



MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Veileder

Brukervalg og konkurranseutsetting

Hvordan sikre best mulig tjenester for innbyggerne?

Utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe september 2005

Brukervalg

Målestokkonkurranse

Offentlige innkjøp

Offentlig-privat samarbeid

Egenregi

Konkurranseutsetting

Like vilkår

Om veilederen	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Formål	6
1.3 Begrepsbruk og avgrensninger.....	6
2 Hvorfor konkurranseeksponere?	8
2.1 Innledning	8
2.2 Konkurranse som virkemiddel	9
2.3 Avveining mellom ulike hensyn	10
3 Former for konkurranseeksponering.....	11
3.1 Konkurranseutsetting	11
3.2 Brukervalg	12
3.3 Benchmarking og målestokkonkurranse.....	13
4 Vurderingskriterier	14
4.1 Innledning	14
4.2 Effektivitet	14
4.2.1 Kostnadseffektivitet.....	14
4.2.2 Formålseffektivitet	15
4.3 Utvikling og opprettholdelse av markeds konkurranse	15
4.4 Politisk styring.....	16
4.5 Tilgjengelighet for brukerne.....	17
4.6 Kvalitet	17
4.7 Forholdet til de ansatte og deres rettigheter.....	17
5 Innkjøpskompetanse og kontraktsutarbeiding.....	19
5.1 Innledning	19
5.2 Egenskaper ved tilbudssiden i markedet	19
5.2.1 Kortsiktige tilbydere	19
5.2.2 Tilbydere som undervurderer kostnadene	19
5.2.3 Begrenset konkurranse i leverandørmarkedet.....	20
5.2.4 Strategiske tilbydere	20
5.3 Kontraktsvarighet	20
5.4 Tilbyderavhengighet og opportunistisk atferd	21
5.5 Kvalitet	23
5.6 Innovasjon.....	23
6 Konkurranse på like vilkår	25
6.1 Innledning	25
6.2 Gjeldende regelverk	25
6.2.1 Konkurransereglene	25
6.2.2 Statstøttereglene	26
6.3 anbefalte tiltak i "På like vilkår?"	27
7 Nærmere om offentlig-privat samarbeid (OPS)	29
7.1 Innledning	29
7.2 Områder der OPS har blitt benyttet	31
7.2.1 Norge.....	31
7.2.2 Internasjonalt.....	33
7.3 Fordeler og ulemper med OPS.....	34
7.4 Samfunnsøkonomisk analyse av OPS	36
7.5 Forholdet mellom OPS og regelverket om offentlige anskaffelser	37
7.5.1 Innledning	37
7.5.2 De ulike anskaffelsesprosedyrene i forhold til OPS	37
7.5.3 Åpen anbudskonkurranse	38
7.5.4 Begrenset anbudskonkurranse	38
7.5.5 Konkurranse med forhandlinger	38
7.5.6 Konkurransepreget dialog	39
7.5.7 Særskilte prosedyrer	39
7.5.8 OPS-avtalens varighet	40
7.5.9 Endringer i OPS-avtalen	41

8	Regelverket om offentlige anskaffelser	42
8.1	Innledning	42
8.2	Nærmere om gjeldende regelverk.....	42
8.2.1	Generelt	42
8.2.2	Særskilt om forsyningsforskriften	43
8.3	Endringer i lov om offentlige anskaffelser	43
8.3.1	Innføring av sanksjoner	44
8.4	Ny forskrift om offentlige anskaffelser	44
8.4.1	Heving av nasjonal terskelverdi.....	44
8.4.2	Utvidet protokollplikt	44
8.4.3	Kunngjøring under nasjonal terskelverdi.....	45
8.4.4	Rammeavtaler	45
8.4.5	Konkurransепреget dialog	46
8.4.6	Elektroniske anskaffelser.....	46
8.4.7	Spørsmål knyttet til samfunnsmessige hensyn	47
8.4.8	Om oppdragsgivers ansatte som deltar i konkurranse.....	48
8.4.9	Øvrige endringer	48
8.5	Ny forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene	48
9	Plikt til å konkurranseeksponere?	50
9.1	Det offentliges valgfrihet	50
9.2	Begrensninger i adgangen til å utelukke konkurranse	50
9.2.1	Legalitetsprinsippet	50
9.2.2	Liberaliseringslover	50
9.2.3	Konkurranserettslige skranke	50
9.2.4	Reglene om fri bevegelse og etableringsretten.....	51
9.3	Anskaffelsesrettslige begrensninger i adgangen til egenregi.....	51
9.3.1	Regelverket for offentlige anskaffelser.....	51
9.3.2	Igangsatt anbudsprosedyre og totalforkastelse.....	51
9.3.3	Tildeling til egne rettssubjekt uten konkurranse	52
10	Erfaringer med konkurranseeksponering i Norge.....	55
10.1	Innledning	55
10.2	Konkurranseeksponering i staten.....	55
10.2.1	Konkurranseutsetting	55
10.2.2	Brukervalg.....	57
10.2.3	Benchmarking og målestokkonkurranse	58
10.3	Konkurranseeksponering i kommunene	59
10.3.1	Omfang av konkurranseeksponering i kommunene	59
10.3.2	Konkurranseutsetting	60
10.3.3	Brukervalg.....	63
10.3.4	Benchmarking og målestokkonkurranse	65
11	Erfaringer med konkurranseeksponering i utlandet.....	68
11.1	Innledning	68
11.2	Konkurranseutsetting	68
11.2.1	Stadig mer offentlige innkjøp utlyses	69
11.3	Fritt brukervalg.....	70
11.3.1	Brukervalg i helse- og omsorgssektoren	71
11.3.2	Brukervalg i skole- og utdanningssektoren.....	72
11.4	Benchmarking	72
11.4.1	Benchmarking av offentlige tjenester mellom EU-land	73
11.4.2	Benchmarking av offentlige tjenester internt i land	74
	Referanser	77

Om veilederen

Norge har lang erfaring med konkurranseutsetting av tekniske tjenester. Konkurranse om offentlige oppgaver er likevel mindre fremtredende i Norge enn i andre OECD-land. Erfaringer både fra Norge og andre land viser at betydelige kostnads- og kvalitetsgevinster kan realiseres ved å konkurranseeksponere offentlig vare- og tjenesteproduksjon. Det er imidlertid fallgruver forbundet med konkurranseeksponering. Dersom en gjør feil kan en sitte igjen med private monopoler og dårlige tjenester. Denne veilederen skal medvirke til at gevinstene ved konkurranseeksponering realiseres, og at fallgruvene unngås.

Veilederen omtaler ulike former for konkurranseeksponering og krav som må være oppfylt for at konkurranseeksponering skal være hensiktsmessig. Veilederen sammenfatter og systematiserer mye av det materialet som allerede finnes på området. Det er laget elektroniske lenker til aktuelle kilder og dokumenter der temaene er belyst mer i dybden enn det som har vært praktisk mulig innenfor denne veilederen.

Veilederen har et eget kapittel om offentlig-privat samarbeid, såkalte OPS-avtaler. De senere årene har vi sett at både staten og kommunene på enkelte områder har inngått forpliktende avtaler med private aktører om slikt samarbeid. Veilederen tar opp utfordringer knyttet til denne kontraktsformen, og omtaler fordeler og ulemper ved OPS.

Anskaffelsesregelverket omtales i et eget kapittel. Regelverket for offentlige anskaffelser er nylig revidert. Viktige endringer har allerede trådt i kraft og nye endringer vil etter planen tre i kraft fra 1. januar 2006. Veilederen gir en innføring i anskaffelsesregelverket med de nye endringene.

Veilederen har også et eget kapittel om innkjøpskompetanse og kontraktsutarbeiding. For å sikre gevinstene ved konkurranseeksponering er det nødvendig med kompetanse på dette området. Veilederen tar opp hvordan innkjøper bør forholde seg til begrenset konkurranse på tilbudssiden, og utfordringer med informasjonsskjevheter mellom tilbyder- og etterspørresiden.

Veilederen er utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe i regi av Moderniseringsdepartementet. Foruten Moderniseringsdepartementet har Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet deltatt i arbeidsgruppen.

Moderniseringsdepartementet

September 2005

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Konkurransesponsoring blir i økende grad tatt i bruk for å gi mer velferd for pengene, legge til rette for brukerorientering og valgfrihet samt stimulere til innovasjon i det offentlige tjenestetilbudet. Erfaringer både nasjonalt og internasjonalt har vist at betydelige gevinster kan realiseres ved konkurransesponsoring. Norge har imidlertid kommet kort i å ta i bruk dette virkemidlet. Det er derfor potensielle gevinster som kan realiseres i Norge. Samtidig er det flere mulige fallgruver forbundet med konkurransesponsoring. Dersom en gjør feil, kan en sitte igjen med private monopoler og dårlige tjenester. En veileder i konkurransesponsoring kan medvirke til at gevinstene realiseres og at fallgruvene unngås. Det eksisterer allerede et stort veiledningsmateriale på området. Blant annet har Regjeringen gjort mye informasjon tilgjengelig på www.konkurransesportalen.no.

Denne veilederen sammenfatter og systematiserer mye av det materialet som allerede foreligger. På noen områder vil imidlertid veilederen dekke behov som i liten grad er dekket andre steder. Framveksten av offentlig-privat samarbeid (OPS) gjør det nødvendig å vurdere denne formen for konkurransesponsoring nærmere, blant annet ved å identifisere mulige fordeler og ulemper. Videre inneholder veilederen supplerende informasjon om innkjøpskompetanse og kontraktsutforming, samt en omtale av Regjeringens forslag til nytt regelverk om offentlige anskaffelser. Oppmerksomheten vil også bli rettet mot at konkurransen mellom offentlige og private virksomheter skal skje på like vilkår.

1.2 Formål

Formålet med veilederen er å øke kunnskapen om de forhold som må vurderes for å realisere gevinstene ved konkurransesponsoring. Veilederen skal hjelpe beslutningstakere i offentlig sektor som har behov for objektiv og tilrettelagt informasjon.

Sentrale spørsmål som søkes belyst er:

- Hva er målet med konkurransesponsoring?
- Hvilke former for konkurransesponsoring finnes?
- Hvilke kriterier må vurderes før en velger å konkurransesponsoringe tjenestene?
- Hvordan kan konkurransesponsoringen mest hensiktsmessig gjennomføres?
- Hvordan sikre at konkurranse mellom offentlige og private virksomheter skjer på like vilkår?
- Når kan det være hensiktsmessig å benytte seg av offentlig-privat samarbeid (OPS)?
- Hvilke føringer gir anskaffelsesregelverket for beslutningen om og gjennomføringen av konkurransesponsoring?

1.3 Begrepsbruk og avgrensninger

Konkurransesponsoring benyttes som en samlebetegnelse for ulike måter produksjonen av en vare eller tjeneste kan utsettes for konkurranse på. *NOU 2000: 19 Bør offentlig*

sektor eksponeres for konkurranse?¹ og St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004² benytter konkurranseeksponering som en samlebetegnelse på:

- Konkurranseutsetting
- Brukervalg
- Benchmarking og målestokkonkurranse

Konkurranseutsetting betegner situasjonen der det offentlige lar ulike tilbydere konkurrere om å utføre oppgaver det offentlige tidligere har utført selv. Det offentlige er bestiller og finansierer produksjonen, og er fortsatt ansvarlig for at innbyggerne får den tjenesten de har krav på. I veilederen vil begrepet egenregi benyttes om situasjonen der det offentlige velger å utføre oppdraget selv uten konkurranse, med egne ansatte.³ Konkurranseutsetting utelukker ikke at det offentlige selv utfører tjenesten. Ved konkurranseutsetting kan det offentlige selv, eller gjennom en virksomhet i offentlig eie, delta i konkurransen om å utføre tjenesten. En form for konkurranseutsetting er offentlig-privat samarbeid (OPS), som innebærer at det offentlige inngår samarbeid med private leverandører om utvikling og/eller drift av tjenester eller infrastruktur som det offentlige har ansvaret for. En nærmere omtale av OPS følger i kapittel 7.

Brukervalg innebærer at det offentlige legger til rette for at brukeren kan velge mellom alternative leverandører, for eksempel mellom ulike offentlige tilbydere, mellom offentlige og private tilbydere eller bare mellom private tilbydere. Et brukervalgssystem med ulike leverandører omtales som "fritt brukervalg" når systemet er finansiert ved en ordning hvor "pengene følger brukeren". Et slikt system innebærer at tilbydernes inntekter er avhengig av hvor mange som velger deres tilbud. Prisen på tjenesten vil være fastsatt av det offentlige, og tilbyderne konkurrerer på kvalitet og mangfold i tjenestetilbudet.

Benchmarking innebærer en systematisk sammenstilling av virksomhetsinformasjon med sikte på å måle prestasjoner i tilsvarende virksomheter mot hverandre. Konkurranseelementet i dette kan være "mykt" ved at målingene i seg selv gir sammenlikningsgrunnlag som skaper insentiver, men kan også styrkes ved at belønningen av virksomhetene baseres på prestasjon i forhold til tilsvarende virksomhet. For sistnevnte metode benyttes begrepet *målestokkonkurranse*.

NOU 2000: 19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse, opererer i tillegg med etablering av konkurransemarkeder som en form for konkurranseeksponering. Med dette menes at offentlige eneretter avvikles og markeder dereguleres med sikte på å etablere konkurranse. Denne veilederen er gjennomgående avgrenset mot deregulering av markeder. Her forutsettes det at det offentlige har forsyningsansvaret⁴ for tjenesten og helt eller delvis ansvar for finansieringen. Spørsmålet blir da om selve produksjonen bør konkurranseeksponeres.

De ulike formene for konkurranseeksponering blir nærmere omtalt i kapittel 3.

¹ <http://odin.dep.no/mod/norsk/publ/utredninger/NOU/002001-020003/dok-bn.html>

² <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stprp/016001-030016/dok-bn.html>

³ Begrepet egenregi blir brukt i rettspraksis og i juridisk teori der anskaffelsesforskriften ikke kommer til anvendelse på grunn av en sterk organisatorisk eller eiermessig nærhet mellom oppdragsgiver og leverandør. Det foreligger ikke to kontraktsparter, og derfor ingen gjensidig bebyrdende avtale.

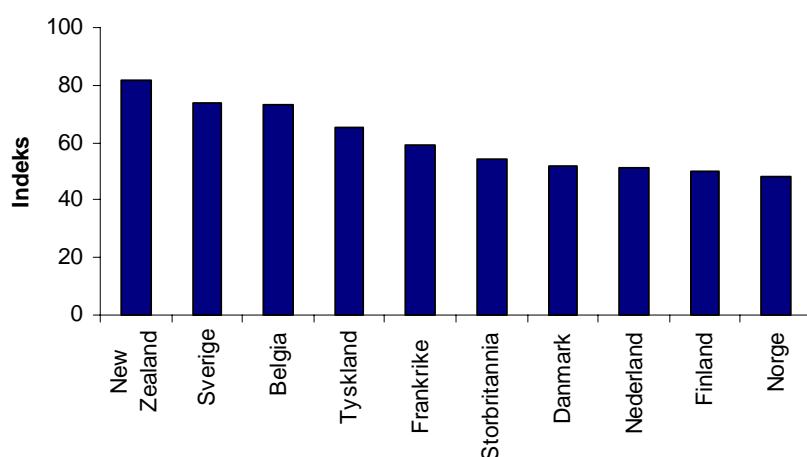
⁴ Med forsyningsansvar menes at det offentlige har ansvaret for å definere innholdet av tjenesten, velge ut leverandør(er), kontrollere at tjenesten blir levert som forutsatt og ellers sette alle nødvendige rammer for tjenesten.

2 Hvorfor konkurranseeksponere?

2.1 Innledning

Undersøkelser viser at konkurranse om offentlige oppgaver er mindre fremtredende i Norge enn i andre land det er naturlig å sammenligne med. Norske kommuners erfaring med konkurranseeksponering er i størst grad knyttet til tekniske tjenester og ulike typer vedlikeholdsoppgaver. Dette er områder hvor myndighetene relativt enkelt kan spesifisere innhold og krav til tjenesten, og hvor det finnes private aktører som har erfaring med tilsvarende tjenesteleveranser. I stadig større grad ser vi at konkurranseeksponering vurderes for tradisjonelle velferdstjenester innen områder som skole, helse og pleie- og omsorg.

Figur 2.1 Konkurransen om offentlige oppgaver



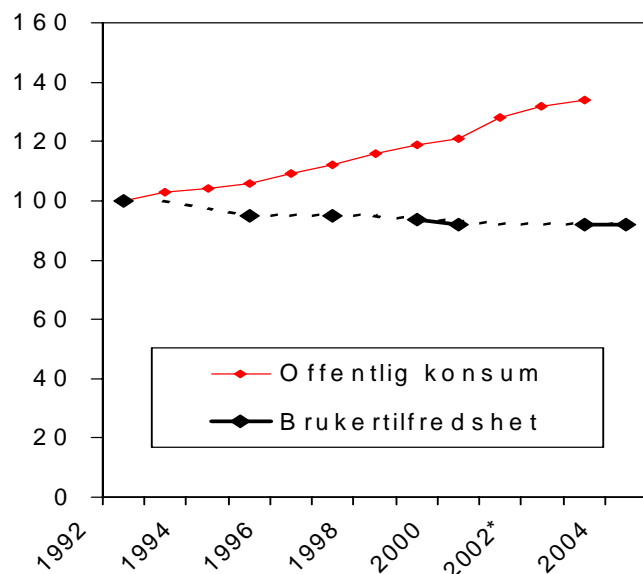
Figuren viser omfanget av konkurranse om offentlige oppgaver i utvalgte europeiske land. Indeksen er basert på tre ulike indikatorer, henholdsvis anbudsrate, forsyningstjenester og brukervalg. For hver indikator gis en tallverdi mellom 0 og 100, der 100 er gitt til det landet med best resultat. Indeksen fremkommer som et veid gjennomsnitt av de tre indikatorverdiene for hvert land.

Kilde: Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen i Danmark, basert på OECD-tall 2002

Et viktig mål med konkurranseeksponering er å sørge for at tjenestene produseres mer effektivt. Dette gir mer velferd igjen for pengene. En utfordring for Norge er at en økende andel eldre vil gi betydelig vekst i etterspørselen etter offentlige tjenester. Samtidig vet vi at petroleumsinntektene vil avta i årene fremover. For å opprettholde et tilsvarende velferdstilbud i fremtiden er det nødvendig at offentlig sektor klarer å utnytte ressursene mer effektivt enn i dag. Tilsvarende opplever enkelte kommuner at det er vanskelig å gjennomføre lovpålagte oppgaver innenfor fastsatte inntekstrammer. Kommunene må derfor se på nye løsninger som kan gi mer igjen for midlene de har til rådighet.

En annen utfordring er at den sterke veksten i de offentlige utgiftene de senere år ikke ser ut til å øke innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Dette skyldes ikke nødvendigvis at tjenestene har blitt dårligere. Lavere brukertilfredshet kan være et resultat av økte forventninger i befolkningen, blant annet som følge av økonomisk vekst og økt kjøpekraft. Like fullt er det en utfordring for det offentlige å finne løsninger som i større grad tar hensyn til brukernes ønsker og behov. Utfordringen kan løses ved at brukerne gis frihet til å velge mellom ulike leverandører av offentlige tjenester. Konkurranseeksponering er et virkemiddel også for å bidra til et bedre tjenestetilbud gjennom økt kvalitet og brukertilpasning.

Figur 2.2 Utvikling i offentlig konsum og brukertilfredshet 1992-2004.
Indeksert (1992=100)



Figuren viser at utgiftene til offentlige tjenester har vokst kraftig fra 1992 frem til 2004, mens innbyggerne har blitt noe mindre fornøyd med det offentlige tjenestetilbudet i samme periode.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og TNS Gallup

I boks 2.1 sammenfattes erfaringer med konkurranseutsetting i danske kommuner⁵.

Boks 2.1 Konkurransetsetting i danske kommuner

Rambøll Management (2005) har undersøkt hva som fremmer og hemmer konkurranseutsetting i danske kommuner. Undersøkelsen viser at politisk ståsted spiller en begrenset rolle når kommunene vurderer å konkurranseutsette oppgaver. Det avgjørende er ofte pragmatiske og konkrete forhold i den enkelte kommune, for eksempel om kommunen forventer at konkurranseutsettingen vil skape serviceforbedringer eller økonomiske besparelser.

Undersøkelsen viser også at konkurranseutsetting i de utvalgte kommunene har gitt økonomiske besparelser, samtidig som det er en tendens til at det også har ført til kvalitetsforbedringer og økt produktivitet.

2.2 Konkurransesom virkemiddel

Konkurransesom innebærer at leverandørene gis insentiver til å produsere det kundene ønsker på en mest mulig effektiv måte. I et marked vil prisene gi signaler om hva forbrukerne etterspør og hvordan de verdsetter ulike varer og tjenester. Samtidig reflekterer prisene kostnadene ved å fremskaffe disse produktene. Dette er situasjonen for mange av de varer og tjenester vi etterspør i det daglige. Det gjelder forbruksvarer som biler, sportsutstyr og elektronikk, men også for mer livsviktige varer som hus, mat og klær. På noen områder har vi imidlertid valgt at det offentlige skal ha ansvaret for å

⁵ http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/1561211/udlicitering_i_kommunerne.pdf

tilby tjenester til befolkningen. I noen tilfeller er det begrunnet med at markedet ikke løser oppgaven på en tilfredsstillende måte, og at alle, uavhengig av inntekt og formue, skal sikres et tilbud. I andre tilfeller er det et resultat av historiske forhold.

Gjennom lover og regler fastsetter politikerne hvilke tjenester det offentlige skal ha ansvar for og hvem som skal få tilgang til dem. Dette følges opp med budsjettmessige tildelinger til dem som har ansvaret for tjenestetilbudet. Deretter er det opp til den enkelte offentlige virksomhet å sørge for at tjenestene produseres i overensstemmelse med politisk fastsatte mål. Konkurranseskponering er ikke et spørsmål om oppgavene skal overlates til markedet alene. Det offentlige har fortsatt ansvaret for finansieringen og at innbyggerne får tjenestene de har krav på. Målet er å bruke konkurranse som virkemiddel til å fremme effektiv produksjon, kvalitet og innovative løsninger.

Graden av konkurranse vil avhenge av hvilken form for konkurranseksponeering som velges. Benchmarking innebærer at virksomheten sammenlignes med andre virksomheter som produserer lignende tjenester. Konkurranseskponering har således ingen direkte konsekvenser for hvordan tjenesteproduksjonen organiseres. For konkurranseutsetting og ordninger med brukervalg vil det være konkurranse mellom ulike leverandører om å levere tjenesten. Den offentlige myndigheten stiller primært krav til omfang og kvalitet, mens leverandøren har betydelig frihet til å bestemme hvordan produksjonen skal skje. Dette gir leverandøren muligheter til å finne effektive produksjonsløsninger og samtidig tilpasse tjenesten til den enkelte bruker.

Det er i praksis ikke mulig å kontrollere at tjenestetilbudet til enhver tid er fullt ut i samsvar med myndighetenes forventninger og krav. Derfor er det nødvendig å etablere systemer som i størst mulig grad sikrer sammenfallende interesser mellom myndigheter og leverandører. Velfungerende konkurranse innebærer at leverandørene gis insentiver til å produsere det brukerne etterspør på en mest mulig effektiv måte. Konkurranse kan dermed bidra til økt kostnadseffektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

2.3 Avveining mellom ulike hensyn

En hovedbegrunnelse for at det offentlige har ansvar for en rekke velferdstjenester, er at befolkningen skal ha lik tilgang til tjenestene. Konkurranseskponering er ikke til hinder for dette. Det er i denne sammenhengen viktig å identifisere hvilke faktorer som bidrar til ulikheter. For eksempel varierer tjenestetilbudet mellom kommuner, uavhengig av om tjenestene eksponeres for konkurranse. Samtidig er det slik at det offentlige beholder finansieringsansvaret for tjenestene. Konkurranseskponeringen medfører dermed ingen endringer for brukerne med hensyn til betaling.

Selv om det er enighet om bruk av konkurranseksponeering, kan det være andre forhold som gjør at konkurranse ikke alltid er formålstjenlig. Ved konkurranseutsetting og brukervalg vil det være kostnader forbundet med å orientere seg om hvilke leverandører som finnes, inngåelse av kontrakter, krav til kompetanse osv. Disse kostnadene vil variere mellom ulike tjenester. Videre er det en forutsetning at det finnes flere leverandører, enten offentlige eller private, som kan produsere tjenestene. Følgelig må det foreligge eller etableres et marked for den aktuelle tjenesten før konkurranseutsetting og brukervalg kan iverksettes. Slike faktorer må vurderes før en kan fastslå at konkurranse bidrar til å oppnå ønskede målsettinger. I kapittel 4 følger en nærmere omtale av hvilke kriterier som bør vurderes før en velger å eksponere offentlige tjenester for konkurranse.

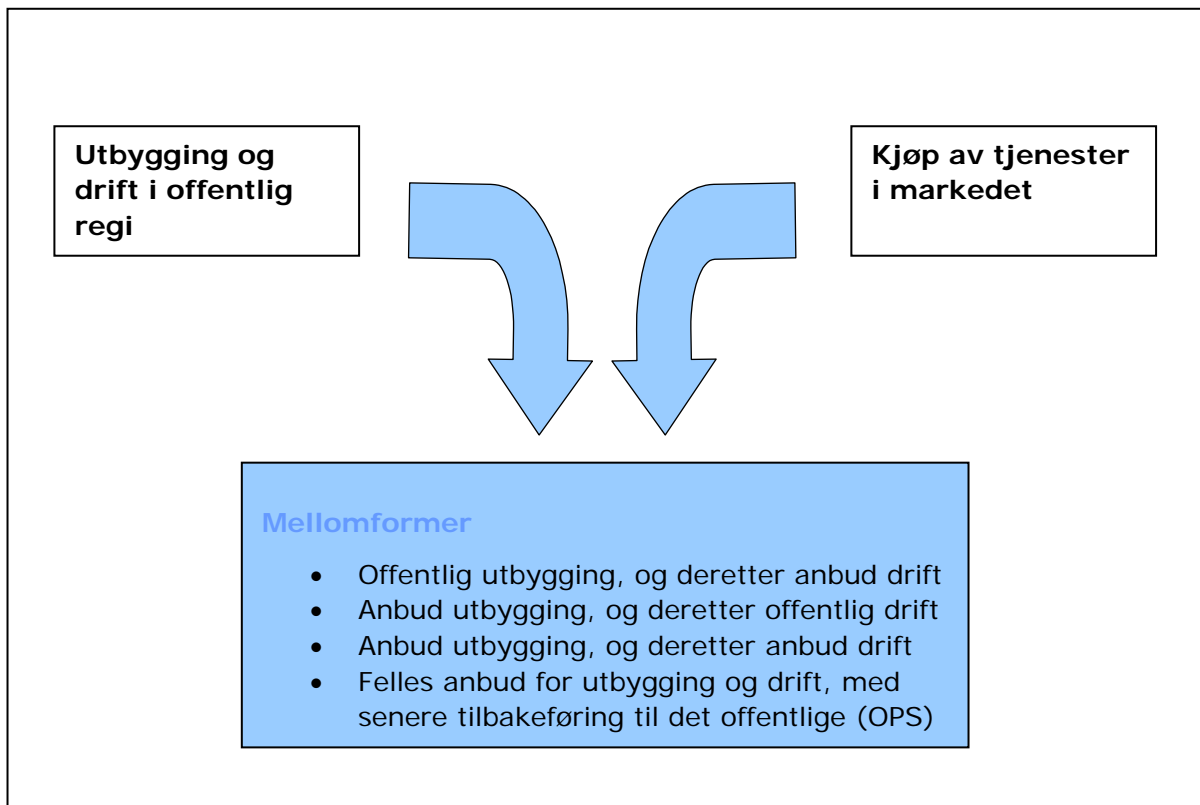
3 Former for konkurranseeksponering

3.1 Konkurranseutsetting

Offentlig tjenesteproduksjon kan eksponeres for konkurranse gjennom å arrangere en anbudskonkurranse. I en anbudskonkurranse gis private aktører og offentlige virksomheter muligheten til å komme med tilbud på produksjonen av tjenesten. Ved konkurranseutsetting skiller en mellom bestiller på den ene siden, som er det offentlige, og på den andre siden utfører, som er en privat aktør eller en offentlig enhet.

Mellom utførelse i egenregi og kjøp av en tjeneste i markedet, finnes det en rekke ulike mellomformer. I mange tilfeller kan en dele et prosjekt opp i utbygging og drift. I en slik situasjon kan en tenke seg mange mellomformer bestående av ulike kombinasjoner av anbud på utbygging og drift.

Figur 3.1 Mellomformer ved konkurranseutsetting



Kilde: St. meld. nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken

Den ordinære formen for anskaffelse av et prosjekt er anbud på utbygging, og deretter offentlig drift. Det vanlige er for eksempel at en privat entreprenør bygger ut et sykehjem, mens det offentlige selv står for driften. En alternativ form for konkurranseutsetting er offentlig-privat samarbeid (OPS), også kalt offentlig-privat partnerskap (OPP). Ved OPS gis det et felles anbud på utbygging og drift. Deler av betalingen er som regel periodisert ved at det offentlige betaler leie til utbyggeren. OPS er et samarbeid mellom det offentlige og en privat tilbyder om utbygging med tilhørende drift. På samme måte som ved ordinær anbudsutsettelse beholder det offentlige ansvaret

for det som skal produseres. Det spesielle ved OPS er at kontrakten regulerer både utbygging og drift, at kontraktene generelt er lange, og at risikoen plasseres hos den som kan bære den mest effektivt.

Konkurransetsetting er ikke privatisering. Privatisering innebærer at det offentlige gir fra seg både ansvaret for og utføringen av en tjeneste. Konkurransetsetting betegner en situasjon der det offentlige beholder ansvaret for tjenesten, men setter utførelsen ut på anbud. Dersom en privat aktør overtar utførelsen etter en anbudskonkurranse, beholder det offentlige ansvaret for finansieringen av tjenesten. Det offentlige beholder også ansvaret for oppfølging og kontroll av tjenesten i form av for eksempel kvalitets-, kompetanse- og bemanningskrav. Det offentlige har ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet, tildeler tjenesten til brukerne og beslutter eventuelle egenandeler i tilknytning til tjenesten.

3.2 Brukervalg

Brukervalg er en ordning der brukerne innenfor visse rammer kan velge fritt mellom ulike leverandører av en tjeneste som det offentlige har ansvar for og finansierer, helt eller delvis. Brukervalg skiller seg dermed fra konkurransetsetting, hvor det er det offentlige som velger hvem som skal produsere tjenesten. Ordningen innebærer at ulike leverandører konkurrerer om å levere tjenesten, og at leverandørene får betalt avhengig av hvor mange som velger deres tilbud. Brukervalg skal bidra til å heve kvaliteten på tjenestene ved at leverandørene konkurrerer, innenfor gitte rammer, om å tilby best mulige tjenester til brukerne. Et viktig formål med brukervalg er å effektivisere tjenesteproduksjon gjennom økt kvalitet og bedre brukertilpasning. Det er også et mål i seg selv å gi brukerne mulighet til å velge mellom ulike tilbud.

Brukervalg kan i prinsippet innføres for alle individuelle tjenester hvor brukerne har rett til å få tjenester fra det offentlige. Det offentlige har fortsatt ansvaret for at brukerne får de tjenestene de har krav på, og at innhold og kvalitet er som forutsatt. Det er derfor nødvendig med en form for godkjenning og kvalitetssikring av de leverandører som ønsker å produsere tjenestene. Det offentlige kan sikre seg kontroll med leverandørene enten gjennom en autorisasjonsordning eller ved å inngå rammeavtaler med leverandører etter en forutgående konkurranse. Ved bruk av autorisasjonsordning vil leverandører bli godkjent dersom de følger bestemte krav, og det offentlige kan i liten grad stille ytterligere krav til leverandørene. Dersom det offentlige ønsker å stille krav utover autorisasjonsvilkårene, bør det inngås rammeavtaler i henhold til reglene for offentlige anskaffelser.

Ofte vil det offentlige selv være en av leverandørene som brukerne kan velge mellom. I slike tilfeller bør det offentlige etablere et klart skille mellom den som har ansvaret for tildeling av tjenester, og den som produserer tjenester i konkurranse med andre leverandører. Et skille mellom bestiller og utfører er nødvendig for at de private tilbydere skal ha samme økonomiske rammebetingelser som den offentlige leverandøren.

For brukerne avhenger valgfriheten av at det finnes flere leverandører som kan tilby tjenestene, og at de har tilstrekkelig informasjon om de aktuelle alternativene. Brukerne må også ha informasjon om hvilke rettigheter de har både i forhold til det offentlige og tjenesteleverandøren. Dette må blant annet omfatte hvilke klageordninger som gjelder, og hvordan de skal forholde seg dersom de ikke er fornøyd med tjenesten.

Brukervalg gir leverandørene incentiver til å tilby tjenester av høy kvalitet. I et ordinært marked vil brukerne gi signaler om hvordan kvaliteten verdsettes gjennom hvilken pris de er villige til å betale. Dersom en tredjepart betaler for tjenesten, vil ikke brukerne ha sterke incentiver til å være kostnadsbevisste. En ordning med brukervalg og stykkprisfinansiering, kan derfor være kostnadsdrivende for det offentlige. Utfordringene knyttet til kostnadsstyring kan unngås dersom brukervalg utformes innenfor et finansieringssystem med rammestyrte bevilgninger.

3.3 Benchmarking og målestokkonkurranse

Benchmarking er en systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon med sikte på å måle prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. Målestokkonkurranse er et virkemiddel som både legger til rette for konkurranse, læring og samarbeid. Statskonsult (1999) har i rapporten *Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor*, gjennomført en grundig drøfting av begrepet. Statskonsult hevder at fokus på konkurranse som grunnleggende element i begrepet har ført til at samarbeidsdimensjonen synes å være noe oversett som basis for kontinuerlig forbedring. I det følgende vil vi forstå benchmarking som et virkemiddel som både legger til rette for konkurranse, læring og samarbeid.

Benchmarking kan være et effektivt hjelpemiddel for å avdekke effektivitets- og kvalitetsforskjeller, hvor ekstern markedsinformasjon er en målestokk eller referanse som man kan måle prestasjoner mot. På denne måten eksponeres virksomheten for konkurranse ved at man tester virksomhet mot tilsvarende virksomhet. I en viss grad kan benchmarking kompensere for markeds konkurranse.

For å forsterke gevinstene av benchmarking kan det knyttes en belønning opp mot hvor bra en virksomhet gjør det i forhold til målestokken. Dette kalles målestokkonkurranse. Et eksempel på en slik belønningsmekanisme er at deler av de offentlige bevilgningene tildeles på grunnlag av et gjennomsnitt for alle virksomhetene framfor den konkrete virksomheten. Alle virksomhetene vil da ha en motivasjon til å prøve å gjøre det bedre enn gjennomsnittet. Generelt må en imidlertid være varsom ved utforming av en avlønningsmetode basert på enkeltkriterier fordi den kan skape gale incentiver hvis den utformes feil. Et tenkt eksempel på dette er at et helseforetak utelukkende blir belønnet i forhold til antall behandlede pasienter. Dette kan gi helseforetaket incentiver til å øke kapasiteten på behandlinger som er raske å utføre, på bekostning av kapasitet til tidkrevende behandling.

4 Vurderingskriterier

4.1 Innledning

I *St.meld.nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken*⁶ og *NOU 2000: 19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* trekkes følgende forhold frem som relevante vurderingstema før man velger konkurranseeksponering:

- Effektivitet
- Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse
- Politisk styring
- Tilgjengelighet for bruker
- Kvalitet
- Arbeidstakernes rettigheter

Nedenfor pekes det på en del sentrale momenter i vurderingen av kriteriene. Kriteriene overlapper og supplerer de generelle krav til utredning som følger av utredningsinstruksen.⁷

4.2 Effektivitet

I spørsmålet om konkurranseeksponering, er effektivitet gjerne det mest sentrale enkeltspørsmålet. Det er en viktig forutsetning at konkurranseeksponering gir økt effektivitet gjennom lavere kostnader eller bedre resultatoppgåelse. Potensialet for bedret effektivitet vil variere avhengig av hvilken type konkurranseeksponering som velges. Spørsmålet om effektivitet må derfor vurderes grundig før en beslutter om, og eventuelt hvordan, virksomheten skal eksponeres for konkurranse.

4.2.1 Kostnadseffektivitet

Med *kostnadseffektiv* produksjon menes den lavest mulige kostnad en gitt produktmengde kan framstilles ved. Det å produsere et *gitt gode* til *lavest mulig pris*, handler om å få mer tjenesteproduksjon for de samme ressursene, eller å frigjøre ressurser til andre velferdsgoder.

For å vurdere effektiviteten sammenlikner en gjerne det offentliges utgifter til tjenesten før og etter konkurranseeksponeringen eller mellom virksomheter/enheter som har og ikke har konkurranseutsatt en tjeneste. Det er imidlertid aldri kostnadsfritt for det offentlige å få produsert tjenester i et marked. Det kan være utgifter knyttet til utarbeidelse av anbudsmateriell, oppfølging av tjenesteleverandører, overvåking av markeder osv. Disse transaksjonskostnadene må inngå i en vurdering av om konkurranseeksponering gir effektiv produksjon. Det er heller ikke gitt at eventuelle kortsiktige besparelser vil gi besparelser på lang sikt. Omvendt kan det også være at de langsiktige besparelsene overstiger de kortsiktige som følge av skjerpet konkurranse over et lengre tidsrom.

⁶ <http://odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stmeld/050001-040003/dok-bn.html>

⁷ <http://odin.dep.no/filarkiv/109527/instruks.PDF>

Boks 4.1 Nærmere om kostnadseffektivitet

Kostnadseffektiv produksjon kan ha flere sider. *Skalaeffektivitet* gir uttrykk for om kostnadene per enhet kan reduseres ved at produksjonen økes eller innskrenkes. Reduseres kostnadene per enhet ved utvidet produksjon, snakker vi om *stordriftsfordeler*. *Samdriftsfordeler*, eller synergieffekter, foreligger når det er kostnadseffektivt å ha produksjonsansvar for flere tjenester fordi tjenestene henger sammen på en komplementær måte.

4.2.2 Formålseffektivitet

I tillegg til kostnadseffektivitet vil det være viktig å sørge for *formålseffektivitet* i tjenesteproduksjonen. Mens kostnadseffektivitet handler om å "gjøre tingene riktig", innebærer formålseffektivitet å "gjøre de riktige tingene".

Brukerne kan påvirke tjenesteleveransen fra det offentlige gjennom demokratiske prosesser (valg, offentlig debatt, klager). Dette står i motsetning til i private markeder, hvor kundene gjennom sin etterspørsel påvirker hvilke produkter som skal bli produsert. Vektlegging av brukerfokus i offentlig tjenesteyting, med brukerundersøkelser og liknende, bidrar til at brukeren får mer direkte innflytelse på innholdet i de tjenestene som det offentlige yter. Det kan hevdes at dersom målet med produksjonen er å dekke et behov hos brukeren, kan markedsarrangementer bidra til mer målrettet produksjon. Dette er imidlertid ikke like opplagt dersom det er kollektive goder som skal sikres. I en del tilfeller vil begge disse hensynene gjøre seg gjeldende, for eksempel i forhold til grunnskolen, hvor den enkelte bruker skal tilegne seg kunnskap, samtidig som det er vesentlig for hele samfunnet at alle får en grunnutdanning. En må derfor vurdere nærmere hvilke formål tjenester som konkurranseutsettes skal ivareta, og hvordan en sikrer dette.

4.3 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse er en forutsetning for vellykket konkurranseutsetting. Det er ikke tilstrekkelig å overlate tjenesteproduksjonen til private uten samtidig å legge til rette for konkurranse. Da risikerer man en overgang fra et offentlig til et privat monopol. Det må derfor foreligge eller etableres et marked for den aktuelle tjenesten som vurderes konkurranseutsatt. Det er viktig å vurdere hvilke betingelser som må være oppfylt for at en skal få virksom konkurranse om offentlige oppdrag.

Når stat eller kommune vurderer konkurranseeksponering, vil det variere i hvilken grad det finnes leverandører. For mange kommunale tjenester vil det eksistere et marked eller være lett å etablere et. Det gjelder for eksempel for avfallshåndtering. For andre sektorer, og i enkelte områder av landet, er det i liten grad et etablert marked og det kan være vanskelig å etablere et velfungerende marked. I en undersøkelse gjort av Asplan Viak (mars 2004) oppgir 61% av kommunene manglende leverandørmarked som årsak til manglende konkurranseeksponering.

4.4 Politisk styring

I vurderingen av spørsmålet om produksjonen bør konkurranseutsettes, må det vurderes hvilken betydning det eventuelt har for den politiske styringen at styringsmulighetene dreies bort fra etats- og eierstyring til styring gjennom regulering, konsesjoner, finansieringssystemer og bruk av kontrakter. Ved konkurranseutsetting vil politisk styring ivaretas gjennom målbare kvalitetskrav til tjenesteutøvelsen og regelmessig kvalitetsrevisjon og profesjonell kontraktsstyring i kontraktperioden.

Konkurransesponsoring innebærer endret politisk styring, ved at andre styringsteknikker og styringsvirkemidler benyttes. Dette betyr ikke redusert mulighet for politisk styring, men at politikerne styrer gjennom å definere innhold, kvalitet, omfang og standarder, og for noen tilfeller at fleksibiliteten i den politiske styrbarheten endres til prinsipper og hovedlinjer for ulike tjenestoområder.

De ulike typene konkurranseeksponering vil ha ulike konsekvenser for måten å styre på:

- Ved konkurranseeksponering gjennom å **sette ut oppgaver på anbud** vil styringsmuligheten være avhengig av kontraktsform og kontraktsvilkår. Fordelen vil være at man i forkant må klargjøre ambisjoner og spesifisere disse, enten i form av krav til ytelser eller andre måter å spesifisere bestillingen på. En mulig ulempe er at det kan binde opp de politiske myndigheters handlefrihet fra år til år når mye settes ut på anbud.
- Hvis man velger å legge til rette for **brukervalg** vil det kunne ha implikasjoner for den politiske styringen hvis virksomheten skilles ut i eget rettssubjekt, slik det er skissert foran. På den annen side kan fritt brukervalg være mer demokratisk i den forstand at brukeren selv får anledning til å påvirke og velge mer direkte, i stedet for den indirekte styringen gjennom representativt demokrati. Fritt brukervalg er mulig å gjennomføre uten vesentlige organisatoriske endringer, forutsatt at man allerede har flere konkurrerende enheter, men det kan legge føringer på valg av finansieringssystem og derigjennom måten virksomheten styres.
- **Benchmarking** endrer ikke styringsmulighetene, men gir økt og bedre styringsinformasjon for politiske myndigheter.
- Ved utskilling av virksomhet i **egne forvaltningsorganer** som skal konkurrere med private virksomheter, vil man beholde full politisk styring av virksomheten og fleksibilitet i forhold til å endre/gi nye oppdrag. Dette må avveies mot hensynet til effektivitet. Her har man mulighet for styring gjennom instruksjonslinjen, i tillegg til styring gjennom kontrakter. Desto mer man benytter seg av muligheten for instruksjon og inngripen i detaljspørsmål og fraviker kontraktsstyringen, desto mindre mulighet har man for å ta ut effektiviseringspotensialet ved konkurranseeksponeringen.
- Ved utskilling av virksomhet i **selvstendige rettssubjekter**, vil man som hovedregel kunne styre tilbyderer både som eier og bestiller. Dersom man velger aksjeselskapsformen, vil man som eier ha betydelige muligheter til overordnet styring av virksomheten, men styringen er underlagt visse formkrav. På den annen side kan man styre virksomheten gjennom kontrakter, noe som gir mulighet for detaljert styring, selv om det er en krevende styringsform med omfattende formelle krav. Dersom man velger å etablere virksomheten som en

stiftelse, fratar man seg muligheten for å kunne styre virksomheten utover betingelser for tilskudd til stiftelsen eller gjennom kontrakter.

4.5 Tilgjengelighet for brukerne

Det er et sentralt mål at alle skal ha lik tilgjengelighet til offentlige tjenester uavhengig av bosted og personlig økonomi. Konkurranseskonsponering er ikke til hinder for denne målsettingen. Konkurranseskonsponering og ordninger med brukervalg endrer ikke myndighetenes overordnede ansvar for tjenestene, herunder hva tjenestene skal inneholde og hvem som skal få tilgang til dem. Samtidig vil det offentlige beholde finansieringsansvaret for tjenester som eksponeres for konkurranse.

Konkurranseskonsponering svekker ikke brukernes tilgjengelighet, sammenlignet med en situasjon der det offentlige selv står for produksjon av tjenestene.

4.6 Kvalitet

Den viktigste effekten på kvalitet kommer som en følge av at konkurranseskonsponering i seg selv bidrar til økt oppmerksomhet om kvalitet og innhold i tjenestene. En forutsetning for å konkurranseskonsponere en tjeneste, må være at det er etablert klare og målbare kvalitetskrav til tjenesten, og at det er tilstrekkelig bestillerkompetanse og kvalitetskontroll for å forhindre sviktende kvalitet på grunn av ufullstendige kontrakter eller mangelfull oppfylning av kravene i kontrakten.

Kvalitetskrav kan være nedfelt i offentlige regler, og kontroll kan bli lagt til et eget sektortilsyn. Kravene kan inngå som del av en kontrakt hvor det også kan tas hensyn til brukertilfredshet. Kvaliteten på tjenesten kan også sikres gjennom ulike grep internt i virksomheten, enten det er virksomhetsinterne regler og rutiner (ISO-sertifisering), arbeids- og organisasjonsformer eller andre virksomhetsinterne ordninger.

4.7 Forholdet til de ansatte og deres rettigheter

Målsettingen med konkurranseskonsponering er å gi mer velferd for pengene, økt kvalitet og effektivitet og å stimulere til innovasjon i det offentlige tjenestetilbudet.

Konkurranseskonsponering vil imidlertid ofte medføre endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsforhold for de ansatte. Omfanget av endringene vil variere, fra mindre interne endringer i arbeidsinnhold og arbeidsprosesser som følge av benchmarking og målestokkonkurranse, til betydelig omstilling og også overtallighet, dersom oppgavene konkurranseskonsponeres. Enhver omstillingssituasjon vil innebære både muligheter og usikkerhet.

Erfaringene viser at kostnadene ved konkurranseprosesser kan bli store dersom de gjennomføres for raskt og uten at de ansatte er trukket med i omstillingsarbeidet. Uro og usikkerhet blant de ansatte kan koste mye gjennom høyere sykefravær eller mye fokus på interne forhold fremfor utviklingen av tjenestetilbudet. Dersom organisasjonsendringer kan forankres hos de ansatte gjennom medvirkning og god informasjon, kan det skapes et klima som bærer reformene frem og gi de ønskede resultater. Det er derfor viktig å legge til rette for et godt samarbeid mellom ledelsen og de ansatte. Innledningsvis i en prosess der konkurranseskonsponering planlegges, må det avklares hvordan de ansatte skal involveres, det må legges en informasjonsstrategi for å avlive myter og forebygge uro, og de juridiske sidene ved de ansattes arbeidsforhold må avklares.

De tillitsvalgte i virksomheten har flere viktige roller i omstillingsprosessen, både som medspillere og som rådgivere overfor den enkelte medarbeider. Tillitsvalgte vil også ofte kunne medvirke aktivt i løsning av konflikter.

I omstillingssituasjoner stilles virksomhetene overfor store utfordringer også når det gjelder å innfri intensjonene i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Det bør derfor rettes fokus mot eldre arbeidstakere, arbeidstakere med redusert arbeidsevne og sykefravær.

En omstillingssituasjon som følge av konkurranseutsetting kan også innebære nye muligheter for de ansatte. Organisasjonsendringer, endring i oppgavestruktur og arbeidsprosesser stiller nye krav og kan gi nye utviklingsmuligheter for den enkelte. Forutsetningen for dette er at den enkelte arbeidstaker utvikler sin kompetanse og sin evne til mestring. Ingen kan lenger forvente ansettelsestrygghet på ett arbeidsområde eller hos samme arbeidsgiver gjennom hele yrkeslivet. Både den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver må derfor ta ansvar for å styrke den enkeltes kompetansetrygghet. Individuell karriereplanlegging (livs- og jobbrådgivning) er en metodikk for å styrke den enkeltes aktive utvikling av egen yrkesrolle og jobbfremtid. I konkrete omstillingssituasjoner vil det kunne være behov for at arbeidsgiver følger opp med utvidede tilbud som jobbsøk, cv- og intervjuuttrening og fulle "outplacement"-programmer for enkeltindivider og spesielt utsatte grupper.

Når det gjelder arbeidstakernes rettigheter generelt i omstillingsprosesser, vises det til hovedavtalene for hhv. staten og kommunesektoren⁸, spesielt bestemmelsene om medvirkning og informasjon, og aktuelle særavtaler. Det vises videre til Moderniseringsdepartementets "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser" som tar for seg retningslinjer for omstillingsarbeid i staten.⁹

I arbeidsmiljøloven kapittel 16¹⁰ er det egne bestemmelser som regulerer arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Formålet med reglene er å sikre at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes når virksomheten skifter arbeidsgiver. Bestemmelsene innebærer i hovedtrekk at arbeidstakernes individuelle rettigheter og plikter i arbeidsforholdet skal overføres uendret til den nye arbeidsgiveren ved virksomhetsoverdragelse.

⁸ http://www.ks.no/templates/KS/KS_Topic.aspx?id=27348

⁹ http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/lonns_personalpolitikk/omstilling/002031-990069/dok-bn.html

¹⁰ <http://www.lovdatabasen.no/all/hi-20050617-062.html> - map016

5 Innkjøpskompetanse og kontraktsutarbeiding

5.1 Innledning

Et godt regelverk for offentlige anskaffelser er ikke alene tilstrekkelig for å realisere gevinstene ved konkurranseutsetting. Det er minst like viktig at de som foretar innkjøpene besitter den nødvendige innkjøpsfaglige kompetansen. Den som foretar anskaffelsene, må vite hva som skal anskaffes og kunne gi en beskrivelse av dette. En må avklare ønsket kvalitet og hvordan denne kvaliteten skal sikres. Dette innebærer at det må utarbeides gode og målbare kvalitetsindikatorer. Tjenestebeskrivelse, kravspesifikasjon og kvalitetsindikatorer utgjør grunnlaget for å kunne utarbeide en mest mulig presis bestilling. For å lykkes med anbudsprosessen er en altså avhengig av gode forberedelser, god gjennomføring av anbudsprosessen og gode rutiner for oppfølging og kontroll. Det bør i denne sammenhengen presiseres at tjenestebeskrivelser, kravspesifikasjon, kvalitetsindikatorer og resultatoppfølging også bør benyttes når det offentlige produserer tjenestene selv. Selv om regelverket ikke stiller krav til dette når produksjon skjer i egenregi, vil slike virkemidler bidra til økt kvalitet på tjenestene.

Vi vil i dette kapittelet redegjøre for noen forhold som er av betydning når en skal foreta en anskaffelse. Vi ser først på hvordan ulike forhold knyttet til egenskaper ved tilbudssiden i markedet kan påvirke hensiktsmessig kontraktsutforming. Deretter pekes det på enkelte faktorer som er av betydning for kontraktens varighet, og forhold som kan redusere problemer ved tilbyderadferd og opportunistisk atferd. Til slutt ser vi på hvordan kontrakter bør utformes for å stimulere til kvalitet og innovasjon.¹¹

5.2 Egenskaper ved tilbudssiden i markedet

5.2.1 Kortsiktige tilbydere

Et tilbydermarked kan ha ulike egenskaper. En egenskap kan være at markedet er kjennetegnet ved kortsiktige tilbydere, det vil si tilbydere som legger stor vekt på kortsiktig inntjening. Kortsiktige tilbydere kan ha den konsekvens at tilbyderne har liten interesse i å oppfylle kontrakten for å opprettholde et godt renommé.

En opplagt måte for å hindre dette problemet er å foreta utbetalingen etterskuddsvis basert på en kvalitetsvurdering. Dette understreker betydningen av å utarbeide kvalitetsindikatorer, slik at kvaliteten kan måles.

5.2.2 Tilbydere som undervurderer kostnadene

Hvis tilbyderne er usikre på kostnadene, kan en fort komme i situasjonen at det er den som undervurderer kostnadene mest, som vinner anbudskonkurransen. Dette omtales gjerne som "vinnerens forbannelse" (winner's curse). Denne "forbannelsen" kan smitte over på oppdragsgiver ved at eventuell konkurs og skifte av leverandør kan medføre høye kostnader.

For å motvirke problemet som kan oppstå ved tilbydere som undervurderer kostnadene, kan oppdragsgiver bidra til å gjøre informasjon om de faktiske kostnadene bedre tilgjengelig. For eksempel kan oppdragsgiver gi informasjon om tidligere kontrakter.

¹¹ Temaene er hentet fra Johansen (2001), Effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift, SNF-Rapport 27/01, http://www.snf.no/intranettarkiv/internetfiler/Rapport/01/R27_01/R27_01.pdf

5.2.3 Begrenset konkurranse i leverandørmarkedet

Dersom det er få tilbydere i leverandørmarkedet, kan en risikere at den begrensede konkurransen hindrer at gevinstene ved konkurranse i form av lave priser og god kvalitet realiseres. Selv om det ikke forekommer et eksplisitt og ulovlig anbudssamarbeid, kan det begrensede antall tilbydere føre til at det forekommer mer implisitte former for samarbeid.

En offentlig oppdragsgiver kan motvirke virkningene av begrenset konkurranse ved å la egne interne enheter konkurrere om oppdraget. Dette vil bidra til å disiplinere de eksterne tilbyderne. Når man lar interne enheter konkurrere om anbudene, er det viktig at konkurransen skjer på like vilkår, slik at den interne enheten ikke får noen fordeler som hindrer at den som best kan utføre oppdraget faktisk får det.

En annen måte å motvirke virkningene av begrenset konkurranse på er å utforme kontraktene slik at det blir mulig for flere å delta i konkurransen. For eksempel kan en oppdeling i mindre kontrakter gjøre det mer aktuelt for mindre tilbydere å konkurrere. Selv om dette på kort sikt kan gi høyere kostnader kan den økte konkurransen over tid gi lavere kostnader. En oppdeling av kontrakter må veies mot at dette kan redusere fortjenestemulighetene, og derigjennom føre til færre tilbydere.

Dersom det må gjøres store investeringer, kan dette redusere antall tilbydere. Dersom det offentlige selv eier driftsmidlene, kan dette bidra til å redusere investeringsbehovet, og dermed gjøre det mer interessant for flere å gi tilbud.

En kan også tenke seg at oppdragsgiver går mer aktivt til verks for å oppfordre flere til å inngi anbud. Et eksempel på dette er at oppdragsgiver helt eller delvis dekker kostnadene ved å utarbeide tilbud. For eksempel kan en benytte seg av prekvalifisering der de prekvalifiserte tilbyderne får dekket kostnadene ved å gi fullstendige tilbud.

5.2.4 Strategiske tilbydere

I mange tilfeller vil konkurransen om et oppdrag utarte seg som et strategisk spill, der ikke bare det ene oppdraget står på spill, men hvor det må sees i sammenheng med flere andre oppdrag. For eksempel kan det å få tildelt ett oppdrag få betydning for mulighetene til å få tildelt senere oppdrag. En typisk strategi kan være at en tilbyder dumper prisen i første runde for å få en fordel i forhold til øvrige tilbydere i senere runder.

Dersom en ønsker å hindre at strategisk atferd fra tilbydere begrenser konkurransen, kan en iverksette ulike tiltak for å begrense fordelene av å vinne en kontrakt i senere konkurranser. Eksempelvis kan en sette kontraktsvilkår som sikrer at nye tilbydere ved senere konkurranser får tilgang til den opprinnelige tilbyderens infrastruktur til på forhånd fastsatte priser.

5.3 Kontraktvarighet

Et sentralt spørsmål ved alle typer kontrakter er hvordan kontrakten skal avgrenses i tid. På den ene siden vil kortvarige kontrakter lede til at kontrakter må inngås hyppigere, noe som kan øke transaksjonskostnadene. På den annen side vil langvarige kontrakter kunne begrense konkurransen, ved at det kan bli vanskelig for tapende tilbydere å opprettholde kapasiteten fram til neste anbudsrunde, og dermed åpne for opportunistisk atferd fra tilbyder.

Det finnes metoder for å redusere transaksjonskostnadene samtidig som en beholder fordelene ved kortsiktige kontrakter. Ved å la kontraktene fornyes automatisk hvis ingen sier opp avtalen, oppnår en at oppdragsgiver ikke påføres transaksjonskostnader så lenge oppdragsgiver er fornøyd med leveransene. Slike klausuler om automatisk fornyelse må naturligvis utformes slik at de er innenfor rammene av regelverket for offentlige anskaffelser.

Kortsiktige kontrakter kan lede til underinvesteringer, særlig hvis investeringene er relasjonsspesifikke (investeringer som bare har verdi i den konkrete kontrakten) eller ellers har lav annenhåndsverdi. Utenom å forlenge kontraktstiden, kan dette løses gjennom at det offentlige helt eller delvis eier driftsmidlene eller gjennom avtale om at det offentlige kjøper utstyret etter utløpt kontrakt. Dersom det inngås denne type avtaler, må avtalen inneholde mekanismer som gir leverandøren incentiver til å ta vare på utstyret. Eksempelvis kan en gjøre kjøpesummen avhengig av utstyrets kvalitet på kjøpstidspunktet.

Dersom en velger å inngå mer langsiktige kontrakter, kan en benytte ulike virkemidler for å begrense opportunistisk atferd. Dette vil drøftes nærmere nedenfor.

5.4 Tilbyderavhengighet og opportunistisk atferd

Et potensielt problem ved anskaffelser er at oppdragsgiver kan bli utsatt for opportunisme fra leverandøren. Opportunisme vil si å utnytte til sin fordel at den andre parten har gjort relasjonsspesifikke investeringer.

Boks 5.1 Eksempel på opportunisme i et kontraktsforhold

Anta at det vil påløpe oppdragsgiver en kostnad på 10 millioner kroner å skifte til en annen leverandør. Tilbyderen vil da ha et incentiv til å utnytte dette til sin fordel fordi han vet at oppdragsgiver vil være villig til å betale opptil 10 millioner kroner for å slippe og skifte leverandør. Dette kalles også "hold up". Opportunisme kan selvfølgelig, og vil ofte, også kunne gå den andre veien, det vil si at tilbyderen gjør relasjonsspesifikke investeringer, som kan utnyttes av oppdragsgiver. Anta for eksempel alternativ bruk av tilbyders investeringer er 10 millioner kroner lavere enn for oppdragsgiver. Oppdragsgiver kan utnytte dette til sin fordel fordi han vet at tilbyder er villig til å betale opp til 10 millioner kroner for å slippe å bruke investeringene til annet formål.

Muligheten for opportunisme kan skape to problemer for det offentlige som innkjøper. Det første problemet er direkte ved at det offentlige som innkjøper blir utsatt for opportunisme fra tilbyderen. Det andre problemet er mer indirekte, og går på at potensielle tilbydere kan vegre seg fra å gi ellers hensiktsmessige tilbud av frykt for å bli utsatt for opportunisme fra oppdragsgiver.

Man kan skille mellom ulike former for relasjonsspesifikke investeringer:

- *Relasjonsspesifikke investeringer i fysisk kapital*
Dette er investeringer i fysisk kapital som bare kan benyttes med motparten som kontraktspartner. Anta for eksempel at det inngås leieavtale om en bygning og oppdragsgiver gjør spesifikke investeringer i å legge til rette for funksjonshemmede. Disse investeringene lar seg ikke lett overføre til en annen bygning.
- *Lokaliseringsspesifikke investeringer*
Dette er investeringer som er lokalisert slik at det er tilpasset den andre parten. For eksempel kan alternativverdien av et parkeringshus som er bygget rundt et offentlig kontor med stor publikumsmasse, kunne ha mindre alternativ verdi dersom bygningen blir brukt til noe annet. Det offentlige som etterspørter kan utnytte dette opportunistisk til å redusere leieprisen for bruk av parkeringshuset.
- *Relasjonsspesifikke investeringer i humankapital*
Relasjonsspesifikke investeringer i humankapital vil si at det gjøres spesifikke investeringer i humankapital som er tilpasset kontraktsparten. Dersom det offentlige for eksempel bestiller et spesifikt datasystem, og det offentlige må investere i at de ansatte lærer nettopp dette systemet, vil det gjøres relasjonsspesifikke investeringer i humankapital. Det vil kunne være store opplæringskostnader ved å bytte til et annet system.
- *Dedikert kapasitet*
Dedikert kapasitet vil først og fremst medføre relasjonsspesifikke investeringer for å dekke behovet til en stor etterspørter som står for det meste av etterspørselen. Det offentlige vil i mange tilfeller være en slik stor etterspørter. Eksempelvis vil en tilbyder av produkter til sykehussektoren i Norge kunne ha begrenset av alternative etterspørrere til å få nyttiggjort seg hele produksjonskapasiteten.

Det offentlige som etterspørter kan nytte seg av ulike virkemidler for å hindre eller begrense opportunistisk atferd. Ved å gjøre kontraktstiden kortere med kontrakter som kun fornyes ved tilfredshet, kan en hindre at tilbyder utnytter mulighetene til å opptre opportunistisk. En annen mulighet er å dele opp kontraktene slik det finnes alternative leverandører. Dermed blir kostnadene ved å skifte leverandør mindre. Strenge sanksjoner ved kontraktsbrudd er også et mulig virkemiddel. Dette vil begrense insentivene til å søke å reforhandle vilkår som allerede er fastsatt. Ved fare for opportunistisk atferd er det viktigere enn ellers at kontrakten dekker flest mulig begivenheter, slik at ikke uforutsette begivenheter gir spillerom for opportunistisk atferd. Dette må naturligvis veies mot transaksjonskostnadene det innebærer at kontrakten skal dekke flest mulig begivenheter.

Det offentlige som etterspørter kan benytte ulike tiltak for å hindre at tilbyderne vegrer seg for å inngå hensiktsmessige kontrakter av frykt for å bli utsatt for opportunistisk atferd. Dette kan løses ved at det offentlige selv foretar investeringene direkte og dermed selv eier driftsmidlene eller ved at det gis investeringstilskudd. Strenge sanksjoner ved kontraktsbrudd vil gjøre tilbyderne mer sikre mot at oppdragsgiver vil forsøke å reforhandle. Ved å la kontrakten dekke flest mulig begivenheter kan en hindre opportunistisk atferd ved uforutsette begivenheter.

5.5 Kvalitet

Med kostnadseffektivitet menes laveste kostnad for å fremstille en gitt mengde til en gitt kvalitet. Kostnadsbesparelser vil derfor ikke nødvendigvis bety effektivisering hvis kvaliteten reduseres. Ved konkurranseutsetting uten tydelige krav til kvalitet risikerer en at en tilbyder vil lempe på kvaliteten for å kunne tilby en lavere pris og dermed vinne anbudet på feil premisser.

Dersom kvaliteten enkelt kan måles, kan kvalitetskravene fastsettes i kontrakten, og det kan knyttes sanksjoner til manglende oppfyllelse. Problemet oppstår når det er vanskelig eller kostbart å sjekke at kvalitetskravene blir oppfylt. Eksempelvis vil ofte kvaliteten på tjenesten som skal anskaffes både være avhengig av ytelse og forhold utenfor tilbyderens kontroll.

Når det gjelder anskaffelse av en tjeneste der kvaliteten er vanskelig eller kostbar å måle, oppstår problemet ved at en tilbyder vil kunne produsere til lav kvalitet for å tjene mer. En måte å hindre dette problemet på er å gjøre kontraktene kortere, men fornybare der muligheten for fornyelse er avhengig av tilfredshet. Dette kan også kombineres med at kontraktene utformes gunstigere enn det tilbyderne kan vente å få hos andre i markedet, slik at det er attraktivt å få fornyet kontraktene. En kan også søke å finne langsiktige tilbydere med et renommé å ta vare på.

Som et nest best alternativ kan krav til prosess til en viss grad være en mulighet der en ikke kan stille krav til kvaliteten direkte. Dersom en har kontroll med at det produseres etter gitte spesifikasjoner, har en til en viss grad kontroll med kvaliteten. Dette har imidlertid noen klare svakheter. For det første vil ikke tilbyderen ha noe insentiv til å oppfylle annet enn kravene i kontrakten, slik at krav som ikke kan formuleres i kontrakten, er skadelidende. Et annet problem med prosesskrav er at slike krav kan svekke incentivene til innovasjon på prosesser som mer effektivt kan bidra til at formålet med tjenesten nås. Disse problemene kan avdempes ved grundig forarbeid i hvordan kvalitet og produktivitet best kan fremmes. Når en skal benytte seg av prosesskrav, er derfor forarbeid enda viktigere enn ellers. En annen måte å redusere disse problemene på er å la kontrakten være mer dynamisk med mulighet for å reforhandle underveis. Dette kan åpne for at nye prosesskrav kan tas inn i kontrakten. Det kan også åpne for at nye og mer effektive prosesser kan tas i bruk. Reforhandlingsmuligheten vil imidlertid kunne gi transaksjonskostnader og åpne for opportunistisk atferd. En må derfor være varsom med å bruke reforhandlinger som virkemiddel.

5.6 Innovasjon

Konkurranse legger til rette for innovasjon i samfunnet. I konkurransemarkeder motiveres nye aktører av muligheten til å oppnå fortjeneste ved å tilby bedre varer og tjenester, samt utvikle og benytte bedre produksjonsteknologi. Konkurransen bidrar til at de etablerte aktørene må tenke nyskapende og innovativt. Konkurransen virker som en drivkraft for aktørene til å være tidlig ute med å utvikle produkter som dekker nye behov eller dekker eksisterende behov på en bedre måte, og vil skjerpe innovasjonsinsentivene.¹²

¹² Dalen og Riis (2005) har på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet utredet sammenhengen mellom konkurranse og innovasjon nærmere. Rapporten heter "Konkurranse for innovasjon" og er tilgjengelig på: http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dok/andre_dok/rapporter/050061-220002/dok-bn.html

En deler ofte innovasjoner inn i prosessinnovasjoner og produktinnovasjoner. Med prosessinnovasjoner menes forbedrede produksjonsprosesser som fører til at et gitt produkt kan produseres til lavere kostnader. Med produktinnovasjoner menes frambringelse av nye eller forbedrede produkter. Innovasjoner hvor gevinstene er større enn kostnadene, bør gjennomføres.

Ved konkurranseeksponering bør en søke å legge til rette for at lønnsomme innovasjoner gjennomføres. For å stimulere til innovasjoner bør en unngå å spesifisere både hvilket produkt som skal anskaffes og hvilke produksjonsprosesser som skal benyttes i produksjonen. Dette vil hindre både prosess- og produktinnovasjoner. Dersom en bare spesifiserer produktet vil dette stimulere til prosessinnovasjoner, men en vil fortsatt ikke oppnå produktinnovasjoner.

Formålsdefinerte krav i kontrakten vil stimulere til prosessinnovasjoner og til en viss grad produktinnovasjoner. Leverandøren vil ha et insentiv til velge den produksjonsmetoden som medfører lavest kostnader og vil investere i forbedrede produksjonsprosesser der dette er lønnsomt. Det vil stimulere til produktinnovasjoner hvis nye produkter mer effektivt kan realisere formålet beskrevet i kontrakten. Det vil imidlertid ikke stimulere til innovasjoner hvor en like effektivt kan oppnå mer enn å oppnå formålet i kontrakten. For å få dette til må en benytte ytterligere virkemidler for å stimulere til innovasjon.

For å stimulere til innovasjon kan en knytte ulike belønningssystemer til innovasjoner hos leverandøren. For eksempel kan det på forhånd avtales belønning hvis tilbyder finner fram til nye løsninger og produkter som oppdragsgiver velger å bruke. Kontraktene kan i tillegg inneholde klausuler som åpner for reforhandlinger dersom ny kunnskap blir kjent.

Noen markeder er mer preget av innovasjon enn andre. I noen markeder endrer teknologien og omstendighetene seg raskt. I slike markeder er det viktig å ikke bli låst til eksisterende løsninger. En bør derfor avpasse kontrakttidens lengde slik at ikke langvarige kontrakter hindrer at innovative løsninger blir tatt i bruk.

6 Konkurransen på like vilkår

6.1 Innledning

Dersom det besluttes at produksjonen av en vare eller tjeneste skal eksponeres for konkurranse, og det offentlige selv skal delta i konkurransen gjennom egne enheter, er det viktig at konkurransen skjer på like vilkår. Dersom konkurransen ikke skjer på like vilkår, risikerer en at gevinstene ved konkurranse går tapt.

Ved konkurranseutsetting må interne enheter konkurrere på like vilkår med eksterne enheter som konkurrerer om det samme oppdraget. Ved brukervalg må de offentlige enhetene som konkurrerer om kundene, konkurrere på samme vilkår som de private tilbyderne av den samme tjenesten.

En av de viktigste årsakene til at konkurranse ikke skjer på like vilkår, er at det forekommer kryssubsidiering.¹³ Kryssubsidiering kan skje på mange måter og mer eller mindre direkte eller indirekte. Offentlig produksjonsvirksomhet kan for eksempel indirekte bli støttet gjennom rimelig leie av kontorlokaler fra forvaltningsvirksomheten.

En annen mulig kilde til at det ikke blir konkurranse på like vilkår, er at den offentlige virksomheten får tilgang til offentlige ressurser eller infrastruktur på bedre vilkår enn private virksomheter, for eksempel gjennom tilgang til offentlige data. For å få konkurranse på like vilkår må alle aktørene ha lik tilgang til disse innsatsfaktorene.

6.2 Gjeldende regelverk

6.2.1 Konkurransereglene

Et resultat av kryssubsidiering av konkurranseutsatt virksomhet kan være at prisene i konkurransemarkedene på kort sikt blir unaturlig lave slik at konkurransen fortrenses, og på lang sikt blir høye fordi konkurransen er borte. Unaturlig lave priser kan innebære et brudd på konkurranselovens § 11¹⁴ som forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Det følger av praksis at hvis en dominerende aktør settes prisene så lavt at de ikke dekker merkostnadene, er dette i utgangspunktet en utilbørlig utnyttelse av den dominerende stillingen.

Det kan utgjøre en utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling dersom en dominerende aktør ikke gir konkurrerende aktører tilgang til infrastruktur. Hvis en offentlig virksomhet som opererer i konkurranseutsatte markeder er et foretak med dominerende stilling, kan det derfor ha en plikt til å gi konkurrentene tilgang til infrastruktur som for eksempel offentlige data.

¹³ Kryssubsidiering innebærer at en virksomhet overfører utgifter fra sine aktiviteter innen et produktområde eller geografisk markedsområde til et annet produktområde eller geografisk markedsområde. Kryssubsidiering forekommer blant annet når en virksomhet både driver konkurranseutsatt og ikke konkurranseutsatt virksomhet, og den konkurranseutsatte virksomheten kan tilby sine varer eller tjenester til en lavere pris enn det er økonomisk grunnlag for, fordi den delen av virksomheten som ikke er konkurranseutsatt er med på å dekke kostnadene til den konkurranseutsatte virksomheten.

¹⁴ <http://www.lovdatab.no/all/hl-20040305-012.html>

6.2.2 Statstøttereguleringene

EØS-avtalen er i utgangspunktet nøytral med hensyn til valg mellom offentlig eller privat eierskap (EØS artikkel 125).¹⁵ Det offentlige kan dermed velge om det ønsker å opptre som en kommersiell aktør i konkurranse med andre foretak eller ikke. Samtidig vil ulike konkurransevilkår for offentlige og private foretak kunne skape problemer i forhold til EØS-avtalen. Regelverket om offentlig støtte skal forhindre at visse markedsaktører gis økonomiske fordeler som andre markedsaktører ikke har (selektiv støtte).¹⁶

I følge EØS-avtalens artikkel 61 skal "støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virker eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenelig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene".¹⁷ Ved vurderingen av om det er gitt ulovlig støtte er det tiltakets faktiske virkninger som er avgjørende, ikke formålet. Offentlig støtte kan følgelig anta mange former. Eksempler kan være direkte pengetilskudd, gratis konsulenttjenester, lån eller garantier gitt på ikke-markedsmessige vilkår, utsettelse av å betale skattekrav, arbeidsgiveravgift mv. til staten og salg av eiendommer til underpris.

I forhold til offentlige foretak som driver kommersiell virksomhet blir spørsmålet om staten opptre på en tilsvarende måte som en privat eier ville gjort. Når Kommisjonen eller EFTAs Overvåkningsorgan skal undersøke om et offentlig foretak har mottatt støtte, skjer dette ved en sammenlikning med en (hypotetisk) privat investor, det såkalte markedsøkonomiske investorprinsipp ("private investor test").¹⁸ Enhver overføring av midler til et offentlig foretak som skjer på gunstigere vilkår enn hva et privat foretak i samme situasjon ville kunne fått fra sine private eiere, vil innebære en begunstiging av det offentlige foretaket. I lys av det markedsøkonomiske investorprinsippet er det erfaringsmessig visse problemstillinger man bør være oppmerksom på når en tidligere skjermet offentlig virksomhet skal settes i stand til å møte konkurransen i et marked.¹⁹

Rene omstillingskostnader som er nødvendige for å etablere seg på markedet kan dekkes uten at dette er å anse som støtte, fordi også private investorer vil måtte dekke slike kostnader ved en etablering. EØS-avtalens artikkel 61(1) setter imidlertid krav til avkastningen av de midlene det offentlige investerer i selskapet for å sikre dets konkurransekraft. Dersom det offentlige tilfører sitt foretak egenkapital for å sikre dets likviditet eller investerer i det for å bedre dets produktivitet, kan det innebære offentlig støtte dersom tilskuddet må antas å ville gi lavere avkastning enn det som er vanlig i den aktuelle bransjen.

Ikke bare ved etableringen av et offentlig foretak, men også under den påfølgende driften vil det offentliges opptreden som eier måtte vurderes i lys av det private markedsinvestorprinsipp. Dersom det offentlige etter oppstartfasen avstår fra å ta ut normal avkastning fra selskapet, vurdert ut fra selskapets lønnsomhet og avkastningskrav, vil dette kunne representere offentlig støtte. Eventuelle lån og garantier

¹⁵ <http://www.lovdatab.no/all/tl-19921127-109-040.html#A125>

¹⁶ Generell informasjon om EØS artikkel 61 finnes på Moderniseringsdepartementets hjemmesider, se <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/tema/Konkurransepolitikk/stotte/bn.html>

¹⁷ <http://www.lovdatab.no/all/tl-19921127-109-018.html#A61>

¹⁸ Prinsippene for vurdering av offentlig eierskap og støtte til offentlige foretak er fastlagt i ESAs retningslinjer for offentlig støtte kapittel 19 og 20. Retningslinjene finnes på engelsk på ESAs hjemmesider, se <http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/guidelines/>

¹⁹ En nærmere beskrivelse av det markedsøkonomiske investorprinsippet finnes på Moderniseringsdepartementets hjemmesider, se

<http://www.odin.dep.no/mod/norsk/tema/Konkurransepolitikk/stotte/p30003485/024081-120022/dok-bn.html>

må gis på markedsmessige vilkår.²⁰ Dersom det offentlige eksempelvis ønsker å gi betalingslettelse til et offentlig foretak med økonomiske problemer, må det vurderes om en privat kreditor ville gjort tilsvarende - for å sikre sine foretatte investeringer eller begrense sitt eventuelle tap. Dersom det offentlige selger verdier til et offentlig foretak, for eksempel fast eiendom, vil støttereglene kreve at salget skjer på markedsmessige vilkår.²¹

Ikke bare i rollen som eier, men også som myndighetsutøver er det viktig av det offentlige sørger for likebehandling av offentlige og private foretak. Dersom en offentlig enhet både løser ikke-konkurransutsatte oppgaver som finansieres av det offentlige og samtidig opptrer på et markedet, må det gjøres et regnskapsmessig skille for å hindre kryssubsidiering. Det er også viktig at det offentlige ikke forskjellsbehandler offentlige og private aktører ved offentlige anskaffelser, noe som vil kunne innebære en selektiv fordel til det offentlige foretaket.

6.3 Anbefalte tiltak i "På like vilkår?"

En ekspertgruppe oppnevnt av Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet utredet i 2004 ulike forhold som hindret konkurranse på like vilkår og virkemidler i denne sammenheng. Utredningen resulterte i rapporten "På like vilkår?" som ble lagt fram våren 2005.²² Ekspertgruppen kommer med flere anbefalinger for å legge til rette for konkurranse på like vilkår.

- Ekspertgruppen anbefaler en stram regulering av kjernevirksomheten for å nøytraliserte myndighetsbestemte særfordeler. Dette innebærer blant annet et stramt utbyttekrav og avkastningskrav.
- Ekspertgruppen anbefaler at offentlig virksomhet bare bør engasjere seg i konkurransemarkeder når den kan godtgjøre at det finnes synergieffekter mellom kjernevirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten, og at disse kommer brukerne av kjernevirksomheten til gode.
- Ekspertgruppens anbefaling er videre at dersom offentlig virksomhet skal operere i konkurranseutsatte markeder, må inntektene fra den konkurranseutsatte delen også dekke en riktig andel av felleskostnadene. Dette innebærer at inntektene fra den konkurranseutsatte virksomheten må dekke de fullfordelte kostnadene. Dette er altså strengere enn konkurranserettens krav til at merkostnadene skal dekkes.
- Ekspertgruppen anbefaler videre at dersom en offentlig virksomhet skal operere i konkurranseutsatte markeder, bør den konkurranseutsatte virksomheten organiseres i egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra den skjermede virksomheten. Det bør bare gjøres unntak fra denne regelen når det kan påvises samdriftfordeler. Dette innebærer at dersom det offentlige ønsker å gi internbud ved konkurranseutsetting, så bør internbudgiver som utgangspunkt organiseres i eget selskap.

²⁰ Prinsippene for vurdering av offentlige garantier er fastlagt i ESAs retningslinjer for offentlig støtte kapittel 17. Disse finnes på engelsk under <http://www.eftasurv.int/fieldswork/fieldstateaid/guidelines/> og på norsk under <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EEASupplement/NO/EEASupplement2000/Su48n.pdf>

²¹ Prinsippene for salg av offentlig eiendom er fastlagt i ESAs retningslinjer for offentlig støtte kapittel 18 B. Disse finnes på engelsk under <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/tema/Konkurransopolitikk/stotte/p30000812/024081-990057/dok-bn.html>

²² http://www.konkurransetilsynet.no/archive/internett/publikasjoner/Skriftserien/05_01_like-vilkaar.pdf

- For å sikre tilgang til ressurser og infrastruktur anbefaler ekspertgruppen tilgang til offentlig ressurser og infrastruktur, som benyttes i konkurranseutsatt virksomhet, bør gis på ikke-diskriminerende vilkår og til priser som reflekterer kostnadene.

Moderniseringsdepartementet vil følge opp ekspertgruppens rapport med sikte på at det nedsettes et utvalg som skal vurdere og foreslå nye regler på området.

7 Nærmere om offentlig-privat samarbeid (OPS)

7.1 Innledning

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er en fellesbetegnelse for ulike modeller av forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige. Det finnes ingen entydig definisjon av begrepet, men generelt innebærer OPS at det offentlige inngår samarbeid med private leverandører om utvikling og/eller drift av tjenester eller infrastruktur som det offentlige har ansvaret for. Det offentlige beskriver oppgaven som skal løses og definerer hvilke standarder og kvaliteter som ønskes levert. Innenfor disse rammene gis den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte. OPS skiller seg fra andre konkurranseformer ved at kontraktene ikke spesifiserer alle eventualiteter som kan oppstå i perioden. Grunnleggende tillit mellom partene er derfor en forutsetning for vellykket bruk av OPS.

Typiske kjennetegn ved OPS er:

- Kontrakten om oppdraget tildeles etter anbudskonkurranse. I hovedsak regulerer kontrakten forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder, men det legges opp til et samarbeid (partnerskap) mellom de to.
- Tilbyderen som vinner konkurransen får i oppdrag å finansiere og gjennomføre et bygge- eller utviklingsprosjekt og å drive og vedlikeholde anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.
- Inntektene i prosjektet vil stamme fra brukerbetaling, rammetilskudd eller offentlig tilskudd per bruker, alternativt en kombinasjon.
- Gjennom kontraktperioden står tilbyderen vanligvis som eier. Eierskapet tilfaller offentlige myndigheter etter endt kontrakt.

Kommisjonen i EU utga i 2004 en grønnbok om offentlig-privat samarbeid og forholdet til fellesskapslovgivningen om offentlige kontrakter og konsesjoner (COM (2004) 327).²³ I grønboken fremheves følgende kjennetegn ved OPS:

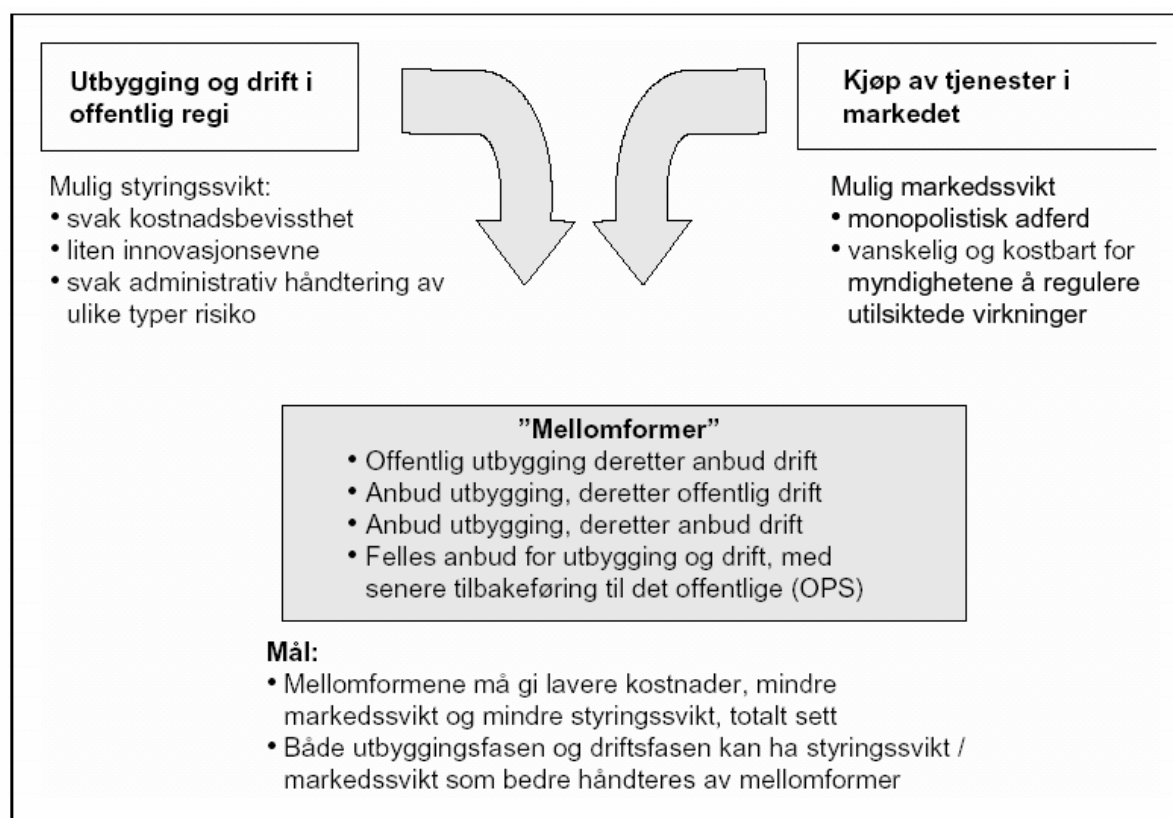
- Partnerskapet har en forholdsvis lang varighet og omfatter en offentlig og privat partner som går sammen om forskjellige aspekter ved et prosjekt.
- Prosjektet finansieres til dels av den private sektor, noen ganger på grunnlag av en kompleks konstruksjon mellom forskjellige aktører. Den private finansieringen kan dog suppleres med en ofte betydelig offentlig finansiering.
- Den økonomiske aktør som deltar i forskjellige prosjektfaser (utforming, gjennomføring, iverksetting, finansiering), spiller en betydelig rolle. Den offentlige partner konsentrerer seg hovedsakelig om å definere målsettingene med hensyn til den allmenne nytte, kvaliteten på tjenester som tilbys, prispolitikken og om å kontrollere at disse målsettinger overholdes.

²³ http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2004/com2004_0327en01.pdf

- Risikoen fordeles mellom den offentlige og den private partner, som således overtar en del av risikoen som den offentlige sektor normalt påtar seg. Et OPS medfører dog ikke nødvendigvis at den private partner overtar all risiko eller størstedelen av prosjektets risiko. Den eksakte risikofordeling foregår på sak-til-sak basis ut fra partnerners respektive kapasitet til å evaluere, kontrollere og styre denne risikoen.

OPS kan sees på som en mellomform av utbygging og drift i offentlig regi og kjøp av tjenester i markedet. OPS er et alternativ der offentlig egenregi gir styringssvikt, og ren privat regi gir ulike former for markedssvikt. På samme måte som ved ordinært anbud beholder det offentlige ansvaret for hva som skal produseres. Det spesielle ved OPS er at kontrakten normalt regulerer både utbygging og drift av samme prosjekt, lengden på kontraktene og økt fokus på hvilke typer risiko som er knyttet til prosjektet.

Figur 7.1 Alternativer til tradisjonell anskaffelse og drift



Kilde: St.meld. nr. 15 (2004-2005) Om konkurransepolitikken

Erfaringer fra andre land tyder på at OPS-modellen kan gi besparelser, men det er også eksempler på at det gir høyere kostnader. OPS gir et potensial for gevinst ved å føre sammen rollen som utbygger og drifter. Samtidig binder lange kontraktperioder handlingsrommet for offentlige myndigheter. OPS forutsetter at det konkrete behov som søkes dekket er egnet som OPS-prosjekt, og at det er et tilstrekkelig antall konkurransedyktige aktører som kan håndtere slike kontrakter. OPS medfører også større arbeidsbyrde og økte kompetansekrav for det offentlige enn mer tradisjonelle kontraktsformer.

7.2 Områder der OPS har blitt benyttet

7.2.1 Norge

Norge har så langt relativt liten erfaring med OPS, og det finnes ingen systematisk oversikt over hvilke kontrakter som er inngått. På statlig nivå er samarbeidsformen er først og fremst tatt i bruk i Forsvaret og samferdselssektoren.

Forsvaret har benyttet OPS ved anskaffelse og drift av ti kystvaktsfartøy og to administrasjonsbygg ved Bodø hovedflystasjon. Forsvaret har for øvrig utgitt et konsept for offentlig-privat partnerskap med nærmere informasjon om samarbeidsformen.²⁴

Innen samferdselssektoren har Stortinget gått inn for at det skal gjennomføres tre prøveprosjekter for OPS. Prosjektet E39 Klett – Bårdshaug ble åpnet for trafikk i juni 2005, mens E39 Lyngdal – Flekkefjord ventes åpnet for trafikk høsten 2006. For prosjektet E18 Grimstad – Kristiansand ventes byggestart sommeren 2006.

Boks 7.1 Statens vegvesens modell for OPS

I den OPS-modellen Statens vegvesen benytter, er det et privat selskap som får ansvaret for å prosjektere, bygge, finansiere, vedlikeholde og drive et veianlegg i 20-30 år. Statens vegvesen gjennomfører planlegging og konsekvensutredning av veien og kontrollerer at den blir levert som avtalt.

Etter at veien er åpnet og i de årene som selskapet har ansvaret for veien, får det et årlig vederlag. Den årlige basisbetalingen er splittet i betaling for tilgjengelighet og driftsstandard. Gjennom kontrakten avtales det årlige vederlaget. Det er i tillegg knyttet trekkmekanismer og bonusordninger til hvordan veien fungerer og fremstår.

I kommunal sektor er OPS benyttet for sykehjem, skoler og administrasjonsbygg flere steder i landet. Dette omfatter:

- Sykehjem Jessheim Vest – Ullensaker kommune
- Gystadmyr bo- og aktivitetssenter - Ullensaker kommune
- Bråset bo- og omsorgssenter – Asker og Røyken kommuner
- Midtåsenhjemmet – Oslo kommune
- Bo- og behandlingssenter – Drammen kommune
- Persbråten vgs. og Høybråten skole - Oslo Kommune
- Røa skole – Oslo kommune

For kommunenes boligsosiale arbeid har Husbanken tilrettelagt informasjon om OPS på www.husbanken.no/ops.

²⁴ http://www.odin.dep.no/fd/norsk/dok/andre_dok/handlingsplaner/010051-210040/dok-bn.html

Boks 7.2 OPS i Ullensaker kommune

Ullensaker kommune har inngått et OPS-prosjekt for utbygging av sykehjem og omsorgsboliger. Bakgrunnen for prosjektet var blant annet at kommunen ønsket et større fokus på sine primæroppgaver, kommunen manglet kortsiktig finansiell evne og det var behov for økt forutsigbarhet på fremdrift og pris.

Prosjektet inkluderer 92 sykehjemsplasser, 34 omsorgsboliger, dagsenter, aktivitetssenter og sentralkjøkken. Leiekontrakten er 20 + 5 + 5 år, og festekontrakten er 50 år. Prosjektprosessen omfattet utarbeidelse av et rom- og funksjonsprogram i september 1999, prekvalifisering i august 2000, utarbeidelse av ytterligere konkurransemateriale, evaluering av prosjektene, parallellforhandling med to vinnere, og politisk beslutning om valg av prosjekt i april 2001. Overtagelse av byggene skjedde i desember 2002. I prosjektkonkurransen ble åtte deltagere prekvalifisert til å delta, og seks prosjektforslag ble utarbeidet. Forslagene ble vurdert ut fra kriteriene funksjonalitet og driftsøkonomi, leiepris, innløsningspris, kvalitet og estetisk utforming. Det ble ført parallellforhandlinger med de to vinnerne for å optimalisere prosjektene.

Byggene ble overtatt til avtalt tid og uten økonomiske overraskelser. Kommunen som leietaker mener at den sammen med utbygger, eier og drifter ble et sterkt team i kvalitetssikring av byggene. Kommunen mener at den har fått gode, funksjonelle og pene bygg, og at det er viktig at kommunen er sikret drift og vedlikehold uten risiko. En usikkerhetsfaktor er imidlertid at den sterke rentenedgangen har ført til ny diskusjon om prosjektets lønnsomhet.

Boks 7.3 OPS i Oslo kommune

Bystyret vedtok i 2005 å selge Høybråten skole og Persbråten videregående skole til et privat selskap. Kommunen skal fortsatt stå for all undervisning, mens selskapet blir ansvarlig for bygningsmassen. Det private selskapet skal drifte og rehabilitere skolebyggene, samt føre opp nye skolebygg.

Oslo kommune skal leie skolene i 24 år, og skolebyggene føres tilbake til kommunen for et beløp som tilsvarer ett års leie når avtaleperioden er over. Oslo kommune eier tomtene som skolene er bygget på, men kommunen fester bort tomtene i avtaleperioden. Kontraktverdien er på ca 600 millioner kroner for utbygging, drift og vedlikehold av byggene i 25 år.

Prosjektet er i følge kommunen et ledd i arbeidet med å få fortgang i rehabilitering og vedlikehold i Oslo-skolene. Behovet for rehabilitering har vært det viktigste kriteriet for å velge skolene til prosjektet.

Boks 7.4 OPS i Asker kommune

Prosjektet startet opp i 2001 som et felles prosjekt for Asker og Røyken kommuner for å bygge et felles sykehjem i Røyken. Videre ble det enighet om å finne frem til en modell for gjennomføringen som kunne begrense kommunenes administrative og praktiske deltakelse i planleggingen, gjennomføringen og også i den fremtidige forvaltningen av bygningsmassen. Kommunene ønsket et samarbeid om planlegging, bygging og drift- og vedlikehold av bygget med den private investoren som byggeier og kommunen som leietaker.

Bråset bo- og omsorgssenter ble ferdigstilt og overlevert fra totalentreprenøren i to byggetrinn til Asker kommune i 2004 og 2005. I alt har sykehjemmet en kapasitet på 200 plasser.

Under planfasen kom det frem en uro for usikkerhetene i prosjektet. Det ble derfor forhandlet inn i kontrakten en opsjon for kommunene til å kunne kjøpe tilbake prosjektet før ferdigstillelsen av byggearbeidene. I 2004 ble entreprenøren varslet om at opsjonen ble satt ut i livet, og OPS-kontrakten er avsluttet.

Asker kommune oppsummerer erfaringene fra prosjektet med at det er vanskelig å inngå kontrakter i en tidlig fase. Det er nødvendig å spesifisere egne løsninger og sette kvalitetskrav før kontrakt inngås. Kontrakten med entreprenøren har vist seg meget arbeidskrevende for kommunenes administrasjoner med stort behov for innleiet spesialkompetanse. Kommunenes planleggingskostnader har vist seg å ligge omtrent på samme nivå som for totalentrepriser for tilsvarende prosjekter. Asker kommunes konklusjon på administrativt nivå er at OPS brukt på et slikt prosjekt mangler faglige og økonomiske fordeler for å kunne forsvares som et bedre alternativ til tradisjonelle entreprisreformer og kjente eier- og forvaltningsorganiseringer. Konkurransen i alle ledd vurderes til å bli mindre og ikke større ved satsing på OPS i dette prosjektet.

7.2.2 Internasjonalt

I Europa er Storbritannia det landet som har størst erfaring med bruk av OPS. Samarbeidsformen ble systematisk tatt i bruk fra 1992, og fram til midten av 2002 hadde landet inngått over 500 kontrakter med en samlet verdi på over 50 milliarder euro (Lundsgaard 2002). Tall fra Partnerships UK viser at i 2005 hadde tallene økt til 688 kontrakter med samlet verdi på om lag 64 milliarder euro. Andelen av totale offentlige investeringer inngått ved PFI (Private Finance Initiative)²⁵ har ligget stabilt på mellom 10 og 13,5 prosent i periodene 1998-99 og 2003-04. Andelen forventes å bli liggende på samme nivå i fremtiden og dermed vokse proporsjonalt med en planlagt økning i investeringene. Nettoinvesteringer i offentlig sektor er planlagt økt fra 0,6 prosent av BNP i 1997 til 2,1 prosent i 2005-06, over 85 prosent av denne økningen foretas ved hjelp av konvensjonelle anskaffelser (HM Treasury 2003). Samferdselssektoren utgjør den klart største andelen av prosjekter, mens områder som helse, utdanning og forsvar følger deretter.

²⁵ PFI er en av tre definisjoner på OPS-prosjekter brukt av britiske myndigheter. PFI omfatter prosjekter hvor det offentlige tilbyr private aktører å konkurrere om kontrakter på å bygge, drifte og vedlikeholde en infrastruktur. Salg av offentlig infrastruktur for avtaler om langtidsleie og privat eierskap i offentlig forretningsvirksomhet inngår ikke i PFI-begrepet.

I øvrige europeiske land er OPS hovedsakelig benyttet innen samferdselssektoren. Land som Frankrike, Irland, Nederland, Polen og Portugal har i ulik grad inngått OPS-kontrakter for bygging av veier og jernbane. I Sverige ble byggingen av jernbanen mellom Stockholm og Arlanda flyplass organisert som et OPS-prosjekt med en kostnadsramme på 4,5 milliarder SEK. I 1995 inngikk finske myndigheter OPS for utbygging av motorvei mellom Järvenpää og Lahti. Den danske regjering la i januar 2004 fram en handlingsplan for offentlig-private partnerskaper, hvor ett av initiativene er å utrede OPS-organisering av utvalgte prosjekter innenfor forskjellige sektorer. Også andre land har erfaring med bruk av ulike former for offentlig-privat samarbeid. I Latin-Amerika har Mexico og Chile benyttet OPS for utbygging av motorveier, ulike prosjekter i energisektoren og andre områder som flyplasser, fengsler mv.

Boks 7.5 Internettsider med oversikt over offentlig-privat samarbeid

Flere land og internasjonale organisasjoner har etablert egne internettsider for å fremme og koordinere offentlig-privat-samarbeid. På internettsidene finnes det normalt opplysninger om pågående og kommende OPS-prosjekter. I tillegg gis det informasjon og veiledning om denne formen for konkurranseutsetting.

Utvalgte lenker:

Storbritannia: <http://www.partnershipsuk.org.uk/>
Danmark: <http://www.udbudsportalen.dk/513429>
Irland: <http://www.ppp.gov.ie/>
Italia <http://www.utfp.it/>
Canada: <http://www.pppcouncil.ca/>
USA <http://www.ncppp.org/>
Sør-Afrika: <http://www.pppcentre.com/>
FN: <http://www.unece.org/ie/ppp/>

7.3 Fordeler og ulemper med OPS

Det er både fordeler og ulemper forbundet med OPS, og hvert enkelt prosjekt har sine egne kjennetegn som må vurderes individuelt. Likevel er det enkelte momenter som er gjennomgående for OPS, og som vil være nyttige når virksomheter vurderer å bruke denne samarbeidsformen. OPS-prosjektene har som regel tunge innslag av infrastrukturinvesteringer. Det mest vanlige for infrastrukturprosjekter er at anleggsarbeidet utføres av private etter en anbudskonkurranse, og at driften skjer i offentlig egenregi. Eierskapet til infrastrukturen er hele tiden hos det offentlige. Nedenfor følger en opplisting av mulige fordeler og ulemper ved OPS, som må avveies mot mer tradisjonelle former for anbud på infrastruktur-investeringer og egenregi av driftsoppgaver.

Mulige fordeler kan være²⁶:

- **Potensiell gevinst knyttet til at utbyggeren slurver mindre når han må leve med investeringen** (skal omfatte de delene av leveransen der det er

²⁶ Se Spackman (2002) og Parker og Hartley (2003) for argumenter for og i mot OPS.

vanskelig/dyrt/umulig å kontraktsfeste alle krav). Man må kjenne til hvilke ledd i leveransen som utbygger kan slurve med og som det er vanskelig å oppdage eller forfølge etter kontrakten. Neste skritt er å finne ut hvor mye som kan kontraktsfestes og hvor mye det vil koste å få det kontraktsfestet. Resultatet av vurderingen skal oppsummeres som "nettogevinsten ved mindre slurv i OPS" kontra "nettogevinst ved mindre slurv gjennom detaljerte kontrakter".

- **Potensiell gevinst knyttet til at driftsvilkårene blir bedre når utbyggingen gjøres av den som senere får driftsansvaret.** OPS styrker motivasjonen for løpende innovasjonsprosess parallelt med utbyggingen. En utbygger som også vet at han får driftsansvaret senere, vil være mer fokusert på å innarbeide nye, innovative løsninger, enn en utbygger som avslutter engasjementet i det utbyggingen er ferdig. I motsetning til problemet med slurv, er det ex-ante umulig å kontraktsfeste at utbygger skal innarbeide innovasjoner. Dette skyldes at innovative løsninger aktualiseres etter at kontrakten er skrevet, det vil si *i løpet av utbyggingen*.
- **Potensiell gevinst knyttet til bedre kostnadskontroll. Det offentlige kan dra veksler på den kompetansen til kostnadskontroll som privat sektor besitter.** Privat sektor finansierer ofte prosjekter der både egenkapital og fremmedkapital inngår. I både fremmed- og egenkapitalmarkedene er det analysemiljøer som følger store investeringer og vurderer løpende risikoen som er knyttet til plasseringene av midlene. Slike miljøer kan dyrke frem bedre kostnadskontroll hos operatøren, både i utbyggings- og driftfasen. OPS er en samarbeidsform der det offentlige drar veksler på denne kompetansen.
- **Potensiell gevinst knyttet til konkurransen i anbudsrunder.** OPS kan legge til rette for mer konkurranse enn det som følger av tradisjonell anskaffelse, fordi man også konkurrerer om driftsperioden. Samtidig kan separate anbudsrunder for utbygging og drift gi like effektiv konkurranse som OPS.
- **Lettere omstilling av den offentlige organisasjonen.** OPS kan lette omstilling av offentlige ulønnsomme driftsavdelinger i egenregi som mangler incentiver til innovasjon i fravær av konkurranse.

Mulige ulemper kan være:

- **Tapet knyttet til dyrere finansiering.** Den private parten vil ikke kunne finansiere like billig som det offentlige. Det er ikke adgang for det offentlige å stille garantier eller begunstige den private på en slik måte at han kan få en finansiering på lik linje med den offentlige part.
- **Svekket budsjettstyring.** OPS medfører blant annet at man skyver offentlige kostnader ut i tid og derfor binder opp fremtidige budsjetter. For staten innebærer dette en svekkelse av statsbudsjettet som styringsinstrument. Tilsvarende vil gjelde for kommuner og kommunebudsjettene.
- **Kostnader ved "køsniking".** Siden OPS gir muligheter til å skyve kostnader ut i tid, kan det oppfattes som budsjettmessig lettere å få igangsatt et prosjekt dersom OPS velges fremfor tradisjonell offentlig finansiering. Denne formen for

"køsniking" kan medføre at prosjekter med lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres foran prosjekter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

- **Konsulentkostnader og transaksjonskostnader.** Erfaringer viser at virksomheter som gjør bruk av OPS benytter betydelige beløp til kjøp av juridiske tjenester og andre konsulenttjenester. Forsvarsdepartementet i Storbritannia anslår at 1-2 prosent av kontraktssummen går til transaksjonskostnader.
- **Potensielt tap knyttet til "hold-up".** Utbyggeren vet at han i noen grad kan tvinge gjennom billigere løsninger og "snarveier" etter at kontrakten er signert, fordi OPS i stor grad er basert på tillit. Kostnadene knyttet til dette bør estimeres på forhånd. Det er i den sammenheng relevant å trekke inn sannsynligheten for at den private parten vil delta i senere OPS-kontrakter, noe som virker disiplinerende.
- **Potensielt tap knyttet til tapt opsjonsmulighet.** Ved OPS-kontrakter vil det være dyrere å terminere prosjektet, dersom behovet for anskaffelsen senere skulle vise seg å falle bort. Fordi den private parten trekker inn finansieringskostnadene *sammen* med dekningen av driftskostnadene gjennom leien, vil det være behov for å kompensere den private part for bortfallet av driftsmargin som skal dekke finansieringen. Tapt opsjonsmulighet er også knyttet til at fremtidige innovasjoner kan gi lavere driftsutgifter enn det man antok på oppstartstidspunktet. Verdien av reduserte driftskostnader i fremtiden vil tilfalle den private part, og kan gjøre prosjektet dyrere for det offentlige enn tilsvarende organisering der det offentlige driver selv, eller har mulighet til å sette ut driften på anbud for en periode av gangen.
- **Potensielt tap knyttet til feil beslutning.** Konsulentene og den offentlige bestiller kan ha incentiver til å konkludere positivt. Det kan skyldes at konsulenten har suksessbelønning, og at det er mer spennende for offentlig bestiller å involvere seg i nye forretningsformer enn å gjennomføre prosjektene på tradisjonelt vis. Det er derfor viktig å sikre at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag.

7.4 Samfunnsøkonomisk analyse av OPS

For å kunne gå videre med en OPS-tilnærming, er det nødvendig å foreta en grundig samfunnsøkonomisk analyse. I en nytte-kostnadsanalyse skal alle virkninger av prosjektet identifiseres og kvantifiseres. Samtidig bør det foretas tilsvarende nytte-kostnadsvurderinger for andre finansieringsalternativer, slik at OPS-alternativet kan sammenlignes med hver av de andre mulighetene. Det er følgelig ikke tilstrekkelig bare å sammenligne OPS med egenregi.

Hvilke elementer som skal inngå i en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsvurdering, vil variere fra prosjekt til prosjekt og mellom sektorer. Det er derfor lite hensiktsmessig å sette opp en uttømmende liste over hvilke elementer som skal vurderes. Oversikten over mulige fordeler og ulemper i forrige delkapittel kan imidlertid brukes som et utgangspunkt for analysen. Disse effektene bør så langt det er mulig tallfestes med en forventet verdi, samt optimistiske og forsiktige verdianslag som kan inngå i en sensitivitetsanalyse. På denne måten søker man i analysen å ta høyde for usikkerheten knyttet til kvantifiseringen av de ulike virkningene.

En analyse av nytte- og kostnadsvirkninger av ulike finansieringsalternativer skal gå lengre enn å omtale de budsjettmessige virkningene. En fullstendig vurdering av et OPS-prosjekt må også inneholde konsekvenser for brukere, miljøet, kommuner, næringsliv og eventuelt andre berørte grupper. For nærmere gjennomføring av nytte-kostnadsvurderinger vises det til Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser.²⁷

7.5 Forholdet mellom OPS og regelverket om offentlige anskaffelser

7.5.1 Innledning

Den typiske OPS-avtalen reiser flere spørsmål i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. OPS-prosjekter er normalt komplekse og dreier seg om prosjekter som varer over langt tid, ofte 15 - 25 år. Organisering, gjennomføring og finansiering av prosjektet er ofte i liten grad detaljspesifisert, og noe av konseptet er at prosjektet skal videreutvikles gjennom et samspill mellom oppdragsgiver og leverandør.

Oppdragsgivere som vurderer OPS, stiller ofte spørsmål ved om slike prosjekter i det hele tatt kan gjennomføres innenfor regelverket for offentlige anskaffelser. Et sentralt forhold i denne forbindelse er at OPS-prosjekter som oftest utløser behov for *forhandlinger* med ulike aktuelle leverandører, samtidig som hovedregelen for større anskaffelser er et *forhandlingsforbud* mellom oppdragsgiver og de potensielle leverandørene. Videre vil samarbeidets lange varighet ofte utløse spørsmål om mulighetene for å gjøre endringer i avtalen underveis.

Regelverket om offentlige anskaffelser inneholder ingen særskilte regler om OPS-avtaler. Det er likevel ingen tvil om at det fullt ut er mulig å inngå OPS-avtaler innenfor regelverkets rammer. På samme måte som ved andre anskaffelser, må oppdragsgivere forholde seg til regelverket og velge den anskaffelsesprosedyren som er mest formålstjenlig for anskaffelsen.

Nedenfor vil vi kort omtale hvilke anskaffelsesprosedyrer som er aktuelle ved inngåelsen av OPS-avtaler. Vi behandler også spørsmålene om regelverket for offentlige anskaffelser oppstiller noen grenser for hvor lang varighet OPS-avtalene kan ha, og hvordan regelverket regulerer situasjonen der det oppstår behov for å endre avtalene underveis.

Vi skal ha fokus på det som er spesielt for OPS. En mer inngående innføring i regelverket om offentlige anskaffelser fremgår i kapittel 8, jf. også Moderniseringsdepartementets veileder til forskrift om offentlige anskaffelser på <http://odin.dep.no/mod/>.

7.5.2 De ulike anskaffelsesprosedurene i forhold til OPS

I regelverket for offentlige anskaffelser er det tre hovedformer for konkurranse, henholdsvis åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandlinger. I tillegg er det i forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser åpnet for bruk av konkurransepreget dialog. Disse prosedyrene er nærmere forklart i kapittel 8.

²⁷ http://odin.dep.no/filarkiv/116093/Samf_oe_k.pdf

Hvilke anskaffelsesprosedyrer oppdragsgiver kan velge for et OPS-prosjekt, avhenger av flere spørsmål:

- Hvilken **verdi** har anskaffelsen? Er verdien over eller under den relevante **terskelverdien**?²⁸
- Er anskaffelsen å anse som en **prioritert eller uprioritert** tjeneste? ²⁹
- Faller anskaffelsen inn under unntaket for **direkte anskaffelser**?³⁰
- Kan **særskilte prosedyrer** følges fordi OPS-prosjektet er å anse som;
 - Bygge- og anleggskonsesjon
 - Tjenestekonsesjon
 - Bygge- og anleggskontrakt for sosiale formål

OPS-avtalers karakter og kompleksitet tilsier at det i mange situasjoner vil være best for oppdragsgiveren å bruke en *forhandlet prosedyre*. Regelverket gir imidlertid ikke anledning til dette i alle situasjoner. Vi vil nå se nærmere på de ulike anskaffelsesprosedyrene og hvilke utfordringer som gjør seg gjeldene i forhold til OPS-prosjekter.

7.5.3 Åpen anbudskonkurranse

I en åpen anbudskonkurranse kan alle interesserte leverandører inngi et tilbud basert på konkurransegrunnlaget. Som vi kommer tilbake til i kapittel 8, gir denne konkurranseformen ikke muligheter til forhandlinger, og adgangen til å endre spesifikasjonene og innholdet underveis er svært begrenset.

Oppdragsgiver må alltid vurdere om kontrakten er av en slik type at man er pliktig til å bruke anbudsprosedyre. Samtidig er det viktig å merke seg at mange aspekter knyttet til OPS-prosjekters kompleksitet, varighet og behov for videreutvikling gjennom samspill mellom oppdragsgiver og leverandør, innebærer at denne prosedyren i praksis kan være lite egnet. For eksempel vil det ved sammensatte OPS-prosjekter, i mange tilfeller, ikke la seg gjøre å utforme et konkurransegrunnlag som er tilstrekkelig presist til at konkurransen utelukkende kan avgjøres på bakgrunn av tilsendte tilbud. Videre vil det i arbeidet med å utforme og evaluere tilbudene, normalt være nødvendig med en større adgang for justeringer i løsninger og dialog mellom partene enn det som tillates ved anbudskonkurranse.

7.5.4 Begrenset anbudskonkurranse

En begrenset anbudskonkurranse innebærer at OPS-leverandørene først konkurrerer om å få delta i konkurransen (og levere inn tilbud), og deretter om å ha det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Forhandlinger mellom oppdragsgiver og de aktuelle OPS-leverandørene er heller ikke tillatt ved denne konkurranseformen. De samme problemstillingene som gjelder ved åpen anbudskonkurranse gjør seg også gjeldende ved begrenset konkurranse. Fordelen ved begrenset anbudskonkurranse er likevel at man får et begrenset antall leverandører å forholde seg til.

7.5.5 Konkurranse med forhandlinger

Konkurranse med forhandlinger innebærer at oppdragsgiveren forhandler om kontraktsvilkårene med en eller flere av de aktuelle OPS-leverandørene.

²⁸ Se forskrift om offentlige anskaffelser § 2-2 sammenholdt med § 2-3.

²⁹ Se forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 (prioriterte tjenester) og § 2-5 (uprioriterte tjenester).

³⁰ Se forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2.

OPS-prosjektenes typiske trekk gjør at det ofte til være ønskelig å benytte en prosedyre med forhandlinger. Adgangen til å benytte en forhandlet prosedyre på de områdene som dekkes av anskaffelsesforskriften er begrenset til anskaffelser som ligger over terskelverdiene. I disse tilfellene må bestemte vilkår være oppfylt, se anskaffelsesforskriften §§ 4-2 og 4-3. I forhold til OPS-avtaler er det særlig unntakene i § 4-2 bokstav b) og c) som er aktuelle. Dette omfatter de tilfellene der arbeidets karakter eller risiko ikke tillater en samlet prisfastsettelse på forhånd, eller når tjenesten er av en slik art at det ikke kan fastsettes nøyaktige spesifikasjoner. OPS-avtaler vil ikke *automatisk* falle inn under disse unntakene, men dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Sentralt i denne vurderingen er blant annet prosjektets kompleksitet, varighet (byggetid/driftstid), risiko og alternative gjennomføringsmodeller.

Boks 7.6 Eksempel på risiko knyttet til arbeidets karakter

Et eksempel på risiko som kan knyttes til arbeidets karakter, er risikoen for utløsning av skred eller usikkerhet knyttet til grunnforhold hvor OPS-prosjektet skal etableres. Tilsvarende hvis det er fare for at asbest kan bli påvist i et bygg som inngår i OPS-prosjektet. En løsning kan være å dele risikoen mellom oppdragsgiveren og OPS-selskapet basert på hvem som har størst mulighet til å avverge skaden. En annen løsning kan være at OPS-selskapet er ansvarlig inntil et bestemt beløp, og at oppdragsgiveren skal bære risikoen for resten.

Det må også legges vekt på om det er mulig å trekke vekslere og erfaringer fra lignende prosjekter. Dersom det er mulig å trekke vekslere fra lignende prosjekter, kan dette tilsi at det likevel ikke vil være adgang til å benytte en forhandlet prosedyre etter unntaksbestemmelsene som det er vist til ovenfor.

7.5.6 Konkurranspreget dialog

EU har vedtatt nytt regelverk for offentlige anskaffelser som inneholder en ny prosedyre - konkurransepreget dialog. Prosedyren er foreslått innført i forslag til ny forskrift, og vil gjelde for spesielt komplekse kontrakter. En konkurransepreget dialog gir større mulighet til å utvikle nye løsninger enn en anbudskonkurranse. Prosedyren er nærmere omtalt i kapittel 8.

7.5.7 Særskilte prosedyrer

Bygge- og anleggskonsesjoner

Typisk for bygge- og anleggskonsesjoner er at oppdragsgiver ikke betaler markedspris for utførelsen av arbeidene, men overlater hele eller deler av den økonomiske risikoen til en privat aktør. Et eksempel kan være at det inngås en OPS-avtale mellom kommunen og en privat aktør om bygging av en svømmehall der den private aktør finansierer hele eller store deler av svømmehallen. OPS-selskapet driver og vedlikeholder svømmehallen etter at den er ferdig, samtidig som det får inntektene fra brukerne av svømmehallen. På denne måten skyves den økonomiske risikoen for bygging og drift over på den private aktøren.

Hvorvidt et prosjekt er å anse som en bygge- og anleggskonsesjon, beror på en helhetsvurdering av det konkrete prosjektet. I slike vurderinger, vil hvor stor del av

risikoen som bæres av OPS-selskapet, være av stor betydning. Ved slike anskaffelser står oppdragsgiveren fritt til å benytte enhver prosedyre: åpen, begrenset eller forhandlet prosedyre.

Tjenestekonsesjoner

Tjenestekonsesjoner foreligger når det offentlige overlater tjenesteutføringen til en privat aktør, og der vederlaget for tjenesten helt – eller i all hovedsak – kommer fra andre enn det offentlige. Et eksempel kan være at en privat aktør utplasserer "bysykler" som allmennheten kan benytte som transportmiddel i en by. Tjenesten som tilbys finansieres dels ved at den enkelte bruker betaler for å anvende sykkelen, og dels ved reklame der den private aktør selger reklameplass fra sykkelstativ eller andre reklamebærere. Slike tjenester vil anses som tjenestekonsesjoner.

Ved tjenestekonsesjoner vil altså den private aktør overta hele eller deler av den økonomiske risikoen for tjenesteytelsen, ved at vederlag for tjenesten betales direkte til konsesjonsinnehaveren gjennom for eksempel reklameinntekter eller betaling fra brukerne.

Rene tjenestekonsesjoner faller utenfor regelverket om offentlig anskaffelser, men de generelle prinsipper om likebehandling, ikke-diskriminering, gjennomsiktighet og proporsjonalitet kommer likevel til anvendelse. Dersom oppdragsgiver ivaretar disse prinsippene, vil det altså være anledning til å forhandle med ulike leverandører før endelig OPS-avtale inngås.

Det kan i visse tilfeller være vanskelig å skille mellom alminnelige tjenestekontrakter og tjenestekonsesjoner. Hvorvidt en tjeneste er å anse som en tjenestekonsesjon eller en tjenestekontrakt må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ifølge en uttalelse fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (sak 2003/149) er praksis at dersom det i tillegg til konsesjonstildeling er tale om et kontraktsbasert kjøp av tjenester fra privat sektor, som oppdragsgiver selv organiserer og bærer kommersiell risiko for, så foreligger det en tjenestekontrakt.

7.5.8 OPS-avtalens varighet

Hvilken varighet en OPS-avtale bør ha, må vurderes konkret i tilknytning til det enkelte OPS-prosjektet. Prosjektene karakter og omfang kan ofte tale for at kontraktene bør løpe i så lang tid som 15-20 år, og kanskje også lenger. Et utgangspunkt for varigheten kan være den tiden det tar å nedbetale eller avskrive investeringskostnadene. Selv om partene inngår en avtale med et svært langsiktig perspektiv, kan det være fornuftig at de avtaler en mulighet til å avslutte avtaleforholdet før tiden. Konsekvensen kan for eksempel være at bygget som leverandøren eier, drifter og vedlikeholder overføres til oppdragsgiveren før den opprinnelig avtalte tiden, mot et avtalt vederlag. Ved langvarige avtaler oppstår det særlige behov for å avtale hva som skal til for å endre avtalen, og hvordan nye uforutsette situasjoner skal løses.

Regelverket om offentlige anskaffelser inneholder ingen direkte regulering av en OPS-avtalens varighet. Lov om offentlige anskaffelser inneholder imidlertid i § 5 en forutsetning om at "enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse". Dette kan forstås som at svært langvarige eller omfattende anskaffelser etter forholdene kan være lovstridige. Vurderingen som må gjøres er om avtalens varighet fremstår som forretningsmessig forsvarlig på markedet for det enkelte

prosjektet. Aktuelle vurderingsmomenter er bl.a. prosjektets kompleksitet, investeringens størrelse, og den risikoen den private part påtar seg.

7.5.9 Endringer i OPS-avtalen

Tidshorizonten og kompleksiteten for OPS-kontrakter tilsier at det i mange tilfeller er behov for endringer og justeringer i partenes forpliktelser i løpet av kontraktperioden. Videre kan premissene og forutsetningene som lå til grunn ved kontraktsinngåelsen endres slik at det er behov for endringer eller tilleggsarbeider. For eksempel kan det vedtas at et sykehus under oppføring må opprette to nye avdelinger fordi sykehuset har fått utvidet ansvarsområde. Det kan også skje endringer i lover og regelverk, bl.a. for skatter og avgifter som gjør at premissene endres. Kontraktsvilkårene bør derfor utformes slik at de i størst mulig grad kan møte de endringene som blir nødvendige.

Dersom oppdragsgiveren i løpet av avtaleperioden ser at det er behov for endringer, må avtalen først tolkes for å se hvilke endringer kontrakten gir rom for. Hvis endringen ikke er regulert i kontrakten, skal oppdraget som utgangspunkt utlyses som ny konkurranse, med mindre det er tale om lovlige tilleggsarbeider.

Det er akseptert at kontrakten kan utvides med tilleggsarbeider som man ikke kunne forutse ved kontraktsinngåelse, og som det ikke vil være naturlig av tekniske og økonomiske årsaker å skille ut som en ny anskaffelse. Videre må tilleggsarbeidene ikke utgjøre en uforholdsmessig stor del av den opprinnelige anskaffelsens verdi. Det må foretas en konkret vurdering, hvor sentrale momenter vil være nærheten/sammenhengen til den opprinnelige konkurransen, årsaken til utvidelsen og om det lar seg skille ut som en egen anskaffelse.

For eksempel vil det i et OPS-prosjekt som omfatter drift av sykehjem, kunne anses som lovlig tilleggsarbeid dersom antall beboere/sengeplasser økes. Dersom det besluttes at driften også skal utvides til å omfatte hjemmehjelp, vil dette være en utvidelse av kontrakten som gjør at anskaffelsen om hjemmehjelp skal utlyses som en egen konkurranse.

Opsjoner

En opsjon er en avtalt rett til utvidelse eller forlengelse av kontrakten. Eventuelle opsjoner skal medtas i den opprinnelige konkurransen for å kunne gjøres gjeldende. Hvis det ikke er tatt inn en rett til utvidelse eller forlengelse som en opsjon i kontrakten, vil utvidelsen eller forlengelsen være å anse som en ny anskaffelse som skal utlyses og tildeles etter en ny konkurranse.

Opsjoner reiser ingen spesielle problemstillinger i sammenheng med OPS-prosjekter.

8 Regelverket om offentlige anskaffelser

8.1 Innledning

Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket er gitt ved lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Reglene er utdypet i forskrift om offentlige anskaffelser, fastsatt ved kgl. res 15. juni 2001 som oppstiller detaljerte prosedyreregler for gjennomføring av anskaffelser. For oppdragsgivere i forsyningssektoren gjelder en egen forskrift, forskrift om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektoren) 5. desember 2003 nr. 1425.

8.2 Nærmere om gjeldende regelverk

8.2.1 Generelt

I lov om offentlige anskaffelser § 5 er det stilt enkelte grunnleggende krav som gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens verdi. Det stilles blant annet krav om at oppdragsgiver opptrer i samsvar med god forretningsskikk, og sikrer at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Anskaffelsen skal så langt som mulig baseres på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen. Det oppstilles også et forbud mot å diskriminere på nasjonalt grunnlag.

Forskriften om offentlige anskaffelser regulerer nærmere hvordan den enkelte anskaffelse skal gjennomføres. Forskriften er delt inn i flere deler, avhengig av anskaffelsens verdi. Del I i forskriften inneholder generelle krav til alle anskaffelser. Del II omhandler anskaffelser over EØS-terskelverdiene³¹, og del III omhandler anskaffelser under EØS-terskelverdiene, og uprioriterte tjenester. Del IV inneholder særskilte regler om gjennomføring av plan – og designkonkurranser og bygge- og anleggskonsesjoner.

Utgangspunktet er at alle anskaffelser skal gjennomføres etter at det er avholdt konkurranse. Konkurransen skal, med få unntak, forhåndskunngjøres. Reglene om offentlige anskaffelser oppstiller tre hovedformer for gjennomføring av konkurranser :

- åpen anbudskonkurranse
- begrenset anbudskonkurranse
- konkurranse med forhandlinger

I en åpen anbudskonkurranse kan alle interesserte leverandører innlevere et tilbud basert på konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiveren er forpliktet til å sende ut relevante dokumenter til alle leverandører som etterspør dette. Ved denne konkurranseformen er forhandlinger ikke tillatt, og adgangen til å endre spesifikasjonene og innholdet underveis er svært begrenset.

En begrenset anbudskonkurranse innebærer at leverandørene først konkurrerer om å få delta i konkurransen (og levere inn tilbud), og deretter om å ha det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Oppdragsgiveren velger ut hvilke leverandører som skal få delta i

³¹ <http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/offentlig/p30005558/bn.html>

konkurransen på bakgrunn av fastsatte krav til kvalifikasjoner. Forhandlinger mellom oppdragsgiver og leverandørene er heller ikke tillatt ved denne konkurranseformen.

Konkurranse med forhandlinger innebærer at oppdragsgiveren forhandler om kontraktsvilkårene med leverandørene. Det er tillatt å forhandle om alle sider ved tilbudet, både forretningsmessige vilkår, pris og kvalitet.

Under EØS-terskelverdien kan oppdragsgiver velge fritt mellom anbudskonkurranse og konkurranse med forhandlinger. Over EØS-terskelverdiene er konkurranse med forhandlinger en klar unntaksregel, og kan bare gjennomføres dersom særskilte vilkår er oppfylt. Dette kan for eksempel være der arbeidets karakter eller risiko ikke tillater en samlet prisfastsettelse på forhånd, eller når tjenesten er av en slik art at det ikke kan fastsettes nøyaktige spesifikasjoner.

Over EØS-terskelverdiene er det fastsatt eksakte tidsfrister for anmodning om å delta i konkurranser (ved begrenset anbudskonkurranse og forhandlet konkurranse) og for innlevering av tilbud. Forskriften om offentlige anskaffelser fastsetter også nærmere regler for hvordan konkurransen skal gjennomføres, og har blant annet regler om hvilke kriterier som kan brukes ved tildeling av kontrakt og krav til begrunnelse i forbindelse med tildeling av kontrakt.

For en nærmere innføring i regelverket om offentlige anskaffelser vises det til veileder om forskrift om offentlige anskaffelser.³² For noe mer praktisk råd kan en lese veilederen "Beste praksis – offentlige anskaffelser".³³ For spørsmål om miljø er det utarbeidet veilederen "Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser".³⁴

8.2.2 Særskilt om forsyningsforskriften

Som nevnt innledningsvis er det gitt egne regler for anskaffelser som gjelder for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon. Deler av regelverket omfatter også private foretaks anskaffelser, dersom disse driver sin virksomhet innen forsyningssektorene på bakgrunn av en særrett eller eksklusiv rettighet gitt av myndighetene. Forsyningsforskriften har regler som gjelder over EØS-terskelverdiene, men har ikke regler under EØS-terskelverdiene. Lovens grunnleggende krav gjelder imidlertid også for forsyningssektoren. Forsyningsforskriften har høyere EØS-terskelverdier³⁵ enn for øvrige offentlige oppdragsgivere ("klassisk sektor"). Oppdragsgiver har etter denne forskriften frihet til å velge mellom anbudskonkurranse og forhandlet konkurranse. Forsyningsforskriften gir hjemmel for å opprette en kvalifikasjonsordning hvor det, på visse vilkår, føres registre over kvalifiserte leverandører. Denne muligheten eksisterer i utgangspunktet ikke i klassisk sektor.

8.3 Endringer i lov om offentlige anskaffelser

Det er foreslått enkelte endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Innføring av sanksjoner og krav til universell utforming (omtalt nedenfor) er de mest sentrale endringsforslagene. Forslagene til ny lov gjelder både for klassisk sektor og forsyningssektoren.

³² http://www.odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/024081-120012/dok-bn.html

³³ http://www.odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/024081-120019/dok-bn.html

³⁴ http://www.odin.dep.no/filarkiv/197434/ferdig_miljoveileder.pdf

³⁵ <http://odin.dep.no/mod/norsk/tema/offentlig/p30005558/bn.html>

8.3.1 Innføring av sanksjoner

Det er avdekket en rekke alvorlige og omfattende brudd på regelverket, blant annet gjennom Riksrevisjonens rapporter. For å sikre større etterlevelse av regelverket foreslås det å innføre et overtredelsesgebyr ved ulovlige direkte anskaffelser. Dette forslaget er også en oppfølging av AUDA-rapporten³⁶, som blant annet foreslo å innføre en slik sanksjon.

En ulovlig direkteanskaffelse er i lovforslaget definert som *"en anskaffelse som ikke er kunngjort i henhold til reglene om kunngjøring i denne loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven."*

Et vilkår for å bli ilagt overtredelsesgebyr er at oppdragsgiver, eller noen som handler på dens vegne, har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettelig. Ved fastsettelsen av gebyret skal det blant annet legges vekt på overtredelsens grovhet og størrelsen på den ulovlige direkteanskaffelsen. Gebyret kan ikke settes høyere enn 15 prosent av anskaffelsens verdi. Det er foreslått at kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr legges til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

8.4 Ny forskrift om offentlige anskaffelser

Moderniseringsdepartementet har fremmet forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser, som skal erstatte forskrift 15. juni nr. 616 om offentlige anskaffelser. Formålet med ny forskrift er å implementere et nytt EU-direktiv for klassisk sektor, forenkle deler av regelverket og få mer igjen for offentlige ressurser gjennom økt konkurranse om offentlige innkjøp. I det følgende vil noen av de mest sentrale forslagene til nye regler bli presentert, og særlig de nye formene å gjennomføre anskaffelser på. Den nye forskriften skal etter planen tre i kraft fra 1. januar 2006. Enkelte endringer vil imidlertid bli iverksatt tidligere, jf. punkt 8.4.1 og 8.5.

8.4.1 Heving av nasjonal terskelverdi

Tidligere har det vært et krav om å kunngjøre konkurranse for alle anskaffelser med verdi over 200 000 kroner eks. mva. Moderniseringsdepartementet har fått en rekke innspill på at denne beløpsgrensen er for lav, og de administrative kostnadene forbundet med å følge regelverket er for høye i forhold til besparelsene ved å gjennomføre konkurranse i samsvar med regelverket. Moderniseringsdepartementet foreslo i høringsnotatet om nytt regelverk å heve denne beløpsgrensen til 500 000 kroner eks. mva. Regjeringen vedtok³⁷ i statsråd 9. september 2005 at den nasjonale terskelverdien skal heves til 500 000 kroner eks. mva med umiddelbar virkning.

8.4.2 Utvidet protokollplikt

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre et krav om protokollplikt for alle anskaffelser over 50 000 kroner eks. mva. Etter dagens ordning er det kun en plikt om protokollføring for alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Protokollplikten er viktig for å sikre etterprøvnbarhet om anskaffelser og bidrar til å skjerpe rutinene hos innkjøpere. På bakgrunn av høringsinnspillene, og for å få sammenfallende beløpsgrense

³⁶ Rapport fra Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser av 31. mars 2003

³⁷ Forskrift (fastsatt ved kgl. res. 9. september 2005) om endring i forskrift 15. juni 2005 nr. 616 om offentlige anskaffelser og forskrift 5. desember 2003 nr. 1424 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene)

med kravet om forenklet kunngjøring, har Regjeringen besluttet at kravet om protokollplikt skal innføres³⁸ for anskaffelser over 100 000 kroner eks. mva.

8.4.3 Kunngjøring under nasjonal terskelverdi

I høringsnotatet om ny forskrift om offentlige anskaffelser vurderte departementet om det er hensiktsmessig å innføre en kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi, men konkluderte med at dette ikke burde innføres fordi det vil kunne redusere forenklingseffekten ved hevingen av den nasjonale terskelverdien.

En rekke av høringsinstansene har kommentert spørsmålet om kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi. På bakgrunn av høringsinnspillene har departementet vurdert spørsmålet om kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi ("forenklet kunngjøring") på nytt. For å sikre konkurranse og gjennomsiktighet om mindre anskaffelser, har Regjeringen besluttet at det skal innføres en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Plikten til forenklet kunngjøring innføres for anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner. Det vil bli gjennomført en egen høring om den nærmere utformingen av den forenklete kunngjøringsplikten.

8.4.4 Rammeavtaler

Det foreligger per i dag ingen bestemmelser om rammeavtaler i forskriften om offentlige anskaffelser. Rammeavtaler har likevel vært anvendt, og bruken av enkelte typer rammeavtaler har vært omdiskutert. Særlig har anvendelsen av parallelle rammeavtaler (rammeavtaler med flere leverandører om samme type leveranse) vært omstridt. Ved parallelle rammeavtaler har det vært usikkerhet knyttet til hvordan bestillinger/avrop skal kunne gjennomføres uten å komme i konflikt med de grunnleggende prinsippene i regelverket om krav til forutsigbarhet, likebehandling og gjennomsiktighet for leverandørene.

De nye EU-direktivene har regler om rammeavtaler som medlemstatene kan implementere. Departementet har foreslått å implementere de nye bestemmelsene om rammeavtaler, og har foreslått like regler over og under EØS-terskelverdiene.

I forslaget til nytt regelverk er det gitt generelle bestemmelser om alle type rammeavtaler. Rammeavtaler kan inngås mellom én eller flere oppdragsgivere, og én eller flere leverandører. Rammeavtaler skal inngås etter de ordinære prosedyrene for gjennomføring av konkurranse, og kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år. Det må ikke gjøres vesentlige endringer i avtalebetingelsene i løpet av avtaleperioden, og den enkelte kontrakt (bestilling) må kun foretas mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen.

Det er også foreslått regler om hvordan den enkelte kontrakt (bestilling) skal foretas. Hvis man har inngått rammeavtale med en leverandør, tildeles den enkelte kontrakt i samsvar med de betingelsene som fremgår av rammeavtalen. Hvis det er inngått rammeavtaler med flere leverandører, tildeles den enkelte kontrakt, enten på grunnlag av vilkårene i rammeavtalen, eller (hvis ikke vilkårene fremgår av rammeavtalen) etter en gjenåpning av konkurransen mellom partene i rammeavtalen. Ved gjenåpning av konkurransen skal alle leverandørene som er i stand til å gjennomføre kontrakten få anledning til å levere inn tilbud.

³⁸ Når ny forskrift trer i kraft 1. januar 2006

8.4.5 Konkurransепреget dialog

Anskaffelsesprosedyren konkurransепреget dialog er en nyutviklet prosedyre som innføres i det nye EU-direktivet om offentlige anskaffelser. Prosedyren vokste frem ut fra et behov for mer fleksibilitet, særlig for OPS-prosjekter og teknisk kompliserte kontrakter. Departementet har foreslått bestemmelsen om konkurransепреget dialog for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.

Utgangspunktet er at åpen eller begrenset anbuds konkurranse ikke tillater flere runder eller dialog etter at anbudsrunderen er iverksatt – det er tvert i mot forbudt å forhandle etter at de endelige tilbud er mottatt. Ved visse komplekse anskaffelser, hvor det er svært vanskelig å beskrive det som skal anskaffes, er det imidlertid et behov for dialog med leverandørene. Samtidig er adgangen til å velge prosedyren konkurranse med forhandling over EØS-terskelverdiene veldig snever. Prosedyren konkurransепреget dialog er da et alternativ.

I forslag til ny forskrift er det fastsatt bestemmelser om vilkår for å benytte konkurransепреget dialog, samt regler for gjennomføringen av prosedyren. Konkurransепреget dialog kan anvendes for særlig komplekse kontrakter. Særlig kompleks kontrakt kan foreligge i to tilfeller:

- hvor oppdragsgiver objektivt ikke er i stand til å presisere de tekniske vilkår i en kravspesifikasjon, eller
- når oppdragsgiver ikke er i stand til å definere de rettslige eller finansielle vilkår i forbindelse med et prosjekt.

Oppdragsgiver må kunngjøre konkurransen, og gi en beskrivelse av oppdragsgivers behov. Formålet med dialogen med leverandørene er å komme frem til løsninger som kan ivareta oppdragsgivers behov. Antall løsninger kan reduseres i løpet av dialogen med leverandørene. Etter avslutning av dialogen leveres inn endelig tilbud.

8.4.6 Elektroniske anskaffelser

I de nye direktivene, og i forslaget til ny forskrift, er elektronisk kommunikasjon sidestilt med tradisjonell kommunikasjon. De nye reglene om elektroniske anskaffelser har som formål å legge til rette for moderne og effektive innkjøpsprosesser. Samtlige anskaffelser vil etter de nye reglene kunne gjennomføres ved bruk av elektroniske midler, men det er stilt særskilte krav til hvordan elektronisk innlevering av tilbud og anmodning om å delta i konkurranser kan gjennomføres. Ved bruk av elektroniske midler som samsvarer med kravene i regelverket, vil oppdragsgiver kunne redusere tidsfristene for mottak av tilbud. Dette vil spesielt kunne være tidsbesparende ved gjennomføring av anskaffelser over EØS-terskelverdien.

I tillegg til bruk av elektroniske midler ved gjennomføring av ordinære anskaffelsesprosedyrer, gir det nye EU-direktivet muligheten til å innføre nye regler om opprettelse av dynamiske innkjøpsordninger og elektroniske auksjoner. Reglene om dynamisk innkjøpsordning og elektronisk auksjon er foreslått innført i den nye forskriften, både over og under EØS-terskelverdiene.

Dynamisk innkjøpsordning

Dynamisk innkjøpsordning er en fullelektronisk prosess for å foreta vanlige (standardiserte) anskaffelser. Dynamisk innkjøpsordning er en helt ny form for innkjøp som ligner kvalifikasjonsordningene i forsyningssektoren og den nye formen for

rammeavtaler i klassisk sektor. En viktig forskjell fra rammeavtaler er at en dynamisk innkjøpsordning er åpen for opptak av nye leverandører i hele ordningens varighet.

I forslag til ny forskrift er vilkårene for å benytte en dynamisk innkjøpsordning regulert. Alle leverandører som oppfyller kvalifikasjonskriteriene og som har levert et veiledende tilbud i samsvar med betingelsene for konkurransen, skal tas opp i ordningen. Både selve etableringen av innkjøpsordningen og hver enkelt kontrakt skal kunngjøres på forhånd. Ved inngåelse av den enkelte kontrakt skal oppdragsgiver sende en forenklet kunngjøring hvor alle leverandører, innen en frist på 15 dager, oppfordres til å avgi et veiledende tilbud. Etter at oppdragsgiver har avsluttet vurderingen av de veiledende tilbudene, inviteres alle leverandører som er tatt opp i ordningen til å levere inn tilbud. Den dynamiske innkjøpsordningen kan som hovedregel ikke inngås for mer enn fire år.

Ordningen vil antagelig være spesielt aktuell å benytte hvis oppdragsgiver kontinuerlig ønsker å få tilbud fra et stort antall leverandører, og løpende teste markedet.

Elektronisk auksjon

I forslag til ny forskrift er det gitt mulighet for å benytte elektronisk auksjon. Elektronisk auksjon er i forskriftsutkastet definert som:

"en elektronisk prosess hvor det etter en første fullstendig vurdering av tilbudene, slik at de kan rangeres med metoder for automatisk vurdering, gjennomføres en gjentagende prosess hvor priser og/eller nye verdier for visse elementer i tilbud kan justeres".

Elektronisk auksjon er ingen fullstendig prosedyre, men kan brukes for å avslutte konkurransen i en åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling, gjenåpning av konkurransen ved rammeavtaler og dynamisk innkjøpsordning. Forut for auksjonen må leverandørene være kvalifisert og tilbudene evaluert. Kunngjøringen må opplyse om at elektronisk auksjon skal brukes.

En elektronisk auksjon vil antagelig være mest aktuelt ved en ren priskonkurranse. Bruken av elektroniske auksjoner er imidlertid ikke begrenset til priskonkurranser, det er også mulig å ta inn andre tildelingskriterier. En forutsetning er at kriteriene kan kvantifiseres.

8.4.7 Spørsmål knyttet til samfunnsmessige hensyn

Universell utforming

Både i loven om offentlige anskaffelser og forskriften er det foreslått en bestemmelse om at oppdragsgiver under planleggingen av anskaffelsen skal ta hensyn til universell utforming, i tillegg til miljømessige konsekvenser.

Mulighet for å begrense konkurransen til attføringsvirksomheter

Det nye direktivet åpner for at medlemsstatene kan gi oppdragsgiverne frihet til å begrense konkurransen til virksomheter hvor flertallet av de sysselsatte er yrkeshemmede. Omfattede virksomheter har i Norge ulik betegnelse etter hvilken funksjon de har. En samlebetegnelse som ofte benyttes er attføringsbedrifter.

Muligheten for å reservere kontrakter til denne typen virksomheter er foreslått tatt inn i forslag til ny forskrift. Oppdragsgiver får da frihet til å bestemme om konkurransen om kontrakten skal reserveres slike virksomheter. Hvilke regler som gjelder for

konkurransen for øvrig, avhenger av verdien på kontrakten og hva som skal anskaffes. Oppdragsgiver skal imidlertid opplyse i kunngjøringen om at konkurransen er reservert ovennevnte virksomheter.

Unntak for kjøp av helse – og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner

Regjeringen besluttet den 30. januar 2004 at statlige og kommunale oppdragsgivere skal kunne velge mellom å gå i forhandlinger med ideelle organisasjoner eller følge det ordinære regelverket, ved kjøp av helse- og omsorgstjenester. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke trenger å følge kunngjøringsregler eller spesielle prosedyrer, men at det i den grad det er mulig skal det være en form for konkurranse mellom ideelle organisasjoner om kontrakten.

Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen var risikoen for at kravet til åpen konkurranse ikke i tilstrekkelig grad ivaretok hensynet til et ønsket samfunnsmessig engasjement fra veldedige/ideelle organisasjoner. I forslaget til ny forskrift er dagens midlertidige unntak opprettholdt.

8.4.8 Om oppdragsgivers ansatte som deltar i konkurranse

I eksisterende forskrift om offentlige anskaffelser § 3-5 eksisterer det et generelt forbud mot at en ansatt hos oppdragsgiveren kan delta i konkurranse eller inngå kontrakt med den administrasjon hvor han gjør tjeneste. Dette forbudet rammer tilfeller hvor en oppdragsgiver skal konkurranseutsette en aktivitet og noen av oppdragsgivers ansatte ønsker å starte virksomhet for å konkurrere om å drive aktiviteten. Forbudet er foreslått fjernet som generell regel. Problemstillingen vil etter endringen være dekket av de øvrige habilitetsbestemmelsene.

8.4.9 Øvrige endringer

Det er også foretatt en rekke øvrige forslag til justeringer og endringer i forskriften om offentlige anskaffelser. Det er blant annet foreslått endringer i reglene om avvisning, gjennomføring av forhandlinger og i reglene om tildelingskriterier. For nærmere informasjon vises det til høringsnotatet fra Moderniseringsdepartementet på:

<http://odin.dep.no/mod/>

8.5 Ny forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene

Forslaget til ny forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene (forsyningsforskriften) regulerer anskaffelser som foretas av virksomheter innenfor sektorene vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. Regelverket dekker både offentlige og private oppdragsgivere innenfor disse sektorene. Av private selskaper er det imidlertid bare de som opererer på bakgrunn av en enerett eller en særrett (konsesjon) tildelt av myndighetene som omfattes av regelverket.

Det er ikke nasjonale regler under EØS-terskelverdien, med unntak av de generelle prinsippene i lovens § 5³⁹, som gjelder for alle anskaffelser. For øvrig er forskriften generelt noe mer fleksibel enn forskrift om offentlige anskaffelser. Blant annet er terskelverdiene vesentlig høyere, og det kan det fritt velges om anskaffelsen skal foretas ved anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.

³⁹ Prinsipper om gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet, konkurranse, forutberegnlighet, ikke-diskriminering, osv.

I forskriftsutkastet ble det foreslått å overføre en rekke oppdragsgivere fra forsyningsforskriften til forskrift om offentlige anskaffelser. Dette gjelder alle oppdragsgivere som ikke er skilt ut fra stat, fylkeskommune eller kommune som egne rettssubjekter. Hensikten er å sikre konkurransen om oppdrag, få mer effektiv ressursbruk og å forhindre korrupsjon eller lignende atferd. Regjeringen vedtok⁴⁰ i statsråd 9. september 2005 at disse oppdragsgiverne skal overføres til forskrift om offentlige anskaffelser med virkning fra 20. oktober 2005.

Andre sentrale forslag er å legge om strukturen, slik at oppbygningen blir mest mulig lik forskrift om offentlige anskaffelser. Dette skal lette tilnærmingen for de aktørene som må forholde seg til begge forskriftene. Videre tilrettelegges det for moderne innkjøpsprosesser gjennom å likestille elektroniske anskaffelser med ordinære anskaffelser. Det innføres også en ny prosedyre som åpner for at det kan søkes fritak fra regelverket, dersom en aktivitet er utsatt for effektiv konkurranse.

For øvrig viderefører forslaget til ny forsyningsforskrift i hovedsak reglene i den gjeldende forskriften.

⁴⁰ Forskrift (fastsatt ved kgl. res. 9. september 2005) om endring i forskrift 15. juni 2005 nr. 616 om offentlige anskaffelser og forskrift 5. desember 2003 nr. 1424 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektorene)

9 Plikt til å konkurransesponere?

9.1 Det offentlige valgfrihet

Utgangspunktet er at det offentlige selv velger om produksjonen av en vare eller tjeneste som det offentlige har forsyningsansvaret for og står for finansieringen av, skal foretas i egenregi eller ikke. For kommunesektoren er denne valgfriheten å betrakte som en del av den kommunale selvråderett. Nedenfor presenteres imidlertid viktige modifikasjoner i dette utgangspunktet.

9.2 Begrensninger i adgangen til å utelukke konkurranse

9.2.1 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet innebærer at offentlige inngrep i borgernes frihet krever rettslig kompetanse, normalt hjemmel i lov. Dette gjelder også friheten til å tilby varer og tjenester i konkurranse med andre aktører. Dersom for eksempel en kommune ønsker å gi sitt eget foretak enerett til å forestå produksjonen og tilbudet av en vare eller tjeneste, må dette ha egen lov hjemmel.

Legalitetsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at kommunen lar være å konkurransesponere tjenester den selv finansierer. Legalitetsprinsippet slår imidlertid fast et utgangspunkt om en rett til å konkurrere med det offentlig finansierte tilbudet.

9.2.2 Liberaliseringslover

Begrepet liberaliseringslover benyttes gjerne om lover som angir at produksjonen av visse tjenester skal åpnes for konkurranse. Et eksempel på en liberaliseringslov er postloven, som angir at postens enerett gradvis skal innskrenkes. Liberaliseringslover er ofte et resultat av et liberaliseringsinitiativ fra EU, som Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å følge.

9.2.3 Konkurranserettslige skranker

EØS-konkurransereglene retter seg delvis mot foretakene i EØS-området, og delvis mot medlemsstatene selv. Reglene som retter seg mot foretakene, er forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid, forbudet mot misbruk av dominerende stilling samt reglene om fusjonskontroll. Reglene som retter seg mot medlemsstatene, er for det første EØS-avtalens art. 59.⁴¹ Denne stiller et krav om at medlemsstatene, når det gjelder offentlige foretak eller foretak som er gitt eksklusive rettigheter, ikke skal omgå bl.a. konkurransereglene ved at offentlige konkurransereguleringer erstatter ulovlige private konkurransereguleringer. Det er ulovlig så lenge dette ikke er nødvendig for å ivareta offentlige hensyn. Videre forbyr EØS-avtalen art. 61 konkurransevridende statsstøtte som påvirker samhandelen, jf. kapittel 6.2.2.

Konkurransereglene gir i utgangspunktet ingen plikt til at en vare eller tjeneste skal eksponeres for konkurranse. Det kan imidlertid være et brudd på EØS-avtalens art. 59 sammenholdt med forbudet mot misbruk av dominerende stilling, dersom et offentlig monopol som ikke er i stand til å dekke etterspørselen, opprettholdes. Dette kan illustreres med EF-domstolens avgjørelse i Höfner (Sml. 1991 s. 1979), jf. boks 9.2.

⁴¹ <http://www.lovdata.no/all/hl-19921127-109.html>

Boks 9.1 Höfner

Etter tysk rett var adgangen til å drive arbeidsformidling forbeholdt Bundesanstalt für Arbeit (BA), et offentlig organ. EF-domstolen utalte at dersom BA ikke klarte å dekke etterspørselen etter visse formidlingstjenester, ville en opprettholdelse av BAs enerett være i strid med EF- traktatens art. 86 (tilsvarende EØS-avtalen art. 59) sammenholdt med forbudet mot misbruk av markedsrett. Eneretten ville i denne situasjonen være et myndighetskapt misbruk av dominerende stilling.

9.2.4 Reglene om fri bevegelse og etableringsretten

EØS-avtalen innebærer fri bevegelse for varer, tjenester, arbeidskraft og kapital innenfor EØS-området, samt en rett til etablering i et hvilket som helst EØS-land. Disse frihetene kan bare innskrenkes såfremt det er nødvendig for å ivareta offentlige hensyn. Dette innebærer en innskrenkning for det offentlige til å gi eget eller andre foretak eneretter. Enerett kan bare gis dersom det er nødvendig for å ivareta offentlige hensyn, og de er proporsjonale i forhold til formålet de skal ivareta. Dessuten skal tildelingen skje på ikke-diskriminerende vilkår.

9.3 Anskaffelsesrettslige begrensninger i adgangen til egenregi

9.3.1 Regelverket for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesregelverket setter ingen krav om at produksjonen av en vare eller tjeneste skal konkurranseutsettes, men stiller krav til prosedyre når en vare eller tjeneste skal anskaffes, dersom en velger konkurranseutsetting. Hovedregelen er at hvis rettssubjektet det anskaffes fra, er et annet rettssubjekt enn det som anskaffer, så gjelder prosedyrene i anskaffelsesregelverket. Avgrensningen er mot egenregi.

Anskaffelser skal gjennomføres på grunnlag av konkurranse. Dersom anskaffelsens verdi overstiger terskelverdiene i anskaffelsesregelverket, skal anskaffelsen kunngjøres og konkurransen gjennomføres etter særskilte prosedyrer.

Innenfor staten er hovedregelen at om det skal være egenregi, så må anskaffelsen skje innenfor staten som rettssubjekt. Dette innebærer at staten ikke kan tildele en anskaffelse til en fristilt virksomhet uten konkurranse. Fristilling innebærer nettopp en omgjøring av en virksomhet til et eget rettssubjekt.

På kommunalt nivå kommer anskaffelsesregelverket også til anvendelse dersom kommunen tildeler et oppdrag til virksomhet som ikke er en del av kommunen. Hver kommune er et eget rettssubjekt. Dersom en kommune anskaffer noe fra en annen kommune som tilbyder, må prosedyrene i anskaffelsesregelverket følges.

9.3.2 Igangsatt anbudsprosedyre og totalforkastelse

Dersom en anbudsprosedyre først er igangsatt, er spørsmålet om det offentlige fritt likevel kan velge å utføre oppdraget i egenregi. Det må være saklig grunn for at konkurransen avlyses (totalforkastelse). Dette innebærer at det eksisterer en innskrenkning av det offentliges frihet til å utføre et arbeid i egenregi i de tilfeller der anbudsprosedyre allerede er igangsatt.

Boks 9.2 Adgangen til totalforkastelse

Adgangen til totalforkastelse ble behandlet av Høyesterett i Rt. 2001 s. 473. I denne saken avlyste staten en konkurranse fordi en ønsket å utføre prosjektet i egenregi. En av tilbyderne mente avlysningen var lovstridig, og at avlysning bare kunne skje dersom det ut fra en objektiv forretningsmessig vurdering ville være "kvalifisert økonomisk gunstigere" for det offentlige å utføre prosjektet i egenregi. Høyesterett tok avstand fra et krav om at egenregi måtte være kvalifisert økonomisk gunstigere, men ga uttrykk for at en totalforkastelse krevde "saklig grunn". Høyesterett gikk imidlertid ikke nærmere inn på hva som lå i saklighetskravet.

9.3.3 Tildeling til egne rettssubjekt uten konkurranse

Det er en begrenset adgang til å tildele kontrakter i egenregi, også mellom selvstendige rettssubjekter. Dette følger delvis av lov, er delvis nedfelt i anskaffelsesregelverket, og følger delvis av praksis fra EF-domstolen. Nedenfor følger en beskrivelse av ulike tilfeller der kontrakter kan tildeles i egenregi til egne rettssubjekter.

Foretak med lovbestemt enerett

Kravet til konkurranse etter anskaffelsesregelverket kommer ikke til anvendelse dersom et foretak har lovbestemt enerett på produksjonen av den varen eller tjenesten det er snakk om. For eksempel vil Postens enerett innebære at statlig kjøp av landsdekkende leveringsforpliktelser ikke behøver å anskaffes på grunnlag av konkurranse.

Det kan imidlertid eksistere begrensninger i adgangen til å etablere slike eneretter i første omgang, jf. ovenfor.

Forsyningssektoren

Forsyningsforskriften gir egne regler om anskaffelser for forsyningssektoren. Forskriften gir et unntak fra regelen om at tildeling til egne rettssubjekt ikke kan regnes som egenregioppdrag. Det såkalte "konsernunntaket" oppstiller to vilkår for at et foretak som er et eget rettssubjekt kan tildeles egenregioppdrag.

- For det første må det foretak som tildeles oppdraget, være et "tilknyttet foretak". For å være et tilknyttet foretak må oppdragsgiver enten "direkte eller indirekte" kunne utøve "avgjørende innflytelse" på foretaket.
- Det andre vilkåret er et omsetningskrav som innebærer at det foretaket som tildeles oppdraget, må ha oppnådd minst 80 prosent av den omsetningen den har hatt innenfor EØS-området fra det foretaket det er tilknyttet. Foretak som har hatt mer enn 20 prosent av EØS-omsetningen fra andre selskaper enn det er tilknyttet til, kan dermed ikke få tildelt oppdrag i egenregi etter unntaket i forsyningsforskriften.

Tjenestekonsesjoner

En tjenestekonsesjon er etter tjenestedirektivet⁴² en tildeling av et tjenesteoppdrag hvor vederlaget for arbeidene som skal utføres, enten utelukkende består av retten til å utnytte oppdraget, eller en slik rett sammen med betaling. Det må altså være et element

⁴² Council Directive 92/50 EEC

av brukerbetaling. Kravet om at betalingen skal komme fra brukerne, utelukker ikke at driften er offentlig subsidiert eller at brukerne betaler med midler de har fått fra det offentlige. Et vesentlig poeng er imidlertid at driften må skje på oppdragstakers risiko. En tjenestekonsesjon forutsetter at det dreier seg om tildeling av en sær- eller enerett til å tilby tjenesten. Det er retten til å utnytte denne som utgjør grunnlaget for brukerbetalingen. Et eksempel på en tjenestekonsesjon er driften av bysyklene i Oslo.

Det eksisterer imidlertid begrensninger i å gi eneretter.⁴³ Eneretten må tildeles ut fra objektive kriterier og tildelingen må være ikke-diskriminerende og proporsjonalt med formålet den skal ivareta. Dette vil i utgangspunktet være til hinder for at en kommersiell aktør gis en slik enerett bare fordi den er offentlig eid eller kontrollert.

Tjenestekjøp fra offentlige organ med enerett

Etter anskaffelsesforskriften kommer ikke reglene til anvendelse på kontrakter om offentlig tjenestekjøp som tildeles et organ som selv er offentlig oppdragsgiver. Det er to vilkår som må være oppfylt.

For det første må den som tildeles oppdraget, selv være en offentlig oppdragsgiver. Dersom selskapet utfører en oppgave som det er av allmen betydning at blir utført, og ikke for øvrig opptrer som kommersiell aktør, vil dette kravet være oppfylt.

Det andre kravet er at den som tildeles oppdraget, må ha en enerett som er hjemlet i lov, forskrift eller i administrativt vedtak. Det er tilstrekkelig at eneretten fastsettes av en kommune i forbindelse med opprettingen selskapet som skal utføre oppgaven.

Det følger av EF-domstolens praksis at det ovennevnte unntaket for tjenestekjøp ikke får anvendelse på kjøp av varer.

Tilstrekkelig kontroll og omsetning

Av EF-domstolens avgjørelse i Teckal (Sak C-107/98 Saml. 1999 I-8121) følger det at tildeling av et oppdrag til et eget rettssubjekt i visse tilfeller kan gis til et selvstendig rettssubjekt som egenregi, også utenfor situasjonene som er nevnt ovenfor. Forutsetningen er at den som tildeler oppdraget, har tilstrekkelig kontroll over rettssubjektet som skal utføre oppdraget, og at rettssubjektet som skal utføre oppdraget, har det alt vesentlige av sin omsetning hos oppdragsgiver. Det er altså både krav om kontroll og omsetning.

⁴³ Se diskusjonen i kapittel 9.2

Boks 9.3 Nærmere om kontrollkriteriet og omsetningskriteriet

I Teckal-saken oppstilles kontrollkriteriet som at leverandøren må være underlagt samme kontroll som oppdragsgiver har overfor "sine egne tjenestegrener". For øvrig gir Teckal liten veiledning i hva kontrollkriteriet innebærer. Noe kommer fram av generaladvokatens drøftelser i senere saker, men vekten begrenses av at EF-domstolen har avgjort sakene på andre grunnlag. Generaladvokaten legger til grunn at både finansielle og organisatoriske forbindelser mellom oppdragsgiver og selskapet er av betydning. Bevilgninger til et foretak direkte over de offentlige budsjettene vil være en relevant faktor. Det samme gjelder dersom det offentlige alene fastsetter størrelsen på det vederlaget foretaket mottar. Generelt vil oppdragsgivers instruksjonsmyndighet være av relevans for vurderingen. Det offentlige eierandeler vil være viktig. Utgangspunktet er at en 100 prosent eierandel vil være tilstrekkelig til at det foreligger kontroll. Ved lavere eierandeler må det gjøres en konkret vurdering. I Stadt Halle saken (Sak C-26/03) har domstolen senere presisert at selv en privat minoritetsandel vil være tilstrekkelig til å utelukke at man har samme kontroll som man har over sine egne tjenestegrener.

Omsetningskravet innebærer et krav til oppdragstakers andel av omsetning hos oppdragsgiver. Teckal inneholder ingen avklaring av hva som ligger i dette kriteriet. Generaladvokaten har senere uttalt at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse dersom foretaket utfører oppdrag for andre med mindre denne virksomheten er "marginal". Noe omsetning for andre enn oppdragsgiver kan derfor godtas, uten at det utelukker at foretaket kan tildeles oppdrag i egen regi.

10 Erfaringer med konkurranseeksponering i Norge

10.1 Innledning

Offentlig sektor har i ulik grad erfaring med bruk av konkurranse i tjenesteproduksjonen. Dette kapitlet inneholder en oversikt over bruk av konkurranseeksponering i stat og kommune, samt utvalgte eksempler innenfor de ulike kategoriene.

10.2 Konkurranseeksponering i staten

10.2.1 Konkurranseutsetting

Organiseringen av statlig virksomhet har gått i retning av rendyrking av roller, blant annet gjennom et klarere skille mellom statens rolle som eier, utøvende tjenesteprodusent, regulator, tilsynsmyndighet og på å utvikle faglig uavhengige kontroll- og tilsynsorganer. Trenden har også vært klar de siste årene: I 2001 var det 209 ordinære forvaltningsorganer og 49 statlige selskaper/foretak. I 2005 er antallet forvaltningsorganer redusert til 180 og antallet selskaper/foretak økt til 62. Konkurranseeksponering står sentralt i fristillingsarbeidet først og fremst gjennom selskapsdannelser for den tjenesteytende delen av statlig virksomhet. Selskapsdannelser har ofte skjedd parallelt med endringer i reguleringsregimer (lovverk) som har som siktemål å legge til rette for økt konkurranse innenfor ulike sektorer.

Boks 10.1 Konkurranseutsetting av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen

Fram til 2003 tildelte forvaltningsdelen av Statens vegvesen nesten alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver på veinettet til sin egen produksjonsvirksomhet uten konkurranse. En stor del av utbyggingsaktiviteten ble også utført i egenregi uten forutgående anbudskonkurranse. Som et ledd i Regjeringens program for modernisering, effektivisering og omstilling i offentlig sektor, ble produksjonsoppgavene i Statens vegvesen skilt ut i det statlige aksjeselskapet Mesta AS i 2003. Målet var å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene som brukes til veiformål gjennom konkurranseutsetting, uten å privatisere enheten. Med denne etableringen ble det et klart organisatorisk skille mellom myndighetsoppgaver og produksjonsvirksomhet.

Mesta AS må konkurrere om hver jobb med private aktører. Dette har bidratt til lavere priser. Med staten som den sentrale oppdragsgiver betyr dette at en får mer igjen for de midler staten stiller til rådighet til veiformål. Samferdselsdepartementet mener utskillelsen av Mesta AS allerede har gitt produktivetsforbedringer som har resultert i at kontraktene på vedlikehold av vei har fått et prisnivå som ligger 10-15 prosent lavere enn før 2003. Samferdselsdepartementet har også anslått at omorganiseringen har resultert i en samlet årlig effektiviseringsgevinst på 850 millioner kroner. Beløpet omfatter både gevinster på grunn av økt bruk av konkurranseutsetting og interne omorganiseringer i etaten.

Boks 10.2 Innføring av konkurranse i jernbanesektoren

På 1990-tallet ble det gjennomført et organisatorisk skille mellom trafikk- og infrastrukturvirksomheten på jernbanen. Særlovsselskapet NSB BA ble et rendyrket trafikkelskap, mens ansvaret for drift, vedlikehold og investeringer i infrastrukturen ble lagt til forvaltningsorganet Jernbaneverket. NSB er senere omgjort til et statlig aksjeselskap, og Flytoget skilt ut som et eget statlig aksjeselskap.

Som på veisiden arbeides det med å skape et fungerende konkurransemarked innenfor vedlikehold og utbygging av jernbanenettet. Etter planen vil all infrastrukturrettet produksjonsvirksomhet i Jernbaneverket bli konkurranseutsatt i perioden 2005-2007. Jernbaneverkets enhet BaneService ble skilt ut og omdannet til et statlig aksjeselskap fra 1. januar 2005. Formålet med konkurranseutsettingen er å effektivisere produksjonen i Jernbaneverket. Jernbaneverket skal fortsatt ha ansvaret for bl.a. planlegging, utbygging, vedlikehold og drift av den statlige infrastrukturen.

Fra 2003 er det gitt mulighet for alle godkjente selskaper til å drive godstransport på det norske jernbanenettet. Det legges opp til en gradvis innføring av konkurranse om retten til å drive togtrafikk på alle persontogstrekninger i Norge. Det langsiktige målet med innføring av konkurranse er å oppnå mer effektiv bruk av ressursene som settes inn og å sikre et bedre togtilbud til de reisende.

I 2005 ble det foretatt enkelte endringer i jernbaneloven for å legge til rette for reell konkurranse, på like vilkår og med mulighet for alle godkjente trafikkutøvere til å delta i konkurransen.

Gjøvikbanen er den første strekningen hvor det er gjennomført konkurranse om retten til å drive persontrafikk. Tre selskaper leverte tilbud. NSB Anbud AS vant konkurransen og skal fra juni 2006 og for en periode på 10 år drive persontrafikk på Gjøvikbanen. Kravet til årlig vederlag fra NSB Anbud for dette er i underkant av 70 millioner kroner. Dette er en klar kostnadseffektivisering sammenlignet med dagens kostnadsnivå for drift av persontog på Gjøvikbanen som er på om lag 80 millioner kroner.

Konkurranse om drift av persontrafikk på resten av jernbanenettet vil gradvis bli utlyst. De neste trafikkpakkene er Bergensbanen og Sørlandsbanen.

Boks 10.3 Kollektivtransport med motorvogn og fartøy

Med virkning fra 1994 ble det i samferdselsloven (nå yrkestransportloven) åpnet for adgang til bruk av anbud i rutetransport på vei og til sjøs, med unntak av for riksveiferjer. Det er valgfritt for løyvemyndighetene hvorvidt de vil bruke anbud ved tildeling av kontrakt om offentlig tjeneste.

Fra 1994 ble det også åpnet for begrensede forsøk med anbud i riksveiferjedriften. Ved ikrafttredelsen av yrkestransportloven i 2002 ble det gitt fri adgang til å benytte anbud ved tildeling av løyve og tilskudd i riksveiferjedriften. Etter planen skal hele riksveiferjedriften være konkurranseutsatt innen utgangen av 2009. I en utredning om anbud i ferjesektoren fra 2004 er ikke konklusjonene hva gjelder effektiviteten av bruk av anbud entydige. Tilskuddsnivået synes ikke å ha gått ned, men mye tyder på at kvaliteten på tilbudet har blitt noe høyere etter konkurranseutsettingen. Konklusjonen i utredningen er at det er viktig å ha anbudsmulighetene for å kunne utvikle gode insentivsystemer i et samlet system med kombinasjoner av ulike kontraktsformer, men at det ikke nødvendigvis er mest effektivt å benytte anbud for alle kontraktstildelinger.

For ekspressbusser er det åpnet for fri konkurranse i markedet ved at det tildeles parallelløyver på strekninger hvor flere operatører som oppfyller kravene om yrkesadgang, er villige til å yte samme tjeneste.

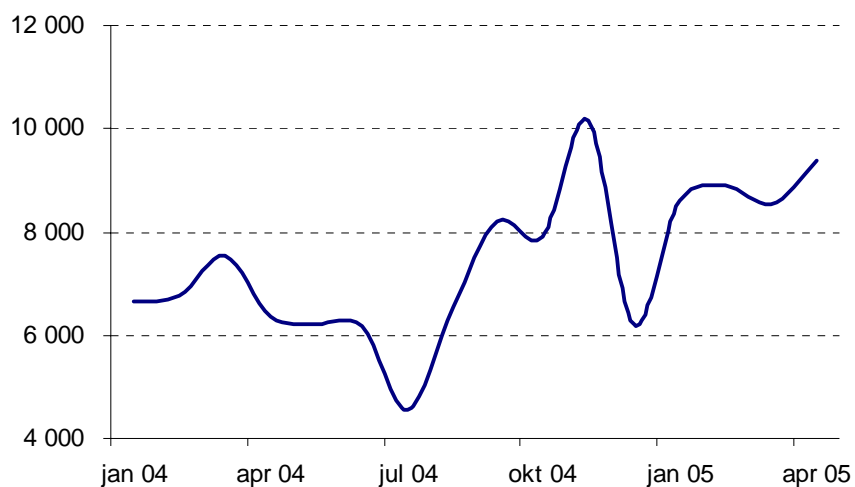
10.2.2 Brukervalg

Fritt sykehusvalg

Fritt sykehusvalg ble innført i hele landet fra 1. januar 2001. Ordningen innebærer at en pasient som blir henvist til vurdering og/eller behandling i spesialisthelsetjenesten har rett til å velge sykehus/behandlingssted. Retten til fritt sykehusvalg gjelder alle offentlige sykehus og distriktpspsykiatriske sentre som eies av et regionalt helseforetak, samt private sykehus som har inngått avtale med et regionalt helseforetak. Dette betyr at pasienten for eksempel kan velge å bli behandlet ved et spesielt sykehus for eksempel fordi ventetiden på behandling av lidelsen er kort, eller de har spesiell erfaring. Rett til fritt sykehusvalg oppstår i forbindelse med planlagt behandling, det vil si når en pasient blir henvist til sykehus av en primærlege eller legespesialist. I øyeblikkelig hjelp situasjoner hvor pasienten har behov for behandling umiddelbart, har pasienten ikke rett til å velge sykehus, men sendes til nærmeste behandlingssted med mulighet for rask og forsvarlig behandling. Pasienten får imidlertid rett til å velge sykehus når den akutte situasjonen er over.

Sosial- og helsedirektoratet har etablert nettstedet www.sykehusvalg.no. Tjenesten tilbyr pasienter, pårørende og henvisende leger oppdatert informasjon om pasientrettigheter, ventetider og annen informasjon som er relevant for pasientens valg av sykehus. Tjenesten skal også inneholde kvalitetsindikatorer slik at brukerne får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for benytte retten til fritt sykehusvalg. Samlet skal tjenesten bidra til en bedre utnyttelse av den samlede behandlingsskapasiteten i spesialisthelsetjenesten i Norge.

Figur 10.1 Antall brukere per måned av sykehusvalg.no



Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

Brukerstyrt funksjonsassistent

Ordningen med funksjonsassistent er et nytt virkemiddel for sterkt fysisk funksjonshemmede. Hensikten med ordningen er at den funksjonshemmede skal få nødvendig brukerstyrt assistanse i løpet av arbeidsdagen slik at vedkommende kan være i stand til å få eller beholde lønngivende arbeid i det normale arbeidsliv. Ordningen kom i gang allerede i 1997 og ble i 2005 utvidet til å omfatte funksjonshemmede som selv ikke greier å ivareta arbeidslederrollen.

Brukeren eller den som representerer ham/henne har valgfrihet til å selv velge den mest kvalifiserte funksjonsassistenten.

10.2.3 Benchmarking og målestokkonkurranse

Benchmarking som ledd i styring

Landsdekkende statlige etater har i flere år anvendt benchmarking-metoder i en eller annen form som bidrag til bedre intern styring. En systematisk sammenligning av rimelig sammenlignbare ("like") organisasjonsheter kan gi verdifull kunnskap om status og utvikling for den enkelte enhet så vel som samlet for enhetene hva gjelder egenskaper som ressursforbruk, aktivitetsnivå, oppgaveløsning, resultatoppnåelse med videre. Eksempelvis gjøres det i skatteetaten hvert år denne type sammenligninger av likningskontorene, av fylkesskattekontorene og av skattefogdkontorene, samt av landets (kommunale) skatteoppkrevere. Slike sammenligninger inngår som sentrale elementer i styringsdialogen mellom Skattedirektoratet og underliggende organer, og utgjør i mer aggregert form et viktig grunnlag for styringsdialogen mellom Finansdepartementet og skatteetaten.

Målestokkonkurranse som ledd i regulering

Staten bruker benchmarking som grunnlag for monopolkontroll av nettselskaperes inntekter fra elektrisitetsnettene. Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) regulerer inntektene til alle landets nettselskaper ved at det fastsetter maksimaltak for hvert selskaps totale inntekter fra nettvirksomheten. Reguleringen omfatter nærmere 180 nettselskaper som opererer med lovbeskyttet monopol. Maksimalinntekten justeres årlig ut fra hvor effektivt hver enkelt netteier investerer og driver nettet. Dersom et nettselskap driver mindre effektivt enn sammenlignbare nettselskaper, setter NVE ned inntekten proporsjonalt med ineffektiviteten.

Målestokkonkurransen i markedet for nettvirksomhet er omfattende i den forstand at den anvendes i fastsettelsen av samlede inntekt på i overkant av 16 milliarder kroner (2003).

Etablering av StatRes

Det er potensial for å utvide bruken av benchmarking og målestokkonkurranse i statlige virksomheter. Mange virksomheter har tilfredsstillende informasjon om ressursbruk, mens det i liten grad finnes indikatorer som viser omfang av og kvalitet på det som produseres. Følgelig er det vanskelig å foreta systematiske sammenligninger av hvordan virksomhetene utnytter ressursene sine.

Regjeringen har i handlingsplan for modernisering (2005-2009)⁴⁴ tatt initiativ til å etablere et nytt statistikksystem for statlige virksomheter (StatRes). Systemet skal inneholde sentrale indikatorer om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater for statens virksomheter. Hensikten med systemet er å gi allmennheten og myndighetene bedre kunnskap om statlig ressursbruk og resultatene av statlig virksomhet. Samtidig skal det bidra til å forbedre faktagrunnlaget for statlige beslutningstakere.

Statistisk sentralbyrå (SSB) vil spille en viktig rolle i utviklingen av StatRes. Systemet skal ta utgangspunkt i allerede eksisterende data, og søke å forbedre og videreutvikle denne informasjonen. Informasjonen vil være fordelt på tre hovednivåer, henholdsvis staten som helhet, departementsområder og områdespesifikk statistikk. Etableringen av StatRes vil gi økte muligheter til å benytte benchmarking og målestokkonkurranse i statlig sektor.

10.3 Konkurranseseksponering i kommunene

10.3.1 Omfang av konkurranseseksponering i kommunene

Våren 2004 ble det på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en spørreundersøkelse i 345 kommuner, der kommunene blant annet ble spurt om bruk av konkurranseseksponering på sine tjenestoområder⁴⁵. Kartleggingen viser at vel halvparten av kommunene benytter en form for konkurranseseksponering, mens ti prosent sier at slike virkemidler er under vurdering, dvs. det foreligger et politisk vedtak om å vurdere slike virkemidler.

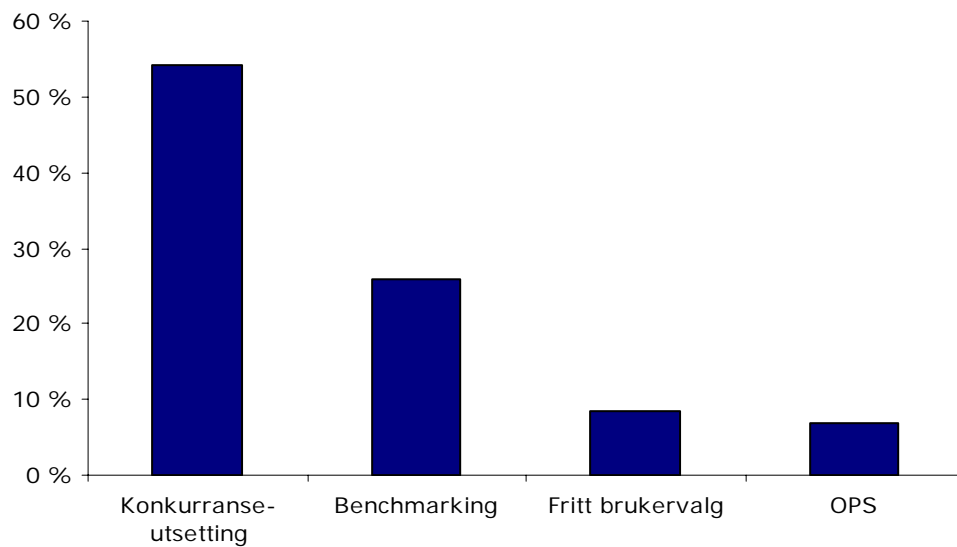
Konkurranseseksponering er den langt mest brukte metoden for konkurranseseksponering. Over halvparten av kommunene konkurranseseksponerer kommunale tjenester, mens syv prosent rapporterer at de benytter seg av offentlig-privat samarbeid (OPS). Nærmere en av ti kommuner svarer at de har innført brukervalg i den kommunale tjenesteytingen.

⁴⁴ <http://www.odin.dep.no/mod/modernisering/handlingsplan/bn.html>

⁴⁵ <http://krd.vestforsk.no/>

Det er om lag en fjerdedel av kommunene som oppgir at de har tatt i bruk benchmarking, forstått som systematisk sammenstilling av virksomhetsinformasjon med tanke på sammenlikning. Når vi vet at over 300 norske kommuner har deltatt i effektiviseringsnettverk i regi av KS og Kommunal- og regionaldepartementet, er det trolig en underrapportering av denne aktiviteten. Antallet deltakende kommuner i effektiviseringsnettverkene tilsier at benchmarking trolig er den formen for konkurranseeksponering som flest norske kommuner har erfaring med.

Figur 10.2 Former for konkurranseeksponering i norske kommuner



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase 2004

Til nå har de tekniske tjenestene vært mer konkurranseeksponert enn omsorgs- og oppveksttjenestene i norske kommuner. Kartleggingen fra 2004 indikerer at dette er under endring. Nærmere halvparten av kommunene har konkurranseeksponert vedlikehold av kommunale veier og renovasjon, mens drift og vedlikehold av henholdsvis kommunale bygg og anlegg er konkurranseeksponert i rundt én fjerdedel av kommunene. Tjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren, enten den institusjonsbaserte eller den hjemmebaserte, er konkurranseeksponert i nær tre av ti kommuner. Det er imidlertid verdt å merke seg at konkurranseutsetting i hovedsak fremdeles blir benyttet for såkalte tekniske tjenester. Innenfor pleie og omsorg er det benchmarking som er den klart mest brukte formen for konkurranseeksponering.

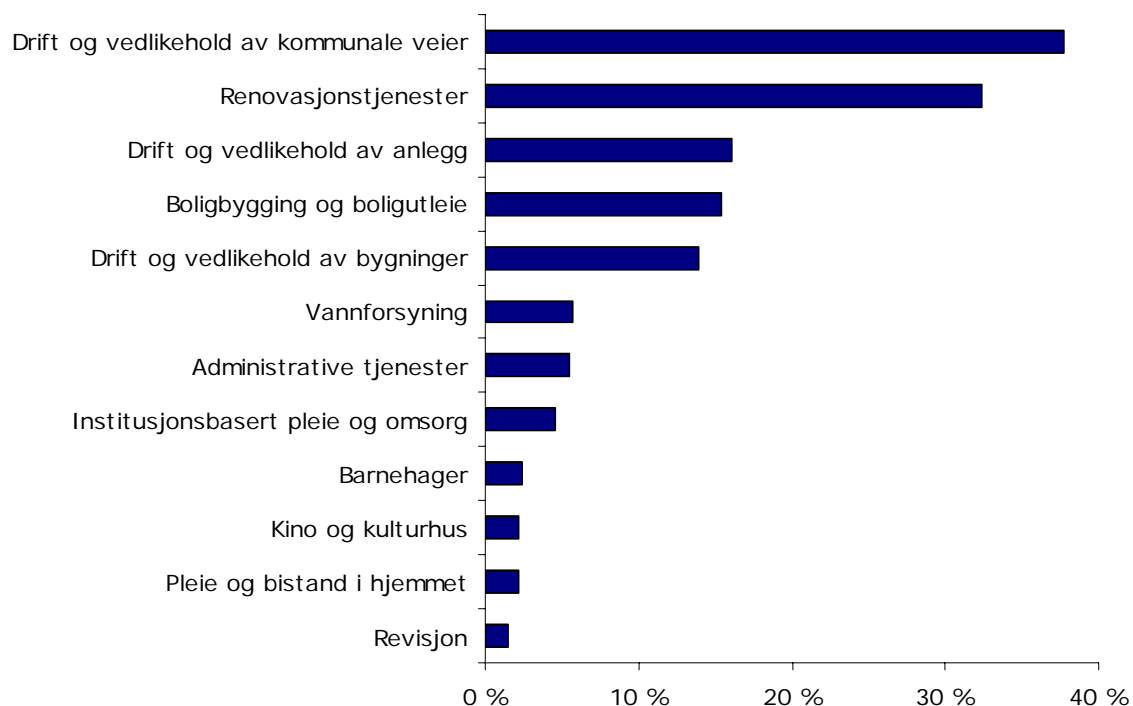
10.3.2 Konkurransetsetting

Tall fra KOSTRA bekrefter inntrykket av at det de siste årene ikke har vært noen stor økning i tallet på kommuner som benytter seg av konkurranseutsetting. I 2003 benyttet norske kommuner bare 4,3 prosent av brutto driftsutgifter til kjøp av tjenester fra private. Et manglende marked av private leverandører kan være en årsak til at mange kommuner ikke i større grad konkurranseutsetter pleie- og omsorgstjenester. Asplan Viak (oktober 2004)⁴⁶ har sett nærmere på hvilke holdninger et utvalg kommuner har til selv å arbeide aktivt med leverandørutvikling innenfor pleie- og omsorgstjenestene med

⁴⁶ http://www.dep.no/filarkiv/233901/sluttrapport_Asplan_Analyse_oktober04.pdf

tanke på konkurranseutsetting. Denne kartleggingen viser at de fleste kommuner ikke ser på leverandørutvikling som sin oppgave. Kartleggingen viser også at de fleste kommuner har opparbeidet solid kompetanse og fører en aktiv dialog med private leverandører innen vare- og tjenestekjøp på teknisk sektor. Til tross for dette er denne kompetansen i liten grad tatt i bruk ved tjenestekjøp innen pleie og omsorg.

Figur 10.3 Konkurransesutsetting i norske kommuner fordelt på tjenesteområder



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase 2004

I følge Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase har følgende kommuner konkurranseutsatt enten institusjonsbasert pleie og omsorg eller pleie og bistand i hjemmet: Nordkapp, Moss, Hobøl, Oppedgård, Bærum, Asker, Hurdal, Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Askøy, Radøy, Kristiansund, Ålesund, Trondheim.

Boks 10.4 Konkurransetsetting i pleie- og omsorgssektoren i Bærum

Arbeidet med å konkurransetsette Gullhaug bo- og behandlingshjem, et senter med 57 plasser fordelt på fire avdelinger, ble startet opp i august 1999. I mars 2000 ble det vedtatt at driften skulle konkurransetsettes ved anbud. Virksomheten hadde før dette problemer med å holde budsjetttrammene, og var allerede inne i en omstillingsprosess da det ble foreslått at hjemmet skulle konkurransetsettes. Anbudsvinneren tok over driften av Gullhaug i mars 2001. Kontraktens varighet var fire år, med mulighet for ett års forlengelse.

Bo- og behandlingshjemmet var den første institusjonen i Bærum kommune som ble konkurransetsett ved anbud. Konkurransetsettingen har redusert kostnadene for kommunen med årlige besparelser på ca. 4 millioner kroner som kan brukes på andre velferdsoppgaver. Også det kommunale tilbudet som ble gitt under anbudskonkurransen lå 10-12 prosent under de tidligere kommunale driftskostnadene.

Boks 10.5 Konkurransetsetting i pleie- og omsorgssektoren i Oslo

Oslo har gjennomført en omfattende prosess siden konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester ble vedtatt. Det var behov for betydelig kompetanseheving på flere nivåer i kommunen, og det ble derfor opprettet et eget team med oppgave å utvikle et konkurransetsettingskonsept. Driften av de virksomhetene som skulle konkurransetsettes ble skilt ut fra de respektive bydelsadministrasjonene og samlet i en ny enhet.

1. desember 1999 ble driften av Hovseterhjemmet i bydel Røa lyst ut. Samlet budsjett for sykehjemmet var i 2000 i overkant av 72 millioner kroner. Fire leverandører la inn tilbud, og vinneren ble tildelt en kontrakt på tre år med en opsjon om forlengelse på ytterligere to år. Samlet årlig reduksjon i kostnadene var på ca. 3 millioner kroner.

1. mars 2000 ble driften av St. Hanshjemmet i bydel St. Hanshaugen-Ullevål lyst ut. St. Hanshjemmets budsjett var i 2000 på litt over 80 millioner kroner. Det ble gitt fem tilbud, fire fra private utøvere og ett fra kommunens egen enhet. Kontrakten var på tre år med en opsjon om forlengelse på ytterligere to år. Samlet årlig reduksjon i kostnadene var på ca. 12 millioner kroner.

1. mai 2000 ble driften av Vinderen bo- og servicesenter i bydel Vinderen lyst ut. Senteret var under utbygging da bydelen gjennomførte konkurransetsettingsprosessen. Det ble gitt fem tilbud, fire fra private utøvere og ett fra kommunens egen enhet. Kontrakten var på tre år med en opsjon om forlengelse på ytterligere to år. Samlet årlig reduksjon i kostnadene ble beregnet til ca. 5 millioner kroner.

Oslo har oppnådd økonomiske fordeler som følge av konkurransetsetting og medarbeiderinitiert omstilling, og har brukt betydelige ressurser til forberedelse og gjennomføring av konkurransetsetting. Evalueringen av Asplan Viak (april 2003) viser at konkurransetsetting av pleie- og omsorgssektoren har gitt bydelene nettobesparelser på 41 millioner kroner uten at det er påvist redusert kvalitet.

10.3.3 Brukervalg

Nettverkssamarbeid om innføring av brukervalg

Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunens Sentralforbund har siden 2002 støttet opp om et nettverk av norske kommuner som har arbeidet med brukervalg. Kommunene Oslo, Eide, Bærum, Asker, Kristiansand, Ålesund, Larvik, Tønsberg, Trondheim og Moss deltok i nettverket. Arbeidet i nettverket ble avsluttet med en nasjonal konferanse om brukervalg i Oslo i april 2004. På bakgrunn av arbeidet som er gjort i nettverket har Kommunal- og regionaldepartementet laget en veileder⁴⁷ for brukervalg i kommunal tjenesteyting. Veilederen gir en innføring i hvordan brukervalg kan benyttes som et virkemiddel til å utvikle kommunens tjenesteproduksjon. Veilederen oppsummerer spørsmål, problemstillinger og utfordringer knyttet til ulike sider av brukervalgordninger. Den søker å gi svar på hvordan de ulike spørsmålene og utfordringene kan løses, og den gir eksempler på hvordan en del av spørsmålene er løst i norske og svenske kommuner.

Boks 10.6 Hjemmebaserte tjenester i Eide kommune

De hjemmebaserte tjenestene i Eide kommune innførte fra 1. juni 2004 en ordning med brukervalg. Kommunen fikk én tilbyder som var en bedrift bestående av to personer. I følge kommunen var det krevende å utarbeide anbudsdocumentet, men når ordningen først trådte i kraft ble den vurdert til å fungere veldig bra.

Eide er en liten kommune som bruker 4 årsverk på praktisk hjelp i hjemmet (2004/2005). Det private firmaet har så langt en andel på 0,4 årsverk. Leder for hjemmetjenesten mottar søknaden og foretar kartleggingen. Vedtak blir skrevet etter møtet med brukeren og i tråd med serviceerklæringen vedtatt i kommunestyret. Oppdragene blir gitt til det private firmaet og de jobber selvstendig mot bruker fra denne dagen. Den første i hver måned mottar kommunen arbeidsrapporter kvittert av bruker sammen med en samleregning. Leder sjekker oppdragene og anviser regningen til utbetaling. Det private firmaet er selvstendig, positiv og interessert i å bli godt likt blant brukerne. De er samarbeidsvillig og takknemlig for ordningen kommunen har innført. De har også tilbudt ekstratjenester og har vært påpasselig med å ikke reklamere direkte til bruker, men gjennom media og brosjyrer i postkassene til innbyggerne.

Ordningen vil i løpet av 2005 blir utvidet med ytterligere 0,8 årsverk. I den forbindelse vil kommunen arbeide aktivt for å få flere tilbydere. Prosjektet skal evalueres innen utgangen av 2005.

⁴⁷ <http://odin.dep.no/filarkiv/206062/frihettilvelge.pdf>

Boks 10.7 Hjemmehjelpstjenester i Oslo kommune

Brukervalgsmodell ble innført som et forsøksprosjekt for hjemmehjelpstjenester i de tidligere bydelene Nordstrand og Lambertseter i Oslo. Forsøksprosjektet løp fra 1. april 2003 og ut 2004. Fra 1. januar 2004 inngår de to bydelene sammen med store deler av Ekeberg/Bekkelaget i den nye bydelen Nordstrand.

Brukervalgsmodellen ble utformet slik at prisene på tjenesten ble bestemt på forhånd, og at leverandørene konkurrerte på kvalitet i tjenesteleveransen. Brukeren fikk anledning til å motta tjenester fra den leverandøren vedkommende selv ønsket, den kommunale i bydelen eller en av de private. Brukeren kunne når som helst og uten begrunnelse bytte leverandør.

Evalueringen av forsøksprosjektet viste at ved utgangen av august 2004 hadde 198 brukere privat leverandør av hjemmehjelpstjenester. Dette utgjorde om lag 15 prosent av brukerne, og var dermed noe lavere enn målsettingen om 20 prosent ved prosjektperiodens utløp. I overkant av 80 prosent av brukerne foretok et aktivt valg av leverandør, mens de resterende (som ikke foretok et aktivt valg) ble tildelt kommunal leverandør. I 2004 valgte om lag to tredjedeler av de nye brukerne (som fikk anledning til å velge) kommunal leverandør, mens en tredjedel av de nye brukerne valgte privat leverandør. I 2003 var andelen som valgte privat leverandør noe lavere. I august 2004 var det seks private leverandører av hjemmehjelpstjenester i de to bydelene. De minst hjelpetrequende valgte i noe større grad privat leverandør enn de med mer omfattende behov for hjelp.

Bestiller-utfører-modell og brukervalg med sju leverandører av hjemmehjelpstjenester innebar økt administrativ ressursbruk i bestilleravdelingen. Dette hang sammen med nøyere grunnlagsarbeid i forbindelse med vedtak, faktureringsrutiner (kontroll av arbeidssedler), kontroll av leverandørene (oppfølging av kontrakter) og generelt mer dokumentasjon. Det var klare indikasjoner på at effektiv brukertid (forholdet mellom antall timer hos brukerne og totalt antall timer) hadde økt etter innføring av brukervalg, men den hadde sannsynligvis ikke nådd målsettingen om 65 prosent. Ulike omorganiseringer av tjenesten og bydelene de senere årene gjør at det ikke foreligger sammenlignbart datagrunnlag som gjør at utviklingen i effektiv brukertid kan fastsettes eksakt.

Brukerstyrt personlig assistanse

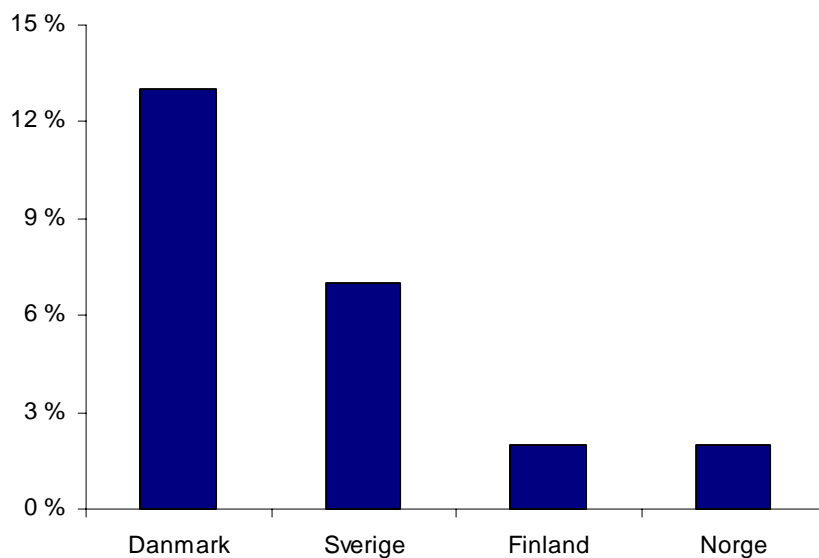
Brukerstyrt personlig assistanse er et eksempel på brukervalg i praksis. Det gir funksjonshemmede rett til å velge hvem som skal assistere dem i hjemmet og til å utføre daglige behov, innenfor de rammene kommunene bestemmer.

Frittstående skoler

Ny lovgivning har gjort det enklere å etablere frittstående skoler. Krav om at skolen må bygge på livssyn eller alternativ pedagogikk er erstattet med krav til innhold og kvalitet. Det offentlige har fortsatt hovedansvaret for finansieringen av de frittstående skolene. Formålet er å skape større mangfold i det faglige og pedagogiske tilbudet til elevene, slik at foreldre i større grad kan velge en skole som passer for sine barn.

Statistikk viser at kun to prosent av elevene i grunnskolen går på frittstående skoler. Dette er lavt sammenlignet med andre nordiske land, særlig i forhold til Danmark og Sverige. Tilsvarende er andelen elever i frittstående videregående skoler i Norge er fem prosent.

Figur 10.4 Andel elever i frittstående skoler i 2004/2005



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statistisk centralbyrå (Sverige), Danmarks Statistikk, Statistikcentralen (Finland)

10.3.4 Benchmarking og målestokkonkurranse

KOSTRA

Omfanget av benchmarking i kommunene har økt betydelig de siste årene. En viktig forutsetning for dette har vært etableringen av KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering).⁴⁸ KOSTRA er den sentrale portal for presentasjon av indikatorer om kommunal økonomi og kommunale tjenester. Formålet er å gi en mest mulig enhetlig og sammenlignbar informasjon om tjenestene i den enkelte kommune og grupper av kommuner. Gjennom å sammenligne seg med andre kan kommuner identifisere sitt forbedringspotensial. Benchmarking har vist seg å være et godt virkemiddel på områder hvor det er vanskelig å benytte andre former for konkurranseeksponering. I tillegg bidrar KOSTRA til økt åpenhet i forvaltningen, spredning av gode resultater i kommunesektoren samt at det gir innbyggere mulighet til å vurdere egen kommunes tjenestenivå.

KOSTRA vil være sentral ved publisering av nye typer indikatorer og utvidet bruk av benchmarking som teknikk i kommunal sektor. Fra og med 2004 er det utarbeidet et opplegg for utvikling av kvalitetsindikatorer innen de ulike tjenesteområdene. Det har vist seg utfordrende å lage gode kvalitetsindikatorer uten å innhente data om for eksempel brukernes vurderinger av en gitt tjeneste. Det er likevel et mål å komme med forslag til nye kvalitetsindikatorer, primært basert på de dataene kommunene og

⁴⁸ <http://www.ssb.no/kostra/>

fylkeskommunene rapporterer inn i dag. Det tas sikte på å publisere flere kvalitetsindikatorer basert på rapporteringen for 2005.

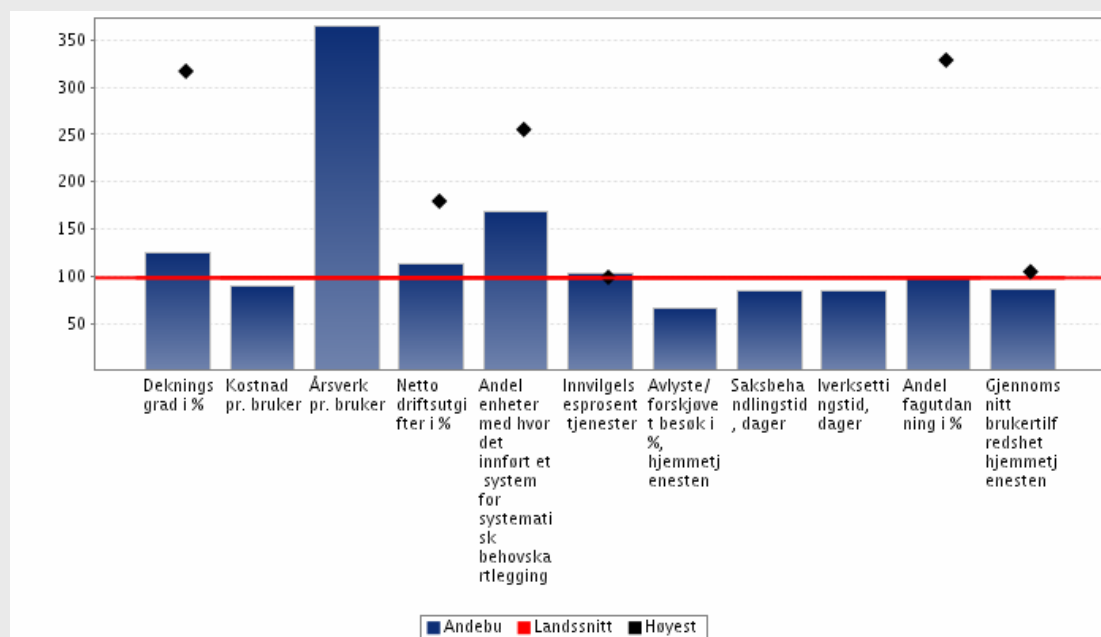
Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering

Prosjektet Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering ble avsluttet som et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS ved utgangen av 2004. I perioden 2002-2004 har rundt 315 kommuner deltatt i ulike nettverk. Nettverkene dekker tjenesteområdene skole, barnehage, pleie og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. Alle kommunene har deltatt innenfor pleie og omsorg, mens de fleste har valgt skole som sitt andre tjenesteområde. Kommunene har benyttet nøkkeltall fra KOSTRA som viser tjenestenes prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Prosjektet har utviklet et felles verktøy for målt kvalitet og brukerundersøkelser, og i alt har om lag 250 000 brukere deltatt i brukerundersøkelsene.

På nettstedet <http://www.bedrekommune.no/> kan alle kommuner kartlegge og sammenlikne produktivitet, målt kvalitet og brukertilfredshet. Nettstedet ble høsten 2004 utvidet med kartlegging av medarbeidertilfredshet i kommunene. Høsten 2004 ble det også lansert et eget verktøy for kartlegging av tidsforbruk i hjemmetjenesten, kalt FRYD.

Boks 10.8 www.bedrekommune.no

Figuren nedenfor viser resultatene til en tilfeldig valgt kommune sammenlignet med landsgjennomsnittet og høyest score innenfor hver kategori.



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

KS la i oktober 2004 fram en sluttrapport for prosjektet. Av sluttrapporten går det fram at metoden i effektiviseringsnettverkene har hatt effekt: sammenlikningene, analysene og drøftingene mellom nettverkskommunene har bidratt til å øke bevisstheten rundt effektivitet i egen kommune og til utvikling av en lang rekke effektiviserings tiltak. Videre

har nettverksprosjektet utviklet nye redskaper for kartlegging og drøfting av tjenestenes kvalitet som kommunene kan bruke over tid. Dette har ført til økt interesse for og økt fokus på brukertilfredshet og måling av kvalitet. En stor del av effektiviseringstiltakene som er utviklet så langt, handler derfor om kvalitetsforbedringer. Kommunene har også utviklet effektiviseringstiltak i forhold til dekning, tilgjengelighet, tjenestestruktur, ressursinnsats og produktivitet. Erfaringene fra nettverkskommunene gir indikasjoner på et potensial for effektivisering utover deltakerkommunene.

11 Erfaringer med konkurranseeksponering i utlandet⁴⁹

11.1 Innledning

For å legge til rette for mer effektiv produksjon av offentlige tjenester, har forskjellige former for konkurranseeksponering siden 80-tallet blitt vanligere i stadig flere land og innen stadig flere sektorer. Hovederfaringen er at konkurranseeksponering leder til mer kostnadseffektiv produksjon av offentlige tjenester og økt valgfrihet for brukerne. I dette kapitlet skal vi se nærmere på utviklingen i *omfanget og bruken* av ulike former for konkurranseeksponering i utlandet.

11.2 Konkurranseutsetting

Som redegjort for i kapittel 3 kan offentlig tjenesteproduksjon eksponeres for konkurranse gjennom bruk av anbud. Dette kalles konkurranseutsetting. Etter anbudskonkurranse tildeles kontrakten til en av anbudsgiverne. Størrelsene på oppdragene som anbudsutsettes varierer. De aller største kontraktene kjennetegnes gjerne ved at oppdragets varighet strekker seg over lang tid og at kontraktvilkårene ofte er mindre detaljerte eller annerledes utformet enn for mindre kontrakter. Mellom utførelse i egenregi og kjøp av tjeneste i markedet, finnes det flere mellomformer for konkurranseutsetting, fra kontrakter hvor både utbygging og drift av offentlig virksomhet utlyses i ett anbud (offentlig-privat samarbeid) til separate utlysninger av enten drift og bygg.

Nedenfor gjengis internasjonale utviklingstrekk når det gjelder volumet på utlyste offentlige innkjøp. Internasjonale erfaringer med bruk av offentlig-privat samarbeid er omtalt i kapittel 7.

Boks 11.1 Konkurranseutsetting av kollektivtransporten i London, København og Stockholm

Før 1930 var det mest vanlig at transporttjenester ble tilbudt av private aktører. Fra 1930 til 1970 ble kollektivtransporten i stor grad tatt over av det offentlige, fordi man mente at dette ville redusere kostnadene. Det viste seg imidlertid mange steder ikke å være tilfelle, for eksempel økte kostnadene for kollektivtransport i London med 79 prosent per transportkilometer i perioden 1970 til 1985.

I løpet av de siste 20 årene har man derfor i mange land igjen utsatt denne tjenesten for konkurranse. Konkurranseutsettingen har i byer som London, København og Stockholm medført betydelige kostnadsbesparelser og økt servicenivå. I tabellen nedenfor har vi satt opp reduksjonen i utgiftene og økningen i servicenivå som følge av konkurranseutsetting av kollektivtransporten i London, København og Stockholm.

⁴⁹ Dette kapitlet er i sin helhet utarbeidet av ECON Analyse

Tabell 11.1 Reduksjon i utgiftene og økning i servicenivå som følge av konkurranseutsetting (justert for inflasjon)

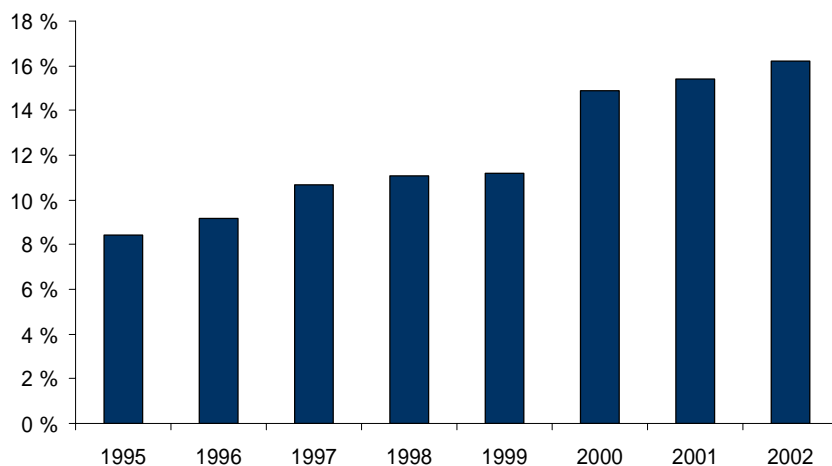
	London 1985-2001	København 1989-1999	Stockholm 1991-1999
Andel konkurranseutsatt	100 %	100 %	100 %
Reduksjon i samlede utgifter	26 %	14 %	7 %
Reduserte enhetskostnader	48 %	24 %	20 %
Økning i servicenivå	42 %	14 %	16 %

Kilde: Wendell COX (2004)

11.2.1 Stadig mer offentlige innkjøp utlyses

Myndigheter i alle land foretar innkjøp fra offentlig og privat næringsvirksomhet. EU har oversikt over hvor store offentlige innkjøp medlemslandene foretar gjennom anbud. Figur 11.1 nedenfor viser hvor stor andel de totale offentlige innkjøpene i EU-landene som ble utlyst i EUs database for publisering av offentlige innkjøp (TED-basen) i perioden 1996 til 2002.⁵⁰

Figur 11.1 Andel av offentlige innkjøp som utlyses i EU-landene samlet. Prosent



Kilde: Tervahauta og Zackrisson (2004) (DG Internal Market)

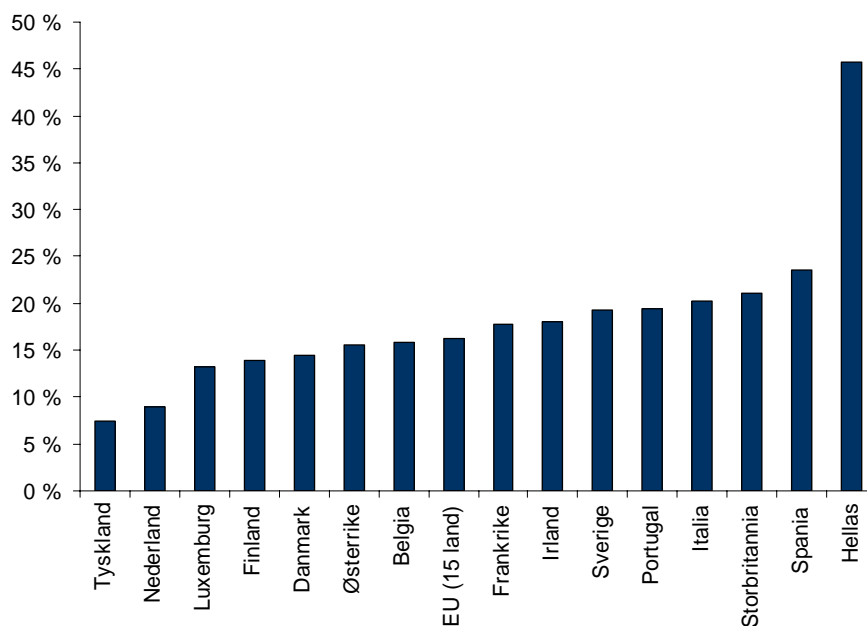
Fra 1996 til 2002 har det skjedd en dobling av konkurranseutsatte offentlige innkjøp som utlyses i TED-basen i EU-landene samlet. Mens bare 8 prosent av de offentlige innkjøpene i EU-15 ble eksponert for konkurranse gjennom offentlig utlysning i 1995, ble hele 16 prosent utlyst i 2002. Offentlige innkjøp kan som tidligere nevnt deles i to kategorier; innkjøp av varer og tjenester som myndighetene tradisjonelt aldri har produsert på egen hånd, typisk datamaskiner, teleutstyr, kontorrekvisita og lignende, og

⁵⁰ TED (Tenders Electronic Daily) er EUs database for publisering av offentlige innkjøp og tilsvarer den norske Doffin-basen.

innkjøp av varer og tjenester som det offentlige tidligere har produsert på egen hånd. Det er kun anbudsutlysninger i sistnevnte kategori som vil innebære konkurranseeksponering av offentlig virksomhet. Gitt at offentlige innkjøp av datamaskiner, teletstyr og lignende har vært noenlunde stabil i denne perioden, vil økningen i utlyste kontrakter i EU reflektere en klar økning i konkurranseeksponering i form av konkurranseutsetting.

Det er imidlertid store forskjeller mellom medlemslandene. Av figur 11.2 ser vi at andelen av offentlige innkjøp som utlyses i TED-basen varierer mellom land.

Figur 11.2 Andel av totale offentlige innkjøp utlyst i ulike EU-land i 2002. Prosent



Kilde: Tervahauta og Zackrisson (2004) (DG Internal Market)

Myndighetene i Tyskland og Nederland utlyste minst andel av sine offentlige innkjøp, mens Hellas la ut desidert flest av sine offentlige innkjøp på anbud i TED-basen i 2002. Det er likevel viktig å merke seg at det bare er anbud over terskelverdiene som må annonseres i TED-basen. Terskelverdiene varierer i forhold til type tjeneste som skal kjøpes inn.

I Norge kjøpte det offentlige i 2002 inn varer og tjenester for til sammen 228,2 milliarder kroner. Dette utgjorde vel 15 prosent av BNP og er en litt lavere andel enn i EU, hvor de offentlige innkjøpene utgjorde 16,3 prosent av BNP. Det finnes ikke tall for hvor stor andel av de offentlige innkjøpene i Norge som utlyses.

11.3 Fritt brukervalg

For forbrukere er det ofte en fordel å kunne velge mellom forskjellige leverandører av ulike tjenester, enten det gjelder skole, barnehage eller sykehus, og det er dette fritt brukervalg dreier seg om. Ideen om fritt brukervalg stammer fra USA på 60-tallet (Sunnevåg 2003). Målsettingen har vært å skape et selvbilde hos brukerne der de

oppfatter seg som konsumenter av en tjeneste, ikke som en mottager av veldedighet. Fremveksten av brukerstyring i USA skyldes imidlertid ikke bare idealistiske målsettinger, men også behovet for å begrense utgiftsveksten i omsorgssektoren.

En del land bruker fritt brukervalg som virkemiddel for å konkurranseeksponere ulike offentlige sektorer. De vanligste sektorene er helsevesen og skole. Nedenfor skal vi kort gjengi hvordan enkelte land benytter brukervalg innenfor disse sektorene.

11.3.1 Brukervalg i helse- og omsorgssektoren

Ordninger med fritt sykehusvalg er etablert i mange land, blant annet Danmark, Sverige, Storbritannia, New Zealand, Nederland, Belgia, Tyskland og Frankrike. Utformingen av ordningen varierer imidlertid betydelig mellom landene.⁵¹

I Danmark hadde omlag 50 av 275 danske kommuner erfaringer med frie brukervalgsmodeller ved årsskiftet 2002/2003 (Rogalandsforskning 2003). Ved en lovendring ble det et utvidet fritt sykehusvalg fra juli 2002, og fra 1. januar 2003 ble det obligatorisk for kommunen å tilby frie brukervalg av hjemmehjelp, både internt i og mellom kommunene. Endringene innebærer også at alle eldre i Danmark kan velge fritt hvor i landet de ønsker plass på pleiehjem, eventuelt pleiebolig/eldrebolig.

I forbindelse med utvidelsen av det frie sykehusvalget i Danmark sommeren 2002, ble nettstedet www.Sygehusvalg.dk etablert for å informere pasienter, det offentlige helsevesen, private sykehus og klinikker om ordningen. Pasienter kan her orientere seg i tilbudet av helsetjenester, for eksempel informasjon om hvilke sykehus som tilbyr behandling av hvilke skader.

Et halvt år senere, fra 1. januar 2003, ble det i Sverige mulig å velge sykehus fritt i hele landet.⁵² Svenske pasienter kan dermed velge å bli behandlet ved sykehus i andre fylker (landsting) enn der de er bosatt, selv om det er plass ved de lokale sykehuset.

Svenske kommuner har også erfaringer med frie brukervalg innen hjemmebaserte tjenester. I januar 2001 viste en undersøkelse gjennomført av Svenska Kommunförbundet at 10 svenske kommuner hadde innført frie brukervalg innen omsorgssektoren. Fra og med 1. juli 2002 ble det innført maksimaltakster for egenandeler for hjemmehjelpstjenester, sykehjemstjenester og for tjenester for funksjonshemmede. Nacka kommune i Sverige har vært spesielt tidlig ute med fritt brukervalg av en rekke tjenester. Kommunen åpnet for fritt valg av foterapeut i 1985, hjemmehjelpstjenester i 1992, barnehager i 1993, grunnskolen i 1994, avløsertjenester for pleietrengende i 1998 og for sykehjem i 2001.

I Storbritannia har helsedepartementet for perioden 2004-2008 satt i gang et prosjekt som kalles "ChooseAndBook", hvor friheten når det gjelder valg av helsetjenester skal øke gradvis de neste årene. I tillegg skal prosjektet bidra til kortere sykehuskøer og mer effektive rutiner for bestilling av sykehusplass.⁵³

⁵¹ Institutt for helseledelse og helseøkonomi ved Universitetet i Oslo er i gang med et doktorgradsprosjekt der de blant annet skal se nærmere på hvordan fritt sykehusvalg praktiseres i en rekke land. Spesielt skal prosjektet belyse langs hvilke dimensjoner ordningen varierer, og forklare hvorfor ordningen varierer mellom landene. Se <http://www.med.uio.no/heled/HORN/delprosjekt/sykehusvalg.html>

⁵² <http://www.skl.se/>

⁵³ www.dh.gov.uk/PolicyAndGuidance/PatientChoice/Choice/fs/en og www.chooseandbook.nhs.uk

Boks 11.2 Brukervalg i britisk helsesektor

Fremveksten av brukervalg i Europa er et resultat av et sterkt press på effektivisering av offentlig sektor. Særlig har Storbritannia vært en sentral påvirkningskilde. På slutten av 80-tallet konkluderte daværende regjering med at den beste tilnærmingen til å reformere det britiske helsevesenet var å erstatte en "command-and-control" tilnærming med marked og konkurranse. Reformene hadde til hensikt å skape et indre marked for helsetjenester. Konkurranse ble introdusert ved å innføre et formelt skille mellom det offentliges rolle som kjøper (bestiller) og som produsent (utfører) av helsetjenester. På denne måten fikk man etablert en tilbuds- og etterspørselsside innenfor det offentlige helsesystemet, der sykehusene utgjør tilbudssiden. Lignende reformer har vi sett i andre sektorer og i andre land ut over 90-tallet, blant annet i Sverige og New Zealand.

Kilde: Sunnevåg (2003)

11.3.2 Brukervalg i skole- og utdanningssektoren

En rekke land har siden midten på 70-tallet i økende grad gitt elever mulighet til å velge mellom forskjellige skoler med samme tilbud. Tidligst ute var New Zealand, USA og Nederland, men også i land som Sverige har fritt skolevalg vært etablert i snart 15 år.⁵⁴

Sommeren 1992 trådte en lovendring i kraft som gir svenske elever fritt valg mellom kommunale og frittstående grunnskoler i Sverige.⁵⁵ Det har siden lovendringen vært en sterk vekst i antall frittstående skoler. På begynnelsen av 90-tallet var det 90 frittstående grunnskoler, og i 2001/2002 var antall frittstående skoler steget til 488.

I USA er det de siste tiårene blitt introdusert andre skoletilbud enn den lokale offentlige skolen. De fleste barn og ungdom er fremdeles elever ved slike skoler, men kan normalt velge både private og offentlige alternativer (Lundsgaard 2002). De såkalte "Magnet schools" er det mest vanlige offentlige alternativet til den lokale offentlige skolen, og står for 3 prosent av det samlede elevinntaket i USA. Videre finnes såkalte "Charter schools" som er ikke-statlige, men offentlig finansierte skoler, og som står for 1 til 2 prosent av elevinntaket. Drøye 10 prosent av elevene i USA begynner på skoler som er privatfinansierte. I tillegg har hjemmeundervisningen i USA økt markant de siste årene.

I Nederland er det et veletablert og omfattende system av offentlige og private skoler. Helt siden 1917 har nederlandske myndigheter garantert finansiell likhet mellom offentlige og private skoler, hvilket innebærer at grupper av foreldre som ønsker å starte egen skole kan gjøre det og motta offentlig støtte. Hele 68 prosent av elevene i grunnskolen i Nederland hadde i 2000 valgt å gå på ikke-offentlige skoler.

11.4 Benchmarking

Benchmarking brukes mer eller mindre i alle vestlige land som virkemiddel for å effektivisere ressursbruk. Benchmarking kan i prinsippet anvendes til å måle alle deler av den offentlige sektoren, fra en overordnet tilnærming der offentlige tjenester i ulike land

⁵⁴ Se for eksempel OECD (1994) og Hirsch (2002).

⁵⁵ Erfaringene fra frie brukervalg i Sverige er hentet fra Rogalandsforskning (2003).

sammenlignes, til mer detaljerte tilnærminger der ulike leverandører av konkrete offentlige tjenester i ett område sammenlignes. Nedenfor skal vi gi et innblikk i internasjonal bruk av benchmarking.

11.4.1 Benchmarking av offentlige tjenester mellom EU-land

EU utarbeider indikatorer som belyser kvaliteten og kostnadene knyttet til offentlige tjenester i en rekke land, også land som ikke er medlemmer av unionen. Med utgangspunkt i disse indikatorene kan det enkelte land vurdere om ulike offentlige tjenester er effektive sammenlignet med andre land. Indikatorene omfatter en rekke tjenester.

Tabell 11.2 Et utvalg indikatorer for helsetjenester i ulike land

	Sykehussenger (per 100 000 innbyggere)	Leger	Sykepleiere	Totale utgifter (andel av BNP)
Storbritannia	405	-	904	7,7
Sverige	358	297	831	9,2
Danmark	430	342	1434	8,8
Tyskland	912	321	956	10,9
Frankrike	843	-	641	9,7
Spania	373	323	489	7,6
Norge	380	280	950	8,7
EU-15	622	-	777	-

Kilde: <http://europa.eu.int/comm/health/>

Tabell 11.3 Et utvalg indikatorer for utdanningstjenester i ulike land

	Språkkunnskap (to eller flere fremmedspråk)	Antall elever per lærer	Totale utgifter til utdanningssektoren (andel av BNP)
Storbritannia	-	19,6	5,25
Sverige	93,9	13,5	7,66
Danmark	96,4	10,9	8,51
Tyskland	-	16,3	4,78
Frankrike	90,3	14,5	5,81
Spania	30,1	12,4	4,44
Norge	-	10,3	7,63
EU-15	-	-	5,22

Kilde: <http://europa.eu.int/comm/education/>

Tabell 11.2 og tabell 11.3 viser noen utvalgte indikatorer som hvert enkelt land kan bruke til å vurdere kvaliteten og kostnaden knyttet til helse- og utdanningstjenester. Hvis andelen av bruttonasjonalproduktet som benyttes til en bestemt tjenestesektor i et land

er høy samtidig som landet kommer dårlig ut i forhold til kvalitetsindikatorer, kan dette indikere ineffektivitet i den offentlige virksomheten.

Boks 11.3 "Performance indicators in the European Union"

Nylig er det initiert et prosjekt der elleve EU-land sammenlignes på i alt 800 resultatindikatorer innenfor ti viktige politikkområder. Prosjektet kalles "Performance indicators in the European Union". Indikatorsystemet danner utgangspunkt for blant annet målestokkanalyse mellom landene på viktige politikkområder, slik som arbeidsmarked, helse, transport, miljø, finans, politi osv.

Kilde: EU sectoral competitiveness indicators (2005)

Benchmarking som tar utgangspunkt i sammenligninger på tvers av landegrenser gjøres også av enkeltland. Finansministeriet i Danmark gjennomfører for eksempel internasjonal benchmarking av Danmark, der Danmark sammenlignes med seks andre land; USA, Japan, Nederland, Sverige, Frankrike og Tyskland.

11.4.2 Benchmarking av offentlige tjenester internt i land

Benchmarking av ulike tjenester internt, foregår til en viss grad i alle vestlige land. Storbritannia er antakelig det landet i verden som har arbeidet mest med benchmarking i offentlig sektor. Siden 1996 har Efficiency & Effectiveness Group i Cabinet Office drevet prosjektet UK Public Sector Benchmarking. Prosjektet er satt i gang for å hjelpe offentlig sektor med å forbedre sin virksomhet gjennom å foreta egenvurderinger i forhold til den europeiske kvalitetsmodellen.

I forbindelse med prosjektet er det etablert et eget "Public Sector Benchmarking Service" (PSBS), som skal bidra til effektiv benchmarking og formidling av "best practice".⁵⁶ Det er også etablert en nasjonal fokusgruppe som har blitt brukt til å måle befolkningens forventninger og tilfredshet med ulike offentlige tilbud i Storbritannia.

Benchmarking er også utbredt i Danmark. I 1997 ble den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor lansert, for å stimulere den løpende kvalitetsutviklingen i offentlige virksomheter. Når en virksomhet har mottatt kvalitetsprisen, er det mulig å gå videre og konkurrere med de beste private virksomhetene i Danmark og Europa i regi av henholdsvis Den Danske Kvalitets Pris og Den Europeiske Kvalitetspris. Finansministeriet i landet utarbeider budsjettredegjørelser som er bygget opp som en benchmarking mellom danske kommuner. Offentliggjøring av rangeringen skal bidra til å skape konkurranse mellom kommunene om å være mest effektiv. I danske statistiske sentralbyrå (Danmarks Statistik) finnes også en lang rekke data som kan brukes for å sammenligne kommunene i Danmark. I tillegg er det utarbeidet et nettsted, Netborger.dk, der man kan sammenligne en rekke nøkkeltall og opplysninger om danske kommuner. Opplysningene som kan sammenlignes er skole- og utdannelsesstilbud, antall tildelte timer hjemmehjelp per mottaker, antall pleieboliger og så videre.

⁵⁶ www.benchmarking.gov.uk

Boks 11.4 Netborger.dk – Sammenligning av danske kommuner

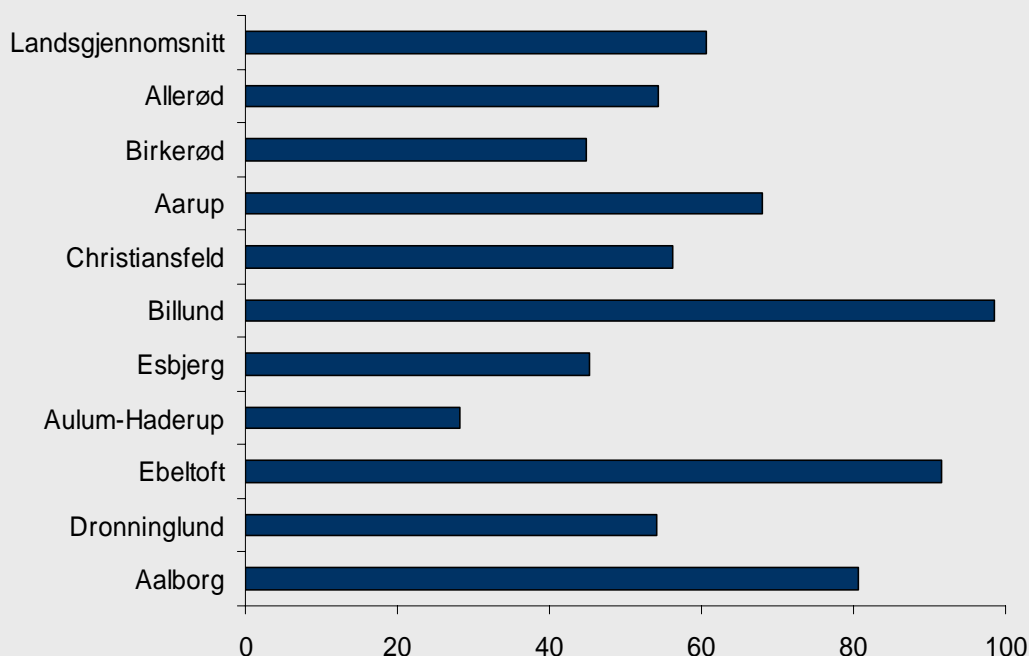
På Netborger.dk kan innbyggerne i Danmark hente ut en rekke nøkkeltall for egen kommune og sammenligne disse med nøkkeltall fra andre kommuner. I tabellen nedenfor er noen eksempler på tall som kommer opp ved en sammenligning av to tilfeldig utvalgte kommuner, Birkerød og Esbjerg, når det gjelder skole/utdanning, familie/barn, eldre og helse.

Tabell 11.4 Sammenligning av nøkkeltall for Esbjerg og Birkerød kommuner

	Esbjerg	Birkerød	Landsgjennomsnitt
Pleieboliger per 100 67+-årige	4,5	1,1	3,2
Betaling for forpleining på pleiehjem pr. mnd	2.730	2.041	-
Utgifter til sykedagpenger per 17-66-årige	2.523	1.392	2.110
Antall barnehageplasser per 100 3-5-årige	45,3	44,8	60,6
Netto utgifter per elev i folkeskolen	45.859	49.292	47.972
Gjennomsnittlig antall elever per klasse	20,65	20,77	20,03

Hvis man ønsker å få en oversikt over hvordan for eksempel barnehagedekningen i Birkerød og Esbjerg er i forhold til andre kommuner kan man også hente ut dette. Barnehagedekningen i et tilfeldig utvalg av åtte andre kommuner i tillegg til Birkerød og Esbjerg er vist i figuren nedenfor.

Figur 11.3 Antall barnehageplasser per 100 3-5 årige barn i danske kommuner



Kilde: Søk på www.Netborger.dk juli 2005

I Sverige benyttes benchmarking blant annet til å sammenligne statlige virksomheter. Økonomistyringsfunksjonen i samtlige statlige virksomheter ble fra og med 1994 underlagt en vurdering av Riksrevisjonsverket. Verket setter hvert år en karakter på økonomistyringen i hver enkelt statlig virksomhet. En liste som rangerer samtlige statlige virksomheter etter karakterskalaen, blir offentliggjort.

Nederland har også i stor grad tatt i bruk benchmarking som virkemiddel. For eksempel er det på bakgrunn av økende krav fra innbyggere og politikere om innsyn i effektivitet i nederlandsk drikkevanns sektor, gjennomført en benchmarking i vannforsyningssektoren. I Australia har benchmarking blitt brukt blant annet i velferdssektoren. Erfaringen til The Australian Community Health Association er at benchmarking har ført til forbedrede prosedyrer og bedre resultater for brukerne. Foreningen har utviklet et kvalitetskontrollprogram som også er tatt i bruk av offentlige virksomheter.

I flere land er det tilrettelagt for benchmarking gjennom egne enheter. I Canada ble det i 2000 etablert et "Institute for Citizen-Centred Service" (ICCS) som har som oppgave å sørge for at innbyggerne er tilfredse med de tjenestene offentlig sektor tilbyr,⁵⁷ og i USA ble det allerede i 1994 utarbeidet en egen indeks "The American Customer Satisfaction Index" (ACSI) som brukes til å måle brukertilfredsheten av offentlige tjenester.⁵⁸

⁵⁷ Se www.iccs-isac.org

⁵⁸ Se www.theacsi.org

Referanser

- Asplan Viak (oktober 2004): *Utvikling av leverandørmarked for pleie- og omsorgstjenestene – En oppgave for kommunene?*, rapport på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, oktober 2004
- Asplan Viak (mars 2004): *Markedseksposering av kommunale tjenester – omfang og utfordringer*, rapport på oppdrag fra KS, mars 2004
- Asplan Viak (april 2003): *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren - Oslo kommune*, delrapport på oppdrag fra KS, april 2003
- Bjørnenak, Dalen, von der Fehr, Olsen, Torsvik (2005): *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*, rapport på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet, februar 2005
- COM (2004) 327: *Green paper on public-private partnership and community law on public contracts and concessions*, EU-kommisjonen 2004
- Dalen og Riis (2005): *Konkurranse for innovasjon*, rapport på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet, august 2005
- European Commission - Enterprise and Industry Directorate (2005): *EU sectoral competitiveness indicators*.
- Eurostat (2005): *Value of public procurement which is openly advertised, as a percentage of GDP*.
- Johansen (2001): *Effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift*, SNF-rapport 27/01
- Hirsch (2002): *School: A choice of direction*. OECD - CERI Working paper.
- HM Treasury (2003): *PFI: meeting the investment challenge*, juli 2003
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Frihet til å velge – brukervalg i kommunal tjenesteyting: En veileder basert på erfaringene i et nettverk av norske kommuner 2002-2004*
- Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2002): *Velfungerende markeder – til frømme af vækst og velfærd*, rapport 2002
- KPMG (2003): *Kartlegging og utredning av ulike former for offentlig-privat samarbeid (OPS)*, rapport på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, 2003
- Lundsgaard (2002): *Competition and efficiency in publicly funded services*, OECD Economic Studies No. 35, 2002/2
- Modernisering for velferd - Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005-2009
- NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*, utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- OECD (1994): *School: a matter of choice*. Paris: OECD.

Parker og Hartley (2003): *Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence*, Journal of Purchasing & Supply Management, vol. 9, issue 3, side 97-108.

Prince og van der Zeijden (2004): *The access of SMEs to public procurement contracts*, EIM Business and Policy Research (The study has been commissioned by European Commission: Enterprise Directorate-General).

Rambøll Management (2005): *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*, rapport på oppdrag fra Udliciteringsrådet, juni 2005

Resch-Knudsen (2005): *Markedseksposering av kommunale tjenester – muligheter og begrensninger*, Kommuneforlaget 2005

Rogalandsforskning (2003): *Frie brukervalg og lokaldemokratiet*, Rapport RF 2003/10.

Rusten, Sunnevåg, Ektvedt (2004): *Valgets kval – erfaringer ved innføring av brukervalg*, SNF-rapport nr. 12/04 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet

Spackman (2002): *Public-private partnerships: lessons from the British approach*, Economic Systems vol. 26, side 283-301, Elsevier.

Statskonsult (1999): *Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor*, rapport 1999:5

St.meld. nr. 15 (2004-2005) *Om konkurransepolitikken*

St.prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004*

Sunnevåg (2003): *Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg*, SNF-rapport nr. 29/03.

Tervahauta og Zackrisson (2004): *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, Institutet för tillväxtpolitiska studier

Wendell COX (2004): *Competitive tendering of public transport*, Presentation to the Urban Road and Public Transit Symposium "Who Must Pay" 7 October 2004.