Beskrivelse av målene

Rapporten 'Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren' tar utgangspunkt i seks mål når de vurderer innkjøpssamarbeid. Virkningene av innkjøpssamarbeid må vurderes etter hvordan de påvirker målene for offentlige anskaffelser i kommunesektoren, sammenlignet med en situasjon uten samarbeid.

På grunnlag av rettskilder og stortingsmeldinger om offentlige anskaffelser og kommunesektoren, samt innspill fra referansegruppen for denne utredningen, tas det utgangspunkt i følgende mål:

- Effektiv offentlig tjenesteproduksjon
    - Behovsdekning
    - Administrasjons-/transaksjonskostnader
    - Betingelser i kontrakt
    - Betingelser i kontraktsoppfølging
- Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter
- Effektiv konkurranse på lang sikt og vekst for små og mellomstore bedrifter
- Demokratisk styring
- Utvikling av lokalt næringsliv
- Regelverksetterlevelse

Effektiv offentlig tjenesteproduksjon

Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som at man ønsker en mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon, herunder best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (NOU 2014:4).

For å vurdere virkningen en anskaffelse har på effektiv offentlig tjenesteproduksjon må en hensynta behovsdekningen og samlede kostnader over levetiden/livssyklusen. I denne utredningen har vi fordelt hovedmålet om effektiv offentlig tjenesteproduksjon på følgende undermål, som er særlig relevante for vurdering av virkningen av innkjøpssamarbeid.

- Behovsdekning
- Administrasjons-/transaksjonskostnader
- Betingelser i kontrakt
- Betingelser i kontraktsoppfølging

Samfunnshensyn, herunder lønns- og arbeidsvilkår, miljø og menneskerettigheter

Offentlige oppdragsgivere har flere langsiktige mål, i tillegg til det opprinnelige målet om å mest mulig effektiv tjenesteproduksjon. Dette gjelder blant annet hensynet til lønns- og arbeidsvilkår, og miljø og menneskerettigheter, som skal hensyntas i henhold til bestemmelsene i anskaffelsesloven (Lov om offentlige anskaffelser, 2016).

Effektiv konkurranse på lang sikt og vekst for små og mellomstore bedrifter

Hvordan det offentlige innretter sine anskaffelser kan ha betydning for leverandørmarkedet. Dersom det offentlige utgjør en vesentlig markedsandel, kan store offentlige kontrakter som følge av innkjøpssamarbeid føre til at de leverandørene som ikke vinner kontrakten forsvinner ut av markedet eller ikke leverer i neste runde. Dette kan igjen føre til at man får dårligere betingelser på sikt. Offentlige oppdragsgivere må derfor ikke kun fokusere på å innrette anskaffelsen på en måte som gir best mulig betingelser i den enkelte konkurranse, men også på en måte som ivaretar behovet for konkurranse over tid.

Små og mellomstore bedrifter kan bidra til å fremme god konkurranse på sikt. De kan også bidra til bedre behovsdekning, ved å tilby andre varer og tjenester enn de større leverandørene. I de markedene hvor det er små- og mellomstore bedrifter kan det dermed være hensiktsmessig å innrette anskaffelsen slik at små- og mellomstore bedrifter har mulighet til å delta. Dette er noe av bakgrunnen for del opp eller begrunn-prinsippet, som sier at offentlige oppdragsgivere skal dele opp anskaffelser i delkontrakter, eller begrunne hvorfor de velger ikke å dele opp (Anskaffelsesforskriften § 19-4, 2017).

Demokratisk styring

Første ledd i formålsparagrafen til kommuneloven legger vekt på målet om å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 2018). Demokratisk styring over anskaffelsene i kommunene og fylkeskommunene vurderes derfor å være et selvstendig mål for innkjøp i kommunesektoren. For denne utredningen betyr det at innkjøpssamarbeid blant annet må vurderes etter hvordan de påvirker hvor mye informasjon og påvirkningsevne politikerne har over anskaffelsene, og dermed til å nå politisk vedtatte mål.

Utvikling av lokalt næringsliv

Kommunene har et generelt ansvar for å drive lokal samfunnsutvikling (Meld. St. 18 (2016-2017)). Lokal samfunnsutvikling brukes ofte som en samlebetegnelse for bredt og langsiktig arbeid for å skape gode steder å bo, besøke og drive næring (NOU 2020:12).

Lokalt næringsliv er viktig for at kommunen skal kunne oppnå sine mål for samfunnsutvikling, både som arbeidsgiver og gjennom å tilby tjenester til innbyggere i kommunen. Å drive lokal næringsutvikling er dermed ofte et viktig mål for kommunene. Kommunen er også en viktig bidragsyter til næringsutvikling og verdiskapning i de enkelte kommunene. Som beskrevet i stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikt, er kommunen den viktigste planstyremakten og førstelinjen for næringsutvikling (Meld. St. 18 (2016-2017)).

Målet om å drive næringsutvikling er ikke nødvendigvis avgrenset til den enkelte kommune. Ofte vil kommuner i samme bo- og arbeidsmarked ha felles interesse om å drive næringsutvikling i området, siden alle kommunene vil kunne dra nytte av at tjenestetilbudet eller antall arbeidsplasser innenfor området øker.

Kommunene kan være en viktig kunde for lokale leverandører. Hvordan kommunene velger å gjennomføre sine anskaffelser kan dermed ha betydning for lokalt næringsliv. For å legge til rette for lokal næringsutvikling kan dermed kommunen eller innkjøpssamarbeidet innrette sine konkurranser slik at lokale leverandører har mulighet til å delta.

Regelverksetterlevelse

Et nasjonalt mål er at alle anskaffelser skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverket er utviklet på EU- og nasjonalt nivå med formål om å fremme en effektiv offentlig sektor, fri konkurranse og samfunnshensyn som miljø mv. Innkjøpssamarbeid kan påvirke evnen til å følge regelverket gjennom økt kompetanse og større avstand mellom innkjøper og leverandør-marked. Dette kan få en positiv virkning på flere målsetninger for offentlige anskaffelser, men potensielt være i konflikt med kommunale mål om å utvikle lokalt næringsliv.