte organiseringen av forvaltningen som helhet og av anskaffelses-arbeidet gjør at det er en risiko for ineffektiv ressursbruk. For eksempel er det en risiko for dobbeltarbeid ved at ulike virksomheter gjennomfører anskaffelser som de kunne gjennomført i felleskap. Dette kan også bidra til at ulike virksomheter lager skreddersydde løsninger for behov som er felles for mange. Leverandører må dermed gjøre tilpasninger til hver enkelt virksomhet som igjen gjør at de ikke får realisert stordriftsfordeler i produksjon. Dette kan gi seg utslag i økte priser og innkjøpskostnader for offentlige virksomheter.

Tall fra anskaffelsesundersøkelsen viser også at særlig kommunene i liten grad oppgir å ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre de ulike delene av anskaffelsesprosessen på en god måte (DFØ, 2024a). For statlige virksomheter er det tid og ressurser spesielt til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte som mangler, hvor rundt halvparten av virksomhetene ikke opplever å ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre dette på en god måte. Begrensede ressurser til å gjennomføre anskaffelser, kan medføre at kvaliteten på anskaffelsesarbeidet reduseres. Manglende kapasitet og kompetanse til å gjennomføre anskaffelser på en god måte kan derfor lede til dårligere behovsdekning i den enkelte virksomhet. Videre kan komplisert regelverk, detaljstyring, frykt for å gjøre feil og risikoaversjon bidra til å begrense handlingsrommet og effektiviteten i anskaffelsesprosessen for innkjøpere.

En mulig løsning på barrierene knyttet til manglende kompetanse og ressurser, er å samarbeide om anskaffelser. Gjennom samordning kan ulike virksomheter bygge opp felles fagmiljøer og realisere stordriftsfordeler ved å inngå fellesavtaler. Samtidig viser tidligere utredninger at det er mindre samarbeid på anskaffelsesområdet i Norge sammenlignet med andre land. Kartleggingen av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viste også at det er mange mindre kommuner som ikke deltok i formaliserte samarbeid, og at det var liten grad av samarbeid om anskaffelser mellom statlig og kommunal sektor. Basert på tidligere kartlegginger og sammenligninger opp mot anskaffelsespraksis i andre land, kan det virke som at det er et relativt stort potensial for både økt samarbeid, bedre koordinering og utnyttelse av eksisterende samarbeid på området.

De eksisterende samarbeidene om anskaffelser i offentlig sektor fremstår som et lappeteppe, hvor en enkelt virksomhet kan delta i svært mange ulike samarbeid (Oslo Economics, Inventura og Nivi Analyse, 2021). Det er derfor krevende å få en samlet oversikt over alle eksisterende samarbeid på anskaffelsesområdet. I dag finnes det ikke en sentral detaljert oversikt over forbruk på anskaffelsesområdet i offentlig sektor. Dette bidrar til å gjøre

det krevende å identifisere egnede områder for mer samarbeid om anskaffelser. Mangelen på god sentral styringsinformasjon gjør også at det ikke er mulig å gjennomføre analyser som sammenligner ressursbruk opp mot hverandre og identifisere områder hvor det bør iverksettes tiltak for å redusere kostnader.

En annen mulig løsning på mangelen på kompetanse og ressurser er å ta i bruk teknologi som kan bidra til å effektivisere anskaffelsesprosessen. Bruk av kunstig intelligens kan sannsynligvis bidra til å både redusere ressursbruken i anskaffelsesprosessen og redusere antall feil som begås i prosessen. Samtidig krever det rett kompetanse ute i virksomhetene for å ta i bruk KI på en god måte. Det vil også være risikomomenter knyttet til bruk av KI. Manglende kompetanse om bruk av KI kan forsinke adopsjonen av KI ute i virksomhetene, eller at KI tas i bruk på feil måte.

Til sist er konkurranse mellom tilbydere en viktig forutsetning for å oppnå lavere priser og god kvalitet på varer og tjenester som anskaffes. For å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, bør derfor offentlige anskaffelser stimulere til god konkurranse. I dag er det enkelte indikasjoner på at det kan være mangelfull konkurranse om offentlige kontrakter på enkelte områder. Av de kunngjorte resultatene på Doffin, hvor det oppgis antall tilbydere, oppgir 19 prosent at de kun mottok ett tilbud i konkurransen. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om hva som er de underliggende årsakene til manglende konkurranse om offentlige kontrakter. Manglende konkurranse i anskaffelsene kan derimot bidra til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Mål

Det overordnede målet med tiltakene som er vurdert i denne utredningen er å bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. For å oppnå dette er det ønskelig å legge til rette for økt samhandling og bedre koordinering på anskaffelsesområdet, god konkurranse om offentlige kontrakter og effektiv gjennomføring av anskaffelser. Dette kan bidra til å redusere innkjøpskostnader for offentlig virksomheter, øke kvaliteten på offentlig tjenester gjennom bedre behovsdekning i anskaffelsene, redusere ressursbruken i anskaffelsesprosesser for offentlige oppdragsgivere og leverandører, bidra til mer forutsigbarhet for leverandører og gjøre attraktivt å delta i offentlige anbudsprosesser.

Identifiserte tiltak

Det er identifisert flere tiltak for å løse de identifiserte problemene. Tiltakene er kategorisert innenfor tre overordnede tiltaksområder: styring og innsikt, samordning og konkurranse og forenkling. Området styring og innsikt inkluderer tiltak knyttet til å bedre tilgangen på data om offentlige anskaffelser, etabler et kompetanseprogram om offentlige anskaffelser for ledere i offentlig sektor samt tiltak knyttet til kontroll og revisjon. Området samordning inkluderer tiltak om å etablere en nasjonal kategoristruktur og at statens innkjøpssenter inngår flere fellesavtaler på nasjonalt nivå. Gjennom arbeidet med en nasjonal kategoristruktur vil det også identifiseres områder som er egnet for regionale og lokale samarbeid. Området konkurranse og forenkling inkludere tiltak om å gjennomføre en utredning av konkurransen om offentlige anskaffelser, utarbeide veiledning om bruk av KI i anskaffelsesprosessen og utrede muligheten for å etablere fellesløsninger på anskaffelsesområdet.

Det er avhengigheter mellom enkelte av tiltakene og tiltaksområdene som er identifisert. Ett av målene med tiltakene er å bidra til bedre koordinering og samhandling på anskaffelsesområdet. Ett verktøy for å oppnå dette er kategoristyring. Kategoristyring er et verktøy for å bidra til mer samhandling og profesjonalisering av arbeidet med anskaffelser innenfor ulike kategorier. Kategoristyring innebærer å samle beslektede innkjøp i grupper (kategorier) som understøtter markedets inndeling. Hver kategori koordineres av en kategoriansvarlig som er spesialist på «sin» kategori og som styrer arbeidet i et tverrfaglig kategoriteam. Gjennom spesialisering, styring av behov og langsiktig planlegging kan kategoriteamet ta ut potensialet i markedet (DFØ, 2022).

Det er derfor et overordnet mål for programmet å gå i retning av mer kategoristyring på nasjonalt nivå for å legge rette til mer samhandling og koordinering av anskaffelsesaktiviteter i offentlig sektor. Vi har ikke behandlet nasjonal kategoristyring som et enkeltstående tiltak, men heller et sett med ulike tiltak innenfor de ulike tiltaksområdene. Blant annet vil tilgangen til gode data være viktig for å identifisere relevante kategorier og følge opp disse på en god måte, som er et foreslått tiltak under styring. Videre vil det å etablere en nasjonal kategoristruktur og inngå flere fellesavtaler være en naturlig ledd i kategoristyringen, som er de foreslåtte tiltakene under samordning. Til sist kan kategoristyring gi bedre innsikt i konkurransesituasjonen innenfor de ulike segmentene, som igjen kan gi innsikt til mulige tiltak som kan gjennomføres for å øke konkurransen om offentlige kontrakter. Å innhente mer informasjon om konkurransesituasjonen om offentlige anskaffelser er ett av tiltakene under konkurranse.

Med utgangspunkt i de identifiserte tiltakene har utredningen identifisert to konseptuelle innretninger på et effektiviseringsprogram. I konsept 1 er målgruppen for effektiviseringsprogrammet kun statlige virksomheter. I konsept 2 er målgruppen for effektiviseringsprogrammet hele offentlig sektor.

Prinsipielle spørsmål

Vår vurdering er at tiltakene som vurderes i denne analysen i liten eller ingen grad reiser prinsipielle spørsmål. Det forutsetter at tiltak som retter seg mot kommuner er frivillige. Hvis programmet skal pålegge kommuner bestemt atferd, vil det kunne komme i konflikt med prinsippet om kommunalt selvstyre.

Virkningsanalyse

En oppsummering av analysen av både prissatte og ikke-prissatte virkninger av de to konseptene er gitt i Tabell 1-1. Netto nåverdi av de prissatte virkningene for konsept 1 er estimert til å være +1 910 millioner kroner. Tilsvarende er netto nåverdi av de prissatte virkningene av konsept 2 er 6 205 millioner kroner. Begge konseptene forventes også ha flere ikke-prissatte virkninger som kan ha stor positiv verdi for samfunnet. Dette inkluderer bedre behovsdekning, reduserte innkjøpskostnader, reduserte transaksjonskostnader, bedre ivaretakelse av andre samfunnshensyn og redusert risiko for regelverksbrudd. Samlet sett er derfor begge konseptene vurdert å ha en netto positiv virkning for samfunnet målt etter de ikke-prissatte virkningene. Begge konseptene er derfor vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Konsept 2 kommer bedre ut i den samfunnsøkonomiske analysen enn konsept 1 målt både etter de prissatte og de ikke-prissatte virkningene. Dette skyldes særlig at det vil være store gevinster av å legge til rette for mer samordning i kommunesektoren og på tvers av forvaltningsnivå. Gevinstene av programmet vil derfor begrenses dersom det kun retter seg mot statlige virksomheter.

Utredningen anbefaler derfor å gå videre med konsept 2. For enkelte tiltak er det derimot usikkerhet knyttet til om det vil være mulig å gjennomføre tiltakene dersom kommunene er inkludert. For eksempel er det usikkerhet knyttet til hvordan det kan innhentes forbruksdata fra kommuner. På dette området anbefales derfor en stegvis tilnærming hvor programmet starter med å innhente data fra statlige virksomheter, og heller vurderer mulighet på sikt for å innhente data fra kommuner.

Suksesskriterier for vellykket gjennomføring

For å nå målene for utredningen og at programmet skal lykkes, vil det være et viktig suksesskriterium å etablere en nasjonal anskaffelsesstrategi som setter tydelige mål for å oppnå besparelser gjennom offentlige anskaffelser. Tilsvarende overordnede strategier er etablert i andre sammenlignbare land, og kan bidra til å forankre både arbeidet i programmet i en overordnet målsetning for offentlig sektor som helhet. Som en del av tiltaket om å utarbeide en nasjonal kategoristruktur på anskaffelsesområdet, foreslås det også at det utarbeides et forslag til en nasjonal styringsmodell for anskaffelser. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon på nåværende tidspunkt om innretningen på en slik modell. En slik styringsmodell må derfor forankres på departementsnivå når den foreligger. En viktig oppgave blir også å knytte til oss tverrfaglig kompetanse fra både stat og kommune. Dette innebærer aktiv involvering av offentlige virksomheter, samt leverandørmarkeder. Programmet skal søke tilgang på riktig kompetanse på alle de tre tiltaksområdene. Herunder blir det også viktig å sørge for godt samarbeid og samhandling mellom ulike forvaltningsnivåene. Videre vil tilgang til et helhetlig, konsistent og oppdatert datagrunnlag på tvers av stat og kommune være viktig for effektiv styring, prioritering og gevinstarbeid i programmet.

Tabell 1-1: Oppsummering av virkninger av de ulike tiltaksområdene (netto nåverdi mill. 2027-kr.)

Tiltaks-område	Tiltak	Virkninger	K1 – Stat	K2 – Stat og kommune (anbefalt konsept)
Styring og innsikt	Kontraktsstrategi	Reduserte innkjøpskostnader	Middels positiv	Middels positiv
	Revisjon av anskaffelser	Reduserte innkjøpskostnader	Liten positiv	Liten positiv
	Data og innsikt	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Middels positiv	Stor positiv
		Økt tillit til offentlig sektor	Liten positiv	Middels positiv
		Ressursbruk for dataeiere	Ubetydelig	Liten negativ
	Kompetanse	Reduserte kostnader i off. virksomheter	Liten positiv	Liten positiv
		Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
	Prissatte virkninger		**-65**	**-68**
Samordning	Nasjonal kategoristruktur	Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere	Liten positiv	Middels positiv
		Bedre innkjøpsbetingelser	Liten positiv	Middels positiv
		Reduserte transaksjonskostnader for leverandører	Liten positiv	Middels positiv
	Nasjonal kategoristruktur og utvide DFØs mandat og avtalebase	Endret behovsdekning	Middels positiv	Stor positiv
		Ivaretakelse av andre samfunnshensyn	Middels positiv	Stor positiv
		Endret langsiktig konkurranse	Ubetydelig/ingen	
		Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten positiv	Middels positiv
	Prissatte virkninger		**2 050 (550–4 560)**	**6 215 (2 095–13 585)**
Forenkling og konkurranse	Utredning av konkurransesituasjon	Økt innsikt om konkurranse	Middels positiv	Middels positiv
	Veileder i bruk av KI	Reduserte transaksjonskostnader	Liten positiv	Liten positiv
		Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
		Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten positiv	Liten positiv
	Utredning om nasjonale fellesløsninger	Økt innsikt om muligheter for fellesløsninger	Liten positiv	Middels positiv
	Prissatte virkninger		**-31**	**-32**
Sum virkninger for samfunnet			**1 955 (455–4 465)**	**6 115 (1 955–13 485)**
Sum virkninger for offentlige virksomheter			**2 485 (505–5 855)**	**8 050 (2 585–18 350)**
Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger			Middels positiv	Stor positiv
Samfunnsøkonomisk lønnsomt			Ja	Ja

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics

1. Innledning og metode

Oslo Economics har, i samarbeid med DFØ, gjennomført en utredning av tiltak for å effektivisere offentlige anskaffelser. Tiltakene skal inngå i et effektiviserings-program for offentlige anskaffelser med mål om mer effektiv ressursbruk i hele offentlig sektor.

1.1 Formål og mandat

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) skal være pådriver for effektiv ressursbruk og god anskaffelsespraksis i offentlig forvaltning. Gjennom Divisjon for offentlige anskaffelser (ANS) har DFØ formål om at offentlig sektor gjennomfører bærekraftige og effektive anskaffelser.

Offentlige anskaffelser omfatter alle kjøp av varer og tjenester og realinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning og tilsvarende innkjøp foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift. I 2024 utgjorde offentlige anskaffelser 20,6 prosent av BNP og andelen har økt over tid. Statistikk fra SSB (SSB-tabell 10807) viser at offentlige innkjøp summerte seg til 835 milliarder kroner i 2024.[1]

Regjeringen har tydelig satt effektivisering og kostnadsreduksjoner på dagsorden, og anskaffelsesområdet har et betydelig potensial til å bidra i en videre reform av offentlig sektor. For å realisere dette kreves det en helhetlig tilnærming der flere virkemidler tas i bruk.

DFØ har blitt anmodet av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) til å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for en revidert innkjøpspolitikk for offentlig sektor. Kunnskapsgrunnlaget skal danne grunnlaget for å effektivisere innkjøp for hele offentlig sektor på anskaffelsesområdet. Utredningen skal identifisere hvor de største effektiviseringspotensialene ligger, vurdere tiltak og gi anbefalinger om hvordan et nasjonalt effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser kan utformes og gjennomføres. Målet er en helhetlig, styrt og profesjonalisert innkjøpspraksis som gjør anskaffelser til et strategisk virkemiddel for effektiv ressursbruk i hele offentlig sektor.

Utredningen skal vurdere flere ulike tiltak for hvordan et effektiviseringsprogram innen offentlige anskaffelser kan realiseres, herunder vurdere hvor de største effektiviseringspotensialene ligger og gi en anbefaling av tiltakene.

Oslo Economics ble tildelt oppdraget, og har gjennomført utredningen i tett samarbeid med DFØ. Utredningen er derfor ikke å anse som et uavhengig eller selvstendig arbeid av Oslo Economics.

1.2 Avgrensninger og metode

Utredningen er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen, og inkluderer en forenklet samfunnsøkonomisk analyse. I analysen er både kostnader og nyttevirkninger av de foreslåtte tiltakene inkludert. Kostandene av tiltakene er utarbeidet av DFØs interne ressurser, mens nyttevirkningene er estimert av Oslo Economics.

Utredningen, som presenteres i denne rapporten, er gjennomført i henhold til minimumskravene i utredningsinstruksen, som forvaltes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Rapporten er basert på flere ulike informasjonskilder:

- Dokumentstudier
- Arbeidsmøter mellom OE og DFØ
- Involvering av interessenter

1.2.1 Dokumentstudier

I arbeidet med utredningen har benyttet en rekke skriftlige dokumenter:

- Rapporter om gjennomføring, samordning og samarbeid om offentlige anskaffelser (Oslo Economics og Inventura, 2019; Oslo Economics og Inventura, 2024; Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021; Oslo Economics og Inventura, 2023)
- Skriftlige vurderinger oversendt fra DFØ om potensialet for flere fellesavtaler og behov for hjemler for å sikre nødvendig datatilgang
- DFØ-rapporter om utfordringer i forvaltningen og funn fra Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2025a; DFØ, 2024a)

[1] Statistikken omfatter alle typer innkjøp og samsvarer ikke nødvendigvis med verdien av innkjøp som er regulert av anskaffelsesregelverket. Utgiftene til offentlige innkjøp er nærmere beskrevet i delkapittel 2.2.3.

- Internasjonal forskningslitteratur på anskaffelsesområdet (Gomez-Lobo & Szymanski, 2001; Tirole & Aghion, 1997)

Dokumentene har blitt brukt til å beskrive dagens situasjon og i arbeidet med å identifisere, vurdere og prioritere virkninger av tiltakene.

1.2.2 Arbeidsmøter OE og DFØ

Oslo Economics har gjennom prosessen samarbeidet tett med DFØ. Det er gjennomført en rekke arbeidsmøter hvor mulige tiltak, virkningsmekanismer og forutsetninger for gjennomføring er diskutert.

1.2.3 Involvering av interessenter

For å sikre at utredningen er forankret i faktisk praksis og behov, har arbeidet lagt vekt på dialog, erfaringsinnhenting og brukerinnsikt fra ulike deler av offentlig sektor.

DFØ har sammen med Oslo Economics gjennomført samtaler og møter med representanter fra statlige virksomheter, kommunesektoren og relevante fagmiljøer. Det har også blitt hentet inn erfaring fra andre lands nasjonale anskaffelsesorganisasjoner. Denne involveringen har gitt verdifull innsikt i utfordringer knyttet til styring, samordning og kapasitet.

Brukerinnsikten viser at flere virksomheter opplever dagens nasjonale anskaffelsesområde som fragmentert og krevende å navigere i. Samtidig er det bred enighet om at potensialet for forbedring er stort – særlig gjennom bedre koordinering, mer profesjonalisering og enklere tilgang til felles løsninger.

Dette har vært et viktig grunnlag for utformingen av de foreslåtte tiltakene. Dette grunnlaget har bidratt til at utredningen i større grad reflekterer reelle behov, operative erfaringer og forventninger, og dermed øker sannsynligheten for at anbefalingene kan gjennomføres og gi ønsket effekt.

1.3 Leseveiledning

Rapporten er delt inn i syv kapitler, inkludert innledningskapittelet. I kapittel to defineres problemet som offentlig sektor i dag står ovenfor knyttet til ineffektivitet i offentlige anskaffelser. I kapittel tre presenteres de mulige tiltakene som kan bidra til å øke effektiviteten ved å redusere kostandene knyttet til offentlige innkjøp. I kapittel fire gjøre en prinsipiell vurdering av tiltakene. Virkningsanalysen gjennomgås i kapittel fem, for hvert av de identifiserte tiltaksområdene. I kapittel seks oppsummeres vår anbefaling. I det avsluttende kapittelet defineres suksesskriterier for en vellykket gjennomføring av effektiviseringsprogrammet.

2. Problembeskrivelse

Offentlige anskaffelser utgjør en betydelig del av det offentliges ressursbruk og er kjennetegnet ved en desentralisert struktur der det gjennomføres innkjøp på mange ulike nivåer i forvaltningen. Underliggende barrierer, blant annet manglende styring og små og fragmenterte fagmiljøer, bidrar til ineffektivitet på anskaffelsesområdet. Det trengs derfor tiltak for å adressere barrierene, med mål om en mer effektiv offentlig forvaltning.

I dette kapittelet vil vi beskrive nåsituasjonen og barrierer som bidrar til å hemme effektive anskaffelsesprosesser i dag, og hvorfor det er behov for å gjennomføre tiltak på dette området. Avslutningsvis beskrives hva som målet for tiltakene som skal vurderes i denne utredningen.

2.1 Behov for omstilling og effektivisering

Finansdepartementets perspektivmelding beskriver hvordan det norske samfunnet står overfor en ny virkelighet (Meld. St. 14 (2020–2021)). Antall yrkesaktive og skattebetalere for hver pensjonist vil reduseres i tiden som kommer. Samtidig er det forventet at inntektene fra olje- og gass vil falle, og vi står overfor kostnader knyttet til å omstille økonomien og samfunnet i en mer bærekraftig retning. Økte geopolitiske spenninger og internasjonale forpliktelser gjør også at Norge vil måtte bruke mer ressurser på forsvar i fremtiden (Forsvarsdepartementet, 2024).

Disse forholdene peker mot at det kan bli hardere konkurranse om knappe ressurser i norsk økonomi og i offentlig sektor i årene som kommer. Dette skaper behov for omstilling og effektivisering i offentlig sektor, gitt at dagens omfang og kvalitet på offentlige tjenester skal opprettholdes. Effektiviseringen må skje både innenfor den offentlige tjenesteproduksjonen, og for de varer og tjenester som det offentlige kjøper inn.

2.2 Offentlige anskaffelser

Anskaffelser er definert som aktiviter med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider. Offentlige anskaffelser er dermed innkjøpene, og prosessen tilknyttet dette, som det offentlige foretar seg for å dekke behovene som ikke dekkes gjennom produksjon i egenregi.

2.2.1 Anskaffelsesprosessens ulike faser

Anskaffelsesprosessen er inndelt i tre faser: Avklare behov og forberede konkurransen (forberedelsesfase), konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging (DFØ, u.d.). Avhengig av hva som anskaffes og til hvilken verdi vil innholdet og aktivitetene som gjennomføres i de ulike fasene variere.

Avklare behov og forberede konkurransen

I anskaffelsesprosessens første fase skal behovene for anskaffelsen avklares og konkurransen forberedes. Fasen er viktig for å legge til rette for en god anskaffelsesprosess som svarer til de faktiske behovene til virksomheten. Dette innebærer å identifisere behovene til virksomheten, inkludert hva som utfordringene med eksisterende løsning og hvorfor en anskaffelse må vurderes. Det må så avgjøres om behovene må dekkes ved en anskaffelse, eller om det i stedet finnes andre måter som virksomheten kan dekke behovet gjennom. Dette kan være å utsette anskaffelsen, reparere eller gjenbruke, eller utføre oppgaven med interne ressurser.

Figur 2-1: Steg og innhold i anskaffelsesprosessen

Avklare behov og forberede konkurranse	Konkurransegjennomføring	Kontraktsoppfølging
Behovsanalyse	Kunngjøre konkurranse	Implementering
Konkurransestrategi	Evaluere tilbud	Oppfølging
Forberede konkurranse	Velge tilbud og inngå kontrakt	

Kravene i lovverket er i hovedsak knyttet til gjennomføring av konkurransen. Som følge av disse kravene vil det være behov for å gjennomføre en rekke aktiviteter i forberedelsesfasen for å sikre at konkurransen gjennomføres i henhold til regelverket. Oppdragsgiver må ha oversikt over og gjøre en vurdering av hva som skal kjøpes inn og verdien av de ulike anskaffelsene. Gitt vurderingen av type innkjøp og verdi vil virksomheten kunne avgjøre hvilke deler av anskaffelsesregelverk som gjelder for anskaffelsen, og hvordan den videre prosessen bør gjennomføres.

Konkurransegjennomføring

I konkurransegjennomføringsfasen kunngjøres konkurransen og eventuelle spørsmål fra leverandører besvares. Etter at tilbudsfristen er utløpt skal de innkomne tilbudene evalueres, og valg av leverandør skal meddeles før kontrakt inngås. Overordnet kan derfor konkurransegjennomføringen deles inn kunngjøring og evaluering.

Kontraktsoppfølging

I kontraktsoppfølgingsfasen skal oppdragsgiver sikre at varer og tjenester har blitt levert etter avtale (Langseth & Similä, 2021). Fasen har også som formål å bidra til god kommunikasjon og samarbeid mellom leverandøren og innkjøperen.

Kontraktsoppfølgingsfasen består i hovedsak av implementering av kontrakten, samt oppfølging av denne. Implementeringen innebærer å sikre at nødvendige parter får innsikt i kontrakten som er inngått med leverandør, særlig de i virksomheten som skal bruke avtalen. Etter at kontrakten er signert, vil det også være nødvendig å delegere ansvar for oppfølging av kontrakten og leverandøren. Oppfølgingen av kontrakt innebærer å følge opp krav og vilkår i henhold til kontrakt, håndtere endringer i kontrakt, og motta faktura og gjennomføre betaling. Oppdragsgiver plikter å følge de krav og vilkår som følger den enkelte kontrakt, blant annet ved å kontrollere at leveransen er i henhold til avtalt pris og kvalitet.

2.2.2 Ulike type anskaffelser

I omtalen av offentlige anskaffelser kan det skilles mellom varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider. Offentlige anskaffelser er underlagt et regelverk der beløpsgrenser bestemmer hvilke regler som gjelder. Alle anskaffelser med estimert verdi over 100 000 kroner er regulert av lov om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdier, som henholdsvis angir når det er plikt til å kunngjøre nasjonalt og når det er plikt til å kunngjøre i hele EØS-området.

Lov om offentlige anskaffelser består av følgende forskrifter som regulerer ulike typer anskaffelser:

- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) regulerer de ordinære anskaffelsene.
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) regulerer anskaffelser knyttet til utøvelsen av visse forsyningsaktiviteter (for eksempel innen gass og varme, elektrisitet, drikkevann, transport, havner og lufthavner, post, olje og gass, kull og andre typer brensel).
- Forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) regulerer anskaffelser der kontraktstypen er en konsesjonskontrakt.
- Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) regulerer visse anskaffelser på forsvars- og sikkerhetsområdet.

De aller fleste anskaffelser kunngjøres etter anskaffelsesforskriften. Ved kunngjøring av konkurranser etter anskaffelsesforskriften må det velges en kontraktstype – enten bygg og anlegg, tjeneste eller vare. Oslo Economics og Inventura (2023) har tidligere estimert at anskaffelses-forskriften regulerer mellom 75 og 80 prosent av anskaffelsene (målt i verdi) underlagt lov om offentlige anskaffelser.

2.2.3 Anskaffelser i tall

Når omfanget av offentlige anskaffelser er tema i det offentlige ordskiftet, blir det som regel henvist til offentlige innkjøp slik det er definert av SSB i nasjonalregnskapet. I SSB statistikk skilles det mellom **statsforvaltningen** (forkortet stat i det videre), **kommuneforvaltningen** (forkortet kommune) og **offentlig forretningsdrift**. Sektorene er definert som følger:

- **Statsforvaltningen** omfatter virksomheter som er finansiert av skatter og avgifter og som er direkte styrt og kontrollert av statlige sentrale politisk og administrative myndigheter. Eksempler inkluderer Stortinget, departementene, direktoratene, tilsynene, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten, Forsvaret, Politiet, domstolene, universitetene og helseforetakene.
- **Kommuneforvaltningen** består av kommuner, fylkeskommuner og kirkelige fellesråd, i tillegg til kommunale foretak, fylkeskommunale foretak og interkommunale samarbeid, dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet

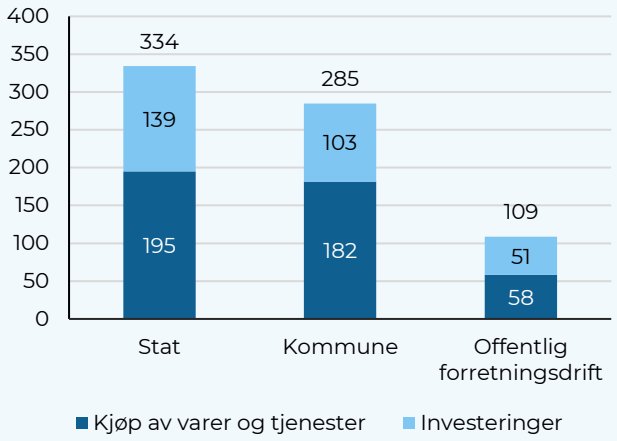
- **Offentlig forretningsdrift** omfatter statlig, kommunal og fylkeskommunal næringsvirksomhet som er en del av staten, kommunene eller fylkeskommunene som juridisk person, samt interkommunale selskaper (IKS og selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene har ubegrenset økonomisk ansvar). Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumssektoren (SDØE) utgjør størsteparten av utgiftene til offentlig forretningsdrift.

Ifølge denne statistikken var summen av offentlige innkjøp 835 milliarder kroner i 2024, tilsvarende om lag 20,5 prosent av fastlands-BNP. Tallet 835 milliarder kroner omfatter alle typer innkjøp og samsvarer ikke nødvendigvis med verdien av innkjøp som er regulert av anskaffelsesregelverket. Det inkluderer blant annet **produktkjøp til husholdningene**, dvs. kjøp av varer og tjenester som betales av det offentlige og leveres til husholdningene, men som produseres i markedet (SSB, 2015). Eksempler på dette er refusjoner for medisiner og legebehandlinger gjennom folketrygden, kjøp av behandlinger på private sykehus, samt tilskudd til private barnehager. Offentlige anskaffelser ekskludert produktkjøp til husholdningene utgjorde 730 milliarder kroner i 2024.

Av de 730 milliardene i utgifter til offentlige anskaffelser (ekskl. produktkjøp til husholdningene, stod staten for 46 prosent (334 milliarder kroner), kommunal forvaltning (kommuner og fylkeskommuner) for 39 prosent (285 milliarder kroner) og offentlig forretningsdrift for 15 prosent (109 milliarder kroner). Fordelingen er vist i Figur 2-2.

I statistikken til SSB er anskaffelser som er ment å vare i mer enn ett år klassifisert som investeringer i realkapital (SSB, 2015). Med realkapital menes for eksempel vei- og jernbaneanlegg, bygninger, utstyr, transportmidler og kommunikasjonssystemer, i tillegg til intellektuell kapital som f.eks. forskning og utvikling. Figur 2-2 viser at anskaffelser med en varighet på under ett år («Varer og tjenester») utgjør mer enn halve verdien av det stat og kommune kjøper inn, og tre fjerdedeler av hva virksomheter definert under offentlig forretningsdrift kjøper inn.

Figur 2-2: Offentlige innkjøp i 2024 etter nasjonalregnskapet (mrd. kroner)

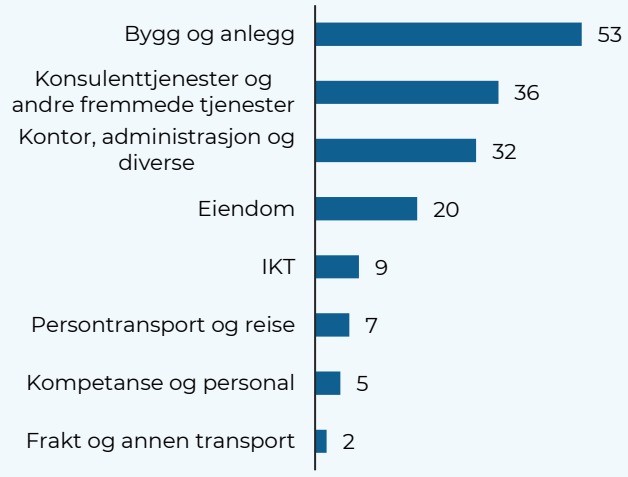


Kilde: SBB-tabell 10807. Note: Ekskl. produktkjøp til husholdningene.

Innkjøpsvolum i staten

Offentlige anskaffelser i statsforvaltningen kan fordeles på ulike innkjøpskategorier. DFØ utarbeider hvert år statsregnskapet som gir en oversikt over statlige bruttobudsjetterte virksomheters utgifter og inntekter.[2] Basert på statsregnskapet har DFØ laget en kategorimatrise med typiske innkjøpskategorier. Figur 2-3 gir en oversikt over statsforvaltningens innkjøpsvolum etter kategori.

Figur 2-3: Statsforvaltningens innkjøpsvolum etter kategori i 2024 (mrd. kroner)



Kilde: Statsregnskapet basert på DFØs kategorisering i innkjøpskategorier

[2] Bruttobudsjetterte virksomheter fører regnskap etter kontantprinsippet der utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg i statsbudsjettet. De fleste statlige virksomheter er bruttobudsjetterte, og de inkluderer stort sett ordinære forvaltningsorgan som departementer, etater og direktorater.

Statsforvaltningen har størst utgifter til anskaffelser innenfor bygg og anlegg, som blant annet inkluderer utbygging og vedlikehold av vei og jernbane. Etter bygg og anlegg, følger «konsulenttjenester og andre fremmede tjenester». Denne kategorien inkluderer konsulenter innenfor IKT-tjenester, økonomitjenester, vikarbyråtjenester m.m., som staten benytter seg av. Samlet innkjøpsvolum summerer seg til om lag 164 milliarder kroner, ekskludert Statens direkte eierandeler på norsk sokkel.

Virksomhet med tilknytning til forsvaret (Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet) stod for 48 milliarder kroner i innkjøp i 2024, ifølge statsregnskapet.

Deler av forskjellen mellom statens innkjøpsutgifter slik det fremgår av nasjonalregnskapet i forhold til statsregnskapet skyldes bruk av ulike definisjoner og regnskapsprinsipper.[3]

Innkjøpsvolum i kommunene og fylkeskommunene

Anskaffelsene som gjennomføres av kommuner og fylkeskommuner kan også fordeles på ulike innkjøpskategorier. Kommunal Rapport utarbeider hvert år Leverandørdatabasen som er en oversikt over hvilke leverandører som fakturerer kommuner og fylkeskommuner for sine varer og tjenester.[4] Figur 2-4 viser en oversikt over de største innkjøpskategoriene for kommuner og fylkeskommuner basert på næringskoder i enhetsregisteret.

I likhet med statsforvaltningen, er bygg og anlegg den største innkjøpskategorien innenfor kommunal forvaltning. Samlet innkjøpsvolum i kommuner og fylkeskommuner summerte seg til 295 milliarder kroner i 2024, ifølge Leverandørdatabasen til Kommunal rapport. Av dette stod kommuner for 236 milliarder og fylkeskommuner for 59 milliarder kroner.

Til sammenlikning var offentlige innkjøp (ekskl. produktkjøp til husholdningene) i kommuner og fylkeskommuner beregnet til 285 milliarder kroner i 2024 i SSBs statistikk basert på nasjonalregnskapet.

Figur 2-4: Innkjøpsvolum i kommuner og fylkeskommuner etter kategori i 2024 (mrd. kroner)



Kilde: Kommunal Rapport/ Leverandørdatabasen. Figuren viser summen av innkjøp over 2000 kroner.

2.2.4 Organiseringen av arbeidet med anskaffelser i dag

Styringen av offentlige anskaffelser er i stor grad desentralisert, i den forstand at hver statlig virksomhet og hver kommune/fylkeskommune selv er ansvarlig for å gjennomføre anskaffelser som dekker deres behov.

[3] Nasjonalregnskapet inkluderer også innkjøpsutgifter fra nettobudsjetterende virksomheter slik som statlige helseforetak, statlige universiteter og høyskoler. Disse virksomheter fører regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), hvilket innebærer at kostnader og inntekter er fordelt etter hvilken periode ressursforbruket og opptjeningen av inntekter skjer. Nettobudsjetterte virksomheter rapporterer ikke regnskapstall som vises i statsregnskapet.

[4] Leverandørdatabasen er bygget opp basert på forespørsler til kommuner og fylkeskommuner om utbetalinger til eksterne leverandører. For en nærmere beskrivelse av metoden, se Kommunal rapports egne sider: https://ldb.kommunal-rapport.no/start

Selv om styringen er desentralisert, finnes det likevel utstrakt samarbeid blant annet mellom landets kommuner om ulike innkjøp. Samarbeidene varierer i omfang og grad av formalisering, og samlet utgjør innkjøp som er gjennomført i regi av innkjøpssamarbeidene en liten del av det totale innkjøpsvolumet blant landets kommuner og fylkeskommuner.

Innenfor det statlige området finnes det også eksempler på samarbeid på tvers av virksomheter. Felles for samarbeidene som finnes er at de er frivillige, og at kommuner og statlige virksomheter kan velge å stå utenfor samarbeid og i stedet gjennomføre anskaffelsene på egenhånd. Fellesavtalene for de statlige virksomhetene som inngås av Statens innkjøpssenter er et viktig unntak, hvor alle sivile virksomheter som tilhører statlig forvaltning er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen. Virksomheten kan likevel melde skriftlig fravalg i enkeltkonkurranser, når virksomheten har spesifikke behov som planlagt fellesavtale ikke dekker eller ikke har behov for varene eller tjenestene som avtalen dekker innenfor avtalens virketid.

Nedenfor vil vi kort beskrive grad av innkjøpssamarbeid på de ulike forvaltningsnivåene.

Organisering i kommuner og fylkeskommuner

I mindre kommuner er de menneskelige ressursene som arbeider med anskaffelser ofte begrenset. Det kan finnes en ressurs som jobber med anskaffelser på et overordnet nivå, men dette er gjerne i kombinasjon med andre oppgaver. I de mindre kommunene vil gjerne større deler av anskaffelsesprosessen skje i fagavdelingene, men med noe støtte fra anskaffelsesressursen ved behov. (Oslo Economics og Inventura, 2024).

I større kommuner finnes det ofte en egen enhet/avdeling som bistår eller gjennomfører deler av anskaffelsesprosessen innenfor flere fag- og/eller tjenesteområder. Her sitter det ofte ansatte med juridisk og/eller økonomisk fagbakgrunn. Den sentraliserte enheten kan ha ansvar for å utarbeide konkurransedokumenter og gjennomføre konkurransen, med støtte fra fagavdelingen eller tjenesteområdet som eier behovet.

Oslo Economics, Inventura og Nivi Analyse gjennomførte i 2021 en kartlegging av interkommunale innkjøpssamarbeid (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021). Kartleggingen viste at flertallet av Norges kommuner (70 prosent) deltok i formaliserte, helhetlige samarbeid. Formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid er definert som avtalefestede samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne. I samme utredning fremgår det at av kommunene som er undersøkt, og som ikke deltar i et formalisert, helhetlige samarbeid, har alle minst en felles avtale med andre kommuner.

Selv om deltagelse i samarbeid er utbredt, gjennomføres majoriteten av anskaffelsene i dag av enkeltkommuner eller gjennom mindre formaliserte samarbeid. Utbredelsen av samarbeid varierer også ulike steder i landet. Kun 31 prosent av kommunene i Troms og Finnmark deltar i formaliserte innkjøpssamarbeid, mens nesten alle kommuner i Møre og Romsdal, Agder, Innlandet, og Vestfold og Telemark deltar i slike samarbeid (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

I sum fremstår innkjøpssamarbeidet mellom kommuner som varierende og fragmentert, med betydelig potensial for ytterligere samarbeid, særlig for små kommuner som mangler tilgang på innkjøpsfaglige miljøer og kommuner av ulik størrelse som mangler tilgang på innkjøpssamarbeid på bo, arbeidsmarkeds-, regionalt og nasjonalt nivå.

Organisering i staten

Styringen innkjøpspolitikken i staten er desentral. Dette innebærer at det er store variasjoner mellom ulike sektorer, som gir ulik organisering. Tall fra 2018 viser at 75 prosent av de statlige virksomhetene har en sentral eller hybrid organisering av anskaffelser innad i virksomheten (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Det betyr at de enten har en sentral innkjøpsenhet som inngår sentrale avtaler og gjennomfører anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesregelverket, eller at de har en sentral innkjøpsenhet som inngår fellesavtaler samtidig som de har lokale enheter som inngår egne avtaler.

For de statlige virksomhetene er Statens innkjøpssenter en viktig aktør for fellesavtaler. Innkjøpssenteret inngår fellesavtaler for statlige virksomheter for avtaleområder der det er stort volum, målt i kroner og/eller enheter, like brukerbehov og generelle krav med lite behov for individuell tilpassing. Avtalene skal bidra til økonomiske gevinster og holde oppe konkurranse i markedet. Alle sivile virksomheter som tilhører statlig forvaltning, er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen. Statlige virksomheter kan likevel melde skriftlig fravalg i enkeltkonkurranser, når virksomheten har spesifikke behov som planlagt fellesavtale ikke dekker eller ikke har behov for varene eller tjenestene som avtalen dekker innenfor avtalens virketid. Statseide

virksomheter kan under visse forutsetninger tiltre ordningen på frivillig grunnlag, mens kommunal sektor ikke er omfattet av ordningen.

Fellesavtalene til Statens innkjøpssenter har et årlig innkjøpsvolum på om lag 2,5 milliarder kroner årlig, hvilket utgjør 1,3 prosent av statens kjøp av varer og tjenester årlig (195 milliarder kroner) og 0,7 prosent av samlet kjøp av varer og tjenester i offentlig forvaltning[5] (377 milliarder kroner). Nasjonale felleskjøp står for 1-6 prosent av innkjøpsvolumet i de fleste europeiske land der slike ordninger er vanlig (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

Statens innkjøpssenter gjennomfører ikke innkjøp for kommunesektoren i dag. Til sammenligning utgjør kjøp gjennom nasjonale fellesavtaler 3-5 prosent av kommunesektorens samlede kjøp i Sverige, Finland og Danmark (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

Fellesavtalene til Statens innkjøpssenter

I tillegg til fellesavtalene til Statens innkjøpssenter, finnes egne fellesavtaler for skytjenester som leveres av Markedsplass for skytjenester (MPS). MPS inngår rammeavtaler som offentlige virksomheter kan benytte seg av for å kjøpe IT-tjenester. Disse avtalene omfatter typisk skybaserte infrastruktur- og plattformtjenester, strategisk rådgivning og analysetjenester og tjenester innen informasjons-sikkerhet og personvern, samt andre SaaS-tjenester.

Det er også sektorspesifikke innkjøpssamarbeid i staten. Eksempler inkluderer Forsvarsmateriell som anskaffer materiell og tjenester til Forsvaret og Sykehusinnkjøp som er innkjøpstjeneste for spesialisthelsetjenesten. Andre eksempler er BOTT-Samarbeidet, som er et samarbeid mellom universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim om felles forvaltning blant annet av administrative tjenester. Innenfor departementsfellesskapet leverer Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) fellestjenester, blant annet vakt- og resepsjonstjenester, digitale tjenester, HR-tjenester og fasilitetstjenester, til departementene.

Det finnes også organisering innenfor gitte typer anskaffelser, på tvers av statlige virksomheter. Et eksempel på dette er Statsbygg, som er statens byggherre. Statsbygg er dermed byggherre for ulike statlige virksomheter.

Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå

En av resultatene i kartleggingen av kommunale innkjøpssamarbeid var at det er lite samarbeid om anskaffelser på tvers av forvaltningsnivå. Unntaket er at det finnes enkelte eksempler på at fylkeskommuner og kommuner har inngått formaliserte innkjøpssamarbeid. Et eksempel på dette er Offentlige fellesinnkjøp på Agder, som er et samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene i Agder. (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021)

En mulig forklaring på dette kan være at virksomheter på ulike forvaltningsnivåer har ulike behov, og at det er mest relevant å samarbeide med virksomheter som har like behov. I andre land finnes det derimot flere eksempler på mer samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. De nasjonale innkjøpssentralene i både Sverige, Finland og Danmark inngår blant annet fellesavtaler for hele offentlig sektor.

Innkjøpssamarbeid i andre land

Innkjøpssamarbeid er utstrakt i andre europeiske land. Dette gjelder både for statlige sentrale innkjøpsenheter (som Statens innkjøpssenter), men også samarbeid mellom regionale forvaltningsnivåer. EU anslår at rundt 11 prosent av innkjøpene gjennomføres gjennom ulike former for samarbeid (European Commission, u.d.).

Sentrale innkjøpsenheter finansieres gjerne gjennom tjenestegebyrer, enten ved at oppdragsgiver betaler et gebyr når avrop gjøres, eller at leverandørene betaler gebyrene når de fakturerer gjennom en rammeavtale. (SIGMA, 2016).

Det er naturlig å se hen til andre nordiske land ettersom deres samfunnsmodell og organisering ligger nærmere den norsk enn andre europeiske land.

I Sverige er det to offentlige innkjøpssentre. *Statens innköpcentral* (SIC) inngår fellesavtaler på vegne av statlige virksomheter[6], mens *Adda* inngår fellesavtaler på vegne kommuner og regioner. SIC har likheter med Statens innkjøpssenter i Norge, men opererer som en selvstendig organisasjon og langt flere avtaler innen profesjonelle tjenester enn hva SI har. Adda er eid av SKR – Sveriges svar på KS

[5] Statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. Inkluderer ikke offentlig forretningsdrift.

[6] SICs avtaler innen IT og telekom omfatter også kommuner og regioner.

– og tilbyr et bredt spekter av avtaler knyttet til kommunal tjenesteproduksjon.

Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) i Danmark inngår fellesavtaler på vegne av stat og kommune blant annet innenfor profesjonelle tjenester, digitalisering, bygg- og anleggstjenester og logistikk. SKI står for 3,4 prosent av de offentlige innkjøpene i Danmark (SKI, 2025).

Hansel i Finland inngår fellesavtaler på vegne stat og kommune. Hansel har en portefølje som er mer preget av tekniske og infrastrukturorienterte avtaler enn hos de øvrige nordiske aktørene, men har også avtaler innenfor kontorområdet.

De nordiske landene har gjennomgående bredere og mer modne porteføljer av fellesavtaler, og dekker flere innkjøpskategorier. Dette gjelder særlig profesjonelle tjenester, transport og kommunale tjenestekategorier.

2.3 Beskrivelse av problem

Norsk offentlig sektor består av et stort antall virksomheter på ulike forvaltningsnivå og innenfor ulike sektorer.

Statsforvaltningen i Norge er statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene med deres underliggende virksomheter (Regjeringen, 2022)

De underliggende virksomhetene kalles forvaltningsorganer og inkluderer blant annet direktorater, tilsyn, statsforvalterne og kollegiale organer som styrer, råd og nemder samt forvaltningsbedrifter som Statsbygg.

Forvaltningsorganer kan som hovedregel instrueres av overordnet departement. Noen av disse har en friere stilling, enten faglig eller økonomisk/ administrativt, og på enkelte områder kan disse ikke instrueres.

Statsforvaltningen er bygd opp som et hierarki, med Kongen (regjeringen) som øverste leder. Sentralforvaltningen består av regjeringen, departementer og direktorater, som styrer enheter på regionalt og lokalt nivå (NOU 2019:5). Selv om statsforvaltningen er organisert som et hierarki, har underliggende etater og virksomheter relativt stor grad av frihet knyttet til hvordan de skal løse sine samfunnsoppdrag.

Problemer som kan oppstå mellom eiere og underliggende enheter eller ansatte kalles gjerne prinsipal-agent problemer i samfunnsøkonomisk teori. Slike problemer oppstår dersom eier (prinsipalen) har andre målsetninger enn de underliggende enhetene eller ansatte (agentene), og agenten har relevant informasjon som prinsipalen ikke har tilgang til. I privat sektor er det klassiske eksemplet at eieren har mål om å maksimere profitt, mens de ansatte ønsker å maksimere egen inntekt og minimere innsatsen (Andresen & Idsø, 2025). Eieren har også begrenset informasjon om de ansattes innsats. Ved slike problemer er spørsmålet ofte hvordan eieren kan gi de ansatte insentiver som omforener de ansatte og eiernes målsetninger, eksempelvis belønne ekstra innsats aksjer, kjøpsopsjoner eller prestasjonslønn.

På anskaffelsesområdet kan det oppstå prinsipal-agent problemer på ulike nivåer. Et typisk eksempel kan være at regjeringen (prinsipalen) kan ha mål om å kutte i budsjetter, mens de underliggende virksomhetene (agentene) i staten kan ha interesse av å bruke opp midler på budsjettet for å unngå kutt i neste års budsjett. I en enkelt anskaffelse kan også lederen i en virksomhet (prinsipalen) ha interesse av at ansatte kjøper varer på en avtale som gir lav pris, mens de ansatte (agenten) kan ha et ønske om å kjøpe varer med høyere kvalitet utenfor avtale. I begge disse eksemplene vil agenten ha mer informasjon om egne aktiviteter enn prinsipalen, som gjør at de kan ta valg som går imot de overordnede målene til prinsipalen uten at dette fanges opp av prinsipalen.

På bakgrunn av dette, skilles det mellom reell og formell myndighet til å gjennomføre aktiviteter som påvirker organisasjoner (Tirole & Aghion, 1997). Prinsipalen kan gjerne ha formell myndighet over hva organisasjonen skal gjøre, mens de underliggende agentene kan ha reell myndighet til å beslutte hvilke handlinger som faktisk tas.

Fordelingen av reell myndighet avhenger blant annet av fordelingen av informasjon mellom agent og prinsipal. Et eksempel som trekkes frem av Tirole og Aghion, er at en underliggende enhet kan fremme forslag om å gjennomføre prosjekter til ledelsen som tar beslutning om prosjektene skal gjennomføres. Den underliggende enheten kan velge å fremme et forslag som ikke nødvendigvis er det beste for selskapet som helhet, men som deres enhet er tjent med, for eksempel for å sikre arbeidsplasser. Dersom det overliggende departementet derimot har gode innsikt i området som prosjektet gjelder, eller bruker ressurser på å kvalitetssikre prosjektet, vil sannsynligheten for at agenten lykkes med å fremme ulønnsomme prosjekter reduseres.

Prinsipalen kan gjøre flere ulike tiltak for å redusere sannsynligheten for at agentene handler på tvers av prinsipalens mål. Dette inkluderer å tilegne seg mer informasjon eller innføre insentivmekanismer (som for eksempel bonus eller regler) for å omforene

agentens mål med prinsipalens. Samtidig kan slike tiltak redusere agentens innsats, eller at tiltakene i seg selv bidrar til ineffektiv ressursbruk i form av detaljreguleringer og rapporteringsmekanismer. Det vil derfor ofte oppstå en avveining mellom behov for kontroll fra prinsipalens side, og effektive prosesser som stimulerer til økt innsats hos agenten. Det taler for å gi agenten økt frihet og tillit på områder hvor agenten har særskilt spisskompetanse, har de samme målene som prinsipalen og som ikke er strategisk viktig for prinsipalen (Tirole & Aghion, 1997). På områder som er strategisk viktig eller hvor agenten kan ha egeninteresser som går imot prinsipalens, kan det være relevant å investere mer i ulike mekanismer for at prinsipalen får mer kontroll. Et eksempel på sistnevnte er statens prosjektmodell for store statlige investeringsprosjekter.

Det kan også oppstå tilfeller hvor det er uklart for agentene hva som er målene til prinsipalen, eller at det oppstår konflikter mellom ulike mål. Et eksempel på dette kan være at anskaffelser skal oppnå ulike mål, eksempelvis ivaretakelse av klima og miljø, og kostnadseffektivitet, som kan være i konflikt med hverandre. I disse tilfellene kan det være krevende for de underliggende agentene å vite hvordan de skal veie de ulike hensynene opp mot hverandre. Dersom agenten har lite kompetanse på området, eller kun har interesse av å ivareta ett av målene, kan det tale for å innføre retningslinjer eller krav for hvordan hensyn skal veies mot hverandre. Dersom agenten derimot har høy kompetanse og verdien av lokal informasjon er høy, kan det tale for mer frihet til innkjøpere for hvordan de ulike hensynene skal veies mot hverandre.

Innenfor anskaffelsesområdet er det flere ulike prinsipal-agent problemer som kan bidra til ineffektiv ressursbruk. Noen av disse er problemer som er utenfor mandatet for dette prosjektet å løse. Nedenfor vil vi beskrive enkelte sentral problemer som bidrar til ineffektiv ressursbruk på anskaffelsesområdet i dag. Disse er:

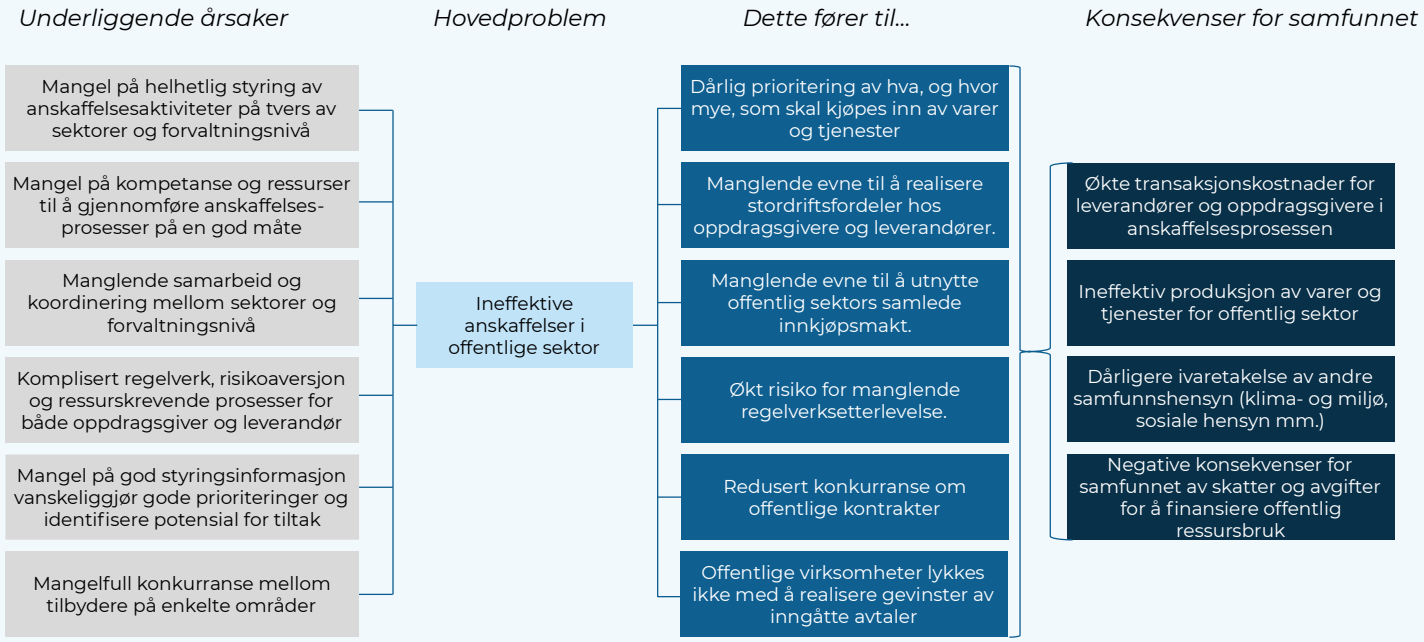
- Mangel på helhetlig styring
- Mangel på kompetanse og ressurser
- Organisatoriske barrierer
- Komplisert regelverk og risikoaversjon
- Krevende å ta i bruk ny teknologi
- Mangel på god styringsinformasjon

Figur 2-5 viser en forenklet virkningskjede som illustrerer sammenhengen mellom de identifiserte problemene og hvilken konsekvens dette har for samfunnet. Nedenfor vil vi beskrive de ulike problemene, og hvilke konsekvenser de har for samfunnet.

Mangel på helhetlig styring og koordinering

Som drøftet i 2.2.4, er styringen av offentlige anskaffelser i stor grad desentralisert, i den forstand at hver statlig virksomhet og hver

Figur 2-5: Virkningskjede problembeskrivelse



kommune/fylkeskommune selv er ansvarlig for å gjennomføre anskaffelser som dekker deres behov.

DFØ har beskrevet utfordringer og trender i offentlig forvaltning i Norge (DFØ-notat: 2025:3 Utfordringsbildet i forvaltningen). De peker på at det har det vært en trend mot at stadig flere oppgaver har blitt delegert fra departementer til direktorater, og fra stat til kommune. Det har derfor gått i retning av en stadig mer desentralisert styring. Samtidig er de utfordringene som samfunnet står ovenfor, sektorovergripende, og det er derfor behov for samarbeid og samordning på tvers av sektorer for å løse de utfordringene. DFØ peker på at det er behov for mer helhetlig styring og prioriteringer i staten for å kunne møte de utfordringene vi står ovenfor. Det pekes blant annet på at mangel på insentiver gjør det krevende å lykkes med samarbeid på tvers av forvaltningsgrensene.

Dagens organisering bærer derfor preg av å være desentralisert, med mange små fagmiljøer som har ansvaret for å inngå anskaffelser på egenhånd. En tidligere kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viste at mange mindre kommuner har små og sårbare anskaffelses-funksjoner bestående av ett eller færre årsverk.

Den desentraliserte organiseringen av forvaltningen som helhet og av anskaffelses-arbeidet gjør at det er en risiko for ineffektiv ressursbruk. For eksempel er det en risiko for dobbeltarbeid ved at ulike virksomheter gjennomfører anskaffelser som de kunne gjennomført i felleskap.

Forvaltningen er også i stor grad basert på lokalt selvstyre og frivillighet. Som drøftet ovenfor, kan dette ha mange positive virkninger ved at virksomheter kan gjøre egne prioriteringer og beslutninger basert på lokal kunnskap. Samtidig medfører frivillighet, og manglende koordinering, at ulike virksomheter kan vekte hensyn ulikt eller ha varierende anskaffelsespraksis.

Dette kan også bidra til at ulike virksomheter lager skreddersydde løsninger for behov som er felles for mange. Leverandører må dermed gjøre tilpasninger til hver enkelt virksomhet som igjen gjør at de ikke får realisert stordriftsfordeler i produksjon. Dette kan gi seg utslag i økte priser og innkjøpskostnader for offentlige virksomheter.

Disse forholdene gjør at den desentraliserte organiseringen basert på frivillighet og lokalt selvstyre gjør at det kan oppstå ineffektiviteter både på oppdragsgiver- og leverandørsiden. Videre gjør også den desentraliserte organiseringen at det blir mange sårbare fagmiljøer med begrensede ressurser til å gjennomføre anskaffelser. Dette er drøftet mer i neste avsnitt.

Begrenset kompetanse og ressurser

De statlige virksomhetene og kommunene har begrensede ressurser. Særlig for de mindre virksomhetene og kommunene kan dette medføre at arbeidet med anskaffelser nedprioriteres. Tall fra anskaffelsesundersøkelsen viser at særlig kommunene i liten grad oppgir å ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre de ulike delene av anskaffelsesprosessen på en god måte (DFØ, 2024a). Statlige virksomheter mangler særlig tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte, hvor rundt halvparten av virksomhetene opplever å ikke ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre dette på en god måte.

Oslo Economics og Inventura (2024) har tidligere analysert suksesskriterier og barrierer for å lykkes med anskaffelser i kommuner. Analysene viste at det viktigste suksesskriteriet for å lykkes med anskaffelser er at ledelsen har tilstrekkelig kompetanse om anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer å ha en grunnleggende forståelse for de ulike stegene i anskaffelsesprosessen, forstå deres rolle i prosessen og hvordan anskaffelsesprosessen kan brukes for å oppnå ulike mål. Mange av kommunene i analysen pekte også på at en av de største barrierene på anskaffelsesområdet var mangel på tilstrekkelig kompetanse om anskaffelser blant ledelsen i virksomheten.

Begrensede ressurser til å gjennomføre anskaffelser kan medføre til at kvaliteten på anskaffelsesarbeidet reduseres. Dette kan for eksempel føre til at en virksomhet ikke har tilstrekkelig med fagkompetanse til å gjennomføre krevende anskaffelser, som for eksempel kjøp av ny teknologi. Manglende kapasitet og kompetanse til å gjennomføre anskaffelser på en god måte kan derfor lede til dårligere behovsdekning i den enkelte virksomhet.

Organisatoriske barrierer: Manglende samarbeid og koordinering mellom sektorer og forvaltningsnivå

En mulig løsning på barrierene knyttet til manglende kompetanse og ressurser, er å samarbeide om anskaffelser. Gjennom samarbeid kan ulike virksomheter bygge opp felles fagmiljøer og realisere stordriftsfordeler ved å inngå fellesavtaler.

Som drøftet i 2.2.4, er det i dag samarbeid på ulike nivåer i forvaltningen. Videre viser tidligere kartleggingen av innkjøpssamarbeid i kommuner fremstår som et lappeteppe, hvor en enkelt

kommune kan delta i svært mange ulike samarbeid. Det er derfor svært krevende å få en samlet oversikt over alle eksisterende samarbeid på anskaffelsesområdet.

Samtidig viser tidligere utredninger at det er mindre samarbeid på anskaffelsesområdet i Norge sammenlignet med andre land. Kartleggingen av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viste også at det er mange mindre kommuner som ikke deltok i formaliserte samarbeid, og at det var liten grad av samarbeid om anskaffelser mellom statlig og kommunal sektor. Det kan også være krevende for mindre virksomheter, som en liten kommune, å orientere seg og delta i mange ulike samarbeid samtidig.

En anbefaling i kartleggingen av eksisterende innkjøpssamarbeid i kommunesektoren var at virksomheter bør ha tilgang til ulike type samarbeid tilpasset behov og leverandørmarked. Dagens organisering av samarbeid på anskaffelsesområdet er uoversiktlig. Det er derfor krevende å si med sikkerhet hvor stort potensialet er for økt samarbeid. Basert på tidligere kartlegginger og sammenligninger opp mot anskaffelsespraksis i andre land, kan det derimot virke som at det er et relativt stort potensial for både økt samarbeid og bedre koordinering og utnyttelse av eksisterende samarbeidene på området.

Komplisert regelverk og risikoaversjon

Som drøftet innledningsvis, kan en prinsipal regulere underliggende myndigheter for å sikre at den handler i tråd med prinsipalens overordnede mål. Offentlige anskaffelser er i dag underlagt et omfattende regelverk. Videre er offentlige virksomheter også underlagt ulike forvaltningsregler og sektorregler. Regelverket gir også leverandøren rettigheter som kan føre til ytterligere ressursbruk for det offentlige. Dette gjelder både anskaffelsesregelverket og annet lovverk. Dette inkluderer eksempelvis innsynsbegjæringer og erstatningsplikt.

En ulempe med regulering, tilsyn og kontroll er at det kan være ressurskrevende for virksomhetene å følge opp lover og regler. En av utfordringene DFØ trekker frem i sin beskrivelse av utfordringer i forvaltningen er at detaljert styring, tilsyn og kontroll bidrar til å binde opp ressurser og handlefriheten i forvaltningen. Ved brudd på regelverket for offentlige anskaffelser kan kontrakt kjennes uten virkning, det gis gebyrer eller ilegges erstatningsansvar for positiv eller negativ kontraktsinteresse. Frykten for å gjøre feil kan medføre at statlige virksomheter og kommuner bruker mer ressurser enn nødvendig, og muligens ender opp med dårligere resultater, fordi frykten for å gjøre feil skygger for viktigheten av å gjøre en effektiv og god anskaffelse. (Oslo Economics og Inventura, 2023)

Videre har ikke nødvendigvis ledere i offentlig sektor insentiver til å ta risiko. Siden konsekvensene ved å begå feil er stor, og ledere ikke nødvendigvis har økonomiske insentiver til å ta risiko, kan det lede til at fokuset går mot å unngå å gjøre feil fremfor å gjøre gode anskaffelser.

For å hindre at det begås feil som medfører brudd på anskaffelsesregelverket må statlige virksomheter og kommunene ha tilgang på ressurser med god kompetanse på regelverket og anskaffelsesprosessen. At regelverket er komplisert og at det ofte skjer endringer i regelverket, som eksempelvis krav til vekting av klima- og miljøhensyn, krever omfattende og oppdatert kompetanse. Flere virksomheter og kommuner opplever å ikke ha den nødvendige kompetansen på regelverket i dag. Dette gjelder særlig de mindre kommunene (Oslo Economics og Inventura, 2024).

Mangel på god styringsinformasjon

Som drøftet ovenfor, er et sentralt element i god styring at ledelsen har tilstrekkelig informasjon om hva som anskaffes. I dag er det en utfordring av mange virksomheter mangler tilstrekkelig oversikt og gode verktøy for å kunne styre anskaffelsesaktiviteter på en god måte. Dette gjør det krevende for den enkelte virksomhet å ha oversikt over hva de kjøper inn, og om anskaffelsesaktivitetene er i tråd med virksomhetens overordnede mål. En konsekvens kan være at ansatte gjennomfører kjøp som ikke er i tråd med ledelsens mål, eksempelvis kjøp utenfor avtale, uten at dette fanges opp i ledelsen.

Videre finnes det ikke en sentral detaljert oversikt over forbruk på anskaffelsesområdet i offentlig sektor. Det finnes aggregerte statistikker over hva som kjøpes inn i staten og i kommunesektoren, fra henholdsvis statsregnskapet og i Kommunal rapports leverandørdatabase. Det finnes derimot ikke detaljert informasjon om hva som anskaffes. Disse publiseres flere måneder etter årsslutt og gir derfor begrenset med relevant styringsinformasjon. I dag har heller ikke anskaffelsesdivisjonen i DFØ hjemmel til å samle inn relevant faktura- og regnskapsinformasjon fra ulike virksomheter i offentlig sektor.

Mangel på oversikt over reelt forbruk, gjør det krevende for overordnede departementer, og DFØ som fagdirektorat på området, og gi god informasjon om hva som anskaffes i ulike deler av offentlig sektor. Dette gjør at det ikke er mulig å

gjennomføre analyser som sammenligner ressursbruk opp mot hverandre og identifisere områder hvor det bør iverksettes tiltak for å redusere kostnader. Virksomheter på sin side kan være lite villige til å gi fra seg slik informasjon dersom det bidrar til at de får kutt i budsjetter. I den enkelte virksomhet har ikke ledelsen nødvendigvis heller god oversikt over anskaffelsesaktivitet i virksomheten.

Mangelfull konkurranse på enkelte områder

Konkurranse mellom tilbydere er en viktig forutsetning for å oppnå lavere priser og god kvalitet på varer og tjenester som anskaffes. I et marked med stor konkurranse, vil leverandører ha insentiver til å sette lavere priser og tilby bedre produkter i den hensikt å tiltrekke seg flere kunder og øke sin markedsandel. For å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, bør derfor offentlige anskaffelser stimulere til god konkurranse. I dag er det enkelte indikasjoner på at det kan være mangelfull konkurranse om offentlige kontrakter på enkelte områder.

Det er krevende å måle graden av konkurranse i en anskaffelse. En indikasjon er antall tilbud som mottas. Konkurransen vil svekkes dersom leverandøren enten forventer at det ikke vil være konkurranse om kontrakten, eller om konkurransen er innrettet på en måte som gjør det krevende for andre leverandører å være konkurransedyktige. Eksempler på dette kan være at en leverandør som allerede har avtalen har tilegnet seg informasjon, eller har gjennomført investeringer i foregående avtaleperiode som gjør at det er vanskelig for andre leverandører å konkurrere. I disse tilfellene kan oppdragsgiver ha endt opp med å være låst til en leverandør.

Det mangler i dag gode data på hvor mange tilbud som mottas i offentlige anskaffelser. Mange av resultatene av offentlige konkurranser kunngjøres ikke på Doffin. DFØ anslår at henholdsvis 50 og 14 prosent av konkurransene over og under EØS-terskelverdi i 2024 ble fulgt opp med kunngjøring av resultat. Av de kunngjorte resultatene på Doffin, hvor det oppgis antall tilbydere, viser tall fra Doffin at 19 prosent kun mottok ett tilbud. Ettersom en stor andel av kontraktene ikke kunngjøres, og det mangler informasjon om antall tilbydere i en del kontrakter, er det stor usikkerhet om hvor mange konkurranser som kun får ett tilbud.

En gjennomgang som DFØ har gjort, viser at det virker å være en tendens til at det er færre konkurranser med kun ett tilbud i kontrakter der bygge- og anleggsarbeid utgjør hovedelementet. Det er også en tendens til at mindre sentrale kommuner har en høyere andel konkurranser med kun ett tilbud. Sistnevnte kan forklares med at leverandørmarkedet kan være mindre i distriktskommuner.

En studie gjennomført av den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen viser at prisen på anskaffelser over EØS-terskelverdi er lavere desto flere tilbydere som deltar (Aagaard & Linaa, 2024). Prisreduksjonen som følger av at to tilbydere deltar versus én tilbyder, er større enn prisreduksjonen som følge av seks versus fem tilbydere. En studie av avfallshåndtering i Storbritannia (Gomez-Lobo & Szymanski, 2001), finner også positive effekter av økende antall tilbydere. Prisgevinsten av å motta tre fremfor to tilbud, er på mellom 4 og 8 prosent, og prisgevinsten av fire fremfor tre tilbud, er på mellom 3 og 5,5 prosent.

2.4 Nullalternativet

Nullalternativet er en beskrivelse av dagens situasjon og den forventede utviklingen tiltak på området. Vi viser første til tilgrensende prosjekter med relevans på området.

2.4.1 Tilgrensende prosjekter

Det vil sannsynligvis være mange prosjekter som gjennomføres i forvaltningen som kan påvirke effektiviteten i offentlige anskaffelser. I det følgende vil vi beskrive utvalgte prosjekter og vedtatte tiltak som kan tenkes å påvirke problemet.

Utvidelse av Statens innkjøpssenter

I statsbudsjettet for 2026 har Statens innkjøpssenter fått tildelt midler til å inngå og forvalte flere fellesavtaler innenfor kategorien «kontorområdet», herunder underkategoriene kontordrift, profesjonelle tjenester, møbler og inventar og elektrisk kraft. DFØ anslår de vil inngå mellom 18 og 21 nye fellesavtaler som berører et innkjøpsvolum på 3,2 milliarder kroner.

Inkludering av kommuner på avtalene til Statens innkjøpssenter

I 2022 ble det besluttet at Statens innkjøpssenter skulle gjennomføre en pilot hvor de åpner opp for å la kommuner delta frivillig på de statlige fellesavtalene. Siden den gang har det vært regulatoriske barrierer som har ført til at piloten ikke har blitt gjennomført. Etter vår forståelse, er det per i dag ingen regulatoriske barrierer som hindrer kommunale deltakelse. Likevel er det foreløpig ikke igangsatt en slik pilot. I nullalternativet legger vi til grunn at kommuner ikke deltar på avtalene til SI.

Nytt regelverk for offentlige anskaffelser

Nærings- og fiskeridepartementet har fremmet et forslag om nytt lovverk for offentlige anskaffelser. Forslaget er basert på Anskaffelsesutvalgets to delutredninger om nytt regelverk for offentlige anskaffelser. Forslaget om nytt lovverk er til behandling i Stortinget, og er ikke besluttet implementert. Formålet med revideringen av regelverket var blant annet å bidra til en forenkling av regelverket med mål om mer effektiv ressursbruk i anskaffelsesprosessene for både oppdragsgivere og leverandører (NOU 2024: 9). Dersom lovverket blir implementert, og oppnår sitt formål, kan det tenkes at dette bidrar til å redusere enkelte av dagens regulatoriske utfordringer. I forslaget til ny lov, er det også foreslått å innføre en ny bestemmelse om sikkerhet og beredskap som synliggjør handlingsrommet for å ivareta slike hensyn i anskaffelser, og at oppdragsgiver bør stille slike krav der det er relevant. Utvalget har også foreslått at det utarbeides en oppdatert veileder om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, som inkluderer anskaffelser som er særlig utsatt med tanke på sikkerhet og beredskap.

Det pågår for tiden et arbeid i EU med å revidere det europeiske regelverket for offentlige anskaffelser. EU-kommisjonen har blant annet gjennomført en høring av de mest sentrale anskaffelsesdirektivene. Det er antatt at revisjonen vil handle om forenkling og effektivisering av anskaffelsesprosedyrene, og at sikkerhet og beredskap vil få økt viktighet i et nytt regelverk (Wikborg Rein, 2025)

Obligatorisk krav til elektronisk faktura mv.

I Norge er det allerede obligatorisk for offentlige oppdragsgivere å kreve elektronisk faktura i standardformat, og å kunne motta og prosessere slike fakturaer. Dette skjer gjennom forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser og årlige digitaliseringsrundskriv (for staten under virkeområdet for anskaffelsesregelverket), der bruk av EHF/Peppol BIS som standardformat og bruk av Peppol-nettverket til meldingsutveksling gjøres obligatorisk.

Finansdepartementet har i en høring høsten 2025 foreslått å gjøre tilsvarende elektronisk fakturering obligatorisk også mellom næringsdrivende. Sammen med et krav til de fleste næringsdrivende om elektronisk regnskapsføring forventes dette å gi en økning fra i overkant av 90 prosent elektronisk fakturering til offentlig sektor, til nærmere 100 prosent i løpet av de neste årene. Kravet til elektronisk fakturering mellom næringsdrivende er inspirert av EUs arbeid med «VAT in the Digital Age» (ViDA), hvor første skritt er å innføre obligatorisk e-fakturering i alle medlemsland, og neste skritt er å gjøre momsrapportering i sanntid/tilnærmet sanntid mellom medlemslandene basert på e-fakturainformasjonen obligatorisk innen 1. juli 2030. Økt bruk av elektronisk faktura kan gi tilgang til detaljerte forbrukstall på produktlinjenivå for hele offentlig sektor, forutsatt at hjemmel gis for innhenting/deling av slik informasjon.

Den tekniske løsningen for innsamling av fakturainformasjon gjennom Peppol-nettverket testes for tiden ut i et pilotprosjekt der 20 europeiske skattemyndigheter, inkludert Norge, deltar.

Virksomhetenes egne prosjekter

De ulike virksomhetene i offentlig sektor gjennomfører også egne tiltak for å øke effektiviteten på anskaffelsesområdet. Eksempler på tiltak kan være å ta i bruk nye digitale verktøy og bruk KI i anskaffelsesprosessen, eller at det inngås nye samarbeid mellom ulike offentlige virksomheter. Organiseringen av arbeidet med offentlige anskaffelser internt i virksomhetene og mellom virksomheter er derfor i stadig endring.

2.4.2 Forventet utvikling fremover

Uten strukturelle endringer er det sannsynlig at utviklingen i hovedsak vil fortsette som i dag. Det betyr at forbedringer i anskaffelsesarbeidet vil skje gradvis og ulikt mellom sektorer.

Som tidligere beskrevet foregår det i dag samarbeid om innkjøp på flere ulike nivåer (kommune og stat) og innad i sektorer (sykehus, forsvar). I fravær av tiltak, vil det kunne skje endringer i form av at flere kommuner går inn i eksisterende samarbeid eller at samarbeid utvides til også dekke nye områder. Vi vurderer samtidig at det fulle potensialet for gevinster ved samordning, ikke vil bli realisert i fravær av tiltak.

Perspektivmeldingen peker på at utgiftene til helse, omsorg og sikkerhet vil vokse raskere enn inntektene, og at handlingsrommet i finanspolitikken blir stadig mer begrenset. Dette forsterker behovet for mer målrettet og effektiv bruk av offentlige ressurser gjennom blant annet mer effektive offentlige anskaffelser.

Gitt utviklingen med foreslåtte endringer i anskaffelsesregelverket i Norge og EU, er det sannsynlig at sikkerhet og beredskap vil bli ilagt økt viktighet i anskaffelsene fremover. Regjeringen understreker i Totalberedskapsmeldingen den vil klargjøre muligheten for å stille krav til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser for å ivareta beredskapshensyn og nasjonale

sikkerhetsinteresser samt bidra til god veiledning om sikkerhet og beredskap i anskaffelser (Meld. St. 9 (2024-2025)).

2.4.3 Beskrivelse av nullalternativet

Nullalternativet vil innebære en videreføring av dagen situasjon. I praksis innebærer dette at dagens organisering av anskaffelser på statlig, kommunalt og regionalt nivå i all hovedsak forblir slik det er i dag, med trolig noe mer samarbeid på statlig nivå gitt at Statens innkjøpssenter inngår flere fellesavtaler.

Vår forståelse er at det kan være forsvarlig å videreføre dagens situasjon som beskrevet i kapittel 2.3. Siden en videreføring av dagens situasjon ikke er uforsvarlig, vil den kunne fungere som nullalternativet i analysen.

2.5 Mål

I henhold til utredningsinstruksen bør problem-beskrivelsen inneholde en beskrivelse av hva vi ønsker å oppnå med tiltakene som skal vurderes. Det bør utarbeides mål for samfunnet som helhet (samfunnsmål) og for målgruppene som berøres av tiltakene (effektmål).

2.5.1 Samfunnsmål

Samfunnsmål skal beskrive ønsket tilstand innenfor problemets samfunnsområde. Tiltakene som skal vurderes i denne utredningen er rettet inn mot å bidra til en mer effektiv offentlig forvaltning. Samfunnsmålet for denne utredningen kan derfor oppsummeres med formålsparagrafen i loven om offentlige anskaffelser: Basert på dette har vi formulert følgende samfunnsmål for tiltakene som skal gjennomføres:

> *«Offentlige anskaffelser skal gjennomføres på en måte som bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser*

2.5.2 Effektmål

Effektmål skal bygge opp under samfunnsmålet og er en konkretisering av hva man ønsker å oppnå for tiltakets målgrupper. Disse målene skal altså ha et brukerperspektiv og rette seg inn mot ønsket tilstand for brukerne av eventuelle nye tiltak.

I arbeidet med problemanalysen, har vi identifisert grupper som berøres direkte av problemet i dag og effektmål for tiltak på området (se Tabell 2-1).

Tabell 2-1: Effektmål for berørte grupper

Aktører	**Effektmål**
Regjering og departementer	Skal få bedre styringsinformasjon om anskaffelser innenfor sin sektor eller i forvaltningen som helhet for å utforme mer målrettet politikk og styre underliggende virksomheter.
Statlige virksomheter	De skal få tilgang til verktøy og tjenester som gjør at de kan få bedre betingelser i sine anskaffelser eller arbeide mer effektivt med sine anskaffelser.
Kommuner og fylkeskommuner	De skal få tilgang til verktøy og tjenester som gjør at de kan få bedre betingelser i sine anskaffelser eller arbeide mer effektivt med sine anskaffelser.
Leverandører	Det skal være enkelt og forutsigbart å delta i konkurranser om offentlige kontrakter.

3. Identifiserte tiltak

Med bakgrunn i problembeskrivelsen og barrierene for effektivitet i offentlige anskaffelser, har vi identifisert mulig tiltak innenfor tiltaksområdene (1) styring og innsikt, (2) samordning og (3) forenkling og konkurranse.

For å identifisere mulige tiltak som kan øke effektiviteten i offentlige anskaffelser, har vi hatt en bred tilnærming basert på de identifiserte mulige barrierene i kapittel 2.3. Tiltakene er avgrenset til det som DFØ kan påvirke, og omfatter dermed ikke endringer som er utenfor DFØs ansvarsområde. Under beskriver vi prosessen for å identifisere tiltakene. Deretter beskriver vi de ulike tiltakene som er identifisert, før vi avslutningsvis beskriver overordnede mulige konseptuelle innretninger på et effektiviseringsprogram.

3.1 Prosess for identifisering av tiltak og konsepter

I arbeidet med å identifisere tiltak, har vi tatt utgangspunkt i de ulike barrierene som er identifisert i problembeskrivelsen. Deretter har DFØ i samråd med Oslo Economics og Inventura utarbeidet en bruttoliste over mulige tiltak som kan bidra til å løse de ulike problemene. Deretter ble tiltakene gruppert i ulike tiltaksområder. Vi har gjennomført intervjuer med relevante interessenter hvor de har fått anledning til å komme med innspill til de foreslåtte tiltakene, og mulige andre relevante tiltak.

Etter intervjuene med interessenter ble det gjennomført flere arbeidsmøter hvor vi bearbeidet tiltakene basert på interne diskusjoner og innspill fra interessentene. Prosessen har vært iterativ, slik at vi flere ganger har bearbeidet tiltakene, gjort nye inndelinger og omstrukturert tiltakskategoriene basert på dialog mellom DFØ og Oslo Economics, og innspill og forankring hos relevante aktører. Aktørene som har vært involvert i prosessen er:

- Anskaffelsesrådet for offentlige anskaffelser
- DFØ v/ Statens innkjøpssenter
- DFØ v/ seksjon for analyse og innkjøpsledelse
- DFØ – Innovasjon
- KS Anskaffelsesforum (KSA)
- Fylkeskommunalt innkjøpsforum
- Statsbygg
- Universitetet i Oslo
- Politiets fellestjenester

I prosessen har ulike tiltak blitt løftet frem og vurdert. Tiltakene har blitt justert, supplert og forkastet i den løpende dialogen. Endringene har vært basert på i hvilken grad man på dette stadiet har oppfatninger om tiltakene knyttet til ulike kriterier. Dette inkluderer:

- Har tiltaket en forventet dårlig måloppnåelse?
- Er det utenfor mandatet for programmet å gjennomføre tiltaket?
- Er det eksisterende prosjekter/satsinger på området?
- Hvilken mulighet har DFØ til å påvirke?

Den endelige nettolisten består av en rekke tiltak innenfor følgende tiltaksområder:

- Styring og innsikt
- Samordning
- Forenkling og konkurranse

Hvert tiltaksområde, med underliggende konkretiserte tiltak, er nærmere beskrevet under.

3.2 Tiltaksområde 1: Styring og innsikt

En av de overordnede problemene i dag, er mangelen på en helhetlig styring av anskaffelsesaktiviteter i offentlig sektor.

Kategoristyring er et verktøy for å bidra til mer samhandling og profesjonalisering av arbeidet med anskaffelser innenfor ulike kategorier. Kategoristyring innebærer å samle beslektede innkjøp i grupper (kategorier) som understøtter markedets inndeling. Hver kategori koordineres av en kategoriansvarlig som er spesialist på «sin» kategori og som styrer arbeidet i et tverrfaglig kategoriteam. Gjennom spesialisering, styring av behov og langsiktig planlegging kan kategoriteamet ta ut potensialet i markedet (DFØ, 2022)

Innføring av kategoristyring legger til rette for økt samhandling innenfor den enkelte kategorien, og en profesjonalisering av arbeidet med anskaffelser innenfor den enkelte kategori. Virksomheter kan få store gevinster av å innføre kategoristyring. Slike gevinster er synliggjort i flere studier, blant annet DFØs benckmarkingsrapport fra 2023 av 10 statlige virksomheter. Her fremgikk det at de fleste virksomhetene har etablert en metode som sørger for at anskaffelsesfunksjonen er organisert slik at det er god balanse mellom effektiv måloppnåelse og ressursbruk. Det fremgikk også at enkelte av

virksomhetene jobber med å enten forbedre eller innføre kategoristyring, eller å øke samhandling på tvers i virksomheten og profesjonalisere anskaffelsesfunksjonen. I studien kom det også frem at enkelte virksomheter jobber med å enten forbedre eller innføre kategoristyring, eller å øke samhandling på tvers i virksomheten og profesjonalisere anskaffelsesfunksjonen. Et annet eksempel er Skatteetaten, som tidligere har dokumentert store gevinster av å innføre kategoristyring. Ved utgangen av 2017 oppga de at de hadde realisert 33 millioner kroner i gevinster av å innføre kategoristyring, hvorav 25 millioner kroner var realiserbare gevinster (Meld. St. 22 (2018-2019), 2019).

Innføring av kategoristyring har gjerne vært mest relevant for store virksomheter med store innkjøpsvolum, hvor det er et særlig potensial for koordinering og samordning av innkjøpene som gjennomføres i organisasjonen.

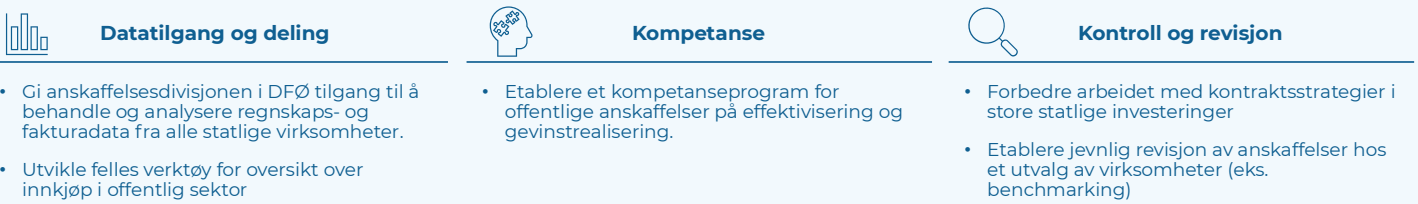
Flere land har også implementert kategoristyring på nasjonalt nivå innenfor offentlig sektor, for å legge til rette for mer samordning og effektivisering av offentlig sektor. For å håndtere store kostnadskutt i forvaltningen, opprettet Storbritannia et «Efficiency and Reform Group» for å redusere kostnader i forvaltningen (Laurent, 2019). De besluttet å opprette en sentral innkjøpsenhet som skulle inngå fellesavtaler for hele offentlig sektor, Government Procurement Services (GPS). GPS innførte kategoristyring i sitt arbeid for å identifisere områder som var relevante for samordning og for å forstå de aktuelle markedene. Gjennom bruk av kategoristyring fikk GPS og de offentlige virksomhetene som benyttet deres tjenester innsikt i markedene hvor de inngikk avtaler. Som en innledende del av å etablere kategoristrukturen kartla de innkjøpene i forvaltningen, som visstnok var den første detaljerte oversikten over forbruk fordelt på kunde, leverandør og kategorier (Laurent, 2019).

I Danmark inngår Statens og kommunenes indkøbsservice (SKI) fellesavtaler for både statlige og kommunale virksomheter. De benytter kategoristyring i sitt arbeid med å identifisere områder som er relevante for å inngå fellesavtaler. Videre har kommuner i Danmark forankret hvordan de skal arbeide med anskaffelser i en felles strategi for anskaffelser som strekker seg fire år ad gangen. Som en del av strategien forankres det hvilke avtaler som SKI skal inngå på vegne av kommunen i perioden, og hvordan lokale kommunale innkjøpssamarbeid skal involveres i utarbeidelsen av avtalene (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

SKI i Danmark samler også inn data om innkjøp basert på fakturadata fra kommuner, som kalles «Indkøbsdatasamarbejdet» (SKI, u.d.). Basert på de innsamlede dataene gjennomfører SKI forbruksanalyse for den enkelte kommune, og sammenligne nøkkeltall som innkjøpsvolum/kategori/innbygger på tvers av kommunene (SKI, u.d.). Ved å gjennomføre denne type analyser oppnår SKI en dypere forståelse av fellestrekk og forskjeller i kommunenes innkjøpsatferd. Dataene benyttes videre til å utarbeide styringsinformasjon for deltakende kommuner. Kommunene mottar både standardiserte rapporter med sine egne nøkkeltall, i tillegg til at skreddersydde rapporter kan utarbeides på forespørsel fra de deltakende kommunene (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021). Tilgangen på god underlagsdata innen hver kategori gjør det også mulig å identifisere områder som er egnet for å inngå nye fellesavtaler.

For å gå over til mer kategoristyrt tilnærming på nasjonalt nivå, vil det være behov for flere tiltak på en rekke område. Blant annet er tilgang på god data svært viktig for å identifisere relevante kategorier og følge opp disse på en god måte. Dersom man har tilgang til gode data, vil det være mulig å etablere en nasjonal kategoristruktur med oversikt over hvem som kjøper hva, hvordan anskaffelser er organisert innenfor disse områdene og hvem som er leverandører. Basert på dette kan det identifiseres områder hvor det er mulig å inngå fellesavtaler. Til sist kan kategoristyring gi bedre innsikt i konkurransesituasjonen innenfor de ulike segmentene, som igjen kan gi innsikt til mulige

Figur 3-1: Tiltak innenfor området styring og innsikt



Illustrasjon: Oslo Economics

tiltak som kan gjennomføres for å øke konkurransen om offentlige kontrakter.

I utredningen har vi identifisert en rekke enkeltstående tiltak som hver for seg kan være viktige for å gå i retning av kategoristyring på anskaffelsesområdet. Innenfor styring har vi identifisert særlig tiltaket om å bedre tilgangen på data om anskaffelsesaktiviteter, som vil være viktig for å identifisere relevante kategorier. Under området samordning har vi identifisert tiltak knyttet til det å inngå flere fellesavtaler innenfor en nasjonal kategoristruktur. Innenfor området konkurranse og forenkling begrunner vi at det bør innhentes informasjon om å øke konkurransen om offentlige anskaffelser, som vil være et naturlig arbeid å gjennomføre innenfor kategoristyring.

Vi har derfor ikke behandlet overgang til en mer kategoristyring som et enkeltstående tiltak, men heller et sett med ulike tiltak innenfor de ulike tiltaksområdene. Samtidig er det viktig at det å gå over til en mer kategoristyrt tilnærming er en viktig overordnet målsetning for programmet innenfor området styring.

Innenfor området styring har vi, i tillegg til det nevnte tiltaket om å bedre tilgangen til data om offentlige anskaffelser, identifisert tiltaksområdene kompetanse og kontroll og revisjon. Nedenfor vil vi gi en nærmere beskrivelse av de ulike tiltakene innenfor disse delområdene.

3.2.1 Datatilgang og deling

DFØ har mangelfull tilgang til data om hva statlige virksomheter kjøper inn av varer og tjenester. DFØ har kun tilgang til offentlig tilgjengelig data fra statsregnskapet. Unntaket er fellesavtalene til Statens innkjøpssenter der DFØ besitter data på priser og kvantum for alle virksomheter tilsluttet avtalene, inkludert hvilke leverandører det kjøpes fra. Dataene fra statsregnskapet kan kategoriseres for å si noe om hvor mye statlige virksomheter kjøper inn innenfor ulike kategorier, men de gir ikke innsikt i volum fra enkeltleverandører og for enkeltvarer/tjenester, priser, avtaletyper eller andre avtaleforhold. Dagens datatilgang begrenser DFØs mulighet til å jobbe systematisk og smidig med å vurdere og synliggjøre effektiviseringspotensial i offentlig sektor. Vi har identifisert to tiltak som kan avhjelpe situasjonen.

Gi anskaffelsesdivisjonen i DFØ tilgang til regnskaps- og fakturadata for offentlige virksomheter

I dag har ikke Anskaffelsesdivisjonen til DFØ tilgang til data om anskaffelser fra offentlige virksomheter på fakturanivå.

DFØ har i et eget notat beskrevet mulige gevinster av at Anskaffelsesdivisjonen får tilgang til detaljert faktura og regnskapsinformasjon fra statlige virksomheter, og hvordan dette kan gjøres (DFØ, 2025). På statlig nivå har regnskapsdivisjonen til DFØ i dag tilgang til regnskaps- og fakturadata fra statlige virksomheter som er kunder av DFØs lønn- og regnskapstjenester. Anskaffelsesdivisjonen i DFØ har derimot ikke tilgang til disse dataene i dag.

I notatet argumenterer DFØ for at det trolig ikke er hensiktsmessig å tilpasse eksisterende databehandleravtaler mellom DFØ og statlige virksomheter, slik at data som allerede behandles av regnskapsdivisjonen også kan behandles av anskaffelsesdivisjonen i DFØ. Løsningen vil ikke omfatte alle statlige virksomheter, og heller ikke kommunesektoren, og vil også kreve en juridisk vurdering av hvorvidt avtalene kan endres. Sistnevnte kan potensielt gjøre det mindre attraktivt å være kunde av DFØ.

I lys av dette forslår DFØ at DFØ gis en hjemmel gjennom instruks eller rundskriv til å innhente detaljert faktura- og regnskapsdata fra alle statlige virksomheter. Gjennom en slik løsning vil virksomhetene pålegges rapportering for å oppnå DFØs mandat om effektiv ressursbruk. Et rundskriv vil kunne gi nødvendig forankring og dekning for å etablere en systematisk praksis for datadeling. Vi legger til grunn at juridiske forhold knyttet til personvern, informasjonssikkerhet og taushetsplikt kan ivaretas gjennom etablering av en databehandleravtale.

En slik hjemmel vil ikke sikre tilgang til data fra kommunale virksomheter. Det vil sannsynligvis være mer krevende å pålegge kommuner å sende inn detaljerte data til DFØ. DFØ har i dag tilgang til data fra Kommunal rapports leverandørdatabase for offentlige virksomheter. Denne databasen inneholder leverandørrestkontro for alle kommuner. Disse dataene er derimot ikke på detaljert nivå, ned på fakturanivå. Videre vil det sannsynligvis være begrensninger knyttet til hvordan disse dataene kan brukes.

Alternativt kan det tas inn en hjemmel om tilgang til regnskaps- og fakturadata fra statlige virksomheter i den eksisterende fullmakten til Statens innkjøpssenter. Fullmakten er fastsatt gjennom kongelig resolusjon og gir Statens innkjøpssenter myndighet til å inngå og forvalte felles innkjøpsavtaler som er obligatoriske for sivile virksomheter i statsforvaltningen. Statens innkjøpssenter har et særlig behov for tilgang til disse dataene i forbindelse med planlegging og gjennomføring av nye fellesavtaler og prioritering av fremtidige fellesavtaler og kategorier. Videre er

det nødvendig for Statens innkjøpssenter med tilgang til disse dataene for å kontrollere at virksomhetene benytter de inngåtte avtalene (unngå avtalelekkasje) og at avtalene brukes korrekt slik at man oppnår størst mulig gevinstrealisering.

Dette tiltaket vil derfor i første omgang innebære å innhente data fra statlige virksomheter. I programperioden kan det allikevel arbeides videre med å undersøke mulighetene for å innhente data fra kommunesektoren.

Utvikle felles verktøy for oversikt over innkjøp i offentlig sektor

Dersom DFØ får tilgang til relevante innkjøpsdata for offentlig sektor, vil et annet tiltak være at DFØ utvikler et felles dashboard/verktøy som gjør det mulig å få en overordnet oversikt over innkjøp i kommunale og statlige virksomheter. Formålet med et slikt verktøy vil være todelt. Det første formålet vil være at DFØ får bedre innsikt i forbruk i offentlige virksomheter, som kan benyttes inn i arbeidet med effektivitetsprogrammet. Det andre formålet vil være at virksomheter selv kan få oversikt over sitt eget forbruk, og sammenligne dette opp mot forbruket i andre virksomheter. Dashboardet vil utarbeides av DFØ og publiseres på deres nettsider.

Et verktøy som nevnt over kan utformes på mange måter og kan være både enkelt og komplisert å utvikle, og det avhenger av hvilke data som samles inn av DFØ. Å utarbeide et verktøy som kan gi innsikt i forbruk på et overordnet nivå, vil sannsynligvis være lite kostbart å utvikle. Et finmasket, detaljert verktøy hvor sammenligninger kan skje på tvers av alle offentlige virksomheter, og der datafangsten er komplisert, vil være betydelig mer kostbart. Videre vil et verktøy der hver enkelt virksomhet også kan analysere egne kjøp ha en høy utviklingskostnad.

Det vil kreve ressurser både å innhente data fra statlige og kommunale virksomheter. Særlig for kommunene er man avhengig av at kommunene selv rapporterer inn data til DFØ. Detaljgraden vil som nevnt påvirke hvor kostbart verktøyet er å utvikle, men kan også påvirke hvor ressurskrevende det er for kommuner og statlige virksomheter å hente ut den relevante innkjøpsdataen.

En fornuftig tilnærming i programmet vil være å starte med å utvikle et overordnet, enkelt verktøy, men at det utvikles ambisjoner for hvordan verktøyet kan videreutvikles over tid. Dette kan gjennomføres ved at en første versjon av dashbordet kun omfatter staten, og at senere versjoner også inkluderer kommunesektoren dersom det er mulig å innhente relevante data fra kommunesektoren.

Statens innkjøpssenter har allerede igangsatt et prosjekt for etablering av dashboard/verktøy for oversikt over relevante innkjøpsdata knyttet til de statlige fellesavtalene. Det vil være relevant å ta utgangspunkt i erfaringene med utviklingen av dette dashboardet/verktøyet i arbeidet med et felles overordnet verktøy for staten som etter hvert kan utvides til å omfatte kommunene.

3.2.2 Kompetanse

For å lykkes med å gjennomføre effektive anskaffelser, er det viktig med riktig kompetanse i virksomhetene, både i anskaffelsesfunksjonen og i ledelsen. Den siste tiltakskategorien er derfor rettet inn mot å heve kompetansen blant ledere i offentlig sektor når det gjelder effektivisering og gevinstrealisering.

Etablere et kompetanseprogram

Vi foreslår at DFØ etablerer et kompetanseprogram for offentlige anskaffelser rettet mot effektivisering og gevinstrealisering.

Programmet vil være rettet mot ansatte på ledernivå i virksomhetene. Opplæringen vil være modulbasert, hvor noen moduler kan være obligatoriske å gjennomføre. Kompetanseprogrammet vil være rettet inn mot temaer som er relevante i et effektiviserings-perspektiv: styring, samordning, forenkling og konkurranse. En obligatorisk grunnmodul kan for eksempel inneholde kurs i behovsarbeid, kontraktsstrategi og kategoristyring.

Det kan for eksempel være mer spissede moduler i metode for gevinstarbeid og gevinstrealisering og egne moduler for lederopplæring (forankring, styring og prioritering).

Videre skal det vurderes å etablere et nettverk for kompetanse- og erfaringsdeling på tvers av sektorene. Som en del av etableringen av et kompetanseprogram vil det også deles ut en pris til en anskaffelse som har utmerket seg. I dag deles det ut ulike priser på DFØs Anskaffelseskonferanse til virksomheter som har utmerket seg innenfor enkelte områder i løpet av året. Dette kan suppleres med en pris for årets mest effektiviserende anskaffelse. Prisen vil bli delt ut til en offentlig virksomhet som har utmerket seg i arbeidet med å effektivisere anskaffelser. Formålet med tiltaket er å synliggjøre gode eksempler, både som inspirasjon for andre, og for å gi anerkjennelse til dem som går foran i arbeidet med effektivisering.

3.2.3 Kontroll og revisjon

Området kontroll og revisjon består av to tiltak. Det første tiltaket innebærer å forbedre arbeidet med kontraktsstrategier i KS2-prosesser innenfor Statens prosjektmodell. Formålet med tiltaket er å undersøke om det er mulig å redusere innkjøpskostnader i noen av de største enkeltstående anskaffelsene i staten ved hjelp av mer gjennomtenkte og gjennomarbeidede kontraktsstrategier.

Det andre tiltaket innebærer å gjennomføre revisjoner av utvalgte anskaffelser hos noen virksomheter. Formålet med revisjonene vil være å komme med tilbakemeldinger om hvordan virksomhetene kan forbedre sine anskaffelsespraksiser med mål om å gi mer effektive anskaffelser.

Forbedre arbeidet med kontraktsstrategier i store statlige investeringer

Både i kommunal og statlig sektor finnes det enkelte investeringsprosjekter som kan ha svært store kostnadsrammer. Vi har vurdert om det kan gjennomføres målrettede tiltak mot anskaffelsene med størst innkjøpsvolum. Dette skyldes at en eventuell forbedring i hvordan disse anskaffelsene gjennomføres vil ha det relativt sett største potensialet for å oppnå kostnadsbesparelser, sammenlignet med anskaffelser med mindre innkjøpsvolum.

I statlig sektor er de statlige investeringsprosjektene med anslått samlet kostnadsramme over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter og over 1 milliard kroner for øvrige prosjekter underlagt statens prosjektmodell (Finansdepartementet, u.d.). Tilsvarende har også flere kommuner og andre statlige virksomheter egne krav til hvordan store investeringsprosjekter skal gjennomføres.[7]

Kontraktsstrategi er en viktig del av anskaffelser, og omfatter valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i kontrakter og entrepriser, entrepriseform, tildelingskriterier og kontraktsmekanismer (Engebø, Farid, & Lædre, 2023). Kontraksstrategien kan etableres tidlig i prosjektet, men må utredes som en del av forprosjektfasen.

En god kontraktsstrategi legger til rette for best mulig konkurranse om kontraktene, og er avgjørende for å sikre effektiv bruk av fellesskapets midler. Gjennom konkurranse kan man ikke bare oppnå en lavere kostnad for staten, men også økt kvalitet og innovative løsninger. Det omfatter valgene som byggherren tar om, for eksempel, omfang og økonomisk størrelse på kontraktene, kravspesifikasjon, og tidspunkt for utlysning (Menon Economics , 2022).

I et prosjektstyringsperspektiv vil kontraktsstrategien bidra til å redusere risiko, øke effektiviteten og øke sannsynligheten for at prosjektets mål oppnås (Engebø, Farid, & Lædre, 2023). Ved å forbedre arbeidet med kontraktsstrategier i store statlige investeringer kan man i større grad realisere kostnadsbesparelser.

Innenfor statens prosjektmodell er arbeidet med kontraktsstrategi ofte ikke en del av det tidlige utredningsarbeidet, men ofte en del av den siste kvalitetssikringen før beslutning om gjennomføring (Engebø, Farid, & Lædre, 2023). Tidligere studier har identifisert mangler ved arbeidet med kontraktsstrategier innenfor statens prosjektmodell i dag. Blant annet fant en kartlegging gjennomført av Concept at vurderingene og anbefalingene knyttet til kontraktsstrategien er av generell/overordnet art i ulike deler av kvalitetssikringsprosessen (Engebø, Farid, & Lædre, 2023).

Videre har Menon på vegne av Concept gjennomført en analyse av hvordan offentlige byggherrer vurderer markedet og konkurransesituasjonen i forbindelse med utformingen av kontraktstrategien til investeringer som er omfattet av statens prosjektmodell (Menon Economics , 2022). De fant at byggherrene i liten grad gjennomfører systematiske markedskartlegginger uavhengig av enkeltprosjekter. Videre fant de at personbasert informasjonsoverføring er hovedmetodikken som benyttes for erfaringsutveksling om ulike kontraktstyper internt i organisasjonen, og at det er vanskelig å samle inn strukturerte kontraktsdata på sammenlignbart format på tvers av byggherrene.

Det virker derfor som at arbeidet med kontraktsstrategier i store statlige investeringsprosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell kan forbedres. Tiltaket er derfor at

[7] Blant annet har Bane Nor, Nye veier, Helseforetakene og flere kommuner egne kvalitetssikringsordninger (Eivind Tandberg, 2019) (Oslo Economics og Systra, 2021).

DFØ, som en del av effektiviseringsprogrammet, arbeider med å bedre arbeidet med kontratsstrategier i store investeringsprosjekter. Vi har ikke grunnlag for å si om kvaliteten på arbeidet med kontraktsstrategi i andre store investeringsprosjekter i offentlig sektor.

En mulig tilnærming kan derfor være at DFØ som et første steg starter med å se nærmere på hvordan arbeidet med kontraktsstrategier kan forbedres innenfor statens prosjektmodell. Her vil det være naturlig å samarbeide med Concept-programmet, som utvikler kunnskap som skal bidra til bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer (Concept, 2025). I neste omgang kan programmet arbeide med å spre eventuelle erfaringer fra arbeidet med prosjekter innenfor statens prosjektmodell til andre investeringsprosjekter i offentlig sektor gjennom veiledningsmateriell, informasjon på hjemmesider og gjennom relevante nettverk.

Gjennomføre revisjoner hos et utvalg virksomheter

Det tas også en rekke andre beslutninger og prioriteringer i løpet av en anskaffelsesprosess som har betydning for anskaffelsens bidrag til effektiv behovsdekning. Potensialet for å oppnå mer effektive anskaffelser er trolig størst tidlig i anskaffelsesprosessen. Hvis hele anskaffelses-prosessen kan droppes, enten fordi behovet ikke kvalifiserer til en anskaffelse eller fordi behovet kan dekkes gjennom gjenbruk (av eksisterende varer eller eksisterende avtaler), vil hele kostnaden ved anskaffelsen og tilhørende gjennomføring falle bort.

Samtidig er det krevende for DFØ å direkte påvirke de beslutningene som tas av de enkelte virksomhetene i ulike deler av prosessen. Dette vil være opp til den enkelte virksomhet. Et mulig tiltak er likevel at DFØ gjennomfører revisjoner av et utvalg virksomheter og anskaffelsesprosesser årlig. Formålet med revisjonen vil være å undersøke hvordan virksomheten har gjennomført enkelte anskaffelser, og komme med råd og veiledning til hvordan de kan forbedre sine anskaffelsesprosesser og rutiner for å oppnå enda mer effektive anskaffelser. Innretningen på en slik revisjon kan ta inspirasjon fra tidligere benchmarkinger som DFØ har gjort av anskaffelsesfunksjonen i utvalgte statlige virksomheter.

Resultatene av revisjonen vil også deles med andre virksomheter, utover de enkelte virksomhetene som deltar i revisjonen. Dette kan skje ved at DFØ oppsummerer viktige hovedfunn og utarbeider læringspunkter som kan spres gjennom konferanser, nettsider og veiledningsmateriell.

3.3 Tiltaksområde 2: Samordning

Som drøftet i 2.3 kan samordning på anskaffelsesområdet være et virkemiddel for å effektivisere arbeidet med anskaffelser i offentlig sektor. Vi har derfor identifisert samordning som et av tiltaksområdene. Under samordning har vi gruppert tiltakene i to ulike kategorier: *kategoristruktur* og *utvide DFØs mandat og avtalebase*.

Målet med tiltakene er å bidra til mer helhetlig samordning av anskaffelser i offentlig sektor i dag, med økt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det skal legges til rette for at virksomheter har tilgang til ulike typer samarbeid tilpasset behov og leverandørmarked, med tilgang på fellesavtaler nasjonalt, regionalt, lokalt og

Figur 3-2: Tiltak innenfor området samordning

Kategoristruktur

- Etablere nasjonal kategoristruktur for anskaffelser
  - Kartlegge hvilke innkjøpskategorier som er egnet for samordning nasjonalt, regionalt og sektorvis.
  - Kartlegge i hvilken grad det er samarbeid om innkjøp innenfor kategorier i dag
  - Med utgangspunkt i GAP-analysen, etablere en kategoristruktur med forslag til samordning på ulike nivåer og regioner
  - Operasjonalisere samordning av avtaler etter en etablert styringsmodell

Utvide DFØs mandat og avtalebase

- Statens innkjøpssenter og MPS inngår flere fellesavtaler
- Kommunal deltagelse på Statens innkjøpssenters avtaler
- Heve terskelen for å velge «fravalg» på fellesavtaler for statlige virksomheter

Illustrasjon: Oslo Economics

innenfor sektorer. Samordning skal også bidra til at virksomheter har tilgang til fagmiljøer på anskaffelsesområdet, og til å redusere administrative kostnader ved å realisere stordriftsfordeler.

3.3.1 Nasjonal kategoristruktur

Som et første tiltak knyttet til det å øke samordningen om anskaffelser i forvaltningen, er ett tiltak å etablere en nasjonal kategoristruktur for offentlig sektor. For å kunne etablere en nasjonal kategoristruktur, vil det være behov for mer kunnskap om dagens forbruk innenfor relevante kategorier.

I 2020–2021, gjennomførte Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse en kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren. Kartleggingen viste at om lag 70 prosent av landets kommuner deltok i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. Det var store variasjoner i omfanget av og type samarbeid mellom Nord- og Sør-Norge og de enkelte fylkene. Videre ble det anslått at innkjøpssamarbeid sparte kommunesektoren for administrasjonskostnader tilsvarende 400–700 millioner kroner årlig, og at avtalene ga en prisforbedring på 2 prosent for en fjerdedel av innkjøpsvolumet i kommunesektoren. Kartleggingen viste at det er potensial for mer samarbeid på tvers, særlig for små kommuner og mellom fylkeskommuner.

Et viktig funn i kartleggingen var at kommuner bør ha tilgang på ulike typer samarbeid på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, samt sektorspesifikke samarbeid. Som illustrert i Figur 3-3 nedenfor tilsier ulike kombinasjoner av behovssammenfall og leverandørmarked at ulike varer og tjenester er hensiktsmessig å kjøpe. Hvis behovet er unikt eller leverandørmarkedet er kommunalt/lokalt, tilsier det at kommunen selv bør gjennomføre anskaffelsen. Et større leverandørmarked i kombinasjon med større behovssammenfall, tilsier enten felles avtaler i samme bo- og arbeidsmarkedsområde, mellom kommuner og fylkeskommuner, eller på regionalt eller nasjonalt nivå.

Kartleggingen viser også at det er et lappeteppe av samarbeid i dag, hvor det er krevende å få oversikt over hvilke områder det er potensial for ytterligere samarbeid. Til sist viste kartleggingen at det i liten grad er samarbeid mellom virksomheter på ulike forvaltningsnivå i dag. Dette skyldes sannsynligvis at virksomheter på ulike forvaltningsnivå har ulike behov, men erfaringene med å pilotere at kommuner kan delta på Statens innkjøpssenter sine avtaler har også vist at det kan være regulatoriske barrierer knyttet til å etablere samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer.

Både tidligere studier (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021) og interessenter vi har snakket med som en del av utredningen, har pekt på at det sannsynligvis er et potensial for ytterligere samordning på ulike nivåer i offentlig sektor. Det er likevel ikke grunnlag for å identifisere alle kategorier som er egnet for samordning på ulike forvaltningsnivåer og for ulike regioner med datagrunnlaget vi har tilgjengelig.

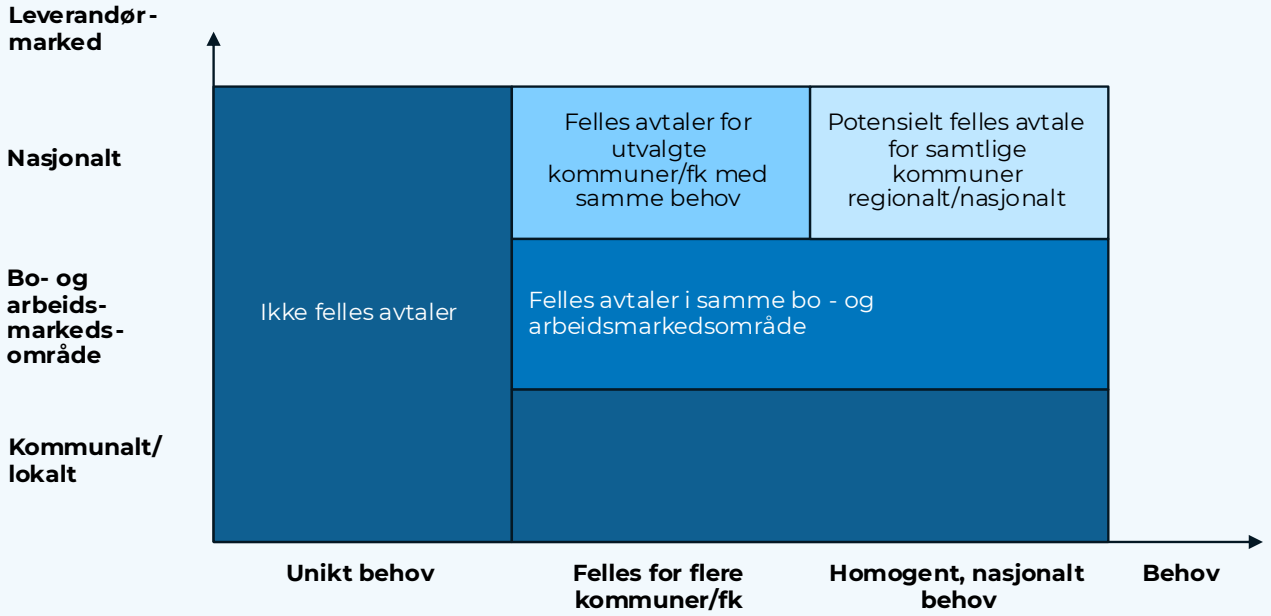
For å kunne etablere en nasjonal kategoristruktur må det gjennomføres en detaljert kartlegging av forbruk i offentlig sektor i dag. Formålet med denne analysen vil være å kartlegge hvilke innkjøpskategorier som er egnet for samordning på ulike nivåer og innen ulike sektorer. Kartleggingen viser eksempler på hvilke kategorier som egner seg å kjøpe på hvilken måte, definert av behov og leverandørmarked. Kontorrekvisita, som har stort behovssammenfall og et bredt leverandørmarked, kan egne seg for nasjonale avtaler. Vare- og tjenesteområder hvor behovet er unikt for den enkelte kommune, for eksempel bygg- og anleggsentrepriser og drift av kommunale tjenester, er trolig i mindre grad egnet for fellesavtaler og kan anskaffes lokalt. Det er trolig mange behov i kommunal sektor som egner seg for samordning, herunder medisinske produkter og (spesial)møbler til institusjoner som sykehjem og barnehager. Arbeidet med å detaljere ut hvilke kategorier som egner for å kjøpes inn på hvilke nivåer vil skje som en del av programmet.

Etter at relevante innkjøpskategorier er identifisert, skal det kartlegges i hvilken grad det er samordning og samarbeid innenfor disse kategoriene i dag. Funn fra kartleggingen vil legge grunnlaget for en gapanalyse som beskriver hvilke områder det er stor grad av samarbeid om i dag og hvilke områder det er et særlig potensial for ytterligere samarbeid om. Med utgangspunkt i gapanalysen, skal det som en del av tiltaket etableres en kategoristruktur med forslag til samordning etter nivåer (lokalt, regionalt eller nasjonalt). Kategoristrukturen skal definere hvilke kategorier av vare- og tjenestegrupper (bygg og anlegg, eiendom, IKT) som bør anskaffes på hvilke nivåer.

Etter at kategoristrukturen er etablert, vil det etableres et forslag til en styringsmodell som legger til rette for fellesavtaler på tvers av statlig og kommunal sektor der marked og behov tilsier det.

Eksempler på virksomheter som får slike ansvarsoppgaver kan være Statens innkjøpssenter, Sykehusinnkjøp eller interkommunale samarbeid eller fylkeskommuner. Et tiltak vil derfor være å innføre en struktur for nasjonal styring og

Figur 3-3: Forutsetninger for at det skal være hensiktsmessig å inngå felles avtaler på ulike nivå



Kilde: Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021)

koordinering, med klare roller, ansvar og rapporteringslinjer mellom departement, DFØ, sektorer og virksomheter. Tiltak skal bidra til bedre samordning, oppfølging og gjennomføring for å nå felles mål.

Etableringen av en kategoristruktur kan også gi mer innsikt i markedene og leverandørene innenfor de aktuelle kategoriene. Dette kan igjen legge grunnlaget for å identifisere områder hvor det kan være relevant å gjennomføre tiltak for å øke konkurransen om offentlige kontrakter.

Målet med en slik kategoristruktur vil være å bidra til en mer effektiv organisering av samordningen av anskaffelser i offentlig sektor i dag. Dette kan bidra til å redusere antall anskaffelser som gjennomføres gjennom økt samhandling og bedre koordinering, bedre innkjøpsbetingelser som følge av økt innkjøpsmakt og mer effektiv produksjon av varer og tjenester i leverandørkjeden og bedre koordinering av aktiviteter.

Innovasjon

Det kan ofte være utfordrende å skalere og spre innovasjoner som utvikles hos en enkeltvirksomhet til andre deler av offentlig sektor. Gjennom Velferdsteknologiprogrammet ble det etablert ordninger hvor velferdsteknologier ble pilotert i et utvalg kommuner (Oslo Economics, 2021b). I neste omgang ble det gjennomført større fellesavtaler med flere kommuner om å kjøpe teknologier som hadde vært utprøvd og testet i pilotkommunene med støtte fra Velferdsteknologiprogrammet. Inngåelse av fellesavtaler bidro til å senke terskelen for andre kommuner til å ta i bruk ny teknologi. Dette er et eksempel på at samordning og koordinering av anskaffelser på et område kan bidra til at ny teknologi spres raskt til mange virksomheter. I en fremtidig kategoristruktur kan det eksempelvis pekes ut en virksomhet som har ansvaret for å koordinere arbeidet med å anskaffe løsninger til e-helse på nasjonalt nivå.

Bærekraft

Samordnede innkjøp innenfor en kategoristruktur kan bidra til mer ombruk i offentlig sektor. For å redusere unødvendig forbruk og sikre mer bærekraftige og kostnadseffektive anskaffelser, er det behov for en mer systematisk vurdering av hva som kjøpes inn, hvordan behov dekkes og hvordan ressursene brukes. UFF-tilnærmingen (Unngå–Flytte–Forbedre), slik den er beskrevet i DFØs reviderte handlingsplan (DFØ, 2025), gir et strukturert rammeverk for å vurdere alternative løsninger før en tradisjonell anskaffelse gjennomføres.

I en kategoristruktur er det mulig å identifisere områder hvor ombruk, deling, reparasjon og re-design kan erstatte nye anskaffelser (f.eks. møbler, interiør, teknisk utstyr, bygg og anlegg). Med bedre koordinering mellom ulike virksomheter i offentlig sektor på disse områdene, kan man bidra til å dele mer på tvers og gjøre det mer attraktivt for markedet å utvikle sirkulære løsninger for å møte offentlig sektors behov. Dette kan igjen bidra til å redusere kostnader og ha positive virkninger for klima- og miljø. Samtidig vil det alltid være mer lønnsomt å gjenbruke. Det vil derfor være viktig å gjennomføre analyser av lønnsomheten av gjenbruk sammenlignet med nykjøp, både i et miljø- og kostnadsperspektiv.

For eksempel er det i dag flere offentlige virksomheter som har interne løsninger for ombruk av varer i egen virksomhet. Samtidig er dette et marked preget av både stordriftsfordeler og nettverkseffekter. Med dette menes at desto flere som tilbyr og etterspør brukte varer, desto kortere tid vil det ta å koble tilbud og etterspørsel etter en eksakt vare. Det vil også være høyere sannsynlighet for at disse vil være lokalisert i nærheten av hverandre. Dersom nettverket av mulige kjøpere og selgere øker, vil det dermed logistikkostnadene ved å lagre og distribuere varen reduseres. Dermed vil kostnadene av å omsette brukte varer reduseres desto flere som deltar i nettverket, som igjen vil gi økte insentiver til mer ombruk. Dette er et eksempel på at økt samordning og koordinering mellom offentlige virksomheter i en kategoristruktur kan være positivt fra et bærekraftperspektiv.

3.3.2 Utvide DFØs mandat og avtalebase

Når det etableres en nasjonal kategoristruktur, er det et naturlig neste steg å utvide DFØs mandat og avtalebase fra dagens nivå. Ved at dette gjøres sekvensielt, blir det et best mulig beslutningsgrunnlag for utvidelse i form av flere fellesavtaler. Vi vurderer samtidig at det kan åpnes for at kommuner kan delta på dagens statlige fellesavtaler, parallelt med arbeidet med nasjonal kategoristruktur.

Statens innkjøpssenter og Markedsplass for skytjenester inngår flere fellesavtaler

Statens innkjøpssenter (SI) inngår og forvalter statlige fellesavtaler på vegne av alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor. Markedsplass for skytjeneester (MPS) forvalter rammeavtaler for allmenne skybaserte infrastruktur- og plattformtjenester.

Det er inngått fellesavtaler på en rekke områder, blant annet forbruksmateriell, mobiltelefoni, PC-klient, hotellovernatting, flyreiser m.m. Det er godt dokumentert at Statens innkjøpssenter har bidratt til mer effektive anskaffelser i form av lavere priser og reduserte transaksjonskostnader (Oslo Economics og Inventura, 2019).

I lys av gevinstene som har vært oppnådd på eksisterende fellesavtaler, vurderer vi at det kan være fornuftig å inngå ytterligere fellesavtaler på flere vare- og tjenestekategorier.

Avdeling for kontrakt og regelverk (AKR) i DFØ har i et selvstendig notat vurdert potensialet for felles innkjøpsavtaler i regi av Statens innkjøpssenter. Vurderingen er basert på en sammenligning opp mot øvrige nordiske innkjøpssentre, og viser et betydelig potensial for å øke graden av samordning.

Notatet vurderer ikke eventuelle virkninger på leverandørmarkedene av å inngå flere fellesavtaler. Vurderinger rundt markedsmessige forhold kan innebære at enkelte avtaleområder ikke bør samordnes i fellesavtaler.

DFØ anslår at om lag 35 innkjøpsområder fremstår som egnet for nye fellesavtaler, hvorav det største potensialet er innen

- profesjonelle tjenester
  - IT-tjenester
  - ledelsesrådgivning
  - granskning/kontroll og oppfølging
  - rekruttering
- transport og kjøretøy
- kommunale tjenestekategorier, spesielt helse, omsorg, skole og barnehage
- øvrige driftsrelaterte kategorier med høy standardiseringsgrad (for eksempel litteratur, tidsskrifter, nyheter og informasjonsbaser)

En utvidelse av porteføljen forutsetter en styrking av kapasitet i Statens innkjøpssenter, særlig knyttet til kategoriutvikling, vurderinger av leverandørmarked, avtaleoppfølging og brukerstøtte på tvers av forvaltningsnivåer.

Åpne og tilrettelegge for kommunal deltakelse i statlige fellesavtaler

Kommuner og fylkeskommuner har per i dag ikke anledning til å delta på fellesavtalene til Statens innkjøpssenter. Kommunesektoren kjøper inn mange av de samme varene og tjenestene som statlige virksomheter, og kunne derfor vært tjent med å ha muligheten til å benytte de samme avtalene. Det er særlig de eksisterende fellesavtalene innenfor reise (hotellovernatting, flyreiser, reisebyrå) og IKT som kan være egnet for kommunene, men som vist over kan det også tenkes en rekke nye fellesavtaler med kommunal relevans.

I 2022 fikk DFØ v/Statens innkjøpssenter i oppdrag å gjennomføre en pilotordning der fylkeskommuner og kommuner ble gitt mulighet til å delta på de statlige fellesavtalene. Piloten ble ikke igangsatt fordi det var uavklart om kommune-sektorens deltakelse ville utløse merverdiavgift.

Per november 2025 er det ingen regulatoriske barrierer som hindrer at kommuner kan delta på de statlige fellesavtalene, og tiltaket er dermed tilnærmet klart til å gjennomføres såfremt DFØ får et oppdrag fra sitt eierdepartement.

Heve terskelen for fravalg på fellesavtaler for statlige virksomheter

Fellesavtalene til Statens innkjøpssenter er i utgangspunktet obligatoriske for alle virksomheter omfattet av ordningen (statlige forvaltningsorgan i sivil sektor). I tillegg kan Forsvarets militære enheter og særlovselskap som helseforetak og helseregioner slutte seg til avtalene på frivillig basis.

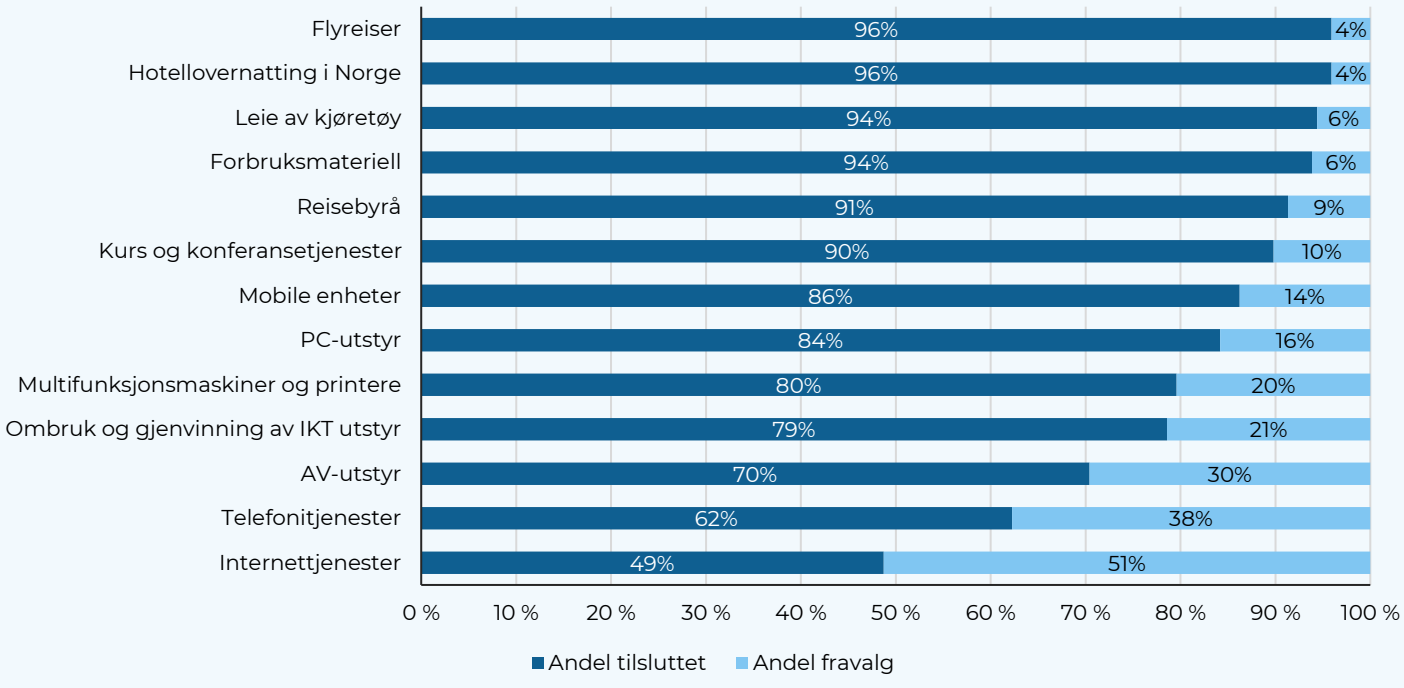
Den enkelte virksomhet har mulighet til å melde fravalg hvis virksomheten har spesifikke behov som planlagt fellesavtale ikke dekker, eller virksomheten ikke har behov for varene eller tjenestene som avtalen dekker innenfor avtalens virketid.

Det er mulig å be om fravalg i enkeltavtaler, men det er ikke mulig å fravelge innkjøpsordningen som helhet. Fravalg skal begrunnes skriftlig.

Som vist i Figur 3-4, er det høy tilslutning på de fleste fellesavtalene til Statens innkjøpssenter, særlig avtaler innenfor områdene «reise» og «kontor». Det er langt lavere tilslutning til avtaler på IKT-området (internettjenester, telefonitjenester, AV-utstyr). Fravalg innenfor disse avtalene er ofte begrunnet med at IT-avdelingen i den enkelte virksomhet ønsker kontroll med avtalen. Det kan synes som om mange IT-avdelinger i statlige virksomheter har sterke preferanser for hva de ønsker seg, og at dette ikke nødvendigvis er oppfylt i avtalene til Statens innkjøpssenter. Det er særlig store virksomheter og sektorvise innkjøps-samarbeid som har en høy andel fravalg, for eksempel Politiets fellestjenester og Skatteetaten, men også mindre virksomheter som departementer og til dels universiteter. Statens innkjøpssenter har ikke anledning til å overprøve virksomhetenes begrunnelser for fravalg.

Vi vurderer at det trolig er rom for å redusere graden av fravalg på fellesavtaler hvor andelen er høyere enn 20 prosent i dag. Tiltaket innebærer å heve terskelen for fravalg. Dette kan for eksempel gjøres i praksis i form av at fravalget må signeres av virksomhetsleder eller at virksomheten må rapportere eksplisitt på tiltak for eventuell realisering av gevinster innenfor de aktuelle kategoriene/avtaleområdene. Å gjøre fellesavtalene fullt obligatorisk uten mulighet for aktivt fravalg, er også et alternativ, men vil trolig være lite hensiktsmessig ettersom det finnes rasjonelle begrunnelser for ikke å delta, for eksempel at virksomheten har bedre betingelser gjennom eksisterende avtale.

Figur 3-4: Tilslutning og fravalg på fellesavtalene til Statens innkjøpssenter blant statlige virksomheter



Kilde/Note: DFØ. I sum er det 196 statlige virksomheter som enten er tilsluttet eller har meldt fravalg på hver enkelt avtale.

3.4 Tiltaksområde 3: Konkurranse og forenkling

Innenfor programområde 3 har vi samlet tiltak som handler om å forenkle gjennomføringen av anskaffelser og fremme konkurranse. Under beskriver vi de konkrete tiltakene nærmere, først tiltak for økt konkurranse, deretter tiltak for forenkling.

3.4.1 Konkurranse

Konkurranse mellom tilbydere er en viktig forutsetning for å oppnå lavere priser og god kvalitet på varer og tjenester som anskaffes. I et marked med stor konkurranse, vil leverandører ha insentiver til å sette lavere priser og tilby bedre produkter i den hensikt å tiltrekke seg flere kunder og øke sin markedsandel. For å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, bør derfor offentlige anskaffelser stimulere til god konkurranse.

Det er krevende å måle graden av konkurranse i en anskaffelse. En indikasjon er antall tilbud som mottas. Samtidig kan det også være konkurranse om en kontrakt i tilfeller der oppdragsgiver kun mottar ett tilbud, dersom leverandøren som leverte tilbud forventet at en annen leverandør ville levert tilbud. Konkurransen vil derimot svekkes dersom leverandøren enten forventer at det ikke vil være konkurranse om kontrakten, eller om konkurransen er innrettet på en måte som gjør det krevende for andre leverandører å være konkurransedyktige. Eksempler på dette kan være at en leverandør som allerede har avtalen har tilegnet seg informasjon, eller har gjennomført investeringer i foregående avtaleperiode som gjør at det er vanskelig for andre leverandører å konkurrere. I disse tilfellene kan oppdragsgiver ha endt opp med å være innlåst til en leverandør.

I andre tilfeller kan oppdragsgivere innrette anskaffelser på en måte som svekker konkurransen i den enkelte anskaffelse, med mål om å styrke eller ivareta konkurransen på lengre sikt. Dette kan for eksempel gjøres ved å legge til rette for små- og mellomstore bedrifter eller lokalt næringsliv, som kan gjøre det krevende for mer etablerte selskaper som dekker en større del av verdikjeden å delta i konkurransen.

Det mangler i dag gode data på hvor mange tilbud som mottas i offentlige anskaffelser. Mange av resultatene av offentlige konkurranser kunngjøres ikke på Doffin. DFØ anslår at henholdsvis 50 og 14 prosent av konkurransene over og under EØS-terskelverdi i 2024 ble fulgt opp med kunngjøring av resultat. I mange av kunngjøringene mangler det informasjon om antall tilbydere.

Av de kunngjorte resultatene på Doffin, hvor det oppgis antall tilbydere, viser tall fra Doffin at 19 prosent kun mottok ett tilbud. Ettersom en stor andel av kontraktene ikke kunngjøres, og det mangler informasjon om antall tilbydere i en del kontrakter, er det stor usikkerhet om hvor mange konkurranser som kun får ett tilbud.

En gjennomgang som DFØ har gjort, viser at det virker å være en tendens til at det er færre konkurranser med kun ett tilbud i kontrakter der bygge- og anleggsarbeid utgjør hovedelementet. Det er også en tendens til at mindre sentrale kommuner har en høyere andel konkurranser med kun ett tilbud. Sistnevnte kan forklares med at leverandørmarkedet kan være mindre i distriktskommuner.

Figur 3-5: Tiltak innenfor området konkurranse og forenkling

Økt konkurranse

- Utrede tiltak for å bedre konkurransen om offentlige kontrakter.
    - Identifisere anskaffelser/innkjøps-kategorier med svak konkurranse (eks. utlysninger med kun ett tilbud)
    - Identifisere mulige årsaker til manglende konkurranse om offentlige anskaffelser (regelverk, lite volum i kontrakter, lite leverandørmarked)
    - Identifisere tiltak som kan bidra til å øke konkurransen (samordning, forenkling av krav)

Forenkling

- Utrede utvikling av digitale fellesløsninger for anskaffelser. Eksempler på områder som kan være relevante er spend-verktøy og KGV.
- Gjennomføre en utredning av barrierer, risikoer og muligheter for bruk av kunstig intelligens i anskaffelsesprosessen. Formålet er å skaffe et kunnskapsgrunnlag for hvordan KI kan bidra til effektivisering og kvalitet i anskaffelsesprosessen.

En studie gjennomført av den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen viser at prisen på anskaffelser over EØS-terskelverdi er lavere desto flere tilbydere som deltar (Aagaard & Linaa, 2024). Som vist i Figur 3-6, er effekten på pris delvis avtakende med antall tilbydere. Prisreduksjonen som følger av at to tilbydere deltar versus én tilbyder, er større enn prisreduksjonen som følge av seks versus fem tilbydere. En studie av avfallshåndtering i Storbritannia (Gomez-Lobo & Szymanski, 2001), finner også positive effekter av økende antall tilbydere. Prisgevinsten av å motta tre fremfor to tilbud, er på mellom 4 og 8 prosent, og prisgevinsten av fire fremfor tre tilbud, er på mellom 3 og 5,5 prosent.

Den mest effektive måten å motta flest mulige tilbud, er typisk å kunngjøre konkurransen gjennom en offentlig kunngjøringsdatabase, slik som Doffin i Norge. Kunngjøring er likevel ikke en forutsetning for kostnadseffektive anskaffelser i alle tilfeller. Begrensede konkurranser, der oppdragsgiver inviterer et lite antall kvalifiserte leverandører, kan egne seg dersom ikke-kontraktsfestbare forhold, f.eks. kvalitet i leveransen, er kritiske elementer for oppdragsgiver (Calzolari & Spagnolo, 2010).

Utrede mulige tiltak for å øke konkurransen om offentlige kontrakter

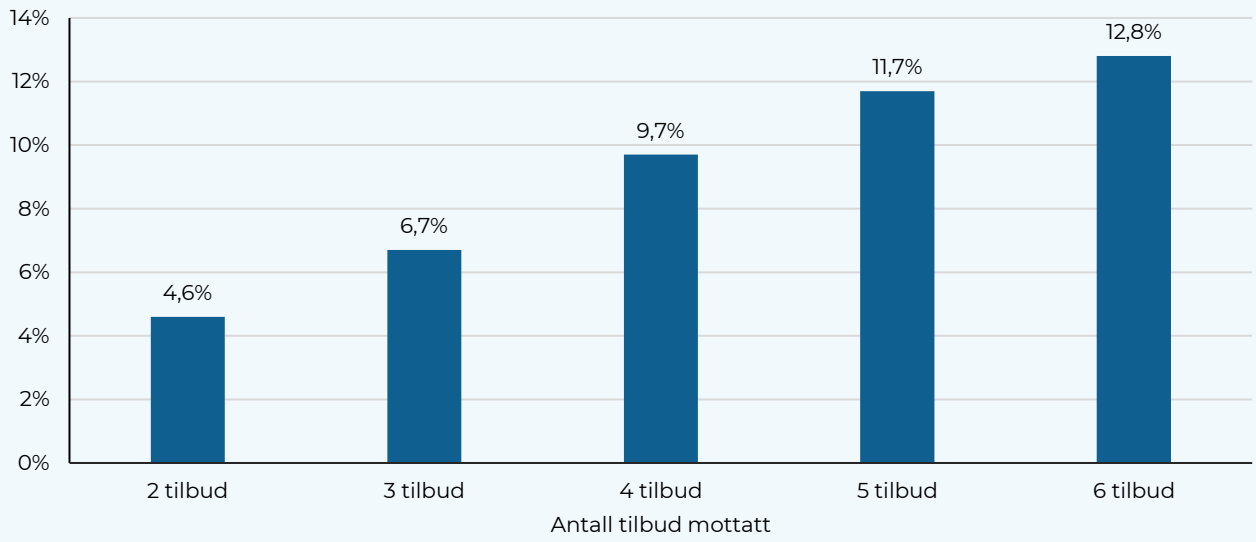
Med dette som bakgrunn foreslår vi at det utredes mulige tiltak for å øke konkurransen om offentlige kontrakter. I første omgang innebærer dette å kartlegge konkurransen i offentlige anskaffelser i dag, herunder omfanget av anskaffelser som kun mottar ett tilbud og kjennetegn ved disse anskaffelsene. Videre kan utredningen undersøke utvalgte innkjøpskategorier og se nærmere på forskjeller i pris/betingelser mellom ulike virksomheter.

Basert på funnene, skal utredningen identifisere mulige årsaker til manglende konkurranse om offentlige anskaffelser. Eksempler kan være et komplisert regelverk eller lite volum i kontrakter som gjør at leverandører lar være å levere tilbud, eller at leverandørmarkedet er lite og at det derfor er få potensielle tilbydere. På grunnlag av funn fra kartleggingen, skal det foreslås tiltak som kan bidra til å øke konkurransen.

3.4.2 Forenkling

Det medgår betydelige kostnader til gjennomføringen av anskaffelsesprosesser i den enkelte virksomhet. Oslo Economics og Inventura (2023) har tidligere vist hvordan transaksjons-kostnader som andel av kontraktsverdi varierer basert på kontraktens størrelse og etter hvilken del av anskaffelsesforskriften som følges. Det avgjørende forholdet for ressursbruken, er hvorvidt anskaffelsen er over eller under EØS-terskelverdi, da dette styrer om anskaffelsen må kunngjøres eller ikke. Grep som kan bidra til å forenkle anskaffelsesprosessen, uten at det går på bekostning av kvalitet i gjennomføringen, kan derfor være effektiviserende.

Figur 3-6: Studie fra Danmark – prisreduksjon sammenlignet med å motta ett tilbud



Kilde/Note: Konkurrence- og Forbrukerstyrelsen (Aagaard & Linaa, 2024)

Utrede mulighetene for å etablere digitale fellesløsninger for anskaffelser

Tidligere utredninger har vist at det kan være store gevinster av å etablere nasjonale fellesløsninger (Oslo Economics, 2024). På anskaffelsesområdet er det flere ulike digitale verktøy som benyttes av et stort antall eller mange offentlige oppdragsgivere. Eksempler på verktøy er konkurranse-gjennomføringsverktøy, spend-verktøy m.m. Videre kan det være fellestjenester som bidrar til å forenkle delprosesser i anskaffelsesprosessen. I dag finnes for eksempel ebevis, som er en nasjonal fellesløsning for å automatisk innhente opplysninger om leverandør som oppdragsgivere kan bruke i vurderingen av leverandører i konkurranser (Brønnøysundregisteret, 2024).

Som en del av arbeidet med effektiviserings-programmet vil det derfor gjennomføres en utredning av mulighetene for å etablere flere nasjonale fellesløsninger på anskaffelsesområdet. Etableringen av en nasjonal fellesløsning kan skje ved at det gjennomføres en felles anskaffelse av enkelte av verktøyene, eller at det utvikles fellestjenester for deling av data, tilsvarende som ebevis. Som en del av utredningen kan det også vurderes om det kan være andre digitaliseringstiltak som kan gjennomføres for å effektivisere anskaffelsesprosessen.

Utrede mulighetene for bruk av kunstig intelligens i anskaffelsesprosesser

Det er trolig stort potensial for å ta i bruk verktøy for kunstig intelligens (KI) i anskaffelsesprosesser med sikte på effektivisering og forenkling av arbeidsprosesser. Flere kommunale innkjøpssamarbeid har gått til innkjøp av systemer som ved hjelp av KI skal gi støtte i anskaffelsesprosessen. Kunnskap om mulighetene og gevinstene som kunstig intelligens representerer for anskaffelsesprosessen er spredt og trolig svært varierende på tvers av virksomheter. Vi vurderer derfor at et hensiktsmessig tiltak kan være å gjennomføre en utredning av barrierer, risikoer og muligheter for bruk av kunstig intelligens i anskaffelsesprosessen. Formålet er å skaffe et kunnskapsgrunnlag for hvordan KI kan bidra til effektivisering og kvalitet.

3.5 Konseptuelle innretninger på et program

Ovenfor har vi beskrevet tiltak innenfor de ulike tiltaksområdene. Tiltakene kan kombineres i et effektiviseringsprogram på ulike måter, slik det fremkommer av ulike konsepter. Det er krevende å utarbeide slike tydelig adskilte konsepter. Dette skyldes at det må jobbes videre med konkretisering av tiltakene i et eventuelt effektiviseringsprogram. Videre har flere av de identifiserte tiltakene avhengigheter til hverandre. Derfor er det også vanskelig å skille ut enkelte tiltak.

Målgruppen for de ulike tiltakene kan variere. Det kan enten rettes tiltak utelukkende mot virksomheter i statlig sektor, eller også mot virksomheter i kommunal sektor. I virknings-analysen har vi derfor vurdert to overordnede konsepter for et mulig effektivitetsprogram opp mot nullalternativet. Disse to konseptene varierer med hvem som er målgruppen for tiltakene:

- **Konsept 1: Et effektivitetsprogram for statlig sektor.** Programmet inneholder alle de ulike tiltakene som er beskrevet under tiltakskategoriene styring, samordning og konkurranse og forenkling og målgruppen for tiltakene er kun statlige virksomheter. Dette innebærer blant annet at tiltakene knyttet til å inkludere kommuner i Statens innkjøpssenter sine fellesavtaler utgår.
- **Konsept 2: Et effektivitetsprogram for hele offentlig sektor (stat og kommuner):** Programmet inneholder alle de ulike tiltakene som er beskrevet under tiltakskategoriene styring og innsikt, samordning og forenkling og konkurranse og målgruppen for tiltakene er hele offentlig sektor.

Prinsipielle vurderinger av tiltakene

I henhold til utredningsinstruksen skal det vurderes om tiltakene kan reise prinsipielle spørsmål. Dette dreier seg om viktige, grunnleggende prinsipper og verdier vi som samfunn ønsker å overholde og leve opp til, og som fortrinnsvis baserer seg på fellesverdier i samfunnet (DFØ, 2024a). Prinsippspørsmål kan for eksempel gjelde den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets- og livssynsspørsmål, likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk, minoriteter eller barn.

Vår vurdering er at tiltakene som vurderes i denne analysen i liten eller ingen grad reiser prinsipielle spørsmål. Det forutsetter at tiltak som retter seg mot kommuner er frivillige. Hvis programmet skal pålegge kommuner bestemt atferd, vil det kunne komme i konflikt med prinsippet om kommunalt selvstyre.

5. Virkningsanalyse

I virkningsanalysen har vi estimert virkninger av tiltaksområdene (1) styring og innsikt, (2) samordning og (3) forenkling og konkurranse. Noen virkninger er kvantifisert med kronebeløp, andre er kvalitativt vurdert. Det er vurdert forskjeller i virkning mellom programkonseptet som har staten som målgruppe og programkonseptet som også omfatter kommunene.

I dette kapittelet vil vi analysere virkningene av de identifiserte tiltakene. For hvert område vil først gevinstpotensialet innenfor det gitte området drøftes. Deretter vil vi beskrive og verdsette virkningene av de ulike tiltakene som inngår i området.

5.1 Beskrivelse av metode

Virkningsanalysen er utført etter metode for samfunnsøkonomisk analyse i henhold til DFØs veileder.

Vi skiller mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger. Prissatte virkninger er effekter av tiltak som kan måles og verdsettes i kroner. I vår analyse omfatter dette besparelser i innkjøpskostnader og reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere og leverandører, i tillegg til skattefinansiering og kostnader knyttet til utvikling og etablering av tiltakene.

Flere av tiltakene virker indirekte og det er derfor krevende å estimere omfang av virkningene innenfor et rimelig usikkerhetsspenn. Der hvor DFØ er avhengig av at virksomhetene endrer sin praksis for at virkningene skal oppstå, er virkningene ofte beskrevet kvalitativt. Dette betyr ikke at det ikke kan være et betydelig økonomisk potensial knyttet til tiltaket.

Ikke-prissatte virkninger er effekter av tiltak som ikke måles eller verdsettes direkte i kroner. Disse virkningene er vurdert kvalitativt etter metode for ikke-prissatte virkninger i henhold til DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser, ved bruk av verdimatrisen gjengitt i Tabell 5-1

Analyseperioden er satt til fem år (2027–2031). Når i perioden de ulike kostnads- og nyttevirkningene oppstår, varierer mellom tiltakene og er nærmere beskrevet under hvert tiltaksområde.

Tabell 5-1: Verdimatrise for ikke-prissatte virkninger

Enhetsverdi **Kvantum**	**Liten**	**Middels**	**Høy**
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Kilde: DFØ, veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2024)

5.1.1 Begrepsavklaringer

Tiltaksområdene har mange av de samme virkningene. Nedenfor følger en kort definisjon av enkelte av de identifiserte virkningene som er gjentagende for flere av de ulike tiltaksområdene.

- **Behovsdekning:** Anskaffelsesprosessen skal resultere i løsninger som dekker de reelle behovene til virksomhetene eller brukerne. God behovsdekning handler om at anskaffelsen er tilpasset formålet, gir ønsket effekt, og at det ikke oppstår unødvendige eller feilaktige innkjøp.
- **Andre samfunnshensyn:** Det er et mål for offentlige anskaffelser at oppdragsgiverne opptrer på en slik måte at de bidrar til å fremme hensyn til miljø, bærekraft, gode arbeidsforhold og sosiale forhold. Disse forholdene faller inn under begrepet andre samfunnshensyn.
- **Langsiktig konkurranse:** Konkurranse mellom tilbydere er en viktig forutsetning for å oppnå lavere priser og høyere kvalitet på varer og tjenester som kjøpes. Konkurranse bidrar i så måte til effektiv bruk av samfunnets ressurser, som er det overordnede målet for offentlige anskaffelser.
- **Regelverksetterlevelse:** Offentlige anskaffelser skal gjennomføres i tråd med lov og forskrift. Regelverksetterlevelse er viktig for å sikre at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, og at det ikke forekommer mislighold eller sløsing med ressurser.

5.2 Tiltaksområde 1: Styring og innsikt

Styring og ledelse innebærer å sette tydelige mål for hva som er ønskelig å oppnå, og gjøre prioritering av hvordan knappe ressurser skal anvendes for å nå målene og følge opp om målene nås. For å oppnå dette er det viktig med tydelige styringssignaler, insentivmekanismer som gjør at ansatte og virksomheter handler i tråd med de overordnede målene på en effektiv måte, informasjon og verktøy som gjør det mulig å følge opp aktiviteter i organisasjonen og ledelses-kompetanse på ulike nivå i forvaltningen.

I teorien kan alle aspekter ved offentlige anskaffelser påvirkes gjennom endret styring og ledelse på ulike nivåer i forvaltningen. Gjennom styring er det eksempelvis mulig å endre mål, regulering og prioritering, som kan ha stor betydning for hvordan anskaffelser gjennomføres. Som drøftet i kapittel 2, er det flere utfordringer ved dagens styring av anskaffelsesaktiviteter i offentlig sektor. Det er derfor sannsynligvis gode muligheter for å bidra til mer kostnadseffektive anskaffelser gjennom bedre styring.

Eksempelvis kan bedre styring gi mer kontroll med og tydeligere kommunikasjon av ønskede prioriteringer. Dette kan innebære sterkere prioritering av å oppnå kostnadsbesparelser i tidligfase, og strengere prioritering av hvilke behov som skal dekkes. Eksempler på prosjekter der kostnader har blitt holdt lave på grunn av tydelig prioritering av behov er oppgradering av E16, ved bruk av den såkalte valdresmodellen. Modellen innebærer at man tar vare på det man har, utbedrer der man kan og bygger nytt der man må. I stedet for å legge ny trase, har man utbedret den eksisterende veien for å øke trafikksikkerheten og sikret veien bedre for flom. (NTB, 2024).

Tydeligere styring etter kostnader kan gå utover andre behov og hensyn. Dette innebærer at kvaliteten kan bli lavere i de tilfellene hvor økningen i kvalitet ikke forsvarer de økte kostnadene ved anskaffelsen.

Gevinstpotensialet ved bedre styring er stort. Samtidig har DFØ begrenset mulighet til å påvirke styringen direkte. Det kan fremmes forslag til departementene, som igjen kan gi overordnede føringer til sine underliggende virksomheter. DFØ sine oppgaver i dag knytter seg i hovedsak til statlige virksomheter, og DFØ vil derfor ha svakere styringslinje til kommunene sammenlignet med statlige virksomheter. For kommunene vil DFØ også være avhengig av det ansvarlige departementet.

De konkrete prioriteringene gjøres i hver virksomhet, og i hver enkelt anskaffelse. DFØ kan derfor legge til rette for økt kompetanse ved å gi mer og bedre informasjon, legge til rette for bedre prioritering og styring gjennom egnede data-delingsverktøy, men til sist er det opp til hver virksomhet hvordan de bruker denne informasjonen og verktøyene.

Innenfor tiltaksområdet styring og innsikt, er det fire underområder: Kontroll og revisjon, data og innsikt og kompetanse. Nedenfor beskriver vi de identifiserte virkningene av tiltakene og hvordan vi har verdsatt de ulike virkningene.

5.2.1 Identifiserte virkninger av tiltak

Figur 5-1 viser en forenklet virkningskjede for de respektive tiltaksområdene, fra tiltak til samfunnseffekt. Nedenfor vil vi beskrive virkningskjeden for hvert underområde med tilhørende tiltak.

Kontroll og revisjon

Tiltakene innenfor kontroll og revisjon består i å gjennomføre revisjoner av utvalgte anskaffelser og å arbeide med å øke kvaliteten på kontraktsstrategier som beskrives i det sentrale styringsdokumentet i forprosjektfasen, og som kvalitetssikres i KS2-arbeidet.

Formålet er å øke effekten på anskaffelser som gjennomføres, gjennom at virksomhetene får tilbakemelding og råd til hvordan de kan forbedre sine anskaffelsesprosesser. Videre er formålet å øke kvaliteten på kontraktsstrategier i forprosjekt, gjennom at det utarbeides forslag til hvordan arbeidet med kontraktsstrategien kan optimaliseres.

Brukereffektene vil knytte seg til økt kvalitet i anskaffelsene som gjennomføres og økt kvalitet i kontraktsstrategier i forprosjekt, eventuelt også tidligere i prosessen knyttet til statens prosjektmodell. Dette kan føre til samfunnseffekter i form av reduserte innkjøpskostnader, bedre behovsdekning i offentlig anskaffelser og lavere transaksjonskostnader. Disse samfunnsvirkningene er prissatt i analysen.

Omfanget av nyttevirkningene vil avhenge av om gevinstene kun realiseres i anskaffelser hvor det gjennomføres revisjoner, eller om læringseffekter spres til andre og senere anskaffelser, muligens også utenfor anskaffelsene som er direkte omfattet av statens prosjektmodell. Dette kan eksempelvis være hvis kommuner som har vedtatt lignende kvalitetssikringsregimer også får læringseffekter som følge av tiltaket.

Bedre tilgang på data

Bedre tilgang på styringsinformasjon for DFØ og de enkelte virksomhetene, gjennom tilgang på bedre data om blant annet inngåtte avtaler og kostnader til innkjøp i og utenfor avtaler, vil kunne gi besparelser. Dette kan både gi økt mulighet for å identifisere områder som ikke har avtaler i dag, men også sikre at det i mindre grad gjennomføres kjøp utenfor avtale der hvor relevante avtaler allerede eksisterer.

Bedre kontroll med gjeldende avtaler vil også kunne gjøre det lettere å oppdage feil i faktura fra kunder. En forutsetning for å realisere gevinster er likevel at det er mulig for virksomhetene å nyttiggjøre seg av dataene. Dette innebærer at systemene er brukervennlige, og at DFØ og ledelsen i virksomhetene har den nødvendige kompetansen for å bruke dataen til å effektivisere sine innkjøp.

Brukereffektene vil knytte seg til bedre innsikt i forbruk i ulike virksomheter i offentlig sektor, at det kan bli enklere å identifisere nye avtaleområder og gi et bedre grunnlag for å følge opp fellesavtaler. Dette kan føre til samfunnseffekter knyttet til økt tillit til offentlig sektor, redusert ressursbruk for å inngå fellesavtaler og reduserte innkjøpskostnader.

Disse virkningene er i hovedsak ikke-prissatt, med unntak av ressursbruk hos DFØ knyttet til deling av data.

Figur 5-1: Identifiserte virkninger av de ulike tiltakene i styring og innsikt

	Tiltak	Resultat	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Kontroll og revisjon	• Gjennomføring av revisjoner av utvalgte anskaffelser • Arbeide med å øke kvaliteten på kontraktsstrategieri KS2-prosesser.	• Virksomheter får tilbakemelding og råd til hvordan de kan forbedre sine anskaffelsesprosesser • Forslag til hvordan arbeidet med kontraktsstrategier kan optimaliseres	• Økt kvalitet på anskaffelser som gjennomføres • Økt kvalitet på kontraktsstrategieri KS2-prosesser	• Reduserte innkjøpskostnader i offentlig sektor • Bedre behovsdekning i offentlige anskaffelser • Lavere transaksjonskostnader i anskaffelser • Kostnader av tiltaket
Data og innsikt	• Sentral analyse og fakturadata • Utrede barrierer som hindrer deling	• Oversikt over innkjøpsdata for hele offentlig sektor som tilgjengeliggjøres offentlig • Et verktøy for å analysere innkjøp i og på tvers av virksomheter i offentlig sektor	• Bedre innsikt i forbruk i ulike virksomheter i offentlig sektor • Enklere å identifisere nye avtaleområder • Bedre grunnlag for å inngå fellesavtaler	• Økt tillit til offentlig sektor • Redusert ressursbruk for å inngå fellesavtaler • Redusert innkjøpskostnader i offentlig sektor • Kostnader av tiltaket
Kompetanse	• Dele ut effektivitetspris på anskaffelseskonferansen • Etablere et kompetanseprogram for effektivisering og gevinstrealisering.	• Det deles årlig ut effektivitetspris til anskaffelser som har utmerket seg med tanke på kostnadseffektivitet • Ledere i offentlig sektor deltar på kompetanseprogram om effektivisering og gevinstrealisering	• Økt fokus på besparelser i offentlige anskaffelser • Økt kvalitet i anskaffelser med tanke på effektiv behovsdekning og gevinstrealisering	• Reduserte innkjøpskostnader • Endret behovsdekning • Kostnader av tiltaket

Kilde: Oslo Economics

Kompetanse

For å kunne utøve god styring og nyttiggjøre seg av data kreves det kompetanse. Dette må sikres både med tilstrekkelige ressurser og ressurser med riktig kompetanse. Høy kompetanse er viktig for å kunne prioritere mellom ulike behov på en god måte, og for å sikre at man i størst mulig omfang har sammenfall mellom de overordnede målsetningene til DFØ og departementet, virksomheten og de ansatte.

Tiltaket innebærer at det etableres et kompetanseprogram for effektivisering og gevinstrealisering, samt at man legger til rette for å løfte frem eksempler på god effektiviseringspraksis gjennom å etablere en effektiviseringspris som deles ut årlig.

Brukereffekter av tiltaket vil knytte seg til økt fokus på besparelser i offentlig sektor og økt kvalitet i anskaffelser med tanke på effektiv behovsdekning og gevinstrealisering. Dette kan føre til samfunnseffekter knyttet til reduserte innkjøpskostnader og endret behovsdekning.

Ressursbruk for virksomheter som deltar i kompetanseprogram er prissatt, mens øvrige virkninger av kompetanse ikke prissettes.

5.2.2 Prissatte virkninger

Tabell 5-2 oppsummerer prissatte virkninger av tiltakene knyttet til styring og innsikt. De prissatte kostnadene knytter seg til ressursbruk for virksomheter som deltar i revisjon, ressursbruk for virksomheter som deltar i kompetanseprogram, ressursbruk hos DFØ knyttet til deling av data, og generelle programkostnader. De prissatte gevinstene er knyttet til redusert ressursbruk til datainnhenting i inngåelse av statlige fellesavtaler.

De prissatte virkningene er netto nåverdi i 2027-kroner av de årlige kostnadene og gevinstene for tiltakene knyttet til styring og innsikt. Analyseperioden er satt fra 2027 til 2031, i samsvar med programmets varighet. I tillegg er det medregnet en skattefinansieringskostnad.

Som vist i tabellen er summen av de prissatte virkningene over analyseperioden lik -65 millioner kroner i konsept 1 og -68 millioner kroner i konsept 2. De marginale forskjellene i estimerte virkninger av konseptene, skyldes at mange av kostnadene av tiltakene vil påløpe uavhengig av om kommuner inkluderes eller ikke.

Videre vil vi beskrive de ulike kostnadene nærmere.

Tabell 5-2: Prissatte virkninger av tiltak innen styring og innsikt (netto nåverdi mill. 2027-kr. eks. mva.)

Prissatte virkninger	**K1 – Kun stat**	**K2 – Stat og kommune**
Redusert ressursbruk til datainnhenting i inngåelse av statlige fellesavtaler	1 (0–1)	1 (0–1)
Skattefinansieringsgevinst	0	0
Sum prissatt nytte	1	1
Ressursbruk for virksomheter som deltar i revisjon	4 (3–4)	4 (3–4)
Ressursbruk for virksomheter som deltar i kompetanseprogram	4	4
Ressursbruk hos DFØ knyttet til deling av data	23	23
Generelle programkostnader	24	27
Skattefinansieringskostnad	11	11
Sum prissatt kostnad	66	69
Sum prissatte virkninger	-65	-68

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics.

Generelle kostnader

Siden det samlet er tre ulike tiltaksområder, fordeles programkostnadene for effektiviserings-programmet som helhet likt på de tre områdene. For styring og innsikt utgjør netto nåverdien av programkostnadene dermed 24 millioner kroner i konsept 1 og 27 millioner i konsept 2.

Data og innsikt

Kostnader hos DFØ ved å dele data

Videre er det utarbeidet estimat for konkrete kostnader knyttet til datainnsamling og datadeling. Kostnadene vil påløpe fra 2027 men med ulik årlig kostnad. Den årlige kostnaden starter på 5,9 millioner kroner og går noe ned i analyseperiode. Kostnadene er spesifisert i Vedlegg A. Samlet utgjør kostnadene til Datainnsamling og datadeling totalt 23 millioner 2027-kroner over analyseperioden, uavhengig av konsept.

Redusert ressursbruk til datainnhenting i inngåelse av statlige fellesavtaler

Med bedre tilgang til styringsinformasjon vil ansatte i DFØ bruke mindre ressurser på å samle inn data fra ulike virksomheter ved inngåelse av fellesavtaler. I dag samles data inn manuelt fra virksomhetene, noe som utgår dersom tiltaket gjennomføres.

Vi legger til grunn at ansatte i DFØ i dag bruker mellom 2 og 5 timer på å innhente data fra en statlig virksomhet ved inngåelse av en fellesavtale. Videre innhenter de opplysninger fra 5-10 virksomheter. Dersom vi legger til grunn at de inngår 4-5 fellesavtaler årlig, vil det utgjøre en samlet ressursbruk på 40-250 timer årlig. Videre legger vi til grunn at det vil være en tilsvarende ressursbesparelse hos virksomhetene som må utlevere dataene. Samlet vil det derfor utgjøre en besparelse på mellom 80 og 500 timer årlig. Dette utgjør en ressursbruk på mellom 40 000 og 280 000 kroner årlig. Vi antar at virkningene påløper fra 2027 og samlet utgjør mellom 200 000 og 1, 5 millioner 2027-kroner.

Kompetanse

Ressursbruk for virksomheter som deltar på kompetanseprogram

Deltakelse på kompetanseprogrammet vil også medføre noe ressursbruk for de som skal delta på programmet. Vi legger til grunn at programmet vil ha 40 deltakere årlig, og at disse vil bruke ett ukesverk på deltakelse på programmet. Dette vil samlet sett utgjøre 1 600 timer per år. Dette utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 900 000 kroner eks. mva. årlig. Vi antar at virkningene påløper fra 2027 og samlet utgjør 4 millioner 2027-kroner.

Kontroll og revisjon

Vi har prissatt ressursbruken som medgår for virksomheter som deltar i revisjoner.

Ressursbruk knyttet til det å delta i revisjoner

Virksomheter som deltar i revisjoner, må sette av tid til å være med i revisjonen. Vi legger til grunn at hver virksomhet som deltar i en revisjon i gjennomsnitt bruker mellom 100 og 150 timer på revisjonen. Samlet sett brukes det derfor mellom 1000 og 1500 timer årlig hos de deltakende virksomhetene, når vi legger til grunn at det gjennomføres revisjoner i 10 virksomheter årlig. Dette vil utgjøre en årlig samfunnsøkonomisk kostnad på mellom 550 000 kroner og 850 000 kroner.

Vi antar at virkningene påløper fra 2027 og samlet utgjør mellom 3 millioner og 4,5 millioner 2027-kroner.

5.2.3 Ikke-prissatte virkninger

Tabell 5-3 viser en oppsummering av de identifiserte ikke-prissatte virkningene av hvert av tiltakene innenfor området styring og innsikt. Nedenfor vil vi beskrive verdsettingen av de ikke-prissatte virkningene.

Økt kvalitet på kontraktsstrategier i KS2-prosesser

Den eneste identifiserte virkningen for disse tiltakene er en reduksjon i innkjøpskostnader.

Reduserte innkjøpskostnader

Tiltaket innebærer å forbedre kvaliteten på arbeidet med kontraktsstrategier i KS2-prosesser i store statlige investeringsprosjekter. Dersom dette leder til at kvaliteten på kontraktsstrategiene bedres, kan dette gi bedre betingelser og mer kostnadseffektiv gjennomføring i store offentlige investeringsprosjekter.

Tiltaket vil berøre prosjekter som omfattes av Statens prosjektmodell. Vi har ikke eksakte tall på hvor mange prosjekter som går gjennom Statens prosjektmodell årlig, men legger til grunn at det er mellom 5 og 15 prosjekter. Som nevnt ovenfor, vil tiltaket i første omgang berøre prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell. Andre prosjekter som ikke er omfattet av statens prosjektmodell kan derimot også dra nytte av eventuelle lærdommer fra arbeidet med prosjektene i statens prosjektmodell. Vi legger likevel til grunn at antall prosjekter som berøres, direkte eller indirekte, er lavt.

Tiltaket påvirker innkjøpskostnadene i store investeringsprosjekter gjennom at kvaliteten på arbeidet med kontraktsstrategier forbedres.

Potensialet for å redusere innkjøpskostnadene vil være begrenset. Eksempelvis vil det sannsynligvis ikke være mulig å halvere investeringskostnadene ved bedre kvaliteten på kontraktsstrategien. Samtidig kan kontraktsstrategien igjen sies å representere den viktigste muligheten for prosjekteier til å utøve risikostyring (Engebø, Farid, & Lædre, 2023). Det er derfor sannsynlig at en forbedring av arbeidet med kontraktsstrategi kan redusere kostnadene. Det er krevende å si hvor stort potensialet er ved å forbedre kontraktsstrategien, men tidligere utredninger har for eksempel vist at kostnadene kan reduseres med 3,5 prosent i snitt ved overgang til totalentrepriser (Oslo Economics, 2015). Vi kan derfor anta at en kvalitetsforbedring på arbeidet med konkurransestrategien vil ha en relativt begrenset påvirkning på de totale innkjøpskostnadene. Videre er det også usikkerhet knyttet til tiltakets påvirkning på kvaliteten på arbeidet. Vi har ikke grunnlag for å si at dagens arbeid ikke har tilstrekkelig kvalitet. Samlet sett legger vi derfor til grunn at tiltaket vil ha en svært liten positiv virkning på innkjøpskostnadene i store investeringsprosjekter.

En liten prosentvis reduksjon i innkjøpskostnadene kan likevel ha stor verdi siden tiltaket påvirker store investeringsprosjekter med store kostnadsrammer.

Vi vurderer derfor at kvantum er lite positivt (liten positiv påvirkning og få berørte), men at enhetsverdien av det kvantumet er stort. Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket har en middels positiv verdi for samfunnet.

Regneeksempel: Som et regneeksempel kan vi anta at tiltaket påvirker 25 prosjekter i et normalår, og at disse prosjektene har en gjennomsnittlig kostnadsramme på 1 milliard kroner. Dersom tiltaket bidrar til en gjennomsnittlig reduksjon i

Tabell 5-3: Oppsummering av verdsettingen av ikke-prissatte virkninger innenfor styring og innsikt

Tiltak	Virkninger	Verdi	Kvantum (K1)	Kvantum (K2)	Samfunnsøkonomisk verdi (K1)	Samfunnsøkonomisk verdi (K2)
Kontrakts-strategi	Reduserte innkjøpskostnader	Høy	Lite positiv	Lite positiv	Middels positiv	Middels positiv
Revisjon av anskaffelser	Reduserte innkjøpskostnader	Middels	Lite positiv	Lite positiv	Liten positiv	Liten positiv
Data og innsikt	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Høy	Lite positiv	Middels positivt	Middels positiv	Stor positiv
	Økt tillit til offentlig sektor	Middels	Liten positiv	Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv
	Ressursbruk dataeiere	Liten	Verken positivt eller negativt	Lite negativt	Ubetydelig	Ubetydelig
Kompetanse	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Høy	lite positivt	lite positivt	Liten positiv	Liten positiv
	Endret behovsdekning	Liten	Verken positivt eller negativt	Verken positivt eller negativt	Ubetydelig	Ubetydelig

Kilde/Note: Vurderinger av ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics.

kostnader på 1 prosent. vil det utgjøre en besparelse på 250 millioner kroner årlig.

Revisjon

Nedenfor vil vi beskrive verdsettelsen av de ikke-prissatte virkningene av å gjennomføre revisjoner av anskaffelser hos noen utvalgte virksomheter årlig. Vi har identifisert følgende ikke-prissatte virkninger av tiltaket:

- Reduserte innkjøpskostnader
- Endret behovsdekning i anskaffelser

Reduserte innkjøpskostnader

Virksomhetene som deltar i revisjonene, kan høste lærdommer og implementere tiltak i etterkant som igjen gjør at de får mer effektive anskaffelser i fremtiden. Eksempler på tiltak kan være at de bruker mer tid i tidligfase, eller at de endrer praksis for når anskaffelsesenheten involveres og for hvilke typer prosjekter de involveres i. Vi legger til grunn at hovedformålet med revisjonen vil være å undersøke om virksomheten kan gjennomføre tiltak som gir reduserte innkjøpskostnader for virksomhetene.

De som berøres av virkningen vil i hovedsak være virksomhetene som deltar i revisjonene. Vi legger til grunn at det vil gjennomføres revisjoner hos 10 virksomheter årlig. Tiltaket kan påvirke adferden til virksomheter på to måter. For det første kan det endre adferden ved at virksomhetene forventer at de kan bli valgt ut til en revisjon, og at de derfor tar beslutninger som de mener ikke vil komme uheldig ut i en revisjon. Denne virkningen vil påvirke alle virksomheter som er i målgruppen for en mulig revisjon, og vil avhenge av hvor kjent revisjonen er, hvor offentlige resultatene vil være og hvor hyppig det foretas revisjoner. Vi legger til grunn at revisjonens påvirkning gjennom denne kanalen vil være svært liten.

For det andre kan virksomhetene endre adferd ved at de tar til seg tilbakemeldinger som de får gjennom revisjonen. Dette vil påvirke alle virksomhetene som gjennomgår revisjon, som vil være et lite antall virksomheter. Vi legger til grunn at det foretas om lag 10 revisjoner årlig. Antall virksomheter som deltar i revisjoner er likt i både konsept 1 og 2, men sammensetningen av deltakere kan være ulik i de to konseptene. Det er krevende å si hvilken påvirkning tiltakene vil ha på adferden til virksomhetene, og hvilken verdi dette vil ha. Vi antar at revisjonene ikke vil medføre endring hos alle virksomhetene, og at endringen i adferd vil variere fra at det gjennomføres mindre tiltak til større prosessuelle grep. Læringen som fremkommer i revisjonene, kan også spres til andre. Dette kan skje gjennom DFØ, og ved direkte kunnskapsdeling mellom virksomheter. Samlet sett vurderer vi derfor at tiltakets påvirkning vil være middels positiv. Samlet sett vurderer vi derfor at kvantumet i de to konseptene er lite positivt (lite antall berørte og middels positiv virkning).

Tiltaket vil i hovedsak berøre innkjøpsvolumet til de virksomhetene som inngår i revisjonene. Over tid kan dette volumet bli relativt stort, selv om det er vesentlig mindre enn tiltak som berører innkjøpene i hele offentlig sektor. Verdiene som berøres av tiltaket er derfor vurdert å være middels.

Samlet sett gir dette en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi i både konsept 1 og 2.

Regneeksempel: For å belyse potensialet knyttet til dette tiltaket kan et regneeksempel være nyttig. Vi legger da til grunn at det er 10 virksomheter som gjennomfører revisjoner årlig, med et samlet innkjøpsvolum på 500 millioner kroner. 7 av 10 virksomheter endrer adferd som følge av revisjonen som berører 20 prosent av det de anskaffer, som utgjør samlet sett 70 millioner kroner. Hvis tiltakene som implementeres gjør at de kan redusere sine innkjøpskostnader med 5 prosent i gjennomsnitt, vil det utgjøre en besparelse på 3,5 millioner kroner. Hvis halvparten av dette utgjør en samfunns-økonomisk effektiviseringsgevinst, vil den samfunnsøkonomiske virkningen av tiltaket være på om lag 2,5 millioner kroner årlig. Dersom tiltakene som implementeres er varige, og virksomhetene kan realisere de samme gevinstene over flere år, vil de totale gevinstene av deltakelse på revisjonen akkumuleres over tid. Dersom vi legger til grunn at hver virksomhet som deltar vil realisere den samme gevinsten i fem år, og at kompetanseprogrammet vil pågå i perioden 2027-2031, vil netto nåverdi av de totale gevinstene for deltakerne over analyseperioden være på om lag 50 millioner kroner.

Endret behovsdekning i anskaffelser

Ovenfor argumenterer vi for at deltakelse i revisjoner kan gi reduserte innkjøpskostnader. Adferdsendringene kan også gi bedre behovsdekning, eller endret prioritering av behov, eksempelvis ved at pris vektlegges høyere og at anskaffelser skal dekke et smalere behov enn tidligere. Det er derfor forhold som taler både for at behovsdekningen bedres som følge av tiltaket, og at den kan gå noe ned. Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket vil ha ingen eller en ubetydelig virkning på behovsdekningen hos virksomhetene som deltar på revisjoner.

Data og innsikt

Nedenfor beskriver vi de ikke-prissatte virkningene av at DFØ får bedre tilgang til styringsinformasjon

om offentlige anskaffelser. Virkningene som beskrives er:

- Mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor gjennom bedre styringsinformasjon
- Endret tillit til offentlig sektor
- Redusert ressursbruk ved inngåelse av avtaler

Mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor gjennom bedre styringsinformasjon

Tiltaket innebærer at DFØ får tilgang til forbruksstatistikk fra offentlige virksomheter, herunder faktura- og regnskapsdata. I konsept 1 får de data om forbruk i statlige virksomheter, mens de i konsept 2 får data om både statlige og kommunale virksomheter.

Bedre tilgang til data sentralt kan bidra til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor gjennom ulike kanaler. For det første kan tilgang på offentlig tilgjengelig sentraliserte data gi mulighet til å sammenligne forbruk mellom ulike offentlige virksomheter. Det vil også være mulig å se detaljert hva ulike virksomheter har brukt på ulike områder. Dette vil gi overliggende departementer muligheter til å få mer informasjon om forbruk, og det vil gi allmennheten mer informasjon om hva offentlige virksomheter bruker penger på. Dette kan i seg selv virke skjerpende på hva virksomheter kjøper inn.

Videre vil det være mulig for virksomheter å sammenligne sitt eget forbruk opp mot forbruk i andre sammenlignbare virksomheter. Dette vil muligens være særlig relevant i kommuner. Dette kan gjøre at ledere i enkeltvirksomheter vil ønske å redusere ressursbruken innenfor kategorier hvor de har et høyere forbruk enn andre.

Bedre tilgang på data om forbruk i virksomheter vil også gi DFØ mulighet til å bedre følge opp hvordan fellesavtaler brukes ute i virksomhetene. Dersom virksomheter i liten grad bruker fellesavtalene, kan de følge opp og få avklaring på hvorfor avtalene ikke benyttes. Dette kan dermed bidra til å øke avtalelojaliteten på statlige fellesavtaler.

Til sist vil bedre tilgang til regnskaps- og fakturadata gi DFØ bedre mulighet til å identifisere områder som er egnet for å inngå fellesavtaler. Det vil også gi dem bedre underlag for å lage fellesavtaler. I dag må de be virksomheter om å utlevere regnskapsdata manuelt i arbeidet med å forberede fellesavtaler. Dette kan gjøre at det inngås flere fellesavtaler, og at kvaliteten på fellesavtalene som inngås, er høyere enn det som ville vært tilfellet i fravær av tiltak. I denne analysen verdsettes virkningene av å inngå flere fellesavtaler under området samordning. Vi vil derfor ikke inkludere virkningene av å inngå flere fellesavtaler som følge av å ha bedre datagrunnlag under denne virkningen, for å unngå dobbelttelling. Samtidig er det viktig å påpeke at et godt datagrunnlag gjør det mulig å inngå flere fellesavtaler, og er derfor et suksesskriterium for å lykkes med tiltakene under samordning.

I konsept 1 er det statlige virksomheter som berøres av tiltaket, mens i konsept 2 vil både statlige og kommunale virksomheter berøres. Vi legger til grunn at antallet som berøres er lavt i begge konseptene. Som drøftet ovenfor, kan tilgjengeliggjøring av mer informasjon om hva offentlige virksomheter forbruker påvirke ressursbruken i virksomhetene gjennom flere kanaler.

Vi vurderer derfor at tiltaket vil ha en positiv virkning på offentlig ressursbruk samlet sett. Samtidig er det krevende å vite eksakt hvor mye tiltaket vil påvirke beslutninger på ulike nivåer i forvaltningen. Vi legger til grunn at tiltakets påvirkning på det totale innkjøpsvolumet i de ulike virksomhetene vil være liten.

Verdiene som berøres vil potensielt være det totale innkjøpsvolumet til hver enkelt virksomhet, som samlet sett utgjør en betydelig andel av norsk økonomi. Verdien er derfor vurdert å være stor.

Samlet sett vurderer vi at tiltaket derfor vil ha et lite kvantum i konsept 1 (liten påvirkning, lite antall berørte) og et middels kvantum i konsept 2 siden det berører flere offentlige virksomheter. Verdiene som berøres er stor i begge konseptene. Samlet vurderer vi at tiltaket vil ha en middels positiv verdi i konsept 1, og en stor positiv verdi i konsept 2.

Endret tillit til offentlig sektor

Mer åpenhet om hva som anskaffes i offentlige virksomheter kan påvirke befolkningens tillit til offentlig sektor. Det finnes flere former for tillit. Store norske leksikon skiller blant annet mellom generalisert tillit, som innebærer at personer stoler på hverandre i et samfunn, mens institusjonell tillit er innbyggernes tillit til ulike offentlige institusjoner i samfunnet (Haugseth & Conradsen, 2023). Ved kontraktsinngåelser og avtaler vil det alltid være viktig at man har tillit til motparten. Økt tillit i samfunnet generelt kan senke barrierene for kontraktsinngåelser ved å redusere sikkerhets- og kontrolltiltak som ellers ville vært nødvendige på grunn av mistillit til motparten. Økt tillit til det offentlige kan også føre til at innbyggere er mer villige til å bidra til fellesskapet gjennom økt villighet til å betale skatt og i mindre grad unndra skatt (Früh, Lidén, & Kvarme, 2017). Institusjonell tillit har derfor stor verdi for samfunnet. I konteksten av

offentlige anskaffelser anser vi verdien av tillit til middels.

De som berøres av virkningen vil være befolkningen som helhet. Antallet som berøres av virkningen vil derfor være stort. Tiltaket vil bidra til å påvirke befolkningens tillit til offentlig sektor ved at informasjon om hva offentlige virksomheter bruker penger på blir mer tilgjengelig. Dette kan påvirke tilliten på to måter. For det første kan økt synlighet for hva offentlige virksomheter bruker penger på sette søkelyset på offentlig ressursbruk som befolkningen anser for å være «sløsing». Dette kan bidra til at offentlige virksomheter blir mer forsiktige med hva de anskaffer. Samtidig kan slike enkeltsaker bidra til å svekke tilliten til sektoren som helhet. Selv om tilliten til offentlig sektor kan svekkes dersom det bidrar til å avsløre «sløsing», kan økt transparens og offentlighet også bedre tilliten til offentlig sektor. På lang sikt er vår vurdering at den positive effekten av økt åpenhet veier tyngre enn den eventuelle negative effekten av åpenhet på tillit. Vi vurderer derfor at tiltaket vil ha en positiv effekt på tilliten til offentlig sektor.

Samtidig er det svært mange forhold som påvirker befolkningens tillit til offentlig sektor. Vår vurdering er derfor at tiltaket vil ha en liten positiv påvirkning på befolkningens samlede tillit til offentlig sektor.

Vi har vurdert at kvantumet er noe større i konsept 2, siden antall offentlige virksomheter som omfattes av tiltaket er større. Kvantum i konsept 1 er derfor vurdert som lite, mens det er vurdert som middels i konsept 2. Tiltaket vil derfor ha en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi i konsept 1, og en middels samfunnsøkonomisk verdi i konsept 2.

Ressursbruk for dataeiere

Tiltaket vil innebære at det skal samles inn data fra dataeiere. For virksomheter som allerede er kunder av DFØ på regnskapsområdet, vil det sannsynligvis ikke påløpe kostnader for virksomhetene selv ved å utlevere data. Virksomheter som ikke har DFØ som regnskapsfører vil kunne bli påført en kostnad ved å utlevere data til DFØ. Vi har ikke grunnlag til å verdsette denne virkningen, og det er derfor usikkerhet knyttet til hvor ressurskrevende det vil være å utlevere relevante data til DFØ. Hvor ressurskrevende dette arbeidet vil være, vil sannsynligvis variere fra virksomhet til virksomhet og avhenge av hvor detaljerte data det er behov for å få oversendt. Vi legger likevel til grunn at ressursbruken for den enkelte virksomhet ved å overlevere data en gang vil være relativt begrenset. Samlet ressursbruk vil også avhenge av hvor ofte statlige virksomheter og kommuner skal rapportere til DFØ. Ved månedlig rapportering vil ressursbruken bli noe høyere, sammenlignet med om det kun gjennomføres årlig rapportering.

I konsept 1 vil data i hovedsak hentes inn fra virksomheter som er kunder hos DFØ. Den samlede ressursbruken for de få resterende virksomhetene som ikke er kunder hos DFØ og må sende inn data vil sannsynligvis være begrenset. Vi har derfor lagt til grunn at ressursbruken for dataeiere i dette konseptet vil være ubetydelig.

I konsept 2 vil tiltaket innebære at det skal samles inn data fra kommuner og fylkeskommuner. Antallet som berøres av virkningen vil dermed være større enn i konsept 1 da også kommuner inkluderes (372 kommuner og fylkeskommuner), men likevel være relativt lavt da det er få ansatte i kommunene som vil berøres. Det er vanskelig å si hvor ressurskrevende det vil være å utlevere dataene. Dersom det tar 1 time per virksomhet å utlevere de relevante dataene, vil dette utgjøre en samlet årlig kostnad på om lag 257 000 kroner årlig for hele kommunesektoren.[8] Over analyseperioden vil det utgjøre en total kostnad på om lag 1,35 millioner kroner, dersom utleveringen må gjentas årlig. Dersom den gjennomsnittlige tidsbruken for å utlevere dataene derimot er på 10 timer vil det utgjøre en kostnad på 2,57 millioner kroner årlig, og om lag 13,5 millioner kroner over analyseperioden. Kvantum settes derfor til lite negativt.

Selv om det er usikkerhet knyttet til tiltakets påvirkning, legger vi til grunn at det ikke vil være svært ressurskrevende for den enkelte virksomhet å overlevere dataene. Vi vurderer derfor tiltakets virkning på ressursbruken til dataeiere vil ha en ubetydelig samfunnsøkonomisk verdi i konsept 1 og i konsept 2.

Kompetanse

Nedenfor går vi gjennom verdsettelsen av de ikke-prissatte virkningene for tiltakene innenfor kompetanse. Det å etablere en effektivitetspris til anskaffelser og et kompetanseprogram omtales samlet. De identifiserte ikke-prissatte virkningene er som følger:

[8] 1 timer x 372 virksomheter x arbeidskraftkostnad på 576 kroner x skattefinansieringskostnad på 1,2 = 257 000 kroner.

- Reduserte kostnader for offentlige virksomheter
- Endret behovsdekning
- Ressursbruk for deltakere på programmet

Reduserte kostnader for offentlige virksomheter

Tiltaket innebærer at ledere i offentlige virksomheter kan delta i et kompetanseprogram rettet mot styring og effektivisering av anskaffelsesprosessen. Økt kompetanse i ledelsen i virksomheter på dette området kan gi bedre styring og ledelse i de enkelte virksomhetene med tanke på prioriteringer og gevinstrealisering, som igjen kan gi reduserte kostnader i virksomhetene. Indirekte vil tiltaket påvirke anskaffelsesprosessene som disse lederne har ansvaret for. Vi legger til grunn at antall ledere som omfattes av programmet er ganske begrenset (anslått til 40 personer årlig), og antall anskaffelser som berøres av kompetanseprogrammet vil derfor være lavt.

Tiltakets påvirkning på disse anskaffelsesprosessene vil være betinget av at den eventuelle kompetansen lederne tilegner seg i programmet anvendes i praksis. De må derfor lære noe nytt, og dette må tas i bruk. Oslo Economics og Inventura har tidligere analysert suksesskriterier og barrierer for å lykkes med anskaffelser i kommuner (Oslo Economics og Inventura, 2024). Analysene viste at det viktigste suksesskriteriet for å lykkes med anskaffelser er at ledelsen har tilstrekkelig kompetanse om anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer å ha en grunnleggende forståelse for de ulike stegene i anskaffelsesprosessen, forstå deres rolle i prosessen og hvordan anskaffelsesprosessen kan brukes for å oppnå ulike mål. Dette taler for at å øke den grunnleggende kompetansen til ledere kan ha positiv virkning på anskaffelsesprosessene i de enkelte virksomhetene.

Det som taler mot en stor påvirkning, er at 1) det er ikke gitt at deltakerne lærer noe nytt på programmet og 2) det er ikke sikkert at de bruker kunnskapen de eventuelt tilegner seg og 3) at det er begrensninger knyttet til hvor stort potensialet er for å oppnå effektivisering gjennom bedre styring. For sistnevnte vil det være enkelte virksomheter som allerede har god styring, og hvor gevinstpotensialet er mindre.

Samlet sett vurdere vi at tiltakets påvirkning på kostnadsbesparelser i offentlige virksomheter vil være liten. Verdiene som berøres av tiltaket vil være innkjøpsvolumet som de respektive lederne har ansvar for. Over tid kan det totale innkjøpsvolumet som tiltaket berører akkumuleres til et betydelig volum.

Samlet sett vurderer vi derfor at virkningens kvantum er lite positivt (få berørte og liten påvirkning). Det er likt i begge konsepter, fordi vi legger til grunn at antall deltakere i programmet er likt i begge konsepter uavhengig av hvem som er målgruppe for tiltaket. Videre legger vi til grunn at verdiene som indirekte berøres er store. Samlet sett gir dette en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi.

Regneeksempel: La oss legge til grunn at det er 40 deltakere på programmet årlig, og at disse i gjennomsnitt har ansvaret for et innkjøpsvolum på 100 millioner kroner. Vi legger til grunn at halvparten av deltakerne ikke vil ha noen effekt av programmet, mens de resterende 50 prosentene endrer adferd og gjennomfører tiltak som gjør at de reduserer sine kostnader med 2 prosent i gjennomsnitt. Da vil programmet ha medført at virksomhetene realiserer gevinster for 80 millioner kroner årlig. Dersom kun 10 prosent opplever en effekt av programmet, og den gjennomsnittlige besparelsen er den samme, vil programmet føre til 16 millioner i sparte kostnader årlig.

Endret behovsdekning

Dersom kompetanseprogrammet bidrar til å øke ledelseskompetansen i offentlige virksomheter knyttet til effektivisering og gevinstrealisering kan det både føre til en bedre behovsdekning og en bedre styring av hvilke behov som skal dekkes. Sistnevnte kan gi en noe dårligere behovsdekning, mens førstnevnte kan gi bedre behovsdekning i virksomhetene.

Samlet sett vurderer vi at det kan være forhold som taler for at et kompetanseprogram kan bidra til bedre behovsdekning og motsatt. Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket vil ha en ubetydelig nettovirkning på behovsdekningen i avtalene.

5.2.4 Oppsummering av virkninger av tiltak innen styring

Tabell 5-4 gir en oppsummering av de prissatte og ikke-prissatte virkningene av tiltakene innenfor området styring og ledelse. Som vist i tabellen er de prissatte virkningene tilnærmet like på tvers av konseptene.

De ulike tiltakene innenfor området styring har generelt sett en lav forventet samfunnsøkonomisk verdi. Dette skyldes i hovedsak at de ulike tiltakene i stor grad har liten påvirkning, som følge av at DFØ generelt sett har begrenset mulighet til å påvirke hvordan styringen av ulike virksomheter i forvaltningen foregår. Tiltakene er derfor i hovedsak rettet inn mot å legge til rette for bedre styring gjennom å øke kompetansen, bedre tilgangen til relevant styringsinformasjon og ved å kontrollere og revidere prosesser eller virksomheter.

Tabell 5-4: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger for styring og innsikt

Område	Virkning	K1 – Stat	K2 – Stat og kommune
Kontraktsstrategi	Reduserte innkjøpskostnader	Middels positiv	Middels positiv
Revisjon av anskaffelser	Reduserte innkjøpskostnader	Liten positiv	Liten positiv
Data og innsikt	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Middels positiv	Stor positiv
	Endret tillit til offentlig sektor	Liten positiv	Middels positiv
	Ressursbruk for dataeiere	Ubetydelig	Ubetydelig
Kompetanse	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Liten positiv	Liten positiv
	Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
	Sum prissatte virkninger (netto nåverdi mill. 2027-kr.)	**-67**	**-68**

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av ikke-prissatte virkninger er gjort av Oslo Economics.

Virkningene av tiltakene er derfor betinget av at beslutningstakere benytter den nye kompetansen eller innsikten til å endre adferd. Derfor har DFØ og tiltakene i programmet mindre muligheter til å påvirke på dette området.

Blant de identifiserte tiltakene, er det tiltakene innenfor datadeling og innsikt som har de største forventede kostnadene og nyttevirkningene. Tiltakene innenfor denne kategorien vil også være suksesskriterier for å lykkes med å identifisere nye områder for å inngå fellesavtaler, som er omtalt under tiltaksområdet samordning.

Blant de øvrige tiltakene er det sannsynligvis tiltaket om å øke kvaliteten på arbeidet med kontraktsstrategier som har mest direkte virkning. Tiltaket vil sannsynligvis kreve lite ressurser, og kan potensielt ha store gevinster dersom det faktisk leder til at kvaliteten på arbeidet med kontraktsstrategier øker.

Å gjennomføre revisjoner av utvalgte anskaffelser og å etablere et kompetanseprogram vil ha relativt like virkninger. Tiltaket om å gjennomføre revisjoner er derimot noe mer praktisk rettet ved at det gjennomgår faktisk praksis ute hos virksomhetene og kommer med tilbakemeldinger om forbedringer. Videre kan det å bli underlagt revisjoner i seg selv ha en skjerpende effekt. Derfor er revisjon av anskaffelser vurdert å ha en høyere forventet nyttevirkning enn det å etablere et kompetanseprogram, og er forventet å være om lag like ressurskrevende.

De ulike tiltakene rangeres derfor som følger etter forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

1. Data og innsikt
2. Kontraktsstrategi
3. Revisjon av anskaffelser
4. Kompetanseprogram

Alle de ulike tiltakene er vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomme når både prissatte og ikke-prissatte virkninger inkluderes i vurderingen.

5.3 Tiltaksområde 2: Samordning

Under tiltaksområdet samordning, verdsetter vi virkningene av nasjonal kategoristruktur og utvidelse av DFØs mandat og avtalebase. Vi har ikke grunnlag for å prissette virkningene av å etablere en nasjonal kategoristruktur når det gjelder transaksjonskostnader og innkjøpskostnader. Disse er vurdert etter metode for ikke-prissatte virkninger og belyst i form av regneeksempler.

5.3.1 Gevinstpotensial av området

Det er gjennomført flere analyser av virkninger av å samordne anskaffelser. Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021) har estimert at innkjøpssamarbeidene i kommunesektoren på daværende tidspunkt bidro til en besparelse i transaksjonskostnader på mellom 400 og 700 millioner kroner årlig og til en prisgevinst tilsvarende minst én milliard kroner årlig (gitt en prisforbedring på minst 2 prosent av en fjerdedel av innkjøpsvolumet i kommunesektoren).

DFØ har estimert at de statlige fellesavtalene inngått av Statens innkjøpssenter legger til rette for at staten reduserer sine innkjøpskostnader med 350 millioner kroner årlig. I tillegg følger andre virkninger som reduserte transaksjonskostnader for de statlige virksomhetene som slipper å gjennomføre og inngå egne avtaler og leverandører som kun trenger å levere ett tilbud.

Det er derfor godt dokumentert at det sannsynligvis er betydelige gevinster av eksisterende samarbeid i offentlig sektor. Det er derimot krevende å vurdere hvor store gevinstene er av nye samarbeid. Sannsynligvis vil gevinstene av nye fellesavtaler være mindre enn eksisterende avtaler med bakgrunn i at kategoriene med størst potensial allerede er dekket og at det største potensialet derfor er hentet ut.

5.3.2 Identifiserte virkninger av tiltak

I følgende kapittel vil vi beskrive de identifiserte virkningene av tiltakene innenfor området styring og innsikt. Figur 5-2 viser en forenklet virknings-kjede for det respektive tiltaksområdet, fra tiltak til samfunnseffekt. Nedenfor vil vi beskrive virkningskjeden for hvert enkelt underområde.

Kategoristruktur

Tiltaket er å etablere en nasjonal kategoristruktur innenfor offentlig anskaffelser. For å kunne etablere en slik struktur vil det innhentes kunnskap, gjennom en kartlegging om hvilke innkjøpskategorier som er egnet for samordning og i hvilken grad det er samarbeid om disse innkjøpene i dag. På bakgrunn av kartleggingen etableres kategoristruktur med forslag til samordning på ulike nivåer og regioner.

Resultatet av tiltaket vil være økt innsikt i kategorier som egner seg for samordning og i samarbeid om innkjøp i dag. Denne innsikten vil reflekteres i en nasjonal kategoristruktur med dedikerte roller og ansvar for ulike innkjøpskategorier.

Figur 5-2: Virkningskjede av tiltak for økt samordning

	Tiltak	Resultat	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Kategoristruktur	• Kartlegge hvilke innkjøpskategorier som er egnet for samordning og hvilken grad det er samarbeid om innkjøp • Etablere en kategoristruktur med forslag til samordning på ulike nivåer og regioner	• Økt innsikt om kategorier som egner seg for samordning • Økt innsikt i samarbeid om innkjøp • Nasjonal kategoristruktur med dedikerte roller og ansvar	• Reduserte transaksjonskostnader for virksomheter og leverandører • Endret behovsdekning • Stordriftsfordeler og standardisering hos leverandør • Økt markedsmakt hos virksomhetene • Redusert avtalelojalitet	• Reduserte transaksjonskostnader i gjennomføringen av anskaffelser i offentlig sektor • Reduserte innkjøpskostnader i offentlig sektor • Endret behovsdekning i anskaffelser • Kostnader av tiltaket • Virkning på andre samfunnshensyn • Langsiktig konkurranse • Regelverksetterlevelse
Samordning	• Statens innkjøpssenter og MPS inngår flere fellesavtaler • Kommunal deltagelse på Statens innkjøpssenters avtaler • Heve terskelen for å velge «fravalg» på fellesavtaler for statlige virksomheter	• En større del av innkjøpene i offentlig sektor skjer gjennom fellesavtaler • Statlige virksomheter og kommuner gjennomfører færre innkjøp hver for seg		

Kilde: Oslo Economics

Samordning

Tiltakene innebærer at Statens innkjøpssenter/Markedsplass for skytjenester inngår flere fellesavtaler, at kommunene får mulighet til å delta på avtalene til SI og at terskelen for fravalg på fellesavtaler for statlige virksomheter heves.

Resultatet av tiltakene vil være at en større del av innkjøpene i offentlig sektor skjer gjennom fellesavtaler og at en mindre del av anskaffelsene skjer i hver enkelt virksomhet.

Brukereffekter

Vi vurderer at bruker- og samfunnseffektene i stor grad vil være de samme på tvers av tiltakene.

Når det gjelder brukereffekter, vil tiltakene trolig føre til mindre ressursbruk (**reduserte transaksjonskostnader**) knyttet til å gjennomføre og levere på offentlige anskaffelser for henholdsvis virksomheter og leverandører.

Videre kan samordning bidra til at virksomheten i større grad får dekket sine behov (**behovsdekning**) gjennom at de får tilgang til bedre varer og tjenester. Det motsatte kan også skje, hvis kvaliteten på varene og tjenestene som tilbys gjennom fellesavtalene er dårligere (mindre tilpasset virksomhetens behov) enn hva virksomheten selv kunne forhandlet seg til.

Samordning kan også legge til rette for **stordriftsfordeler og standardisering hos leverandørene** på grunn av større volum i avtalene og større grad av standardisering av hva som kjøpes inn. Dette muliggjør **reduserte innkjøpskostnader** for oppdragsgivere.

En mulig negativ konsekvens på brukernivå, er at samordning fører til **redusert avtalelojalitet**, fordi virksomhetene opplever at fellesavtalene inngått på deres vegne ikke svarer på deres behov. Da kan det bli mer fristende for den enkelte virksomhet å kjøpe utenfor avtale.

Samfunnseffekter

Vi har identifisert flere samfunnseffekter av økt samordning. Disse er beskrevet nærmere under:

Reduserte transaksjonskostnader: ved å inngå fellesavtaler reduseres antallet anskaffelser som gjennomføres. Dermed reduseres transaksjonskostnadene for både oppdragsgivere og leverandører.

Reduserte innkjøpskostnader i offentlig sektor: Økt samordning vil bidra til at volum i anskaffelsene øker og kan gi økt markedsmakt til virksomhetene. Dette vil ha særlig stor betydning for områder der den enkelte virksomhet i samarbeidet utgjør en liten del av markedet, men hvor de samlet sett har en stor andel. I de tilfellene kan leverandører være villige til å strekke seg langt for å vinne kontrakten, og dermed akseptere lavere marginer i avtalene. Dette kan gi lavere priser for offentlige virksomheter.

Samtidig vil en slik prisreduksjon kun innebære en fordelingsvirkning mellom leverandør og oppdragsgiver i en samfunnsøkonomisk kontekst (utover spart skattefinansieringskostnad) og ikke en effektivitetsgevinst. For at reduserte innkjøpskostnader skal innebære en samfunnsøkonomisk gevinst, må leverandørene som leverer til offentlig sektor, bli mer effektive (få økt produktivitet) for eksempel som følge av stordriftsfordeler (lavere enhetskostnader grunnet økende volum). Gjennom fellesanskaffelser kan det være mulig å standardisere behov på tvers av flere virksomheter. Dette kan bidra til at leverandører kan realisere stordriftsfordeler, som nevnt ovenfor, men også ha positive virkninger på tilgrensende områder. For eksempel kan det at flere virksomheter bruker samme løsning legge til rette for stordriftsfordeler for tilgrensende tjenester (reparasjon) og forenkle ombruk mellom virksomheter m.m.

Kostnader av tiltaket: Det vil være kostnader knyttet til å inngå og forvalte fellesavtalene fra sentralt hold i Statens innkjøpssenter og Markedsplass for skytjenester. Når avtalene inngås og forvaltes av en annen aktør, kan det oppstå prosesskostnader knyttet til å bruke avtalene for virksomhetene som er omfattet av dem.

Virkninger på andre samfunnshensyn: Økt samordning vil ha virkninger på andre samfunnshensyn, herunder miljø og sosiale forhold. Større innkjøpsmiljøer kan ha bedre forutsetninger for å slike hensyn enn hva enkeltstående virksomheter har.

Langsiktig konkurranse: Økt samordning i form av større innkjøp kan gjøre det mer krevende for små og mellomstore bedrifter å konkurrere om offentlige kontrakter og dermed påvirke den langsiktige konkurransen i markedet.

Regelverketterlevelse: Økt samordning vil innebære en samling av anskaffelsesfaglige miljøer og kan gi bedre forutsetninger for at anskaffelsene gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket.

I det videre vil vi verdsette virkningene av både å etablere en nasjonal kategoristruktur for offentlige anskaffelser og å utvide mandatet og avtalebasen til Statens innkjøpssenter/Markedsplass for skytjenester.

5.3.3 Prissatte virkninger

I verdsettingen av identifiserte virkninger, skiller vi mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger. De prissatte effektene består av transaksjonskostnader ved innkjøp og direkte innkjøpskostnader.

I beregning av kostnader og nytte, forutsetter vi at kommuner får mulighet til å delta på fellesavtalene til Statens innkjøpssenter fra 2027. Når det gjelder inngåelse av nye nasjonale avtaler på statlige nivå og kommunespesifikke avtaler antar vi at halvparten av avtalene inngås fra 2028 og at alle avtalene er inngått fra 2030.

Staten innkjøpsenter har utviklet en metodikk for å beregne potensielle gevinster av fellesavtalene som inngås. Vår beregning av prissatte virkninger baserer seg grovt sett på samme metodikk. I omtalen av tiltakene skiller vi mellom konsept 1 (tiltak som kun berører stat) og konsept 2 (tiltak som berører stat og kommunesektoren).

Kostnad – skalering/styrking av SI/MPS

I verdsettingen av kostnader, skiller vi mellom kostnader til å skalere/styrke Statens innkjøpssenter og Markedsplass for skytjenester.

For å kunne inngå og forvalte flere nasjonale fellesavtaler, legger vi til grunn at ressursbruken øker med ti årsverk i SI og fem årsverk i MPS. Vi antar at halve kostnaden inntreffer fra 2027 og hele kostnaden fra 2028.

Videre vil det være økt ressursbruk knyttet til å åpne opp for at kommuner kan delta på de eksisterende fellesavtalene, i sum tre årsverk der halvparten av kostnaden inntreffer i 2027 og hele kostnaden løper fra 2028. Det vil også være økt ressursbruk til å etablere og drifte fellesavtaler for kommunesektoren. Vi antar at dette vil kreve ti nye årsverk, der halve kostnaden inntreffer i 2027 og hele kostnaden løper fra 2028.

Kostnad – felles programkostnad

Siden det samlet er tre ulike tiltaksområder, fordeles programkostnadene for effektiviseringsprogrammet som helhet likt på de tre områdene. For samordning utgjør programkostnadene dermed 26 millioner kroner i konsept 1 og 27 millioner i konsept 2 i netto nåverdi 2027-kroner. Økningen i programkostnad av at programmet også omfatter kommunesektoren, er med andre ord relativt liten (3 millioner kroner).

Samlet kostnad

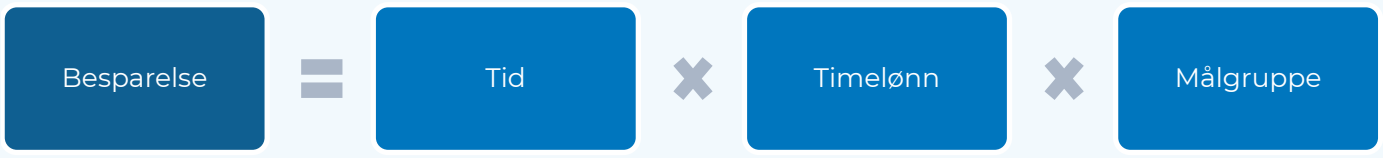
Inkludert skattefinansieringskostnad utgjør de prissatte kostnadene for tiltakene under samordning 130 millioner i konsept 1 og 221 millioner i konsept 2.

Nyttevirkning – reduserte transaksjonskostnader

I hver anskaffelse vil det være transaksjons-kostnader for både oppdragsgiver og leverandør. For oppdragsgiver vil kostnadene være knyttet til arbeidet med å inngå og forvalte en avtale. For leverandørene vil det være transaksjonskostnader knyttet til å utarbeide tilbud. Denne kostnaden vil gjelde alle leverandører, uavhengig om de vinner eller taper konkurransen. For den vinnende leverandøren vil det i tillegg være transaksjons-kostnader knyttet til å følge opp leveranse og kontrakt.

Under har vi beregnet gevinster av reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere og leverandører. Besparelsene for vinnende leverandører vil reflekteres i redusert pris for oppdragsgivere. I tillegg vil det være besparelser for øvrige leverandører som slipper å levere tilbud fordi det ikke gjennomføres desentrale anskaffelser. Det er kun besparelser for tapende leverandører som inngår i beregningen av reduserte transaksjonskostnader for leverandører.

Figur 5-3: Besparelse i transaksjonskostnad per fellesanskaffelse



Illustrasjon: Oslo Economics

Redusert tidsbruk

For å estimere reduserte transaksjonskostnader hos oppdragsgiver, beregner vi først en besparelse per fellesavtale som inngås, vist i Tabell 5-5. Besparelsen er beregnet ut ifra tiden (i timer) det tar å gjennomføre anskaffelsen, multiplisert med gjennomsnittlig timelønn[9] for den som gjennomfører anskaffelsen og målgruppe (reduksjon i antall gjennomførte anskaffelser per fellesavtale).

Fellesavtaler medfører spart tid for oppdragsgiver i anskaffelsesprosessens fase en (avklare behov og forberede konkurranse) og fase to (konkurranse-gjennomføring). Vi forutsetter at tidsbruk til fase tre (kontraktsoppfølging) fortsatt i hovedsak vil ligge i virksomhetene.

Tidsbruken til gjennomføring av en anskaffelsesprosess varierer etter hva som kjøpes inn (type kategori) og etter hvilken del av anskaffelsesforskriften anskaffelsen gjennomføres etter. Estimater viser at tidsbruken til fase en og to i vare- og tjenesteanskaffelser gjennomført som en åpen anbudsprosess varierer fra 70 timer etter del 1 i forskriften, til 150 timer etter del 3 i forskriften. (Oslo Economics og Inventura, 2023). Tidsbruken i fase en og to i bygg- og anleggsanskaffelser er langt høyere, beregnet til 249 timer.

For å synliggjøre usikkerheten legger vi grunn tre ulike mål på tidsbruken, henholdsvis et lavt, middels og høyt estimat, som vist i Tabell 5-5. Det høye estimatet er ment å fange opp hvor høy tidsbruken potensielt kan være. Vi anser estimatene som konservative og antar at tidsbruken er lik i statlige virksomheter og kommuner/ fylkeskommuner.

Tabell 5-5: Antatt tidsbruk i fase en og to av anskaffelsesprosessen

Lavt estimat	50 timer
Middels estimat	75 timer
Høyt estimat	150 timer

Kilde: Oslo Economics' forutsetninger

For å estimere reduserte transaksjonskostnader for leverandører, legger vi til grunn at leverandører i gjennomsnitt bruker 75 timer på å levere tilbud til enkeltstående virksomheter og 150 timer på å levere tilbud på fellesavtaler. Det er naturlig at leverandører legger mer arbeid i konkurransen om større avtaler. Tidsbesparelsene oppstår som følge av at antall konkurranser leverandørene deltar i reduseres betydelig. Dette drøftes nærmere under.

Reduksjon i antall anskaffelser per fellesavtale

Det må også gjøres en forutsetning om reduksjon i antall gjennomførte anskaffelser per fellesavtale som inngås (se Tabell 5-7).

Dersom antall fellesavtaler for statlige virksomheter øker, legger vi til grunn at dette vil føre til at alle statlige virksomheter som tilslutter seg avtalen, slipper å gjennomføre en egen anskaffelse. I det mest optimistiske scenariet vil alle statlige virksomheter som kan delta på avtalene (196 virksomheter) unngå en anskaffelse. Det kan derimot være at enkelte av virksomhetene vil ta fravalg, og at enkelte av virksomhetene ikke ville gjennomført en anskaffelse dersom de ikke hadde deltatt på avtalen. Sistnevnte kan for eksempel skyldes at de alternativt ville deltatt i et annet samarbeid, eller at mindre virksomheter ikke ville gjennomført en anskaffelse innen den kategorien.

Vi legger derfor til grunn at en fellesavtale for statlige virksomheter i gjennomsnitt vil bidra til å unngå mellom 100 og 200 anskaffelser i statlig sektor, med 150 som et midtre estimat (middels). Vi antar at det inngås fellesavtaler hvert fjerde år. Dette innebærer en besparelse per fellesavtale i form av reduserte transaksjonskostnader på 1,64 (0,73–4,37) millioner kroner årlig.

[9]Gjennomsnittlig timelønn er beregnet basert på en gjennomsnittlig månedslønn for en offentlig innkjøper på 62 440 kroner (SSB-tabell 11418) multiplisert med en overheadsats på 50 prosent og delt på 162 timer i et månedsverk.

Tabell 5-6: Årlig reduksjon i transaksjonskostnader per tiltak (mill. 2027-kroner)

	Oppdragsgiver		Leverandør	
	2028–2029	**2030–2031**	**2028–2029**	**2030–2031**
1) SI/MPS inngår flere nasjonale fellesavtaler	16 (7–43)	32 (14–86)	48 (32–65)	96 (64–129)
2) Kommuner deltar på dagens fellesavtaler til SI*	15 (6–52)		44 (25–77)	
3) SI inngår kommunespesifikke avtaler	4 (2–19)	11 (4–38)	16 (9–29)	33 (19–58)

Kilde/Note: Oslo Economics. *Gevinstene av at kommuner deltar på dagens fellesavtaler inntreffer fra 2027.

Tabell 5-7: Reduksjon i gjennomførte anskaffelser per inngåtte fellesavtale

Estimat	Statlige virksomheter	Kommuner
Lavt	100	40
Middels	150	70
Høyt	200	120

Kilde: Oslo Economics' forutsetninger

Det er usikkert hvor mange færre anskaffelser kommunene vil gjennomføre hvis de får mulighet til å delta på fellesavtalene til Statens innkjøpssenter, såfremt det ikke er obligatorisk å bruke avtalene. I dag deltar mange av landets kommuner i innkjøpssamarbeid. Innkjøps-samarbeidene omfatter sannsynligvis anskaffelser på flere av de områdene som de statlige fellesavtalene dekker i dag. Det er derfor en viss grad av sentralisering i nullalternativet.

I kartleggingen av innkjøpssamarbeid (Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021), ble det identifisert 36 formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren. I tillegg var det om lag 100 kommuner som ikke deltok i samarbeid. Dersom vi legger til grunn at innkjøpssamarbeidene i null-alternativet gjennomfører anskaffelsene som gjennomføres av Statens innkjøpssenter, vil det innebære at fellesavtalene til Statens innkjøps-senter potensielt kan erstatte om lag 140 anskaffelser som gjennomføres i kommune-sektoren i nullalternativet. Dersom de gjennomfører anskaffelser som ikke omfattes av samarbeidene, kan tallet være enda høyere.

Samtidig er det ikke gitt at alle kommunene vil ønske å delta på avtalene. Vi legger derfor til grunn at å åpne opp for at kommuner kan delta på fellesavtalene kan erstatte mellom 40 og 120 (70 som punktestimat) anskaffelser i kommune-sektoren, sammenlignet med nullalternativet. Dette innebærer en besparelse per fellesavtale i form av reduserte transaksjonskostnader på 760 000 (290 000–2 620 000) kroner.

Når det gjelder leverandørene, forutsetter vi at det leveres tre tilbud per konkurranse, i tillegg til tilbud fra vinnende leverandør. Vi vurderer at dette er et konservativt estimat. Til sammenligning la vi til grunn et gjennomsnitt på 4,6 tilbud per konkurranse i evalueringen av statens innkjøpssenter (Oslo Economics og Inventura, 2019).

Flere fellesavtaler

Per desember 2025, er det felles innkjøpsavtaler i staten på 18 ulike avtaleområder. DFØ anslår at om lag 35 innkjøpsområder, hvor det i dag ikke er etablert eller planlagt fellesavtaler, fremstår som egnet for nye fellesavtaler på nasjonalt nivå. Disse innkjøpsområdene er fordelt på

- IT og tele (4–5 innkjøpsområder)
- profesjonelle tjenester (10 innkjøpsområder)
- transport og kjøretøy (7 innkjøpsområder)
- kommunale tjenestekategorier, spesielt helse, omsorg, skole og barnehage (12–15 innkjøpsområder)

Ekskludert de kommunale tjenestekategoriene, er det om lag 20 innkjøpsområder som egner seg for nasjonale avtaler for statlige virksomheter. Vi legger derfor til grunn at det inngås 20 nye fellesavtaler for statlige virksomheter og 15 nye fellesavtaler for kommunesektoren, utover de som finnes i dag.

Gitt forutsetningene om antall avtaler, blir den årlige reduksjonen i transaksjonskostnader per tiltak som vist i Tabell 5-6 (lavt og høyt estimat i parentes). Vi skiller mellom reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere og leverandører.

Nyttevirkning – reduserte innkjøpskostnader

Vi vurderer det som sannsynlig at flere fellesavtaler vil bidra til å redusere innkjøpskostnadene både til statlige virksomheter og kommuner. For å estimere reduksjonen i innkjøpskostnadene må vi gjøre forutsetninger om berørt innkjøpsvolum og antatt gjennomsnittlig prosentvis prisreduksjon.

Tabell 5-8: Relevant innkjøpsvolum per tiltak (mrd. kroner)

Tiltak for økt samordning	Lavt	Middels	Høyt
1) SI/MPS inngår flere nasjonale fellesavtaler	10	20	30
2) Kommuner deltar på dagens fellesavtaler til SI	5	7,5	10
3) SI inngår fellesavtaler spesifikt rettet mot kommunene	20	30	40

Kilde/Note: Forutsetninger fra Oslo Economics.

Tabell 5-9: Sum reduserte innkjøpskostnader i perioden 2027–2031 (mill. 2027-kr)

Tiltak for økt samordning	Offentlige virksomheter	Virkning for samfunnet
1) SI/MPS inngår flere nasjonale fellesavtaler	2 580	1 290
2) Kommuner deltar på dagens fellesavtaler til SI	1 670	835
3) SI inngår fellesavtaler spesifikt rettet mot kommunene	3 880	1 940
Sum virkninger	**8 130**	**4 065**

Kilde/Note: Beregninger av Oslo Economics. Vi antar at halvparten av avtalene inngås i 2028–2029 og alle avtalene er inngått i 2030–2031. orutsetter at halvparten av de reduserte innkjøpsskostnadene for offentlige oppdragsgivere er en samfunnsøkonomisk gevinst. Resterende er en fordelingsvirkning som innbærer lavere marginer for leverandører.

Det er vanskelig å definere akkurat hvor stort det relevante innkjøpsvolumet er for hvert av innkjøpsområdene. Grunnet den store usikkerheten, opererer vi med intervaller på hvor stort vi antar det relevante innkjøpsvolumet er. Forutsetninger om innkjøpsvolum er vist i Tabell 5-8.

Vi forutsetter at de nye fellesavtalene som inngås av SI og MPS, vil berøre et innkjøpsvolum på mellom 10 og 30 milliarder kroner, med 20 milliarder som middels estimat. Forutsetningen er basert på at statsforvaltningen i dag kjøper inn konsulent-tjenester/andre fremmedtjenester, IKT og frakt og annen transport for om lag 56 milliarder kroner (se Figur 2-3). Disse innkjøpsområdene er trolig de mest aktuelle for flere fellesavtaler. Ettersom ikke alle innkjøpene vil egne seg for fellesavtaler, antar vi at det relevante volumet trolig er langt mindre.

Videre anslår vi at kommuner og fylkeskommuner kjøper inn for om lag minimum 8,4 milliarder i kategoriene som Statens innkjøpssenter har inngått fellesavtaler innenfor. Gitt usikkerheten om det berørte innkjøpsvolumet, legger vi til grunn et punktestimat på 7,5 milliarder kroner og et lavt og høyt estimat på henholdsvis 5 og 10 milliarder.

Videre antar vi at innkjøpsvolumet for nye kommunespesifikke avtaler er på 30 mrd. kroner i middels estimat, og 20 og 40 mrd. kroner i henholdsvis lavt og høyt estimat.

Vi legger til grunn en generell forutsetning om en gjennomsnittlig prisgevinst på 5 prosent, med et lavt (2,5 prosent) og høyt estimat (7,5 prosent). Prisgevinstene vil variere mellom ulike innkjøpskategorier. Vi vurderer at vårt gjennomsnittlige estimat er en konservativ antakelse i lys av funn fra tidligere utredning.[10]

Vi antar at prisbesparelsene av at kommuner kan delta på fellesavtalene til SI inntreffer fullt fra 2027. Videre antar vi at prisbesparelsene av flere nasjonale fellesavtaler og inngåelse av kommunespesifikke avtaler først oppnås for halvparten av avtalene i 2028 og 2029 og deretter for alle avtalene i 2030 og 2031.

Oppnådde prisbesparelser er en gevinst for oppdragsgiverne, men kan ikke nødvendigvis i sin helhet anses som en samfunnsøkonomisk effekt. Rene rabatter gitt av norske leverandører til staten (der statlige virksomheter kun oppnår kostnads-fordelen) er en fordelingseffekt og skal ikke inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse, utover

[10] I evalueringen av Statens innkjøpssenter (Oslo Economics og Inventura, 2019) estimerte vi en gjennomsnittlig prisreduksjon 16,2 prosent for de tre inngåtte fellesavtalene på daværende tidspunkt og 10 prosent på øvrige avtaler.

den reduserte skattefinansieringskostnaden som følger av at statens utgifter reduseres.

Vi har ikke grunnlag for å avdekke hvordan prisgevinsten fordeler seg mellom fordelings-effekter og effektivitetsgevinster i nye fellesavtaler. I evalueringen av Statens innkjøpssenter (Oslo Economics og Inventura, 2019) vurderte vi at fordelingseffekten av prisgevinsten trolig var relativt liten. Dette skyldtes delvis at rabatter var gitt fra utenlandske produsenter, hvilket er gevinst i sin helhet i en samfunnsøkonomisk analyse da denne har et nasjonalt perspektiv. Som en konservativ forutsetning, legger vi til grunn at halvparten av prisgevinsten er en samfunnsøkonomisk gevinst.

Tabell 5-9 viser for hvert tiltak, hvor stor den estimerte reduksjonen i innkjøpskostnader er fordelt på brukereffekt (offentlige virksomheter) og samfunnseffekt (samfunnsøkonomisk virkning) for perioden gevinstene påløper (2027–2031).

Oppsummering av prissatte virkninger

I Tabell 5-10 oppsummerer vi de prissatte virkningene av tiltak for økt samordning. Alle tre tiltakene fremstår hver for seg som samfunns-økonomisk lønnsomme. Størrelsen på nytte-virkningene er forbundet med betydelig usikkerhet og hviler på forutsetninger drøftet tidligere i kapittelet. Usikkerheten er vist ved et nedre og øvre estimat i hver nyttevirkning. Vi vurderer det som sannsynlig at de faktiske virkningene ligger innenfor dette spennet.

Tiltakenes lønnsomhet er drevet av virkningen på innkjøpskostnader. Uten reduserte innkjøps-kostnader, er ikke tiltakene lønnsomme. Lønnsomheten hviler med andre ord på at det er mulig å forhandle bedre innkjøpsbetingelser gjennom fellesavtaler kontra dagens avtaler som enten inngås av den enkelte virksomhet (kommune/ fylkeskommune) eller gjennom mindre innkjøpssamarbeid.

5.3.4 Ikke-prissatte virkninger

Vi har identifisert følgende ikke-prissatte virkninger som følge av nasjonal kategoristruktur:

- Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere
- Bedre innkjøpsbetingelser
- Reduserte transaksjonskostnad for leverandører

Som gjennomgått over, har vi prissatt virkningene av reduserte transaksjonskostnader (oppdragsgivere og leverandører) og reduserte innkjøpskostnader av tiltakene for økt samordning i

Tabell 5-10: Oppsummering av prissatte virkninger av tiltak for økt samordning (netto nåverdi i mill. 2027-kr)

Prissatte virkninger	1) SI og MPS inngår flere nasjonale fellesavtaler	2) Kommuner deltar på dagens fellesavtaler til SI	3) SI inngår fellesavtaler spesifikt rettet mot kommunene
Sum kostnad andel av program og skalering SI/MPS	-98	-17	-70
Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere	85 (35–225)	65 (25–230)	30 (10–105)
Reduserte innkjøpskostnader for oppdragsgivere*	2 580 (650–5 810)	1 670 (560–3 340)	3 880 (1 290–7 750)
Sum virkninger offentlige virksomheter**	**2 565 (585–5 935)**	**1 720 (570–3 555)**	**3 840 (1 230–7 785)**
Reduserte transaksjonskostnader for leverandører	260 (175–345)	200 (155–345)	90 (50–155)
Reduserte marginer for leverandører*	-1 290 (325–2 905)	-835 (-280–1 670)	-1 940 (-645–3 875)
Netto endring skattefinansiering	515 (115–1 185)	340 (110–710)	735 (120–1 495)
Sum virkninger for samfunnet	**2 050 (550–4 560)**	**1 425 (515–2 940)**	**2 725 (755–5 560)**

Kilde/Note: Kostnader fra DFØ. Øvrige virkninger er beregnet av Oslo Economics. Det er beregnet et lavt og høyt estimat for nyttevirkningene vist innenfor parentesene i hver virkning. *Vi forutsetter at halvparten av de reduserte innkjøpsskostnadene for offentlige oppdragsgivere er en samfunnsøkonomisk gevinst. Resterende er en fordelingsvirkning som innbærer lavere marginer for leverandører. Det er beregnet skattefinansieringsgevinst av hele den redusterte innkjøpskostnaden. **Den statsfinansielle virkningen inkluderer reduserte transaksjonskostnader, hele den reduserte innkjøpskostnaden, økte kostnader i SI/MPS og andel av programkostnad, og er ekskludert skattefinansieringskostnad- og gevinst.

form av flere fellesavtaler. For tiltaket om å etablere en nasjonal kategoristruktur, er disse virkningene vurderte kvalitativt etter metode for ikke-prissatte virkninger.

Vi har i tillegg identifiserte følgende tiltak som gjelder for både samordning og nasjonal kategoristruktur:

- Endret behovsdekning
- Andre samfunnshensyn
- Langsiktig konkurranse
- Regelverksetterlevelse

Tabell 5-11 viser hvordan vi har vurdert enhetsverdien, kvantum og samfunnsøkonomisk verdi for hver av de identifiserte virkningene. Under går vi nærmere inn på hvordan vi underbygger disse vurderingene.

Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere

En nasjonal kategoristruktur kan lede til positive virkninger på flere områder. For det første vil en fordeling av ansvar for ivaretakelse av ulike innkjøpskategorier føre til at flere virksomheter kan dele på kostnaden av å bygge opp spesialiserte fagmiljøer (f.eks. Sykehusinnkjøp med ansvar for innkjøp av artikler som brukes både i spesialist- og primærhelsetjeneste, eller interkommunale IKT-samarbeid). Videre vil flere regionale og sektorielle avtaler bidra til å redusere den samlede ressursbruken på anskaffelser fra virksomhetenes side. I sum vil det være mulig å oppnå lavere transaksjonskostnader.

Verdiene som berøres er tiden som offentlige innkjøpere bruker i anskaffelsesprosessen i dag. Verdien av redusert ressursbruk vil være lik de unngåtte lønnskostnadene. Enhetsverdien er vurdert til å være liten.

En nasjonal kategoristruktur vil berøre et betydelig antall offentlig oppdragsgivere. Vi vurderer at kvantum er *middels positivt* i konsept 1 og *stort positivt* i konsept 2.

Virkningen kan synliggjøres gjennom et regneeksempel.

Regneeksempel nasjonal kategoristruktur: Som del av en nasjonal kategoristruktur, antar vi at hver fellesavtale medfører at man slipper å gjennomføre 50 anskaffelser (hver avtale erstatter 5 anskaffelser innenfor 10 regionale avtaleområder i dag). Disse fellesavtalene kommer i tillegg til fellesavtaler inngått av Statens innkjøpssenter. Gitt en gjennomsnittlig ressursbruk per anskaffelse på om lag 40 000 kroner per unngåtte anskaffelse (75 timer x 576 kroner i beregnet timekostnad for en offentlig innkjøper), vil det være mulig å oppnå en isolert besparelse i form redusert transaksjonskostnader på rundt 2,16 millioner kroner per fellesavtale. Dette er en bruttobesparelse og eventuelt økt ressursbruk i enheter med kategorisansvar må trekkes fra for å komme frem til nettobesparelsen. Samlet gevinst vil avhenge av antall fellesavtaler som inngås. Hvis det inngås 20 slike fellesavtaler, blir bruttogevinsten 43,2 millioner kroner.

Vi vurderer at den samfunnsøkonomiske virkningen av en nasjonal kategoristruktur på transaksjonskostnader er *liten positiv* i konsept 1 og *middels positiv* i konsept 2.

Reduserte transaksjonskostnader for leverandører

En nasjonal kategoristruktur for anskaffelser vil også bidra til å redusere leverandørenes

Tabell 5-11: Vurdering av ikke-prissatte virkninger av tiltak for økt samordning

Virkning	Enhetsverdi	Kvantum		Samfunnsøkonomisk verdi	
		K1 – Kun stat	K2 – Stat og kommune	K1 – Kun stat	K2 – Stat og kommune
Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Bedre innkjøpsbetingelser (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Reduserte transaksjonskostnader for leverandører (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Endret behovsdekning	Høy	Lite positivt	Middels positivt	Middels positiv	Stor positiv
Ivaretakelse av andre samfunnshensyn	Høy	Lite positivt	Middels positivt	Middels positiv	Stor positiv
Endret langsiktig konkurranse	Middels	Hverken positivt eller negativt		Ingen/nøytral	
Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten	Lite positivt	Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv

Kilde/Note: Vurderinger av ikke-prissatte virkninger er gjort av Oslo Economics.

transaksjonskostnader fordi de slipper å levere tilbud.

Verdiene som berøres er tiden som leverandører til offentlig sektor bruker i anskaffelsesprosessen i dag. Verdien av redusert ressursbruk vil være lik de unngåtte lønnskostnadene. Enhetsverdien er vurdert til å være **liten**.

En nasjonal kategoristruktur vil berøre et betydelig antall offentlig oppdragsgivere. Vi vurderer at kvantum er *middels positivt* i konsept 1 og *stort positivt* i konsept 2.

Virkningen kan synliggjøres gjennom et regneeksempel.

Regneeksempel nasjonal kategoristruktur: Vi antar at hver fellesavtale medfører at leverandørene slipper å levere 150 tilbud (50 anskaffelser x tre tilbud per anskaffelse). Gitt de samme forutsetningene som i regneeksempelet over, innebærer dette en bruttobesparelse på 6 millioner kroner per fellesavtale. Hvis vi trekker fra økt ressursbruk knyttet til å levere tilbud på fellesanskaffelsene (150 timer x 3 tilbud x 576 kroner per time), blir nettobesparelsen om lag 5,7 millioner kroner per fellesavtale. Hvis det inngås 20 slike fellesavtaler, blir gevinsten om lag **115 millioner kroner**.

En nasjonal kategoristruktur vil berøre et betydelig antall leverandører. Vi vurderer at kvantum er *middels positivt* i konsept 1 og *stort positivt* i konsept 2.

Bedre innkjøpsbetingelser

En nasjonal kategoristruktur vil trolig medføre økt volum i kontraktene og muligens bedre innkjøpsbetingelser for virksomhetene, som drøftet i delkapittel 5.4.3 om prissatte virkninger. Potensialet vil være mulig å vurdere nærmere når det foreligger en skisse til nasjonal kategoristruktur.

Bedre innkjøpsbetingelser kan enten tas ut i reduserte innkjøpskostnader eller økt behovsdekning.

Som et regneeksempel kan vi anta at fellesavtalene som inngås omfatter et innkjøpsvolum på ti milliarder kroner. Da vil en fem prosent reduksjon i pris gi en **redusert innkjøpskostnad på 500 millioner** (250 millioner i samfunnsøkonomisk gevinst gitt 50 prosent effektiviseringsandel).

Ettersom en nasjonal kategoristruktur vil påvirke svært mange virksomheter, men påvirkningen per berørt er trolig liten, vurderer vi at kvantum er middels positivt i konsept 1 og *stort positivt* i konsept 2. Den samfunnsøkonomiske verdien av bedre innkjøpsbetingelser er vurdert til *liten positiv* i konsept 1 og *middels positiv* i konsept 2.

Tabell 5-12: Vurdering av ikke-prissatte virkninger av tiltak for økt samordning

Virkning	Enhetsverdi	Kvantum		Samfunnsøkonomisk verdi	
		K1 – Kun stat	K2 – Stat og kommune	K1 – Kun stat	K2 – Stat og kommune
Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Bedre innkjøpsbetingelser (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Reduserte transaksjonskostnader for leverandører (nasjonal kategoristruktur)	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv
Endret behovsdekning	Høy	Lite positivt	Middels positivt	Middels positiv	Stor positiv
Andre samfunnshensyn	Høy	Lite positivt	Middels positivt	Middels positiv	Stor positiv
Langsiktig konkurranse	Middels	Hverken positivt eller negativt		Ingen/nøytral	
Regelverketterlevelse	Liten	Lite positivt	Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv

Kilde/Note: Vurderinger av ikke-prissatte virkninger er gjort av Oslo Economics.

Endret behovsdekning

Riktig behovsdekning er av stor verdi for den enkelte virksomhet. Mangelfull behovsdekning kan medføre at den anskaffede løsningen ikke gir forventede forbedringer og som konsekvens må det foretas tilleggsbestillinger og det oppstår kostnadsoverskridelser. Vi vurderer derfor at enhetsverdien av behovsdekning er *høy*.

Mange innkjøp gjennomføres i dag av små innkjøpsmiljøer med begrenset kompetanse. Dette kan svekke behovsdekningen. Økt samordning vil kunne bidra til bedre behovsdekning i offentlige anskaffelser ved at en større andel av anskaffelsene gjennomføres av innkjøpere med god innkjøpskompetanse. Dette er dokumentert i flere tidligere utredninger (Oslo Economics og Inventura, 2019; Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse, 2021).

Det er samtidig en risiko for at varene og tjenestene som anskaffes, i mindre grad er skreddersydd behovene til de enkelte brukerne. Vi vurderer at risikoen for dette er oppveid av at innkjøpene gjennomføres av større og mer profesjonelle innkjøpsmiljøer.

Vi vurderer at kvantum er *lite positivt* i konsept 1 (kun stat) og *middels positivt* i konsept 2 (stat og kommune) ettersom kommunesektoren også berøres i sistnevnte. Det er særlig i kommunene at det virker å være størst mangel på god innkjøpskompetanse.

Den samfunnsøkonomiske virkningen er derfor vurdert til *middels positiv* i konsept 1 og *stor positiv* i konsept 2.

Andre samfunnshensyn

Økt samordning kan bidra til bedre ivaretakelse av andre samfunnshensyn. Offentlig sektor anskaffer hvert år varer og tjenester for betydelige summer og har som en stor innkjøper muligheten til å påvirke samfunnet på ulike måter. Innkjøpsmakten kan brukes som et strategisk verktøy for å oppnå mål knyttet til miljø, bærekraft, sosial rettferdighet, etc. Vi vurderer at enhetsverdien av andre samfunnshensyn er *høy*.

Det krever mye av den enkelte innkjøper å skulle ivareta disse hensynene. Vi vurderer at konsolidering i større innkjøpsmiljøer, vil gi bedre muligheter for å ivareta slike hensyn. Tidligere evalueringer viser også at fellesavtaler bidrar til at andre samfunnshensyn ivaretas i større grad, særlig sett i forhold til hva mindre statlige virksomheter klarer på egenhånd (Oslo Economics og Inventura, 2019).

Videre kan en nasjonal kategoristruktur med definerte roller og ansvar bidra til bedre koordinering på tvers av virksomheter. En kan for eksempel tenke seg at arbeidet med innovative anskaffelser i kommunene blir mer helhetlig og koordinert og at nye løsninger innenfor helse- og velferdsteknologi spres raskere. Det samme gjelder samarbeid om ombruk og sikkerhet/beredskap. For eksempel kan en nasjonal kategoristruktur støtte opp under kommunenes beredskapsplaner.

Vi vurderer at kvantum er *lite positivt* i konsept 1 (kun stat) og *middels positivt* i konsept 2 (stat og kommune) ettersom kommunene også berøres.

Den samfunnsøkonomiske virkningen er derfor vurdert til *middels positiv* i konsept 1 og *stor positiv* i konsept 2.

Langsiktig konkurranse

Det er risiko for at tiltakene vil kunne bidra til å svekke konkurransen i noen leverandørmarkeder på lang sikt. Konkurranse er viktig fordi det bidrar til lavere priser og bedre varer og tjenester til virksomhetene. Vi vurderer at enhetsverdien av langsiktig konkurranse er *middels*.

Økt samordning trekker i retning av større innkjøp. Større innkjøp kan påvirke markedet på flere måter. En direkte virkning, er at så mye volum bindes opp hos noen enkeltaktører at andre aktører ikke kan oppnå tilstrekkelig volum til å dekke sine faste kostnader og derfor må forlate markedet. Færre tilbydere i et marked kan redusere konkurransen hvis markedet i utgangspunktet har få aktører, det er store etableringsbarrierer for å delta og markedet er preget av differensierte produkter eller andre kilder til markedsmakt. Hvis disse betingelsene ikke er oppfylt, trenger ikke større innkjøp bety svakere konkurranse.

Til sammenligning fant Oslo Economics og Inventura ingen negative effekter på konkurransen i evalueringen av Statens innkjøpssenter fra 2019. Evalueringen omfattet kun syv fellesavtaler og et langt mindre innkjøpsvolum enn hva som er lagt til grunn i tiltakene for økt samordning. Vi vurderer at det er en risiko for at større innkjøp vil svekke konkurransen i nye markeder. Et avbøtende tiltak kan være å dele opp kontrakten innenfor en kategori i flere delkontrakter og slik sett begrense egen kjøpermakt. Dette kan skje på ulike måter, eksempelvis kan det utlyses regionale avtaler, eller kontraktene kan deles opp med hensyn på de offentlige virksomhetenes karakteristika eller behov.

Til tross for muligheten for avbøtende tiltak, vurderer vi at risikoen for svekket konkurranse er

reell. Det er forhold som taler både for og imot at samordning vil svekke konkurransen på sikt. Det er vanskelig å vurdere hva som blir den faktiske påvirkningen. Vi har derfor vurdert at kvantum er *hverken positivt eller negativt* både i konsept 1 og 2.

I sum vurderer vi derfor at den samfunnsøkonomiske verdien er *ubetydelig/ingen* i begge konseptene.

Regelverksetterlevelse

Regelverksetterlevelse har betydning for allmenhetenes tillit til offentlig sektor, men har trolig mindre samfunnsmessig betydning enn de øvrige målene beskrevet over. Vi vurderer derfor at enhetsverdien av bedre regelverksetterlevelse er *liten*.

Vi vurderer at økt samordning, vil gi bedre forutsetninger for at anskaffelsene gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket. Dette begrunnes blant annet med at samordning vil sikre at færre virksomheter handler utenfor avtale. I evalueringen av Statens innkjøpssenter (Oslo Economics og Inventura, 2019), mente et flertall av de statlige virksomhetene og leverandørene at Statens innkjøpssenter etterlever relevant anskaffelsesregelverk i samme grad eller bedre enn enkeltstående statlige virksomheter har gjort tidligere.

Ettersom det potensielt er mange virksomheter som påvirkes av tiltaket, vurderer vi samtidig at kvantum er *lite positivt* i konsept 1 og *middels positivt* i konsept 2. I sum vurderer vi at den samfunnsøkonomiske verdien av bedre regelverksetterlevelse er *liten positiv* i konsept 1 og *middels positiv* i konsept 2.

5.3.5 Oppsummering av virkninger

I Tabell 5-13 viser vi en oppsummering av de prissatte og ikke prissatte virkningene i konsept 1 (kun stat) og konsept 2 (stat og kommune).

Vi viser først virkningene for offentlige virksomheter. Kostnadene ved programmet og oppskalering av Statens innkjøpssenter og Markedsplass for skytjenester er om lag på størrelse med de reduserte transaksjonskostnadene for oppdragsgivere. Virkningene for offentlige virksomheter er derfor drevet av virkningen på innkjøpskostnadene. I sum er nettovirkningen for offentlige virksomheter på om lag 2,6 milliarder kroner i konsept 1 og 8,1 milliarder kroner i konsept 2.

For å komme frem til den samfunnsøkonomiske virkningen for hvert konsept, må også effekten på transaksjonskostnader for leverandører inkluderes. Denne er estimert til 260 millioner kroner i konsept 1 og 550 millioner i konsept 2. Videre må det også justeres for at halvparten av den reduserte innkjøpskostnaden innebærer lavere marginer for leverandørene samt netto endring i skattefinansieringskostnad. Da kommer vi frem til at virkningene for samfunnet er på om lag 2 mrd. kroner i konsept 1 og 6,2 mrd. kroner i konsept 2.

Som det fremgår av tabellen, er begge konseptene klart samfunnsøkonomisk lønnsomme. Lønnsomheten er vesentlig større i konsept 2 fordi kommunesektoren også er omfattet. Som tidligere drøftet, er det stor usikkerhet rundt størrelsen på nyttevirkningene av tiltakene. Dette er vist gjennom et nedre og et øvrige estimat for hver nyttevirkning. Usikkerheten reflekterer forutsetninger som er lagt til grunn i beregningen av nyttevirkninger.

De ikke-prissatte virkningene er vurdert å være relativt like på tvers av konseptene, men er vurdert å være størst i konsept 2 grunnet større kvantum (antall berørte virksomheter).

Tabell 5-13: Oppsummering av virkninger ved tiltak for økt samordning

Prissatte virkninger (netto nåverdi i mill. 2027-kr)	**K1 – Kun stat**	**K2 – Stat og kommune**
Sum kostnad andel av effektiviseringsprogram og skalering SI/MPS	-98	-175
Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere	85 (35–225)	180 (75–560)
Reduserte innkjøpskostnader for oppdragsgivere*	2 580 (650–5 810)	8 130 (2 770–18 050)
Sum virkninger offentlige virksomheter	**2 565 (585–5 935)**	**8 135 (2 670–18 435)**
Reduserte transaksjonskostnader for leverandører	260 (175–345)	550 (340–780)
Reduserte marginer for leverandører*	-1 290 (325–2 905)	-4 065 (1 385–9 025)
Netto endring skattefinansieringskostnad	515 (115–1 185)	1 595 (470–3 395)
Sum virkninger for samfunnet	**2 050 (550–4 560)**	**6 215 (2 095–13 585)**
Ikke prissatte virkninger	**K1 – Kun stat**	**K2 – Stat og kommune**
Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere (nasjonal kategoristruktur)	Liten positiv	Middels positiv
Reduserte transaksjonskostnader for leverandører nasjonal kategoristruktur)	Liten positiv	Middels positiv
Bedre innkjøpsbetingelser (nasjonal kategoristruktur)	Liten positiv	Middels positiv
Behovsdekning	Middels positiv	Stor positiv
Andre samfunnshensyn	Middels positiv	Stor positiv
Langsiktig konkurranse	Ingen/nøytral	
Regelverksetterlevelse	Liten positiv	Middels positiv

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics. Kostnader er avrundet til nærmeste million.Det er beregnet et lavt og høyt estimat for nyttevirkningene vist innenfor parentesene i hver virkning. *Vi forutsetter at halvparten av de reduserte innkjøpsskostnadene for offentlige oppdragsgivere er en samfunnsøkonomisk gevinst. Resterende er en fordelingsvirkning som innbærer lavere marginer for leverandører. Det er beregnet skattefinansieringsgevinst av hele den redusterte innkjøpskostnaden.

5.4 Tiltaksområde 3: Konkurranse og forenkling

Tiltaksområdet forenkling og konkurranse har som formål å bidra til å forenkle anskaffelsesprosessen og bidra til økt konkurranse om offentlige kontrakter. De ønskede virkningene er redusert ressursbruk for offentlige oppdragsgivere og leverandører, og bedre innkjøpsbetingelser i anskaffelser for offentlige virksomheter.

5.4.1 Identifiserte virkninger av tiltakene

Figur 5-4 viser en forenklet virkningskjede for tiltakene innen kategoriene forenkling og konkurranse.

Konkurranse

Velfungerende konkurranse om offentlige kontrakter sørger for at de mest effektive leverandørene vinner offentlige kontrakter. God anskaffelsespraksis hensyntar konkurranse om kontrakter på både kort og lang sikt, ved for eksempel å unngå innlåsing til én leverandør eller ved å senke inngangsbarrierene for nye leverandører til å delta i konkurranser. God konkurranse vil bidra til å bedre offentlige innkjøperes innkjøpsbetingelser, og kan også ha positive (eller negative) ringvirkninger for andre deler av markedet. For eksempel kan en ny bedrift opparbeide seg erfaring gjennom å være tilbyder til offentlig sektor, som igjen gjør at de er bedre stilt til å konkurrere om kontrakter for andre kunder i markedet.

God konkurranse om offentlige kontrakter kan ha store positive virkninger for offentlig sektor og for samfunnet for øvrig. Som drøftet i problem-beskrivelsen, har vi enkelte indikasjoner på at det kan være mangelfull konkurranse om offentlige kontrakter i dag. Årsakene til mangelfull konkurranse kan variere med ulike anskaffelser og markeder. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon på nåværende tidspunkt til å identifisere konkrete tiltak som kan bidra til å øke konkurransen om offentlige kontrakter. En videre analyse av hva som er de underliggende årsakene til svak konkurranse vil være nødvendig før det kan utarbeides forbedringstiltak.

Derfor er det foreslåtte tiltaket knyttet til underområdet konkurranse, at det gjennomføres en utredning for å skaffe mer informasjon om konkurransesituasjonen for offentlige kontrakter. Som beskrevet i 3.4.1, vil utredningen blant annet gå i dybden på kunngjorte anskaffelser som kun har mottatt ett tilbud, for å analysere mulige årsaker til at de mottok få tilbud.

Verdien av mer innsikt er at det kan bli mulig å identifisere tiltak som DFØ eller andre kan gjennomføre for å øke konkurransen. Eksempler på tiltak kan være samordning av avtaler for å øke innkjøpsmakten eller å gjøre det mer attraktivt for leverandører å delta i konkurranser, forenkle regelverk som er særlig hemmende for konkurranse eller utarbeide veiledning til hvordan oppdragsgivere kan gjennomføre markedsdialog.

Virkningene av disse tiltakene kan være at konkurransen om kontrakter bedres for de anskaffelsene det gjelder, og eventuelle ringvirkninger dette kan ha for øvrige deler av markedet. Siden vi ikke vet hvilke tiltak som kan oppstå som et resultat av utredningen, kan vi ikke verdsette virkningene av tiltakene. I analysen har vi derfor kun verdsatt verdien av å få mer innsikt i konkurransesituasjonen.

Forenkling

Det første tiltaket innenfor området forenkling, innebærer å utarbeide veileder for beste praksis knyttet til bruk av KI og å identifisere mulige barrierer som forhindrer bruk av KI i

Figur 5-4: Virkningskjede for virkningene av tiltak innen forenkling og konkurranse

	Tiltak	Resultat	Potensielle brukereffekter	Potensielle samfunnseffekter
Konkurranse	• Utrede mulige tiltak for å styrke konkurransen om offentlige anskaffelser	• Økt innsikt i konkurransen om offentlige kontrakter. • Identifisere barrierer og tiltak for å øke konkurransen i offentlige anskaffelser på enkelte områder.	Dersom tiltakene implementere: • Økt konkurranse om offentlige kontrakter • Endret innkjøpsmakt • Endret innkjøpspraksis	• Reduserte skattefinansieringskostnader • Økt effektivitet i leveranser til offentlig sektor
Forenkling	• Utrede barrierer og beste praksis for bruk av KI i anskaffelsesprosessen • Utrede muligheten for å etablere fellesløsninger for anskaffelser	• Økt innsikt i barrierer som forhindrer effektiv bruk av KI • Gjennomføre tiltak som reduserer barrierer • Veiledningsmateriell til offentlige virksomheter om beste praksis i bruk av KI	• Redusert ressursbruk for oppdragsgivere • Økt kvalitet på anskaffelser • Redusert risiko for regelverksbrudd som følge av bruk av KI	• Redusert ressursbruk i anskaffelsesprosessen • Bedre behovsdekning • Bedre regelverksetterlevelse

Illustrasjon: Oslo Economics

anskaffelsesprosessen i dag. Formålet med tiltaket er å legge til rette for bruk av KI på en forsvarlig måte i anskaffelsesprosessen. En god veiledning kan bidra til å endre hvor raskt, og på hvilken måte, KI tas i bruk i anskaffelser i offentlig sektor. Dette kan ha positive virkninger for samfunnet i form av redusert ressursbruk i anskaffelsesprosesser for offentlige oppdragsgivere og redusert risiko for at det begås regelverksbrudd ved bruk av KI.

Det andre tiltaket knyttet til forenkling handler om å utrede muligheter for å etablere nasjonale fellesløsninger på anskaffelsesområdet. Det må da undersøkes hvilke løsninger som kan være aktuelle, og fordeler og ulemper ved å etablere slike løsninger. Dersom denne utredningen leder fram til etablering av fellesløsninger, kan det potensielt oppstå store gevinster for brukerne av disse løsningene.

5.4.2 Prissatte virkninger

Tabell 5-14 viser en oppsummering av de prissatte virkningene av tiltakene, innenfor forenkling og konkurranse. Som vist i tabellen er det kun programkostnader som er prissatt, og kostnadene er estimert til å være 29 millioner for K1 og 32 millioner for K2 over hele programperioden (netto nåverdi 2027-kroner). Dette dekker kostnaden for alle de identifiserte tiltakene innenfor området. For enkelthets skyld er det i nåverdiberegningen lagt til grunn at de ulike utredningene vil gjennomføres i parallell gjennom hele programperioden.

5.4.3 Ikke-prissatte virkninger

Tabell 5-15 viser en oppsummering av de ikke-prissatte virkningene av de ulike tiltakene innenfor området konkurranse og forenkling. Nedenfor vil vi gi en nærmere begrunnelse for verdsettingen av de ulike virkningene.

Konkurranse

Verdien av økt informasjon om konkurranse-situasjonen om offentlige kontrakter kan ses på som en opsjonsverdi. Verdien av denne opsjonen avhenger av tre forhold:

1) Sannsynligheten for at utredningen vil bidra til økt innsikt
2) Sannsynligheten for at det kan identifiseres og gjennomføres tiltak basert på den oppdaterte innsikten
3) Hva som vil være merverdien av disse tiltakene

Vi har i begrenset grad identifisert data om dagens konkurransesituasjon og bakenforliggende drivere, og det er derfor sannsynlig at en godt gjennomført utredning vil gi ny innsikt.

Det er en rekke mulige tiltak på området, enten i regi av DFØ eller departementet. En utredning kan gi klarhet i hvilke av disse tiltakene som bør gjennomføres. Mulige tiltak inkluderer:

- **Inngå fellesavtaler:** Dette kan gjøre det mer attraktivt for leverandører å delta i konkurranser eller samle innkjøpsmakt. Dette tiltaket vil ha direkte påvirkning på konkurransen om anskaffelser.
- **Veiledning om markedsdialog:** Markedsdialog kan bidra til bedre innretning på anskaffelsene som kan gjøre at flere leverandører deltar i konkurransen. Dette tiltaket vil ha indirekte påvirkning på konkurransen.
- **Dele informasjon om betingelser:** Gjennom benchmarking av offentlige virksomheter kan det identifiseres virksomheter som har vesentlig dårligere betingelser enn andre virksomheter på enkeltområder. Dette kan medføre en indirekte effekt gjennom at denne virksomheten legger større vekt på god konkurranse i neste utlysning.
- **Dele informasjon:** Beskrive hvilken innkjøpspraksis som bidrar til å hemme konkurransen i enkelte områder. Dette kan bidra til å endre virksomhetenes adferd i kommende konkurranser.

Tabell 5-14: Prissatte virkninger av tiltak for Forenkling og konkurranse (netto nåverdi i mill. 2027-kroner)

Prissatte virkninger	K1 – Kun stat	K2 – Stat og kommune
Programkostnad	24	27
Skattefinansieringskostnad	5	5
Sum prissatt kostnad	**29**	**32**

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics

- **Aktiv rolle overfor Konkurransemyndigheter:** DFØ kan ha en aktiv rolle i å varsle konkurransemyndigheten i saker hvor de mistenker at det kan være begått brudd på konkurranselovgivningen.
- **Endre regelverk:** Dersom det identifiseres særlig konkurransehemmende elementer i gjeldende regelverk, kan departementet endre dette.

Vi opplever derfor at det er sannsynlig at en utredning vil gi innsikt som kan lede frem til konkretisering av tiltak.

Til sist er spørsmålet om det er sannsynlig at tiltakene som identifiseres vil ha store gevinster. Som beskrevet innledningsvis, er god konkurranse om offentlige kontrakter viktig for å oppnå gode betingelser i kontraktene. Tiltak som kan bidra til å gi økt konkurranse kan i teorien dermed ha store nyttevirkninger.

Oppsummert indikerer datagrunnlaget at det i dag er mangelfull konkurranse om en relativt stor andel av offentlige anskaffelser. God konkurranse om offentlige kontrakter er viktig for å sikre effektive offentlige anskaffelser. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å si hva som er eventuelle årsaker til manglende konkurranse. En utredning som gir mer innsikt om konkurransesituasjonen for offentlige anskaffelser kan dermed være verdifull, siden den kan lede til at det kan gjennomføres tiltak som kan bidra til å bedre konkurransesituasjonen. Enkelte av tiltakene som identifiseres gjennom utredningen vil sannsynligvis være rettet inn mot spesifikke markeder, mens andre kan være mer generelle og dekke flere innkjøpskategorier. Antall berørte av virkningen er derfor vurdert som middels.

Tiltakets påvirkning på konkurransen er vurdert å være liten positiv, siden det oppstår indirekte og er betinget av at det faktisk gjennomføres tiltak. Kvantum er vurdert som noe større i konsept 2, siden konseptet omfatter hele offentlig sektor mens konsept 1 kun omfatter statlig sektor.

Verdien som berøres av de mulige tiltakene er verdien av de samlede offentlige anskaffelser. Verdi vurderes derfor som høy.

Økt innsikt om konkurransesituasjonen innen offentlige anskaffelser er derfor vurdert å ha en middels positiv samfunnsøkonomisk verdi i begge konseptene.

Regneeksempel: I Tabell 5-16, har vi laget et regneeksempel av gevinster av å øke konkurransen om offentlige kontrakter. Vi har benyttet statistikk fra Doffin om antall mottatte tilbud i offentlige anskaffelser (DFØ, 2025). Basert på denne

Tabell 5-15: Oppsummering av verdsettingen av ikke-prissatte virkninger innenfor konkurranse og forenkling

Tiltak	Virkninger	Verdi	Kvantum (K1)	Kvantum (K2)	Samfunnsøkonomisk verdi (K1)	Samfunnsøkonomisk verdi (K2)
Utredning av konkurranse-situasjon	Økt innsikt	Høy	Lite positiv	Lite positiv	Middels positiv	Middels positiv
	Redusert ressursbruk	Middels	Lite positivt	Lite positivt	Liten positiv	Lite positiv
Veileder i bruk av KI	Bedre innkjøpsbetingelser	Liten	Liten positiv	Lite positivt	Ubetydelig	Ubetydelig
	Redusert risiko for regelverksbrudd	Middels	Liten positivt	Lite positivt	Liten positiv	Lite positiv
Utrede fellesløsninger for anskaffelser	Økt innsikt	Liten	Middels positivt	Stort positivt	Liten positiv	Middels positiv

Kilde/Note: Vurderinger av ikke prissatte-virkninger er gjort av Oslo Economics.

statistikken kan vi få informasjon om fordelingen av antall anskaffelser som har mottatt 1, 2, 3, 4, 5 eller 6 eller flere tilbud i sine anskaffelser. Vi legger til grunn at tiltakene omfatter anskaffelser med et samlet innkjøpsvolum på 100 milliarder kroner. Videre antar vi at anskaffelsene i dette utvalget har samme fordeling av antall tilbud som utvalget på Doffin. Dersom vi legger til grunn at tiltakene bidrar til at 10 prosent av alle anskaffelsene i dette utvalget får ett ekstra tilbud, kan vi basert på funnene i Aagaard & Lina (2024) estimere den gjennomsnittlige prisgevinsten av å få ett ekstra tilbud. Med disse forutsetningene, estimerer vi at tiltakene medfører en gevinst på om lag 230 millioner kroner årlig.

I dette estimatet har vi lagt til grunn at fordelingen av innkjøpsvolum er lik fordeling av antall anskaffelser. Vi legger dermed til grunn at det gjennomsnittlige innkjøpsvolumet per anskaffelse er lik i hver kategori. Det er nok ikke utenkelig at anskaffelser med et stort innkjøpsvolum mottar flere tilbud, alt annet likt. Dersom dette er tilfelle, vil den estimerte gevinsten være overvurdert i eksempelet siden andelen av innkjøpsvolumet som mottar kun ett tilbud er overvurdert.

Dette kan kun anses som et illustrerende regneeksempel, siden det ikke er mulig å estimere eksakte virkninger før vi har identifisert hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Veiledning til bruk av KI

Nedenfor vil vi beskrive verdsettelsen av de ikke-prissatte virkningene for tiltaket der det utarbeides beste praksis og veiledning i bruk av KI i anskaffelsesprosessen. De ulike virkningene er:

- Redusert ressursbruk i anskaffelsesprosessen for oppdragsgivere
- Bedre innkjøpsbetingelser
- Endret risiko for regelverksbrudd

Redusert ressursbruk i anskaffelsesprosessen for oppdragsgivere

Tiltaket vil innebære at det gis veiledning til hvordan KI kan tas i bruk på en trygg og god måte. Tiltaket vil derfor berøre alle de som på et tidspunkt vil ha behov for veiledning knyttet til kunstig intelligens i anskaffelsesprosessen i fremtiden. Vi legger til grunn at dette potensielt kan være alle de som jobber med anskaffelser i offentlige sektor i tiden fremover. Vi legger derfor til grunn at antall som berøres er stort.

Tiltaket påvirker bruken av KI ved å spre gode eksempler på hvordan virksomheter kan ta det i bruk. Dette kan bidra til å senke terskelen for å ta i bruk KI og at adopsjonen av KI derfor går noe raskere. Bruk av kunstig intelligens kan bidra til å redusere ressursbruken i offentlige anskaffelser. ADDA, som er innkjøpssentralen for svenske kommuner og regioner, oppgir at de har bygd en egen språkmodell med utgangspunkt i ChatGPT for

Tabell 5-16: Regneeksempel på gevinster av å få ett ekstra tilbud i et utvalg anskaffelser

Antall tilbud i dag	Andel anskaffelser*	Innkjøpsvolum (mrd. kr)	Estimert prisgevinst av å få ett ekstra tilbud**	Estimert gevinst (mill. kr.)
1	18,0 %	1,8	4,6 %	83
2	19,0 %	1,9	2,1 %	40
3	22,0 %	2,2	3,0 %	66
4	11,0 %	1,1	2,0 %	22
5	8,0 %	0,8	1,1 %	9
6 eller mer**	22,0 %	2,2	0,5 %	11
Sum	**100%**	**10**		**230**

Kilde/Note: DFØ, Aagaard & Lina (2024).
***Statistikken fra DFØ viser fordelingen av anskaffelser i kategorier av antall mottatt tilbud som 1, 2–4, 5–7, 8–10 osv. I utarbeidelsen av dette eksempelet hadde vi ikke tilgang til mer detaljert data om fordelingen av antall anskaffelser. Vi har derfor gjort egne antakelser om hvordan antall anskaffelser fordeler seg innad i de kategoriene som oppgis på DFØs hjemmesider.**
****I Aagaard & Lina (2024) har de kun estimerte gevinster av økt antall tilbud og til og med fra 5 til 6 tilbud. For anskaffelser som mottar 6 eller flere tilbud i dag, har vi derfor lagt til grunn en forventet prisgevinst på 0,5 prosent av å få ett ekstra tilbud.**

å bistå i anskaffelsesprosessen. De oppgir at modellen kan bidra med å forenkle prosessen ved å utarbeide forslag til tekstdokumenter og gjennomføre analyser. Videre oppgir de at bruk av KI-modellen har gjort at de ansatte i virksomheten har jobbet mer enhetlig etter samme struktur, som også har bidratt til effektiviseringsgevinster. De oppgir at bruk av KI gjør at de sparer 40 timer per anskaffelse i ressursbruk (Olof Axelsson, 2025).

Norske offentlige virksomheter har også begynt å ta i bruk KI i anskaffelsesprosesser. Blant annet beskriver Innherred Innkjøp at de piloterer å benytte KI-modeller for å understøtte arbeidet gjennom hele anskaffelsesprosessen. De oppgir blant annet at modellen kan bedre kommunikasjon mellom de som gjennomfører innkjøp i samarbeidet, og gjøre det enklere for ansatte i kommunen å gjennomføre mindre anskaffelser på egenhånd.

Selv om det potensielt vil være store gevinster av KI, vil sannsynligvis tiltakets påvirkning på bruken av KI være relativt begrenset. Gitt at gevinstene av KI er så store, vil virksomhetene med stor sannsynlighet velge å implementere KI også uten veiledning. Vår vurdering er derfor at tiltaket vil ha en liten positiv påvirkning på ressursbruken i offentlige anskaffelser.

Samlet sett vurderer vi derfor at kvantumet er middels (stort antall berørte og liten påvirkning). Vi legger til grunn at veiledningsmaterialet vil gjøres offentlig tilgjengelig, og at kvantumet derfor vil være likt i både konsept 1 og 2.

Verdiene som berøres er tiden som den enkelte offentlige innkjøpere bruker i anskaffelsesprosessen i dag. Verdien av tidsbruk for den enkelte vil være lik den ansattes brutto timelønn. Sammenlignet med verdiene som berøres på de andre virkningene (totalt innkjøpsvolum, tillit til offentlig sektor), er verdien av endring i tidsbruk vurdert som liten.

Samlet sett vurderer vi derfor at den samfunnsøkonomiske verdien av tiltaket på ressursbruk i anskaffelsesprosessen er liten positiv (middels positivt kvantum og liten verdi).

Bedre innkjøpsbetingelser

Det kan argumenteres for at bruk av KI kan øke kvaliteten på anskaffelsesprosessen. Dette kan igjen bidra til å gi bedre innkjøpsbetingelser i anskaffelsene, enten i form av reduserte kostnader eller endret behovsdekning. Tiltakets påvirkning på innkjøpsbetingelser vil i så tilfelle oppstå ved at det legger til rette for KI, som igjen gir økt kvalitet i konkurransegjennomføringen, som igjen gir bedre innkjøpsbetingelser. Vi har lagt til grunn at den eventuelle påvirkningen veiledningen vil ha på innkjøpsbetingelser vil være såpass liten at virkningen av tiltaket er vurdert å være ubetydelig**.**

Endret risiko for regelverksbrudd

Det kan oppstå brudd på regelverk gjennom ulike kanaler. For det første kan økt bruk av KI føre til en reduksjon i antall brudd på anskaffelsesregelverket, fordi maskinen gjør færre feil enn mennesket. Dermed kan tiltaket føre til en reduksjon i antall brudd som begås dersom det legger til rette for økt bruk av KI.

Videre kan det også være risikomomenter ved bruk av KI. Blant annet kan det være personopplysninger og bedriftshemmeligheter som inngår i anskaffelsesdokumenter som ikke kan deles med en språkmodell. Videre kan også KI-modeller inneholde feil. Feil bruk av KI i anskaffelsesprosessen kan derfor lede til regelverksbrudd.

Antallet som berøres i dette tilfellet kan defineres som de feilene som ville blitt begått i fravær av tiltak. Det er krevende å si hvor mange feil som blir begått, eller hvordan risikoen for brudd endres dersom KI tas i bruk. Vi legger til grunn at alle anskaffelser vil ta i bruk KI på sikt, men at antall feil som vil begås i fravær av veiledning vil være relativt lavt. Tiltakets påvirkning er på lik linje med vurderingen av endret ressursbruk vurdert å være liten, men at den kan legge til rette for at flere tar i bruk KI på en forsvarlig måte. Vi vurderer derfor at tiltaket har en liten positiv verdi. Kvantum er derfor vurdert å ha en liten positiv verdi. Vi legger til grunn at veiledningen vil være offentlig tilgjengelig i både konsept 1 og 2, og at det derfor ikke er noen forskjell i kvantum i de to konseptene.

Verdien av å unngå en feil som fører til regelverksbrudd, kan være stor for den offentlige virksomheten og de som berøres. Regelverksbrudd kan både føre til at virksomheten det gjelder får straff, som kan gi økonomisk tap for virksomheten, men det kan også lede til tap av tillit til offentlige sektor. Vår vurdering er derfor at verdien av å unngå at det begås regelverksbrudd er middels.

Samlet sett vurderer vi derfor at tiltakets virkning på risiko for å begå regelverksbrudd har en liten positiv samfunnsøkonomisk verdi.

Utrede fellesløsninger

På lik linje med tiltaket om å utrede konkurransesituasjonen, har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere virkninger av å etablere fellesløsninger på anskaffelsesområdet. Dette er derfor et område hvor det må innhentes mer informasjon om hvilke nasjonale fellesløsninger

som skal innføres, og konkret hvordan dette skal skje.

Tidligere utredninger har vist at det kan være store gevinster av å etablere nasjonale fellesløsninger (Oslo Economics, 2024). På anskaffelsesområdet er det flere ulike digitale verktøy som benyttes av et stort antall eller mange offentlige oppdragsgivere. Eksempler på verktøy er KGV-verktøy, spend-verktøy mm. Videre kan det være fellestjenester som bidrar til å forenkle prosesser i anskaffelsesprosessen. I dag finnes for eksempel ebevis, som er en nasjonal fellesløsning for å automatisk innhente opplysninger om leverandør som oppdragsgivere kan bruke i vurderingen av leverandører i konkurranser (Brønnøysundregisteret, 2024).

Oslo Economics og Inventura har tidligere gjennomført en utredning av barrierer og suksesskriterier for å lykkes med anskaffelser i kommunesektoren (Oslo Economics og Inventura, 2024). Som en del av prosjektet ble det gjennomført intervjuer med et større utvalg kommuner, hvor de ble spurt om de hadde innspill til tiltak som sentrale myndigheter kunne gjennomføre. Flere av kommunene etterspurte å få tilgang til et enkelt spend-verktøy. De pekte på at mindre kommuner gjerne ikke har tilstrekkelig med ressurser til å anskaffe spend-verktøy, og at de derfor har lite oversikt over hva som anskaffes i kommunen.

Flere av disse digitale verktøy og tjenestene leveres av markedet. Det å etablere en nasjonal fellesløsning trenger ikke å bety at offentlig sektor skal utvikle løsningene i egenregi. Det kan også innebære at en sentral aktør får ansvaret for å inngå fellesavtaler for kjøp av verktøy. Aktøren får også ansvaret for å følge opp leverandørene i kontraktsperioden. Dette kan bidra til å redusere ressursbruken for virksomheter ved å inngå denne type avtaler, som igjen kan føre til økt bruk.

Per i dag har vi for lite informasjon om hvilke områder som kan være egnet for å etablere nasjonale fellesløsninger, og hva som vil være fordeler og ulemper ved å etablere eventuelle løsninger. En utredning vil gi verdifull innsikt i dette, og kan legge grunnlaget for at det etableres fellesløsninger som reduserer kostandene til anskaffelser samlet sett.

Samlet sett vurderer vi derfor at tiltaket gir en opsjon som kan ha en liten positiv virkning dersom det kun vurderes fellesløsninger til statlige virksomheter i konsept 1, og middels dersom også kommunesektoren inkluderes i konsept 2.

5.4.4 Oppsummering av virkninger av konkurranse og forenkling

Tabell 5-17 viser en oppsummering av verdsettingen av virkninger av tiltakene innenfor området forenkling og konkurranse. To av tiltakene er rettet inn mot å innhente mer informasjon på viktige områder gjennom programperioden. På disse områdene kan det identifiseres tiltak som på sikt kan få store potensielle gevinster. Kostnadene av å gjennomføre disse utredningene er lave. Samlet sett vurderer vi derfor at begge disse tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Av de to tiltakene, er utredningen om å kartlegge konkurransesituasjonen vurdert å ha høyest potensiell lønnsomhet. Dette skyldes at den potensielle oppsiden av tiltak rettet inn mot å bedre konkurransen er vurdert som høyere enn tiltak rettet inn mot å etablere eventuelle nasjonale fellesløsninger.

Tiltaket om å utarbeide veiledning til bruk av KI er vurdert å ha flere positive virkninger og relativt lave kostnader. Tiltaket er derfor vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Samtidig vil virkningene av tiltaket være indirekte, og vi tror at veiledning i bruk av KI vil ha relativt liten påvirkning på bruken av KI. Tiltaket om å utarbeide veiledning til bruk av KI er derfor vurdert å være det tiltaket som har lavest forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

De ulike tiltakene er derfor rangert som følger etter forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

1. Utredning om konkurranse
2. Utredning om nasjonale fellesløsninger
3. Veiledning til bruk av KI

Samlet sett vurderer vi at alle tiltakene vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Tabell 5-17: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger for tiltaksområde 3

Område	Ikke-prissatt virkning	K1 – Stat	K2 – Stat og kommune
Utredning om konkurranse	Økt innsikt om konkurranse	Middels	Middels
	Redusert transaksjonskostnader i anskaffelsesprosessen	Liten	Liten
Veiledning i bruk av KI	Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
	Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten	Liten
Utredning om nasjonale fellesløsninger	Økt innsikt om muligheter for fellesløsninger	Liten	Middels
	Sum prissatte virkninger (netto nåverdi mill. 2027-kr.)	**-29**	**-32**

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics.

5.5 Oppsummering av virkninger for de tre tiltaksområdene

Tabell 5-18 viser en oppsummering av verdsettingen av de prissatte- og de ikke-prissatte virkningene for alle tiltakene innenfor de tre tiltaksområdene.

Netto nåverdi av de prissatte virkningene for konsept 1 er estimert til å være 1 955 millioner kroner. Tilsvarende er netto nåverdi av de prissatte virkningene for konsept 2 er estimert til å være 6 115 millioner kroner. Begge konseptene forventes i tillegg å ha flere ikke-prissatte virkninger som kan ha stor positiv verdi for samfunnet. Dette inkluderer bedre behovsdekning, reduserte innkjøps-kostnader, reduserte transaksjonskostnader, bedre ivaretakelse av andre samfunnshensyn og redusert risiko for regelverksbrudd. Samlet sett er derfor begge konseptene vurdert å ha en netto positiv virkning for samfunnet målt etter de ikke-prissatte virkningene. Begge konseptene er derfor vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Programmets gevinstpotensial er vurdert som størst innenfor området samordning. Det er et relativt stort potensial for mer samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå i dag. DFØ har ved Statens innkjøpssenter og Markedsplass for skytjenester gode muligheter til å inngå nye fellesavtaler og koordinere samarbeid. Økt samordning kan føre til redusert ressursbruk i offentlige virksomheter og hos leverandører, reduserte innkjøpskostnader for offentlige virksomheter, bedre behovsdekning og ivaretakelse av andre samfunnshensyn i anskaffelsene og bedre regelverksetterlevelse. Gevinstpotensialet innenfor samordning er derfor vurdert å være høyt.

Innenfor tiltaksområdene «styring og innsikt» og «konkurranse og forenkling» har mange av tiltakene lav forventet påvirkning på de aktuelle områdene. Dette skyldes at virkningene av tiltakene oppstår indirekte og er ofte betinget av andre faktorer som DFØ ikke kan påvirke. Innenfor tiltaksområde styring, kan tiltakene legge til rette for bedre styring på anskaffelsesområdet, men likevel har ikke DFØ mulighet til å direkte påvirke styringen av de enkelte virksomhetene. Derfor er også tiltakenes samfunnsøkonomiske verdi begrenset. Vi vurderer at de ikke-prissatte virkingene veier opp for at sum av netto prissatte virkningene er negativ.

Innenfor tiltaksområdet konkurranse og forenkling, er det flere områder hvor det er behov for å innhente mer informasjon for å identifisere relevante tiltak. Gevinstene av eventuelle tiltak på områdene hvor det er behov for ytterligere informasjon kan derimot være store. De estimerte kostnadene av tiltakene er også relativt begrenset. Samlet sett vurdere vi derfor at tiltakene med stor sannsynlighet vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I analysen har vi analysert virkninger av de ulike tiltakskategoriene hver for seg. Samtidig vil det være flere avhengigheter og synergier mellom tiltakene i de ulike kategoriene. For eksempel er tilgangen på gode data viktig for å kunne etablere en nasjonal kategoristruktur, inngå nye fellesavtaler og for å få mer innsikt om konkurransesituasjonen i

offentlige anskaffelser. Videre kan det å etablere en nasjonal kategoristruktur ha positive virkninger med tanke på å få mer innsikt om konkurransesituasjonen.

Analysen av de prissatte og ikke-prissatte virkningene, viser også at merkostnadene av å utvide programmet til å inkludere kommunesektoren er relativt begrenset. Samtidig viser analysen at mernytten av å inkludere kommunene er svært stor. Dette gjelder særlig innenfor samordning, hvor det vil være betydelige gevinster forbundet med å åpne opp for at kommuner kan delta på fellesavtalene til Statens innkjøpssenter. Videre vil sannsynligvis verdien av å etablere en nasjonal kategoristruktur ha særlige gevinster i kommunesektoren. Dette er fordi mange kommuner har like behov, og at det derfor er potensial for å samarbeide om innkjøp på flere områder. Selv om det er utstrakt samarbeid om innkjøp i kommunesektoren i dag, er det uoversiktlig og bærer preg av å være et lappeteppe hvor kommuner kan delta i flere ulike samarbeid. Vi tror derfor at en mer systematisk tilnærming til samordning gjennom en kategoristruktur kan bidra til bedre koordinering om samarbeid . I tillegg kan det identifiseres nye områder hvor det er mulighet for samarbeid om innkjøp mellom flere kommuner og på tvers av forvaltningsnivå.

Analysen viser at et effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser med stor sannsynlighet vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Analysen viser også at målgruppen for et slik program bør være både statlige virksomheter og kommunesektoren.

5.6 Fordelingsvirkninger

Samordning av anskaffelser kan bidra til å øke innkjøpsmakten og at leverandører er villige til å strekke seg lengre for å vinne fellesavtaler. Dette kan gjøre at leverandører er villige til å ta en lavere margin i fellesavtaler enn de ville gjort i fravær av samordning. I samfunnsøkonomisk forstand vil dette utgjøre en fordelingsvirkning fra leverandør til oppdragsgiver ved at leverandør gir avkall på fortjeneste slik at oppdragsgiver kan få reduserte innkjøpskostnader.

I analysen er denne fordelingsvirkningen synliggjort ved at den antatte reduksjonen i marginer for leverandører (50 prosent av reduksjon i pris) er lagt inn som en kostnad for leverandør, mens hele reduksjon i innkjøpskostnader er lagt inn som en nyttevirkning for oppdragsgiver under samordning.

5.7 Usikkerhet

Verdsettingen av virkningene av de ulike tiltakene er heftet med usikkerhet. Nedenfor vil vi beskrive usikkerhetsmomenter som har særlig betydning for lønnsomheten til programmet.

5.7.1 Usikkerhet knyttet til prisreduksjon i statlige fellesavtaler

Tiltakene under området samordning er vurdert å ha størst gevinstpotensial. Vi har lagt til grunn en rekke forutsetninger i beregningen av de prissatte gevinstene av å inngå flere fellesavtaler. De prissatte nyttevirkningene av å inngå fellesavtaler drives særlig av forutsetningen om at virksomheter som deltar på fellesavtaler vil få bedre innkjøps-betingelser på de statlige fellesavtalene enn de ville fått dersom de ikke hadde deltatt på fellesavtalene. Videre legger vi til grunn at halvparten av denne gevinsten vil utgjøre en samfunnsøkonomisk gevinst som følge av effektivisering. Det er usikkert hvor stor prisreduksjon virksomhetene eventuelt vil få på de statlige fellesavtalene og hvor stor andel av denne gevinsten som vil utgjøre en samfunns-økonomisk gevinst. Selv om det kan være noe usikkerhet knyttet til omfanget på en eventuell prisreduksjon, tror vi at det er lite sannsynlig at virksomheter i gjennomsnitt vil oppleve å få dårligere betingelser på fellesavtalene enn hva de har i dag. Denne risikoen reduseres også ved at det er frivillig for virksomheter å delta på avtalene. Over tid kan de derfor velge å inngå egne avtaler dersom de opplever at betingelsene fellesavtalene ikke er konkurransedyktige.

Vi har hensyntatt usikkerheten i beregningen av de prissatte virkningene ved å operere med intervaller for de forutsetningene som er beheftet med størst usikkerhet, fra mest pessimistisk scenario til mest optimistisk scenario.

Analysen viser at tiltakene om å inngå flere fellesavtaler har en forventet netto positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet selv i tilfellet hvor alle de mest pessimistiske scenariene inntreffer samtidig. Eksempelvis at prisreduksjonen er lav per avtale, at få virksomheter tar i bruk avtalene og at tidsbesparelsene per unngåtte avtale er lav. Vi mener derfor at analysen av de prissatte virkningene av samordning er robuste for endringer i de underliggende forutsetningene.

5.7.2 Usikkerhet om kostnader for datadeling

Innenfor styring er ett av tiltakene at DFØ får hjemler til å innhente faktura- og regnskapsdata for virksomheter i offentlige sektor. Tiltaket vil medføre økt ressursbruk for virksomheter som ikke får regnskapstjenester fra DFØ. Det er usikkerhet

knyttet til hvor ressurskrevende det vil være for dataeiere å utlevere data. Det er også usikkerhet knyttet til muligheten for å samle inn data fra kommunene. Usikkerheten er relativt lav i konsept 1, hvor det kun skal samles inn data fra statlige virksomheter, men noe høyere i konsept 2.

Det er også noe usikkerhet rundt hvordan dataene som samles inn kan anvendes. For eksempel er det usikkert om dataene skal publiseres, og eventuelt på hvilket aggregeringsnivå.

Det er dermed usikkerhet rundt både kostnads- og nyttesiden av tiltaket. Som nevnt tidligere, er denne usikkerheten størst i konsept 2. Dette taler for en stegvis tilnærming til tiltaket. For eksempel kan første steg være å samle inn data fra statlige virksomheter hvor hovedformålet vil være å bruke data internt i DFØ. Deretter kan det jobbes videre med å innhente data fra kommunene og utvikle enkle verktøy som viser forbruk i enkeltvirksomheter. I første omgang kan disse verktøyene være avgrenset til at den enkelte virksomhet kun ser egne data.[11]

5.8 Anbefaling

I analysen har vi vurdert virkningene av å etablere et effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser. Det er vurdert to konsepter. Konsept 1 retter seg kun mot statlige virksomheter, mens konsept 2 også retter seg mot kommuner. Begge konseptene er vurdert opp mot et nullalternativ.

Vår vurdering er at det med stor sannsynlighet vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å etablere et effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser. Våre analyser viser også at K2 – et effektiviserings-program for hele offentlig sektor – kommer best ut i analysen av de prissatte og ikke-prissatte virkningene. Dette skyldes i hovedsak at det forventes at det vil være store potensielle gevinster ved økt samordning i kommunesektoren, som særlig drives av reduserte innkjøpskostnader ved samordning.

Vi anbefaler derfor å gå videre med konsept 2. Samtidig viser vår analyse at det kan være noe usikkerhet knyttet til å inkludere kommunene på enkelte tiltak. For eksempel er det usikkert hvordan data kan samles inn fra kommunesektoren. På noen områder kan det derfor være hensiktsmessig med en stegvis tilnærming hvor det startes med å innhente data fra statlige virksomheter, og at det arbeides mot å innhente data fra kommunal sektor på sikt.

I neste kapittel vil vi beskrive suksesskriterier for en vellykket gjennomføring av konsept 2.

[11] SKI i Danmark har utviklet et tilsvarende verktøy hvor kommuner kan logge seg inn hos SKI for å se eget forbruk basert på fakturadata som er samlet inn av SKI (SKI, u.d.).

Tabell 5-18: Oppsummering av virkninger av de ulike tiltaksområdene (netto nåverdi mill. 2027-kr.)

Tiltaks-område	Tiltak	Virkninger	K1 – Stat	K2 – Stat og kommune (anbefalt konsept)
Styring og innsikt	Kontraktsstrategi	Reduserte innkjøpskostnader	Middels positiv	Middels positiv
	Revisjon av anskaffelser	Reduserte innkjøpskostnader	Liten positiv	Liten positiv
	Data og innsikt	Reduserte kostnader i offentlige virksomheter	Middels positiv	Stor positiv
		Økt tillit til offentlig sektor	Liten positiv	Middels positiv
		Ressursbruk for dataeiere	Ubetydelig	Liten negativ
	Kompetanse	Reduserte kostnader i off. virksomheter	Liten positiv	Liten positiv
		Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
	Prissatte virkninger		**-65**	**-68**
Samordning	Nasjonal kategoristruktur	Reduserte transaksjonskostnader for oppdragsgivere	Liten positiv	Middels positiv
		Bedre innkjøpsbetingelser	Liten positiv	Middels positiv
		Reduserte transaksjonskostnader for leverandører	Liten positiv	Middels positiv
	Nasjonal kategoristruktur og utvide DFØs mandat og avtalebase	Endret behovsdekning	Middels positiv	Stor positiv
		Ivaretakelse av andre samfunnshensyn	Middels positiv	Stor positiv
		Endret langsiktig konkurranse	Ubetydelig/ingen	
		Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten positiv	Middels positiv
	Prissatte virkninger		**2 050 (550–4 560)**	**6 215 (2 095–13 585)**
Forenkling og konkurranse	Utredning av konkurransesituasjon	Økt innsikt om konkurranse	Middels positiv	Middels positiv
	Veileder i bruk av KI	Reduserte transaksjonskostnader	Liten positiv	Liten positiv
		Endret behovsdekning	Ubetydelig	Ubetydelig
		Redusert risiko for regelverksbrudd	Liten positiv	Liten positiv
	Utredning om nasjonale fellesløsninger	Økt innsikt om muligheter for fellesløsninger	Liten positiv	Middels positiv
	Prissatte virkninger		**-31**	**-32**
Sum virkninger for samfunnet			**1 955 (455–4 465)**	**6 115 (1 955–13 485)**
Sum virkninger for offentlige virksomheter			**2 485 (505–5 855)**	**8 050 (2 585–18 350)**
Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger			Middels positiv	Stor positiv
Samfunnsøkonomisk lønnsomt			Ja	Ja

Kilde/Note: Kostnader er beregnet av DFØ. Vurderinger av nyttevirkninger, inkludert ikke prissatte-virkninger, er gjort av Oslo Economics.

6. Suksesskriterier for vellykket gjennomføring

6.1 Organisering og styring av program

Det anbefales at det etableres et flerårig nasjonalt effektiviseringsprogram for offentlige anskaffelser. Programmet eies, styres og følges opp av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). DFØ er ansvarlig for gjennomføring, koordinering og rapportering til departementet. Programmet bør ha deltakelse fra statlige og kommunale virksomheter som enten har sentrale roller i gjennomføringen eller ønsker å bidra med kompetanse og erfaringer.

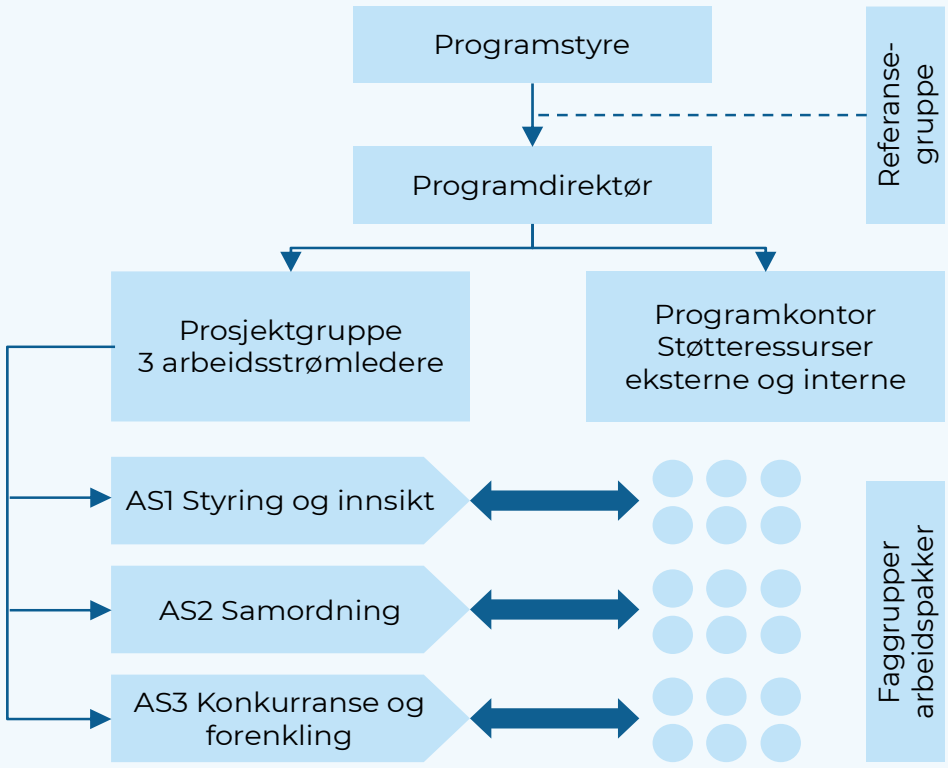
Forslag til programorganisering er vist i Figur 6-1.

Det bør opprettes et programstyre ledet av DFØ med representanter fra sentrale sektorer, slik at de viktigste interessentene involveres og at programmet får nødvendig forankring. Programstyret skal fastsette strategiske prioriteringer, følge opp framdrift, håndtere risiko og sikre tverrsektoriell samordning. Videre anbefales det at vi oppretter en referansegruppe. Referansegruppen er et rådgivende fagråd til støtte for programstyret og er sammensatt av deltagere fra både statlig og kommunal sektor.

Det bør videre etableres en prosjektgruppe for den operative ledelse og styringen av programmet. Prosjektgruppen ledes av en programdirektør og deltagerne er de tre arbeidsstrømlederne, én fra hver av de tre tiltaksområdene. Med operativ ledelse menes det løpende ansvaret for programledelse, planlegging, gevinstrealisering, risikostyring, kommunikasjon og koordinering av de ulike arbeidspakkene. Programdirektøren rapporterer til programstyret, og arbeidsstrømlederne rapporterer til programdirektøren. Prosjektgruppen vil være navet for faglig støtte og sikre at aktiviteter gjennomføres i tråd med mål, metodikk og styringskrav.

For å sikre tilstrekkelig faglig og administrativ støtte etableres et programkontor med oppgave å støtte arbeidsstrømledere med kapasitet innen analyse, og kategoriarbeid, prosjektstøtte, kommunikasjon, gevinst- og budsjettoppfølging, risikostyring og andre gjøremål. Programkontoret vil også være sentral i koordinering av fagressurser fra eksisterende fagmiljøer i DFØ i bemanning av arbeidspakkene for arbeid med de enkelte tiltak.

Figur 6-1: Programorganisering



Det er programdirektøren som leder programkontoret.

Gjennomføring av programmet organiseres i tre arbeidsstrømmer, med interne og eksterne ressurser med kompetanse på programmets tre hovedtiltaksområder:

1. Styring og innsikt
2. Samordning
3. Konkurranse og forenkling

Hver arbeidsstrøm ledes av en dedikert arbeidsstrømsleder fra DFØ, som suppleres med en fagressurs, enten intern eller ekstern.

6.2 Suksessfaktorer

For å lykkes med å nå effektiviseringsmålene er det noen forutsetninger som må være på plass og som bør videreutvikles av programmet. Følgende faktorer vil være sentrale for å kunne hente ut effektiviseringspotensialet:

Sterk forankring og tydelig styring

Effektiviseringsprogrammet må få et tydelig mål og mandat fra departementet som innebærer forpliktelse fra departementene, kommuner og politisk ledelse. Det må vurderes tydelige styringssignaler gjennom fellesføringer i tildelingsbrev, gjennom styringsdialog eller rundskriv.

Videre vil det være et viktig suksesskriterium å etablere en nasjonal anskaffelsesstrategi som setter tydelige mål for å oppnå besparelser gjennom offentlige anskaffelser. Tilsvarende overordnede strategier er etablert i andre sammenlignbare land, og kan bidra til å forankre både arbeidet i programmet i en overordnet målsetning for offentlig sektor som helhet.

Som en del av tiltaket om å utarbeide en nasjonal kategoristruktur på anskaffelsesområdet, foreslås det også at det utarbeides et forslag til en nasjonal styringsmodell for anskaffelser, herunder en styringsstruktur med klare roller og ansvar i programmet mot involverte aktører og andre interessenter i programmet. Styringsstrukturen vil også gjelde måloppnåelse.

Riktig kompetanse og bred involvering

Programmet må ha tverrfaglig kompetanse fra både stat og kommune. Dette innebærer aktiv involvering av offentlige virksomheter, samt leverandørmarkeder. Programmet skal søke tilgang på riktig kompetanse på alle de tre tiltaksområdene.

Tilgang på felles datagrunnlag og datadeling

Tilgang til et helhetlig, konsistent og oppdatert datagrunnlag på tvers av stat og kommune er avgjørende for å etablere et faktabasert grunnlag for effektiv styring, prioritering og gevinstarbeid. Kontinuerlig monitorering, standardiserte data og enkle delingsmekanismer vil redusere rapporteringsbyrden, forbedre beslutningsgrunnlaget og legge til rette for en mer datadrevet og proaktiv innkjøpspraksis i hele offentlig sektor.

Helhetlig tilnærming og koordinert innsats

En helhetlig og nasjonal innkjøpsstrategi vil være styrende for alle offentlige virksomheter og et viktig premiss for effektiviseringsarbeidet. Strategien bør inneholde prioritering av de ulike satsingsområdene for strategiperioden. Samkjøring av konkurranser på tvers av forvaltningsnivåer og organisasjonsgrenser vil være en forutsetning for å realisere gevinster. Koordinert innsats er ressursbesparende, eksempelvis at flere virksomheter enes om å gjennomføre én felles konkurranse. Dette innebærer å unngå parallelle initiativer og overlapp med eksisterende prosjekter.

6.3 Unngå fallgruver

Det er vesentlig å identifisere sentrale fallgruver og belyse hvordan disse kan forebygges gjennom programmet for å sikre effektiviseringspotensialet.

Manglende evne til samarbeid

Offentlig sektor må klare å samarbeide på en konstruktiv og effektiv måte. Vanskelig samhandling mellom ulike forvaltningsnivå kan bremse fremdrift.

Manglende forankring og forpliktelse

Dersom effektiviseringsprogrammet i hovedsak baseres på frivillighet uten tydelige insentiver og klare styringssignaler fra politisk hold, er det risiko for lav deltakelse og begrenset effekt. Forenklede prosesser, reduserte administrative byrder og mulighet for å beholde deler av effektiviseringsgevinstene lokalt er viktige drivere for deltakelse. Tydelig ledelsesforankring, kombinert med klare forventninger og dokumenterte resultater, er avgjørende for å styrke forpliktelsen

Manglende kontinuitet i programledelsen

God ledelse og personalbehandling er en forutsetning for suksess. Hyppig skifte av nøkkelpersonell i programmet vil kunne forsinke fremdrift og måloppnåelse.

Tilpasse løsninger

Ulike modenhetsnivåer gjør lik gjennomføring krevende. Overdrevet standardisering eller sentralisering kan skape motstand og redusere lokalt handlingsrom. Tiltakene må tilpasses behovene i størst mulig grad.

6.4 Plan for gevinstrealisering

En vellykket satsing på effektivisering av offentlige anskaffelser forutsetter systematisk identifisering, måling og realisering av gevinstene.

Hensikten med modellen er å sikre at gevinstene faktisk tas ut og ikke bare beregnes i forkant. Modellen bør også inneholde en fordeling av gevinstene, hvor det kan bygges inn insentivmekanismer for virksomhetene.

Det anbefales derfor å etablere en felles, helhetlig og obligatorisk modell for gevinstrealisering som gjelder både statlige og kommunale virksomheter. Gevinstplanen skal beskrive hvordan gevinstmålet skal nås.

Med tilgjengelige data vil rapporteringen være datadrevet dvs. innebære kontinuerlig monitorering. Imidlertid vil det innledningsvis i programmet være nødvendig med regelmessige statusrapporter, samt en nasjonal årlig rapportering til departementene. Det skal både være fokus på transaksjonskostnader, pris, samt kvalitets- og prosessgevinster.

6.5 Oppfølging og evaluering

For å sikre at programmet gir de forventede effektene, må det være tydelige mekanismer for styring, oppfølging og rapportering.

Programmet bør etablere en felles målemetodikk for programmet, hvor alle resultater rapporteres kvartalsvis etter en standardisert mal.

I tillegg til kvartalsrapporteringen bør programmet ha halvårlige evalueringer der fremdrift, gevinster, risiko og behov for endringer vurderes systematisk.

Programmet bør også sikre læring og erfaringsdeling gjennom faste arenaer for erfaringsdeling, faglige nettverk og kategoriråd og opplæring og veiledning for innkjøpere og ledere.

Dette støtter varig kompetanseheving og bedre etterlevelse.

Ansvar for gevinstuttak ligger hos virksomhetene, mens programmet tilrettelegger for måling, metodikk og oppfølging. Programstyret skal sikre at tiltakene gjennomføres etter plan og at nødvendige beslutninger fattes for å oppnå målsetningene.

6.6 Strategi for å håndtere risiko

Risikohåndtering i programmet skal bygge på en strukturert, helhetlig og transparent tilnærming, der risiko identifiseres tidlig, eies tydelig, adresseres med konkrete tiltak og følges opp systematisk gjennom hele programmet.

Erfaringer fra større statlige programmer viser at de viktigste risikoene er knyttet til forankring, tverrsektorielt samarbeid, datatilgang og gevinstrealisering – og nettopp disse må håndteres aktivt i dette programmet.

7. Referanser

Andresen, M. E., & Idsø, J. (2025, august 3). *prinsipal-agent-teori*. Hentet fra Store Norske Leksikon: https://snl.no/prinsipal-agent-teori

Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73

Brønnøysundregisteret. (2024, 09 26). *Brønnøysundregisteret.no*. Hentet fra Enklere offentlige innkjøp med eBevis: https://www.brreg.no/offentlig-sektor/enklere-offentlige-innkjop-med-ebevis/

Calzolari, G., & Spagnolo, G. (2010). Relational contrats and competitive screening. *CEPR Discussion Paper N0. 7434*. Hentet fra https://www.eief.it/files/2010/09/giancarlo-spagnolo.pdf

Concept. (2025, 12 12). *Concept*. Hentet fra Forskningsprogrammet Concept: https://www.ntnu.no/concept

DFD. (2024). *Gode hver for oss. Best sammen.* Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/3d6d4359993c468689ad26563ec2e1ac/no/pdfs/departementfellesskapet_best_sammen_depmedia.pdf

DFØ. (2022). *Kategoristyring av innkjøp*. Hentet fra https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/kategoristyring-av-innkjop

DFØ. (2024). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet 02 05, 2025 fra https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/kap-31-beskriv-problemet-og-formuler-mal-fase-1#anchorTOC_3.1.4_Formuler_m%C3%A5l_20

DFØ. (2024). *Veileder i utredningsinstruksen*. Hentet 11 19, 2025 fra https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen/kap-21-minimumskrav-til-utredning-av-statlige-tiltak

DFØ. (2024a). *Anskaffelsesundersøkelsen 2024*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DFØ. (2025, 11 25). *DFØ*. Hentet fra Konkurranse om offentlige anskaffelser: https://www.anskaffelser.no/data-statistikk-og-analyse/konkurranse-om-offentlige-anskaffelser

DFØ. (2025). *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.* DFØ. Hentet fra https://www.anskaffelser.no/sites/default/files/2025-10/revidert-handlingsplan-klima-ogmiljovennlige-offentlige-anskaffelser-gronninnovasjon-2025.pdf

DFØ. (2025, 08 11). Hjemmel for tilgang til data. Oslo: DFØ.

DFØ. (2025a). *DFØ-notat: 2025:3 Utfordringsbildet i forvaltningen*. Hentet fra https://dfo.no/case/37656/print

DFØ. (u.d.). *anskaffelser.no*. Hentet April 17, 2024 fra Anskaffelsesprosessen steg for steg: https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg

Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. Digitaliseringsdirektoratet.

Eivind Tandberg, O. J. (2019). *Nyttestyring av offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Concept.

Engebø, A., Farid, P., & Lædre, O. (2023). *Hvilke råd og vurderinger om statlige prosjekters kontraktsstrategier gjøres i tidligfase? En kartlegging av prosjekter under statens prosjektmodell*. Concept.

European Commission. (u.d.). *Public procurement*. Hentet 12 04, 2025 fra Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en

Finansdepartementet. (2023). *R-108 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.

Finansdepartementet. (u.d.). *Statens prosjektmodell for store investeringer*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/statens-prosjektmodell/id2523818/

Forsvarsdepartementet. (2024). *Prop. 87 S, Langtidsplan for forsvarssektoren*.

Früh, E. A., Lidén, H., & Kvarme, L. G. (2017, mars). Tillit til velferdstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning, 20*(3), ss. 191-208. doi:http://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-03-02

Gomez-Lobo, A., & Szymanski, S. (2001). A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts. *Review of Industrial Organization, 18*(1), 105-113. Hentet fra https://www.jstor.org/stable/41798984

Haugseth, J. F., & Conradsen, S. (2023). *Tillit*. Hentet oktober 2025 fra Store norske leksikon: https://snl.no/tillit

Langseth, M., & Similä, J. O. (2021). *Å kjøpe for Norge*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP.

Meld. St. 14 (2020–2021). (2021). *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.

Meld. St. 22 (2018-2019). (2019). *Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet .

Meld. St. 9 (2024-2025). (2025). *Totalberedskapsmeldingen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Menon Economics . (2022). *Studie om kontraktstrategi og markedskonkurranse*. Trondheim: Concept.

NOU 2019:5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Oslo': Departementenes service- og serviceorganisasjon.

NOU 2024: 9. (2024). *Ny lov om offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NTB. (2024). *Åpnet «god som ny» E16 som skal vise veg for hele landet*. Hentet fra https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18039774/apnet-god-som-ny-e16-som-skal-vise-veg-for-hele-landet?publisherId=17847490&lang=no

Olof Axelsson. (2025, 11 25). *Upphandling24*. Hentet fra Adda lanserar egen AI-modell: https://upphandling24.se/adda-lanserar-egen-ai-modell/

Oslo Economics. (2015). *Entrepriseform og effektivitet i vegprosjekter*. Veidekke ASA.

Oslo Economics. (2021b). *Effektanalyse av elektronisk medisineringsstøtte*. Oslo: Oslo Economics. Gjennomført på vegne av elektronisk medisineringsstøtte. Hentet fra https://innovativeanskaffelser.no/content/uploads/2022/06/effektanalyse-av-elektronisk-medisineringsstotte-oe-aug-2021-1.pdf

Oslo Economics. (2024). *Samfunnsøkonomisk utredning av Digitaliseringsdirektoratets fellesløsninger*. Oslo: Digitaliseringsdirektoratet.

Oslo Economics og Inventura. (2019). *Evaluering av Statens innkjøpssenter*. Oslo Economics, på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/df79b9255e0746faaa89c33e0517efbc/evaluering_statens_innkjopssenter.pdf

Oslo Economics og Inventura. (2023). *Rapport til anskaffelsesutvalget: Offentlige anskaffelser i 2022*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo Economics og Inventura. (2024). *Kommunens gjennomføring av nødvendige anskaffelsesaktiviteter*. KS.

Oslo Economics og Systra. (2021). *Evaluering av investeringsregimet i Oslo kommune*. Oslo: Oslo kommune.

Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse. (2021). *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Regjeringen. (2022, november 18). *Hva er statsforvaltningen?* Hentet fra regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/

SIGMA. (2011). *Centralised Purchasing Systems in the European Union*. OECD/EU. doi:https://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en

SIGMA. (2016). *Central Purchasing Bodies.* OECD.

SKI. (2025, desember 12). *Om os*. Hentet fra ski.dk: https://www.ski.dk/emne/om-os/

SSB. (2015). *Definisjoner i statistikk om offentlige finanser*. Hentet oktober 2025, 29 fra https://www.ssb.no/offentlig-sektor/definisjoner-i-statistikk-om-offentlige-finanser

Tirole, J., & Aghion, P. (1997, Feb). Formal and Real Authority in Organizations. *The Journal of Political Economy*, ss. 1-29.

Wikborg Rein. (2025, august 01). *Revisjon av EUs anskaffelsesdirektiver*. Hentet fra www.wr.no: https://www.wr.no/aktuelt/revisjon-av-eus-anskaffelsesdirektiver

Aagaard, K. B., & Linaa, J. G. (2024). *The impact of competition for public contract on public finances.* The Danish Competition and Consumer Authority. Discussion paper.

Vedlegg A Kostnader ved etablering av effektiviseringsprogram i DFØ

Vedlegget viser årlige kostnader ved etablering og drift av effektiviseringsprogrammet i DFØ.

Tabell 7-1**Feil! Fant ikke referansekilden.** viser kostnader hvis kun statlig sektor inkluderes. Tabell 7-2 viser kostnader hvis både stat og kommune inngår i effektiviseringsprogrammet.

Kostnadsberegningene er utarbeidet av DFØ.

Tabell 7-1: Kostnader ved etablering av effektiviseringsprogram i DFØ/ANS - kun for statlig sektor

Investering og ressursbruk ved etablering av program for nasjonal samordning av innkjøp kun for statlig sektor:

Alle tall i hele tusen

		FTE	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Programkostnader	**9**		**18 780**	**16 310**	**15 560**	**15 560**	**15 560**
1500	Programdirektør	1		1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
1300	Arbeidsstrømledere - 3stk	3		3 900	3 900	3 900	3 900	3 900
1300	Fagstøtte til arbeidsstrømmene - konsulentkjøp	0		2 500	1 250	500	500	500
1300	Programstøtte - leder PMO	1		1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
1300	2 analytikere - kategorier og gevinstoppfølging/rapportering	2		4 100	2 600	2 600	2 600	2 600
1300	Kompetanseheving/kommunikasjon/formidling/markedsføring	1		1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
1300	Samhandling - kommuner, endringsledelse -personal	0		-	-	-	-	-
1300	Utvidelse datasjø - etablering/rigg/dashbord - monitorering/gevinst	1		2 600	1 300	1 300	1 300	1 300
	Reiser - teknisk produksjon			500	1 000	1 000	1 000	1 000
120	PCer + kontorkost +kontor drift			1 080	2 160	2 160	2 160	2 160
	Datainnsamling og datadeling	**1**		**5 920**	**5 120**	**4 820**	**5 020**	**5 220**
1420	Rigg - forvaltning og drift av datasjø - teknisk drift	1		1 420	1 420	1 420	1 420	1 420
1300	Etablering av datasjø - rigg på ny skyplattform (konsulentkjøp)			2 500	1 500	1 000	1 000	1 000
1300	Lisenskostnader			1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
1300	Skykostnader - bruk av datasjø -analyser			1 000	1 200	1 400	1 600	1 800
	Etablering av effektiviseringsprogram:	**10**		**24 700**	**21 430**	**20 380**	**20 580**	**20 780**
	Styrking av Statens innkjøpssenter	**10**		**6 500**	**6 500**	**6 500**	**13 000**	**13 000**
1300	Utvide antall nasjonale avtaler	10		6 500	6 500	6 500	13 000	13 000
	Styrking av Markedsplass for skytjenester (MPS)	**5**		**3 250**	**6 500**	**6 500**	**6 500**	**6 500**
1300	Utvikle og forvalte nye sky-avtaler	5		3 250	6 500	6 500	6 500	6 500
120	**Felleskostnader MPS og SI**	**15**		**1 800**	**1 800**	**1 800**	**1 800**	**1 800**
	Skalering/styrking av samordning (SI og MPS)	**15**		**11 550**	**14 800**	**14 800**	**21 300**	**21 300**
	Samlet behov	**25**		**36 250**	**36 230**	**35 180**	**41 880**	**42 080**

Kostnader ved etablering av effektiviseringsprogram offentlige anskaffelser

Alle tall i hele tusen

	FTE	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Etablering av effektiviseringsprogram:	**10**	**-**	**24 700**	**21 430**	**20 380**	**20 580**	**20 780**
Skalering/styrking av samordning (SI og MPS)	**15**	**-**	**11 550**	**14 800**	**14 800**	**21 300**	**21 300**
Samlet behov	**25**	**-**	**36 250**	**36 230**	**35 180**	**41 880**	**42 080**

- Lønnskostnad pr FTE 1,3 mill. kr inkl. sosiale utgifter
- Oppstartskostnader - kontorstøtte utstyr + driftskostnader pr FTE = 120.000.- kr
- Programmet etableres i 2027 med gradvis skalering frem til full drift fra 1/1-2028
- Kostnader til datainnsamling er usikker og valgt arkitektur avhenger av hjemmel for datatilgang
- Programkostnader – er knyttet til etablering av nasjonal kategoristruktur og gjennomføre kostnadsanalyser for å kunne prioritere de avtaler som har størst effektiviseringspotensial og som gir størst verdiskaping

Tabell 7-2: Kostnader ved etablering av effektiviseringsprogram i DFØ/ANS for hele offentlig sektor

Investering og ressursbruk ved etablering av program for nasjonal samordning av innkjøp for hele offentlig sektor:

Alle tall i hele tusen

		FTE		2026	2027	2028	2029	2030	2031	
	Programkostnader	**10**			**20 200**	**18 610**	**16 860**	**16 860**	**16 860**	
1500	Programdirektør (intern)	1			1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	
1300	Arbeidsstrømledere - 2 stk (1 intern)	3			3 900	3 900	3 900	3 900	3 900	
1300	Fagstøtte til arbeidsstrømmene - konsulentkjøp	0			2 500	1 250	500	500	500	
1300	Programstøtte - leder PMO	1			1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	
1300	2 analytikere - kategorier og gevinstoppfølging/rapportering	2			4 100	3 600	2 600	2 600	2 600	
1300	Kompetanseheving/kommunikasjon/formidling/markedsføring	1			1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	
1300	Samhandling - kommuner, endringsledelse -personal	1			1 300	1 300	1 300	1 300	1 300	
1300	Utvidelse datasjø - etablering/rigg/dashbord - monitorering/gevinst	1			2 600	1 300	1 300	1 300	1 300	
	Reiser - teknisk produksjon				500	1 000	1 000	1 000	1 000	
120	PCer + kontorkost +kontor drift				1 200	2 160	2 160	2 160	2 160	
	Datainnsamling og datadeling	**1**			**5 920**	**5 120**	**4 820**	**5 020**	**5 220**	
1420	Rigg - forvaltning og drift av datasjø - teknisk drift	1			1 420	1 420	1 420	1 420	1 420	
1300	Etablering av datasjø - rigg på ny skyplattform (konsulentkjøp)				2 500	1 500	1 000	1 000	1 000	
1300	Lisenskostnader				1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	
1300	Skykostnader - bruk av datasjø -analyser				1 000	1 200	1 400	1 600	1 800	
	Etablering av effektiviseringsprogram*	**11**			**26 120**	**23 730**	**21 680**	**21 880**	**22 080**	
	Styrking av Statens innkjøpssenter	**23**			**14 950**	**23 400**	**23 400**	**29 900**	**29 900**	
1300	Utvide antall nasjonale avtaler	10			6 500	6 500	6 500	13 000	13 000	
1300	Implementere og drifte kommuner i eksisterende avtaler	3			1 950	3 900	3 900	3 900	3 900	
1300	Etablere og drifte kommunespesifikke avtaler	10			6 500	13 000	13 000	13 000	13 000	
	Styrking av Markedsplass for skytjenester (MPS)	**5**			**3 250**	**6 500**	**6 500**	**6 500**	**6 500**	
1300	Utvikle og forvalte nye sky-avtaler	5			3 250	6 500	6 500	6 500	6 500	
120	**Felleskostnader MPS og SI**	**28**			**3 360**	**3 360**	**3 360**	**3 360**	**3 360**	
	Skalering/styrking av samordning (SI og MPS)**	**28**			**21 560**	**33 260**	**33 260**	**39 760**	**39 760**	
	Samlet budsjettramme	**39**			**47 680**	**56 990**	**54 940**	**61 640**	**61 840**	

- Lønnskostnad pr FTE 1,3 mill kr inkl. sosiale utgifter
- Oppstartskostnader - kontorstøtte utstyr + driftskostnad pr FTE = 120.000.- kr
- Programmet etableres i 2027 med gradvis skalering frem til full drift fra 1/1-2028
- Kostnader til datainnsamling er usikker og valgt arkitektur avhenger av hjemmel for datatilgang
- Programkostnader – er knyttet til etablering av nasjonal kategoristruktur og gjennomføre kostnadsanalyser for å kunne prioritere de avtaler som har størst effektiviseringspotensial og størst verdiskaping

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo