

Anskaffelsesloven – europeisering av velferd?

*Utviklingen i norsk politikk for offentlige
innkjøp av helse- og sosialtjenester fra 1989
til 2001.*

Øyvind Bosnes Engen



Masteroppgave i statsvitenskap ved Det
samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2014

Anskaffelsesloven – europeisering av velferd?

*Utviklingen i norsk politikk for offentlige innkjøp av
helse- og sosialtjenester fra 1989 til 2001.*

Øyvind Bosnes Engen

Masteroppgave ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2014

© Øyvind Bosnes Engen

2014

Anskaffelsesloven – europeisering av velferd?

Øyvind Bosnes Engen

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Den europeiske integrasjonens innvirkning på velferdspolitikken som føres i de EU-tilknyttede statene, er et mye diskutert problemområde. Denne oppgaven tilnærmer seg dette problemområdet, ved å stille følgende forskningsspørsmål: *I hvilken grad er den norske politikken for offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester et resultat av europeisk påvirkning?* Med et analytisk rammeverk som antar at europeisk påvirkning på innenrikspolitikken ikke nødvendigvis tar form av en enveis ovenfra-og-ned-prosess, men som innrømmer innenrikspolitiske aktørers opptreden forklaringskraft, studeres prosessen frem mot den norske politikkendringen som i 2001 innførte et sterkere innslag av markedsåpning innen innkjøp av helse- og sosialtjenester. Basert på en analyse av sentrale politikkdokumenter fra denne prosessen, konkluderes det med at prosessens utfall trolig ville vært et annet dersom EU ikke var en faktor. Denne konklusjonen belegges med at innenrikspolitiske aktører har latt seg inspirere av både ideer og kunnskap med europeisk opprinnelse i utformingen av politikken, samtidig som de har benyttet seg strategisk av muligheter tilbudt av EU-institusjonene for å sette denne politikken ut i livet.

Videre argumenteres det for at utfallet i det norske tilfellet innebærer en utvidelse av det europeiske indremarkedets prinsipper til også å omfatte velferdspolitik. I så måte er funnene i denne studien i tråd med andre studier av europeisk påvirkning på velferdsstaten. Imidlertid viser denne oppgaven at den utvidede anvendelsen av indremarkedsprinsippene ikke nødvendigvis skjer direkte, i form av de overstatlige EU-institusjonenes forpliktende pålegg. Tvert imot kan den finne sted via innenrikspolitiske aktører som benytter seg av ideene og mulighetene for strategisk handling, som skapes av kontaktflaten mot EU. På denne bakgrunnen konkluderes det med at en teoretisk tilnærming som vektlegger hvordan innenrikspolitiske aktører tar i bruk mulighetene som skapes av EU-institusjonenes beslutninger, er fruktbar for å forstå hvordan EU kan forårsake endringer på statlig nivå – også i tilfellene der det ikke finnes juridisk forpliktende imperativer som krever at slike endringer finner sted.

Forord

Først og fremst vil jeg takke professor Åse Gornitzka ved Institutt for statsvitenskap for å ha delt av sin faglige tyngde og sitt engasjement. Hennes kyndige og inspirerende veiledning har vært til stor hjelp gjennom hele arbeidet med denne oppgaven.

Takk til Bart Vanhercke ved Observatoire social européen, hvis nyttige litteraturtips om europeisk påvirkning på velferdsstaten var et kjærkomment bidrag da oppgaven var på sitt aller tidligste idéstadium. Takk også til Mia Paulsen for tipset om at den norske politikken om offentlige innkjøp kunne være vel verdt en studie.

Nærings- og fiskeridepartementet fortjener en siste takk, for å ha vært behjelpelige med å skaffe offentlige dokumenter til veie.

Oslo, 16. mai 2014

Øyvind Bosnes Engen

Antall ord: 37 850

Liste over forkortelser:

COREPER: Comité des représentants permanents

DIFI: Direktoratet for forvaltning og IKT

EF: De europeiske fellesskapene

EFTA: European Free Trade Association

ESA: EFTA Surveillance Authority

EU: Den europeiske union

EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GPA: General Procurement Agreement

IMF: International Monetary Fund

KOFA: Klagenemnda for offentlige anskaffelser

LO: Landsorganisasjonen i Norge

NHO: Næringslivets Hovedorganisasjon

NOU: Norges offentlige utredninger

NPM: New Public Management

OECD: Organization for Economic Cooperation

REFSA: Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet

SMB: Små og mellomstore bedrifter

WTO: World Trade Organization

Liste over figurer

Figur 3.1: Oppbygningen av argumentasjonen i et politikkforslag.....	34
Figur 3.2: Argumentasjonen bak problemforståelsen i et politikkforslag.....	35
Figur 4.1: Europakommisjonens resonnement om europeisk anskaffelsespolitikk i 1985.....	41
Figur 4.2: Europakommisjonens argumentasjon om viktigheten av en effektiv anskaffelsespolitikk.....	43
Figur 4.3: Europakommisjonens argumentasjon om godene ved et reelt, felleseuropeisk anskaffelsesmarked.....	44
Figur 4.4: Argumentasjonen i Ot.prp. 97 (1991-1992): <i>Om lov om offentlige anskaffelser</i>	48
Figur 4.5: Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverkets resonnement om norsk anskaffelsespolitikk i 1997.....	58

Innholdsfortegnelse

1. Anskaffelsesloven – europeisering av velferd?	1
1.1. Innledning.....	1
1.2. Velferdsstaten – fredet fra europeisering og markedsmekanismer?.....	3
1.2.1. Velferdstjenester – ikke som andre tjenester?.....	4
1.2.2. Europeisering versus sosial suverenitet.....	5
1.2.3. Den norske velferdsstaten.....	6
1.3. Forvaltningsreform og mellomstatlige organisasjoner.....	7
1.4. Norges tilknytning til EU.....	9
1.5. Disposisjon for denne teksten.....	10
2. Europeisering – et teoretisk rammeverk.....	12
2.1. Hva er europeisering?.....	12
2.2. En mistilpasning mellom europeisk og statlig nivå.....	13
2.3. Innenrikspolitikk som mellomliggende variabel?.....	14
2.4. Europeiseringens utfall.....	15
2.5. Innenrikspolitisk handling med europeiske virkemidler.....	16
2.6. Bruk av EU – forklaringskraft for politikken innhold?.....	19
2.7. Gapet som driver frem bruken av EU.....	22
2.8. Fire forventninger om årsaksmekanismer.....	23
3. Å kartlegge bruken av EU – metodiske problemstillinger.....	28
3.1. Forskningsdesign – hvordan undersøke om EU er årsaken?.....	28
3.2. Kausalitet innen europeisering.....	28
3.3. Prosesssporing og kausalmekanismer.....	29
3.4. Hvordan kartlegge argumenter?.....	30
3.5. Argumentene i et politikkforslag.....	32
4. Prosessen frem mot det nye anskaffelsesregimet.....	37
4.1. Et kort historisk forløp.....	37
4.2. Hvordan argumenterer Kommisjonen?.....	38
4.3. Den første loven om offentlige anskaffelser.....	44
4.3.1. Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp.....	44
4.3.2. Lovforslaget bak anskaffelsesloven av 1992.....	46
4.3.3. Stortingets behandling av lovforslaget.....	49
4.4. Den andre loven om offentlige anskaffelser.....	51
4.4.1. Tronslinutvalgets utredning.....	51
4.4.1.1. Problemene ved rådende anskaffelsespolitikk.....	52
4.4.1.2. Hvordan løse disse problemene?.....	55
4.4.1.3. Anskaffelsespolitikken grunnleggende prinsipper.....	56
4.4.2. Høring om Tronslinutvalgets utredning.....	59
4.4.2.1. Hvilke anskaffelser skal omfattes?.....	59
4.4.2.2. Hvilke hensyn skal politikken utformes etter?.....	62
4.4.3. Lovforslaget bak lovendringen av 1999.....	64
4.4.4. Stortingets behandling av lovforslaget.....	68
4.4.5. Endringer i den nylig vedtatte loven.....	69
4.4.6. Forskrift om offentlige anskaffelser.....	70
4.5. Prosessen etter at lovendringen trådte i kraft.....	72

5. Analyse – europeisering av helse- og sosialtjenester.....	75
5.1. Disposisjon for analysen.....	75
5.2. Hvorfor ble utfallet som det ble.....	75
5.3. EU som forklaringsfaktor.....	79
5.3.1. Gapet mellom norsk og europeisk anskaffelsespolitikk.....	80
5.3.2. Kognitiv bruk av EU – europeiske ideer.....	81
5.3.3. Strategisk bruk av EU – europeiske muligheter.....	86
5.3.4. Den europeiske påvirkningen oppsummert.....	89
5.4. Forvaltningsreformer og handelsavtaler – bakgrunnsfaktorer?.....	90
5.5. Bruken av mellomstatlig samarbeid?.....	91
5.6. Bruken av EU og europeisering av velferd.....	93
5.7. Når finner bruken av EU sted?.....	95
5.8. Øvrige implikasjoner for teorier om europeisering.....	97
6. Avslutning.....	100
Referanser.....	101
Litteratur.....	101
Stortingsforhandlinger.....	107
Offentlig korrespondanse.....	107
Vedlegg.....	110
Vedlegg 1: Instanser som ble invitert til å levere høringsuttalelser til NOU 1997:21.....	110
Vedlegg 2: Instanser som ble invitert til å levere høringsuttalelser til forslag til forskrift om offentlige anskaffelserc22.12.2000.....	111

1. Anskaffelsesloven – europeisering av velferd?

1.1. Innledning

EU påvirker, gjennom EØS-avtalen, Norges innenrikspolitik på en rekke forskjellige måter. Et politikkområde som tradisjonelt er blitt ansett for å ligge utenfor myndighetsområdet til de europeiske institusjonene, er beslutninger som direkte omhandler velferdsstaten. Grunnet medlemsstatenes motstand mot å delegere myndighet til overnasjonale institusjoner på dette politikkområdet, er det et svært begrenset antall rettsakter som direkte og eksplisitt omhandler sosiale ytelser, helsetjenester og annen politikk som hører hjemme i velferdsstatens domene. Likevel viser det seg at politiske beslutninger tatt i Brussel innenfor indremarkedsfeltet har hatt indirekte – og tidvis ikke ubetydelig – påvirkning på velferdstjenester og -ytelser i medlemsstatene. Som en spissformulering, er europeisk indremarkedspolitik blitt sammenlignet med en trojansk hest, som i det skjulte smugler endringer inn i medlemsstatenes helse- og sosialpolitikk (Vanhercke, 2013; Countouris og Freedland, 2012). Da det eksisterer et misforhold mellom det relative fraværet av en uttalt europeisk velferdspolitik på én side, og virkningene EU-politikk indirekte har på velferdstjenester på statlig nivå på den annen (Scharpf, 2002), er dette et høyst interessant problemområde, som er vel verdt å undersøke.

Et eksempel på indremarkedspolitik av europeisk opprinnelse, som kan hevdes å få konsekvenser for velferdspolitik på statlig nivå, finner vi i den europeiske politikken for offentlige innkjøp (Hatzopoulos og Stergiou, 2010; Manunza og Berends, 2013; Silió Villamil, Romo Avilés og Prieto Rodriguez, 2002). Kjernen i EUs anskaffelsespolitikk for tjenester går ut på at dersom en offentlig etat skal kjøpe en tjeneste fra en ikke-offentlig tilbyder, og denne tjenesten overskrider en gitt verdi (en såkalt terskelverdi), skal det i henhold til et bestemt sett med regler utlyses anbudskonkurranse om å få tilby tjenesten, der samtlige aktører i hele EØS-området skal ha lik adgang til å delta. Betydningen EUs politikk for offentlige innkjøp har hatt for norske forhold er beskrevet i Europautredningen (Norges offentlige utredninger [NOU] 2012:2), dog er helse- og sosialtjenester spesifikt viet begrenset oppmerksomhet: I Norge var offentlige innkjøp ikke regulert ved lov frem til EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 (ibid.: 406). På det tidspunktet overtok man mer eller mindre ordrett gjeldende EU-regler på feltet. Dette resulterte i et regelverk som ble oppfattet som tungvint og lite enhetlig av dem som praktiserte det. Kort tid etter EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994,

satte myndighetene i gang en prosess for å utarbeide et nytt lovverk (ibid.). Resultatet ble en helt ny lov – lov om offentlige anskaffelser – som ble vedtatt i 1999 og trådte i kraft i 2001:

Da anskaffelsesfeltet ble regulert i 1992 var dette som en ren gjennomføring av de relevante EØS-direktivene. Gjennom en ny lov i 1999 og forskrift i 2001 ble EU/EØS-retten supplert med nasjonale regler. De såkalte terskelverdiene som gjelder i EØS-avtalen er supplert med innføring av egne nasjonale terskelverdier som er langt lavere enn EØS-tersklene, og reglene er også gitt anvendelse på såkalte «uprioriterte tjenester».

(NOU 2012:2: 405)

De uprioriterte tjenestene omfatter blant annet helse- og sosialtjenester, så vel som beslektede sektorer som undervisning og yrkesutdanning. Med henblikk på slike tjenester, konkluderer Europautredningen som følger: «Her setter EØS-retten ikke noe detaljkrav til anskaffelsesprosessen (uansett verdi). Det gjør derimot norsk rett» (ibid.: 409). Det fastslås med andre ord at norske myndigheter er gått lenger enn det som kreves av de aktuelle EU-direktivene, ved å utvide gyldighetsområdet til de europeiske lovtekstene, både hva gjelder hvor høy pengeverdi en tjeneste må ha for at lovverket skal gjelde, samt hvilke typer tjenester som skal omfattes. Og blant tjenestene som omfattes av de mer omfattende bestemmelsene i den norske utvidelsen, og ikke av de europeiske reglene, er nettopp helse- og sosialtjenester. Denne politikken kan sies å ha innført et sterkere innslag av markedsåpning innen tjenesteytelsen i velferdssektoren: Etter det nye anskaffelsesregimet, skal helse- og sosialtjenester som ikke skjer i det offentliges egen regi, i hovedregelen kjøpes inn gjennom konkurranseutlysning – med detaljerte krav til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og etter hvilke kriterier det avgjøres hvilken tilbyder som får kontrakten.

Fra 1992 til 2001 gikk Norge altså fra å mangle anskaffelseslovgivning overhodet, via et EØS-pålagt anskaffelsesregime tilnærmet identisk med det europeiske, til å iverksette en anskaffelsespolitikk som langt på vei likestiller helse- og sosialtjenester med varer og tjenester for øvrig. Med dette iverksatte norske myndigheter en politikkenring som går i samme retning som den europeiske anskaffelsespolitikken, som sågar gir prinsippene bak EU-politikken på feltet en utvidet anvendelse, men som altså ikke er påkrevd av Brussel. Spørsmålet som så melder seg, er hvorvidt dette utfallet skyldes EU, og hvorvidt det dermed er skjedd en europeisering av norske velferdstjenester gjennom den europeiske politikken på anskaffelsesfeltet. I denne teksten vil jeg innta et prosessperspektiv, og studere de politiske beslutningene som førte til at anskaffelsespolitikken som ble iverksatt i 2001 fikk det

innholdet den gjorde. Forskningsspørsmålet jeg dermed ønsker å besvare er følgende: *I hvilken grad er den norske politikken for offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester et resultat av europeisk påvirkning?*

Da EU åpenbart ikke har pålagt Norge å iverksette politikken som studeres i denne teksten, vil søket etter en eventuell europeisk påvirkning ikke foregå ved å studere europeiske direktiver eller domsavsigelser. Mens akademiske bidrag som tar for seg europeiske anskaffelsesreglers innvirkning på velferdssektoren gjerne konsentrerer seg om de juridiske konsekvensene EUs lovtekster har for helse- og sosialtjenester (jfr. Hatzopoulos og Stergiou, 2010; Manunza og Berends, 2013; Silió Villamil et al., 2002), vil jeg i denne teksten snarere undersøke hvorvidt Norges tilknytning til unionen har tilbudt norske beslutningstagere den politiske muligheten – som ellers ikke ville være til stede – til å vedta en anskaffelsespolitikk som langt på vei likestiller helse- og sosialtjenester med øvrige varer og tjenester. Og hvis så er tilfellet: Er det grunn til å tro at Norge ville stilt de samme konkurransekravene for tjenesteyting innen velferdssektoren hvis EU-politikken som allerede fantes på feltet ikke hadde vært en faktor? Behandlingen av disse spørsmålene kan igjen bidra til å besvare den mer generelle problemstillingen om hvorvidt politiske beslutninger og prosesser på europeisk nivå kan ha en innvirkning på et politikkområde som i utgangspunktet ansees å ligge utenfor EUs kompetanse – og gjennom hvilke prosesser en slik innvirkning eventuelt finner sted.

1.2. Velferdsstaten – fredet fra europeisering og markeds mekanismer?

Politikkendringen som ble iverksatt i 2001, førte med seg en rekke endringer i norsk innkjøpspolitikk. Den innebar blant annet at langt flere varer og tjenester enn tidligere – ikke bare helse- og sosialtjenester – ble gjenstand for detaljerte innkjøpsregler i lov og forskrifts form. Den hadde konsekvenser for en rekke samfunnssektorer, inkludert de aller fleste (om ikke alle) deler av forvaltningen som kjøper varer og tjenester av private leverandører. Hvorfor er det da interessant å konsentrere seg utelukkende om konsekvensene lovendringen fikk for sektorene som sorterer under velferdsstaten?

Før dette spørsmålet besvares, er det et poeng å klargjøre hva det snakkes om. I det følgende vil *velferdsstaten* eller *velferdssektoren* forstås som den delen av offentlig virksomhet hvis hensikt er å yte omsorg, sørge for offentlig helse og sikre borgerne inntekt (Kuhnle og Kildal, 2011: 18). *Helse- og sosialtjenester* vil dermed forstås som alle tjenester som har ett eller flere av disse formålene. Mer spesifikt kan slike tjenester sies å omfatte «(...) de kommunale helse- og omsorgstjenestene, spesialisthelsetjenestene,

tannhelsetjenesten, kommunalt og statlig barnevern og tjenester som ligger til arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)» (Direktoratet for forvaltning og IKT [DIFI], 2013: 5).

1.2.1. Velferdstjenester – ikke som andre tjenester?

Hva er det så ved denne delen av offentlig virksomhet som gjør det spesielt interessant å undersøke om den er gjenstand for markedsmekanismer og europeisk påvirkning?

Et første svar på dette spørsmålet, handler om at velferdstjenester på mange måter skiller seg fra andre typer tjenester. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI, 2013) minner selv om dette i en veileder utformet for offentlig ansatte som har som jobb å kjøpe inne helse- og sosialtjenester: Her vises det til at behovet for mange av disse tjenestene oppstår idet mennesker havner i en vanskelig livssituasjon, samt at kvaliteten på tjenesten kan få store konsekvenser for brukernes livskvalitet (ibid.: 6). Dette medfører følgende utfordringer for dem som yter helse- og sosialtjenester – utfordringer som ikke på samme måte kan sies å ramme andre tjenesteytere: (1) Kravene til kvalitet i tjenesten som leveres er direkte knyttet til brukernes erfaring og livskvalitet: størrelser som ikke uten videre lar seg måle. (2) Gode helse- og sosialtjenester forutsetter at det er tillit mellom dem som yter tjenesten og dem som bruker den. (3) Sårbare brukere har behov for stabilitet, forutsigbarhet og kontinuitet, hvilket taler for langvarige avtaler mellom den offentlige etaten som bestiller tjenesten og aktøren som yter den (ibid.: 7-8).

Det er ikke min hensikt i denne studien å ta stilling til hvorvidt konkurranseutsetting påvirker kvaliteten på helse- og sosialtjenester, og i så tilfelle om det skaper bedre eller dårligere tjenester. Dette er et spørsmål som jeg går ut fra best kan besvares delvis fra et økonomisk perspektiv, og delvis fra et helsefaglig/sosialfaglig perspektiv. Poenget er snarere å understreke at helse- og sosialtjenester skiller seg fra øvrige tjenester på viktige måter, og at denne kjensgjerning gjør konkurranseutsetting av slike tjenester til et omstridt og debattert tema. For å nevne noen eksempler: Samfunnsøkonom Maria Schumacher Walberg (2013) hevder at anbudskonkurranser favoriserer kommersielle aktører på bekostning av ideelle, og at dette har sammenheng med at førstnevnte kan tilby billigere tjenester ved hjelp av lavere bemanning og ansatte med lavere kvalifikasjoner. I forlengelsen av dette, argumenterer tillitsvalgt Marit Hay (2014) i Norsk Sykepleierforbund for at konkurranseutsetting av omsorgstjenester kan gå på bekostning av hensynet til helse, miljø og sikkerhet for de ansatte, hvilket igjen kan gå ut over brukerne: «Det de kan spare/tjene penger på er imidlertid å ha færre sykepleiere og øvrige ansatte på jobb enn hva kommunen har i dag. Hvorvidt det er faglig forsvarlig og i tråd med krav til pasientsikkerhet må følges med argusøyne». SV-

politikker i Oslo bystyre, Ivar Johansen (2010) argumenterer på sin side for at anbudskrav kan true kontinuiteten og stabiliteten i tjenestene, ettersom anbudskonkurransene med jevne mellomrom må utlyses på nytt. Varaordfører Ellen Solheim (KrF) i Rogaland fylkeskommune kritiserer dessuten et anbudsregime der «(...) kortsiktige økonomiske kriterier oftest blir avgjørende (...)» på bekostning av mindre målbare kvalitetskriterier – et regime som, etter varaordførers mening, rammer samfunnets mest sårbare (Solheim, 2010).

1.2.2. Europeisering versus sosial suverenitet

Et annet svar på spørsmålet om hvorfor det er særskilt interessant å undersøke anskaffelsespolitikkenes konsekvenser for helse- og sosialtjenester, handler om hvordan EU-systemet forholder seg til velferdsstaten. Et fellestrekk ved politikken som kan samles under overskriften velferdspolitikken – enten vi snakker om inntektserstatning gjennom trygd og sosialhjelp, eller når vi snakker om helse- og omsorgspolitikken – er at den ansees for å være forholdsvis skjermet for europeisering, sammenlignet med andre politikkområder. Eksempelvis ansees Europakommisjonens (heretter Kommisjonen) forsøk på å føye en sosial dimensjon til integrasjonsprosjektet å være mindre vellykket, mye takket være den motstanden sosialpolitiske initiativer har møtt blant medlemsstatene. Dette henger sammen med at medlemsstatene har formell *sosial suverenitet* (Martinsen, 2013: 54), hvilket betyr at velferdsspørsmål i utgangspunktet er unntatt de overnasjonale institusjonenes myndighet.

Når det er sagt, er det imidlertid ikke slik at helse- og sosialtjenester er forblitt uberørt av den økonomiske dimensjonen ved europeisk integrasjon (jfr. Greer, 2006; Leibfried, 2005; Martinsen, 2005; Martinsen, 2013; Scharpf, 2002). Felles for mye av den påvirkningen de overstatlige EU-institusjonene har hatt på medlemsstatenes velferdspolitikken, er at helse- og sosialtjenester er blitt forsøkt definert som *økonomisk aktivitet* i generell forstand (Greer, 2006: 148-149). I den grad et slikt forsøk er vellykket, innebærer dette at tjenesteytingen innen velferdssektoren blir nødt til å følge de samme reglene og prinsippene som gjelder for varer og tjenester generelt på det indre markedet (ibid.). Men på tross av at det ikke er vanskelig å finne eksempler på europeisk påvirkning på helse- og sosialtjenester, er det altså en allmenn oppfatning om at EUs innflytelse på velferdssektoren er begrenset, sammenlignet med andre samfunnssektorer. Det kan sågar argumenteres for at helsepolitikken som føres i europeiske stater nærmer seg en «least likely case» for å prøve teori om europeisering – at dette er politikkområdet som minst trolig lar seg påvirke av overstatlige beslutninger, ettersom det i hovedsak ansees å falle inn under medlemsstatenes kompetanse (Martinsen,

2012: 149). Følgelig er det desto mer interessant å undersøke om det er skjedd en europeisering av norske velferdstjenester gjennom EUs anskaffelsespolitikk.

1.2.3. Den norske velferdsstaten

Et siste svar på spørsmålet om hvorfor jeg konsentrerer meg om konsekvensene for velferdstjenester, snarere enn andre aspekter ved lovendringen av 1999, handler om særtrekk, verdier og tradisjoner som omslutter den norske velferdsstaten. I likhet med de øvrige nordiske velferdsstatene, kjennetegnes den av visse egenskaper som kan argumenteres for å gjøre den lite forenlig med europeisk indremarkedspolitik. I Esping-Andersens (1990) typologi som beskriver variasjonen blant velferdsstater med demokratisk styresett og kapitalistisk økonomi, skiller en skandinavisk modell seg ut på bakgrunn av i hovedsak to egenskaper. Det ene trekket som tradisjonelt særpreger de skandinaviske velferdsstatene, er en høy grad av det som på et noe tungvint norsk kan kalle *av-markedsgjøring*¹. Det vil si at velferdsproblemer løses gjennom skattefinansierte tjenester levert av staten, snarere enn brukerfinansierte tjenester regulert av markedet (ibid.: 21-23). Det andre trekket er *universalismen*, det vil si at tilgangen til velferdstjenestene staten leverer tilfaller alle borgere, snarere enn å begrense seg til snevrere definerte grupper (ibid.: 23-26). Det er en logisk sammenheng mellom den høye graden av universalisme og den forholdsvis sterke uavhengigheten av markedet: Idet en nærmer seg en situasjon der alle borgere innrømmes den samme tilgangen til et statlig tilbud av velferdstjenester, overflødiggjøres privat ytelse av de samme tjenestene på markedet. Som en kontrast til at den norske velferdsstaten kan sies å være preget av høy *av-markedsgjøring*, kan kravet om flere og strengere konkurranselementer i offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester betraktes som et bidrag til *markedsgjøring* av norsk velferdspolitik.

Esping-Andersen betegner velferdsstatsregimet som dominerer i Skandinavia som sosialdemokratisk, og antyder dermed at det eksisterer en kobling mellom foretrukket velferdspolitik og partipolitiske standpunkter. Påstanden om at det er en generell tendens til at partiene på venstresiden i større grad enn høyresidens partier foretrekker skattefinansierte fellesskapsløsninger, bør være ukontroversiell. Påstanden om at høyresidens partier i større grad enn den politiske venstresiden ønsker et innslag av markedsløsninger, likeså. Samtidig er det argumentert for at det norske politiske landskapet (i likhet med i de skandinaviske statene generelt) kjennetegnes av en tradisjonelt forholdsvis stor og bred enighet om

¹ *Decommodification* i originalteksten.

velferdsmodellen blant de folkevalgte (Esping-Andersen og Korpi, 1986; Brandal, Bratberg og Thorsen, 2013), så vel som stor oppslutning om sjenerøse velferdstjenester i velgermassen (Kuhnle og Ervik, 2011).

Gitt at det dette stemmer – at det norske politiske landskapet er preget av en forholdsvis bred konsensus om at ytelsen av velferd skal skje gjennom fellesskapsløsninger, og at motviljen mot løsninger som baserer seg på konkurranse på det frie markedet er sterkere enn i andre land – har dette en viktig implikasjon for analysen: Innføringen av markeds mekanismer i ytelsen av velferdstjenester bør dermed betraktes som et langt mer kontroversielt steg enn en innføring av markeds mekanismer i ytelsen av andre typer tjenester. Dermed er det grunn til å vente at en slik politikk ventes å være upopulær i velgermassen, og følgelig mer politisk kostbar for beslutningstagerne.

For å oppsummere, er det altså flere grunner til at en lovendring som innfører en sterkere markedsretting av helse- og sosialtjenester bør betraktes som et uventet og lite trolig utfall. For det første skiller disse tjenestene seg vesentlig fra øvrige varer og tjenester, hvilket hevdes å gjøre dem lite egnet til å utsettes for markeds mekanismer. For det andre tilhører disse tjenestene en del av offentlig sektor som i stor grad har vært – og fortsatt er – skjermet fra overstatlig innblanding i EU-systemet. For det tredje er den norske velferdsstaten preget av visse tradisjoner, samt holdninger som er utbredt både blant folkevalgte og velgermasse, som tilsier at terskelen for markedsåpning innen velferdssektoren skulle være høy, i alle fall sammenlignet med andre vestlige demokratier. På tross av alt dette innførte altså Norge et regime der innkjøp av helse og sosialtjenester ble gjort gjenstand for de samme markeds mekanismene som øvrige varer og tjenester – uten at det kom noe krav om dette utenfra. Og det er nettopp dette som understreker relevansen av spørsmålet: Hvorfor?

1.3. Forvaltningsreform og mellomstatlige organisasjoner

I tillegg til europeisering, finnes det naturligvis andre potensielle forklaringsfaktorer som kan tenkes å ha en kausalsammenheng med utfallet som analyseres i denne studien. Foruten EU, er det mulig å tenke seg at politikkendringen er kommet som følge av påvirkning fra andre internasjonale institusjoner, eller at den på andre måter er et resultat av politiske strømninger som ikke stammer fra EU-institusjonene. To slike alternative forklaringsfaktorer vil behandles nærmere, da de kan sies å være særlig relevante for politikken om offentlige innkjøp.

Én slik forklaringsfaktor kan være det mye omtalte paradigmeskiftet knyttet til organiseringen av offentlig forvaltning, som fant sted i høyt utviklede demokratier fra og med 1980-tallet – såkalt New Public Management (NPM) (Hood, 1995: 93-94). Tankegangen som

ledsager denne reformbølgen sies å ha blitt spredd gjennom mellomstatlige organisasjoner som OECD, Det internasjonale pengefond (IMF) og Verdensbanken (Christensen og Læg Reid, 1999: 169-170). I Norge sies denne tankegangen å ha kommet til uttrykk gjennom en rekke reformer av forvaltningen fra tidlig 1980-årene, både under borgerlige og sosialistiske regjeringer (ibid.). Paraplybetegnelsen NPM omfatter mange ulike reformtiltak, samtidig som det er mulig å peke på noen fellesnevnerne: Større innslag av markedsmekanismer, en sterkere aksept for at offentlige virksomheter kan organiseres og administreres etter de samme prinsippene som finnes i det private næringslivet, og en holdning som i større grad enn tidligere vektlegger resultatene det offentlige byråkratiet skaper – på bekostning av reglene og prosedyrene forvaltningen skjer i henhold til:

For example, the idea of a shift in emphasis from policy making to management skills, from a stress on process to a stress on output, from orderly hierarchies to an intendedly more competitive basis for providing public services, from fixed to variable pay and from a uniform and inclusive public service to a variant structure with more emphasis on contract provision, are themes which appear in most accounts.

(Hood, 1995: 95)

Mer konkret kan to av doktrinene som regnes under NPM-paraplyen sies å være særlig relevante for forskningsspørsmålet som skal behandles i denne studien. Det første er et sterkere innslag av konkurranse, enten offentlige etater imellom, eller mellom henholdsvis private og offentlige aktører. Det andre er en tyngre vektlegging av budsjett disiplin, der kostnadseffektivitet og mest mulig offentlig tjenesteproduksjon for pengene, tillegges større betydning enn tidligere (Hood, 1995: 96). Således vil en politikkendring som innebærer markedsåpning innen innkjøp av helse- og sosialtjenester – særlig dersom denne er begrunnet i hensynet til offentlige innsparinger – gå i samme retning som NPM-doktrinene. Dermed kan det i utgangspunktet ikke utelukkes at tankesettet bak de siste tiårenes reformbølger i offentlig forvaltning har forklaringskraft for dette utfallet.

En annen mulig forklaringsfaktor er mellomstatlig handelssamarbeid. Offentlige innkjøpspraksiser som favoriserer leverandører fra eget hjemland, betraktes som en handelsbarriere. Derfor har offentlige innkjøp stått på dagsordenen til en rekke frihandelsorganisasjoner, så vel som det globale handelsregimet som kommer til institusjonelt uttrykk gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og GATT (Blank og Marceau, 1997; Gordon, Rimmer og Arrowsmith, 1998). Selv om EØS må sies å være Norges viktigste avtale

som regulerer handel over landegrensene, er den ikke den eneste. I tillegg til å være tilsluttet den plurilaterale WTO-avtalen General Procurement Agreement (GPA), har Norge bilaterale handelsavtaler som inneholder bestemmelser om offentlige anskaffelser (NOU 2010:2: 29-30). De mellomstatlige handelsavtalenes interesse for offentlige innkjøp handler primært om å gjøre anskaffelsene gjenstand for grenseoverskridende handel, ved å åpne offentlige innkjøpsmarkeder for leverandører fra andre land (ibid.). Dermed er det grunn til å vente at en eventuell påvirkning fra de mellomstatlige frihandelsinteressene også går i samme retning som politikken som er under lupen i denne studien: i retning av en generell markedsåpning innen offentlige innkjøp.

Begge de to ovenfor beskrevne faktorene, og hvorvidt de kan sies å ha forklaringskraft for markedsåpningen som fant sted innenfor helse- og sosialsektorens tjenesteinnkjøp, vil behandles i denne teksten. Når den eventuelle europeiske påvirkningen imidlertid vies langt større oppmerksomhet enn andre potensielle forklaringer, har dette sin begrunnelse: Anskaffelsesloven av 1999 bygget på anskaffelsesloven av 1992, som igjen bygget på EU-regler. Altså synes den europeiske påvirkningens eventuelle forklaringskraft, i større grad enn alternative forklaringer, umiddelbart å kreve en undersøkelse. Gitt EUs i utgangspunktet sentrale rolle i utviklingen av norsk anskaffelsespolitikk, er det et betimelig spørsmål hvorvidt regimet for innkjøp av helse- og sosialtjenester som trådte i kraft i 2001 ville vært en realitet uten EU.

1.4. Norges tilknytning til EU

Det kan synes trivielt å minne om det, men Norge er altså ikke medlem av EU. Imidlertid har EØS-statene forpliktet seg til å tilpasse seg EUs indremarkedspolitik, og det hersker liten tvil om at EUs innkjøpspolitikk er blant politikkområdene som hører til EØS-samarbeidet. Dermed har ikke-medlemskapet liten formell betydning på anskaffelsesfeltet: Norge forventes på lik linje med fullverdige medlemsstater å tilpasse seg de europeiske reglene om offentlige innkjøp. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at en europeisk påvirkning på norsk innenrikspolitikk, gitt den norske tilknytningsformen til EU, ikke uten videre kan ventes å skje på samme måte som hos unionens medlemmer.

Kanskje viktigst i så måte, er at Norge ikke har den samme kontaktflaten med EUs institusjoner. Dette innebærer blant annet at Norge ikke er representert med folkevalgte i Europaparlamentet, at norske statsråder ikke deltar i Ministerrådet og at Norges statsminister ikke sitter i Det europeiske råd. Når det gjelder COREPER, komiteen som forbereder sakene som skal behandles av Ministerrådet, deltar heller ikke norske representanter. Kontakten

mellom Norge og COREPER består snarere av løpende kommunikasjon og utveksling av informasjon (Claes og Førland, 2010: 217). Kort sagt har norske myndigheter begrenset tilgang til de arenaene der selve beslutningene på EU-nivå tas. Derimot dannes kontaktflaten som finnes mellom Norge og EU i stor grad mot Kommisjonen. Dette skjer blant annet gjennom EØS-komiteen, der representanter fra Kommisjonen møter EFTA-landenes ambassadører. Det skjer også i form av norske sakkyndiges deltagelse i ekspertkomiteer underlagt Kommisjonen, i forkant av at EØS-relevant politikk utformes i Brussel (ibid.: 216). Og det skjer i form av at Kommisjonen involverer seg direkte i hvordan statlige forvaltningsenheter praktiserer EU-lovgivningen (Egeberg og Trondal, 2014).

Dersom en kun konsentrerer seg om europeisk påvirkning i form av juridisk forpliktende rettsakter og etterlevelsen av disse, er det altså all grunn til å tro at denne påvirkningen vil ramme Norge og en medlemsstat mer eller mindre likt. Er det derimot grunn til å tro at den europeiske påvirkningen også preges av hvilken interaksjon og hvilke kontaktflater statlige aktører har vis-à-vis EU, blir situasjonen en annen. Da kan det tenkes at den norske tilknytningsformen innebærer at vi må formulere noen andre forventninger om årsaksforbindelsene mellom EU-institusjonenes politiske beslutninger og endringer i innenrikspolitikken. Og som vi skal se senere i denne teksten, er det grunn til å tro at Norges tilknytningsform til EU får slike implikasjoner.

1.5. Disposisjon for denne teksten

I fortsettelsen vil denne teksten legges opp på følgende måte: Kapittel 2 gjennomgår deler av den teoretiske litteraturen som tar for seg europeisk påvirkning på tilknyttede staters innenrikspolitikk. Ved hjelp av disse teoretiske bidragene, diskuteres spørsmålet om hvordan EU kan ventes å forårsake endringer på innenriksnivå, og resonnetet resulterer i fire forventninger om årsaksmekanismer som kan tenkes å ha ledet frem til de nye reglene for innkjøp av helse- og sosialtjenester. Kapittel 3 stiller spørsmålet om hvordan disse årsaksmekanismene best kan observeres, og argumenterer for at det er hensiktsmessig å legge opp studien som en prosesssporing, med skriftlige dokumenter fra den politiske prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001 som primærdatakilde.

Kapittel 4 gir en grundig presentasjon av handlingsforløpet som begynte med at forhandlingene om EØS-avtalen ble innledet i 1989, og som endte med at norske myndigheter iverksatte en ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser i 2001. Presentasjonen baserer seg på dokumenter som kartlegger både saksforberedelse og politisk behandling i prosessens enkelte stadier. Her legges det særlig vekt på hvordan sentrale aktører til enhver tid

argumenterte for ulike anskaffelsespolitiske alternativer, samt hvilke argumenter som vant frem. I kapittel 5, vil spørsmålet om hvorvidt det er skjedd en europeisering av velferd forsøkes besvart. Behandlingen av dette spørsmålet innebærer en diskusjon om hvorfor utfallet av prosessen ble som det ble, hvilken rolle Europa hadde i det hele, og i hvilken grad alternative forklaringsfaktorer kan utelukkes. På bakgrunn av disse diskusjonene vil jeg trekke noen konklusjoner om teoretiske implikasjoner av det empiriske tilfellet som er gransket – både når det gjelder europeisering av helse- og sosialtjenester spesifikt, og når det gjelder europeisk påvirkning på innenrikspolitikken mer generelt. Til slutt oppsummeres kort funnene i kapittel 6, og jeg forsøker å trekke noen konklusjoner.

2. Europeisering – et teoretisk rammeverk

2.1. Hva er europeisering?

Vi har et utfall – en politikkendring som innebærer en markedsretting av helse- og sosialtjenester – og er interessert i å undersøke i hvilken grad EU er en relevant årsaksfaktor. På bakgrunn av beskrivelsen som ble gitt innledningsvis, kan det ikke herske noen tvil om at Norges innkjøpspolitikk for helse- og sosialtjenester ikke er en juridisk påkrevd reaksjon på et formelt imperativ fra Brussel: EU har ikke forpliktet Norge til å innføre denne politikken. På hvilke måter kan så EU være en forklaringsfaktor for medlemsstatenes politikk, ut over i den strenge, juridiske forstanden der en formell rettsakt ventes å forårsake etterlevelse?

Et nyttig utgangspunkt idet man skal forsøke å besvare dette spørsmålet, er begrepet *europeisering*², slik det forstås blant annet av Börzel og Risse (2003) og Radaelli (2003; 2012). I disse bidragene betegner europeisering en prosess hvorunder områder innen innenrikspolitikken i økende grad gjøres gjenstand for europeisk beslutningstagning (Radaelli, 2003: 29). Begrepet handler altså om hvorvidt og hvordan beslutninger tatt i Brussel påvirker interne beslutninger tatt i medlemsstater³. Radaelli definerer europeisering på følgende måte:

Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.

(Radaelli, 2003: 30)

Et slikt perspektiv bryter med forestillingen om at en gitt beslutning tatt i EU-systemet gir et bestemt utfall i medlemsstatene. For det første anerkjenner definisjonen at det ikke bare er de formelle beslutningene på europeisk nivå – men også uformelle normer, praksiser, felles verdier og så videre – som kan bidra til å forme politikken som føres på statlig nivå. For det

² *Europeanization* i de engelskspråklige originaltekstene.

³ Mye av den teoretiske litteraturen om europeisering omtaler konsekvent *medlemsstatene* eller *medlemsstatsnivået*. Samtidig fungerer berøringsflaten mellom europeisk og statlig nivå i mange tilfeller likt enten en snakker om EU-medlemmer eller EØS-medlemmer. I den grad teorien stiller forutsetninger om medlemsstatene som i liten grad gjelder EØS-medlemmene, vil dette bemerkes. For øvrig vil teoretiske betraktninger som gjøres om medlemsstater implisitt også ansees å gjelde statene som er tilknyttet EU gjennom EØS.

andre anerkjenner denne forståelsen av europeiseringsbegrepet at påvirkning fra EU til statlig nivå i medlemsstatene ikke nødvendigvis tar form av *imperativer*, men at påvirkningen også kan skje ved at politiske beslutninger – formelle eller uformelle – på EU-nivå kan skape *muligheter* og *begrensninger* for politisk handling på statlig nivå (Börzel og Risse, 2003: 58). Hvilken nytte har så europeiseringsbegrepet i en studie av tilfellet norsk anskaffelsespolitikk? For å besvare dette spørsmålet, vil jeg først få klarhet i hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at en europeiseringsprosess i det hele tatt skal kunne utløse forandringer på medlemsstatsnivå. Deretter vil jeg diskutere hvilke utfall en slik prosess kan ende opp i, og gjennom hvilke mekanismer påvirkningen kan skje.

2.2. En mistilpasning mellom europeisk og statlig nivå

En forutsetning som gjerne stilles opp, er at det eksisterer en *mistilpasning*⁴ mellom europeisk og statlig nivå – at beslutninger som fattes i EU-institusjonene har konsekvenser som oppfattes som *ubeleilige* på medlemsstatsnivå (Börzel og Risse, 2003: 60-62). Denne mistilpasningen kan dreie seg om innholdet i politikken som føres, eller den kan dreie seg om hvordan institusjonene er utformet – hvilke regler og prosedyrer som er knyttet til dem. Da den enkelte medlemsstat bare har svært begrensede muligheter til å endre institusjoner eller politiske målsetninger på EU-nivå, virker mistilpasningen drivende for tilpasning på statlig nivå: «The lower the compatibility between European and domestic processes, policies and institutions, the higher the adaptational pressure» (ibid.).

Spørsmålet om hvor stor forklaringskraft mistilpasningen mellom europeisk og statlig nivå har for innenrikspolitiske utfall, har ikke et enkelt og entydig svar (Treib, 2008: 8). Kritikken som har vært rettet mot mistilpasning som forklaringsfaktor, går i hovedsak ut på at begrepet er utilstrekkelig for å forklare endring på innenriksnivå. Dette begrunnes i henvisninger til empiriske casestudier, der gapet mellom europeisk og statlig nivå må suppleres med andre faktorer – særlig konstellasjoner av aktører og interesser i den enkelte case – for å kunne forklare europeiseringens utfall tilstrekkelig (ibid.). Videre er forklaringer som lener seg tungt på mistilpasningsargumentet blitt kritisert for å underdrive politiske aktørers rolle, å gi et overforenklet og ensidig ovenfra-og-ned-perspektiv på europeisk påvirkning, samt ikke å ta hensyn til uformelle og ikke-bindende beslutninger fattet i EU-institusjonene (Jacquot, 2008: 9).

⁴ *Misfit* i den engelskspråklige original litteraturen.

Når det er sagt, behøver ikke et europeiseringsbegrep som betoner mistilpasningsaspektet innebære at størrelsen på det institusjonelle gapet mellom EU og den enkelte medlemsstat alene kan determinere innvirkningen EU-institusjonenes beslutninger har på statlig nivå. Snarere kan mistilpasningen betraktes som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at en europeiseringsprosess skal finne sted (Börzel og Risse, 2003: 60). Gapet mellom EU og medlemsstatene kan sammenlignes med en katalysator som tvinger frem en reaksjon på statlig nivå. Dette betyr at det kreves ytterligere forklaringsfaktorer for å etablere en kausal kobling mellom beslutninger tatt i Brussel og utfall i medlemsstatene.

2.3. Innenrikspolitik som mellomliggende variabel?

Dermed antas ulike mellomliggende variabler på statlig nivå å være avgjørende for hvorvidt en europeiseringsprosess skaper endringer i innenrikspolitikken. Hvilke former denne prosessen kan ventes å anta, avhenger ifølge Börzel og Risse (2003: 63-66) av hvilket analytisk perspektiv man inntar, og hvilke grunnleggende antagelser som gjøres om hvordan politiske aktører opptrer vis-à-vis institusjoner.

March og Olsen (1989: 160) stiller opp to slike antagelser i form av to handlingslogikker, en *konsekvenslogikk* og en *sømmelighetslogikk*⁵. De to handlingslogikkene assosieres gjerne med henholdsvis *rasjonalistisk* og *sosiologisk* institusjonalisme. Å handle ut fra en konsekvenslogikk er synonymt med å gjøre seg opp en mening om hvilket utfall som er mest ønskelig, og deretter ta de midler i bruk som oppfattes mest hensiktsmessige for å oppnå dette utfallet. Å handle ut fra en sømmelighetslogikk er på sin side synonymt med å handle i tråd med normene og reglene som finnes innebygget i institusjonene man er en del av, og på best mulig måte forsøke å anvende dem for å løse de problemene man blir stilt overfor. Hvilke antagelser gjøres så om europeiseringsprosesser på bakgrunn av disse handlingslogikkene?

Innen rasjonalistisk institusjonalisme legger man, i tråd med March og Olsens konsekvenslogikk, vekt på mulighetene politikken på EU-nivå skaper for rasjonelle aktører innenfor medlemsstatenes politiske systemer. På bakgrunn av denne tilnærmingen kan europeisering betraktes som «(...) an emerging political opportunity structure which offers some actors additional resources to exert influence, while severely constraining the ability of others to do so» (Börzel og Risse, 2003: 63). Dermed blir mulighetene eller begrensningene som tilbys slike aktører i kjølvannet av EU-institusjonenes beslutninger, avgjørende for

⁵ Henholdsvis *logic of consequentiality* og *logic of appropriateness* i den engelskspråklige originalteksten.

hvorvidt endring finner sted. Dersom en medlemsstat har mange aktører med en de facto vetorett innenfor et gitt politikkområde, er dette ventet å begrense den statlige effekten av en europeiseringsprosess. På den annen side, kan den statlige effekten av europeiseringen styrkes dersom det finnes institusjonelle koblinger mellom aktører på statlig nivå og EU-institusjoner, som tilbyr aktørene muligheter til å fremme endring (ibid.: 64-65).

På bakgrunn av sosiologisk institusjonalisme kan europeisering, i tråd med March og Olsens sømmelighetslogikk, betraktes som «(...) the emergence of new rules, norms, practices, and structures of meaning to which member states are exposed and which they have to incorporate into their domestic practices and structures» (Börzel og Risse, 2003: 66). Dermed ventes den europeiske påvirkningen å skje som et resultat av sosialisering eller læring. Ideer, normer og verdier med opprinnelse i EU-institusjonene kan således overføres til statlige nivåer gjennom såkalte *normentreprenører* – aktører på innenriksnivå, som mobiliserer for at dette tankegodset skal feste seg blant beslutningstagere. En slik sosialisering ventes videre å møte mindre motstand i en politisk kultur der det er vanlig å søke konsensus, snarere enn i en konkurransepreget politisk kultur. Og dersom beslutningstagere på statlig nivå adopterer europeiske normer, ideer, tolkningsrammer og kunnskap, kan dette få betydning for hvilke beslutninger de fatter (ibid.).

Selv om de to handlingslogikkene betoner ganske ulike mekanismer for europeisk påvirkning på medlemsstatenes innenrikspolitikk, behøver ikke politiske aktørers rasjonelle opptreden være uforenlig med institusjonenes sosialiserende effekt. De to ulike logikkene antas snarere å kunne gjøre seg gjeldende i én og samme beslutningstagningsprosess, men ventes å dominere ulike stadier i prosessen eller ulike aspekter ved beslutningstagningen (Börzel og Risse, 2003: 74).

2.4. Europeiseringens utfall

Vekten som legges på variasjoner i medlemsstatenes politiske system, antyder at utfallet av en europeiseringsprosess kan variere betydelig. Muligheten politiske aktører har til å bruke europeiske beslutninger strategisk for å realisere egne mål, likeså. Selv om europeiseringsprosessen utløses av en mistilpasning mellom europeisk og statlig nivå, behøver altså ikke den statlige reaksjonen ta form av en politisk handling som gjør verken mer eller mindre enn å tette igjen dette gapet. Det er med andre ord ikke noe deterministisk én-til-én-forhold mellom mistilpasningen og medlemsstatens reaksjon.

Det siste poenget innebærer at politikken som føres i EU-systemet kan gi medlemsstatene et betydelig handlingsrom. Dette handlingsrommet vil naturligvis variere fra

sak til sak. Blant annet, vil det variere i henhold til hvilket saksområde det handler om og hvilken form det er på det politiske instrumentet som utløser de statlige endringene – om det dreier seg om formelle rettsakter eller uformell samordning. Handlingsrommet innebærer videre at en beslutning tatt i Brussel kan føre til en rekke forskjellige utfall på medlemsstatsnivå. Radaelli (2003: 37-38) identifiserer fire slike utfall⁶: For det første kan en tenke seg at europeiseringsprosessen ikke skaper noen forandring overhodet (*tregghet*). Videre kan en se for seg at prosessen fører til en forandring i samme retning som EU-initiativets intensjon. Denne kan være overfladisk (*absorbsjon*), eller den kan være mer grunnleggende (*forvandling*). *Absorbsjon* beskrives som en overtagelse av ikke-fundamentale endringer med begrensede praktiske konsekvenser, for eksempel gjennom tilpasning til formelle krav uten at den underliggende politiske logikken endres. Derimot kan en snakke om *forvandling* dersom endringen griper dypere: «Paradigmatic change occurs when the fundamental logic of political behaviour changes» (ibid.: 38). Til slutt kan en tenke seg et utfall der endringen på medlemsstatsnivå går i motsatt retning av de europeiske intensjonene (*tilbakegang*), det vil si at gapet mellom EU og medlemsstat blir enda større enn opprinnelig.

2.5. Innenrikspolitisk handling med europeiske virkemidler

Gitt forutsetningene at en mistilpasning mellom europeisk og statlig nivå utløser et press for forandring, men at utfallet kan variere betydelig, og at politiske aktører på statlig nivå dermed nyter et forholdsvis stort handlingsrom, åpnes muligheten for at disse aktørene benytter seg av EU for å oppnå et utfall i tråd med egne preferanser. I et bidrag som søker å forene *sømmelighetslogikk* med *konsekvenslogikk*, innfører Jacquot og Woll (2003; Woll og Jacquot, 2010) begrepet *bruken av EU*⁷. Begrepet lanseres nettopp på bakgrunn av en kritikk mot de opprinnelige mistilpasningsforklaringene, som ifølge forfatterne reduserer politiske aktører til «mellomliggende faktorer» (Woll og Jacquot, 2010: 112).

I likhet med tankesettet innen rasjonalistisk institusjonalisme, vektlegger dette perspektivet at EU byr politiske aktører på et sett med muligheter og begrensninger. Disse politiske aktørene er rasjonelle, i den forstand at de rangerer preferanser, gjør antagelser om hvilke handlinger som vil gi hvilke utfall, og handler på en måte som er ventet å frembringe det mest ønskelige utfallet. På denne bakgrunnen, forstås *bruken av EU* som strategisk handling, der aktørene griper mulighetene og manøvrerer utenom begrensningene for å oppnå

⁶ I den engelskspråklige originalteksten brukes begrepene *inertia*, *absorbtion*, *transformation* og *retrenchment*.

⁷ *Usage of EU* i den engelskspråklige originalteksten.

politiske målsettinger (Woll og Jacquot, 2010: 114). Disse målene betraktes imidlertid ikke som konstante eller utvendig definerte størrelser, nettopp fordi institusjoner ventes å bidra til å forme aktørenes preferanser og mål gjennom sosialisering. Aktørenes preferanser betraktes således som en sosial konstruksjon. Bruken av EU innebærer heller ikke at utfallet nødvendigvis blir identisk med hensiktene til aktørene som på strategisk vis tar EU i bruk (ibid.). Altså er det snakk om en begrenset rasjonalitet, ettersom aktørene mangler fullkommen informasjon om alle tenkelige handlingsalternativer og hvilke konsekvenser de vil resultere i. Jacquot og Woll lanserer på denne bakgrunnen tre former for bruk av EU – *kognitiv*, *strategisk* og *legitimerende* bruk. De tre formene ventes å forekomme i hvert sitt stadium i en politisk prosess⁸. Med hver av typene følger dessuten ett eller flere *midler* – materielle og immaterielle elementer med opphav i EU-systemet – som aktører kan benytte for å oppfylle målsettingene sine. De tre formene for *bruk av EU* kan oppsummeres slik:

1. I hvilken grad lykkes aktører i å la ideer og tankesett som er dominerende innen EU-systemet sette rammene for hvordan andre aktører forstår og definerer et politisk tema, på en måte som tjener egne målsettinger (*kognitiv bruk*)? Da denne formen for bruk handler om problemforståelse, gjør den seg i hovedsak gjeldende i de delene av prosessen der problemer identifiseres og der politikken formuleres. Ved en kognitiv bruk av EU, benytter man seg typisk av europeiske *ideer* som middel. Nærmere bestemt dreier dette seg om ideene som preger og begrunner europeisk integrasjon, det være seg tolkningsrammer, oppfatninger om årsakssammenhenger, normative oppfatninger eller lignende. Et annet middel i den kognitive bruken av EU kan være europeisk *ekspertise*, det vil si kunnskap produsert i regi av EUs institusjoner.

2. I hvilken grad benytter aktører seg av de ressursene og mulighetene EU-systemet tilbyr, når det gjelder å påvirke selve den politiske beslutningen i tråd med sine allerede definerte interesser og mål (*strategisk bruk*)? Som antydnet, er denne formen for bruk i hovedsak relevant for selve beslutningstagningsfasen i den politiske prosessen, men den omfatter også de handlingene en aktør foretar for å styrke egen innflytelse vis-à-vis andre aktører, som senere kan omsettes i fordelaktige utfall når beslutninger skal tas. Ved en strategisk bruk av EU, kan en tenke seg en rekke ulike midler aktørene har til rådighet. Det kan eksempelvis være forskjellige *politiske instrumenter* som er utformet i EU-systemet, det kan være tilgang til unionens *institusjoner* og det kan være tilgang til *finansiering* fra EU.

⁸ Forståelsen som her ligger til grunn for den politiske prosessens ulike stadier, bygger på Howlett, Ramesh og Perls (2009) begreper om politiske sykluser (*policy cycles*).

3. I hvilken grad brukes referanser til EU til å legitimere politikken etter at den er vedtatt (*legitimerende bruk*)? Denne formen for bruk har i hovedsak beslutningstagere som avsendere og folkeopinionen som mottager, og finner sted i stadiet der politikken skal evalueres. Her består de tilgjengelige midlene i *diskursive referanser* – det vil si retoriske henvisninger til eksempelvis *europiske interesser* eller *europiske begrensninger* – og den europeiske *offentligheten*, bestående av kanalene, mediene og møteplassene der europeiske spørsmål diskuteres (Jacquot og Woll, 2003: 7-8; Woll og Jacquot, 2010: 117).

I tillegg til disse tre formene for bruk av EU – som primært handler om midlene som tas i bruk, samt i hvilket stadium i den politiske prosessen bruken finner sted – beskriver Woll og Jacquot tre *motivasjoner* som virker førende for hvordan aktører tar EU i bruk: *påvirkning*, *posisjonering* og *rettferdiggjørelse*⁹ (ibid.: 9). En aktør som søker å *påvirke* gjennom bruken av EU, søker ganske enkelt innflytelse over innholdet eller retningen i politiske vedtak som fattes. En aktør som søker å *posisjonere seg* gjennom bruken av EU, søker å skaffe seg en mer fordelaktig stilling vis-à-vis andre aktører i det politiske spillet. Til slutt vil en aktør som søker å *rettferdiggjøre* et bestemt politisk vedtak gjennom bruken av EU, forsøke å mobilisere støtte rundt en beslutning som allerede er fattet. Mens *kognitiv*, *strategisk* og *legitimerende* bruk av EU er knyttet til hvert sitt stadium i den politiske prosessen – samt hvert sitt sett med virkemidler – betegner altså de tre motivasjonene ulike hensikter med å bruke EU. De konkrete midlene Woll og Jacquot knytter til de ulike formene for bruk av EU, varierer noe fra bidrag til bidrag (Jacquot og Woll, 2003: 7-8; Woll og Jacquot, 2010: 117), og kan neppe ansees som noen uttømmende meny over alle tenkelige europeiske virkemidler som kan tas i bruk i en aktørs streben etter å realisere egne målsettinger på innenriksnivå.

Det er ingen grunn til å gå ut fra at samtlige elementer i Woll og Jacquots begrepsapparat skal gjenfinnes i ett og samme politiske hendelsesforløp. For å konkretisere hva innenrikspolitiske aktørers bruk av EU kan innebære i praksis, er det derfor på sin plass å diskutere hvorvidt de ulike elementene i Woll og Jacquots begrepsapparat kan egne seg for å forklare hvorfor utfallet av en beslutningstagningsprosess fikk det innholdet den gjorde.

⁹ I de engelskspråklige originaltekstene brukes begrepene *logic of influence*, *logic of positioning* og *logic of justification*. Som samlebetegnelser, brukes begreper som *logics of action*, *motivations* og *logics motivating action* om hverandre. For ikke å skape forveksling med March og Olsens (1984; 1989) ubeslektede *handlingslogikker*, har jeg her valgt å omtale dem som *motivasjoner*.

2.6. Bruk av EU – forklaringskraft for politikken innhold?

Et nyttig bidrag for å kunne gjøre seg opp noen forventninger om hvorfor en politisk prosess får ett utfall på bekostning av alternativene, er Kingdons (2011) begrep om *politiske mulighetsvinduer*¹⁰. Ifølge dette begrepsapparatet oppstår et politisk mulighetsvindu idet tre betingelser er oppfylt på én og samme tid:

1. Det råder en viss konsensus om at et forhold defineres som et problem – det vil si at det innenfor et samfunnsområde finnes en avstand mellom nåværende virkelighet og ønskelig utfall.
2. Det råder en viss konsensus om at det finnes ett eller flere politiske instrumenter som er egnet til å løse nevnte problem.
3. Iverksettelsen av nevnte instrument er politisk gjennomførbar – det vil si at det finnes vilje blant relevante beslutningstagere til å fatte et slikt vedtak, at det er mulig å samle et flertall bak det, og så videre.

Gitt at et bestemt politisk problem er definert, vil terskelen for å løse dette problemet følgelig være lavere dersom det finnes egnede instrumenter for å løse det, og at det er mulig å samle et flertall bak iverksettelsen av nevnte instrumenter. I motsatt fall, dersom disse betingelsene ikke er tilstede, er det mindre trolig at det er politisk mulig å fatte et vedtak. Spørsmålet blir dermed hvorvidt bruken av EU er egnet til å oppfylle én eller flere av de nødvendige betingelsene for at et politisk mulighetsvindu skal oppstå.

For å begynne med den bruken av EU som har *påvirkning* som motivasjon: Gjennom kognitiv bruk av EU, finner *påvirkning* sted idet aktører lykkes i å gjøre *ideer* som i større eller mindre grad dominerer innenfor EU-institusjoner gjeldende på innenriksnivå. Nærmere bestemt kan slike ideer være normative idealer som begrunner EUs institusjoner og deres opptreden. Eksempelvis hevdes det fra tid til annen at deler av EU-systemet har en ideologisk dreining i retning av markedsliberalisme fremfor proteksjonisme, og en dreining i retning av stadig dypere integrasjon fremfor beskyttelsen av nasjonal suverenitet (Kassim og Menon, 2003: 128). Slike normative idealer kan ventes å påvirke både hva som betraktes politisk problematisk, og hvordan det sømmer seg å løse nevnte problem. Ideene som benyttes i den kognitive bruken av EU, kan alternativt være bestemte *tolkningsrammer* eller vinklinger, hvorigjennom aktører som foretrekker et bestemt utfall tolker og fremstiller en politisk problemstilling på en slik måte at den best tjener deres preferanser¹¹. Denne bruken av

¹⁰ *Policy window* i den engelskspråklige originalteksten.

¹¹ Strategien kalles *framing* i den engelskspråklige litteraturen, og er beskrevet blant annet av Payne (2001: 38-39).

tolkningsrammer dreier seg gjerne om hvorvidt en politisk problemstilling hører hjemme i det ene eller det andre politikkområdet¹². All den tid ulike politikkområder ofte er preget av ulike konvensjoner, tankesett, regler og prosedyrer, kan utfallet av en beslutningstagningsprosess variere betydelig avhengig av hvilket politikkområde den defineres innenfor. Til slutt kan *ekspertise* av europeisk opphav danne kunnskapsgrunlaget for en beslutning. Dette kan få betydning både for hvorvidt et politikkområde ansees å være belemet med problemer, samt hvordan disse problemene i tilfelle er egnet å løses.

Påvirkning gjennom *strategisk bruk* av EU finner derimot sted idet aktører benytter seg av midler som *tilgang til EU-institusjonene* eller *politiske instrumenter* som stammer fra EU-systemet, med den hensikt å få gjennomslag for politikk det ellers ville vært vanskelig å gjennomføre. Eksempelvis vil terskelen for å fatte et bestemt politisk vedtak bli lavere, dersom de politiske instrumentene denne politikkenningen innebærer, allerede er utformet på EU-nivå. Som et annet eksempel, kan et politisk instrument (for eksempel et direktiv) vedtatt i Brussel tvinge frem en reform av en gitt sektor på innenriksnivå, og i det øyeblikket reformen er initiert, blir terskelen lavere for å gjøre ytterligere forandringer innenfor den berørte sektoren. Strategisk bruk av EU gjennom påvirkning kan i begge tilfeller senke terskelen for at et forslag blir vedtatt, på bekostning av alternative forslag.

Påvirkningslogikken som kommer til uttrykk gjennom bruken av EU er med andre ord egnet til å oppfylle alle betingelsene som kreves for at et politisk mulighetsvindu skal oppstå: Gjennom en vellykket adopsjon av ideer, kunnskap og tolkningsrammer fra europeisk nivå til medlemsstatsnivå, kan ikke-problematiske forhold problematiseres. Politiske instrumenter utformet i EU-systemet kan adopteres og benyttes for å løse problemer i medlemsstatene. Og ikke minst: Gjennom *påvirkning*, kan bruken av EU gjøre politisk ugjennomførbare tiltak og vedtak gjennomførbare – enten ved at man gjennom å adoptere europeiske normer og ideer kan danne et ideologisk klima som gjør tidligere uspiselig politikk spiselig, eller ved at bruken av et politisk instrument utformet i en EU-institusjon senker terskelen for å fatte et vedtak på statlig nivå. I alle tilfeller avhenger politikkenns innhold, i det minste delvis, av hvor vellykket bruken av EU i tråd med påvirkningsmotivasjonen har vært.

I utgangspunktet gjelder motivasjonen om *rettferdiggjørelse* kun beslutninger som allerede er fattet. Dette taler imot at den skal ha noen forklaringskraft på hvorfor en beslutning blir som den blir. Når det er sagt: Beslutningstagere – gitt at de er rasjonelle aktører – er

¹² En illustrasjon på dette kan være spørsmålet om grensekontroll i EU-systemet og hvorvidt dette sorterer under justisfeltet eller indremarkedsfeltet (Nugent, 2010: 335-336).

ventet å vurdere positive og negative konsekvenser av å fatte et vedtak, sammenlignet med å fatte et alternativt vedtak. Dersom en beslutning kan la seg rettferdiggjøre ved hjelp av EU, er ikke dette ukjent for beslutningstageren før beslutningen er fattet. Dermed kan man vente at utsikten for rettferdiggjørelse vil kunne senke terskelen for å fatte beslutningen, som igjen øker sannsynligheten for at den blir satt ut i livet. *Rettferdiggjørelse* gjennom *legitimerende bruk* av EU kan med andre ord også være relevant for hvorfor politikkenes innhold blir som den blir. Gitt at legitimerende bruk av EU, med hensikten å rettferdiggjøre, kan få følger for innholdet i politikken: Hvordan kan dette komme til uttrykk i praksis?

Jacquot og Woll (2003: 7) eksemplifiserer rettferdiggjørelse med ansvarlige beslutningstageres *diskursive referanser* til «Europas interesse» eller «Europas begrensninger». Dermed er det mulig å trekke parallellen til to komplementære politiske strategier beskrevet av Weaver (1986): å kreve anerkjennelse for en populær beslutning eller å unngå skylden for en upopulær beslutning¹³. Gjennom en positiv retorisk referanse til Europas interesse eller annen bruk av *det europeiske argument*, søker en beslutningstager å stille en beslutning i et fordelaktig lys vis-à-vis velgermassen, og krever dermed anerkjennelse for sin egen politiske gjerning. Stilt overfor upopulære beslutninger, antas ansvarlige politikere derimot å ønske at skylden plasseres annetsteds enn på dem selv. Blant en rekke strategier for å unngå skyld, beskriver Weaver (1986: 388) det vi på norsk kan kalle *syndebukkstrategien*: å gi uttrykk for at egne beslutninger er et resultat av politikk som er ført av andre – det være seg politiske forgjengere, konkurrerende institusjoner, høyere eller lavere politiske nivåer. En *rettferdiggjørende* påstand om at egne politiske beslutninger er en mer eller mindre nødvendig konsekvens av begrensningene som pålegges fra annet hold – i dette tilfellet EUs institusjoner – er helt analogt med å gi unionen rollen som *syndebukk*.

Slike diskursive referanser kan senke terskelen for å fatte en ellers upopulær beslutning, og er dermed egnet til å åpne politiske mulighetsvinduer, i tråd med Kingdons begrepsbruk: Enten det skjer gjennom en positiv eller en negativ referanse til EU, kan utsiktene til en rettferdiggjørelse øke gjennomførbarheten til en gitt politisk løsning på et gitt politisk problem. Imidlertid belyser denne erkjennelsen et problem ved Woll og Jacquots (2010) begrepsapparat: Hos disse forfatterne kobles slike referanser utelukkende til den legitimerende bruken av EU, som finner sted etter at en beslutning er fattet. Det er imidlertid fullt mulig å tenke seg at det samme virkemiddelet kan benyttes på tidligere stadier av en politisk prosess, til å påvirke prosessens utfall. Dermed er det rimelig å betrakte *diskursive*

¹³ Henholdsvis *credit claiming* og *blame avoidance* i den engelskspråklige originalteksten.

referanser til europeiske interesser og begrensninger som en form for *strategisk bruk* av EU gjennom *påvirkning*, gitt at denne handlingen har som hensikt å påvirke utfallet.

Hva så med motivasjonen *posisjonering*? Uavhengig av i hvilket stadium i den politiske prosessen denne motivasjonen kommer til uttrykk, handler den i hovedsak om aktørers streben etter å styrke sin stilling vis-à-vis andre aktører. Dermed opererer den mer eller mindre uavhengig av politikken innhold. På denne måten blir den i utgangspunktet mindre egnet for å forklare hvorfor innholdet i en beslutning blir som det blir. I beste fall kan den indirekte forklare politikken innhold gjennom å forklare styrkeforholdet mellom ulike aktører, hvilket igjen er avgjørende for om en beslutningstagningsprosess får det ene eller det andre utfallet. I forlengelsen av dette, kan en aktørs posisjonering på ett tidspunkt åpne et politisk mulighetsvindu på et annet tidspunkt, ved at vedkommende i sin nye posisjon bidrar til å gjøre en tidligere ikke-gjennomførbart beslutning gjennomførbar. Dermed blir den først interessant for politikken innhold idet man studerer svært lange prosessforløp eller flere påfølgende prosesser.

2.7. Gapet som driver frem bruken av EU

Hvor mye nærmere er vi dermed kommet et teoretisk rammeverk som kan behjelpe analysen av prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001?

Jeg innledet med å behandle forklaringer som tar utgangspunkt i mistilpasningsargumentet, og diskuterte mistilpasningsbegrepets utilstrekkelighet som forklaringsfaktor for utfallet av en europeiseringsprosess. Denne utilstrekkeligheten innebærer ikke nødvendigvis at det er noe galt i påstanden om at et stort gap mellom EU og medlemsstatenes politiske systemer gir et tilsvarende stort press for tilpasning. Gitt mistilpasningsargumentets utilstrekkelighet, må imidlertid ytterligere forklaringsfaktorer inn i bildet. Jacquot og Woll foreslår således at politiske aktørers *bruk av EU* i innenrikspolitikken kan koble politikken som føres i Brussel kausalt til utfallene som inntreffer på medlemsstatsnivå. Et slikt perspektiv gir imidlertid ikke grunn til å avvise at en mistilpasning virker drivende for en reaksjon på statlig nivå. Snarere er det grunn til å tro at politiske aktører på medlemsstatsnivå kan reagere på tilpasningspresset med en rekke ulike strategier – et tilstrekkelig vidt spenn til at selve mistilpasningen ikke determinerer utfallet. Dermed kan en europeiseringsprosess resultere i alt fra en *tilbakegang* til en grunnleggende *forvandling*.

Det er altså grunn til å vente at gapet mellom europeisk og statlig nivå åpner et mulighetsvindu for aktører som ønsker å gripe fatt i de politiske midlene europeisk integrasjon tilbyr, og forfølge egne innenrikspolitiske målsettinger ved hjelp av disse. Det er

også vanskelig å forestille seg bruken av EU, som beskrevet av Jacquot og Woll, uten dette gapet – og dette er nærmest et helt trivielt poeng: Hvis ideene som dominerer på europeisk nivå er identiske med ideene som dominerer på statlig nivå, er det liten gevinst i å adoptere førstnevnte. Hvis de politiske instrumentene som benyttes av EU-institusjonene er identiske med dem som benyttes av medlemsstatenes regjeringer, er det liten inspirasjon å hente. Hvis politikken som føres av EU er identisk med den i medlemsstatene, vil en referanse til europeiske begrensninger fremstå lite troverdig.

Aksepterer vi begrepsapparatet om bruken av EU, aksepterer vi samtidig at institusjonenes sosialiserende virkning ikke står i noe motsetningsforhold til at de samme institusjonene representerer muligheter og begrensninger for politiske aktørers rasjonelle handling. Disse aktørene antas å benytte seg av nevnte muligheter – samtidig som de søker å overvinne nevnte begrensninger – ut fra oppfatningen om hvilke handlinger som vil gi et utfall mest mulig i tråd med egne preferanser. Disse preferansene betraktes imidlertid ikke som konstante, utvendig definerte interesser, men sosiale konstruksjoner. Da den kognitive bruken av EU bidrar til å forme aktørenes preferanser gjennom overføring av normer og ideer, kan den altså primært assosieres med en sømmelighetslogikk. Og ettersom strategisk opptreden ved hjelp av europeiske virkemidler antas å bygge på en oppfatning om at en slik handling vil gi et utfall i tråd med egne preferanser, kan den strategiske bruken av EU primært assosieres med en konsekvenslogikk. Samtidig som aktører antas å veie alternative handlinger opp mot hverandre, basert på hvorvidt handlingenes forventede konsekvenser er forenlige med aktørenes preferanser, er altså disse preferansene et uttrykk for hva som sømmer seg.

Innenfor dette rammeverket ventes beslutninger tatt i EU-systemet – sammen med andre faktorer – å definere et handlingsrom der aktørene opptrer rasjonelt for å oppnå et utfall i tråd med egne interesser, målsettinger og normer. Dermed kan europeisk politikk påvirke utfallet i nasjonale politiske prosesser også i tilfeller der det ikke finnes EU-initierte imperativer som krever endringer på statlig nivå. Følgelig er det trolig små utsikter til gevinst ved å lete etter bruken av EU i tilfeller der handlefriheten er minst – der formelle og forpliktende rettsakter på utvetydig vis krever et bestemt utfall, med sanksjoner som svir tilstrekkelig til at alle vil ønske å oppfylle kravene EU stiller. Snarere kan det være verdt å lete der handlefriheten er større, hvilket bringer oss tilbake til norsk anskaffelsespolitikk.

2.8. Fire forventninger om årsaksmekanismer

På bakgrunn av denne erkjennelsen, vil jeg forsøke å føre den noe abstrakte diskusjonen tilbake på bakkeplan: Hvilke forventninger tillater det teoretiske resonnementet ovenfor oss å

formulere om politikkenningen som ble iverksatt på anskaffelsesfeltet i Norge anno 2001? I det følgende vil jeg stille opp fire hypotetiske kausalmekanismer som kan ventes å skape en kausal kobling fra europeisk påvirkning til beslutningen om å inkludere velferdstjenester i et markedsrettet anskaffelsesregime.

Som vi har sett, er det grunn til å vente at den bruken av EU som er mest egnet til å forklare utfallet av en beslutningstagningsprosess, er den som har til hensikt å *påvirke*. Denne bruken kan imidlertid anta ulike former avhengig av hvilket stadium i prosessen man befinner seg i. De tidligste fasene i denne prosessen vil handle om å sette et politisk problem på agendaen, og utforme en politikk som søker å løse dette problemet. Hvordan aktører forstår problemer, og søker å løse dem, er avhengig av normene, ideene, tolkningsrammene og kunnskapen de besitter. Dermed vil en kognitiv bruk av EU i den politiske beslutningstagningsprosessens tidligste stadier være betinget av at tankegodset som begrunner problemforståelsen og politikformuleringen stammer fra EU-systemet. Dermed reises et nytt spørsmål: Hva består eventuelt et slikt europeisk tankegods av?

En påstand om at et felles tankesett preger alle de forskjellige institusjonene, organene og aktørene som til sammen danner Den europeiske union, vil vanskelig kunne betraktes som noe annet enn en grov overforenkling. Samtidig bør det være trygt å slå fast at visse normative eller sågar ideologiske føringer preger ulike deler av EU-systemet. Dermed blir innholdet i den sosialiseringen EU eventuelt står for, avhengig av hvilke normer og ideer som springer ut fra de delene av EU-systemet som pleier tette kontakt med sentrale aktører i det norske politiske systemet. Hvorvidt en slik sosialisering finner sted – samt dens eventuelle innhold – er naturligvis et empirisk spørsmål. Likevel er det mulig å formulere noen forventninger om hvilke normative føringer som preger de ulike delene av EU-systemet, og hvordan dette kan virke som en sosialiserende faktor for norsk anskaffelsespolitikk.

Europeisk integrasjon sies å følge en *åpnende* logikk (Ferrera, 2009), og denne beskrivelsen er særlig treffende for den økonomiske integrasjonen – kjernen i det europeiske prosjektet. Opprettelsen av det indre markedet følger en logikk som går ut på å bygge ned det som finnes av begrensninger for at markedet skal fungere friest mulig på tvers av landegrensene. I motsetning tilskrives velferdsstaten en *lukkende* logikk (ibid.), da den både historisk og ideologisk er tett knyttet til nasjonalstaten, og således gjenstand for sterke ønsker om statlig suverenitet. På tross av motsetningsforholdet mellom de to tankegangene, er det fullt ut tenkelig at indremarkedets åpnende logikk anvendes på velferdsstaten: Et konkret eksempel vil nettopp være ideen om at helse- og sosialtjenester skal tilbys ved hjelp av de samme markedsløsningene som brukes i øvrig økonomisk aktivitet. I praksis, og noe

forenklet, finner disse ideologiske motsetningene sine institusjonelle uttrykk hos henholdsvis Kommisjonen – drivkraften for en stadig dypere integrasjon – og i de mellomstatlige institusjonene, Ministerrådet og Det europeiske råd, der medlemsstatene kan hevde nasjonale interesser og suverenitet.

Som vi har sett, består Norges kontaktflate mot EU i hovedsak av Kommisjonen. Og grunnet EØS-avtalens innhold: særlig de delene av Kommisjonen som beskjeftiger seg med indremarkedspolitik. Dermed er det grunn til å vente at i den grad det skjer en overføring av europeiske normer og ideer til norske beslutningstagere, vil kanalen for denne sosialiseringen dannes av kontaktflaten mot Kommisjonen. Følgelig er det grunn til å vente at dersom norske beslutningstagere adopterer europeisk tankegods, er det først og fremst Kommisjonens tankegods de adopterer. Dermed blir det mulig å formulere følgende forventninger om den kognitive bruken av EU:

1. Kommisjonen har en normativ dreining i retning av en åpnende logikk, som går ut på å bygge ned begrensninger mot et fritt, felleseuropeisk indre marked. Denne logikken taler for en bredest mulig anvendelse av det indre markedets prinsipper, i ytterste konsekvens også innen velferdsstaten.
2. Norges tilknytningsform til EU, som innebærer begrenset kontakt med mellomstatlige institusjoner og tett kontakt med Kommisjonen, innebærer at en norsk adopsjon av europeiske normer og ideer vil skje gjennom kontaktflaten mot Kommisjonen. Dermed ventes en større aksept for indremarkedspolitikens normative premisser å prege norske beslutningstageres problemforståelse og politikktutforming på anskaffelsesfeltet.

Den eventuelle overføringen av europeiske normer, ideer, tolkningsrammer eller kunnskap, kan som nevnt bidra til å forklare hvordan politiske problemer tolkes og hvordan løsningsforslag utformes. Imidlertid er ikke dette tilstrekkelig for å forklare utfallet fullt ut. Tankegodset som ligger bak et politikktforslag er uvesentlig dersom forslaget blir forkastet. Idet vi beveger oss til de senere stadiene i den politiske beslutningstagningsprosessen, handler spørsmålet dermed om hvorvidt strategisk bruk av EU har funnet sted. Enten problemforståelsen og det foreliggende politikktforslaget er rettferdiggjort på bakgrunn av europeisk tankegods, eller om ideene stammer annetsteds fra, kan EU tilby aktører på statlig nivå muligheten til å virkeliggjøre det utfallet som best tjener deres målsettinger, på bekostning av et annet utfall.

Ettersom det i tilfellet Norge er sterke tradisjoner for å trekke et skille mellom velferdsstaten og markedet – og ettersom velgeroppslutningen om disse tradisjonene er

betydelig – er det grunn til å betrakte et vedtak som bidrar til markedsretting av helse- og sosialtjenester som en potensielt upopulær beslutning. Dette taler igjen for at et slikt vedtak er et lite trolig utfall. Når denne endringen likevel ble det endelige utfallet, er det grunn til å undersøke om dette er et resultat av en strategisk bruk av EU. Gitt det vi allerede vet om det norske tilfellet, gir det mening å stille opp følgende to forventede årsaksmekanismer, som begge handler om at EU har tilbudt rasjonelle aktører et mulighetsvindu for å få gjennomslag for denne politikken gjennom strategisk handling:

3. EUs anskaffelsespolitikk har tilbudt norske beslutningstagere et *politisk instrument*: reglene og prosedyrene som regulerer offentlige anskaffelser. Når dette instrumentet allerede eksisterer, er det langt lettere å overføre til nye politikkområder – i dette tilfellet ytelsen av helse- og sosialtjenester – enn det ville være å utforme et nytt politisk instrument fra bunnen av.

4. Stilt overfor situasjoner der politiske beslutninger ansees å være nødvendige av praktiske eller andre hensyn, samtidig som beslutningene ventes å være upopulære blant opinionen, antas beslutningstagere å ville *unngå skyld*. Da offentlige innkjøp er et politikkområde som først ble lovregulert i og med inngåelsen av EØS-avtalen, assosieres feltet tett med EU. Dermed åpnes et potensial for at EU tildeles rollen som *syndebukk* også idet politikken utvides til å omfatte helse- og sosialtjenester.

Dersom de to siste mekanismene faktisk har funnet sted, dreier det seg i begge tilfeller om at den politiske kostnaden, og dermed terskelen for å fatte vedtaket som ble fattet, er blitt senket takket være EU. Dermed er det mindre trolig at utfallet av prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001 ville blitt det samme om det ikke hadde vært for EU.

De fire mekanismene skissert ovenfor er ikke gjensidig utelukkende. Derimot kan, som vi har sett, ulike mekanismer dominere ulike stadier i den politiske syklusen. Overføring av normer og verdier fra EU-systemet til statlige beslutningstagere ventes først og fremst å ha en betydning for hvordan politiske problemstillinger fortolkes, samt ideene som ligger til grunn for innholdet i politikken. Dermed ansees sosialisering å være mest relevant i de tidlige stadiene i prosessen, altså idet problemet settes på agendaen og idet politikken formuleres. Mulighetsstrukturene som danner rammene for politiske aktørers opptreden er på sin side avgjørende for selve beslutningstagningen – stadiet da et forslag blir et vedtak. Viktigere enn at forskjellige mekanismer dominerer forskjellige stadier i prosessen, er imidlertid at de belyser forskjellige aspekter ved beslutningstagningen: Mens et allerede eksisterende politikkinstrument og muligheten til å unngå skyld kan forklare hvordan beslutningstagere lyktes i få gjennomslag for et bestemt anskaffelsesregime, forteller det ingenting om hvorfor

de har ønsket en slik politikk. Overføring av normer og ideer får betydning for utformingen av politikken innhold. Spørsmålet om hvilke mulighetsstrukturer EU skaper for politiske aktører, får på sin side betydning for det politiske spillet.

3. Å kartlegge bruken av EU – metodiske problemer

3.1. Forskningsdesign – hvordan undersøke om EU er årsaken?

Det finnes altså gode argumenter for å hevde at Europa helt eller delvis kan forklare politikkendringen iverksatt i 2001, der innkjøp av helse- og sosialtjenester ble underlagt detaljerte konkurransekrav. Det er videre mulig å tenke seg forskjellige mekanismer som skaper en kausal kobling mellom europeisk påvirkning og dette utfallet. Et naturlig neste spørsmål blir dermed følgende: Gitt at nevnte kausalmekanismer har gjort seg gjeldende, hvordan kan dette observeres empirisk? Sagt på en annen måte: Vi vet at den norske regjeringen i 2001 iverksatte et regime der helse- og sosialtjenester ble underlagt de samme konkurransekravene som varer og tjenester for øvrig, men hvordan kan det undersøkes hvorvidt dette skyldes EU?

For å besvare dette spørsmålet, vil jeg begynne med å diskutere på et mer abstrakt plan hva det vil si at europeiske institusjoner er årsak til endringer på innenriksnivå i en stat tilknyttet EU. På den bakgrunnen, vil jeg deretter diskutere hvilke metoder og kilder som kan gjøre oss i stand til å trekke slutninger om hvorvidt politikkendringen som skjedde på anskaffelsesfeltet i Norge er et resultat av europeisering.

3.2 Kausalitet innen europeisering

Spørsmålene som stilles i forrige avsnitt inngår i en mer generell problemstilling innen europeiseringslitteraturen, nemlig hvordan man etablerer kausalitet i europeiseringsprosesser (Radaelli, 2012). Da europeisering etter definisjonen er en prosess der beslutninger tatt på EU-nivå direkte eller indirekte skaper endring på medlemsstatsnivå, blir det å påvise at europeisering har funnet sted synonymt med å bevise at endringer som har inntruffet på innenriksnivå er en virkning av EU.

Ett av problemene ved å etablere kausalitet handler om at det er mulig å tenke seg mange potensielle forklaringer på at utfallet ble som det ble, hvorav én eller flere kan ha sitt opphav i Brussel, mens andre kan stamme annetstedsfra. Videre kan en se for seg at de forskjellige forklaringene enten er gjensidig utelukkende, eller omvendt: at flere årsaker har virket i samspill for å skape utfallet som skal forklares. I studiet av ett enkelt tilfelle, står en dermed i fare for å møte problemet med overdeterminasjon (King, Keohane og Verba, 1994): Da det finnes flere potensielle forklaringsfaktorer enn det er observasjonsheter, kan ikke årsakssammenhenger avdekkes ved å holde uavhengige variabler konstant over flere enheter.

I en slik situasjon – med kun én enkeltcase, og dermed kun ett utfall som skal forklares – blir det dessuten vanskelig å undersøke hvordan årsaksfaktoren av interesse påvirker sannsynligheten for at et gitt utfall skal inntreffe¹⁴, ettersom utfallet som studeres ble som det ble, og det ikke finnes muligheter til å duplisere prosessen for å undersøke hvor hyppig den ville skape et annet utfall (noe som kan simuleres ved et større utvalg av lignende tilfeller). Derimot kan problemet ved å avgjøre hvorvidt EU er årsak til endringer på innenriksnivå et stykke på vei løses ved å innta en kontrafaktisk forståelse av kausalitet: På tross av at det finnes en rekke faktorer som ligger foran utfallet i tid, kan vi ikke kalle dem årsaker med mindre utfallet ville vært et annet dersom de ikke var til stede. Eller sagt med andre ord: Vi kan snakke om en europeiseringsprosess, bare hvis det kan sannsynliggjøres at utfallet av interesse ikke ville inntruffet dersom EU ikke var en faktor.

3.3. Prosessporing og kausalmekanismer

Et svar på problemet med overdeterminasjon er å legge opp undersøkelsen som en prosessporing. Snarere enn å undersøke samvariasjon mellom en årsaksfaktor og et utfall, for så å kontrollere for andre faktorer gjennom metoder som nærmer seg eksperimentet, går prosessporingen nærmere inn i ett eller et fåtall tilfeller, og undersøker gjennom deduksjon hvorvidt årsaksfaktoren av interesse, via potensielt mange mellomliggende variabler, produserer utfallet (Gerring, 2007). Tilnærmingen har videre sin fremste berettigelse nettopp i at den søker å avdekke den kausale mekanismen eller årsakskjeden mellom årsaksfaktor og utfall, og nøyer seg på den måten ikke med å slå fast at årsak X gir utfall Y. Den går derimot lenger enn som så, idet den gir innsikt i *hvordan* denne årsaken har skapt utfallet (George og Bennett, 2005: 206; Panke, 2012: 136).

I korte trekk kan gangen i en prosessporing oppsummeres slik: Først stiller man opp hypotetiske kausalmekanismer eller årsakskjeder som kobler årsak til utfall. På bakgrunn av disse hypotesene, undersøkes hvert enkelt ledd i prosessen empirisk. Dette skjer ved hjelp av de dataene som til enhver tid er best egnet til å besvare spørsmålet om hvorvidt det ene leddet fører til det neste, og ved hjelp av det kontrafaktiske spørsmålet *ville denne prosessen forløpt som den gjorde dersom mellomliggende faktor X ikke var til stede?*. På bakgrunn av denne datagjennomgangen, vil en kunne trekke konklusjoner om hvorvidt en hypotetisk kausalkjede gir en god beskrivelse av virkeligheten, og følgelig hvorvidt alternative kausalkjeder kan forkastes (Gerring, 2007; George og Bennett, 2005; Panke, 2012).

¹⁴ *Probabilitetstilnærmingen* til kausalitet, jfr. Radaelli (2012: 8).

Finnes det så en særskilt gevinst ved å bruke prosesssporing i undersøkelsen av spørsmål om europeisk påvirkning på innenrikspolitiske forhold? Europeisering tar etter definisjonen form av en prosess: Den begynner med en beslutning på europeisk nivå, og resulterer i et utfall på medlemsstatsnivå. Prosessen kan ha potensielt svært mange ledd, både i berøringsflatene mellom europeisk og medlemsstatlig nivå, og gjennom trinnvise beslutningstagningsprosesser på innenriksnivå. Dermed gir det mening å analysere europeiseringen på en måte som tar hensyn til at det er en prosess med potensielt mange stadier, snarere enn kun å studere samvariasjon mellom uavhengig og avhengig variabel. Hva så med problemet med overdeterminasjon og alternative forklaringsfaktorer? Dersom det er mulig å gi en troverdig beskrivelse, etter inngående analyse av prosessen, av *hvordan* europeisering har resultert i det aktuelle utfallet, forsvinner langt på vei behovet for å kontrollere statistisk eller eksperimentelt for andre effekter: Er det grunn til å tro at prosessen ville fått et vesentlig annerledes forløp dersom europeisk påvirkning ikke var en faktor, er det følgelig lite trolig at utfallet ville blitt det samme.

3.4. Hvordan kartlegge argumenter?

Gitt at det er gode argumenter for å studere europeisk påvirkning på norsk anskaffelsespolitikk gjennom prosesssporing, hva utgjør de ulike trinnene i prosessen? Ettersom det i denne studien er en lovendring som skal undersøkes, utgjøres prosessens stadier først og fremst av en serie beslutninger i den politiske saksbehandlingen. Det kan være en saksforberedende komité's beslutning om å gi en bestemt anbefaling til regjeringen, et departements beslutning om å fremme et bestemt lovforslag, parlamentets beslutning om å fatte et bestemt vedtak, og så videre. Slike beslutninger er vel dokumentert, gjennom hele den politiske saksbehandlingsprosessen. De skriftlige dokumentene som dokumenterer disse beslutningene, blir dermed en naturlig datakilde for å besvare spørsmålet om hvorfor prosessen fikk det utfallet den gjorde.

Mange av disse beslutningene – om ikke alle – kan ventes å etterfølge ulike aktørers argumentasjon for å oppnå et utfall i tråd med egne preferanser. Dette gjør seg gjeldende i flere deler av den politiske prosessen: Idet et politisk problem settes på agendaen, kreves en begrunnelse for hvorfor nettopp dette problemet bør få beslutningstagernes oppmerksomhet; idet alternative forslag utformes, kreves begrunnelser for hvorfor bestemte elementer skal inkluderes eller utelates fra forslaget; idet beslutningen skal tas, kreves en begrunnelse for hvorfor ett alternativ, snarere enn et annet, skal bli gjeldende politikk. Dermed kan

argumentasjonen som begrunner de ulike beslutningene tatt underveis i prosessen, bidra til å besvare spørsmålet om hvorfor utfallet ble som det ble.

I søket etter *kognitiv bruk av EU*, bør nytten ved å kartlegge beslutningstagers argumentasjon være åpenbar: All den tid en politisk beslutning krever et normativt resonnement, er det grunn til å vente at normene og ideene som styrer beslutningstageres handling kommer til uttrykk gjennom hvordan de argumenterer. Imidlertid kan det argumenteres for at også den *strategiske bruken* av EU kan undersøkes gjennom å studere argumentasjonsrekker: Selv om vi aksepterer at det ikke er interesseløs deliberasjon som avgjør hvorfor ett alternativ velges fremfor et annet – også hvis det i virkeligheten dreier seg om et flertall som tvinger sin interesse gjennom – er det vanskelig å se for seg et politikkforslag som er lagt frem på bakgrunn av resonnementet «slik skal det bli, fordi slik skal det bli». Gitt at strategisk bruk av EU handler om å åpne mulighetsvinduer, blant annet ved å sørge for at potensielle veto-aktører kan stille seg bak den foreslåtte løsningen på et definert problem, ventes beslutningstagerne forsøksvis å begrunne forslagene i ordelag som størst mulig andel av opposisjonen, velgermassen, det sivile samfunn og de organiserte interessene kan godta. Lar forslaget seg begrunne i en slik argumentasjon, senkes terskelen for at forslaget blir vedtatt.

Når spørsmålet som skal besvares dreier seg om hvorvidt et vedtak er et resultat av beslutningstageres *bruk av EU*, blir problemstillingen én av to: (1) Er vedtaket begrunnet av argumenter som ville vært irrelevante, overflødige eller på andre måter meningsløse, hadde det ikke vært for EU? (2) Eller er vedtaket begrunnet i en argumentasjon som, helt eller delvis, har sin opprinnelse i Brussel? Hvis svaret på ett eller begge spørsmål er ja, innebærer det at det ville vært vanskeligere for de ansvarlige beslutningstagerne å få gjennomslag for den politikken som til slutt ble vedtatt. Da blir det samtidig større grunn til å tro at utfallet ville vært et annet hvis det ikke hadde vært for europeisk påvirkning.

Resonnementet ovenfor illustrerer noen gevinster ved å studere prosessen frem mot politikkendringen i 2001 gjennom å kartlegge argumentasjonen til relevante aktører. Følgelig kan argumentasjonsanalyse (jfr. Boréus og Bergström, 2005) være et nyttig verktøy for å avgjøre hvordan ett stadium i prosessen førte til det neste. Nærmere bestemt kan den deskriptive delen av argumentasjonsanalysen være nyttig – den som har som hensikt å identifisere bestanddelene som til sammen utgjør en argumentasjonsrekke (ibid.: 91). Denne analysemetoden går i korte trekk ut på først å finne *tesen*, det vil si den eller de påstandene som ikke er et argument for eller imot andre påstander, men som andre påstander argumenterer for eller imot (ibid.: 96). Deretter leter en etter argumenter som er ment å styrke

eller svekke gyldigheten til tesen, henholdsvis for- og motargumenter av første orden. Videre søker en å identifisere annenordensargumentene, det vil si argumentene som henholdsvis svekker eller styrker gyldigheten til førsteordensargumentene. Deretter identifiserer en tredjeordensargumentene, fjerdeordensargumentene og så videre¹⁵. Slik er det mulig å fortsette til all argumentasjon i teksten som studeres er kartlagt. Til slutt identifiseres og klassifiseres premissene – det vil si påstander som ikke i seg selv styrker eller svekker gyldigheten til tesen eller argumentene som analyseres, men som søker å rettferdiggjøre hvorfor gyldigheten av ett argument er relevant for gyldigheten av et annet¹⁶. Både premisser og argumenter kan være uttalte eller uuttalte. I sistnevnte tilfelle, gjelder det å sannsynliggjøre at et uuttalt premiss eller argument er en logisk nødvendig bestanddel for at argumentasjonen skal gi mening. Den ovenfor beskrevne analysemetoden egner seg ikke bare til å plukke fra hverandre et resonnement, for på den måten å synliggjøre dets ulike bestanddeler. Den synliggjør også hvordan de ulike bestanddelene i argumentasjonen bygger på hverandre. Dermed blir det mulig å få på øye på hvorvidt beslutninger som er avgjørende for det endelige utfallet er tatt på bakgrunn av argumentasjon som forutsetter europeisk påvirkning.

Gjennom å studere aktørenes argumentasjon, og undersøke hvorvidt de samme resonnementene ville være mulig å fremføre om det ikke hadde vært for EU, er det altså mulig å operasjonalisere *bruken av EU* hos disse aktørene. Et potensielt validitetsproblem ved en slik operasjonalisering er at den ikke fanger opp handlinger som ikke kommer til uttrykk i offentlige dokumenter – det være seg alle uformelle samtaler beslutningstagere imellom, politiske hestehandler på bakrommet, den hverdagslige kontakten mellom statlige og europeiske byråkrater, og så videre. Følgelig vil en analyse av de offentlige dokumentene aldri gi det fulle og hele bildet av en politisk prosess, og en vil kunne gå glipp av empiriske uttrykk for alternative forklaringsfaktorer. Imidlertid bør det være trygt å konkludere med følgende: Dersom dokumentene viser at en beslutning er fattet på bakgrunn av et resonnement som ikke ville vært logisk gyldig uten europeiske elementer, er det vanskelig å avskrive aktørenes *bruk av EU* som forklaringsfaktor.

3.5. Argumentene i et politikkforslag

I egenskap av å være anbefalinger og forslag om hvilken politikk som skal føres, har mange av dokumentene som i denne studien skal analyseres et vesentlig fellestrekk: Det

¹⁵ Argumenter som søker å styrke eller svekke gyldigheten til en annen påstand, symboliseres med henholdsvis P og C (pro og contra) i grafiske fremstillinger.

¹⁶ Slike premisser symboliseres med R (relevans) i grafiske fremstillinger.

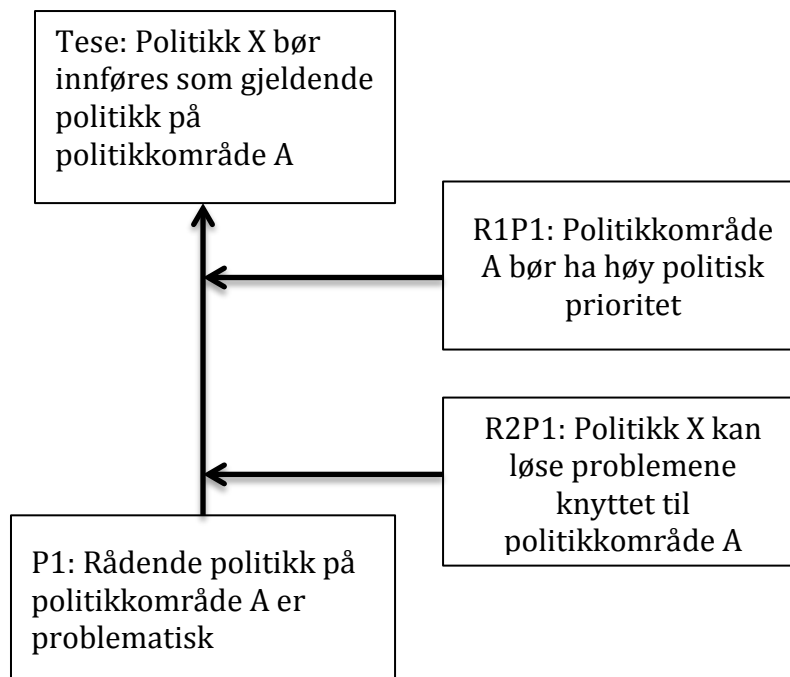
grunnleggende standpunkt de forfekter er at en bestemt politikk bør føres, på bekostning av politiske alternativer. Dette er tilfellet enten vi snakker om odelstingsproposisjoner fra regjeringen, komitéinnstillinger fra Stortinget, utredninger fra saksforberedende utvalg eller hvitbøker og grønnbøker¹⁷ fra Kommisjonen. Dermed vil den mest grunnleggende påstanden som skal belegges – *tesen*, etter Bergström og Boréus' begreper – i mange av disse tekstene ha tilnærmet lik form: *Forslaget beskrevet i dette dokumentet bør innføres som gjeldende politikk*. Dette er en normativ påstand, som – all den tid politikk dreier seg om problemløsning – nødvendigvis vil måtte underbygges av følgende argument: *Den rådende politikken på det aktuelle feltet er problematisk*. Også dette er en normativ påstand, da man ved å fastslå at en situasjon er problematisk, nødvendigvis har gjort en vurdering om hvordan situasjonen bør være. Relevansen den problematiske tilstanden har for *tesen* er nærmest selvsagt, men kan illustreres gjennom følgende premiss: *Politikken som her foreslås, er egnet til å løse problemene knyttet til den rådende politikken*. Dette er på sin side en deskriptiv påstand, all den tid det er et empirisk spørsmål hvorvidt et vedtak skaper den foreskrevne endringen eller ikke. Dermed sitter vi igjen med et generelt resonnement som lyder som følger: *Politikken som føres på politikkområde A er problematisk; politikk X er egnet til å løse disse problemene; altså bør politikk X iverksettes*.

Mot dette resonnementet er det mulig å innvende følgende: Gitt at det er en kostnad knyttet til å gjennomføre en politikkendring sammenlignet med å opprettholde status quo, vil ikke problemer knyttet til politikkområde A utløse en politikkendring med mindre politikkområdet ansees å være tilstrekkelig viktig. Dermed kan resonnementet ovenfor utvides: *Politikken som føres på politikkområde A er problematisk; politikkområde A er av stor viktighet; og politikk X er egnet til å løse disse problemene; altså bør politikk X iverksettes*. Resonnementet er uttrykt grafisk i figur 3.1¹⁸.

¹⁷ Innen EU-terminologien er en hvitbok (White Paper) et konkret forslag om politisk handling, som sendes unionens besluttende organer til behandling. En grønnbok (Green Paper) er et forberedende dokument som skal stimulere til diskusjon, og som kan resultere i en hvitbok.

¹⁸ Symbolene leses på følgende måte: P betegner et argument til støtte for en påstands gyldighet, mens C betegner et argument som taler imot påstandens holdbarhet. R betegner et premiss, det vil si et argument som støtter relevansens av ett arguments holdbarhet for en annen påstands holdbarhet. P1 forstås eksempelvis som det første argumentet til støtte for *tesens* holdbarhet, mens R2P1 forstås som det andre argumentet til støtte for relevansen av P1.

Figur 3.1: Oppbygningen av argumentasjonen i et politikkforslag



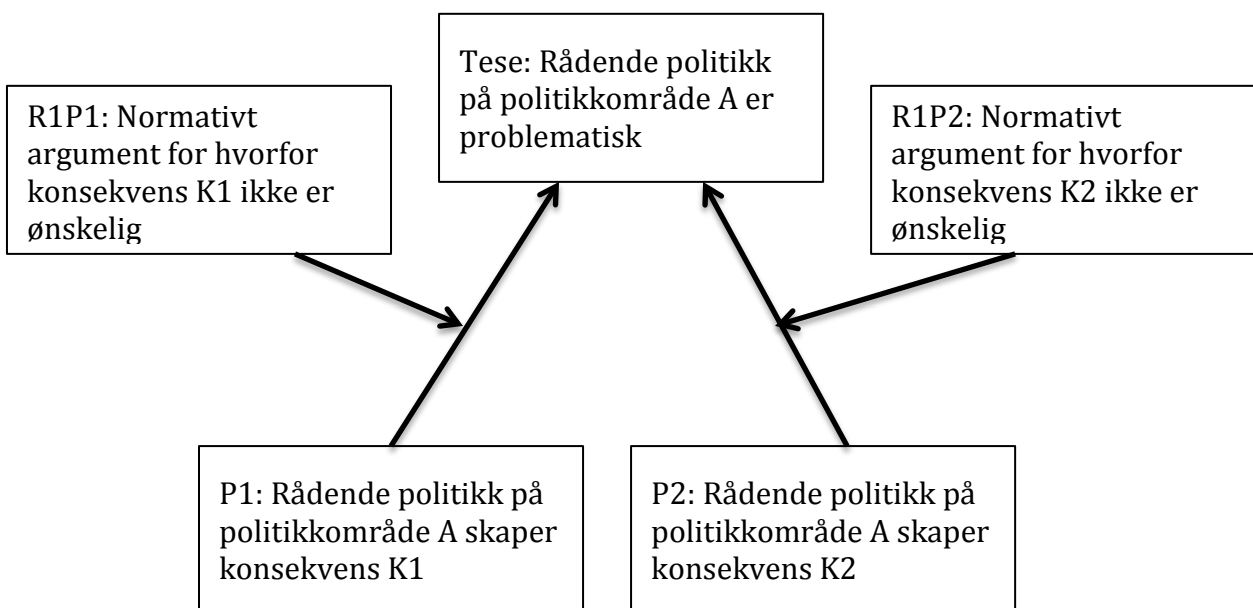
I praksis er det ingen nødvendighet at bestanddelene i resonnementet ovenfor står eksplisitt formulert i dokumentene som foreslår politisk endring. Tvert imot fremstår det nærmest selvsagt at politikken som føres på et område ikke ansees å være optimal, all den tid det foreligger et forslag om å endre den. Likeledes virker det selvsagt at den foreslåtte politikken ventes helt eller delvis å løse disse problemene, samt at det å finne en løsning på problemene ansees å være av viktighet; ellers ville man trolig ikke prioritert å utforme et forslag til en politikkenring. Da det ligger i denne typen dokumenters natur at hensikten er å promotere én politisk løsning på bekostning av andre, fremstår det ikke alltid like nødvendig å formulere slike påstander eksplisitt.

Erkjennelsen om at resonnementer som konkluderer med et politikkforslag ofte vil ta en form som minner om den skissert i figur 3.1, hjelper oss imidlertid å ordne argumentene som forekommer i slike dokumenter. Gitt at argumentasjonen bak et politisk forslag ligner dette resonnementet, er det nemlig grunn til å vente at argumentene som er eksplisitt formulert i disse dokumentene havner i én av tre kategorier: (1) Argumenter som støtter opp under en (ofte uuttalt) påstand om at status quo er belemet med problemer, (2) argumenter som støtter opp under en (ofte uuttalt) påstand om at den foreslåtte endringen kan løse problemene, og (3) argumenter som støtter opp under en (ofte uuttalt) påstand om at løsningen av disse problemene bør ha høy prioritet.

Påstanden om at rådende politikk er problematisk vil underbygges av argumenter som besvarer følgende spørsmål: Hvilke konsekvenser følger av den rådende politikken, og hvorfor er disse konsekvensene ikke ønskelige? Påstanden om at den foreslåtte politikken vil løse problemene ved den rådende politikken, vil underbygges av argumenter som besvarer disse spørsmålene: Hva vil konsekvensene av den foreslåtte politikken være, og hvorfor er disse konsekvensene å betrakte som en løsning på problemet?

Til tross for at tesen man grunnleggende sett ønsker å underbygge – påstanden om at herværende forslag bør bli gjeldende politikk – er av normativ karakter, vil mange av argumentene som støtter den være deskriptive. Dette gjelder særlig argumenter som peker på konsekvenser ved rådende politikk, samt forventede konsekvenser ved den foreslåtte politikken. Imidlertid er det logisk umulig å trekke en normativ konklusjon basert på kun deskriptive argumenter. Selv den tilsynelatende selvfølgelige slutningen, der vi trekker den normative konklusjonen *Politikk X er å foretrekke fremfor alternativene* basert på argumentet *Politikk X har de samme gevinstene som alternativene, men er langt mindre kostbar*, krever et normativt premiss: *Alt annet likt, bør vi foretrekke det minst kostbare utfallet*. På den måten viser det normative elementet seg idet relevansen av de deskriptive argumentene om politikkenes konsekvenser skal forsvares: Enhver påstand om at ett utfall er å foretrekke fremfor et annet, må før eller senere begrunnes med en norm (se figur 3.2).

Figur 3.2: Argumentasjonen bak problemforståelsen i et politikkforslag



Den skjematisk fremstillingen i figurene 3.1 og 3.2 tar altså følgende for gitt: For at kravet om en politikkenring på et gitt område skal være troverdig, bør det være fundert både i en

velbegrunnet påstand om at status quo er problematisk, en velbegrunnet påstand om at den foreslåtte politikkendringen er egnet til å løse disse problemene, og en velbegrunnet påstand om at politikkområdet er tilstrekkelig viktig til at en endring for å løse disse problemene bør iverksettes. Dette skjemaet er ikke fritt for potensielle klassifiseringsproblemer. Eksempelvis vil man i problembeskrivelsen ofte finne henvisninger til konsekvenser av rådende politikk, og normative begrunnelser for hvorfor disse konsekvensene er problematiske. Men ved å henvise til disse samme konsekvensene kan man også rettferdiggjøre hvorfor politikkområdet er såpass viktig at det bør utløse en politikkendring. Samtidig er det grunn til å vente at løsningsforståelsen vil speile problemforståelsen: Ved å vise til de positive konsekvensene ved den foreslåtte politikkendringen, vil man implisere hva problemet består i. Dette kan illustreres ved hjelp av følgende eksempel: Dersom det argumenteres med at den foreslåtte politikkendringen vil redusere statens utgifter på det aktuelle politikkområdet, er det et underforstått problem at kostnadseffektiviteten knyttet til dette politikkområdet ikke er optimal. Altså vil det i praksis være mulig å finne argumenter som det er vanskelig å avgjøre om bør plasseres på ett sted eller et annet sted i skjemaet skissert i figur 3.1. Samtidig er det grunn til å vente at tilnærmet likelydende argumenter vil kunne høre hjemme på forskjellige steder i skjemaet. Samtidig som dette byr på et potensielt klassifiseringsproblem, uttrykker det en viktig, substansiell erkjennelse om den virkeligheten datamaterialet beskriver, nemlig at samme argument kan brukes til å begrunne flere av påstandene i et resonnement.

Selv om denne tilnærmingen til politisk argumentasjon kan fremstå abstrakt og skjematisk, handler den i bunn og grunn om følgende: For hvert dokument – det være seg lovforslag, innstillinger eller europeiske politikkdokumenter – som foreslår at en bestemt politikk må vedtas eller gir anbefalinger om en bestemt politisk retning, må man altså stille seg disse spørsmålene: Hvilke problemer søker den foreslåtte politikkendringen å løse? Hvorfor er det grunn til å vente at den foreslåtte politikkendringen vil løse disse problemene? Hvilke normative premisser ligger til grunn for argumentene om at konsekvensene av rådende politikk er problematiske? Og hvorfor bør det være en politisk prioritet å løse disse problemene?

4. Prosessen frem mot det nye anskaffelsesregimet

4.1. Et kort historisk forløp

De europeiske direktivene som regulerte offentlige anskaffelser da Norge gikk inn i forhandlinger om EØS-avtalen, ble vedtatt i løpet av 1970-tallet. I forbindelse med kommisjonspresident Jacques Delors' ambisjoner om å fullføre et felleseuropeisk indre marked på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, publiserte Kommisjonen i 1985 hvitboken *Completing the Single Market* (Europakommisjonen, 1985). I dette dokumentet er anskaffelsespolitikken viet et eget kapittel, der Kommisjonen beskriver status quo på det europeiske anskaffelsesfeltet, trekker frem problemer ved den rådende europeiske anskaffelsespolitikken, og gir anbefalinger om endringer som kan gjøres for at dette politikkområdet best skal realisere et indre marked. På 1990-tallet ble anskaffelsespolitikken igjen løftet opp på den europeiske agendaen. I 1996 publiserte Kommisjonen grønnboken *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward*. Uten å anbefale konkrete regelendringer på kort sikt, gjorde Kommisjonen her en ny og langt mer utfyllende vurdering av status quo på anskaffelsesfeltet. Grønnboken tok opp problemer knyttet til den rådende anskaffelsespolitikken, og anbefalinger for veien videre. Diskusjonen som fulgte i kjølvannet av grønnboken, ble oppsummert og kommentert i kommunikeet *Public Procurement in the European Union* i 1998 (Europakommisjonen, 1998).

Parallelt med utviklingen av europeisk anskaffelsespolitikk, har offentlige innkjøp vært et tema innen mellomstatlige frihandelssamarbeid utenfor EU. Den plurilaterale avtalen General Procurement Agreement (GPA) ble signert av enkelte stater som deltok i GATT-samarbeidet, og trådte først i kraft i 1981. Senere er avtalen blitt utvidet og reforhandlet, og en ny GPA trådte i kraft i 1996, denne gangen som en del av samarbeidet i nyopprettede WTO. I tillegg inneholder enkelte handelsavtaler mellom Norge og tredjeland bestemmelser om offentlige anskaffelser. Bestemmelsene i anskaffelsesregelverket innen WTO-/GATT-systemet, går gjennomgående i samme retning som de europeiske anskaffelsesreglene, men vurderes å ha et mer begrenset omfang (NOU 2010:2: 29; Gordon et al., 1998: 159-160). I tillegg omfatter de flere stater enn bare EU-/EØS-medlemmene.

For å flytte blikket nedover til norsk, statlig nivå: Et naturlig historisk startpunkt i prosessen som endte med det norske anskaffelsesregimet som ble iverksatt i 2001, kan settes et drøyt tiår tidligere, da ideen om en EØS-avtale mellom EU og EFTA ble lansert i 1989. Samme år ble en «Arbeidsgruppe for offentlige innkjøp» nedsatt, på samme måte som for de fleste politikkområder som var ventet å bli påvirket av EØS-avtalen. Arbeidsgruppen besto av

representanter for relevante, offentlige etater¹⁹, og fikk i oppgave å vurdere konsekvensene det medførte for Norge å tilpasse seg europeisk anskaffelsespolitikk. Konklusjonene ble offentliggjort i form av tre rapporter fra 1989 til 1993. Deretter fulgte den politiske behandlingen av den første norske anskaffelsesloven. Næringsdepartementet leverte sitt lovforslag 19. juni 1992 (Ot.prp. 97 (1991-1992)). Lovforslaget ble først behandlet i Stortingets energi- og industrikomité, som leverte sin innstilling til Odelstinget 28. oktober samme år (Innst. O. nr. 18 (1992-1993)), før lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt 12. november 1992 (Besl. O. Nr. 14 (1992-1993)).

Loven trådte i kraft i januar 1994, samtidig med de øvrige endringene EØS-avtalens ikrafttredelse innebar for Norge. Kort tid senere ble imidlertid problemer ved anskaffelsespolitikken løftet opp på agendaen: 27. oktober 1995 oppnevnte Nærings- og handelsdepartementet et utvalg (heretter *Tronslinutvalget*) hvis mandat gikk ut på å presentere et forslag til en revisjon av den snaut to år gamle loven (NOU 1997:21). Utvalget konkluderte 18. juni 1997, og i mai 1998 leverte Nærings- og handelsdepartementet forslag til en ny lov om offentlige anskaffelser (Ot.prp. nr. 71 (1997-98)). Loven ble vedtatt i Stortinget januar 1999 (Besl. O. nr. 35 (1998-1999)), hvorpå lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft i 2001.

I analysen av den ovenfor beskrevne prosessen, vil jeg først gjøre rede for hva som er de normative føringene som ligger til grunn for den europeiske anskaffelsespolitikken. Deretter vil jeg steg for steg analysere prosessen på norsk nivå i kronologisk orden frem til lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft i 2001. Til slutt vil jeg gå kort gjennom utviklingstrekk på anskaffelsesfeltet i etterkant av 2001.

4.2. Hvordan argumenterer Kommisjonen?

For å undersøke hvorvidt europeiske ideer, normer og tolkningsrammer knyttet til anskaffelsesfeltet er blitt overført til norsk, statlig nivå, er det et naturlig første skritt å kartlegge hvordan den europeiske politikken på dette feltet er blitt begrunnet. Begrunnelser for denne politikken finnes i to sentrale dokumenter fra Kommisjonen i den aktuelle perioden: hvitboken *White Paper on the Completion of the Single Market* (Europakommisjonen, 1985)

¹⁹ Ifølge mandatet skulle gruppen bestå av representanter fra Finansdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Næringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norges vassdrags- og energivesen, Statens bygge- og eiendomsdirektorat, Teledirektoratet, Vegdirektoratet og Kommunenes Sentralforbund (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1989: 7).

og grønnboken *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward* (Europakommisjonen, 1996).

Hvitboken var et sentralt dokument i forbindelse med daværende kommisjonspresident Jacques Delors' ambisjon om å virkeliggjøre et felleseuropeisk indremarked innen 1992. Dokumentet er inndelt i 13 kapitler, som er gruppert etter tre tematiske hoveddeler: (1) nedbrytingen av fysiske barrierer, (2) nedbrytingen av tekniske barrierer og (3) nedbrytingen av fiskale barrierer. Kapitlet om offentlige anskaffelser sorterer under den delen av dokumentet som tar for seg de tekniske barrierene. På daværende tidspunkt var anskaffelsesfeltet regulert av generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer og tjenester mellom medlemsstatene, og av sekundærlovgivning som spesifikt omfattet offentlige innkjøp. Sistnevnte besto i fire direktiver, som stilte krav om ikke-diskriminering og konkurranse på tvers av medlemsstater, innen offentlige innkjøp av henholdsvis varer, tjenester og kontrakter om utført arbeid.

Hva går så Kommisjonens resonnement om anskaffelsespolitikken anno 1985 ut på? For å besvare dette spørsmålet, er det naturlig å begynne med problemforståelsen knyttet til feltet. I hvitboken fra 1985, omtales den rådende politikken følgende måte:

Public procurement covers a sizeable part of GDP and is still marked by the tendency of the authorities concerned to keep their purchases and contracts within their own country. This continued partitioning of individual national markets is one of the most evident barriers to the achievement of a real internal market.

(Europakommisjonen, 1985: 23)

Den rådende europeiske anskaffelsespolitikken beskrives altså som ikke optimal, ettersom den hindrer virkeliggjøringen av et reelt indre marked. I det samme avsnittet antydes ett av argumentene som søker å underbygge denne problemforståelsen: Den rådende politikken tillater medlemstatene å favorisere sine egne, hjemlige tilbydere av varer og tjenester.

En ytterligere konsekvens av rådende anskaffelsespolitikk – og en negativ sådan, etter Kommisjonens oppfatning – er at betydelige deler av den økonomiske aktiviteten, som etter Kommisjonens ønske skulle vært omfattet av kravet om fri, uhindret konkurranse på tvers av landegrenser, i praksis viser seg ikke å være det. Dette standpunktet underbygges av følgende argumenter (Europakommisjonen, 1985: 23-24): Direktivene som allerede regulerer offentlige

anskaffelser blir ikke i tilstrekkelig grad anvendt²⁰; store og viktige sektorer – nærmere bestemt energi, transport, vannforsyning og telekommunikasjon – er ikke dekket av direktivene; og sekundærlovgivningen dekker ikke innkjøp av tjenester like godt som innkjøp av varer.

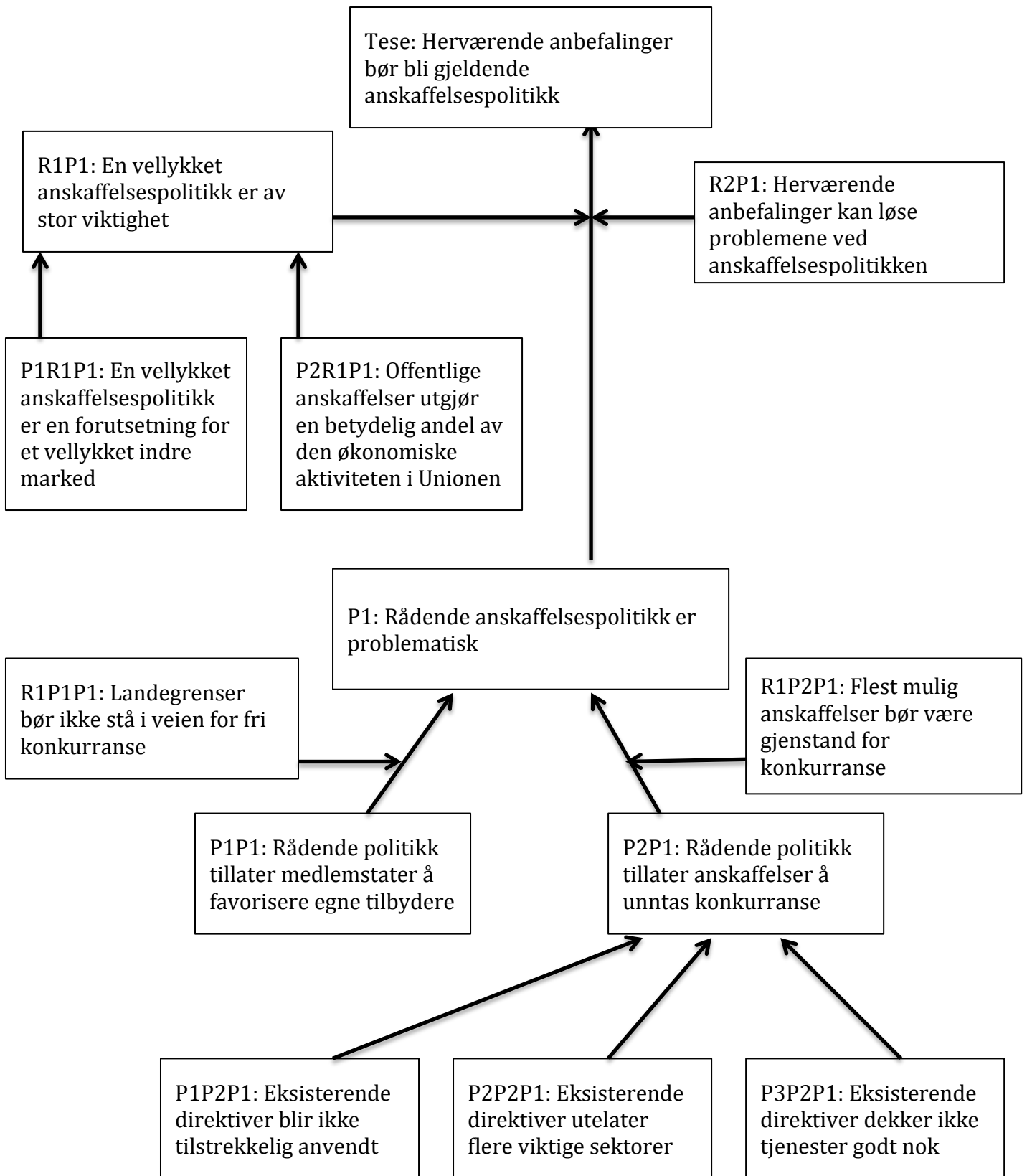
Argumentet om at rådende anskaffelsespolitikk tillater at omfattende økonomisk aktivitet unntas fra fri konkurranse, henger tett sammen med argumentet om at den tillater medlemstater å favorisere egne tilbydere: Det er nettopp fordi eksisterende direktiver i mangelfull grad håndheves, samt at de ikke omfatter alle typer innkjøp, at medlemstater får muligheten til å gi selskaper basert i eget hjemland forrang i anskaffelsessaker. Det kan likevel være grunn til å behandle dem som separate argumenter, da de forutsetter hvert sitt normative premiss for å føre til konklusjonen om at eksisterende anskaffelsespolitikk er problematisk. Disse premissene er henholdsvis at størst mulig økonomisk aktivitet i utgangspunktet bør være gjenstand for fri konkurranse, og at landegrenser ikke bør være konkurransehindre.

Tiltakene som søker å forbedre status quo på anskaffelsesfeltet står i et tilnærmet én-til-én-forhold med problemene de søker å løse: en utvidelse av dekningsområdet til det eksisterende regelverket, samt en rekke tiltak for å håndheve det. Kommisjonens argumentasjon knyttet til den europeiske anskaffelsespolitikken, slik den fremstår i hvitboken fra 1985, er skjematisk fremstilt i figur 4.1²¹.

²⁰ «(...) less than 1 ECU in 4 of public expenditure in the areas covered by the coordination Directives is the subject of publication in the Official Journal and thus (...) of Community-wide competition»

²¹ For å gjenta logikken bak symbolene i figuren: P betegner et argument til støtte for en påstands holdbarhet, mens C betegner et argument som taler imot påstandens holdbarhet. R betegner et premiss, det vil si et argument som støtter relevansens av ett arguments holdbarhet for en annen påstands holdbarhet. P1 forstås eksempelvis som det første argumentet til støtte for tesens holdbarhet, R1P1 forstås som det første argumentet til støtte for relevansen av P1, mens P2R1P1 forstås som det andre argumentet til støtte for holdbarheten til R1P1. Som det bør fremgå, er skjemaet i figur 4.1 en spesifisert versjon av det generelle skjemaet over argumentasjonen i et politikkløslag presentert i figurene 3.1 og 3.2.

Figur 4.1: Europakommisjonens resonnerement om europeisk anskaffelsespolitikk i 1985.



I 1996 fulgte Kommisjonen opp problembeskrivelsen og anbefalingene fra 1985 med den langt fyldigere grønboken om offentlige anskaffelser (Europakommisjonen, 1996). I grønboken gjentar Kommisjonen mye av den samme argumentasjonen som ble presentert i hvitboken fra 1985. I tillegg utdypes sentrale deler av resonnementet. For eksempel oppgis innledningsvis målsettingene med den europeiske anskaffelsespolitikken i følgende ordelag:

The main objectives of the Union's public procurement policy are: the creation of the conditions of competition necessary for the non-discriminatory award of public contracts, the rational allocation of public money through the choice of the best offer presented, suppliers' access to a truly single market with significant business opportunities, and the reinforcement of competition among European enterprises.

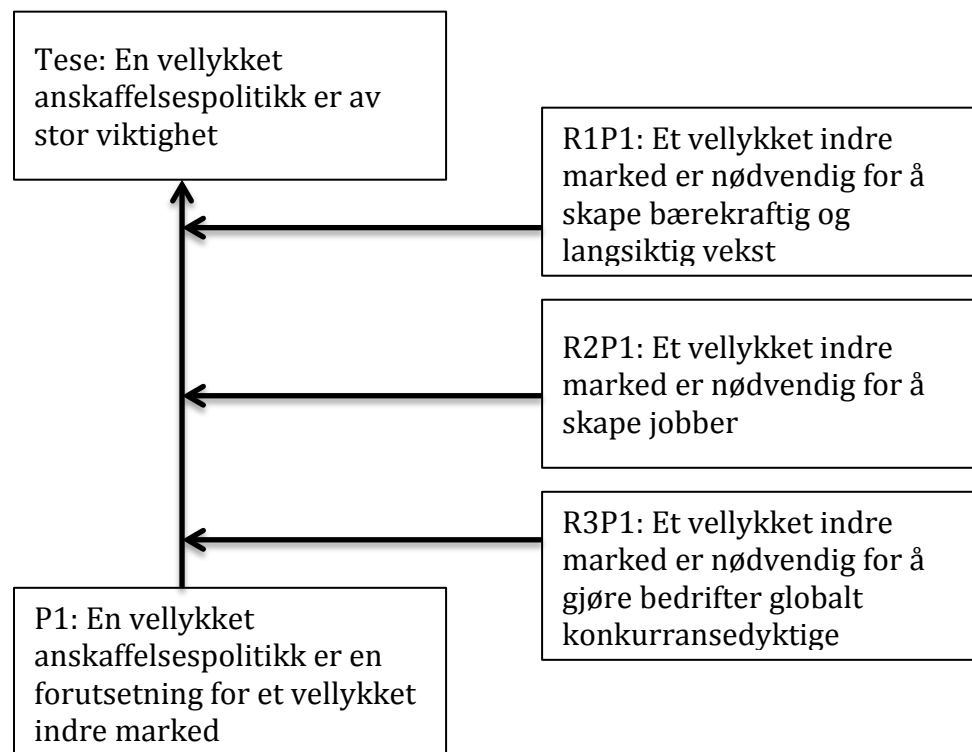
(Europakommisjonen, 1996: I)

En vellykket anskaffelsespolitikk forstås i denne sammenhengen som en effektiv anskaffelsespolitikk. Videre forstås en effektiv anskaffelsespolitikk som én som tillater medlemsstatene å gjøre kostnadseffektive innkjøp, og som evner å skape et marked der det eksisterer en reell og fri konkurranse om å levere varer og tjenester til offentlige etater – på et marked der potensielle tilbydere kan delta på likefot, uavhengig av hvilket medlemsland de holder til i. Hvordan begrunnes så viktigheten av et optimalt effektivt marked for offentlige anskaffelser? Et effektivt indremarked er ifølge Kommisjonen nødvendig for å skape bærekraftig og langsiktig vekst, skape nye jobber og gjøre europeiske bedrifter mer konkurransedyktige på globale markeder. Et helt eller delvis ineffektivt marked står dermed i veien for at disse godene kan realiseres fullt og helt (se figur 4.2). Dermed er anskaffelsespolitikken berettigelse først og fremst av instrumentell art, da den ansees å være et nødvendig middel for å virkeliggjøre det indre markedet og fremskaffe godene som følger av det.

Et annet element som utdypes i grønboken fra 1996, er det normative premisset om at landegrenser ikke bør stå i veien for fri konkurranse på anskaffelsesfeltet. Denne påstanden støttes ved å vise til to konsekvenser ved en anskaffelsespolitikk der markedet i praksis begrenser seg til det ene landet der konkurransen utlyses: Slike markeder bidrar ikke til at europeiske bedrifter blir mer konkurransedyktige, ettersom man da belønner lite kostnadseffektive tilbydere; og slike markeder rammer skattebetalere og forbrukere, ettersom offentlig tjenesteproduksjon blir dyrere enn den hadde behøvd å være (se figur 4.3). Det siste poenget settes i sammenheng med nødvendigheten av at medlemstatene reduserer underskudd

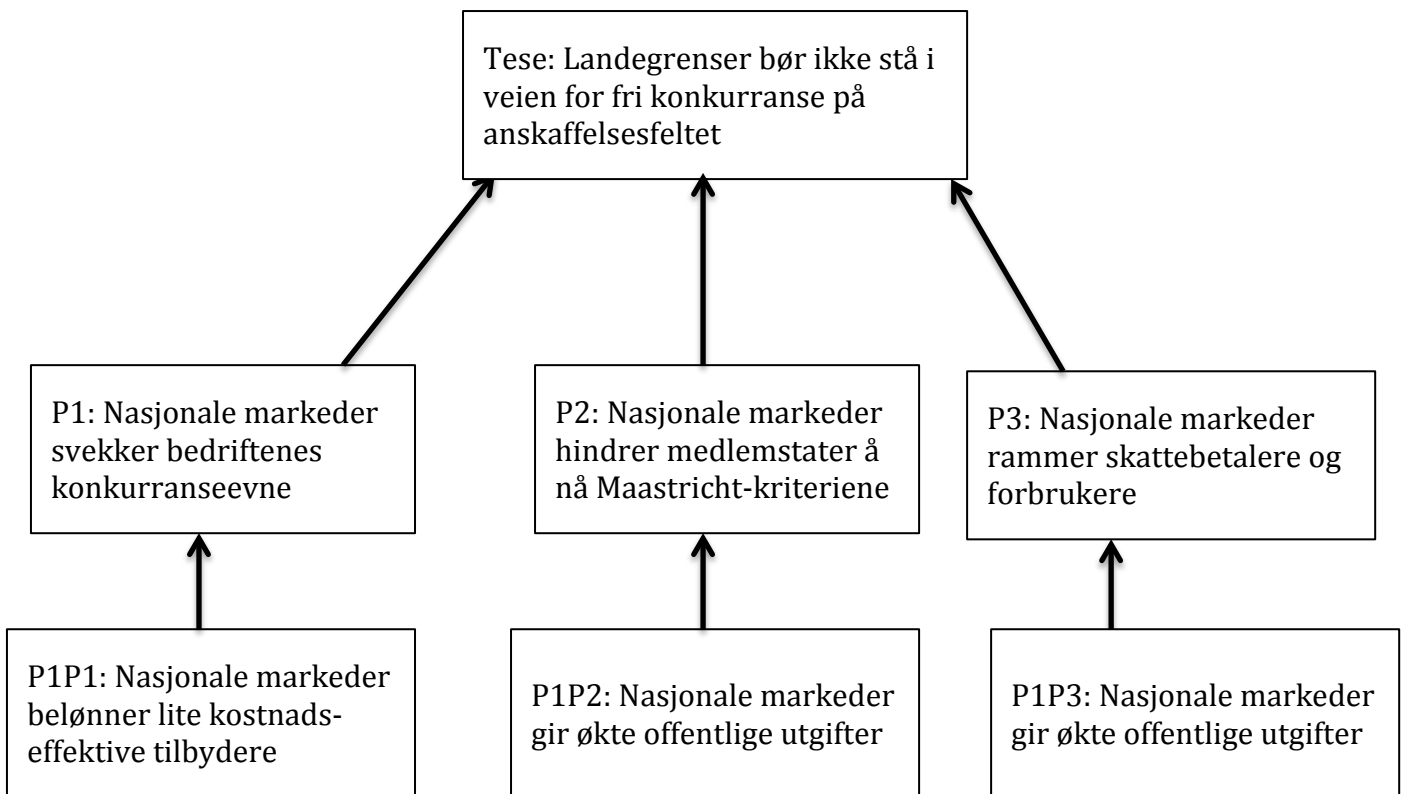
på de offentlige budsjettene for å nå de såkalte Maastricht-kriteriene²² (ibid.: 1-2). Også her kobles altså anskaffelsespolitikken til politiske mål som ligger utenfor anskaffelsesfeltet spesifikt.

Figur 4.2: Europakommisjonens argumentasjon om viktigheten av en effektiv anskaffelsespolitikk



²² Maastricht-kriteriene var et sett med økonomiske betingelser EUs medlemsstater måtte oppfylle for å få ta del i Den økonomiske og monetære union (Nugent, 2010: 31).

Figur 4.3: Europakommisjonens argumentasjon om godene ved et reelt, felleseuropeisk anskaffelsesmarked



4.3. Den første loven om offentlige anskaffelser

Arbeidet med en norsk anskaffelseslov begynte kort tid etter at Kommisjonens president Jacques Delors hadde tatt initiativet til et institusjonalsert samarbeid mellom daværende EF og EFTA – det som senere skulle bli EØS-avtalen. Loven trådte i kraft 1. januar 1994, samtidig med EØS-avtalen.

Arbeidet med loven ble påbegynt under Gro Harlem Brundtlands (Ap) andre regjering, og avsluttet under hennes tredje regjering – begge mindretallsregjeringer bestående av Arbeiderpartiet alene. I mellomtiden satt Jan P. Syses (H) regjering: en mindretallsregjering bestående av Høyre, Senterpartiet og Kristelig folkeparti. Syse-regjeringen hadde makten fra 16. oktober 1989 – etter at stortingsvalget samme høst hadde gitt borgerlig flertall – til 3. november 1990, da den ble oppløst grunnet interne stridigheter om EU-spørsmålet.

4.3.1. Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp

Statssekretærutvalget for EF-saker satte 8. februar 1989 ned en arbeidsgruppe for offentlige

innkjøp, med en sammensetning på tvers av departementene²³. Denne gruppen skulle ifølge mandatet utrede fordeler og ulemper for norsk økonomi og administrasjon ved å innføre EU-reglene på anskaffelsesfeltet i Norge. Gruppen leverte tre rapporter, som omhandlet henholdsvis varer og bygg- og anleggstjenester (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1989); de såkalte forsyningssektorene vann, energi, transport og telekommunikasjon (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1990); og tjenester (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1993). Hovedkonklusjonene i de tre rapportene går ut på at tilpasning til de europeiske reglene vil være fordelaktig for norsk økonomi.

For næringslivets del var tilpasningen ventet å gi norske bedrifter bedre tilgang i europeiske markeder, samt å bidra til en omstilling i næringslivet som gjør bedriftene mer konkurransedyktige internasjonalt. Samtidig advarer arbeidsgruppen mot en asymmetrisk markedsåpning, der europeiske bedrifter gis god tilgang til norske markeder uten at norsk næringsliv får tilsvarende tilgang utenlands, og at norske bedrifter taper markedsandeler hjemme (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1989: 17, 41; Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1993: 25-26). Når det gjelder konsekvensene for offentlige innkjøpere, konkluderer arbeidsgruppen i korte trekk med at tilpasningen til de europeiske reglene vil lønne seg i den forstand at den medfører lavere priser på offentlige innkjøp, samt at den på sikt tvinger frem bedre innkjøpsrutiner blant offentlig ansatte:

Hovedformålet med det nye regelverket er at det skal stimulere til økt konkurranse. Isolert sett skal dette gi rimeligere offentlige innkjøp, bl.a. fordi disse ikke lenger vil bli tillatt brukt som et virkemiddel i nærings-, sysselsettings- og regionalpolitikk.

(Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1989: 10)

Samtidig pekes det altså på enkelte ulemper (ibid.: 16-19): Som nevnt er det ventet at muligheten til å bruke offentlige anskaffelser «(...) til å fremme særskilte næringspolitiske, sysselsettingsmessige eller distriktpolitiske målsettinger vil bli sterkt begrenset». Ifølge arbeidsgruppen benytter imidlertid staten seg i liten grad av denne muligheten. I tillegg vises det til utfordringer med å forholde seg til utenlandske tilbydere med begrenset kjennskap til

²³ Gruppen besto av representanter for følgende departementer: Finansdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Næringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet. I tillegg var følgende instanser representert: Norges vassdrags- og energivesen, Statens bygge- og eiendomsdirektorat, Teledirektoratet, Vegdirektoratet og Kommunenes Sentralforbund.

norske forhold, samt økte administrative kostnader i forbindelse med mer tidkrevende innkjøpsprosedyrer.

Denne ekstrakostnaden er ifølge arbeidsgruppen vanskelig å tallfeste, og «(...) må på sin side veies opp mot bl.a. de innsparelsen det offentlige kan gjøre ved lavere priser på offentlige kjøp, og mot mulige gevinster ved forbedrede rutiner for administrasjon og planlegging av innkjøpene» (Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1989: 53-54). Arbeidsgruppen trekker ingen definitive konklusjoner om hvorvidt en tilpasning til den europeiske anskaffelsespolitikken vil lønne seg eller ikke, men legger stor vekt på potensialet for reduserte offentlige utgifter under overskriften «Samfunnsøkonomiske virkninger av EØS-avtalen»:

Det er anslått at norsk deltakelse i det indre marked for offentlige anskaffelser vil kunne resultere i gjennomsnittlig prisreduksjoner for det offentlige på 7-10% som følge av økt konkurranse blant leverandørene. Samlet vil dette kunne gi en besparelse tilsvarende 0,5 – 0,8% av BNP, eller ca. 3,5 – 5,5 mrd. Kroner uttrykt i 1991-priser, jfr. ECON 1989. I en studie i regi av EF-kommisjonen anslås den tilsvarende besparelsen for EF-landene under ett til 0,6% av BNP.

(Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp, 1993: 28)

4.3.2. Lovforslaget bak anskaffelsesloven av 1992

Odelstingsproposisjon nr. 97, *Om lov om offentlige anskaffelser* ble lagt frem 19. juni 1992 av Næringsdepartementet under statsråd Ole Knapp (Ap). Lovforslaget baserer seg delvis på de to rapportene arbeidsgruppen for offentlige innkjøp til da hadde utgitt. Proposisjonen bruker en del plass på en detaljert beskrivelse av rådende norske regler på feltet²⁴, samt hva som kreves i henhold til EØS-avtalen. I tillegg vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av en tilpasning til EU-reglene.

Hvilket problem søker regjeringen å løse med sitt forslag til den første loven om offentlige anskaffelser? I lovforslaget heter det som følger: «Bakgrunnen for reformen er EFs direktiver om offentlige anskaffelser, som Norge har forpliktet seg til å gjennomføre som en følge av EØS-avtalen» (Ot.prp. nr. 97 (1991-1992): kapittel 1). Altså handler problemforståelsen i hovedsak om at norsk praksis i øyeblikket ikke oppfyller EØS-avtalens krav. Problemet foreslås dermed løst på følgende måte: «Det vil bli foreslått vedtatt en ny

²⁴ På dette tidspunktet var offentlige innkjøp primært regulert gjennom Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA). Dette regelverket var en intern instruks, og følgelig ikke lovhjemlet.

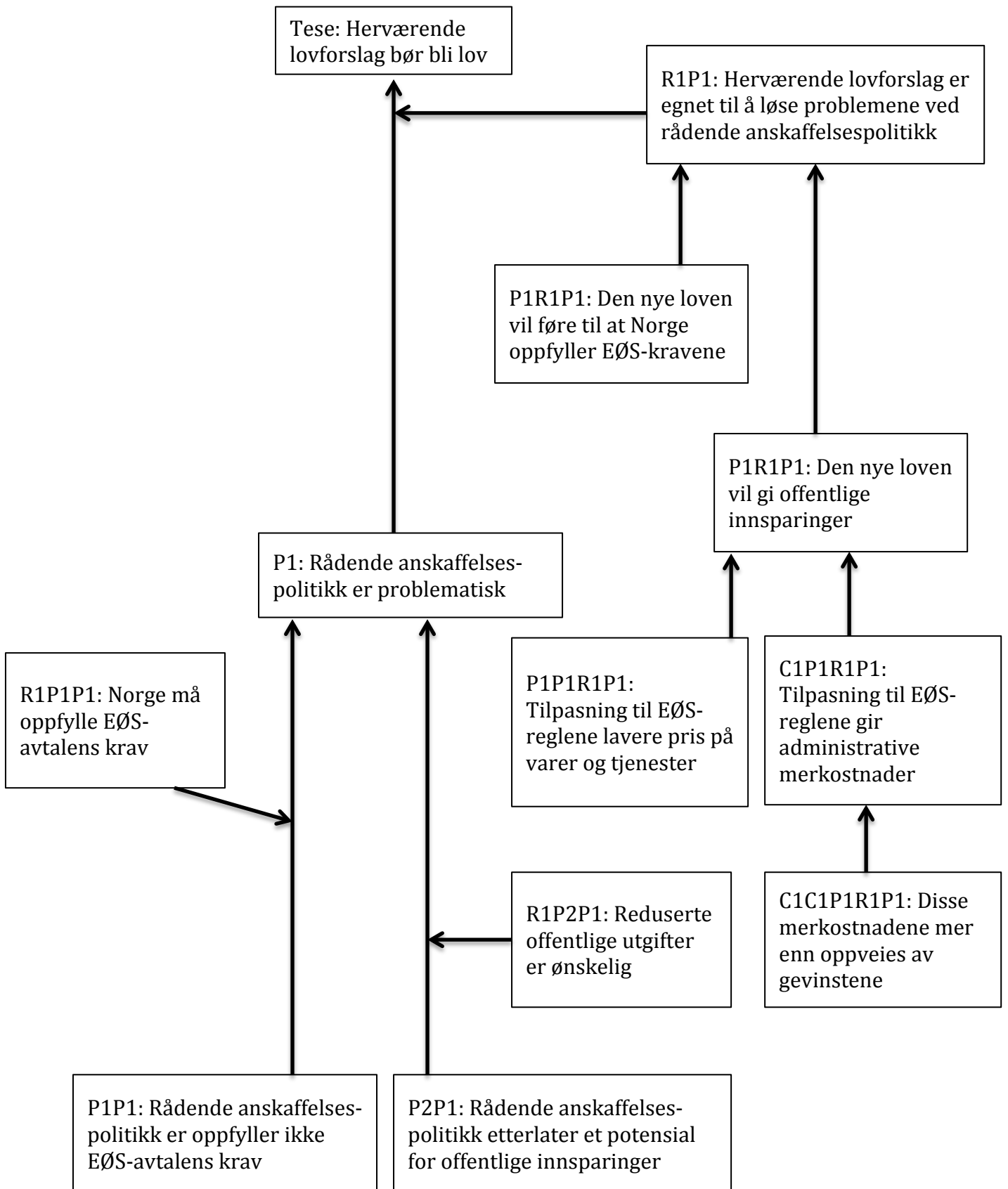
fullmaktslov som skal gi Kongen myndighet til å gi nærmere regler innenfor rammene av EØS-avtalens regler om offentlige anskaffelser» (ibid.). I tillegg innfører loven en klageordning, som gir tilbydere anledning til å klage inn offentlige oppdragsgivere, dersom de mener tildelingen av en kontrakt ikke er skjedd i tråd med regelverket (ibid.: kapittel 5). Begrunnelsen for disse tiltakenes egnethet, som løsning på det ovenfor beskrevne problemet ved rådende anskaffelsespolitikk, er at de sørger for norsk etterlevelse av EØS-avtalens krav.

Under overskriften «Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget», gjentas flere av poengene fra arbeidsgruppens rapporter: Innføring av de europeiske reglene ventes å gi reduserte offentlige utgifter på grunn av lavere priser²⁵, men kan også gi merarbeid for innkjøpere i offentlig sektor, ettersom de nye prosedyrene er mer omfattende: «Det forventes imidlertid at lavere innkjøpspriser vil mer enn oppveie kostnadene ved merarbeidet» (ibid.: kapittel 6). Videre vises det til at de ekstra kostnadene knyttet til mer omfattende rutiner vil bli begrenset ettersom bare et lavt antall anskaffelser overskrider EØS-terskelverdiene. Det trekkes ingen eksplisitte konklusjoner om nødvendigheten av den foreslåtte nye loven på bakgrunn av dens økonomiske og administrative konsekvenser. Implisitt er det likevel nærliggende å forstå potensialet for innsparing som en del av problemforståelsen, om enn tydelig underordnet det akutte behovet for å føre en politikk som oppfyller EØS-kravene.

Resonnementet i odelstingsproposisjonen *Om lov om offentlige anskaffelser* er skissert i figur 4.4. De normative premissene som ligger til grunn for problemforståelsen fremstår kanskje selvsagte – at norsk lov må oppfylle kravene som stilles av EØS-avtalen, samt at reduserte offentlige utgifter er å foretrekke fremfor offentlige utgifter som er høyere enn de behøver – men er like fullt inkludert i figuren.

²⁵ «Konsulentfirmaet ECON har i en rapport for Næringsdepartementet fra 1989 anslått at det i Norge som i EF, (Cecchini-rapporten) er sannsynlig med et prisfall på 3-5 prosent» (Ot.prp. nr. 97 (1991-1992): kapittel 6)

Figur 4.4: Argumentasjonen i Ot.prp. 97 (1991-1992): Om lov om offentlige anskaffelser



4.3.3. Stortingets behandling av lovforslaget

Energi- og industrikomiteen i Stortinget ble tildelt lovforslaget fra Næringsdepartementet 7. september 1992. Den 28. oktober samme år leverte komiteen sin innstilling til Odelstinget.

Komiteens flertall, bestående av representanter fra partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti, argumenterer for å vedta loven, ved å vise til at den vil føre til lavere priser for offentlige innkjøpere, som igjen vil kunne gi flere offentlige kroner som kan brukes til andre gode formål. Videre argumenterer komitéflertallet for at tilpasningen til det europeiske anskaffelsesmarkedet vil slå positivt ut for Norge, ettersom norske markeder for offentlige innkjøp allerede er forholdsvis åpne for europeisk næringsliv, mens det omvendte ikke i samme grad er tilfellet: «Flertallet vil understreke at Norge på denne bakgrunn har kommet lenger enn flertallet av våre konkurrenter om offentlige innkjøp» (Innst. O. nr. 18 (1992-1993)). Videre argumenteres det ut fra hensynet til næringslivet, som etter komitéflertallets vurdering vil tjene på at handelsbarrierer i andre europeiske land bygges ned. Når det gjelder den økonomiske gevinsten av å åpne europeiske markeder for norske bedrifter, viser flertallet til at «(...) omfanget av offentlige innkjøp som blir direkte berørt av regelverket vil være mellom 25-30 mrd. kroner, mens det markedet som åpnes for norske bedrifter vil være i størrelsesorden omlag 2000-2500 mrd. kroner». På bakgrunn av denne argumentasjonen, slutter komiteens flertall seg til lovforslaget.

Lovforslaget får derimot ikke støtte fra komiteens mindretall, bestående av representanter fra Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet. Blant disse representantenes argumenter, er det flere som retter seg mot EØS-avtalen i sin helhet. Deler av argumentasjonen retter seg imidlertid direkte mot anskaffelsespolitikken som følger av avtalen. Blant annet hevder disse representantene at det er et åpent spørsmål i hvilken grad europeiske markeder i virkeligheten vil åpne seg for norske bedrifter, samtidig som konkurransen på det norske markedet vil bli tøffere. Dette skjer, mener komitémindretallet, samtidig som norske myndigheter gjennom loven oppgir muligheten til å favorisere norske tilbydere, samt å bruke offentlige anskaffelser som et middel for å oppnå andre politiske målsettinger, innen eksempelvis sysselsetting og distriktpolitikk. Når det gjelder hensynet til de offentlige innkjøperne, argumenterer mindretallet for at de detaljerte prosedyrene som kreves av det europeiske regelverket vil gi økt arbeidsbelastning for offentlige innkjøpere, særlig i kommuner og fylkeskommuner, og dermed økte offentlige utgifter.

Under stortingsdebatten 12. november 1992 blir lov om offentlige anskaffelser debattert, samtidig med to andre lovforslag som handler om tilpasning til EØS-avtalen. Debatten følger de politiske skillelinjene som kom til uttrykk i komitébehandlingen av

lovforslaget. Høyres Arne Skauge og Arbeiderpartiets Anne Marie Nistad fører lignende resonnementer om at Norge vil lykkes i et felleseuropeisk anskaffelsesmarked. Skauge viser til at Importandelen i offentlige innkjøp «(...) i Norge er 24 pst., i Frankrike er den 16 pst., i Tyskland 12 pst. Og i Storbritannia 4 pst. Vår industri bør være bedre egnet til å takle dette enn våre konkurrenter» (O.tid. (1992-1993): 80-81), mens Nistad mener at «Vi har eit godt utgangspunkt for å lukkast i ein stor europeisk marknad på 19 land. No skal vi møte utfordringane med tru på egne krefter og med vilje til å strekke oss litt lenger, med vilje til å utvikle Noreg som kunnskaps- og industrinasjon med trygge og framtidretta arbeidsplassar, og med verdiskaping som gjer det mogeleg å fordele meir velferd til alle» (ibid.: 79).

Høyres Gunnar Fatland går i rette med SV og Senterpartiets skepsis mot en situasjon der Norge åpner markedene mer enn andre europeiske stater: «Ja, dette er greit nok som en historisk betraktning, men denne avtalen gjelder jo det som skal skje når det indre marked gjennomføres, fra og med 1993, og da vil det regelverk som vi i dag behandler, tre i kraft» (ibid.: 86). Høyres Eva R. Finstad minner om at EØS-avtalen innebærer overgangen fra et marked bestående av fire millioner til ett bestående av 400 millioner, og at et nei til anskaffelsesloven «(...) ville bety at norske bedrifter ble holdt utenfor det offentlige innkjøpsmarkedet. I EFs regelverk heter det nemlig at anbud fra EF-bedrifter kan foretrekkes, selv om de ligger noe over i pris» (ibid.: 92). Fremskrittspartiets Øystein Hedstrøm inntar en mer prinsipiell markedsliberalistisk posisjon, da han hevder at innkjøpsmarkedet «(...) har i de fleste land vært nesten lukket for utenlandske firmaer, og dessverre har proteksjonistiske holdninger dominert her i mange år. Man har vært mer opptatt av faren for tap av arbeidsplasser ved at utlendinger gis anledning til å konkurrere om oppdrag, enn av de mange muligheter som konkurranse gir» (ibid.: 82).

Blant motstanderne av den foreslåtte anskaffelsesloven, argumenterer SV-representant Tora Aasland med henvisning til små bedrifter: «Det er en fare for at norske foretak – og kanskje først og fremst de helt lokale – kan tape oppdrag og arbeidsplasser på et åpent innkjøpsmarked». Dermed har Norge «(...) lite å vinne og mye å tape (...)» på en tilpasning til de europeiske innkjøpsreglene, ifølge Aasland (ibid.: 83). Senterpartiets Ole Gabriel Ueland vektlegger på sin side det politiske handlingsrommet i sitt resonnement. Han viser til at offentlige innkjøp er foreslått regulert ved en fullmaktslov, der regjeringen skal fastsette detaljerte regler i tråd med EØS-avtalens krav. Dette vil etter representantens skjønn «(...) effektivt sørge for at Stortinget ikkje lenger får særleg stor påverknad på dette området». Han beklager videre at den foreslåtte anskaffelsespolitikken vil «(...) gjera at me skriv frå oss retten til å dra nytte av offentlege innkjøp som eit middel til å fremja sysselsetjing, og

kanskje ikkje minst distriktsutbygging i enkelte samanhenger» (ibid.: 77).

Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt mot SVs og Senterpartiets stemmer, og ble sanksjonert av Kongen i statsråd 27. november 1992.

4.4. Den andre loven om offentlige anskaffelser

Som poengtert innledningsvis i dette kapitlet, ble arbeidet med en ny lov om offentlige anskaffelser påbegynt kort tid etter ikrafttreddelsen av den første anskaffelsesloven. Da Nærings- og energidepartementet 27. oktober 1995 oppnevnte utvalget som skulle fremme forslag om reviderte anskaffelsesregler, var fremdeles Gro Harlem Brundtlands tredje regjering ved makten, og Jens Stoltenberg var nærings- og energiminister. Lovforslaget bak den nye anskaffelsesloven ble utarbeidet under Kjell Magne Bondeviks (KrF) første regjering, en mindretallsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, der Lars Sponheim (V) var nærings- og handelsminister.

Da forskrift om offentlige anskaffelser ble utarbeidet i 2000 og 2001 var Arbeiderpartiet igjen ved makten. Stoltenbergs første regjering var en mindretallsregjering bestående av Arbeiderpartiet alene, der Grete Knudsen var næringsminister.

4.4.1. Tronslinutvalgets utredning

Utredningen *Offentlige anskaffelser* (NOU 1997:21) dannet som nevnt mye av det faglige grunnlaget for lov om offentlige anskaffelser, og er hyppig sitert i Nærings- og handelsdepartementets lovforslag, som jeg skal komme tilbake til. Utvalget bak utredningen ble ledet av Statoil-direktør Peter J. Tronslin i Statoil, og besto for øvrig av ansatte og mellomledere i departementene, samt representanter for partene i arbeidslivet²⁶. Mandatet for utredningen gikk ut på å foreslå revisjon av regelverket for statlige anskaffelser av varer og

²⁶ Den fullstendige sammensetningen er som følger: direktør Peter J. Tronslin i Statoil; avdelingsdirektør Stein Weber ved Forsvarsdepartementet; rådgiver Elin Marie Furu ved Samferdselsdepartementet; rådgiver Mona Næss ved Kommunal- og arbeidsdepartementet; avdelingsdirektør Steinar Hauge ved Planleggings- og samordningsdepartementet; konsulent Siv Cathrine Moe ved Utenriksdepartementet; rådgiver Anders Myhren ved Finansdepartementet; administrerende direktør Anne-Grethe Ellingsen i Handelens- og servicenærings Hovedorganisasjon; advokat Arnhild Dordi Gjønnnes i Næringslivets Hovedorganisasjon; avdelingsleder Knut Weum, Landsorganisasjonen; direktør Thorvald Brun i Interpro.

tjenester, samt kontrahering av bygg- og anleggsarbeider. Hensikten med revisjonen skulle være å forenkle regelverket, samt å tilpasse det til «eksisterende økonomiske, juridiske og tekniske forhold» (ibid.: 3), samt til de internasjonale avtalene Norge var forpliktet etter, herunder EØS og WTO. Ifølge utvalgets mandat, skulle det kun ta stilling til det statlige regelverket – og altså ikke regler som gjaldt for kommunal og fylkeskommunal sektor. Til slutt heter det i mandatet at utvalget skulle diskutere hvorvidt anskaffelsespolitikken skulle ivareta såkalte *samfunnsmessige krav*: politiske hensyn ut over det rent innkjøpsfaglige. Her er utvalget bedt om å ta stilling til om offentlige oppdragsgivere skulle stille følgende spesifikke krav til bedrifter som konkurrerer om kontrakter: krav om miljøvennlig drift; krav om helse, miljø og sikkerhet ved arbeidsplassen; krav om å bruke lærlinger; krav om å fremlegge skatteattest; og krav om at bedriftene ikke driver ulovlig kontraktørvirksomhet.

Dokumentets struktur er som følger: Etter en innledning og et sammendrag, gjør utvalget rede for det daværende omfanget av offentlige anskaffelser, samt prinsippene og reglene som regulerte feltet da utredningen ble skrevet. Deretter diskuteres i tur og orden problemstillingene, som ifølge mandatet skulle behandles, deriblant hvordan offentlige anskaffelser kan effektiviseres, utfordringer for næringslivet generelt og små/mellomstore bedrifter spesielt, hvorvidt anskaffelsespolitikk kan og bør brukes for å oppnå generelle politiske målsettinger, og hvilke internasjonale avtaler som regulerer området. Videre gjør utvalget rede for sitt forslag til revisjon av regelverket, når det gjelder begrepsbruk, struktur, rettslig status, anvendelsesområde – samt økonomiske og administrative konsekvenser av det foreslåtte regimet. Til slutt presenterer utvalget forslag til både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, med merknader til begge. Utredningen inneholder altså en rekke anbefalinger på tidvis svært detaljert nivå om hvordan anskaffelsesprosesser bør gjennomføres. Her vil jeg konsentrere meg om delene av utredningen som kan kaste lys på problemforståelsen og de normative premissene som ligger til grunn for konklusjonene.

4.4.1.1. Problemene ved rådende anskaffelsespolitikk

Hva går så Tronslinutvalgets problemforståelse av det gjeldende anskaffelsesregimet ut på? Hovedproblemet kan, ifølge utvalget, oppsummeres i følgende avsnitt:

Gjennom EØS-avtalen, som trådte i kraft fra 1. januar 1994 og WTO-avtalen om offentlige innkjøp, som trådte i kraft fra 1. januar 1996, har det skjedd store endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. Dette har resultert i et lite enhetlig og komplisert regelverk. Det har derfor fremstått som nødvendig å gjennomføre en revisjon av hele det statlige regelverket, bl a

med sikte på å øke brukervennligheten, sikre at regelverket etterleves og unngå unødig ressursbruk hos de anskaffende myndigheter og i næringslivet.

(NOU 1997:21: 5)

Det mest problematiske ved regelverket er altså at det er «lite enhetlig» og «komplisert». Problemforståelsen utdypes videre ved å antyde hensikten med revisjonen: Regelverket er ikke tilstrekkelig brukervennlig, det etterleves ikke i tilstrekkelig grad og det fører til unødig ressursbruk både i offentlig sektor og blant bedriftene som tilbyr offentlige virksomheter varer og tjenester. Argumentene som støtter problemforståelsen av anskaffelsesfeltet henger tett sammen: Foruten å være problematisk i seg selv, bidrar for eksempel regelverkets lite enhetlige karakter til å gjøre det lite brukervennlig for dem som skal bruke det. Videre kan den dårlige brukervennligheten – foruten å være et problem i seg selv – bidra til at reglene ikke etterleves i ønskelig grad, som igjen kan føre til en ikke optimal ressursbruk. Det normative premisset som forutsettes av denne problemforståelsen gjøres helt eksplisitt: Hovedmålsettingen er mer effektive anskaffelser (ibid.: 45). Effektivitet er det her nærliggende å forstå i betydningen kostnadseffektivitet, samt effektivitet i bruken av ansattes tid og arbeidskraft – som naturligvis også får konsekvenser for kostnadene. Under kapittelet om hovedprinsipper anfører utvalget følgende: «For det offentlige som anskaffer er det viktig å få de riktige varer og tjenester av ønsket kvalitet til lavest mulig pris» (ibid.: 20).

Flere av argumentene som støtter problemforståelsen, utdypes videre i utredningen. Når det gjelder oppfatningen av regelverket som komplisert og lite enhetlig, underbygges denne påstanden ved å vise til at gjeldende anskaffelsesregelverk består av regler fra ulike kilder: EØS-avtalen, WTOs regler for offentlige anskaffelser og det såkalte REFSA (regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet), formulert på ulike tidspunkter og med dels ulike mål for øyet. Videre vises det til at det er ulike regler som gjelder avhengig hvorvidt den aktuelle anskaffelsen har en verdi over eller under terskelverdien definert på EU-nivå, samt at ulike regler gjelder avhengig av om stat eller kommune foretar anskaffelsen. Til slutt pekes det på at under rådende regime kan regler fra de ulike rettskildene på samme tid gjelde én og samme anskaffelsesprosess. Alle disse faktorene, knyttes opp mot problemet med manglende etterlevelse hos offentlige innkjøpere.

Det er flere problemer knyttet til en slik struktur. Regelverket er så vidt fragmentarisk at de statlige oppdragsgivere oppfatter regelverket som lite tilgjengelig. Dette er i seg selv

begrensende for viljen og evnen til etterlevelse, og kanskje særlig blant oppdragsgivere uten en profesjonell innkjøpskompetanse.

(ibid.: 123)

I tillegg kobles problemet med regelverkets utilgjengelighet tett opp mot små og mellomstore bedrifter, og deres manglende evne til å konkurrere om offentlige kontrakter på linje med større bedrifter. Utvalget antar at det er vanskeligere for småbedrifter å forstå og anvende anskaffelsesreglene, så lenge regelverket er såpass komplisert. Det pekes også på at mindre bedrifter har rapportert om ikke å ha blitt vurdert ved anbudskonkurranser, og at slike foretak i liten grad benytter seg av klageadgangen som finnes. Små og mellomstore bedrifter vies et helt kapittel i utredningen, og viktigheten av dette segmentet begrunnes på følgende måte:

Ifølge EU-Kommisjonens Grønbok om offentlige anskaffelser utgjør omsetningen fra små og mellomstore bedrifter (SMB) 65 prosent av samlet omsetning i privat sektor. Vi har ikke tilsvarende tall for SMBs andel av privat omsetning i Norge. I Grønboken heter det at det ikke vil være mulig å realisere målsettingene ved det indre marked, slik som bedre og mer kostnadseffektive offentlige anskaffelser og mer konkurransedyktig europeisk industri, dersom ikke småbedriftene er sikret reell markedsadgang til offentlige leveranser.

(Ibid.: 38)

Da begrunnelsen for de problematiske sidene ved rådende anskaffelsespolitikk er klargjort, blir neste spørsmål hvorfor det bør være en prioritert oppgave å sikre at offentlige innkjøp ikke belemres med slike problemer. Viktigheten av en velfungerende anskaffelsespolitikk understrekes av utvalget med henvisning til hvor stor andel av økonomien innkjøpene utgjør:

Omfanget av offentlige anskaffelser i Norge var i 1995 ca 151,5 milliarder kroner. Statens andel av dette utgjorde ca 68,5 milliarder kroner. Offentlige anskaffelser utgjør vel 16 prosent av bruttonasjonalproduktet i Norge. Dette viser at offentlige anskaffelser har stor betydning for effektiviteten og ressursbruken i offentlig sektor, og utgjør et viktig marked for næringslivet.

(ibid.: 17)

Hovedgevinsten ved å føre en effektiv anskaffelsespolitikk – ressursbesparelsen i offentlig sektor og bedre konkurransevilkår for næringslivet – begrunnes videre med behovet for å skape «(...) størst mulig verdiskapning, sysselsetting og velferd» (ibid.: 20). En effektiv

anskaffelsespolitikk er med andre ord ikke noe mål i seg selv, snarere et middel for å oppnå de generelle målene om fornuftig offentlig pengebruk og økonomisk vekst, noe som gir stat og kommune anledning til å bruke mer økonomiske midler på andre gode formål.

4.4.1.2. Hvordan løse disse problemene?

Hvordan ønsker så utvalget å løse problemene som er blitt identifisert ved anskaffelsesfeltet? Da det kanskje fremste problemet ved det rådende regimet er den manglende effektiviteten som skapt ved regelverkets kompliserte og lite enhetlige karakter, blir ett av de viktigste løsningsforslagene å samle EØS-regelverket og REFSA i et felles regelverk, som gjelder både varer, tjenester og kontrahering av bygg- og anleggskontrakter, og som gjelder både over og under terskelverdiene som er definert på europeisk nivå (ibid.: 125).

Detaljene i dette regelverket, slik det foreslås av utvalget, er for mange og omfattende til å gjengis i sin helhet her. Enkelte av forslagene er imidlertid verdt å nevne, og viktigst i denne sammenhengen er følgende: Regelverket skal gjelde enten anskaffelsens verdi ligger over eller under de europeiske terskelverdiene. Når det gjelder anskaffelser under terskelverdiene, åpnes det imidlertid for mer fleksible innkjøpsprosedyrer. Nærmere bestemt er adgangen til å bruke konkurranse med forhandling utvidet. Denne bestemmelsen innebærer blant annet at innkjøp av helse- og sosialtjenester, så vel som uprioriterte tjenester for øvrig, som hovedregel skal skje gjennom konkurranse, der det stilles samme krav til hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvordan kontrakten skal tildeles, som for øvrige varer og tjenester under terskelverdiene.

Hva er argumentene for at denne foreslåtte endringen skal løse problemene knyttet til anskaffelsesfeltet? Verken helse- og sosialtjenester spesifikt, eller uprioriterte tjenester generelt, blir eksplisitt diskutert i noen av kapitlene som tar for seg prinsipielle problemstillinger knyttet til anskaffelsespolitikken. Ei heller er det et tema i kapitlene som gjør rede for den foreslåtte revisjonen. Den eneste begrunnelsen som er å finne for beslutningen om å lovregulere uprioriterte tjenester under terskelverdiene, er å finne under kapitlet «Spesielle merknader til forskriften». Der heter det at EØS-avtalen bare i svært begrenset grad beskriver prosedyrer for uprioriterte tjenester²⁷, og at det «(...) ville være uheldig dersom slike kontrakter falt helt utenfor det statlige anskaffelsesregelverket» (ibid.:

²⁷ Nærmere bestemt er uprioriterte tjenester ifølge EU-reglene kun omfattet av reglene om tekniske spesifikasjoner og plikten til å kunngjøre inngåtte kontrakter. I likhet med de europeiske reglene generelt, gjelder dette bare uprioriterte tjenester over terskelverdiene.

180). Forslaget som innebærer at innkjøp av helse- og sosialtjenester skal følge samme regler som innkjøp for øvrig, følger med andre ord ikke av noen diskusjon som tar for seg det spesifikke innholdet i disse tjenestene. Imidlertid blir den generelle tankegangen om at flest mulig anskaffelser skal omfattes av et felles regelverk begrunnet i følgende ordelag:

Ved å utforme regelverket på denne måten får en også frem at alle anskaffelser, uansett verdi, skal tuftes på de samme grunnleggende hensyn. Videre anser utvalget en slik løsning for å skape en bedre forutberegnelighet for næringslivet, fordi leverandørene kan forholde seg til ett regelverk for alle typer statlige anskaffelser.

(ibid.: 125)

Det foreslåtte regelverket innebærer videre at direkte anskaffelser – det vil si tilfeller der innkjøpet foretas uten bruk av konkurranse – er tillatt dersom anskaffelsens verdi er lavere enn 250 000 kroner. Dette innebærer en økning fra 150 000, som var grensen ifølge det statlige regelverket REFSA, og økningen begrunnes med prisjustering. Utvalget foreslår dessuten – i tråd med mandatet – at regelverkets bestemmelser om anskaffelser under terskelverdiene ikke skal gjelde kommunal og fylkeskommunal sektor.

Ut fra det samme hensynet til økt effektivitet oppnådd gjennom et enhetlig regelverk, argumenterer Tronslinutvalget til slutt for at klageordningen og håndhevelsesprosedyrene som er opprettet for anskaffelsene omfattet av EØS-avtalen får en utvidet anvendelse:

Utvalget ser det som formålstjenlig at det klage- og håndhevelsesapparatet, som er etablert for EØS-anskaffelser, også kommer til anvendelse for anskaffelser under terskelverdiene. Et effektivt klage- og håndhevelsesapparat er en grunnleggende forutsetning for å få et effektivt fungerende offentlig anskaffelsesmarked. Utvalget forventer ikke en markant økning i antall søksmål, idet terskelen for å anlegge sak i Norge tradisjonelt er høy.

(ibid.: 10)

4.4.1.3. Anskaffelsespolitikken grunnleggende prinsipper

På det mer prinsipielle planet, argumenterer Tronslinutvalget for at anskaffelsespolitikken må ha som formål å skape en «(...) mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, basert på forretningsmessige hensyn, likebehandling og åpenhet» (ibid.: 21). Denne normative føringen kommer til syne idet utvalget drøfter hvorvidt andre politiske mål enn effektivitet hører hjemme i anskaffelsespolitikken – eksempelvis innen distrikts- og næringspolitikken – et spørsmål det tradisjonelt har «(...) vært knyttet interesse til».

Slike hensyn vil kunne komme i strid med forretningsmessige vurderinger. Internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av, setter dessuten klare grenser når det gjelder å ta andre hensyn enn rent forretningsmessige hensyn som knytter seg til anskaffelsen.

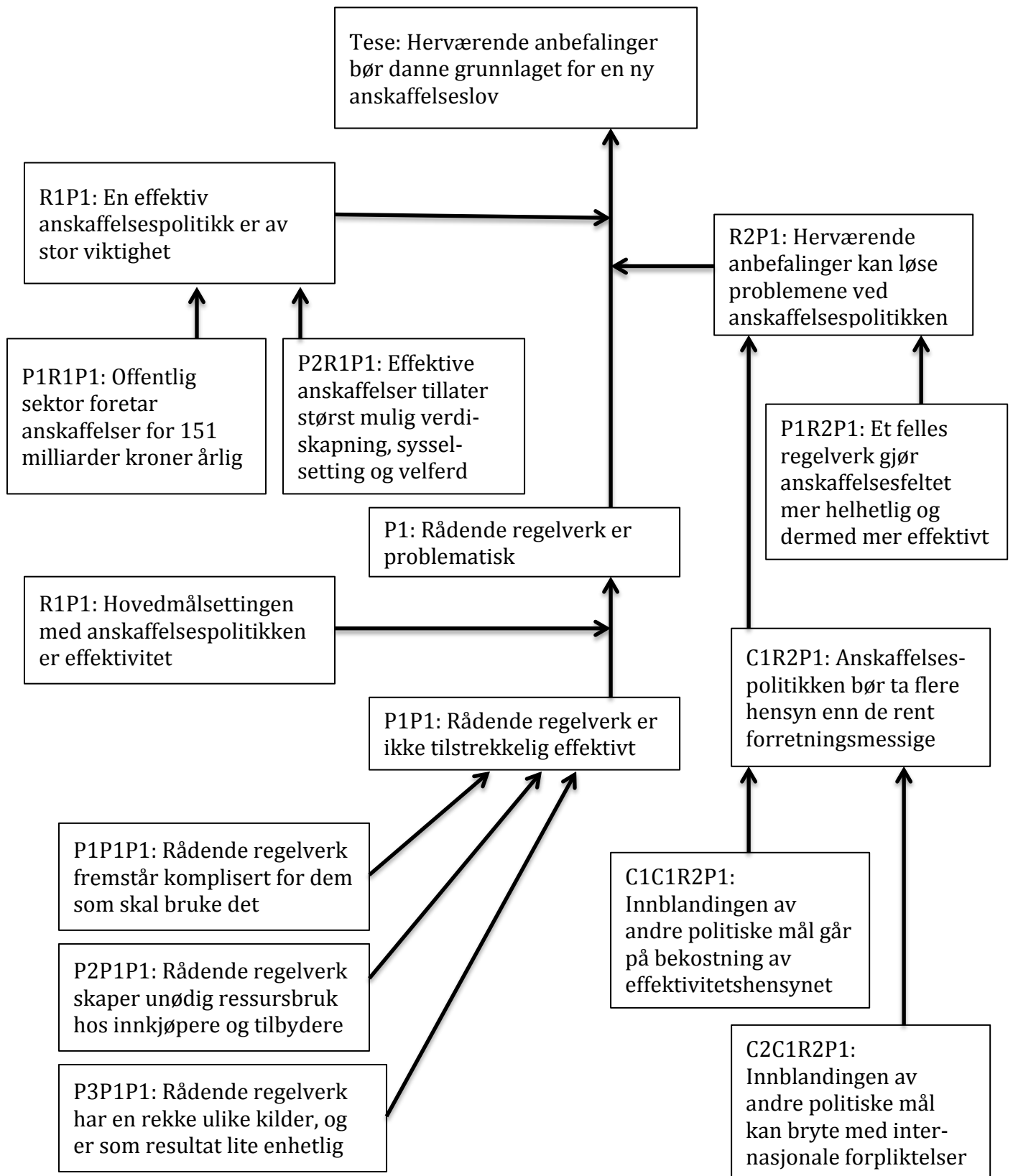
(ibid.: 21)

Andre politiske hensyn kan dermed «(...) hindre oppdragsgiveren å opptre profesjonelt, fordi det skapes uklarheter om hvilke retningslinjer og mål oppdragsgiveren skal arbeide etter» (Ibid.: 43). I tillegg kan de bidra til at «(...) anskaffelsesprosessen blir mindre objektiv og etterprøvbar hvis oppdragsgiveren blir pålagt å ta inn krav som ikke er målbare» (ibid.).

Utvalget konkluderer dermed med at «(...) en sammenblanding mellom ulike politiske mål og offentlige anskaffelser er uheldig, fordi dette lett kommer i konflikt med hovedmålsettingen om mer effektive anskaffelser» (ibid.: 45). Såkalte *samfunnsmessige krav* bør følgelig bare være en del av anskaffelsesprosesser i den grad de ikke går på tvers av det som er hensikten med selve anskaffelsesprosessen, og bør formuleres på en slik måte at de medfører minst mulig ekstra bruk av ressurser. Utvalget foreslår likevel en bestemmelse om å oppfordre til at miljøhensyn integreres i anskaffelsesprosesser, forutsatt at dette ikke røkkes ved prinsippene om likebehandling og ikke-diskriminering. Videre konkluderes det med at regelverket bør inneholde krav om HMS-attest og skatteattest, men at antikontraktørklausul og lærlingeklausul utelates fra regelverket.

Figur 4.5 gir en grafisk fremstilling av Tronslinutvalgets argumentasjonen – naturlig nok noe forenklet.

Figur 4.5: Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverkets resonnement om norsk anskaffelsespolitikk i 1997



4.4.2. Høring om Tronslinutvalgets utredning

Utredningen *Offentlige anskaffelser* ble 27. juni 1997 sendt på høring til en rekke instanser²⁸, og Næringsdepartementet mottok i perioden til og med desember 1997 uttalelser fra mange av disse. NOU 1997:21 diskuterer som nevnt ikke konsekvensene det foreslåtte regelverket har for helse- og sosialtjenester, mens konsekvenser for uprioriterte tjenester generelt bare i minimal grad berøres. Da høringsinstansene i overveiende grad diskuterer de samme problemstillingene som behandles i utredningen, forblir både velferdstjenester og uprioriterte tjenester generelt et ikke-tema i høringsrunden²⁹.

Derimot reises det i høringsuttalelsene en rekke ankepunkter mot utredningens konklusjoner innenfor de problemstillingene som blir utførlig diskutert i utredningen. Mange av temaene som behandles av høringsinstansene må sies å være lite relevante for regelendringen som gjelder innkjøp av velferdstjenester. Det vil derfor være lite hensiktsmessig – for ikke å si knapt praktisk mulig – å gjøre en uttømmende kartlegging av samtlige argumenter i materialet, på en måte som fanger opp alle nyanser i høringsinstansenes resonnementer. Snarere er det grunn til å berøre, om enn noe overfladisk, spredningen i argumentasjonen rundt spørsmål som kan vise seg å være relevante for omfanget av en markedsåpning innen velferdssektorens tjenesteyting.

To slike problemstillinger synes særlig å være verdt en analyse, da de berører spørsmålet om hvordan norsk anskaffelsespolitikk kan utformes i det handlingsrommet som etterlates av de europeiske reglene. Den første av disse problemstillingene handler om hvilke anskaffelser som skal omfattes av regelverket – nærmere bestemt hvor langt regelverket skal anvendes ut over det som kreves av EU-reglene. Den andre handler om hvorvidt samfunnsmessige krav bør ivaretas gjennom anskaffelsespolitikken – og i så fall hvilke slike hensyn som hører hjemme i regelverket, samt hvordan disse eventuelt skal veies opp mot de rent innkjøpsfaglige hensynene om effektive og økonomisk gunstige anskaffelser.

4.4.2.1. Hvilke anskaffelser skal omfattes?

Den første av de to ovennevnte problemstillingene kommer til uttrykk gjennom to spørsmål som er nært beslektet med hverandre: (1) I hvilken utstrekning skal det foreslåtte regelverket

²⁸ Se vedlegg 1 for oversikt over instansene som ble invitert til å levere høringsuttalelse.

²⁹ Dette illustreres ved at et digitalt søk i dokumentene kun resulterer i én forekomst av frasen «uprioriterte tjenester». Denne finnes i høringsuttalelsen til Landsforeningen for bygg og anlegg (31.10.1997), i et avsnitt som kritiserer at flere av bestemmelsene i den foreslåtte forskriften kun gjelder én type anskaffelser. Her nevnes uprioriterte tjenester som én av flere anskaffelseskategorier med spesifikke regler.

omfatte kommunal og fylkeskommunal sektor i tillegg til statlig sektor, og (2) hvor strengt skal anskaffelser under terskelverdiene lovreguleres?

Samtidig som det synes å herske forholdsvis bred enighet om at ulike regelsett for stat og kommune ikke tjener den grunnleggende hensikten om å skape et enhetlig og oversiktlig regelverk, er det uenighet om hvilke regler som bør gjelde for de kommunale og fylkeskommunale anskaffelsene som ikke berøres av EU-regelverket. I fylkeskommunal og kommunal sektor synes det å være en betydelig motstand mot å lovregulere innkjøp under terskelverdiene. Det argumenteres eksempelvis for at dette særlig vil ramme kommunene: «Kommunesektoren er største anskaffer totalt sett, og antakelig dominerende når det gjelder anskaffelser under terskelverdiene» (Telemark fylkeskommune, 29.10.1997), og videre at dette kan true det kommunale selvstyret: «Adgangen til selv å kunne fastsette kommunale anskaffelsesregler på områder som ikke omfattes av internasjonale forpliktelser, utgjør en viktig del av dette [kommunal selvråderett]» (Oslo kommune, 20.11.1997). Videre hevdes det at en slik utvidelse er egnet til å gjøre innkjøpene tungvinne og lite effektive: «Innføring av forskrifter under terskelverdien, vil bidra til økte kostnader til saksbehandling og byråkratisering» (Oppland fylkeskommune, 16.10.1997).

Til støtte for standpunktet om at også lokale nivåers anskaffelsesvirksomhet skal lovreguleres, argumenteres det særlig ut fra hensynet om at bedrifter bør ha et likelydende regelverk å forholde seg til, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå de leverer til: «Små og mellomstore bedrifter kjennetegnes ved begrenset administrativ kapasitet. Det er derfor av stor betydning at små og mellomstore bedrifter gjennomgående kan forholde seg til standardiserte regelverk for å unngå tidkrevende og ressurskrevende arbeid ved hvert enkelt anbud/tilbud» (Norges lastebileier-forbund, 01.12.1997). Det finnes også høringsinstanser som tar til orde for et strengere regelverk under terskelverdiene – for statlig sektor så vel som for de lavere nivåene. Planleggings- og samordningsdepartementet advarer eksempelvis om at utvalgets forslag om større fleksibilitet for anskaffelser med verdi under terskelverdien kan være problematisk ut fra konkurransehensyn:

Vi viser til Konkurransetilsynets høringsuttalelse hvor det understrekes at et nært forhold mellom oppdragsgiver og tilbyder kan bidra til innelåsing. Oppdragsgivers lojalitet til leverandøren kan bidra til bedret behovsdekning for oppdragsgiver, men kan også lett medføre redusert priskonkurranse.

(Planleggings- og samordningsdepartementet, 05.11.1997)

I forlengelsen av spørsmålet om langt regelverket skal gå når det gjelder å omfatte anskaffelser utenfor EØS-avtalens krav, blir også mandatet bak NOU 1997:21 diskutert. Flere av høringsinstansene gir uttrykk for oppfatningen om at lovrevisjonen ikke skulle gjelde annet enn anskaffelsene som omfattes av de europeiske forpliktelsene. Rogaland fylkeskommune synes eksempelvis å stille seg spørrende til selve premisset om at lovrevisjonen skal gjelde ut over «EØS-anskaffelsene»:

Rogaland fylkeskommune vurderer det som uhensiktsmessig at regelverk for anskaffelser under terskelverdiene (for eksempel REFSA) hjemles i lov og plasseres inn i EØS-forskriftene. En støtter heller ikke forslaget om å la det etablerte klage- og håndhevelsesapparatet for EØS-anskaffelser komme til anvendelse for anskaffelser under de fastsatte terskelverdiene.

(Rogaland fylkeskommune, 28.10.1997)

Lengst i denne kritikken går kommunesektorens organisasjon KS, som «(...) forkaster ideen om at dagens lov om offentlige anskaffelser skulle endres fra å være en gjennomføringslov, til å bli en alminnelig lov om offentlige anskaffelser» (KS, 31.10.1997). Videre i KS' høringsuttalelse heter det at «Vi opplever fra KS at utvalget har gått utover sitt mandat, som var å revidere reglene for statlig anskaffelsesvirksomhet, ikke å foreta en gjennomgripende revidering av lovverket som vil ha konsekvenser for hele offentlig sektor, herunder kommunesektoren».

Et tredje spørsmål knyttet til problemstillingen om hvor mange anskaffelser som skal omfattes av regelverket, handler om hvor kostbart et innkjøp må være for at det skal være tillatt å foreta anskaffelsen uten å lyse ut konkurranse (en *direkte anskaffelse* ifølge fagterminologien). Kommunal- og arbeidsdepartementet argumenterer for at denne adgangen skal utvides ytterligere, ut fra hensynet til små- og mellomstore bedrifter i distriktene, samt hensynet til små distriktskommuner:

Ved at det offentlige har mulighet til å gi oppdrag direkte til lokale næringsdrivende vil dette kunne gi større stabilitet spesielt til små og mellomstore bedrifter. Dette ville føre til at SMB i distriktene ikke ville være så konjunkturutsatte som i dag. Det kan og spørres om det er hensiktsmessig å foreta en anbudskonkurranse for kontrakter som ikke beløper seg på mer enn kr. 250 000. Kostnadene både for det offentlige og bedriftene vil kunne tilsi at grensen settes noe høyere.

(Kommunal- og arbeidsdepartementet, 28.10.1997)

Samtidig konkluderer flere av høringsinstansene med at adgangen til å foreta direkte anskaffelser bør begrenses snarere enn å utvides. Ut fra det samme hensynet til små- og mellomstore bedrifter, lander eksempelvis Næringslivets hovedorganisasjon på den motsatte konklusjonen av Kommunal- og næringsdepartementet:

NHO er av den oppfatning at terskelen på kr 250.000 eks. Mva. Synes noe for høy. For mange av våre småbedrifter sier det seg selv at et oppdrag på kr 250.000 er en forholdsvis stor jobb. Selv om adgangen til å foreta direkte anskaffelser er meget begrenset, vil dette være vanskelig å håndheve.

(Næringslivets hovedorganisasjon, 31.10.1997)

4.4.2.2. Hvilke hensyn skal politikken utformes etter?

Når det gjelder den andre prinsipielle problemstillingen som ble reist tidligere i denne gjennomgangen – spørsmålet om hvor langt en bør gå i å utforme anskaffelsespolitikken ut fra andre hensyn enn de rent innkjøpsfaglige – råder det heller ingen konsensus. Her kan konfliktlinjen trekkes opp mellom dem som mener at innkjøpsreglene kun bør ha forretningsmessige formål, og dem som mener at regelverket med fordel kan benyttes som politisk virkemiddel.

Blant høringsuttalelsene fremkommer en rekke argumenter for hvorfor forretningsmessighet og innkjøpsfaglige kriterier, snarere enn generelle politiske formål, bør ivaretas av regelverket. For det første er ivaretagelsen av slike generelle formål ventet å sette en stopper for det som bør være hovedhensikten med regelverket, nemlig å sikre økonomisk gunstige anskaffelser:

For Statsbygg vil i prinsippet ethvert pålagt ikke-forretningsmessig kriterium representere en konkurranseulempe i forhold til private anskaffere, noe som særlig vil vise seg ved høykonjunktur. Dersom kriteriene blir oppfattet som for mange og/eller for strenge, kan man risikere at den offentlige anskaffer mottar færre tilbud i sine konkurranser. Dette kan igjen føre til redusert mulighet for å få best mulig ytelse til lavest mulig pris.

(Statsbygg, 31.10.1997)

Dette knyttes også til poenget om at ivaretagelsen av generelle politiske hensyn kan føre til at tildelinger skjer på bakgrunn av skjønnsmessige snarere enn økonomiske vurderinger, som igjen hevdes å svekke bedrifters rettssikkerhet:

Videre kan oppdragsgiver lett blande de forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn slik at situasjonen blir usikker og uoversiktlig for leverandørene. Sistnevnte hensyn er gjerne heller ikke målbare, og det bedrer ikke situasjonen for leverandørene. Sammenblendingen av målbare og ikke- målbare hensyn kan også føre til bevisst diskriminering fra oppdragsgiver, ved at noen hensyn ilegges større vekt enn situasjonen krever – f eks som et påskudd for å velge en lokal leverandør.

(Politiets materielltjeneste, 26.09.1997)

Videre vises det til at rapporteringskravene som følger med ikke-innkjøpsfaglige formål høyner bedrifters terskel for å levere anbud. Dette hevdes igjen å vanskeliggjøre en optimalt effektiv anskaffelse: «Dersom man likevel benytter regelverket for å oppnå et slikt formål, er det viktig at dette ikke fører til ytterligere rapporteringsplikter for leverandørene/næringslivet» (Norges apotekerforening, 21.10.1997). I tillegg ventes slike formål å tillegge offentlige innkjøpere en rolle som kontrollinstans – en rolle som bør ivaretas av andre aktører og gjennom andre regelverk. Forsvarsdepartementet (07.11.1997) erklærer seg i så måte «(...) skeptiske til den sammenblendingen av roller utvalget legger opp til, ved å pålegge offentlige innkjøpere en kontrollfunksjon i forhold til leverandørens oppfølging av offentlig pålegg ut over den rolle disse normalt innehar».

Til slutt argumenteres det fra flere hold med at internasjonale forpliktelser, i særdeleshet EØS-avtalen, begrenser muligheten til å la generelle politiske målsettinger styre anskaffelsespolitikken. Eksempelvis skriver Politiets materielltjeneste (26.09.1997) at «(...) det bør vises tilbakeholdenhet når det gjelder å innta disse hensyn i regelverket. EØS-avtalen setter klare begrensninger»; Justissektorens samordningsenhet for IT (26.10.1997) skriver at det er «(...) viktig at de samfunnsmessige virkemidler ikke går på bekostning av forretningsmessige og faglige kriterier ved offentlige anskaffelser. Dette er også i tråd med EØS-avtalens intensjoner»; mens Den norske bankforening (31.10.1997) konkluderer som følger: «Dessuten setter internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av, jfr EØS-avtalen og avtalen om WTO, klare grenser når det gjelder å ta andre hensyn enn de rent forretningsmessige som knytter seg til selve anskaffelsen».

Oppfatningen om at forretningsmessige hensyn bør trumfe generelle politiske hensyn synes å være rådende blant flertallet av høringsinstansene. Likevel etterlyser flere av dem som har uttalt seg et regelverk som også inkorporerer andre målsettinger. Flere av disse innspillene tar for seg konkrete eksempler på de samfunnsmessige kravene diskutert av utvalget, gjerne

knyttet til de respektive sektorinteressene høringsinstansene kan sies å representere. Eksempelvis tar Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (29.10.1997) til orde for lærlingeklausul, begrunnet med viktigheten av å øke antallet lærlingeplasser, mens Fellesforbundet (17.09.1997) argumenterer til støtte for en antikontraktørklausul, begrunnet med at ulovlig kontraktørvirksomhet undergraver arbeidstageres rettigheter og er samfunnsøkonomisk ugunstig.

Høringsinstansen som går lengst i å ta et prinsipielt standpunkt om at anskaffelsespolitikken bør ivareta andre politiske målsettinger enn den forretningsmessige, er Landsorganisasjonen i Norge ([LO], 04.11.1997). Organisasjonen argumenterer med at det offentlige har et spesielt ansvar som innkjøper. Dette ansvaret innebærer ifølge LO å «(...) bruke sine innkjøp på en slik måte at de at de kan gi en samfunnsmessig gevinst – i tillegg til de rent bedriftsøkonomiske». Dermed bør det offentlige sette seg politiske mål som går ut over det å «(...) kjøpe en vare eller en tjeneste til lavest mulig pris». Konsekvensen av dette prinsippet, er ifølge LO at anskaffelsespolitikken bør ta sikte på å løse arbeidspolitiske problemer, gjennom blant annet allerede nevnte antikontraktørklausul, lærlingeklausul, HMS-erklæring og skatteattest. I tillegg bør den «(...) benyttes som et virkemiddel i distrikts- og næringspolitikken» og ta opp i seg miljøhensyn. Hva gjelder begrensningene som settes av EØS-avtalen er det etter LOs oppfatning slik at «EØS-regelverket gir åpning for at et land kan stille spesifikke krav ved offentlige anskaffelser, når dette er av stor samfunnsmessig betydning».

4.4.3. Lovforslaget bak lovendringen av 1999

Odelstingsproposisjon nr. 71, *Om lov om offentlige anskaffelser* ble lagt frem 28. mai 1998 av Nærings- og handelsdepartementet under statsråd Lars Sponheim. Lovforslaget lener seg tungt på utredningen *Offentlige anskaffelser* (NOU 1997:21), som jeg allerede har behandlet. Hva går så lovforslaget ut på, og hvordan argumenterer departementet for at dette lovforslaget bør innføres som gjeldende politikk? Svaret blir i store trekk en gjentakelse av konklusjonene som ble trukket av Tronslinutvalget.

For det første, gjentas stort sett problemforståelsen som råder hos utvalget, hvilket kan oppsummeres under overskriften «Lite enhetlig og komplisert regelverk»:

De ulike aktører i en statlig anskaffelsesprosess må (...) forholde seg både til REFSA, lov om offentlige anskaffelser med forskrifter, aktuelle rundskriv, samt hovedprinsippene som er nedfelt i EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser.

(Ot.prp. nr. 71 (1997-1998): kapittel 2.2)

Det rådende regelverket for offentlige anskaffelser på tidspunktet lovforslaget ble formulert, beskrives altså som unødvendig komplisert, med «unødig ressursbruk» som resultat. Noe som igjen betyr at regelverket åpner for at offentlige anskaffelser skjer på en ikke optimalt effektiv måte. I lovforslaget trekkes imidlertid en mer eksplisitt kobling mellom problemene knyttet til det rådende regelverket og EØS-avtalens krav, idet det henvises til at den korte tidsfristen ved avtalens iverksettelse ikke tillot en omfattende reform: «Dagens regelverk er derfor ikke godt nok egnet til å ivareta de grunnleggende prinsipper nedfelt i EØS-avtalen og de forretningsmessige hensyn anskaffelsesregelverket bør ivareta» (ibid.: kapittel 1).

Også potensialet for å redusere den unødvendige ressursbruken som følger av det rådende regelverket belegges med henvisning til EU:

Ifølge en delrapport til den såkalte Cecchini-rapporten (1988), en omfattende økonomisk analyse som EU utarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av det indre marked, ble det antatt at prisene på leveranser til offentlig sektor kunne falle med gjennomsnittlig 2,5-5 prosent som følge av at nye direktiver for offentlige anskaffelser ble innført i medlemslandene. I en rapport fra konsultantselskapet ECON til Næringsdepartementet i 1989, ble det anslått at det i Norge er sannsynlig med et tilsvarende gjennomsnittlig prisfall på alle anskaffelser. (ibid.: kapittel 2)

Når viktigheten av effektiv anskaffelsespolitikk skal begrunnes, viser også departementet til den store samfunnsøkonomiske betydningen, operasjonalisert ved hvor stor andel anskaffelsene utgjør sammenlignet med den økonomiske aktiviteten sammenlagt: «Offentlige anskaffelser utgjorde i alt kr 186,8 milliarder i 1996. Dette tilsvarer 18,4 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt. Det er dermed viktig for samfunnsøkonomien at offentlige anskaffelser gjennomføres på en måte som innebærer mest mulig effektiv ressursbruk» (ibid.). Den samfunnsøkonomiske viktigheten begrunnes videre på følgende måte: «Måten det offentlige ivaretar disse rollene [som innkjøper og leverandør], har avgjørende betydning for hvorvidt vi får en effektiv bruk av samfunnets ressurser, og dermed størst mulig verdiskapning, sysselsetting og velferd» (ibid.: kapittel 2.1).

En vellykket anskaffelsespolitikk er altså en effektiv anskaffelsespolitikk, og en effektiv anskaffelsespolitikk er viktig, ettersom den har stor samfunnsøkonomisk betydning, hvilket understrekes av offentlige anskaffers andel av økonomien. Anskaffelsespolitikkenes samfunnsøkonomiske viktighet understrekes ved å henvise til gevinstene en effektiv anskaffelsespolitikk kan ha på verdiskapningen, sysselsettingen og velferden i samfunnet. Dermed antydes også hva som vil være de negative konsekvensene dersom forvaltningen av offentlige innkjøp er preget av unødvendig ressursbruk og ineffektivitet: En slik anskaffelsespolitikk kan stå i veien for at politiske målsettinger som velferd, sysselsetting og verdiskapning realiseres.

Etter å ha fastslått hva som er hovedproblemene med rådende anskaffelsespolitikk, samt hvorfor disse problemene er såpass viktig å løse, gjenstår spørsmålet om hvordan den foreslåtte lovendringen ventes å løse dem. Og da problemets kjerne er et lite oversiktlig anskaffelsesregelverk, der ulike regler med ulike opphav anvendes på ulike typer anskaffelser, lander departementet på samme konklusjon som Tronslinutvalget:

Med utgangspunkt i utvalgets mandat om å komme med forslag til forbedringer og forenklinger av gjeldende regelverk, har utvalget fremmet forslag om ett felles regelverk for alle typer anskaffelser, uavhengig av type anskaffelse, verdi og i prinsippet også uavhengig av hvem som er oppdragsgiver.

(ibid.: kapittel 6.2.)

Hva så med de to problemstillingene som ble diskutert i forbindelse med høringen – hvilke samfunnsmessige krav som eventuelt bør få plass i regelverket, og hvilke anskaffelser reglene bør omfatte ut over det som kreves av EØS-avtalen?

Som svar på det første spørsmålet, er det ifølge departementet slik at EØS-avtalen har begrenset muligheten til å bruke anskaffelsespolitikken som politisk virkemiddel for å oppfylle målsettinger innen områder som distriktspolitikk, industripolitikk og sysselsetting. Med henvisning til Europakommisjonens (1996) grønnbok om offentlige anskaffelser, konkluderer departementet således med at «Gjennomføringen av EØS-avtalen og de relevante direktiver for offentlige anskaffelser innebar imidlertid at kravet til likebehandling av leverandører og de forretningsmessige aspekter ved den offentlige anskaffelsesvirksomheten kom klarere frem» (ot.prp. nr. 71 (1997-1998): kapittel 5.1.). Videre erklærer departementet seg i hovedsak enig med Tronslinutvalgets konklusjoner om at det grunnleggende hensynet til

effektivitet er overordnet andre formål, og at samfunnsmessige krav kun bør tillates i den grad de ikke bryter med dette hensynet.:

Departementets skepsis når det gjelder å innta samfunnsmessige krav bør likevel ikke være til hinder for at det kan tas slike hensyn dersom kravene også ivaretar viktige hensyn av innkjøpsfaglig karakter, og at de således ikke kommer i direkte konflikt med regelverkets grunnleggende formål, nemlig å bidra til effektive anskaffelser (ibid.: kapittel 5.5.)

På denne bakgrunnen kommer departementet til samme konklusjon som utvalget når det gjelder hvilke samfunnsmessige krav som bør tas hensyn til i regelverket – nemlig miljøhensyn, HMS-erklæring og skatteattest – og hvilke som ikke bør det – nemlig lærlingeklausul og antikontraktørklausul.

Hva så med spørsmålet om hvilke anskaffelser som skal omfattes av det nye regelverket? Departementet diskuterer ikke hvilke regler som skal gjelde for uprioriterte tjenester overhodet. Dermed forblir helse- og sosialtjenester et ikke-tema også på dette stadiet i prosessen. Derimot blir spørsmålet om regelverkets anvendelse for kommunesektoren grundig behandlet. Her bemerker departementet at kommune- og fylkeskommunesektoren gjennomgående er negative til å bli underlagt et regelverk som gjelder under de europeiske terskelverdiene, men samtidig at de «aller fleste» høringsinstansene ønsker seg et felles regelverk for alle forvaltningsnivåer. Etersom kommunal og fylkeskommunal sektor ikke var en del av Tronslinutvalgets mandat, erklærer departementet at det ikke er aktuelt å gå inn for å la reglene omfatte disse forvaltningsnivåene for øyeblikket. Regjeringen vil imidlertid «(...) under forskriftsarbeidet igangsette et arbeid med de berørte parter for å vurdere konsekvensene av å inkludere kommunesektoren i sin helhet i regelverket» (ibid.: kapittel 7.2). Mot standpunktet om at regjeringen ikke bør lovfeste prosedyrer som går ut over EØS-avtalens krav, kontrer departementet med at lov om offentlige anskaffelser allerede i utgangspunktet var ment å være «noe mer enn en EØS-lov», men at «(...) de forpliktelsene som følger av loven ikke skal gå videre enn det som allerede må anses å følge av alminnelige norske rettsprinsipper om forsvarlig saksbehandling, anbudsrettslige prinsipper og prinsipper som følger av EØS-avtalen» (ibid.: kapittel 7.4).

4.4.4. Stortingets behandling av lovforslaget

Odelstingsproposisjon nr. 71 ble tildelt næringskomiteen 4. juni 1998. I komiteens innstilling er det få kritiske merknader å spore til regjeringens lovforslag: «Komiteen er samd med Regjeringa i at det er samfunnsøkonomisk viktig at offentlege innkjøp vert gjennomført slik at det gjev mest mogleg effektiv ressursbruk. For å oppnå dette treng ein eit enkelt regelverk der relevant internasjonalt regelverk er innarbeidd» (Innst. O. nr. 27 (1998-1999): kapittel 1.2.).

Uenigheten innad i komiteen handler om to spørsmål: Hvorvidt skal regelverket også gjelde kommunal sektor, og hvilke av de samfunnsmessige kravene skal være en del av regelverket? I begge spørsmålene er skillelinjene mellom partiene de samme: Flertallet, bestående av alle partier bortsett fra Høyre og Fremskrittspartiet tar til orde for at lærlingeklausul og antikontraktørklausul tas inn i regelverket. Her argumenterer flertallet med at det å skaffe til veie lærlingeplasser er en såpass viktig offentlig oppgave at tilbydere som kan bidra med dette bør få et konkurransefortrinn vis-à-vis andre bedrifter, samt at det offentlige må gå foran med et godt eksempel når det gjelder å skape ryddige forhold i arbeidslivet (ibid.: kapittel 10.2). Det samme flertallet forkaster Høyre og Fremskrittspartiets forslag om å «(...) snarest legge til rette for at kommunal sektor blir omfattet av lov om offentlige anskaffelser» (ibid.: kapittel 6.2), men stiller seg bak departementets forslag om å samarbeide med kommunene om å vurdere konsekvensene av en slik utvidelse.

21. januar 1999 er lovforslaget oppe til debatt i Odelstinget – en debatt hvor mange av de viktigste momentene fra tidligere stadier i prosessen gjentas: Offentlige anskaffelser beløper seg til store pengesummer årlig, og det rådende regelverket er komplisert og lite enhetlig, altså er det et betydelig potensial for innsparing (O.tid. (1998-1999): 174-183). Arbeiderpartiets saksordfører Oddbjørg Ausdal Starrfelt utdypet videre diskusjonen knyttet til den eventuelle inkluderingen av kommunesektoren under det nye anskaffelsesregimet:

KS har vore sterkt imot at dette vert gjort no, ut frå lokaldemokratiske argument. Eg kan skjønna det når det gjeld prosessen – dei vil takast med på råd – men eg vonar at dette resultatet i neste omgang vert at kommunesektoren vert inkludert. Kommunesektoren samla står for nær halvparten av dei offentlege innkjøpa, og ca. 75 pst av dette er under terskelverdiane. Ei slik effektivisering vil kunne frigjera milliardar av kroner til skulefritidsordninga og heimhjelpstjenester i kommunesektoren.

(ibid.: 174)

Fremskrittspartiets og Høyres representanter begrunner dessuten partienes mer uforbeholdne standpunkt om at kommunene bør omfattes av reglene. Øystein Hedstrøm (Frp) argumenter ut fra bedrifters rettssikkerhet og nødvendigheten av et oversiktlig regelverk: «Det er mange små og mellomstore bedrifter som konkurrerer om de mindre anskaffelsene i kommunene. Disse virksomhetene kan lettere forbigås fordi mange av dem ikke har de nødvendige ressurser til å reagere» (ibid.: 176).

Når det gjelder de ikke-innkjøpsfaglige hensynene, blir disse i hovedsak diskutert i tilknytning til komitéinnstillingen om å inkludere bestemmelser om opptak av lærlinger og tiltak mot kontraktørvirksomhet. Høyres Ivar Kristiansen anfører at han «(...) tror man vil stå seg på å rendyrke det rent innkjøpspolitiske i denne saken og ikke blande inn alskens andre forhold, som bare vil komplisere potensialet for effektivisering, og som i andre omgang sannsynligvis vil medføre mer byråkrati» (ibid.: 178). Anita Apelthun Sæle (KrF) gjentar på sin side argumentet om at bedrifter som opptre i tråd med viktige samfunnsmessige formål ikke må oppleve å få en konkurranseulempa i markedet (ibid.: 177). Heller ikke i denne stortingsrunden blir helse- og sosialtjenester et debatttema.

Næringskomiteens innstilling ble enstemmig vedtatt i Odelstinget, og lov om offentlige anskaffelser ble sanksjonert av Kongen i statsråd 16. juli samme år.

4.4.5. Endringer i den nylig vedtatte loven

Spørsmålet om hvorvidt det nye anskaffelsesregelverket skulle gjelde kun staten, eller om den også skulle omfatte kommunal og fylkeskommunal sektor, ble et sentralt stridsspørsmål i lovrevisjonen på anskaffelsesfeltet. På denne bakgrunnen fulgte Nærings- og handelsdepartementet opp med å foreslå endringer i den nylig vedtatte anskaffelsesloven 6. oktober 2000 (Ot.prp. nr. 3 (2000-2001)). Forslaget innebærer følgende endringer: (1) Det åpner for at Regjeringen skal kunne utforme felles forskrift for statlige, fylkeskommunale og kommunale anskaffelser uavhengig av verdi, (2) det utvider plikten til å vurdere miljømessige konsekvenser til også å gjelde kommunale og fylkeskommunale anskaffelser, (3) og det innføres lovhjemmel for å opprette et tvisteløsningsorgan for offentlige anskaffelser.

Behovet for lovendringen begrunnes i hovedsak med de samme argumentene som er fremført tidligere i prosessen til støtte for at anskaffelsesloven skal gjelde alle forvaltningsnivåer. Det belegges imidlertid også i en intervjuundersøkelse gjennomført av NORUT Samfunnsforskning og Price Waterhouse Coopers på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet i samråd med KS, der samtlige kommuner og fylkeskommuner har deltatt. Funnene i undersøkelsen oppsummeres i følgende ordelag:

Konsekvensanalysen viser at samtlige kommuner som har lagt om sin innkjøpspraksis fra direkte kjøp til kjøp basert på konkurranse, har oppgitt at de har hatt en positiv økonomisk effekt. Konkret innebærer det at de enkelte kommuner har oppnådd lavere enhetspris ved sine anskaffelser samt positive synergieffekter som bedre kundebehandling og bedre innkjøpsplanlegging. Dette har igjen ført til bedre behovsdekning. Det er samtidig få kommuner som har opplevd betydelige administrative ressurs- og kostnadsøkninger som følge av omleggingen.

(Ibid.: Kapittel 3.3)

Departementet konkluderer dermed med at kommuner og fylkeskommuner skal underlegges de samme reglene som statlige virksomheter, av hensyn til «(...) effektiv bruk av samfunnets ressurser, økt profesjonalisering av offentlig innkjøp og mer enhetlig praksis til leverandørene (...)» (ibid.: Kapittel 3.4.). Og videre: «Det foreslås derfor at hjemmelen for å gi regler for kommunale anskaffelser, også skal gjelde under EØS-terskelverdiene, dvs. at den ikke lenger skal være begrenset til å gjennomføre internasjonale avtaler» (ibid.).

23. november 2000 blir forslaget behandlet av næringskomiteen i Stortinget. Komiteen, med unntak av Senterpartiets medlem, stiller seg bak både konsekvensanalysens konklusjoner og departementets vurderinger (Innst. O. nr. 26 (2000-2001)). Lovendringene ble vedtatt i Odelstinget 6. desember 2000, i en votering der Senterpartiet og SV stemte imot forslaget om å la regjeringen anvende anskaffelsesregelverket også for kommuner og fylkeskommuner (Besl. O. nr. 37 (2000-2001); O.tid. (2000-2001): 181-182).

4.4.6. Forskrift om offentlige anskaffelser

På bakgrunn av anskaffelsesloven, samt de påfølgende endringene, ble et forslag til forskrift sendt ut på høring 22. desember 2000³⁰. I den foreslåtte forskriften heter det blant annet at uprioriterte tjenester – hvilket altså inkluderer helse- og sosialtjenester – skal omfattes av de samme reglene som øvrige anskaffelser under de europeiske terskelverdiene. Dette innebærer at det ved innkjøp av slike tjenester i hovedregelen må utlyses konkurranse, men at innkjøperne står fritt til å velge såkalt forhandlet konkurranse. Videre foreslås det at de samme reglene skal gjelde kommunal- og fylkeskommunal sektor så vel som statlig. Disse reglene gjelder for samtlige anskaffelser med en verdi over 200 000 kroner. Den viktigste forskjellen fra forslaget til forskrift som ble presentert i NOU 1997:21, er i så måte

³⁰ Se vedlegg 2 for oversikt over instansene som mottok høringsnotatet.

inkluderingen av kommunale og fylkeskommunale anskaffelser i det samme regelverket som de statlige.

Den foreslåtte forskriften springer i stor grad ut fra den samme problemforståelsen, og den samme ideen om hvordan problemene kan løses, som har vært rådende på tidligere stadier i prosessen:

Å sikre at internasjonale forpliktelser overholdes ved offentlige anskaffelser er sentralt. Det er også viktig å få et moderne og fleksibelt regelverk som kan være et verktøy for den enkelte oppdragsgiver til å gjøre best mulig anskaffelser. Det er derfor lagt stor vekt på innkjøpsfaglige vurderinger i utarbeidelsen av vedlagte forslag.

(Nærings- og handelsdepartementet, 22.12.2000)

I tillegg til internasjonale forpliktelser og mest mulig effektive anskaffelser, argumenterer departementet med at det foreslåtte regelverket vil bidra til at offentlige innkjøpere blir krevende kunder, og at norsk næringsliv dermed vil bli mer konkurransedyktig internasjonalt (ibid.).

Heller ikke i denne høringsrunden er det, etter gjennomlesning av samtlige innsendte høringsuttalelser, mulig å få øye på diskusjon som omhandler helse- og sosialtjenester spesifikt. Talende er det i så måte at verken Barne- og familiedepartementet (12.03.2001) eller Sosial- og helsedepartementet (19.03.2001), de to høringsinstansene som seg i mellom kan sies å ha det øverste ansvaret for størsteparten av offentlig tjenesteyting innenfor helsesektoren, har merknader til forslaget³¹. Bestemmelsen i forslaget som derimot blir gjenstand for debatt i høringsrunden, er den som sier at regelverket skal gjelde kommunale og fylkeskommunale anskaffelser.

På bakgrunn av kommunesektorens begrensede involvering på tidligere stadier i prosessen, er høringsnotatet denne gangen sendt til alle landets kommuner. Blant kommunene som stiller seg negative til endringen (og det gjelder langt fra alle som har levert høringsuttalelse) er dette i mange tilfeller begrunnet i en bekymring om administrativt merarbeid: Ifølge Modum kommune (09.03.2001) er eksempelvis en beløpsgrense for innkjøp

³¹ Sosial- og helsedepartementets (19.03.2001) høringsuttalelse lyder i sin helhet som følger: «Sosial- og helsedepartementet har ingen merknader til saken». Barne- og familiedepartementet (12.03.2001) «(...) har ingen direkte merknader til forslaget [sic] slik det ser ut nå», men problematiserer at grensen for innkjøp uten konkurranse ikke er blitt regulert på lenge, og ber Nærings- og handelsdepartementet sørge for at grensen kontinuerlig reguleres etter lønns- og prisutviklingen for øvrig.

uten konkurranseutlysning på 200 000 kroner altfor lav, ettersom det er «(...) store administrasjonskostnader ved anbudsrunder», mens Skien kommune (20.03.2001) skriver at «I en situasjon der kommunenes økonomi er presset og driften effektiviseres, bør en ikke bli pålagt unødvendige byråkratiske regler som gir en mer tungrodd drift». Enkelte kommuner kobler forskriftens antatte konsekvenser om økt administrasjon til argumentet om kommunalt selvstyre:

Det synes som om regelverket er særskilt opptatt av å ivareta leverandørmarkedet og at hensynet til effektiv og forenklet offentlig saksgang ikke har nødvendig betydning. Dette virker spesielt underlig når regjeringen v/statsråd Jørgen Kosmo så tydelig har signalisert at effektivisering og forenkling i det offentlige skal intensiveres. At dette kolliderer med kommunenes selvråderett synes åpenbart.

(Arendal kommune, 28.03.2001)

Ut over diskusjonen rundt bestemmelsen om å la kommunesektoren omfattes av reglene, er det imidlertid få nye momenter som kan tenkes å ha konsekvenser for innkjøpsreglene for helse- og sosialtjenester i høringsrunden om den foreslåtte forskriften.

I den endelig vedtatte forskriften forblir innholdet det samme som i forslaget, når det gjelder konsekvensene for innkjøp av helse- og sosialtjenester: Slike innkjøp skal skje etter konkurranseutlysning, såfremt tjenesten har en verdi på mer enn 200 000 kroner. Dette gjelder uavhengig av om tjenesten ytes på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå.

4.5. Prosessen etter at anskaffelsesloven trådte i kraft

Siden lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft i 2001, er det skjedd endringer i det europeiske regelverket, på både lov- og forskriftsnivå i det norske regelverket, og i den praktiske anvendelsen av reglene. I dette avsnittet vil jeg kort beskrive de endringene som har betydning for helse- og sosialtjenester spesifikt.

I 2004 ble det innført et unntak som tillater innkjøpere å kjøpe inn helse- og sosialtjenester uten bruk av konkurranse, forutsatt at tjenestene ytes av ideelle organisasjoner (Thue, Buan og Brun, 2013: 196). Nærings- og handelsdepartementet innførte unntaket som en endring i forskriften, etter et privat forslag signert stortingsrepresentanter fra SV (Dok. nr. 8:11 (2003-2004); Innst. S. nr. 116 (2003-2004)). Forslaget begrunnes med at gjeldende lov og forskrift ikke tillater at «(...) kommunen henvender seg til ideelle organisasjoner fordi en mener disse vil drive bedre enn kommersielle aktører» (Dok. nr. 8:11 (2003-2004)), samt ut

fra begrunnelsen om at frivillig engasjement i ideell sektor har en egenverdi og fortjener vern (ibid.). Dette unntaket er blitt klaget inn for EFTA-domstolen ESA av to kommersielle aktører. Domstolen konkluderte imidlertid med at det ikke strider mot de europeiske reglene å favorisere ideelle aktører, så lenge dette ikke innebærer en diskriminering av utenlandske leverandører (Thue et al., 2013: 196).

I senere tid har anskaffelsesreglene for helse- og sosialtjenester dessuten truffet på motstand av en mer juridisk karakter. For det første, kan enkelte helse- og sosialtjenester sies å inneholde elementer av offentlig tvangsmaktutøvelse. Dette innebærer at de ansees å være uegnet for konkurranse, ettersom «(...) de vil være vanskelig eller umulig å gjøre om til tjenester som kan omsettes i markedet». Denne problemstillingen knyttes særlig til helse- og sosialtjenester:

En del tjenester innenfor helse- og sosialsektoren vil likevel kunne inneholde sterke elementer av offentlig maktutøvelse. En del helse- og sosialtjenester har grunnlag i tvangsvedtak, for eksempel tvungen psykisk helsevern, tvungen rusomsorg og tvungen barnevern. De tjenester som relaterer seg til denne typen offentlige påbud og tvangsvedtak, faller som utgangspunkt utenfor anskaffelsesregelverket.

(Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2013: 26)

Problemstillingen er blitt aktualisert ved at klageorganet KOFA³² i enkeltsaker har konkludert med at deler av anskaffelsesreglene ikke skal anvendes på bestemte typer barnevernstjenester (DIFI, 2013: 26-27). På denne bakgrunnen ble det i 2012 lagt inn en ny endring i anskaffelsesforskriften, som eksplisitt uttrykker at «(...) kontrakter som innebærer utøvelse av offentlig myndighet (...)» skal være unntatt fra forskriftens krav (Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402) § 1-3).

For det andre, er det i senere tid blitt problematisert at det i mange tilfeller ikke er mulig å utlyse konkurranse om velferdstjenester uten at taushetsbelagt informasjon om brukerne deles med flere tjenesteytere. Dermed kan konkurranseutlysning i forbindelse med innkjøp av helse- og sosialtjenester innebære brudd på taushetsplikten. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet skriver følgende i et høringsnotat:

³² Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Organ etablert 1. januar 2003, for å løse tvister mellom leverandører og oppdragsgivere knyttet til lov om offentlige anskaffelser (jfr. FOR-2002-11-15-1288).

Når oppdragsgiver skal kjøpe inn helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere, må både anskaffelsesregelverket og taushetspliktreglene i helsepersonelloven respekteres. Eksempler på helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere er blant annet avlastningstjenester, tjenester til barneverntiltak, hjemmehjelptjenester og brukerstyrt personlig assistanse. Det er typisk kommunene som er innkjøpere av denne typen tjenester.

(Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 04.10.2013)

For å løse denne problemstillingen, har departementet foreslått å innføre et unntak i anskaffelsesforskriften, for helse- og sosialtjenester som ikke kan konkurranseutsettes uten at det medfører brudd på taushetsplikten. Konsekvensene blir følgende: Dersom brukeren ikke samtykker til at den taushetsbelagte informasjonen oppgis til mer enn én tilbyder, blir det ikke mulig å avholde konkurranse. Hvis brukeren ikke samtykker til å dele den taushetsbelagte informasjonen overhodet, kan den ansvarlige offentlige etaten bli nødt til å yte tjenesten selv (ibid.). Endringen er i skrivende stund ikke trådt i kraft.

Også på europeisk nivå er det skjedd endringer i etterkant av at det nye, norske anskaffelsesregimet ble iverksatt i 2001. De europeiske beslutningstagningsorganene vedtok våren 2014 endringer i anskaffelsesreglene, som må iverksettes i medlemsstatene innen mars 2016 (Europakommisjonen, 2014; Ministerrådet, 2014). Endringene innebærer at skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester oppheves, samtidig som det innføres egne regler for helse-, sosial- og utdanningstjenester. Nærmere bestemt settes terskelverdien for regelverkets anvendelse betydelig høyere for denne typen tjenester enn for varer og tjenester for øvrig: «The contracts concerned will, henceforth, be those exceeding EUR 750 000; those of a lower value will be considered as, in principle, not being attractive to enterprises from other Member States and therefore not falling within the scope of the new regime» (Europakommisjonen, 2014: 11).

Den nylig vedtatte europeiske regelendringen har skapt en viss debatt blant politikere og ideelle aktører i Norge: Ettersom de nye reglene visker ut skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester, vil de ifølge helseminister Bent Høie (H) gjøre det umulig for Norge å frita ideelle aktører fra konkurranse om å yte helse- og sosialtjenester, dersom de overstiger terskelverdien på 750 000 euro (Klassekampen, 2014; Nationen, 2014a; Nationen, 2014b).

5. Analyse – europeisering av helse- og sosialtjenester

5.1. Disposisjon for analysen

Etter at den politiske prosessen som resulterte i Norges nye anskaffelsesregime er kartlagt, er tiden kommet for å besvare spørsmålet om hvorvidt det er skjedd en europeisering av helse- og sosialtjenester gjennom regelverket som regulerer offentlige innkjøp. For å gjøre dette, vil jeg først diskutere hvilke konfliktdimensjoner, problemforståelser og normative føringer som har dominert prosessen, og som kan sies å ha forklaringskraft for at utfallet ble som det ble.

Videre vil jeg drøfte hvorvidt denne prosessen kunne forløpt på samme måte om det ikke hadde vært for europeisk påvirkning, både når det gjelder tankegodset som har dominert blant prosessens sentrale aktører og når det gjelder mulighetene og begrensningene EU eventuelt har skapt. Deretter vil jeg diskutere hvordan funnene jeg mener å ha gjort står seg i møte med alternative forklaringsfaktorer, før jeg til slutt forsøker å trekke noen konklusjoner om de teoretiske implikasjonene som følger av disse funnene.

5.2. Hvorfor ble utfallet som det ble?

Uten å gå inn i en omfattende juridisk vurdering av anskaffelseslovens og -forskriftens konsekvenser for innkjøp av helse- og sosialtjenester, bør det være trygt å fastslå følgende: Politikken som ble iverksatt idet lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. juli 2001, innførte det lovhjemlede kravet om at innkjøp av helse- og sosialtjenester skal skje etter konkurranseutlysning. Dette kravet gjaldt alle slike innkjøp – kommunale og fylkeskommunale så vel som statlige – såfremt de hadde en verdi på mer enn 200 000 kroner. Imidlertid ble ikke helse- og sosialtjenester gjort gjenstand for et like strengt regime som anskaffelsene som ble dekket av de europeiske reglene. I hovedsak handler denne forskjellen om oppdragsgiverens mulighet til å forhandle med konkurrerende leverandører om innkjøpet.

Beslutningen om å innføre en slik anskaffelsespolitikk for innkjøp av helse- og sosialtjenester er tatt innenfor et handlingsrom definert blant annet av europeisk anskaffelseslovgivning. Innenfor dette handlingsrommet kan man få øye på flere konfliktdimensjoner, med konsekvenser for innkjøpspolitikken som føres på velferdsområdet. Viktigst er naturligvis spørsmålet om hvorvidt innkjøpet av helse- og sosialtjenester skulle detaljreguleres overhodet – ut over å måtte følge de grunnleggende EØS-pålagte prinsippene om *åpenhet*, *gjennomsiktighet* og *ikke-diskriminering*. Gitt beslutningen om at innkjøp av helse- og sosialtjenester skal reguleres, er det mulig å identifisere to dimensjoner som får konsekvenser for graden av markedsåpning innen velferdssektorens tjenesteyting.

I spørsmålet om hvor stor andel av de offentlige anskaffelsene som skal omfattes av regelverket, oppstår to mulige ytterpunkter: Det ene består i et standpunkt om at samtlige offentlige anskaffelser skal omfattes – dermed også samtlige innkjøp av helse- og sosialtjenester. Det andre ytterpunktet består i et standpunkt om at regelverket ikke skal omfatte andre anskaffelser enn det som kreves av de europeiske reglene. Innenfor denne konfliktdimensjonen blir det relevant hvorvidt kommuner og fylkeskommuner skal inngå i det samme regelverket som staten, og hvor høyt de norske beløpsgrensene for innkjøp uten konkurranse skal settes. Dette får konsekvenser for hvor omfangsrik markedsåpning innenfor velferdssektoren vi får som følge av politikken – gitt, naturligvis, at reglene skal omfatte helse- og sosialtjenester i utgangspunktet. Kanskje særlig stor betydning får det at kommunesektoren, som leverandør av velferdstjenester som barnevern, eldreomsorg og så videre, skal reguleres.

I spørsmålet om hvilke hensyn anskaffelsespolitikken skal utformes etter, vil ett ytterpunkt utgjøres av standpunktet om at kun innkjøpsfaglige hensyn skal ivaretas. På motsatt ende av skalaen finnes det knapt grenser for hvor mange og hvilke hensyn man kan argumentere for bør ivaretas av anskaffelsespolitikken – debattene som er ført gjennom den ovenfor beskrevne prosessen illustrerer bare noen slike hensyn. Også denne konfliktdimensjonen får konsekvenser for markedsåpningen innen velferdssektorens tjenesteinnkjøp: Er man av den oppfatning at innkjøp av helse- og sosialtjenester skal skje etter flere (eller andre) krav og hensyn enn bare det forretningsmessige kravet om økonomisk gunstige anskaffelser og effektive markeder, vil det være mulig å argumentere for at slike tjenester ikke hører hjemme i det samme regelverket som varer og tjenester for øvrig.

Det er nærliggende å konkludere med at de normative premissene som har dominert prosessen – det vil si hvor de mest innflytelsesrike aktørene i prosessen har plassert seg på de to ovennevnte konfliktdimensjonene – er preget av standpunktet om at anskaffelsespolitikken i all hovedsak bør ta rent forretningsmessige hensyn (generelle politiske hensyn skal kun tas dersom de ikke går på bekostning av de innkjøpsfaglige), og standpunktet om at regelverket skal omfatte flest mulig anskaffelser (av hensyn til å skape et enklest mulig regelverk for innkjøpere så vel som tilbydere). Disse posisjonene er blitt møtt med motstand, både politisk gjennom Stortingets behandling av de to lovforslagene, og blant enkelte av høringsinstansene. Likevel tyder det endelige utfallet på at disse normative føringene har fått fortsette å dominere, (1) ettersom regelverket omfatter alle typer anskaffelser under de europeiske terskelverdiene, (2) ettersom de norske beløpsgrensene for innkjøp uten konkurranse er satt

såpass lavt, og (3) ettersom såkalte samfunnsmessige krav kun er inkludert så lenge de ikke ansees å gå på bekostning av de innkjøpsfaglige kravene.

På bakgrunn av hvilke normative premisser som har dominert prosessen bak anskaffelsesreglene som trådte i kraft i 2001, er det grunn til å konkludere med at anskaffelsespolitikk langt på vei er blitt avpolitisert. Snarere enn et politisk anliggende, er anskaffelsesfeltet blitt behandlet av prosessens sentrale aktører som et teknisk og økonomifaglig anliggende. Denne forståelsen kommer til uttrykk i oppfatningen om at politikkenes vellykkethet knyttes tett opp til hvorvidt den er effektiv – det vil si hvorvidt den skaper kostnadseffektive innkjøp og effektivt fungerende markeder – et standpunkt som deles av Kommisjonen, Tronslinutvalget, regjeringen og stortingsflertallet. Videre kommer den til uttrykk gjennom den dominerende holdningen om at rent innkjøpsfaglige hensyn bør styre utformingen av politikken, på bekostning av generelle politiske målsettinger og hensyn – en holdning som gjenfinnes både i NOU 1997:21, i regjeringens påfølgende lovforslag og i Stortingets behandling av lovforslaget. Påstanden om anskaffelsespolitikkenes apolitiske karakter finner ytterligere støtte i konsensusen om at utformingen av anskaffelsesreglene, ut over de grunnleggende prinsippene den skal følge, skal skje i forskrifts form, utenfor Stortinget. Den bekreftes også av den kjensgjerning at prosessen synes å være uaffisert av endringer i hvem som til enhver tid satt med regjeringsmakt.

I forlengelsen av dette, ligger en forståelse av at anskaffelsesfeltets berettigelse er av primært instrumentell karakter. Dette kan observeres i Kommisjonens formuleringer om at en vellykket anskaffelsespolitikk er en forutsetning for et vellykket indre marked, som igjen er en forutsetning for goder som økonomisk vekst, høyere sysselsetting, reduserte offentlige underskudd og så videre. Det kommer også til uttrykk idet Tronslinutvalget i NOU 1997:21 begrunner viktigheten av en effektiv anskaffelsespolitikk med offentlige innsparinger og velfungerende markeder, som igjen kan resultere i økt verdiskapning, sysselsetting og velferd – en begrunnelse som gjentas i regjeringens lovforslag to år senere.

Denne apolitiske og økonomisk instrumentelle forståelsen av anskaffelsesfeltet vil trolig være et forholdsvis ukontroversielt perspektiv å innta for store deler av den statlige, kommunale og fylkeskommunale innkjøpsvirksomheten. Men, som den offentlige debatten rundt konkurranseutsetting og markedsåpning innen velferdssektoren i de senere årene illustrerer: Det er ikke et perspektiv som uten kontroverser lar seg overføre til helse- og sosialtjenester. En påstand om at en rent forretningsmessig tilnærming til innkjøp av helse- og sosialtjenester ikke er uproblematisk, kan finne ytterligere støtte i den kjensgjerning at det fra politisk hold ble besluttet delvis å reversere regelendringen fra 2001, ved å innføre et unntak

fra regelverket for ideelle tjenesteytere innen velferdssektoren, bare få år etter at de nye reglene ble iverksatt. En slik påstand finner også støtte i det faktum at anskaffelsesreglernes konsekvenser for helse- og sosialtjenester i enkelte tilfeller ikke har vært forenlig med lovbestemmelser om taushetsplikt og offentlig myndighetsutøvelse. Til slutt finner den støtte i det faktum at det så sent som i 2014 oppsto politisk bekymring for at revisjoner av EU-reglene på anskaffelsesfeltet vil redusere drastisk ideelle aktørers muligheter til å yte helse- og sosialtjenester.

Det er med andre ord ingen grunn til å gå ut fra at det å iverksette samme regime for innkjøp av helse- og sosialtjenester som for øvrige anskaffelser bør være et politisk ukontroversielt tema. Hvordan har det seg da at dette ble utfallet? Mye av forklaringen ligger i hvordan tolkningsrammen for anskaffelsesfeltet på et tidlig tidspunkt ble definert. Offentlige innkjøp ble ansett for å være et konkurransepolitisk anliggende³³, og den foreslåtte lovrevisjonens konsekvenser for velferdssektoren ble ikke behandlet av Tronslinutvalget overhodet. Og siden utvalgets utredning la premissene for hvilke problemstillinger og konflikter som ble diskutert også senere i prosessen, ble helse- og sosialtjenester heller ikke på noe senere tidspunkt et tema: ikke i den påfølgende høringsrunden, ikke i Nærings- og handelsdepartementets lovforslag, ikke i Stortingets behandling av lovforslaget og ikke i arbeidet med forskriften. Dermed ble et regime med forholdsvis betydelige følger for tjenesteytere innen velferdssektoren innført, uten at disse konsekvensene ble diskutert på forhånd. Det er i det hele tatt nærliggende å konkludere med at beslutningstagerne trolig ikke har vært bevisste på at endringene i anskaffelsespolitikken kunne tenkes å få konsekvenser for tjenesteyting i velferdssektoren. Dette kan synes uventet, all den tid anskaffelsesreglernes konsekvenser for helse- og sosialtjenester i høyeste grad har vært gjenstand for diskusjon *etter* at loven trådte i kraft.

Selv om diskusjonene som spesifikt omhandlet velferdssektoren glimret med sitt fravær, kan det argumenteres for at en bestemmelse om å anvende de samme reglene på innkjøp av helse- og sosialtjenester som på øvrige anskaffelser, er en logisk konsekvens av de generelle normative premissene som har vært dominerende gjennom prosessen. For det første: Dersom hensynet til effektive anskaffelser krever at både tilbydere og offentlige oppdragsgivere har et mest mulig enhetlig og oversiktlig regelverk å forholde seg til, følger det at flest mulig anskaffelser bør omfattes av de samme reglene – det vil si også innkjøp av helse- og sosialtjenester. For det andre: Det kan argumenteres for at det langt på vei finnes et

³³ Hvilket understrekes av at feltet er lagt under konkurransepolitisk avdeling i Næringsdepartementet.

motsetningsforhold mellom forretningsmessige krav og enkelte av de politiske målsettingene som begrunner velferdsstaten. Det innebærer i så tilfelle at det å unnta helse- og sosialtjenester helt eller delvis fra reglene, kunne være begrunnet i et standpunkt om at innkjøpsfaglige hensyn i enkelte tilfeller må vike for andre politiske mål. Igjen er det relevant å vise til unntaket som ble innført i 2004, som åpnet for at ideelle organisasjoner kunne fritas fra konkurranse med kommersielle aktører i ytelsen av helse- og sosialtjenester. Dette ble begrunnet i tankegangen om at kvaliteten på helse- og sosialtjenester ikke nødvendigvis lar seg gjenspeile i målbare indikatorer, samt i viktigheten av å bevare en levende ideell sektor (Dok. nr. 8:11 (2003-2004)). Følger man derimot tankegangen om at forretningsmessige hensyn skal ha forrang fremfor andre politiske hensyn til ytterste konsekvens, er det ingen grunn til at innkjøp av helse- og sosialtjenester skal følge andre regler enn offentlige anskaffelser for øvrig. Uavhengig av gyldigheten til de respektive standpunktene: Hvilket av dem som får dominere, kan få betydelige konsekvenser for politikken innhold.

5.3. EU som forklaringsfaktor

Vi er kommet noen skritt nærmere en forklaring på hvorfor norske myndigheter i 2001 innførte et sterkere innslag av markedsåpning innen innkjøp av helse- og sosialtjenester, til tross for at dette ikke kan betraktes som noe opplagt utfall. I prosessen som resulterte i politikken endringen ble anskaffelsespolitikk langt på vei behandlet som et teknisk og instrumentelt anliggende, der hensynet til forretningsmessighet og kravet om et enhetlig regelverk som omfattet flest mulig anskaffelser var de rådende idealene. Konsekvenser for velferdssektoren var knapt et tema i størsteparten av denne prosessen, bortsett fra at velferd ble presentert som ett av de gode formålene som ville nyte godt av de offentlige innsparingene som følger av et effektivt anskaffelsesregime. Når helse- og sosialtjenester, på tross av sitt tilnærmede fravær i store deler av debatten forut for politikken endringen, likevel er omfattet av reglene, er dette helt i tråd med de normative premissene som har dominert prosessen, og som sågar fikk politisk tilslutning.

Imidlertid er det ikke dermed sagt at utfallet er et resultat av europeisering. Neste steg i analysen må dermed dreie seg rundt spørsmålet om EUs rolle i det ovenfor beskrevne forløpet. Det teoretiske resonnementet som ble presentert i kapittel 2, stilte først opp en nødvendig betingelse for at europeisering gjennom bruk av EU skal finne sted: Det må eksistere en *mistilpasning* mellom politikken som føres på europeisk og statlig nivå. Deretter ble fire ikke gjensidig utelukkende forventninger om kausalmekanismer formulert. De to første går ut på at *kognitiv bruk* av EU kan forventes å ha funnet sted: (1) Kommisjonen,

nærmere bestemt de delene av Kommisjonen som er ansvarlige for å utforme den europeiske indremarkedspolitikken, har en normativ dreining i retning markedsåpning på flest mulig samfunnssektorer, og (2) den norske tilknytningsformen til EU – som medfører tettere kontakt med Kommisjonen enn med institusjoner som Ministerrådet og Europaparlamentet – innebærer at den sosialiseringen som eventuelt finner sted trolig vil ha Kommisjonen som avsender. De to siste kausalmekanismene går ut på at *strategisk bruk* av EU kan forventes å ha funnet sted: (3) Den europeiske politikken for offentlige anskaffelser har tilbudt norske myndigheter et politisk instrument som kan la seg overføre til nye politikkområder, og (4) den kjensgjerning at anskaffelsespolitikken ansees for å ha europeisk opphav, åpner et potensial for at EU får rollen som syndebukk også for politikkendringer av norsk opphav – to mekanismer som begge kan ha den praktiske konsekvensen at terskelen for markedsåpning av helse- og sosialtjenester senkes.

I de følgende avsnittene vil jeg i tur og orden diskutere hvorvidt det eksisterte en mistilpasning mellom norsk og europeisk politikk, som var egnet til å utløse en europeiseringsprosess, samt hvorvidt det er mulig å finne spor etter de ovennevnte kausalmekanismene i datamaterialet som er studert.

5.3.1 Gapet mellom norsk og europeisk anskaffelsespolitikk

Dersom en europeiseringsprosess skulle funnet sted gjennom den europeiske politikken for offentlige innkjøp, forutsetter dette at det eksisterer en mistilpasning mellom norsk og europeisk anskaffelsespolitikk. Dersom den norske politikken på området ikke skilte seg fra den europeiske på en måte som ble betraktet som ubeleilig, er det liten grunn til å vente at EUs anskaffelsespolitikk ville utløse endringer på norsk nivå.

I forkant av tilpasningene Norge måtte gjennomgå for å bli en del av EØS-samarbeidet, fantes det åpenbart en slik mistilpasning: EU stilte detaljerte krav til hvordan offentlige innkjøp skulle gjennomføres. Norge oppfylte ikke disse kravene, da det verken fantes anskaffelsesregler i lovs form eller det påkrevde håndhevelsesapparatet. Ubeleiligheten ved denne mistilpasningen er åpenbar: Hadde den vedvart, ville den innebåret at Norge ikke oppfylte de juridiske forpliktelsene som fulgte av EØS-avtalen. Reaksjonen som fulgte av denne opprinnelige mistilpasningen, var en tilpasning der Norge i 1992 vedtok en regelendring på feltet, som innebar en mer eller mindre ordrett oversettelse av EUs anskaffelsesregler. På dette stadiet var det en uttalt kjensgjerning at det viktigste formålet med politikkendringen var å oppfylle kravene EU stilte, og som Norge var forpliktet av gjennom EØS-avtalen.

Deretter blir det neste spørsmålet – og her er svaret langt mindre åpenbart – hvorvidt det fremdeles fantes en mistilpasning i forkant av politikkendringen som trådte i kraft i 2001. Fra et juridisk perspektiv, er det vanskelig å få øye på noe vedvarende gap, da den norske «oversettelsen» oppfylte direktivenes formelle krav – verken mer eller mindre. Samtidig ble behovet for en lovendring begrunnet med at den opprinnelige tilpasningen til de europeiske anskaffelsesreglene hadde skapt et langt mer komplisert og uoversiktlig regime for dem som fra dag til dag praktiserte det. Både Tronslinutvalget og regjeringen, uttrykker eksplisitt at det er den opprinnelige tilpasningen til EØS-avtalens krav som har bidratt til å komplisere regelverket, samt at status quo på anskaffelsesfeltet gjør det vanskeligere å oppfylle EØS-avtalens intensjoner, selv om man formelt opptrer i tråd med europeiske krav³⁴. Dermed er det all grunn til å konkludere med at det fremdeles fantes en mistilpasning mellom de europeiske kravene og den norske praksisen – ikke av formell juridisk karakter, men av praktiskpolitisk og administrativ art. Avgrunnen sto med andre ord ikke mellom det europeiske og det norske regelverket, men mellom de europeiske intensjonene og den norske innkjøpshverdagen.

Som nevnt vil en mistilpasning, dersom den oppleves tilstrekkelig ubeleilig, utløse politisk handling med sikte på å redusere gapet. I prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001 ble det tilnærmet samstemt uttrykt fra Tronslinutvalget, regjeringen, folkevalgte på Stortinget og høringsinstanser at det kompliserte og uoversiktlige regimet som oppsto idet EØS-reglene ble innført, gjorde en reform nødvendig. Oppfatningen om at lovrevisjonen var initiert for å løse problemer som hadde oppstått i og med inngåelsen av EØS-avtalen vedvarte dessuten langt ut i prosessen. Dette kom til uttrykk i høringsrunden om Tronslinutvalgets utredning, der det syntes å være uenighet blant de berørte partene om hvorvidt lovrevisjonen skulle være bare en «EØS-lov», eller om den skulle være noe mer enn som så. Dermed er det all grunn til å betrakte lovrevisjonen på anskaffelsesfeltet som et forsøk på å tette igjen et gap mellom norsk og europeisk politikk.

5.3.2. Kognitiv bruk av EU – europeiske ideer

Proessen som endte med de nye norske anskaffelsesreglene, kan altså betraktes som en politisk reaksjon på en mistilpasning mellom Kommisjonens intensjoner og politikkenes konsekvenser på bakkeplan. Erkjennelsen av at det eksisterte en slik mistilpasning er, som vi

³⁴ Jfr. følgende formulering fra Nærings- og handelsdepartementets lovforslag: «Dagens regelverk er derfor ikke godt nok egnet til å ivareta de grunnleggende prinsipper nedfelt i EØS-avtalen og de forretningsmessige hensyn anskaffelsesregelverket bør ivareta» (Ot.prp. nr. 71 (1997-1998): kapittel 1).

har sett, imidlertid ikke tilstrekkelig for å forklare hvilket innhold denne reaksjonen fikk. Neste spørsmål som må besvares for å kartlegge EUs forklaringskraft for dette utfallet, handler dermed om hvilke *normer, ideer, tolkningsrammer og kunnskap* som lå til grunn for prosessen, og hvorvidt disse stammer fra EUs institusjoner. Og for å besvare dette spørsmålet, må det skapes klarhet i hvilke ideer som lå til grunn for den europeiske politikken rundt offentlige innkjøp.

Først av alt, er det all grunn til å konkludere med at den europeiske anskaffelsespolitikken defineres som en del av indremarkedspolitikken. Det å rive ned skrankene som hindret et reelt felleseuropeisk anskaffelsesmarked ble i 1985 betraktet som en vesentlig del av arbeidet for å fullføre ambisjonen om et europeisk indre marked. I 1996 var ordbruken enda tydeligere, og en effektiv anskaffelsespolitikk ble betraktet som en helt nødvendig forutsetning for et velfungerende indre marked, med alle godene sistnevnte ville føre med seg. Dermed var også normene og ideene som lå til grunn for anskaffelsespolitikken langt på vei de samme som selve indremarkedet var fundert i. Hvordan kom så dette tankegodset til uttrykk gjennom Kommissjonens dokumenter på 1980- og 1990-tallet? For det første: En god anskaffelsespolitikk er en anskaffelsespolitikk som tillater medlemsstatene å gjøre mest mulig kostnadseffektive anskaffelser, og som skaper et mest mulig velfungerende marked for bedrifter som har varer og tjenester å selge til offentlig sektor. For det andre: De normative premissene som ligger til grunn for Kommissjonens problemforståelse på anskaffelsesfeltet, er de samme som ledsager det indre markedet generelt: Landegrenser bør i minst mulig grad utgjøre en barriere for økonomisk aktivitet, i videst mulig forstand, og slik aktivitet bør i størst mulig utstrekning skje gjennom konkurranse på markedet. Funnene fra analysen av Kommissjonens politikkdokumenter svarer altså til forventningen om at tankegodset som uttrykkes i problemforståelsen og løsningsforslagene på anskaffelsesfeltet følger den *åpnende logikken*, som ifølge Ferrera (2009) omgir den europeiske integrasjonen generelt, og indremarkedspolitikken spesielt.

Er det dermed grunn til å konkludere med at det er skjedd en sosialisering der Kommissjonens normer, ideer, tolkningsrammer og kunnskap har fått feste seg blant beslutningstagere på norsk nivå? Det kan for det første bemerkes at det er mange åpenbare likheter mellom det rådende tankegodset som omslutter henholdsvis norsk og europeisk anskaffelsespolitikk. Ett av de mer iøynefallende likhetstrekkene, er at offentlige innkjøp plasseres innenfor den samme tolkningsrammen på norsk og europeisk nivå: I begge tilfeller defineres anskaffelsesfeltet som et konkurransepolitisk anliggende. Denne tolkningsrammen får følger for hvilke prinsipper offentlige innkjøp forvaltes etter: Europeisk

konkurransopolitikk trekkes frem blant de fremste empiriske uttrykkene for Majones (1994; 1997: 145) tese om fremveksten av den *regulerende stat* – tendensen til at politiske systemer i økende grad styrer gjennom å vedta regler som forvaltes av politisk uavhengige fagetater, snarere enn gjennom direkte politisk innblanding. Følgelig avpolitiseres deler av statlig virksomhet, og behandles som tekniske eller faglige problemer. Den samme tendensen kommer til syne i idealet om at anskaffelsespolitikken skal følge rent innkjøpsfaglige hensyn. Ifølge denne tankegangen er det ikke rom for politisk innblanding i form av at offentlige innkjøp brukes som et politisk virkemiddel.

Den tilnærmingen til statlig styring som får sitt uttrykk gjennom *den regulerende stat*, står i sterk kontrast til tilnærmingen som tradisjonelt har preget velferdsstaten. Sistnevnte har i aller høyeste grad har vært betraktet som et politisk anliggende, uttrykt gjennom aktiv politisk innblanding, sågar i nasjonsbyggingsøyemed (Ferrera, 2009). Og i Norge har altså dette politikkområdet vært gjenstand for dyp politisk involvering, ut fra hensyn som solidaritet og universalisme (Esping-Andersen, 1990; Kuhnle og Kildal, 2011). Riktignok er det ikke grunn til å tro at de statlige sektorene som forvalter velferdspolitikken har vært helt fritatt fra den generelle økningen av markedsmekanismer og bedriftsøkonomiske prinsipper som fulgte av NPM-bølgen. Det er likevel verdt å stille det kontrafaktiske spørsmålet om hvorvidt revisjonen av norsk anskaffelsespolitikk ville fått det samme utfallet om innkjøp av helse- og sosialtjenester i utgangspunktet ble definert som et helse- og sosialpolitisk anliggende, snarere enn et konkurransepolitisk anliggende. Som med kontrafaktiske spørsmål flest, er dette vanskelig å besvare. Den kjensgjerning at den nylige endringen av innkjøpsreglene for helse- og sosialtjenester delvis ble reversert i 2004, ut fra et rent politisk hensyn (vern av ideelle aktører som tjenesteytere i velferdssektoren) knyttet spesifikt til helse- og sosialpolitikk, taler imidlertid for at så er tilfellet.

I forlengelsen av avpolitiseringen som følger av at offentlige innkjøp defineres som et konkurransepolitisk anliggende, ligger den instrumentelle rollen anskaffelsespolitikken innrømmes både på europeisk og norsk nivå. Denne rollen kommer til uttrykk i ideen om at effektivitet er den viktigste målestokken for en vellykket anskaffelsespolitikk. Den kommer til uttrykk i de stadige henvisningene til offentlige anskaffersers samfunnsøkonomiske betydning, målt i absolutte pengeverdier så vel som andel av brutto nasjonalprodukt. Den kommer til uttrykk i henvisningene til potensialet for innsparinger og økonomisk vekst, gitt den store samfunnsøkonomiske betydningen av offentlige anskaffelser. Og den kommer til uttrykk i henvisningene til de gode formålene disse offentlige innsparingene og denne økonomiske veksten kan omsettes i.

Riktignok finnes det også forskjeller mellom argumentasjonen som føres for den foreslåtte anskaffelsespolitikken på henholdsvis europeisk og norsk nivå. Eksempelvis står Kommisjonen for en forholdsvis prinsipiell og konsekvent holdning om at landegrenser ikke bør utgjøre barrierer for økonomisk aktivitet, mens det i norsk sammenheng er legitimt å argumentere ut fra norsk næringslivs interesser (hvilket interessant nok kommer konkret til uttrykk ved at vidt forskjellige standpunkter blir begrunnet i hensynet til Norges små og mellomstore bedrifter). Det finnes også nyansforskjeller mellom målene Kommisjonen og norske politikere søker å oppnå med anskaffelsespolitikken: Samtidig som både europeiske og norske myndigheter begrunner politikken med behovet for vekst og sysselsetting, ønsker førstnevnte offentlige innsparinger for å oppfylle Maastricht-kriteriene og dermed det europeiske valutasamarbeidet, mens sistnevnte argumenterer ut fra at innsparingene vil komme velferdssektoren til gode. Likhetene mellom ideene som kommer til uttrykk i henholdsvis europeiske og norske resonnementer om offentlige anskaffelser er imidlertid langt mer slående enn forskjellene.

Den kjensgjerning at arkitektene bak henholdsvis den norske og den europeiske anskaffelsespolitikken deler mye av det samme tankegodset om hvordan offentlige innkjøp bør forvaltes, er ikke i seg selv noe bevis for at det er skjedd en overføring av ideer fra europeiske institusjoner til norske beslutningstagere. Imidlertid er det flere funn i datamaterialet som gir grunn til å hevde at både den konkurransepolitiske tolkningsrammen og den instrumentelle tilnærmingen til offentlige innkjøp har europeisk opphav. For det første, synes det å ha skjedd en endring, i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, i norske politikeres holdning til hvilke hensyn anskaffelsespolitikken bør ivareta. Dette kommer først til syne idet Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp i 1989 gjør rede for konsekvensene det har for Norge å overta det europeiske anskaffelsesregelverket, hvorav én av de antatte ulempene var at man langt på vei ville oppgi muligheten til å bruke offentlige innkjøp som industri-, nærings- og distriktpolitisk virkemiddel. Denne følgen av anskaffelsesreglene blir ett av stridsspørsmålene i stortingsforhandlingene forut for den første loven om offentlige anskaffelser. Også Tronslinutvalget bemerker i 1997 at offentlige innkjøp tradisjonelt er blitt brukt for å «(...) ivareta mer samfunnsmessige behov enn det som ligger innenfor det rent anskaffelsesfaglige» (NOU: 1997:21: 42), men at EØS-avtalen i så måte satte klare begrensninger.

Disse observasjonene taler for at det før EØS-avtalen fantes en politisk interesse for å vurdere offentlige innkjøp ikke bare ut fra hvor kostnadseffektive eller konkurransefremmende de var, men også hvorvidt de var egnet til å utvikle næringslivet i

distriktene, skape økt sysselsetting, og oppfylle andre politiske mål ut over offentlig innsparing og effektive markeder. Riktignok ble potensialet for innsparing funnet å veie tyngre enn muligheten for en mer aktiv bruk av innkjøp innen nærings-, industri- og distriktpolitikk også i 1989. Aksepten for å bruke offentlige innkjøp som politisk virkemiddel fremstår likevel svekket i prosessen foran lovrevisjonen i 1999, til fordel for de «rent innkjøpsfaglige» hensyn. Denne holdningsendringen uttrykker nettopp overgangen fra en tolkningsramme der anskaffelsespolitikk er åpen for politisk innblanding, til en tolkningsramme der den avpolitiseres og forvaltes etter faglige betingelser. Den endrede holdningen til hvilke hensyn anskaffelsespolitikken bør utformes ut fra, sammenfaller ikke bare tidsmessig med inngåelsen av EØS-avtalen: Avtalen oppgis sågar som en uttalt årsak til at standpunktet har forandret seg, av de som utformet det norske anskaffelsesregimet.

For det andre, gjøres det flere ganger i prosessen en eksplisitt kobling mellom (1) påstanden om de samfunnsøkonomiske gevinstene som vil følge av en effektiv anskaffelsespolitikk, og (2) indikatorer og målsettinger som er formulert og definert på europeisk nivå. Påstanden om at praktisering av europeiske anskaffelsesregler vil resultere i offentlige innsparinger, belegges allerede av Arbeidsgruppen for offentlige anskaffelser (1989: 15) med henvisninger til den såkalte Cecchini-rapporten (Europakommisjonen, 1988), en rapport som vurderte økonomiske konsekvenser av å fullføre planene om et europeisk indre marked. Henvisningene til denne rapporten³⁵ brukes til å forsvare gyldigheten til lovnaden om offentlige innsparinger, både i forslaget til den første anskaffelsesloven av 1992 og i forslaget til den nye anskaffelsesloven av 1999. Også den samfunnsøkonomiske viktigheten av at små og mellomstore bedrifter sikres en reell adgang til konkurransen om offentlige kontrakter, belegges med europeiskproduserte fakta i Tronslinutvalgets utredning, nærmere bestemt ved henvisning til Kommisjonens grønnbok om offentlige anskaffelser (Europakommisjonen, 1996).

Målsettingene om offentlige innsparinger og et konkurransedyktig næringsliv er nærmest pilarer i bortimot samtlige aktørers resonnementer om viktigheten av en effektiv anskaffelsespolitikk, i prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001. For at disse resonnementene skal være gyldige, må det faktisk forholde seg slik at effektive anskaffelser reduserer offentlige utgifter og gjør bedrifter mer konkurransedyktige. Dersom det ikke er slik at den anbefalte anskaffelsespolitikken faktisk reduserer offentlige utgifter eller gjør bedriftene mer konkurransedyktige, faller hele denne politikken berettigelse til

³⁵ Samt en norsk rapport som bygger på Cecchini-rapporten, utarbeidet av konsulentfirmaet ECON på oppdrag fra Næringsdepartementet i 1989.

grunnen. Hvorvidt det faktisk forholder seg slik som det antas i disse resonnementene, er imidlertid et empirisk spørsmål. Og idet norske myndigheter må ty til europeisk kunnskap for å besvare disse spørsmålene, innebærer dette at nødvendige byggeklosser i argumentasjonen som forsvarte nødvendigheten av det foreslåtte norske anskaffelsesregimet, stammer fra EU. Norske myndigheters begrunnelse for anskaffelsespolitikken som endte med å bli iverksatt, gjør seg med andre ord avhengig av et faktagrunnlag produsert i Brussel. Denne observasjonen illustrerer at det er et tett samspill mellom de europeiske *ideene* – idealet anskaffelsespolitikken bør utformes i tråd med – og den europeiske *ekspertisen* – kunnskapen om hvilke konsekvenser en anskaffelsespolitikk utformet etter disse idealene vil skape. Når både ideer og ekspertise med opphav i EU-systemet kan observeres å ha spilt en sentral rolle i hvorfor prosessens utfall ble som det ble, er det grunn til å konkludere med at en *kognitiv bruk* av EU, med hensikt å *påvirke* politikken innhold, har funnet sted i prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001.

5.3.3. Strategisk bruk av EU – europeiske muligheter

Uavhengig av normene, ideene, tolkningsrammene og kunnskapen som ligger til grunn for å ønske seg ett utfall på bekostning av et annet, kan en tenke seg forskjellige måter aktører på statlig nivå kan bruke EU på, for å oppnå et utfall mest mulig i tråd med egne preferanser. I praksis er dette et spørsmål om hvorvidt de europeiske institusjonene har tilbudt norske beslutningstagere muligheter til å realisere sine målsettinger, og hvorvidt beslutningstagerne har benyttet seg av disse mulighetene. I så måte beskrev jeg to mulige mekanismer hvorigjennom en slik strategisk bruk av EU kan finne sted: (1) Beslutningstagere reduserer terskelen for å fatte et gitt vedtak ved å ta i bruk *politiske instrumenter* utviklet på europeisk nivå, og (2) beslutningstagere søker å *unngå skyld* ved å vise til at deres eget handlingsrom rammes av europeiske begrensninger.

De europeiske anskaffelsesdirektivene bød på en rekke virkemidler og *politiske instrumenter* som var ment å løse problemene som var definert på området. Blant disse virkemidlene var (1) betingelsen om at anskaffelsesreglene skulle være hjemlet i lov, (2) en rekke prosedyrer for hvordan anbudskonkurransen skulle skje – fra konkurranseutlysning, via tildeling av kontrakten, til kunngjøring av resultatet – og (3) kravet om at det i medlemslandene måtte finnes klageordninger, som sikrer leverandørenes rettsikkerhet i tilfelle regelverket ikke overholdes. Politikken som ble iverksatt i og med at lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft i 2001, ble begrunnet i behovet om å innføre et mest mulig ensartet regelverk for alle slags offentlige innkjøp. Da det av opplagte grunner

ikke var aktuelt å oppfylle dette behovet ved å reversere endringene som ble innført idet EØS-avtalen trådte i kraft, ble det heller besluttet å ta i bruk de samme politiske instrumentene som stammer fra EU-direktivene også for anskaffelsene som ikke var omfattet av de europeiske reglene. Denne beslutningen funderes i de samme normative premissene som begrunner politikken innhold for øvrig: Et «effektivt fungerende offentlig anskaffelsesmarked» er avhengig av et «effektivt klage- og håndhevelsesapparat». Uavhengig av hvor hensiktsmessige de anskaffelsespolitiske virkemidlene som ble innført i og med inngåelsen av EØS-avtalen var, oppsto de imidlertid et som et resultat av EU. Dermed ville det ikke være mulig å iverksette den samme anskaffelsespolitikken hvis ikke det hadde vært for Europa, uten selv å måtte utvikle disse instrumentene fra bunnen av. Da dette innebærer et langt større arbeid enn å utvide bruksområdet til allerede eksisterende virkemidler, bør det være trygt å konkludere med at tilgangen til et *politisk instrument* av europeisk opphav har senket terskelen betydelig for å innføre den anskaffelsespolitikken som ble iverksatt i 2001.

Hva så med den andre mekanismen hvorigjennom strategisk bruk av EU var forventet å finne sted? Som jeg allerede har diskutert: Den norske anskaffelsesloven av 1992 lukket et juridisk gap, men åpnet et praktiskpolitisk og administrativt gap, mellom norsk og europeisk anskaffelsespolitikk. Prosessen som ble iverksatt for å møte utfordringene dette nye gapet skapte, innebar på ingen måte å reversere loven, men å revidere de delene av regelverket som falt utenfor EU-reglens anvendelsesområde. Allerede ved avtalens ikrafttredelse var det norske regelverket innenfor kravene EØS-avtalen stilte, og man sto følgelig aldri i fare for å utløse sanksjoner mot ikke-oppfyllelse. Altså var den norske lovrevisjonen på anskaffelsesfeltet hele tiden noe som kom i tillegg til de europeiske forpliktelsene. Det er følgelig all grunn til å tro at norske beslutningstagere hadde et betydelig handlingsrom vis-à-vis EU.

Likevel ser vi at henvisninger til begrensninger som følge av Europa preger prosessen. Tankegangen om at politikkområdet bør styres etter apolitiske prinsipper – forretningsmessighet og innkjøpsfaglige hensyn – snarere enn politisk innblanding med generelle politiske mål for øyet, begrunnes med henvisningen til EØS-avtalens forpliktelser. Denne europeiske begrensningen etableres først av Tronslinutvalget i 1997, men referansene til begrensningen gjentas av flere sentrale aktører på prosessens senere stadier. Aktører som derimot tar til orde for at andre hensyn bør ivaretas gjennom anskaffelsespolitikken, og at større politisk innblanding bør finne sted, blir følgelig møtt med henvisninger om at dette, i henhold til europeiske forpliktelser, ikke er mulig. Og i det endelige vedtaket er det altså

denne tankegangen – ideen om at anskaffelsespolitikken skal styres etter faglige, snarere enn politiske hensyn – som kommer til uttrykk.

Denne ideen representerer – som prosessen frem mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser tydelig viser – en betydelig begrensning i hva politikken kan inneholde. Nærmere bestemt utelukker den en anskaffelsespolitikk som tillater politisk innblanding – det være seg innen sysselsetting, utdanningspolitikk eller lignende. For en aktør som foretrekker et utfall begrunnet med Kommisjonens tankegods, vil en henvisning til disse begrensningene være et viktig virkemiddel: Den vil – gitt at den er troverdig – langt på vei umuliggjøre utfallene som ansees å være uforenlige med dette tankesettet. Et naturlig neste spørsmål er imidlertid hvor reell denne europeiske begrensningen kan sies å ha vært. Hvilket handlingsrom de europeiske anskaffelsesreglene i virkeligheten etterlot norske beslutningstagere, forblir en juridisk problemstilling som ikke kan besvares i sin helhet her. Det bør imidlertid være tilstrekkelig å vise til at det etter 2001 ble innført justeringer i anskaffelsesreglene for helse- og sosialtjenester, som viser at det for denne tjenestekategorien var mulig å ta generelle politiske hensyn – eksempelvis vern av ideelle aktører og beskyttelse av taushetsbelagte opplysninger. Som eksempel kan vernet av ideell sektor knapt betraktes som noe innkjøpsfaglig krav. Det kan snarere sies å være uforenlig med forretningsmessighetens grunnregel om å få varer og tjenester av ønsket kvalitet til lavest mulig pris – all den tid det tillater en favorisering av økonomisk ugunstige ideelle tjenesteytere, på bekostning av økonomisk gunstige kommersielle aktører. Og denne justeringen ble altså ikke forhindret av de europeiske forpliktelsene, eller møtt med sanksjoner mot ikke-oppfyllelse. Det er med andre ord grunn til å konkludere med at den europeiske begrensningen det stadig henvistes til, på ingen måte var absolutt – hvilket kanskje særlig kommer til syne innen velferdssektoren.

Det er ikke i denne sammenhengen noe selvstendig poeng å vurdere gyldigheten til argumentet om at EU ikke tillater en anskaffelsespolitikk fundert på andre hensyn enn de rent innkjøpsfaglige. Imidlertid er det et poeng at dersom en aktør hevder at en handling ikke er gjennomførbar fordi EU ikke tillater den, og argumentet bare delvis er gyldig, innebærer dette at det forestilte handlingsrommet til aktørene blir mindre enn det reelle handlingsrommet. Et slikt argument må forstås som en strategisk handling, da det favoriserer ett utfall på bekostning av andre. Og det er altså grunn til å konkludere med at sentrale aktører, gjennom å forfekte standpunktet om at visse utfall ikke ville være mulige på grunn av europeiske krav, har snevret inn det forestilte handlingsrommet vis-à-vis EU. Gjennom denne *bruken av EU* – denne *diskursive referansen til europeiske begrensninger* – har EU fått rollen som *syndebukk* for elementer i den vedtatte politikken – ikke først og fremst overfor velgermassen, men

overfor andre aktører som deltok i prosessen. Ettersom henvisningene til europeiske begrensninger ble brukt underveis i beslutningstagningsprosessen for å påvirke dens utfall – snarere enn etter prosessens slutt for å legitimere utfallet overfor velgerne – kan denne handlingen sies å være i tråd med motivasjonen om å *påvirke*, snarere enn motivasjonen om å *rettferdiggjøre*, jamfør Woll og Jacquots begrepsbruk.

Begge de ovennevnte mekanismene er uttrykk for at EU tilbød norske beslutningstagere muligheter for å gi prosessen et utfall som ellers kunne vist seg å være vanskelig gjennomførbart – muligheter disse aktørene benyttet seg av. Det kan altså konkluderes med at en *strategisk bruk* av EU, med hensikt å *påvirke* politikkenes innhold, har funnet sted i prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001.

5.3.4. Den europeiske påvirkningen oppsummert

Dermed skulle det være mulig å besvare spørsmålet om hvorvidt tjenesteytingen innen velferdssektoren er blitt gjenstand for europeisering gjennom EUs anskaffelsespolitikk.

Et anskaffelsesregime som stiller de samme konkurransekravene til helse- og sosialtjenester som til varer og tjenester for øvrig, er et resultat av flere faktorer. Gapet mellom intensjonene i de europeiske anskaffelsesreglene og hvordan det norske anskaffelsesregimet ble praktisert på bakkeplan, utløste behovet for en lovrevisjon. Innholdet i denne lovrevisjonen ble betinget av at anskaffelsespolitikken ble definert som et konkurransepolitisk anliggende, som ikke egnet seg for politisk innblanding, men som skulle styres etter innkjøpsfaglige kriterier. Følgelig fikk anskaffelsespolitikken en instrumentell rolle, der dens suksess primært ble målt ut fra hvor store offentlige innsparinger og forbedrede konkurransevilkår den kunne skape. Den logiske konsekvensen av en slik tankegang, er et anskaffelsesregime som stiller de samme forretningsmessig funderte reglene for alle offentlige innkjøpere og for alle typer offentlige innkjøp – helse og sosialtjenester inkludert. Og forløpet i prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001, taler altså for at denne tolkningsrammen – denne oppfatningen om hva anskaffelsespolitikk skal være – langt på vei ble innført i Norge gjennom europeisk sosialisering. Samtidig bidro EU til å senke terskelen for å gjennomføre en lovrevisjon med et slikt innhold: både (1) gjennom henvisningene til at europeiske begrensninger krevde en anskaffelsespolitikk fundert på innkjøpsfaglige hensyn snarere enn øvrige politiske hensyn, og (2) ved at EØS-avtalen hadde innført de politiske instrumentene som tillot norske beslutningstagere å gjennomføre denne politikken med en lav politisk kostnad.

All den tid markedsåpningen innen innkjøp av helse- og sosialtjenester er en logisk konsekvens av en anskaffelsespolitikk fundert på ideen om at samtlige offentlige innkjøp i effektivitetens navn skal følge samme regler – regler utformet etter innkjøpsfaglige, snarere enn politiske hensyn – er det altså grunn til å tro at denne markedsåpningen er blitt muliggjort ved EUs hjelp. Da Norge allerede før lovrevisjonen ble igangsatt formelt oppfylte EØS-avtalens forpliktelser, bør det være trygt å fastslå at det er Stortinget og den norske regjeringens ansvar at utfallet ble som det ble – ikke Kommisjonens. Følgelig kan det konkluderes med at markedsåpningen innen velferdssektorens tjenesteyting ble til ved at innenrikspolitiske aktørers tok europeiske virkemidler i bruk.

5.4. Forvaltningsreform og mellomstatlige organisasjoner – bakgrunnsfaktorer?

Hva så med andre potensielle forklaringsfaktorer, som øvrige internasjonale avtaler og bestemmelser, samt generelle ideologiske strømninger om forvaltningsreformer med offentlig innsparing og sterkere konkurranseinnslag som rettesnorer?

Markedsåpningen som skjedde innen innkjøp av helse- og sosialtjenester i og med ikrafttredelsen av lov og forskrift om offentlig anskaffelser, skjedde på bakgrunn av idealene om kostnadseffektivitet og bruk av markedsmekanismer innen offentlig forvaltning. Således går denne politikkendringen i samme retning som NPM-tankegangen som ligger til grunn for mange av reformene som er gjennomført i den offentlige forvaltningen til høyt utviklede demokratier de siste tiårene. I Norge tidfestes startpunktet for de store, NPM-inspirerte forvaltningsreformene til 1986 (Christensen og Lægreid, 1999: 170), altså noe forut for inngåelsen av EØS-forhandlingene i tid. Disse reformene var dessuten basert på idealer som økt offentlig effektivitet, innføringen av styringsprinsipper utviklet for det private næringsliv og økt bruk av markedsmekanismer (ibid.). Dermed kan det i utgangspunktet ikke utelukkes at reformbølgen har vært en bakenforliggende faktor. Eksempelvis er det fullt ut tenkelig at tankegodset som ledsaget den norske reformbølgen innenfor offentlig forvaltning, er noe av forklaringen på at Kommisjonens argumenter om viktigheten av offentlige innsparinger, samt aksepten for å oppnå dette med konkurranse som virkemiddel, resonnererte såpass godt hos norske beslutningstagere. Videre kan det tenkes at beslutningstagernes ønske om å bruke handlingsrommet etterlatt av EØS-avtalen til å gå enda lenger i å innføre markedsmekanismer for å redusere offentlige utgifter, har bakgrunn i den samme tankegangen.

På samme måte er det slett ikke utenkelig at mellomstatlig frihandelssamarbeid kan bidra til å forklare hvorfor europeiske resonnementer om fordelene ved å åpne innkjøpsmarkeder for grensekryssende handel møtte gjenklang blant politiske aktører i Norge.

Den daværende GATT-avtalen ble inngått i 1979, og ligger følgelig også forut for EØS-forhandlingenes oppstart i tid. Avtalens konsekvenser går dessuten i samme retning som den europeiske innkjøpspolitikken, all den tid begge stiller opp en målsetting om å gjøre offentlige innkjøp gjenstand for konkurranse på tvers av landegrenser.

Samtidig gir det lite mening å betrakte tankegodset knyttet til 1980-tallets reformbølge, eller mellomstatlig frihandelssamarbeid, som tilstrekkelige betingelser eller utløsende faktorer for at Norges anskaffelsespolitikk fra og med 2001 ble som den ble. Ikke bare har vi sett at prosessen frem mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser nødvendigvis måtte fortonet seg svært annerledes om det ikke hadde vært for EU: Det er i det hele tatt grunn til å tvile på at det ville skjedd vesentlige endringer i norsk anskaffelsespolitikk om ikke europeisk påvirkning var en faktor. For det første: Man ville ikke fått den opprinnelige mistilpasningen mellom norsk og europeisk anskaffelsespolitikk, som i første omgang påla norske myndigheter å vedta sin første anskaffelseslov, og som i neste omgang skapte et press for å revidere regelverket – hvilket blant annet resulterte i en sterkere markedsåpning innen innkjøp av helse- og sosialtjenester. For det andre: Man ville ikke hatt det EU-produserte faktagrunnlaget som helt eksplisitt var et premiss for argumentasjonen om at den foreslåtte anskaffelsespolitikken ville være fordelaktig for norsk økonomi. For det tredje: Man ville ikke hatt de samme anskaffelsespolitiske instrumentene til rådighet – instrumenter som allerede var utformet på europeisk nivå. Og for det fjerde: Det ville ikke vært en mulighet å begrunne den vedtatte anskaffelsespolitikken ut fra begrensningene som fulgte av EØS-avtalen – et mye brukt argument gjennom hele prosessen.

På denne bakgrunnen fremstår det lite trolig at det, i en kontrafaktisk virkelighet der EU ikke fantes, ville oppstått en tilnærmet identisk prosess med et tilnærmet identisk utfall. Snarere er det grunn til å konkludere med at europeiseringen som har funnet sted innen norske offentlige innkjøp for helse- og sosialtjenester, er noe mer enn bare et uttrykk for NPM-tankegangen eller idealet om handel på tvers av landegrenser – to tendenser som begge kan sies å ha preget de fleste høyt utviklede demokratier de siste tiårene.

5.5. Bruken av mellomstatlig samarbeid?

Når det gjelder det mer generelle spørsmålet om påvirkningene som potensielt følger av mellomstatlig samarbeid, er det ytterligere et poeng som kan fremføres: For det første, kan mellomstatlige organisasjoner være institusjonelle uttrykk for bestemte normer og ideer, samtidig som de utformer politikkinstrumenter som i mange tilfeller forplikter medlemmene i større eller mindre grad. Dermed er de viktigste generelle betingelsene til stede for at slike

organisasjoner i prinsippet kan *brukes*, på samme måte som EU. For det andre finnes det, som vi har sett, en rekke mellomstatlige organisasjoner hvis idémessige grunnlag er fullt forenlig med et ideal om større grad av markedsåpning innen velferdssektoren. I så måte kan nevnes både GATT/WTO-samarbeidet – med sine bestrebelser for å åpne offentlige innkjøpsmarkeder for grenseoverskridende handel (Gordon et al., 1998; Price, Pollock og Shaoul, 1999), og organisasjoner som OECD, IMF og Verdensbanken, som tilskrives en sentral rolle i å ha spredd det idémessige grunnlaget for bølgen av NPM-reformer (Christensen og Lægreid, 1999: 169-170).

Dermed skulle det i utgangspunktet ikke være utenkelig å finne spor etter bruk av WTO eller OECD i denne prosessen. Når dette i liten grad er tilfellet, er det likevel ikke overraskende. Den akademiske debatten om hvorvidt EU ligner mest på en stat (jfr. Schmidt, 2004) eller en mellomstatlig organisasjon (jfr. Magonette, 2005), har sammenheng med at de europeiske institusjonene griper vesentlig dypere inn i medlemsstatenes politiske systemer enn det som er vanlig for mellomstatlige organisasjoner. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom den overstatlige karakteren som kjennetegner store deler av det europeiske samarbeidet, i kombinasjonen av utstrakt bruk av flertallsbeslutninger som forplikter alle medlemmer og håndhevelsesorganer som forvalter reglene uavhengig av medlemsstatene. Dette skulle tilsi at beslutninger fattet i EUs institusjoner kan ventes å resultere i politiske instrumenter som både er mer sofistikerte og mer forpliktende enn instrumenter utformet i mellomstatlige organisasjoner for øvrig. Dette taler igjen for at *diskursive referanser* til *europeiske begrensninger* kan ventes å fremstå mer troverdige, samtidig som innenrikspolitiske aktørers gevinst ved å ta europeiske *politikkinstrumenter* i bruk er større. Videre er det et særtrekk ved EU at kontaktflatene mellom europeiske og innenrikspolitiske institusjoner er vesentlig tettere enn for mellomstatlige organisasjoner generelt. I og med tettere europeisk integrasjon, har ikke regjeringer lenger monopol på koblingen mellom europeisk nivå og innenriksnivå (Marks, Hooghe og Blank, 1996: 346-347). Dette skulle tale for at sosialisering gjennom institusjonelle kontaktflater i større grad finner sted i den europeiske sammenhengen – ikke bare via regjeringene, men også direkte mot øvrige innenrikspolitiske aktører.

En rekke observasjoner fra prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001 svarer til disse forventningene. Riktignok gjøres generelle henvisninger til begrensningene som følger av Norges internasjonale forpliktelser, men de europeiske begrensningene får langt større oppmerksomhet, som et selvstendig poeng. Videre kan europeisk anskaffelsespolitikk med rette betraktes som et langt mer sofistikert sett med

politikkinstrumenter enn WTO-regimet³⁶. Til slutt er det knapt spor etter normer, ideer, tolkningsrammer eller kunnskap som like eksplisitt knyttes til mellomstatlige organisasjoner, ut over EU – eller mer spesifikt, Kommisjonen.

Det er vanskelig å trekke bastante konklusjoner om forholdet mellom europeisk påvirkning og påvirkningen fra mellomstatlige organisasjoner generelt, basert på bare en enkeltcase. Særlig når studien ikke fanger opp den eventuelle interaksjonen mellom aktører fra henholdsvis mellomstatlige og innenrikspolitiske institusjoner, som ikke dokumenteres i offentlige dokumenter. Likevel kan det altså argumenteres på teoretisk grunnlag for at begrepet om *bruken av EU* inntil videre har en merverdi, sammenlignet med et eventuelt begrep om *bruken av mellomstatlig samarbeid*. Funnene fra denne studien kan langt fra bevise at en slik sammenheng eksisterer. De er likevel helt i tråd med denne forventningen.

5.6. Bruken av EU og europeisering av velferd

Som vi har sett, kan det argumenteres for at markedsåpningen innen norsk velferdstjenesteyting, som her er studert, vanskelig lar seg forklare av de mest nærliggende alternativene til europeisk påvirkning; følgelig fremstår innenrikspolitiske aktørers *bruk av EU* som den mest sentrale forklaringsfaktoren. Hvilke konklusjoner kan på denne bakgrunnen trekkes om det generelle problemområdet knyttet til europeisering av velferd?

Som nevnt innledningsvis, er det altså slik at EUs medlemsstater sies å ha formell sosial suverenitet (Martinsen, 2013: 54). Studier som tar for seg dette problemområdet, peker likevel ofte på en utvikling der indremarkedspolitikken prinsipper får anvendelse også for deler av det som tradisjonelt har vært velferdsstatens domene. Scharpf (2002: 648-649) beskriver i så måte en utvikling der den europeiske pengepolitikken og lovgivningen som regulerer medlemmenes statsfinanser har begrenset det økonomiske handlingsrommet statene har til å føre en aktiv sosialpolitikk, mens det juridiske handlingsrommet tilsvarende er hemmet av indremarkedsløvgivningens begrensninger mot statlig involvering i anliggender som defineres som økonomisk aktivitet. Dette samtidig som det europeiske integrasjonsprosjektet ikke har evnet å ta opp i seg en sosial dimensjon, hvilket kunne bidratt til å balansere nevnte utvikling (ibid.).

Hva gjelder velferdsstatens tjenesteyting mer spesifikt, kan denne sies å ha blitt gjenstand for følgende mekanisme: I den grad det lykkes en aktør å definere deler av

³⁶ Gordon et al. (1998: 160) beskriver sågar det europeiske anskaffelsesregimet som det mest velutviklede av sitt slag, og tilskriver det rollen som en viktig inspirasjonskilde for WTO-regimet.

aktiviteten som foregår innenfor velferdssektoren som *økonomisk aktivitet* i generell forstand, innebærer dette at indremarkedspolitikken prinsipper og bestemmelser også her får anvendelse. Blir eksempelvis helse- og sosialtjenester likestilt med varer og tjenester for øvrig – på en måte som legger lite vekt på det egenartede innholdet i tjenestene – innebærer dette at de må følge de generelle kravene til konkurranse, ikke-diskriminering og vektlegging av økonomiske kriterier, som gjelder på det indre markedet. Den europeiske unions domstol (heretter *Domstolen*) tilskrives i så måte en sentral rolle. Med en aktiv anvendelse av indremarkedets bestemmelser på helse- og sosialtjenester, har den bidratt til å definere slike tjenester inn i kategorien *økonomisk aktivitet* (Leibfried, 2005; Martinsen, 2013). Et ofte referert eksempel i denne sammenhengen, er Domstolens avgjørelser Kohll og Decker fra 1998. Begge handlet om luxembourgske statsborgere som hevdet sin rett til å få helsetjenester utenlands dekket av sitt hjemlands statlige helseforsikringsfond, et krav de fikk Domstolens medhold i, med henvisning til prinsippet om fri bevegelse av tjenester (Leibfried, 2005: 266-267; Martinsen, 2013: 58-59). Som en følge av Domstolens aktive anvendelse av indremarkedsløvgivningen på helse- og sosialtjenester, har Kommisjonen i enkelte spredte initiativer forsøkt å regulere slike tjenester – ofte til motstand fra medlemsstatenes regjeringer (Martinsen, 2013: 59). Et talende eksempel i så måte er forsøket på å inkludere helsetjenester i EUs generelle tjenstedirektiv i 2004, et forsøk som mislyktes grunnet motstand fra helseministrene i Ministerrådet (ibid.). De overstatlige institusjonenes aktiviteter med implikasjoner for statlig velferdspolitik, skaper motstand blant organiserte interesser som engasjerer seg på europeisk nivå, hvilket ytterligere bidrar til at politikkområdet blir et anliggende for europeisk beslutningstagning (Greer, 2006: 148-149), til tross for den formelle sosiale suvereniteten.

I den grad velferdsstatens aktivitet på vellykket vis defineres som *økonomisk aktivitet* i generell forstand, innebærer dette følgelig at aktørene som forvalter det indre markedet får økt innflytelse over et område der de i utgangspunktet hadde liten eller ingen kapasitet. Da forvaltningen av reglene på det indre markedet i hovedsak er institusjoner som Domstolen og Kommisjonens oppgave, kan en tendens til *krypende kompetanse* (Pollack, 1994; Pollack, 2000) observeres, idet overstatlige EU-institusjoner får innflytelse over nye politikkområder, der medlemsstatene tradisjonelt har hatt eksklusiv kompetanse. Når indremarkedspolitikken aktører får kompetanse også innen spørsmål knyttet til helse- og sosialpolitikk, betyr det videre at den *regulerende statens* domene utvides – der politisk styring ikke først fremst skjer gjennom direkte politisk innblanding, men gjennom regler som forvaltes av politisk uavhengige fagorganer (jfr. Majone 1994; Majone, 1997).

Det var en ikke helt ulik mekanisme som utspilte seg da nye innkjøpsregler ble utformet og vedtatt i Norge på slutten av 1990-tallet. Som allerede påpekt: Det er påfallende at diskusjoner om anskaffelsespolitikkenes konsekvenser for velferdssektoren var tilnærmet fraværende under hele forløpet frem mot ny lov og forskrift i 2001, all den tid temaet har vært forholdsvis mye debattert i årene etter politikkendringen. Ut fra prosessen frem mot det norske anskaffelsesregimet anno 2001, er det grunn til å tro at dette skyldes at offentlige anskaffelser ble betraktet og definert som et konkurransepolitisk anliggende – en forståelse som utdefinerte andre hensyn enn de økonomifaglige. Dette fikk store konsekvenser for tjenesteyting innenfor velferdssektoren: Da et nytt anskaffelsesregime ble utformet, som i svært liten grad skilte helse- og sosialtjenester fra andre typer varer og tjenester, innebar dette nettopp at førstnevnte ble definert primært som *økonomisk aktivitet* i generell forstand. Og på samme måte som en slik mekanisme gir forvalterne av det indre markedet økt innflytelse over nye politikkområder på europeisk nivå, har politikkendringen som fant sted på anskaffelsesfeltet i 2001 medført at konkurransepolitiske aktører fått større innflytelse over helse- og sosialpolitikk i Norge. Følgelig er også rommet for direkte politisk innblanding innen denne sektoren redusert, til fordel for domstoler og apolitiske håndhevelsesorganer.

På tross av en lignende mekanisme – anvendelsen av det indre markedets prinsipper om økonomiske kriterier og effektive markeder innen velferdssektoren, der sistnevnte sektor dermed blir gjenstand for apolitisk og faglig styring – finnes det en viktig forskjell mellom det norske tilfellet som her er studert, og den generelle, europeiske tendensen beskrevet ovenfor: På europeisk nivå knyttes mekanismen til direkte og juridisk forpliktende imperativer, drevet frem av overstatlige institusjoner. Dermed gir utviklingen av norsk anskaffelsespolitikk på 1990-tallet en viktig innsikt om europeisering av velferdssektoren: En europeiseringsprosess der det indre markedets prinsipper får utvidet anvendelse på det som tradisjonelt har vært velferdsstatens eksklusive domene, skjer ikke nødvendigvis ovenfra og ned, gjennom pålegg og lovtekster. Den kan også skje gjennom statlige beslutningstagers adopsjon av normer og ideer fra EU-institusjonene, og gjennom deres strategiske politiske handling med europeiske virkemidler. Mekanismen er langt på vei den samme, men gjennom *bruken av EU*, finner den en ny kanal inn i de statlige politiske systemene – en kanal som går utenom overstatlig regulering og domsavsigelser.

5.7. Når finner bruken av EU sted?

Er det på bakgrunn av funnene i denne studien mulig å trekke noen slutninger om hvilke forutsetninger som bør være til stede for at bruken av EU skal finne sted? På én side er det

altså vanskelig å se for seg at beslutningstagere på statlig nivå benytter seg av EU uten at det finnes én eller annen form for inkompatibilitet mellom politikken de selv fører, og politikken som føres på europeisk nivå: Som diskutert tidligere i denne teksten, er det vanskelig å se for seg at det skulle være noen merverdi knyttet til innenrikspolitiske aktørers bruk av europeiske virkemidler dersom ideer, normer, institusjoner og politikkinstrumenter var identiske.

På den annen side er bruken av EU en form for strategisk handling, som forutsetter at det finnes et visst handlingsrom. Hvor stort dette handlingsrommet er, defineres delvis av europeiske begrensninger og muligheter. Dermed får karakteren ved den nevnte mistilpasningen mellom europeisk og statlig nivå stor betydning: Hvis det eksisterer en mistilpasning som fører strenge juridiske forpliktelser med seg, er handlingsrommet lite, og det er ditto lite trolig at bruken av EU finner sted. Har mistilpasningen derimot konsekvenser av en mer praktisk eller politisk karakter, kan både handlingsrommet og sannsynligheten for bruk av EU ventes å bli større.

Har så Norges spesielle tilknytningsform til det europeiske integrasjonsprosjektet implikasjoner for hvorvidt og hvordan innenrikspolitiske aktører kan ta EU i bruk? I utgangspunktet er det grunn til å forvente at tilknytningsformen en stat har til unionen får implikasjoner for hvordan bruken av EU kan finne sted – all den tid kanalene for denne bruken, vil være avhengig av hvilke institusjoner den aktuelle staten har tilgang til og pleier jevnlig kontakt med. Tilnærmet samtlige referanser til europeiske normer og ideer som ble gjort i prosessen som her er studert, var referanser til Kommisjonens tankegodt. Dermed kan den kognitive bruken av EU i virkeligheten sies å være en kognitiv bruk av Kommisjonen, hvilket er i tråd med forventningene, gitt den norske tilknytningsformen til EU. I motsatt tilfelle, kunne en tenke seg at aktører innen EUs fullverdige medlemsstater er gjenstand for en europeisk sosialisering også gjennom institusjoner som Ministerrådet og Europaparlamentet – hvilket, gitt at disse institusjonene er bygget på et annet idémessig grunnlag enn Kommisjonen, kunne hatt betydning for utfallet i politiske prosesser.

Imidlertid defineres ikke politiske aktørers handlingsrom av Brussel alene: Også innenrikspolitiske faktorer kan ventes å ha en vesentlig betydning. Hvilke forutsetninger for at aktører kunne ta EU i bruk, var i så måte til stede i prosessen som er behandlet i denne studien? Ett forslag kunne være internasjonale trender – normer og ideer knyttet til mellomstatlig handelssamarbeid og reformbølger innen offentlig forvaltning – som taler for at norske beslutningstagere allerede var mottagelige for tankegodset som ligger til grunn for den europeiske indremarkedspolitikken. Et annet forslag kunne være den kjensgjerning at Norge, før inngåelsen av EØS-avtalen, ikke hadde noen veletablert og fastsatt tradisjon for regulering

på det aktuelle politikkområdet – eksempelvis i form av lovhjemlede regler. Da endringer på politikkområdet kunne være ventet å møte motstand i en slik tradisjon, ville handlingsrommet følgelig vært mindre.

I alle tilfeller er det nærliggende å anta at rammene for bruken av EU – i tillegg til å defineres av EU selv – også defineres av institusjoner på innenriksnivå. Videre er det grunn til å anta at sistnevnte institusjoner, på samme måte som EU-institusjonene, kan være en kilde til normer og ideer (hvorvidt sømmer det seg, i den statlige konteksten, å ta europeiske virkemidler i bruk), samtidig som de representerer muligheter og begrensninger for aktørers strategiske handling (hvorvidt er benyttelsen av europeiske virkemidler ventet å skape konsekvenser i tråd med aktørenes preferanser, gitt den statlige konteksten). Dersom det stemmer at internasjonale trender har banet vei for indremarkedets idégrunnlag blant sentrale beslutningstagere, er dette et uttrykk for førstnevnte. Dersom det stemmer at fraværet av en fastsatt reguleringstradisjon har representert et tomrom, som ved hjelp av europeiske virkemidler lettere kunne fylles med et politisk innhold, er dette derimot et uttrykk for sistnevnte.

På problemområdet knyttet til hvilke forutsetninger som må være til stede for at *bruken av EU* skal finne sted, er det imidlertid vanskelig å trekke bastante konklusjoner på bakgrunn av en studie som kun tar for seg én enkeltcase. Snarere kunne dette være et spørsmål for en komparativ studie: Ved å sammenligne EFTA-stater med ellers lignende, fullverdige medlemmer, kunne en funnet en effekt av tilknytningsformen. Likeledes, vil sammenligningen av stater med ulike institusjonelle kjennetegn kunne gi innsikter om hvilke innenrikspolitiske faktorer som skaper gode forutsetninger for *bruken av EU*. Dette må imidlertid sies å være et spørsmål for videre forskning.

5.8. Øvrige implikasjoner for teorier om europeisering

Til slutt: Hvilke implikasjoner har denne studien for generelle teorier om europeisk innvirkning på innenrikspolitik?

For det første: Det er ingen grunn til å anta at forklaringer som baserer seg på den strategiske og kognitive bruken av EU, er uforenlige med forklaringer som tilkjenner mistilpasninger mellom europeisk og statlig nivå forklaringskraft. Den kanskje viktigste svakheten ved mistilpasningsargumentet, er at gapet mellom EU- og medlemsstatsnivåer i empiriske studier viser seg ikke å være tilstrekkelig for å forklare utfallet, men må suppleres med «aktørbaserte faktorer» (Treib, 2006: 9). *Bruken av EU* ble i så måte lansert som et alternativ til forklaringer som baserer seg på mistilpasninger som fremste forklaringsfaktor.

Men selv om innenrikspolitiske aktørers benyttelse av europeiske virkemidler innrømmes større forklaringskraft enn det institusjonelle gapet mellom staten og EU, er det ikke dermed sagt at sistnevnte bør forkastes som forklaringsfaktor. Det er i det hele tatt vanskelig å se for seg bruken av EU uten at det finnes en eller annen form for mistilpasning mellom europeisk og statlig nivå. Dersom de europeiske normene og ideene allerede er identiske med normene og ideene som omslutter statlige myndigheter, er det vanskelig å se for seg noen sosialisering. Og dersom politikken som føres er identisk på europeisk og statlig nivå, er det vanskelig å se for seg at det finnes europeiske virkemidler sistnevnte kan ta i bruk.

Imidlertid er det på ingen måte gitt hvorvidt en slik mistilpasning ville resultere i en *forvandling* av samme retning som den europeiske politikken, om den ville resultere i en *tilbakegang*, eller om den ikke ville resultere i noen endring overhodet (jfr. Radaelli, 2003). Når utfallet i det norske tilfellet må kunne klassifiseres i førstnevnte kategori, er dette takket være innenrikspolitiske aktørers opptreden. Dog er dette en opptreden, som vanskelig ville la seg gjennomføre uten virkemidlene EU tilbød. Denne studien antyder dermed at *bruken av EU* egner seg som en aktørbasert forklaring som kan koble beslutninger på EU-nivå til innenrikspolitiske utfall – i alle fall i tilfeller der innholdet i et politisk vedtak skal forklares. Det er ikke dermed sagt at innenrikspolitiske forhold «reduseres til mellomliggende faktorer» (jfr. Woll og Jacquot, 2010: 112) – det er snarere en erkjennelse av at en viss inkompatibilitet mellom europeisk og statlig politikk bør betraktes som en nødvendig betingelse for at slik handling skal finne sted.

For det andre: Det er ingen grunn til å anta at det eksisterer noe motsetningsforhold mellom kognitiv og strategisk bruk av EU. Tvert imot synes de to formene å inngå i et tett samspill, hvilket kommer til uttrykk i prosessen som her er studert: Den norske beslutningen om å gi et politisk instrument bredere anvendelse enn det i utgangspunktet var utformet for, kunne lite trolig blitt fattet hvis ikke beslutningstagerne hadde delt normene og ideene som ligger til grunn for utformingen av dette instrumentet. Videre ble henvisningen til europeiske *ideer* brukt strategisk: Idet visse europeiske intensjoner og prinsipper ble presentert som begrensninger, snevret dette inn handlingsrommet til aktørene. Dermed kan det i praksis være vanskelig å få øye på hvor den kognitive bruken av EU slutter, og hvor den strategiske bruken begynner. Dette bør ikke nødvendigvis betraktes som en svakhet ved Woll og Jacquots begrepsapparat. Snarere uttrykker det en erkjennelse om at normene, ideene, tolkningsrammene og kunnskapen en aktør opptrer ut fra, legger klare føringer for hvilke virkemidler som er egnet å ta i bruk for å realisere vedkommende aktørs målsettinger. Selv om innenrikspolitiske aktører i sin strategiske bruk av EU antas å veie konsekvenser av ulike

handlinger opp mot sitt foretrukne utfall, er det altså ikke slik at menyen av tilgjengelige handlinger er ubegrenset og uavhengig av hva aktøren anser for å være sømmelig.

For det tredje, og i forlengelsen av forrige poeng: Det er ingen grunn til å anta at det eksisterer noe motsetningsforhold mellom sømmelighetslogikken som primært kommer til uttrykk gjennom den kognitive bruken av EU, og konsekvenslogikken som primært får sitt uttrykk gjennom den strategiske bruken av EU. Dermed antyder denne studien at den institusjonelle kontaktflaten mellom Norge og EU har vært en kanal for sosialisering, samtidig som den har representert et sett med muligheter og begrensninger for innenrikspolitiske aktører i sin streben etter å oppnå et utfall i tråd med egne preferanser: Samtidig som virkemidler av europeisk opphav ser ut til å ha vært avgjørende for at visse aktører lyktes i å nå et slikt utfall, er det funn i denne studien som taler for at de samme aktørenes preferanser delvis er formet av kontaktflaten mot EU.

I mer generelle vendinger, kan det dermed konkluderes som følger: EU-institusjonene kan ha en sosialisierende virkning på statlige aktører, samtidig som de tilbyr de samme aktørene muligheter og begrensninger idet de søker å realisere et utfall i tråd med egne preferanser. Det er altså ikke noe nødvendig motsetningsforhold mellom forklaringer som bygger på institusjoner som sosialiserende faktorer, og forklaringer som bygger på aktører som opptrer rasjonelt for å realisere et utfall i tråd med egne preferansene. Snarere kan de to formene for årsaksmekanismer virke på én og samme tid, og sågar være avhengige av hverandre.

6. Avslutning

Før EØS-avtalen ble inngått i 1992, manglet Norge lovregulering på anskaffelsesfeltet overhodet. I 2001 hadde norske myndigheter iverksatt en innkjøpspolitikk som innførte et sterkere innslag av markedsåpning innen tjenesteyting i velferdssektoren. Med denne studien mener jeg å ha vist at dette utfallet trolig ikke ville funnet sted dersom europeisk påvirkning ikke var en faktor. Ikke fordi EU gjennom forpliktende direktiver eller forordninger har krevd det, men fordi sentrale aktører i prosessen har benyttet seg av ideene og mulighetene de europeiske institusjonene har hatt å by på for å oppnå et slikt utfall.

Den norske politikken på anskaffelsesfeltet fulgte en mekanisme som er blitt observert i flere studier som tar for seg europeisering av velferd: Deler av velferdsstatens aktivitet er blitt definert som en økonomisk aktivitet i generell forstand. Som sådan gjøres helse- og sosialtjenester gjenstand for de samme prinsippene som gjelder på det indre markedet. Nærmere bestemt innebærer dette at deler av velferdsstaten avpolitiseres – der muligheten for politisk innblanding gjøres mindre, til fordel for politisk uavhengige fagorganers forvaltning. Imidlertid kommer ikke denne mekanismen bare til uttrykk gjennom Domstolens beslutninger og Kommisjonens initiativer om lovgivning. Denne studien har vist at den samme mekanismen kan utspille seg gjennom innenrikspolitiske aktørers adopsjon av europeiske normer, ideer, tolkningsrammer og kunnskap – og gjennom de mulighetene EUs institusjoner og instrumenter skaper for strategisk handling.

Disse konklusjonene reiser imidlertid nye spørsmål: Hvorvidt har lignende prosesser funnet sted i andre EU-tilknyttede stater? Er det norske tilfellet i så måte unikt? Eller representerer den en generell tendens, denne formen for europeisering av velferdsstaten, der kanalen ikke går direkte gjennom overstatlig regulering og håndhevelse, men indirekte gjennom innenrikspolitikers bruk av europeiske virkemidler? Har tilknytningsformen til EU i så tilfelle noe å si? Og hvilke forutsetninger må i tilfelle være til stede for at en slik prosess skal finne sted? Denne studien antyder at et teoretisk rammeverk som vektlegger aktørenes strategiske handling i møte med de europeiske institusjonene, samtidig som den innrømmer institusjonene en sosialiserende virkning, kan være en fruktbar tilnærming til disse spørsmålene. Og mer generelt: et godt utgangspunkt dersom man ønsker å forstå hvordan EU kan skape endringer på innenriksnivå – også i tilfellene der det ikke finnes strengt forpliktende imperativer.

Referanser

Litteratur

Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp (1989): *Offentlige innkjøp og EFs indre marked: delrapport I med hovedvekt på varedirektivet og bygg-/anleggsdirektivet*. Oslo:

Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp – nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker.

Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp (1990): *Offentlige innkjøp og EFs indre marked:*

delrapport II med hovedvekt på EFs direktiv for innkjøp i sektorene vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon. Oslo: Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp – nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker.

Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp (1993): *Offentlige innkjøp og EFs indre marked:*

delrapport III med hovedvekt på EFs regler om tjenesteinnkjøp. Oslo: Arbeidsgruppen for offentlige innkjøp – nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker.

Blank, Annet og Gabrielle Zoe Marceau (1997): «A History of Multilateral Negotiations on Procurement: From ITO to WTO» kapittel 2 i Hoekman, Bernard M. og Petros C. Mavroidis (red): *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Boréus, Kristina og Göran Bergström (2005): «Argumentationsanalys», kapittel 3 i Bergström, Göran og Kristina Boréus (red): *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (2. utgave). Lund: Studentlitteratur.

Börzel, Tanja A. og Thomas Risse (2003): «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe», kapittel 3 i Featherstone, Kevin og Radaelli, Claudio M. (red): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Brandal, Nik, Øivind Bratberg og Dag Einar Thorsen (2013): *The Nordic Model of Social Democracy*. Basingstokes: Palgrave Macmillan

Christensen, Tom og Per Lægveid (1999) «New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System» i *Public Productivity & Management Review* 23(2), s. 169-193. DOI: 10.2307/3380777.

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2010): EU: *Mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo Gyldendal Akademisk.

Countouris, Nicola og Mark Freedland (2012): «Reviving the 'Social Europe' Myth – from Ring of Gyges to European Prometheus». Artikkel offentliggjort i 23.04.2012 i forbindelse med konferansen Resocialising Europe and the Mutualization og Risks

- ved University College London. (<http://www.ucl.ac.uk/european-institute/highlights/socialeurope>).
- Direktoratet for forvaltning og IKT [DIFI] (2013): *Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester*. DIFI veileder 2013:2.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2014): «Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet?» kapittel 9 i Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (red): *Det norske paradoks: Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta og Walter Korpi (1986): «From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy», i *International Journal of Sociology* 16(3), s. 39-74. (<http://www.jstor.org/stable/20629942>).
- Europakommisjonen (1985): *Completing the Internal Market* COM(1985) 310 final.
- Europakommisjonen (1988): *Europe 1992: The Overall Challenge* SEC(1988) 524 final
- Europakommisjonen (1996): *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward* COM(1996) 583 final.
- Europakommisjonen (1998): *Public Procurement in the European Union* COM(1998) 143 Final.
- Europakommisjonen (2011): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement* COM(2011) 896 final.
- Europakommisjonen (2014): *New Rules on Public Contracts and Concessions: Simpler and More Flexible*. (http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement-and-concessions_en.pdf), lest 26.04.2014.
- Ferrera, Maurizio (2009): «The JCMS Annual Lecture: National Welfare States and European Integration: In Search of a 'Virtuous Nesting'» i *Journal of Common Market Studies* 47(2), s. 219-233. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.00802.x.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, Harvey, Shane Rimmer og Sue Arrowsmith (1998): «The Economic Impact of the

- European Union Regime on Public Procurement: Lessons for the WTO» i *The World Economy* 21(2) s. 159-187. DOI: 10.1111/1467-9701.00125.
- Greer, Scott L. (2006): «Uninvited Europeanization: Neofunctionalism and the EU in Health Policy» i *Journal of European Public Policy* 13(1), s. 134-152. DOI: 10.1080/13501760500380783.
- Hatzopoulos, Vassilis og Hélène Stergiou (2010): *Public Procurement Law and Health Care: From Theory to Practice - Research Paper in Law No 2/2010*. Brugge: College of Europe.
- Hay, Marit (2014): «Konkurransetsetting av sykehjem – en fare for pasientsikkerheten?» i *Solabladet*, 09.01.2014, s. 23.
- Hood, Christopher (1995): «The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme» i *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3), s. 93-109. DOI: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.
- Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Perl (2009): *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems* (3. utgave). Oxford: Oxford University Press
- Jacquot, Sophie (2008): «National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages», *Reconciliation of Work and Welfare in Europe Working Paper* 01/2008 (<https://www.era.lib.ed.ac.uk/handle/1842/3141>)
- Jacquot, Sophie og Cornelia Woll (2003): «Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective» i *European Integration Online Papers* 7(12). (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-012.htm>).
- Johansen, Ivar (2010): «Anbud som sikrer kontinuitet i behandlingen» i *Dagsavisen*, 09.07.2010, s. 5.
- Kassim, Hussein og Anand Menon (2003): «The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?» i *Journal of European Public Policy* 10(1), s. 121-139. DOI: 10.1080/1350176032000046976.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (2011) [1984]: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. London: Longman Publishing Group.
- Klassekampen (2014): «EU skviser ut ideelle», 13.02.2014, s. 9.
- Kuhnle, Stein og Rune Ervik (2011): «Velferdsstatens politiske grunnlag», kapittel 2 i Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red): *Den norske velferdsstaten* (4. utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Kuhnle, Stein og Nanna Kildal (2011): «Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv», kapittel 1 i Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red): *Den norske velferdsstaten* (4. utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Leibfried, Stephan (2005): «Social Policy. Left to the Judges and the Market?» kapittel 10 i Wallace, Helen, William Wallace og Mark A. Pollack (red.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Magnette, Paul (2005): *What is the European Union? Nature and Prospects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Majone, Giandomenico (1994): «The Rise of the Regulatory State in Europe» i *West European Politics* 17(3), s. 77-101. DOI: 10.1080/01402389408425031.
- Majone, Giandomenico (1997): «From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance» i *Journal of Public Policy* 17(2), s. 139-167. DOI: 10.1017/S0143814X00003524.
- Manunza, Elisabetta og Wouter Jan Berends (2013): «Social Services of General Interest and the EU Public Procurement Rules» kapittel 14 i Neergaard, Ulla, Erika Szyszczak, Johan Willem van de Gronden og Markus Krajewski (red), *Social Services of General Interest in the EU (Legal Issues of Services of General Interest)*. Den Haag: TMC Asser Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», i *The American Political Science Review* 78(3). (<http://www.jstor.org/stable/1961840>).
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe og Kermit Blank (1996): «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance» i *Journal of Common Market Studies* 34(3), s. 341-378. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2005): «The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security» i *Journal of Common Market Studies* 43(5), s. 1027-1054. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2005.00607.x.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2012): «The Europeanization of Health Care», kapittel 8 i Exadactylos, Theofanis og Claudio M. Radaelli (red): *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2013): «Welfare States and Social Europe», kapittel 3 i

- Neergaard, Ulla, Erika Szyszczak, Johan Willem van de Gronden og Markus Krajewski (red), *Social Services of General Interest in the EU (Legal Issues of Services of General Interest)*. Den Haag: TMC Asser Press.
- Ministerrådet (2014): «Council adopts directives for the reform of public procurement», pressemelding, datert 11.02.2014 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/140975.pdf), lest 26.04.2014.
- Nationen (2014a): «Ideelle aktører ber regjeringa ta grep», 20.02.2014, s. 6.
- Nationen (2014b): «Handlingsrom for de ideelle», 21.02.2014, s. 2.
- Norges offentlige utredninger [NOU] 1997:21 *Offentlige anskaffelser*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Norges offentlige utredninger [NOU] 2010:2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Norges offentlige utredninger [NOU] 2012:2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Nugent, Neill (2010): *The Government and Politics of the European Union* (7. utgave). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panke, Diana (2012): «Process Tracing in Small Number of Cases», kapittel 7 i Exadactylos, Theofanis og Claudio M. Radaelli (red): *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Payne, Rodger. A. (2001) «Persuasion, Frames and Norm Construction» i *European Journal of International Relations* 7(1), s. 37-61. DOI: 10.1177/1354066101007001002.
- Pollack, Mark A. (1994): «Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community» i *Journal of Public Policy* 14(2), s. 95-145. DOI: 10.1017/S0143814X00007418.
- Pollack, Mark A. (2000): «The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht» i *Journal of Common Market Studies* 38(3), s. 519-538. DOI: 10.1111/1468-5965.00233.
- Price, David, Allyson M. Pollock og Jean Shaoul (1999) «How the World Trade Organisation is Shaping Domestic Policies in Health Care» i *The Lancet* 354(9193), s. 1889-1892. DOI: 10.1016/S0140-6736(99)11060-2.
- Radaelli, Claudio M., (2003): «Europeanization of Public Policy», kapittel 2 i Featherstone, Kevin og Radaelli, Claudio M. (red): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2012): «Europeanization: The Challenge of Establishing Causality»,

- kapittel 1 i Exadactylos, Theofanis og Claudio M. Radaelli (red): *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scharpf, Fritz W. (2002): «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity» i *Journal of Common Market Studies* 40(4), s. 645-670. DOI: 10.1111/1468-5965.00392.
- Schmidt, Viven A. (2004): «The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?» i *Journal of Common Market Studies* 42(5), s. 975-997. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2004.00537.x
- Silió Villamil, Fernando, Nuria Romo Avilés og Maria Angeles Prieto Rodriguez (2002): «The SEM and the Public Procurement of Goods and Services in the Andalusian Health Service», kapittel 11 i Busse, Reinhard, Matthias Vismar og Philip C. Berman (red): *The European Union and Health Services: The Impact of the Single European Market*. Amsterdam: IOS Press.
- Solheim, Ellen (2010): «Om alkoholikere og andre på anbud» i Rogalands avis 19.11.2010, s. 44.
- Thue, Anders, Anne Buan og Kristine Røed Brun (2013): *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser med kommentarer*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- Treib, Oliver (2006): «Implementing and Complying with EU Governance Outputs» i *Living Reviews in European Governance* 1(1). DOI: 10.12942/lreg-2006-1.
- Treib, Oliver (2008): «Implementing and Complying with EU Governance Outputs» i *Living Reviews in European Governance* 3(5). DOI: 10.12942/lreg-2008-5.
- Vanhercke, Bart (2013): «Is the European Union the Trojan Horse of National Health Care Systems?» Foredrag holdt ved Katholieke Universiteit Leuven, 20.03.2013. (http://www.ose.be/files/slides/Vanhercke_baeten_2013_Slides_KULeuven200313_HealthCareState.pdf).
- Walberg, Maria Schumacher (2013): «Alle gode krefter» i Klassekampen 03.07.2013, s. 3.
- Weaver, R. Kent (1986): «The Politics of Blame Avoidance» i *Journal of Public Policy* 6(4) s. 371-398. DOI: 10.1017/S0143814X00004219.
- Woll, Cornelia og Sophie Jacquot (2010): «Using Europe: Strategic Action in Multi-Level Politics» i *Comparative European Politics* 8, s. 110-126. DOI: 10.1057/cep.2010.7.

Stortingsforhandlinger

Besl. O. nr. 14 (1992-1993): *Lov om offentlige anskaffelser.*

Besl. O. nr. 35 (1998-1999): *Lov om offentlige anskaffelser.*

Besl. O. nr. 37 (2000-2001): *Lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.*

Dok. nr. 8:11 (2003-2004): *Forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen, Karin Andersen, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik om å gi kommuner anledning til å inngå kontrakter med frivillige organisasjoner, som Røde Kors og Frelsesarmeen, om helse- og sosialtjenester uten anbudsutsettelse.*

Innst. O. nr. 18 (1992-1993): *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om offentlige anskaffelser.*

Innst. O. nr. 27 (1998-1999): *Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser.*

Innst. O. nr. 26 (2000-2001): *Innstilling fra næringskomiteen om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.*

Innst. S. nr. 116 (2003-2004): *Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen, Karin Andersen, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik om å gi kommuner anledning til å inngå kontrakter med frivillige organisasjoner, som Røde Kors og Frelsesarmeen, om helse- og sosialtjenester uten anbudsutsettelse.*

Ot.prp. nr. 97 (1991-1992): *Om lov om offentlige anskaffelser mv.*

Ot.prp. nr. 71 (1997-1998): *Om lov om offentlige anskaffelser.*

Ot.prp. nr. 3 (2000-2001): *Lov om endringer i lov av 16. juni 1999 om offentlige anskaffelser.*

O.tid. (1992-1993) s. 75-100.

O.tid. (1998-1999) s. 174-183.

O.tid. (2000-2001) s. 177-182.

Offentlig korrespondanse

Arendal kommune (2001), høringsuttalelse om forslag til forskrift om offentlige anskaffelser til Nærings- og handelsdepartementet, datert 28.03.2001.

Barne- og familiedepartementet (2001), høringsuttalelse om forslag til forskrift om offentlige anskaffelser til Nærings- og handelsdepartementet, datert 12.03.2001.

Den norske bankforening (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 31.10.1997.

Fellesforbundet (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 17.09.1997.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Høring – Unntak fra forskrift om offentlige anskaffelser for kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere*, datert 04.10.2013.

Forsvarsdepartementet (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 07.11.1997.

Justissektorens samordningsenhet for IT (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 26.10.1997.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 29.10.1997.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 28.10.1997.

KS (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 31.10.1997.

Landsorganisasjonen i Norge (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 04.11.1997.

Landsforeningen for bygg og anlegg (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 31.10.1997.

Modum kommune (2001), høringsuttalelse om forslag til forskrift om offentlige anskaffelser til Nærings- og handelsdepartementet, datert 09.03.2001.

Norges apotekerforening (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 21.10.1997.

Norges lastebileier-forbund (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 01.12.1997.

Nærings- og handelsdepartementet (2000): *Høring – forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser*, datert 22.12.2000.

Næringslivets hovedorganisasjon (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 31.10.1997.

Oppland fylkeskommune (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 16.10.1997.

Oslo kommune (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 20.11.1997.

Planleggings- og samordningsdepartementet (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til

Nærings- og handelsdepartementet, datert 05.11.1997.

Politiets materielltjeneste (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 26.09.1997.

Rogaland fylkeskommune (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 28.10.1997.

Skien kommune (2001), høringsuttalelse om forslag til forskrift om offentlige anskaffelser til Nærings- og handelsdepartementet, datert 20.03.2001.

Sosial- og helsedepartementet (2001), høringsuttalelse om forslag til forskrift om offentlige anskaffelser til Nærings- og handelsdepartementet, datert 19.03.2001.

Statsbygg (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 31.10.1997.

Telemark fylkeskommune (1997), høringsuttalelse om NOU 1997:21 til Nærings- og handelsdepartementet, datert 29.10.1997.

Vedlegg 1: Instanser som ble invitert til å levere høringsuttalelser til NOU 1997:21

Samtlige departementer og fylkeskommuner, Akademikernes Fellesorganisasjon, Bergen kommune, Den Norske Advokatforening, Den Norske Dommerforening, Den Norske Bankforening, Energiforsyningens Fellesorganisasjon, Euro-Info, Forsvarets bygningstjeneste, Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Kommunenes Sentralforbund (KS), Konkurransetilsynet, Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA), Landsorganisasjonen (LO), Legemiddelindustriforeningen, Legemiddelinnkjøps samarbeidet (LIS), Maskinentreprenørenes Forbund, Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk, Norges byggstandardiseringsråd, Norges energiverkforbund, Norges ingeniørorganisasjon, Norges Eksportråd, Norges Juristforbund, Norges Kommunalbank, Norges standardiseringsforbund, Norges byggforskningsinstitutt, Norges praktiserende arkitekter, Norges forskningsråd, Norges apotekerforening, Norges forsikringsforbund, Norges eiendomsmeglerforbund, Norges bedriftsforbund, Norsk Arbeidsmandsforbund, Norsk Petroleumsforening, Norsk Lysningsblad, Norske Sivilingeniørers Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Næringslovutvalget, Oljeindustriens landsforening, Oslo kommune, Presseindustriens Landsforening, Regjeringsadvokatembetet, Rikshospitalet, Riksrevisjonen, Rådgivende ingeniørers forening, Servicebedriftenes Landsforening, Statens forvaltningstjeneste, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, Statens Vegvesen, Statsbygg, Teknologibedriftenes Landsforening, Trondheim kommune, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS).

Vedlegg 2: Instanser som ble invitert til å levere høringsuttalelser til forslag til forskrift om offentlige anskaffelser, 22.12.2000

Samtlige departementer, kommuner og fylkeskommuner, advokatfirmaet Haavind Vislie, advokatfirmaet Hjort DA, Akademikernes fellesorganisasjon, Arntzen de Besche & Co advokatfirma, BA-HR advokatfirma, Den norske advokatforening, Den norske bankforening, Den norske dommerforening, Energiforsyningens fellesorganisasjon, Entreprenørforeningen bygg og anlegg, Euro-info, Forsvarets bygningstjeneste, GRIP, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Kluge advokatfirma ANS, Kommunenes sentralforbund, Konkurransetilsynet, Landsorganisasjonen, Legemiddelindustriforeningen, Legemiddelinnkjøpsamarbeidet, Maskinentreprenørenes forbund, Norges apotekerforening, Norges byggforskningsinstitutt, Norges byggstandardiseringsråd, Norges eiendomsmeglerforbund, Norges eksportråd, Norges forsikringsforbund, Norges forskningsråd, Norges ingeniørorganisasjon, Norges juristforbund, Norges praktiserende arkitekter, Norges standardiseringsforbund, Norsk arbeidsmansforbund, Norsk bedriftsforbund, NIMA – Norsk forbund for innkjøp og logistikk, Norsk petroleumsforening, Norske sivilingeniørers forening, Næringslivets hovedorganisasjon, Næringslovutvalget, Oljeindustriens landsforening, Prosessindustriens landsforening, Regjeringsadvokaten, Rikshospitalet, Riksrevisjonen, Rådgivende ingeniørers forening, Schjødt advokatfirmaet AS, Servicebedriftenes landsforening, Statens forvaltningstjeneste, SND, Statens vegvesen, Statsbygg, Teknologibedriftenes landsforening, Thommessen Krefting Greve Lund AS, Universitetet i Oslo, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund og Wiersholm, Mellbye og Bech.