



Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Rapportnavn: Offentlige anskaffelser – terskelverdi og tiltak i konkurransefasen
Dato: 2008-06-24
Arkivreferanse 516084
Oppdragsleder: Eivind Kloster-Jensen
Fag: Samfunnsøkonomi
Tema Regelverket for offentlige anskaffelser – evaluering og
konsekvensutredning, terskelverdi, tiltak i konkurransefasen
Leveranse: Rapport

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak ble høsten 2007 engasjert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet for å utrede forhold knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser i Norge. Arbeidet har pågått høsten 2007 og våren 2008.

Alf Amund Gulsvik har vært kontaktperson hos oppdragsgiver, og Eivind Kloster-Jensen har vært kontaktperson i Asplan Viak. Videre har Sveinung Andre Kvalø (Asplan Viak), professor Dag Morten Dalen, professor Steinar Strøm og advokat Morten Goller deltatt i prosjektgruppen - og gitt viktige bidrag.

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mandat	1
2	SAMMENDRAG	2
3	SAMFUNNSØKONOMISK OPTIMAL TERSKELVERDI	9
3.1	Teoretisk grunnlag	9
3.2	Kostnadseffekten	12
3.3	Konkurransoeffekten	13
3.4	Nærmere om analyseopplegget	13
4	DATAFANGST	15
4.1	Innledning	15
4.2	De elektroniske spørreundersøkelsene	15
4.3	Dybdeintervjuene	17
5	HVOR STOR ANDEL FALT KUNNGJØRINGSPLIKTEN BORT FOR?	18
5.1	Innledning	18
5.2	Metode	18
5.3	Beregning	19
5.4	Om betydningen av rammeavtaler	21
5.5	Konklusjon	22
6	VIRKNINGEN PÅ TRANSAKSJONSKOSTNADENE VED HEVING AV TERSKELVERDIEN	23
6.1	Innkjøperne	23
6.2	Leverandørene	26
6.3	Samlet bilde for transaksjonskostnader	28
6.4	Konklusjon	29
7	VIRKNINGEN PÅ KONKURRANSEN VED HEVING AV TERSKELVERDIEN	31
7.1	Innledning	31
7.2	Markedene	31
7.3	Konkurransenvirkninger av offentlige innkjøp	32
7.4	Konkurransen i enkeltkjøp	33
7.5	Størrelsen på terskelverdien og konkurransesituasjonen	35
7.6	Innkjøperne	36
7.7	Leverandørene	42
7.8	Oppsummering	46
7.9	Hvor stor er en konkurranseeffekt?	47

8	BEREGNING OG KONKLUSJON	54
8.1	Transaksjonskostnadene	54
8.2	Konkurransoeffekten	55
8.3	Samlet vurdering – betydning for nivået på terskelverdien	57
9	DIFFERENSIERT TERSKELVERDI	59
9.1	Det teoretiske utgangspunktet	59
9.2	Transaksjonskostnader	60
9.3	Konkurransenvirkninger	61
9.4	Samlet vurdering	62
9.5	Konklusjon	63
10	FORENKLET KUNNGJØRING	64
10.1	Det teoretiske utgangspunktet	64
10.2	Transaksjonskostnader	64
10.3	Konkurransenvirkningen	65
10.4	Dybdeintervjuene	65
10.5	Krav under den nasjonale terskelverdien ved forenklet kunngjøring	67
10.6	Samlet vurdering og konklusjon	75
10.7	Den nasjonale terskelverdien og forenklet kunngjøring	77
11	ANDRE TILTAK I KONKURRANSEFASEN	79
11.1	Protokollplikt	79
11.2	Publisering av resultater	80
11.3	Kvalifikasjonsregister	80
11.4	Elektroniske virkemidler	81
	ANNEX: TEORETISK RAMME FOR VALG ANSKAFFELSESFØRM	85

VEDLEGG

Vedlegg 1: Spørreskjema – elektronisk spørreundersøkelse – innkjøpere

Vedlegg 2: Spørreskjema – elektronisk spørreundersøkelse - leverandører

Vedlegg 3: Intervjuguide – dybdeintervjuer – innkjøpere

Vedlegg 4: Intervjuguide – dybdeintervjuer – leverandører

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ønsker et faglig grunnlag for å vurdere om det skal gjøres endringer i nivået på nasjonal terskelverdi i forskriften for offentlige anskaffelser¹. Departementet kunngjorde i denne forbindelse høsten 2007 et utredningsoppdrag på Doffin. Hoveddelene av oppdraget er å evaluere hevingen av nasjonal terskelverdi som fant sted i 2005, og å analysere konsekvensene av en eventuell ytterligere heving. Videre skal spørsmålene om forenklet kunngjøring og differensiert terskelverdi vurderes. Endelig skal en søke å identifisere andre tiltak som kan bidra til å redusere kostnadene i konkurransefasen.

1.2 Mandat

Hovedpunktene i oppdraget er som følger:

Del 1

Evaluere hevingen i nasjonal terskelverdi som fant sted i 2005.

Del 2

Analysere virkningene av en eventuell ytterligere heving. Herunder skal følgende spørsmål analyseres:

- Er det grunnlag for en differensiert terskelverdi mht sektor?
- Hva er konsekvensene av en kombinasjon av en ytterligere heving av terskelverdien og en forenklet kunngjøringsplikt for prosjekter under terskelen?
- Finnes det andre tiltak enn heving av terskelverdien som kan redusere de samlede kostnadene ved å gjennomføre offentlige anskaffelser?

¹ FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser.

2 SAMMENDRAG

Den nasjonale terskelverdien – er den på riktig nivå?

Et hovedtema i denne utredningen er om dagens terskelverdi er på et hensiktsmessig nivå. Vårt utgangspunkt er å identifisere hva som kjennetegner en samfunnsøkonomisk optimal terskelverdi. Det å være over nasjonal terskelverdi – og måtte gjennomføre FOA del II – utløser visse rettigheter og plikter som påvirker transaksjonskostnadene og konkurransen knyttet til de aktuelle oppdragene. Vi har vurdert og beregnet virkningene på transaksjonskostnader og konkurranse av å heve den nasjonale terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner. Videre har vi vurdert virkningene av å øke den nasjonale terskelverdien videre fra 500.000 til 800.000 kroner. Vi har basert oss på data og opplysninger innhentet gjennom elektroniske spørreundersøkelser, dybdeintervjuer og fra Statistisk sentralbyrå.

Våre funn tilsier at innkjøpere og leverandører til sammen har spart transaksjonskostnader som følge av hevingen av terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner. Vi finner at besparelsene er i størrelsesorden 20 timer pr oppdrag, hvor den klart største andelen ligger hos innkjøperne. Kostnadene ser i stor grad ut til å være faste, som følge av at det i stor grad er snakk om formelle prosedyrer som skal gjennomføres. For oppdrag mellom 500.000 og 800.000 kroner finner vi at besparelsen samlet sett ville være i størrelsesorden 22 timer.

Det vil oppstå en negativ konkurranseeffekt kun for en viss andel av de oppdragene som går fra å være over til å være under terskelverdien. Bakgrunnen er at det i mange oppdrag vil være fullverdig konkurranse uansett, da en del innkjøpere ikke er avhengig av kravene i regelverket for å skape hensiktsmessig konkurranse. Den elektroniske spørreundersøkelsen viser blant annet at ca halvparten av oppdragene under den nasjonale terskelverdien kunngjøres enten i Doffin eller på annen måte. Videre finner vi at det ikke er vesentlig færre tilbud pr oppdrag under terskelverdien enn over. Dette er trolig et utslag av at det er krav om å kontakte flere tilbydere også under terskelverdien. Vi har også avdekket at den såkalte protokollplikten – som gjelder for oppdrag over 100.000 kroner – ser ut til å ha en sterkt disiplinerende virkning på hvordan innkjøperne innretter oppdragene under den nasjonale

terskelverdien.

Vi har funnet at det i gjennomsnitt er 2,7 tilbud pr oppdrag i gruppen 200.000 – 500.000 kroner, og 3,2 tilbud pr oppdrag i gruppen 500.000 – 800.000 kroner. Noe av denne forskjellen kan trolig forklares med størrelsen på oppdragene, men vi legger til grunn at hoveddelen forklares av kravet til nasjonal kunngjøring. Det innebærer at virkningen av å heve terskelverdien – og at kunngjøringskravet bortfaller for det aktuelle volumet – innebærer en negativ konkurranseeffekt ved at en går fra 3 til 2 tilbud for en viss andel av de oppdragene som er under terskelverdien. For å finne et mål for hvor stor konkurransevirkningen kan være i de ulike oppdragene, har vi foretatt en gjennomgang av litteraturen for anbudskonkurranser og konkurranseutsetting.

Våre beregninger viser at innsparing i transaksjonskostnader og den negative konkurranseeffekten ved å heve terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner har vært av samme størrelsesorden. Dette underbygger at terskelverdien har et optimalt nivå rundt 500.000 kroner.

Når det gjelder virkningen av en eventuell ytterligere økning av terskelverdien, for eksempel til 800.000 kroner, viser beregningene en negativ konkurranseeffekt som er større enn innsparingen i transaksjonskostnader. Tallene indikerer således at det ikke er grunnlag for en ytterligere økning av terskelverdien. Det er flere grunner til at vi ikke anbefaler en ytterligere heving. Herunder trekker vi fram at det å være over terskelverdien har en sterkt disiplinerende virkning i innkjøp som finner sted i en desentralisert innkjøpsstruktur – noe som er tilfelle for en stor andel av innkjøpene. Videre varierer innkjøperne mye mht til hvor profesjonelle de er. En viss andel vil være i stand til å gjennomføre ”gode” innkjøp uansett, mens mange vil være avhengige av kravene i regelverket for gjøre det.

Det følger videre av våre analyser at en ytterligere økning opp til EØS-terskelverdien vil gi et ytterligere tap, ved at den negative effekten på konkurransen øker sterkere enn den positive effekten av lavere transaksjonskostnader. Vi finner derfor ikke grunnlag for en økning av terskelverdien opp til EØS-terskelverdien.

Differensiert terskelverdi

Spørsmålet om terskelverdien bør differensieres mellom sektorene varer, tjenester og bygg og anlegg, må vurderes med utgangspunkt i en teori for hva som kjennetegner en samfunnsøkonomisk optimal terskelverdi (dvs at *merkostnaden* er lik *konkurransoeffekten* ved å gjennomføre FOA del II). Vurderingstema er således om det er egenskaper ved hver av de tre sektorene som påvirker disse effektene på en slik måte at terskelverdien bør differensieres.

Vi har studert en liten del av disse sektorene – nemlig de oppdragene som er relevant ifm hvor høy den nasjonale terskelverdien bør være. Vi legger til grunn at det er oppdrag fra 200.000 til 1,1 mill kroner. Det dreier seg med andre ord ikke om kjøp av store bygg – som trolig skiller seg vesentlig fra kjøp av revisortjenester eller skolemateriell. For bygg- og anleggssektoren vil det kun dreie seg om mindre oppdrag i form av reparasjoner, vedlikehold, utskiftninger og lett renovasjon.

Vi har tatt utgangspunkt i at innføring av en differensiert terskelverdi må ha en klar begrunnelse. Årsaken er at det vil føre til en ytterligere komplisering av et regelverk som allerede er krevende å forholde seg til. Fordi tallene for ressursbruk pr oppdrag viser at det er tjenester som skiller seg mest ut, har vi undersøkt om det ville være grunnlag for en særskilt terskelverdi for denne sektoren. Vi finner imidlertid ikke at det er egenskaper ved denne sektoren som innebærer at den bør ha en annen terskelverdi enn de andre sektorene.

Videre finner vi at det å differensiere terskelverdien kan gi opphav til ineffektive tilpasninger i form av at innkjøpere deler opp sine innkjøp med en målsetting om å komme inn under den ene eller den andre kategorien – for eksempel for å kunne nyte godt av en høyere terskelverdi.

Endelig ble det i dybdeintervjuene nevnt at det å heve terskelverdien for en sektor ville gi uheldige signaler om at det er mindre viktig å følge innkjøpsreglene i denne sektoren.

Forenklet kunngjøring

Hensikten med en forenklet kunngjøring er å sikre større grad av konkurranse gjennom økt åpenhet og gjennomsiktighet om de mindre anskaffelsene. Et system for forenklet kunngjøring bør i tilfelle utformes på en slik måte at en oppnår en sterkest mulig konkurranseeffekt til lavest mulig kostnader. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre en slik ordning dersom det medfører gevinster (konkurranseeffekt) som er større enn kostnadene (transaksjonskostnader).

Vi antar at kostnadene knyttet til utfylling av selve kunngjøringen vil være lave. Men ordningen vil føre til at det blir flere tilbud pr oppdrag, noe som innebærer økte transaksjonskostnader, samtidig som det gir en positiv konkurranseeffekt. Det sentrale spørsmålet blir således om det økte antall tilbud fører til en konkurranseeffekt som er større enn effekten på transaksjonskostnader. I tilfelle kan det være grunnlag for å innføre en ordning med forenklet kunngjøring.

Vi mener det er flere grunner til at en ordning med forenklet kunngjøring ikke vil føre til at det vil komme for mange tilbud.

- I dybdeintervjuene rapporterer flere at det grunnleggende problemet er at det kommer inn for få tilbud. En stor bykommune gir uttrykk for at det i enkelte tilfeller vil være et problem at det kommer for mange tilbud.
- Det er ikke sannsynlig at tilbyderne ser seg tjent med å legge inn tilbud der de vet at de vil være en av veldig mange tilbydere, noe som kan medføre lav sannsynlighet for å få oppdraget.
- Innkjøperne kan begrense antall tilbydere gjennom å stille krav til tilbydere.

Videre har vi vurdert hvilke krav som stilles til behandling av tilbud ifm forenklet kunngjøring. En oppdragsgiver er – etter en forenklet kunngjøring – forpliktet til å:

- (a) Vurdere alle innkomne tilbud etter de angitte kriterier.
- (b) Gi en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Det antas at kravene til begrunnelse kan settes lavt, og at det ikke kreves en meddelelse med klagefrist før kontraktsinngåelsen.

Enkelte store kommuner har allerede innført krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien, men ordningene er foreløpig ikke evaluert på en systematisk måte. Ut fra våre undersøkelser ser det ut til å være grunnlag for å innføre krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien. Vi mener imidlertid at det ville være hensiktsmessig å evaluere de eksisterende ordningene først.

Tiltak som kan redusere kostnadene eller styrke konkurransen:

Protokollplikten

Gjennom dybdeintervjuene har vi kartlagt erfaringene med den såkalte protokollplikten som siden 2005 gjelder for alle innkjøp over 100.000 kroner. En av de største utfordringene innkjøperne har er å sørge for at reglene følges i desentraliserte innkjøpsstrukturer. De sentrale innkjøpsleddene står ofte for en relativt liten andel av de samlede innkjøpene, og hoveddelen finner sted desentralt. Der finnes ikke den samme kompetansen eller den samme årvåkenheten overfor det aktuelle regelverket. Protokollplikten gjør at disse aktørenes innkjøp blir etterprøvbare – noe som bidrar til at regelverket følges i større grad.

Publisering av resultater

Publisering av resultater er en annen måte å sikre etterlevelse av regelverket på. Vi finner imidlertid at svært få benytter seg av det. Den store forskjellen ift protokollplikten er at en frivillig legger ut informasjon til offentligheten – noe som aktiviserer denne som kontrollør av at reglene følges.

En stor bykommune har en ordning hvor det (på egen hjemmeside) for alle innkjøp over en 50.000 kroner systematisk publiseres hvem som fikk oppdraget og til hvilken pris. De oppgir at dette har en disiplinerende virkning. Målsettingen er økt tillit gjennom mer åpenhet.

Det er lett å se at en slik ordning bidrar til å øke tilliten til at innkjøperne følger regelverket. Men vi vil også understreke at det kan ha visse negative effekter på konkurransen.

Bakgrunnen er at konkurrentene får innsyn i konkurrentenes vilkår. Det grunnleggende problemet er at dette fjerner noe av den usikkerheten som ligger i kjernen av konkurranse. Videre legger det til rette for kartellvirksomhet.

Kvalifikasjonsregister

Kvalifikasjonsregister er databaser hvor leverandørenes attester, sertifikater, godkjenninger etc er tilgjengelig for innkjøpere. Det finnes allerede en rekke kvalifikasjonsregistre. Disse er så vidt vi kjenner til organisert av leverandørsiden, uten støtte eller annen deltakelse fra det offentlige. Bør det offentlige sørge for at det opprettes et kvalifikasjonsregister for leverandører til det offentlige? I dag er det leverandørenes ansvar å sørge for at de nødvendige attester, sertifiseringer, godkjenninger kommer rettidig til oppdragsgiver. I dybdeintervjuene gir flere innkjøpere uttrykk for at det ikke ville føre til arbeidsbesparelser for dem. Gevinsten ville evt ligge på leverandørenes side. Flere av leverandørene understreker at det ville være praktisk med et slikt register. Det ikke uvanlig å ha en "hel kortstokk" med ulike attester og sertifiseringer som i ulike kombinasjoner skal leveres inn sammen med tilbud. Men leverandørene sier også at en må vurdere kostnadene knyttet til et slikt register. Det innebærer en god del administrasjon å holde det oppdatert.

Elektroniske virkemidler

Offentlige anskaffelser preges av et stadig større innslag av elektroniske løsninger. Sentralt står "Markedsplassen ehandel.no", som er et verktøy utviklet av det offentlige for å gjennomføre innkjøpene elektronisk. Av større betydning for selve konkurransefasen er det såkalte konkurransegjennomføringsverktøyet.

Vi har gjennomført dybdeintervjuer hvor vi ber både innkjøpere og leverandører om å redegjøre for sin bruk av e-handelsløsninger, og spesielt om deres bruk av ehandel.no. I tillegg har vi bedt intervjuobjektene om synspunkter på hvordan slik handel påvirker konkurranse og transaksjonskostnader i tilbudsfasen, og hvilken betydning dette har for terskelverdien ved offentlige anskaffelser. For at disse skal ha betydning for hvor høy den nasjonale terskelverdien bør være, må de på en eller annen måte påvirke avveiningen mellom transaksjonskostnader og konkurransevirkning av å følge FOA del II. De løsningene

som ligger på Markedsplassen ehandel.no retter seg mot de delene av et kjøp som kommer etter selve konkurransefasen, dvs etter at en leverandør er pekt ut. Den får derfor ikke betydning for terskelverdien. Det såkalte konkurransegjennomføringsverktøyet derimot, er rettet inn mot å redusere kostnadene ved å gjennomføre gode konkurranser. I den grad denne målsettingen nås, gir det også grunnlag for å redusere den nasjonale terskelverdien.

3 SAMFUNNSØKONOMISK OPTIMAL TERSKELVERDI

3.1 Teoretisk grunnlag

Det norske regelverket for offentlige anskaffelser inneholder en nasjonal terskelverdi, som i dag er på 500.000 kroner. Det innebærer at innkjøp over denne verdien skal foretas i henhold til regelverket i del II i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA del II).

Et hovedtema i denne utredningen er om dagens terskelverdi er på et hensiktsmessig nivå. Utgangspunktet for en slik vurdering må være å identifisere hva som kjennetegner en samfunnsøkonomisk optimal terskelverdi. Vi tar utgangspunkt i at det å være over nasjonal terskelverdi utløser visse rettigheter og plikter som påvirker transaksjonskostnadene og konkurransen knyttet til de aktuelle oppdragene.

Det å være over den nasjonale terskelverdien fører for det første til at det oppstår en *merkostnad*. Bakgrunnen er at både leverandører og innkjøpere får høyere transaksjonskostnader. For sistnevnte gruppe kreves ekstra ressurser til innkjøp når de er over den aktuelle terskelverdien. Videre får muligens også leverandørene noe høyere kostnader – men trolig ikke på langt nær i samme omfang som innkjøperne. Vi antar at merkostnaden i stor grad er fast – dvs si at den i relativt liten grad varierer med størrelsen på oppdragene. Dette kommer vi tilbake til.

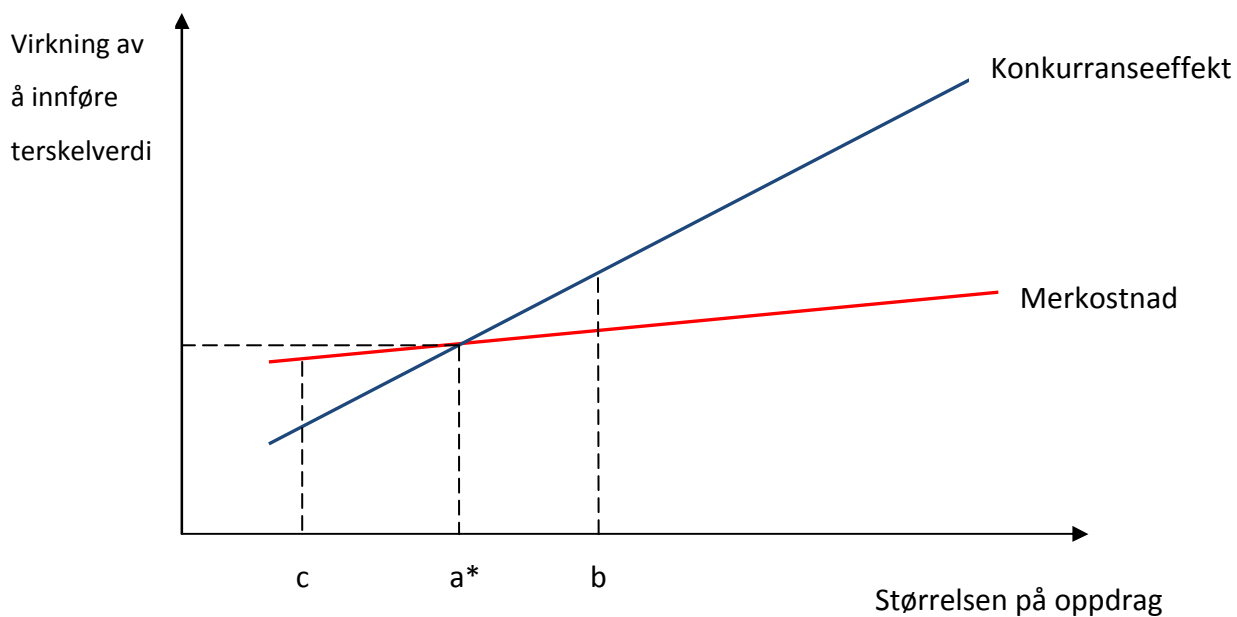
For det andre fører det å være over den nasjonale terskelverdien, og følge FOA del II, til sterkere konkurranse. En viktig motivasjon for de aktuelle reglene er å sikre at det offentlige ved innkjøp utnytter den konkurransen som er i de aktuelle markedene. Vi legger derfor til grunn at det oppstår en negativ konkurranseeffekt ved heving av terskelverdien.

I *Figur 3-1* viser den vannrette akse oppdragets størrelse. På den loddrette akse vises merkostnaden ved å gjennomføre FOA del II. Et lite oppdrag – for eksempel av størrelse "c" gir en merkostnad som leses på den loddrette akse. Vi ser at et betraktelig større oppdrag –

for eksempel "b" har en noe høyere merkostnad, men at økningen er liten ift økningen i størrelsen på oppdraget.

Konkurransoeffekten av å gjennomføre FOA del II vil også være større jo større oppdraget er. Videre legger vi til grunn at den i større grad enn merkostnadene stiger med størrelsen på oppdraget. I *Figur 3-1* er kurven for konkurransoeffekten derfor tegnet brattere enn kurven for merkostnaden.

Figur 3-1 Optimal terskelverdi



Rød: Merkostnaden ved at oppdrag er over terskelverdi.

Blå: Virkning på konkurransen ved at oppdrag er over terskelverdi.

Den optimale terskelverdien er der hvor merkostnaden ved terskelverdien er lik konkurransoeffekten, dvs punkt "a". Da vil alle de oppdragene som er over terskelverdien slik at en må gjennomføre FOA del II – dvs de som er større enn "a" – ha en konkurransoeffekt som er større enn merkostnaden. For de oppdragene som er under terskelverdien – dvs de som er mindre enn "a" – ville det å gjennomføre FOA del II føre til en merkostnad som er større enn gevinsten i form av økt konkurranse.

Når vi skal vurdere om det har vært riktig å heve terskelverdien, og konsekvensene av å øke den ytterligere, må vi vurdere kostnads- og konkurransevirkningene av en økning. I tråd med analysen over oppstår på den ene siden en besparelse i transaksjonskostnader – ved at færre innkjøp er underlagt kravene til kunngjøring og prosedyre. Dvs at den omtalte merkostnaden bortfaller for oppdrag som har gått fra å være over til å være under terskelverdien. Denne *kostnadseffekten* representerer en samfunnsøkonomisk besparelse og bidrar isolert sett til økt samfunnsøkonomisk nytte.

På den andre siden blir det mindre konkurranse knyttet til de samme innkjøpene. Årsaken er at når det ikke er krav til å gjennomføre FOA del II, vil innkjøperne til en viss grad velge enklere og mer direkte konkurranseformer. Hvis de hadde opptrådt som profesjonelle innkjøpere og foretatt økonomisk riktige avveininger mellom hvor mye ressurser de anvender til å oppnå konkurranse og den effekten de faktisk får av det, ville ikke det å heve terskelverdien hatt en negativ konkurranseeffekt. Vi tar imidlertid som utgangspunkt at det å heve terskelverdien har en negativ konkurranseeffekt. Vi vil senere vurdere hvor stor den faktisk er. *Konkurranseeffekten* representerer således en samfunnsøkonomisk kostnad og bidrar til redusert samfunnsøkonomisk nytte.

Det kan videre oppstå et såkalt dynamisk tap, ved at mindre konkurranse på leverandørsiden innebærer mindre press på kostnader og lavere effektivitet. Dette kan medføre mindre grad av nyskaping og innovasjon. Vi mener imidlertid at denne effekten er liten fordi vi i denne studien kun er opptatt av en liten andel av de samlede offentlige innkjøpene, nemlig de som er av en slik størrelse at de er relevante ifm hvor høy terskelverdien bør være.

Den samlede samfunnsøkonomiske virkningen – nettonytten – av å øke terskelverdien vil være summen av besparelsen i transaksjonskostnader (*kostnadseffekten*) og tapet ved redusert konkurranse (*konkurranseeffekten*):

$$\text{Nettonytte} = CT (\text{kostnadsbesparelsen}) + CK (\text{konkurranseeffekten})$$

Dersom nytten av en økning i terskelverdien genererer en reduksjon i transaksjonskostnader som er like store som de økte kostnadene som følger av redusert konkurranse, har terskelverdien i teorien nådd sitt optimale nivå. Dvs at terskelverdien bør økes/reduceres helt til den samfunnsøkonomiske nettovirkningen av endringen er lik null (dvs punktet "a" i *Figur 3-1*).

Dersom vi finner at økningen i nasjonal terskelverdi fra 200.000 til 500.000 kroner har gitt en positiv samfunnsøkonomisk nettonytte, har vi også en indikasjon på at terskelen bør økes ytterligere. Evalueringen av hevingen fra 200.000 til 500.000 kroner danner således utgangspunktet for videre konsekvensutredninger knyttet til en eventuell ytterligere økning av terskelverdien.

3.2 Kostnadseffekten

Når en øker terskelverdien vil kravet til kunngjøring og prosedyre knyttet til de aktuelle, "frigitte" oppdragene falle bort. Det fører til at kostnader også bortfaller.

Innkjøperne har variable transaksjonskostnader knyttet til utforming av anskaffelsesgrunnlaget, behandling av tilbudene, gjennomgang og kvalifisering av tilbudene, dokumentasjon og forhandlinger.

De aktuelle typene kostnader for *leverandørsiden* er, for det første, kostnader ved utarbeidelse og innlevering av anbud. For det andre må vi ta hensyn til kostnader knyttet til avklaringer, intervjuer, forhandlinger og lignende fram til kontraktspartner er valgt.

Det er reduksjonene i disse kostnadene for henholdsvis leverandørene og innkjøperne som inngår i beregningen av den samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelsen av økt terskelverdi. Det er imidlertid viktig å huske at det kun er merkostnaden ift en alternativsituasjon – at oppdraget er under terskelverdi – som skal vurderes. Også i alternativsituasjonen kan aktørene bruke ressurser på de nevnte aktivitetene.

3.3 Konkurransoeffekten

Kravene til kunngjøring og prosess fører til at innkjøperne i større grad finner fram til den aktøren som på grunnlag av kostnadseffektivitet er i stand til å tilby den beste kombinasjonen av pris og kvalitet. Årsaken er at kunngjøringsplikten og de prosedyremessige kravene innebærer at leverandøren lettere finner fram til potensielle oppdrag og at innkjøper lettere får identifisert de beste kandidatene blant leverandørene. Vi vil herunder gjennomføre en kartlegging av konkurranseformen for de oppdragene som ikke lenger er over terskelverdien.

Når terskelverdien heves, har innkjøperne for det første lavere sannsynlighet for å finne fram til den beste leverandøren. Videre er det vanskeligere for leverandøren å identifisere potensielle oppdrag. I teorien oppstår derfor en negativ effekt ved at det offentlige i flere tilfeller enn før ikke finner fram til beste tilbyder ut fra pris og kvalitet. Dette fører til et samfunnsøkonomisk tap. Videre vil det være en dynamisk effekt ved at *effektiviteten* på leverandørsiden blir lavere når konkurransetrykket er lavere.

Et viktig moment for å kartlegge konkurransevirkningen er å avdekke konkurransen for oppdrag *under* den nasjonale terskelverdien. En profesjonell innkjøper vil være i stand til foreta hensiktsmessige avveininger mellom hvor mye ressurser som brukes på å legge til rette for konkurranse, og hvor stor den oppnådde konkurranseeffekten vil være. For eksempel kan innkjøpere ha et for ensidig fokus på å redusere egne transaksjonskostnader.

3.4 Nærmere om analyseopplegget

Gjennom spørreundersøkelser (se Kapittel 4) har vi identifisert hvor stor kostnadsbesparelse som realiseres hos innkjøpere og leverandører når terskelverdien heves. Når det gjelder konkurranseeffekten har vi et grunnlag for å anslå størrelsesorden gjennom data innhentet i spørreundersøkelsen. Konkurransoeffekten vil kun gjøre seg gjeldende for en viss andel av dem. Bakgrunnen er at konkurransen ikke opphører helt for det volumet som "frigis" når terskelverdien heves. Mange innkjøpere vil sørge for at det blir konkurranse uavhengig av

regelverket. I noen tilfeller vil det også trolig kunne gjøres med enklere midler enn det som kreves for oppdrag over terskelverdien.

I de følgende kapitlene vil vi først vurdere om det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å heve terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner. Vi tar da utgangspunkt i hvor store volumer som ble "frigitt" – dvs gikk fra å være over til å være under terskelverdien – og benytter beregningene av hvor stor kostnadsbesparelse som finner sted for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner til å beregne den samlede effekten på transaksjonskostnader. Dette gjentas så for oppdrag av størrelse 500.000 – 800.000 kroner.

Deretter vurderer vi konkurransesituasjonen for oppdrag i de aktuelle størrelsesgruppene. Herunder vil vi analysere hvordan denne påvirkes når terskelverdien heves. På bakgrunn av spørreundersøkelsene, dybdeintervjuer og litteraturstudier av konkurranseeffekter mer generelt – vil vi anslå størrelsesordenen på konkurranseeffekten.

Når det gjelder spørsmålene om differensiert terskelverdi og forenklet kunngjøring vil vi analysere disse innenfor rammen av teorien for optimal terskelverdi.

4 DATAFANGST

4.1 Innledning

De viktigste datakildene til denne studien er elektroniske spørreundersøkelser og dybdeintervjuer. I dette kapitlet gjøres det rede for disse undersøkelsene.

4.2 De elektroniske spørreundersøkelsene

Vi har i utgangspunktet basert våre beregninger på to spørreundersøkelser, en mot innkjøpere og en mot leverandører. Hver av disse undersøkelsene er delt i to deler, en generell del og en del om siste utførte oppdrag. Vi har bedt innkjøperne gi detaljinformasjon om deres fem siste oppdrag, mens vi har bedt leverandørene om å oppgi detaljinformasjon om deres siste oppdrag. En god del har valgt å ikke oppgi detaljinformasjon om sine oppdrag. Dette gir oss fire datasett:

- Innkjøpere (100 svar av 476 spurte; svarprosent: 21)
- Leverandører (592 svar av 3291 spurte; svarprosent: 25)
- Innkjøpernes oppdragsdatabase (313 oppdrag)
- Leverandørenes oppdragsdatabase (458 oppdrag)

4.2.1 Innkjøpere

Vi har rettet en omfattende spørreundersøkelse mot offentlige innkjøpere. Vår elektroniske undersøkelse har gått ut til postmottak i alle kommuner, alle fylkeskommuner og et utvalg av de største offentlige etater og foretak. Undersøkelsen har vært rettet mot innkjøpsansvarlig. Alle spørsmålene i undersøkelsen ligger som vedlegg.

I tillegg til utsendelse av e-post med link til elektronisk spørreundersøkelse, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet sendt ut et skriftlig brev til alle rådmenn, fylkesrådmenn og ledere i etater og foretak, hvor departementet oppfordrer til å svare på undersøkelsen.

Mange har oppgitt at innkjøpssamarbeid er en av årsakene til at de ikke har fylt ut skjemaet. En god del kommuner har så å si satt ut alle innkjøp til et felles innkjøpsorgan som gjør innkjøp for flere kommuner, og har verken kompetanse om regelverket eller kommunens eget omfang av innkjøp.

Skjemaet ble sendt til 476 respondenter, herunder 431 kommuner, 18 fylkeskommuner og 27 statlige etater og foretak. Av de 138 svarene som ble levert innen fristen, er det 38 vi ikke har valgt å bruke fordi de var svært mangelfullt utfylt. Dette gir en svarprosent på 21 prosent.

Det er bare ca. 30 respondenter som har svart på alle spørsmålene i undersøkelsen. Hvilke spørsmål som ikke er besvart, varierer fra innkjøper til innkjøper. Det vil derfor være noe varierende utvalg som svarer på de ulike spørsmålene.

4.2.2 Leverandører

Vi har foretatt en lignende, men mye mindre omfattende spørreundersøkelse mot leverandørene, slik at mange av spørsmålene i leverandørundersøkelsen gjenspeiler innkjøperundersøkelsen, bare sett fra leverandørenes synspunkt. Vi har vurdert detaljgraden på spørsmålene i forhold til hvorvidt dette fører til at respondentene unnlater å fullføre spørreundersøkelsen. Alle spørsmålene i undersøkelsen ligger som vedlegg.

Vi har gjennom Fornyings og administrasjonsdepartementet fått tilgang til Doffins kundedatabase, og vi har vurdert denne som den beste kilden til informanter for de spørsmålene vi ønsker svar på.

Ofte er det de i bedriften som benytter Doffin som har best oversikt over selve prosessen rundt offentlige anskaffelser, og de vet også i grove trekk hvilke bransjer bedriften jobber innenfor. Vi har derfor bedt om den enkeltes vurdering, som i stor grad vil være basert på vedkommendes egne erfaringer. Gjennom egen erfaring vet man hvor mange timer som går

med til å skrive tilbud, og de fleste har også en noenlunde god formening om hvor stor andel av tilbudene de får tilslag på.

Vi har mottatt 651 svar, men 59 ble tatt ut av undersøkelsen som følge av mangelfull besvarelse eller svært lav omsetning pr ansatt. Det gir en svarprosent på 25 prosent av et utvalg på 2390 bedrifter. Ettersom undersøkelsen var relativt lite omfattende, har de fleste svart på alle spørsmålene. Det er imidlertid noen skjemaer som har mangler på forskjellige spørsmål, slik at også for disse svarene vil det være noe varierende utvalg for hvert spørsmål.

4.3 Dybdeintervjuene

Vi har gjennomført dybdeintervjuer rettet mot innkjøpere og leverandører. I disse intervjuene har vi søkt å få utdypet følgende:

- Hvordan økningen i terskelverdi til 500.000 kroner har påvirket innkjøperne og leverandørene.
- Fordeler og ulemper ved differensiert terskelverdi
- Fordeler og ulemper ved forenklet kunngjøring.
- Tiltak for å redusere kostnadene i konkurransefasen.
- Rammeavtaler og samarbeidsavtaler
- Elektroniske virkemidler, herunder Markedsplassen e-handel.no.

5 HVOR STOR ANDEL FALT KUNNGJØRINGSPLIKTEN BORT FOR?

5.1 Innledning

For å kunne vurdere virkningene av å øke terskelverdien er det avgjørende å identifisere hvor store innkjøpsvolumer som blir berørt av en gitt heving. I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan det er beregnet. Resultatene vil bli brukt i senere kapitler – hvor vi vurderer virkningen av å heve terskelverdien på transaksjonskostnader og konkurranse.

5.2 Metode

Det totale volumet som omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser finner vi ved å ta utgangspunkt i SSBs statistikk over offentlige innkjøp i Norge. Den siste beregningen av offentlige innkjøp er fra 2006, og viser at de totale innkjøpene for offentlig sektor var 315 milliarder kroner dette året. Oljesektoren, kraftselskaper og mesteparten av Forsvarets innkjøp er imidlertid underlagt et annet innkjøpsregelverk (forsyningsforskriften). Vi velger derfor å se bort fra innkjøp i Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift, offentlig forretningsdrift innenfor oljesektoren og Forsvaret, som utgjør 98 milliarder kroner. Vi går således ut fra at offentlige anskaffelser omfattes av den delen av regelverket som skal vurderes i denne studien utgjør 217 milliarder kroner.

Forskriften pålegger innkjøperne en protokollplikt for alle anskaffelser over 100.000 kroner. Av protokollplikten skal det framgå hvor mange leverandører innkjøperne har fått tilbud fra og hvordan de har sørget for å oppfylle de generelle kravene i forskriftens del 1, som gjelder alle innkjøp. Det er imidlertid svært få innkjøpere som har en sentral oversikt over protokollene, ettersom ansvaret for å fremskaffe protokollen ligger hos den som har foretatt innkjøpet. Det er som regel mange forskjellige personer som foretar innkjøp, og hver og en fører sin protokoll, og det har ikke vært mulig å fremskaffe en total oversikt over alle prosjekter. En slik oversikt ville imidlertid gitt det mest presise anslaget for hvor stor andel av innkjøpene som kommer over og under terskelverdien.

Vi har bedt hver enkelt innkjøper om å angi deres kjøpsvolum innenfor ulike størrelsesintervall. For å få til dette må innkjøperne ha en oversikt over alle konkurranser de har utlyst. Selv om dette kan gjenfinnes i protokollene, tyder svarene på at det er svært få som har en slik oversikt. De få som har svart, har i stor grad prøvd å anslå dette. Datakvaliteten på dette spørsmålet er imidlertid altfor dårlig. Mange som har svart, har for eksempel angitt en prosentandel av antall oppdrag og ikke av innkjøpernes størrelse. Det er også en betydelig inkonsistens i forhold til innlagte kontrollspørsmål som gjør at vi ikke stoler på disse anslagene.

I spørreundersøkelsen har vi imidlertid i tillegg bedt hver enkelt innkjøper om å oppgi detaljinformasjon om de fem siste oppdragene, og leverandørene om sitt siste leverte oppdrag. Vi ser at dette gir en tilfredsstillende datakvalitet, og vi bruker derfor spørsmålene om enkeltoppdragenes størrelse til å beregne omfanget av innkjøpene i ulike størrelseskategorier.

5.3 Beregning

Som vist i *Tabell 5-1* og *Tabell 5-2* gir prosjektbasene en god fordeling mellom ulike størrelseskategorier.

Sammensetningen av offentlige innkjøp viser at innkjøperne har en større andel av sine innkjøp i størrelseskategoriene under 1,1 millioner kroner. Likevel er det forholdsvis små volumer sett i forhold til de samlede innkjøpernes verdi, når vi vet at offentlige innkjøp omfattet av regelverket var på 217 milliarder kroner i Norge i 2006.

Gitt at vi har et tilsvarende innkjøpsvolum i 2007, viser *Tabell 5-1* og *Tabell 5-2* at vi har fanget opp ca. 0,5 prosent av de totale innkjøpene i prosjektbasen for innkjøpernes prosjekter, mens vi har fanget opp ca. 1,8 prosent av det totale innkjøpsvolumet fra leverandørenes side.

Tabell 5-1 Innkjøpernes prosjekter

	Antall oppdrag	Verdi	Prosent
200 000 - 500 000	91	30 851 453	2,8 %
500 000 - 800 000	28	18 039 595	1,7 %
800 000 - 1 100 000	12	11 609 000	1,1 %
1 100 000 - 2 500 000	52	90 389 545	8,3 %
over 2 500 000	69	935 013 650	86,1 %
SUM	252	1 085 903 243	100,0 %

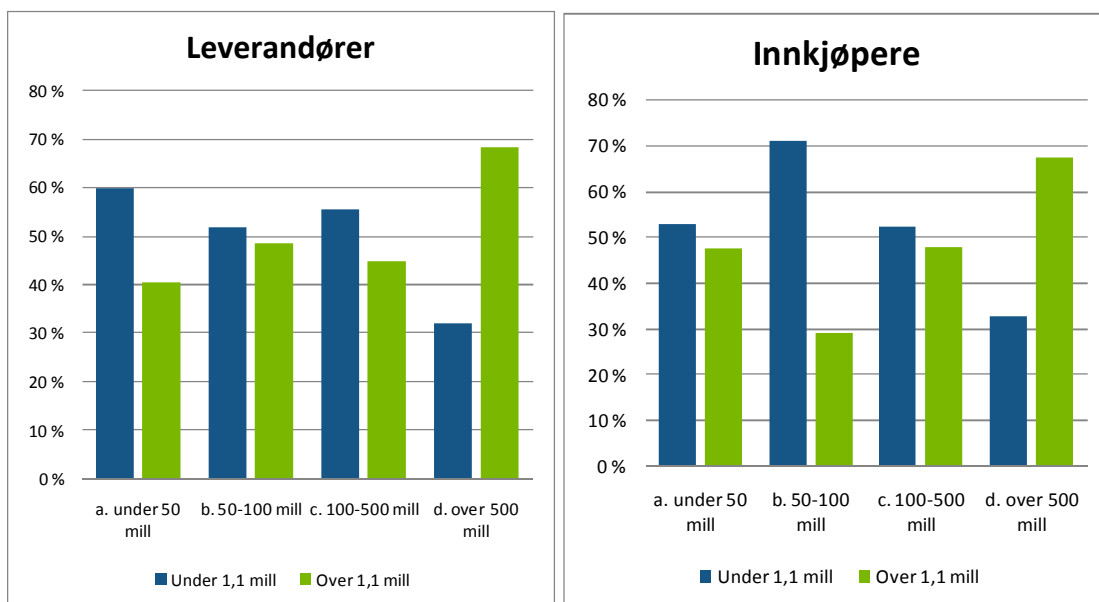
Tabell 5-2 Leverandørenes prosjekter

	Antall oppdrag	Verdi	Prosent
200 000 - 500 000	152	53 141 316	1,3 %
500 000 - 800 000	57	37 465 000	0,9 %
800 000 - 1 100 000	28	26 723 657	0,7 %
1 100 000 - 2 500 000	72	134 135 000	3,3 %
over 2 500 000	110	3 787 673 001	93,8 %
SUM	419	4 039 137 974	100,0 %

Vi har lagt vekt på å lage en representativ fordeling av store og små innkjøpere og leverandører. De store aktørene representerer et større volum av innkjøpene enn de små aktørene, slik at prosjektbasene ikke er representative utvalg av prosjekter. For å få prosjektbasene representative måtte vi bedt hver og en om å oppgi detaljinformasjon om en bestemt andel av sitt totale innkjøpsvolum, noe som i praksis vanskelig lar seg løse. Vi har derfor valgt å be innkjøperne om å oppgi informasjon om de fem siste prosjektene, uavhengig av antall oppdrag og totalt innkjøpsvolum. Likeledes har vi bedt leverandørene om å oppgi detaljinformasjon om sitt siste leverte prosjekt.

Det må derfor undersøkes om sammensetningen av oppdrag er forskjellig ut fra størrelsen på leverandører og innkjøpere. Figur 5-1 viser sammenhengen mellom totalt volum (hhv levert og innkjøpt) og gjennomsnittlig størrelse på oppdragene. Vi ser at større leverandører og større innkjøpere leverer/kjøper større oppdrag. Dette framkommer ved at andelen oppdrag over 1,1 mill kroner er større for innkjøpere og leverandører med stort volum. Dette innebærer videre at prosjektbasene er noe overrepresentert med små oppdrag. Dette trekker i retning av at det frigitte volumet er lavere enn det vi kan observere fra prosjektbasene.

Figur 5-1 Sammensetningen av oppdrag for ulike typer innkjøpere og leverandører



Forskjellen mellom leverandører og innkjøper kan trolig også forklares med at leverandørene muligens har en viss overrapportering av store prosjekter. Vi bedt leverandørene om å føre opp siste prosjekt, mens vi har bedt innkjøperne fylle ut informasjon om sine fem siste prosjekter. Dette trekker kanskje i retning av at leverandørene i større grad har basert seg på egen hukommelse, og at de lettere husker de store prosjektene, mens leverandørene gjerne har gått i et sentralt register/oversikt for å finne de siste fem. I så fall vil dette trekke i retning av at de frigitte volumene er høyere enn det leverandørene har oppgitt.

5.4 Om betydningen av rammeavtaler

I spørreundersøkelsen oppgir respondentene hvor stor andel av deres samlede innkjøp som gjøres innenfor rammeavtaler. Ut fra svarene som gis legger vi til grunn at i gjennomsnitt gjøres ca 40 prosent av innkjøpene innenfor rammeavtaler, målt i forhold til antall oppdrag. Dette bekreftes også gjennom prosjektdatabasen, hvor respondentene har oppgitt om data om sine 5 siste innkjøp. Dersom en måler i forhold til volum er andelen høyere. Etter våre beregninger er så mye som 70 prosent av innkjøpt volum innenfor rammeavtaler. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til dette tallet.

Den omfattende bruken av rammeavtaler bidrar til at det innkjøpsvolumet som gjøres under den nasjonale terskelverdien (etter FOA del II) blir mindre. Årsaken er at rammeavtaler i mange tilfeller fører til at innkjøp som enkeltvis ville vært under den nasjonale terskelverdien, samles i en rammeavtale som normalt vil være over den nasjonale terskelverdien. Slik sett påvirker ikke rammeavtaler hvor høyt nivået på selve terskelverdien skal være. De påvirker kun hvor stort volum som omfattes av terskelverdien. Årsaken er at det optimale nivået på terskelverdien bestemmes ut fra en avveining mellom transaksjonskostnader og konkurranseeffekt knyttet til de oppdragene som er under den nasjonale terskelverdien, jf Kapittel 3.1.

5.5 Konklusjon

Med vår framgangsmåte, basert på leverandører og innkjøperes oppdragsfordeling rundt årsskiftet 2007/2008 og SSBs statistikk, vil vi anslå at det frigitte volumet som følge av hevingen av terskelverdi fra 200.000 til 500.000 kroner, ligger i eller rundt intervallet mellom 1,3 prosent og 2,8 prosent av det totale innkjøpsvolumet, eller i størrelsesorden 3 – 6 milliarder kroner for kalenderåret 2006.

En ytterligere heving fra 500.000 til 800.000 kroner vil med bakgrunn i samme datamateriale gi et frigitt volum på 2 – 4 milliarder kroner.

6 VIRKNINGEN PÅ TRANSAKSJONSKOSTNADENE VED HEVING AV TERSKELVERDIEN

Både leverandører og innkjøpere har oppgitt tidsbruken knyttet til utarbeidelse av tilbudsforespørsler og tilbud. Dette gir grunnlag for å beregne transaksjonskostnadene i forbindelse med offentlige innkjøp. Våre undersøkelser gir også grunnlag for å beregne effekten på transaksjonskostnadene som følge av en heving av terskelverdien.

6.1 Innkjøperne

Tidsbruken ved gjennomføring av tilbudsprosess for et typisk oppdrag mellom 200.000 og 500.000 varierer kraftig fra innkjøper til innkjøper. De som bruker minst tid oppgir 3 timer, mens de som bruker mest ressurser svarer at de bruker 230 timer. Dette er et stort spenn, men en nærmere analyse av de oppgitte svarene viser at dette ikke er ekstremverdier. Det varierer jevnt, og kan skyldes at innkjøperne tenker på ulike typer innkjøp. Noen foretar kompliserte innkjøp, mens andre gjør enkle standardiserte innkjøp. Det kan også være ulik oppfatning av hvordan og hvorvidt man skal ta med timer som følge av at man har egne innkjøpsavdelinger med flere årsverk.

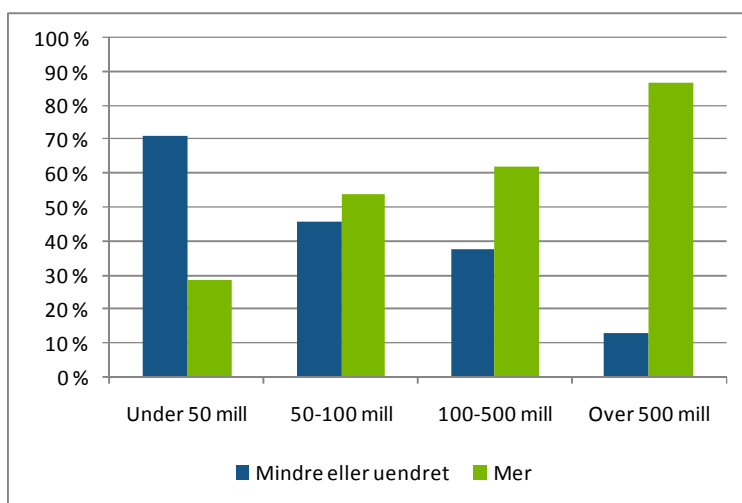
Det er imidlertid en gjennomgående oppfatning at terskelverdien medfører ekstra bruk av ressurser, og 58 prosent oppgir at de ville ha brukt mer tid på gjennomføring av tilbudsprosessen hvis terskelverdien hadde vært 200.000. I gjennomsnitt bruker innkjøperne 41 timer, mens de svarer at de ville brukt 58 timer hvis terskelverdien var 200.000.

Tabell 6-1 Tidsbruk ved lavere terskelverdi. Direkte spørsmål.

	Antall	Prosent
Mer arbeid	46	58 %
Ingen forskjell	29	37 %
Mindre arbeid	4	5 %
SUM	79	100 %

For å se nærmere på hvem som svarer at de ville brukt mer tid hvis terskelverdien var lavere, har vi delt inn innkjøperne etter størrelsen på deres totale innkjøp. Figur 6-1 viser at det er de største innkjøperne som i størst grad oppgir at de ville brukt mer tid hvis terskelverdien var lavere. En tolkning av dette er at de store innkjøperne er mer profesjonelle og til en viss grad kan oppleve at regelverket begrenser dem mht å gjøre effektive innkjøp. Det understrekes at dette gjelder for innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner.

Figur 6-1 Andel som oppgir at regelverket over terskelverdien gir mer arbeid for samme oppdrag



Vi har bedt hver innkjøper om å oppgi detaljinformasjon om sine fem siste oppdrag. Av 91 gjennomførte oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner, er gjennomsnittlig timeforbruk for innkjøper 36 timer. Dette stemmer overens med innkjøpernes vurderinger av et "typisk oppdrag". Vi observerer også en variasjon fra 3 timer til 250 timer for oppdrag i denne størrelseskategorien. Det er flere ting som er avgjørende for hva innkjøperne har oppgitt av egen ressursbruk, og følgende momenter kan være med på å forklare den store variasjonen i innkjøperne transaksjonskostnader:

- Oppdragets kompleksitet
- Innkjøpers profesjonalitet
- Rutiner for innkjøp
- Erfaring med innkjøp

- Ulik registrering av timeforbruk
- Feil oppfatning om timeforbruk

Tabell 6-2 Oppgitt tidsbruk på gjennomførte tilbud for innkjøpere

	Antall oppdrag	Ressursbruk per oppdrag	Innkjøp per time
200 000 - 500 000	91	36	9 312
500 000 - 800 000	28	63	10 256
800 000 - 1 100 000	12	60	16 135
1 100 000 - 2 500 000	52	88	19 840
over 2 500 000	69	174	77 801
SUM	252	89	48 553

Dybdeintervjuene bekrefter at det er en merkostnad knyttet til å måtte gjennomføre FOA del II. Vi har funnet at merkostnaden er i gjennomsnitt 17 timer pr oppdrag, og at dette vil variere sterkt. Vi vet at det naturligvis vil variere en del med oppdragets størrelse – jo større oppdrag, jo større transaksjonskostnad. Dybdeintervjuene gir videre et godt bilde av at variansen skyldes hva de ulike innkjøperne faktisk gjør ifm oppdrag under den nasjonale terskelverdien. Mange bekrefter at de har strenge krav under 500.000 kroner. Disse spenner fra at del II gjennomføres ned til 200.000 kroner til de som lar det være opp til hver enkelt innkjøper å følge lov og forskrift. Flere har interne regler knyttet til kunngjøring. For eksempel har enkelte krav om at alle oppdrag ned til 100.000 kroner skal kunngjøres enten lokalt eller i nasjonal database. Andre har ikke slik krav og baserer seg på intern skolering og bevisstgjøring i forhold til å oppfylle de generelle kravene i regelverket. Hvis de tiltakene som gjennomføres frivillig under den nasjonale terskelverdien er omfattende vil merkostnaden ved å måtte gjennomføre regelverket være liten eller fraværende.

Nær alle innkjøpere har en eller annen form for desentralisert innkjøpsstruktur, og de tiltakene som gjelder under den nasjonale terskelverdien må ses i lys av et ønske om å etterleve lov og forskrift. Store profesjonelle innkjøpere, med godt utviklede økonomisystemer vil ha mindre behov for regelverket for å oppnå etterlevelse av regelverket og gode innkjøp.

Mange har regler for innkjøp under nasjonal terskelverdi som er strengere jo høyere innkjøpet er.

6.2 Leverandørene

Vi har bedt leverandørene oppgi størrelse på oppdraget og timeforbruket i tilbudsfasen i sitt siste prosjekt. Leverandørene bruker også svært varierende antall timer i tilbudsfasen, fra 1 til 140 timer. Gjennomsnittlig timeforbruk er 28 timer. Ressursbruken ser ikke ut til å være vesentlig forskjellig for oppdrag over og under terskelverdien på 500.000, og tyder på at transaksjonskostnadene knyttet til terskelverdien er minimale for leverandørene. Likevel er det dobbelt så mange som mener at terskelverdien bør være høyere, enn det er som mener den bør være lavere.

Tabell 6-3 Tidsbruk i tilbudsfasen for leverte oppdrag

Alle	Antall oppdrag	Ressursbruk	Verdi pr time
200 000 - 500 000	152	28	12 437
500 000 - 800 000	57	31	20 878
800 000 - 1 100 000	28	46	20 614
1 100 000 - 2 500 000	72	60	31 046
over 2 500 000	110	122	282 020
SUM	419	60	160 828

Det betyr imidlertid ikke at heving av terskelverdien ikke fører med seg reduserte transaksjonskostnader på leverandørsiden. For leverandørene må man regne ut summen av transaksjonskostnader for alle som leverer tilbud. En effekt av offentlig kunngjøring er at det blir flere leverandører på hvert prosjekt. Dette blir da også bekreftet av innkjøperne, hvor nærmere 70 prosent svarer at de er helt eller delvis enige i utsagnet om at hevingen av terskelverdi har ført til (kontakt med) færre leverandører for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner.

Færre konkurrenter har en negativ effekt for konkurransen, selv om det i teorien kan være konkurranse med bare en leverandør, jf teorien for såkalte "Contestable markets"².

Trusselen om at det kan dukke opp potensielle konkurrenter kan være nok til at prisen presses ned til det samme som i en situasjon med flere konkurrerende tilbud.

Prosjektbasen fra innkjøperne viser imidlertid at det ikke er særlig mange flere konkurrerende tilbydere over 500.000, se Tabell 6-4. Forskjellene mellom de ulike størrelseskategoriene under 1,1 millioner kroner er såpass små, at det ikke ser ut som om selve terskelverdien på 500.000 har noen effekt på antall tilbydere. Dette tyder på at også når det gjelder antall konkurrenter, er reduksjon av transaksjonskostnadene ved heving av terskelverdien svært liten for leverandørene. Vi ser imidlertid en svak tendens til flere tilbydere når oppdraget er utlyst, og vil derfor legge inn et forsiktig anslag på 3 timer i merkostnad for leverandørsiden.

Sannsynligheten for å få et oppdrag vil øke med lavere pris og høyere kvalitet. Mengden timer de legger inn i utarbeidelsen av tilbudet vil øke med tilbyderens egen oppfatning av sannsynligheten for å få oppdraget og i hvilken grad oppdraget passer med tilbyderens kompetanse. Som en tommelfingerregel er det i gjennomsnitt 3 tilbydere i hvert oppdrag, slik at de samlede transaksjonskostnadene pr vunnet oppdrag vil være ca 3 ganger høyere enn det hver enkelt bruker i det oppdraget de har vunnet. Hvis merkostnaden som følge av terskelverdien er 1 time for hver enkelt tilbyder, vil det bety 3 timer totalt.

Det at transaksjonskostnadene målt mot oppdragets størrelse er avtakende, bidrar isolert sett til at en kan forvente å finne flere tilbydere for store oppdrag. På den annen side vil større oppdrag oftere finne sted innenfor bransjer hvor etableringskostnadene er så høye at vi bare observerer et fåtall aktuelle leverandører. Vi finner at oppdrag over 1,1 millioner kroner i gjennomsnitt har ca én tilbyder mer enn de øvrige kategoriene. Vi finner imidlertid

² William J. Baumol, John C. Panzar og Robert D. Willig: *Contestable markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

ikke noen sammenheng for oppdragene under 1,1 millioner kroner, selv om de oppgitte transaksjonskostnadene viser en klar fallende tendens målt mot oppdragets størrelse.

Tabell 6-4 Gjennomsnittlig antall tilbydere i offentlige utlysninger

Oppdragsstørrelse	Antall tilbydere
200'-500'	2,7
500'-800'	3,2
800'-1100'	2,7
1,1 mill - 2,5 mill	3,5
2,5 mill og over	4,5
Gjennomsnitt	3,4

Våre funn står dermed i kontrast til spørsmålet om hva leverandørene mener om nivået på terskelverdien. Tabell 6-5 viser at 37 prosent av leverandørene mener terskelverdien bør heves, noe som er dobbelt så mange som mener den bør være lavere.

Det kan være flere grunner til at leverandørene ønsker høyere terskelverdi. For det første kan det være at de overvurderer antall konkurrenter over terskelverdien. For det andre, kan det hende at konkurransen likevel er sterkere som følge av regelverket.

Tabell 6-5 Hva mener dere om nivået på terskelverdien

	Antall	Prosent
Bør være lavere	107	19 %
Er på riktig nivå	256	44 %
Bør være høyere	214	37 %
SUM	577	100 %

6.3 Samlet bilde for transaksjonskostnader

Våre funn tilsier at innkjøperne har blitt spart for transaksjonskostnader som følge av hevingen av terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner. For det første svarer innkjøperne i gjennomsnitt at de ville benyttet 17 timer mer på utarbeidelse av konkurransegrunnlag og gjennomføring av anbudskonkurranse for oppdrag i denne størrelseskategorien dersom terskelverdien hadde vært lik 200.000 kroner i stedet for dagens terskelverdi på 500.000

kroner. For det andre oppgir innkjøperne betydelig høyere transaksjonskostnader for tilbud mellom 500.000 og 800.000 kroner, enn for tilbud mellom 200.000 og 500.000 kroner. Prosjektdatabasen viser at de bruker 27 timer mer på tilbudsutarbeidelse for oppdrag mellom 500.000 og 800.000. Noe skyldes selvfølgelig økt kompleksitet ved større oppdrag, men økningen er såpass stor at en kan forvente at en god del skyldes merarbeid som følge av regelverket over terskelverdien.

Det er derfor grunn til å anta at besparelsene i transaksjonskostnadene som følge av økt terskelverdi samlet sett er i størrelsesorden 20 timer, hvor innkjøperne har den klart største andelen av besparelsene. Kostnadene ser ut til i stor grad å være faste kostnader, som følge av at det er et sett av formelle prosedyrer som skal gjennomføres, blant annet utlysning på Doffin. Det betyr at effekten av transaksjonskostnadene er størst i prosent av oppdragets størrelse for små oppdrag. Legger vi til grunn at et timeverk i det offentlige koster 500 kroner, så vil de sparte transaksjonskostnadene som følge av høyere terskelverdi utgjøre 2,9 prosent for et typisk oppdrag til 350.000 kroner.

6.4 Konklusjon

Grunnlaget for å beregne besparelsene i transaksjonskostnader er at det "frigitte" volumet for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner er 3-6 milliarder kroner. Videre legger vi til grunn at det for et typisk oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner spares merkostnader i form av 20 arbeidstimer. Dersom vi legger til grunn at prisen på en arbeidstime i det offentlige er 500 kroner, er innsparingen pr oppdrag på 10.000 kroner. Går vi videre ut fra at den gjennomsnittlige størrelsen på et oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner er 350.000 kroner, utgjør merkostnadene 2,9 prosent av det frigitte volumet, og vi får en samlet besparelse i merkostnader på 80 – 175 millioner kroner.

Ved en eventuell heving av terskelverdien til 800.000 kroner, legger vi til grunn at et gjennomsnittlig oppdrag for kategorien 500.000 til 800.000 kroner er 650.000 kroner. Hvis vi også legger til grunn en økning i timebesparelsene på 10 prosent, dvs. 22 timer, vil de ytterligere besparelsene som følge av lavere merkostnader for innkjøperne utgjøre 1,7

prosent for et typisk oppdrag til 650.000 kroner. Dette gir en samlet besparelse i merkostnader på 30 – 60 millioner kroner for denne størrelseskategorien.

7 VIRKNINGEN PÅ KONKURRANSEN VED HEVING AV TERSKELVERDIEN

7.1 Innledning

Av de oppdragene som går fra å være over til å være under terskelverdien, vil noen få redusert konkurranse, mens for andre vil konkurransen være upåvirket. Bakgrunnen er, som nevnt i Kapittel 3, at mange innkjøpere er fullt i stand til å gjøre like gode innkjøp over som under terskelverdien. Enkelte, profesjonelle innkjøpere vil kunne gjøre mer hensiktsmessige kjøp, da de ikke er bundet av prosedyrene som gjelder over terskelverdien.

En analyse av de konkurransemessige virkningene av å heve den nasjonale terskelverdien må ta utgangspunkt i konkurransesituasjonen i de markedene hvor offentlige anskaffelser finner sted, og i de spesielle forholdene som oppstår når innkjøperen er en offentlig aktør. Nedenfor går vi kort inn på markedene og konkurransemessige virkninger av offentlige innkjøp. Deretter vurderes hvilken virkning terskelverdien har på konkurransen. Endelig gjør vi en konkret beregning av konkurransevirkningene av å heve terskelverdien fra 200.000 kroner til 500.000 kroner og videre økninger fra 500.000 kroner. Denne analysen gjøres på grunnlag av data fra spørreundersøkelsene og dybdeintervjuene i tillegg til de prinsipielle betraktningene om hvordan konkurransen påvirkes.

7.2 Markedene

De markedene hvor offentlige innkjøp finner sted er svært forskjellige:

- Offentlig sektor bruker et svært vidt spekter av varer og tjenester.
- Innkjøperne i offentlig sektor er svært forskjellige, og spenner fra små kommuner, med små volumer og lav grad av profesjonalitet, til for eksempel store sykehus som har omfattende innkjøp med profesjonelle og erfarne innkjøpsorganisasjoner.
- I de fleste markeder er en offentlig innkjøper én av mange både private og offentlige innkjøpere. Siden det offentlige representerer en betydelig del av den samlede etterspørselen, vil sektoren ha en sterk innvirkning på konkurransen i markedene.

- Leverandørene er svært ulike, fra lokale enkeltmannsforetak til internasjonale konserner. En leverandør kan være både offentlig og privat.

At konkurransebildet ifm med offentlige innkjøp er så sammensatt innebærer at det er vanskelig å si noe generelt om konkurranseeffekten av å øke terskelverdien. Ideelt sett burde en studere en rekke enkeltmarkeder. Det har imidlertid ikke vært en del av denne studien. Vi har uansett funnet det hensiktsmessig å foreta en beregning uten å gå inn på enkeltmarkeder.

7.3 Konkurransvirkninger av offentlige innkjøp³

På grunn av sitt store omfang kan offentlige innkjøp bidra til å beskytte og styrke konkurransen i markedene, og det offentlige kan gi insentiver til nyskaping og investeringer. Videre kan det offentlige bidra til å redusere etableringsbarrierer ved å tildele kontrakter til foretak i etableringsfasen. På den annen side kan det offentlige bidra til å redusere konkurransen ved å begrense deltagelsen i offentlige innkjøp.

De beslutningene en offentlig innkjøper tar ifm innkjøp kan av flere grunner være forskjellige fra de beslutningene en privat innkjøper tar:

- Offentlige innkjøpere kan være mindre villige til å ta risiko, noe som kan gi sterke insentiver til å velge større og velrenommerte leverandører, eller leverandører en kjenner fra før.
- Offentlige innkjøpere har ikke et krav om å maksimere profitten – noe som kan føre til at de er mindre offensive innkjøpere.
- Offentlige innkjøpere kan ha andre målsettinger enn å styrke konkurransen.

³ Framstillingen bygger delvis på “Office of fair trading (2004): “Assessing the impact of public sector procurement on competition.” Volume 1 and 2. Final report.”

Dette bidrar til at det vil være en konkurranseeffekt av å heve terskelverdien, da det vil være nødvendig å stille krav til innkjøpsadferden gjennom et regelverk. Når kravene senkes er det grunn til å anta at det i mindre grad legges til rette for konkurranse.

Spørsmålet om hvor høy terskelverdien skal være angår først og fremst mindre innkjøp. For å ta stilling til om dagens nasjonale terskelverdi er på et hensiktsmessig nivå, er det naturligvis konkurransesituasjonen for oppdrag rundt dette nivået som er aktuelt. Som vi har sett i Kapittel 6, utgjør denne gruppen en liten del av de samlede offentlige innkjøpene. Vi antar derfor at nivået på den nasjonale terskelverdien først og fremst påvirker konkurransen i hvert enkelt innkjøp. Videre vil det trolig ha en viss betydning for strukturen i enkelte markeder, da størrelsen på terskelverdien har betydning for mindre leverandørers adgang til markedene.

Hvis offentlige innkjøp skal ha en langsiktig strukturell innvirkning på markedet, må det på en eller annen måte foreligge etableringsbarrierer. Hvis så ikke er tilfelle, har det ingen virkning at leverandører går konkurs som følge av at de ikke når frem i konkurranser om å levere til det offentlige. Årsaken er at nye leverandører lett kan etablere seg. Hvis det derimot er etableringsbarrierer, kan det offentlige bidra til å forme markedsstrukturen ved å tildele kontrakter til flere eller færre leverandører.

7.4 Konkurransen i enkeltkjøp

Generelt kan en si at konkurransen om et innkjøp avhenger av følgende forhold:

- Hvor mange leverandører som deltar i konkurransen
- Hvor homogene tilbyderne er
- Incentivene og mulighetene til ulovlig anbudssamarbeid.

Generelt vil konkurransen være sterkere jo flere leverandører som deltar. Forskingen viser at prisen avtar ettersom antall tilbydere øker. Konkurransesjansen vil imidlertid ikke nødvendigvis realiseres. Årsakene til det kan blant annet være:

- Det å begrense antall leverandører gjennom kriterier som renommé og evnen til å levere kan være hensiktsmessig der varen eller tjenestens karakteristika er vanskelige å kontraktsfeste.
- Konkurransen i en anbudsrunde er typisk sterkere jo likere tilbyderne er. Det innebærer at flere tilbydere ikke nødvendigvis fører til sterkere konkurranse, hvis de ekstra tilbyderne er svakere.

Hvordan en anbudskonkurranse innrettes påvirker også sannsynligheten for ulovlig anbudssamarbeid⁴. Generelt er det vanskeligere for leverandører å inngå et anbudssamarbeid, jo flere leverandører det er. Andre forhold som påvirker insentivene til å inngå anbudssamarbeid er:

- Gjennomsiktighet: Det er sterkere incentiver til å inngå et anbudssamarbeid hvis partene lett kan gjennomskue at en av partene forsøker å underby dem. Det innebærer for eksempel at det å publisere tilbudene til alle leverandørene kan bidra til å øke sannsynligheten for ulovlig anbudssamarbeid.
- Anbudssamarbeid er lettere å opprettholde når leverandørene konkurrerer gjentatte ganger mot hverandre. Bakgrunnen er at det gir mulighet til å straffe leverandører som forsøker å vinne oppdraget ved å underby den prisen partene i anbudssamarbeidet har blitt enige om.
- Det er lettere å opprettholde et anbudssamarbeid hvis etterspørselen i et marked er stabil og forutsigbar. Dette fordi et mer varierende marked gjør det vanskeligere for partene i et anbudskartell å oppdage når en eller flere av partene forsøker å underby den avtalte prisen.

1. ⁴ Marc Ivaldi, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright og Jean Tirole: *The Economics of Tacit Collusion*.

7.5 Størrelsen på terskelverdien og konkurransesituasjonen

Hvordan påvirkes konkurransen av at terskelverdien heves? Dersom offentlige innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner utgjør en liten andel av de samlede offentlige innkjøpene, og dermed også en liten del av den totale etterspørselen, har nivået på terskelverdien liten betydning for konkurransen i markedene som sådan. Vi går imidlertid ut fra at hevingen vil påvirke offentlig sektors innkjøpsatferd. Videre går vi ut fra at det har en viss innvirkning på strukturen i markedet ved at konkurransen om små oppdrag påvirker små bedrifters mulighet til å etablere seg i markedet.

Innkjøpers atferd i hvert enkelt innkjøp har innvirkning på hvor "godt" det blir. Det offentlige må være profesjonelle innkjøpere for å sikre en optimal kombinasjon av pris og kvalitet. For å kunne vurdere virkningen av at en gruppe innkjøp går fra å være over til å være under terskelverdien, må en ta utgangspunkt i de rettslige, økonomiske og organisatoriske rammene offentlige opererer under – herunder hvilken innkjøpsatferd det gir *insentiver* til. Noen offentlige innkjøpere er trolig ikke avhengig av regelverk for å foreta rasjonelle innkjøp. Disse vil uansett være fullt i stand til å organisere sine innkjøp på en rasjonell måte. Andre offentlige innkjøpere vil foreta bedre innkjøp som et resultat av de kravene som stilles i regelverket.

Før terskelverdien ble hevet måtte alle de aktuelle oppdragene anbudsutsettes. Det innebærer at innkjøperne har omfattende erfaring med å følge forskriftens del II for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner. Det har gitt dem et godt grunnlag for å vurdere for hvilke typer innkjøp det er hensiktsmessig å organisere i tråd med forskriftens del II. Dette underbygger at en del innkjøpere vil evne å velge den som gir det beste resultatet ut fra vurderinger av både transaksjonskostnadene og konkurranseeffekten, mens andre kommer dårligere ut ift en situasjon hvor det aktuelle oppdraget var over terskelverdien.

Et vesentlig moment blir dermed hvor profesjonelle innkjøperne er. Innføringen av regelverket har – som nevnt – bevisstgjort innkjøperne og ført til en omfattende profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen i det offentlige. Et forhold som sier noe om graden

av profesjonalisering er bruken av rammeavtaler og samarbeidsavtaler.

Gjennom spørreundersøkelsene rettet mot innkjøpere og leverandører har vi kartlagt konkurransesituasjonen for innkjøp under 500.000 kroner. Under terskelverdien står innkjøperne langt friere i hvordan de ønsker å organisere hvert enkelt innkjøp. Og hvilken innkjøpsform som velges vil påvirke leverandørene for eksempel i form av hvor mange oppdrag de får informasjon om.

7.6 Innkjøperne

I det følgende studerer vi konkurranseeffekten ifm hevingen fra 200.000 til 500.000 kroner ved hjelp av resultatene fra den elektroniske spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer, jf Kapittel 4. Videre vurderer vi konsekvensene på konkurransen av å øke terskelverdien ytterligere.

7.6.1 Den elektroniske spørreundersøkelsen

I hvor stor grad kunngjøres oppdrag under den nasjonale terskelverdien?

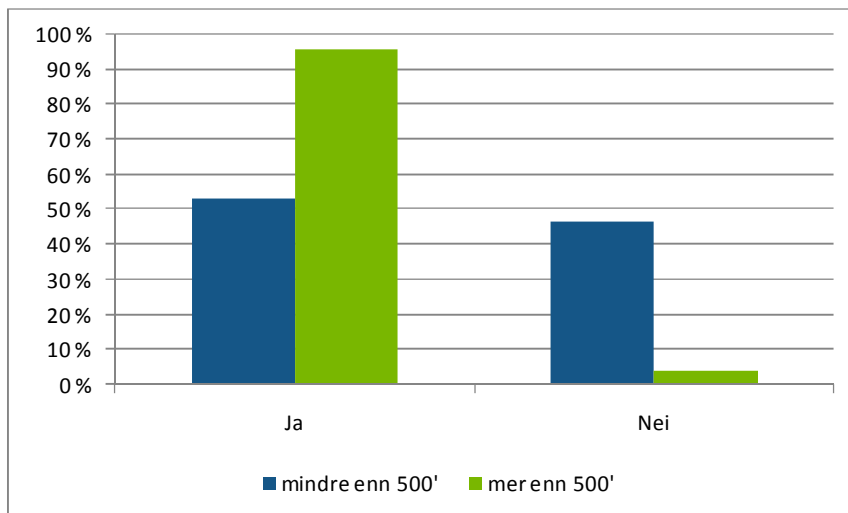
Innkjøperne oppgir at over 50 prosent av oppdragene under 500.000 kroner kunngjøres. Av disse oppgir de at nær 50 prosent er kunngjort på Doffin, 30 prosent på egen hjemmeside og vel 20 prosent i pressen. De tilsier at ca 25 prosent av alle oppdragene under den nasjonale terskelverdien kunngjøres på Doffin, 15 prosent på egen hjemmeside og ca 10 prosent i pressen.

Vi har undersøkt om dette er konsistent med hvor mange forenklede kunngjøringer som faktisk finner sted gjennom Doffin. Tall innhentet fra Doffin viser at det i 2007 fant sted 684 forenklede kunngjøringer. Dersom vi antar at størrelsen på et kunngjort oppdrag i gjennomsnitt er 400.000 kroner – tilsier dette at det samlede innkjøpsvolumet som kunngjøres på denne måten er ca 274 millioner kroner. I Kapittel 5 beregnet vi at det samlede innkjøpsvolumet for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner er 3-6 milliarder kroner. Dersom det medfører riktighet at 25 prosent av dette kunngjøres på Doffin, skulle

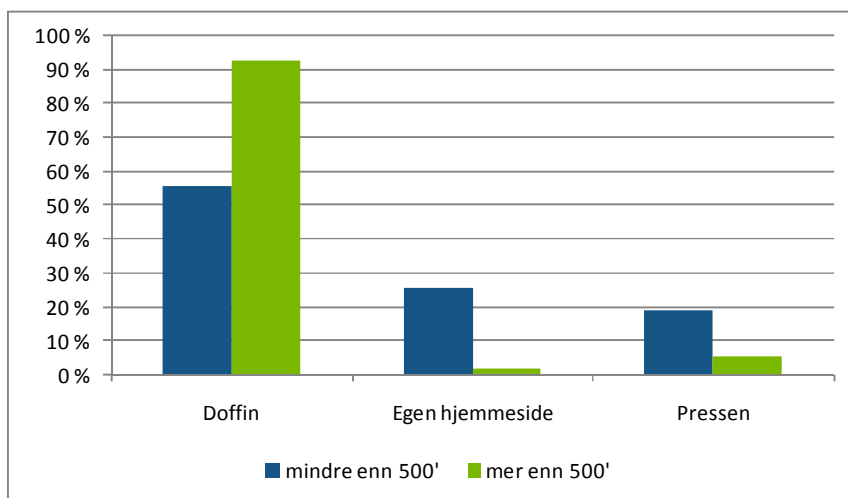
kunngjort volum under den nasjonale terskelverdien være omlag 750 – 150 mill kroner. Vi antar derfor at respondentene har overrapportert mht hvor stor andel av kunngjøringene under den nasjonale terskelverdien som finner sted på Doffin. Vi legger til grunn at opp til 10 prosent av kunngjøringene under den nasjonale terskelverdien finner sted på Doffin.

Vi legger videre til grunn at ca 50 prosent av oppdragene under 500.000 kroner ikke kunngjøres. Dette er konsistent med at innkjøperne oppgir at de i stor grad benytter innkjøpsformer basert på direkte henvendelse til leverandører. Det er også konsistent med det bildet leverandørene gir. De oppgir at de i ca 42 prosent av tilfellene blir kjent med oppdraget gjennom direkte skriftlig henvendelse.

Figur 7-1 Ble oppdraget kunngjort?



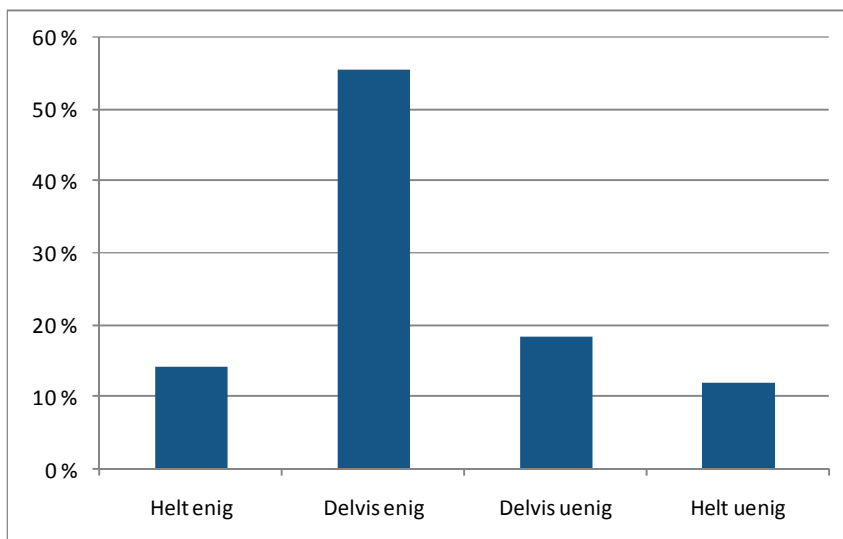
Figur 7-2 Hvis ja, hvor ble oppdraget kunngjort?



Hvor mange tilbydere er det i innkjøp under den nasjonale terskelverdien?

På spørsmål om hvilken betydning endringen i terskelverdi har hatt for konkurransen for innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner, er 10 prosent enige i at de har kontakt med færre tilbydere. Over 50 prosent er delvis enige i dette. Dette er en klar indikasjon på at konkurransen under terskelverdien er svakere enn over. Det henger trolig også sammen med forrige punkt om at 50 prosent av oppdragene under den nasjonale terskelverdien ikke kunngjøres. Vi vil imidlertid understreke at det ikke nødvendigvis betyr at konkurranseeffekten er veldig sterk.

Figur 7-3 Hvilken betydning har endringen i terskelverdi for konkurransen om innkjøp fra 200.000 til 500.000 kroner: Kontakt med færre tilbydere?

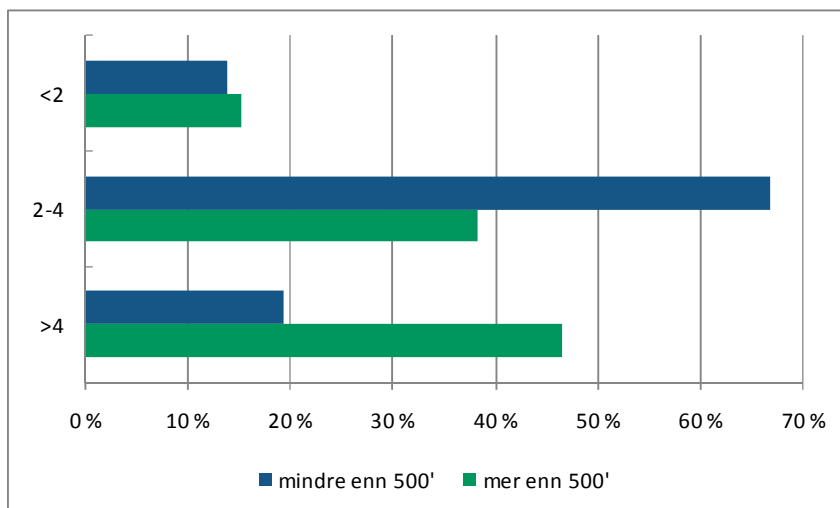


Tabell 6-4 viser gjennomsnittlig antall tilbydere ifm offentlig innkjøp i ulike størrelseskategorier. For innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner er det i gjennomsnitt 2,7 tilbud pr oppdrag. For oppdrag mellom 500.000 og 800.000 kroner er det 3,2 tilbud pr oppdrag. Dette er en klar indikasjon på at terskelverdien har en begrenset innvirkning på hvor mange tilbud som faktisk kommer inn. Helt konkret vil en i snitt gå fra 3 til 2 tilbydere for en viss andel av innkjøpene.

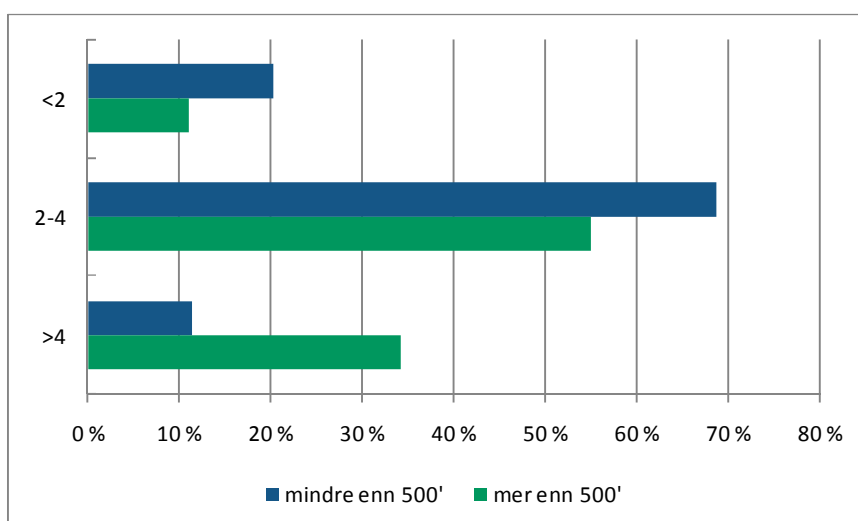
Vi har undersøkt om innkjøperne har kontakt med færre potensielle tilbydere i prosjekter under terskelverdien enn over. For oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner finner vi at innkjøperne har kontakt med 2-4 leverandører i ca 65 prosent av tilfellene og flere enn 4 i ca

18 prosent av tilfellene. I oppdrag over 500.000 kroner derimot har de kontakt med 2-4 leverandører i ca 38 prosent av oppdragene og flere enn 4 i ca 46 prosent av tilfellene. Når det gjelder hvor mange de faktisk har fått et tilbud fra, ser vi at i oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner får de tilbud fra 2-4 aktører i 70 prosent av prosjektene – og fra 4 eller flere i 7 prosent av tilfellene. I 22 prosent av tilfellene får de tilbud fra kun én leverandør. For oppdrag over 500.000 kroner er dette bildet annerledes. Der får de tilbud fra 2-4 leverandører i 66 prosent av oppdragene og fra 4 eller flere i 31 prosent av oppdragene. I 10 prosent av tilfellene er det tilbud fra kun én aktør.

Figur 7-4 Hvor mange aktuelle leverandører hadde dere kontakt med i forbindelse med innkjøpet?



Figur 7-5 Hvor mange leverandører fikk dere et tilbud fra?



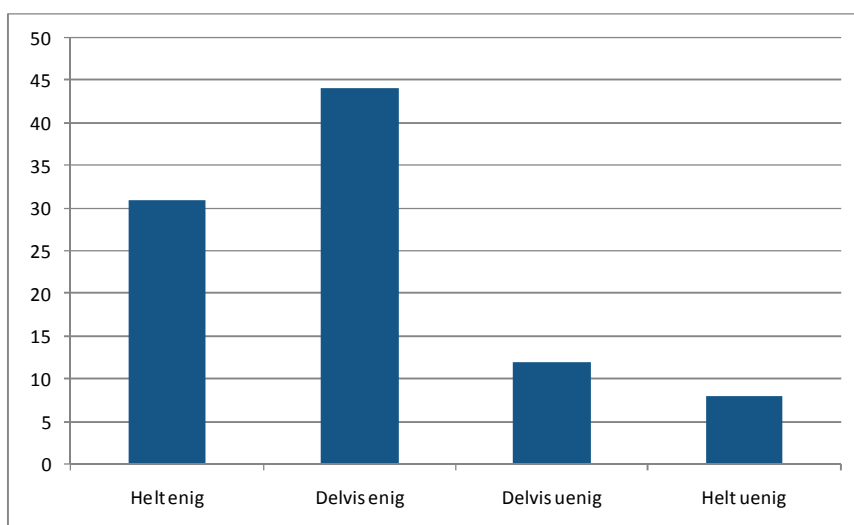
Hvilke konkurranseformer benyttes under den nasjonale terskelverdien?

På spørsmål om hvilke konkurranseformer som benyttes for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner, svarer innkjøperne at mellomformene er mest brukt. Over 70 prosent svarer at de sjelden eller aldri bruker "Anbud med offentlig kunngjøring og forhandling" og "Direkte kjøp". Over 60 prosent svarer at de ofte eller svært ofte benytter "Anbud med direkte henvendelser til aktuelle leverandører med forhandling".

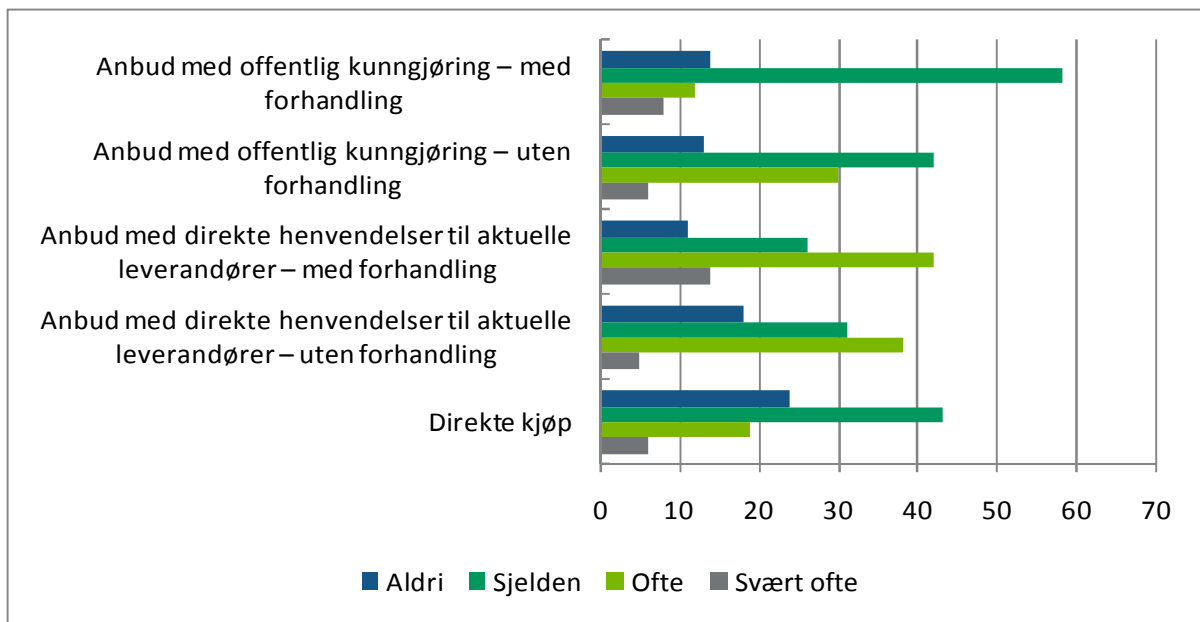
Videre har vi spurt om innkjøpsformen i større grad tilpasses innkjøpets størrelse og art. Som det framgår av figuren under er over 30 prosent helt enig i dette og nærmere 45 prosent er delvis enige.

I den grad innkjøperne er profesjonelle vil de finne innkjøpsformer som gir det beste resultatet. Gjennomgangen over viser at valg av innkjøpsform og grad av konkurranse er til dels forskjellig over og under terskelverdien. Samtidig ser vi at mange innkjøpere svarer at hevingen av terskelverdien har ført til at de i større grad kan tilpasse innkjøpsformen til oppdragets størrelse og art.

Figur 7-6 Hvilken betydning har endringen i den nasjonale terskelverdien for konkurransen om innkjøp 200'-500': Konkurranseformen tilpasses i større grad innkjøpets type og størrelse?



Figur 7-7 Konkurransereformer for oppdrag 200'-500'



7.6.2 Dybdeintervjuene

Flere oppgir at de bruker den fleksibiliteten som ligger i ikke å måtte gjennomføre FOA del II. Dette er i overensstemmelse med svarene fra den elektroniske spørreundersøkelsen om at innkjøpsformen i større grad tilpasses innkjøpets størrelse og art, jf Figur 7-6.

Store og profesjonelle innkjøpere oppgir at de ikke har det samme behovet for regelverket for å få gjennomført kontroll med at innkjøp gjøres i tråd med regelverket. Disse anser regelverket for å være krav/formaliteter som må gjennomføres. Men de oppgir uansett at de formelle kravene over den nasjonale terskelverdien er til god hjelp ifm intern kontroll i en desentralisert innkjøpsstruktur. For slike aktører kan regelverket trolig tilskrives en relativt liten konkurranseeffekt. De ville skapt konkurranse uansett – og fordi de er profesjonelle kunne de muligens gjort det mer effektivt uten kravene som følger av regelverket.

Men hovedinntrykket fra dybdeintervjuene er likevel at regelverket kan tilskrives en konkurranseeffekt. Flere oppgir at mer direkte innkjøpsformer brukes under dagens nasjonale terskelverdi, og at de også ville blitt brukt opptil en eventuelt høyere verdi. Dette gjelder først og fremst for aktører som er mindre profesjonelle innkjøpere. Manglende kompetanse og bevissthet, tidspress, bruk av kjente leverandører og ønske om å bruke lokale leverandører nevnes som årsaker.

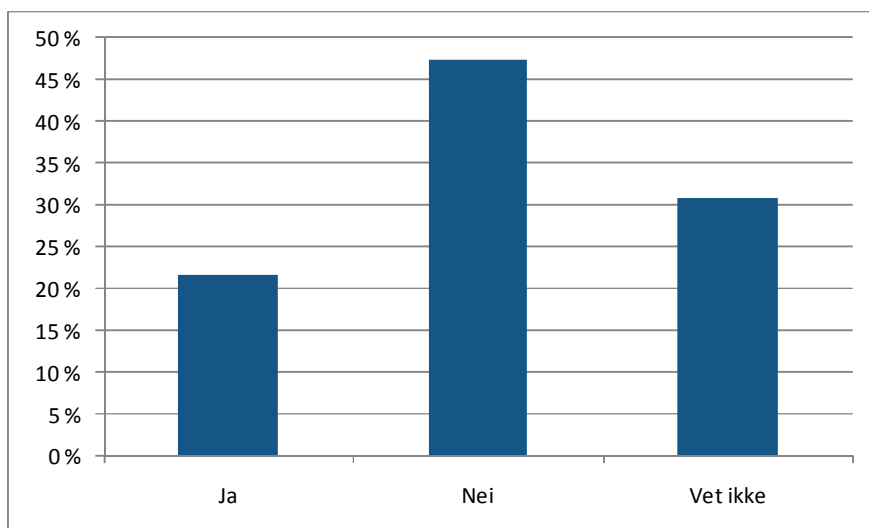
Et viktig moment er at når terskelverdien øker vil de "frigitte" volumene i større grad være overlatt til intern kontroll hos hver enkelt innkjøper. Alle respondentene oppgir at lav terskelverdi styrker dem i arbeidet med intern kontroll; det anses for å være et godt virkemiddel som bidrar til å "holde en desentralisert innkjøpsstruktur i ørene".

7.7 Leverandørene

7.7.1 Den elektroniske spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen svarte 22 prosent av leverandørene at konkurransen om oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner ble svakere etter at terskelverdien økte. Om lag 47 prosent svarte at konkurransen om de aktuelle oppdragene ikke ble svakere. Det gir en klar indikasjon på at det å heve terskelverdien gir en negativ konkurranseeffekt kun for en viss andel av de "frigitte" oppdragene.

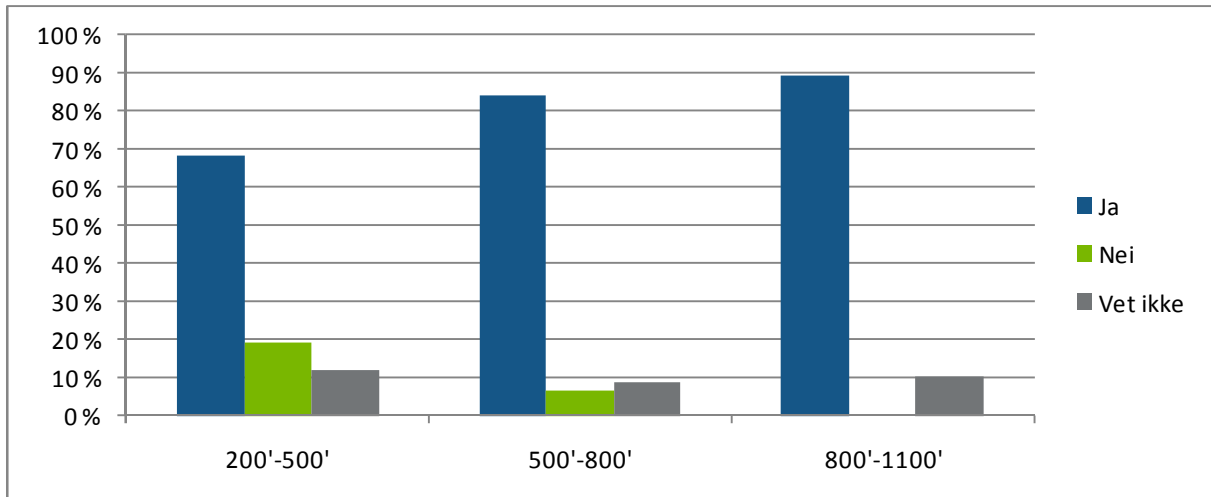
Figur 7-8 Opplever dere redusert konkurranse om oppdrag mellom 200' og 500' kroner som en følge av at terskelverdien ble hevet?



Leverandørene svarer videre at de i prosjekter mellom 200.000 og 500.000 kroner konkurrerte med andre leverandører i minst 69 prosent av oppdragene. For gruppen fra 500.000 til 800.000 kroner konkurrerte de med andre leverandører i 83 prosent av oppdragene. Og for gruppen fra 800.000 til 1,1 mill kroner, konkurrerte de med andre i over

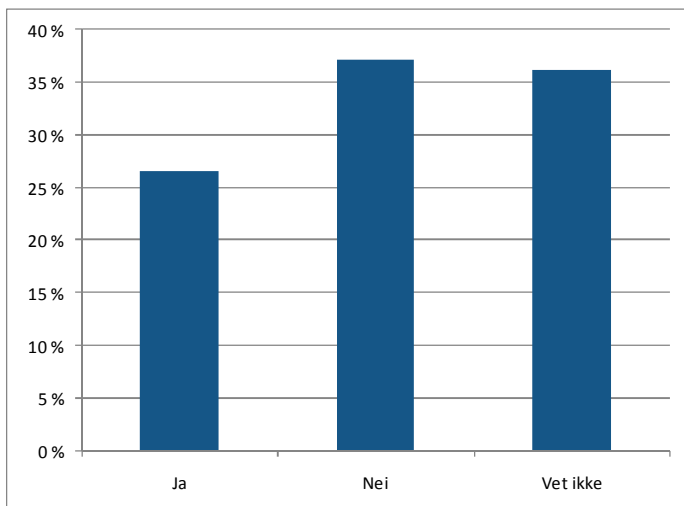
90 prosent av oppdragene. Dette indikerer at terskelverdien ser ut til å ha avgrenset betydning for konkurransen om de aktuelle oppdragene. Forskjellene kan forklares ved at størrelsen på oppdragene øker. Vi ser imidlertid at spranget er noe høyere gruppen 200.000 – 500.000 kroner til 500.000 – 800.000 kroner enn spranget til neste størrelsesgruppe. Det er mulig at dette skyldes terskelverdien, men det kan ikke sies å være en klar effekt.

Figur 7-9 Konkurrerte dere med andre leverandører om oppdraget

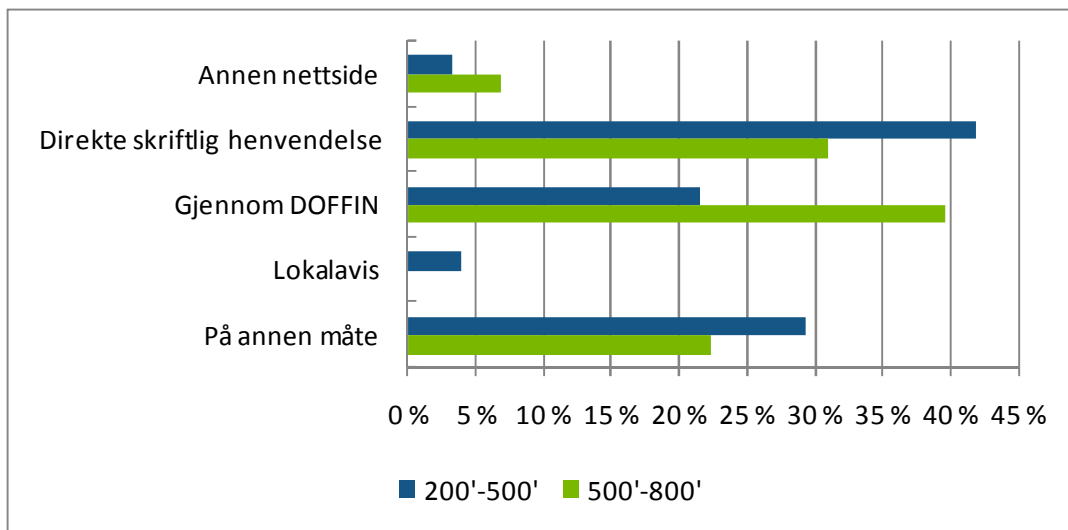


Leverandørene får til en viss grad informasjon om færre oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner etter at terskelverdien ble hevet. Som vi ser av figuren svarer 27 prosent at de får informasjon om færre oppdrag.

Figur 7-10 Får dere informasjon om færre aktuelle oppdrag mellom 200' og 500' etter at terskelverdien økte?

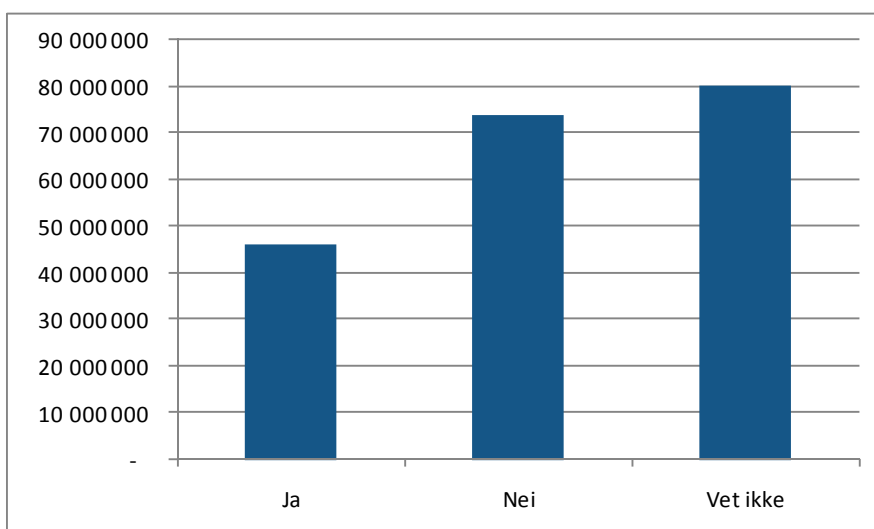


Figur 7-11 Hvordan ble dere kjent med oppdraget?

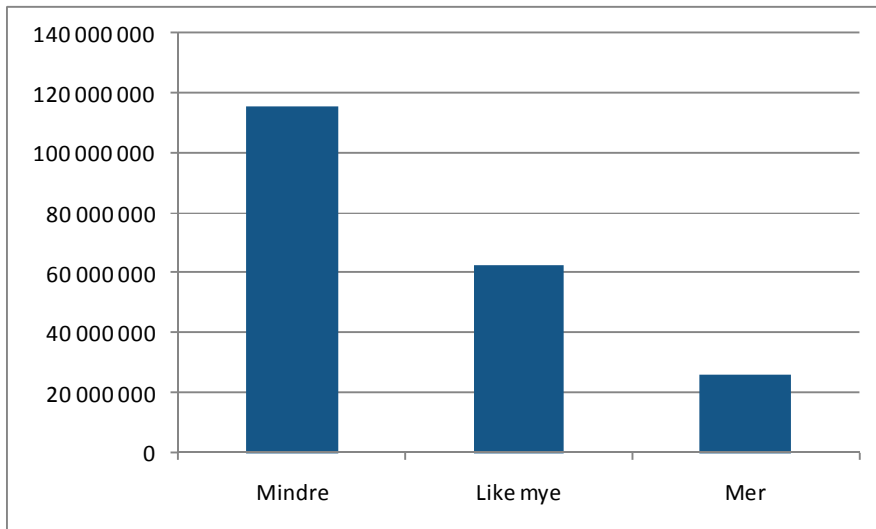


Leverandørene oppgir at de i noen grad opplever redusert konkurranse om oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner som en følge av at terskelverdien ble hevet. Vi har også studert hva som kjennetegner de leverandørene som opplever redusert konkurranse. Det viser seg at de som opplever redusert konkurranse har vesentlig lavere *gjennomsnittlige årlig omsetning rettet mot det offentlige*. Dette kan trolig forklares med at de har en større salgsorganisasjon og kan følge markedet mye tettere og at de trolig også blir kontaktet direkte av innkjøpere. I *Figur 7-12* og *Figur 7-13* vises den gjennomsnittlige omsetningen rettet mot det offentlige til de leverandørene som har oppgitt de ulike svaralternativene.

Figur 7-12 Opplever dere redusert konkurranse om oppdrag mellom 200' og 500' kroner som en følge av at terskelverdien ble hevet?

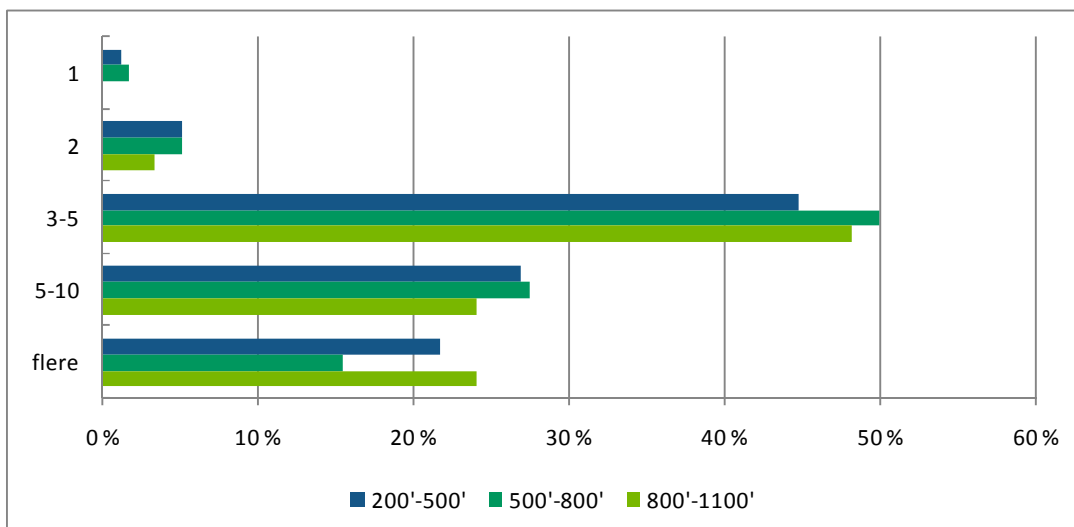


Figur 7-13 Bruker dere mindre, like mye eller mer ressurser til salgsprosessen for oppdrag mellom 200' og 500' etter at terskelverdien økte?



Vi har kartlagt hvor mange konkurrerende selskaper som opererer i de aktuelle størrelsessegmentene. Ut fra det leverandørene oppgir er det ikke vesentlige forskjeller mellom dem. Det er ikke noe som tyder på at innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner finner sted i markeder med færre konkurrenter enn innkjøp som finner sted over terskelverdien.

Figur 7-14 Hvor mange selskaper opererer i det aktuelle markedet?



7.8 Oppsummering

Gjennomgangen av svarene på spørreundersøkelsene gir klare indikasjoner på at det å heve terskelverdien har en negativ effekt på konkurransen. Men den gir også en klar indikasjon om at denne effekten er relativt begrenset.

Over terskelverdien skal alle innkjøp kunngjøres på Doffin. Under terskelverdien kommer det fram at halvparten av innkjøpene kunngjøres. Halvparten av de som kunngjøres legges ut på Doffin. Av innkjøperne svarer ca 70 prosent at de har kontakt med færre leverandører som en følge av høyere terskelverdi. Videre sier de også at de får færre tilbud.

På den annen side er det flere forhold som taler for at den negative effekten på konkurransen er relativt begrenset. For mange oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner oppstår åpenbart ingen negativ konkurranseeffekt. Årsaken er at mange innkjøpere uansett følger de samme innkjøpsrutinene som gjelder over terskelverdien. Bare 25 prosent av leverandørene sier at de får informasjon om færre oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner som en følge av at terskelverdien har økt. Vi finner at de som sier de får informasjon om færre oppdrag har noe lavere årlig omsetning rettet mot det offentlige. De som oppgir at de ikke vet om de får informasjon om færre oppdrag har vesentlig høyere årlig omsetning rettet mot det offentlige enn de som svarer ja eller nei. Leverandørene oppgir videre at de konkurrerer med andre leverandører i nær 70 prosent av oppdragene.

Blant innkjøperne svarer over 70 prosent at de aldri eller sjelden benytter seg av *direkte kjøp*. Videre framkommer det at konkurranseformer med direkte henvendelser til flere leverandører er mye brukt.

Oppsummert legger vi til grunn at heving av terskelverdien fører til redusert konkurranse om oppdrag tilsvarende halvparten av det frigitte volumet. Bakgrunnen er som følger:

Ja – det er en negativ konkurranseeffekt:

- Bare halvparten av oppdragene under terskelverdien kunngjøres.
- Kontakt med færre leverandører
- Tilbud fra færre leverandører

Men den begrenses av følgende forhold:

- Innkjøperne oppgir at innkjøpsformen tilpasses i større grad til størrelse og art. De vil være i stand til dette og samtidig ivareta konkurransen. Husk at før terskelverdien ble hevet så måtte alle disse oppdragene kunngjøres på Doffin og gjennom full prosedyre. Det har gitt en tung læringseffekt.
- Innkjøpsformer: Over 70 prosent svarer at de aldri eller sjelden benytter seg av ”direkte kjøp”.
- Konkurranseformer med direkte henvendelser til flere leverandører er mye brukt under terskelverdien.
- Bare 25 prosent av leverandørene sier at de får informasjon om færre oppdrag.

7.9 Hvor stor er en konkurranseeffekt?

For å kunne vurdere hvor stor samfunnsøkonomisk virkning en redusert konkurranse som følge av hevet terskelverdi har – har vi gått gjennom faglitteraturen for virkninger av konkurranseutsetting generelt. Størrelsesorden på de virkningene som omtales der vil uansett danne et øvre tak for størrelsen av virkningene av å endre den nasjonale terskelverdien. Videre drøfter vi mer spesifikt hvor stor en konkurransevirkning av å heve den nasjonale terskelverdien kan være.

7.9.1 Generelt om effekter av konkurranseutsetting

Det eksisterer et betydelig erfaringsmateriale knyttet til konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon. En rekke internasjonale studier har vært gjennomført for å avdekke virkningene av anbudskonkurranser på kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet og lønns- og arbeidsbetingelser. Erfaringsmaterialet er imidlertid i overveiende grad hentet fra den økte bruken av konkurranseutsetting som mange land åpnet opp for på 1990-tallet. Denne politikken muliggjorde effektstudier i etterkant. Australske "Industry Commision" sto bak en omfattende gjennomgang av det empiriske erfaringsmaterialet som ble publisert i rapporten "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies" i 1996.

Rapporten er basert på en gjennomgang av over 200 enkeltstudier, hovedsaklig fra England, USA og Australia. Hvilke effekter konkurranseutsetting har på kostnadsnivå, og hvordan gevinstene ved konkurranseutsetting fordeles mellom produsenter og konsumenter, mellom eiere og ansatte, avhenger av institusjonelle forhold som varierer mellom land. Tabell 7-1 viser fordelingen til effektene på kostnadsnivå av konkurranseutsetting⁵ i de 203 enkeltanalysene:

⁵ Studiene som inngår i tabellen er valgt ut på grunnlag følgende krav; studiene skal være publisert, basert på et verifiserbart data-materiale og med klare premisser for metodevalg. Hoveddelen av studiene er over anbudsrunder, men enkelte studier er over andre former for konkurranseutsetting.

Tabell 7-1⁶: Kostnadsendringer ved konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon.

Kostnadsendring	Antall studier	Prosentvis andel
> 50% reduksjon	8	3.9%
40-50% "	20	9.9%
30-40% "	16	7.9%
20-30% "	48	23.6%
10-20% "	54	26.6%
0-10% "	35	17.2%
0-10% økning	20	9.9%
>10% "	2	1.0%
Total	203 studier	100%

Studiene dekker en rekke ulike sektor som renovasjon, rengjøring, transport, helsesektoren m.fl. Nær 90 prosent av studiene finner kostnadsgevinster. Hovedtyngden ligger i intervallet 10-30 prosent (dekker halvparten av studiene). Et interessant trekk ved analysene er at variasjonsområdet er betydelig også når materialet dekomponeres på sektor. Det er følgelig ikke noen klar tendens til at enkelte sektorer peker seg ut som særskilt egnet. Det er flere grunner til at resultatene spriker, f.eks. kan sektorer som har vært regulert på en effektiv måte før konkurranseutsettingen gjennomgående ha høy produktivitet, og følgelig tendere til å gi en noe mindre gevinst av anbud.

Det har vært utført flere studier av konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon i de skandinaviske landene. I 1998 gjennomførte Konkurransetilsynet en omfattende analyse av konkurranseutsetting av renovasjonstjenesten i norske kommuner. Data fra 361 (hvorav 300 har en eller annen form for konkurranseutsetting) av totalt 435 kommuner ble innhentet. Hovedkonklusjonene i studien var at konkurranseutsetting gjennom anbud gir signifikant lavere kostnader enn i øvrige kommuner (gjennomsnittlig forskjell i totalkostnadene på vel

⁶ Kilde: "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies", Australian Government Publishing Service, Melbourne 1996.

6 prosent). Denne differensen gjenspeiler kostnadsforskjellen i en og samme periode. Det er grunn til å tro at renovasjonstjenesten i kommuner som ikke benytter anbud er mer effektiv enn tidligere som følge av synliggjøringen av kostnadene i anbudskommuner, og som følge av den latente trusselen om konkurranseutsetting. I tillegg kan en seleksjonseffekt gjøre seg gjeldende; kommuner som avsto fra anbud vil i noen grad kunne begrunne det med at de har en effektiv styring av den kommunale virksomheten, og at det er kommuner som i større grad tror de kan spare kostnader som valgte å konkurransenutsette. Den observerte kostnadsforskjellen vil derfor sannsynligvis undervurdere effekten av å benytte konkurranse. Det er viktige forskjeller mellom på den ene siden, kostnadsreduksjoner som følge av rene overføringseffekter (f.eks. lavere lønninger og priser på andre innsatsfaktorer), og på den annen side, kostnadsreduksjoner som følge av en mer effektiv utnyttelse av innsatsfaktorene. Det er bare den sistnevnte gevinsten som er å betrakte som en kostnadsgevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Den kan ha en rekke kilder: bedre teknologi og innovasjoner, mindre slakk, høyere fleksibilitet i organisasjonen, bedre utnyttelse av stordrifts- og samdriftsfordeler. Erfaringsmaterialet peker her i ulike retninger. Enkelte studier indikerer at økt inntjening delvis er en følge av lønnsreduksjoner (f.eks. falt lønnsnivået for bussjåfører i London etter konkurranseutsettingen av rutenettet), mens andre studier identifiserer produktivetsforbedringer som hovedkilden til gevinstene. Igjen er bildet sammensatt, med store variasjoner i erfaringsmaterialet. I de av studiene som refereres av australske Industry Commission, og som gjør et eksplisitt skille mellom effektivitetsgevinster og overføringsgevinster (lønnsnedgang), indikeres at effektivitetsgevinsten er dominerende. Det er heller ingen tendens i de internasjonale studiene til at kostnadsgevinstene er større i arbeidsintensive sektorer enn i kapitalintensive sektorer, noe en burde forventet hvis lønnsreduksjoner er en viktig komponent i kostnadsgevinstene.

Et problem ved sammenligninger er imidlertid at konkurranseutsetting ofte leder til mer fleksible organisatoriske løsninger, med større vekt på deltid og helt nye arbeidsrutiner. I den utstrekning lønnsvilkårene ikke kompenserer for de velferdsmessige konsekvensene av en slik endring, kan kostnadsreduksjonen som måles til en viss grad betraktes som en

overføring. Det er grunn til å forvente at forskjeller i arbeidsmarkedets virkemåte mellom land har stor betydning.

7.9.2 Relevans for fastsettelse av den nasjonale terskelverdien

Kostnadsreduksjoner av konkurranse, som altså ofte har vist seg å kunne komme opp i størrelsesorden 10-20 prosent, viser at åpne konkurransearenaer for offentlige anskaffelser er viktig for offentlig ressursbruk og effektivitet. Det er imidlertid viktig å merke seg at slike besparelser er identifisert ved å gå fra offentlig egenproduksjon til konkurranseutsetting. Således må besparelsene forventes å være av en langt annen størrelsesorden (høyere) enn det som eventuelt kan bli utslaget av å heve terskelverdien for pålagt konkurranse. Anskaffelser som ved en justering av terskelverdien kan foretas med direkte kjøp, eller mer begrenset konkurranse, vil ikke oppleve en kostnadsøkning i tråd med de dokumenterte effektene av konkurranse referert til ovenfor.

Konkurranse kan fremdeles benyttes, men innkjøper står friere til å tilpasse anskaffelsesformen til anskaffelsens art og kjennskap til markedsforholdene. God kjennskap til markedsaktørene, kan i mange tilfeller medføre at en direkte henvendelse til aktuelle leverandører er å foretrekke fremfor åpent anbud. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette på sikt kan svekke etableringsmulighetene for nye aktører – i så fall vil antall potensielle leverandører kunne falle noe ved økt terskelverdi. Nye aktører med sterkt konkurransefortrinn er det grunn til å tro vil klare å gjøre seg kjent hos innkjøperne.

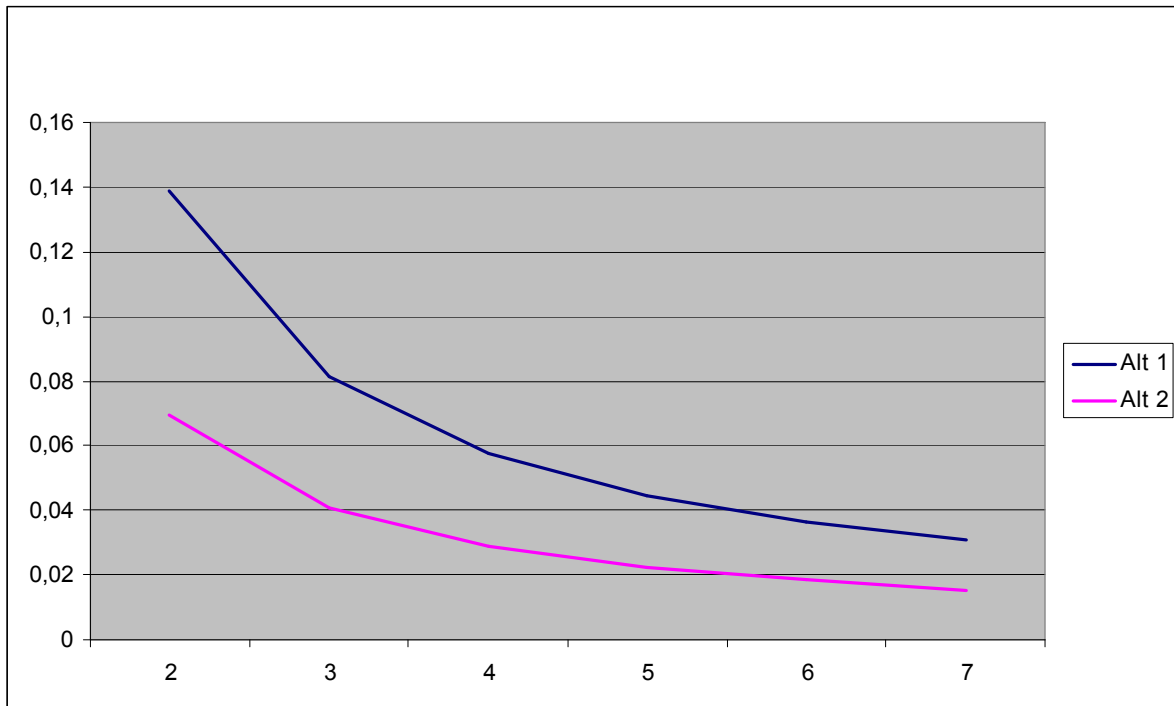
Gomez-Lobo og Szymanski (2001)⁷ studerer effekten av konkurranse på kostnadene ved avfallshåndtering (innsamling) i Storbritannia. Dette er en interessant studie siden den også viser effekten av antall budgivere for kontraktsprisen. Ved å gå fra 1 til 2 budgivere (fra fravær av konkurranse til konkurranse med 2) faller kostnadene med opp mot 14 prosent. Det samlede datamaterialet (der antall budgivere jo varierer) viser en besparelse på om lag

⁷ Gomez-Lobo og Szymanski (2001): Review of Industrial Organization 18 (105-113). *A Law of Large Numbers. Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts.*

20 prosent av pålagt konkurranseutsetting, og er slik i overensstemmelse med de andre studiene referert ovenfor.

Ved å gå fra 2 til 3 faller kostnadene ytterligere med mellom 4 og 8 prosent - avhengig av empirisk modell. Deres resultater er oppsummert i Figur 7-15:

Figur 7-15 Besparelse ved økt antall tilbydere⁸



Effekten av ytterligere flere budgivere ser vi flater raskt ut. Den fjerde budgiveren ser vi gir en prisreduksjon på mellom 3 og 5,5 prosent.

Hvis en økt terskelverdi reduserer antall budgivere på de berørte anskaffelsene, behøver det altså ikke gi store utslag på kontraktsprisene, så lenge innkjøper sørger for å opprettholde en viss grad av konkurranse. Legger vi disse resultatene til grunn, vil det å gå fra 3 til 2 konkurrenter for et oppdrag på 350.000 kroner kunne gi en negativ konkurranseeffekt på

⁸ Alt 1 og Alt 2 representerer to forskjellige metoder for å estimere virkningen av antall tilbydere.

mellom 14.000 og 28.000 kroner. Det å gå fra 4 til 3 budgivere gir et tap i størrelsesorden 12.000-20.000 kroner.

Økonomisk rasjonelle innkjøpere vil benytte friheten under terskelverdien til å begrense konkurransen enten når det ikke medfører noen reell svekkelse av konkurransen (fordi innkjøper kjenner til de få aktuelle), eller når det eventuelle tapet (i form av svekket konkurranse) mer enn oppveies av lavere transaksjonskostnader.

8 BEREGNING OG KONKLUSJON

I de foregående kapitlene har vi gjennomført analyser av virkningene på transaksjonskostnader og konkurransen av at terskelverdien ble økt fra 200.000 til 500.000 kroner. Videre har vi vurdert virkningene av en ytterligere økning. I Kapittel 8.1 og 8.2 gjennomføres beregningene av virkningen på hhv transaksjonskostnader og konkurranse. I Kapittel 8.3 foretar vi en samlet vurdering.

Vi vil presisere at en ikke kan basere en konklusjon om hvor høy den optimale terskelverdien bør være kun på de kvantitative analysene i kapitlene 8.1 og 8.2. I Kapittel 8.3 ser vi problemstillingen i en noe videre kontekst, hvor vi blant annet trekker inn dybdeintervjuene. Vi konkluderer med at det var riktig å heve terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner, og med at det er flere gode grunner til ikke å heve den ytterligere.

8.1 Transaksjonskostnadene

På grunnlag av både spørreundersøkelser og dybdeintervjuer har vi kommet til at det ved heving av den nasjonale terskelverdien oppstår en besparelse i transaksjonskostnader knyttet til de oppdragene som er av en slik størrelse at de går fra å være over til å være under den nasjonale terskelverdien.

Våre undersøkelser viser at det først og fremst er en besparelse for innkjøperne. Vi har gjort et estimat som tilsier at det i gjennomsnitt oppstår en besparelse på 20 timer pr oppdrag, hvor nær alt representerer en besparelse for innkjøpersiden (jf Kapittel 6).

Dersom vi legger til grunn at prisen på en arbeidstime er 500 kroner, er innsparingen pr oppdrag ved at det har gått fra å være over til å være under den nasjonale terskelverdien på 10.000 kroner for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner. For oppdrag mellom 500.000 og 800.000 kroner er den tilsvarende besparelsen noe høyere, 11.000 kroner (22 arbeidstimer á 500 kroner).

For å komme fram til den samlede besparelsen i transaksjonskostnader, har vi beregnet hvor mange oppdrag det er snakk om på årlig basis. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i at det samlede årlige volumet som ble frigitt ifm med at terskelverdien ble hevet fra 200.000 til 500.000 kroner er 3-6 milliarder kroner og at det volumet som ville blitt frigitt dersom terskelverdien ble økt fra 500.000 til 800.000 kroner er 2-4 milliarder kroner. Videre har vi tatt utgangspunkt i at den gjennomsnittlige størrelsen på et oppdrag i hver av de to størrelseskategoriene er hhv 350.000 og 650.000 kroner.

På dette grunnlaget kan vi konkludere med at den samlede kostnadsbesparelsen for oppdrag mellom 200.000 og 500.00 kroner er 86-171 millioner kroner og at den samlede kostnadsbesparelsen for oppdrag mellom 500.000 og 800.00 kroner er 34-68 millioner kroner.

8.2 Konkurransoeffekten

Det vil oppstå en negativ konkurranseeffekt kun for en viss andel av de oppdragene som går fra å være over til å være under terskelverdien. Bakgrunnen er at det i mange oppdrag vil være fullverdig konkurranse uansett (jf Kapittel 7). Videre finner vi at det ikke er vesentlig færre tilbud pr oppdrag under terskelverdien enn over. Dette er trolig et utslag av at det er krav om å kontakte flere tilbydere også under terskelverdien. Vi har blant annet funnet at den såkalte protokollplikten – som gjelder for oppdrag over 100.000 kroner – har en sterkt disiplinerende virkning på hvordan innkjøperne innretter oppdragene under den nasjonale terskelverdien.

Vi har funnet at det i gjennomsnitt er 2,7 tilbud pr oppdrag i gruppen 200.000 – 500.000 kroner, og 3,2 tilbud pr oppdrag i gruppen 500.000 – 800.000 kroner. Noe av denne forskjellen kan trolig forklares av størrelsen på oppdragene, men vi legger til grunn at hoveddelen forklares av kravet til nasjonal kunngjøring. Det innebærer at virkningen av å heve terskelverdien – og at kunngjøringskravet bortfaller for det aktuelle volumet – innebærer en negativ konkurranseeffekt ved at en går fra 3 til 2 tilbud for en viss andel av de oppdragene som er under terskelverdien.

Videre legger vi til grunn at innkjøperne foretar konkurransemessig gode innkjøp også i en viss andel av de oppdragene som ikke kunngjøres. Et konservativt anslag tilsier at dette er tilfelle i 10 prosent av disse oppdragene. Vi legger således til grunn at det oppstår en negativ konkurranseeffekt knyttet til 45 prosent av det samlede volumet som "frigjøres".

For å få et visst grep om hvor stor konkurransevirkningen kan være i de ulike oppdragene, har vi foretatt en gjennomgang av litteraturen for anbudskonkurranser og konkurranseutsetting. Vi finner det relevant å legge til grunn studier som sier noe om hvordan konkurransen påvirkes av antall tilbydere. På den ene siden vet vi at det å kunngjøre fører til at en får flere tilbud, noe som styrker konkurransen og fører til besparelser. På den andre siden vet vi også at kunngjøring ikke er en nødvendig forutsetning for å få en hensiktsmessig konkurranse. I mange tilfeller vil innkjøpere ha tilstrekkelig kjennskap til de aktuelle markedene til å gjennomføre gode innkjøp. Av Figur 7-15 framgår det at vi får en konkurranseeffekt på 4-8 prosent ved å gå fra 2 til 3 tilbydere. I våre beregninger legger vi til grunn et gjennomsnitt av dette, dvs 6 prosent.

Våre beregninger går således ut på at det oppstår en negativ konkurranseeffekt knyttet til 45 prosent av de frigitte volumene. Konkurranseeffekten for oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner er således 81 -162 millioner kroner. For oppdrag mellom 500.000 og 800.000 kroner er konkurranseeffekten 54 - 108 millioner kroner. Beregningene er sammenfattet i Tabell 8-1 og Tabell 8-2.

Tabell 8-1 Beregning av konkurranseeffekt ved heving av nasjonal terskelverdi fra 200.000 til 500.000 kroner

	Andel	Lav	Høy
Frigitt volum		3 000 000 000	6 000 000 000
Andel ikke kunngjøring	50 %		
Andel med redusert konkurranse	45 %	1 350 000 000	2 700 000 000
Konkurranseeffekt	6 %	81 000 000	162 000 000

Tabell 8-2 Beregning av konkurranseeffekt ved heving av nasjonal terskelverdi fra 500.000 til 800.000 kroner

	Andel	Lav	Høy
Frigitt volum		2 000 000 000	4 000 000 000
Andel ikke kunngjøring	50 %		
Andel med redusert konkurranse	45 %	900 000 000	1 800 000 000
Konkurranseeffekt	6 %	54 000 000	108 000 000

8.3 Samlet vurdering – betydning for nivået på terskelverdien

På grunnlag av de tallene vi presenterer i avsnittene ovenfor, konkluderer vi med at virkningen av å heve terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner er i samme størrelsesorden for transaksjonskostnader og konkurransen. Dette underbygger at terskelverdien har et optimalt nivå rundt 500.000 kroner.

Når det gjelder virkningen av en eventuell ytterligere økning av terskelverdien, for eksempel til 800.000 kroner, viser beregningene en negativ konkurranseeffekt som er større enn innsparingen i transaksjonskostnader. Tallene indikerer således at det ikke er grunnlag for en ytterligere økning av terskelverdien. Det er flere forhold som taler mot en ytterligere heving.

Vi legger vekt på at innkjøperne varierer svært mye med hensyn til hvor profesjonelle de er. Noen vil være i stand til å foreta en hensiktsmessig avveining mellom de ressursene de anvender på innkjøp og hvilken konkurranseeffekt de oppnår. Andre derimot, vil trolig ha en for ensidig fokus på å redusere egen ressursbruk ifm innkjøp – noe som lett fører til bruk av letter innkjøpsformer, bruk av kjente leverandører, bruk av lokale leverandører. For eksempel kan det føre til at en vegrer for å gå gjennom "umaken" å skifte leverandør av en vare eller tjeneste.

Nær alle innkjøperne vi har snakket med sitter i en eller annen sentral innkjøpsfunksjon i en stor og desentralisert innkjøpsstruktur. Samtlige gir uttrykk for at det er krevende å sørge for at de innkjøperne som sitter desentralt følger regelverket. Vi legger stor vekt på at de sentrale innkjøperne sier at regelverket, herunder den nasjonale terskelverdien, er viktige virkemidler mht etterlevelse av regelverket i egen organisasjon.

Alle respondentene vi har hatt dybdeintervjuer med har sagt at det var fornuftig å heve terskelverdien. Men kun noen større og profesjonelle innkjøpere, og enkelte mindre kommuner, har gitt uttrykk for at det er ønskelig med en ytterligere heving.

Det er rimelig å anta at de generelle reglene i lov og forskrift gjelder i større grad jo større innkjøpene er. Det er noe annet å ha liberale innkjøpsregler for innkjøp opp til 200.000 kroner enn opp til for eksempel 800.000 kroner.

I dybdeintervjuene rapporterer flere at det i stor grad vil bli foretatt direkte kjøp opp til en eventuell hevet nasjonal terskelverdi.

Det følger videre av våre analyser at en ytterligere økning opp til EØS-terskelverdien vil gi et enda større tap ved at differansen mellom den positive effekten av lavere transaksjonskostnader vil være enda lavere i forhold til den negative effekten på konkurransen – enn ved en økning til 800.000 kroner. Dette følger av at merkostnaden ved å gjennomføre FOA del II har et stort innslag av faste kostnader mens konkurranseeffekten av de aktuelle kravene oppstår som en andel av innkjøpsvolumet, jf *Figur 3-1*.

9 DIFFERENSIERT TERSKELVERDI

9.1 Det teoretiske utgangspunktet

Sektorene varer, tjenester og bygg & anlegg er svært forskjellige, noe som kan innebære at det finnes en optimal terskelverdi for hver av dem. Spørsmålet om hva som er optimal terskelverdi må ta utgangspunkt i den teoretiske tilnærmingen til hva som er en samfunnsøkonomisk optimal terskelverdi, jf Kapittel 3.1. Vi minner om at den optimale terskelverdien er kjennetegnet ved at *merkostnaden* er lik *konkurransoeffekten* ved å gjennomføre del II av forskriften. Vurderingstema i dette kapittelet er derfor om det er egenskaper ved hver av de tre sektorene som påvirker disse effektene på en slik måte at terskelverdien bør differensieres.

I denne forbindelse skal vi kun studere en liten del av disse sektorene – nemlig de oppdragene som er relevant ifm hvor høy den nasjonale terskelverdien bør være. Vi legger til grunn at det er oppdrag fra 200.000 til 1,1 mill kroner. Det dreier seg med andre ord ikke om kjøp av store bygg – som trolig skiller seg vesentlig fra kjøp av revisortjenester eller skolemateriell. For bygg- og anleggssektoren vil det kun dreie seg om mindre oppdrag i form av reparasjoner, vedlikehold, utskiftninger og lett renovasjon.

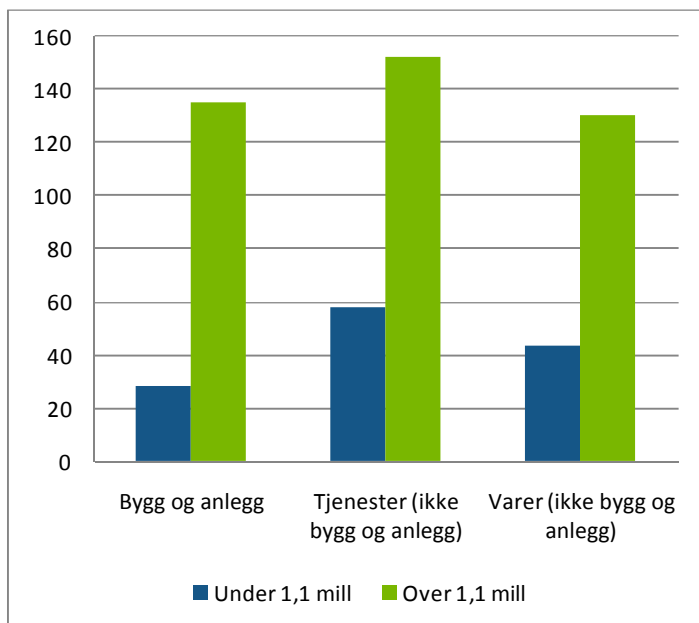
Hvis det for en sektor for eksempel skulle vise seg at merkostnaden er lavere enn for de andre sektorene, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt med en lavere terskelverdi for denne sektoren. Hvis en sektor har en svakere konkurranseeffekt – vil det være lønnsomt å la den ha en høyere terskelverdi.

Vi vil uansett ha som utgangspunkt at differensiert terskelverdi fører til en komplisering av regelverket. En viktig årsak er at mange oppdrag er sammensatt og at det kan være krevende å ta stilling til om de faktisk er et kjøp av for eksempel tjenester eller varer. Differensiering ville skape et behov for veiledere og stille ytterligere krav til kompetansen hos innkjøperne. Vi finner derfor at den nasjonale terskelverdien kun bør differensieres hvis den økonomiske analysen viser et klart grunnlag for dette.

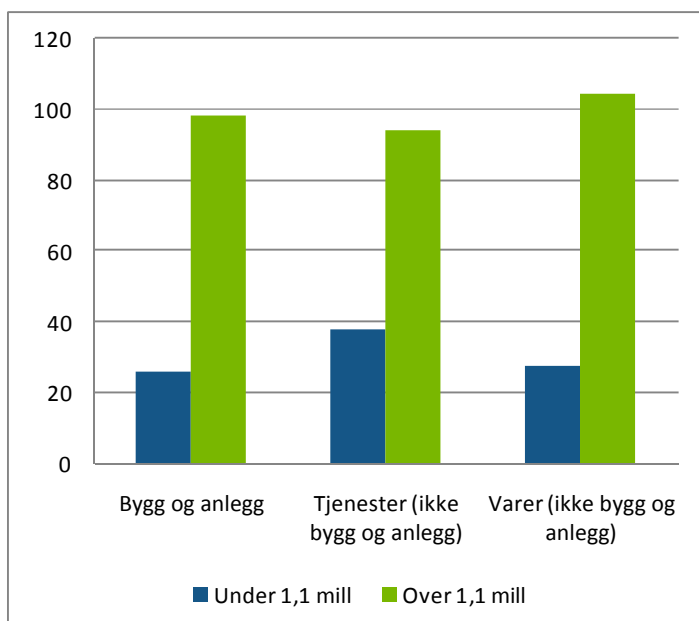
9.2 Transaksjonskostnader

Figur 9-1 og Figur 9-2 viser at det er forskjell på gjennomsnittlig timeforbruk i prosjekter over og under 1,1 millioner kroner. Forklaringen er trolig at jo større et innkjøp er, jo mer kompleks er det. Videre ser vi at for prosjekter under 1,1 mill er *Bygg og anlegg* og *varer* svært like, mens *tjenester* skiller seg noe ved å ha høyere kostnader.

Figur 9-1 Gjennomsnittlig timeforbruk for innkjøperne



Figur 9-2 Gjennomsnittlig timeforbruk for leverandørene



Dette kan si noe om de effektene som oppstår på transaksjonskostnadene når en øker terskelverdien. Grunnen til at tjenester har høyere transaksjonskostnader er trolig at det krever mer å skape konkurranse ifm tjenester enn varer. Tjenester er mindre konkrete og standardiserte – dvs de er mer krevende å prise og ikke minst å kontrollere at en får det en har bestilt. Tjenestenes høyere grad av kompleksitet tilsier at det er forbundet med høyere kostnader å konkurransesutsette dem.

Innebærer så dette at *merkostnaden* ved å måtte gjøre innkjøp iht FOA del II er større for tjenester enn for de andre gruppene? En må huske at kompleksiteten gjør seg gjeldende både over og under terskelverdien, noe som innebærer at innkjøperne må forholde seg til denne kompleksiteten uansett. Vi tar likevel utgangspunkt i at økt kompleksitet generelt fører til at det også er noe mer arbeidskrevende å gjøre det som må til for å tilfredsstille FOA del II.

9.3 Konkurransesvirkninger

Siden tjenester er mer komplekse er det god grunn til å anta at det å oppnå en gitt konkurranseeffekt krever høyere transaksjonskostnader i denne sektoren. Vi kan derfor anta at for gitte transaksjonskostnader så er konkurranseeffekten noe sterkere i tjenestesektoren enn i de andre sektorene. (Alternativt kunne en tenke seg at regelverket for offentlige anskaffelser driver kostnadene mer for tjenester enn for de andre sektorene – uten at tjenestesektoren opplever tilsvarende uttelling i form av økt konkurranse. Det er imidlertid vanskelig å se hva forklaringen på det skulle være.)

Hvilken betydning har det så for størrelsen på terskelverdien? Vi tar utgangspunkt i at konkurransevirkningen blir noe større for tjenestesektoren. Hvis virkningen på transaksjonskostnader er lik – vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å la tjenestesektoren ha en høyere terskelverdi enn de andre sektorene. Hvis innsparingen i form av lavere transaksjonskostnader er større for tjenester enn de andre, trekker det i retning av at de bør ha samme terskelverdi.

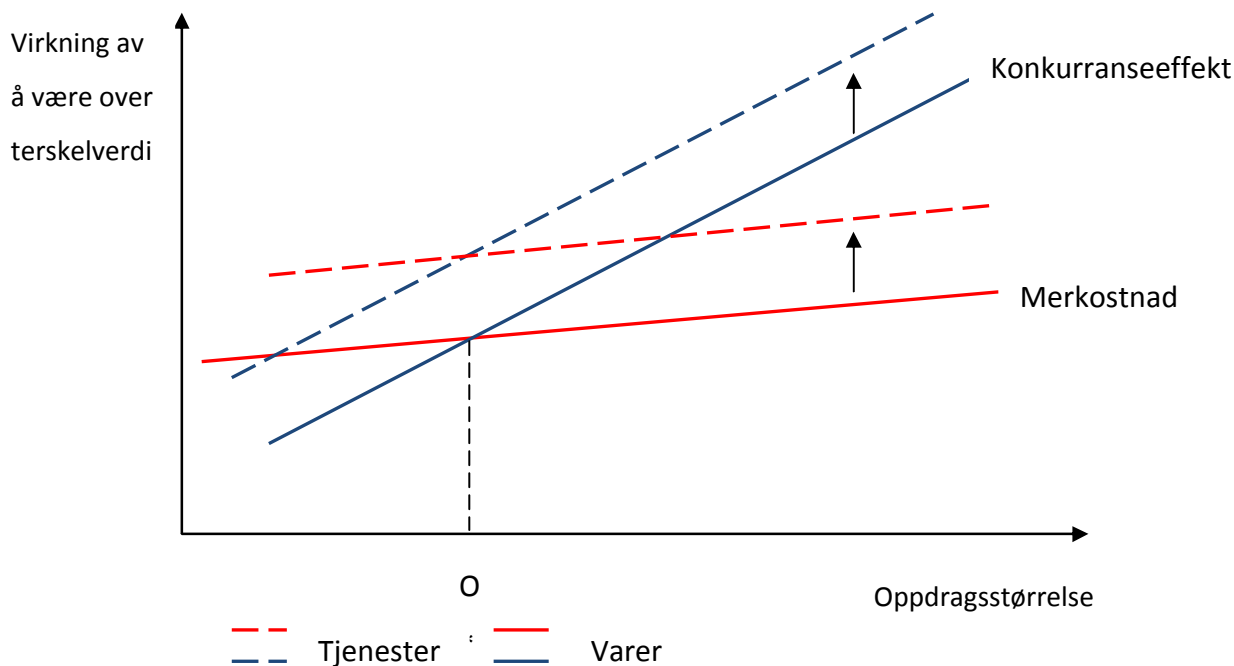
9.4 Samlet vurdering

Figur 9-3 viser en skiftanalyse med utgangspunkt i Figur 3-1. Vi legger til grunn at merkostnaden ved å gjennomføre del II av forskriften er høyere for tjenester enn for varer og bygg & anlegg, jf Kapittel 8.1. Dette trekker isolert sett i retning av at tjenester bør ha en høyere terskelverdi. I figuren under er dette illustrert ved at merkostnadskurven for tjenester ligger over den for varer.

Men vi legger også til grunn at konkurransevirkningen er sterkere for tjenester - noe som isolert sett trekker i retning av at tjenester bør ha en lavere terskelverdi.

I figuren under er dette illustrert ved at kurven for konkurransevirkningen av å gjennomføre del II av forskriften ligger over den for varer.

Figur 9-3 Differensiert terskelverdi, skiftanalyse



Rød: Merkostnaden ved med terskelverdi i forhold til en situasjon uten terskelverdi.

Blå: Forskjellen i virkning av konkurranse med og uten terskelverdi.

Dvs at vi har to motstridende effekter mht til hvor høy den nasjonale terskelverdien for tjenester bør være. I teorien vil det være hvor sterke hver av de to effektene er som vil være utslagsgivende.

9.5 Konklusjon

Vi minner om at en anbefaling om å innføre differensiert terskelverdi må ha en klar begrunnelse. Bakgrunnen var at det fører til en ytterligere komplisering av et regelverk som allerede er krevende å forholde seg til. Vi har ikke funnet et slikt grunnlag og vil derfor anbefale at en ikke innfører differensiert terskelverdi.

Fordi tallene for ressursbruk viser at det er tjenester som skiller seg mest ut, har vi undersøkt om det ville være grunnlag for en særskilt terskelverdi for denne sektoren. På et kvalitativt grunnlag kommer vi til at det å heve terskelverdien for denne sektoren fra dagens nivå gir opphav til to motstridende effekter, jf

Figur 9-3. Vi har ikke grunnlag for å fastslå at disse effektene skiller seg vesentlig fra hverandre når det gjelder størrelse – og kan således ikke utlede hva den optimale terskelverdien for tjenester ville være. Vi legger imidlertid vekt på at det er snakk om motstridende effekter. Hadde vi funnet at det var snakk om to effekter som trakk i samme retning – hadde vi hatt en entydig konklusjon om at tjenestesektoren – på et kvalitativt grunnlag – burde ha en egen terskelverdi.

Videre finner vi at det å differensiere terskelverdien kan gi opphav til ineffektive tilpassninger i form av at innkjøpere organiserer sine innkjøp med en målsetting om å komme inn under den ene eller den andre kategorien – for eksempel for å kunne nyte godt av en høyere terskelverdi.

Endelig ble det i dybdeintervjuene nevnt at det å heve terskelverdien for en sektor ville gi uheldige signaler om at det er mindre viktig å følge innkjøpsreglene i denne sektoren.

10 FORENKLET KUNNGJØRING

10.1 Det teoretiske utgangspunktet

Hensikten med en forenklet kunngjøring er å sikre større grad av konkurranse gjennom økt åpenhet og gjennomsiktighet om de mindre anskaffelsene. Et system for forenklet kunngjøring bør i tilfelle utformes på en slik måte at en oppnår en sterkest mulig konkurranseeffekt til lavest mulig kostnader. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre en slik ordning dersom det medfører gevinster (konkurranseeffekt) som er sterkere enn kostnadene (transaksjonskostnader).

Det å innføre en ordning for forenklet kunngjøring vil i teorien påvirke hvor høy den nasjonale terskelverdien bør være. I Kapittel 0 vil vi vurdere om de aktuelle virkningene er så store at det gir grunnlag for å heve den nasjonale terskelverdien.

I det følgende vurderer vi virkningen på transaksjonskostnader og konkurranse av å innføre et system for forenklet kunngjøring.

10.2 Transaksjonskostnader

Forenklet kunngjøring under dagens nasjonale terskelverdi innebærer at det innføres plikter utover det som finnes i regelverket i dag. Slik sett innebærer det en utvidelse og ikke en forenkling av regelverket. Samtidig bidrar det til en standardisering som kan innebære en forenkling som kan gi grunnlag for lavere transaksjonskostnader.

Tiltaket vil for det første innebære kostnader til utfylling av selve kunngjøringen. Dette antas å kreve lite ekstra ressurser, både fordi hele poenget er at det skal være en forenklet prosedyre, og fordi det til en viss grad er snakk oppdrag som ville blitt kunngjort uansett. Som vi har sett over, kunngjøres allerede 50 prosent av tiltakene under 500.000 kroner, jf *Figur 7-1*. Når det gjelder kjøp som ikke kunngjøres antar vi at forenklet kunngjøring vil føre til noe ekstra kostnader.

For det andre vil et system for forenklet kunngjøring føre til kostnader i form av at innkjøperne må forholde seg til flere tilbud pr oppdrag og at leverandørene legger inn flere tilbud pr jobb de faktisk får. I noen tilfeller kan en se for seg at det kommer veldig mange tilbud – og at innkjøperne må behandle hvert enkelt tilbud på en slik måte at det medfører store ekstra kostnader.

10.3 Konkurransenvirkningen

Forenklet kunngjøring vil ha en positiv virkning på konkurransen. Som vist over innebærer flere tilbud en positiv konkurranseeffekt, jf Kapittel 7.3. I dybdeintervjuene gir nær alle respondentene uttrykk for at det ville ha en positiv virkning på konkurransen. De som faktisk har innført en slik ordning gir uttrykk for at den har hatt en slik positiv virkning.

De store leverandørene har uansett en bedre oversikt over markedet enn de små, jf *Figur 7-12* og *Figur 7-13*. Små leverandører, derimot, har små salgsorganisasjoner og vil ikke kunne følge markedet like detaljert som større leverandører. Videre blir de trolig i mindre grad kontaktet direkte av innkjøperne. Et system for forenklet kunngjøring ville derfor ha størst betydning for små og mellomstore bedrifters tilgang til markedet. Vi antar derfor at konkurranseeffekten i stor grad ville oppstå fordi flere små og mellomstore bedrifter som får anledning til å delta.

10.4 Dybdeintervjuene

I dybdeintervjuene oppgir en stor bykommune at de har innført krav om forenklet kunngjøring i Doffin for oppdrag ned til 100.000 kroner. Bakgrunnen var et behov for økt intern kontroll med at regelverket følges i en desentralisert innkjøpsstruktur. De oppgir at det tar 8-10 minutter å fylle ut et skjema om forenklet kunngjøring. De oppgir videre at de får flere tilbud pr oppdrag og at det gir en klart positiv konkurranseeffekt.

En annen stor bykommune – som ikke har innført en slik ordning - er opptatt av mulige kostnadene knyttet til at det kan komme for mange tilbud – og at disse må behandles på en

for omstendelig måte ifm at hvert tilbud må vurderes og at avslag må begrunnes. Denne kommunen oppgir likevel at det grunnleggende problemet er at de får for få tilbud, og at ordningen ville ha en viss positiv konkurranseeffekt.

En mindre kommune sier at det ville gi trygghet i den forstand at kommunen kan være sikrere på at innkjøpsreglene følges. De er også redde for at det kan føre til for mange tilbud og medføre store kostnader. Videre er både kommuner og fylkeskommuner opptatt av at det gjør det lettere for små bedrifter å delta.

En fylkeskommune gir uttrykk for at de ikke tror at de vil bli "nedrent av tilbud." Videre legger de vekt på at det har desentraliserte innkjøp og at "mange som har innkjøp som venstrehåndsaktivitet". Jo lenger ned en pålegger plikter, jo mer utfordrende blir det. Det er mer drastisk å bryte med lov og forskrift enn med interne regler.

Et stort universitet er opptatt av at det ville gi åpenhet. Dersom en sender forespørsel til 3 leverandører er kravet til konkurranse oppfylt, men det er ikke etterprøvbart på samme måte. Respondenten ser det likevel som en forutsetning at en kan begrense antallet blant annet gjennom kvalifisering av tilbud.

Et stort sykehus gir uttrykk for at det vil være en klar ulempe å få flere krav. Er også redde for at en ordning med forenklet kunngjøring vil innebære plikter og rettigheter som fører til stor arbeidsmengde for dem. De er redde for at det kan føre til for mange tilbud koblet med strenge krav til behandling av hvert enkelt.

Større statlige etater hevder at de nok ville fått "for mange" tilbud i noen tilfeller – men stort sett ikke. Sier også at det ville oppleves som en forenkling.

Vi legger til grunn at kostnadene knyttet til å fylle ut selve den forenklede kunngjøringen er svært liten. Videre synes vi svarene fra alle respondentene i dybdeintervjuene gir uttrykk for at det grunnleggende problemet er at det kommer for få tilbud – ikke for mange. Enkelte gir

uttrykk for en bekymring for at de vil bli oversvømt at tilbud og det vil føre til for store transaksjonskostnader. Men de sier samtidig at dette bare vil inntreffe i enkelte tilfeller. Vi mener også det er sannsynlig at leverandørene vil gå gjennom en læringsprosess som innebærer at antall tilbud begrenses. En leverandør vil ikke se seg tjent med å være en av veldig mange som legger inn tilbud, hvis sjansene for å vinne er små.

10.5 Krav under den nasjonale terskelverdien ved forenklet kunngjøring

Problemstillingene som skal vurderes omfatter for det første spørsmålet om hvilke krav som må stilles til en forenklet kunngjøring under hevet nasjonal terskelverdi. Spørsmålet reises på bakgrunn av eventuelle økte transaksjonskostnader på grunn av den tid det tar for oppdragsgivere å utarbeide kunngjøringer.

For det andre reises spørsmålet om hva slags krav som må stilles til behandling av tilbudene som måtte komme på bakgrunn av kunngjøringene. Spørsmålet er aktuelt på grunn av økt tidsforbruk, pga det økende antall tilbud en kunngjøringsplikt antas å medføre.

For det tredje reises spørsmålet om det er tillatt å kunngjøre en konkurranse, for deretter å tipse enkelte leverandører om kunngjøringen.

10.5.1 Krav som må stilles til den forenklede kunngjøringen

For å realisere formålet må kunngjøringsskjemaene være så enkle som mulig, slik at arbeidet med å fylle dem ut ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Enkelte opplysninger vil likevel være nødvendige, f. eks i forhold til at potensielle leverandører skal kunne se om en konkurranse er interessant for dem. Prinsippene i lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 og EØS-rettslige prinsipper vil også kunne ha betydning for hvilke eventuelle opplysninger som er nødvendige i en kunngjøring.

Det må også hensyntas at ved en eventuell økning av nasjonal terskelverdi, vil de forenklede kunngjøringene kunne omfatte anskaffelser av en viss verdi. En kan se det slik at de alminnelige prinsippene i LOA § 5 gjør seg sterkere gjeldende jo høyere verdi en anskaffelse

har, og den eventuelle hevingen av nasjonal terskelverdi kan da få betydning for hvilke eventuelle krav som stilles til den forenklete kunngjøringen.

Når det gjelder innholdet i de forenklete kunngjøringene vil det være viktig å synliggjøre tydelig hva som skal anskaffes, og det må derfor foreligge mulighet for dette. Dagens skjemaer for kunngjøring i Doffin forutsetter at de varer og tjenester som skal anskaffes også tilkjennevis gjennom CPV-koder (Common Procurement Vocabulary). Dette er et referansenummer som viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder, jf. forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 4-3 bokstav e). CPV-kodene benyttes i leverandørmarkedet for å søke etter kunngjøringer. Det er å anta at flere leverandører blir kjent med aktuelle anskaffelser gjennom bruk av CPV-koder, noe som igjen kan medføre bedre konkurranse. En angivelse av CPV-koder i kunngjøringen kan dermed være hensiktsmessig. Det er likevel ikke grunn til å anta at det (av alminnelige anskaffelsesrettslige grunnprinsipper/EØS-rettslige prinsipper) kan utledes en plikt til å kunngjøre med bruk av CPV-koder ved nasjonale anskaffelser av den eventuelle verdi som vil omfattes av plikten til forenklet kunngjøring. Således står man tilbake med at minimumskrav til kunngjøringen vedrørende dette kun omfatter en tilstrekkelig beskrivelse av det som skal anskaffes, slik at potensielle leverandører kan se om anskaffelsen er aktuell for dem.

I forbindelse med opplysning om hva som skal anskaffes bør det også være krav til å angi antatt total verdi på anskaffelsen. Grunnen til dette er at opplysning om dette kan være avgjørende for hvilke leverandører som ønsker å delta i konkurransen.

I tillegg til at kunngjøringen må legges opp slik at det kan beskrives noe om hva som skal anskaffes, bør det være mulig å lenke til et mulig konkurransegrunnlag med ytterligere beskrivelser og krav i forbindelse med anskaffelsen. Tidligere var det slik (ved kunngjøringer over nasjonal terskelverdi) at leverandører måtte sende forespørsel om å få ytterligere opplysninger om konkurransen, eksempelvis i form av et konkurransegrunnlag. Det antas likevel at mulighet for lenking til konkurransegrunnlag er tidsbesparende for både oppdragsgiver og leverandører.

Det må videre stilles krav om at kunngjøringen inneholder en tilbudsfrist. Dette blant annet på grunn av at det skal være mulig å ivareta prinsippet om likebehandling av leverandørene.

Når det gjelder eventuelle kvalifikasjonskrav- og dokumentasjonskrav (dersom det i anskaffelsen skal benyttes slike ut over de i FOA del I obligatoriske krav til skatteattester for skatt og merverdiavgift ved anskaffelser over kr. 100.000), samt de tildelingskriterier som skal benyttes, så må slike på en eller annen måte bekjentgjøres for leverandørene. Dette for å kunne ivareta blant annet prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.

Bekjentgjøringen kan enten skje gjennom kunngjøringen, eller gjennom et eget konkurransegrunnlag. Det forhold at det bør kunne være mulig for oppdragsgiver ikke å utarbeide et omfattende konkurransegrunnlag, men i stedet la de vesentlige forhold vedrørende anskaffelsen fremkomme av kunngjøringen, tilsier at det bør være frivillige kolonner for kvalifikasjonskrav, dokumentasjonskrav og tildelingskriterier i kunngjøringskjemaet. Oppdragsgiver kan da benytte disse, dersom det ikke utarbeides et eget konkurransegrunnlag.

Dersom det ikke utarbeides eget konkurransegrunnlag hvor vedståelsesfrist (som angir hvor lenge tilbudet skal anses bindende) fremkommer, vil vedståelsesfristen måtte komme til syne gjennom kunngjøringen. At det må fastsettes en vedståelsesfrist kan utledes av prinsippene om krav til konkurranse og likebehandling. Et alternativ er at det i FOA del I kan opprettes en regel noenlunde tilsvarende den i del II gjeldende § 10-2 (2), slik at vedståelsesfristen utløper et visst antall dager etter tilbudsfristen dersom ikke konkurransegrunnlaget angir noe annet.

Det bør også være muligheter for å angi noe i forhold til hvordan konkurransen skal gjennomføres (dersom dette ikke gjøres i et eget konkurransegrunnlag). For anskaffelser etter FOA del I pr. i dag, er det ikke angitt spesielle lovlige prosedyretyper (slik som i FOA del II og III). Det er likevel slik at "anskaffelser etter forskriftens del I" kan anses som en (delvis regulert) egen prosedyretype, jf. blant annet Fornyings- og administrasjonsdepartementets (FAD) veileder til regelverket for offentlige anskaffelser punkt 6.2. Ved denne prosedyren er det blant annet lovlig å forhandle med leverandørene, og det bør ved forenklet kunngjøring

tilkjennegis i kunngjøring eller konkurransegrunnlag hvordan oppdragsgiver har til hensikt å gjennomføre konkurransen. I denne forbindelse oppstår også spørsmål i forhold til forhandling i flere faser, og eventuelt utfasing av tilbud etter hvert som det forhandles, jf. slik dette kan gjøres ved konkurranse med forhandling etter FOA del II og III i dag (se FOA §§ 11-8 og 20-11). Det kan også spørres om kunngjøringen bør legges opp slik at det blir mulighet for å opplyse en grense for antall deltakere i konkurransen, samt for angivelse av objektive og ikke-diskriminerende kriterier som skal benyttes i utvelgelsen, slik som i FOA §§ 8-6 og 17-6. Antagelig er det imidlertid tilstrekkelig at det fremgår om konkurransen vil avgjøres på bakgrunn av tilbudet alene, eller etter forhandlinger (med de mest interessante leverandørene).

Avslutningsvis må oppdragsgivers navn og adresse (herunder leveringssted for tilbud), samt kontaktpunkt for spørsmål etc, være en del av kunngjøringen.

Ut fra ovenstående bør kunngjøringskjemaet legge opp til mulighet for opplysning om minimum følgende forhold:

- En beskrivelse av det som skal anskaffes og antatt verdi på dette, samt mulighet for lenking til et eventuelt konkurransegrunnlag.
- Oppdragsgivers navn og adresse, leveringssted for tilbud og kontaktpunkt for spørsmål etc.
- Tilbudsfrist.
- Frivillig mulighet for angivelse av eventuelle kvalifikasjonskrav, dokumentasjonskrav, samt tildelingskriterier, dersom disse forholdene ikke opplyses i et eget konkurransegrunnlag.
- Frivillig mulighet for å angi hvordan anskaffelsen er tenkt å gjennomføres, dersom disse forholdene ikke opplyses i et eget konkurransegrunnlag.
- Vedståelsesfrist (eventuelt frivillig, i forhold til om dette angis i eget konkurransegrunnlag eller ikke).

Etter vår vurdering er dette forhold en offentlig oppdragsgiver uansett bør vurdere, også mht de alminnelige (forvaltningsrettslige) krav til saklighet i forvaltningen som må antas å gjelde. Det bør derfor ikke være noen uoverkommelig oppgave å få dette inn i en kunngjøring.

10.5.2 Hvilke krav som må stilles til behandling av innkomne tilbud

Dersom en obligatorisk forenklet kunngjøringsplikt innføres under (hevet) nasjonal terskelverdi, er det å anta at dette medfører et høyere antall tilbud ved mange anskaffelser. Dette vil medføre økt ressursbruk fra oppdragsgivers side.

I forbindelse med utarbeidelsen av den nye forskriften om offentlige anskaffelser for noen år siden, ble det fra Moderniseringsdepartementets (nå FAD) side fremmet forslag om obligatorisk forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser etter FOA del I, med verdi mellom NOK 100.000 – 500.000.

I høringsbrev fra departementet av 26. september 2005 om innføring av plikt til forenklet kunngjøring under nasjonal terskelverdi fremkommer følgende:

”Innføring av en forenklet kunngjøringsplikt vil kunne føre til at innkjøpsprosessen blir noe mer krevende, særlig i de tilfellene det melder seg mange leverandører til små oppdrag. Det kan også oppstå press for å utvikle ytterligere regler om utvelgelse av leverandører (hvis det melder seg uforholdsmessig mange leverandører etter kunngjøringen), tildelingskriterier og regler om begrunnelse. Etter departementets vurdering reduseres disse behovene betraktelig ved å presisere formålet med den forenklete kunngjøringen, og ved å utarbeide et så enkelt kunngjøringssystem som mulig.”

Dette viser at departementet var klar over at innkjøpsprosessen ville bli noe mer krevende i forhold til at mange leverandører melder interesse/leverer tilbud. Høringsbrevet, og forskriftsforslaget, ga derimot ingen løsning i forhold til hvilke rettsvirkninger kunngjøringen skulle ha, f. eks i forhold til behandling av alle innkomne tilbud etc.

Det bør imidlertid være temmelig klart at en offentlig oppdragsgiver må ha plikt til i større eller mindre grad å ta hensyn til alle leverandører som melder sin interesse eller leverer tilbud. Dette kan utledes både av forvaltningsrettslige og anskaffelsesrettslige prinsipper.

Når det gjelder forvaltningsloven (fvl), skal først nevnes at ikke alle oppdragsgivere i henhold LOA/FOA nødvendigvis er omfattet av forvaltningsloven. Det antas likevel at forvaltningsrettslige grunnprinsipper gjelder også for (de fleste) av disse oppdragsgiverne.

Selve forvaltningsloven kommer til anvendelse på offentlige anskaffelser i den grad det anskaffende organ regnes som et forvaltningsorgan, jf. fvl § 1.

Beslutninger om anskaffelser og beslutninger truffet under en anskaffelsesprosess vil som regel ikke være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 a og b. Dette fordi beslutninger truffet under en anskaffelsesprosess ikke kan sies å være truffet under utøvelse av offentlig myndighet, men derimot har karakter av å være privatrettslige disposisjoner. Dette medfører at større deler av forvaltningsloven uansett ikke kommer til anvendelse.

I alle tilfelle må det legges til grunn at det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, f. eks prinsippet om god forvaltningsskikk, at forespørsler etc til forvaltningen ikke kan ignoreres, men må gis en forsvarlig behandling.

Når det gjelder anskaffelsesrettslige prinsipper må det f. eks av prinsippet om god forretningsskikk kunne utledes at oppdragsgiver må ta hensyn til og foreta en viss vurdering av alle tilbud/henvendelser som kommer inn.

Det er imidlertid flere muligheter for en reduksjon av antall leverandører underveis i prosessen. Dersom det er fastsatt kvalifikasjonskrav, vil det kunne være at enkelte leverandører faller bort pga manglende oppfyllelse av disse, og disse leverandørers tilbudsdel trenger følgelig ikke å evalueres. Dersom det er oppdragsgivers hensikt å forhandle med leverandørene, vil det kunne være mulig å gjennomføre dette i flere faser,

slik at leverandører kan utelukkes etter hvert på bakgrunn av en vurdering opp mot tildelingskriteriene (jf. slik dette gjennomføres f. eks etter FOA § 11-8). En første reduksjon vil kunne skje før forhandlingene starter. Forhandlinger må etter FOA del I også kunne gjennomføres på en temmelig enkel måte dersom dette skulle være ønskelig, eksempelvis i form av telefonsamtaler eller e-post. Slik sett kan reduksjonen gjennomføres ganske raskt.

En kan også tenke seg at det kan være mulig å foreta en utvelgelse av leverandører som inviteres til å inngi tilbud ut fra de samme prinsipper som fremkommer av FOA §§ 8-6 og 17-6, dvs at det settes en grense for antall deltakere i konkurransen, og hvor leverandører utvelges på bakgrunn av fastsatte objektive og ikke-diskriminerende kriterier eller regler. Sistnevnte forutsetter at den forenklete kunngjøringen inneholder mulighet for å opplyse om dette forholdet og disse kriteriene.

Dersom løsningen i forrige avsnitt ikke benyttes, står en tilbake med at oppdragsgiver i utgangspunktet må foreta en vurdering av tilbudene til alle kvalifiserte leverandører (som ikke er avvist av formelle grunner) opp mot tildelingskriteriene. Prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet mv. medfører også at de leverandører som ikke når opp i konkurransen, må få en begrunnelse for dette (dvs i hovedsak en begrunnelse for hvorfor den antatte leverandør ble ansett best i forhold til tildelingskriteriene). Videre foreligger allerede protokollplikt for anskaffelser over kr. 100.000, slik at viktige beslutninger og vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen må nedtegnes i en protokoll.

Ut fra vår erfaring er det kanskje særlig begrunnelsesplikten som vil være et betydelig hinder her. Det er tendenser i norsk rettspraksis til å stille svært strenge krav til begrunnelsenes innhold, etter vårt syn klart ut over det som kan kreves etter EF-domstolens praksis. Hvis denne praksis gjennomføres også under en slik hevet terskelverdi, og der det foreligger en forenklet kunngjøring, vil lett en eventuell besparelse i prosessen som sådan gå tapt i etterfølgende arbeid.

Dette vil forsterkes ytterligere dersom man også i en slik situasjon opprettholder kravet om meddelelse før kontraktsinngåelsen. Muligheten er i seg selv prosessdrivende (noe som også er hensikten), men kan lede til at det i praksis blir vanskelig å få avviklet mindre anskaffelser.

Vi kan ikke se at det etter de bakenforliggende EF-reglene, eller etter norsk forvaltningsrett kan oppstilles noe krav om at det må gis en meget omfattende begrunnelse (en viss begrunnelse må det være) eller at det skal gis en meddelelse og en rimelig klagefrist før kontraktsinngåelsen.

Hvis en forenklet kunngjøring skulle hatt noen verdi for oppdragsgiverne, ville det nok uansett på denne bakgrunn vært nødvendig med en forskriftsendring som presiserte at det ikke gjelder noe krav til meddelelse og klagefrist, og at det kan gis en helt enkel begrunnelse.

Oppsummert vil vi mene at en oppdragsgiver etter en forenklet kunngjøring (under EØS-terskelverdiene) ville være forpliktet til å:

- a) Vurdere alle innkomne tilbud etter de angitte kriterier
- b) Gi en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Hvis dette reelt skal virke som en forenkling, antar vi at kravene til begrunnelse må settes lavt, og at det ikke kreves en meddelelse med klagefrist før kontraktsinngåelsen.

10.5.3 Informasjon om kunngjøringer

Spørsmålet her er om det vil være tillatt for oppdragsgiver å tipse leverandører om at det er lagt ut bestemte kunngjøringer i kunngjøringsdatabasen.

Det kan tenkes at oppdragsgiver kjenner til bestemte leverandører som han ønsker skal delta i konkurransen. Det bør ikke være noe i veien for f. eks å ta en telefon til disse leverandørene med en nøytral opplysning om at det nå er kunngjort en bestemt anskaffelse for oppdragsgiveren. Ved slik tipsing må imidlertid oppdragsgiver være nøye med å forholde seg nøytral, og ikke gi andre opplysninger enn det å fortelle om at det er foretatt en kunngjøring.

Videre er det avgjørende at slik tipsing i så fall foretas *etter* at selve kunngjøringen er endelig gjennomført. Dette på grunn av at en slik opplysning før kunngjøringen vil kunne gi de aktuelle leverandørene et fortrinn i forhold til tilbudsfrist etc.

Selv om oppdragsgiver kan opplyse bestemte leverandører om kunngjøringen, må han i ettertid (ved tilbudsevaluering etc) naturlig nok ikke behandle disse leverandørene annerledes enn øvrige leverandører i konkurransen.

10.6 Samlet vurdering og konklusjon

Som redegjort for over vil kostnadene knyttet til utfylling av selve kunngjøringen være lave. Men ordningen vil føre til at det blir flere tilbud pr oppdrag – noe som innebærer økte transaksjonskostnader – samtidig som det gir en positiv konkurranseeffekt. Det sentrale spørsmålet blir således om det økte antall tilbud fører til konkurranseeffekt som er sterkere enn effekten på transaksjonskostnader. I tilfelle kan det være grunnlag for å innføre en ordning for forenklet kunngjøring.

Vi mener det er flere grunner til at en ordning for forenklet kunngjøring ikke vil føre til at det vil komme for mange tilbud.

- Det er ikke sannsynlig at tilbyderne ser seg tjent med legg inn tilbud der de vet at de vil være en av veldig mange tilbydere og har lav sannsynlighet for vinne.
- I dybdeintervjuene rapporterer flere at det grunnleggende problemet er at det kommer inn for få tilbud. En stor bykommune gir uttrykk for at det i enkelte tilfeller vil være et problem at det kommer for mange tilbud.
- Innkjøperne vil kunne begrense antall tilbydere gjennom at det stilles krav til tilbydere.

I kapittel 10.5 har vi vurdert hvilke krav som stilles til behandling av tilbud ifm forenklet kunngjøring. En oppdragsgiver må – etter en forenklet kunngjøring – ville være forpliktet til å:

- a) Vurdere alle innkomne tilbud etter de angitte kriterier.
- b) Gi en kort begrunnelse for avgjørelsen.

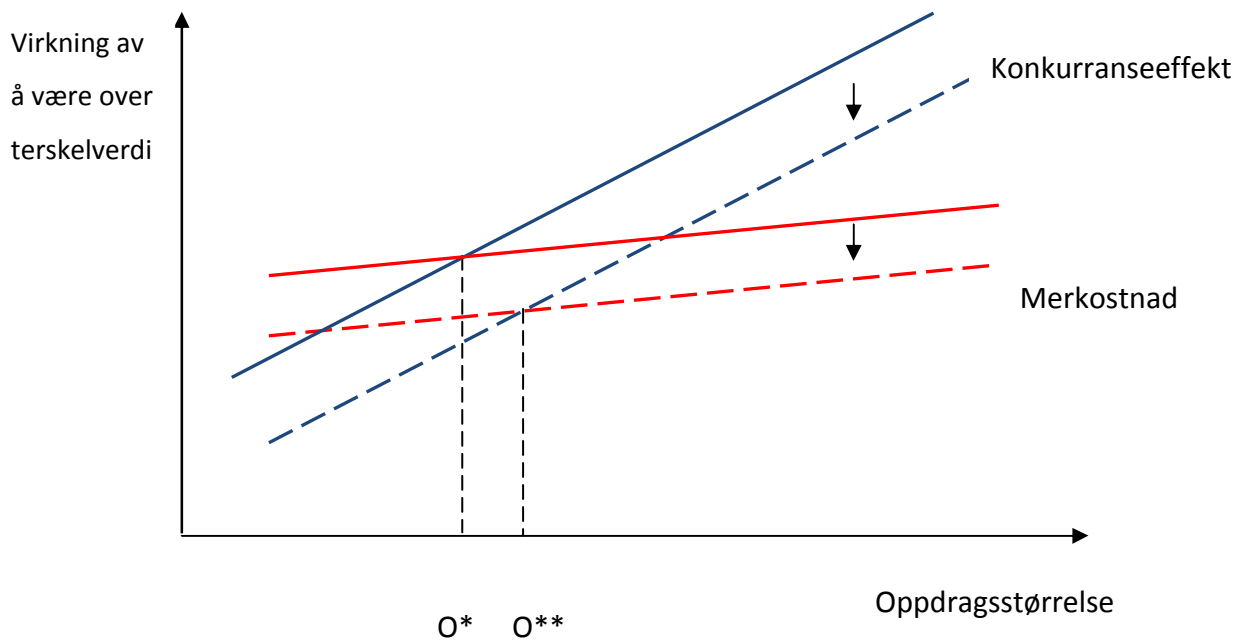
Det antas at kravene til begrunnelse kan settes lavt, og at det ikke kreves en meddelelse med klagefrist før kontraktsinngåelsen.

Store kommuner har allerede innført krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien. Men ordningene er ikke evaluert på en systematisk måte. Ut fra våre undersøkelser ser det ut til å være grunnlag for å innføre krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien. Vi mener imidlertid at det ville vært hensiktsmessig å evaluere de eksisterende ordningene før en eventuell beslutning tas.

10.7 Den nasjonale terskelverdien og forenklet kunngjøring

Dersom det viser seg at det er grunnlag for å innføre et system for forenklet kunngjøring, må en også vurdere om det får følger for hvor høy den nasjonale terskelverdien skal være. Det optimale nivået for den nasjonale terskelverdien er forklart i Kapittel 3. Hvis det innføres et system for forenklet kunngjøring påvirkes den aktuelle avveiningen. Hvordan den påvirkes, kan vises ved en skiftanalyse (med utgangspunkt i *Figur 3-1*).

Figur 10-1 Forenklet kunngjøring, skiftanalyse



Kurven for transaksjonskostnader viser som forklart tidligere forskjellen på kostnadene med og uten terskelverdi. Når det innføres en ordning for forenklet kunngjøring under terskelverdien, blir denne forskjellen mindre og vi får et skift nedover.

Konkurrensekurven er forskjellen mellom en situasjon med og uten terskelverdi. Når en innfører forenklet kunngjøring under terskelverdien, så blir denne forskjellen mindre. Følgelig får også denne kurven et skift nedover.

Samlet sett gir de to effektene en motstridende virkning på nivået til den optimale terskelverdien. Hvis en finner at det er grunnlag for å innføre en ordning for forenklet kunngjøring vil det også påvirke den optimale terskelverdien. Dette fordi konkurranseeffekten vil være sterkere enn virkningen på transaksjonskostnadene. Vi mener uansett at en først bør evaluere en ordning for forenklet kunngjøring før en tar stilling til om den faktisk gir et grunnlag for å heve den nasjonale terskelverdien.

11 ANDRE TILTAK I KONKURRANSEFASEN

11.1 Protokollplikt

Gjennom dybdeintervjuene har vi kartlagt erfaringene med den såkalte protokollplikten som siden 2005 gjelder for alle innkjøp over 100.000 kroner.

De innkjøperne vi har hatt dybdeintervjuer finner at innføringen av protokollplikten har vært entydig positivt. Punktene nedenfor sammenfatter de synspunktene som kom fram:

- Ordningen gir en disiplinerende effekt i en desentralisert innkjøpsstruktur. Nær alle rapporterer at den er svært effektiv mht til å sørge for etterlevelse av regelverket.
- Den har bidratt til bevisstgjøring. Selve protokollen brukes ofte som en sjekklister over at en har fulgt vesentlige deler av regelverket.
- Kan bidra til at en arbeider mer effektivt – dvs slutter å gjøre unødvendig arbeid.
- Gir god oversikt over hva som kjøpes inn.
- Gir kommunerevisor og Riksrevisjonen grunnlag for å utføre meningsfylt revisjon.

En av de største utfordringene innkjøperne har er å sørge for at reglene følges i desentraliserte innkjøpsstrukturer. De sentrale innkjøpsleddene står ofte for en relativt liten andel av de samlede innkjøpene, og hoveddelen finner sted desentralt. Der finnes ikke den samme kompetansen eller den samme årvåkenheten overfor det aktuelle regelverket. Protokollplikten gjør at disse aktørenes innkjøp blir etterprøvbare – noe som bidrar til at regelverket følges i større grad.

En stor og profesjonell innkjøper sier at protokollplikten er overflødig og i praksis umulig å følge opp. Vi antar at dette beror på at de har andre måter å ivareta kontrollfunksjonen på, for eksempel gjennom bedre økonomisystemer.

11.2 Publisering av resultater

Publisering av resultater er en annen måte å sikre etterlevelse av regelverket på. Vi finner imidlertid at svært få benytter seg av det. Den store forskjellen ift protokollplikten er at en frivilling legger ut informasjon til offentligheten – noe som aktiviserer denne som kontrollør av at reglene følges.

En stor bykommune har en ordning hvor det (på egen hjemmeside) for alle innkjøp over en 50.000 kroner systematisk publiseres hvem som fikk oppdraget og til hvilken pris. De oppgir at dette har en disiplinerende virkning. Målsettingen er å synliggjøre, skape transparens for å øke tilliten.

Det er lett å se at en slik ordning bidrar til å øke tilliten til at innkjøperen følger regelverket. Men vi vil også understreke at det kan ha visse negative effekter på konkurransen. Bakgrunnen at konkurrentene får innsyn i konkurrentenes vilkår. Det grunnleggende problemet er at dette fjerner noe av den usikkerheten som ligger i kjernen av konkurranse.

11.3 Kvalifikasjonsregister

Det finnes allerede en rekke kvalifikasjonsregistre. Disse er i så vidt vi kjenner til organisert på leverandørsiden, uten støtte eller annen deltakelse fra det offentlige. Bør det offentlige sørge for at det opprettes et kvalifikasjonsregister for leverandører til det offentlige?

I dag er det leverandørenes ansvar å sørge for at de nødvendige attester, sertifiseringer, godkjenninger kommer rettidig til oppdragsgiver. Dersom det ikke følges opp av leverandørene – kan innkjøperne avvise de aktuelle tilbudene.

I dybdeintervjuene gir flere innkjøpere uttrykk for at det ikke ville at eventuelle arbeidsbesparelser ville ligge på oppdragsgivernes side. For innkjøperne ville det ikke være letter å sjekke de aktuelle dokumentene i et sentralt elektronisk register, enn å få dem tilsendt sammen med det øvrige til budet.

Flere av leverandørene understreker at det ville være praktisk med et slikt register. Det ikke uvanlig å ha en "hel kortstokk" med ulike attester og sertifiseringer som i ulike kombinasjoner skal leveres inn sammen med tilbud. Men leverandørene sier også at en må vurdere kostnadene knyttet til et slikt register. Det vil innebære en god del administrasjon å holde det oppdatert.

Flere nevner at avvising pga av at attester og sertifikater ikke er lagt fra et problem. Og at de små leverandørene er mest utsatt. Ikke sjelden må kommunene bruke ressurser på å innhente attester og sertifikater som ikke er lagt ved tilbud.

Flere mener at det er en forutsetning at det utvides til å gjelde mer enn HMS og skatter/avgifter.

Redusere kostnadene og lettere å luke ut useriøse. Vi må være ekstra på vakt. En kommune mener at det ville være lettere å luke ut useriøse aktører.

Enkelt system ville være positivt. Rettssikkerhet. Fordel å kunne sjekke sentralt register. Men lovlighet. Ville det koste mye.

11.4 Elektroniske virkemidler

Offentlige anskaffelser preges av et stadig større innslag av elektroniske løsninger. Sentralt står "Markedsplassen ehandel.no", som er et verktøy utviklet av det offentlige for å gjennomføre innkjøpene elektronisk. Av større betydning for selve konkurransefasen er det såkalte konkurransegjennomføringsverktøyet.

Vi har gjennomført dybdeintervjuer hvor vi ber både innkjøpere og leverandører om å redegjøre for sin bruk av e-handelsløsninger, og spesielt om deres bruk av ehandel.no. I tillegg har vi bedt intervjuobjektene om synspunkter på hvordan slik handel påvirker konkurranse og transaksjonskostnader i tilbudsfasen, og hvilken betydning dette har for terskelverdien ved offentlige anskaffelser.

11.4.1 E-handel og katalogsalg

Alle innkjøperne vi har snakket med, kjenner til e-handelsløsningen ehandel.no, og bruker den i varierende grad. Flere har ikke kommet i gang med e-handel ennå, mens andre har kommet svært langt. Den mest ambisiøse innkjøperen på dette området har som målsetting å få 70prosent av all handel inn på dette systemet. De fleste innkjøperne som er aktive på ehandel.no, benytter systemet til å administrere kjøp fra varekataloger som er fremforhandlet med en eller flere leverandører. Dette er avtaler om kjøp og salg av et bredt spekter av produkter til en avtalt pris, og kommer som regel i stand som følge av en konkurranse om en rammeavtale.

Varekataloger utgjør en relativt beskjeden andel av innkjøpene, men for akkurat dette formålet sparer innkjøperne en god del arbeid på å gjøre avrop på rammeavtaler på denne måten. Hvis systemet i tillegg er integrert med økonomisystemet sparer man også ressurser på regnskapsføring og dokumentasjon. En slik integrasjon med økonomisystemet har imidlertid bydd på store problemer for enkelte innkjøpere.

De fleste innkjøperne mener e-handelsløsninger er lite egnet for kjøp av tjenester, ettersom man likevel må gå i dialog med leverandøren om utførelsen av oppdraget. Det er også slik at kjøp av varer også gjerne forutsetter en dialog mellom bruker og leverandør for å unngå feilbestillinger. Selv varer som man skulle tro var relativt enkle å bestille, som for eksempel PC'er, kopimaskiner og kontorpulver, må gjerne tilpasses den enkelte bruker og må derfor spesifiseres for hvert enkelt kjøp. I mange tilfeller er denne brukertilpasningen en del av salget som leverandøren tilbyr seg å gjøre. Når det er et behov for dialog mellom bruker og leverandør, vil det ikke være like hensiktsmessig å bestille via en e-handelsløsning.

11.4.2 Leverandørenes egne e-handelsløsninger

Leverandørene, på sin side, er i utgangspunktet positive elektroniske salgsløsninger. Mange har imidlertid utviklet egne nettbutikk-løsninger som fungerer svært godt. En stor leverandør av kontorrekvisita fortalte at 40 prosent av deres salg ble gjennomført på deres nettbutikk, mens 3-4 prosent av salget var fra kataloger de hadde lagt inn på ehandel.no. Leverandøren

opplever at brukerne har mange krav til hvordan systemet skal fungere, og de gjør ofte endringer på systemet som følge av tilbakemeldinger fra innkjøperne. De må imidlertid også håndtere klager på systemet på ehandel.no, og de må ofte gi slike tilbakemeldinger videre til ehandel.no, og det tar ofte lang tid å gjennomføre brukertilpasninger på denne måten. Ehandel.no driftes av en tredjepart og gjør at systemet ikke er like fleksibelt.

Leverandørene som tilbyr varekataloger via e-handelsløsninger, ønsker ikke at innkjøperne inngår rammeavtaler på like produkter med flere leverandører. Innkjøperne kan for eksempel velge å inngå to rammeavtaler med det samme produktspekteret og så sammenligne hver enkelt vare og kjøpe fra den billigste leverandøren. Det er imidlertid ingen av innkjøperne vi har snakket med som har like produkter fra forskjellige leverandører for slike varer. For mer kompliserte varer, er det riktignok mest vanlig å inngå avtaler med flere leverandører, men bestillingene foregår da ikke over en e-handelsløsning.

Vi ser at leverandører som kan tilby innkjøpsløsninger som sparer innkjøperne for ressurser også vinner frem i markedet. Leverandørene har derfor utviklet egne e-handelssystemer som følge av konkurranse om å tilby produktene sine på best mulig måte i markedet. Dette er løsninger som fungerer svært godt og som innkjøperne er fornøyde med.

11.4.3 E-handel - betydning for terskelverdien

For at disse skal ha betydning for hvor høy den nasjonale terskelverdien bør være, må de på en eller annen måte påvirke avveiningen mellom transaksjonskostnader og konkurransevirkning av å følge del II av forskriften. De løsningene som ligger på Markedsplassen ehandel.no retter seg mot de delene av et kjøp som kommer etter selve konkurransefasen, og får derfor ikke betydning for terskelverdien. Det såkalte konkurransegjennomføringsverktøyet derimot, er rettet inn mot å redusere kostnadene ved å gjennomføre gode konkurranser. I den grad denne målsettingen nås, gir det også grunnlag for å redusere den nasjonale terskelverdien.

ANNEX: TEORETISK RAMME FOR VALG ANSKAFFELSESFORM

Reglene for offentlige anskaffelser pålegger innkjøperne å offentliggjøre sine innkjøp slik at potensielle leverandører på en ikke-diskriminerende måte får anledning til å konkurrere om oppdraget/kontrakten. Kravet om ikke-diskriminering gjør seg gjeldende på to måter: Alle potensielle leverandører skal ha de samme mulighetene til å bli kjent med eksistensen av oppdraget, og leverandøren med det mest fordelaktige tilbudet skal velges. Dersom det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ikke automatisk faller sammen med laveste pris, skal de andre kriteriene som vektlegges, for eksempel kvalitet, teknisk verdi, funksjonalitet, kundeservice, oppgis i selve kunngjøringen.

For å identifisere den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for regelverket er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en enkel modell for innkjøpernes valg av innkjøpsform. En innkjøpers (i) – som vi her tenker på som en kommunal virksomhet/enhet eller statlige etat – nytte av å velge leverandør (l) kan litt forenkelt formuleres slik:

$$(1) \quad U_i = \underbrace{(Q_i - P_i(K_i \cdot n(M)))}_{\text{Innkjøpers bruttonytte}} X_i + B_i - \underbrace{K_i \cdot (F + GK(n(M), M))}_{\text{Innkjøpers produksjonskostnad}} \cdot X_i$$

Innkjøpers bruttonytte av prosjektet består av verdien av kvaliteten på tjenesten som leverandør l kan levere (Q_l).

Den andre komponenten i innkjøpers bruttonytte er selve prisen på tjenesten (P_l). Det er en sentral størrelse som motiverer bruk av anbud eller andre konkurranseprosedyrer ved offentlige anskaffelser. Konkurransen om oppdraget presser ned prisen til leverandørene. Hvor mye, avhenger av antall leverandører som konkurrer om oppdraget (n). Høy n skjerper konkurransen, og trekker prisen nedover. Fremdeles vil prisene kunne variere fra leverandør til leverandør, avhengig av den enkelte leverandørs produksjonskostnader. I uttrykket har vi endogenisert antall konkurrenter gjennom å la det være en funksjon av antall innkjøpere som har valgt å benytte konkurranse (anbud). Betydningen av konkurranse for prisen som innkjøper i må betale fanges opp med en indikator K_i . Hvis innkjøperen benytter konkurranse, er $K_i=1$. Da ser vi at prisen avhenger av antall leverandører, n , og derigjennom også M . Hvis innkjøper velger direkte kjøp uten konkurranse, er $K_i=0$. Da er

naturlig nok prisen uavhengig av antall leverandører:

$$P_i(0) = P_i^{\max}$$

I tillegg kan innkjøper ha en binding til leverandøren, slik at innkjøpers nytte av å gi oppdraget til leverandøren får et tillegg lik B_i . Dette kan være en direkte økonomisk ytelse som innkjøper mottar fra leverandøren, eller en mer subjektiv nytte av å tildele oppdraget til en bekjent. Denne nytten er privat for selve innkjøper, og er ikke korrelert med kvaliteten på tjenesten som leveres kommunen eller etaten. Direkte økonomiske ytelser er åpenbart ulovelige – uavhengig av loven om offentlige anskaffelser. Den mer subjektive effekten er også ulovelig, men her vil kravet til verifiserbarhet være langt mer krevende, bl.a. fordi det i mange tilfeller heller ikke er direkte observerbart hvilken kvalitet tjenestene fra leverandørene innehar.

En slik korrupsjonseffekt utgjør en privatøkonomisk overføring fra den aktuelle leverandøren til innkjøperen. Den direkte samfunnsøkonomiske verdien av B er lik 0, men den vil normalt utløse en samfunnsøkonomisk kostnad ved at oppdragene går til leverandører med lav "kvalitet-pris"-margin. Innkjøpers samlede vurdering påvirkes i tillegg av transaksjonskostnadene. Dette er kostnader ved å gjennomføre konkurranse fremfor direkte kjøp. De ekstra kravene knyttet til konkurranse – som utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kunngjøringer, vurdering av tilbudene, og begrunnelse for valg av tilbyder – krever ressurser. Disse kostnadene har to komponenter: En fast kostnad F_i per innkjøp og en transaksjonskostnad som er avhenger av anskaffelsen størrelse, X . De variable kostnadene antar vi for enkelhets skyld er proporsjonale med størrelsen X . $GK(\cdot)$ er variable transaksjonskostnader per enhet, som antas å avhenge av antall leverandører som inngir tilbud (n). Flere tilbud øker transaksjonskostnadene.

Antall andre innkjøpere som bruker konkurranseinstrumentet (M). En hypotese er at transaksjonskostnadene, gjennom læring og standardisering, er lavere dersom mange andre innkjøpere i samme geografiske område også benytter konkurranse ved innkjøp.

Antall innkjøpere som bruker konkurranseinstrumentet har både en positiv og negativ effekt på transaksjonskostnadene. Den direkte og positive effekten er knyttet til lærings- og standardisering. Den indirekte og negative er knyttet til antall potensielle leverandører. Vi forventer at omfattende bruk av konkurranse i en region øker leverandørmangfoldet, slik at antall potensielle leverandører som skal vurderes øker. Isolert sett utløser dette kostnader i form av vurderinger og begrunnelser for

valg av leverandør. Empirisk er vi ikke i stand til å avdekke hvilke av disse to effektene som virker sterkest på transaksjonskostnadene.

Innkjøp under terskelverdi

Vi kan nå se på hvordan en innkjøper vil innrette sine innkjøp under terskelverdien. Her står innkjøper fritt til å velge mellom åpen konkurranse og direkte kjøpe fra en leverandør (i praksis også ulike former for begrenset konkurranse). Vi antar først at innkjøper ikke er korrumpert, slik at $B_i=0$ for alle leverandørene.

En slik innkjøper velger en konkurranseprosedyre fremfor direkte kjøpe dersom:

$$(Q_i - P_i^{\max})X_i < (Q_i - P_i(n(M)))X_i - F_i + GK(n, M) \cdot X_i$$

Vi kan omskrive dette slik:

$$(Q_i - Q_i) + (P_i^{\max} - P_i(n(M))) > \frac{F_i}{X_i} + GK(n, 0)$$

Uttrykket på venstre side av ulikehetstegnet utgjør **konkurranseeffekten**. Den har her to komponenter.

Kvaliteten på tjenestene vil i gjennomsnitt være høyere hos leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet enn hos leverandøren som tildeles et kjøp uten forutgående konkurranse.

Derfor er $(Q_i - Q_i) > 0$.

Prisen i det beste tilbudet vil normalt være lavere enn prisen som betales ved direkte kjøp fra en leverandør: $(P_i^{\max} - P_i(n(M))) > 0$. Hvor sterk denne priseffekten er, avhenger av hvor mange potensielle leverandører som konkurrerer om oppdraget. Antall potensielle leverandører kan også påvirkes av hvor mange innkjøpere innenfor samme region som benytter konkurranseprosedyrer. Når mange innkjøpere benytter konkurranse, faller også etableringsbarrierene for effektive leverandører, hvilket presser prisene nedover. For å forenkle slår vi disse to effektene sammen, og tolker prisene som kvalitetsjusterte priser.

Alt. 1: Svak konkurranse under terskelverdien

Svak konkurranse er kjennetegnet ved at innkjøpere i overveiende grad velger direkte kjøp - eller i praksis også mer begrensede konkurranser som konkurranse mellom et begrenset antall inviterte leverandører. En slik situasjon fanger vi opp ved å anta ingen andre innkjøpere i regionen bruker konkurranse – dvs. at $M=0$. Hva vil innkjøper nå velge – direkte kjøp eller konkurranse/anbud? Antakelsen om liten bruk av anbud ($M=0$) er kun konsistent dersom innkjøper i en slik situasjon ønsker å begrense konkurransen.

Innkjøperen ønsker det (direkte kjøp) dersom:

$$(2) \quad P_i^{\max} - P_i(n(0)) < \frac{F_i}{X_i} + GK(n(0), 0)$$

Hvis konkurranseeffekten er tilstrekkelig svak, eller transaksjonskostnadene tilstrekkelig høye, er direkte kjøp å foretrekke. En viktig grunn til at transaksjonskostnadene er høye er at anskaffelsen er liten, slik at gjennomsnittlige faste transaksjonskostnader blir høye. Små anskaffelser kan ikke forsvare kostnadene ved å anvende konkurranseprosedyrene.

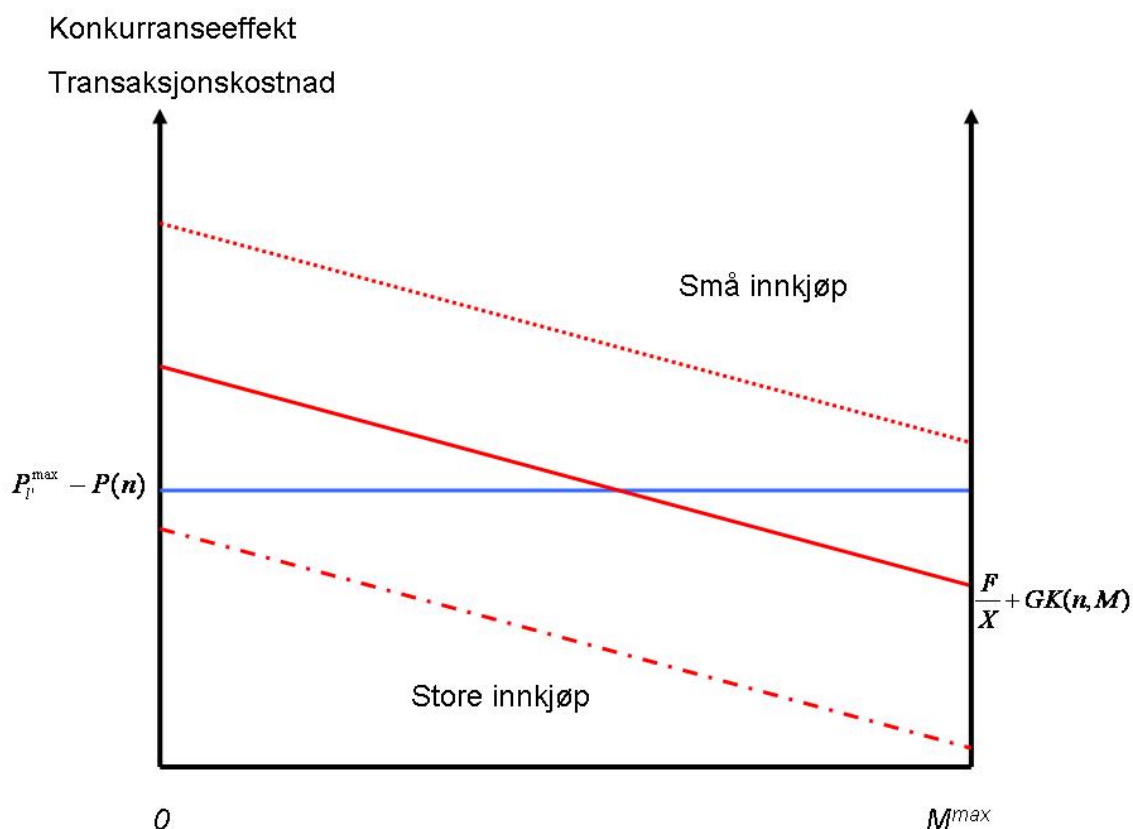
Alt. 2: Sterk konkurranse under terskelverdien

Vi har en hypotese om at antall innkjøpere som anvender konkurranse har en gunstig effekt på konkurransen, og en mulig gunstig effekt på transaksjonskostnadene gjennom læring. Når mange innkjøpere benytter konkurranse vil antall potensielle leverandører øke, og innkjøperne nyter godt av gjensidig læring og standardisering. Dette reduserer transaksjonskostnadene.

Hvis alle benytter konkurranse, er $M=M^{\max}$. Dette er bare konsistent dersom innkjøper i en slik situasjon ønsker å benytte konkurranse. Det er tilfellet dersom:

$$(3) \quad P_i^{\max} - P_i(n(M^{\max})) > \frac{F_i}{X_i} + GK(n(M^{\max}), M^{\max})$$

Hvis konkurranseeffekten og lærings- og standardiseringseffekten er tilstrekkelig sterke, vil dette kunne være oppfylt (når vi holder størrelsen på innkjøpet konstant) samtidig med at (2) er oppfylt. I så fall har vi to mulige utfall – eller likevekter – for innkjøp under terskelverdien. En med hyppig bruk av konkurranse og en med omfattende direkte kjøp. Dette kan vi illustrere i en figur. Vi antar her at antall potensielle leverandører ligger fast.



De røde linjene illustrerer gjennomsnittlige transaksjonskostnader. Disse antas, som forklart ovenfor, å bli lavere desto flere innkjøpere som benytter konkurranse. På grunn av faste transaksjonskostnader, F , er disse lavere desto større anskaffelsesverdien er.

For mellomstore kjøp (den heltrukne røde linjen) har vi to likevektssituasjoner – enten omfattende direkte kjøp eller konkurranse. Den samfunnsøkonomiske (og privatøkonomisk) beste situasjoner er at konkurranse benyttes, men med mange innkjøpere innenfor en region kan det ikke utelukkes at det oppstår uheldige situasjoner der ingen bruker konkurranseinstrumentet. Gitt at andre er tilbakeholdne med konkurranse, blir det også rasjonelt for den enkelte innkjøper i større grad å bruke direkte kjøp.

Dette utgjør faktisk en selvstendig begrunnelse for å pålegge innkjøperne å benytte konkurranse – på denne måten tvinges innkjøperne over i den beste likevekten der de benytter konkurranse. For tilstrekkelig små innkjøp derimot vil konkurranse være uheldig som standard, siden de faste innkjøpskostnadene her blir for høye selv positive læringseffekter. For store anskaffelser blir

regelverket på dette punktet overflødig. Her bli transaksjonskostnadene så lave at de uavhengig av regelverket vil velge konkurranse.

Vedlegg 1

Spørreskjema innkjøpere

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Takk for at du har åpnet denne spørreundersøkelsen!

Det er anledning til å ta pause i utfyllingen av skjemaet. Klikk på pauseknappen, og gå inn på samme link for å komme tilbake til utfyllingen. Det er også mulig å gå bakover i skjemaet for å se eller korrigere utfylte svar.

Frist for levering er 31. januar 2008

Eventuelle spørsmål om undersøkelsen kan rettes til:

Eivind Kloster-Jensen: 92 04 71 69

Sveinung Andre Kvalø: 99 11 20 01

Vi ønsker dere lykke til og takker for innsatsen!

Pause Neste >>

1%

Powered by Easyresearch

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hvilken type innkjøper er dere:

Fylkeskommune

Kommune

Offentlig foretak

Offentlig etat

Øvrig, spesifiser:

<< Forrige Pause Neste >>

4%

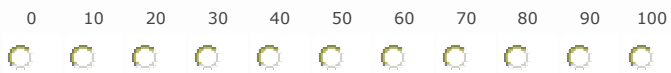
Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hvor store var deres samlede innkjøp i 2006 (kroner)?

Hvor stor andel av deres samlede innkjøp i 2006 ble foretatt innenfor rammeavtaler (i prosent)?



Hvor stor andel av deres samlede innkjøp i 2006 ble foretatt innenfor samarbeidsavtaler (i prosent)?



<< Forrige Pause Neste >>

| 9% |

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

I neste spørsmål er vi kun ute etter omfanget av enkeltkjøp og kjøp innenfor rammeavtaler i 2006 i de angitte størrelseskategoriene. Vi ber dere se bort fra innkjøp som er en del av innkjøpssamarbeid.

For en rammeavtale føres verdien av avropene i 2006 i størrelsesgruppen til den totale verdien av rammeavtalen . Dvs at hvis en i 2006 foretok anskaffelser på 150.000 kroner innenfor en rammeavtale, og rammeavtalen hadde en total ramme på 600.00 kroner over fire år, skal 150.000 kroner inngå i den summen som føres i boksen 500.000-800.000 kroner.

Hva er den samlede verdien av innkjøp (i kroner) innenfor hver av størrelsesgruppene, jf. forklaringen over?

200.000 - 500.000	<input type="text"/>
500.000 - 800.000	<input type="text"/>
800.000 - 1.200.000	<input type="text"/>
Over 1.200.000	<input type="text"/>

Angi også hvor mange kjøp som fant sted innenfor hver av størrelsesgruppene:

200.000 - 500.000	<input type="text"/>
500.000 - 800.000	<input type="text"/>
800.000 - 1.200.000	<input type="text"/>
Over 1.200.000	<input type="text"/>

<< Forrige Pause Neste >>

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hvordan var deres samlede innkjøp i 2006 fordelt på følgende sektorer:

(Summen av de tre boksene skal bli 100)

Varer (utenom bygg og anlegg) Prosent

Tjenester (utenom bygg og anlegg) Prosent

Bygg og anlegg Prosent

<< Forrige Pause Neste >>

| 16% |

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hvor mange timer benytter dere til et typisk innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner?

Som en veiledning har vi tatt med en oversikt over kostnadselementer i de tre sentrale fasene i innkjøpsprosessen:

Forberedelsesfasen:

Behovsplanlegging, verdiberegning (terskelverdier), avklaring egne ressurser, faglige vurderinger, valg av prosedyre, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, samordning driftsenheter eventuelt andre kommuner

Gjennomføringsfasen:

Kunngjøring av anskaffelsen, utsendelse av tilbudsinnbydelser, anbudskonferanse, befaringer, registrering av leverandører med "korrespondanselogg", spørsmål i tilbudsperioden m/logg, tilbudsfrist m/protokoll, evaluering av tilbud, anskaffelsesprotokoll, interne evalueringsmøter, avklaringsmøter/forhandlinger, tilbudsmøte med leverandører og brukerrepresentanter, (evaluerings- og beslutningsmøte), innstilling og valg av leverandør

Godkjenningsfasen:

Kontraktsinngåelse, Kunngjøring av kontraktstildeling

Hvor mange timer benytter dere til et typisk innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner?

Forberedelsesfasen

Gjennomføringsfasen

Godkjenningsfasen

Hvis terskelverdien hadde vært 200.000 kroner - hva ville tidsbruken vært for et typisk innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner?

Forberedelsesfasen

Gjennomføringsfasen

Godkjenningsfasen

<< Forrige | Pause | Neste >>

20%

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hevingen av terskelverdien fra 200.000 kroner til 500.000 kroner har medført endringer i ressursbruk i innkjøpsprosessen. Angi hvordan kostnadene innenfor følgende kategorier påvirkes:

Forberedelsesfasen

	Stor besparelse	Liten besparelse	Ingen virkning	Liten økning	Stor økning
a. Behovsplanlegging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Verdiberegning (terskelverdier)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Avklaring egne ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Faglige vurderinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Valg av prosedyre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Utarbeidelse av konkurransegrunnlag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Samordning driftsenheter /andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Gjennomføringsfasen

	Stor besparelse	Liten besparelse	Ingen virkning	Liten økning	Stor økning
a. Kunngjøring av anskaffelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Utsendelse av tilbudsinndelinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Anbudskonferanse – befaringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Registrering av leverandører med "korrespondanselogg"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Spørsmål i tilbudsperioden med m/logg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Tilbudsfrist m/protokoll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Evaluering av innkomne tilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Anskaffelsesprotokoll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. Interne evalueringsmøter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j. Avklaringsmøter / forhandlinger med leverandører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k. Tilbudsmøte med leverandører og brukerrepresentanter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
l. Evaluerings- og beslutningsmøte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
m. Innstilling og valg av leverandør	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Godkjenningsfasen

	Stor besparelse	Liten besparelse	Ingen virkning	Liten økning	Stor økning
a. Godkjenningsfasen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Kontraktsinngåelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Kunngjøring av kontraktstildeling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<< Forrige Pause Neste >>

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

Hvilke konkurranseformer benyttes for innkjøp mellom 200.000 og 500.000 kroner?

	Aldri	Sjelden	Ofte	Svært ofte
Anbud med offentlig kunngjøring – med forhandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anbud med offentlig kunngjøring – uten forhandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anbud med direkte henvendelser til aktuelle leverandører – med forhandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anbud med direkte henvendelser til aktuelle leverandører – uten forhandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Direkte kjøp	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvilken betydning har endringen i terskelverdi for konkurransen om innkjøp fra 200.000 til 500.000 kroner?

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Kontakt med færre tilbydere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innkjøpene spesifiseres mindre før en har kontakt med aktuelle tilbydere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseformen tilpasses i større grad innkjøpets type og størrelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det stilles mindre krav til leverandør	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer dialog med leverandør om behov og spesifisering av innkjøp	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Får mindre kjennskap til alternative måter å løse oppdraget på	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blir i liten grad kjent med nye potensielle leverandører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<< Forrige Pause Neste >>

29%

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

NÆRMERE OM DE FEM SISTE INNKJØPENE OVER 200.000 KRONER:

I det følgende vender vi oppmerksomheten mot deres fem siste oppdrag over 200.000 kroner (ikke øvre grense på 500.000 kroner). Vi ber dere svare på de samme åtte spørsmålene for hvert av disse oppdragene.

Vi vil presisere at avrop innenfor en rammeavtale i denne sammenhengen ikke regnes som et innkjøp. Inngåelse av en rammeavtale derimot, regnes som et eget kjøp, og den totale rammen regnes som innkjøpets verdi.

<< Forrige | Pause | Neste >>

31%

Lov om offentlige anskaffelser - evaluering av terskelverdien

DE FEM SISTE INNKJØPENE - INNKJØP NR 1:

Angi hvilken sektor innkjøpet var innenfor?

- Varer (utenom bygg og anlegg)
- Tjenester (utenom bygg og anlegg)
- Bygg & anlegg

Kryss av det som passer:

- Innkjøpet var en inngåelse av en rammeavtale
- Innkjøpet var et enkeltstående kjøp

Var innkjøpet en del av et innkjøpssamarbeid?

- Ja
- Nei

Hvilket beløp ble det kjøpt inn for / hva var størrelsen på rammeavtalen (kroner)?

Når ble innkjøpet foretatt (tidspunkt for kontraktsinngåelse)?

Angi tidspunktet på følgende form: "yyyy-mm":

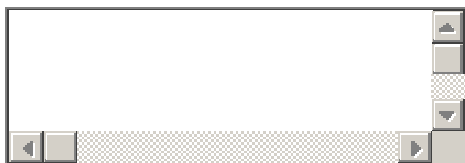
Ble oppdraget/innkjøpet kunngjort?

- Ja
- Nei

Hvis ja - hvor ble oppdraget/innkjøpet kunngjort?

- Doffin
- Pressen
- Egen hjemmeside

Annen kunngjøringsform



Hvor mange aktuelle leverandører hadde dere kontakt med i forbindelse med innkjøpet?

- Ingen
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- Flere

Hvor mange leverandører fikk dere et tilbud fra?

- Ingen
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- Flere enn 5

Hvor mange arbeidstimer gikk med til å gjennomføre innkjøpet?

Forberedelsesfasen	<input type="text"/>
Gjennomføringsfasen	<input type="text"/>
Godkjenningsfasen	<input type="text"/>

<< Forrige Pause Neste >>

45%

Vedlegg 2

Spørreskjema leverandører

Takk for at du har åpnet denne spørreundersøkelsen!

På oppdrag fra Forsynings- og administrasjonsdepartementet gjennomfører vi (Asplan Viak) en evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Et viktig tema er om terskelverdien er på riktig nivå. Terskelverdien ble i 2006 endret fra 200.000 til 500.000 kroner.

Vi har sendt deg spørreundersøkelsen fordi du er registrert på Doffin. Undersøkelsen er rettet mot din erfaring med leveranser til det offentlige.

For å gå framover og bakover i undersøkelsen, bruk knappene nederst på hver side i undersøkelsen. Hvis du faller ut av undersøkelsen kan du gå inn igjen på linken du har mottatt på e-post. Husk også å trykke "OK" når undersøkelsen er ferdig.

Undersøkelsen er anonym.

Vi ønsker dere lykke til og takker for innsatsen!

Neste >>

4%

Powered by Easyresearch

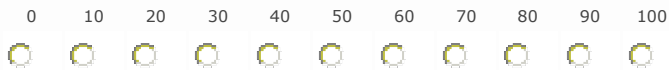
For det foretaket du representerer, oppgi følgende tall for 2006:

1. Hvor mange ansatte er det i din bedrift?

- 1-4
- 5-9
- 10-19
- 20-49
- 50-99
- 100-199
- 200-249
- 250-499
- 500 eller flere

2. Hvor stor var den samlede omsetningen? (oppgi beløp i kroner)

3. Hvor stor andel av omsetningen var rettet mot det offentlige (i prosent)?



4. Hvordan er deres omsetning rettet mot det offentlige fordelt på følgende kategorier (summen av de tre boksene skal bli 100)?

Varer (ikke bygg og anlegg)

Tjenester (ikke bygg og anlegg)

Bygg og anlegg

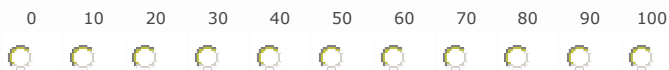
<< Forrige

Neste >>

25%

Powered by Easyresearch

5. Hvor stor andel av deres omsetning rettet mot det offentlige finner sted innenfor rammeavtaler (i prosent)?



6. For oppdrag over 500.000 kroner:

I hvor stor andel av de tilbudene dere sender, blir dere valgt som leverandør? (oppgi prosent)



7. Er deres bransje kjennetegnet ved hyppige nyetableringer?

- Helt uenig
- Delvis uenig
- Delvis enig
- Helt enig
- Vet ikke

8. Hva mener dere om nivået på terskelverdien

- Bør være lavere
- Er på riktig nivå

Bør være høyere

Kommentar

<< Forrige Neste >>

43%

Powered by Easyresearch

Spørsmålene 8-11 omhandler kun oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner:

9. Får dere informasjon om færre aktuelle oppdrag i denne gruppen som resultat av at terskelverdien har økt til 500.00 kroner?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

10. Bruker dere mindre, like mye eller mer ressurser til salgsprosessen for oppdrag i denne gruppen etter at terskelverdien ble hevet til 500.000 kroner?

- Mye mindre
- Litt mindre
- Like mye
- Litt mer
- Mye mer

11. Hevingen av terskelverdien fra 200.000 kroner til 500.000 kroner har medført endringer i ressursbruk i salgsprosessen. Angi hvordan kostnadene innenfor følgende kategorier påvirkes:

	Stor besparelse	Liten besparelse	Ingen virkning	Liten økning	Stor økning
Søk etter oppdrag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utarbeidelse av tilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Forhandlinger og kontrakt



Andre kostnader



12. Opplever dere at det er redusert konkurranse om oppdrag mellom 200.000 og 500.000 kroner som en følge av at terskelverdien ble hevet til 500.000 kroner?



Ja



Nei



Vet ikke

<< Forrige

Neste >>

Powered by Easyresearch

NÆRMERE OM DITT/DERES SISTE OPPDRAG OVER 200.000 KRONER:

I det følgende vender vi oppmerksomheten mot ditt/deres siste oppdrag for det offentlige over 200.000 kroner (ikke øvre grense på 500.000 kroner).

Vi vil presisere at avrop innenfor en rammeavtale i denne sammenhengen ikke regnes som et oppdrag. Inngåelse av en rammeavtale derimot, regnes som et eget oppdrag, og den totale rammen regnes som oppdragets verdi.

13. Innenfor hvilken kategori var dette oppdraget?



Varer (ikke bygg og anlegg)



Tjenester (ikke bygg og anlegg)



Bygg og anlegg

14. Når ble innkjøpet foretatt (tidspunkt for kontraktsinngåelse)?

Angi tidspunktet på følgende form: "yyyy-mm":

15. Hvordan ble dere kjent med oppdraget?



Gjennom DOFFIN



Annen nettside



Lokalavis



Direkte skriftlig henvendelse



På annen måte

16. Konkurrerte dere med andre leverandører om oppdraget?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

17. Hvor mange konkurrerende selskaper opererer i det aktuelle markedet?

- 1
- 2
- 3-5
- 5-10
- flere

18. Oppgi størrelsen på salgssummen (i kroner)

19. Hvor mange timer ble benyttet til selve salgsprosessen?

Søk etter oppdrag

Utarbeidelse av tilbud

Forhandlinger og kontrakt

Andre forhold

20. Spesifiser andre forhold som bidro til selve salgsprosessen.

<< Forrige Ferdig

Vedlegg 3

Intervjuguide innkjøpere

Intervjuguide – offentlige innkjøpere

1. **Den nasjonale terskelverdien – (10 minutter)**
 - a. Hvilke erfaringer har der med hevingen av den nasjonale terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner?
 - b. Hvilke fordeler og ulemper ville det medføre for dere at terskelverdien heves ytterligere? .000 kroner)

2. **Forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien – (10 minutter)**

Hva ville være fordeler og ulemper for dere ved at det innføres et krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien? Ta utgangspunkt i at ordningen ikke fører til andre endringer for innkjøp under den nasjonale terskelverdien.

3. **Differensiert terskelverdi – (10 minutter)**

Bør det være forskjellig nasjonal terskelverdi for de tre sektorene "varer", "tjenester" og "bygg og anlegg"?

4. **Andre tiltak for å redusere kostnadene eller stimulere konkurransen ifm offentlige innkjøp (10 minutter)**

Hva er fordeler og ulemper for dere ved følgende tiltak:

 - a. Protokollplikten for innkjøp over 100.000 kroner
 - b. Publisering av resultater
 - c. Kvalifikasjonsregister (HMS-erklæring og skatteattest)
 - d. Frivillig anvendelse av terskelverdi under den nasjonale terskelverdien
 - e. Andre tiltak dere har anvendt for å redusere kostnader eller stimulere konkurransen for innkjøp under den nasjonale terskelverdien.

5. **E-handel (10 minutter)**
 - a. I hvilken grad benytter dere e-handel ifm innkjøp?
 - b. Hvilke typer innkjøp foretas ved hjelp av e-handel?
 - c. Deres erfaringer med bruk av e-handel?

6. **Rammeavtaler og samarbeidsavtaler (10 minutter)**
 - a. Omfang
 - b. Type innkjøp som foretas
 - c. Erfaringer

Totalt: 60 minutter

Vedlegg 4

Intervjuguide innkjøpere

Intervjuguide – leverandører

1. **Den nasjonale terskelverdien – (10 minutter)**
 - a. Hvilke erfaringer har der med hevingen av den nasjonale terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kroner?
 - b. Hvilke fordeler og ulemper ville det medføre for dere at terskelverdien heves ytterligere?

2. **Forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien – (10 minutter)**

Hva ville være fordeler og ulemper for dere ved at det innføres et krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien? Ta utgangspunkt i at ordningen ikke fører til andre endringer for innkjøp under den nasjonale terskelverdien.

3. **Differensiert terskelverdi – (10 minutter)**

Bør det være forskjellig nasjonal terskelverdi for de tre sektorene "varer", "tjenester" og "bygg og anlegg"?

4. **Andre tiltak for å redusere kostnadene eller stimulere konkurransen ifm offentlige innkjøp (10 minutter)**

Hva er fordeler og ulemper for dere ved følgende tiltak:

 - a. Publisering av resultater
 - b. Kvalifikasjonsregister (HMS-erklæring og skatteattest)
 - c. Frivillig anvendelse av terskelverdi under den nasjonale terskelverdien
 - d. Andre tiltak innkjøpere anvender for å redusere kostnader eller stimulere konkurransen for innkjøp under den nasjonale terskelverdien.

5. **E-handel (10 minutter)**
 - a. I hvilken grad tar dere del i e-handel med det offentlige?
 - b. Hvilke typer leveranser foretas ved hjelp av e-handel?
 - c. Deres erfaringer med bruk av e-handel?

6. **Rammeavtaler og samarbeidsavtaler (10 minutter)**
 - a. Omfang
 - b. Type leveranser som foretas
 - c. Erfaringer

Totalt: 30 minutter

