

---

# ***Fornyings, administrasjon- og kirkedepartementet***

## ***Oversikt over norske offentlige anskaffelser i perioden 2009-2012***

Fornyings, administrasjon- og  
kirkedepartementet

6. februar 2014

Denne rapporten er produsert av PricewaterhouseCoopers AS (PwC) på oppdrag fra Fornyings-, Administrasjons og Kirke departementet. Rapporten er resultatet av en utredning av foreliggende statistikk på offentlige anskaffelser og en spørreundersøkelse.

PwC har ikke utført noen form for kontroll eller revisjon av innhentet informasjon. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som robuste, men PwC garanterer ikke at mottatt informasjon er korrekt, presis eller fullstendig. Informasjonen er gjengitt slik PwC har tolket den og analyser og vurderinger i rapporten er basert på den fremlagte informasjonen. Der hvor det gjøres tolkninger, er disse gjennomført etter beste evne, men må likevel betraktes som en subjektiv oppfatning og kunne være basert på skjønn.

PwC påtar seg intet ansvar for feil eller utelatelser i utredningen.

© 2013 PwC. "PwC" er benevnelsen for de uavhengige medlemsfirmaene i PricewaterhouseCoopers International Limited. PwCs virksomhet i Norge ligger i selskapene PricewaterhouseCoopers AS og Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS.

Oppdraget er utført av Ivar Strand, Paal Wangsness og Dag Martin Holten ved PwC i perioden 13.08.2013 til 01.11.2013.

# Sammendrag

Hensikten med denne rapporten er å gi en fremstilling av omfanget og verdien på norske offentlige anskaffelser. Vi ser på utviklingstrekk og sammensetning langs flere dimensjoner. Samlet sett gir dette et godt og unikt oversiktsbilde av norske offentlige anskaffelser. Dette er den første omfattende studien på området på lang tid. Studien er gjort på oppdrag fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet ved Forenklingsutvalget.

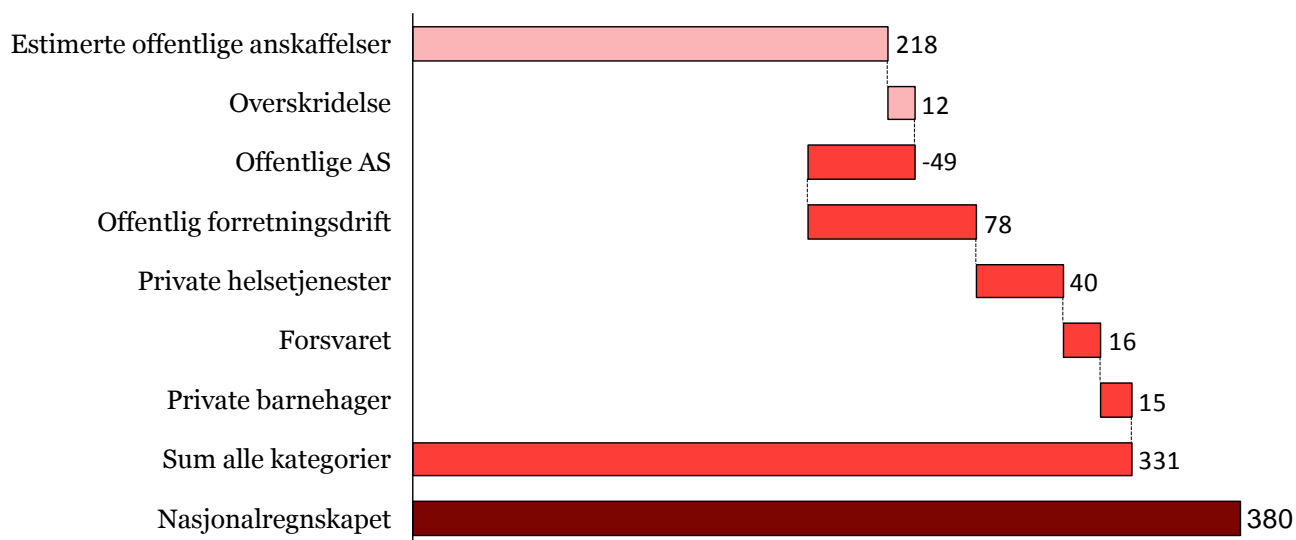
## Hva er omfanget av offentlige anskaffelser i Norge hvert år?

Det er to ulike måter å definere omfanget av offentlige anskaffelser. Den første er å ta utgangspunkt i nasjonalregnskapet. Etter denne definisjonen er omfanget i gjennomsnitt på om lag **380 mrd. kroner i året** for perioden 2009-2012, noe som utgjør omtrent 15 % av BNP. Den andre metoden er å ta utgangspunkt i offentlige innkjøp som følger Lov om offentlige anskaffelser. Etter våre beregninger er totalvolumet på om lag **230 mrd. kroner i året** i gjennomsnitt for perioden 2009-2012. Våre estimater er basert på data over kunngjorte konkurranser og kontraktstildelinger fra Doffin og en spørreundersøkelse hos offentlige innkjøpere.

Forskjellen mellom de to måtene å beregne anskaffelser på kan i stor grad forklares av at nasjonalregnskapet inkluderer anskaffelser som er fritatt krav om offentliggjøring eller hvis art ikke utløser noen konkurranse eller kontraktstildeling. De viktigste forholdene som forklarer hvorfor nasjonalregnskapet har høyere verdier er:

- Offentlig forretningsdrift, som primært består av statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumssektoren er ikke omfattet av Lov om offentlige anskaffelser. SDØE-ordningen innebærer at staten betaler en andel av alle investeringer og driftskostnader i prosjekter tilsvarende SDØEs deltakerandel.
- Tilbakebetaling av private helsetjenester.
- Anskaffelser av Forsvaret som er fritatt lov om offentlige anskaffelser
- Tilskudd til private barnehager

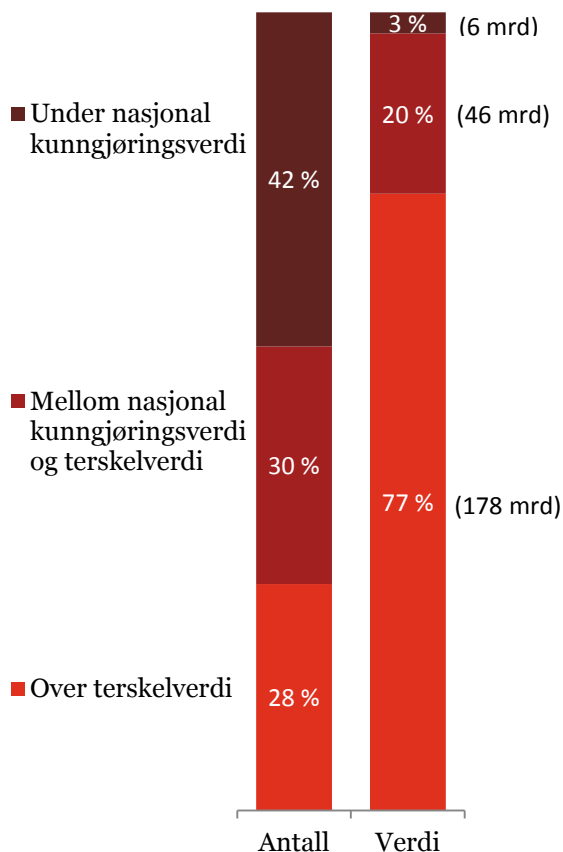
**Figur 1: Gjennomsnittlig verdi av offentlige anskaffelser for perioden 2009-2012, fordelt på forskjellige kategorier. De rosa søylene illustrerer våre estimater, de røde søylene representerer poster som i utgangspunktet ikke kunngjøres på Doffin og den brune søylen viser total verdi av offentlige anskaffelser i nasjonalregnskapet. Alle tall er inkludert mva i milliarder kr.**



Det er fortsatt en differanse på 13 prosent av summen i nasjonalregnskapet som forklares av andre årsaker. Deler av differansen kan kanskje forklares av generell usikkerhet i estimerte offentlige anskaffelser, manglende kunngjøring av konkurranser, mulig underrapportering i overskridelser og konsekvenser av ulike regnskapsprinsipper i nasjonalregnskapet. En gjennomgang av den resterende differansen ville innebære en grundig studie av innkjøpsdataen til nasjonalregnskapet. Dette har det ikke vært anledning til i denne utredningen.

## Verdifordelingen av offentlige anskaffelser

**Figur 2: Relativ fordeling - Totalt antall og total verdi av kontrakter per verdikategori i gjennomsnitt per år for perioden 2009-2012.**



Figur 2 illustrerer forskjellen mellom antall kontrakter per kategori og deres tilhørende totale verdier. Omlag 42 prosent av norske anskaffelser er under nasjonal terskelverdi, men den totale verdien utgjør ikke mer enn omtrent 3 prosent av de totale kontraktsverdiene.

I det andre ytterpunktet er kontrakter over EØS-terskelverdi. Disse kontraktene utgjør 28 prosent av antall kontrakter, men 77 prosent av den totale kontraktsverdien. For mellomsegmentet er kontraktsandelen 30 prosent og verdiandelen 20 prosent.

Bildet karakteriseres av et stort volum av relativt små kontrakter og et lite volum av store kontraktene. De store kontraktene utgjør mesteparten av de totale kontraktsverdiene, og trekker opp gjennomsnittsverdien. Dette er spesielt markant i verdisegmentet over EØS-terskelverdi, hvor gjennomsnittskontraktene er over 10 ganger større enn mediankontraktene. Forskjellene mellom mediankontrakter og gjennomsnittskontrakter er ikke like markant i de to andre segmentene.

Norge ser ut til å gjøre større anskaffelser per kontrakt enn ellers i EØS. Både gjennomsnitts- og mediankontrakt er betydelig større enn tilsvarende for de 30 EØS-landene samlet sett.

## Komplekst kunngjøringsbilde

Hvis man kun gjør et uttrekk av alle kontraktstildelinger fra Doffin, og summerer oppgitte kontraktsverdier vil man som snitt for perioden 2009 – 2012 få tallet 44 mrd. kr. Det er lett å forstå at det er et mye lavere tall enn det som er rimelig å anslå for hvor store verdier som dekkes av loven om offentlige anskaffelser, selv om det bare skulle vært kontrakter over EØS-terskelverdi. Hovedgrunnen til at tallet er så lavt er:

- Mange **unnlater å oppgi kontraktsverdi** – bare 37 prosent oppgir kontraktsverdi
- Mange **kontraktstildelinger blir ikke kunngjort** - vi estimerer at 43 prosent av kunngjorte konkurranser for kontrakter over terskelverdi, kunngjort på TED-skjemaer, som resulterer i en kontraktstildeling *ikke* blir kunngjort i henhold til gjeldene regelverk

Det kan oppleves som komplisert å navigere blant kunngjørings skjemaer. Ved kunngjøring av offentlige anskaffelser, enten det er av konkurranser eller kontraktstildelinger, kan det gjøres på 31 forskjellige skjemaer, hvor korrekt skjema velges på grunnlag av kriterier som bl.a. kontraktsverdi eller type anskaffelse. Men selv om et skjema er tiltenkt et spesielt verdisegment for kontraktsverdier,

benyttes det ofte ved anskaffelser hvor kontraktsverdien er i et annet segment. I 20 - 40 prosent av kontraktene er det kunngjort kontraktsverdi som tilsier et annet verdisegment enn det skjemaet er tiltenkt.

**Det forekommer at konkurranser ikke blir kunngjort** i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk. Gjennomsnittlig årlig verdi (2011 og 2012) av kontrakter som skulle vært kunngjort på Doffin og TED i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk, men ikke ble det, utgjør ca. 75 mill. kr. Dette er ut fra saksavgjørelser fra Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Sett i sammenheng med estimerte offentlige anskaffelser på 230 mrd. kr per år, utgjør dette 0,03 prosent.

Dersom man tar utgangspunkt i Riksrevisjonens gjennomgang av manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i statlige virksomheter, er det mulig å gjøre andre anslag. Da kommer man fram til verdien av kontrakter som ikke er utlyst på TED eller Doffin i henhold til gjeldende regelverk kan anslås til ca. 260 mill. kr i gjennomsnitt per år for perioden 2009-2012. Dette tilsvarer ca. 0,11 prosent av estimerte offentlige anskaffelser. Vi har ikke noe tallgrunnlag for å gjøre andre anslag på manglende konkurranser.

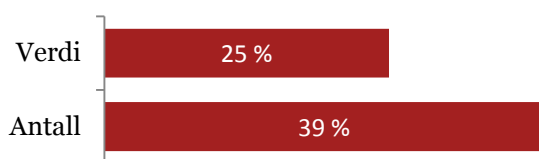
### **Hva er sammensetningen av offentlige anskaffelser**

**Fordeling av samlet verdi på forvaltningsnivå:** Statlig og kommunal sektor står for den absolutt største andelen av offentlige anskaffelser. I analyseperioden har de to sektorene stått for mellom ca. 70 prosent og 85 prosent. Dette skiller seg noe ut fra bildet på EØS-nivå, hvor disse to sektorene hadde en andel på under halvparten av kontraktsverdiene. Forsyningssektorens andeler av kontraktsverdiene var på ca. 7 prosent, mens På EØS-nivå var samme andel på 22 prosent. Offentligrettslig organ (ofte universiteter og helseforetak) har en stabil andel av kontraktsverdiene på 5 prosent - 9 prosent i analyseperioden, mens tilsvarende i EØS er 20 prosent.

**Fordeling av samlet verdi på kontraktstyper:** Tjenestekontrakter utgjør mesteparten av den totale kontraktsverdien med en andel på mellom 40 prosent og 60 prosent i perioden 2010-2012. Kontrakter til bygg og anlegg er den nest største kategorien med en snittandel på 28 prosent i samme periode, mens tilsvarende andel for varer var 22 prosent. Dette mønsteret er ikke helt sammenfallende med mønstrene i EØS, hvor bygg og anleggskontrakter utgjorde største andel av de totale kontraktsverdiene.

### **Hvordan gjennomføres offentlige anskaffelser**

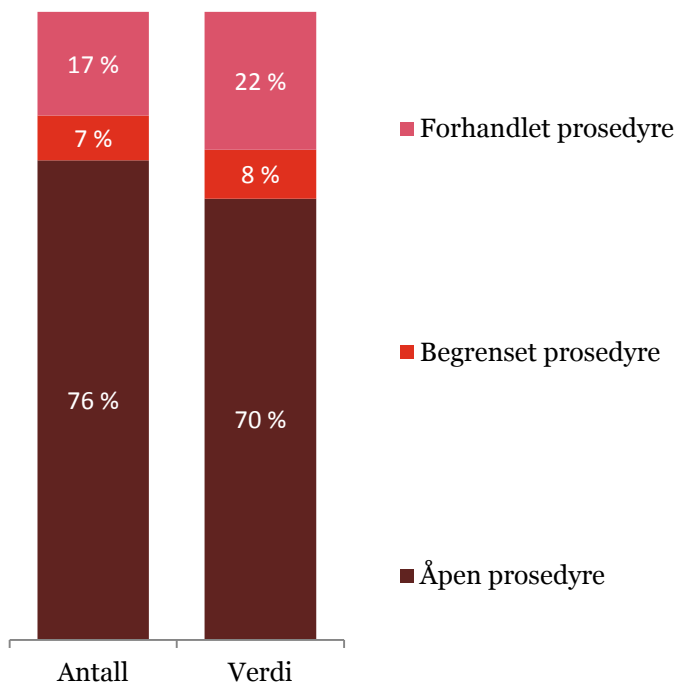
**Figur 3: Relativ andel - Totalt antall og total verdi av rammeavtale som anskaffelsesmetode for perioden 2009-2012.**



**Anskaffelsesmetoder:** I vårt datasett brukes rammeavtaler relativt ofte, og utgjør nesten 40 prosent av kontraktene over analyseperioden, se Figur 3. I kontrast til dette dekker rammeavtaler kun 25 prosent av verdien. På EØS-nivå utgjør rammeavtalene 11 prosent av kontraktene, men 17 prosent av verdien.

I rapporten blir også bruken av ulike anskaffelsesmetoder kartlagt for ulike forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer.

**Figur 4: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre – Over terskelverdi for perioden 2009-2012.**



**Konkurransesprosedyrer:** I løpet av analyseperioden var **åpen prosedyre mest brukt** i offentlige anskaffelser og stod for en andel på 76 prosent. På den andre siden dekker denne prosedyren 70 prosent av kontraktsverdiene, noe som antyder at gjennomsnittskontrakten for denne prosedyren er noe lavere enn gjennomsnittskontrakten totalt. Det samme mønsteret ser man på EØS-nivå.

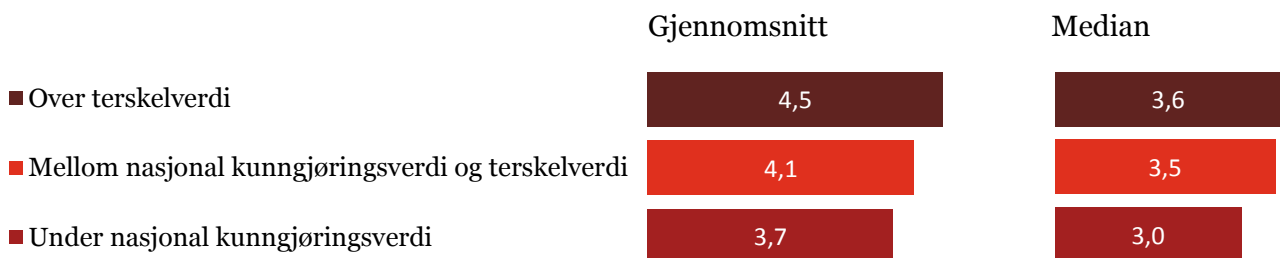
**Forhandlet prosedyre** brukes også i en betydelig andel av anskaffelsene (17 prosent). Verdiandelen til denne prosedyren er 22 prosent, som antyder at denne prosedyren benyttes ved noe større anskaffelser enn med åpen prosedyre. Tilsvarende ser man på EØS-nivå.

Bruken av **begrenset prosedyre** skiller seg fra mønsteret på EØS-nivå. Både andelen av kontraktene og verdien er lavere i Norge.

I rapporten blir også bruken av ulike konkurranseprosedyrer kartlagt for ulike forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer.

**Graden av konkurranse:** Figur 5 viser at antall tilbud per kontraktstildeling er høyere for kontrakter over terskelverdi enn for kontrakter under terskelverdi. Dette indikerer at antall tilbud per kontrakt øker med kontraktsverdi, noe som ikke er overraskende. Forskjellene mellom gjennomsnitts- og medianverdier indikerer at det er vanligst med ca. 3 tilbud, men at det er en del anskaffelser med mange tilbydere som trekker opp snittet.

**Figur 5: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt i ulike verdikategorier for perioden 2009-2012.**



I rapporten blir også graden av konkurranse kartlagt for ulike forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer.

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUKSJON .....</b>	<b>10</b>
1.1 OM OPPDRAGET .....	10
1.2 METODE OG DATASETT .....	10
<b>2 HVA ER OMFANGET AV OFFENTLIGE ANSKAFFELSER? .....</b>	<b>12</b>
2.1 TOTAL VERDI: TO SVAR PÅ SPØRSMÅLET – ESTIMERT OMFANG ELLER NASJONALREGNSKAPET .....	12
2.2 OMFANGET FORDELT PÅ VERDIKATEGORIER .....	14
2.3 VERDIFORDELINGEN AV KONTRAKTENE.....	16
2.3.1 INNKJØP OVER TERSKELVERDI .....	17
2.3.2 INNKJØP MELLOM NASJONAL KUNNGJØRINGSVERDI OG TERSKELVERDI .....	18
2.3.3 INNKJØP UNDER NASJONAL KUNNGJØRINGSVERDI .....	18
<b>3 KOMPLEKST KUNNGJØRINGSBILDE .....</b>	<b>19</b>
3.1 FRA KUNNGJORTE VERDIER TIL TOTAL VERDI.....	19
3.2 NAVIGERING BLANT KUNNGJØRINGSSKJEMAER .....	21
3.3 MANGLENDE KUNNGJØRING AV KONKURRANSER .....	23
<b>4 HVA ER SAMMENSETNINGEN AV OFFENTLIGE ANSKAFFELSER .....</b>	<b>26</b>
4.1 SAMMENSETNING PÅ FORVALTNINGSNIVÅ .....	26
4.2 SAMMENSETNING AV KONTRAKTSTYPER .....	28
4.3 SAMMENSETNING OVER SEKTORER .....	29
<b>5 HVORDAN GJENNOMFØRES OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I NORGE? .....</b>	<b>30</b>
5.1 ANSKAFFELSESMETODER .....	30
5.1.1 TOTALBILDET OG FORDELING OVER TID.....	30
5.1.2 FORDELING OVER FORVALTNINGSNIVÅ.....	31
5.1.3 FORDELING OVER KONTRAKTSTYPE.....	32
5.1.4 FORDELING OVER SEKTORER .....	33
5.2 KONKURRANSEPROSEDYRER .....	34
5.2.1 TOTALBILDET .....	35
5.2.2 FORDELING OVER TID .....	37
5.2.3 FORDELING OVER FORVALTNINGSNIVÅ.....	38
5.2.4 FORDELING OVER KONTRAKTSTYPE.....	40
5.2.5 FORDELING OVER SEKTORER .....	41
5.3 TILDELINGSKRITERIER .....	42
5.3.1 TOTALBILDET OG FORDELING OVER TID.....	42
5.3.2 FORDELING OVER KONTRAKTSTYPE.....	43
5.4 GRADEN AV KONKURRANSE .....	44
5.4.1 TOTALBILDET .....	44
5.4.2 FORDELING OVER TID .....	45
5.4.3 FORDELING OVER FORVALTNINGSNIVÅ.....	46
5.4.4 FORDELING OVER KONTRAKTSTYPE.....	46
5.4.5 FORDELING OVER SEKTORER .....	47
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>1</b>
<b>VEDLEGG 1: OM DATAGRUNNLAGET.....</b>	<b>1</b>
1.1 DOFFIN.....	1

1.2	SSB-DATA.....	2
1.3	SPØRREUNDERSØKELSESDATA.....	2
<b>VEDLEGG 2: METODE.....</b>		<b>6</b>
1.1	ESTIMERING AV MANGLENDE VERDIER.....	6
1.2	EKSTRAPOLERING AV KONTRAKTER OG KONTRAKTSVERDIER BASERT KONTRAKTKUNNGJØRINGER OG SPØRREUNDERSØKELSESDATA .....	6



# Figurliste

Figur 1: Gjennomsnittlig verdi av offentlige anskaffelser for perioden 2009-2012, fordelt på forskjellige kategorier. De rosa søylene illustrerer våre estimater, de røde søylene representerer poster som i utgangspunktet ikke kunngjøres på Doffin og den brune søylen viser total verdi av offentlige anskaffelser i nasjonalregnskapet. Alle tall er inkludert mva i milliarder kr. ....	3
Figur 2: Relativ fordeling - Totalt antall og total verdi av kontrakter per verdikategori i gjennomsnitt per år for perioden 2009-2012.....	4
Figur 3: Relativ andel - Totalt antall og total verdi av rammeavtale som anskaffelsesmetode for perioden 2009-2012. ....	5
Figur 4: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre – over nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012. ....	6
Figur 5: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt i ulike verdikategorier for perioden 2009-2012. ....	6
Figur 6: Gjennomsnittlig total verdi av offentlige anskaffelser for perioden 2009-2012. De rosa søylene illustrerer våre estimater, de røde søylene representerer poster som ikke kunngjøres på Doffin og den brune søylen viser total verdi av offentlige anskaffelser i nasjonalregnskapet. Alle tall er inkludert mva i milliarder kr. ....	12
Figur 7: Relativ fordeling - Totalt antall og total verdi av kontrakter per verdikategori i gjennomsnitt per år for perioden 2009-2012.....	14
Figur 8: Typologisk fremstilling av den virkelige fordelingen av kontraktsverdier. Verdi på x-aksen, antall på y-aksen.....	16
Figur 9: Median og gjennomsnittlig verdi for anskaffelser over terskelverdi fordelt på kontraktstyper for perioden 2009-2012 (i tusen kroner).....	17
Figur 10: Median og gjennomsnittlig verdi for anskaffelser mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi fordelt på kontraktstype for perioden 2009-2012 (i tusen kroner). ....	18
Figur 11: Gjennomsnittlig og median verdi for anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012 (i tusen kroner).....	18
Figur 12: Figuren viser hvilke kilder estimerte offentlige anskaffelser er sammensatt av, og tilhørende verdier. Tallene er gjennomsnittsverdier for perioden 2009-2012. (i milliarder kr, ink mva).....	19
Figur 13: Fordeling av KOFA vedtak på ulovlig direkte anskaffelse, 2011-2012 .....	23
Figur 14: Verdifordeling over forvaltningsnivå for perioden 2009-2012 .....	26
Figur 15: Totale kontraktsverdier fordelt på kontraktstype per år .....	28
Figur 16: Totale kontraktsverdier per sektor per år .....	29
Figur 17: Relativ andel - Totalt antall og total verdi av rammeavtale som anskaffelsesmetode for perioden 2009-2012. ....	30
Figur 18: Relativ andel – Total verdi (lyserød søyler) og totalt antall (mørkerøde søyler) av rammeavtale som anskaffelsesmetode over tid .....	30
Figur 19: Relativ fordeling – Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per forvaltningsnivå for perioden 2009-2012. ....	31
Figur 20: Relativ fordeling – Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per kontraktstype for perioden 2009-2012.....	32
Figur 21: Relativ fordeling - Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per sektor for perioden 2009-2012. ....	33
Figur 22: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre – over nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012.....	35
Figur 23: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre - under nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012.....	35
Figur 24: Fordeling antall kontrakter over konkurranseprosedyrer per år for perioden 2009-2012.....	37
Figur 25: Fordeling verdi over konkurranseprosedyrer per år for perioden 2009-2012. ....	37
Figur 26: Relativ andel – Verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per forvaltningsnivå for perioden 2009-2012.....	38
Figur 27: Relativ fordeling – Verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per kontraktstype for perioden 2009-2012. ....	40
Figur 28: Relativ fordeling – Total verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per sektor for perioden 2009-2012. ....	41
Figur 29: Relativ fordeling – Total verdi og totalt antall fordelt på tildelingskriterier for perioden 2009-2012.....	42
Figur 30: Relativ fordeling – Antall kontrakter per tildelingskriterie over tid .....	42
Figur 31: Relativ fordeling – Verdi per tildelingskriterie over tid .....	42
Figur 32: Relativ verdifordeling – Bruk av tildelingskriterier per kontraktstype for perioden 2009-2012 .....	43
Figur 33: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt i ulike verdikategorier for perioden 2009-2012. ....	44
Figur 34: Gjennomsnittlig antall tilbud per kontrakt for ulike verdikategorier over perioden 2009-2012.....	45
Figur 35: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike forvaltningsnivå for perioden 2009-2012.....	46
Figur 36: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike kontraktstyper for perioden 2009-2012. ....	46
Figur 37: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike sektorer for perioden 2009-2012. ....	47

# 1 Introduksjon

## 1.1 Om oppdraget

Forenklingsutvalget er nedsatt for å gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser, og foreslå nytt regelverk på området. Utvalget skal bl.a. vurdere behovet for, eventuelt omfang av og innhold i særnorske regler om offentlige anskaffelser med sikte på forenkling og økt fleksibilitet. For å kunne gjøre slike vurderinger behøves et tallmessig faktagrunnlag. Formålet med denne utredningen blir dermed å fremskaffe og sammenstille statistikk over offentlige anskaffelser i Norge, og fremstille dette på en anvendbar og pedagogisk måte.

Utredningsarbeidet er delt inn i fire deloppgaver:

1. Anslå omfanget av offentlige anskaffelser målt i verdi og antall kontrakter for perioden 2009 – 2012. Omfanget skal fordeles på forvaltningsnivå samt hensiktsmessige vare- og tjenestekategorier.
2. Kartlegge fordelingen av samlet verdi på offentlige anskaffelser for ovennevnte periode på hensiktsmessige verdikategorier. Så langt som mulig skal utreder kartlegge verdifordeling som omfatter ulike forvaltningsnivå samt hensiktsmessige vare- og tjenestekategorier.
3. Anslå hvor stor andel av offentlige anskaffelser i perioden 2009 – 2012, som i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk, ble utlyst på databasene Doffin og TED.

Utredning skal med utgangspunkt i forvaltningsnivå samt hensiktsmessige vare- og tjenestekategorier kartlegge:

- Anvendte annonserings- og anskaffelsesmetoder målt i form av frekvens og andeler
  - Anvendte konkurranseprosedyrer målt i form av frekvens og andeler
  - Kontraktverdi
  - Graden av konkurranse målt ved bruk av hensiktsmessige indikatorer
4. Anslå hvor stor andel av samlet offentlige anskaffelser i perioden 2009 – 2012, som i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk, skulle vært utlyst på data-basene Doffin og TED.

Så langt det er mulig skal andeler anslås etter forvaltningsnivå samt hensiktsmessige vare- og tjenestekategorier. I det endelige datasettet som overleveres oppdragsgiver, skal det tilstrebes at hver observasjon inneholder så mye som mulig av relevant innsamlet informasjon.

## 1.2 Metode og datasett

### **Datasett**

Utredningsarbeidet har i hovedsak vært gjort på grunnlag av følgende data:

- Doffin – database for offentlige innkjøp. PwC har anskaffet et datasett over alle kontraktstildelinger for perioden 2009-2012 som er kunngjort på Doffin. Datasettet inneholder informasjonen som innkjøper fyller ut i kunngjørings skjemaet (SF23, SF26, SF53,

SF83 og SF86), blant annet om anskaffelsesmetode, kontraktstype og anskaffelsesprosedyrer for alle kunngjøringer som er gjort.

- Oversikt over antall kunngjøringer for hver av de 31 skjematypene for perioden 2009-2012
- Statistikk over offentlige anskaffelser for perioden 2009-2011 fra SSB
- Spørreundersøkelse om offentlige anskaffelser. PwC har i forbindelse med utredningen utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sendt til alle enheter som i løpet av perioden 2009-2012 hadde kunngjort en kontraktstildeling på Doffin. Formålet med spørreundersøkelsen var å få en bedre innsikt i offentlige anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi, samt å bedre kunne anslå det totale omfanget av offentlige anskaffelser.

### **Metode**

Tallene som presenteres i denne rapporten er enten basert på et datasett fra Doffin, eller et datasett som inneholder estimerte kontraktsverdier for kontrakter der dette ikke var oppgitt.

- Beregning av det totale omfanget av offentlige anskaffelser, samt beregning av verdi og frekvensfordeling over ulike verdikategorier er gjort på grunnlag av det originale datasettet fra Doffin, estimerte kontraktsverdier, estimerte manglende kontrakter og forholdstall fra spørreundersøkelsen.
- Fordeling av verdi og antall over kontraktstyper, sektorer, konkurranseprosedyrer, forvaltningsnivå, graden av konkurranse, samt median og gjennomsnittlig verdi for ulike verdikategorier og kontraktstyper er beregnet med utgangspunkt i det originale datasettet over kunngjorte kontraktstildelinger fra Doffin.
- Det er kun kontrakter over terskelverdi som må kunngjøres, og det er derfor en overvekt av kontrakter med verdi over terskelverdi i det originale datasettet fra Doffin. Fordelingen av antall kontrakter per verdikategori er:
  - Over terskelverdi: 67,1 prosent
  - Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi: 26,0 prosent
  - Under nasjonal kunngjøringsverdi: 6,8 prosent, disse suppleres med data fra spørreundersøkelsen.

Dette gjør at den relative fordelingen over forvaltningsnivå, sektorer, kontraktstyper etc. som presenteres i denne rapporten i stor grad vil representere fordelingen slik den er for kontrakter over terskelverdi. I hvilken grad denne fordelingen representerer fordelingen for kontrakter under terskelverdi er ikke kjent.

Dette medfører at vi oppgir fordelinger over forvaltningsnivå, sektorer, kontraktstyper etc. i form av andeler og ikke absolutte beløp. Andelene baserer seg på datasettet fra Doffin, men vi har ikke grunnlag for å anta at denne fordelingen er representativ for den totale populasjonen.

For detaljert beskrivelse av hvordan manglende kontraktsverdier og manglende kontrakter ble estimert, se vedlegg 2.

Rapporten starter med å presentere det totale omfanget av offentlige anskaffelser på et aggregert nivå for ulike verdikategorier i kapittel 2. I kapittel 3 gjennomgår vi kompleksiteten i kunngjøringen av både konkurranser og kontraktstildelinger. Videre blir det totale omfanget brutt ned på forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer i kapittel 4. I kapittel 5 presenteres anskaffelsesmetoder, konkurranseprosedyrer og graden av konkurranse på et aggregert nivå, over tid, samt brutt ned på forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer.

# 2 Hva er omfanget av offentlige anskaffelser?

## 2.1 Total verdi: To svar på spørsmålet – Estimert omfang eller nasjonalregnskapet

Omfanget av offentlige anskaffelser avhenger av hvilken definisjon man følger. Man kan ta utgangspunkt i offentlige innkjøp slik det er definert i nasjonalregnskapet eller man kan ta utgangspunkt i estimert omfang av anskaffelser som følger Loven om offentlige anskaffelser, slik det gjøres i denne rapporten. Gjennomsnittlig omfang av offentlige anskaffelser for perioden 2009 – 2012 i henhold til loven om offentlige anskaffelser og nasjonalregnskapet er:

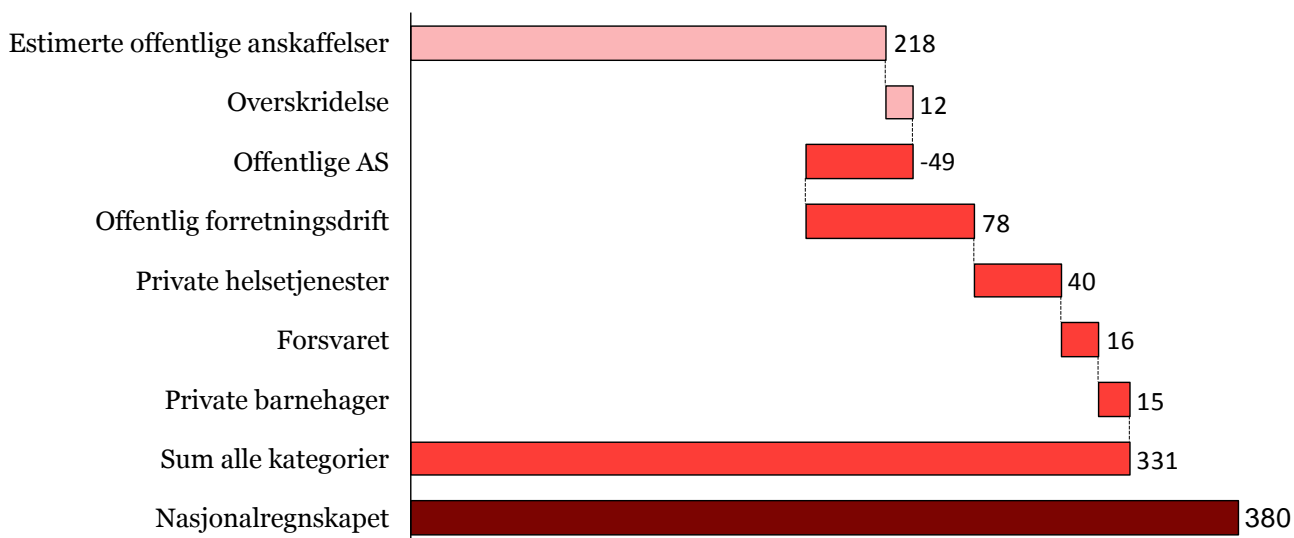
**Loven om offentlige anskaffelser: 230 mrd. kr (ink. mva)**

**Nasjonalregnskapet: 380 mrd. kr (ink. mva)**

På regjeringens egne sider, samt i media, er det nasjonalregnskapets tall det tas utgangspunkt i. Et internettsøk på "offentlige anskaffelser milliarder" illustrerer hvordan tallene til nasjonalregnskapet tas for gitt. Nasjonalregnskapet tar utgangspunkt i regnskapene til offentlige enheter. Dette er utgifter som går fra offentlig sektor til privat sektor, men en del av dette er utgifter som ikke er omfattet av Lov om offentlige anskaffelser, for eksempel statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumssektoren. På den andre siden er det flere anskaffelser som er omfattet av Loven om offentlige anskaffelser, men som ikke er inkludert i nasjonalregnskapet, for eksempel offentlig eide AS. Disse har et betydelig antall anskaffelser på Doffin.

Figur 6 viser hovedkomponentene som skiller mellom estimatene på offentlige innkjøp i nasjonalregnskapet og anskaffelser underlagt lov om offentlige anskaffelser. Sistnevnte er gjort med utgangspunkt i data fra Doffin og en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere.

**Figur 6: Gjennomsnittlig total verdi av offentlige anskaffelser for perioden 2009-2012. De rosa søylene illustrerer våre estimater, de røde søylene representerer poster som ikke kunngjøres på Doffin og den brune søylen viser total verdi av offentlige anskaffelser i nasjonalregnskapet. Alle tall er inkludert mva i milliarder kr.**



Videre i rapporten kommer vi til å omtale estimatet på omfanget av anskaffelser underlagt lov om offentlige anskaffelser som estimerte offentlige anskaffelser.

Utgangspunktet for estimerte offentlige anskaffelser er **kunngjorte kontraktstildelinger** på Doffin og TED i løpet av analyseperioden 2009-2012. Dette danner hovedgrunnlaget for estimatene. Med utgangspunkt i dette grunnlaget, estimeres kontraktsverdier på kunngjøringer der dette mangler.

Det **kunngjøres konkurranser** på Doffin og TED hvor det ikke kunngjøres kontraktstildeling senere. Noe av dette kan komme av at konkurransen ikke resulterte i en kontraktsinngåelse, og noe kommer av at kontraktsinngåelsen ikke blir kunngjort. Det er for øvrig kun for anskaffelser over EØS terskelverdi hvor innkjøper er forpliktet til å kunngjøre kontraktstildeling. Vi har estimert antall kontrakter som ikke er kunngjort på Doffin og TED. Dette er basert på antall kunngjorte konkurranser på Doffin og TED og et estimat basert på spørreundersøkelsen på hvor mange konkurransekunngjøringer som aldri resulterer i kontraktsinngåelse.

På denne måten er antall kontrakter estimert, samt den totale verdien av disse. Omfanget av offentlige anskaffelser bør inkludere eventuelle overskridelser på kunngjorte kontraktsverdier. Det er estimert en **gjennomsnittlig overskridelse** på tildelte kontrakter på ca. 6 prosent, basert på spørreundersøkelsen. På spørsmål om gjennomsnittlig overskridelse kan det være naturlig å forvente noe underrapportering. Dette kan også bidra til å forklare differansen mellom estimerte offentlige anskaffelser og nasjonalregnskapet.

Avviket mellom nasjonalregnskapet og estimerte offentlige anskaffelser kan i stor grad forklares på grunnlag av følgende variabler:

- Anskaffelser foretatt av **offentlige eide AS** inngår ikke i nasjonalregnskapet, men noen av disse kunngjøres på Doffin.
- Store deler av **Forsvaret<sup>1</sup>** og **offentlig forretningsdrift** sine anskaffelser er fritatt kravet om å kunngjøre konkurranser og kontraktstildelinger på Doffin. De store postene til offentlig forretningsdrift i nasjonalregnskapet, som ikke inngår i estimerte offentlige anskaffelser, består hovedsakelig av statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumssektoren. SDØE-ordningen innebærer at staten betaler en andel av alle investeringer og driftskostnader i prosjekter tilsvarende SDØEs deltakerandel.
- Overføringer til **private barnehager** og tilbakebetaling av **private helsetjenester** inkluderes i nasjonalregnskapet som anskaffelser. Overføringer og tilbakebetalinger utløser naturligvis ingen offentlige kunngjøringer og vil derfor ikke være en del av kunngjorte konkurranser eller kontraktstildelinger på Doffin.

Disse variablene forklarer majoriteten av forskjellen mellom omfanget av offentlige innkjøp i nasjonalregnskapet og estimerte offentlige anskaffelser. Det er fortsatt 13 prosent av de totale anskaffelsene slik det fremgår av nasjonalregnskapet som forklares av andre årsaker. Deler av avviket kan kanskje forklares av generell usikkerhet i estimerte offentlige anskaffelser, mulig underrapportering av overskridelser, ikke kunngjorte konkurranser og konsekvenser av regnskapsprinsipper og hvordan anskaffelser defineres i nasjonalregnskapet. En gjennomgang av denne resterende differansen ville innebære en grundigere utredning av regnskaper i kommune, fylkeskommune og stat, sett opp i mot nasjonalregnskapet, enn hva det har vært anledning til i denne utredningen.

---

<sup>1</sup> Jf. lov om offentlige anskaffelser § 3: "Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen eller andre varer som er uunnværlige for forsvarsformål, eller forskning, utvikling eller produksjon som er uunnværlig for forsvarsformål, såfremt disse tiltakene ikke endrer konkurransevilkårene for varer som ikke er bestemt for direkte militære formål, jf. EØS-avtalens artikkel 123 b).

## 2.2 Omfanget fordelt på verdikategorier

Offentlige anskaffelser er delt inn i tre forskjellige verdikategorier basert på følgende kriterier; anskaffelsens omfang, forvaltningsnivå og/eller kontraktstype.

**Under nasjonal kunngjøringsverdi:** Alle anskaffelser under 500 000 kr eks mva. For anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi er det frivillig hvorvidt man ønsker å kunngjøre konkurransen og/eller kontraktstildelingen på Doffin.

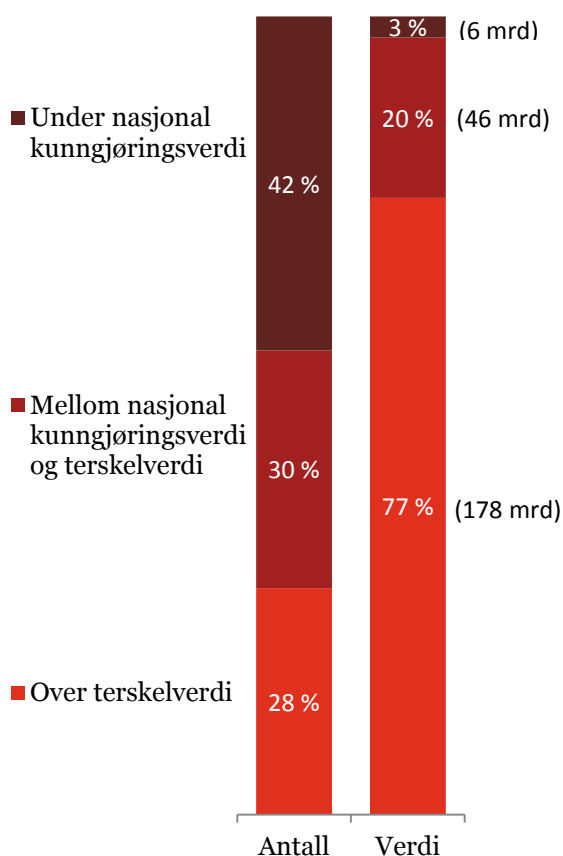
### Over terskelverdi<sup>2</sup>:

- For vare- og tjenestekontrakter for kommune og fylkeskommune er hovedregelen 1 600 000 kr eks mva.
- For vare og tjenestekontrakter for statlige organer er hovedregelen 1 000 000 kr eks mva.
- For bygg og anleggskontrakter er hovedregelen 40 000 000 kr eks mva for kommune, fylkeskommune og stat.

For anskaffelser over terskelverdi er det pliktig å kunngjøre kontraktstildelingen på Doffin

**Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi:** Anskaffelser over 500 000 kr eks mva, men under terskelverdi. For anskaffelser i denne verdikategorien er det pliktig å kunngjøre konkurransen, men kunngjøring av kontraktstildelingen er frivillig.

**Figur 7: Relativ fordeling - Totalt antall og total verdi av kontrakter per verdikategori i gjennomsnitt per år for perioden 2009-2012.**



Figur 7 illustrerer den store forskjellen mellom antall kontrakter per verdikategori og deres tilhørende totale verdier. Kontrakter under nasjonal kunngjøringsverdi utgjør i antall over 40 prosent av alle norske offentlige anskaffelser, men den totale verdien utgjør ikke mer enn om lag 3 prosent av de totale kontraktsverdiene.

Det motsatte er tilfellet for kontrakter over EØS-terskelverdi. Disse kontraktene utgjør i underkant av 30 prosent av antallet, men over 75 prosent av den totale verdien. For mellomsegmentet er kontraktsandelen ca. 30 prosent og verdiandelen ca. 20 prosent.

Dette peker mot en sterk **høyreskjev fordeling av kontraktsverdier**. Dette betyr at de fleste observasjonene er konsentrert rundt lave verdier, mens at det er relativt få observasjoner med svært høye verdier. Det blir dermed en lang hale til høyre i fordelingen, derav høyreskjev (se Figur 8).

Bildet karakteriseres av et stort volum av relativt små kontrakter og et lite volum av store kontraktene. De store kontraktene utgjør mesteparten av de totale kontraktsverdiene, og trekker opp gjennomsnittsverdien. Dette vil bli nærmere gjennomgått i neste delkapittel.

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser/terskelverdier.html?id=414970>

Noen spørsmål dukker umiddelbart opp når man ser en slik fordeling. Hvorfor velger offentlige innkjøpere i så stor grad å operere med en så stor andel med små kontrakter, når de utgjør en så liten andel av de totale verdiene?

Kontrakter under nasjonal kunngjøringsverdi kjennetegnes av å være anskaffelser til daglig drift, slik som kontormaskiner, kjøp av tjenester med begrenset omfang osv. Det kan være i Forenklingsutvalgets interesse å undersøke hvorfor offentlige innkjøpere i så stor grad velger å gjøre mangfoldige små anskaffelser i stedet for å tilstrebe og samle disse i en større avtale. En faktor som kan bidra til dette kan være at prosedyrene for anskaffelser er mer fleksible for anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi. Som vi kommer til å gjennomgå i kapittel 5.2 brukes prosedyren "kjøp etter forskriftens del 1/ Direkte anskaffelse" i nesten halvparten av kontraktene under nasjonal kunngjøringsverdi, og dekker nesten halvparten av kontraktsverdien i dette verdisegmentet.

Betraktninger av hva konsekvensene av å samle inn flere små kontrakter inn i færre store vil være knyttet til bl.a. kjøpsbetingelser for offentlige innkjøpere, administrasjonskostnader og konkurranseforhold. Når den samlede verdien av offentlige anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi kun utgjør 3 prosent av den totale verdien, virker det ikke som at bedre betingelser for innkjøper, for eksempel lavere enhetspris, vil være av stor samfunnsøkonomisk betydning. Det er derimot alltid knyttet en kostnad til å gjennomføre en anskaffelse uavhengig av størrelsen på anskaffelsen, selv om man velger mer fleksible prosedyrer. Denne kostnaden består av det administrative arbeidet som må foretas for å velge leverandør, transport, betaling, oppfølging osv. Til slutt kan det hende at å samle flere små kontrakter inn i færre store, kan påvirke konkurransebildet og favorisere relativt større leverandører.

Det eksisterer usikkerhet i estimerte beløp og andeler presentert i denne rapporten. Vi anser estimeringsmetodene som robuste, men datakvaliteten er begrenset, noe som bidrar til usikkerhet i estimatene. Datakvaliteten er også ujevnt fordelt over de tre verdisegmentene.

- For anskaffelser over EØS-terskelverdi har vi flest observasjoner av kunngjøringer av kontraktstildelinger, både i absolutte tall og i andeler av gjennomførte konkurranser. I dette verdisegmentet har vi høyest datakvalitet og lavest estimatusikkerhet.
- For anskaffelser mellom nasjonal kunngjøringsverdi og EØS-terskelverdi har vi noe færre observasjoner, både i absolutte tall og i andeler av gjennomførte konkurranser. I dette verdisegmentet har vi noe lavere datakvalitet og noe høyere estimatusikkerhet i estimatene enn i verdisegmentet over terskelverdi.
- For anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi har vi færrest observasjoner, både i absolutte tall og i andeler av gjennomførte konkurranser. I dette verdisegmentet har vi lavest datakvalitet og høyest estimatusikkerhet.

En nærmere gjennomgang av estimeringsmetoder og håndtering av datakvalitet finnes i vedlegg 2.

## 2.3 Verdifordelingen av kontraktene

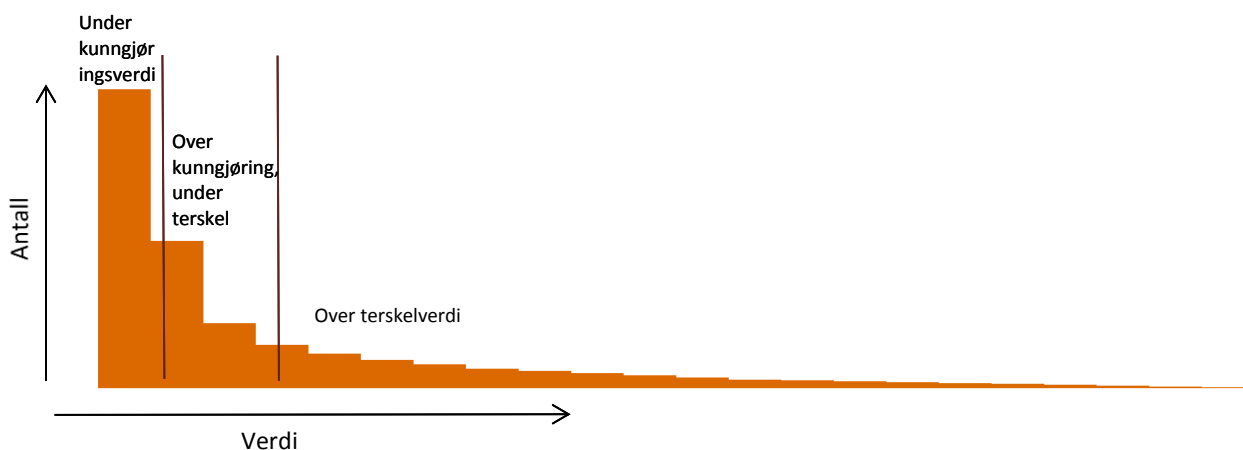
Som beskrevet i forrige delkapittel kjennetegnes verdifordelingen av et stort volum av relativt små kontrakter og et lite volum av store kontraktene. De store kontraktene utgjør mesteparten av de totale kontraktsverdiene, og trekker opp gjennomsnittsverdien. Videre i rapporten kommer vi til å sammenligne *medianverdien* av kontrakter med *gjennomsnittsverdien* av kontrakter. Der hvor disse verdiene er forholdsvis like kan fordelingen regnes som symmetrisk, og der hvor gjennomsnittsverdiene er høyere, regnes fordelingen som høyreskjev.

Datasettet fra Doffin inneholder flest observasjoner **for anskaffelser over terskelverdi**. Dette medfører at datakvaliteten er høyest for anskaffelser i denne kategorien. Fordelingen av antall kontrakter per verdikategori i datasettet fra Doffin er;

- Over terskelverdi: 67,1 prosent
- Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi: 26,0 prosent
- Under nasjonal kunngjøringsverdi: 6,8 prosent, disse suppleres med data fra spørreundersøkelsen.

Figur 8 skisserer hvordan den virkelige fordelingen av kontrakter antas å se ut.

**Figur 8: Typologisk fremstilling av den virkelige fordelingen av kontraktsverdier. Verdi på x-aksen, antall på y-aksen.**



Videre i rapporten vil det bli gjort sammenligninger mellom de observerte mønstrene i offentlige anskaffelser som er gjort i Norge i perioden 2009-2012 med mønstrene observert på aggregert EØS-nivå i perioden 2006-2010. Sammenligningsgrunnlaget finnes i rapporten "Public procurement in Europe – Cost and effectiveness" av PwC m.fl. fra 2011. Alle **sammenligninger med EØS** henviser til denne rapporten, og vil bli omtalt som "sammenlignet med EØS-nivå". Denne rapporten vil også bli brukt til **sammenligninger mellom bildet av Norge i 2006-2008 og det i 2009-2012**. Av hensyn til leservennlighet vil ikke denne studien bli referert videre i rapporten.

Som beskrevet i kapittel 2.2 er de fleste kontraktene konsentrert rundt relativt små verdier, mens den største andelen av de totale verdiene dekkes av relativt få, store kontrakter. Dette er i tråd med fordelingen på EØS-nivå, som i likhet med Figur 8 har en lang hale til høyre. På EØS-nivå står 13 prosent av anskaffelsene for 85 prosent av den totale verdien.



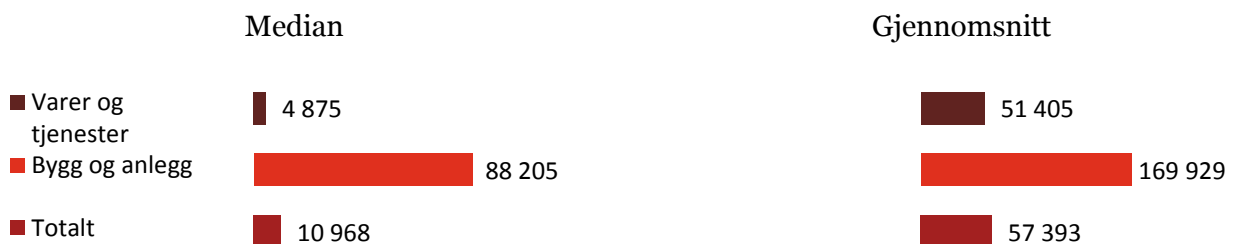
I de påfølgende tre delkapitlene vil vi gjennomgå verdifordelingene av kontraktene i de tre verdisegmentene. Innad i hvert verdisegment gjennomgår vi også forskjellene mellom kontraktstypene bygg og anlegg, og varer og tjenester, ettersom de har ulike terskelverdier.

Forskjellen mellom gjennomsnittsverdi og medianverdi er som forventet størst for kontrakter over terskelverdi, slik som skissert i Figur 8. Dette er ikke overaskende, ettersom det er en nedre grense, men ikke noen øvre verdigrense for kontraktene, og de aller største kontraktene har en sterk effekt på gjennomsnittsverdien. Dette gjenspeiler også funnene på EØS-nivå. For anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi er median og gjennomsnittsverdien nesten identisk. Dette er heller ikke overraskende ettersom kontraktbeløpene i prinsippet har en øvre og nedre grense og et relativt smalt utfallsrom.

### 2.3.1 Innkjøp over terskelverdi

Anskaffelser over terskelverdi har ingen verdibegrensning, noe som gjør at gjennomsnittsverdien for disse anskaffelsene er nesten seks ganger høyere enn median-anskaffelsen. Vi splitter anskaffelsene over terskelverdi i to kategorier; bygg og anlegg, og varer og tjenester. Man ser at disse har svært forskjellige karakteristikk målt ved gjennomsnittsverdi og medianverdi, samt det relative forholdet mellom disse.

**Figur 9: Median og gjennomsnittlig verdi for anskaffelser over terskelverdi fordelt på kontraktstyper for perioden 2009-2012 (i tusen kroner).**



#### **Bygg og anlegg**

Gjennomsnittsverdien for bygg og anlegg er omtrent dobbelt så stor som medianverdien. Gjennomsnittsverdien påvirkes betydelig av de ti største anskaffelsene, som har verdier på mellom 0,5 og 2 mrd. kr.

#### **Varer og tjenester**

Gjennomsnittsverdien er omtrent ti ganger så høy som medianverdien for anskaffelser av varer og tjenester. Gjennomsnittsverdien påvirkes betydelig av de ti største anskaffelsene, som har verdier på mellom 1,2 og 20 mrd. kr.

Gjennomsnitts- og medianverdiene for varer og tjenester er i absolutte verdier langt lavere enn for bygg og anlegg. Dette er som forventet siden terskelverdien for varer og tjenester er på 1 eller 1,6 mill. kr mot 40 mill. kr for bygg og anlegg. Dette, sammen med noen få veldig store anskaffelser, er nok også en sterk medvirkende årsak til at høyreskjevheten er mer markant for varer og tjenester.

Medianverdiene på kontrakter i Norge høyere enn det på aggregert EØS-nivå. I en sammenligning av verdier på mediankontrakter over EØS-terskelverdi var Norge på 7. plass av de 30 EØS-landene. Danmark hadde høyest medianverdi.

### 2.3.2 Innkjøp mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi

Gjennomsnittlig og median verdi for anskaffelser i denne verdikategorien trekkes kraftig opp av anskaffelser i kategorien bygg og anlegg. Dette er ikke overraskende ettersom disse anskaffelsene har en øvre grense på 40 mill. kr i dette verdisegmentet.

Figur 10: Median og gjennomsnittlig verdi for anskaffelser mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi fordelt på kontraktstype for perioden 2009-2012 (i tusen kroner).



#### Bygg og anlegg

For anskaffelser av bygg og anlegg observerer vi en fordeling hvor noen relativt store anskaffelser innenfor verdisegmentet resulterer i en gjennomsnittsverdi som er om lag 80 prosent høyere enn medianverdien. Dette er ikke overraskende ettersom utfallsrommet er relativt stort. Øvre verdigrense er 39,5 mill. kr høyere enn nedre verdigrense.

#### Varer og tjenester

For varer og tjenester i denne verdikategorien er gjennomsnittlig og median verdi tilnærmet den samme. At verdifordelingen er forholdsvis symmetrisk er ikke overraskende ettersom utfallsrommet er relativt begrenset. Øvre verdigrense er maksimalt 1,1 mill. kr høyere enn nedre verdigrense.

### 2.3.3 Innkjøp under nasjonal kunngjøringsverdi

For innkjøp under nasjonal kunngjøringsverdi er gjennomsnitt og median kontraktsverdi tilnærmet like, og antyder dermed en forholdsvis symmetrisk fordeling av kontraktsverdier. Dette er ikke overraskende siden utfallsrommet i dette segmentet er forholdsvis lite, med 500 000 kr som skiller øvre og nedre grense. Det er verdt å merke seg at ca. 90 prosent av anskaffelsene observert under kunngjøringsverdi er knyttet til varer og tjenester.

Figur 11: Gjennomsnittlig og median verdi for anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012 (i tusen kroner).



# 3 Komplekst kunngjøringsbilde

I dette kapittelet skal vi gi et innblikk i kompleksiteten i kunngjøringer av offentlige anskaffelser. I denne utredningen er det gjennomgått:

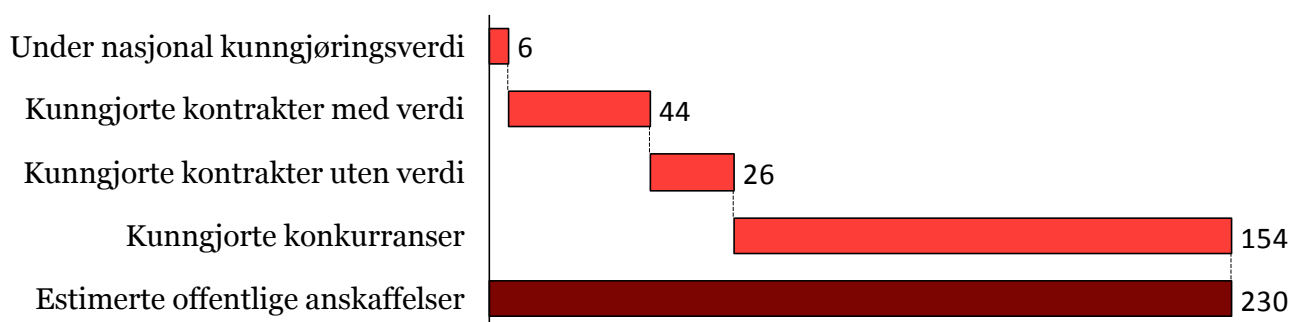
- hva som faktisk er kunngjort
- hvordan det er kunngjort
- kvaliteten på det som er kunngjort
- hva som ikke er kunngjort

I dette kapittelet vil vi først gjennomgå hvordan utredningen tar utgangspunkt i de kontraktstildelingene som er kunngjort med verdi, og så beregner seg fram til estimerte offentlige anskaffelser. Deretter vil vi gjennomgå noe av kompleksiteten i hvordan å kunngjøre offentlige anskaffelser, både konkurranser og kontraktstildelinger, og hvordan offentlige innkjøpere navigerer seg gjennom dette. Vi ser bl.a. på hvilke kontraktstildelinger som ikke kunngjøres etter gjeldende anskaffelsesregler. Til slutt vil vi se på dokumenterte tilfeller av konkurranser som ikke har blitt kunngjort på Doffin eller TED etter gjeldende anskaffelsesregelverk.

## 3.1 Fra kunngjorte verdier til total verdi

I dette kapitlet går vi gjennom hvordan den totale verdien av anskaffelsene underlagt loven om offentlige anskaffelser er bygd opp fra det som er kunngjort på Doffin og TED. Den overordnede oppbygningen er illustrert i Figur 12.

**Figur 12: Figuren viser hvilke kilder estimerte offentlige anskaffelser er sammensatt av, og tilhørende verdier. Tallene er gjennomsnittsverdier for perioden 2009-2012. (i milliarder kr, ink mva)<sup>3</sup>**



Hvis man kun gjør et uttrekk av alle kontraktstildelinger fra Doffin, og summerer oppgitte kontraktsverdier vil man som snitt for perioden 2009 – 2012 få tallet 44 mrd. kr. Det er lett å forstå at det er et mye lavere tall enn det som er rimelig å anslå for hvor store verdier som dekkes av loven om offentlige anskaffelser, selv om det bare skulle vært kontrakter over EØS-terskelverdi. Videre i kapitlet forklarer vi hvorfor det er en så stor differanse mellom kunngjorte verdier på tildelte kontrakter og estimerte offentlige anskaffelser.

<sup>3</sup> Både estimatet av kunngjorte kontrakter uten verdi og kunngjorte konkurranser inkluderer overskridelser

**Mange unnlater å oppgi kontraktsverdi.** Totalt er det kun 37 prosent av de kunngjorte kontraktene hvor også kontraktsverdi er oppgitt. Dette forholdstallet er tilnærmet det samme uavhengig av om det er frivillig, nasjonal eller TED skjemaer som er benyttet.

Det kan være flere årsaker til at noen velger å kunngjøre en kontrakt uten å oppgi kontraktsverdi:

- Omfanget av kontrakten kan være usikkert, og dertil kan den egentlige kontraktsverdien være usikker. Innkjøper har kanskje ikke full oversikt over verdi av alle underkontrakter.
- Innkjøper er usikker på hvilket skjema som skal benyttes ut ifra kontraktsverdi og kontraktstype og kunngjør ikke kontraktsverdi fordi denne potensielt avgjør hvorvidt en har benyttet korrekt skjema eller ikke.
- Unnlattelse av å oppgi kontraktsverdi gir ingen konsekvenser for enheten som publiserer kontraktstildelingen – man kan se på det som ett mindre felt å fylle ut

**Mange kontraktstildelingen blir ikke kunngjort.** Om det er pliktig kunngjøring av konkurranse og/eller kontraktstildeling avgjøres ut ifra hvilken verdikategori anskaffelsen hører inn under. For anskaffelser over nasjonal kunngjøringsverdi er det pliktig kunngjøring av konkurranse, men det er kun kontraktsverdier over terskelverdi som utløser pliktig kunngjøring av kontrakten.

Selv om det er pliktig å kunngjøre kontraktstildelingen, viser våre tall imidlertid at kunngjorte kontraktstildelingen på TED skjemaer utgjør omtrent 50 prosent av antall kunngjorte konkurranser på det samme skjemaet. Av konkurranser som kunngjøres på TED er det dermed halvparten som ikke ender opp som en kunngjøring av kontraktstildeling.

Omtrent 20 % av kunngjorte kontraktstildelingen på TED skjemaer gjelder for anskaffelser under terskelverdi, vi forutsetter at det samme forholdstallet gjelder for kunngjorte konkurranser. Dette blir nærmere gjennomgått i kapittel 3.2. På grunnlag av spørreundersøkelserdata anslår vi at ca. 4 prosent av kunngjorte konkurranser aldri blir til en kontrakt. Dermed har vi et anslag på antall konkurranser for kontrakter over EØS-terskelverdi og et anslag på konkurranser som ikke resulterer i kontrakter. Justert for dette er det omtrent 43 prosent av kontraktstildelingen for *konkurranser kunngjort på TED skjemaer* som aldri blir kunngjort i samsvar med gjeldene regelverk.

Det kan være flere grunner til at innkjøper velger å unnlate kunngjøring av kontraktstildelingen

- Kunngjøring av en konkurranse har en verdi ved at innkjøper effektivt kan innhente tilbud fra potensielle tilbydere og slik sammenligne pris og kvalitet. Innkjøper har derimot få eller ingen incentiver til å offentliggjøre en kontraktstildeling.
- Ut ifra hva vi kjenner til er det ingen automatikk i sanksjoner mot enheter som ikke kunngjør en kontraktstildeling over terskelverdi. For innkjøper er det altså kun merarbeid knyttet til å kunngjøre en slik kontrakt.

**For å komme fra kunngjorte verdier til estimerte offentlige anskaffelser må det:**

- estimeres verdier for kunngjorte kontrakter med manglende verdier
- estimeres antall og verdi for kontrakter som ikke er kunngjort,
- legges til gjennomsnittlig overskridelse

Dette er illustrert i Figur 12.

Vi anser estimeringsmetodene som robuste, men estimerer vil alltid ha en iboende usikkerhet som varierer med datakvaliteten. Det ligger usikkerhet i å estimere manglende verdier basert på et utvalg hvor 37 prosent av kontraktene har verdier og estimere manglende kontrakter basert på data over kunngjorte kontrakter, kunngjorte konkurranser og spørreundersøkelserdata. De eksakte estimerte beløpene må derfor tolkes med forsiktighet.

## 3.2 Navigering blant kunngjørings skjemaer

Når man skal kunngjøre en offentlig anskaffelse blir dette gjort på et av skjemaene i Tabell 1. Hvilken hovedkategori av skjemaer man skal benytte (Frivillig, Nasjonal, TED) avgjøres av kontraktsverdi, kontraktstype (varer, tjenester, bygg og anlegg) og forvaltningsnivå. Se kapittel 2.2 for informasjon om terskelverdier.

**Tabell 1: Skjemaer som er tilgjengelig ved kunngjøring av en offentlig anskaffelse**

Skjema	Frivillig	Nasjonal	TED
Veiledende kunngjøring	SF 52	SF 81	SF 21
Kunngjøring av konkurranse	SF 51	SF 82	SF 22
Kunngjøring av kontraktstildeling	SF 53	SF 83	SF 23
Periodisk veiledende kunngjøring (Forsyning)		SF 84	SF 24
Kunngjøring av konkurranse (Forsyning)		SF 85	SF 25
Kunngjøring av kontraktstildeling (Forsyning)		SF 86	SF 26
Kvalifikasjonsordning (Forsyning)		SF 87	SF 27
Kunngjøring om kjøperprofil		SF 88	SF 28
Kunngjøring om dynamisk innkjøpsordning		SF 89	SF 29
Offentlig bygge- og anleggskonsesjon		SF 90	SF 30
Kunngjøring av bygge- og anleggskonsesjon		SF 91	SF 31
Plan- og designkonkurranse		SF 92	SF 32
Resultat av plan- og designkonkurranse		SF 93	SF 33
Intensjonskunngjøring		SF97	SF 35

Som vi ser av Tabell 1 er det totalt 31 skjemaer fordelt på en rekke kategorier hvor korrekt skjema skal identifiseres på grunnlag av en rekke kriterier. Det er grunn til å tro at mangfoldet av skjemaer og regler kan være en kilde til forvirring. Dette kan gi en rekke implikasjoner:

- Prosessen med å kunngjøre konkurranse, kontraktstildeling osv. blir ressurskrevende da det tar lang tid å sette seg inn i gjeldene regler og forskrifter, samt fylle ut riktig skjema
- En del unnlater å kunngjøre kontraktstildelingen
- Personen som skal foreta en kunngjøring velger feil skjema
- Enheten unnlater å kunngjøre kontraktsverdien da de er usikre på hvilken kategori anskaffelsen hører inn under

Implikasjonene av mange ulike skjemaer kan være av interesse for Forenklingsutvalget.

**Hvis kontraktsverdi er oppgitt, er det ofte ikke på tiltenkt skjema.** Tabell 2 oppsummerer hvilken verdikategori kunngjorte kontraktsverdier faller inn under for de forskjellige hovedtypene av skjemaer. De markerte feltene i tabellen illustrerer andelen som har brukt tiltenkt skjema i forhold til verdikategori. Som tabellen viser er det kun 60-80 prosent som benytter tiltenkt hovedtype av skjema. Dermed er det for 20 - 40 prosent av kontraktene kunngjort kontraktsverdi som tilsier et annet verdisegment enn det skjemaet er tiltenkt.

Det er i utgangspunktet pliktig å kunngjøre kontraktstildelingen over terskelverdi, og dette skal gjøres på et skjema som blir publisert på TED. Dersom kontraktstildelingen kunngjøres på et skjema som skulle tilsi en høyere verdi enn det kontrakten har, er ikke dette en formell feil. Det kan til og med

være hensiktsmessig å kunngjøre en konkurranse og kontraktstildeling på TED, selv om den er under EØS-terskelverdi, for å få internasjonal konkurranse.

Tabell 2 viser at en del av kontraktene kunngjøres på et skjema som skulle tilsi en lavere verdi enn den faktiske kontraktsverdien. Dette kan komme av at omfanget av en anskaffelse blir større enn opprinnelig tiltenkt.

**Tabell 2: Tabellen viser andelen i hver verdikategori for hver gruppe av skjemaene. Tallene er beregnet på grunnlag av kunngjorte kontrakter i perioden 2009-2012.**

		<i>Skjema</i>		
		Frivillig	Nasjonal	TED
<i>Verdikategori</i>	Under nasjonal kunngjøringsverdi	76 %	13 %	3 %
	Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi	19 %	61 %	17 %
	Over terskelverdi	5 %	26 %	80 %

### 3.3 Manglende kunngjøring av konkurranser

Alle beregninger presentert hittil i rapporten har tatt utgangspunkt i at konkurranser kunngjort på TED og Doffin omfatter alle offentlige anskaffelser over nasjonal terskelverdi i Norge. Vi har så langt beskrevet mangler knyttet til kontraktkunngjøring. I dette kapitlet skal vi gjennomgå konkurranser som ikke blir kunngjort, og som dermed ikke befinner seg i registrene til TED eller Doffin.

#### Hva vi vet ikke er blitt kunngjort

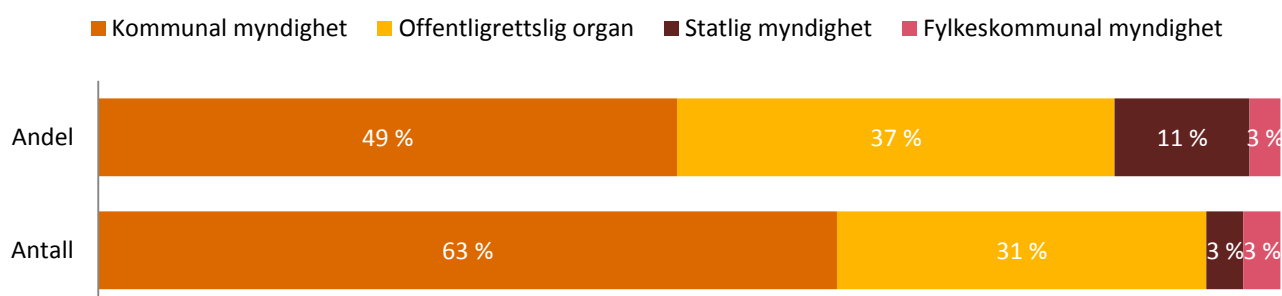
Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) skal håndheve regelverket for offentlige anskaffelser, og behandle klager om brudd på regelverket. Klagenemnda ble opprettet som et rent rådgivende organ, men fikk i 2007 myndighet til å ilegge gebyr for ulovlige direkte anskaffelser. Gebyrmyndigheten er nå overført til domstolene, jf. lovendringer med virkning fra 1. juli 2012. Klagenemnda har i en overgangsperiode adgang til å ilegge gebyr ved klager på ulovlig direkte anskaffelse for alle kontrakter som er inngått før 1. juli 2012.

KOFA har siden 2010 ført statistikk på sakstypene blant innkomne og avgjorte saker, men statistikk hvor hele året er medtatt har vi først for 2011 og 2012. De ulike sakstypene kommer av grunnen for klagesakene på offentlige anskaffelser. Disse typene er bl.a. feil/uklarhet/ufullstendighet i kunngjøring eller konkurransegrunnlag, ulovlige tildelingskriterium eller ulovlig direkte anskaffelse. Av 255 avgjorte klagesaker i 2012 var det 63 av disse som omhandlet klage på ulovlig direkte anskaffelse. I 2012 var dette den mest utbredte grunnen til klaging.

Av 63 avgjorte saker på ulovlig direkte anskaffelse, var det 20 saker hvor KOFA kom fram til at det var en ulovlig direkte anskaffelse som dermed ble klassifisert som et brudd på regelverket og/eller førte til vedtak om overtredelsesgebyr. Disse 20 sakene gjaldt anskaffelser med en total verdi på 128 mill. kr, dvs. kontrakter med en snittverdi på ca. 6 mill. kr. Medianverdien var på ca. 2 mill. kr. Tilsvarende for 2011 var 12 saker som ble klassifisert som et brudd på regelverket og/eller førte til vedtak om overtredelsesgebyr, med en totalverdi på ca. 22 mill. kr. Gjennomsnittsverdi og medianverdi på kontraktene var henholdsvis 1,8 og 1,2 mill. kr.

Gjennomsnittlig årlig verdi (2011 og 2012) av kontrakter som skulle vært kunngjort på Doffin og TED i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk, men ikke ble det, utgjør ca. 75 mill. kr. Dette er ut fra anskaffelsessaker hvor det ble sendt inn klager, og KOFAs gjennomgang falt i favør av klageren. Sett i sammenheng med estimerte offentlige anskaffelser på 230 mrd. kr per år, utgjør andelen hvor KOFAs vedtak avgjorde at det ikke ble utlyst konkurranse 0,03 prosent.

Figur 13: Fordeling av KOFA vedtak på ulovlig direkte anskaffelse, 2011-2012



To ting er verdt å merke seg i statistikken til KOFA over saker hvor KOFA vedtok at det var en ulovlig direkte anskaffelse i perioden 2011 til 2012:

- Forvaltningsnivået kommunal myndighet skiller seg sterkt ut med flest vedtakssaker imot seg, med en andel på over 60 % (se Figur 13)
- Klagerne består av ulike AS, organisasjoner og enkeltpersoner, men det er to unike klagere som står for over en tredel av alle sakene, fordelt på et lite utvalg kommuner, over ulike typer anskaffelser. Dette kan tyde på at noen personer påtar seg en "vakthundfunksjon" for å passe på at deler av den kommunale virksomheten går ryddig for seg.

Selv om brudd på regelverk skulle oppdages, innebærer det tid og ressursbruk å sende inn og følge opp en klage på offentlig innkjøper. Det er også naturlig å anta endel brudd går uoppdaget i områder hvor det ikke er noen "regionale vakthunder". Det er dermed grunn til å tro at omfanget av anskaffelser som er gjennomført uten konkurranse er større enn hva som fremgår av tallene til KOFA.

### **Hva vi kan anslå ikke er blitt kunngjort**

Riksrevisjonens rapport "Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemdar ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar" fra 2011 gjennomgår 32 statlige virksomheter. Disse hadde i tidsperioden 2006-2008 fått merknader for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Merknadene hadde vært et resultat av Riksrevisjonens regnskapsrevisjon av alle statlige virksomheter. Hos disse 32 virksomhetene ble det totalt oppdaget 616 enkeltsaker med manglende etterleving av anskaffelsesregelverket.

Den vanligste formen for regelverksbrudd i anskaffelsene var manglende konkurranse. Dette sto for 27 prosent av regelverksbruddene. I tillegg til disse sakene var det 102 anskaffelsessaker hvor det ikke har vært mulig for revisorene å avgjøre om konkurranse fant sted, ettersom det manglet protokoll.

I løpet av perioden 2006-2008 ble det avdekket manglende konkurranse i 326 saker, hvorav 157 av disse var over nasjonal kunngjøringsverdi og skulle dermed vært kunngjort på Doffin eller TED. Den samlede verdien av disse anskaffelsene over kunngjøringsverdi summerer seg til ca. 290 mill. kr, med en gjennomsnittsverdi og medianverdi på henholdsvis 2,1 mill. kr og 0,97 mill. kr.

For anslagetets formål antar vi følgende:

- Departementene og etatene gjennomgått av Riksrevisjonen representerer forvaltningsnivåene "Departement eller underliggende etat" og "Statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet" i datasettet fra Doffin. Gjennomgåtte virksomheter av Riksrevisjonen faller inn under begge disse kategoriene.
- Den årlige gjennomsnittsverdien av kontrakter som ikke kunngjøres av statlig sektor er den samme i perioden 2009-2012 som i 2006-2008, justert for verdiveksten for offentlige innkjøp i nasjonalregnskapet.
- Andelen av totale kontraktsverdier i konkurranser som ikke kunngjøres er like stor for de andre forvaltningsnivåene som de er i staten.

Under disse forutsetningene kan verdien av kontrakter som ikke er utlyst på TED eller Doffin i henhold til gjeldende regelverk anslås til ca. 260 mill. kr i årlig gjennomsnitt i analyseperioden. Dette tilsvarer ca. 0,11 prosent av estimerte offentlige anskaffelser.

Funnene til Riksrevisjonen er basert på deres revisjonsmetodikk og vurderinger av risiko og vesentlighet. Det er dermed ikke gjort en gjennomgang av alle anskaffelser og analysert disse opp mot regnskap hos alle virksomheter, ettersom dette ville vært svært ressurskrevende. Det er dermed



grunn til å tro at det er flere regelbrudd som ikke er oppdaget, men at god revisjonsmetodikk sørger for høy sannsynlighet for de viktigste blir oppdaget.

Undersøkelsen til Riksrevisjonen gir det bredeste tallgrunnlaget til nå for å anslå manglende konkurranser, selv om dette bare dekker statlig sektor. Basert på tallene til KOFA ser det derimot ut som at kommuner er mer representert i statistikken over regelbrudd. Dette kan innebære at kommunal sektor har en høyere andel av kontraktsverdiene hvor konkurransene ikke kunngjøres på Doffin eller TED i henhold til gjeldende regelverk.

Vi har ikke noe tallgrunnlag for å gjøre andre anslag på manglende konkurranser. For å kunne gjøre et godt anslag vil det være nødvendig å gjøre en revisjon av et representativt utvalg av offentlige innkjøpere og sammenligne fakturaer fra anskaffelser opp mot kunngjøring. Det har ikke vært innenfor rammene av denne statistikkutredningen.

### **Viktigste grunner for hvorfor konkurranser ikke kunngjøres i henhold til reglene**

Riksrevisjonen spurte de 32 statlige virksomhetene om grunner for hvorfor det ble brudd på anskaffelsesregelverket. De fem viktigste grunnene var:

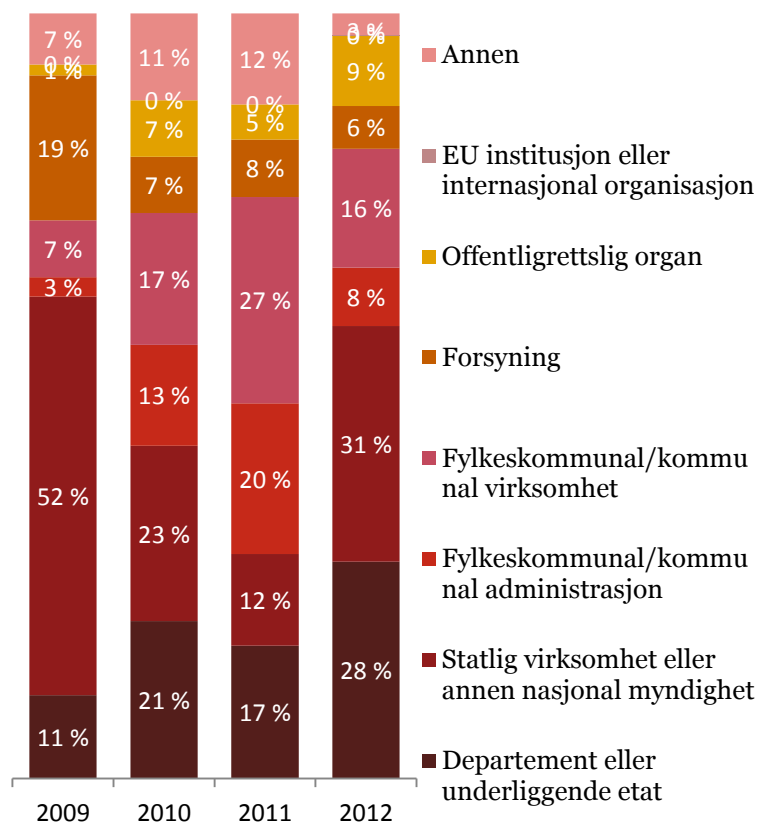
- De som gjennomførte anskaffelsen hadde ikke god nok kompetanse om regelverket (over 80 prosent helt eller delvis enig)
- De som gjennomførte anskaffelsen utnyttet ikke eksisterende kompetanse i virksomheten (over 80 prosent helt eller delvis enig)
- Det var ikke andre i organisasjonen som gjennomførte kontroll av anskaffelsesprosessen/ anskaffelsesprosessene (over 60 prosent helt eller delvis enig)
- Arbeidet med anskaffelser var en oppgave som kom i tillegg til de faste arbeidsoppgavene (over 60 prosent helt eller delvis enig)
- Fullmaktene til å gjøre innkjøp var lagt til en eller flere personer som ikke hadde innkjøpskompetanse (over 60 prosent helt eller delvis enig)

# 4 Hva er sammensetningen av offentlige anskaffelser

## 4.1 Sammensetning på forvaltningsnivå

**Statlig og kommunal sektor** står for den absolutt største andelen av offentlige anskaffelser. I analyseperioden har de to sektorene stått for mellom ca. 70 prosent og 85 prosent av den totale verdien. Dette skiller seg noe ut fra bildet på EØS-nivå, hvor disse to sektorene hadde en andel på under halvparten av kontraktsverdiene. Vi bruker begrepet statlig sektor for forvaltningsnivåene departement eller underliggende etat og statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet, mens kommunal sektor brukes om fylkeskommunal/ kommunal administrasjon og fylkeskommunal/ kommunal virksomhet.

**Figur 14: Verdifordeling over forvaltningsnivå for perioden 2009-2012**



Med unntak av i 2011 hadde statlig sektor høyere verdi på sine anskaffelser enn kommunal sektor. Det er imidlertid stor variasjon mellom de to sektorenes relative andeler. I 2009 preges den høye andelen til forvaltningsnivået statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet av en enkelt anskaffelse på 20 mrd. kr<sup>4</sup>.

For offentlige anskaffelser av **forsyningssektoren** (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) ser vi i perioden 2010-2012 et forholdsvis stabilt mønster. Deres andeler av kontraktsverdiene holder seg på ca. 6 - 8 prosent. På EØS-nivå var samme andel på 22 prosent i perioden 2006- 2010.

**Offentligrettslig organ** (ofte universiteter og helseforetak) har en stabil andel av kontraktsverdiene på 5 - 9 prosent i perioden 2010-2012. På EØS-nivå var andelen på 20 prosent.

For kommunal sektor kan det være verdt å merke seg at anskaffelser til **virksomhet** gjennomgående er høyere enn de til **administrasjon**. Over analyseperioden var total kontraktsverdi til virksomhet over 60 prosent høyere enn tilsvarende for administrasjon. Dette er motsatt av bildet på EØS-nivå, hvor administrasjon har en fem ganger så stor andel som virksomhet. Dette kan også skyldes ulike definisjoner i ulike land.

<sup>4</sup> Dette var en anskaffelse gjort av sykehusapotekene HF i 2009, kontrakten på 20 mrd kr gikk til Norsk medisinaldepot AS

Det er verdt å merke seg at denne administrative dataen ikke nødvendigvis gjenspeiler regnskapstall hos de offentlige enhetene. Anskaffelser kan gå over flere år, men den kunngjorte verdien tilskrives enheten i kunngjøringsåret. Dette kan bidra til svingninger i de ulike forvaltningsnivåenes andeler.

**Uklare forvaltningsnivå:** Det er verdt å merke seg at forvaltningsnivå er basert på hvilket forvaltningsnivå innkjøper fyller inn i sitt kunngjørings skjema. Kategoriene er ikke entydige, og dermed oppstår tilfeller der samme offentlige enhet ved ulike tilfeller har kategorisert seg ulikt. For eksempel er kommune X, fagenhet Y både virksomhet og administrasjon ved ulike anskaffelser – samme navn, ulike kategorier. Det kan forklares av hva som anskaffes, for eksempel ved at en fagavdeling for bygg og anlegg er administrasjon når det kjøper bredbåndstjenester, men den er virksomhet når det kjøper eiendomsservice. Det er imidlertid ikke noe entydig mønster i datagrunnlaget. Det er uvisst om dette er tilfeldig eller om det faktisk er basert på et skille mellom administrasjon og virksomhet.

Andre uklarheter er knyttet til hvordan helseforetak for noen anskaffelser er offentligrettslig organ, og i andre er de statlig myndighet eller annen statlig virksomhet. Tilsvarende ser man for universitetene.

Dette kan underbygge diskusjonen i kapittel 3 om at SF-skjemaene brukt i offentlige anskaffelser kan være utfordrende å fylle ut.

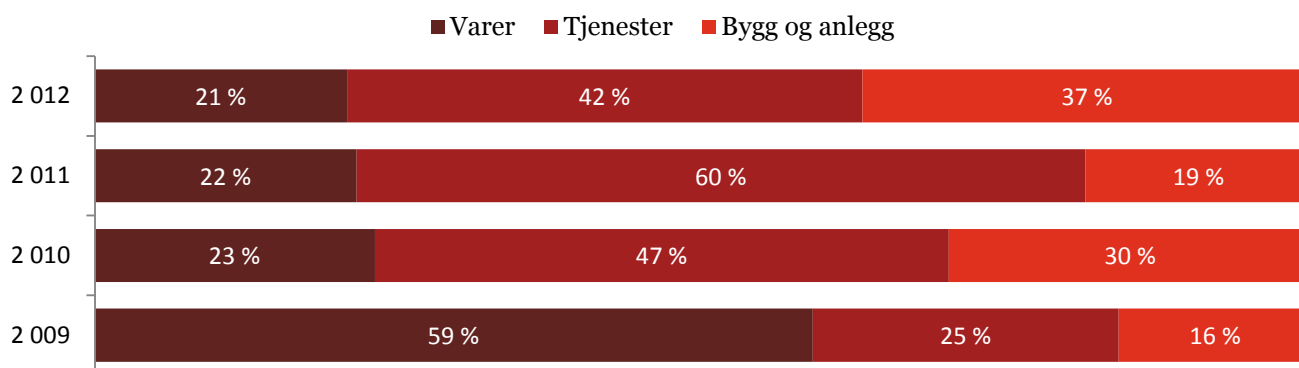
## 4.2 Sammensetning av kontraktstyper

Figur 15 viser at det i perioden 2010 til 2012 var et tydelig mønster i fordelingen mellom kontraktstyper. 2009 avviker fra dette mønsteret, i stor grad pga. en enkelt vareanskaffelse på 20 mrd. kr. **Tjenestekontrakter** utgjør mesteparten av den totale kontraktsverdien med en andel på mellom 42 prosent og 60 prosent i perioden 2010-2012. Kontrakter til **bygg og anlegg** er den nest største kategorien med en snittandel på 28 prosent i samme periode, mens tilsvarende andel for **varer** var 22 prosent.

Dette mønsteret er ikke helt sammenfallende med mønstrene i EØS, hvor bygg og anleggskontrakter utgjorde den største andelen av de totale kontraktsverdiene. Noe av denne forskjellen kan forklare av at denne statistikkutredningen inkluderer kontrakter fra verdisegmentet mellom terskelverdi og kunngjøringsverdi, og ikke bare kontraktkunngjøringer på TED som primært er over EØS terskelverdi. Utredningen på EØS-nivå tok utgangspunkt i kontraktkunngjøringer på TED.

Som diskutert i kapittel 2.3 er de totale kontraktsverdiene til varer og tjenester fordelt over langt færre kontrakter enn de til bygg og anlegg. Over EØS terskelverdi, hvor den største andelen av anskaffelsesverdiene er gjort, er mediankontrakten til bygg og anlegg **18 ganger større** enn det til varer og tjenester. Dette kan være med på å forklare hvordan andelen til bygg og anlegg varierer mellom 16 prosent og 37 prosent i analyseperioden. En liten endring i antall anskaffelser i bygg og anlegg gir betydelig større utslag enn en liten endring i antall anskaffelser til varer eller tjenester.

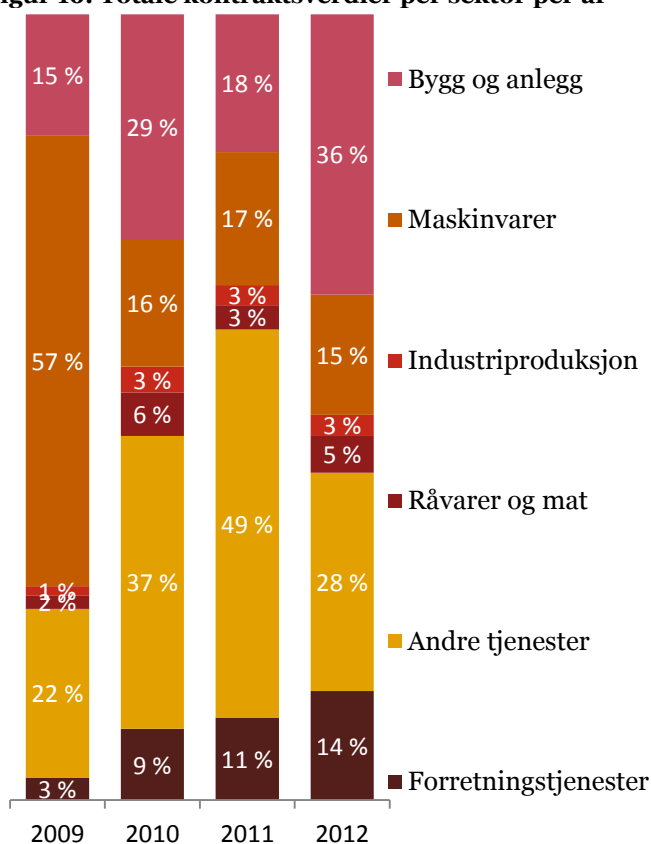
Figur 15: Totale kontraktsverdier fordelt på kontraktstype per år



## 4.3 Sammensetning over sektorer

Anskaffelsene er klassifisert etter leverandørsektor ved bruk av Common Procurement Vocabulary (CPV). CPV-koder er spesifisert på 8-sifret nivå, og hver anskaffelse kan ha flere CPV-koder, fordelt på hovedanskaffelser og tilleggsleveranser. Utredningen tar kun utgangspunkt i hovedleveranser. Det er flere tusen 8-sifrede CPV-koder i bruk, men for utredningens formål tar vi utgangspunkt i de to første sifrene. Dette gir ca. 45 forskjellige varianter. Videre i utredningen blir disse brutt ned i 6 hovedsektorer av hensyn til leservennlighet, slik det er gjort i tidligere studier. Vi har valgt å benytte den samme kategoriseringen av CPV koder og navngivning av sektorer som benyttet i PwC studien "Public procurement in Europe – Cost and effectiveness" for å muliggjøre sammenligning<sup>5</sup>.

Figur 16: Totale kontraktsverdier per sektor per år



I perioden 2010 til 2012 er det noen gjentakende mønstre knyttet til sammensetningen over sektorer. I 2009 avviker mønsteret, hovedsakelig på grunn av en enkelt anskaffelse på 20 mrd. kr i kategorien maskinvarer.

**Andre tjenester** er i perioden 2010 - 2012 den største sektoren for offentlige anskaffelser, med en gjennomsnittlig andel på 38 prosent. På andreplass er **bygg og anlegg** med en andel på 27 prosent. På EØS-nivå er fordelingen mellom disse to sektorene motsatt, med bygg og anlegg på førsteplass.

I perioden 2010 – 2012 er verdiandelen til **maskinvarer** det samme som på EØS-nivå, med et årlig snitt på 16 prosent. De resterende sektorene i synkende rekkefølge etter størrelse er forretningstjenester, råvarer og mat og industriproduksjon. Det samme mønsteret observeres på EØS-nivå. Deres andel av totalen var på 18 prosent over perioden 2010 – 2012, hvilket er noe lavere enn det er på EØS-nivå.

<sup>5</sup> Construction = Bygg og anlegg  
 Commodities = Råvarer og mat  
 Manufacturing = Industriproduksjon  
 Machinery = Maskinvarer  
 Business services = Forretningstjenester  
 Other services = Andre tjenester

# 5 Hvordan gjennomføres offentlige anskaffelser i Norge?

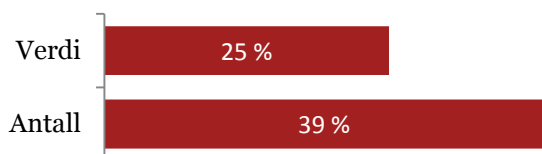
## 5.1 Anskaffelsesmetoder

Anskaffelsesmetode er delt opp i to kategorier; "Rammeavtale" og "Annet". Det er store variasjoner mellom forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer hva gjelder omfanget i bruk av rammeavtaler.

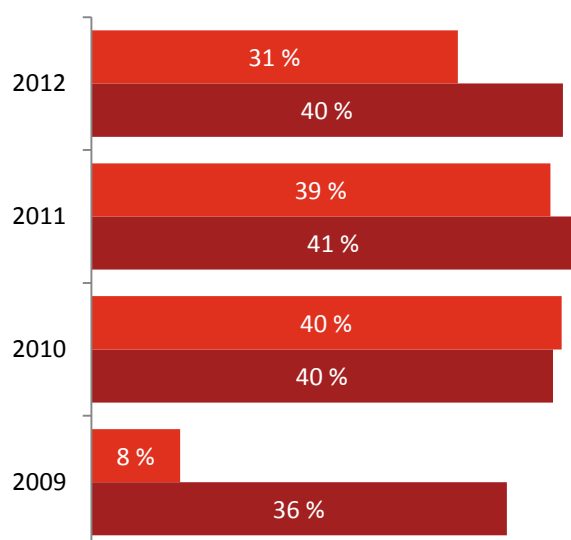
### 5.1.1 Totalbildet og fordeling over tid

I vårt datasett brukes rammeavtaler relativt ofte, og utgjør nesten 40 prosent av kontraktene over analyseperioden, som vist i Figur 17. I kontrast til dette dekker rammeavtaler kun 25 prosent av verdien. Dette betyr at den gjennomsnittlige rammeavtalen har lavere verdi enn gjennomsnittskontrakten i Norge. Dette er tilnærmet likt det som er observert for Norge i perioden 2006 til 2010, hvor Norge forøvrig ble observert som landet med høyest andel av kontrakter på rammeavtale i hele EØS.

**Figur 17: Relativ andel - Totalt antall og total verdi av rammeavtale som anskaffelsesmetode for perioden 2009-2012.**



**Figur 18: Relativ andel – Total verdi (lyserød søyler) og totalt antall (mørkerøde søyler) av rammeavtale som anskaffelsesmetode over tid**



På EØS-nivå utgjør rammeavtaler 11 prosent av kontraktene, men 17 prosent av verdien. Variasjonen er imidlertid stor mellom land.

Våre tall viser at gjennomsnittlig kontraktsverdi for rammeavtaler er lavere enn for andre anskaffelser. Dette kan komme av at rammeavtaler i relativt liten grad brukes for anskaffelser innen bygg og anlegg, som vi skal se nærmere på i kapittel 5.1.4. Som vist i kapittel 2.3 er dette kontrakter med relativt høy gjennomsnittverdi, og dermed er rammeavtaler "underrepresentert" med høye kontraktsverdier.

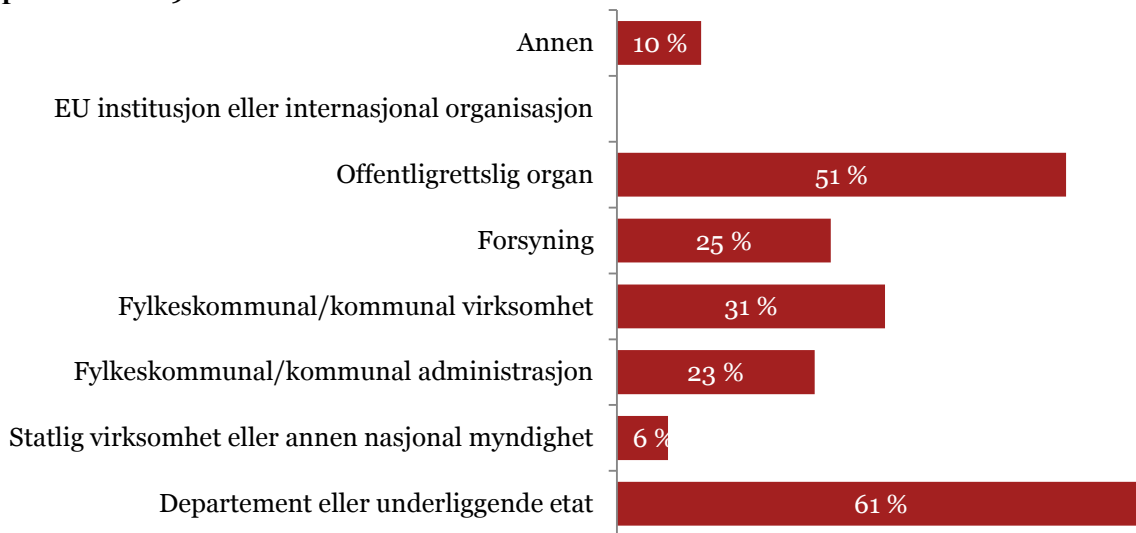
Figur 18 viser at andelen av kontrakter på rammeavtaler holder seg forholdsvis jevnt over hele analyseperioden. Rammeavtalers andel av totale kontraktsverdier varierer mer gjennom analyseperioden, fra 40 prosent i 2010 til 8 prosent i 2009. 2009 ansees som et avvik i datasettet pga. en enkeltanskaffelse på 20 milliarder som gir et sterkt negativt utslag på andelen til rammeavtaler.

### 5.1.2 Fordeling over forvaltningsnivå

Figur 19 viser at det er **stor variasjon mellom forvaltningsnivåer i bruken av rammeavtaler**. For både departement eller underliggende etat og offentligrettslig organ, som hovedsakelig er universiteter og helseforetak, er mer enn halvparten av anskaffelsene gjort med rammeavtaler i analyseperioden. Dette er betydelig høyere enn EØS-gjennomsnittet. I kommunal sektor er rammeavtaler i mindre grad en viktig del av deres anskaffelsesstrategi, hvor kommunal virksomhet og administrasjon benytter rammeavtale ved henholdsvis 31 prosent og 23 prosent av anskaffelsene. Dette er fortsatt høyere enn EØS-gjennomsnittet for disse forvaltningsnivåene.

Forskjellen mellom Norge og EØS-snippet er størst for forvaltningsnivået statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet. I EØS som helhet er dette forvaltningsnivået innkjøperen med høyest andel av rammeavtaler målt i verdi, mens for tilsvarende virksomheter i Norge kun dekker 6 prosent av anskaffelsesverdiene. Dette forvaltningsnivået består bl.a. av regionskontorene til Statens vegvesen og andre tilsynsenheter.

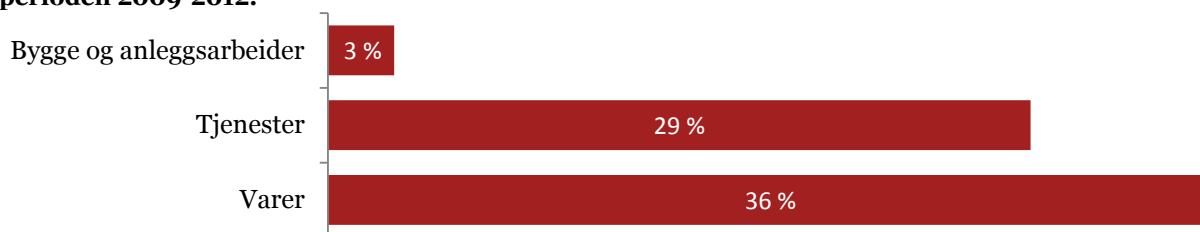
**Figur 19: Relativ fordeling – Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per forvaltningsnivå for perioden 2009-2012.**



### 5.1.3 Fordeling over kontraktstype

Figur 20 viser at **rammeavtaler brukes i relativt stor utstrekning ved vareanskaffelser**. Denne metoden er brukt for over en tredel av totalverdien for denne kontraktstypen i løpet av analyseperioden. For kjøp av tjenester dekker rammeavtaler 29 prosent, mens det knapt brukes på anskaffelser innen bygg og anlegg. Dette er hovedsakelig det samme mønsteret som på EØS-nivå. I Norge er rammeavtale-andelen for varer og tjenester høyere enn i EØS, men for bygg og anlegg er den enda lavere. Mens rammeavtaler dekker en lav andel av anskaffelsesverdien innen bygg og anlegg i EØS, bare 10 prosent, er tilsvarende for Norge knappe 3 prosent. Som beskrevet i 5.1.1 er dette en viktig årsak til at gjennomsnittsverdien på rammeavtalekontrakter er lavere enn for andre kontrakter.

**Figur 20: Relativ fordeling – Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per kontraktstype for perioden 2009-2012.**



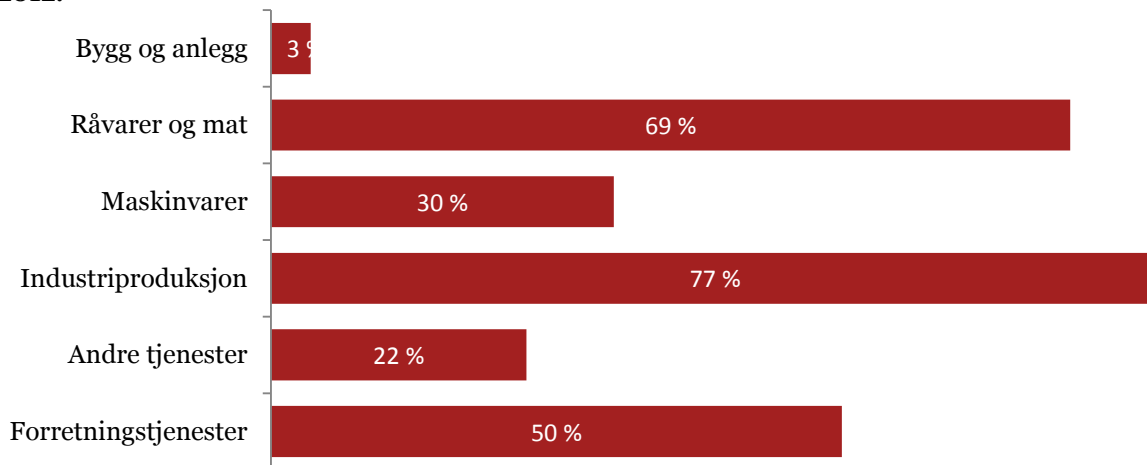


### 5.1.4 Fordeling over sektorer

Figur 21 viser at det er flere nyanser i bruken av rammeavtaler sett på sektornivå sammenlignet med kontraktstypenivå. I 5.1.3 så vi at varer hadde den relativt høyeste verdiandelen på rammeavtaler. Varer er hovedsakelig bygd opp av sektorene industriproduksjon, råvarer og mat, og maskinvarer. For de to førstnevnte er over to tredjedeler av anskaffelsesverdien gjort på rammeavtaler. På EØS-nivå har også disse to sektorene høyest verdiandel på rammeavtaler. Grunnen til at kontraktstypen varer fortsatt har en rammeavtale-andel på under 40 prosent er fordi denne metoden i noe mindre grad brukes til anskaffelser av maskinvarer, som er vare-sektoren med den høyeste totale kontraktsverdien.

Kontraktstypen tjenester består hovedsakelig av sektorene forretningstjenester og andre tjenester, hvor forretningstjenester har en over dobbelt så stor verdiandel for rammeavtaler. Dette er det samme mønsteret man ser på EØS-nivå. I sektoren forretningstjenester som bl.a. inneholder tjenester som rådgivning, prosjektering og utviklingstjenester dekkes ca. halvparten av verdiene med rammeavtaler.

**Figur 21: Relativ fordeling - Bruk av rammeavtale som anskaffelsesmetode per sektor for perioden 2009-2012.**



## 5.2 Konkurransesprosedyrer

I dette delkapittelet vil vi gjennomgå bruken av ulike konkurransesprosedyrer i norske offentlige anskaffelser, dette innebærer å se på mønsteret over tid, forvaltningsnivå, kontraktstyper og sektorer.

I datasettet fra Doffin finnes det ti ulike, men ikke alltid gjensidig utelukkende, klassifiseringer av prosedyrer for offentlige anskaffelser. Vi har derfor fordelt disse over fire kategorier:

**Åpen prosedyre:** Denne prosedyren fungerer som en åpen anbudskonkurranse som tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud, hvorpå oppdragsgiver må evaluere alle tilbud som kommer inn. Det er ingen form for prekvalifisering eller forhandlinger.

Åpen prosedyre trekkes fram som fordelaktig når det skal kjøpes inn standardiserte varer eller tjenester hvor tilbud er lett å sammenlikne og/eller når det er få aktører i markedet slik at man kan sikre bredest mulig konkurranse<sup>6</sup>.

**Begrenset prosedyre:** Alle leverandører kan delta i en prekvalifisering hvor de sender inn dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver kan deretter sende ut invitasjon til de kvalifiserte, eller et utvalg av disse, og kun de inviterte får delta i konkurransen. Antall inviterte må være tilstrekkelig for å sikre reell konkurranse. Oppdragsgiver må minimum kunngjøre den nedre grensen for hvor mange leverandører som skal inviteres, og hovedtrekkene i utvelgesmetoden/ -kriteriene.

Begrenset prosedyre trekkes fram som fordelaktig når det er kostnadskrevende for oppdragsgiver å håndtere mange tilbud, eller når man vil unngå at mange leverandører bruker unødvendig mye ressurser på tilbudslevering. Dette vil typisk være ved omfattende/ kompliserte anskaffelser og/eller når det er mange leverandører i markedet som skulle tilsi mange innsendte tilbud.

**Konkurranse med forhandling:** Denne prosedyren gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. Oppdragsgiver kan velge om alle interesserte leverandører får levere inn tilbud, eller om det skal være en prekvalifisering.

En anbudskonkurranse vil som regel være mindre ressurskrevende, men ved forhandlinger kan anskaffelsen tilpasses oppdragsgivers behov gjennom anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver bør ha grundig markedskunnskap eller forhandlingskompetanse, for ikke å gi en profesjonell leverandør et fortrinn i forhandlingene. Lovens formål om effektive anskaffelser tilsier derfor at denne konkurranseformen kun benyttes der det eksisterer et reelt behov for å forhandle.

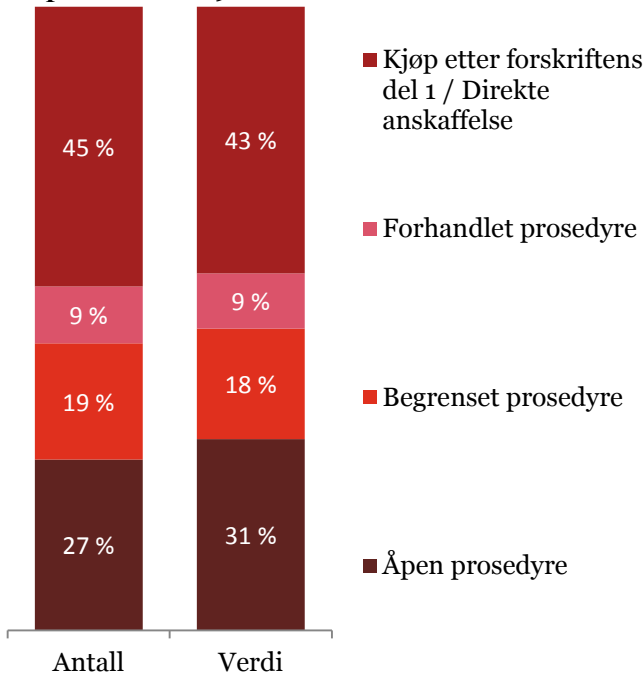
**Anskaffelser etter forskriftens del I:** Med denne prosedyren foreligger det få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta anskaffelsen. Det er bl.a. ikke krav om kunngjøring. Dette gir oppdragsgiver fleksibilitet i gjennomføringen av konkurransen. Oppdragsgiver er fortsatt forpliktet til bl.a. at de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet er overholdt. I henhold til gjeldende regelverk skal denne prosedyren, med noen få unntak, kun benyttes for anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi. Det er muligheter for bl.a. direkte henvendelse til leverandører, bl.a. over e-post. Slik prosedyre kalles ofte "Direkte anskaffelse". For anskaffelser over 100 000 kr har oppdragsgiver en plikt til å protokollføre alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen.

---

<sup>6</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/6.html?id=476390](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/6.html?id=476390)

## 5.2.1 Totalbildet

**Figur 22: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre - Under nasjonal kunngjøringsverdi for perioden 2009-2012.**

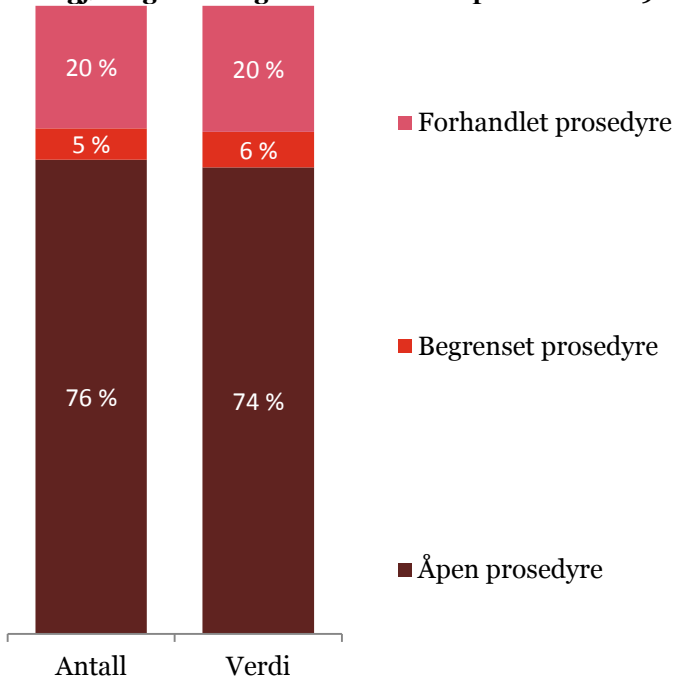


Prosedyren **Kjøp etter forskriftens del 1 / Direkte anskaffelse brukes mest**, og står for nesten halvparten av både kontraktene og kontraktsverdiene. Dette er ikke uventet ettersom prosedyren tillater mye fleksibilitet, og den er tilgjengelig innenfor dette verdisegmentet.

I dette verdisegmentet har åpen prosedyre nest størst andel, både i antall kontrakter og verdi. Videre har begrenset prosedyre en dobbelt så høy andel som forhandlet prosedyre, med andre ord motsatt av hva forholdet er over kunngjøringsverdi.

For alle prosedyrene er andelen av kontrakter tilnærmet lik andelen av kontraktsverdi, noe som ikke er overraskende ettersom mulighetsrommet for ulike kontraktsverdier er relativt begrenset.

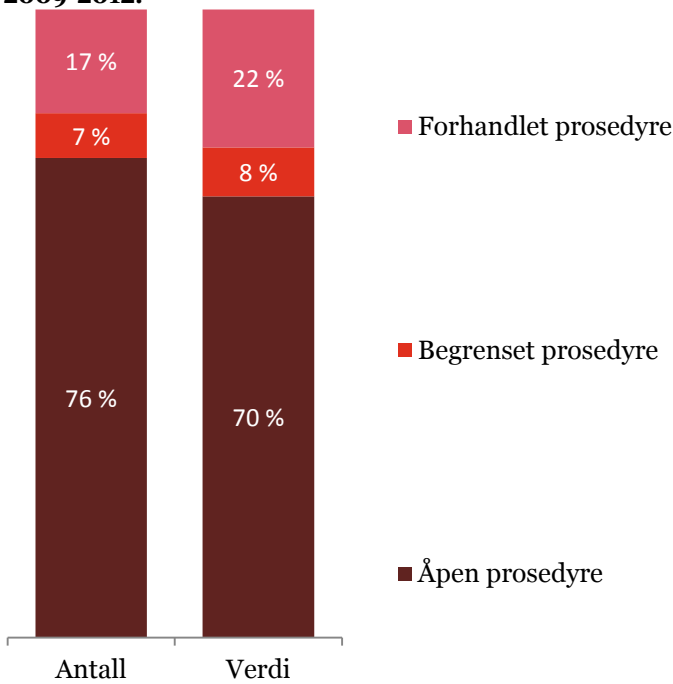
**Figur 23: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre – Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi for perioden 2009-2012.**



I løpet av analyseperioden var det generelt liten forskjell i bruk av konkurranseprosedyrer mellom verdikategoriene; "Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" og "Over terskelverdi". **Åpen prosedyre var den desidert mest brukte prosedyren** og stod for en andel på 76 prosent, tilhørende verdiandel var noe lavere, dette antyder at gjennomsnittskontrakten for denne prosedyren er noe lavere enn gjennomsnittskontrakten totalt. Det samme observeres på EØS-nivå.

**Forhandlet prosedyre** benyttes også i en betydelig andel av anskaffelsene (20 og 17 prosent). For anskaffelser over terskelverdi er verdiandelen noe høyere, altså er gjennomsnittlig kontraktsverdi høyere for forhandlet enn åpen prosedyre. Tilsvarende ser man på EØS-nivå. Dette kan bl.a. komme av at det er en relativt ressurskrevende prosedyre, som ofte benyttes når potensielle forhandlingsgevinster forventes å

**Figur 24: Relativ fordeling totalt antall og total verdi per konkurranseprosedyre – Over terskelverdi for perioden 2009-2012.**



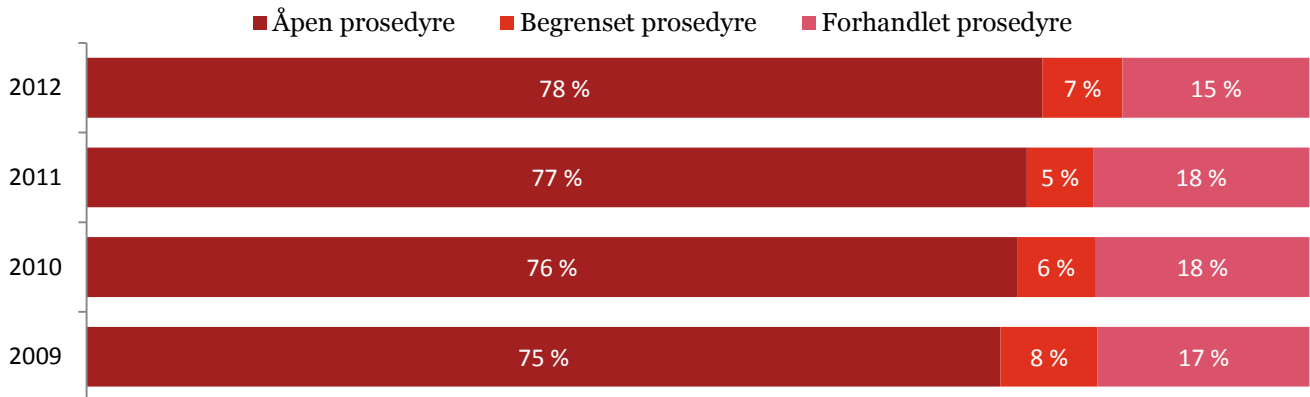
overstige prosedyrekostnadene.

Bruken av **begrenset prosedyre** i Norge skiller seg fra mønsteret på EØS-nivå. Både andelen av kontraktene (5 og 7 prosent i Norge, 16 prosent i EØS) og verdien (6 og 8 prosent i Norge og 28 prosent i EØS) er lavere i Norge enn på EØS nivå. Gjennomsnittlig kontraktsverdi for denne prosedyren er nær den totale snittverdien i Norge, mens i EØS brukes prosedyren oftere på store kontrakter.

## 5.2.2 Fordeling over tid

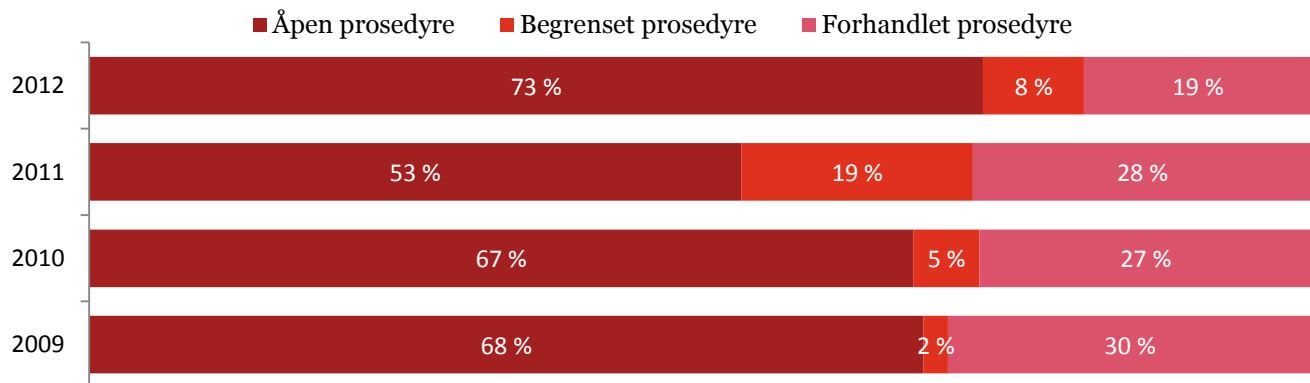
Totalbildet presentert i forrige delkapittel representerer i hovedsak bildet over hele analyseperioden. Som illustrert i kapittel 5.2.1 er det lite variasjon i bruk av konkurranseprosedyrer mellom verdikategoriene "Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" og "Over terskelverdi". I kapittel 5.2.2-5.2.5 er disse kategoriene slått sammen. **Kontraktsandelene til de ulike prosedyrene er stabile over tid** og varierer med maksimalt 3 prosentpoeng i løpet av fireårsperioden, se Figur 25.

**Figur 25: Relativ fordeling - Antall kontrakter per konkurranseprosedyre for anskaffelser over nasjonal kunngjøringsverdi over tid.**



Fordelingen av kontraktsverdier varierer noe mer enn fordelingen av antall kontrakter per prosedyre. Begrenset prosedyre er den prosedyren som relativt sett har den største variasjonen i verdiandel, fra et minimum på 2 prosent i 2009, til 19 prosent i 2011. I 2011 hadde åpen prosedyre for øvrig sin laveste verdiandel i analyseperioden.

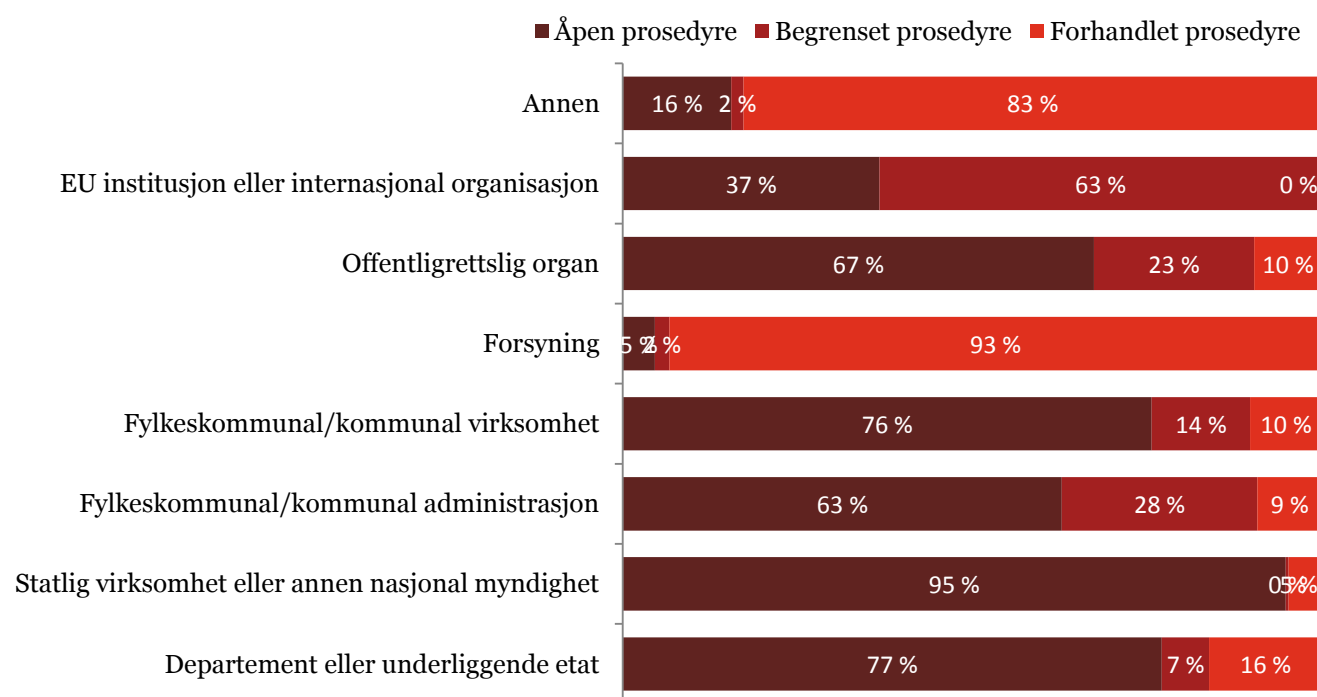
**Figur 26: Relativ fordeling – Total kontraktsverdi per konkurranseprosedyre for anskaffelser over nasjonal kunngjøringsverdi over tid**



### 5.2.3 Fordeling over forvaltningsnivå

I Figur 27 ser vi at bruken av konkurranseprosedyrer varierer stort mellom forvaltningsnivå. **Åpen prosedyre er jevnt over den konkurranseprosedyren som er mest brukt**, og forhandlet prosedyre brukes minst. Statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet gjennomfører omtrent 95 prosent av anskaffelsene ved bruk av åpen prosedyre. PwCs erfaring er at offentlig sektor i stor grad benytter prosedyren åpen anbudskonkurranse ved sine anskaffelser. Noen virksomheter har dette som en norm og lærer opp egne ansatte til å bruke denne prosedyren<sup>7</sup>. Det motsatte er tilfellet for forsyningssektoren hvor åpen prosedyre kun benyttes ved omtrent 5 prosent av anskaffelsesverdien, og forhandlet prosedyre brukes for 93 prosent.

**Figur 27: Relativ andel – Verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per forvaltningsnivå for perioden 2009-2012.**



Forskjellene mellom forsyningssektoren og de øvrige forvaltningsnivåene i bruk av åpen og forhandlet konkurranse kan skyldes forskjeller i Forskrift om offentlige anskaffelser og i Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) på tillatte prosedyrer:

Fra **Forskrift om offentlige anskaffelser** (for anskaffelser over EØS-terskelverdier)<sup>8</sup>:

#### § 14-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer

- (1) Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse.
- (2) Konkurransepreget dialog kan benyttes når vilkårene i § 14-2 (konkurransepreget dialog) er oppfylt.
- (3) Konkurranse med forhandling kan benyttes når vilkårene i § 14-3 (konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring) eller § 14-4 (konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring) er oppfylt.

<sup>7</sup> <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/innkjop/innkjop-6-2012.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/ta-20060407-0402-018.html>

Det er noe mer fleksibelt for anskaffelser under EØS-terskelverdiene og uprioriterte tjenester<sup>9</sup>:

**§ 5-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer**

Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Konkurranse med forhandling kan gjennomføres enten ved at alle interesserte leverandører får levere tilbud, eller ved at oppdragsgiver foretar en utvelgelse av leverandører før disse gis mulighet til å levere tilbud.

**Fra Forskrift om offentlige anskaffelser og i Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene<sup>10</sup> (for anskaffelser over EØS-terskelverdier):**

**§ 5-1. Tillatte anskaffelsesprosedyrer**

Anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.

Andre observerte mønstre i bruken av prosedyrer er forskjeller mellom statlig og kommunal sektor. Kommunal sektor ser ut til å ha en relativt høy verdiandel anskaffet med begrenset prosedyre, mens i statlig sektor utgjør denne prosedyren en liten del av deres anskaffelsesstrategi. I sistnevnte sektor brukes begrenset prosedyre såpass lite at forhandlet prosedyre er av relativt større betydning.

På EØS-nivå er mønsteret hovedsakelig det samme. Åpen prosedyre brukes jevnt over mest (men maksimum to tredeler av verdien for noe forvaltningsnivå), med to unntak: I EØS bruker forsyningssektoren forhandlet prosedyre mest og statlig virksomhet eller annen nasjonal myndighet bruker begrenset prosedyre mest.

Forskjellene mellom statlig og kommunal sektor på EØS-nivå er motsatt av det vi observerer i Norge. I EØS er den relative betydningen av begrensede prosedyrer høyere for statlig sektor enn for kommunal sektor. I EØS er kommunal sektor forvaltningsnivået som har høyest verdiandel med åpen prosedyre.

---

<sup>9</sup> <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/ta-20060407-0402-007.html#5-1>

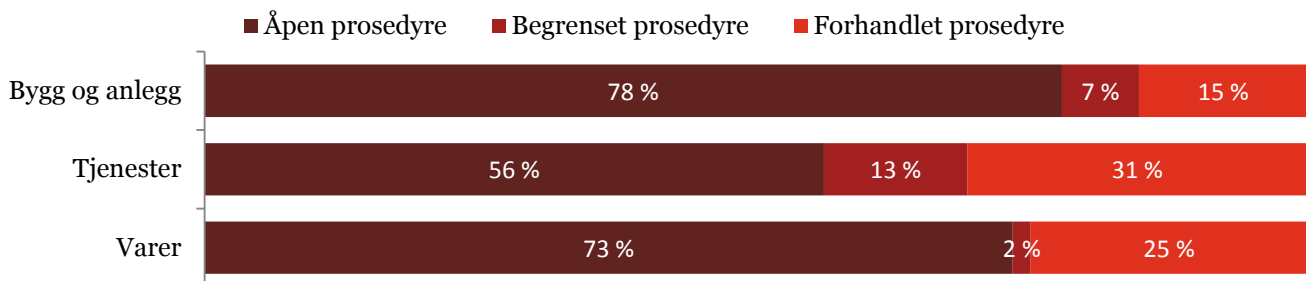
<sup>10</sup> <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0403.html#5-1>

### 5.2.4 Fordeling over kontraktstype

Figur 28 viser at bruken av ulike konkurranseprosedyrer varierer mellom ulike kontraktstyper, men at åpen prosedyre er den mest brukte konkurranseprosedyren for alle kontraktstyper. Bruken av åpen prosedyre varierer mellom 56 prosent for tjenester til 78 prosent for bygg og anlegg. Etter åpen prosedyre er det forhandlet prosedyre som blir mest brukt, med 15 prosent for bygg og anlegg til 31 prosent for tjenester. Begrenset prosedyre står for den desidert laveste andelen av de totale anskaffelsesverdiene, fra 2 prosent for varer til 13 prosent for tjenester. På EØS-nivå var verdiandelen til begrenset prosedyre høyere enn den til forhandlet.

Anskaffelser av tjenester skiller seg ut med lavest verdiandel for åpne prosedyrer og høyest verdiandel for begrenset og forhandlet prosedyre. Tilsvarende mønster ser man også på EØS-nivå. Det er også verdt å merke seg at bygg og anlegg har høyest verdiandel for åpne prosedyrer, men lavest andel for forhandlede prosedyrer. Forhandlede prosedyrer dekker også lavest verdiandel for bygg og anlegg på EØS-nivå. Generelt for alle kontraktstypene er at det i **verdiandelen til forhandlet prosedyre er høyere i Norge enn i EØS.**

**Figur 28: Relativ fordeling – Verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per kontraktstype for perioden 2009-2012.**





### 5.2.5 Fordeling over sektorer

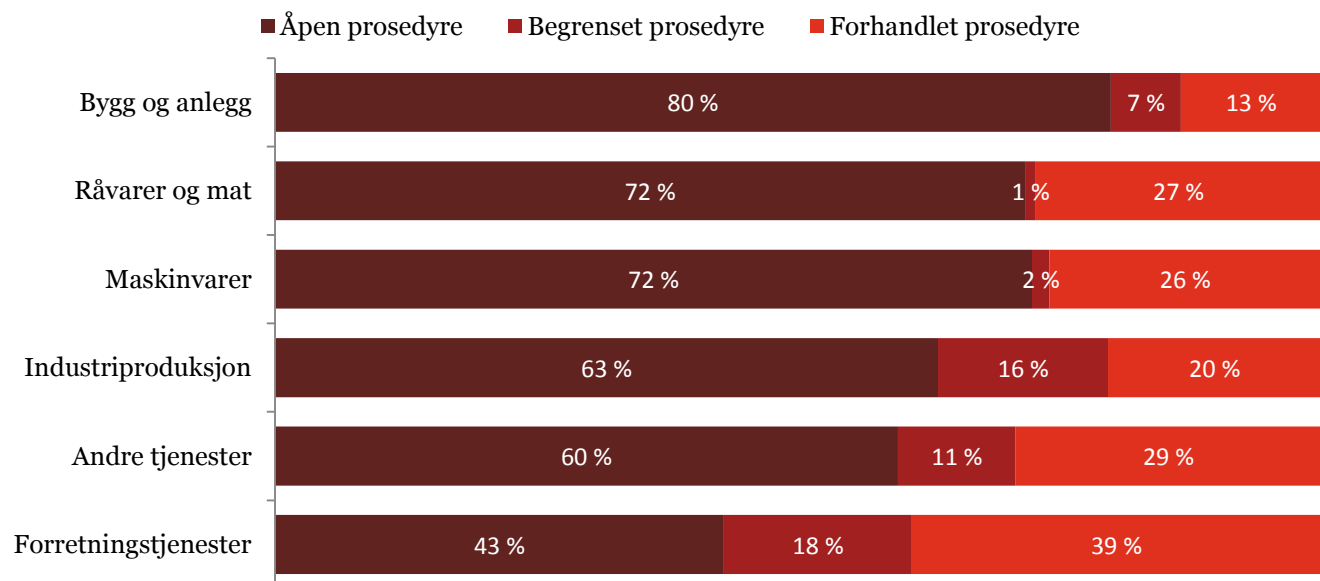
Bildet av prosedyrebruk blir ikke særlig endret når man nyanserer de tre kontraktstypene til seks sektorer. Åpen prosedyre er den mest brukte prosedyren for alle sektorer, etterfulgt av forhandlet prosedyre og med begrenset prosedyre som den minst brukte prosedyren.

Noen punkter skiller seg ut: **For forretningstjenester er det forholdsvis lav bruk av åpen prosedyre og høy bruk av både forhandlet og begrenset prosedyre**, hvor de to sistnevnte representerer over halvparten av kontraktsverdiene. Det er også denne sektoren hvor disse to prosedyrene har desidert høyest verdiandel. Dette er spesielt synlig for forhandlede prosedyrer. På EØS-nivå er bildet forholdsvis likt, med en relativt lav verdiandel til åpne prosedyrer. Begrenset prosedyre har derimot en høyere verdiandel enn forhandlet på EØS-nivå.

For vareanskaffelser ser vi en del forskjeller mellom de ulike varetypene. For råvarer og mat og maskinvarer brukes begrenset prosedyre i svært liten grad, mens for industriproduksjon har denne prosedyren en relativt høy verdiandel i norsk sammenheng. På EØS-nivå varierer verdiandelen til begrenset prosedyre mellom 13 prosent for råvarer og mat til 30 prosent for industriproduksjon.

Bruken av forhandlet prosedyre i Norge har en forholdsvis jevn andel av kontraktsverdiene for de ulike typene vareanskaffelser, fra 26 til 29 prosent. Tilsvarende variasjon på EØS-nivå var mellom 9 og 18 prosent.

**Figur 29: Relativ fordeling – Total verdi fordelt på konkurranseprosedyrer per sektor for perioden 2009-2012.**



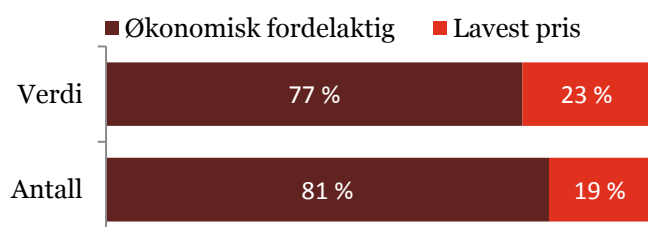
## 5.3 Tildelingskriterier

I dette kapittelet gjennomgår vi observert bruk av tildelingskriterier. I kunngjøringer av kontraktstildelinger er det to hovedkategorier:

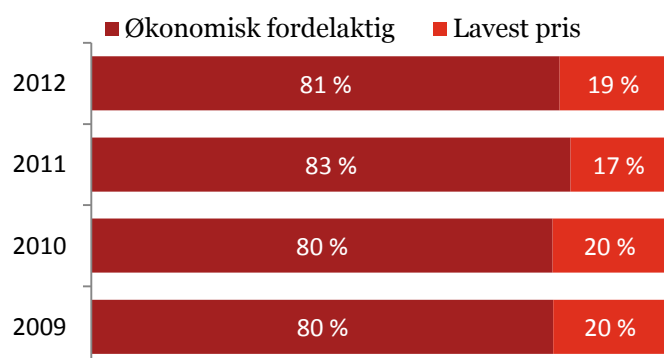
- Laveste pris
- Mest økonomisk fordelaktig (innebærer at pris veies opp mot et sett kriterier, som for eksempel kvalitet, erfaring, kapasitet etc.)

### 5.3.1 Totalbildet og fordeling over tid

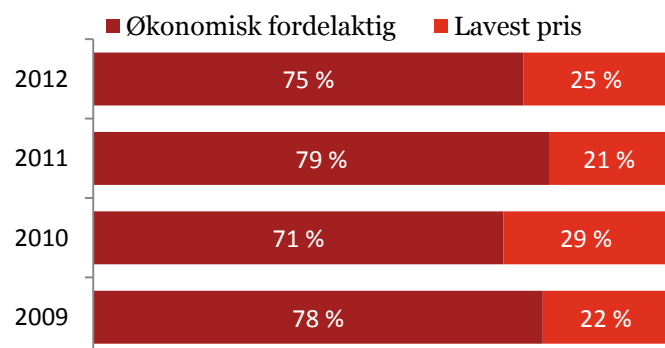
**Figur 30: Relativ fordeling – Total verdi og totalt antall fordelt på tildelingskriterier for perioden 2009-2012**



**Figur 31: Relativ fordeling – Antall kontrakter per tildelingskriterie over tid**



**Figur 32: Relativ fordeling – Verdi per tildelingskriterie over tid**



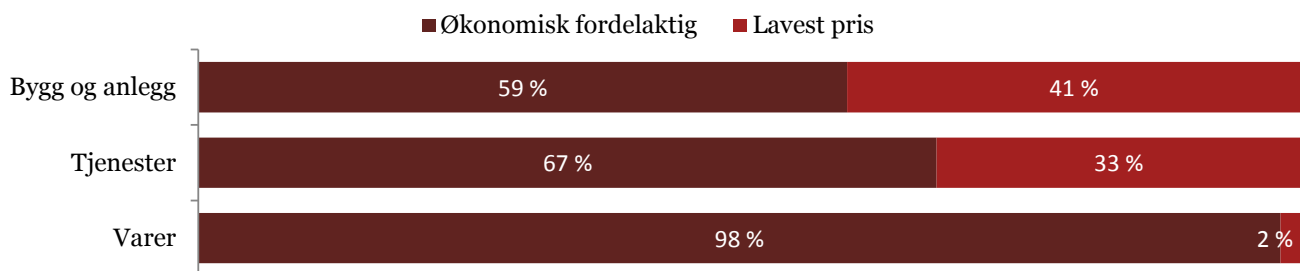
Figur 30 viser at bruken av **kriteriet mest økonomisk fordelaktig brukes oftest og har høyest andel** av totale kontraktsverdier. Tilnærmet samme mønster og andeler observerer vi på EØS-nivå. Verdiandelen og kontraktsandelen til de to tildelingskriteriene er forholdsvis like. Dette innebærer at gjennomsnittskontrakten til begge de ulike tildelingskriteriene er forholdsvis lik den totale gjennomsnittskontrakten.

Figur 31 og Figur 32 viser at dette mønsteret i bruken de to ulike tildelingskriteriene har holdt seg forholdsvis stabilt gjennom hele analyseperioden. Bruken av mest økonomisk fordelaktig er gjennomgående høyere enn kriteriet lavere pris. Dette gjelder spesielt for antall kontrakter, hvor den største variasjonen i andeler er mellom 2010 og 2011, hvor differansen er 3 prosentpoeng. Den største variasjonen i verdiandeler var mellom 2010 og 2011, med en differanse på 8 prosentpoeng.

### 5.3.2 Fordeling over kontraktstype

Figur 33 viser at det er gjennomgående mest bruk av tildelingskriteriet mest økonomisk fordelaktig. Det er likevel betydelig variasjon i bruken av de ulike kriteriene mellom de ulike kontraktstypene. For **vareanskaffelser dekker kriteriet mest økonomisk fordelaktig 98 prosent av anskaffelsene**. Kriteriet lavest pris brukes i noe større grad på anskaffelser av tjenester eller bygg og anlegg. Sistnevnte har høyest bruk av dette kriteriet, hvor det dekker 41 prosent av kontraktsverdiene. Dette kriteriet har også sin høyeste andel innen bygg og anlegg på EØS-nivå med en andel på 35 prosent. I Norge dekker kriteriet lavest pris en tredel av kontraktsverdiene for tjenesteanskaffelser, mens tilsvarende i EØS var 25 prosent.

**Figur 33: Relativ verdifordeling – Bruk av tildelingskriterier per kontraktstype for perioden 2009-2012**



## 5.4 Graden av konkurranse

Graden av konkurranse har blitt kvantifisert ved å sammenligne antall tilbud per kontraktstildeling.

### 5.4.1 Totalbildet

Figur 34 viser at antall tilbud per kontraktstildeling er høyere for kontrakter over terskelverdi enn for kontrakter under terskelverdi. Dette indikerer at antall tilbud per kontrakt øker med kontraktsverdi, noe som ikke er overraskende. Forskjellene mellom gjennomsnitts- og medianverdier indikerer at det er vanligst med ca. 3 tilbud, men at det er en del anskaffelser med mange tilbydere som trekker opp snittet.

Gjennomsnittlig antall tilbud per anskaffelse over terskelverdi er noe **lavere for Norge i perioden 2009-2012 enn det var i perioden 2006-2008**. I 2006-2008 var gjennomsnitts- og medianverdien for antall tilbydere per kontrakt henholdsvis 4,8 og 4. I denne perioden lå **Norge på 16. plass av 30 EØS-land** på gjennomsnittlig antall tilbydere. Snittet på EØS nivå var på 5,4 tilbydere per kontrakt, og mediantallet var på 4. I studiet "Public procurement in Europe – Cost and effectiveness" av PwC m.fl. fra 2011 ble det gjort en økonometrisk analyse av hvilken effekt enkeltstatene hadde på grad av konkurranse, kontrollert for bl.a. størrelsen på landet, størrelsen på offentlig forbruk, BNP, BNP per capita og konjunktur. Her estimerte de at den "Norge-spesifikke effekten" på konkurranse var 0,7 færre tilbud per anskaffelse enn EØS-gjennomsnittet.

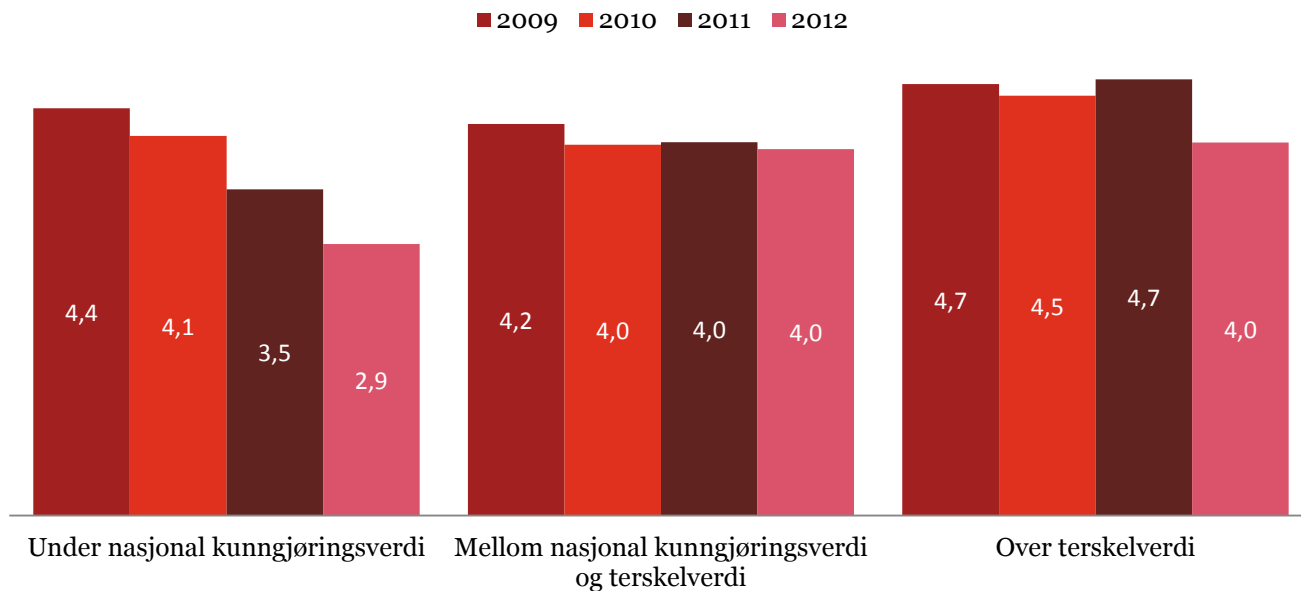
**Figur 34: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt i ulike verdikategorier for perioden 2009-2012.**

	Gjennomsnitt	Median
■ Over terskelverdi	4,5	3,6
■ Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi	4,1	3,5
■ Under nasjonal kunngjøringsverdi	3,7	3,0

### 5.4.2 Fordeling over tid

Antall tilbud per kontrakt har vært forholdsvis jevnt fordelt over tid, i hvert fall for kontrakter over nasjonal kunngjøringsverdi. Under nasjonal kunngjøringsverdi ser det ut til å være en nedadgående trend i antall tilbud per kontrakt, men for dette verdisegmentet er datagrunnlaget relativt tynt, og burde tolkes med forsiktighet.

Figur 35: Gjennomsnittlig antall tilbud per kontrakt for ulike verdikategorier over perioden 2009-2012



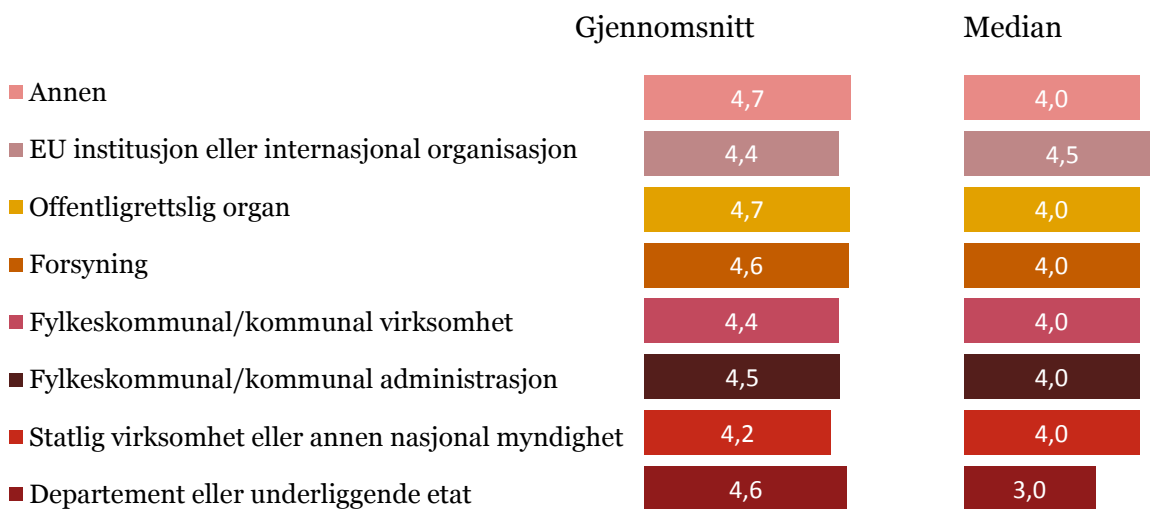
### 5.4.3 Fordeling over forvaltningsnivå

Figur 36 viser at antall tilbud ser ikke ut til å variere stort over de ulike forvaltningsnivåene.

**Forventet antall tilbydere per kontrakt vil være minst 3 uavhengig av forvaltningsnivå.** Gjennomsnittsverdiene er gjennomgående større enn medianverdiene. Dette ser ut til å være mest markant for forvaltningsnivået departement eller underliggende etat.

Variasjonen mellom forvaltningsnivå er større på EØS-nivå, hvor kommunal administrasjon i snitt hadde 6 tilbud per kontrakt, mens forsyning hadde 4,4. Medianverdiene er like eller høyere i Norge.

**Figur 36: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike forvaltningsnivå for perioden 2009-2012.**



### 5.4.4 Fordeling over kontraktstype

For en gitt kontrakt i utvalget er det rimelig å forvente minst tre tilbud, uavhengig av kontraktstype. **Tjenester er den kontraktstypen hvor det blir gitt flest tilbud per kontrakt**, mens det kan forventes færre tilbud på kontrakter for varer. Gjennomgående er gjennomsnittsverdiene høyere enn medianverdiene.

**Figur 37: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike kontraktstyper for perioden 2009-2012.**

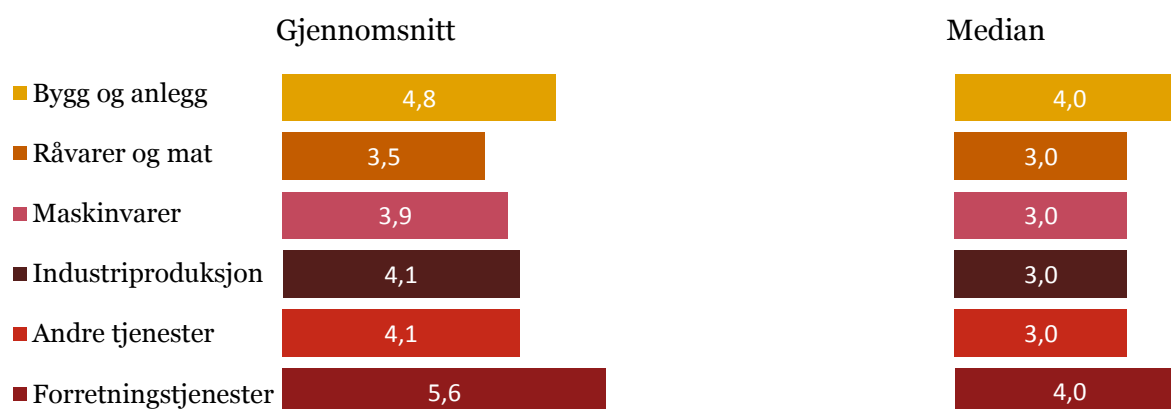


### 5.4.5 Fordeling over sektorer

Bildet er ganske likt sett over sektorer som over kontraktstyper. For enhver kontrakt i alle sektorer er det å forvente minst tre tilbud. Gjennomsnittsverdiene er gjennomgående høyere enn medianverdiene, noe som er mest markant for forretningstjenester, hvor ca. 7 prosent av kontraktene kunngjort på Doffin eller TED hadde 14 eller flere tilbydere.

Konkurransetallet fordelt på sektorer er lignende det som observeres på EØS-nivå, med gjennomgående lavere gjennomsnittstall. **Som i EØS opplever bygg og anlegg og forretningstjenester mest konkurranse**, mens råvarer og mat og maskinvarer opplever minst.

**Figur 38: Gjennomsnittlig og median antall tilbud per kontrakt for ulike sektorer for perioden 2009-2012.**



# ***Vedlegg***



# Vedlegg 1: Om datagrunnlaget

I dette vedlegget er de viktigste datakildene benyttet i denne utredningen beskrevet.

## 1.1 Doffin

**Doffin-data** ga oss et grunnlag for å beregne verdi og antall over verdikategoriene utfra alle kunngjorte kontraktstildelinger, samt statistikk over frekvens ved bruk av forskjellige typer skjema for kunngjøringer på Doffin. Dette er den beste tilgjengelige kilden på administrative data på offentlige anskaffelser i Norge, selv om den ikke er komplett. Hvordan manglende observasjoner er håndtert er beskrevet i Vedlegg 2.

Vi har benyttet to typer data fra Doffin:

1. Kunngjøringer av kontraktstildelinger som har inneholdt data over følgende dimensjoner:
  - Dato for kontraktkunngjøring
  - Skjematype: SF23, SF26, SF53, SF83 og SF86.
  - Tittel på anskaffelsen
  - Main CPV code: CPV kode for hovedleveransen. Datasettet inneholder kun de to første sifrene av CPV koden. Totalt inneholder datasettet 45 forskjellige CPV koder med to siffer.
  - Navn på enheten som har kunngjort kontraktstildelingen
  - Navn på personen som har kunngjort kontraktstildelingen
  - Telefonnummer til enheten/personen som har kunngjort kontraktstildelingen
  - Mailadresse til enheten/personen som har kunngjort kontraktstildelingen
  - Main activity: hovedbeskjeftigelsen til enheten som har kunngjort kontraktstildelingen. Definert ved følgende inndeling: 1 Offentlig administrasjon, 2 Lete- eller utvinningsaktiviteter vedrørende olje eller gass, 3 Justissektoren, 4 Miljøvern, 5 Posttjenester, 6 Jernbanetjenester, 7 Offentlig transport med bane, buss eller tilsvarende, 8 Sosialomsorg, 9 Fritid, religion og kultur, 10 Utdanning, 11 Annen.
  - Award criteria. Hvilket kriterie som var avgjørende for kontraktstildelingen: Economically advantageous, lowest price, n/a.
  - Offers received: Antall tilbud mottatt på den kunngjorte konkurransen
  - Total value: Total kontraktsverdi for den tildelte kontrakten, inkl alle underkontrakter.
  - Lowest offer: Laveste tilbud mottatt i konkurransen
  - Highest offer: Høyeste tilbud mottatt i konkurransen
  - Currency: Valuta
  - Excluding or including VAT: Hvorvidt den oppgitte kontraktsverdien er inkl/ eks mva.
  - Contract awarded to: Navnet på selskapet (selskaper) som har vunnet kontrakten
  - Procedure: Hva slags konkurranseprosedyre som ble benyttet i anskaffelsen: Forhandlet prosedyre, Åpen prosedyre, Begrenset prosedyre, Konkurranse med forhandlinger uten forutgående kunngjøring, Prosedyre for konkurransepreget dialog, Uten prekvalifisering, Med prekvalifisering, Konkurranse med forhandling – Ett Trinns, Konkurranse med forhandling – To Trinns, Anskaffelse gjennomført etter del I uten forutgående kunngjøring, Kjøp etter forskriftens del 1 / Direkte anskaffelse
  - Framework or DPS: Hvorvidt avtalen var en rammeavtale, DPS (dynamisk innkjøpsordning) eller ingen av delene.
2. Kunngjøringer av konkurranser:
  - Vi har benyttet antall kunngjøringer av konkurranser på skjema SF51, SF82, SF85, SF22 og SF25 for hele perioden 2009-2012.

## 1.2 SSB-data

Følgende data fra SSB er benyttet i utredningsarbeidet:

- Nasjonalregnskapet på aggregert nivå
- Drift og investeringsregnskap for kommune, fylkeskommune og stat på aggregert nivå
- Korrespondanse med Frode Borgås, seniorrådgiver, seksjon for offentlige finanser i avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk i SSB.

## 1.3 Spørreundersøkelsesdata

PwC har i forbindelse med utredningen utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sendt til alle enheter som i løpet av perioden 2009-2012 hadde kunngjort en kontraktstildeling på Doffin. Dette utgjorde ca. 3200 e-postadresser. Formålet med spørreundersøkelsen var å få en bedre innsikt i offentlige anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi samt for og bedre kunne anslå det totale omfanget av offentlige anskaffelser. I spørreundersøkelsen ble følgende kartlagt:

- Informasjon om den siste anskaffelse under nasjonal kunngjøringsverdi enheten gjorde i 2012. Dette inkluderte kontraktsverdi, anskaffelsestype, konkurranseprosedyre, anskaffelsesmetode og antall tilbud som ble mottatt.
- Verdisammensetning av anskaffelsene fordelt over forskjellige verdikategorier
- Antall kontrakter per verdikategori
- Antall kunngjorte konkurranser som ikke ble til en kontrakt i verdikategoriene; "Mellom nasjonal kunngjøringsverdi terskelverdi" og "Over terskelverdi"
- Gjennomsnittlig overskridelse av kunngjort kontraktsverdi i prosent

Undersøkelsen var rettet mot ca. 3200 innkjøpere som hadde gjort anskaffelser på Doffin i løpet av tidsperioden 2009-2012. Av disse kom det feilmelding for ca. 150 e-postadresser 314 innkjøpere responderte, hvorav 291 ga valide svar. Dette gir en responsrate på overkant av 9 %. Dette er normalt ut fra tidligere erfaringer med spørreundersøkelser mot innkjøpere, både i Norge og i EU, i offentlig og privat sektor.

Vi vurderer representativiteten i responsene som god. Spørreundersøkelsesdataen fungerte også som en kontroll av, og et supplement til, anslaget på relativ fordeling av antall kontrakter og total kontraktsverdi. I Tabell 3 ser man at fordelingen som ble anslått på grunnlag av spørreundersøkelsesresultatene er omtrent identisk som fordelingen som ble beregnet på grunnlag av data fra Doffin. De som svarte på undersøkelsen er nettopp de som har kunngjort kontrakter på Doffin, så svarene fra spørreundersøkelsen ser ut til å gi et representativt bilde av disse. Dette er riktignok en skjevhet i utvalget mot innkjøpere som kunngjør kontraktstildelinger på Doffin.

Tabell 3: Tabellen viser relativ verdi og frekvens over ulike verdikategorier. "Estimerte offentlige anskaffelser" er basert på verdier og estimater for perioden 2009-2012. Spørreundersøkelsen baserer seg anskaffelser for 2012.

	<i>Relativ verdifordeling</i>		<i>Relativ frekvensfordeling</i>	
	Spørreundersøkelse	Estimerte offentlige anskaffelser	Spørreundersøkelse	Estimerte offentlige anskaffelser
<b>Verdikategori</b> Under nasjonal kunngjøringsverdi	2,6 prosent	2,6 prosent	41,9 prosent	41,8 prosent
Mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi	20,0 prosent	20,1 prosent	29,8 prosent	29,8 prosent
Over terskelverdi	77,4 prosent	77,3 prosent	28,2 prosent	28,4 prosent

**Spørreundersøkelsesdataen** ble først og fremst benyttet for å anslå omfanget av anskaffelser under terskelverdi fordi det for denne verdikategorien er frivillig og kunngjøre både konkurransen og kontraktstildelingen. Her er det imidlertid beheftet stor usikkerhet til anslagene ettersom vi kun har 291 observasjoner fra spørreundersøkelsen, supplert med observasjoner av frivillige kunngjøringer av kontrakter under kunngjøringsverdi. Estimatenes av kontrakter og verdier under kunngjøringsverdi må derfor tolkes med forsiktighet.

Noen av de metodiske utfordringene med spørreundersøkelsen ga også et supplement til bildet av offentlige innkjøpere som gjør anskaffelser gjennom Doffin og TED. Det kom en del e-poster inn fra mottakere av spørreundersøkelsen, med kommentarer og spørsmål. Et mønster i disse tilbakemeldingene var:

- Mottakeren av spørreundersøkelsen gjorde en del anskaffelser, men hadde vanskelig for å oppdrive tall for organet/ virksomheten de gjorde anskaffelser for
- Flere i virksomheten hadde gjort anskaffelser for virksomheten sin via Doffin og TED, og dermed hadde flere mottatt spørreundersøkelsen – noe som bidro til forvirring om hvem som skulle svare og for hvilken del av virksomheten.

Dette bygger opp om et bilde om at mange offentlige virksomheter har en relativt fragmentert struktur for gjennomføring av anskaffelser, og at det er vanskelig for mange virksomheter og dokumentere alle anskaffelser som har blitt gjort.

På neste side gjengis spørreskjemaet:



## FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET

### Spørreundersøkelse angående forenkling av offentlige anskaffelser

Denne undersøkelsen skal hjelpe Forenklingsutvalget med forståelsen for offentlige anskaffelsers omfang, sammensetning og gjennomføring.

Vi setter stor pris på og takker for at du setter av tid til å svare på disse 14 enkle spørsmålene. Vi ønsker at dere svarer etter beste evne på det dere kan svare på. Har dere ikke eksakte tall, ønsker vi deres beste anslag.

I spørsmål som skal besvares med tall må svaret oppgis kun med tall (uten mellomrom). Bokstaver, tegn, etc er ikke mulig å benytte.

**1) Hva heter organet/virksomheten du gjør anskaffelser for?**

Vi har behov for informasjon om anskaffelser gjort under nasjonal kunngjøringsverdi (500000 kr eks. mva). Vennligst fyll inn informasjon om den siste anskaffelsen under kunngjøringsverdi som ble gjort i 2012:

**2) Hva var protokollført kontraktsverdi (i kr, ekskludert mva)?**

**3) Hva skulle anskaffes?**

- Vare
- Tjeneste
- Bygg og anlegg

**4) Hvilken konkurranseprosedyre ble brukt?**

- Kjøp etter forskriftens del 1 / Direkte anskaffelse
- Åpen prosedyre
- Begrenset prosedyre
- Forhandlet prosedyre

**5) Hvor mange tilbud ble mottatt?**

Vi ønsker å vite sammensetningen av anskaffelsene i ditt organ/virksomhet. Hvor mange kontrakter inngikk dere i 2012 i følgende verdikategorier:

6) Over EØS terskelverdi?

7) Over nasjonal kunngjøringsverdi, men under EØS terskelverdi?

8) Under nasjonal kunngjøringsverdi?

Vi ønsker å vite fordelingen av de totale kontraktsverdiene i ditt organ/virksomhet. Hvordan fordelte de totale kontraktsverdiene seg i 2012 (i kr, ekskludert mva) på følgende verdikategorier:

9) Over EØS terskelverdi?

10) Over nasjonal kunngjøringsverdi, men under EØS terskelverdi?

11) Under nasjonal kunngjøringsverdi?

Vi ønsker å forstå noen av årsakene til hvorfor det kan være avvik mellom regnskapstall (Statistisk sentralbyrå) og tallene i Doffin-databasen.

Hvor mange kunngjorte konkurranser i 2012 resulterte aldri i en kontraktsinngåelse i følgende verdikategorier:

12) Over EØS terskelverdi?

13) Over nasjonal kunngjøringsverdi, men under EØS terskelverdi?

14) Kontrakter kan av ulike årsaker bli dyrere enn hva som først blir inngått, f.eks. ved økning i prosjektomfang. Hva anslår dere var gjennomsnittlig overskridelse i prosent av kontraktsverdi i din virksomhet i 2012?

# Vedlegg 2: Metode

## 1.1 Estimering av manglende verdier

Manglende kontraktsverdier ble estimert på grunnlag av de kontraktene hvor verdi var oppgitt. Dette ble gjort på følgende måte:

1. Inkludert spørreundersøkellesdata inneholder datasettet totalt 3777 kontraktkunngjøringer med verdi, av totalt 9889 observasjoner. Først ble det valgt ut kategorier som ble ansett som verdidrivende basert på kontraktsverdier og disse observasjonenes fordeling over variabler som forvaltningsnivå, skjematype, rammeavtale, sektorer, kontraktstype, prosedyrer, samt tidligere erfaring fra bl.a. PwC m.fl. (2011). Kategoriene av variabler man kom frem til at var mest verdidrivende var: Forvaltningsnivå, om kontraktene var publisert TED eller ikke, prosedyrer og kontraktstype. Disse kategoriene gav totalt 126 unike kombinasjoner ( $7*3*2*3=126$ )
2. Etter at alle unike kategorier var identifisert ble det beregnet et "Trimmed mean" for observasjoner med verdier i hver unike kombinasjon. "Trimmed mean" betyr at man fjerner de observasjonene som har de høyeste og laveste verdiene i hver i unike kategori. De 10 prosent høyeste og laveste verdiene ble fjernet. Denne justeringen av gjennomsnittsverdien for hver kategori ble gjort for at ikke noen få veldig store eller små verdier skulle kunne forskyve gjennomsnittet bort ifra den mest sannsynlige verdien. Minimumsgrensen for antall observasjoner i hver enkelt unik kategori ble satt til 8. Det betyr at for de kombinasjonene som hadde under 8 observasjoner med verdi, ble det heller ikke beregnet noe "Trimmed mean". Dette ble gjort for å sikre at enkeltobservasjoner ikke skulle få for stor innvirkning på den estimerte verdien for hver enkelt kategori.
3. Hver unike kombinasjon med et estimert "Trimmed mean" ble så satt som kontraktsverdi for alle kunngjorte kontraktstildelinger uten verdi. Etter dette var det totalt 9001 observasjoner i datasettet med verdi.

Vi anser denne estimeringsmetoden som robust, men det er selvfølgelig i en iboende usikkerhet i å estimere manglende verdier basert på et utvalg hvor 37 prosent av kontraktene har verdier. De eksakte estimerte beløpene må derfor tolkes med forsiktighet.

## 1.2 Ekstrapolering av kontrakter og kontraktsverdier basert kontraktkunngjøringer og spørreundersøkellesdata

For å estimere den totale verdien av offentlige anskaffelser som potensielt kunne vært kunngjort på Doffin ble følgende metode benyttet:

1. For anskaffelser over nasjonal kunngjøringsverdi forutsetter vi at alle konkurranser som burde ha blitt kunngjort, har blitt kunngjort. Antall kunngjorte konkurranser blir altså satt som et øvre tak for hvor mange kontraktstildelinger som har blitt foretatt.
2. I spørreundersøkelsen anslo offentlige innkjøpere at omtrent 4 prosent av kunngjorte konkurranser i verdisegmentene "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" og "over terskelverdi" aldri ble til en kontrakt. Altså ble antall konkurransekunngjøringer justert ned med denne faktoren.

3. I kapittel 3.2 blir feil bruk av skjema ved publisering av kontraktstildelinger illustrert. Det antas at en liknende feilbruk forekommer også ved konkurransekunngjøring. Antall kontraktstildelinger blir dermed beregnet på følgende måte:

**Estimert antall kontrakter over terskelverdi:**

(Antall konkurransekunngjøring justert for konkurranser som aldri ble til en kontrakt for verdikategorien "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" \* andel hvor dette skjemaet ble brukt til verdier "over terskelverdi") + (Antall konkurransekunngjøring justert for konkurranser som aldri ble til en kontrakt for verdikategorien "over terskelverdi" \* andel hvor dette skjemaet ble brukt til verdier "over terskelverdi")

**Estimert antall kontrakter mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi:**

(Antall konkurransekunngjøring justert for konkurranser som aldri ble til en kontrakt for verdikategorien "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" \* andel hvor dette skjemaet ble brukt til verdier " mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi ") + (Antall konkurransekunngjøring justert for konkurranser som aldri ble til en kontrakt for verdikategorien "over terskelverdi" \* andel hvor dette skjemaet ble brukt til verdier "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi")

**Antall kontrakter under nasjonal kunngjøringsverdi:**

Dette ble beregnet på grunnlag av følgende forholdstall basert på spørreundersøkellesdata og estimert antall " mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi":

(Antall kontrakter "under nasjonal kunngjøringsverdi" fra spørreundersøkelse/ antall kontrakter "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" fra spørreundersøkelse) \* estimert antall kontrakter "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi"

4. For kategoriene "over terskelverdi" og "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" ble det beregnet et forholdstall mellom antall kontrakter med verdi (både opprinnelige og estimerte verdier) og antall kontrakter estimert i punkt 3.
5. Den totale verdien for kategoriene "over terskelverdi" og "mellom nasjonal kunngjøringsverdi og terskelverdi" ble beregnet slik:

Total verdi i datasettet per verdikategori / forholdstallet beregnet i punkt 4.

6. Den totale verdien for anskaffelser under nasjonal kunngjøringsverdi ble beregnet på grunnlag av spørreundersøkellesdata:

Total verdi ("under nasjonal kunngjøringsverdi" fra spørreundersøkelse / total verdi "over terskelverdi" fra spørreundersøkelse) \* estimert total verdi over terskelverdi.

Vi anser denne estimeringsmetoden som robust, men det er selvfølgelig i en iboende usikkerhet i å estimere manglende kontrakter basert på data over kunngjorte kontrakter, kunngjorte konkurranser og spørreundersøkellesdata. De eksakte beløpene må dermed tolkes med forsiktighet.

