



Kan offentlige anskaffelser bidra til innovasjon?

Av Carl Filip Lund, masterstudent i Society, Science and Technology in Europe (ESST) ved UiO

Hvordan kan offentlige anskaffelser bidra til innovasjon? Dette notatet forklarer hva innovasjon er, hvordan det hindres i offentlige anskaffelser og hvordan dette kan løses.

Innledning

Innovasjon er et begrep som både engasjerer og skremmer beslutningstakere, og samtidig et tema som får stadig større oppmerksomhet. Ulike innovasjoner har bidratt betydelig til den eksepsjonelle velstandsøkningen siden andre verdenskrig, og fortsetter å bidra til økonomisk utvikling og samfunnsendringer. Det er lett å tenke at innovasjon er noe som hovedsakelig foregår i private selskaper og banebrytende teknologi-startups, men innovasjon kan foregå i alle organisasjoner, inkludert offentlige virksomheter. Selv om private aktører ofte har et større fokus på innovative løsninger, kan også det offentlige høste store gevinster fra innovasjon.

Offentlige anskaffelser står for en stadig større andel av de offentlige utgiftene i Norge, samtidig som det forventes at det blir strammere offentlige budsjetter i årene som kommer. Det blir da enda viktigere å sikre at offentlige ressurser blir brukt på en mer effektiv og rettferdig måte, og at vi får mest mulig ut av de midlene som går til offentlig finansiert tjenesteproduksjon. Innovasjon i offentlige anskaffelser kan sørge for at anskaffelsene blir bedre, mer målrettede, kostnadseffektive og bærekraftige. Selv om det er flere aktører som jobber for å fremme innovative offentlige anskaffelser, er det et vedvarende aspekt ved norske anskaffelser at det er lavt innovasjonsnivå. Flere forskere og OECD refererer til dette fenomenet som det norske paradoks, der vi har alle forutsetninger for å være innovasjonsledende, med et høyt og dynamisk innovasjonsnivå, uten at dette realiseres i praksis. Dette notatet utforsker mulige årsaker til dette paradokset samt foreslår mulige løsninger for å styrke innovasjonseffektene av offentlige anskaffelser.

Første del av notatet gir en generell innføring i innovasjonsstudier, hvor innovasjonsprosessen blir definert og de ulike formene for innovasjon forklart. Deretter sammenligner notatet privat og offentlig innovasjon, og ser på de ulike særtrekkene ved offentlig innovasjon.

Andre del av notatet gir et kort sammendrag av offentlige anskaffelser i Norge i dag, før det blir forklart hva innovative offentlige anskaffelser er. Det skilles mellom to typer innovasjon i offentlige anskaffelser.

Del tre av notatet ser på noen av de viktigste årsakene til at det er lite innovasjon i offentlige anskaffelser, og utforsker potensielle løsninger for å heve innovasjonsnivået.

Hva er innovasjon?

Innovasjon er en dynamisk prosess som kan defineres på flere forskjellige måter. Den enkleste definisjonen, og den som blir brukt av Kommunenes Sentralforbund (KS) og andre offentlige virksomheter, er at en innovasjon er noe nytt, nyttig og nyttiggjort; altså at det er en nyskaping som viser seg å løse et problem, og at dette faktisk blir gjort (Regjeringen, 2023). OECD baserer sin definisjon på Joseph Schumpeters arbeid og definerer innovasjon som implementeringen av et nytt eller betydelig forbedret produkt, tjeneste, prosess eller organisatorisk struktur (OECD, 2005). Her er gjennomføringen essensen av innovasjon (SNL, 2023), og ideen må da altså være implementert for at det skal regnes som en innovasjon. Med denne definisjonen er det et bredt spekter av forskjellige mulige innovasjoner, og det kan ta form som et nytt produkt, en mer effektiv organisatorisk prosess, en tjeneste som kan tilbys med høyere kvalitet, eller en kostnadsreduksjon. Grunnen til at nettopp denne definisjonen blir valgt, er at det er en bred definisjon som åpner for at innovasjon er noe som kan foregå i alle bransjer og sektorer. Videre er det viktig å få fram at innovasjon ikke bare handler om teknologiske nyvinninger, men også enklere ting, som for eksempel forretningsmodellen basert på abonnement, som har blitt standarden til musikk- og streamingtjenester. I tillegg innebærer innovasjon ofte en positiv forandring, som kan manifestere seg på ulike måter, som økonomisk vekst, økt produktivitet, forbedret livskvalitet eller økt brukervennlighet.

Det finnes en myriade av forskjellige innovasjonsteorier, om hvorfor innovasjon skjer og hvorfor det bør skje. Den østerrikske økonomen Joseph Schumpeter tildeles mye av æren for å ha forklart innovasjonsprosessens betydning for økonomisk utvikling og vekst, samt for å ha gitt viktige bidrag til å utvikle innovasjonsteori som en akademisk retning (Similä & Westeren, 2021). Schumpeter mente at innovasjon er hoveddrivkraften for økonomisk vekst og for samfunnsutviklingen generelt. Han la særlig vekt på rollen til innovasjonskaperen, entreprenøren, som hovedaktøren i kapitalismens økonomiske dynamikk, og at det kapitalistiske systemets insentiver gjør at entreprenøren engasjerer seg og gjennomfører innovasjoner. Ifølge Schumpeter er det tre distinkte faser av innovasjon: oppfinnelsen, nyvinningen og diffusjonen. Oppfinnelsen refererer til den kreative prosessen som skaper en ny idé, og som legger grunnlaget for endring. Nyvinningen refererer til implementasjonsfasen av en innovasjon, hvor et produkt blir produsert og solgt, eller en ny idé blir satt ut i praksis i en organisasjon. Implementering blir ideelt sett praktisert på en måte som skaper økonomisk utvikling, overskudd og effektivitet. Diffusjon refererer til spredningen av innovasjon til andre bedrifter, organisasjoner eller bransjer. Diffusjonsfasen er med andre ord den, som oftest positive, samfunnsutviklingen som skjer som en konsekvens av innovasjon (Similä & Westeren, 2021). Denne prosessen kan sammenlignes med økonomisk utvikling, der nyskaping skaper konkurransefortrinn, så etterligning og til slutt en permanent endring av sektoren(e) hvor innovasjon har blitt spredt. Schumpeter kalte denne sentrale økonomiske prosessen for kreativ ødeleggelse (creative destruction). Ideen hans er at det må nytt tankegods til, som erstatter de gamle måtene å operere på, og at konsekvensene av dette i en liberal markedsøkonomi er kontinuerlig nyvinning og utvikling. Selv om ideen stammer fra Marx' kapitalistiske utviklingsteori, hvor tanken var at ødeleggelsen vil være såpass total at det kapitalistiske systemet kollapser, så har den via Schumpeter blitt sentral i moderne innovasjonsøkonomisk teori.

Avhengig av graden av nyhetsverdi knyttet til en innovasjon, kan innovasjoner deles inn i to kategorier: radikal og inkrementell innovasjon. Som begrepet antyder, er en radikal innovasjon en totalt ny idé som har store ringvirkninger, enten det er for bransjen, eller for samfunnet som helhet. Radikale innovasjoner er ofte disruptive og transformative for bransjen de forekommer i, og har potensial til å snu om på og fundamentalt endre hvordan hele bransjer opererer. Dette fordi slike innovasjoner bryter med de grunnleggende, eksisterende systemer og normer. Radikal innovasjon er derfor ofte irreversibel, og endrer bransjens spilleregler. Noen eksempler på radikal innovasjon er oppfinnelsen av strøm, atomvåpen, og i nyere tid, iPhoneen. Alle disse tre innovasjonene hadde enorm påvirkning, ikke bare på bransjen de opererer i, men forårsaket også store, ofte uforutsette, samfunnsendringer.

Inkrementell innovasjon, på den andre siden, foregår mer gradvis, som oftest knyttet til allerede eksisterende produkter, tjenester og prosesser, og vil vanligvis føre til mer marginale forbedringer. Inkrementell innovasjon bygger på og videreutvikler det eksisterende, istedenfor å skape noe helt nytt. Disse forbedringene er mindre risikofylte enn radikal innovasjon og innebærer lavere korttidskostnader, og er dermed den vanligste formen for innovasjon i bedrifter og i offentlig sektor. Selv om en enkel inkrementell innovasjon ikke medfører store endringer, vil disse innovasjonene

på lang sikt, i samhandling med annen inkrementell innovasjon, føre til økt effektivitet og kostnadsreduksjon. Noen eksempler på inkrementell innovasjon er økt batteritid på elektronikkprodukter og stadig bedre bildekvalitet på smarttelefoner.

Et viktig aspekt ved innovasjonsteori er at en innovasjon kan være radikal i én sammenheng, mens den kun representerer inkrementelle forbedringer i andre sammenhenger. I tillegg er bedrifter og offentlig sektor avhengige av både radikal innovasjon, som skaper store omveltninger, og av inkrementell innovasjon, som forbedrer eksisterende produkter, tjenester og prosesser.

Offentlig og privat innovasjon

Betydningsfull innovasjon kan foregå i både privat og offentlig sektor, og det er kritisk at det nettopp foregår i begge sektorer for å møte samfunnets stadig skiftende behov og utfordringer. Selv om det er mange likhetstrekk ved innovasjon i de to sektorene, er det også fundamentale forskjeller i omfang, mål og relevans (Hartley, 2005).

Utvikling og forbedring av produkter, tjenester og prosesser gjennom innovasjon er en sentral del i begge sektors virksomhet. Det er i hovedsak tre likhetstrekk mellom innovasjon i de to sektorene (Hartley, 2005). Først og fremst, både offentlige og private organisasjoner må balansere nye og eksisterende produkter og tjenester. De må altså stadig gjøre forbedringer, gjennom inkrementell innovasjon, jobbe for store nyvinninger, gjennom radikal innovasjon, og de må samtidig holde følge med annen innovasjon i både bransjen og økonomien. For privat sektor handler dette først og fremst om konkurransefortrinn og lønnsomhet, mens det for offentlig sektor handler om effektivitet, kostnader og samfunnsnytte. Det første likhetstrekket henger sammen med det andre; at både privat og offentlig sektor inngår i innovasjonssystemer. Innovasjon foregår ikke i et vakuum, det er en systemdynamikk rundt hver innovasjon, noe som vil påvirke alle involverte aktører. Både private og offentlige aktører må med andre ord være bevisste på egne og andres innovasjoner. Det siste store likhetstrekket er at både private og offentlige organisasjoner består av individer med faglige og personlige ambisjoner. Kreative individer er en essensiell del av innovasjon og utvikling (Dodgson, 2014), og disse menneskene finnes både i offentlig og privat sektor, og vil alltid være en sentral forutsetning for innovasjon. Selv om disse ambisjonene påvirkes av hvilken sektor man opererer i, så er det som oftest de samme ambisjonene som motiverer til innovasjon.

Selv om det er flere likhetstrekk mellom innovasjon i offentlig og i privat sektor, er det også flere forskjeller. Drivkraften bak innovasjon er grunnleggende forskjellig: i privat sektor er det i hovedsak markedskrefter og konkurranse som driver frem innovasjon. Virksomheter er motivert av overskudd og ønsker å skape produkter eller tjenester som skiller seg ut i markedet og tiltrekker seg kunder. Innovasjon i offentlig sektor har ikke samme drivkraft, og drives av å møte samfunnsutfordringer og å forbedre brukernes livskvalitet. Offentlig sektor har vanligvis ingen konkurrenter de prøver å få et konkurransefortrinn over, og deres hovedformål vil alltid være samfunnsmessige. I tillegg er profitt og inntekt mindre viktig for offentlig sektor, mens det i privat

sektor ofte er et hovedformål. Dette aspektet har særlig stor betydning for måling av vellykket innovasjon, hvor det i privat sektor blir målt i overskudd og aksjeverdi, mens målene i offentlig sektor er mer komplekse og inkluderer kvalitative samfunnsmessige suksesskriterier. Suksess kan måles gjennom forbedret tilgjengelighet og kvalitet på offentlige tjenester, økt brukerengasjement og oppnåelse av samfunnsmessige mål som bærekraft og inkludering.

Dette kan også gjøre offentlig innovasjon mer uforutsigbar, i og med at politiske mål kan overstyre effektivitetshensyn (Hartley, 2005). Videre stilles det andre krav til innovasjon i offentlig sektor enn i privat sektor; i offentlig sektor kreves det demokratiske og rettfærdige prosesser, og at disse prosessene fører til produkter og tjenester som er pålitelige og tilgjengelige for alle innbyggere. I privat sektor, derimot, er det friere tøyler til å utforske risikofylte ideer, noe som ofte fører til et høyere innovasjonsnivå, særlig for radikal innovasjon. I tillegg har privat sektor et større press på å være innovative, siden de har konkurrenter og ofte opererer i frie markeder hvor man kontinuerlig må innovere for å opprettholde konkurransekraft.

Med andre ord er den kanskje største forskjellen at det offentliges rolle i hovedsak er etterspørselsdrevet innovasjon, mens det private markedet står for tilbudsdrivet innovasjon, eller technology push (Edquist & Hommen, 1999).

Selv om privat innovasjon ofte er den mest nyskapende og effektive, er det flere fordeler med offentlig innovasjon, som for eksempel at den har et langsiktig og holistisk perspektiv på forbedring av samfunnet.

Det er med andre ord både grunnleggende likhetstrekk, men også en rekke forskjeller, mellom innovasjon i privat og offentlig sektor. En måte å kombinere de mest attraktive aspektene ved innovasjon i hver sektor på, er gjennom innovative offentlige anskaffelser. Dette kan ses på som en blanding av offentlig og privat innovasjon, hvor offentlige samfunnsnyttige mål kan oppnås ved hjelp av innovative private løsninger. Gjennom innovative offentlige anskaffelser er det mulig å utnytte konkurransedyktigheten og innovasjonsevnen til privat sektor for å oppnå samfunnsmessige mål. Til gjengjeld er det en forutsetning at anskaffelsesprosessen tilrettelegger for en slik utvikling.

Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser refererer til prosesser der offentlige myndigheter kjøper varer og tjenester fra private aktører, og utgjør en sentral del av offentlig sektors virksomhet. Mange offentlige prosesser og tjenester er helt avhengige av offentlige anskaffelser for å operere og for å kunne gi innbyggerne gode tilbud, og det er derfor viktig at anskaffelsesprosessen er effektiv og ryddig. Denne delen av notatet ser først kort på hvordan offentlige anskaffelser fungerer i Norge i dag, for deretter å beskrive innovative offentlige anskaffelser. Videre diskuteres to forskjellige typer av innovative offentlige anskaffelser.

Det offentlige bruker stadig flere ressurser på innkjøp av varer og tjenester, og andelen av statsbudsjettet som blir brukt på offentlige anskaffelser øker tilsvarende. I 2023 kjøpte det offentlige varer og tjenester for omtrent 740 milliarder kroner, samtidig som anskaffelser står for en stadig større andel av offentlige utgifter (DFØ, 2023). Dette representerer en økning på 65 prosent de siste ti årene (DFØ, 2023). Anskaffelser av varer og tjenester utgjør vanligvis omtrent halvparten av kostnadene til offentlige virksomheter, og for mindre kommuner er tallet ofte langt høyere (Bugge, 2016). Små kommuner er ofte helt avhengig av outsourcing, og er således avhengige av offentlige anskaffelser for å opprettholde et adekvat tilbud til sine innbyggere. Det bør i tillegg nevnes at anskaffelser innen eiendom, bygg og anlegg utgjør halvparten av alle offentlige anskaffelser.

Det er med andre ord særdeles viktig at offentlige anskaffelser av varer og tjenester foregår på en effektiv og innovativ måte, for å utnytte det fulle potensialet til offentlig ressursbruk.

Det er flere viktige forhold som påvirker effektiviteten og mulighetene for å ta i bruk offentlige anskaffelser, som juridiske og institusjonelle rammebetingelser, leverandørmarkedet, politiske prioriteringer, og ikke minst anskaffelsespraksis i hvordan offentlige innkjøpere tolker og bruker regelverket. Disse faktorene bidrar til å tilrettelegge for og å muliggjøre innovasjon og effektivisering i offentlige anskaffelser, og det er essensielt at det offentlige bidrar, og ikke hindrer verdiskapende og effektivitetsfremmende innovasjoner (Langseth & Similä, 2021).

Innovative offentlige anskaffelser

Det er økende oppmerksomhet om innovasjon i offentlige anskaffelser, og hvordan offentlige anskaffelser kan gi bedre og billigere offentlige tjenester og produkter, gjennom innovasjon. Offentlige anskaffelser med et fokus på enten å skape eller kjøpe innovative løsninger kalles gjerne innovative offentlige anskaffelser (IOA) (Uyerra & Flanagan, 2010). Innovative offentlige anskaffelser er altså når anskaffelsesprosessen har fokus på innovasjon i løsningene og tilbudene som etterspørres. Dette innebærer å bruke anskaffelser som et verktøy for å stimulere markedet til å utvikle og levere nye løsninger, som forhåpentligvis skaper samfunnsgoder som bærekraft og bedre kvalitet i offentlige tjenester (LUP, 2024). Offentlige oppdragsgivere gir gjerne markedet en friere definisjon av sluttproduktet. Samtidig som private aktører får større innsikt i hva det offentlige etterspør, får også det offentlige større innsikt i eksisterende og mulige innovative løsninger.

Hovedformålet til IOA er nettopp å tilrettelegge for at innovasjon enten foregår i anskaffelsesprosessen eller som et resultat av den. Regjeringens Meld. St. 30 (2019–2020) fastslår at graden av innovasjon i offentlige anskaffelser får stor betydning for hvor bærekraftig, digital og innovativ offentlig sektor som helhet blir. Videre vektlegger meldingen at IOA tilrettelegger for å inngå samarbeid med private aktører, basert på tettere kontakt og samspill gjennom hele anskaffelsesprosessen. Det er i tillegg kartlagt at innovative offentlige anskaffelser er bedre på å generere innovasjon enn

FoU-subsidier (Rothwell & Zegveld, 1981). IOA kan med andre ord være et effektivt virkemiddel for effektivisering av offentlige anskaffelser og offentlig sektor, og til å fremme bedre nasjonale innovasjonsløsninger.

Det finnes to hovedtyper av innovative offentlige anskaffelser; 1) innovasjonsfremmende anskaffelser, og 2) anskaffelser av innovasjon.

Innovasjonsfremmende anskaffelser er en strategisk tilnærming til innkjøp som fokuserer på å fremme innovasjon gjennom økt forståelse og samarbeid med leverandører. Det er ikke et definert krav om etterspurt innovasjon, men det er vide rammer nettopp for å tilrettelegge for innovasjon (Langseth & Similä, 2021). Innovasjonen er med andre ord tilbudsrevet, hvor det er leverandørene som får et større spillerom for innovasjonskaping, selv om det fortsatt kan være et visst etterspørselsdriv i henhold til krav til ytelse og funksjon. Etterspørselen vil vanligvis være av et produkt eller en tjeneste uten altfor strenge tekniske krav, hvor det gjerne er et hovedfokus på at sluttproduktet skal være av en viss standard og løse et problem. Dialog med markedspartnere i en tidlig fase er essensielt for innovasjonsfremmende anskaffelser (Bugge, 2016), nettopp for at leverandørene skal forstå hva som etterspørres, og hvilket eventuelt problem som skal løses. Sub-optimale og lite innovative løsninger vil da bli luket bort i starten av anskaffelsesprosessen, grunnet større rammer, økt kunnskap og forståelse, samt en mindre rigid anskaffelsesprosess. Et eksempel på en innovasjonsfremmende anskaffelse er fra Bane NOR, som ba markedet anvende droneteknologi på en innovativ måte, for å raskere kunne respondere på tilfeller av ras og uhell. (Regjeringen, 2020).

Anskaffelser av innovasjon, på den andre siden, refererer til situasjoner der offentlige oppdragsgivere aktivt søker et innovativt produkt eller tjeneste som ikke finnes i markedet (Bugge, 2016). Løsningen de etterspør vil med andre ord være en innovasjon i forhold til eksisterende muligheter. Her er det altså spesifikke (innovative) løsninger som blir etterspurt, og innovasjonen vil da være etterspørselsrevet. Ofte vil det offentlige bidra med støtte til forskning og utvikling (FoU) av det nye produktet eller tjenesten, som et innovasjonsstimulerende virkemiddel. Anskaffelser av innovasjon er et effektivt virkemiddel til innovasjon, og har ofte innovasjonskaping i seg selv som hovedprioritet (Bugge, 2016).

Et eksempel på en vellykket anskaffelse av innovasjon er elektriske ferger. Det var et politisk mål om å innføre nullutslippsferger, og dette førte til en anskaffelsesprosess av et produkt som ikke fantes, hvor offentlige midler og ressurser bisto private leverandører til å ferdigstille et innovativt produkt (Regjeringen, 2020).

Innovasjon i offentlige anskaffelser er essensielt for å utnytte offentlige ressurser bedre, og for å kunne møte morgendagens utfordringer. Offentlige anskaffelser utgjør en stadig større andel av både nasjonale og lokale budsjetter, og gjennom innovative offentlige anskaffelser kan vi få bedre løsninger og en mer effektiv ressursbruk. For å kunne utnytte mulighetene som finnes,

er det viktig at beslutningstakere forstår hvordan IOA virker og forskjellen mellom de to hovedtypene. Noen former for anskaffelser krever innovasjonsfremmede virkemidler, mens andre krever anskaffelser av innovasjon. Det begge typene har til felles er et fokus på tettere samarbeid mellom det offentlige og private leverandører, og et bredere spillerom innenfor det regulatoriske rammeverket. Neste del fokuserer på hvordan innovasjonsskaping hindres i offentlige anskaffelser i dag, og forklarer noen hovedfaktorer. Deretter fremmes det mulige løsninger på disse hindringene, samt generelle anbefalinger til hvordan innovasjonsnivået i offentlige anskaffelser kan øke.

Hvordan hindres innovasjon i offentlige anskaffelser?

Det er flere grunner til at den offentlige anskaffelsesprosessen enten hindrer eller ikke tilrettelegger for innovasjon. Det er som nevnt flere særtrekk ved offentlig sektor som gjør at innovasjon foregår på en annen måte enn det tradisjonelt gjør i det private markedet (Bugge, 2016), noe som medfører at de fleste hindringer er særskilte for offentlig sektor. De ulike hindringene for IOA er ikke uavhengige av hverandre og kan ofte virke innbyrdes forsterkende.

Først og fremst legges det ofte for stor vekt på laveste pris i anskaffelsesprosessene. I en undersøkelse av Menon Economics i 2016 oppga 60 prosent av leverandørene til offentlige anskaffelser at det var et høyere fokus på lav pris enn på god kvalitet (Skogli & Nellemann, 2016). Selv om det er viktig med kostnadseffektive anskaffelser, kan for sterkt fokus på kortsiktig prisnivå skade mulighetene for langsiktig prisreduksjon og innovasjonsskaping (IKT Norge, 2022). Den nylig utgitte Letta-rapporten (2024) konkluderer også med at målet om lavest pris hindrer innovasjon i offentlige anskaffelser. Dette betyr ofte et totalt fravær av innovasjonsfremmende anskaffelser, i og med at det ikke er rom for å utforske innovative løsninger, som ofte kan være mer kostbare i et kortsiktig perspektiv. Når offentlige beslutningstakere forvalter fellesskapets ressurser, vil det ofte være naturlig å tenke at å velge den leverandøren som tilbyr produktet eller tjenesten til lavest pris er den beste forvaltningen av fellesskapets ressurser. Tvert imot, som nevnt i del 1: Langsiktige og radikale innovasjoner er nettopp det som har potensial til å skape langsiktig samfunnsnytte.

En annen årsak er de ofte manglende insentivene for innovasjonsskaping, kombinert med høy risikoaversjon hos offentlige ansatte. Dette henger sammen med at det ofte er liten eller ingen belønning for ansatte som gjennomfører vellykkete IOA (Skogli & Nellemann, 2016). Som nevnt i del 1 er det mindre fokus og press på at offentlige ansatte skal innovere, mens det forventes at de skal følge regelverket til punkt og prikke. Flere studier har funnet at forekomsten av risikoaversjon er betydelig høyere hos offentlige ansatte enn hos private (Bozeman & Kingsley, 1988). Selv om dette henger sammen med at det nettopp er et fravær av markedskrefter i offentlig sektor, og at offentlig sektor har andre prioriteringer enn privat sektor, så har risikoaversjonen en direkte sammenheng med lavere innovasjon (Bugge, 2016). Bugge (2016) nevner også at flere studier finner en sammenheng mellom omfanget og antallet av mål, og relatert risikoaversjon, og at alle kravene som stilles for bruk av offentlige midler kan bli for overveldende for innovasjonsskaping. Det er som nevnt

enkler å måle innovasjonssuksess i privat sektor, siden suksesskriteriene vanligvis er overskudd, markedsandel og andre markedsrelaterte faktorer. I offentlig sektor er parameterne mer vage og komplekse, og ofte vil en vellykket IOA først vise positive effekter etter mange år. Det er i tillegg funnet klare sammenhenger mellom lav kjennskap til regelverk hos innkjøpere og risikoaversjon, noe som fører til økt usikkerhet rundt anskaffelsesprosessen, som igjen fører til lav risikovilje (Skogli & Nellemann, 2016). Kahnemann og Lovallo (1993) finner at når byråkraters og offentlige innkjøperes valg og beslutninger kontinuerlig blir gjennomgått, både i prosessen og i etterkant av gjennomført anskaffelse, så øker risikoaversjon drastisk. Dette fordi negative konsekvenser og effekter som oftest blir fremhevet i mye større grad enn positive konsekvenser. Dette fører til tapsaversjon, i den forstand at aktører ser en større negativ effekt ved tap enn samme gevinst ved vinning. Når det i tillegg er få belønninger ved suksess i offentlig sektor, anser offentlige innkjøpere det som lite attraktivt å ta risiko for å øke innovasjonsskaping. Videre er det ofte et høyt risikoaspekt ved innovasjoner, uavhengig av offentlige faktorer, noe som fører til at potensielle innovasjoner blir utelatt, nettopp fordi virkningen av innovasjonen er for usikker. Denne hindringen påvirker også private leverandører, hvor 37 prosent sier at en av de største hindringene for innovasjon i offentlige anskaffelser nettopp er risikoaversjon hos innkjøper (Skogli & Nellemann, 2016).

Rigide og lange anbudsprosesser er et tredje hinder for å skape IOA. Det er selvfølgelig viktig med et omfattende lovverk, som både tilrettelegger for og muliggjør en effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser på en forutsigbar og demokratisk måte, men dagens lovverk for offentlige anskaffelser oppleves ofte som svært rigid og komplisert (Bugge, 2016). Innovasjon er noe som krever et åpent rom hvor det er mulighet for å utforske nye ideer, men hvis den offentlige innkjøperen har et veldig spesifikt krav om hva slags produkt den etterspør, forsvinner handlingsrommet for nyskaping. Lovverket for anskaffelser i Norge får stadig tilført flere krav, som for eksempel økte krav til bærekraft, digitalisering, sosial inkludering og strategiske bidrag til politiske mål (Langseth & Similä, 2021). Dette er svært komplekse og varierende krav som får konsekvenser for muligheten til å gjennomføre gode innovative anskaffelsesprosesser.

Det komplekse anskaffelseslovverket resulterer også i en form for kompetansesvikt, både hos innkjøper og hos leverandører, der begge parter sliter med å forstå kompliserte regelverk og hva som faktisk kreves av dem. 32 prosent av leverandørene sier at manglende kompetanse hos innkjøpere skader innovasjonsskaping (Skogli & Nellemann, 2016), og at anskaffelsesprosessen blir unødvendig komplisert av den manglende kompetansen. Offentlige innkjøpere velger å kjøpe inn kompetanse, produkter eller tjenester, nettopp fordi de anerkjenner at de mangler den nødvendige kompetansen eller erfaringen; men ofte mangler de også den nødvendige kompetansen til å gjenkjenne en vellykket innovativ anskaffelse. Uten tilstrekkelig kompetanse kan det være vanskelig å forstå potensialet og effektene av en innovativ løsning, noe som fører til at tradisjonelle løsninger heller blir valgt, selv om en innovativ løsning kan være både kostnadsbesparende og mer effektiv. Dette oppleves ofte demotiverende for leverandørene, som opplever at lettvinne og kortsiktige løsninger vurderes høyere enn deres innovative løsninger. Denne faktoren eksemplifiseres av at

bare 6 prosent av offentlige innkjøpere responderer at de har «svært stor grad» av kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon, mens 37 prosent oppgir at de i «svært liten» eller «liten grad» har denne kompetansen (Similä & Langseth, 2021).

Dette er noen av de mange faktorene som hindrer innovasjon i offentlige anskaffelser i Norge i dag. Disse faktorene forsterker hverandre, og en kombinasjon av fokus på lav pris, risikoaversjon, rigid lovverk og kompetansemangel er ikke en oppskrift på vellykket innovasjonskaping. En fellesfaktor er ofte mangel på insentiver til å faktisk utforske nye, innovative løsninger, og manglende forståelse for at disse løsningene ofte er de beste i et langsiktig perspektiv. Det gjøres dog mye bra arbeid i Norge for å løse hindringer for IOA, og det er tegn på at anskaffelsesprosessene beveger seg i riktig retning.

Hva er løsningene?

Selv om det er store hindringer for høyere innovasjonsnivåer i offentlige anskaffelser, er det i dag flere organisasjoner som jobber for å tilrettelegge bedre for innovative offentlige anskaffelser. Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) er deleid av NHO, KS, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, og har som hovedformål å hjelpe statlige virksomheter med innovative offentlige anskaffelser (LUP, 2024). LUP samarbeider med flere norske kommuner, fylkeskommuner og statlig eide virksomheter. De fremmer dialog mellom leverandører og innkjøpere, og utfordrer offentlige virksomheter til å ta i bruk innovative metoder og løsninger. Det er også flere andre ordninger som gir støtte og bistår med innovasjonskaping i offentlige anskaffelser, som Innovasjon Norges innovasjonskontrakter, i tillegg til flere ordninger i regi av digdir, Enova og DFØ (Skogli & Nellemann, 2016). Det eksisterer altså flere ordninger for å fremme innovasjon i Norge, men det er likevel et for lavt innovasjonsnivå. De neste avsnittene drøfter mulige innovasjonsfremmende løsninger, samt generelle virkemidler for å fremme innovasjon.

Først og fremst kreves det en perspektiv- og holdningsendring blant offentlige innkjøpere, ledere og oppdragsgivere. Det er som nevnt et for stort fokus på lavest pris, rigide regelverk og risikoaversjon, som resulterer i lav innovasjonsgrad. Similä & Westernen (2021) konkluderer også med at et annet tankesett og en annen tilnærming er nødvendig. Innkjøperne må ha tilstrekkelig kunnskap om innovasjon, hvordan den skapes og hvordan man finner de ikke åpenbare løsningene. Ved å bedre forstå faktorene som bidrar til innovasjon, men også risikoaspektene ved uprøvde løsninger, vil risikoaversjonen minske, og det vil bli et større handlingsrom for å prøve ut innovative løsninger. I tillegg er det viktig å ha kunnskap om forskjellige typer innovasjon, for å finne den typen som passer best til hvert prosjekt eller hver anskaffelse. Mwesiumo et. al (2021) finner også at holdninger til innovative offentlige anskaffelser er en sentral årsak til at særlig norske kommuner har et lavt innovasjonsnivå. De påpeker at organisatorisk struktur og støtte har en positiv påvirkning på offentlige ansattes holdning og åpenhet for innovasjon i offentlige anskaffelser. Det er særlig viktig at den oppfattede nytten av innovasjon øker, noe som igjen fremmer åpenhet for innovative løsninger. Strukturen må endres ved å ha høyere aksept for risiko, og å formidle dette til individer som jobber

med offentlige anskaffelser. Det er særtrekk ved offentlig sektor som skaper den strukturen vi ser i dag, der offentlig ansatte har lav risikovilje og erfarer at de ikke belønnes ved vellykkede oppdrag der risikotaking har resultert i økt samfunnsnytte, mens nedsiden kan være stor der prosjekter feiler. Gjennom en holdningsendring blir det videre mulig å utvide perspektivet på hva en offentlig anskaffelse skal oppnå. Ved å ta utgangspunkt i behov og effekt, istedenfor detaljer og standarder, vil det i større grad bli tilrettelagt for å gå for de innovative løsningene med mest virkningsfull effekt, istedenfor de som i størst grad innfrir regulatoriske krav (DFØ, 2023). Denne holdningsendringen bør helst bli komplementert av en endring i organisasjonsstrukturen til offentlige virksomheter. Nævestad et. al. (2023) finner at innovasjonskulturen i en virksomhet blir sterkt påvirket av de organisatoriske strukturene, og at nettopp en åpen struktur som støtter innovasjon skaper en holdningsendring blant aktører.

Videre er det viktig å få frem at lederes og mellomlederes holdning til innovasjonskaping er av ytterste betydning for at det skal være et handlingsrom for innovative løsninger. Det er som nevnt allerede flere hindringer for innovative offentlige anskaffelser, og i kombinasjon med et lederskap som ikke verdsetter eller fokuserer på innovasjon, blir det nærmest uoppnåelig å skape et innovativt og kreativt miljø for ideskaping (Dodgson, 2013). For at ledere skal ha dette fokuset må det bli bedre tilrettelagt for, gjennom blant annet lovverket, og gjennom offentlig strategi. EU vurderer å fastsette at en minimumskvote av anskaffelser må være innovative, nettopp for å sette et søkelys på innovasjon (Letta, 2024). LUP har også etterlyst et statlig minimumskrav i Norge, for å øke fokuset på IOA. Ved å ha et lovfestet minimumskrav, kan det bli enklere for både ledere og arbeidstakere å fremme innovative ideer gjennom offentlige anskaffelser.

Et annet viktig virkemiddel for innovative offentlige anskaffelser, er å tilrettelegge for dialog med leverandører, og i mye større grad fokusere på samarbeidet mellom offentlige virksomheter og private leverandører. Dialog er særlig viktig i gjennomføringen av anskaffelse av innovasjon, der det er essensielt at potensielle leverandører virkelig forstår hva behovene er og hva som etterspørres. Offentlig virksomhet kan dele sin kunnskap om eventuelle problemer som må løses eller tjenester som skal tilbys på en viss måte, og for at anskaffelse av innovasjon faktisk skal fungere, er det viktig at leverandøren forstår alle aspekter ved anskaffelsen. I og med at det er mer kostbart med en lengre dialogprosess, vil aktørene ofte velge å korte ned denne delen av prosessen, grunnet fokuset på kortsiktig kostnadsreduksjon. Videre er det viktig at den politiske og byråkratiske ledelsen også har samme forståelse av utfordringene vi står overfor, og hvordan offentlige anskaffelser kan brukes som et innovasjonsfremmende verktøy. Den politiske ledelsen bør ha forståelse for at innovative løsninger tar tid å utvikle, og at det tar tid før positive effekter blir synlige.

Omfattende dialog er også et effektivt virkemiddel for å fremme innovasjon, og mye innovasjon oppstår nettopp gjennom dialog og åpne samtaler. Dialog og samarbeid øker organisasjoners kreativitet og innovasjon (Dodgson, 2013), og bringer sammen kreative individer. Her er det også viktig med dialog mellom forskjellige offentlige virksomheter, og ikke bare mellom leverandør og oppdragsgiver. For eksempel fremmer LUP ofte dialog mellom oppdragsgiver og leverandør, og har

i de senere årene også begynt å fremme dialog mellom offentlige virksomheter, som mellom små og mellomstore kommuner med mange av de samme utfordringene. Oppfordring til interkommunal dialog, hvor kommuner også kan lære av hverandres anskaffelser, øker kunnskapen om og viljen til innovasjon (LUP, 2023).

I de siste årene har flere aktører tatt til orde for en profesjonalisering av offentlige anskaffelser, og av innovasjonskompetanse innad i organisasjonene. EU-kommisjonen har siden 2017 sterkt anbefalt sine medlemsland å profesjonalisere hele anskaffelsesprosessen, med et særlig fokus på offentlige innkjøpere (Europakommisjonen, 2017). Anbefalingen fokuserer særlig på det multidisiplinære aspektet ved offentlige anskaffelser, der offentlige innkjøpere må ha kompetanse på flere områder for effektive innkjøp. Samtidig må kunnskap spres mellom bransjer, sektorer og offentlige virksomheter. Det finnes allerede profesjonaliseringsprogrammer for offentlige anskaffelser i Norge, som Anskaffelsesakademiet, som fremmer anskaffelseskompetanse i universitets- og høyskolesektoren (Regjeringen, 2020). Selv om dette er et godt bidrag til kompetansehevingen, så dekker det ikke behovet. Det fokuserer ikke på tilstrekkelig omfattende kursing, trening og programmer for nåværende innkjøpere, og fungerer mer som en suppleringsstrategi. En profesjonalisering av innovative offentlige anskaffelser, der offentlige ansatte har som hovedformål å fremme innovasjon, kan sikre at innovative løsninger alltid blir vurdert. Innovasjonseksperter kan også fjerne deler av det presset flere individuelle innkjøpere kjenner på, med tanke på alt regelverk og krav som skal oppfylles. Da vil risikoaversjonen trolig minske, samtidig som spesialisert kompetanse kan brukes der den er nødvendig.

Mulige løsninger for å fremme innovasjon i offentlige anskaffelser bygger altså på hverandre. Gjennom en holdningsendring der fokuset på pris og strenge krav flyttes over til fokus på dialog, samarbeid og kompetanseøkning, kan vi redusere innovasjonshemmende aspekter ved dagens praksis. Ved å få inn innovativ kompetanse, samtidig som at risikoviljen til innkjøperne øker, vil det være et handlingsrom i anskaffelsesprosessen for å finne de langsiktige, samfunnsnyttige løsningene.

Konklusjon

Dette notatet har utforsket hva innovasjon er og innebærer, og forskjellene mellom privat og offentlig innovasjon. Der privat innovasjon gjerne er mer overskudd- og konkurransedrevet, er offentlig innovasjon mer holistisk og mindre banebrytende i sin natur, med samfunnsnytte som hovedformål.

Innovasjon i offentlige anskaffelser vil spille en avgjørende rolle i møtet med samfunnets stadig skiftende behov og utfordringer. Gjennom innovative og kreative løsninger kan vi forbedre offentlige tjenester, effektivisere offentlige prosesser og bidra til økt verdiskaping i samfunnet som helhet. I innovative offentlige anskaffelser er det mulig å utnytte fordelene ved både privat og offentlig innovasjon, og vi kan fremme kostnadsreducerende innovative løsninger med

samfunnsnytte som hovedformål. I tillegg er innovative offentlige anskaffelser et godt verktøy for å utvikle og innovere i offentlig sektor ved hjelp av private aktører, samtidig som at styringsmakten beholdes av offentlige virksomheter. Videre kan anskaffelser av innovasjon være et nyttig verktøy for å fremme helt nødvendige nyvinninger som samfunnet trenger, mens det i tillegg kan være en kraftig drivkraft for teknologisk utvikling og innovasjon i anskaffelser.

For å få til dette må anskaffelsespraksisen endres og forbedres, og fokuset på laveste pris og kortsiktig fortjeneste bør i større grad balanseres med risikovilje og langsiktig fokus. Involverte aktører må være mer villige til å ta risiko og våge å feile. Det må andre insentiver til som tilrettelegger for innovasjonskaping, samarbeid og kreativitet. Gjennom denne holdningsendringen mot økt kunnskap, dialog og samarbeid, kan offentlige anskaffelser bli et solid verktøy for å løse fremtidens utfordringer på en demokratisk og effektiv måte.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på civita@civita.no

Kilder

- Bugge, M., Wifstad, K & Skogli, E. (2016), «Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner», Menon Business Economics, No. 13
- Dodgson, M. Et. al. (2013), «The Oxford Handbook of Innovation Management», Oxford Academic
- DFØ, (3. november 2023), «Offentlige virksomheters arbeid med innovative anskaffelser», Direktoratet for Forvaltning og Økonomistyring
- DFØ, (21. juni 2023), «Utgifter til offentlige innkjøp», Direktoratet for Forvaltning og Økonomistyring
- DFØ, (2. mai 2023), «Hva er innovative anskaffelser?», Direktoratet for Forvaltning og Økonomistyring
- Edquist, C & Hommen, L. (1999), «Systems of innovation: theory and policy for the demand side», Technology in Society, Vol. 21, No. 1
- Europakommisjonen, (3. oktober 2017), «Commission recommendation on the professionalisation of public procurement», COM (1805)
- Kahnemann, D. & Lovallo, D., (1993), «Timid Choices and Bold Forecasts: A Cognitive Perspective on Risk Taking», Management Science, Vol. 39, No. 1
- Langseth, M. & Similä, J. O. (2021), «Å kjøpe for Norge», Cappelen Damm Akademisk
- Letta, E. (April 2024), «Much more than a market: Speed, Security, Solidarity», Europakommisjonen
- Mwesiumo, D. Et al., (2021), «Improving public purchaser attitudes towards public procurement of innovations», Technovation, Vol. 101
- Nævestad, T., Milch, V., Blom, J., Elvik, R., Bugge, M., Normann, H. E. & Skogli, E., (2023), «Innovasjon og trafikksikkerhet: Analyse av fire norske kommuner etter regionreformen», Transportøkonomisk institutt
- OECD, (2005), «Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data», OECD & Eurostat, 3rd ed., Paris
- OECD, (2023), «Public procurement», OECD, Hentet fra <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
- Regjeringen (2019–2020), «En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse», Stortingsmelding no. 30
- Regjeringen (2018–2019), «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser», Stortingsmelding no. 22
- Rothwell, R. & Zegveld, W., (1981), «Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s», Greenwood Press
- Similä, J. O. & Westernen, K. I., (2021), «Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser». Langseth & J. O. Similä (Red.), «Å kjøpe for Norge» (Kap. 8, s. 193–221). Cappelen Damm
- Skogli, E. & Nellemann, R. (2016), «Utredning om incentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser», Menon Business Economics, No. 12
- Uyarra, E & Flanagan, K., (2010), «Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement», European Planning Studies, Vol. 18, No. 1, pp. 123-143