

# Behov for mer kompetanse



Foto: Ida Næss Wengen

Kompetanseoppbygging innenfor offentlige anskaffelser er en betinget suksess, fordi skoleringen har vært for ensrettet mot virkemidlene, uten tilstrekkelig fokus og innsikt på målet - økt verdiskapning i offentlig sektor.

Skrevet av Oddgeir Tryti  
- senior kontraktskonsulent  
Dovre Group AS  
oddgeir.tryti@statnett.no

I Norge er det snart 20 års tradisjon for å sette likhetstegn mellom anskaffelseskompetanse og konkurranseutsettingskompetanse. Hovedfokuset har vært rettet mot EUs detaljreguleringer av konkurranseutsettingen, uten nevneverdig hensyn til hva som er regelverkets intensjon og hva som gir verdi for virksomhetene. Konsekvensen er blitt manglende evnen til helhetsbetraktninger og forståelse for verdiskapningsprosessen i egen virksomhet. Resultatet er at offentlige anskaffelser i all hovedsak har hatt fokus på å gjøre ting riktig, uten kompetanse og forståelse for om de riktige tingene blir gjort.

Offentlig innkjøp var i 2009 ca 390 mdr og utgjorde 16 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Anskaffelser utgjør i gjennomsnitt mer enn 50 prosent av offentlig virksomheters årlige bevilgninger. I offentlig sektors verdiskapning er altså mer enn halvparten av verdiene skapt av private underleverandører. Det er dette som gjør anskaffelsesfunksjonen så viktig for verdiskapningen i offentlig sektor.

Anskaffelsesfunksjonens viktigste oppgave er å koordinere virksomhetens behov og definere disse på et forretningsmessig format som tilrettelegger for at private aktører blir gode underleverandører til offentlig sektor. For at denne rollen skal kunne fylles, er det avgjørende at anskaffelsesfunksjonen ivaretar virksomhetens interesser i en helhet. Dette omfatter forståelsen av virksomhetens verdiskapningsprosesser, aktiviteter som inngår, koblingen mellom dem samt forutsetninger og avhengigheter. Konsensus i prosessen er helt avgjørende for at tverrfaglige avveininger og beslutninger skal gi fart, retning og moment.

De siste 20 årene er det blitt brukt enorme beløp på å skolere

offentlige innkjøpere. Fokus og kompetanseløftet har i all hovedsak blitt foretatt innenfor en meget snever del av anskaffelsesfunksjonen oppgaver - konkurranseutsetting i henhold til EU/EØS-retten. Konkurranseutsetting i EU-retten er viktig for det indre marked av to grunner. Det skal forhindre proteksjonisme i medlemslandenes offentlige sektorer, og det skal tilrettelegge for fri bevegelse av varer og tjenester i EU/EØS-området.

Den storstilte satsingen på skolering i EU-regler har ikke vært feil, men det er ikke mer enn det heller. Det er liten bevissthet om at anskaffelseskompetanse representerer mye mer enn bare konkurranseutsetting. Konkurranseutsettingen er en teknisk gjennomføring av en plan som utarbeides lenge før EU-rettens innslagspunkt.

Dersom offentlig sektor i fremtiden skal være så stor som den er i dag, må det i større grad settes krav til produktivitet og verdiskapning. Legitimiteten til en stor offentlig sektor øker med verdiskapningen. Dette utgangspunktet krever et bredere perspektiv og en annen kompetanse enn hva EU-retten kan bidra med. Verdiskapning og produktivitet handler om så mye mer enn konkurranseutsetting og man må være mye mer åpen for hva som er relevant innkjøpskompetanse enn ensidig satsing på lover og reguleringer.

Plan- og premissfasen - fra behov til kunngjøring, er den viktigste fasen i alle anskaffelser. Det er her alle viktige føringer legges og påvirkningen er størst. Denne fasen danner grunnlaget for anskaffelsen. Konkurransegrunnlaget er en materialisering og forlengelse av beslutninger tatt i plan- og premissfasen. Plan- og premissfasen har en grunnstruktur basert på industriell- (naturvitenskaplig/realfaglig) og organisatorisk kompetanse (samfunnsfaglig).

Den industrielle kompetansen omfatter produksjonsteknikk, innkjøpsplaner, faglige prioriteringer, identifisering av synergier og langsiktig planlegging. Plan- og premiss skal dekke det systematiske arbeidet mot de «lange pengene». Dette er penger som kommer som

et resultat av langsiktig, strukturert, systematisk og helhetlig tenking. Med dette som rammeverk skal de operative premisser og suksesskriterier fastlegges for hver enkelt anskaffelse.

Utfordringen med å arbeide industrielt er at det setter store krav til virksomhetens organisatorisk kompetanse. Den formelle beskrivelsen av arbeidsprosessen blir regulert gjennom virksomhetens styresystem (hoved- og støtteprosesser, organisasjon, ledelse). Prosesskompetansen er evnen til å ta beslutninger med tydelighet på mål, ledelse av prioriteringer/beslutninger og evnen til å oppnå konsensus mellom deltakerne. Graden av konsensus danner grunnlaget for forankring, maktbruk eller kaos. Det er den organisatoriske kompetansen som gir deltakerne commitment og organisasjonen slagkraft.

Forutsetningen for suksess er at koordineringen har en felles arena og representerer en konstruktiv prosess der motstridende interesser vurderes og avveies. Beslutningsprosessen skal gjennomføres med positivt engasjement uten at det oppstår konflikter. De faglige motsetningene som ikke finner sin omforente løsning, vil med stor sannsynlighet dukke opp igjen gjentatte ganger i anskaffelsesprosessen og i kontraktperioden. Uten en sterk ledelse med evnen til å forankre beslutningene i anskaffelsesprosessen vil dette lett gi grunnlag for intern utydelighet og i verste fall, - rettstviser.

I kompliserte anskaffelser oppstår det alltid uforutsette hendelser og alle forhold kan ikke planlegges. Dette utgjør en stor ressurs og en utfordring som setter store krav til prosesshåndtering. De gode anskaffelsesprosessene preges av evnen til fleksibilitet innenfor rammene av aksepterte forretningsmessige prinsipper, forutsigbarhet, faglig ansvarlighet, sporbarhet og etterprøvbarehet. Prosesskompetansen er evnen til å styre mot definerte industrielle mål med forankring i egen organisasjonen.

Viktigheten av intern prosesskompetanse er undervurdert og dette utgjør en trussel mot evnen til å opptre profesjonelt og virksomhetens verdiskapning. Industriell- og organisatorisk kompetanse er en grunnstein for anskaffelsesprosessen. Manglende industriell- og organisatorisk kompetanse øker risikoen for konflikter, internt og med leverandører.

Det som kan framstå som brudd på anskaffelsesregelverket behøver ikke være forårsaket av manglende juridisk kompetanse. Det er minst like ofte forårsaket av utydelige industrielle mål og manglende intern konsensus. Er målene uklare, prosessen svak og aktørene uenige, - da er det heller ikke lett å være en god leverandør.

I offentlige anskaffelser er proporsjonen mellom hva som gir verdiskapning og hva som er ansett som relevant kompetanse ute av balanse. Ser man på EU-retten isolert så er dagens kompetanseperspektiv sikkert tilfredsstillende.

I et bruker- eller skattebetalersperspektiv, framstår dette ofte som mangelfullt. Leverandørindustrien vil trolig har sammenfallende interesser med brukere og skattebetalere fordi verdiskapningstanken inviterer til konkurranse på sluttbrukers opplevde verdi.

Verdiskapingsperspektivet setter store krav til både profesjonalitet, effektivitet og lovlighet. Disse tre forholdene må betraktes samlet fordi det er sterkt innbyrdes avhengighetsforhold mellom dem. Overfokusering på det ene undergraver de to andre. Blir regelverksbetraktninger for dominerende, mister man balanseringen mot effektivitet og profesjonalitet. Dette undergraver legitimiteten både internt og eksternt og evnen til å skape verdier.

Skal man være lojal overfor brukerne og skattebetalerne må anskaffelsesfaget settes større fokus på verdiskapningsprosessen.



Den storstilte satsingen på skolerig i EU-regler har ikke vært feil, men det er ikke mer enn det heller. Det er liten bevissthet om at anskaffelseskompetanse representerer mye mer enn bare konkurranseutsetting. Konkurransetsettingen er en teknisk gjennomføring av en plan som utarbeides lenge før EU-rettens innslagspunkt.

Dette krever anerkjennelse av at:

- Anskaffelsesforskriften omhandler regulering av konkurranseutsetting iht. EU/EØS-regelverket, og dekker bare deler av virksomhetenes behov for anskaffelseskompetans.
- Anskaffelsesforskriften er et EU-verktøy og i liten grad ivaretar virksomhetenes verdiskapningsinteresse.
- Anskaffelser er en multidisiplin der prosesskompetanse er kritisk faktor for suksess.
- Omfanget av reguleringer med tilhørende sanksjoner er så dominerende at det utfordrer evnen til å holde oversikten.
- Det er en overdrevet tro på statiske reglers (prosedyreregler) egnethet når dynamikk er så viktig for verdien for sluttproduktet. Fokuset på offentlige anskaffelser er i alt for stor grad profesjonsstyrt.
- Anskaffelsesregelverkets grunnprinsipper er veldig gode, mens prosedyrereglene kan gi feilaktige utslag