

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Kategoristrategi for kontorområdet





Forord

På oppdrag for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har Menon Economics gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av Statens innkjøpsenters kategoristrategi for kontorområdet. Analysen er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker DFØ for et spennende oppdrag og gode innspill underveis i prosessen, og ikke minst kontaktpersoner i DFØ for tilgjengeliggjøring av informasjon og data til analysen. Menon står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

November 2022

Caroline Wang Gierløff
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Glenn Widenhofer
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	5
1.1 Statens innkjøpscenter og forvaltningsansvaret for fellesavtaler	5
1.1.1 Oppdraget	7
1.2 Metodisk tilnærming	7
1.3 Oppbygning av rapporten	8
2 PROBLEMBESKRIVELSE	9
2.1 Problem, årsaker og konsekvenser	9
2.2 Nullalternativet	12
2.3 Samfunns mål	14
3 MULIGHETER OG RELEVANTE TILTAK	15
3.1 Virkemidler som kan tas i bruk	15
3.2 Mulighetsdimensjoner som utforskes	16
3.2.1 Vurdering av tiltak for utredning	17
3.3 Beskrivelse av tiltak	18
3.4 Prinsipielle vurderinger rundt tiltakene	22
4 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	23
4.1 Forutsetninger for beregninger	25
4.2 Prissatte virkninger	26
4.2.1 Reduserte transaksjonskostnader ved innkjøp for statlige virksomheter	26
4.2.2 Reduksjon i innkjøpskostnader for statlige innkjøp	27
4.2.3 Kostnader ved å implementere tiltakene	28
4.3 Ikke-prissatte virkninger	30
4.3.1 Klima og miljø	30
4.3.2 Øvrig bærekraft og samfunnshensyn	31
4.3.3 Regelverksetterlevelse	31
4.3.4 Konkurransforhold	32
4.3.5 Endrede transaksjonskostnader for leverandører	32
4.4 Vurdering av usikkerhet	33
4.5 Vurdering av fordelingsvirkninger	33
4.6 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	34
5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	35
5.1 Realisering av tiltak 3 bør ta utgangspunkt i kategoristrategien for kontorområdet og hensynta dynamisk nyttestyring	35
5.2 En kombinasjon av tiltakene forventes å gi høyere nytte enn det mest lønnsomme enkelttiltaket	35
5.3 Øvrige vurderinger og anbefalinger	37
6 REFERANSELISTE	39
VEDLEGG A: NORDISKE INNKJØPSORDNINGER	41
VEDLEGG B: IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER I VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	44
VEDLEGG C: PRISSATTE VIRKNINGER FORDELT OVER TID	45

Sammendrag

Statens innkjøpscenter (SI) ble opprettet i 2016 som en fireårig prøveordning med oppgave å inngå og forvalte avtaler på vegne av alle sivile virksomheter i statlig sektor, og ble i 2020 del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som en avdeling i Divisjon for offentlige anskaffelser. Målet med å etablere et statlig innkjøpscenter å bidra til mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp. SI har utarbeidet kategoristrategier på IKT-området og reiseområdet, og utarbeider nå kategoristrategi for kontorområdet.

På oppdrag fra DFØ har Menon Economics vurdert de samfunnsøkonomiske virkningene av å gjennomføre kategoristrategi for kontorområdet. Vi tar utgangspunkt i beskrivelsen av kategoristrategiens strategidokument, samt dialog og innspill fra SI, og omtaler dette som **tiltak 1**. I tillegg har vi vurdert virkningene av å øke innsatsen i arbeidet med henholdsvis *bærekraft* og *brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy*. Vi omtaler disse tiltakene som henholdsvis **tiltak 2** og **tiltak 3**.

I den samfunnsøkonomiske analysen kvantifiserer vi nyttevirkninger knyttet til reduserte transaksjonskostnader for statlige virksomheter og reduserte innkjøpskostnader. På kostnadssiden kvantifiserer vi virkninger knyttet til implementering av tiltakene, som i hovedsak er knyttet til økt arbeidskraft i å forvalte kategoristrategiens innhold. Videre vurderer vi ikke-prissatte virkninger knyttet til konkurranseforhold, klima og miljø, øvrig bærekraft og samfunnshensyn, regelverksetterlevelse og transaksjonskostnader for leverandører. Nytte- og kostnadsvirkningene er oppsummert i tabellen nedenfor:

	T1 – Kategoristrategi for kontorområdet	T2 – Kategoristrategi for kontorområdet med utvidet sirkularitetssatsing	T3 – Kategoristrategi for kontorområdet med veiledning, regelverksutvikling og standardisering
Prissatte virkninger (millioner norske 2022-kroner) – forventet netto nåverdi per tiltak			
Implementering av kategoristrategi	84	103	106
Skattefinansieringskostnad	17	21	21
Sum prissatt kostnad	100	124	127
Reduserte transaksjonskostnader	128	128	193
Reduserte innkjøpskostnader	354	254	354
Skattefinansieringsgevinst	96	76	109
Sum prissatt nytte	579	459	656
Prissatt netto nytte	479	335	529
Ikke-prissatte virkninger – forventet virkning per tiltak			
Konkurranseforhold	Uendret	Uendret	Uendret
Samlet vurdering ikke-prissatte kostnadsvirkninger	Uendret	Uendret	Uendret
Klima og miljø	Liten positiv	Positiv	Liten positiv
Øvrig bærekraft og samfunnshensyn	Positiv	Stor positiv	Positiv
Regelverksetterlevelse	Positiv	Positiv	Stor positiv
Transaksjonskostnader for leverandører	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Samlet vurdering ikke-prissatte nyttevirkninger	Positiv	Stor positiv	Stor positiv
Rangering av de ulike alternativene	3	2	1

Vår vurdering er at alle tiltakene utredet er samfunnsøkonomisk lønnsomme – dvs. at de prissatte og ikke-prissatte nyttevirkningene overstiger kostnadsvirkningene. Alle tiltakene tar utgangspunkt i implementering av kategoristrategi for kontorområdet, som beskrevet av SI. Tiltak 2 og 3 innebærer ytterligere investeringer og handling, og medfører følgelig ytterligere nyttevirkninger. Både tiltak 2 og tiltak 3 vurderes over tiltak 1. Vurderingen av tiltak 2 og 3 opp mot hverandre avhenger i stor grad av hvordan de ulike ikke-prissatte nyttevirkningene vektet. Det er vår vurdering at tiltak 3 rangeres høyest ettersom det medfører vesentlig høyere prissatte nyttevirkninger samt ikke-prissatte virkninger knyttet til regelverksetterlevelse.

I iverksetting av tiltak anbefales det å ta utgangspunkt i å gjennomføre kategoristrategien for kontorområdet som beskrevet av SI og justere på kontraktsområdenes prioritering hvis ny læring tilsier dette (dynamisk nyttestyring). Det anbefales videre å innarbeide tilleggselementer basert på forløpende læring og vurdering. Disse tilleggselementene anbefales i første rekke å komme fra tiltak 3, men elementer fra tiltak 2 vil kunne bidra til ytterligere nyttevirkninger. Gjennomføring av tiltak vil også måtte sees i lys av ressurstilgjengelighet hos SI. Utjevning av ressursbehov over strategiens periode kan bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv organisering av statens innkjøpscenter.

Iverksetting av kategoristrategien (tiltak 1) vil medføre et økt ressursbehov på mellom ni og tretten årsverk, avhengig av SIs evne til å fordele ressursinnsats over strategiens periode. Tiltak 2 og tiltak 3 er hver for seg antatt å medføre et økt ressursbehov på to årsverk over hele strategiens periode. Ressursbehov i form av ansettelse, konsulentbistand og reallokering av eksisterende ressurser for gjennomføring av tiltaket vil avhenge av SIs evne til å allokere ressurser over strategiens periode (fra 2024-2033). En kombinasjon av tiltak 2 og tiltak 3 forventes å bidra til økte kostnader, men også økte ikke-prissatte nyttevirkninger sammenlignet med tiltak 3.

I analysen av samfunnsøkonomiske virkninger har vi i hovedsak vurdert statlige virksomheter. Dersom kommuner engasjeres i fellesavtalene, vurderer vi at netto nytte vil øke i form av reduserte transaksjonskostnader for de kommunale virksomhetene og reduksjon i innkjøpskostnader grunnet et større volum. Samordning av kommuner til fellesavtaler vil også kunne bidra til ytterligere reduserte transaksjonskostnader for leverandører.

1 Innledning og bakgrunn

Menon Economics har vurdert de samfunnsøkonomiske virkningene av Statens innkjøpscenter sin kategoristrategi innen kontorområdet. Utredningen er gjennomført i henhold til utredningsinstruksen og vi har vurdert ulike virkemidler som kan bidra til måloppnåelse for offentlige innkjøp innen kontorområdet. Virkemidlene skal sikre alle offentlige virksomheter tilgang til varer og tjenester innen kontorområdet, som ivaretar regelverk, miljø og sosialt ansvar på en god måte, samt hindrer ineffektivitet i sektoren.

1.1 Statens innkjøpscenter og forvaltningsansvaret for fellesavtaler

Statens innkjøpscenter (SI) ble opprettet i 2016 som en fireårig prøveordning med oppgave å inngå og forvalte avtaler på vegne av alle sivile virksomheter i statlig sektor, og ble i 2020 del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som en avdeling i Divisjon for offentlige anskaffelser. Statens innkjøpscenters mål er gitt i den kongelige resolusjonen. Her beskrives målet med å etablere et statlig innkjøpscenter å bidra til mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp (KMD, 2017). Videre utdypes det i tildelingsbrevet til Difi for 2018 at gjennom å samordne standardavtaler for mange statlige virksomheter forventes gevinster i form av høy kvalitet på produktene, lavere priser og bedre ressursutnyttelse. Avtalene skal innrettes slik at konkurransen i leverandørmarkedet opprettholdes og stimuleres (KMD, 2018).

Videre henger SIs mandat tett sammen med DFØs hovedmål fastsatt av Finansdepartementet, herunder spesielt hovedmål om at *offentlig sektor gjennomfører effektive og bærekraftige anskaffelser som bidrar til å fremme innovasjon*.¹ Offentlige innkjøpere er forpliktet til å ivareta både økonomi, miljø og sosialt ansvar gjennom loven om offentlige anskaffelser. I §1 heter det at (...) *loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte*. Fra 2017 omfatter også loven, gjennom §5, en tydelig forpliktelse til offentlige innkjøpere om å ivareta miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn (NFD, 2016).

De andre nordiske landene har egne statlige innkjøpsordninger, med lignende karakteristikk. En oversikt over nordiske innkjøpsordninger er gjengitt i vedlegg.

Avtalene SI forvalter omfatter primært statlig sektor, men SI skal sette i gang pilotering der fylkeskommuner og kommuner kan delta på de statlige fellesavtalene (Statens innkjøpscenter, 2022a). SI forvalter ikke avtaler for virksomheter som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, men som opererer i konkurranse med private, kommersielle aktører, herunder forsyningssektoren. Fellesanskaffelser kunne i slike tilfeller ha gitt den offentlige virksomheten en urettmessig fordel ovenfor private aktører, og derfor kunne fellesanskaffelser rammes av forbudet mot offentlig støtte (EØS-avtalen (konsolidert), 1994, art. 16(1)).

Staten består av 191 virksomheter med 170 173 ansatte (2022) og 139 519 årsverk (2022) (DFØ, 2022a). De har derfor betydelig kjøpermakt. Kun drøye 9 prosent jobber i de 100 minste virksomhetene, mens 75 prosent jobber i de 30 største virksomhetene. Alle statlige virksomheter i sivil sektor er obligatorisk omfattet av ordningen, men de kan velge fravalg for enkeltavtaler. Muligheten for fravalg fremkommer av Kongelig resolusjon av 3. sept. 2021 nr. 2661 punkt 2, og skal begrunnes. Ordningen er frivillig for forsvars- og sikkerhetssektoren. Innkjøpsordningen finansieres gjennom rammeoverføringer fra departementene.

¹ Se <https://dfo.no/om-dfo/dfos-strategi>

Fellesavtaler vil være aktuelle for avtaleområder der varer og/eller tjenester oppfyller tre krav:

1. Stort volum, målt i kroner eller enheter
2. Like brukerbehov, for de virksomhetene som omfattes av innkjøpsordningen
3. Generelle krav, med lite behov for individuell tilpasning

I vurderingen av om et område er egnet for fellesavtale, er det også viktig å vurdere konkurransesituasjonen (oppretholde konkurranse) og hvilke økonomiske -og samfunnsgevinster som hentes ut ved å etablere fellesavtale på respektive kontraktsområde. SI jobber kategoribasert, og har så langt utarbeidet to kategoristrategier, en for reiseområde og en for IKT-området. SI jobber nå med utarbeidelse av kategoristrategi for kontorområdet. SI har per i dag inngått 8 fellesavtaler, og ni avtaler er under arbeid (DFØ, 2022b).

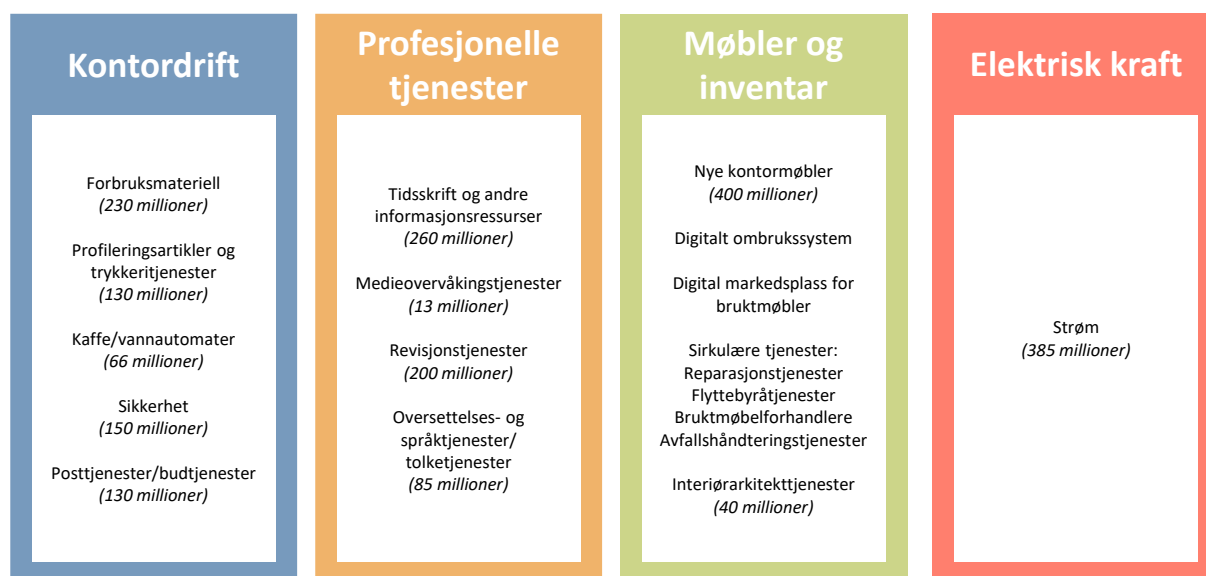
Av de eksisterende kategoristrategiene man inngått flest fellesavtaler innenfor IKT-området. Kategorien er omfattende, og er inndelt i fire underkategorier: varer, kommunikasjon, konsulenttjenester og IKT-systemer. Hver av undergruppene består av flere mulige avtaleområder. Så langt har det blitt gjennomført statlige fellesavtaler innenfor mobile enheter, telefonitjenester, PC-skjermer PC-klienter samt mobiltelefoni og nettbrett (Statens innkjøpscenter, 2022b).

Også innenfor kategoristrategien for reiseområdet har det i skrivende stund blitt inngått to fellesavtaler, for flyreiser og reisebyråttjenester, og fire ytterligere er planlagt det kommende året. Den tentative fremdriftsplanen har blitt noe forskjøvet på grunn av redusert kapasitet i SI. Totalt reiser virksomhetene i statlig sivil sektor for ca. 2,4 milliarder kroner årlig (Statens innkjøpscenter, 2022c).

Den tredje kategoristrategien (kontor) er nå under arbeid. DFØ har foreløpig delt inn kontorkategorien i fire underkategorier - kontordrift, profesjonelle tjenester, møbler og inventar, samt elektrisk kraft. Hver av undergruppene består av flere mulige avtaleområder, illustrert i Figur 1-1. Totalt anslår SI at kontorkategorien utgjør 2 milliarder kroner årlig. Dette er adresserbart volum på det endelige utvalget. Det potensielle volumet for kategorien anslås å være 3,2 milliarder kroner per år i henhold til kategoristrategien for kontorområdet (Statens innkjøpscenter, 2022d).

Det er allerede to godkjente kontraktsområder innenfor kontorkategorien: *Fellesavtale om kjøp av forbruksmateriell* og *Fellesavtale om kjøp av kontormøbler*. For forbruksmateriell er allerede den andre avtaleperioden i gang. I tillegg er *Fellesavtale for kjøp av interiørarkitekttjenester* og *Fellesavtale for kjøp av revisjonstjenester* planlagt startet opp innen kort tid. SI arbeider også parallelt med to løp for kjøp av kontormøbler, et lineært løp og et sirkulært. I den lineære vil man gjøre en fellesavtale for kjøp av nye møbler, mens man i den sirkulære vil fokusere på bruktmøbler, ombruk, gjenbruk, gjenvinning, interiørarkitekttjenester etc. Arbeidet med sirkulær møbelflyt vil igangsettes etter av anskaffelsen av *Fellesavtale om kjøp av kontormøbler* er gjennomført.

Figur 1-1 Kategoriinndeling av kontorområdet. Kilde: DFØ – SI, bearbejdet av Menon Economics



1.1.1 Oppdraget

Menon har fått i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av Statens innkjøpsenters kategoristrategi for kontorområdet. Den samfunnsøkonomiske analysen vurderer tre tiltak. Det primære tiltaket til vurdering i denne analysen, er implementering av kategoristrategi for kontorområdet, som beskrevet av Statens innkjøpsenters eget strategidokument. I tillegg utredes to varianter der ambisjonsnivået trekkes opp.

Oppdraget er gjennomført i nær tilknytning til en tilgrensende utredning av en digital markeds plass for ombruk for DFØ, Trondheim Fylkeskommune, Oslo Kommune og Statsbygg. I den utredningen vurderes ulike tiltak for å øke ombruksgraden i samfunnet. Områdene møbler, og bygg og anlegg, er områdene det hovedsakelig fokuseres på der. Møbler er også et viktig område innen kategoristrategien for kontorområdet og det er sammenhenger mellom disse ulike tiltakene.

Vi vurderer hovedsakelig utfordringer for statlige virksomheter og løsninger for statlige virksomheter ettersom det er de som per i dag er underlagt fellesavtalene som Statens innkjøps senter forvalter. Det er til tross for dette likevel relevant å vurdere fylkeskommunal og kommunal deltakelse i fellesavtalene. Per i dag er det en fireårig pilotordning for kommunale og fylkeskommunale kjøp på fellesavtalene til Statens innkjøps senter. Pilotordningen er frivillig. Vi inkluderer kommuners og fylkeskommuners deltakelse i fellesavtalene for kontorområdet i mulighetsstudien, men har ikke utredet hvordan det konkret vil påvirke dem ettersom det ikke er mandatet per i dag, men en beslutning om deltakelse for fremtiden som kommunene selv må ta. Vi har derimot gjort overordnede betraktninger rundt innlemmelsen av kommuner gitt resultatet fra resten av analysen.

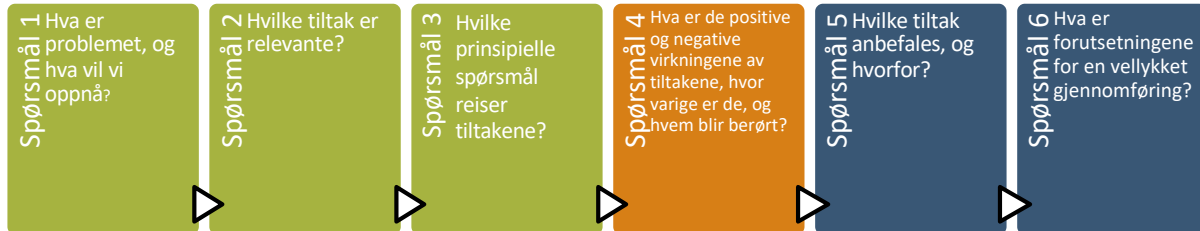
Arbeidet er gjennomført i perioden august til oktober 2022. I vårt arbeid med å identifisere relevante tiltak og vurdere virkninger har vi fått innspill fra flere representanter fra Statens innkjøps senter spesielt og DFØ generelt.

1.2 Metodisk tilnærming

I oppdraget har vi benyttet utredningsinstruksen (Finansdepartementet, 2016) og veileder til utredningsinstruksen (DFØ, 2018a) som grunnlag for gjennomføring av den samfunnsøkonomiske analysen. I tillegg følges retningslinjer og krav fra gjeldende veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018b) og

Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser, R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021a). De seks spørsmålene/stegene presenteres i Figur 1-2.

Figur 1-2: Stegene i Utredningsinstruksen. Kilde: regjeringen.no og DFØ, bearbejdet av Menon Economics



Vi har lagt mest vekt på spørsmål 2, 4 og 5 altså spørsmålene om hvilke tiltak som er relevante, identifisering av virkninger ved de ulike tiltakene og vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltakene.

For å svare ut spørsmålene har vi hatt mye dialog med representanter fra Statens innkjøpssenter spesielt og med representanter som arbeider med bærekraft og miljøspørsmål innen kontorområdet i DFØ. Vi har også benyttet oss av mye av den dokumentasjonen som omhandler offentlige anskaffelser i både stat og kommune som eksempelvis evalueringer, analyser og revisjonsrapporter.

1.3 Oppbygning av rapporten

Rapporten er bygd opp på følgende måte. I kapittel 2 gjengir vi en beskrivelse av hva som er problemet og hva man ønsker å oppnå med et eventuelt tiltak. Deretter gir vi en beskrivelse av nullalternativet, altså hvordan anskaffelse innen kontorområdet vil utvikle seg over tid dersom ingen tiltak innføres. I kapittel 3 beskrives en vurdering av mulige virkemidler som danner grunnlaget for de tre foreslåtte tiltakene som også beskrives i dette kapittelet. Til slutt i dette kapittelet diskuterer vi kort mulige prinsipielle spørsmål. Til slutt, i kapittel 4, vurderer vi samfunnsøkonomisk lønnsomhet, usikkerhetsfaktorer og mulige fordelingsvirkninger. I dette kapittelet gir vi også en kort beskrivelse av forutsetninger for en vellykket gjennomføring. I kapittel 5 konkluderes og anbefales det videre retning.

2 Problembeskrivelse

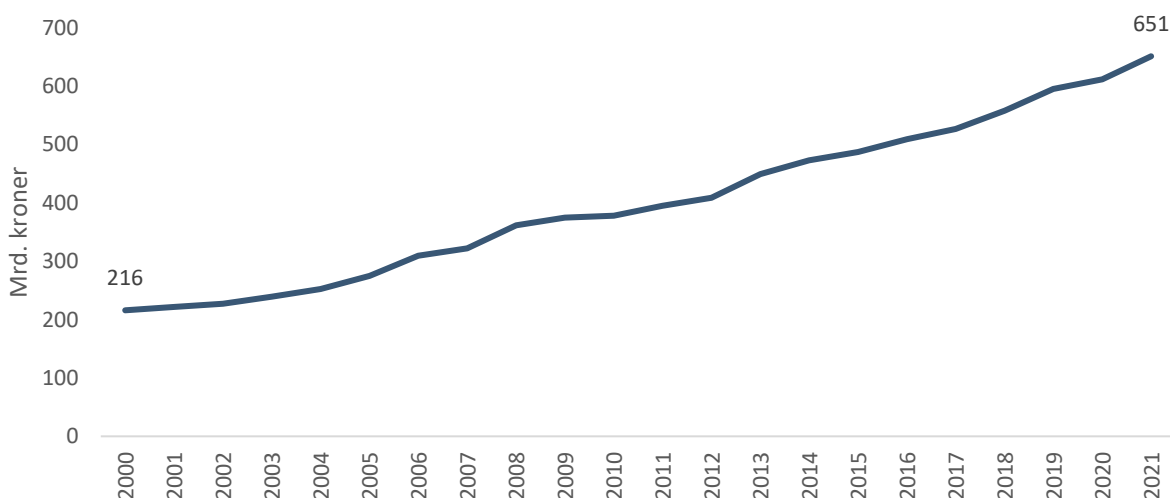
Det er utfordrende for statlige virksomheter (og kommuner) å anskaffe materiell og tjenester innen kontorområdet. De statlige virksomhetene er pålagt de samme lovkravene, men har ulike forutsetninger for å gjennomføre anskaffelsene knyttet til kompetanse og ressurser. Det er flere årsaker til dette, blant annet et komplisert regelverk og manglende kompetanse og ressurser. I tillegg fører det desentraliserte ansvaret til at flere statlige virksomheter gjør de samme vurderingene knyttet til økonomi, miljø og sosialt ansvar, noe som bidrar til dobbeltarbeid. Det vil si at anskaffelsene både kunne vært gjennomført mer effektivt og at de kunne holdt en høyere kvalitet, om arbeidet hadde vært mer koordinert.

I dette kapitlet beskriver vi samfunnsproblemet som søkes løst og beskriver nullalternativet – den fremtidige utviklingen av problemet dersom en ikke innfører noen nye tiltak for å løse det. På bakgrunn av dette skisserer vi opp noen mål som mulige tiltak skal bidra til å oppfylle.

2.1 Problem, årsaker og konsekvenser

Den offentlige forvaltningen utgjør en stor del av norsk økonomi, og volumet av offentlige anskaffelser øker. Totalt utgjør offentlige utgifter 61 prosent² av bruttonasjonalproduktet (BNP) for Fastlands-Norge.³ Det offentlige brukte i 2021 om lag 650 milliarder kroner på innkjøp, som tilsvarer rett under 20 prosent av Fastlands-BNP. Dette er fellesskapets midler, og derfor må det sikres at de brukes på best mulig måte.

Figur 2-1 Utvikling i offentlige innkjøp 2000-2021, milliarder kroner. Ikke inflasjonsjustert. Kilde: SSB kildetabell 10807



Det offentlige anskaffer en bred kategori av varer og tjenester. Dette inkluderer barnevernstjenester, veiutbygging, IKT-systemer, kontormøbler, mat osv. Hver gang det offentlige gjennomfører en anskaffelse, må en offentlig virksomhet sikre seg at de følger anskaffelsesregelverket, og dette krever både tid og kompetanse fra statlig og kommunalt ansatte.

I dag utføres en stor del av offentlige anskaffelser desentralisert. Det finnes om lag 190 statlige virksomheter, og på flere områder gjennomfører virksomhetene parallelle anskaffelser for varer og tjenester. Dette er blant annet

² SSB kildetabeller 10721 og 09189

³ Inntekter fra oljevirksomheten og utenriks sjøfart holdes utenfor

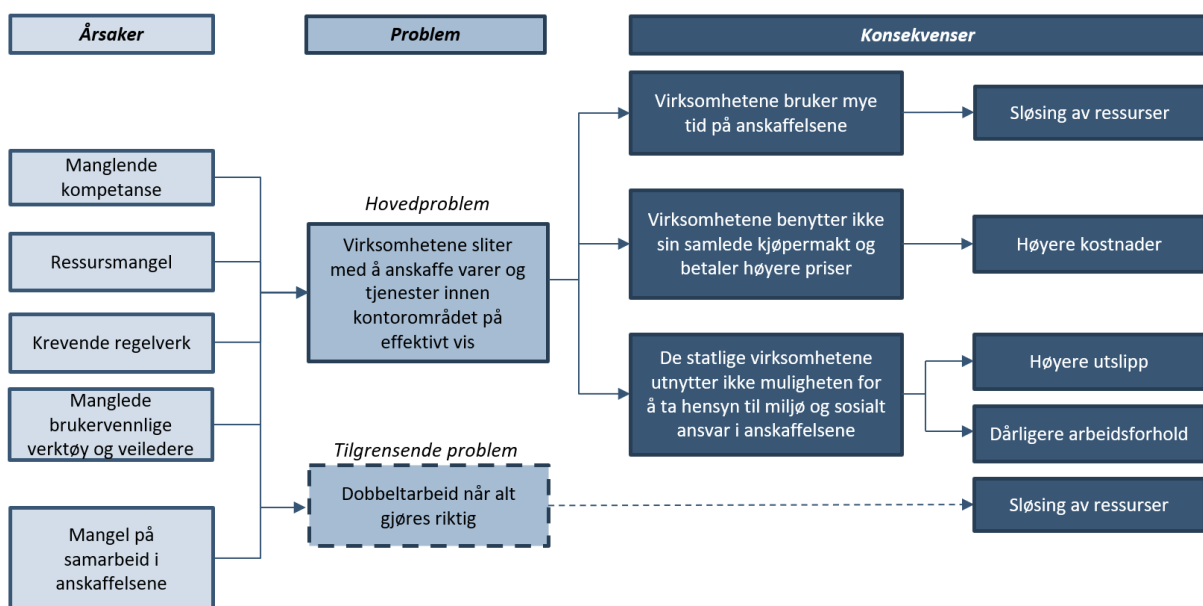
tilfelle innenfor kontorområdet, hvor det i dag er lite samordning mellom statlige virksomheter, selv om de underliggende behovene og varene og tjenestene som anskaffes er nokså like.

Anskaffelsene kunne både vært gjennomført mer effektivt og at de kunne holdt en høyere kvalitet, om arbeidet hadde vært mer koordinert. På bakgrunn av dette kan vi definere det overordnede samfunnsproblemet som følger:

Dagens desentraliserte praksis for å anskaffe varer og tjenester innen kontorområdet til statlige virksomheter er ineffektivt, og gjør at det offentlige ikke evner å utnytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å imøtekomme klimautfordringene og motarbeide arbeidslivskriminalitet.

For å forstå problemets årsaker og konsekvenser har vi strukturert problemet i Figur 2-2 under.

Figur 2-2 Problem årsak-virkningssammenhenger. Illustrasjon: Menon Economics



Årsaker

Hver gang det offentlige gjennomfører en anskaffelse, er det mange forskjellige hensyn som skal tas i betraktning. For det første skal anskaffelsen svare ut behovet det offentlige har. For det andre skal den gjennomføres på en måte som er i henhold til anskaffelsesregelverket, som ofte kan være komplekst å navigere. For det tredje stiller anskaffelsesregelverket krav til ivaretagelse av miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføringen av sine anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017).

Det er blitt gjort flere offentlige utredninger rundt hva som kan gjøres for at det offentlige i større grad skal kunne imøtekomme alle disse forventningene.

Blant annet i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* pekes det på at et krevende regelverk samt mangel på ressurser og kompetanse utgjør en utfordring:

«For at vi skal lykkes med omstilling gjennom offentlige anskaffelser, må det bygges mer profesjonelle og robuste innkjøpsfunksjoner med solid kompetanse og nok ressurser til å løse disse oppgavene på en god måte.» Nærings- og fiskeridepartementet (2019).

En viktig del av dette er at anskaffelsesregelverket ikke er for detaljert. Et nytt og forenklet anskaffelsesregelverk tredde også i kraft 1. januar 2017. Likevel er kompetanse hos de offentlige innkjøperne også viktig for å sikre så gode og målrettede innkjøp som mulig. Blant annet så konkluderer Riksrevisjonen (2022) med at det er behov for å øke offentlige oppdragsgiveres kompetanse knyttet til grønne anskaffelser, for å sikre at oppdragsgiverne etterlever miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket og ivaretar sitt samfunnsansvar (Riksrevisjonen, 2022).

Særlig i mindre statlige virksomheter er det vanskelig for innkjøperne å ha kompetanse for alle de tjenestene og varene som skal anskaffes.

Problemer

På grunn av krevende regelverk samt mangel på ressurser og kompetanse, kan den desentraliserte anskaffelsesstrukturen i dag føre til at statlige virksomheter sliter med å anskaffe materiell og tjenester. Dette kan videre medføre økte transaksjonskostnader og en sløsing av det offentliges ressurser, når man bruker mer tid enn det som hadde vært nødvendig på å gjennomføre anskaffelsene.

Utover dette kan den desentraliserte strukturen også føre til at man ikke evner å benytte den samlede kjøpermakten som staten har. Dette kan innebære at virksomhetene må betale høyere priser for å anskaffe samme vare enn de ellers kunne ha gjort.

Den desentraliserte strukturen kan også føre til at man ikke klarer av å utnytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon og effektivisering. Blant annet kan offentlige anskaffelser brukes for å imøtekomme klima- og miljømål eller motarbeide arbeidslivskriminalitet. Norge er gjennom Parisavtalen forpliktet til å redusere klimagassutslippene med 50–55 prosent sammenlignet med 1990-nivået innen 2030. Blant annet konkluderer Riksrevisjonen i sin undersøkelse *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser* (2022) med at myndighetene i dag ikke har sikret at anskaffelsespraksisen i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.

Det desentraliserte ansvaret kan videre føre til at flere statlige virksomheter gjør de samme vurderingene knyttet til for eksempel klima, noe som bidrar til dobbeltarbeid.

Så langt har vi kun diskutert desentraliserte anskaffelser fra det offentliges perspektiv. Likevel er det også viktig å vurdere hvordan leverandørene og konkurransen i leverandørmarkedet påvirkes av den desentraliserte strukturen.

Den desentraliserte praksisen kan også føre til økte kostnader for leverandørene. Gjennom å samle offentlige tilbud til én fellesanskaffelse, trenger leverandørene kun å legge inn ett tilbud til Statens innkjøpssenter istedenfor ett tilbud per statlig virksomhet. Dette kan gjøre det mulig for leverandørene å utnytte skalafordeler, og derfor få reduserte kostnader for å gjennomføre anskaffelser. Dette poenget gjør seg særlig gjeldende hvis anskaffelsen inkluderer krav om dokumentasjon knyttet til for eksempel miljøstandarder. Hvis dokumentasjonskravene varierer fra én etat til en annen, kan det bli mye uforutsigbarhet og dobbeltarbeid for leverandørene.

Likevel kan også en økt grad av samlede anskaffelser være negativt for leverandørene. Hvis kjøpermakten øker, betyr det at selgermakten reduseres, og kostnadsbesparelsene som kommer staten til gode betyr lavere marginer for leverandørene.

Fellesanskaffelser kan også påvirke konkurransen i leverandørmarkedet. Jo større anskaffelsene er, desto færre aktører har mulighet å legge inn tilbud. Derfor kan et desentralisert anbudsmarked styrke et leverandørmarked med en større bredde enn hva et sentralisert anbudsmarked kan.

Det finnes likevel måter å motarbeide denne trenden på. I rammeavtaler kan man inkludere både små og store aktører, og dermed gi også de små inntrede til markedet selv om de ikke kan håndtere hele avtalevolumet.

Konsekvenser

Konsekvensene av desentraliserte anskaffelser av varer og tjenester innen kontorområdet er sløsing av ressurser og økte anskaffelseskostnader for statlige virksomheter. Videre kan de desentraliserte anskaffelsene innebære at man i mindre grad får implementert hensyn knyttet til miljø og sosialt ansvar i anskaffelsene, noe som kan føre til økte utslipp og dårligere arbeidsforhold i leverandørnæringene.

2.2 Nullalternativet

Nullalternativet er en sentral del av problembeskrivelsen, og beskriver dagens situasjon og forventet videre utvikling dersom ingen ytterligere tiltak iverksettes. Nullalternativet brukes som et sammenligningsgrunnlag (eller en referansebane) for å identifisere og beskrive virkningene av de tiltakene som utredes. I nullalternativet legger vi til grunn avtaler som er planlagt iverksatt i forkant av tiltakenes analyseperiode (2024-2033). Disse er *Fellesavtale om kjøp av forbruksmateriell*, *Fellesavtale om kjøp av kontormøbler*, *Fellesavtale for kjøp av interiørarkitekttjenester* og *Fellesavtale for kjøp av revisjonstjenester*. Dette samsvarer med hva SI anser, med forbehold, å kunne gjennomføre basert på dagens ressursituasjon. Imidlertid forutsetter vi at det ikke blir iverksatt nye fellesavtaler på disse områdene i fravær av tiltak i analyseperioden. Tiltakene og hva som inngår i nullalternativet utdypes i kapittel 3.3. Tiltakenes analyseperiode er omtalt i kapittel 4.1.

I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal et sett av relevante tiltak vurderes opp mot et nullalternativ som beskriver dagens situasjon og forventet videre utvikling hvis ingen nye tiltak blir iverksatt. Nullalternativet kan i denne sammenheng vurderes som at de 191 statlige virksomhetene samt kommunal og fylkeskommunal sektor på virksomhetsnivå gjennomfører sine innkjøp på kontorområdet uten statlige fellesavtaler. Basert på brukerundersøkelsen gjennomført i forbindelse med utviklingen av kontraktsstrategien er det lite sannsynlig at de enkelte av virksomhetene i nullalternativet ville samkjørt og gått sammen i utvalgte innkjøpsprosesser, og der det ville skjedd har det sannsynligvis begrenset effekt på den samfunnsøkonomiske nytten.

Vi har under oppsummert forventningene til nullalternativet.

Det forventes fortsatt lav og spredt kompetanse, og ressursmangel i anskaffelsene i nullalternativet i fravær av tiltak

Flere av de små virksomhetene har små innkjøpsmiljøer og lav kompetanse både på det anskaffelsesfaglig og på det juridiske knyttet til anskaffelser generelt og til de ulike områdene innen kontorområdet spesielt. I tabellen under har statlige virksomheter svart på hvorvidt deres virksomhet har innkjøpsavtale innen møbler og inventar. Slik vi kan se har de største virksomhetene innkjøpsavtaler, mens de små virksomhetene ikke har det. De trekker hovedsakelig frem mangel på kompetanse og ressurser som årsak til hvorfor de ikke har dette i dag. Det er grunn til å tro at denne situasjonen vil opprettholdes i nullalternativet og at særlig små virksomheter vil ha utfordringer med lav kompetanse og ressursmangel.

Tabell 2-1 Spørreundersøkelse: Har din virksomhet innkjøpsavtale innen området møbler og inventar? N= 79

Størrelse virksomhet	Ja	Nei
Stor virksomhet (14000 til 4001 årsverk)	100 %	0 %
Mellomstor virksomhet (4000 til 501 årsverk)	78 %	22 %
Liten virksomhet (500 til 5 årsverk)	30 %	70 %

Det forventes noe utvikling av brukervennlige verktøy og veiledere i nullalternativet i fravær av tiltak

I Riksrevisjonen (2022) sin gjennomgang av grønne anskaffelser trekkes det frem at det er mange veiledere, men at de er lite brukervennlige og at de er lite kjent blant virksomhetene. DFØ arbeider i med å utvikle flere verktøy og gjøre dagens veiledningsmateriale mer brukervennlig, men i fravær av tiltak er det usikkert om disse veilederne vil spisses mot kontorområdet og være så spesifikke som virksomhetene har behov for.

DFØ arbeider også med å utvikle og gjøre tilgjengelig verktøy for å identifisere kostnadene ved og effektene av klima- og miljøvennlige anskaffelser, men manglende datagrunnlag om grønne offentlige anskaffelser gjør det vanskelig å utvikle slike verktøy. I Anskaffelsesloven § 5 første ledd stiller krav om at oppdragsgiver skal ta hensyn til livssyklus-kostnader. OECDs evaluering av bærekraftige offentlige anskaffelser i Norge peker på at det er store barrierer knyttet til bruk av verktøy for beregning av livssyklus-kostnader. Men, DFØ oppgir i intervju med EU som er gjengitt i Riksrevisjonen (2022) at en effektkalkulatorer for enkelte produktgrupper vil være en bedre løsning, og samarbeider med Miljødirektoratet om å utvikle slike kalkulatorer. Det er derfor en del arbeid som pågår i DFØ i nullalternativet med å utvikle verktøy og veiledere i dag, men det må likevel tolkes og tas i bruk av den enkelte virksomhet innen kontorområdet i nullalternativet.

Det forventes fortsatt mangel på samarbeid i anskaffelsene i nullalternativet i fravær av tiltak

Det at mange virksomheter gjør samme arbeidet med anskaffelsesprosessen gjør at det blir dobbelt bruk av ressurser for både staten og for leverandørene som må forholde seg til mange ulike virksomheter. Det er lite tegn til samarbeid i anskaffelsene i nullalternativet i fravær av tiltak.

For kommunene er det flere fylkeskommuner og kommuner som har gått inn i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. I henhold til en nylig gjennomført studie (Oslo Economics et al, 2021) for Nærings- og fiskeridepartementet dekker disse innkjøpssamarbeidene 70 prosent av landets kommuner. Det er grunn til at disse vil fortsette å vokse i nullalternativet.

Det forventes fortsatt mangel på gode krav til leverandørene i nullalternativet i fravær av tiltak

Noen krav oppleves som enkle å stille fordi de er relativt like i mange av anskaffelsene som gjøres, men der det er mer kompliserte krav er strever virksomhetene mer. I en spørreundersøkelse til virksomhetene gjennomført

av DFØ i forbindelse med kategoristrategien svarer 34 av 79 virksomheter (46 prosent) at de ikke stiller krav til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden ved møbelanskaffelser. Tre virksomheter svarer at de er usikre på om det stilles slike krav. En fellesnevner i svarene er at det stilles krav til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter når det foretas store anskaffelser, men det blir ikke prioritert ved mindre kjøp/suppleringskjøp.

Flere av virksomhetene beskriver også at de kun stiller lovpålagte krav og at de ikke går utover disse eller spesifiserer dette ytterligere.

På den andre side viser Riksrevisjonens gjennomgang av konkurransegrunnlagene innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester at mange offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i anskaffelsene, men at kravene som stilles, ofte har et lavt ambisjonsnivå med liten klima- og miljøeffekt. Her vises det også at noen av kravene som stilles til klima og miljø, er uforholdsmessige og noen ganger ulovlige. Bruken av slike kvalifikasjonskrav kan blant annet bidra til å begrense konkurransen ved å ekskludere enkelte leverandører.

Det forventes derfor at krav vil være vanskelige å utarbeide og stille for virksomhetene i fravær av tiltak i nullalternativet og at dette også kan påvirke leverandørene på en dårlig måte gitt uklare rammebetingelser.

Oppsummering av nullalternativet

Gitt forventningene til hvordan årsakene til problemet vil utvikle seg i nullalternativet er det grunn til å tro at virksomhetene fortsatt vil bruke mye tid på anskaffelser, at de ikke vil benytte seg av sin samlede innkjøpsmakt, og at de heller ikke vil utnytte muligheten for å ta hensyn til miljø og sosialt ansvar på den beste måten i fravær av tiltak.

2.3 Samfunns mål

For å svare på utfordringene beskrevet over og si noe om hva som ønskes oppnådd med tiltakene, har vi formulert mål for tiltakene. Problemet slik vi har definert det viser til at det gjennomføres flere ulike anskaffelser i dag der det er et potensial for å gjøre dem mer effektivt og i henhold til regelverket, det er også et potensial for prisreduksjoner ved samarbeid og å utnytte markedsmakten sin til å redusere negativ miljøpåvirkning og ta sosialt ansvar.

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen over, samt SIs og DFØs målsetninger og mandat, har vi både formulert et overordnet samfunns mål, og noen mer detaljerte mål som til sammen skal beskrive den ønskede tilstanden som tiltakene skal bidra til. Samfunns målet er definert som følgende:

Et anskaffelsessystem som sikrer alle offentlige virksomheter tilgang til varer og tjenester innen kontorområdet, som ivaretar regelverk, miljø og sosialt ansvar på en god måte, samt hindrer ineffektivitet i sektoren.

For å være mer konkret har vi dekomponert hva som ønskes oppnådd med tiltakene og satt opp følgende mål:

1. Samfunnet har ressurseffektive ordninger for å vurdere og anskaffe varer og tjenester innen kontorområdet i samsvar med regelverket
2. Virksomhetene har likeverdig og bred tilgang til gode varer og tjenester uavhengig av hvor de er og hvilken sektor de befinner seg i, og hvilke forutsetninger de har
3. Virksomhetene settes i stand til å gjennomføre innkjøp som reduserer skadelig miljøpåvirkning, fremmer klimavennlige løsninger og motarbeider arbeidskriminalitet

3 Muligheter og relevante tiltak

I en utredning som følger utredningsinstruksen skal det vurderes ulike tiltak som kan oppnå målet og løse de identifiserte problemene. I denne utredningen har vi hovedsakelig vurdert kategoristrategien for kontorområdet som et tiltak, men vi har også vurdert hvorvidt det er alternative virkemidler eller tiltak som kan være relevante. I denne utredningen gjennomføres det ikke en bred mulighetsstudie, men det vurderes hva som kan være alternative løsninger til en innføring av kategoristrategien.

Basert på problemforståelsen som er presentert i forrige kapittel, har vi utforsket mulighetsrommet for ulike tilnæringer, virkemidler og tiltak som kan bidra til å løse problemene knyttet til anskaffelser innen kontorområdet. Vi har forholdt oss til en rammebetingelse om at det skal være mulig for Statens innkjøpscenter å implementere tiltaket og at tiltaket skal støtte opp under målene som ligger til grunn for Statens innkjøpscenter og deres formål der hovedvirkemiddelet er fellesavtaler. I vurderingen av virkemidler har vi derfor arbeidet rundt hvordan virkemidlene kan bidra til å gjøre fellesavtalene og arbeidet som gjøres rundt offentlige anskaffelser i DFØ mer effektivt og treffsikkert på målene. Fellesavtalene som virkemiddel er derfor det sentrale.

Vi går først gjennom hvilke virkemidler og dimensjoner i mulighetsrommet som er relevante og som ligger til grunn for tiltakene som er foreslått. Deretter beskriver vi de tre tiltakene som er valgt ut for å svare på målene.

3.1 Virkemidler som kan tas i bruk

Det finnes et stort antall virkemidler som offentlige myndigheter kan ta i bruk for å løse problemer i samfunnet. Det er vanlig å kategorisere virkemidler i fire overordnede grupper. Å vurdere hvilke virkemidler som ligger innenfor disse gruppene er en nyttig pekepinn på bredden av ulike virkemidler som finnes, før en velger hvilke det kan være aktuelt å gå videre med i akkurat dette tilfellet. Aktuelle tiltak å gå videre med vil kunne inneholde elementer av flere av virkemidlene. De fire virkemidlene er følgende:

- **Juridiske** virkemidler omfatter blant annet lover og forskrifter. Ny lovregulering knyttet til anskaffelser av varer og tjenester innen kontorområdet kan for eksempel spesifisere at en viss andel av anskaffelsene skal være grønne, eller sette et tak på hvor mye klimabelastning en anskaffelse kan ha. Det er også mulig å benytte seg av juridiske virkemidler for å definere hvem som skal delta i eventuelle fellesavtaler. Eller det kan innføres krav om sertifisering, eller at det stilles mer spesifiserte krav til anskaffelsesrutinene. Et annet eksempel på et juridisk virkemiddel kan være hardere håndheving av dagens regelverk, for eksempel innføring av større bøter til virksomheter som ikke etterlever anskaffelsesregelverket.
- **Økonomiske** virkemidler omfatter blant annet overføringer enten i form av økte budsjetttrammer eller i form av øremerkede midler, for eksempel i form av en gitt sum til å innføre grønne anskaffelser i virksomhetene. Et eksempel på et økonomisk virkemiddel for å løse problemene knyttet til anskaffelser innen kontorområdet kan være stykkprisfinansiering av de lovpålagte vurderingene som følger av en anskaffelse og som må gjennomføres av hver virksomhet.
- **Organisatoriske** virkemidler kan blant annet innebære flytting av ansvaret for anskaffelsesprosessen, eller deler av denne, til et annet forvaltningsnivå. Det er mulig å tenke seg både sentraliserende og desentraliserende tiltak på området. Statens innkjøpscenter er et slikt sentralt nivå. Mens det å gjennomføre enkeltvis anskaffelser i kommunene eller per virksomhet er mer desentralisert. En underkategori av organisatoriske virkemidler er teknologiske virkemidler. Dette kan eksempelvis være digitale fellesløsninger.
- **Pedagogiske** virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som har til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre personer og systemer som er involvert i anskaffelsen innen kontorområdet. Det

kan innebære tydeligere veiledere og retningslinjer for analysene som skal følge med en anskaffelse (som DBA, ROS og DPIA), informasjonskampanjer og veiledningsmateriale rettet mot de offentlige virksomhetene for å øke bevisstheten og kunnskapen om hvordan man kan bruke anskaffelsene til å fremme miljøkrav og sosial bærekraft.

Det er mange hensyn som skal tas i vurderingen av hvilke av de ulike typene tiltak som kan være aktuelle. Ulike typer virkemidler har fordeler og ulemper. Harde juridiske virkemidler, som lovregulering, er inngripende og bør ikke brukes uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler (Justis- og beredskapsdepartementet, 2000). Det kan også være krevende å utforme gode økonomiske virkemidler innen kontorområdet som balanserer målene som ulike virksomheter har med sine anskaffelser i helhet. Organisatoriske virkemidler kan fremstå som attraktive fordi de lar seg gjennomføre relativt raskt, men det kan ta lang tid å realisere de kvalitets- eller effektiviseringsgevinstene en prøver å oppnå. Pedagogiske virkemidler er ofte kostnadseffektive, men hvor effektive de er avhenger blant annet av hvordan de brukes i kombinasjon med andre styringsvirkemidler. Det er viktig å være bevisst på at virkemiddelbruken skal trekke i samme retning og ikke motvirke hverandre. For å sette sammen tiltakene med den beste kombinasjonen av virkemidler er det viktig å først vite hvilke dimensjoner som er de viktigste i mulighetsrommet. Dette beskrives i neste delkapittel.

3.2 Mulighetsdimensjoner som utforskes

For å finne frem til de riktige sammensetningene av virkemidler som skal utgjøre tiltak, har vi utforsket et mulighetsrom innenfor rammebetingelsene beskrevet i innledningen til dette kapitlet.

Gjennom å utforske ulike relevante dimensjoner, kan ulike tiltak defineres. Dimensjoner vi har vurdert til denne mulighetsstudien inkluderer:

Ambisjonsdimensjonen: Hvilke aktiviteter knyttet til anskaffelsesprosessen berører løsningene? Innebærer tiltakene løsninger kun for en fellesløsning som tar for seg å gjennomføre effektive anskaffelser i henhold til gjeldende regelverk eller øker ambisjonene for hva man kan få til gjennom anskaffelsene for å øke sirkularitet og gjenbruk av gjenstander innen kontorområdet, klima- og miljøhensyn og sosial bærekraft? Andre eksempler innen denne dimensjonen er å utvikle sertifiseringsordningen og beskrive krav som virksomhetene kan ta i bruk direkte. Dersom leverandørene er sertifisert i henhold til sertifiseringsordningen er det enklere for virksomheten å vurdere dette i anskaffelsen. Videre utvikling av veiledere og verktøy for å understøtte dette kan være eksempler på hvordan dette kan tas i bruk av virksomhetene.

Avtaleomfang: Hvilke forvaltningsnivå og antall virksomheter skal avtalene for anskaffelser dekke? Her ser vi for oss at det laveste ambisjonsnivået er at det gjennomføres enkelte fellesavtaler for enkelte områder innen kontorområdet som enkelte virksomheter kan velge å delta i, mens man i midten av dimensjonen ser for seg fellesavtaler for alle statlige virksomheter og i det andre ytterpunktet at det også inkluderer kommunene.

Regulatorisk dimensjon: Er løsningene basert på frivillighet eller tvang? I hvor stor grad innebærer løsningene ny regulering? I den nedre enden av skalaen finner vi løsninger som ikke krever noen grad av regulatorisk tilpasning, mens man i øvre del av skalaen finner løsninger som innebærer en form for lovendring. Dette kan da tenkes å måtte understøtte ambisjonsdimensjonen der man ønsker å få til mer med krav innen klima og bærekraft, eller at man gjennom regulering kan inkludere kommunene. (Det siste anser vi som lite sannsynlig).

Teknologisk dimensjon: I hvilken grad innebærer løsningen teknologisk utvikling eller bruk av ny teknologi? I nedre enden av denne skalaen kan eksempelvis tiltak basert på å tilgjengeliggjøre eksisterende teknologiske

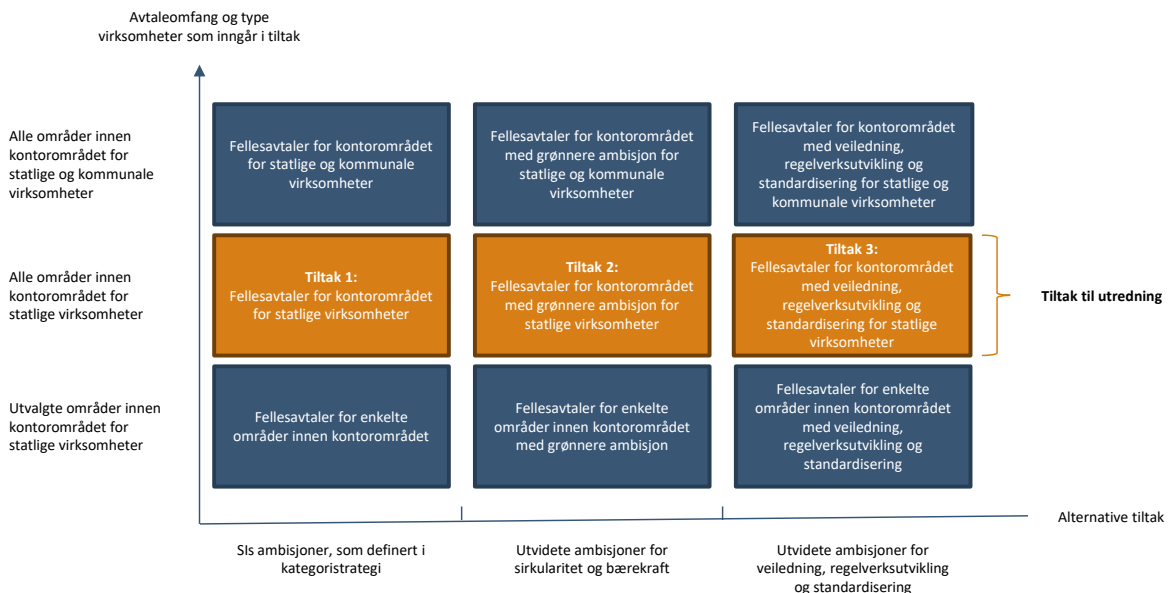
løsninger, gjennom eksempelvis informasjonskampanjer eller økonomiske tilskudd, befinne seg. Den øvre enden av skalaen kan for eksempel inneholde tiltak som utvikling av en digital fellesløsning for anskaffelse innen kontorområdet.

Hoveddimensjonene vi har valgt å benytte er avtaleomfang og ambisjonsdimensjonen. Vi vurderer at det er innen disse to dimensjonene at variasjoner av tiltakene som omhandler hvordan man gjennom felles anskaffelser på kontorområdet best kan illustreres, mens de regulatoriske, teknologiske og økonomiske dimensjonene i større grad kommer som en konsekvens av hvilket ambisjonsnivå man har lagt seg på for de to hoveddimensjonene.

3.2.1 Vurdering av tiltak for utredning

I figuren nedenfor vises ni tiltak som vurderes utredet. Disse tiltakene viser hvordan ulike kombinasjoner av dimensjoner av tiltakene kan kombineres.

Figur 3-1 Illustrasjon av alle tiltak som kan vurderes utredet. I oransje de tre tiltakene som foreslås utredet.



Utvelgelsen av de tre tiltakene for utredning er hovedsakelig motivert av rammebetingelsene om at det skal være mulig for Statens innkjøpssetter å implementere tiltaket og at tiltaket skal støtte opp under målene som ligger til grunn for Statens innkjøpssetter og deres formål der hovedvirkemiddelet er fellesavtaler. Vi har vurdert det slik at tiltakene som omfatter en inkludering av kommunene og fylkeskommunene per i dag er krevende å gjøre på en god måte fordi kommunene per i dag er invitert med til å bli med på en frivillig fireårig pilotordning for kjøp på fellesavtalene til Statens innkjøpssetter, KS har også vært tydelige på at det er behov for politisk forankring ved kjøp på statlige fellesavtaler og at det er opp til det lokale selvstyret å avgjøre hva de ønsker. Det vurderer derfor som utenfor vårt mandat å inkludere de tre tiltakene i øvre del av avtaleomfang per i dag.

Utvelgelsen er deretter basert på analyser og vurderinger av hvilke tiltak som både er gjennomførbare og vil gi stor måloppnåelse. Dette handler hovedsakelig om (i) en forventning om at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med fellesavtaler grunnet stordriftsfordeler, (ii) en forventning om bedre etterlevelse av regelverket og enklere for leverandørene, (iii) at det fungerer å stille krav til miljø og sosialt ansvar, men at det kan gjøres bedre, og at

det etterlyses mer brukervennlig veiledningsmateriale og verktøy, samt å gjøre det mer kjent. (i)-(iii) oppsummeres nedenfor:

- (i) **Generell motivering for flere kategoristrategier er at en evaluering av fellesavtalene viste at det var lønnsomt og anbefalte fellesavtaler for flere områder.** Tidligere utredninger har også pekt på at det er ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster å hente ved å utvide Statens innkjøpssenters virksomhet til flere avtaleområder. Oslo Economics og Inventura gjennomførte i 2019 en evaluering av Statens innkjøpssenter på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De fant i denne evalueringen av innkjøpssenteret bidrar til effektive innkjøp, sikrer god regelverksetterlevelse, profesjonelle anskaffelsesprosesser og ivaretagelse av relevante samfunnshensyn. De fant også at gevinstene i form av lavere priser og reduserte transaksjonskostnader veide opp kostnadene knytte til ressursbruken i Statens innkjøpssenter.
- (ii) **Bedre etterlevelse av regelverket:** De fleste leverandørene opplevde at regelverksetterlevelsen i anskaffelsene var lik som før etter innføring av fellesavtaler gjennom SI. Det var likevel flere som opplevde at etterlevelsen hadde blitt bedre fremfor dårligere. Særlig ble det trukket frem at etterlevelsen i mindre statlige virksomheter hadde blitt bedre (Oslo Economics & Inventura, 2019). Blant annet har konkurransegrunnlagene blitt enklere å forstå.
- (iii) **Det fungerer å stille krav til miljø og sosialt ansvar.** I Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* pekes det på at man må ha tydelige planer og kompetanse for å kunne bruke offentlige anskaffelser som et miljøpolitisk virkemiddel: «*For at offentlige anskaffelser skal bli et effektivt miljøpolitisk virkemiddel, er det viktig at oppdragsgiverne har overordnede planer og strategier for å ta klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser, og at innkjøperne har kompetanse til å stille gode krav og vurdere klima- og miljøeffekten i de ulike tilbudene.*» *Nærings- og fiskeridepartementet (2019)*. I alle kontrakter som Oslo Economics og Inventura vurderte, ble det stilt krav til miljø og sosialt ansvar. Dette tyder på at SI faktisk utnytter muligheten for å bruke anskaffelsene som et miljøpolitisk virkemiddel. Leverandørene hadde i stor grad oppfatning av at SI prioriterer samfunnshensyn (miljø og sosialt ansvar) i sine anskaffelser. For eksempel ble det trukket frem at SI har lagt inn minsteordregebyrer i kontraktene for å få statlige virksomheter til å i større grad kjøpe varer i større, samlede volumer. Riksrevisjonen peker likevel på at man kan bli enda tydeligere og at dette kan følges opp med mer brukervennlig veiledningsmateriale og verktøy.

3.3 Beskrivelse av tiltak

Basert på utvelgelsen ovenfor står vi da ovenfor tre tiltak. Det primære tiltaket til vurdering i denne analysen, er implementering av kategoristrategi for kontorområdet, som beskrevet av Statens innkjøpssenters eget strategidokument. I tillegg utredes to varianter der ambisjonsnivået trekkes opp.

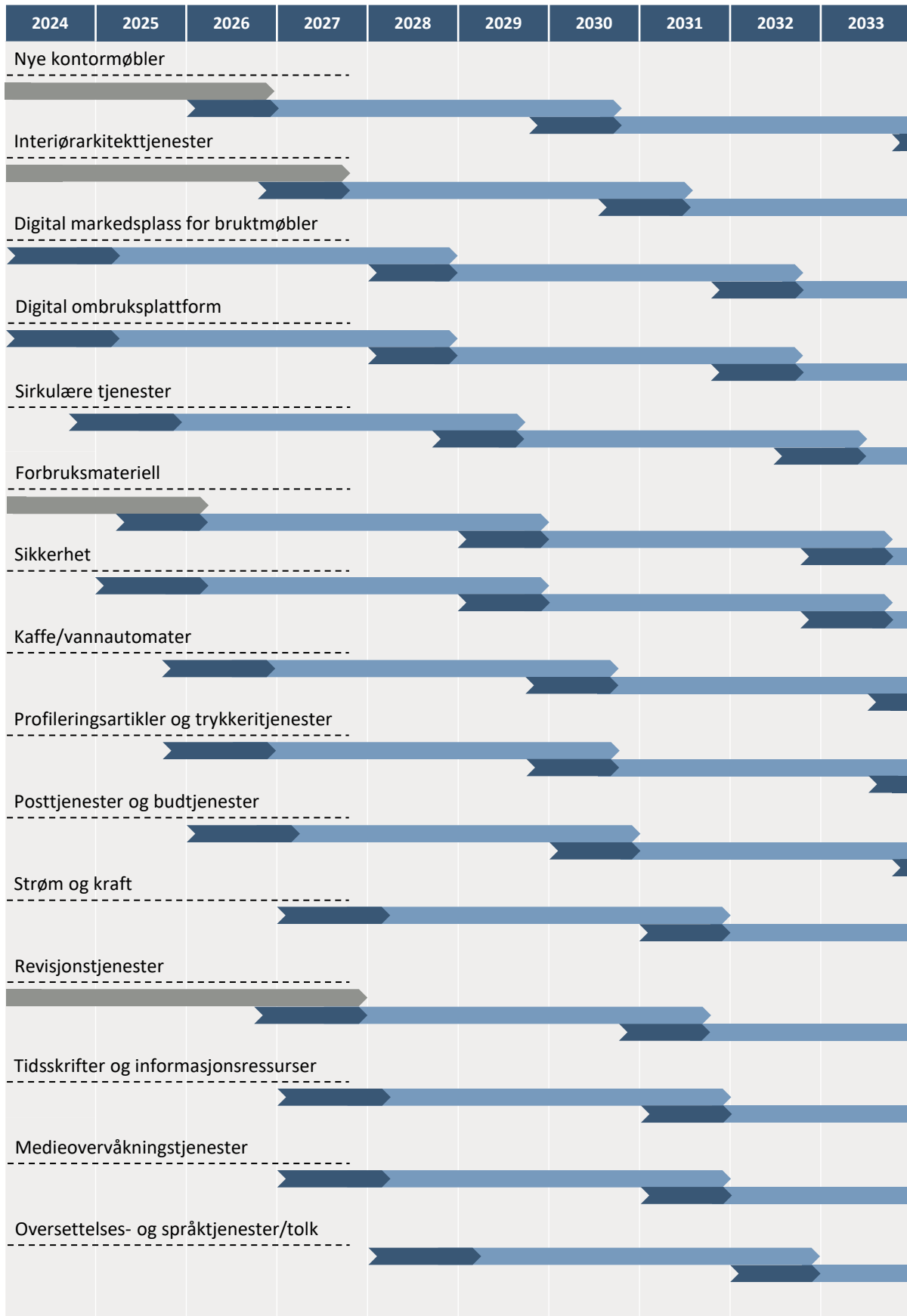
Tiltak 1 – Kategoristrategi med fellesavtaler for kontorområdet

Det første tiltaket innebærer en gjennomføring av kategoristrategien for kontorområdet, som lagt til grunn av statens innkjøpssenter. Den er foreslått gjennomført gjennom fire handlingsplaner knyttet til henholdsvis møbler og inventar, kontordrift, elektrisk kraft og profesjonelle tjenester. Innholdet i handlingsplanene er sammenstilt i figuren under der fellesavtaler utvikles og implementeres suksessivt over en periode på ti år. Innsatsen i tiltaket

vil bidra til at det blir etablert mellom 18 og 21⁴ fellesavtaler innen de 15 kontraktsområdene som statlige virksomheter tar i bruk. Vi ser bort fra effekter knyttet til den første avtalen innenfor *Fellesavtale om kjøp av forbruksmateriell*, *Fellesavtale om kjøp av nye kontormøbler*, *Fellesavtale om kjøp av interiørarkitekttjenester* og *Fellesavtale for kjøp av revisjonstjenester* ettersom disse kontraktsområdene er planlagt startet i forkant av analyseperioden, og vurderes som del av nullalternativet. Disse avtalenes forløp er markert i grått.

⁴ For enkelte kontraktsområder vil det mest sannsynlig være aktuelt å etablere to separate fellesavtaler. De konkrete konkurransestrategiene vil konkludere hva som er formålstjenlig.

Figur 3-2 Statens innkjøpscenters fremdriftsplan for kategoristrategi for kontorområdet. Lys farge indikerer forvaltningsperiode for fellesavtale, mens mørk farge indikerer forvaltning (planlegging, konkurranse og implementering av avtalen). Kilde: Statens innkjøpscenter, bearbejdet av Menon Economics



Tiltak 2 – Kategoristrategi med fellesavtaler for kontorområdet med utvidet bærekraftssatsing

I det andre tiltaket legger vi til grunn gjennomføring av kategoristrategien for kontorområdet med utvikling og implementering av avtaler suksessivt slik vist i Figur 3-2. I tiltak 2 vil det i tillegg være et utvidet fokus og satsing på å realisere sirkularitet og bærekraft i kraft av fellesavtalene som inngår i strategien. I tiltaket foreslås det derfor ekstra ressurser til å håndtere klima og andre bærekraftshensyn i tillegg til den anskaffelsesfaglige kompetansen. Det foreslås også at man i dette tiltaket vurderer at fellesavtalene skal inneholde krav og kriterier til klima- og miljø som i dagens kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser ansees som spydspiss. Det foreslås også en dialog med leverandørene innen kontorområdene om hva spydspiss skal være. Det vil også være mulig å benytte kriterieveiviseren, som er et digitalt verktøy, til å hjelpe innkjøpere med å stille krav og kriterier enda mer spisset mot kontorområdet. I DFØs kriterieveiviser er kravene og kriteriene delt inn i ambisjonsnivåene basis, avansert og spydspiss, vi foreslår at det stilles krav med et høyt ambisjonsnivå i dette tiltaket slik beskrevet nedenfor.

Tabell 3-1 Riksrevisjonens gradering av klima- og miljøkrav i konkurransegrunnlagene

Krav med lavt ambisjonsnivå	Krav med middels ambisjonsnivå	Krav med høyt ambisjonsnivå
Krav som kan brukes av alle oppdragsgivere, og som innebærer begrenset grad av verifisering av dokumentasjon og oppfølging.	Stiller høye krav til prestasjon for miljø, samtidig som kravene som regel krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandør.	Stiller de fremste miljøkravene på området og/eller åpner for innovative løsninger. Krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandør.

Tiltak 3 - Kategoristrategi med fellesavtaler for kontorområdet med utvidet fokus på brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy

I det tredje tiltaket legger vi også til grunn gjennomføring av kategoristrategien for kontorområdet med utvikling og implementering av avtaler suksessivt slik vist i Figur 3-2. Men, i tillegg inkluderer tiltaket mer konkretisert bistand i form av verktøy og standarder for å forenkle anskaffelsesprosessen ytterligere for virksomhetene. I dette tiltaket foreslås det derfor videre utvikling av digitale verktøy kan bidra til bedre kontraktsoppfølging. Kontraktsadministrasjonsverktøy kan brukes til å administrere oppfølgingen av inngåtte kontrakter og til å dokumentere erfaringer med leverandørene. I tiltaket foreslås det et kontraktsoppfølgingsverktøy som følger med fellesavtalene som gir virksomhetene mulighet til å ivareta lovpålagte krav til elektronisk kommunikasjon, bidra til effektiv kontraktsoppfølging med gjenbruk av data, og informasjon om leverandørene. Eksempler på dette kan være nettsider med og uten pålogging som gir informasjon som viser avtalen som er inngått eller tildelt, kontaktinformasjon som er integrert med CRM-systemet, tilgang til statistikk osv.

Denne type sider kan også kobles opp mot bærekraftsmål og miljømål, samt sertifisering, slik at både leverandør og virksomheten enkelt kan gjøre beregninger og vurderinger av måloppnåelse gjennom tilgjengelige verktøy. Disse verktøyene for beregning og annen informasjon gjør det enklere for både leverandør og virksomhet å kunne gjøre analyser basert på samme rammeverk. Dette vil gi virksomhetene mulighet til å følge opp regelverk og krav på en enhetlig måte.

Dersom man i tillegg til dette utvikler standarder og sertifiseringer kan dette ytterligere forenkle prosessen for virksomhetene. I dette tiltaket foreslås det også at allerede eksisterende veiledningsmateriale blir mer spisset til kontorområdet og gjort mer brukervennlig enn hva som ligger til grunn i tiltak 1. Eksempelvis kan man for hver avtale tilgjengeliggjøre spesifikke veiledere med hva virksomhetene skal være oppmerksomme på.

Tiltak 1-3 Samlet vurdering:

Avslutningsvis bør det nevnes at utvidete satsinger som beskrevet i tiltak 2 og tiltak 3 ikke er gjensidig utelukkende, men at man kan se for seg et tiltak som kombinerer elementer av disse. Vi vurderer det imidlertid som mer hensiktsmessig å illustrere isolerte effekter av de ulike tiltakene, ettersom de har noe ulik natur. Kombinasjon av tiltakene vil trolig gi en mer eller mindre proporsjonal samlet effekt av det som beskrives under de samfunnsøkonomiske virkningene. Dersom man går videre med tiltak 2 eller 3 kan det også tenkes at de ulike fellesavtalene innen kategoristrategien kan prioriteres annerledes for å bedre nyttestyre dersom man ser at noen områder har større klimavirkning enn forventet eller større gevinster relativt til kostnaden.

3.4 Prinsipielle vurderinger rundt tiltakene

Det skal vurderes hvorvidt tiltakene vil kunne reise prinsipielle spørsmål i henhold til utredningsinstruksen. Det er allerede gjort en prinsipiell vurdering i utvelgelsen av tiltak for analyse der tiltak som innlemmet kommune som en del av kategoristrategien for kontorområdet ble vurdert bort. Årsaken til det er at de foreslåtte tiltakene kan innebære vurderinger knyttet til kommunenes lokale selvstyre som er av prinsipiell karakter. Men, ettersom vi i den videre analysen ikke tvinger kommunene til å benytte fellesavtalene eller gjøre anskaffer på en bestemt måte i noen av tiltakene anser vi dette ikke å være et prinsipielt problem. Kommunene står fortsatt fritt til å operere akkurat som i dag, der de selv gjør alle vurderinger og tar alle beslutninger uten føringer fra en sentral aktør. Selv om sentralisering og samordning av avtalene er ønskelig og bra gitt funn i både Evalueringen av Statens innkjøpscenter fra 2019 og slik beskrevet i Meld. St. 22 (2018-2019) kan det være prinsipielle vurderinger knyttet til å sentralisere avtalene og dermed frata virksomhetene deres desentraliserte ansvar.

Det kan dermed være relevante prinsipielle vurderinger i henhold til markedsrett og konkurranse ved fellesavtaler som kan føre til konkurransevridninger i markedet eller at små og desentraliserte aktører ikke lenger har mulighet til å konkurrere. Tettere og bedre leverandørdialog kan gi en fordel til etablerte aktører, på bekostning av nykommere i markedet. Det kan også hemme konkurranse og innovasjon. Større press på pris og betalingsmodeller kan få andre følger for store leverandører enn for små. Dette er løftet og hensyntatt i kategoristrategien, men det er svært relevant å vurdere. Det kan også være at strenge krav til bærekraft kan være mer krevende for en liten aktør enn en stor aktør å dokumentere slik at dette kommer i tillegg til de andre mulige konkurransevridende effektene. Disse vurderingene drøftes ytterligere under kapittel 4.3 om ikke-prissatte virkninger.

Utover samfunnsøkonomiske virkninger kan andre målsettinger vurderes. Et eksempel er knyttet til digitale prosesser og elektronisk handel, som Statens innkjøpscenters avtaler skal bidra til å legge til rette for. Menon Economics (2019) vurderte i sin evaluering i hvilken grad Statens innkjøpscenter og de statlige fellesavtalene hadde økt bruken av elektronisk handel (e-handel) i de statlige virksomhetene. De fant denne virkningen til å være svakt positiv. Økt bruk av e-handel er imidlertid ikke en samfunnsøkonomisk konsekvens, men kan vurderes som et mål for SI i seg selv. Implisitt i dette ligger en antakelse om at e-handel bidrar til økt kvalitet og/eller effektivitet. Imidlertid er årsak-virkningssammenhengen krevende å identifisere. Videre er det vår vurdering at effekten av fellesløsninger bidrag til å benytte og nyttiggjøre e-handel av mindre vesentlig størrelse gitt digitalisering i offentlig sektor og innkjøp generelt de siste årene. Dette sees derfor bort fra i den samfunnsøkonomiske analysen.

4 Samfunnsøkonomiske virkninger

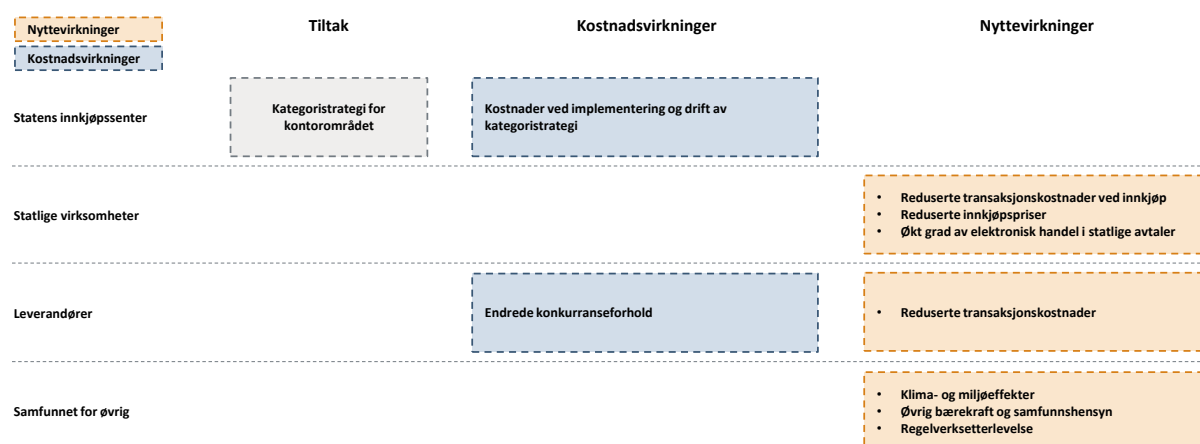
Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av virkningene av å iverksette kategoristrategi for kontorområdet. Tiltaket, å iverksette kategoristrategien, er i utgangspunktet veldefinert, men vi nyanserer analysen noe ved å vurdere effekten av å skalere kategoristrategien. Vi vurderer også effektene av en målrettet satsing mot økt sirkularitet og fokus på bærekraft i innkjøp som del av kategoristrategien. Vi prissetter nyttevirkninger knyttet til reduserte transaksjonskostnader (tid spart for statlige virksomheter), samt reduserte innkjøpskostnader. Vi prissetter også den forventede kostnaden av å implementere kategoristrategien, målt i økte årsverk som vil jobbe med og støtte oppunder fellesavtalene. Vi vurderer også ikke-prissatte virkninger knyttet til klima- og miljøeffektivisering, samt andre virkninger. Estimaten vi gjengir for virkningene er preget av stor grad av usikkerhet, som vi illustrerer med et usikkerhetsspenn. Tross denne usikkerheten finner vi at nyttevirkningene forventes å overstige kostnadsvirkningene, og at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det foreslåtte tiltaket, iverksetting av kategoristrategi for kontorområdet, forventes å føre til nytte- og kostnadsvirkninger fordelt på ulike aktører. Nyttvirkningene fremkommer primært gjennom sparte kostnader for statlige virksomheter (og kommunale virksomheter i den grad de deltar i fellesavtalene), samt i reduserte innkjøpspriser som statens innkjøpscenter klarer å forhandle frem i møte med leverandører som følge av et samlet adresserbart volum. Videre legger vi til grunn at statens innkjøpscenter, med sin samlede kompetanse og kapasitet, kan bidra til at leverandører av ulike tjenester leverer på et mer bærekraftig vis. Dette illustrerer vi som en ikke-prissatt virkning med illustrative kvantifiseringer. Vi vurderer også ikke-prissatte virkninger knyttet til øvrig ivaretagelse av samfunnshensyn, regelverksetterlevelse og konkurranseforhold. Se vedlegg for beskrivelse av metodikk for ikke-prissatte virkninger.

Kostnadssiden består primært i oppskalering av kapasitet og årsverk i statens innkjøpscenter for å implementere og drifte kategoristrategien. Vi prissetter årsverkene som forventes av kategoristrategien, samt øvrige forventede kostnader, eksempelvis knyttet til innspill og vurderinger fra eksperter og organer utenfor statens innkjøpscenter.

Årsak-virkningssammenhengene mellom kategoristrategien og samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger for ulike aktører er gjengitt i figuren nedenfor:

Figur 4-1 Rammeverk for samfunnsøkonomisk analyse av kategoristrategi for kontorområdet



Vurdering av de samfunnsøkonomiske virkningene med usikkerhet lagt til grunn er gjengitt i tabellen nedenfor:

Tabell 4-1 Oppsummering av nytte- og kostnadsvirkninger sammenlignet med nullalternativet som følge av tiltak til utredning over analyseperiode. Kilde: Menon Economics

	T1 – Kategoristrategi for kontorområdet	T2 – Kategoristrategi for kontorområdet med utvidet sirkularitetssatsing	T3 – Kategoristrategi for kontorområdet med veiledning, regelverksutvikling og standardisering
Prissatte virkninger (millioner norske kroner) – forventet netto nåverdi per tiltak			
Implementering av kategoristrategi	84	103	106
Skattefinansieringskostnad	17	21	21
Sum prissatt kostnad	100	124	127
Reduserte transaksjonskostnader	128	128	193
Reduserte innkjøpskostnader	354	254	354
Skattefinansieringsgevinst	96	76	109
Sum prissatt nytte	579	459	656
Prissatt netto nytte	479	335	529
Ikke-prissatte virkninger – forventet virkning per tiltak			
Konkurransforhold	Uendret Kategoristrategi omtaler hensyn til konkurranseforhold, og SI forventes å inneha kompetanse til å ivareta konkurranseforhold og -dynamikk i kontraktsområdenes markeder. Kontinuerlig årvåkenhet er imidlertid et kriterie for å hensynta risiko for svekkede konkurranseforhold som følge av økt markedsrett	Uendret Kategoristrategi omtaler hensyn til konkurranseforhold, og SI forventes å inneha kompetanse til å ivareta konkurranseforhold og -dynamikk i kontraktsområdenes markeder. Kontinuerlig årvåkenhet er imidlertid et kriterie for å hensynta risiko for svekkede konkurranseforhold som følge av økt markedsrett	Uendret Kategoristrategi omtaler hensyn til konkurranseforhold, og SI forventes å inneha kompetanse til å ivareta konkurranseforhold og -dynamikk i kontraktsområdenes markeder. Kontinuerlig årvåkenhet er imidlertid et kriterie for å hensynta risiko for svekkede konkurranseforhold som følge av økt markedsrett
Samlet vurdering ikke-prissatte kostnadsvirkninger	Uendret	Uendret	Uendret
Klima og miljø	Liten positiv Kategoristrategi omtaler miljøhensyn og strategier for å hensynta miljøkrav og kriterier for å bidra til redusert miljøbelastning, samt fremming av null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi. Eksempelberegning viser 10 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet	Positiv Kategoristrategi omtaler miljøhensyn og strategier for å hensynta miljøkrav og kriterier for å bidra til redusert miljøbelastning, samt fremming av null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi. Eksempelberegning viser 35 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet gitt økt innsats relativt til tiltak 1 og 3	Liten positiv Kategoristrategi omtaler miljøhensyn og strategier for å hensynta miljøkrav og kriterier for å bidra til redusert miljøbelastning, samt fremming av null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi. Eksempelberegning viser 10 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet
Øvrig bærekraft og samfunnshensyn	Positiv Kategoristrategi omtaler øvrig bærekraft og samfunnshensyn for kontraktsområde, og beskriver prioriteringer og strategier for oppfølging av bærekrafts- og	Stor positiv Kategoristrategi omtaler øvrig bærekraft og samfunnshensyn for kontraktsområde, og beskriver prioriteringer og strategier for oppfølging av bærekrafts- og	Positiv Kategoristrategi omtaler øvrig bærekraft og samfunnshensyn for kontraktsområde, og beskriver prioriteringer og strategier for oppfølging av bærekrafts- og

	<p>samfunnshensyn. SI jobber tett med avdeling for bærekraft og innovasjon i DFØ, og forventes å kunne følge opp strategiens hensyn til bærekraft på en god måte.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til samfunnshensyn, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder</p>	<p>samfunnshensyn. SI jobber tett med avdeling for bærekraft og innovasjon i DFØ, og forventes å kunne følge opp strategiens hensyn til bærekraft på en god måte.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til samfunnshensyn, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder.</p> <p>Økt tilfang av bærekraftskompetanse i SI forventer å forsterke virkninger</p>	<p>samfunnshensyn. SI jobber tett med avdeling for bærekraft og innovasjon i DFØ, og forventes å kunne følge opp strategiens hensyn til bærekraft på en god måte.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til samfunnshensyn, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder</p>
Regelverksetterlevelse	<p>Positiv</p> <p>Kategoristrategi omtaler kunnskap om og praksis av regelverk som en viktig kompetansekategori for avtaleforvaltere. Økt kompetanse i forvaltning av statlige fellesavtaler forventes å bidra til økt etterlevelse.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til bedre etterlevelse, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder.</p>	<p>Positiv</p> <p>Kategoristrategi omtaler kunnskap om og praksis av regelverk som en viktig kompetansekategori for avtaleforvaltere. Økt kompetanse i forvaltning av statlige fellesavtaler forventes å bidra til økt etterlevelse.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til bedre etterlevelse, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder.</p>	<p>Stor positiv</p> <p>Kategoristrategi omtaler kunnskap om og praksis av regelverk som en viktig kompetansekategori for avtaleforvaltere. Økt kompetanse i forvaltning av statlige fellesavtaler forventes å bidra til økt etterlevelse.</p> <p>Oslo Economics (2019) finner at SI har positive virkninger knyttet til bedre etterlevelse, som forventes å gjelde for nye kontraktsområder. Effekten forventes å være forsterket med et ytterligere fokus på veiledning rundt regelverk til statlige virksomheter, samt internt i SI</p>
Transaksjonskostnader for leverandører	<p>Stor positiv</p> <p>Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder</p>	<p>Stor positiv</p> <p>Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder</p>	<p>Stor positiv</p> <p>Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder</p>
Samlet vurdering ikke-prissatte nyttevirkinger	Positiv	Stor positiv	Stor positiv
Rangering av de ulike alternativene	3	2	1

4.1 Forutsetninger for beregninger

Analyseperiode: Analyseperioden strekker seg fra 2024-2033, altså i tidsrommet kategoristrategien er definert over. Det forventes at både kostnads- og nyttevirkingene strekker seg over perioden kontraktsområdene forvaltes. Det er ingen relevant restverdi som inkluderes i analysen.

Kalkulasjonsrente: Tiltakets virkninger vil fremkomme på ulike tidspunkter. For å kunne sammenligne prissatte virkninger som oppstår på ulike tidspunkt, diskonterer vi med kalkulasjonsrente på fire prosent i henhold til rundskriv R-109-2021 (Finansdepartementet, 2021a). Alle priser diskonteres til 2022-kroner.

Realprisjustering: I henhold til rundskriv R-109-2021 skal verdien av tid i arbeid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2021a). Vi omtaler tid i arbeid for gevinster knyttet til reduksjon i transaksjonskostnader i kapittel 4.2.1 samt for kostnader ved å implementere kategoristrategien i kapittel 4.2.3, og legger til grunn en årlig vekst i BNP per innbygger på 0,9 prosent (Finansdepartementet, 2021b).

Skattefinansieringskostnad: En skattefinansieringskostnad skal inngå i analyser av alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, og settes i henhold til rundskriv R-109-2021 til 20 prosent.

Klimagassutslipp: Eksempelberegningene av klimagassutslipp er gjennomført ved bruk av karbonpriser i henhold til Finansdepartementets prisbaner for 2022. Ettersom flere av avtaleområdene inneholder uklare kombinasjoner av utslippsfaktorer fra både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor, anvender vi prisbanene for kvotepliktig sektor for å gi et konservativt anslag på verdien av reduserte klimagassutslipp.

Tidsbesparelser: I henhold til rundskriv R-109-2021 vurderes verdsettingen av tidsbesparelser som brutto reallønnskostnader. Vi legger til grunn en årsverkskostnad på 1 200 000 kroner for ressurser til implementering av kategoristrategien, basert på SIs erfaringer. For innkjøpere i staten, legger vi til grunn en timelønn på 342 kroner, og en 50 prosent overheadkostnad per time.

4.2 Prissatte virkninger

4.2.1 Reduserte transaksjonskostnader ved innkjøp for statlige virksomheter

Ved hver anskaffelse vil det foreligge transaksjonskostnader for de statlige virksomhetene knyttet til inngåelse og forvaltning av avtaler. I sin evaluering av Statens innkjøpssenter, estimerer Oslo Economics (2021) tidsbesparelser for iverksatte fellesavtaler rundt forbruksmateriell, mobiltelefoni og reisebyrå, og estimerer gevinster basert på dette. Gjennom dialog med Statens innkjøpssenter, har vi benyttet disse estimatene som erfaringstall og gjort justeringer for å beregne en forventet besparelse for kommende avtaleområder. Vi antar at tidsbesparelser vil fremkomme for kontraktsområder som illustrert i Figur 3-2. De forventede (mest sannsynlige) tidsbesparelsene ligger mellom 1,5-6 ukesverk fordelt over en fireårs periode (den antatte avtalelengden for samtlige avtaler). Vi legger så til grunn en timelønn på 342 kroner for en innkjøper i staten⁵ og en 50 prosent overheadkostnad per time.

Summen av disse besparelsene utgjør samlet gevinst knyttet til reduserte transaksjonskostnader. Det antas at tidsbesparelser for de påvirkede avtaleområdene tilfaller alle 191 statlige virksomheter som omfattes av fellesavtalene. Ettersom fellesavtaler for kontraktsområdene enda ikke er inngått, er justeringene basert på forventninger og ikke praktiske erfaringer. Dette medfører en høy grad av usikkerhet knyttet til anslagene for de ulike kontraktsområdene, og følgelig den beregnede gevinsten. Denne usikkerheten er håndtert ved å legge til grunn et usikkerhetsspenn i form av et tripplestimat per tiltak, illustrert i tabellen nedenfor:

⁵ Inflasjonsjustert timelønn per innkjøper lagt til grunn i Oslo Economics evaluering av Statens innkjøpssenter (2019).

Reduserte transaksjonskostnader (mill. kr)	Lav	Hoved	Høy
Tiltak 1	79	128	228
Tiltak 2	79	128	228
Tiltak 3	119	193	341

Reduserte transaksjonskostnader forventes ikke å utgjøre en forskjell mellom tiltak 1 og tiltak 2, som illustrert. Imidlertid ser vi at tiltak 3 fører til vesentlig større gevinster knyttet til reduserte transaksjonskostnader, som følge av bedre standarder og veiledning fra SI til de statlige virksomhetene som tar i bruk fellesavtalene.

4.2.2 Reduksjon i innkjøpskostnader for statlige innkjøp

I Oslo Economics (2019) evaluering av statens innkjøpscenter, estimeres gevinster knyttet til reduksjon i innkjøpskostnader for eksisterende avtaler på skrivende tidspunkt. Det er grunn til å anta at statens innkjøpscenter klarer å oppnå besparelser for avtalene som vil inngå i kategoristrategien. Eksempelvis vil samordning av kontrakter, felles oppfølging, og utøvelse av kjøpermakt bidra til at statens innkjøpscenter kan oppnå lavere innkjøpspriser enn det de enkelte statlige virksomhetene kunne realisert samlet sett. Imidlertid foreligger ikke erfaringstall for de kommende avtaleområdene. For å estimere de potensielle gevinstene knyttet til reduksjon i innkjøpskostnader, tar vi utgangspunkt i SIs beregninger av effektiviseringsgevinster (gevinster som gir offentlige budsjettbesparelser). SIs beregninger omfatter imidlertid usikkerhetsspenn på forventet effektivisering per kontraktsområde, og kan omfatte både besparelser som følge av lavere priser, men også reduserte transaksjonskostnader. Ettersom vi adresserer reduserte transaksjonskostnader i kapittel 4.2.1, tar vi utgangspunkt i nedre anslag av SIs beregninger og antar at dette utgjør gevinster knyttet til reduksjon i innkjøpskostnader.⁶ For å hensynta en øvrig usikkerhet i de anslåtte prosentvise besparelsene per kontraktsområde, legger vi til grunn en usikkerhet på +/- 25 prosent.

Anslag på prisreduksjoner ganges da opp med de adresserbare volumene per kontraktsområde, som gir en gevinst som fordeles over kontraktsområdenes forvaltningsperioder. Vi antar at reduserte innkjøpskostnader vil fremkomme for kontraktsområder som beskrevet i Figur 3-2.⁷ Gevinstene diskonteres og summeres til en nåverdi i 2022-kroner. De forventede prisreduksjonene (og det adresserbare volumet) per avtaleområde er preget av stor usikkerhet, som illustreres i spennet av gevinstberegninger per tiltak.

Reduksjon i innkjøpskostnader (mill. kr)	Lav	Hoved	Høy
Tiltak 1	230	354	527
Tiltak 2	151	254	427
Tiltak 3	230	354	527

Virkningene av reduksjon i innkjøpskostnader er for kategoristrategien (tiltak 1) forventet å utgjøre 354 millioner kroner i nytte. Dette følger av et årlig adresserbart volum på totalt 2 milliarder kroner, med ulikt potensiale for

⁶ Anslagene har blitt sett opp mot det som er dokumentert og vurdert i Oslo Economics evaluering av SI (2019). Vår vurdering er at det er mer relevant å benytte SIs vurderinger, gitt at erfaringstall fra evalueringen kan være mindre relevante for nye kontraktsområder. Vår tilnærming gir et mer konservativt anslag på besparelser, som vi vurderer hensiktsmessig gitt den øvrige usikkerheten som foreligger i beregningene.

⁷ Det kan foreligge prisreduksjonsgevinster knyttet til sirkulære tjenester for statlige virksomheter som i dag kjøper inn reparasjonstjenester, flyttebyråttjenester, bruktmøbelforhandlere og avfallshåndteringstjenester. Det foreligger imidlertid ikke et adresserbart volum for dette området spesifikt i SIs dokumentasjon. Disse sees dermed bort fra.

reduksjon i de forskjellige kategoriene. Det samme adresserbare volumet legges til grunn for tiltak 2 og tiltak 3. For tiltak 3 forventes prisreduksjonene å være likt som for tiltak 1. For tiltak 2 legges det imidlertid til grunn at de samme reduksjonene i innkjøpskostnader for de ulike kontraktsområdene ikke oppnås. Dette følger en antakelse om at en ambisiøs satsing på bærekraft i tiltak 2 gjør at statens innkjøpscenter vil måtte velge vekk noen rimeligere, men mindre bærekraftige leverandører.

En viktig vurdering for gevinstene knyttet til reduksjon i innkjøpskostnader, er i hvilken grad gevinstene utgjør en samfunnsøkonomisk virkning eller en privatøkonomisk virkning. Sistnevnte fremkommer hvis reduksjonen i innkjøpspriser er en rabatt som går på bekostning av leverandørers marginer, som i sum blir en omfordeling av produsentoverskudd til statlige besparelser. Om reduksjonen i pris derimot er en følge av effektivisering og samordning hos leverandørene, og øvrige private marginer opprettholdes, utgjør gevinstene en reell samfunnsøkonomisk nyttevirkning. I hvilken grad de ovennevnte estimatene utgjør en samfunnsøkonomisk vs. en privatøkonomisk virkning, har vi ikke grunnlag for å vurdere i denne rapporten.

4.2.3 Kostnader ved å implementere tiltakene

Implementering og drift av kategoristrategien medfører en oppskalering av statens innkjøpscenter i form av ansatte. Dette vil medføre en kostnad ved å ansette nye fulltidsansatte prosjektledere, prosjektmedarbeidere og øvrige fageksperter, blant annet innen regelverk, analyse, kommunikasjon, bærekraft, og digitalisering, som omtalt i kategoristrategien. Vi legger til grunn at det vil oppstå en merkostnad for samtlige kontraktsområder i kategoristrategien. Merkostnaden knyttet til ressursinnsats fordeler seg ulikt over et kontraktsområdes faser. I dialog med SI har vi beregnet en gjennomsnittlig beregning for varighet og ressursinnsats per fase for de ulike kontraktsområdene:

Figur 4-2 Kontraktsområdenes prosjektvarighet og -ressursinnsats. Kilde: Statens innkjøpscenter, bearbeidet av Menon Economics

Prosjektfase	Planlegging	Konkurranse	Implementering	Forvaltning
Varighet	To kvartaler (tre kvartaler første gang fellesavtale inngås)	Et kvartal	Et kvartal	Femten kvartaler
Ressursinnsats per kvartal	1 FTE	2 FTE	1 FTE	0,3 FTE

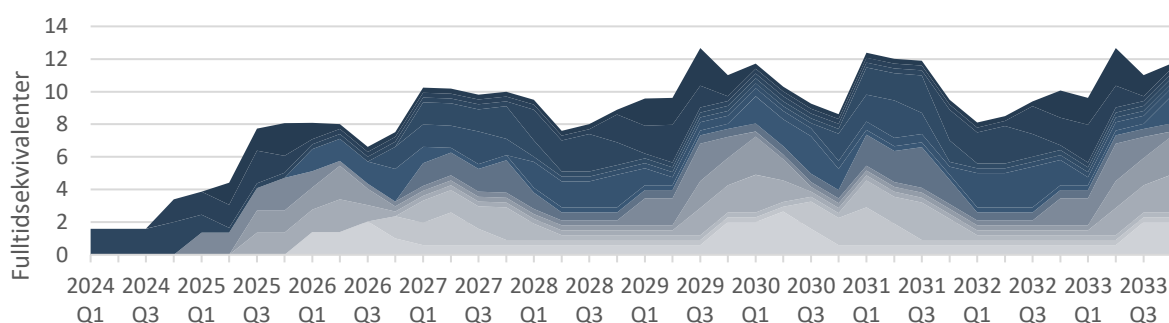
Vi legger til grunn er årsverkskostnad på 1 200 000 kroner i 2022 (DFØs estimat). Arbeidskraftkostnaden inkluderer gjennomsnittlige personalkostnader, naturlytelse, sosiale kostnader, opplæringskostnader, arbeidsgiveravgift og andre arbeidskraftkostnader. Vi anvender dette som en kostnad per årsverk som legges til grunn for gjennomføring av kategoristrategien. For tiltak 2 og 3 legger vi til to fulltidsansatte for å drive tiltakene utover det som fremkommer av kategoristrategien i seg selv (tiltak 1). Disse er antatt å inngå som fulltidsansatte over strategiperioden uavhengig av arbeidet som inngår med planlegging, konkurranse, implementering og forvaltning. I tillegg inkluderer kostnadene i tiltak 3 en teknologiinvestering over tid som tilsvarer 2,7 millioner kroner i nåverdi. Anslaget på teknologiinvesteringer basert på SIs beregninger.

Prissatte kostnader (mill. kr)	Hoved
Tiltak 1	84
Tiltak 2	103
Tiltak 3	106

Vi ser at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til i Statens innkjøpssenters forvaltning av fellesavtaler beløper seg til 84 millioner kroner i nåverdi (tiltak 1). Disse er knyttet til oppskalering av organisasjonen forbundet med ressurser som skal planlegge, drive konkurranse for, implementere og forvalte fellesavtaler for de ulike kontraktsområdene, ref. Figur 4-2. For tiltak 2 og 3 fremkommer en vesentlig økning i kostnader – denne størrelsesordenen fremkommer av at tilleggsressurser forventes å drive kostnader over hele strategiperioden, uavhengig av kontraktsområdenes intensitet.

I beregningene ovenfor er ressurskostnadene diskontert til en netto nåverdi uten å hensynta når hvilke behov fremkommer. Dette forutsetter at ressurser og innsats fritt kan flyttes dit det er behov i henhold til kategoristrategiens fremdriftsplan. Når vi ser ressursbehov per kontraktsområde og fordeling av de ulike kontraktsområdene over tid i lys av hverandre, får vi en indikasjon på eventuelle ansettelsesbehov for SI, oppsummert i figuren nedenfor:

Figur 4-3 Samfunnsøkonomisk ressursbehov for statens innkjøpssenter for kategoristrategi for kontorområdet (tiltak 1). Fargenyanser følger av ulike kontraktsområder som inntreffer på ulike tidspunkter. Kilde: Statens innkjøpssenter og Menon Economics



Gitt de ulike fasenes varighet og forventede ressursinnsats, topper behovet for fulltidsekvivalenter seg i 2029, med rett under tretten fulltidsekvivalenter. Hvis Statens innkjøpssenter ikke kan benytte eksisterende ressurser eller reallokere ressurser for å ta deler av arbeidet med fellesavtaler, innebærer dette da tretten ansettelser i løpet av strategiens periode.⁸ Om vi alternativt legger til grunn at ressursbehovet ('volumet') i Figur 4-3 fordeles helt jevnt utover tiårsperioden, får vi et ansettelsesbehov som tilsvarer i underkant av 8,6 årsverk. Ressursbehov i form av ansettelser, konsulentbistand og reallokering av eksisterende ressurser for gjennomføring av tiltaket vil avhenge av SIs evne til å allokere ressurser over strategiens periode. Kostnadsimplikasjoner ved å utjevne ressursbehovet diskuteres ytterligere i kapittel 5.3.

I tillegg legger vi til grunn at SI må allokere dedikerte ressurser for å realisere tiltak 2 og 3. Hvis kompetansen for avtalehåndtering og bærekraft/regelverk skiller seg vesentlig fra hverandre, vil ansettelsesbehovet øke med to årsverk per tiltak. Hvis imidlertid ressurser har kompetanse til å iverksette og forvalte fellesavtaler, men også være pådrivere for tiltak 2 og 3, kan potensiell ressursinnsats skiftes på tvers av oppgaver og minske

⁸ Ressursbehov utover nyansettelser og eksisterende organisasjon kan også suppleres med bruk av eksterne konsulenter.

ansettelsesbehov hos SI. Disse effektene og vurderingene er ikke kvantifisert i denne analysen. I en operasjonalisering av kategoristrategien kan det vurderes hva slags tilleggskompetanse som har tettest kobling til anskaffelsesfaglig kompetanse. I den grad regelverkskompetanse, som følge av tiltak 3, har tettere kobling med praktisk gjennomføring av anskaffelser enn eksempelvis bærekraftskompetanse, kan tiltaket bidra til jevnere arbeidsfordeling og enklere operasjonalisering.

4.3 Ikke-prissatte virkninger

4.3.1 Klima og miljø

Kategoristrategi omtaler miljøhensyn og strategier for å hensynta miljøkrav og kriterier for å bidra til redusert miljøbelastning, samt fremming av null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi. Kompetansen som ligger til grunn i Statens innkjøpscenter, samt det som fremkommer av samarbeid mellom SI og avdeling for bærekraft og innovasjon i Divisjon for offentlige anskaffelser i DFØ, forventes å bidra til positiv virkning på klima og miljø. Dette gjelder i særskilt grad for tiltak 2, som inkluderer målrettet satsing på bærekraftskompetanse i SI. Videre finner Oslo Economics (2019) at SI har en positiv virkning på samfunnshensyn, som i deres rapport omfatter klima og miljø samt sosialt ansvar. Det kan forventes at denne positive virkningen på klima og miljø vil være gjeldende for nye kontraktsområder som følger av kategoristrategien.

For å vurdere virkningene bak klimaeffekter for de ulike tiltakene, legger vi til grunn en analyse av samfunnsøkonomisk netto nytte som følge av forbedring av innkjøp i de ulike kontraktsområdene. Med «forbedring» menes her SIs evne til å påvirke leverandører til å ha en mer klimavennlig verdikjede. Potensialet for de ulike kontraktsområdene er estimert i dialog med SI. Det estimerte forbedringspotensialet som følge av tiltaket knytter seg i hovedsak til kontraktsområdene forbruksmateriell, nye møbler, profilering og trykkeri, kaffe/vannautomater, sikkerhet, posttjenester/budtjenester, strøm samt tidsskrifter og andre informasjonsressurser (samt sirkulære tjenester for tiltak 2). Forbedringspotensialet, og usikkerheten rundt dette, er estimert etter vurderinger og innspill fra Statens innkjøpscenter, samt beskrivelse av tiltak i kategoristrategi for kontorområdet. De estimerte effektiviseringene sees så opp mot de adresserbare volumene for de relevante kontraktsområdene og ganges med relevante utslippsfaktorer fra DFØs klimaspendverktøy for å beregne sparte CO₂-utslipp.⁹ Utslippene ganges så med karbonpriser for årene som kontraktsområdene ligger til grunn for, og diskonteres til en netto nåverdiberegning.

Vi legger til grunn Finansdepartementets karbonpriser (Finansdepartementet, 2021c). Innkjøp i statlig (og kommunal) sektor vil bestå av varer og tjenester fra både kvotepliktige og ikke-kvotepliktige aktiviteter. Ettersom vi ikke har et velfundert grunnlag for å peke ut hvor store andeler hver aktivitet har av hvilken type, legger vi til grunn kvotepliktige karbonpriser for å gi et mer konservativt bilde av potensielle virkninger rundt klimaeffekter. Ikke-prissatte virkninger for klimaeffekter, med underliggende nåverdiberegninger er gjengitt i tabellen nedenfor.

⁹ DFØs klimaspendverktøy, tilgjengelig [her](#). Oversikt over artskontoer med tilhørende utslippsfaktorer er tilgjengelig [her](#).

Klimaeffekter (ikke-prissatt virkning med utgangspunkt i eksempelberegning)	Lav	Hoved	Høy
Tiltak 1	Svært liten positiv Eksempelberegning viser 2 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet	Liten positiv Eksempelberegning viser 10 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet	Positiv Eksempelberegning viser 26 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet
Tiltak 2	Positiv Eksempelberegning viser 25 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet gitt økt innsats relativt til tiltak 1 og 3	Positiv Eksempelberegning viser 35 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet gitt økt innsats relativt til tiltak 1 og 3	Stor positiv Eksempelberegning viser 51 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet gitt økt innsats relativt til tiltak 1 og 3
Tiltak 3	Svært liten positiv Eksempelberegning viser 2 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet	Liten positiv Eksempelberegning viser 10 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet	Positiv Eksempelberegning viser 26 millioner kroner i NNV som følge av estimert klimaeffektivitet

For tiltak 1 og 3 ligger de samme vurderingene til grunn, og en forventet **liten positiv** nyttevirkning. For tiltak 2 antas det en forventet virkning på størrelse med de øvrige tiltakenes høye forventninger. I tillegg antas det at 50 prosent av det adresserbare volumet som i nullalternativet ligger i nye møbler flyttes til kategori sirkulære tjenester, som gir en ytterligere effekt. Dette gir en tilleggsvirkning på om lag 12,6 millioner kroner, og ikke-prissatt nytte er estimert til å være **positiv**.

4.3.2 Øvrig bærekraft og samfunnshensyn

Kategoristrategi omtaler øvrig bærekraft og samfunnshensyn, herunder menneskerettigheter og arbeidsvilkår, for de ulike kontraktsområdene, samt prioriteringer og strategier for å hensynta disse hensynene. Bevissthet og kompetanse rundt disse hensynene i SI forventer å bidra til **positiv** ivaretagelse. Det foreligger risiko for at bærekrafts- og samfunnshensyn ikke ivaretas på en helhetlig måte hvis ansvaret fortsetter å ligge desentralisert. For tiltak 2, der det legges til grunn en særskilt satsing på bærekraft og kompetanse for å ivareta dette, forventes det en **stor positiv** virkning. Virkninger per tiltak er oppsummert i tabellen nedenfor.

Øvrig bærekraft og samfunnshensyn	Hoved
Tiltak 1	Positiv
Tiltak 2	Stor positiv
Tiltak 3	Positiv

Videre finner Oslo Economics og Inventura (2019) at SI har en positiv virkning på samfunnshensyn, som i deres rapport omfatter klima og miljø samt sosialt ansvar. Det kan forventes at denne positive virkningen på sosialt ansvar (les: bærekraft og samfunnshensyn utover klima og miljø) vil være gjeldende for nye kontraktsområder som følger av kategoristrategien.

4.3.3 Regelverksetterlevelse

Kategoristrategien for kontorområdet forventes å ha en **positiv** virkning på regelverksetterlevelse i offentlige anskaffelser. Dette følger av den sentraliserte kompetansen i statens innkjøpssetter knyttet til anskaffelsesrettslig regelverk, relativt til desentralisert kompetanse hos de ulike statlige virksomhetene.

Innsikten og tett kobling til DFØs anskaffelsesmiljø vil ytterligere bidra til muligheter til å sikre etterlevelse, men også utnytte det faktiske mulighetsrommet som foreligger i anskaffelsesregelverket.

For tiltak 3, der det legges til grunn en særskilt satsing på kompetanse veiledning rundt regelverk i SI, forventes det en **stor positiv** virkning. Med økt grad av digitalisering vil det også bygges inn muligheter for bedre regelverksetterlevelse. Virkninger per tiltak er oppsummert i tabellen nedenfor.

Regelverksetterlevelse	Hoved
Tiltak 1	Positiv
Tiltak 2	Positiv
Tiltak 3	Stor positiv

Videre finner Oslo Economics og Inventura (2019) at SI har en positiv virkning på regelverksetterlevelse. Det kan forventes at denne positive virkningen vil være gjeldende for nye kontraktsområder som følger av kategoristrategien.

4.3.4 Konkurransforhold

Som Oslo Economics og Inventura (2019) diskuterer i sin evaluering av SI, kan store innkjøpere potensielt påvirke konkurransen i et marked gjennom sine anskaffelser. Imidlertid påpeker de at SI synes å ha et bevisst forhold til at dette gir behov for å kartlegge egenskapene ved markedet og hvor stor del av volumet dets anskaffelser kan omfatte. Vi deler dette inntrykket etter dialog med SI i arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen. Kategoristrategien for kontorområdet omtaler konkurransforhold og -dynamikk ved de ulike markedene strategien adresserer, og omtaler blant annet hensynet til å ivareta konkurransesituasjon på kort og lang sikt som et styrende prinsipp. Vårt inntrykk er at SI har et bevisst forhold til markedsmakten de besitter, samt kompetanse til å balansere dette hensynet opp mot øvrige målsettinger. Vi vurderer dermed virkningen knyttet til konkurransforhold som **uendret**.

Konkurransforhold	Hoved
Tiltak 1	Uendret
Tiltak 2	Uendret
Tiltak 3	Uendret

Vår vurdering er at virkningen ikke skiller seg vesentlig mellom de ulike tiltakene. Imidlertid er det viktig å påpeke at det kan foreligge risiko ved utforming av anskaffelser for nye kontraktsområder at konkurransen i markedet svekkes. Dette hensynet fordrer kontinuerlig årvåkenhet fra SI.

4.3.5 Endrede transaksjonskostnader for leverandører

Statlige fellesavtaler medfører en endring i transaksjonskostnader for leverandører i form av tidsbruk i forberedelser, tilbud og eventuell oppfølging av leveranse og kontrakt. Oslo Economics (2019), finner at tidsbruk i en anbudsprosess for en statlig fellesavtale er nær dobbelt så stor som i en anbudsprosess for en enkeltstående statlig virksomhet (nullalternativet). Det er naturlig gitt at fellesavtalene er vesentlig større, og leverandørene vil følgelig legge inn mer arbeid for å vinne anbud. Imidlertid vil antall tilbud leverandørene avgir bli betraktelig redusert som følge av samling til fellesavtaler. Oslo Economics anslår en besparelse på 29,1 millioner kroner over en fireårs periode per konkurranse. Anslaget er preget av stor usikkerhet, og anvendeligheten på nye kontraktsområder er ytterligere større ettersom vi ikke har gått i dialog med leverandører (som heller ikke ville

hatt erfaringer å vise til for fellesavtaler i de aktuelle kontraktsområdene). Vi bruker heller den anslåtte besparelsen per kontrakt for å illustrere en ikke-prissatt virkning for leverandører. Hvis vi illustrativt legger til grunn at de ti kontraktsområdene som medfører reduserte transaksjonskostnader beregner vi en total besparelse på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder. Eksempelberegningen hensyntar ikke periodisering eller diskontering.

Transaksjonskostnader for leverandører	Hoved
Tiltak 1	Stor positiv Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder
Tiltak 2	Stor positiv Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder
Tiltak 3	Stor positiv Eksempelberegning viser en samlet besparelse for leverandører på 291 millioner kroner fordelt utover ulike fireårs perioder

Vi vurderer virkningen som **stor positiv**, men påpeker igjen at de illustrative anslagene er preget av usikkerhet og kun bør tolkes som illustrative. Vår vurdering er at virkningen ikke skiller seg vesentlig mellom de ulike tiltakene.

4.4 Vurdering av usikkerhet

Det er stor usikkerhet rundt tallene i analysen. Dette er illustrert fortløpende i form av tripplestimater som illustrerer virkninger ved endrede forutsetninger i analysene. Gitt denne usikkerheten, mener vi de anslåtte retningene av virkningene er forholdsvis sikre – altså om det er en gevinst eller kostnad.¹⁰

4.5 Vurdering av fordelingsvirkninger

Ved siden av de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene skal også fordelingsvirkninger av tiltakene vurderes. Ved gjennomføringen av nytte-kostnadsanalyser skal beregningene være basert på uveid betalingsvillighet. Det er derimot viktig å omtale mulige fordelingsvirkninger og interessekonflikter slik at det kan tas hensyn til ved vurdering av tiltakene. Dersom en gruppe i samfunnet blir påvirket i negativ eller positiv forstand skal dette beskrives som fordelingsvirkninger.

Det kan foreligge fordelingsvirkninger mellom de statlige virksomhetene gjennom at noen statlige virksomheter kan oppleve økt tidsbruk som følge av fellesavtalene. Dette kan spesielt være gjeldende for store virksomheter som allerede har et effektivt anskaffelsesmiljø. Disse kan potensielt oppleve merkostnader ved å tilpasse seg SIs fellesavtaler.

På tilsvarende vis kan noen virksomheter oppleve tap i kvalitet som følge av fellesavtalene. Fellesavtalene skal fange opp og dekke behov som foreligger i de statlige virksomhetene. Hvis det foreligger særskilte behov hos enkelte virksomheter, kan kategoristrategien medføre tap av opplevd kvalitet. Alternativt kan statlige virksomheter aktivt velge fravalg for enkeltavtaler. Ved høy grad av aktivt fravalg vil estimerte tidsbesparelser og adresserbart volum reduseres, som følgelig reduserer estimerte nyttevirkinger. Risikoen for disse effektene

¹⁰ med unntak av virkninger på konkurranseforhold som har uendret virkning som forventet verdi

(kvalitetstap for enkelte eller reduserte samfunnsøkonomiske virkninger) minskes ved at kategoristrategiens kontraktssområdes velges med *like behov* som et av flere kriterier.

Vi har også i kapittel 4.2.2 drøftet implikasjonene av at reduserte innkjøpspriser kan være rabatter som går på bekostning av leverandørenes marginer. I den grad dette er tilfellet, reduseres de de anslåtte nyttevirkningene som følge av en fordelingsvirkning.

4.6 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vår vurdering er at alle tiltakene utredet er samfunnsøkonomisk lønnsomme – dvs. at de prissatte og ikke-prissatte nyttevirkningene overstiger kostnadsvirkningene. Alle tiltakene tar utgangspunkt i implementering av kategoristrategi for kontorområdet, som beskrevet av SI. Tiltak 2 og 3 innebærer ytterligere investeringer og handling, og medfører følgelig ytterligere nyttevirkinger.

Tiltak 2 har lavere netto prissatt nytte enn tiltak 1. Dette følger i stor grad av en antakelse om at tilsvarende prisreduksjoner ikke oppnås i tiltak 2. Imidlertid har tiltak 2 større positive ikke-prissatte virkninger enn tiltak 1 knyttet til klima og miljø samt øvrig bærekraft og samfunnshensyn. Det er ikke opplagt hvordan disse virkningene skal vektas mot hverandre. Imidlertid er det vår vurdering at hensyn til bærekraft vil være viktig i den kommende tiden, spesielt sett i lys av rollen DFØ samlet sett kan ta for å være en pådriver for omstilling i statlig (og kommunal) sektor. Vi rangerer så tiltak 2 over tiltak 1.

Tiltak 3 har høyere netto prissatt nytte enn tiltak 1, tross høyere kostnader. Dette følger av at utvidet fokus på brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy forventes å redusere transaksjonskostnader for statlige virksomheter ytterligere. I tillegg legges ytterligere ikke-prissatte virkninger knyttet til regelverksetterlevelse til grunn. Vi rangerer så tiltak 3 over tiltak 1.

Tiltak 3 har 194 millioner kroner mer netto prissatt nytte enn tiltak 2, samt høyere ikke-prissatt nytte knyttet til regelverksetterlevelse. Tiltak 2 har imidlertid høyere ikke-prissatt nytte knyttet til klima og miljø, samt øvrig bærekraft og samfunnshensyn. Vurderingen av tiltak 2 og 3 opp mot hverandre avhenger i noen grad av hvordan de ikke-prissatte nyttevirkningene vektas. Hensyn til bærekraft og muligheter for å bidra til økt grad av sirkularitet i samfunnet har potensielt høy nytte og politisk ønske, som da vil måtte sees opp mot nyttevirkningene i tiltak 3.¹¹ Imidlertid legger vi til grunn at nyttevirkningene, spesielt de prissatte, for tiltak 3 overstiger de i tiltak 2 og rangerer så tiltak 3 høyest.

	T1 – Kategoristrategi for kontorområdet	T2 – Kategoristrategi for kontorområdet med utvidet sirkularitetssatsing	T3 – Kategoristrategi for kontorområdet med veiledning, regelverksutvikling og standardisering
Rangering av de ulike alternativene	3	2	1

¹¹ I eksempelberegning for klima og miljø har vi benyttet karbonpriser for kvotepliktig sektor av hensyn til å gjengi et mer konservativt anslag på nyttevirkinger, ref. kapittel 4.1. Om vi hadde benyttet karbonpriser for ikke-kvotepliktig sektor, ville eksempelberegningen for nyttevirkinger av tiltak 2 økt fra 35 millioner til 106 millioner kroner. Usikkerhet i karbonpriser illustrerer en av flere usikkerheter knyttet til å vurdere virkninger rundt klima, miljø og øvrig bærekraft.

5 Konklusjon og anbefalinger

Samtlige tiltak til utredning i den samfunnsøkonomiske analysen er lønnsomme. Kategoristrategien for kontorområdet med utvidet fokus på brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy (tiltak 3) har høyest netto nytte, og anbefales til gjennomføring. I iverksetting av tiltaket anbefales det å ta utgangspunkt i å gjennomføre kategoristrategien for kontorområdet som beskrevet av SI og justere på kontraktsområdenes prioritering hvis ny læring tilsier dette (dynamisk nyttestyring). Det anbefales videre å innarbeide tilleggselementer basert på fortløpende læring og vurdering. Disse tilleggselementene anbefales i første rekke å komme fra tiltak 3, men elementer fra tiltak 2 vil kunne bidra til ytterligere nyttevirksomheter. Gjennomføring av tiltak vil også måtte sees i lys av ressurstilgjengelighet hos SI.

Som presentert i kapittelet over er alle de utredete tiltakene, med utgangspunkt i kategoristrategi for kontorområdet, samfunnsøkonomisk lønnsomme. Tiltak 3 gir høyest prissatt netto nytte og scorer i tillegg høyest på ikke-prissatte virkninger knyttet til regelverksetterlevelse. Av de utredete tiltakene i den samfunnsøkonomiske analysen anbefales det følgelig å iverksette kategoristrategien for kontorområdet med utvidet fokus på brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy (tiltak 3).

5.1 Realisering av tiltak 3 bør ta utgangspunkt i kategoristrategien for kontorområdet og hensynta dynamisk nyttestyring

Med utgangspunkt i den samfunnsøkonomiske analysen er det hensiktsmessig å drøfte hvordan et eventuelt tiltak skal realiseres og gjennomføres av SI. Kategoristrategien for kontorområdet, som beskrevet av SI, er kjernen av alle tre tiltakene som har blitt utredet i denne analysen. Strategien er følgelig et naturlig utgangspunkt for iverksettelse av et av (eller en kombinasjon av) de utredete tiltakene. I iverksettingen av strategien anbefales det å justere på kontraktsområdenes prioritering hvis ny læring tilsier dette (dynamisk nyttestyring).

Videre anbefales det å innarbeide elementer fra tiltak 3 i gjennomføringen av kategoristrategien, slik at tiltaket med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet realiseres. Imidlertid er det vår vurdering at elementer fra tiltak 2 bør vurderes å innarbeides i tillegg, ettersom tiltaket gir nyttevirksomheter som ikke oppnås i tiltak 3 alene. I realisering av kategoristrategien kan det vise seg at det er hensiktsmessig med en kombinasjon av elementer fra både tiltak 2 og 3, ettersom de innebærer satsinger som ikke er gjensidig utelukkende, men bidrar til økt nytte langs ulike dimensjoner. Gitt rangeringen av tiltak den samfunnsøkonomiske analysen, anbefales det imidlertid å prioritere tilleggselementer fra tiltak 3. Innarbeiding av elementer fra tiltak 2 og 3 kan tilpasses basert på læring over tid og dynamisk nyttestyring.

5.2 En kombinasjon av tiltakene forventes å gi høyere nytte enn det mest lønnsomme enkelttiltaket

Som diskutert, anbefales det at et tiltak, med utgangspunkt i kategoristrategien for kontorområdet, implementeres og hensyntar dynamisk nyttestyring og læring over tid. Effektene og nytten av ulike tiltak vil bli bedre kjent over tid mens de gjennomføres. Vi legger til grunn at det kan være hensiktsmessig med elementer fra både tiltak 2 og tiltak 3, men at dette må tilpasses læring og fortløpende vurderinger, ettersom tiltakene har blitt analysert enkeltvis og ikke i kombinasjon i den samfunnsøkonomiske analysen. Imidlertid kan det være interessant å drøfte virkningene over tid ved å kombinere tiltakene. Tiltak 2 og 3 innebærer målrettede satsinger

på henholdsvis bærekraft og brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy. Satsingenes ulike fokus tilsier at de skal kunne kombineres uten å påvirke hverandre negativt.

I tabellen nedenfor gjengir vi en oppsummering av virkningene fra tiltak 2 og 3, samt en vurdering av hvilke virkninger som kan fremkomme av å kombinere tiltakene.

Tabell 5-1 Samfunnsøkonomiske virkninger ved tiltak 2 og 3, samt potensielle virkninger av å kombinere tiltakene.

	T2 – Kategoristrategi for kontorområdet med utvidet sirkularitetssatsing	T3 – Kategoristrategi for kontorområdet med veiledning, regelverksutvikling og standardisering	Kombinasjon av T2 og T3
Prissatte virkninger (millioner norske 2022-kroner) – forventet netto nåverdi per tiltak			
Implementering av kategoristrategi	103	106	126
Skattefinansieringskostnad	21	21	25
Sum prissatt kostnad	124	127	151
Reduserte transaksjonskostnader	128	193	193
Reduserte innkjøpskostnader	254	354	354
Skattefinansieringsgevinst	76	109	109
Sum prissatt nytte	459	656	656
Prissatt netto nytte	335	529	505
Ikke-prissatte virkninger – forventet virkning per tiltak			
Konkurransforhold	Uendret	Uendret	Uendret
Samlet vurdering ikke-prissatte kostnadsvirkninger	Uendret	Uendret	Uendret
Klima og miljø	Positiv	Liten positiv	Positiv
Øvrig bærekraft og samfunnshensyn	Stor positiv	Positiv	Stor positiv
Regelverksetterlevelse	Positiv	Stor positiv	Stor positiv
Transaksjonskostnader for leverandører	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Samlet vurdering ikke-prissatte nyttevirkninger	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv

De forventede kostnadene ved å kombinere tiltak 2 og 3 er gitt ved å summere tilleggsressurser utover implementeringskostnadene fra tiltak 1. Dette medfører to årsverk for satsing på bærekraft (tiltak 2), samt to årsverk og teknologiinvestering for satsing på veiledning, standardutvikling og verktøy (tiltak 3). Kompetansen som trengs for gjennomføring av elementer fra tiltak 2 og 3 forventes å i liten grad være substituerbar, som tilsier at SI vil trenge forholdsvis dedikerte ressurser for de enkelte satsingene.

På nyttesiden ser vi at tilleggsgevinstene fra tiltak 2 og 3 bidrar til nytte utover tiltak 1 langs ulike dimensjoner. Dette tilsier at ytterligere gevinster kan realiseres ved å kombinere elementer fra tiltakene i tillegg til å gjennomføre kategoristrategien. Vi legger til grunn at den høyeste nytten per virkning fra tiltak 2 og 3 oppnås ved å kombinere tiltakene.¹²

¹² Forutsetningen om at høyest nytte per virkning oppnås er mest usikker for reduserte innkjøpskostnader. For tiltak 2 legger vi til grunn at mindre prisreduksjoner oppnås ved å måtte velge vekk noen rimeligere, men mindre bærekraftige leverandører. Imidlertid er det vår vurdering at en helhetlig satsing på elementer fra tiltak 2 og 3 med høyere sannsynlighet bidrar til at øvrige gevinster kan oppnås.

På nyttesiden er det noe usikkerhet i hvordan gevinster fra tiltak 2 og 3 vil påvirkes ved å gjennomføres i kombinasjon. En kombinasjon av tiltak kan potensielt føre til mer enn summen av nytten for de enkelte tiltakene (overproporsjonalitet), mindre enn summen av nytten for de enkelte tiltakene (underproporsjonalitet), eller en nytte som tilsvarer summen av nytten for de enkelte tiltakene (proporsjonalitet). På den ene siden kan tilleggs-elementene og tilleggsnytte lagt til grunn for tiltak 2 og 3 i kombinasjon oppnå underproporsjonal tilleggsnytte, ved at eksempelvis innsatsen på ulike satsinger blir for spredt og gevinstene ikke realiseres fullt ut. På den andre siden finnes det en mulighet for overproporsjonalitet hvis satsingene på bærekraft og digitalisering bidrar til synergier. Brukervennlig veiledningsmateriale, standardutvikling og verktøy og erfaringene gjort på elementer fra tiltak 3 vil eksempelvis kunne bidra til enda mer effektiv gjennomføring av bærekraftselementene fra tiltak 2. Vår vurdering er at det, gitt SIs erfaringer og evne til å koordinere, er liten sannsynlighet for at underproporsjonal nytte oppnås ved å kombinere tiltakene. Imidlertid har vi ikke et godt nok grunnlag til å legge til grunn overproporsjonal nytte ved å kombinere tiltakene. Følgelig legger vi til grunn en proporsjonal tilleggsnytte ved å kombinere tiltakene. Dette speiles i Tabell 5-1.

En kombinasjon av tiltak 2 og 3 gir en økt kostnad på om lag 20 millioner kroner (ekskludert skattefinansieringskostnader) sammenlignet med tiltak 3 (det dyreste, men også høyest rangerte tiltaket). Kombinering av tiltakene vurderes ikke å bidra til økt prissatt nytte, og følgelig blir prissatt netto nytte redusert ved å kombinere tiltakene. Imidlertid fører en kombinasjon av tiltakene til økt ikke-prissatt nytte knyttet til klima og miljø, samt øvrig bærekraft og samfunnshensyn. Nyttevirkningene er ikke prissatte, men vurderes å med høy sannsynlighet å overskride kostnadene. Dette taler igjen for å innarbeide elementer fra både tiltak 2 og 3 med kategoristrategien, med utgangspunkt i dynamisk nytttestyring.

5.3 Øvrige vurderinger og anbefalinger

Det er også hensiktsmessig å se til ressursbehov i ulike faser av kontraktsområdene i kategoristrategiens fremdriftsplan. Utjevning av ressursbehov over strategiens periode kan bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv organisering av statens innkjøps-senter. Kategoristrategiens periode er ut 2033, og iverksetting av tiltak vil kunne medføre nyansettelser til statens innkjøps-senter. Ansatte vil, alt annet likt, forbli i organisasjonen og medføre kostnader utover strategiens periode og omfang. Det bør derfor vurderes om man enten kan frikjøpe ressurser som allerede er i DFØ eller bruke konsulenter man ser for seg at det kun er for disse årene det vil være nødvendig med disse årsverkene. Ansettelser knyttet til de særskilte elementene i tiltak 2 og 3 kan potensielt bidra til utjevning av ressursbehov over strategiens periode. Som diskutert i kapittel 4.2.3 vil ressursbehovet for å gjennomføre kategoristrategien variere avhengig av fremdriften og iverksettingen av fellesavtaler. Om vi antar at tiltakene skal gjennomføres ved å utvide SI som organisasjon gjennom nye ressurser, kan det være hensiktsmessig å legge til grunn at ressursbehovet fordeles jevnt utover tiårsperioden. For tiltak 1 vil dette medføre 8,6 årsverk per år over strategiens periode, mens det for tiltak 2 og 3 vil medføre 10,6 årsverk per år over strategiens periode. Dette vil medføre en jevnere kostnadsfordeling enn det lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, som tar utgangspunkt i kategoristrategiens handlingsplaner, oppsummert i Figur 3-2.¹³ En fordeling av kostnader over tid, samt øvrige prissatte virkninger knyttet til et tiltak som kombinerer tiltak 2 og 3 er gjengitt i Vedlegg C.¹⁴ Om SI fordeler ressursinnsats jevner over strategiens periode kan det føre til at gevinster realiseres raskere enn det lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen, ettersom

¹³ Kostnadene vil imidlertid ha noe høyere nåverdi (om lag 1,9 millioner kroner), som følge av at de tilfaller tidligere enn det som er gitt av kategoristrategiens handlingsplaner.

¹⁴ Merk at en omfordeling av ressursbehov vil påvirke nåverdi av kostnadene i noen grad, ettersom diskonteringen skjer med utgangspunkt i andre tidspunkter enn det lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen. Disse forskjellene er imidlertid av begrenset størrelse og kan beregnes ved å sammenligne tabell C-1 (utjevnet ressursbehov) og C-2 (ressursbehov i henhold til handlingsplan).

fremdriftsplanen har høyere grad av aktivitet senere i analyseperioden. Dette kan medføre høyere netto nytte som følge av forskjeller i diskontering over tid.

I analysen av samfunnsøkonomiske virkninger har vi i hovedsak vurdert statlige virksomheter. Dersom kommuner engasjeres i fellesavtalene, vurderer vi at netto nytte vil øke i form av reduserte transaksjonskostnader for de kommunale virksomhetene og reduksjon i innkjøpskostnader grunnet et større volum. Samordning av kommuner til fellesavtaler vil også kunne bidra til ytterligere reduserte transaksjonskostnader for leverandører.

6 Referanseliste

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2018a). *Veileder til utredningsinstruksen*.

<https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2018b). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

<https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022a). *Utviklingen i antall ansatte i staten*.

<https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/utviklingen-i-antall-ansatte-i-staten>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022b). *Fellesavtaler for staten (Statens innkjøpscenter)*.

<https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopscenter>

EØS-avtalen (konsolidert). (1994). EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. (AVT-1992-05-02-1). Hentet fra <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1>

Finansdepartementet. (2016). *Utredningsinstruksen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Finansdepartementet. (2021a). *R-109-2021 - Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf

Finansdepartementet. (2021b). *Meld. St. 14 (2020-2021) - Perspektivmeldingen 2021*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/91bdfca9231d45408e8107a703fee790/no/pdfs/stm202020210014000dddpdfs.pdf>

Finansdepartementet. (2021c). *Karbonprisbaner for bruk i samfunnsøkonomiske analyser*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/karbonprisbaner-for-bruk-i-samfunnsokonomiske-analyser/id2878113/>

Förordning om statlig inköpssamordning. (1998). *Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning*. Hentet fra <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1998:796>

Hansel. (2022a). *Hansel in brief*. <https://www.hansel.fi/en/about-us/hansel-brief/>

Hansel. (2022b). *Årsberättelse 2021*. https://arsberattelse2021.hansel.fi/wp-content/uploads/Hansel_Vuosikertomus_Tulostettava_2021_SE.pdf

Hansel. (2022c). *Puitejärjestely säästää aikaa ja rahaa*. <https://www.hansel.fi/hankintatietoa/puitejarjestely/>

Hansel. (2022d). *Hansel yrityksenä*. <https://www.hansel.fi/meista/hansel-yrityksena/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>

Kammarkollegiet. (2022a). *Statens inköpscentral*. <https://www.kammarkollegiet.se/om-oss/organisation/statens-inkopscentral>

Kammarkollegiet. (2022b). *Årsredovisning 2021*.

<https://www.kammarkollegiet.se/download/18.7f5af5fb17ee3718d0e3f6d8/1645776663498/%C3%85rsredovisning%202021.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2017). *Fullmakt til å inngå felles innkjøpsavtaler som er obligatoriske for sivile virksomheter i statsforvaltningen*. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-09-03-2661>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2018). *Tildelingsbrev 2018 - Direktoratet for forvaltning og IKT*. https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2018_difi.pdf

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73/%C2%A71#%C2%A71>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Nytt anskaffelsesregelverk*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Meld. St. 22 (2018–2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>

Oslo Economics & Inventura. (2019). *Evaluering av Statens innkjøpscenter*. https://www.regjeringen.no/contentassets/df79b9255e0746faaa89c33e0517efbc/evaluering_statens_innkjops_senter.pdf

Oslo Economics, Inventura & NIVI Analyse. (2021). *Innkjøps samarbeid i kommunesektoren*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d1d16e57ad4b433d9c14cfc246f44269/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren.pdf>

Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/gronne-offentlige-anskaffelser.pdf>

Staten og Kommunernes Indkøbsservice. (2022a). *Årsberetning 2021*. <https://www.ski.dk/media/pdyhk1kl/ski-s-%C3%A5rsrapport-2021.pdf>

Staten og Kommunernes Indkøbsservice. (2022b). *Fakta om SKI-aftaler*. <https://www.ski.dk/videnssider/fakta-om-ski-aftaler/>

Statens innkjøpscenter. (2022a). *Pilotering for fylkeskommuner og kommuner*. <https://anskaffelser.no/statens-innkjopssenter/pilotering-fylkeskommuner-og-kommuner>

Statens innkjøpscenter. (2022b). *Kategoristrategi IKT – for anskaffelser av bærekraftige og sirkulære løsninger og produkter*. <https://anskaffelser.no/statens-innkjopssenter/kategoristrategier/kategoristrategi-ikt-anskaffelser-av-baerekraftige-og-sirkulaere-losninger-og-produkter>

Statens innkjøpscenter. (2022c). *Kategoristrategi for reiseområdet*. <https://anskaffelser.no/statens-innkjopssenter/kategoristrategier/kategoristrategi-reiseområdet>

Statens innkjøpscenter. (2022d). *Kategoristrategi for kontorområdet* (upublisert).

Statistisk Sentralbyrå. (2022). *Arbeidskraftkostnader*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader>

Økonomistyrelsen. (2022). *Statens Indkøb og SKI – to dele af samme område*. <https://oes.dk/indkoeb/indkoeb-i-staten/statens-indkoeb-og-ski-to-dele-af-samme-omraade/>

Vedlegg A: Nordiske innkjøpsordninger

Alle de nordiske landene har i lenger tid hatt statlige innkjøpsordninger. Dagens innkjøpsordninger er bredere enn den som Statens innkjøpscenter har. Sverige, Danmark og Finland har alle felles rammeavtaler for deler av de varene og tjenestene som inngår i kontorkategorien til Statens innkjøpscenter.

Fellesavtaler er svært utbredt i Norden. Norges nordiske naboer, Sverige, Danmark og Finland har statlige innkjøpsordninger som arbeider med å inngå fellesavtaler på et tilsvarende vis som Statens innkjøpscenter. De tre institusjonene er Statens inköpscentral (Sverige), Statens og Kommunernes Indkøbsservice (Danmark) og Hansel (Finland). Det er relevant å se til disse i denne utredningen som omhandler tiltak innen fellesavtaler i Norge og særlig i utformingen av mulige tiltak.

Sverige

I Sverige blir det gjennomført samordnede innkjøp på både kommunalt og statlig nivå. Statens inköpscentral (SIC) inngår og forvalter i hovedsak statlige fellesavtaler, men innenfor IT og telekom kan rammeavtalene også omfatte kommuner og landsting. SIC er en del av myndigheten Kammarkollegiet ved Finansdepartementet, som fungerer som kapitalforvaltere, anskaffelsesansvarlig, forsikringsselskap og juridisk støtte for statsforvaltningen. Adda Inköpscentral (tidligere SKL Kommentus inköpscentral) inngår og forvalter felles innkjøpsavtaler for svenske kommuner og landsting samt kommunale selskap. Mandatet til Adda Inköpscentral innebærer kun samordning mellom kommuner, regioner, og kommunale selskaper. På den måten er den svenske innkjøpsordningen unik i at det skiller mellom statlig og kommunal virksomhet (Oslo Economics & Inventura, 2019). Vi vil i det videre derfor fokusere på virksomheten til SIC.

SIC ble etablert 1. januar 2011 gjennom at virksomheter fra ti ulike myndigheter ble slått sammen i en felles organisasjon i Kammarkollegiet. Allerede i 1998 ble likevel en lov vedtatt om økt samordning ved statlige anskaffelser, og SICs mandat kommer fra denne loven. I dag har SIC i oppdrag å samle anskaffelser som skjer hyppig, der kontraktene er store eller der kontraktene har høy økonomisk verdi (Förordning om statlig inköpsamordning, 1998). Formålet med SIC er å bidra til effektivisering gjennom tidsbesparelser og gunstigere avtalevilkår for myndighetene.

SIC er organisert i fire enheter (IT-innkjøp, innkjøp av varer og tjenester, avtaleforvaltning, innkjøps- og avtale juristikk) samt en stabsfunksjon. SIC har i skrivende stund rammeavtaler utarbeidet for følgende, overordnede kategorier (Kammarkollegiet, 2022a):

- IT og telekom
- Kontor og innredning
- Reise og overnatting
- Overvåkning og sikkerhet
- Transport og tjenestekjøretøy
- Øvrige tjenester, herunder bedriftshelsetjeneste, utleie av personell og oversettelse

Ved utgangen av 2021 hadde SIC om lag 2370 rammeavtaler med ca. 820 leverandører. Totalt utgjorde dette et avtalevolum på 13,3 mrd. svenske kroner (Kammarkollegiet, 2022b).

Svenske myndigheter må som regel benytte seg av de statlige rammeavtalene. Det eneste unntaket er hvis myndighetene finner en annen avtaleform som er gunstigere. Hvis dette er tilfelle, må myndigheten informere SIC om hvorfor de tenker anskaffe utenom rammeavtalen. Kommuner og landsting har mulighet å delta i

anskaffelsene for IT og telekom, men dette må avtales separat. Organisasjoner som er tilknyttet det statlige kan også søke om å delta i anskaffelsene.

Virksomheten til SIC finansieres gjennom avgifter som rammeavtaleleverandørene betaler. Avgiften er en andel av kontraktsverdien. I rapporten Oslo Economics og Inventura (2019) gjennomførte på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet¹⁵ oppgir en representant for SIC at avgiften i gjennomsnitt er lik 0,7 prosent, og at denne serviceavgiften gjelder for 95 prosent av det samlede volumet.

Danmark

Det er to ulike instanser som inngår og forvalter fellesavtaler for statlige og kommunale virksomheter i Danmark, Statens Indkøb (som ligger i Økonomistyrelsen) og Staten og Kommunernes Indkøbs Service (SKI). Før 2018 lå ansvaret for de forpliktete statlige fellesavtalene hos Økonomistyrelsen, mens SKI primært stod for kommunale avtaler samt frivillige avtaler for offentlig sektor generelt. Instansene har et tett samarbeid, og SKI har i de siste årene løpende overtatt flere avtaleområder som tidligere har ligget forankret hos Økonomistyrelsen (Statens Indkøb). Rasjonale for dette er å samle en større portefølje fellesavtaler hos SKI, som frigjør ressurser øvrig hos Økonomistyrelsen til å avdekke nye områder for rammeavtaler (Økonomistyrelsen, 2022). I tillegg skal SKI ta over avtaler hvor de kan utnytte hele den offentlige sektorens kjøpekraft, ettersom de også har ansvar for innkjøp til kommuner. Dette skal også redusere dobbeltarbeid mellom SKI og Statens Indkøb. Vi vil her i hovedsak fokusere på virksomheten til SKI.

SKI ble opprettet i 1994, og er et non-profit aksjeselskap som er eid av det Danske finansdepartementet (55%) og Kommunernes Landsforening (45%), som er en interesseorganisasjon for de danske kommunene. SKI-avtalene utgjør om lag 3 prosent av totale offentlige anskaffelser i Danmark, eller litt over 12 mrd. danske kroner i 2021. I 2021 hadde SKI 54 rammeavtaler i drift, med 688 forskjellige leverandører (SKI, 2022a).

Avtalene som forvaltes av SKI kan deles inn i tre kategorier: (i) avtalene som inngår i det statlige innkjøpsprogrammet (og som tidligere ble håndtert av Økonomistyrelse), (ii) frivillige rammeavtaler og (iii) forpliktende avtaler. SKI forvalter rammeavtaler innen IT og telekom, tjenester og varer. Rammeavtalene omfavner en bred kategori av varer, herunder blant annet kontorartikler, møbler og kjøkkenutstyr. Avtalene har en typisk varighet på fire år. Avtalene kan benyttes av alle virksomheter innen offentlig sektor, herunder statlige, regionale, kommunale, forsyningssektoren m.m. (SKI, 2022b).

SKI har en todelt finansieringsmodell. Virksomhetene som benytter seg av SKI, må betale for et abonnement. I tillegg må leverandørene betale en serviceavgift på den samlede omsetningen de har gjennom avtalene. Denne ligger på mellom 1 og 3 prosent (Oslo Economics & Inventura, 2019).

61 prosent av SKIs leverandører hadde færre enn 50 ansatte. Denne andelen har vært stigende de siste årene, og forventes også stige i 2022 blant annet ettersom SKI bruker dynamiske innkjøpssystem (SKI, 2022a). Dette kan vise til at markedsmakten potensielt kan føre til at det blir en økning i antall store leverandører.

Finland

I Finland blir statlige rammeavtaler inngått og forvaltet av Hansel OY. Hansel forvaltet i 2021 over 100 aktive fellesavtaler med 870 leverandører (Hansel, 2022a). Hansel tilbyr også anskaffelsesfaglige konsulenttenester til statlige virksomheter.

Hansel er et non-profit aksjeselskap som er eid av den finske staten (65%) og Kommunförbundet (35%). Selskapet ble opprettet i 2004. Hansel var i 2021 involvert i anskaffelser for totalt 2 milliarder euro, hvorav 1 milliard var

¹⁵ Tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet

gjennom fellesanskaffelser og 1 milliard var gjennom konsulenttenester knyttet til anskaffelser for offentlige virksomheter.

Hansel har fellesanskaffelser innenfor 14 kategorier av varer og tenester (Hansel, 2022b):

- Kjøretøy- og logistikktenester
- Spesialisttenester
- Mat- og restauranttenester
- Energi
- HR- og helsetenester
- IT-utstyr
- Innredning og kontortenester
- Datorsalstjenester og -utstyr
- Reise- og møtetjenester
- Software
- Vasketjenester
- Økonomi- og finanstjenester
- Datakommunikasjon
- Sikkerhetsteknikk og sikkerhetstjenester

Den største enkelte rammeavtalen, målt i omsetning, er videresalg av MS-lisenser med ca. 110 millioner euro. Mat og non-food-produkter utgjør likevel for eksempel ca. 80 millioner euro, og el utgjør ca. 60 millioner euro.

Enkelte av Hansel sine rammeavtaler er obligatoriske for statlige virksomheter. Dette gjelder for eksempel IKT-system (Hansel, 2022c). I tillegg anses det ikke å være hensiktsmessig at alle statlige virksomheter selv anskaffer strøm hver for seg. Også i komplekse, ressurskrevende innkjøp vurderes effektivitetsgevinstene å være høye, og derfor kan også slike rammeavtaler være obligatoriske (Oslo Economics & Inventura, 2019).

Virksomheten finansieres gjennom avgifter som rammeavtaleleverandørene betaler. Avgiften er en andel av kontraktsverdien, og utgjør i gjennomsnitt 0,9 prosent prosent av kontraktsverdien (Hansel, 2022d). Maksimalt kan Hansel ta betalt 1,5 prosent.

Vedlegg B: Ikke-prissatte virkninger i vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

I en samfunnsøkonomisk analyse skal man tallfeste og verdsette virkningene av tiltaket så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er hva som er faglig forsvarlig og mulig innenfor analysens tids- og kostnadsrammer som styrer hvor langt man kan gå i denne verdsettingen. Virkningene som ikke verdsettes behandles som ikke-prissatte virkninger, men vurderes likevel etter samme grunnleggende prinsipper som de prissatte virkningene. Det innebærer at selv om virkningene ikke beregnes i kroner og øre er det de samfunnsøkonomiske effektene som vurderes også her, i form av endring i samfunnets ressursbruk eller endringen i samfunnets velferd/nytte.

Årsakene til at noen av virkningene i vår analyse behandles som ikke-prissatte virkninger er fordi:

- Det er for lite eller for usikkert tallgrunnlag til å anslå forventningsverdier med et tilstrekkelig usikkerhetsnivå
- Det foreligger ikke gode kalkulasjonspriser eller mengdemål for virkningene (ala. verdi av rettssikkerhet, miljøkonsekvens etc.,)
- Det er for lite grunnlag til å sannsynliggjøre årsaks-virkningssammenhengen mellom tiltaket og virkningen
- Det er for mye usikkerhet forbundet med prissettingen
- Det er for lite ressurser tilgjengelig i prosjektet til å gjøre en god prissetting

I denne analysen er det gjort kvalitative vurderinger av virkningene. Selv om virkninger behandles som ikke-prissatte etterstreber vi å følge samme framgangsmåte som for de prissatte virkningene ved å forsøke å identifisere hvor mange som blir berørt, hvor mye de blir berørt og hvor stor betalingsvilje de har for å få eller unngå virkningen. Vår metodikk bygger på et prosjekt for Concept der Menon (2020) har utviklet en metodikk for vurdering av de ikke-prissatte virkningene. Vi kvantifiserer, illustrerer og forklarer virkningene så langt det lar seg gjøre. Der vi har nok informasjon, lager vi eksempelberegninger for enklere å kunne vurdere størrelsesorden på virkningen. På samme måte som for de prissatte virkningene, vurderes de ikke prissatte virkningene opp mot nullalternativet. Vi vurderer hvordan virkningene utvikler seg over tid og vi vurderer usikkerhet. Det innebærer at vi følger virkningen fra tiltaket, via ulike drivere, til samfunnsøkonomiske virkninger på nivå med det som vurderes i den prissatte analysen.

Vi beskriver virkningene og vurderer deretter deres samlede forventede konsekvens på en skala fra **Svært liten positiv til Svært stor positiv for nyttevirkninger** og fra **Svært liten negativ til Svært stor negativ for kostnadsvirkninger**. Den samlede konsekvensen følger tiltakene og sier noe om omfang og verdi på virkningen. Eksempelvis vil en virkning vurderes som å ha en **svært stor** samfunnsøkonomisk konsekvens dersom den enten treffer veldig mange og/eller er en prosess som gjennomføres hyppig, eller om det er en særlig negativ virkning som unngås. Skalaen er som følger:

Svært stor negativ	Stor negativ	Negativ	Liten negativ	Svært liten negativ	Ingen virkning	Svært liten positiv	Liten positiv	Positiv	Stor positiv	Svært stor positiv
--------------------	--------------	---------	---------------	---------------------	----------------	---------------------	---------------	---------	--------------	--------------------

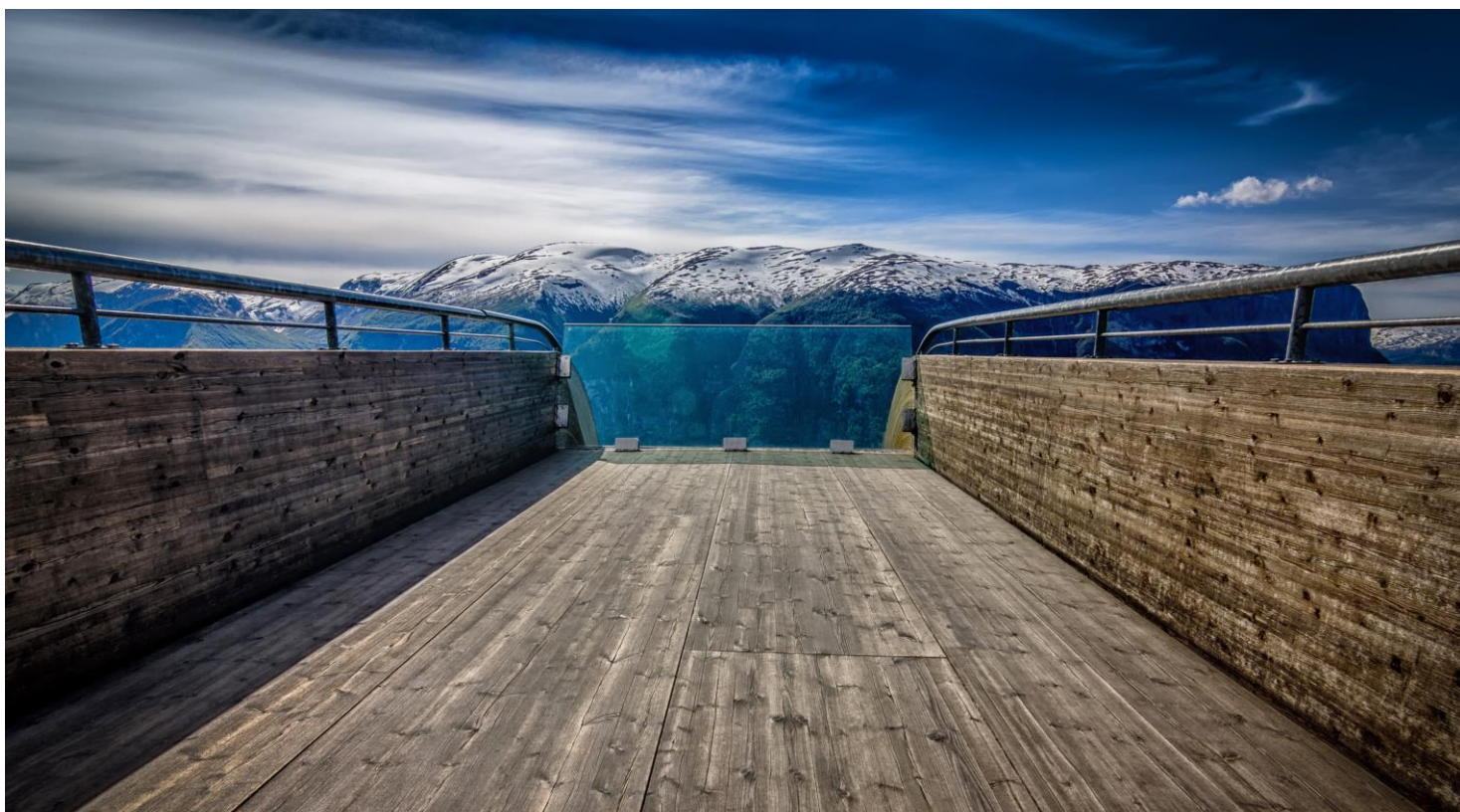
Vedlegg C: Prissatte virkninger fordelt over tid

Tabell C-1 Nåverdi av prissatte virkninger fordelt over tid i 1 000 kroner (2022-kroner). Kostnadsvirkninger legger til grunn et utjevnet ressursbehov for implementering av kategoristrategi. Nyttnevirkninger (fra tiltak 3) er i henhold til kategoristrategiens fremdriftsplan.

Virkning/År	Total nåverdi	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Implementering av kategoristrategi (utjevnet ressursbehov) – tiltak 1	85 430	9 752	9 462	9 180	8 906	8 641	8 383	8 133	7 891	7 655	7 427
To tilleggsressurser for satsing på bærekraft – tiltak 2	19 789	2 259	2 192	2 126	2 063	2 002	1 942	1 884	1 828	1 773	1 720
To tilleggsressurser for satsing på veiledning, standardisering m.m. – tiltak 3	19 789	2 259	2 192	2 126	2 063	2 002	1 942	1 884	1 828	1 773	1 720
Teknologiinvestering – tiltak 3	2 712	510	264	259	254	249	244	240	235	231	226
Totale kostnader gitt utjevnet ressursbehov – kombinert tiltak	127 720	14 780	14 109	13 691	13 286	12 893	12 511	12 141	11 781	11 433	11 094
Reduserte transaksjonskostnader	192 614	-	-	4 879	17 011	26 981	30 075	29 719	28 833	27 974	27 140
Reduserte innkjøpskostnader	353 984	-	-	9 599	26 694	51 175	57 247	55 434	53 302	51 252	49 280
Totale prissatte nyttevirkninger – tiltak 3/ kombinert tiltak	546 597	-	-	14 478	43 706	78 156	87 323	85 153	82 135	79 226	76 421
Prissatt netto nytte – kombinert tiltak	418 877	-14 780	-14 109	787	30 419	65 263	74 812	73 012	70 354	67 793	65 326

Tabell C-2 Nåverdi av prissatte virkninger fordelt over tid i 1 000 kroner (2022-kroner). Kostnadsvirkninger legger til grunn ressursbehov for implementering av kategoristrategi i henhold til Sis handlingsplan. Nytttevirkninger (fra tiltak 3) er i henhold til kategoristrategiens fremdriftsplan.

Virking/År	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Total nåverdi										
Implementering av kategoristrategi i henhold til fremdriftsplan – tiltak 1	2 316	6 600	8 032	10 104	8 506	10 408	9 717	10 153	7 996	9 682
To tilleggsressurser for satsing på bærekraft – tiltak 2	2 259	2 192	2 126	2 063	2 002	1 942	1 884	1 828	1 773	1 720
To tilleggsressurser for satsing på veiledning, standardisering m.m. – tiltak 3	2 259	2 192	2 126	2 063	2 002	1 942	1 884	1 828	1 773	1 720
Teknologiinvestering – tiltak 3	510	264	259	254	249	244	240	235	231	226
Totale kostnader gitt Sis fremdriftsplan – kombinert tiltak	7 343	11 247	12 544	14 484	12 759	14 536	13 724	14 044	11 773	13 349
Reduserte transaksjonskostnader	-	-	4 879	17 011	26 981	30 075	29 719	28 833	27 974	27 140
Reduserte innkjøpskostnader	-	-	9 599	26 694	51 175	57 247	55 434	53 302	51 252	49 280
Totale prissatte nyttevirkninger – tiltak 3/ kombinert tiltak	-	-	14 478	43 706	78 156	87 323	85 153	82 135	79 226	76 421
Prissatt netto nytte – kombinert tiltak	- 7 343	- 11 247	1 934	29 222	65 397	72 786	71 429	68 091	67 453	63 072



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no