

TELEMARKS FORSKING

NOTODDEN

Ivar Brynhildsvoll
KRITISK ANALYSE AV RAPPORTEN
«Evaluering av regelverket
for offentlige anskaffelser»

Rapport 07/2004
Telemarksforsking-Notodden

<i>Prosjektnavn:</i>	Kritisk analyse av rapporten «Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser».
<i>Rapportnummer:</i>	07/2004
<i>ISBN:</i>	82-7463-124-2
<i>Oppdragsgiver:</i>	NIMA – Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk
<i>Kontaktperson:</i>	Tore Fladland
<i>Dato:</i>	25.11.2004
<i>Prosjektleder:</i>	Forsker Ivar Brynhildsvoll
<i>Medarbeidere:</i>	Forsker Ivar Brynhildsvoll
<i>Prosjektansvarlig:</i>	Forsker Ivar Brynhildsvoll
<p>TELEMARKSFORSKING-NOTODDEN Senter for pedagogisk forskning og utviklingsarbeid Lærerskoleveien 35, 3679 Notodden</p> <p>Telefon: 35 02 66 99 Faks: 35 02 66 98 E-post: tfn@hit.no Web: www.tfn.no</p> <p>Org.nr.: 966 009 012</p>	

INNHOLD

1. OPPSUMMERING	5
2. INNLEDNING	7
3. ANALYSE AV EVALUERINGSRAPPORTEN.....	9
3.1 AVKLARINGER OM RAPPORTENS MÅL.....	9
3.2 OVERENSSTEMMELSE MELLOM RAPPORTENS MÅL OG KONKLUSJONER?.....	10
3.3 VALG AV TEORI, MÅL OG METODIKK	13
4. INNKJØPSFAGLIGE BETRAKTNINGER OM REGELVERKET	15
4.1 REGELVERKETS Plass I ANSKAFFELSESPROSESSEN	15
4.2 REGELVERKETS ROLLE I EFFEKTIVISERING AV OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	17
5. FORSLAG TIL ET ALTERNATIVT PERSPEKTIV.....	18
6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	20
7. REFERANSER.....	21

SAMMENDRAG

Telemarksforsking-Notodden har på oppdrag fra NIMA – Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk – utført en kritisk analyse av «Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser». Evalueringen er utført av Asplan Analyse for Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i tidsrommet mai og juni 2004.

Evalueringens hovedbudskap er at de administrative kostnadene oppleves som høye både for innkjøper og leverandør, og at innføringen av Lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende regelverk ikke har ført til vesentlige gevinster.

Evalueringens korte tidsfrist og svært omfattende problemstilling har medført at undersøkelsen er valgt gjennomført med en sterk reduksjon av kompleksitet. Dette har ført til at de rapporterte resultater ikke forklarer årsak eller eventuelle kausale sammenhenger. Undersøkelsen er ikke basert på en valgt innkjøpsfaglig teori, men datainnsamlingen er metodemessig forsvarlig.

Den kritiske analysen tar utgangspunkt i anerkjent teori, og viser hvor regelverket tangerer innkjøpsprosessen. Videre diskuteres regelverkets bruk ved effektivisering av offentlig innkjøp. Analysen avsluttes med forslag til en undersøkelse med et alternativt perspektiv.

1. OPPSUMMERING

Telemarksforsking-Notodden har på oppdrag fra NIMA – Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk – utført en kritisk analyse av «*Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser*». Evalueringen er utført av Asplan Analyse for Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i tidsrommet mai og juni 2004. Evalueringens hovedbudskap er at de administrative kostnadene oppleves som høye både for innkjøper og leverandør, og at innføringen av *Lov om offentlige anskaffelser* (LOA) med tilhørende regelverk, ikke har ført til lavere priser. Evalueringen hevder at innføring av mer formaliserte rutiner for gjennomføring av offentlige anskaffelser har ført til mer gjennomsluttelige prosesser, men at aktørene på begge sider ønsker høyere terskelverdier for å redusere det opplevde byråkratiet ved tilpassning til regelverket.

Evalueringen har hatt som mandat å få frem administrative og økonomiske virkninger for oppdragsgiver- og leverandørsiden (1), fremskaffe kunnskap om innkjøpsfaglige virkninger av regelverksinnføringen (2) samt undersøke om regelverket har gitt økt konkurranseintensitet (3).

(1) De respektive kostnader og gevinster på oppdragsgiver- og leverandørsiden er vel belagt med hensyn til kostnader, noe mindre belyst på gevinstsiden. Det er et problem at undersøkelsen beregner tilbyderens (leverandørsiden) kostnader som summen av alle tilbyderens kostnader knyttet til deltakelse i en anbudsprosess. Med denne metoden blir de samfunnsmessige kostnadene større desto flere tilbydere som deltar i konkurransen, mens den samfunnsmessige gevinsten er konstant. Mikroøkonomisk teori behandler dette som styringskostnader knyttet til markedet, rapporten bør således ikke henføre disse kostnadene til ett enkelt anskaffelsesprosjekt. Det er videre et problem at oppdragsgiversiden ikke gjennomfører systematiske målinger av sine anskaffelsesaktiviteter. Undersøkelsen bygger derfor i stor grad på aktørenes minnesopplevelser, med risiko for «synsing» og individuelle oppfattelser av skalaer og verdier.

(2) Verdien av konklusjoner knyttet til den innkjøpsfaglige virkningen av innføring av et regelverk er meget svak. For det første er ikke undersøkelsen knyttet spesifikt opp mot noen fagteorier. Man benytter begrepet *transaksjonskostnader* som i innkjøpsteorien er knyttet til transaksjonskostnadsanalyse (TCA). Anvendelsen av begrepet i evalueringen avdekker at det dels er de administrative kostnadene som omtales, dels er kostnader for drift av økonomiske systemer som omtales. Det spiller i denne sammenheng således mindre rolle for vår konklusjon at metoden for kunnskapsinnhenting ikke er tilfredsstillende i forhold til problemstillingen. Rapportens relativt sterke vektlegging av terskelverdiens størrelser virker svært dominerende i forhold til en rekke andre problemstillinger som er svakt belyst eller helt utelatt. Fremgangsmåten med å overlate til aktørene å bestemme terskelverdiens størrelse underslår sentrale momenter ved terskelverdiene som administrative forordninger for økt kompetanse og effektivisering. Evalueringen gir heller ikke svar på om den opplevde byråkratisering av anskaffelsesprosessene er et resultat av manglende kompetanse i brukermiljøer, eller selve regelverket.

(3) Tilstanden på det undersøkte fenomen før og etter en regelendring fokuserer på endringer. Ved å sammenligne et samfunnsmessig fenomen over tid, er det en risiko for at flere ulike årsaksforhold kan bidra til endringer innen det belyste området. Utvikling av makroøkonomiske konjunkturer i næringslivet kan gi endret konkurranseintensitet med derav følgende virkninger på priser og kvalitet. Undersøkelsen har ikke isolert slike mulige påvirkninger, men i noen grad utgått fra at endringer skyldes innføringen av LOA. Videre er det en svakhet ved evalueringen at de studerte prosesser som leverandører retter mot offentlig sektor ikke er sammenholdt med de tilsvarende prosesser benyttet mot privat sektor.

Med begrunnelse både gjennom et betenkelig metodevalg og manglende faglig forankring, er det tvilsomt om de oppsatte spørsmål er belyst. Oppgavens omfang og kompleksitet i spørsmålene tatt i betraktning – er det tvilsomt om tidsrammen på åtte uker for evalueringen har vært tilstrekkelig for å gjennomføre en metode-messig forsvarlig datainnsamling.

2. INNLEDNING

Den senere tids fokus på offentlige anskaffelser har blant annet behandlet hvordan regelverket anvendes, og om anskaffelsene gjennomføres i henhold til lovverket. Årsaken til denne oppmerksomheten finner man i «*Lov om offentlige anskaffelser*» som legger enkelte føringer for gjennomføring av anskaffelsesprosessene, med klare krav til bestemte aktiviteter. Det er en økende forståelse for viktigheten av innkjøp – med et årlig innkjøpsvolum nær 240 milliarder kroner utgjør dette 15% av brutto nasjonalprodukt. Selv med små prosentuelle besparelser har innkjøp stor betydning for effektiviseringen av offentlig sektor.

Der det offentlige er opptatt av å balansere innkjøpsaktivitetene mellom de samfunnsøkonomiske verdier og bedriftsøkonomiske realiteter, kan bedrifter i større grad praktisere sine innkjøpsaktiviteter utelukkende på bedriftsøkonomiske beslutninger. Konkurransetsatte virksomheter som i økende grad har behov for ressurser de selv ikke kontrollerer, har alltid måttet balansere kostnadene for resurstilførsel med inntektene fra sine salg med tanke på å oppnå lønnsomhet. For de innkjøpsfaglige vurderingene spiller det imidlertid ingen rolle om innkjøperen er offentlig ansatt eller kjøper på vegne av et privat selskap, markedsmekanismen skiller ikke mellom offentlig og privat etterspørsel.

Selv om innkjøp i sin alminnelighet anerkjennes som et fag er kunnskapen om området lite utbredt utenfor kretsen av fagpersoner. Mulige konsekvenser av slik kunnskapsmangel når saksbehandlere og rådgivere skal tilkjennegi sine «synspunkter» som beslutningsgrunnlag for politikere og offentlige ledere, er at aktivitetene planlegges på feil premisser. Tilsynelatende vektlegges praksis i så stor grad at teoriene bak kan synes vanskelig å oppdage. Årsakene til liten teoretisk interesse for innkjøperfaget kan være mange – van Weele (2002) peker på det relativt beskjedne omfanget av vitenskaplig forskning innen området som en viktig faktor. Manglende utdanningstilbud med flerårige kurs i innkjøpsfag er påfallende. Noen høyskoler inkluderer innkjøp i logistikkfag, mens andre studieretninger med ledelsesfag ikke gir studentene tilbud om innkjøpsfaglige emner.

Det relative sparsommelige omfanget av empirisk baserte studier på innkjøpsområdet er særlig fremtredende innenfor norske offentlige anskaffelser. Dette problemet er omtalt flere steder i utredningen om offentlige anskaffelser, hvor det blant annet under punkt 5.4 står:

Gjennom innkjøpsprogrammet er det erfart at det er behov for mer forskning på innkjøpsområdet. Kunnskap om hva som fører til en vellykket anskaffelse er i liten grad systematisert. Teorien er ikke tilstrekkelig utviklet, og det foreligger i liten grad empirisk forskning. (NOU 1997:21)

Det er i perioden etter denne utredningen gjennomført svært lite forskning på området i Norge, selv om praksis nok er endret på vesentlige områder etter innføringen av en ny lov om offentlige anskaffelser i 2001. Når det offentlige – representert ved NHD – planlegger oppfølging og eventuelt å gjennomføre justeringer eller endringer av regelverket, er det helt sentralt at beslutningene bygger på innsiktsfulle analyser av virkeligheten. NHD regulerer regelverket, men det er brukerne

som ansvarer for gjennomføringen og den praktiske tilpassningen. Regelverket harmonerer godt med de innkjøpsfaglige prinsippene som anbefales i faglitteraturen, men et regelverk erstatter ikke bruken av de tilgjengelige metodene. Det er således fullt mulig å gjennomføre dårlige innkjøp innenfor regelverket.

Basert på kunnskapen fra innkjøp i industrien er det stor variasjon mellom ulike innkjøpssituasjoner, og dette reflekteres i måten innkjøpsfunksjonen møter de ulike utfordringene på. En mengde ulike innkjøpsverktøy er tilgjengelig, men kunnskapen om utbredelsen av de ulike teknikkene og verktøyene i offentlig sektor er sparsom (Brynhildsvoll 2003). Empiriske undersøkelser av innkjøp i offentlig sektor må derfor vektlegge den praksis brukerne legger for dagen, samtidig som variasjonen i kompleksitet mellom ulike innkjøpssituasjoner blir ivaretatt. Bare med grundig innsikt og detaljert kunnskap kan myndighetene foreta reguleringer som legger grunnlaget for de ønskede effekter av offentlige anskaffelser.

3. ANALYSE AV EVALUERINGSRAPPORTEN

Analysen av den gjennomførte evalueringsrapporten er gjennomført med utgangspunkt i teori knyttet til vitenskaplig metode, samt til innkjøpsfaglig teori. Vitenskapsteorien er forankret i Wigblad (1997) og i Grenness (2002). Den innkjøpsfaglige teorien er i hovedsak hentet fra NIMA (2004), Williamson (1979, 1981, 1991), Axelsson & Wynstra (2002), Brynhildsvoll & Abrahamsen (2002), van Weele (2002) og Jonsson (1999). I tillegg er «Lov om offentlige anskaffelser» (2001) med regelverk og NOU 1997:21 «Offentlige anskaffelser» anvendt.

3.1 AVKLARINGER OM RAPPORTENS MÅL

I henhold til Nærings- og handelsdepartementets tilbudsinnbydelse er det i kravspesifikasjonen satt opp ett hovedspørsmål samt to tilhørende spørsmål som «*kan ha betydning for utforming av besvarelsen*». Evalueringens hovedspørsmål er å få frem regelverkets økonomiske virkninger. De to tilhørende spørsmål er å fremskaffe kunnskap om innkjøpsfaglige virkninger, samt undersøke regelverkets betydning for konkurransen. Oppdragsgiver har videre bedt om at forslag til endringer som er nødvendiggjort av de funn evalueringen avdekker. En evaluering basert på de tre over nevnte mål innebærer en initial avklaring av målene og hvordan arbeidet med kunnskapsinnhenting kan gjennomføres.

I hovedspørsmålet (1) kreves at «*evalueringen skal få frem administrative og økonomiske kostnader og gevinster for både oppdragsgiver- og leverandørsiden. Her er det viktig å få frem belastninger eller gevinster som er særskilt for små og mellomstore enheter*». En viktig diskusjon om operasjonalisering av hovedspørsmålet er knyttet til hvordan oppgaven skal avgrenses, hvilke måleparametre som er anvendbare, og hvordan ulike målenivåer skal vurderes. En rekke sentrale spørsmål reiser seg. Skal evalueringen fokusere på konkrete kjøpsituasjoner hvor den valgte leverandørens kostnader og gevinster evalueres sammen med oppdragsgiver, eller skal evalueringen utvides til også å omfatte alle leverandørene som deltok i konkurransen? Kan kostnads- og gevinstelementer identifiseres, isoleres og måles, eller blir man henvist til aktørenes subjektive oppfatninger av retrospektive hendelser? Og hvordan skal administrative og økonomiske belastninger oppfattes?

I det første av de to tilhørende spørsmål (2) reises en mer faglig orientert problemstilling knyttet til innkjøpsarbeidet. «*Evalueringen skal fremskaffe kunnskap om de innkjøpsfaglige virkningene av regelverksinnføringen. Er det regelverksområder / elementer som virker særlig hemmende eller fremmende i praktisk innkjøpsarbeid*»? Utviklingen av et statlig og offentlig regelverket for anskaffelser har skjedd over lang tid, og synes i stor grad å være overensstemmende med prosessbaserte anbefalinger i læreboklitteraturen (Axelsson & Wynstra 2002, Brynhildsvoll & Abrahamsen 2002, van Weele 2002). Imidlertid er ikke de bestemmelser som mest hensiktsmessig finner sin løsning i et regelverk alene nok til å dekke alle forhold som må ivaretas for at størst mulig verdiskapning skal sikres gjennom den offentlige anskaffelsesvirksomheten (NOU 1997:21). Anskaffelsesaktiviteter som spesielt reguleres av regelverket kan ikke enkelt isoleres fra de øvrige anskaffelsesaktivitetene. Hvordan dette skal avgrenses i evalueringen blir avgjørende for gjennomføringen av den empiriske datainnsamlingen. Spørsmålet om hvordan partene har tilpasset seg regelverket administrativt er interessant; har

LOA ført til endret organisering og nye rutiner i det offentlige, og har de private tilbyderne andre forretningsprosesser mot det offentlige enn de har mot private innkjøpere?

I det andre av de to tilhørende spørsmål (3) ønsker oppdragsgiver å belyse hvordan konkurransen er påvirket etter nyordningen. «*Har regelverket gitt økt konkurranseintensitet? Er det "de beste" leverandørene som vinner i konkurransen, og har de vunnet frem ved å hente frem "det beste" i seg selv*»? En slik formulering av oppdragsgiver er i tråd med myndighetenes formål med loven og forskriften. LOA skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Således forventes økt konkurranse å frembringe bedre økonomisk resultat – herunder kvalitet – begrunnet i klassisk mikroøkonomisk teori. En rekke nye problemstillinger knyttet til avgrensning mellom regelverkstilknyttede aktiviteter og mer innkjøpstekniske avveininger reiser seg straks. Et eksempel på slik er spørsmålet om inngåelse av sentralavtaler er konkurransestimulerende eller konkurransedempende – uavhengig av regelverkets anvendelse.

3.2 OVERENSSTEMMELSE MELLOM RAPPORTENS MÅL OG KONKLUSJONER?

I rapportens redegjørelse for hovedspørsmålet (1) synes det ikke å være en tilfredsstillende besvarelse av hvilke gevinster leverandørsiden eventuelt har hatt, og det er ikke koblet belastninger spesielt til små og mellomstore leverandørbedrifter. Rapporten ville kunne gitt leseren en bedre forståelse av problemstillingen dersom den hadde belyst hvilke elementer eller deler av LOA/regelverket som gir størst påvirkning på partenes økonomi. Dette forhold blir ikke fanget opp ettersom evalueringen har vektlagt en gapanalyse hvor respondentene besvarer situasjonsbetingede tilstander før og etter et «regimeskifte».

Beregningen av de samfunnsmessige kostnadene knyttet til oppdragsgiver- og leverandørsiden er basert på innspill fra respondenter. Kostnader som fremkommer er summen av alle tilbydernes kostnader knyttet til deltakelse i en anbudsprosess. Med denne metoden blir de samlede kostnadene større desto flere tilbydere som deltar i konkurransen, mens den samlede gevinsten er konstant. Rapportens konklusjoner om økonomiske virkninger åpner for flere interessante kommentarer.

For det første er den fremsatte påstanden diametralt motsatt av det som oppfattes som gjengs mikroøkonomisk teori (Douma and Schreuder, 2002) hvor det antas at markeder fungerer bedre desto flere aktører som deltar. I henhold til teorien om *begrenset rasjonalitet*¹ vil aktører tilpasse seg etter hva som synes å være økonomisk mest fordelaktig, i en kompleks verden av usikkerhet. Tilbydernes villighet til å delta i en anbudsprosess vil trolig avhenge av kostnadsnivået for deltakelse i forhold til fortjenestepotensialet. De samlede kostnadene leverandørene har i denne sammenheng bør derfor betraktes som styringskostnader knyttet til markedet, og således ikke henføres til ett enkelt anskaffelsesprosjekt.

¹ Herbert Simon's administrative behavior; om tilgjengelig informasjon og alternative valg.

For det andre er det et problem at oppdragsgiversiden ikke gjennomfører systematiske målinger av sine anskaffelsesaktiviteter. Dette gjør resultatbasert etterprøving vanskelig og medfører risiko for at aktørene skaper forestillinger om situasjoner som er skjeve i forhold til virkeligheten. For eksempel vil mindre prisendringer i området to til tre prosent årlig kunne være vanskelig å detektere dersom man ikke har kvantitative målinger knyttet til det området som måles. Vridninger i funksjon og kvalitet vil også vanskelig kunne oppfattes ved hjelp av bare hukommelse og erfaring.

Økonomiske og administrative konsekvenser av innføring av et nytt regelverk er foruten kostnader og gevinster i NOU 1997:21 definert som endringer i arbeidsmengde, bemanning, kompetansekrav og endringer i ansvar og myndighet hos aktørene. Dette er ikke behandlet i evalueringsrapporten.

Rapportens relativt sterke fokusering på terskelverdiens størrelser virker svært dominerende i forhold til en rekke utelatte innkjøpsteoretiske vinklinger i spørsmålet om de innkjøpsfaglige virkningene (2). Samlet sett er det totale fravær av en innkjøpsteoretisk forankring i rapporten betenkelig, alle den tid oppgaven handler om fagfeltet *innkjøp*. Kunnskapsmangelen på innkjøpsteori er flere steder i rapporten påtakelig. Først og fremst gjelder dette hvordan de utvalgte anskaffelsesprosjektene (casene) behandles. LOA prioriterer diskrete transaksjoner – spesielt gjeldende for generiske varer – og klassisk kontraktsjus (Williamson 1991). Ikke desto mindre vil svært mange innkjøpssituasjoner ha en karakter som ikke egner seg for en slik styring av innkjøpsprosessen. Blant annet gjelder dette de fleste bygg- og anlegg og en rekke tjenestekjøp, som ikke naturlig faller inn under begrepet *klassisk innkjøp*. Kompleksiteten i de ulike innkjøpssituasjonene er dermed svært ulike, og fordrer ulike innkjøpsprosesser. Ressursbruken – både på oppdragsgiver- og leverandørsiden – er av vesentlig større betydning for kompleksiteten enn for innkjøpets verdi regnet i kroner. I forhold til innkjøpssituasjoner som best løses med klassiske kontrakter er situasjoner under neoklassiske og relasjonelle kontraktsnormer vesentlig mer kompliserte. I stedet for en distributiv strategi krever de sistnevnte en orientering mot mer integrative strategier. Sammenligning av ulike innkjøpsprosesser basert på verdi gir derfor svært liten innsikt i de utfordringer ulike innkjøpsprosesser står ovenfor. Åpenbart er gjennomsnittstall svært dårlig egnet for å angi kostnadsnivåer og ressursstørrelser under slike svært varierende forhold.

Som tidligere nevnt er behandlingen av terskelverdinivået for direkte anskaffelser sterkt fremtredende i rapporten. Diskusjonen er dog interessant fordi man kan føre argumenter for at en lav terskelverdi fungerer som driver til økt effektivisering, og på samme tid som kilde til byråkratisering. Evalueringsrapporten fører en lengre diskusjon omkring terskelverdiens mulige innvirkning på markedet og konkurransen, samt hvilke «restriksjoner»² dette påfører oppdragsgiver. Vi oppfatter imidlertid terskelverdiene som en organisatorisk forordning hvor bestemte prosedyrer, beslutninger og ansvar skal komme til anvendelse i bestemte innkjøpssituasjoner (ved anskaffelser over 200.000 kroner). I den grad slike organisatoriske bestemmelser fører til ineffektive arbeidsprosesser er det ikke nødvendigvis riktig respons fra overordnet hold å «opphøve» bestemmelsen. I stedet kan man søke å

² Asplan Analyse; Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Sluttrapport side 54.

finne tiltak som kan effektivisere prosessene, for eksempel gjennom riktigere bruk av spesifikasjoner koblet mot resultatkrav, elektroniske handelsløsninger, og ulike systemer for en rasjonell prekvalifisering av leverandører. Tidligere undersøkelser (Brynhildsvoll, 2003) antyder et stort potensial for mer effektive anskaffelsesprosesser, basert på moderne teknikker og verktøy. Et hovedargument for å opprettholde en relativt lav terskelverdi er derfor å benytte bestemmelsen som et pressmiddel til effektivisering av innkjøpsprosesser. I utredningen fra Tronslinutvalget (NOU 1997:21) er anbefalt beløpsgrense for direkte kjøp satt til 250.00 kroner. Når brukerne opplever regelverket som byråkratiserende bør allikevel endringer vurderes. Dessverre gir ikke evalueringsrapporten noe presist svar på hvilke deler av regelverket eller anskaffelsesprosessen som eventuelt fører til byråkrati, og om gjennomføring av innkjøp under terskelverdien er mindre «byråkratiske».

Rapportens behandling av det siste spørsmålet – om konkurranseforhold (3) – har større overensstemmelse mellom mål og konklusjoner enn de foregående spørsmålene. Mikroøkonomisk teori antar – som tidligere nevnt – at økt konkurranse kan bidra til å presse leverandørene til økt økonomisk effektivitet, enten gjennom lavere priser eller gjennom økt kvalitet. Imidlertid finner man ofte at dette ikke skjer, men at leverandørene i stedet søker aktivt å begrense konkurransen. Slike strategier er blant annet skissert av Michael Porter³ som hevder at ved å differensiere og skape barrierer slik at kunden får byttekostnader kan en leverandør skape en merverdi gjennom å fremstille sine produkter som annerledes. Dette kan innkjøperen møte med ulike tiltak, hvorav det viktigste er å benytte standardiserte spesifikasjoner eller gjennom ytelses- og funksjonsbaserte spesifikasjoner.

Konklusjonen har imidlertid flere svakheter. For det første representerer innkjøp betydelige utfordringer for den som ønsker å måle priser. I evalueringsrapporten oppgis avtalte priser eller kostnader målt ved kontraktsinngåelse. I virkeligheten oppstår det ofte avvik mellom den kontraktsfestede prisen og den virkelige fakturerte prisen. Årsakene til dette skal vi la ligge her, men oftere enn en prisnedgang opplever nok de fleste innkjøpere en prisøkning. Dette representerer således en mulig feilkilde til dataene i rapporten. Flere respondenter oppgir at en generell konjunkturedgang har bidratt til en svak prissenkning, men konklusjonene virker ikke overbevisende sterke. Den langt overveiende del av leverandørene mener tvert i mot at LOA ikke har innvirket på prisen over hodet. Poenget i denne sammenhengen er at LOA ikke nødvendigvis fører til bedre innkjøp, fordi flere av de innkjøpstekniske valgene ikke reguleres i regelverket. Det er derfor fullt mulig å benytte feil eller mangelfulle spesifikasjoner og kriterier, så lenge man er konsekvent i forhold til LOA. Sett i et slikt perspektiv kan man hevde at hensynet til å unngå innklaging til KOFA kan for enkelte oppdragsgivermiljøer veie tyngre enn sjansen på å bevege seg inn på nye måter å gjennomføre anskaffelsene på.

For det andre er det problematisk å sammenligne tilstanden i et komplekst sosialt system før og etter en gitt endring, slik som her med innføringen av et regelverk. En rekke utenforliggende forhold enn det man søker å måle kan innvirke på systemet i ulike retninger. Dette blir problematisk når de ulike elementene i anskaffelsesprosessen ikke defineres og separeres. Leseren sitter tilbake med inntrykk av at «alt eller ingenting» er bra uten å få noen økt forståelse og innsikt i de områ-

³ M. Porter; Competitive Advantage, 1985.

dene som eventuelt burde forbedres. Det finnes flere eksempler på lovlige måter å begrense konkurransen på. Markedstilgang for små- og mellomstore leverandører kan hindres enten ved krav til dyr og komplisert teknologi eller ved sammenslåing av flere oppdragsgivere (pooling) slik at bare store leverandører har leveringskapasitet. Dette er et innkjøpsfaglig område som i og for seg ikke er regulert i LOA.

I flere lærebøker om innkjøp er ulike innkjøpsroller beskrevet. Innkjøp kan ha en rasjonaliseringsrolle, en strukturrelle og en utviklingsrolle (Brynhildsvoll og Abrahamsen, 2002). Det overordnede mål med de ulike rollene er kostnadsreduksjoner, men de ulike rollene kan oppnå dette på forskjellige måter. Ofte kan det være vanskelig å redusere pris i et tilbud, men ved å endre spesifikasjon, transaksjon eller redefinere behovet kan ofte betydelige kostnadsreduksjoner oppnås. En rapport fra NORUT⁴ viste at 30% av de statlige og kommunale oppdragsgivere omfattet av undersøkelsen, oppga å ha kuttet kostnadene i forbindelse med anskaffelser med mellom 1 og 20 prosent etter innføringen av regelverket for offentlige anskaffelser. Slike kostnadsbesparelser kan realiseres ved effektivisering av arbeidsprosesser eller som resultat av markedsarbeid. Det interessante spørsmålet i denne forbindelse er hvordan disse undersøkelsene forholder seg til hverandre, og hvorfor den foreliggende evalueringsrapporten ikke avdekker positive innkjøpsresultater fra markedet.

Evalueringsrapportens undersøkelse av leverandørbedriftenes anbuds-kostnader ser ut til å bekrefte inntrykket fra media om at industrien selv mener kostnadene er unødvendig høye. Konklusjonene i rapporten ville fått betydelig større slagkraft dersom leverandørenes anbuds-kostnader mot offentlig sektor hadde blitt sammenlignet i forhold til tilsvarende kostnader rettet mot kunder i privat sektor. Dette kunne også bidratt til økt forståelse for hvordan offentlige innkjøpere opptrer i forhold til innkjøpere i private virksomheter. De få tidligere undersøkelser på dette området (Brynhildsvoll, 2003) viser forskjeller.

I mandatet fra NHD står en evaluering av små- og mellomstore bedrifters belastninger som et uttrykt mål. Det er ikke redegjort spesielt for SMB-bedrifter i rapporten.

3.3 VALG AV TEORI, MÅL OG METODIKK

I utredningsoppgaver av for eksempel samfunnsøkonomiske effekter etter reguleringstiltak, anbefaler Grenness (2001) at planleggingen av undersøkelsen følger en tretrinnsprosess knyttet til valg av strategi, design og metodevalg. Et strategisk valg under planleggingen av «*Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser*» har vært å definere hvilke innkjøpsprosjekter (case) som skal inngå i undersøkelsen, og hvordan disse skal behandles. Utvalget basert på anskaffelser med verdier fra 200.000 kroner til 1 million kroner speiler undersøkelsens fokus på terskelverdien. Videre gjøres en viktig avgrensning i utredningen; alle anskaffelser studeres uavhengig av styringsmodell, som forutsetter at LOA benyttes på lik måte i alle anskaffelser. Reduksjon av kompleksitet (Wigblad 1997) medfører

⁴ NORUT Samfunnsforskning; Virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser, 1996

risiko for at verdifull innsikt går tapt ved at gjennomsnittsbetraktninger ikke fanger opp virkeligheten.

Undersøkelser av samfunnsmessige fenomen gjøres for å skaffe mer kunnskap om det aktuelle området – ofte som grunnlag for senere beslutninger. Utredningens krav til «vitenskaplighet» er vanligvis ikke den samme som til forskning, men krav til anvendelse av teori er ofte en del av kvalitetssikringen. Empiriske undersøkelser avhenger av man er i stand til å definere relevante variabler, og at disse variablene på en eller annen måte kan gjøres målbare. Ved å knytte undersøkelsen til en valgt teori har man således et utgangspunkt for å formulere problemstillinger og undersøkelsesopplegg. I denne sammenhengen hvor problemstillingen er gitt av oppdragsgiver (NHD), vil en valgt teori kunne tjene som referanse for tolkninger av de resultatene undersøkelsen gir. At rapporten ikke definerer et tydelig teoretisk utgangspunkt er derfor en vesentlig mangel som reduserer undersøkelsens verdi.

Ved empiriske undersøkelser er ulike metoder for innhenting av kunnskap tilgjengelig. En ofte benyttet forskningsmetode ved komplekse sosiale sammenhenger er forståelsesinnrettede undersøkelser. Dette kan være dybdeintervjuer av eksperter, det vil si av de menneskene som arbeider innen det området som skal belyses, og som derfor har førstehåndskunnskap om det som skal undersøkes. Slike intervjuer bør baseres på en lavstrukturert undersøkelsesteknikk (Wigblad 1997), et godt resultat avhenger av at intervjueren og den intervjuede oppnår en gjensidig forståelse. Evalueringsrapporten fra Asplan Analyse er basert på slike intervjuer med innkjøpssiden, og er dessuten basert på såkalt metodetriangulering ved at en høystrukturert undersøkelsesteknikk (Wigblad 1997) er benyttet ved datainnsamling gjennom et spørreskjema. På bakgrunn av dette synes det fremlagte datagrunnlaget i undersøkelsen derfor godt belagt.

Utvalget av cases som skal studeres får betydning for undersøkelsenes troverdighet, vanligvis uttrykt som reliabilitet og validitet. Dersom undersøkelsen skal forklare hva som skjer i en større populasjon – slik at resultatene kan gjøres generelt gjeldende – krever dette en tilstrekkelig mengde data fra et representativt utvalg. Evalueringsrapportens utvalgsriterier er basert på tilfeldig gjennomførte anskaffelser mellom 200.000 kroner og 1 million kroner innen en bestemt tidsramme. Det er en svakhet at utvalget ikke inneholder innkjøp som er større og mindre enn utvalget, som kunne ha tjent som referanseramme ved tolking av resultatene. Indirekte og retrospektive undersøkelser har i tillegg en utfordring i å sikre respondentenes svar i forhold til standardiserte spørsmål, samme svarsituasjon og like innkjøpssituasjoner. Evalueringsrapporten viser i vedlegg utregninger av statistiske sannsynligheter for det innsamlede datamaterialet under ulike konfidensintervall, men redegjør egentlig ikke for undersøkelsens reliabilitet og validitet.

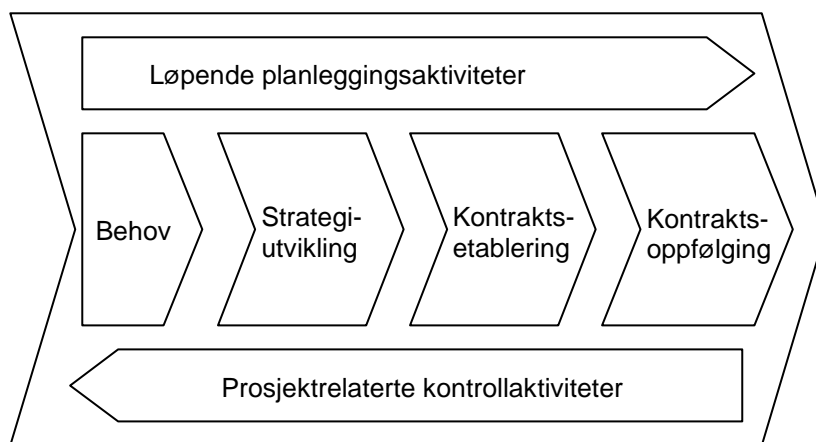
Valg av metode og utvalg i undersøkelsen avhenger av ressurser tilgjengelige til gjennomføring av aktivitetene. Oppdragsgiver har av grunner som ikke er kjent, gitt uvanlig kort tidsfrist for et slikt relativt komplisert oppdrag. Det er ikke utenkelig at dette har ført til begrensninger i valg av undersøkelsesmetode og utvalg, og derigjennom redusert verdien av de funn som rapporteres.

4. INNKJØPSFAGLIGE BETRAKTNINGER OM REGELVERKET

På grunn av evalueringsrapportens manglende forankring i innkjøpsfaglig teori og derav knappe beskrivelse av innkjøpsprosessen gis her en kortfattet oversikt over hvilke innkjøpsfaglige berøringspunkter regelverket har med de ulike stadier i en anskaffelsesprosess. Det tas sikte på å gi en generell fremstilling, det vil si angi de stadier og prosesser som er felles for ulike typer anskaffelser. Fremstillingen gjelder i prinsippet uavhengig av størrelsen på den enkelte anskaffelse, men for mindre kjøp er ikke alle beskrevne prosesser like aktuelle.

4.1 REGELVERKETS Plass I ANSKAFFELSESPROSESSEN

Som det går frem av figuren nedenfor kan prosessen deles i tre hovedfaser; først strategiutvikling, og deretter en implementering av strategien som avsluttes av kontraktsetablering og en kontraktsoppfølgingsfase.



Figur 4. Anskaffelsesprosessen (etter NOU 1997:21)

Grunnlaget for en mest mulig effektiv anskaffelse legges hovedsaklig i strategiutviklingsfasen, ved utforming av behov og spesifisering (NIMA 2004, van Weele 2002 og Brynhildsvoll & Abrahamsen, 2002) og valg av styringsform gjennom kontrakt (Williamson 1979). Senere vil mulighetene for å påvirke pris og kvalitet være liten. Likeledes vil miljøaspektet ved en anskaffelse være tilnærmet bestemt ved angivelse og spesifisering av behovet. Det er i første rekke kontraktsetableringsfasen som er dekket av regelverket for offentlige anskaffelser (NOU 1997:21).

Strategiutvikling

Strategiutvikling i en anskaffelsesprosess tar utgangspunkt i at det er definert et behov. Strategiutviklingsfasen omfatter aktiviteter knyttet til å definere behovet, utarbeide en spesifisering som beskriver den ønskede leveranse eller løsning, og velge en passende styringsmodell som utgangspunkt for kontrakten. Videre inneholder aktivitetene analyse av de aktuelle markedssegmenter og fastsettelse av kriterier for henholdsvis utvelgelse av kvalifiserte anbydere (utvelgelseskriteri-

er) og tildeling av kontrakten (tildelingskriterier). I tillegg kommer eventuell prekvalifisering i samsvar med de fastsatte utvelgelseskriterier.

Overgangen fra behovsdefinisjon til spesifisering er en kritisk fase av anskaffelsesprosessen. Det er svært viktig at spesifikasjonen blir utformet på en riktig måte (Axelsson & Wynstra 2002), slik at leverandøren får en best mulig forståelse av oppdragsgiverens virkelige behov. Det er derfor en forutsetning at man har vurdert det reelle behovet før spesifikasjonen fastsettes. Regelverket for offentlige anskaffelser setter rammer for utforming av spesifikasjoner med sikte på at de ikke skal ha en konkurransevridende virkning.

I forbindelse med gode innkjøp er ulike løpende planleggingsaktiviteter nødvendig. God markedskunnskap er ikke bare nødvendig ved utarbeidelse av spesifikasjoner, men er også en forutsetning for å kunne bestemme riktig prosedyre for kontraktsetablering, for å kunne fastsette riktige utvelgelseskriterier og for å kunne foreta eventuell prekvalifisering. Viktigheten av at det gjennomføres gode markedsanalyser i forkant av en anskaffelse må derfor understrekes.

Kontraktsetablering

Fasen kontraktsetablering omfatter prosedyrene prekvalifisering, forespørsel, evaluering, forhandlinger og kontraktsinngåelse. Regelverket beskriver prosedyrer som skal følges i denne fasen for å sikre konkurranse og ikke-diskriminering. Det kan velges mellom 4 prosedyrer etter nærmere regler:

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Kjøp etter forhandling
- Direkte kjøp

Hovedregelen er at leverandøren skal velges med utgangspunkt i en reell konkurranse blant kvalifiserte deltakere. Nasjonale produkter og leverandører kan ikke favoriseres.

Når innkjøperen går ut med en forespørsel bør de fastlagte behov reflekteres fullt ut i forespørselen. Kriteriene må angis på en slik måte at det gis mulighet for sammenligning av leverandørenes forslag slik at de beste produktene og de beste leverandørene blir valgt (forutberegnlighet og åpenhet). Innkjøperen bør på forhånd ha tenkt ut hvilke krav som skal settes til produktet og til leverandøren. I regelverket for offentlige anskaffelser angis detaljerte bestemmelser for hvordan anskaffelsesprosedyrene skal foregå.

Når oppdragsgiver har gjort sitt valg av leverandør kan kontrakten underskrives. Kontrakten er den endelige avtale som skal styre forholdet mellom kunde og leverandør. Kontrakten må derfor være i samsvar med definert behov og laveste kostnad. Videre må den gjenspeile forespørselen og tilbudet. Det må også sendes tilbakemeldingen til de tilbyderne som ikke vant frem i anskaffelsen, dette har to hovedhensikter. Det skal dels garantere åpenhet, dels tjene som informasjon til forbedring av de evaluerte kriterier frem mot neste anskaffelse.

Kontraktoppfølging

Når leverandør er valgt og kontrakt underskrevet kommer kontraktoppfølgingsfasen. Denne omfatter implementering av kontraktens bestemmelser, samarbeid med leverandøren, avtale om og implementering av eventuelle endringer i den opprinnelige kontrakt, resultatmåling, garantistyring og endelig avslutning av kontraktsforholdet.

Oppfølgingsfasen er i liten grad omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Det er derfor nødvendig at virksomheten utarbeider egne oppfølgings- og rapporteringssystemer, blant annet for å sikre at leveranser er i samsvar med det som står i kontrakten. Det er også viktig gjennom resultatmåling å registrere hvorvidt anskaffelsen skjer i samsvar med de etablerte forutsetninger; dette har blant annet betydning for fremtidige forbedringer.

4.2 REGELVERKETS ROLLE I EFFEKTIVISERING AV OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Som anført tidligere dekker regelverket for offentlige anskaffelser ikke på langt nær alle forhold som må ivaretas for at størst mulig verdiskapning skal sikres gjennom den offentlige innkjøpsvirksomheten. Regelverket inneholder i første rekke prosedyrer fra man går ut med en forespørsel til kontrakten er inngått. Den strategiske fasen som omhandler behovsdefinering skjer uavhengig av regelverket, mens spesifikasjonsfasen i noen grad omhandles i regelverket. Oppfølgingsfasen omfattes heller ikke av regelverket.

Av de kritiske faktorene for effektivisering av anskaffelser er det bare spesifikasjon og livssyklus kostnader som omhandles eksplisitt i regelverket. Når det gjelder organisering av innkjøpsvirksomheten og kompetanse om innkjøpsfag og forsyningsstrategi, blir disse områdene ikke omhandlet i regelverket. Innsats på disse områdene kan gi store effektivitetsgevinster og bedre kvaliteten på offentlige anskaffelser. Blant de faktorer som synes å ha stor betydning for effektiviteten ved anskaffelser er følgende:

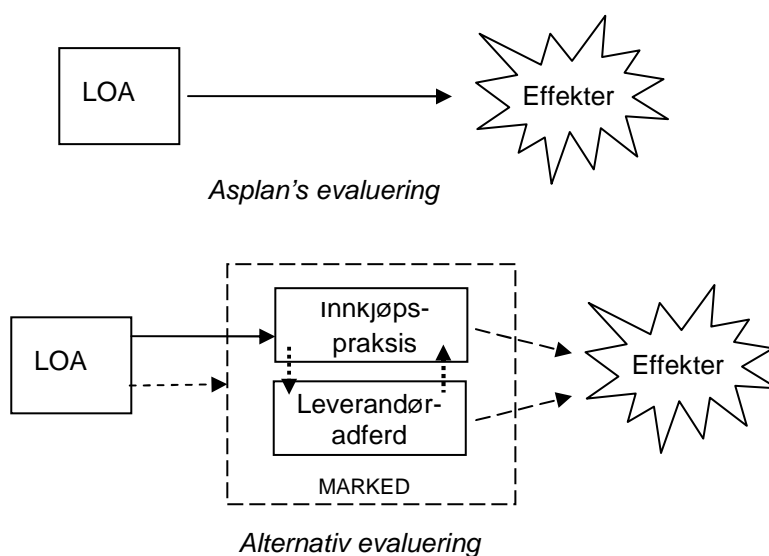
- Organisering
- Forsyningsstrategisk tenkning
- Kompetanse
- Behovskartlegging og spesifikasjon
- Livssyklus kostnader

Effektive anskaffelser forutsetter at alle fasene i anskaffelsesprosessen gjennomføres mest mulig profesjonelt. Erfaringsmessig vil det imidlertid være mye å hente inn av effektivitetsgevinster ved å fokusere mer på enkelte forhold ved anskaffelsesprosessen enn på andre. Man kan derved unngå de største fallgruvne, og oppnå bedre og billigere anskaffelser.

5. FORSLAG TIL ET ALTERNATIVT PERSPEKTIV

En hver kritikk som fremsettes bør vurderes et alternativt perspektiv som undersøkelsen kunne ha vært gjennomført ved. Et slikt perspektiv kan for eksempel ta utgangspunkt i en annen innkjøpsfaglig *teori* eller en annen *metode* for evalueringsdesign. I det følgende vil det bli redegjort for et slikt alternativt perspektiv.

Rapporten «*Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser*» viser til effekter en innføring av LOA kan ha ført til, men klarer ikke å redegjøre for mulige årsakssammenhenger til de rapporterte resultater. I stedet reiser rapporten nye spørsmål. Som for eksempel *hvorfor* skjer dette og *hvordan* oppstår effektene? Dette blir sentrale spørsmål når man skal forsøke å forstå, og en viktig forutsetning for myndighetenes beslutning om regulering og iverksetting av eventuelle tiltak.



Figur 5. Asplan's perspektiv og forslag til et alternativt perspektiv.

Ved undersøkelse av samfunnsøkonomiske effekter er sammenhengene ofte så komplekse at det oppstår behov for å konsentrere undersøkelsen på en liten del av problemet, eller å foreta forenklinger slik at det er mulig å lage en oversikt. Av figur 5 fremkommer det at Asplan's evaluering er gjennomført ved et perspektiv hvor kompleksiteten er sterk redusert, og som har medført at sentrale årsaker og årsakssammenhenger ikke fremkommer. Forslaget til en alternativ evaluering er utvidet til å omfatte aktørenes prosesser.

I tråd med tidligere utlagte forklaringer om innkjøpsteori – spesielt knyttet til den sekvensielt innrettede anskaffelsesprosessen – ville en undersøkelse av regelverkets ulike bestemmelser i lys av en stegvis prosess gjennom en konkret anskaffelsescase kunne belyses i detalj. Ettersom anskaffelsens verdi har liten betydning for administrasjonskostnadene relativt til anskaffelsens kompleksitet, ville en sammenligning av enkle versus komplekse anskaffelser gi et mer nyansert bilde. Den store variasjonen mellom helt enkle og svært komplekse anskaffelser kommer dårlig til uttrykk ved gjennomsnittlige betraktninger, begrepet gir egentlig

ingen mening. De ulike innkjøpene er svært ulikartet avhengig av den foreliggende situasjon. Kjøpsbeslutninger bygger i stor grad på forutsetningene knyttet til kjøpers formål, produktegenskaper og markedstype (Brynhildsvoll & Abrahamsen 2002). Kjøpsformål referer til hvilket formål innkjøpet skal dekke, om det er vanlig driftskjøp eller investeringer⁵. Produktets egenskaper varierer betydelig mellom standardiserte varer eller tjenester og mer spesialiserte utgaver. Jo mer spesialiserte og tilpassede, desto større risiko for asymmetrisk informasjon mellom kjøper og selger. Markedstype refererer seg til konkurransenivået, og i hvilken grad kjøper har substitusjonsmuligheter, byttekostnadenes størrelse og alternativer til sine valg.

Williamson (1979) skiller mellom tre ulike styringsmodeller, avhengig av kompleksiteten. Han anbefaler klassiske kontrakter i enkle situasjoner, og nyklassiske eller relasjonskontrakter når behovet er vanskeligere å beskrive, og der partene får betydning for transaksjonen. En interessant sammenheng til dette er ulike spesifiseringsmetoder beskrevet av Axelsson & Wynstra (2002). Sammenholdes disse teoretikernes anbefalinger bør det være harmoni mellom valg av styringsmodell (kontrakt) og anvendt spesifiseringsmetode. Fordi LOA favoriserer diskrete transaksjoner (Jonsson, 1999) under klassisk kontraktsjus, kan offentlige innkjøpere oppleve konflikter når innkjøpssituasjonen egentlig burde orienteres mot en nyklassisk eller en relasjonsbasert styring. Slike innkjøp vil mest sannsynlig ende med dårlig kvalitet (Brynhildsvoll 2004). Et interessant spørsmål når konflikt mellom teori og LOA oppstår; hvilke valg faller beslutningstaker ned på?

Det alternative metodevalget går derfor i retning av forståelsesorienterte dybdeundersøkelser av et fåtall anskaffelsesprosjekter med ulik kompleksitet. Gjennom dybdeundersøkelsen ville man – delvis med egne observasjoner – bli i stand til å isolere effekten av de ulike delprosessene og beslutningene i gjennomføring av anskaffelsene. En dypere forståelse av eventuelle kausale sammenhenger av samspillet mellom LOA og anerkjent innkjøpsteori, og adferden til innkjøpere og deres påvirkning av leverandørene, kunne dermed oppnås.

Avslutningsvis et filosofisk anlagt spørsmål; Dersom LOA er ment å være «driver» for økt effektivisering og den faglig begrunnede anskaffelsesprosessen er verktøyet, er det i så fall viktig å ha kunnskap om hvordan LOA påvirker utforming og anvendelsen av verktøyet?

⁵ Her er innkjøp av råvarer/komponenter utelatt, da offentlig sektor som hovedregel ikke har en primærstrøm.

6. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Asplan Analyse konkluderer i sin rapport «*Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser*» med en betydelig merkostnad på grunn av innføringen av LOA, og antyder at den samfunnsmessige kostnaden kan være så høy som en kvart milliard kroner i året. Rapporten har kun identifisert helt ubetydelige gevinster.

Flere sentrale problemstillinger for en grundig undersøkelse av hvilke *effekter* innføring av LOA har hatt, er utelatt i evalueringen. Tronslinutvalget (NOU 1997:21) legger flere forutsetninger til grunn for at et nytt regelverk skal kunne bidra til effektivisering av offentlige innkjøp. De hevder blant annet at «*økt innkjøpsfaglig kompetanse er også en viktig forutsetning for at regelverket skal bidra til en slik effektivisering*». Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende regelverk er en del av rammebetingelsene for gjennomføring av alle offentlige innkjøp – også kjøp under terskelverdiene. Helt avgjørende for et godt resultat er den faglige kunnskapen om anvendelse av verktøy, organiseringen av arbeidet og valg av en strategi best mulig tilpasset den foreliggende situasjon. Alle elementene henger sammen.

Til tross for teoretiske og metodemessige svakheter i evalueringen, bør rapportens konklusjoner fremstå som bekymringsfullt for myndighetene. Svarene fra respondentene viser klart at regelverkets endringer i 2001 ikke har gitt positive effekter, men tvert i mot ført til en byråkratisering av anskaffelsesprosessene. *Hvorfor* det er slik gir imidlertid evalueringen ingen svar på. Utfordringen både for myndighetene og dels de operative innkjøpslederne blir å forstå – for å kunne forbedre. Den faglige kunnskapen om innkjøp synes svak hos bestemmende myndigheter og ledere, og de fremlagte problemstillingene bærer preg av det. Den korte tidsfristen oppdragsgiver har satt for evalueringen av regelverket for offentlige anskaffelser har nok vært sterkt medvirkende til utredningens noe enkle behandling av en kompleks virkelighet. Det får således være et åpent spørsmål om ikke departementets hasteinnkjøp av evaluering kan stå som et eksempel på dårlig statlig innkjøp.

Tronslinutvalgets (NOU 1997:21) mange anbefalinger om tiltak for effektivisering av offentlige anskaffelser er i beskjeden grad blitt fulgt opp av myndighetene. Praktiseringen av regelverket kan ha medført at fokus er rettet mer mot å tilfredsstille krav i regelverket enn mot det innkjøpsfaglige. Sett fra utsiden ser arbeidet med effektivisering av offentlige anskaffelser ut til å være preget av uklare mål, dårlig koordinering mellom sektorer, manglende lederkompetanse på innkjøp og utstrakt bruk av konsulenter. Hvordan det offentlige gjennomfører sine innkjøp og hva som fører til vellykkede offentlige anskaffelser foreligger det fortsatt lite empiri på. Dette må myndigheter, beslutningstakere og offentlige innkjøpere ha mer kunnskaper om dersom det skal bli mulig å effektivisere innkjøp til det offentlige.

7. REFERANSER

- Axelsson, B. & Wynstra F. (2002): *Buying Business Services*. John Wiley & Sons Ltd, England.
- Brynhildsvoll, I. (2004): *From vertical integration to vertical coordination to achieve professional customer competence A pre study on road- and railroad building projects in Vägverket and Banverket*. Väg- och transportforskningsinstitutet, Borlänge.
- Brynhildsvoll, I. (2003): *Innkjøpsbarometer 2003 - en analyse av norske innkjøperes praksis*. NIMA Forlag, Oslo.
- Brynhildsvoll, I. & Abrahamsen, T. (2002): *Prinsipper for bedre innkjøp*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Douma, S. & Schreuder H. (2002): *Economic Approaches to Organizations*. Third ed. Prentice Hall, New Jersey.
- Grenness, T. (2001): *Innføring i vitenskapsteori og metode*. 2. utg. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jonsson, Seth (1999): *Förhandlingsstrategiska val i olika inköpsituationer*. Research report, Linköpings Universitet, Linköping.
- NIMA (2004): *Håndbok i innkjøp*. NIMA Forlag, Oslo
- NOU 1997:21: *Offentlige anskaffelser*. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- Nærings- og handelsdepartementet (2002): *Forskrift om offentlige anskaffelser*. NHD, Oslo.
- Nærings- og handelsdepartementet (2002): *Forskrift om offentlige anskaffelser, Veileder*. NHD, Oslo.
- Weele van, A. J. (2002): *Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, planning and practice*. 3.rd edition. Thomson, London.
- Wigblad, Rune (1997): *Karta over vitenskaplige samband*. Andra opplagan. Studentlitteratur, Lund.
- Williamson, O. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, Vol. XX (October).
- Williamson, O. (1981): The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, Vol. 87, no. 3, pp. 12-19.
- Williamson, O. (1991): Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36, (1991), pp. 269-296.