



Evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi

Rapport utarbeidet på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet

Rapport nr. 2022/6

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om samarbeidspartnere

I dette oppdraget har Oslo Economics samarbeidet med følgende underleverandører:

- *Inventura er Norges ledende fagmiljø innen innkjøp og anskaffelser, og bistår operativt og strategisk i privat og offentlig sektor.*
- *Kristian Jåtog Trygstad i Advokatfirmaet Mageli er oppnevnt som medlem av KOFA og regnes som en av Norges fremste anskaffelsesadvokater.*
- *Luitzen de Boer er professor ved NTNU. Et av hans forskningsområder er offentlige anskaffelser, og han har sammen med kollega Xinlu Qiu bistått i innhenting av relevant internasjonal forskning.*

Evaluerings av hevingen av nasjonal terskelverdi /OE-rapport 2022-6

© Oslo Economics, 1. februar 2022

Kontaktperson:

Svend Boye / Partner

sbb@osloeconomics.no, Tel. 452 92 482

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder	9
1.1 Bakgrunn for oppdraget	9
1.2 Mandat for oppdraget	10
1.3 Informasjonskilder	10
1.4 Rapportens oppbygning	11
2. Om offentlige anskaffelser og nasjonale terskelverdier	12
2.1 Mål for offentlige anskaffelser	12
2.2 De grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser	13
2.3 Nasjonal terskelverdi	16
2.4 Praktisk betydning av kunngjøring	18
2.5 Omfanget av offentlige anskaffelser	19
3. Terskelverdier for kunngjøring i andre europeiske land	23
3.1 Terskelverdi for kunngjøring	23
3.2 Terskelverdi for kunngjøring i andre nordiske land	23
3.3 Terskelverdier i andre europeiske land	24
4. Evaluering: Virkninger av hevingen av nasjonal terskelverdi	26
4.1 Introduksjon	26
4.2 Omfang av berørte anskaffelser	27
4.3 Påvirkning på antall kunngjøringer	28
4.4 Virkning på mål for offentlige anskaffelser	30
4.5 Oppsummering	43
5. Samfunnsøkonomisk analyse	45
5.1 Optimal terskelverdi	45
5.2 Alternativer	46
5.3 Antall anskaffelser som berøres av ulike alternativer	46
5.4 Identifiserte virkninger	47
5.5 Prissatte virkninger	48
5.6 Ikke-prissatte virkninger	51
5.7 Usikkerhetsanalyse	54
5.8 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	56
6. Samlet vurdering og anbefaling	58
6.1 Samlet vurdering og hovedanbefalinger	58
6.2 Tilleggsanbefalinger	58
7. Referanser	60
Vedlegg A Litteraturstudie	63

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics, med samarbeidspartnerne Inventura, Advokatfirmaet Mageli (advokat Kristian Jåtog Trygstad) og NTNU (prof. Luitzen de Boer og Xinlu Qiu), har evaluert hevingen av nasjonal terskelverdi. Oppsummert viser vår analyse at hevingen av den nasjonale terskelverdien sannsynligvis har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi anser det som svært sannsynlig at gevinsten i form av lavere transaksjonskostnader har vært viktigere enn kostnaden av lavere konkurranse (og dermed høyere pris) i en del anskaffelser. Dette skyldes hovedsakelig at de berørte anskaffelsene har relativt liten verdi (noe som begrenser verdien av ekstra konkurranse), og at transaksjonskostnader utgjør en stor andel av små anskaffelser. Videre begrenses de negative virkningene for tillit til offentlig sektor, innovasjon og leverandørmarkedsutvikling av at anskaffelsene som er blitt berørt av hevingen utgjør en relativt liten andel av offentlige innkjøp, og at en relativt stor del av de mest verdifulle anskaffelsene under terskelverdi kunngjøres frivillig i dag.

Bakgrunn og mandat

Regjeringen besluttet i 2016 å heve nasjonal terskelverdi fra 500 000 kroner til 1,1 millioner i 2017, og deretter til 1,3 millioner kroner i 2018. Formålet med denne rapporten har vært å evaluere virkningene av hevingen av den nasjonale terskelverdien, og å vurdere om den nasjonale terskelverdien bør endres, eller om det bør innføres en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien.

Om nasjonale terskelverdi og kunngjøringsplikt

Den nasjonale terskelverdien er skillett for når anskaffelsesforskriftens del I og del II trer i kraft. Offentlige anskaffelser som har en verdi under nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner (og over 100 000 kroner) reguleres av del I av anskaffelsesforskriften. Del I innebærer hovedsak krav om å følge grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser. Anskaffelser med verdi over nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner, og under EØS-terskelverdier, omfattes av del II av anskaffelsesforskriften. Del II innebærer flere prosessuelle krav, blant annet krav til offentlig kunngjøring av anskaffelsene. Endringer i den nasjonale terskelverdien påvirker antallet anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriftens del I og del II.

Nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdier for kjøp av ulike varer og tjenester

Område	Terskelverdi (mill. kr)
Nasjonal terskelverdi	1,3
EØS-terskelverdier:	
Statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter mv.	1,3
Andre offentlige oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter	2,05
Alle offentlige oppdragsgiveres bygg og anleggskontrakter	51,5
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	7,2

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2021)

Den etter vår vurdering viktigste forskjellen mellom anskaffelser etter forskriftens del I og del II er kravet til offentlig kunngjøring/utlysning som følger av del II. Mens oppdragsgiver i del I anskaffelser kan velge om de ønsker å kunngjøre en konkurranse offentlig eller invitere et utvalg leverandører, er kunngjøring pålagt for anskaffelser gjort etter del II. Selv om kunngjøringen i seg selv – å legge ut oppdraget på anbudsportalen Doffin – ikke tar spesielt mye tid, har det en betydelig virkning på oppdragsgivers tidsbruk og behov for anskaffelsesfaglig kompetanse:

- I del I anskaffelser kan muligheten til å velge kjente leverandører som oppdragsgiver har god erfaring med fra andre, sammenlignbare oppdrag, være en kostnadseffektiv form for kvalifisering av leverandører. Dette kan sterkt redusere behovet for anskaffelsesfaglig forberedelsesarbeid, herunder utarbeidelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

- I del I kan oppdragsgivers mulighet til å ikke invitere inn leverandører neste gang det skal gjennomføres en anskaffelse, tilsvarende som i privat sektor, virke disiplinerende på leverandører. Dette reduserer behovet for konkurranseforberedelser og kontraktsoppfølging.
- Ved kunngjøring av konkurranser er det sannsynlig at oppdragsgiver får inn flere tilbud. Dette legger til rette for bedre konkurranse, men bidrar samtidig til økt ressursbruk knyttet til å utarbeide tilbud hos leverandører og å evaluere tilbud hos oppdragsgiver.
- I tilfeller der konkurransene kunngjøres øker risikoen for at fagfolk utenfor anskaffelsesenheten kan gjøre feil som kan føre til klager. Derfor velger mange oppdragsgivere å bruke mer ressurser, i form av anskaffelsesfaglig rådgivning, ved anskaffelser som kunngjøres.
- Kunngjøring av konkurranser synes å føre til et økt antall innsynsbegjæring og klager. Dette har både sammenheng med økt oppmerksomhet, flere tilbud og at leverandører er mindre tilbakeholdne med å belaste oppdragsgiver med innsynsbegjæring når de ikke er redde for ikke å bli invitert neste gang.

Samtidig kan kunngjøringsplikt føre til flere gevinster:

- Kunngjøring av anskaffelser kan bidra til å bedre konkurransen i den enkelte anskaffelsen som følge av at mer effektive leverandører får informasjon om anskaffelsen og kan levere tilbud.
- Nye og små- og mellomstore bedrifter får bedre muligheter til å delta i konkurranser som kunngjøres. Dette kan gjøre det enklere for nyetableringer i markedet, og bedre konkurransen på sikt.
- For nye og små og mellomstore bedrifter kan deltakelse i mindre anskaffelser også være viktig for å bygge erfaring slik at de på sikt kan delta i større anskaffelser. Bedre muligheter til å delta i mindre anskaffelser kan på sikt føre til bedre konkurranser i større anskaffelser.
- Kunngjøring av anskaffelser fører til økt transparens, som kan redusere risikoen for korrupsjon og misligheter. Dette bidrar igjen til å øke tilliten til offentlige anskaffelser.

Kartleggingen av nasjonale terskelverdier for kunngjøringsplikt i andre europeiske land viser at det er stort spenn i terskelverdier. Norge har relativt sett høy terskelverdi for kjøp av varer og tjenester, og er i det midtre sjiktet for kjøp av bygg og anleggstjenester.

Omfanget av berørte offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer, tjenester og investeringer utgjorde rundt 530 milliarder kroner i 2020 (ikke inkludert produktkjøp til husholdningene).¹ Vi har som en del av dette oppdraget estimert at det i 2020 ble gjennomført til sammen 23 000 offentlige anskaffelser med verdi over 100 000 kroner i Norge.

Anskaffelsene som er blitt påvirket av hevingen av nasjonal terskelverdi er kjøp som gjøres i henhold til anskaffelsesforskriften med verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Vi har beregnet at dette utgjorde om lag 2 800 til 3 500 anskaffelser i 2020, med samlet verdi på mellom 2,4 og 3 milliarder kroner. De står med andre ord for en forholdsvis liten verdi (ca. 0,5 prosent), men et forholdsvis stort antall (ca. 14 prosent), av offentlige anskaffelser totalt.

Målene for offentlige anskaffelser

Hevingen av nasjonal terskelverdi vurderes av oss etter hvordan det har påvirket oppnåelsen av målene for offentlige anskaffelser generelt. Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse. Dette innebærer at offentlige anskaffelser skal bidra til en mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon ved å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad. I tillegg forventes det, blant annet uttrykt i lover, tildelingsbrev og anskaffelsesstrategier, at offentlige anskaffelser ikke bare skal nå det opprinnelige samfunns målet om best mulig behovsdekning/kostnad, men også bidra til å nå ytterligere samfunns mål, som tillit til offentlig sektor, ordentlige lønns- og arbeidsforhold, klima- og miljømål, små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser.

Hevingen av nasjonal terskelverdi har gitt betydelige besparelser i transaksjonskostnader

Vår evaluering viser at hevingen av nasjonal terskelverdi har spart oppdragsgivere og leverandører for *transaksjonskostnader* i størrelsesordenen 145 til 215 millioner kroner årlig. Dette skyldes i hovedsak mindre tidsbruk hos oppdragsgiver, samt at det leveres noe færre tilbud i gjennomsnitt for anskaffelser som ikke kunngjøres.

¹ Offentlige innkjøp utgjorde 611 milliarder kroner i 2020 (SSB, 2021). Dette tallet inkluderer 80 milliarder kroner i produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler. Disse kjøpene er noe mindre relevante for dette temaet, ettersom de ikke påvirkes av terskelverdier for kunngjøringsplikt.

Hevingen har trolig ført til dårligere pris/kvalitet i en del anskaffelser, men ikke alle

Virkningen av hevingen på konkurranse og dermed *innkjøpskostnader (pris/kvalitet)* er svært usikker. Enkelte studier indikerer at økt handlefrihet for innkjøpere ikke gir dårligere utfall i konkurransen, mens andre viser at økt handlefrihet fører til at mindre effektive leverandører velges, og at risiko for korrupsjonen og innkjøpspriser øker. Et viktig funn er at offentlig kunngjøring lønner seg klart i anskaffelser der leveranse og pris er lett å definere, mens det ikke nødvendigvis lønner seg i kjøp der kvalitet er viktig og vanskelig å definere. Videre kan trusselen om ikke å bli invitert inn i neste omgang være en kostnadseffektiv måte å sørge for at leverandører oppfyller kontrakten. Basert på litteraturgjennomgangen, intervjuer og tidligere erfaringer legger vi til grunn at en andel av anskaffelsene som ikke kunngjøres i dag ville kunne fått inn et tilbud med bedre pris/kvalitet dersom konkurransen hadde vært kunngjort, men ikke alle. Som et grovt anslag legger vi til grunn at halvparten av anskaffelser som ikke kunngjøres i dag ville fått en prisgevinst på mellom 3 og 9 prosent dersom kunngjøringsplikt ble innført. Anslaget på prisgevinst er hentet fra utenlandske studier og beheftet med stor usikkerhet. Disse tallene må kun forstås å kunne gi en størrelsesorden på den mulige reduksjonen i pris/kvalitet som kan ha inntruffet som en følge av hevingen av nasjonal terskelverdi.

Andre samfunnsmål som tillit og nye leverandørers muligheter er blitt noe svekket som følge av hevingen

Tillit til offentlig sektor har blitt noe redusert som følge av hevingen av den nasjonale terskelverdien. Dette skyldes at færre anskaffelser kunngjøres som følge av hevingen, som igjen har ført til økt risiko for misligheter. Hevingen av nasjonal terskelverdi har også bidratt til å redusere mulighetene for nye og små og mellomstore virksomheter til å delta i offentlige anskaffelser som følge av at konkurranser kunngjøres. Dette kan igjen ha påvirket konkurransen på lengre sikt negativt. Det er usikkert i hvilken grad lønns- og arbeidsvilkår blir påvirket av hevingen. Oppnåelsen av klima- og miljømål synes ikke å ha blitt påvirket.

Oppsummering av evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi

Hovedmål	Undermål	Virkning i 2020
Effektiv ressursbruk	Transaksjonskostnader	Spart 145-215 millioner kr/år
	Pris / kvalitet (konkurranse)	Svært usikkert: 20-105 mill. kr/år
Sum		Besparelse på 110-125 mill. kr./år
Andre samfunnsmål: Tillit til at offentlige anskaffelser gjøres på en samfunnstjenlig måte	Tillit / integritet: transparens, unngå misligheter	Noe dårligere
	Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet og SMB	Dårligere, men er til en viss grad hensyntatt i pris
	Lønns- og arbeidsvilkår	Lite påvirket, mulig noe dårligere
	Miljø og klima	Lite påvirket av hevingen
	Enkle regler for offentlige anskaffelser	Positivt, svært små implementeringskostnader
Annet	Oppdragsgivers handlingsrom til å handle lokalt	Økt rom for å velge lokalt

Kilde: Oslo Economics

Samlet evaluering: Hevingen av nasjonal terskelverdi har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt

Samlet sett er det vår vurdering at hevingen av den nasjonale terskelverdien i sum har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi anser det som svært sannsynlig at gevinsten i form av lavere transaksjonskostnader har vært viktigere enn kostnaden av lavere konkurranse (og dermed høyere pris) i en del anskaffelser. Dette skyldes hovedsakelig at de berørte anskaffelsene har relativt liten verdi (noe som begrenser verdien av ekstra konkurranse), og at transaksjonskostnader utgjør en stor andel av små anskaffelser. Videre begrenses de negative virkningene på tillit til offentlig sektor, innovasjon og leverandørmarkedsutvikling av at anskaffelsene som er blitt berørt av hevingen utgjør en relativt liten andel av offentlige innkjøp, og at en relativt stor del av de mest verdifulle anskaffelsene under terskelverdi kunngjøres frivillig i dag.

Samfunnsøkonomisk analyse

Som en del av mandatet for evalueringen har vi vurdert om den nasjonale terskelverdien bør endres, og om man eventuelt bør innføre en forenklet kunngjøringsplikt. De ulike overordnede alternativene som skal analyseres er:

- Nullalternativet: fortsette med dagens regler
- Senke nasjonal terskelverdi
- Innføre forenklet kunngjøringsplikt
- Fjerne nasjonal terskelverdi

Vår analyse viser at alle de ulike alternativene med stor sannsynlighet vil ha en netto negativ prissatt virkning, sett i forhold til nullalternativet. Særlig en fjerning av den nasjonale terskelverdien vil ha betydelige negative prissatte virkninger. Dette skyldes at prisøkningen som følger av redusert konkurranse i anskaffelser kan bli store, siden verdien på anskaffelsene som berøres av hevingen kan være på inntil 50,5 millioner kroner. Fjerning av nasjonal terskelverdi vil også ha negativ virkning på tilliten til offentlig sektor, samt innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet.

Ved en reduksjon i den nasjonale terskelverdien til 700 000 kroner, har vi estimert at tidsbruken per anskaffelse med verdi mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner øker med ca. 45-50 timer per anskaffelse. Ved innføring av en forenklet kunngjøringsplikt er det noe mer usikkerhet knyttet til tidsbruken. I intervjuer oppgir oppdragsgivere at en forenklet kunngjøringsplikt i stor grad vil medføre de samme virkningene på tidsbruk som å senke den nasjonale terskelverdien, siden hovedvekten av merressursbruken i del II er knyttet til kunngjøringsplikten. Som drøftet vil en eventuell kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi ha betydning for tidsbruken til blant annet konkurranseforberedelse (lage krav og kriterier for å kunne luke ut uegnede leverandører), konkurranse-gjennomføring (større involvering av anskaffelsesfaglige ressurser for å sørge for at det ikke gjøres feil som kan påklages, samt for å håndtere innsynsbegjæringer og klager), og til slutt kontraktsoppfølging (ettersom risikoen for ikke å bli invitert i neste konkurranse i del I anskaffelser kan disiplinere leverandører).

Samlet sett er vår vurdering at en reduksjon av nasjonal terskelverdi og en innføring av forenklet kunngjøringsplikt vil være mindre lønnsomme enn nullalternativet (dagens terskelverdi).

Oppsummering av prissatte- og ikke-prissatte virkninger av ulike alternativet (mill. 2020-kr.)

Virkning	Nullalternativet	Senke nasjonal terskelverdi		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
		Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Sum prissatte virkninger*	0	75	80	40	45	-100	400
<i>Rangering prissatte virkninger</i>	<i>1</i>	<i>3</i>		<i>2</i>		<i>4</i>	
Tillit til offentlig sektor	0	+ / ++		+ / + +		- / --	
Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBers muligheter	0	++		++		--	
Lønns- og arbeidsvilkår	0	0(+)		0		(-)0	
Enklere regler for offentlige anskaffelser (ink. tilpasningskostnader)	0	--		-- / ---		++	
Klima- og miljø	0	0		0		0	
<i>Rangering ikke prissatte virkninger</i>	<i>3</i>	<i>1</i>		<i>2</i>		<i>4</i>	
Usikkerhet (rangering)	1	2		4		3	
Samlet rangering	1	2		2		4	

Kilde: Oslo Economics. *Negative virkninger innebærer netto reduserte kostnader. Virkningene er inkludert skattefinansieringskostnader

Både forenklet kunngjøringsplikt og en senkning av den nasjonale terskelverdien kommer bedre ut enn nullalternativet, målt etter de ikke-prissatte virkningene. Dersom tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling

av leverandørmarkedet vektas høyere enn økte netto kostnader og et mer komplisert anskaffelsesregelverk kan det tale for å velge dem. Vår samlede vurdering er likevel at nullalternativet er det samfunnsøkonomisk beste alternativet. Dette skyldes at anskaffelsene mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner utgjør en relativt liten andel av det totale antallet anskaffelser, at det kan være gode grunner til at oppdragsgivere velger å ikke kunngjøre i visse markeder, at det sparer tid, og at en relativt stor andel av de mest verdifulle anskaffelsene under terskelverdi kunngjøres frivillig i dag. Dette er med på å begrense de negative virkningene på tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet.

Usikkerhet

Det er særlig usikkerhet knyttet til virkningene på pris/kvalitet av å innføre en kunngjøringsplikt. I hovedanalysen er det lagt til grunn at en kunngjøringsplikt vil føre til at halvparten av anskaffelsen som ikke kunngjøres vil oppleve en gjennomsnittlig prisreduksjon på mellom 3 og 9 prosent. Tabellen under viser hvordan nivået på optimal terskelverdi endres dersom forutsetningen om andel anskaffelser som vil oppleve prisgevinst som følge av kunngjøring endres. Analysen viser at samtlige anskaffelser som omfattes av kunngjøringsplikt vil måtte få en prisgevinst på 3 til 9 prosent for at gevinsten av bedre pris/kvalitet skal veie tyngre enn tapet i form av høyere transaksjonskostnader (med slike forutsetninger vil optimal nasjonal terskelverdi være mellom 865 000 og 2 930 000 kroner). Vi anser dette som usannsynlig, ettersom teori og erfaring tilsier at priseffekten av kunngjøring kan være null eller negativ i en del anskaffelser (særlig anskaffelser der kvaliteten er vanskelig å definere). Vi anser derfor at resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen er robuste for endringer i forutsetningene om prisgevinst.

Optimal terskelverdi gitt ulike andel av anskaffelser som får prisgevinst (1 000 2020-kroner)

Andel anskaffelser som får prisgevinst ved kunngjøring	Forenklet kunngjøring		Nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks
100%	615	2 180	865	2 930
50%	1 230	4 360	1 730	5 860
33%	1 865	6 600	2 620	8 870

Kilde: Oslo Economics

Anbefalinger

Basert på funnene i den samfunnsøkonomiske analysen anbefaler vi at regjeringen beholder dagens nasjonale terskelverdi og ikke innfører en forenklet kunngjøringsplikt, eller fjerner den nasjonale terskelverdien. Vår analyse indikerer at en optimal terskelverdi for en forenklet kunngjøring og for nasjonal terskelverdi sannsynligvis er noe høyere enn dagens terskelverdi på 1,3 millioner kroner dersom man kun hensyntar de prissatte virkningene. Samtidig taler de ikke-prissatte virkningene for en lavere terskelverdi. Dette skyldes at en lavere terskelverdi har positive virkninger for utviklingen av leverandørmarkedet på sikt, og øker transparensen i offentlige anskaffelser som reduserer risikoen for korrupsjon. Vår vurdering er dermed at dagens nasjonale terskelverdi er nær et optimalt nivå. En endring i den nasjonale terskelverdien, eller en innføring av forenklet kunngjøringsplikt, vil også føre til tilpasningskostnader for oppdragsgivere og leverandører. Dette taler for å ikke gjøre mindre endringer i terskelverdien, og heller fortsette med dagens terskelverdi.

Samtidig viser vår analyse at kunngjøring av anskaffelser kan ha flere positive virkninger i form av økt tillit til offentlig sektor og økt innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet. Vi foreslår at følgende tiltak vurderes av regjering og oppdragsgivere: 1) Øke kompetansen om bruk av del I i anskaffelsesforskriften, 2) Oppfordre til frivillig kunngjøring, 3) Dele informasjon om anskaffelser som ikke kunngjøres, 4) Forenkle skjemaer for frivillig kunngjøring, 5) Standardisering av krav, 6) Kontrollere anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder

Regjeringen besluttet i 2016 å heve nasjonal terskelverdi fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner i 2017, og deretter til 1,3 millioner kroner i 2018. Formålet med denne rapporten har vært å evaluere virkningene av hevingen av terskelverdien, og å vurdere om den nasjonale terskelverdien bør endres eller om det bør innføres en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Ved innføringen av ny lov for offentlige anskaffelser og ny anskaffelsesforskrift 1. januar 2017, ble den nasjonale terskelverdien i anskaffelsesforskriften hevet fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner ekskl. mva. Videre ble den i 2018 oppjustert til 1,3 millioner kroner. Hevingen av terskelverdien er blitt ulik mottatt av bransjeorganisasjoner, leverandører og oppdragsgivere. Særlig næringsorganisasjoner, som NHO, og en del små- og mellomstore bedrifter har uttrykt misnøye med endringen. De argumenterer for at hevingen av terskelverdien bidrar til å redusere konkurransen i offentlige anskaffelser, og å særlig begrense adgangen til små- og mellomstore virksomheter i offentlige anskaffelser (NHO, 2018). Flere oppdragsgivere har derimot vært positive til hevingen, deriblant kommunene representert ved KS. Oppdragsgivere argumenterer med at hevingen av nasjonal terskelverdi har bidratt til å redusere byråkratiseringen og rettsliggjøringen av offentlige anskaffelser, og redusert transaksjonskostnadene for oppdragsgivere og leverandører (KS Kommunesektorens organisasjon, 2019).

På bakgrunn av dette var ett av regjeringens tiltak i Meld. St. 22 (2018-2019) at hevingen av den nasjonale terskelverdien skulle evalueres. I det følgende vil vi gi en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for hevingen av den nasjonale terskelverdien i 2017, og for dette oppdraget.

1.1.1 Forenklingsutvalget

Forenklingsutvalget ble oppnevnt i slutten av 2012 for å utrede og foreslå endringer av den særnorske delen av anskaffelsesloven. Dette omfattet gjennomgang av lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften, primært forskriftens del I og II (NOU 2014:4, 2014). Utvalget skulle herunder vurdere om den daværende terskelverdien på 500 000 kroner skulle videreføres, samt om den eventuelt burde vært differensiert for forskjellige typer kontrakter.

Vurderingene ble basert på eksisterende studier av samfunnsøkonomiske konsekvenser, hvordan andre EU-land fastsetter nasjonal terskelverdi, i tillegg til en undersøkelse av offentlige anskaffelser i Norge fra 2009 til 2012 utført av PwC på oppdrag fra utvalget. I NOU 2014:4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* kommer det frem at flertallet i utvalget foreslo at den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner skulle videreføres, og at terskelverdien ikke skulle differensieres for forskjellige kontrakter. Utvalgets mindretall foreslo å heve terskelverdien til 600 000 kroner, med bakgrunn i den generelle prisøkningen som hadde funnet sted siden terskelverdien sist ble endret i 2005.

1.1.2 Beslutningen om å heve nasjonal terskelverdi

I januar 2016 la Regjeringen, ved Nærings- og fiskeridepartementet, frem forslag om ny lov som ville erstatte lov fra 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) (Prop. 51 L, 2015-2016). Bakgrunnen for dette forslaget var for det første at EU vedtok tre nye direktiver om offentlige anskaffelser som skulle gjennomføres i norsk rett. For det andre foreslo departementet endringer i håndhevelsesreglene. For det tredje skulle det bygge på forslagene til endring i den særnorske delen av anskaffelsesregelverket fra NOU 2014:4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*. Regjeringen fremmet i forslaget at den nasjonale terskelverdien skulle forbli på 500 000 kroner i samsvar med flertallet i forenklingsutvalget. I behandlingen av forslaget i Næringskomiteen, uttalte komiteen at *regjeringen bør heve den nasjonale terskelverdien slik at flere kontrakter blir unntatt fra kunngjøringsplikt, og at hevingen av terskelverdien gjennomføres for alle kontrakter* (Innst. 358 L, 2015-2016). Til slutt hevet regjeringen den nasjonale terskelverdien fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner f.o.m. 1. januar 2017 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

1.1.3 Forslag om Lille-doffin

NHO er blant interesseorganisasjonene som mener at mange små- og mellomstore bedrifter har mistet adgangen til store deler av markedet da en større andel av de offentlige kontraktene ikke lenger ble publisert etter at terskelverdien ble hevet i 2017. På bakgrunn av dette har NHO foreslått at det etableres en forenklet kunngjøringsplikt av kontrakter under terskelverdi, slik at alle bedrifter får lik tilgang til markedet. For at flest mulig leverandører skal ha kjennskap til disse kontaktene, anbefaler NHO at disse konkurransene bør publiseres digitalt og på samme sted. NHO kom da med forslaget om en utvidelse av Doffin – «Lille-Doffin» (NHO, 2018).

1.2 Mandat for oppdraget

Mandatet for oppdraget er at det skulle gjennomføres evaluering av hevingen av den nasjonale terskelverdien i anskaffelsesforskriften. Evalueringen skal inneholde en samfunnsøkonomisk analyse av hevingen av nasjonal terskelverdi i anskaffelsesforskriften og vurdere om terskelverdien bør beholdes som den er, senkes eller heves. Den nasjonale terskelverdien for statlige oppdragsgivere kan ikke heves, fordi den er lik EØS-terskelverdien på 1,3 millioner kroner. Dersom det foreslås å senke eller heve terskelverdien, skulle oppdragstaker komme med en konkret anbefaling til ny terskelverdi.

Utredningen hadde som mandat kartlegge om hevingen av terskelverdien har medført at flere store leverandører har fått kontrakter, og om det har blitt vanskeligere for små- og mellomstore leverandører å vinne anbud. Utredningen skulle videre kartlegge utviklingen i bruk av frivillige kunngjøringer etter at terskelverdien ble hevet, og om det er behov for en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del I.

Oppdraget er gjennomført av Oslo Economics, representert ved prosjektleder og partner Svend Boye, i samarbeid med Inventura, representert ved Dag Thomas Nybø-Sørensen og Per Erik Juvkam, Advokatfirmaet Mageli representert ved Kristian Jåtog Trygstad og NTNU representert ved Luitzen de Boer og Xinlu Qiu.

1.3 Informasjonskilder

Utredningen baserer seg på informasjon innhentet gjennom:

- Statistikk
- Litteratur
- Intervjuer

1.3.1 Intervjuer

For å sikre at vi har identifisert alle relevante virkninger, og for å belyse de opplevde virkningene som et resultat av at nasjonal terskelverdi ble hevet i 2017, har vi intervjuet en rekke leverandører, oppdragsgiver og bransjeorganisasjoner. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at intervjuobjektene fikk tilsendt en intervjuguide i forkant av intervjuet. Denne ble benyttet som utgangspunkt for de ulike samtalen, samtidig som vi tilrettela for å diskutere andre synspunkter som intervjuobjektene anså som relevante å diskutere. De fleste intervjuene ble gjennomført i form av en videosamtale (Teams), mens enkelte ble gjennomført per telefon. Intervjuobjektene er listet opp i Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Intervjuobjekter

Virksomhet	Type informant
Innherrerd Innkjøp	Oppdragsgiver
Oppdal Kommune	Oppdragsgiver
Vefsn Kommune	Oppdragsgiver
Indre Østfold Kommune	Oppdragsgiver
Felles innkjøpskontor for Nord-Gudbrandsdal	Oppdragsgiver
Ål Kommune	Oppdragsgiver
Troms og Finnmark Fylkeskommune	Oppdragsgiver
Rogaland Fylkeskommune	Oppdragsgiver
Politiet	Oppdragsgiver
Go'e Bussa AS	Leverandør
Kaffepunkt AS	Leverandør
Hammer & Hanborg	Leverandør
Innsikt AS	Leverandør
Sagene Data AS	Leverandør
NHO	Bransjeorganisasjon
KS og KSI	Bransjeorganisasjon
SMB Norge	Bransjeorganisasjon
BNL	Bransjeorganisasjon
Norges Kommunerevisorforbund	Interesseorganisasjon og kompetanseorgan
DFØ	Statlig virksomhet
Doffin	Innkjøpsportal
Transparency International Norge	Sivilsamfunnsorganisasjon

1.3.2 Statistikk

Som en del av evalueringen har vi benyttet statistikk fra følgende datakilder:

- Doffin
- Kommunal rapport leverandørdatabase
- Oslo Economics bedriftsdatabase/ Brønnøysundregisteret
- DFØ
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av statistikken som er innhentet fra de ulike kildene.

Data fra Doffin

For å undersøke i hvilken grad antall offentlige anskaffelser er påvirket av den endrede terskelverdien har vi samlet inn et omfattende datagrunnlag med konkurransedokumenter fra offentlig utlyste oppdrag før og etter endringen av terskelverdien. Konkurransedokumentene er hentet inn fra portalen for offentlig utlyste oppdrag, Doffin.no.

Vi har identifisert verdien av anskaffelser ved å benytte anslått verdi i kunngjøringer, supplert med verdi fra tildelinger der det er tilgjengelig. En svakhet ved dataene fra Doffin er at mange utlysninger er uten verdi, og man derfor ikke kan anslå om de er over eller under gjeldende terskelverdi. Vi legger til grunn at fordelingen av anskaffelser etter verdi er lik for de med og uten oppgitt verdi uavhengig av år og gjeldende terskelverdi. Stikkprøver der vi har kontrollert utlysninger uten verdi, indikerer at fordelingen av utlysninger med verdi virker å være representativ for utlysninger uten verdi.

En annen svakhet ved data fra Doffin er at vi har tilgang til relativt få tildelinger sammenlignet med antall utlysninger. Det har derfor ikke vært mulig å analysere virkninger av hevingen basert på data fra tildelinger av hensyn til representativitet i utvalget. I utgangspunktet ville vi ønsket å bruke analyser for å si noe om eventuelle konkurransevriddinger som følge av endret terskelverdi. Mangelen på data om hvilke bedrifter som faktisk tildeles oppdrag, og manglende mulighet til å koble dette til informasjon om størrelse, antall ansatte og geografisk lokasjon, gjør det vanskelig å si noe mer konkret om hvilke effekter endringen har hatt på bedriftene. Vi har derfor supplert data fra Doffin med statistikk fra Kommunal rapport, informasjon fra intervjuer og tidligere forskning på området for å belyse disse virkningene.

Kommunal rapporters leverandørdatabase

For å kartlegge informasjon om kommunenes innkjøp har vi benyttet leverandør databasen til Kommunal Rapport. Databasen omfatter informasjon om kommunenes innkjøp fra private leverandører fordelt på sektorer fra 2015 til 2019.

En svakhet ved leverandør databasen er at kommunenes innkjøp fra hver leverandør er akkumulert per sektorkode over hvert år. Analysene våre er dermed basert på andeler av total omsetning som går til hver bedrift hvert år, ikke basert på hvert oppdrag, som hadde vært ønskelig.

Oslo Economics bedriftsdatabase

Statistikk om bedriftene som har levert til kommunene, herunder stiftelsesdato, størrelse (årlig omsetning) og hjemkommune er basert på regnskapstall fra Proff Forvalt. All statistikken er samlet i Oslo Economics bedriftsdatabase.

DFØ

For å supplere vår statistikk om utlysninger fra Doffin, har vi benyttet oss av statistikk fra DFØ om antall utlysninger i perioden 2018-2020. Dataene inneholder statistikk på antall kunngjøringer på Doffin fordelt etter type kunngjøring, forskrift, kunngjøringsskjema og CPV-kode mm.

KOFA

Som en mulig indikator på virkningen av endret terskelverdi på regelverksetterlevelse og transaksjonskostnader har vi hentet statistikk fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Vi har innhentet tall på antall innkomne klagesaker per år i tidsperioden 2010-2020, samt antall klagesaker fratrasket de klagenes som har blitt trukket eller avvist per år i tilsvarende periode.

1.3.3 Litteratur

Vi har gjennomført en litteraturgjennomgang av internasjonal forskningslitteratur, og supplert med en gjennomgang av utvalgte tidligere evalueringer og utredninger på teamet i Norden.

For utfyllende informasjon om litteraturkildene som er benyttet vises det til referanselisten i kapittel 7 og vedlagte litteraturgjennomgang Vedlegg A.

1.4 Rapportens oppbygning

Resten av rapporten er bygget opp som følger. I kapittel 2 beskriver vi rammeverket for offentlige anskaffelser, gjennom mål, regelverk og prinsipper, terskelverdier, samt omfanget av offentlige anskaffelser i dag. Kapittel 3 presenterer vi deretter funn fra vår kartlegging av terskelverdier for kunngjøring i utvalgte europeiske land. Kapittel 4 evalueres virkningen av hevingen av den nasjonale terskelverdien i 2017. I kapittel 5 presenteres den samfunnsøkonomiske analysen av de ulike alternativene sett opp mot en videreføring av dagens nasjonale terskelverdi. Avslutningsvis drøfter vi i kapittel 6 vår samlede vurdering og anbefaling.

2. Om offentlige anskaffelser og nasjonale terskelverdier

Målene for offentlige anskaffelser er effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt at offentlig sektor opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

2.1 Mål for offentlige anskaffelser

Hevingen av nasjonal terskelverdi vurderes av oss etter hvordan det har påvirket oppnåelsen av målene for offentlige anskaffelser generelt. I det videre redegjør vi derfor for målene for offentlige anskaffelser.

2.1.1 Overordnede mål for offentlige anskaffelser

I henhold til Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2017-04-21-18), er formålet med loven at «loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at offentlig sektor opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

2.1.2 Best behovsdekning til en lavest mulig kostnad i den enkelte anskaffelse

Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse. Dette innebærer at offentlige anskaffelser skal bidra til en mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon slik at man oppnår best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (Oslo Economics, 2018). Den offentlige utredningen «Enklere regler – bedre anskaffelser» (NOU 2014:4) viser til Regelverket fra statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) fra 1975:

«Målet for enhver anskaffelsesvirksomhet vil være å sørge for at brukerens behov blir dekket på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, slik at brukeren får det «riktige» produkt – sett i relasjon til formålet til riktig tid og til lavest mulig pris.»

At brukerens behov blir dekket på en mest mulig effektiv måte, innebærer at brukeren får dekket sitt behov til en lavest mulig kostnad. Kostnader inkluderer både kostnader for oppdragsgiver og leverandørene. For å oppnå dette er følgende forhold av betydning:

- Konkurransen i den enkelte anskaffelse, som bidrar til bedre forhold mellom kvalitet og pris ved at leverandører ikke kan sette monopolpriser
- Transaksjonskostnader for oppdragsgiver og leverandør, som inngår som en del av totale eierkostnader

Konkurransen i den enkelte anskaffelse

God konkurranse i den enkelte anskaffelse kan bidra til bedre pris og bedre kvalitet på tjenesten eller varen som anskaffes. Regelverket for offentlige anskaffelser krever at man i den enkelte anskaffelse gjør konkrete vurderinger og bruker innkjøpsfaglig skjønn for å sørge for god konkurranse. Dette omfatter blant annet vurderinger om hvorvidt en anskaffelse skal deles opp i delkontrakter, kunngjøres og hvem som skal inviteres inn i konkurransen dersom den ikke kunngjøres.

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader påvirker også målet om effektiv ressursbruk, på samme måte som pris/kostnader og kvalitet i anskaffelsen. En endring i nasjonal terskelverdi eller innføring av forenklet kunngjøringsplikt, vil ha betydning for transaksjonskostnader for både oppdragsgiver og leverandør. For oppdragsgiver vil transaksjonskostnadene i en anskaffelsesprosess være knyttet til konkurranseforberedelser, gjennomføring av konkurransen og kontraktsoppfølging. For leverandører er transaksjonskostnadene i hovedsak knyttet til utarbeidelse av tilbud.

Enkle regler

Et forhold som påvirker transaksjonskostnader, samt andre mål som fravær av misligheter, er at reglene for offentlige anskaffelser er enkle nok til at aktørene kan forstå og følge dem uten å investere unødvendig mye i anskaffelsesfaglig kompetanse.

Hensynet til enkle regler var et viktig forhold i vurderingene i «Enklere regler – bedre anskaffelser» (NOU 2014:4). Blant annet vurderte flertallet av forenklingsutvalgets medlemmer at de på grunn av hensynet til forenkling, ikke ønsket at terskelverdien for offentlige anskaffelser skulle differensieres for ulike typer kontrakter.

2.1.3 Andre samfunns mål

I stadig større grad forventes det, blant annet uttrykt i lover, tildelingsbrev og anskaffelsesstrategier, at offentlige anskaffelser ikke bare skal nå det opprinnelige samfunns målet om høyest mulig behovsdekning/kostnad, men også bidra til å nå ytterligere samfunns mål (Oslo Economics, 2018).

Tillit til offentlig sektor og integritet

Offentlige anskaffelser er et av de viktigste risikoområdene for korrupsjon, og er med det sentralt med tanke på tillit til offentlig sektor. Gjennom regelverksetterlevelse og ansvarlig opptreden skal en innkjøper sikre at alle har tillit til at offentlig sektor forvalter felleskapets midler på en samfunnstjenlig måte. Regelverket for offentlige anskaffelser er preget av mange konkrete vurderinger og stor bruk av innkjøpsfaglig skjønn, noe som legger til rette for en fleksibel og effektiv innkjøpsprosess, herunder hvorvidt en anskaffelse under terskelverdi skal kunngjøres eller ikke. Samtidig skaper dette risiko for misbruk av regelverket, ved at enkelte vurderinger og valg i anskaffelsesprosessen fører til redusert åpenhet og transparens (Meld. St. 22, 2018-2019).

Lønns- og arbeidsforhold

Offentlig sektor er en betydelig markedsaktør og har et ansvar for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sørge for seriøse forhold i norsk arbeidsliv. Det er viktig at oppdragsgivere gjør det de kan for å gjennomføre anskaffelser på en måte som utelukker useriøse leverandører fra offentlige kontrakter. Regelverket om offentlige anskaffelser inneholder en rekke bestemmelser som skal bidra til å forhindre arbeidslivskriminalitet. Det er i tillegg utarbeidet en omfattende veileder om hvordan oppdragsgiver kan stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

Klima og miljø

Klimautfordringene er blant de største utfordringene vi står ovenfor, og for å begrense den globale oppvarmingen må det gjøres store utslippsreduksjoner. I Norge er klimamålene forankret i blant annet klimaloven (LOV-2021-06-18-129) og gjennom klimaforliket (Klima- og miljødepartementet, 2020). I det nye anskaffelsesregelverket som kom i 2017 ble det innført krav om ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. I henhold til §5 i anskaffelsesloven skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til redusert miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.

Små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser, samt innovasjon og utvikling i leverandørmarkedet

Nye og små og mellomstore leverandører kan bidra til å fremme god konkurranse på sikt, samt bidra til mangfold og innovative løsninger. I tillegg kan slike aktører disiplinere budgivning fra de etablerte

aktørene. Det kan derfor være en fordel om offentlige anskaffelser tilrettelegger for nye og små og mellomstore aktører. Slik tilrettelegging kan også motivere ansatte i etablerte virksomheter til å forlate arbeidsgiver og ta sjansen på å starte konkurrerende virksomhet. I markeder der nyetablering og små og mellomstore aktører er viktig, vil det være særlig verdifullt å innrette anskaffelsen slik at små og mellomstore bedrifter har mulighet til å delta. Relevante tiltak for å oppnå dette kan være å dele opp anskaffelsen, kunngjøre anskaffelsen eller invitere nye og mindre og mellomstore aktører og/eller begrense kravene i konkurransen.

2.1.4 Andre mulige hensyn

Oppdragsgivers handlingsrom

Flere offentlige oppdragsgivere, spesielt kommunene, vektlegger hensyn til lokalt næringsliv når de gjennomfører sine anskaffelser (Meld. St. 18, 2016-2017). For anskaffelser som gjennomføres under den nasjonale terskelverdien har oppdragsgiver frihet til å invitere inn de leverandørene de ønsker. Dette gir i praksis større muligheter til å hensynta lokale leverandører.

Oppdragsgivers handlingsrom til å hensynta lokale bedrifter eller velge lokalt kan bryte med de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser (se kapittel 2.2), og er ikke et vedtatt nasjonalt mål for offentlige anskaffelser. Det bør likevel nevnes i denne sammenheng, ettersom flere kommunale oppdragsgivere i media oppgir dette som et mål for deres anskaffelser.

2.2 De grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesloven § 4 oppstiller grunnleggende prinsipper som gjelder for alle offentlige anskaffelser. Det følger av denne bestemmelsen at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med prinsippene om «konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet».

De grunnleggende prinsippene som er løftet fram i anskaffelsesloven § 4, er prinsipper som gjelder etter EØS-avtalen og anskaffelsesdirektivene.² Prinsippene er også gitt selvstendig innhold og betydning i norsk anskaffelsesrett, og de gjelder uavhengig av anskaffelsens verdi.³

De grunnleggende prinsippene er retningsgivende for hvordan anskaffelsesregelverket skal forstås. Regelverkets detaljerte bestemmelser om anskaffelser

² Se direktiv 2014/24/EU art 18, direktiv 2014/25/EU art 36 og direktiv 2014/23/EU art 3. I EU-/EØS-retten er prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvnbarhet samlet i et prinsipp om gjennomsiktighet.

³ Det er for eksempel slått fast i Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 7.4.5.

over terskelverdi bygger på disse prinsippene. I noen forskriftsbestemmelser er prinsippene uttrykkelig gjentatt, og de øvrige bestemmelsene skal tolkes i samsvar med de grunnleggende prinsippene. Det kan også utledes konkrete krav til anskaffelsene fra de grunnleggende prinsippene. I den såkalte *Rabattsaken*, konkluderte for eksempel Høyesterett med at forutberegnelighetsprinsippet var til hinder for at oppdragsgiveren tok hensyn til en rabatt som var betinget av utfallet av en annen konkurranse som den samme oppdragsgiveren gjennomførte.⁴

Et fellestrekk ved de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven er at de skal legge til rette for at oppdragsgiverne generelt sett får den ønskede ytelsen til den beste prisen og kvaliteten. Dette kan imidlertid gå på bekostning av hensynet til best mulig resultat i enkeltanskaffelser. Den nevnte *Rabattsaken* er et eksempel på dette. I denne saken var prinsippene til hinder for at oppdragsgiver tok hensyn til en rabatt som ville gi lavere pris i den aktuelle anskaffelsen. Dette fordi det ble ansett som viktigere – i det store bildet – at leverandørene kan stole på at offentlige anskaffelser gjennomføres på en måte som sikrer forutberegnelighet, likebehandling og reell konkurranse.

I det følgende presenteres de grunnleggende prinsippene. Gjennomgangen fokuserer særlig på konkurranser som gjennomføres etter del I. En mer utfyllende gjennomgang av prinsippenes innhold er gitt i NOU 2014:4 kapittel 10.4 (2014).

Konkurranseprinsippet

Konkurranseprinsippet er det overordnede prinsippet for offentlige anskaffelser. Offentlige oppdragsgivere plikter så langt som mulig å basere innkjøpene på konkurranse, og gjennomføringen av reelle konkurranser er en grunnleggende forutsetning for å sikre effektive innkjøp.

Konkurranse bidrar til å utnytte markedspotensialet, da kontrakten tildeles den av leverandørene som responderer best. Baseres innkjøpene på en forutgående konkurranse, får man også en annen gevinst, nemlig at leverandører som ikke når frem i konkurransen, ser hvilke elementer de må forbedre seg på for å øke sjansen til å vinne senere konkurranser. Konkurransesituasjonen gir dermed leverandørene incentiver til å levere best mulige tilbud. Slik kan offentlige oppdragsgivere også bidra til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv. En tredje virkning av konkurranse er at oppdragsgiver forplikter seg til å inngå kontrakt med leverandøren som har gitt det beste tilbudet. Slik kan konkurranseprinsippet sikre

at saklige og kommersielle hensyn ligger til grunn for oppdragsgiverens valg av kontraktspart.

Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet er en sentral forutsetning for konkurranse og en viktig garanti for en korrekt og rettferdig behandling av leverandørene når de deltar i konkurranser om offentlige kontrakter.

De som er beskyttet av likebehandlingsprinsippet er både aktuelle leverandører og såkalte *potensielle leverandører*. De potensielle leverandørene er leverandører som ikke (ennå) har vist interesse for en anskaffelse, men som kan tenkes å være interessert i å delta i konkurransen. At de potensielle leverandørene også er beskyttet, fremgår blant annet av EU-domstolens avgjørelse i sak C-16/98. I denne saken slo EU-domstolen fast at likebehandlingsprinsippet også skal beskytte leverandører som forhindres fra å delta i en konkurranse som følge av at oppdragsgiver har oppstilt uegnede skranker.

Kjernen i likebehandlingsprinsippet er at alle leverandører skal gis like muligheter til å delta i konkurransen, og at de skal bli behandlet likt under konkurransen. Dette innebærer både at like situasjoner skal behandles likt, og at ulike situasjoner ikke skal behandles likt.⁵

Likebehandlingsprinsippet er også til hinder for mer indirekte forskjellsbehandling, for eksempel en draging mot bestemte produkttyper som følge av personlige preferanser, men uten faglig eller kommersiell forankring. Likebehandlingsprinsippet er derimot ikke til hinder for forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, for eksempel for å få en kvalitativt bedre leveranse.

Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling som følger av likebehandlingsprinsippet, beskytter mot at oppdragsgivers personell lar seg lede av personlige sympatier, antipatier eller av tanke på egen vinning. Dermed bidrar likebehandlingsprinsippet også til å redusere risikoen for korrupsjon, smøring og nepotisme ved inngåelsen av offentlige kontrakter.

Forutberegnelighetsprinsippet

Forutberegnelighetsprinsippet er en annen forutsetning for effektiv konkurranse. Kjernen i dette prinsippet er at oppdragsgiver skal fastsette rammer for konkurransen i forkant og forholde seg til disse, slik at leverandørene kan innrette seg i tillit til rammene. I en forutberegnelig konkurranse har leverandørene kunnskap om hvordan anskaffelsen vil bli gjennomført, og om grunnlaget for de beslutninger som skal treffes. Når leverandørene har denne kunnskapen og vet at de kan stole på at informasjonen de får er korrekt,

⁴ Se Rt 2008 side 1705.

⁵ Se i denne retning EU-domstolens avgjørelse i sak C-279/93 avsnitt 30.

kan de vurdere om konkurransen er interessant for dem, og de kan skreddersy tilbudene i tråd med oppdragsgiverens preferanser.

Forutberegnelighetsprinsippet er blitt tillagt stor betydning i praksis. KOFA har for eksempel konkludert med at oppdragsgivere har handlet i strid med forutberegnelighetsprinsippet i flere saker.

Etterprøvnbarhetsprinsippet

Etterprøvnbarhetsprinsippet innebærer at viktige beslutninger i konkurransen skal dokumenteres, herunder vurderinger og andre forhold som er av betydning for gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

Kravet til dokumentasjon virker disiplinerende på oppdragsgiver samtidig som det er en nødvendig forutsetning for effektive kontroll- og overprøvningsmuligheter. Kontrollen og overprøvingen kan være et resultat av klage- eller domstolsprosesser, men det kan også være et resultat av intern oppfølging og revisjoner.

Innsyn i oppdragsgiverens opplysninger om anskaffelsen er en forutsetning for at leverandørene skal kunne nyttiggjøre seg dokumentasjonen som foreligger. Leverandørenes innsynsrett er en indirekte konsekvens av etterprøvnbarhetsprinsippet, og den følger uansett på selvstendig grunnlag av innsynsreglene i offentligelova.⁶

Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Prinsippet får først og fremst betydning for de andre prinsippenes gjennomslagskraft. De pliktene og rettighetene som utledes av de andre prinsippene skal tilpasses den enkelte anskaffelses art, kompleksitet og verdi. De øvrige prinsippenes rekkevidde er dermed i en viss utstrekning situasjonsbetinget, og plikter og rettigheter som utledes av prinsippene ved en anskaffelse vil ikke uten videre kunne overføres til en annen anskaffelse.

Nedenfor gjengis beskrivelsen av forholdsmessighetsprinsippet i NOU 2014:4 kapittel 10.4.8 (2014). Terskelverdiene er endret etter at utvalget leverte sin rapport, og den nasjonale terskelverdien som oppgis til å være 500 000 kroner er i dag høyere.⁷ Hevingen av den nasjonale terskelverdien endrer imidlertid ikke

forholdsmessighetsprinsippet betydning, og vi anser utvalgets redegjørelse som dekkende.

«Forholdsmessighetsprinsippet er relevant i flere sammenhenger.

For det første setter prinsippet grenser for hvor strenge krav oppdragsgiver kan stille til leverandørene. Kravene skal ikke være strengere enn det anskaffelsens art, verdi, kompleksitet osv. tilsier. [...]

For det andre setter prinsippet grenser for hvilke krav som kan stilles til oppdragsgiver i en anskaffelsesprosess. Særlig betydning får denne siden av prinsippet ved gjennomføringen av konkurranser under den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner. Slike konkurranser er underlagt få prosedyreregler, og forholdsmessighetsprinsippet tilsier at kravene til hvordan konkurransen skal gjennomføres, øker med anskaffelsens art, kompleksitet og verdi. Oppdragsgiver er derfor ikke forpliktet til å ivareta de grunnleggende prinsippene på samme måte og i samme omfang ved små og enkle anskaffelser, som ved store og kompliserte anskaffelser.

Prinsippet har også stått sentralt ved selve fastsettelsen av den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner, jf. anskaffelsesforskriften § 2-1 annet ledd første punktum. For å realisere formålene med anskaffelsesregelverket er det vurdert som tilstrekkelig å fastsette mindre detaljerte og mer fleksible prosedyreregler for anskaffelser under denne terskelverdien. Med andre ord står oppdragsgiver i disse tilfellene friere til å sikre konkurranse på den måten oppdragsgiver selv vurderer som den mest hensiktsmessige.»

Andre prinsipper som innfortolkes i de grunnleggende prinsippene

Tidligere inneholdt anskaffelsesloven og -forskriftene henvisninger til flere prinsipper enn de som er presentert som grunnleggende prinsipper i anskaffelsesloven § 4. Dette er et utslag av en forenkling av regelverket, og det er lagt til grunn at de øvrige prinsippene nå dekkes fullt ut av de prinsippene som er tatt inn i loven.⁸ For fullstendighetens skyld gjennomgås disse øvrige prinsippene helt overordnet nedenfor.

Ikke-diskrimineringsprinsippet innebar et forbud mot forskjellsbehandling som nå regnes som en del av likebehandlingsprinsippet. Gjennomsiktighetsprinsippet innebar et krav om åpenhet og om forutsigbarhet. Dette innebar at all informasjon som kom fra oppdragsgiver skulle være korrekt, fullstendig og

⁶ Leverandørenes rett til innsyn følger av hovedregelen i offentligelova § 3. Det følger av offentligelova § 23 tredje ledd at oppdragsgivers rett til å skjerme tilbud og protokoller ikke gjelder etter at leverandørene er gjort kjent med valg av tilbud. En praktisk viktig begrensning av innsynsretten er at

leverandørenes forretningshemmeligheter skal unntas fra innsyn.

⁷ Se anskaffelsesforskriften § 51 og forsyningsforskriften § 5-1.

⁸ Se Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 7.4.5.

objektiv, og det skulle ikke tas beslutninger under anskaffelsesprosessen som det ville være behov for å skjule i ettertid. Hensynene gjennomsiktighetsprinsippet ivaretok, anser man nå for å være dekket av forutberegnelighets- og etterprøvbarehetsprinsippene.

Prinsippene om god forretningsskikk og god forvaltningsskikk innebar krav om aktsomhet og at oppdragsgivers saksbehandling skal være saklig, forsvarlig og basert på riktige og dekkende forutsetninger. Disse prinsippene anses nå også for å være fanget opp av de øvrige prinsippene.

2.3 Nasjonal terskelverdi

Den nasjonale terskelverdien er skillet for når anskaffelsesforskriftens del I og del II trer i kraft. Anskaffelser som omfattes av forskriften med en estimert verdi under nasjonal terskelverdi, men med en verdi over 100 00 kroner eks. mva. omfattes av anskaffelsesforskriftens del I. Anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriften med en estimert verdi over den nasjonale terskelverdien, men under EØS-terskelverdi, omfattes av forskriftens del II. Tabell 2-1 viser en oversikt over de ulike EØS-terskelverdiene i anskaffelsesforskriften. En eventuell endring i den nasjonale terskelverdien vil således påvirke antallet anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriftens del I og del II.

Tabell 2-1: Nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdier for kjøp av ulike varer og tjenester

Område	Terskelverdi (mill. kr)
Nasjonal terskelverdi	1,3
EØS-terskelverdier:	
Statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter mv.	1,3
Andre offentlige oppdragsgiveres vare- og tjenestekontrakter	2,05
Alle offentlige oppdragsgiveres bygg og anleggskontrakter	51,5
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	7,2

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2021)

For å kunne vurdere virkningene av å endre den nasjonale terskelverdien, er det viktig å forstå hva som er forskjellen på anskaffelsesforskriftens del I og del II. I det følgende vil vi først redegjøre for hva som skiller anskaffelsesforskriftens del I og del II, før vi drøfter hvilken betydning de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser har for del I anskaffelser, samt krav til konkurranser som gjennomføres etter del I.

2.3.1 Forskjellen mellom del I og del II anskaffelser

I anskaffelsesforskriftens del I er det kun de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser som ligger til grunn. I anskaffelsesforskriftens del II suppleres de grunnleggende prinsippene med enkelte regler som gjelder i tillegg til de grunnleggende prinsippene.

Oppdragsgiverens adgang til å foreta forberedende undersøkelser og dialog med markedet om hva som skal anskaffes, er regulert i anskaffelsesforskriften § 8-1 og i § 8-2. Det bærende hensynet bak disse reglene er at oppdragsgiver skal sørge for at markedsundersøkelser og dialog med leverandører ikke virker konkurransevridende og/eller gir noen leverandører urimelige konkurransefordeler. Lignende begrensninger kan også utledes av det grunnleggende prinsippet om likebehandling som gjelder i del I, men de rettslige rammene er mer spesifikt og detaljert beskrevet i del II.

Det følger av anskaffelsesforskriften § 8-3 at oppdragsgiver kun kan bruke åpen tilbudskonkurranse og begrenset tilbudskonkurranse i del II-anskaffelser. Dette er en betydelig begrensning av handlefriheten sammenlignet med del I-anskaffelser hvor oppdragsgiver står fritt til selv å bestemme hvilken anskaffelsesprosedyre som skal benyttes.

I anskaffelsesforskriften § 8-4 til § 8-20 er det gitt detaljerte regler om grunnlaget for konkurransen, henholdsvis krav til:

- Konkurranses grunnlaget, se § 8-4
- Kravspesifikasjoner, altså hvilke krav som kan stilles til leveransen, se § 8-5 og § 8-6
- Kvalifikasjonskrav, dokumentasjon for kvalifikasjoner og utvelgelse av leverandører, se §§ 8-7, 8-8, 8-9 og 8-10
- Grunnlaget for valg av tilbud, omtalt som *Tildelingskriterier*, se § 8-11
- Frister, se §§ 8-14, 8-15 og 8-16
- Kunngjøring av konkurransen og intensjonskunngjøringer, se §§ 8-17, 8-18 og 8-19
- Kommunikasjon mellom oppdragsgiveren og leverandøren, se § 8-20

Det er videre gitt detaljerte regler om gjennomføringen av konkurransen i § 9-1 til § 9-7. Oppdragsgivers adgang til «dialog» med

leverandørene, som omfatter både avklaringer og forhandlinger, er regulert i § 9-3. Det er også gitt detaljerte regler om avvisning av leverandører (som følge av manglende kvalifikasjoner) og avvisning av tilbud (som av ulike grunner ikke er i samsvar med konkurransegrunnlaget) i § 9-4 til § 9-7.

I § 10-1 til § 10-5 er avslutningen av konkurransen regulert. Det er gitt føringer for fremgangsmåten ved valg av tilbud, og adgangen til avlysning er regulert. Til slutt er det gitt regler om gjennomføringen av kontrakten i § 11-1 og i § 11-2.

Alle disse reglene begrenser oppdragsgivers handlefrihet i del II-anskaffelser sammenlignet med del I-anskaffelsene. Begrensningene er av rettslig karakter, noe som innebærer at leverandørene er beskyttet av forskriftens regler. Brudd på disse reglene kan dermed også påberopes av leverandørene i klagesaker og i tvister for KOFA og for domstolene. I del II er det dermed mer nærliggende med klagesaker og/eller tvister i etterkant, enten fordi en regel er brutt eller fordi en leverandør feilaktig mener at en regel er brutt.

2.3.2 Prinsippenes betydning for konkurranser som gjennomføres etter del I

Flere av prosedyrereglene i anskaffelsesforskriften bygger på de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser. Dette gjelder både de særnorske reglene i anskaffelsesforskriften del II og reglene over EØS-terskelverdi i anskaffelsesforskriften III og forsyningsforskriften del II. Et spørsmål er da om oppdragsgiver også må følge disse detaljerte prosedyrereglene i anskaffelser som gjennomføres etter del I. Et slikt synspunkt bygger på en idé om at de detaljerte reglene gir uttrykk for en korrekt forståelse av de grunnleggende prinsippene.

Forstår man de grunnleggende prinsippene på denne måten, vil man langt på vei viske ut forskjellene mellom anskaffelser som gjennomføres etter del I og etter de øvrige og mer detaljerte reglene. Det vil være vanskelig forenlig med grunntanken om at oppdragsgiver skal ha større fleksibilitet ved anskaffelser som gjennomføres etter del I. Det vil også være vanskelig forenlig med at forholdsmessighetsprinsippet tilsier økt fleksibilitet i disse anskaffelsene.

Det finnes noen eldre saker hvor KOFA har forstått de grunnleggende prinsippene slik at detaljerte saksbehandlingsregler skal innfortolkes i del I. Samtidig har KOFA i andre saker fra samme tidsrom konstatert at oppdragsgiver står friere i del I-anskaffelsene.⁹ Klagenemnda ser uansett ut til – med

rette – å ha gått bort fra den vidtrekkende forståelsen av de grunnleggende prinsippene.

Den tidligere nemndspraksisen ble kritisert i NOU 2014:4, hvor utvalget viste til at formålet om forenklinger av anskaffelsesregelverket ville undergraves fullstendig hvis KOFA og domstolene på grunnlag av de generelle prinsippene likevel innfortolket detaljerte prosedyrerekrav som ikke ellers følger av regelverket.¹⁰

Som det ble påpekt av utvalget, støtter praksis fra EU-domstolen opp om at oppdragsgiver skal ha større handlefrihet i del I-anskaffelsene. I sak C-95/10 la EU-domstolen til grunn at likebehandlingsprinsippet ikke skal forstås slik at direktivets prosedyreregler for prioriterte tjenester skal gjelde tilsvarende for uprioriterte tjenester. Det vil i praksis oppheve skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester som er fastsatt i anskaffelsesdirektivet.¹¹

Vi legger etter dette til grunn at oppdragsgiver skal ha større fleksibilitet ved anskaffelser som reguleres av del I. Oppdragsgiver bør være tilbakeholden med å innføre detaljerte krav til fremgangsmåten i disse anskaffelsene gjennom en tolkning av de grunnleggende prinsippene. Praksis knyttet til forsyningsforskriftens del II og anskaffelsesforskriftens del II og III skal ikke uten videre har overføringsverdi til del I anskaffelser.

2.3.3 Krav til del I anskaffelser

De grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 oppstiller rettslige skranker for oppdragsgivers gjennomføring av konkurranser etter del I.

I disse konkurransene vil en handlemåte være lovlig så lenge den ikke strider mot de grunnleggende prinsippene. Oppdragsgiver kan velge å gjennomføre konkurransene på tilsvarende måte som konkurranser som gjennomføres etter de særnorske reglene i anskaffelsesforskriften del II eller etter reglene over EØS-terskelverdi i anskaffelsesforskriften del III og forsyningsforskriften del II. Som det fremgår av kapittel 2.3.2, er oppdragsgiver imidlertid ikke forpliktet til dette. Oppdragsgiver kan velge å legge opp konkurransen på en enklere og mer fleksibel måte.

Det følger av *konkurranseprinsippet* at oppdragsgiver skal gjennomføre en konkurranse for å finne det beste tilbudet. Konkurransen må være egnet til å finne frem til leverandøren som har levert det beste tilbudet.

⁹ Se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2009/233.

¹⁰ Se gjennomgangen i NOU 2014:4 kapittel 7.1.

¹¹ Tilsvarende har Hedmarken tingrett i kjennelse av 5. juli 2012 lagt til grunn at det ikke gjelder krav om bruk av

vektede tildelingskriterier i anskaffelser som er underlagt forskriftens del I, blant annet under henvisning til nevnte avgjørelse fra EU-domstolen.

I konkurranser som gjennomføres etter del I uten kunngjøring, kan oppdragsgiver velge ut deltakere i konkurransen som oppdragsgiver vet at er egnet til å levere den etterspurte ytelsen. Da kan oppdragsgiver i en del tilfeller la være å oppstille kvalifikasjonskrav. Hvis oppdragsgiver kunngjør en konkurranse som gjennomføres etter del I, har ikke oppdragsgiver den samme sikkerheten for at leverandørene som leverer tilbud er egnet til å oppfylle kontraktsforpliktelsene. Da kan det være nødvendig å stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner (typisk krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner). Disse kravene kan imidlertid stilles på en måte som gir oppdragsgiver langt større fleksibilitet i bedømmelsen enn det oppdragsgiver har ved anvendelsen av «regulerte kvalifikasjonskrav». Oppdragsgiver kan for eksempel betinge seg en større adgang til dialog om disse kravene, og det kan oppstilles krav som først skal være oppfylt ved kontraktsinngåelse.

Oppdragsgiver skal i tillegg finne frem til egnede konkurranseparametere, som tilbudene bedømmes opp mot. Hvilke konkurranseparametere som er riktige og egnet, vil oppdragsgiver ha stor frihet til å bestemme selv. I en del tilfeller vil oppdragsgiver kunne oppstille krav til leveransen som legger til rette for at det konkurreres om å levere tilbudet med lavest pris. I andre tilfeller vil oppdragsgiver ha behov for å vurdere pris opp mot kvalitet. Dette kan gjøres ved hjelp av tildelingskriterier, men det kan også gjøres på andre måter. Så lenge oppdragsgiveren har et forsvarlig og forutsigbart grunnlag for å finne det beste tilbudet, trenger man ikke benytte tildelingskriterier. Som det fremgår av punkt 2.3.2, er det heller ikke noen automatikk i at de detaljerte kravene til tildelingskriterier og valg av tilbud vil gjelde for en del I-anskaffelse (enten den er kunngjort eller ikke).

Utgangspunktet er at *likebehandlingsprinsippet* står sentralt også i konkurranser som gjennomføres etter del I. Konkurransbegrensende krav og kriterier skal være saklig begrunnet. Samtidig vil det kunne være situasjoner hvor forholdsmessighetsprinsippet begrenser likebehandlingsprinsippet funksjon i disse anskaffelsene.

Forholdsmessighetsprinsippet vil nok ha større betydning i vurderingen av hva som kreves av forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. Vi understreker at oppdragsgiver ofte vil ha en egeninteresse i å innrette konkurransene i samsvar med disse prinsippene. I en rettslig kontroll vil oppdragsgiver ha noe større frihet til selv å avgjøre hvor langt man skal gå her i enkle konkurranser av lav verdi.

2.4 Praktisk betydning av kunngjøring

Gjennom intervjuer med oppdragsgivere og leverandører har vi diskutert den praktiske betydningen av frivillig kunngjøring av offentlige anskaffelser, sammenlignet med en anskaffelse der oppdragsgiver inviterer et utvalg leverandører til å levere tilbud.

2.4.1 Betydningen av frivillig kunngjøring for oppdragsgiver

Konkurranseforberedelse

Frihet til å velge kjente leverandører som oppdragsgiver har grunn til å stole på kan være en kostnadseffektiv form for kvalifisering som sterkt reduserer behovet for anskaffelsesfaglig forberedelsesarbeid, herunder utarbeidelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. I intervju trekker flere oppdragsgivere frem at de gjennom erfaringer fra tidligere oppdrag vet at enkelte leverandører er useriøse, eller at disse er krevende å håndtere i gjennomføringsfasen.

Oppdragsgivers mulighet til å ikke invitere leverandører igjen, som i privat sektor, virker ifølge flere innkjøpere disiplinerende på leverandøren, noe som reduserer behovet for konkurranseforberedelser og kontraktsoppfølging.

Prosessuelle kostnader

Nær sagt alle konkurranser som kunngjøres på Doffin kunngjøres via konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). I større virksomheter med store og sentraliserte anskaffelsesenheter gjennomfører anskaffelsesenheten en del av anskaffelsene under den nasjonale terskelverdien. I disse tilfellene oppgis det at KGV benyttes også for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien. I tilfeller hvor konkurransene ikke kunngjøres, sendes invitasjon ut til utvalgte leverandører via KGV. For slike virksomheter vil ikke nødvendigvis en kunngjøring av anskaffelsen medføre økte prosessuelle kostnader.

I mindre offentlige virksomheter er ofte ansvaret for anskaffelser desentralisert. I disse tilfellene er det mer utbredt at del I anskaffelser som ikke kunngjøres gjennomføres ved at ansatte i virksomheten tar kontakt med leverandører direkte via e-post. Flere av virksomhetene vi har intervjuet oppgir at de har utarbeidet interne veiledere for hvordan anskaffelser etter del I skal gjennomføres. Disse veilederne er gjerne utarbeidet av en sentral innkjøpsrådgiver. Deretter gjennomføres anskaffelsene av flere ansatte ute i virksomhetene. Dersom anskaffelsen kunngjøres, vil dette måtte gjøres med noen som har tilgang til KGV.

I tilfeller der konkurransene skal kunngjøres øker risikoen for at fagfolk utenfor anskaffelsenheten kan gjøre feil som kan føre til klager eller at oppdragsgiver ser seg tvunget til å tildele oppdraget til en uønsket leverandør. Derfor velger mange oppdragsgivere å bruke mer ressurser, i form av anskaffelsesfaglig rådgivning, ved anskaffelser som kunngjøres.

Evaluerings av tilbud

Ved kunngjøring av konkurranser er det sannsynlig at oppdragsgiver får inn flere tilbud. Dette bidrar til økt ressursbruk til å evaluere tilbud. I intervjuer får vi oppgitt at flere oppdragsgivere velger å ikke kunngjøre dersom de anser at det er høy risiko for at de kan få inn svært mange tilbud, siden det vil føre til merarbeid med evaluering og muligens også forsinkelser.

Innsynsbejæring og klager

Kunngjøring av konkurranser synes å føre til et økt antall innsynsbejæring og klager. Dette skyldes at oppdragsgiver sannsynligvis får inn flere tilbud, noe som igjen øker sannsynligheten for at en leverandør bejærer innsyn. Sistnevnte skyldes at leverandører som blir invitert inn i en konkurranse i større grad vil vegre seg for å be om innsynsbejæring, for ikke å belaste oppdragsgivere som kan velge ikke å invitere dem inn på nytt. Videre vil det at konkurransen kunngjøres offentlig gjøre konkurransen mer synlig, som bidrar til at man risikerer at flere leverandører ber om innsyn, også aktører som ikke har levert tilbud.

2.4.2 Betydningen av frivillig kunngjøring for leverandør

Også for leverandører vil det ha betydning hvorvidt en anskaffelse etter del I kunngjøres.

For leverandører vil det at en anskaffelse kunngjøres for det første innebære at flere leverandører får informasjon om at anskaffelsen gjennomføres, sammenliknet med en situasjon der kun utvalgte leverandører inviteres inn. Dette vil ofte medføre at flere leverandører vil velge å inngi tilbud. For leverandører som ellers ikke ville blitt invitert inn, vil det være positivt å få anledning til å delta i konkurransen. For leverandører som uansett ville blitt invitert inn, kan det være negativt som følge av at de får økt konkurranse.

Som følge av at flere leverandører inngir tilbud, vil de samlede transaksjonskostnadene på leverandørsiden øke. Det er også mulig at ressursbruken per tilbud er noe høyere for leverandører når anskaffelser kunngjøres. Dette skyldes at oppdragsgiver i større grad benytter seg av kvalifikasjonskrav og krav til dokumentasjon når anskaffelser kunngjøres for å ha grunnlag til å velge bort eventuelle uønskede leverandører.

Videre synes det som om kunngjøring øker sannsynligheten for innsynsbejæring og klager. Dette vil også medføre økte kostnader på leverandørsiden.

2.5 Omfanget av offentlige anskaffelser

For å kunne evaluere hevingen av nasjonal terskelverdi, er det sentralt å ha kunnskap om omfanget av anskaffelser som berøres av endringen i terskelverdien. Basert på statistikk fra Doffin, DFØ og SSB, samt funn fra tidligere studier, har vi estimert verdien av offentlige anskaffelser samlet sett og for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien.

2.5.1 Antall offentlige anskaffelser

I dag finnes det ikke eksakt statistikk på antall anskaffelser som gjennomføres under den nasjonale terskelverdien. Dette skyldes blant annet at et større antall anskaffelser ikke kunngjøres. Vi har derfor estimert det totale antallet anskaffelser med en verdi på over 100 000 kroner som gjennomføres årlig, og for ulike beløpsintervaller, basert på statistikk fra Doffin og tidligere studier.

Andel anskaffelser mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner

For å estimere antallet anskaffelser under 500 000 kroner har vi basert oss på tidligere studier. Asplan Viak gjennomførte i 2008 en utredning av en eventuell endring i den nasjonale terskelverdien (Asplan Viak, 2008). Som en del av oppdraget estimerte Asplan Viak fordelingen av antall anskaffelser med en størrelse over 200 000 kroner. Dette ble gjort gjennom en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi verdien på de fem siste anskaffelsene som virksomheten hadde gjennomført. Som vist i Tabell 2-2 estimerer Asplan Viak at om lag 36 prosent av alle anskaffelser med en verdi på over 200 000 kroner i 2007 hadde en verdi på mellom 200 000 kroner og 500 000 kroner.

Tabell 2-2: Estimert antall og andel anskaffelser for anskaffelser med verdi over 200 000 kr. i 2007

Verdi anskaffelser (1000 kr.)	Antall	Andel
200 – 500	91	36 %
500 – 800	28	11 %
800 – 1 100	12	5 %
1 100 – 2 500 kr	52	21 %
Over 2 500	69	27 %

Kilde: Asplan Viak (2008)

For anskaffelser med verdi mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner, estimerte Espen Kjelsrud (2014) som en del av sin masteroppgave at 32 prosent hadde en verdi mellom 100 000 og 200 000 kroner. Dette estimatet var basert på en gjennomgang av 141 anskaffelsesprotokoller for anskaffelser med en verdi på mellom 100 000 og 500 000 kroner i perioden 2010-2012. Basert på funnene til Kjelsrud og Asplan Viak, anslår vi at anskaffelser mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner utgjør 45 prosent av det totale antallet anskaffelser med en verdi på over 100 000 kroner.¹²

Tabell 2-3 viser hvordan resultatene til Asplan Viak endrer seg dersom man inkluderer tall på antall anskaffelser mellom 100 000 kroner og 200 000 kroner basert på funn fra Kjelsrud.

Tabell 2-3: Estimert antall og andel anskaffelser for anskaffelser med verdi over 100 000 kr.

Verdi anskaffelser (1000 kr.)	Antall	Andel
100 – 500	134	45 %
500 – 800	28	9 %
800 – 1 100	12	4 %
1 100 – 2 500 kr	52	18 %
Over 2 500	69	23 %

Kilde: Asplan Viak (2008)

Totalt antall anskaffelser med en verdi på over 100 000 kroner

I 2016 var den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner, noe som innebar at alle anskaffelser over 500 000 kroner skulle kunngjøres. Vi legger derfor til grunn at hovedvekten av anskaffelser med en verdi på over 500 000 i 2016 ble kunngjort på Doffin. Basert på statistikk innhentet fra Doffin, anslår vi at det i gjennomsnitt ble kunngjort om lag 11 080 anskaffelser på Doffin med en verdi over 500 000 kroner i perioden 2014-2015.

Vi har tidligere estimert at anskaffelser over 500 000 kroner utgjorde 55 prosent av alle anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner. Basert på dette anslår vi at det ble gjennomført om lag 20 295 anskaffelser i gjennomsnitt per år i forkant av hevingen i 2017.¹³

¹² I Asplan Viak sin rapport var det 91 anskaffelser mellom 200 000 og 500 000 kroner. Basert på tallene fra Kjelsrud estimerer vi at disse utgjør 68 prosent av anskaffelsene mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner. Dermed anslår vi at det gjennomføres $91/0,68=134$ anskaffelser mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner, som utgjør 45 prosent.

¹³ $11\,080/0,55=20\,295$

¹⁴ Ifølge tall fra SSB (tabell 10807) økte offentlig innkjøp ekskludert produktkjøp til husholdningene med 27,2 prosent

Vi legger videre til grunn at antall anskaffelser har økt i takt med veksten i innkjøp i offentlig sektor. Vi justerer dermed totalt antall anskaffelser med realveksten i offentlige innkjøp i perioden 2015–2020, siden antall anskaffelser forut for hevingen er estimert basert på gjennomsnittlig antall kunngjøringer i perioden 2014-2016.¹⁴ Justert for realvekst anslår vi derfor at det ble gjennomført 22 980 anskaffelser i 2020, med verdi over 100 000 kroner.

Tabell 2-4 gir en oversikt over våre estimater på totalt antall anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner i 2020, og fordelingen av antall anskaffelser på ulike beløpsintervaller.

Tabell 2-4: Estimert andel og antall anskaffelser i 2020 i ulike verdiintervall

Beløpsintervall	Antall	Andel
100 – 500	10 460	45%
500 – 1,3 mill. kr.	3 690	16%
Over 1,3 mill. kr.	8 840	39%
Totalt	22 980	100%

Kilde: Doffin, DFØ, Asplan Viak (2008)., Kjelsrud (2014)

Den nasjonale terskelverdien berører kun anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriften. Estimaten i tabellen omfatter alle anskaffelser med en verdi over 100 000 kroner. Dette inkluderer også anskaffelser som ikke er omfattet av anskaffelsesforskriften, herunder forsyningsforskriften og forskrift om forsvars og sikkerhetsanskaffelser. Antallet anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriften er dermed noe lavere enn anslagene i Tabell 2-4, og er nærmere estimert i kapittel 4.2.1.

2.5.2 Verdien av offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er avgjørende for offentlig tjenesteytelse og myndighetsutøvelse. Investeringer i bygg- og anlegg og kjøp av andre varer og tjenester gjør stat, fylkeskommune, kommune og tilhørende foretak i stand til å utføre sine oppgaver.

Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer, tjenester og investeringer utgjorde 611 milliarder kroner i 2020, 531 milliarder kroner unntatt produktkjøp til husholdninger (SSB, 2021).¹⁵ Av de

fra 2015 til 2020 (417 mrd. til 531 mrd. kr.) I samme tidsperiode økte konsumprisindeksen med 12 prosent (SSB, 2021). Dette gir en realvekst på om lag 13,5 prosent.

¹⁵ Offentlige innkjøp utgjorde 611 milliarder kroner i 2020. Dette tallet inkluderer 80 milliarder kroner i produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler. Disse kjøpene er noe mindre relevante for dette temaet, ettersom de ikke påvirkes av terskelverdier for kunngjøringsplikt.

531 milliarder kronene som ble brukt til varer, tjenester og investeringer, stod staten for 46 prosent (243 milliarder kroner), kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner) for 41 prosent (220 milliarder kroner) og offentlig forretningsdrift¹⁶ for 13 prosent (68 milliarder kroner).

Verdi av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000

Vi har ikke statistikk som kan belyse verdien på de ulike anskaffelsene som gjennomføres mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner. Det gjennomføres sannsynligvis noen flere anskaffelser i det nedre sjiktet av intervallet enn i det øvre sjiktet, og den gjennomsnittlige verdien på anskaffelser i intervallet er dermed estimert til 200 000. Basert på den gjennomsnittlige verdien, og anslaget på antallet anskaffelser i intervallet fra forrige kapittel, anslår vi at den samlede verdien på offentlige anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner som ble gjennomført i 2020 var på om lag 2,1 milliarder kroner.

Verdien av anskaffelser med verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner

Basert på uttrekk fra Doffin, estimerer vi at utlysninger med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner forut for 2017 hadde en gjennomsnittlig verdi på 855 000 kroner. Vi legger til grunn at den gjennomsnittlige verdien på anskaffelser er uendret i 2020. Det kan fremstå som unaturlig å ikke prisjustere verdien på anskaffelsen til 2020-kroner. Samtidig vil en generell prisøkning for alle anskaffelser kun føre til forskyvning i hvilke anskaffelser som faller inn under intervallet mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Anskaffelser med en verdi på rett under 500 000 kroner i 2017 vil øke til rett over 500 000 kroner og dermed falle innenfor intervallet, mens anskaffelser med en verdi rett under 1,3 millioner kroner vil øke og falle utenfor intervallet. En eventuell endring i den gjennomsnittlige verdien på anskaffelser innenfor intervallet må da begrunnes med at fordelingen av anskaffelser innad i intervallet har endret seg som følge av prisøkningen, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om.

Basert på en gjennomsnittlig verdi på 855 000 kroner per anskaffelse, estimerer vi at anskaffelser mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner hadde en samlet verdi på om lag 3,2 milliarder kroner i 2020.

2.5.3 Transaksjonskostnader for offentlige anskaffelser

PwC har tidligere gjennomført en studie hvor de blant annet estimerte ressursbruken i offentlige anskaffelser i flere europeiske land (PwC, 2011). Ifølge undersøkelsen har Norge (under gammelt regelverk) hatt de nest høyeste transaksjonskostnadene i Europa som andel av anskaffelsenes verdi. Ifølge studien utgjør transaksjonskostnader i offentlige anskaffelser i gjennomsnitt 4,1 prosent av kontraktsverdien i Norge. Til sammenligning var gjennomsnittet i Europa 1,4 prosent (Sverige 3,8 prosent, Finland 2,1 prosent og Danmark 1,8 prosent). Dersom resultatene i undersøkelsen fortsatt er gjeldende, utgjør transaksjonskostnader om lag 22 milliarder kroner for offentlige anskaffelser samlet sett.¹⁷

Videre har vi som en del av dette prosjektet estimert transaksjonskostnader for leverandører og oppdragsgivere for anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner (se kapittel 4). Vi estimerer at oppdragsgivere og leverandører samlet sett har en gjennomsnittlig ressursbruk på mellom 165 000 kroner og 200 000 kroner per anskaffelse under EØS-terskelverdi. For alle anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner anslår vi derfor at de samlede transaksjonskostnadene er på mellom 615 og 730 millioner kroner. Vi anslår at dette utgjør mellom 19 og 23 prosent av den samlede verdien på alle anskaffelser som gjennomføres i dette sjiktet. Den høye andelen transaksjonskostnader for anskaffelser med lavere verdi kan forklares med at det er en del faste kostnader knyttet til det å gjennomføre en anskaffelse for både leverandører og oppdragsgivere.

2.5.4 Viktigste kategorier for kjøp mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner

Figur 2-1 viser gjennomsnittlig andel kunngjøringer mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner i perioden 2015 og 2016 fordelt på CPV-koder. I denne perioden var det som nevnt kunngjøringsplikt for anskaffelser i dette segmentet, og kunngjøringer i denne perioden gir et best bilde på hvilke typer varer og tjenester som er blitt berørt av hevingen av den nasjonale terskelverdien.

Man ser at kunngjøringer innen bygge- og anleggsvirksomhet utgjør den klart største andelen av kunngjøringer mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner, som utgjør 21 prosent av alle kunngjøringene. Videre utgjør ulike former for rådgivingstjenester en viktig andel av anskaffelsene, samt tjenester knyttet til

¹⁶ Offentlig forretningsdrift: Statlig, kommunal og fylkeskommunal næringsvirksomhet som er en del av staten, kommunene eller fylkeskommunene som juridisk person, samt

interkommunale selskaper (IKS og selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene har ubegrenset økonomisk ansvar.

¹⁷ 4,1 prosent av 531 milliarder kroner er lik 21,7 milliarder kroner.

transportutstyr, samt vann-, avløps- og renovasjonstjenester.

Figur 2-1 Gjennomsnittlig andel kunngjøringer fordelt på CPV-koder mellom 500 000 kroner og 1,3 mill. kr 2015-2016



Kilde: doffin.no. Illustrasjon: Oslo Economics

3. Terskelverdier for kunngjøring i andre europeiske land

Kartleggingen av nasjonale terskelverdier for kunngjøringsplikt i andre europeiske land viser at det er stort spenn i terskelverdier på tvers av land. Sammenliknet med andre europeiske land har Norge en relativt høy terskelverdi for kjøp av varer og tjenester, og er midt på treet for kjøp av bygg- og anleggstjenester.

Vi vil i dette kapittelet presentere en oversikt over gjeldende terskelverdier for kunngjøringsplikt i andre nordiske land og et utvalg andre europeiske land.

Ulike land har ulik praksis for krav knyttet til offentlige anskaffelser, og det er dermed krevende å sammenligne disse prosessene og tilknyttede terskelverdier på tvers av land. Terskelverdiene i dette kapittelet er avgrenset til å gjelde nasjonale terskelverdier for når en konkurranse skal kunngjøres. Det er dermed forskjeller i hva kunngjøringen medfører av andre prosedyrer og krav til innkjøpsprosess.

Vi har brukt ulike kilder for å kartlegge nasjonale terskelverdier. Vi har fått tilgang til en oversikt over nasjonale terskelverdier i ulike europeiske land som er sammenstilt av en arbeidsgruppe i Business Europe. Dette er supplert med informasjon fra European Public Accountability Mechanisms, samt tidligere utredninger og myndigheters egne nettsider knyttet til temaet.

3.1 Terskelverdi for kunngjøring

Figur 3-1 gir en oversikt over nasjonale terskelverdier for krav til kunngjøring for kjøp av varer og tjenester for statlige virksomheter, andre virksomheter og innkjøp innenfor bygg og anlegg i andre europeiske land.

Norge har relativt sett høy terskelverdi for kjøp av varer og tjenester, og er midt på treet for kjøp av bygg og anleggstjenester, sammenliknet med andre nordiske og europeiske land. For anskaffelser til statlige virksomheter ligger vi høyest med nasjonal terskelverdi tilsvarende EØS-terskel, sammen med en rekke andre land. For innkjøp til øvrige offentlige virksomheter har flere land høyere terskelverdi enn oss, tilsvarende EØS-terskelverdi, men de fleste landene har lavere nasjonal terskelverdi. For bygge- og anleggsbransjen er det kun Sverige som har lavere terskelverdi enn Norge blant de nordiske landene.

Blant landene som kun bruker EØS sine terskelverdier, og ikke har nasjonale terskelverdier, har vi plassert Nederland, Tyskland og Belgia. Det er likevel noe ulik

praksis i de ulike landene. I Tyskland er det EØS-terskelverdi gjeldende på føderalt nivå, mens det er egne regler for offentlige anskaffelser på delstatsnivå.

3.2 Terskelverdi for kunngjøring i andre nordiske land

Sverige

I Sverige er terskelverdien for «direkteupphandling» satt til 700 000 SEK fra og med 1. februar 2022 for kjøp av varer og tjenester og bygg- og anleggsanskaffelser for alle offentlige virksomheter (Upphandlingsmyndigheten, 2022). For «direktupphandling» gjelder ingen særskilte regler knyttet til hvordan man skal gjennomføre en anskaffelse, for eksempel er det ikke krav til annonsering, konkurranseutsetting, tidsfrister og lignende. Det åpnes også for at man kan forhandle med leverandører. Ved en «direktupphandling» skal innkjøper imidlertid fremdeles forholde seg til de grunnleggende prinsippene for anskaffelser, herunder likebehandling, ikke-diskriminering, åpenhet, gjensidig anerkjennelse og proporsjonalitet. Tidligere ble terskelverdien for direktupphandling satt som en andel av EØS sin terskelverdi. Frem til 2014 var terskelverdien 15 prosent av gjeldende EØS terskelverdi, før den ble hevet til 28 prosent i 2014. Fra og med 2022 er dette derimot endret til at terskelverdien skal være et fast nominelt beløp som er uavhengig av EØS-terskelverdi.

Danmark

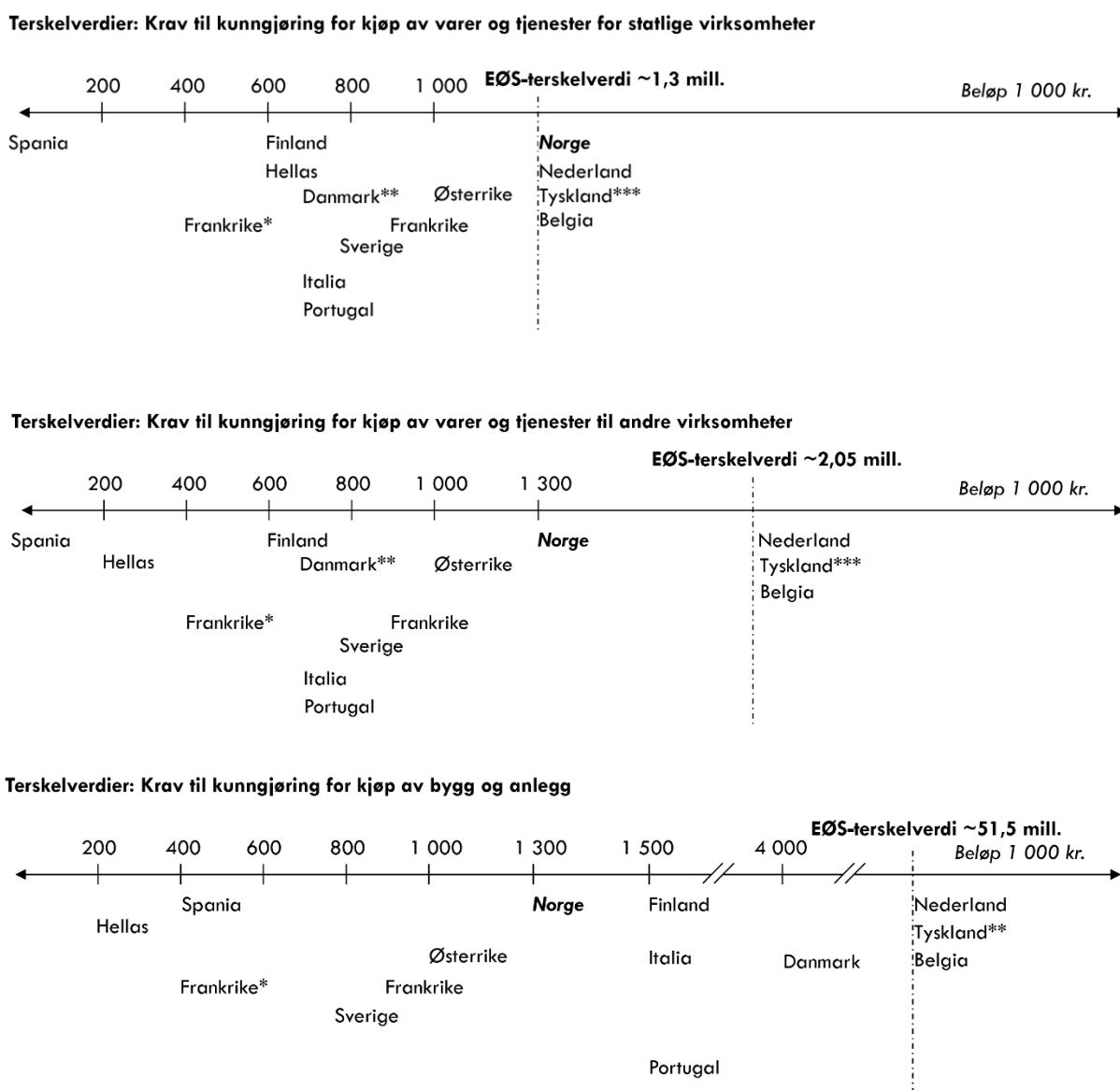
Forut for 2016 hadde Danmark en nasjonal terskelverdi på 500 000 DKK for kjøp av varer og tjenester. I 2016 ble det derimot gjennomført en forenklingsreform av det danske anskaffelsesregulverket (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Som en del av reformen ble det besluttet at den nasjonale terskelverdien ikke lenger skulle gjelde alle varer og tjenester, men kun skulle gjelde for varer og tjenester som hadde grenseoverskridende interesser. En anskaffelse er definert til å ha grenseoverskridende interesser dersom det er naturlig å anta at utenlandske leverandører ville levere et tilbud hvis de ble gitt muligheten. For kjøp av varer og tjenester som ikke har grenseoverskridende interesse, gjelder EU sine terskelverdier for kunngjøringer. Anskaffelsen skal fremdeles gjennomføres i henhold til markedsvilkår, og følge forvaltningsrettslige prinsipper.

I Danmark må det for bygge- og anleggskontrakter hentes inn minst to og maksimalt tre eller fire tilbud,

hvis verdien på kontrakten overskrider 40 000 euro. Alle konkurranser verdsatt over 400 000 euro må kunngjøres offentlig. I noen tilfeller er det også tillatt

å innhente tre eller fire tilbud på konkurranser over 400 000 euro. Denne terskelverdien har ligget relativt stabilt i lengre tid (Prop. 51 L, 2015-2016).

Figur 3-1 Krav til kunngjøring i andre europeiske land, sammenlignet med Norge



*Frivillig hvor kunngjøringen gjøres fra 40 000 euro. **Gjelder kun for grenseskridende anskaffelser. ***Terskelverdi på føderalt nivå.

Finland

I Finland er den nasjonale terskelverdien for kunngjøringsplikt satt til 60 000 euro for kjøp av varer og tjenester, og til 150 000 euro for kjøp av bygg- og anleggstjenester (Upphandling.fi, 2022). Innkjøp over den nasjonale terskelverdien må annonseres på en elektronisk plattform (HILMA).

3.3 Terskelverdier i andre europeiske land

Nederland

I Nederland er det ingen spesifikk nasjonal terskel under EU sin terskelverdi (EuroPam, 2021). Dermed har innkjøpere stor grad av frihet til å selv avgjøre når det er hensiktsmessig å tildele oppdrag direkte. Samtidig har myndighetene utviklet «soft law» retningslinjer, som skal virke som en veileder for innkjøpsprosesser under EU terskelverdi. Veilederen spesifiserer hvilke aspekter som skal tas i betraktning

når innkjøper bestemmer innkjøpsprosedyre, slik som størrelse på kontrakten, transaksjonskostnader, antall potensielle leverandører, kompleksitet og markedskarakteristikker.

Nederlandske myndigheter oppfordrer til å kunngjøre alle anskaffelser, også anskaffelser under terskelverdien. Det samme gjør myndighetene i Belgia, selv om den formelle terskelen for pliktig kunngjøring er EØS sin terskelverdi.

Frankrike

For anskaffelser verdsatt under 40 000 euro, er det ikke krav om kunngjøring i Frankrike, men innkjøpere oppfordres til dette. Denne terskelen ble økt fra 25 000 euro til nåværende nivå i desember 2019. For anskaffelser mellom 40 000 og 90 000 euro kreves det publisering av anbudskonkurranse, og at minst tre leverandører deltar i konkurransen. Her står derimot oppdragsgivere fritt til å velge hvor de publiserer kunngjøringen. Dette kan for eksempel være på oppdragsgivers egne hjemmesider eller i en avis (EuroPam, 2021). For anbud mellom 90 000 euro og EU sin terskelverdi er det påbudt å annonsere kunngjøringer på myndighetenes portal, eller gjennom den europeiske kunngjøringsplattformen TED.

Østerrike

I Østerrike er det et generelt krav om at alle offentlige anskaffelser skal kunngjøres, både over og under EØS-terskelverdi (Stalzer & Schneider, 2021). Alle anskaffelser skal kunngjøres nasjonalt, men oppdragsgiver står også fritt til å annonsere konkurranser gjennom andre kanaler. Fra og med 2019 trådte det også i kraft et nytt regelverk som pålegger oppdragsgivere å rapportere inn data om inngåtte kontrakter. Dataene er deretter åpent og tilgjengelig gjennom en offentlig dataportal.

Selv om det er krav om kunngjøring, er det enkelte unntak hvor det ikke er nødvendig å kunngjøre. I dag er terskelverdien for direkte anskaffelser 100 000 euro, og 130 000 euro dersom det offentliggjøres i forkant at oppdragsgiver har til hensikt å inngå

kontrakt med én leverandør. Dette er derimot kun mulig i spesielle tilfeller, hvor eksempelvis tidsnød taler for at anskaffelsen må gjennomføres raskt.

Spania

I Spania er mindre anskaffelser unntatt kunngjøringsplikt. For kjøp av varer og tjenester defineres mindre anskaffelser som anskaffelser med kontraktsverdi under 15 000 euro. For bygg og anlegg er anskaffelser med kontraktsverdi under 40 000 euro unntatt kunngjøringsplikt. Terskelen for når anskaffelser unntas kunngjøringsplikt er blitt redusert de siste årene. Selv for anskaffelser uten kunngjøringsplikt må innkjøpsmyndigheter publisere informasjon relatert til anskaffelser under terskelverdi minst hvert kvartal. Det må her fremkomme hva de har kjøpt, varighet på oppdraget, verdi og hvilken leverandør som ble tildelt oppdraget.

Oppsummering

Generelt sett viser resultatene fra kartleggingen at det er stor variasjon i nivået på nasjonale terskelverdier i ulike land. Dette reflekterer kanskje hvor utfordrende det er å fastsette en optimal terskelverdi, samt nasjonale forskjeller i forholdene som påvirker optimal verdi.

Kartleggingen viser at Norge har en relativt høy terskelverdi for kjøp av varer og tjenester, og midt på treet terskelverdi for kjøp av bygg og anleggstjenester. Det er viktig å presisere at disse terskelverdiene ikke nødvendigvis er fullstendig sammenlignbare. Mens den norske terskelverdien angir nivået for både kunngjøringsplikt og flere prosessuelle regler, er enkelte andres land terskler kun knyttet til kunngjøring.

Utover kunngjøringsplikt har flere land innført andre tiltak for å øke transparens for offentlige anskaffelser. I Østerrike og Spania er blant annet oppdragsgivere pålagt å rapportere data offentlig om kjøp under nasjonal terskelverdi, selv om anskaffelsene ikke nødvendigvis må kunngjøres i forkant.

4. Evaluering: Virkninger av hevingen av nasjonal terskelverdi

Hevingen av den nasjonale terskelverdien i 2017 førte til en markant nedgang i antall offentlige kunngjøringer. Vår evaluering viser at hevingen sannsynligvis var samfunnsøkonomisk lønnsom siden reduksjon i transaksjonskostnader har mer enn oppveid for de negative virkningene av hevingen på pris, tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet.

4.1 Introduksjon

4.1.1 Heving av nasjonal terskelverdi fra 2017

Regjeringen besluttet i 2016 å heve nasjonal terskelverdi fra 500 000 kroner til 1,1 millioner i 2017, og deretter til 1,3 millioner kroner i 2018.

4.1.2 Andre regelendringer for offentlige anskaffelser som inntraff samtidig som hevingen

Under vil det gis en kort redegjørelse for sentrale regelendringer som ble iverksatt fra 1. januar 2017, og som vi har vært bevisst på når vi har vurdert virkningene av hevingen av nasjonal terskelverdi.

Unntak for kontrakter med verdi under 100 000 kroner

Anskaffelseslovens virkeområde ble endret som følge av en endring i LOA § 2. Av bestemmelsen fremgår det at lovens virkeområde er begrenset til kontrakter og konkurranser som er lik eller overstiger 100 000 kroner eks. mva. Dette er en endring fra gammelt regelverk som gjaldt fra første krone.

Det ble vedtatt endringer i bestemmelsen som omhandler de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket. Endringene som ble vedtatt hadde ingen realitetsendringer, men ble gjennomført for å klargjøre de grunnleggende prinsippene ytterligere.

Hensyn til miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn

Anskaffelsesloven § 5 om miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn var en ny bestemmelse da den ble vedtatt i 2017. Bestemmelsen pålegger for det første statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter samt andre offentligrettslige organer, å innrette sin anskaffelsespraksis slik at anskaffelsene bidrar til å redusere skadelige miljøpåvirkninger og til å fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. For det andre pålegger bestemmelsen oppdragsgiverne å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter for de

kontraktene hvor det er risiko for brudd på slike rettigheter. For det tredje gir anskaffelsesloven § 5 departementet mulighet til å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden, ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Hensyn til lønns- og arbeidsvilkår

Det ble også vedtatt en ny bestemmelse om forskrift i lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i anskaffelsesloven § 6. Bestemmelsen gir departementet mulighet til å pålegge oppdragsgivere å ta inn klausuler i tjeneste- bygge- og anleggskontrakter, for å sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de nevnte bransjene. Av forskriften som er vedtatt med hjemmel i bestemmelsen, fremgår det at det er kontrakter som overstiger henholdsvis 1,3 millioner kroner for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner for andre oppdragsgivere som er omfattet av forskriften.

Krav til lærlinger

Det ble innført en plikt i anskaffelsesloven § 7 for oppdragsgivere til å stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at én eller flere lærlinger skal delta i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten.

Åpning for nye anskaffelsesprosedyrer

Det ble vedtatt omfattende endring av anskaffelsesforskriftens del II for anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Det ble innført to nye anskaffelsesprosedyrer – åpen og begrenset tilbudskonkurranse. Begge prosedyrene innebærer en endring fra tradisjonell anbudsrett ved at oppdragsgiver velger om det skal gjennomføres dialog eller ei utsettes til etter tilbudsfristens utløp. Hvor omfattende dialogen skal være, er opp til oppdragsgiver. De nye prosedyrereglene ble vedtatt med den begrunnelse at de nye prosedyrene ville føre til mindre avvisninger av tilbud og færre avlysninger av anbudskonkurranser. Oppdragsgiver har etter det nye regelverket et betydelig større handlingsrom enn etter det gamle regelverket. Det ble også vedtatt unntak fra detaljerte prosedyreregler for kontrakter om helse- og sosialtjenester i anskaffelsesforskriften del IV. Dette ble gjort gjeldende særlig regler for kjøp fra ideelle organisasjoner.

Krav til elektronisk konkurranse gjennomføring

Det ble innført krav til bruk av elektronisk kommunikasjon i gjennomføringen av offentlige

anskaffelser. Dette innebar at all informasjonsutveksling nå skal skje ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, og det er nå obligatorisk med elektronisk tilbudsinnlevering. Kravene til elektronisk kommunikasjon gjelder for alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Kravet innebar at oppdragsgivere måtte anskaffe elektroniske løsninger for mottak og levering av tilbud. Som et ledd i dette, ble det sterkt oppfordret til at offentlige oppdragsgivere skulle anskaffe og ta i bruk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) slik at hele anskaffelsesprosessen kunne gjennomføres elektronisk.

Krav til bruk av europeisk egenerklæringsskjema

Som en følge av direktivet om offentlige anskaffelser (2014/24/EU), ble det innført plikt til å benytte det europeiske egenerklæringsskjemaet for anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Egenerklæringsskjemaet fungerer som en foreløpig dokumentasjon for at leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene, eventuelle utvelgelseskriterier og at det ikke foreligger avvísningsgrunner. Det er frivillig for oppdragsgivere å benytte egenerklæringsskjemaet ved anskaffelser under EØS-terskel og ved konsesjonskontrakter.

4.2 Omfang av berørte anskaffelser

For å kunne evaluere hevingen av den nasjonale terskelverdien, er det nødvendig å kartlegge hvor mange anskaffelser som er blitt berørt av hevingen. I følgende kapittel vil redegjøre for antall anskaffelser årlig, og deres samlede verdi, som vi anslår ble berørt av hevingen av den nasjonale terskelverdien.

4.2.1 Antall anskaffelser med verdi mellom 500 000 kroner og 1,1-1,3 millioner kroner

Basert på uttrekk fra Doffin estimerer vi at om lag 14 prosent av alle kunngjøringer forut for hevingen i 2017 hadde en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,1 millioner kroner. Ytterligere 2 prosent hadde en verdi mellom 1,1 millioner kroner og 1,3 millioner kroner, som er dagens nasjonale terskelverdi. Vi legger til grunn at andelen anskaffelser i disse intervallene har holdt seg stabilt frem til 2020.¹⁸

Basert på at det totalt var om lag 23 000 antall anskaffelser med verdi over 100 000 kroner i 2020, (se kapittel 2.5), anslår vi at antallet anskaffelser med verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner var om lag 3 700 (16 prosent) i 2020.

Anskaffelser i henhold til øvrige forskrifter

Tallene ovenfor inkluderer alle anskaffelser som kunngjøres på Doffin innenfor det nevnte verdiintervallet. Dette inkluderer også anskaffelser som omfattes av andre forskrifter enn anskaffelsesforskriften, som forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften, og som ikke påvirkes av en heving av den nasjonale terskelverdien.

Tall fra DFØ viser at det ble gjennomført om lag 400 frivillige kunngjøringer på Doffin i 2019 for anskaffelser som er omfattet av andre forskrifter enn anskaffelsesforskriften.¹⁹ Vi forutsetter at om lag halvparten av anskaffelsene som kunngjøres frivillig i henhold til øvrige forskrifter har en verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner, og at disse dermed utgjør rundt 200 anskaffelser. Videre forutsettes det at de frivillige kunngjøringene utgjør halvparten av det totale antallet anskaffelser som gjennomføres i henhold til øvrige forskrifter. Vi trekker derfor fra 400 anskaffelser fra det totale antallet anskaffelser i segmentet. Vi anslår at det ble gjennomført om lag 3 300 anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner som var underlagt anskaffelsesforskriften i 2020.

Usikkerhet rundt antallet anskaffelser

Det er relativt stor usikkerhet rundt anslagene på antall anskaffelser med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Våre estimater på antall anskaffelser i 2020 er basert på antallet anskaffelser som ble gjennomført forut for hevingen, samt antagelser om at antallet anskaffelser har økt i tråd med realveksten i volumet på offentlige innkjøp. Det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til disse forutsetningene. For eksempel oppgir flere i intervju at antallet anskaffelser i dette segmentet har blitt redusert de siste årene som følge av økt bruk av rammeavtaler fremfor enkeltstående kjøp. Det er dermed ikke gitt at antallet anskaffelser har økt innenfor dette segmentet. Dersom vi ikke justerer for realveksten i volumet i offentlige innkjøp, reduseres det estimerte antallet anskaffelser i 2020 som var underlagt anskaffelsesforskriften til om lag 2 800.

En forutsetning i analysen er at alle kunngjorte anskaffelser uten oppgitt verdi er likt fordelt som anskaffelser med oppgitt verdi. Mellom 50 og 70 prosent av alle kunngjøringene på Doffin i vårt datasett hadde ikke oppgitt verdi. Dersom fordelingen er noe annerledes blant de som ikke har oppgitt verdi, for eksempel at en større andel av disse anskaffelsene er over nasjonal terskelverdi, vil dette

¹⁸ Anslaget stemmer godt overens med estimatene basert på undersøkelsene fra Kjelsrud og Asplan Viak (se kapittel 2.5) om omfanget av anskaffelser av ulik verdi.

¹⁹ Terskelverdiene for kunngjøringsplikt er høyere for anskaffelser som gjennomføres etter disse forskriftene.

kunne ha store utslag på estimatet på antallet anskaffelser mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner.

Estimat på antall anskaffelser

Som følge av usikkerheten i antallet anskaffelser, anslår vi at antallet anskaffelser underlagt anskaffelsesforskriften med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner var på mellom 2 800 og 3 500 i 2020. I det lave estimatet har vi antatt at antallet anskaffelser ikke har vokst i takt med realveksten i offentlig innkjøp i perioden. I høyt estimat har vi lagt til et usikkerhetspåslag på 10 prosent for å hensynta usikkerhet knyttet til at vi kan ha underestimert antallet anskaffelser.

Verdi anskaffelser

Basert på uttrekk fra Doffin, estimerer vi at utlysninger med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner forut for 2017 hadde en gjennomsnittlig verdi på 855 000 kroner. Vi forutsetter at den gjennomsnittlige verdien på

anskaffelser er uendret i 2020.²⁰ Basert på en gjennomsnittlig verdi på 855 000 kroner per anskaffelse, estimerer vi at anskaffelser mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner hadde en samlet verdi på mellom 2,4 og 3,0 milliarder kroner i 2020.

Oppsummering

Tabell 4-1 viser en oppsummering av estimert antall og verdi på offentlige anskaffelser samlet sett, og for anskaffelser som berøres av den nasjonale terskelverdien. Som vist i tabellen, anslår vi at anskaffelser som berøres av hevingen utgjør en relativt stor andel av totalt antall anskaffelser med en verdi på over 100 000 kroner som gjennomføres i Norge (om lag 14,5 prosent). Vi finner samtidig at disse anskaffelsene utgjør en relativt liten andel av den samlede verdien av offentlige anskaffelser, med en anslått verdi på mellom 2,4 og 3,0 milliarder kroner. Dette utgjør om lag 0,5-0,6, prosent av verdien av offentlige anskaffelser samlet sett.

Tabell 4-1: Antall og samlet verdi på anskaffelser i ulike beløpsintervaller

	Anskaffelser med verdi over 100 000 kr	Anskaffelser med verdi mellom 500 000 kr. og 1,3 mill. kr.	
		Min	Maks
Antall anskaffelser	23 000	3 200	3 900
Antall anskaffelser underlagt anskaffelsesforskriften		2 800	3 500
Verdi (mrd. kr.)	530	2,7	3,2
Verdi anskaffelser underlagt anskaffelsesforskriften (mrd. kr.)		2,4	3,0

Kilde: Oslo Economics

4.3 Påvirkning på antall kunngjøringer

Hevingen av den nasjonale terskelverdien medførte at anskaffelser mellom 500 000 kr og den nye terskelverdien på 1,1 millioner kroner ikke lenger

hadde kunngjøringsplikt.²¹ Dette førte til en reduksjon i antall kunngjøringer på Doffin. Figur 4-1 viser utviklingen i antall kunngjøringer på Doffin i perioden 2014 til 2020. Som vist i figuren gikk antall utlysninger fra om lag 12 100 kunngjøringer i 2016 til om lag 9 580 i 2017, som tilsvarer en reduksjon på om lag 2 500 kunngjøringer.²²

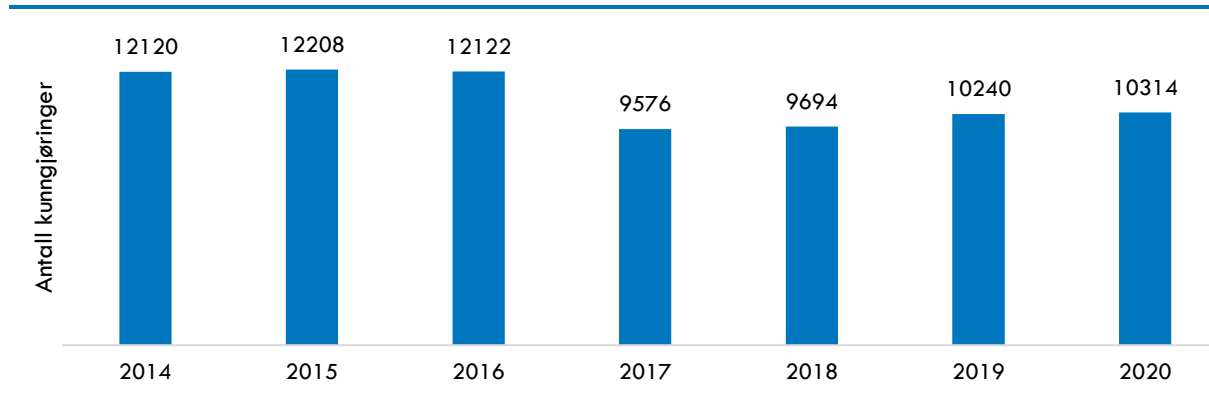
²⁰ Det kan fremstå som unaturlig å ikke prisjustere verdien på anskaffelsen til 2020-kroner. Samtidig vil en generell prisøkning for alle anskaffelser kun føre til forskyvning i hvilke anskaffelser som faller inn under intervallet mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Anskaffelser med en verdi på rett under 500 000 kroner i 2017 vil øke til rett over 500 000 kroner og dermed falle innenfor intervallet, mens anskaffelser med en verdi rett under 1,3 millioner kroner vil øke og falle utenfor intervallet. En eventuell

endring i den gjennomsnittlige verdien på anskaffelser innenfor intervallet må da begrunnes med at fordelingen av anskaffelser innad i intervallet har endret seg som følge av prisøkningen, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om.

²¹ Terskelverdien ble hevet til 1,3 millioner kroner i 2018.

²² Figuren viser alle kunngjøringer på Doffin. Dette inkluderer også anskaffelser som ikke omfattes av anskaffelsesforskriften, som ikke ble berørt av hevingen av den nasjonale terskelverdien.

Figur 4-1 Utvikling i antall kunngjøringer på Doffin i perioden 2014-2020

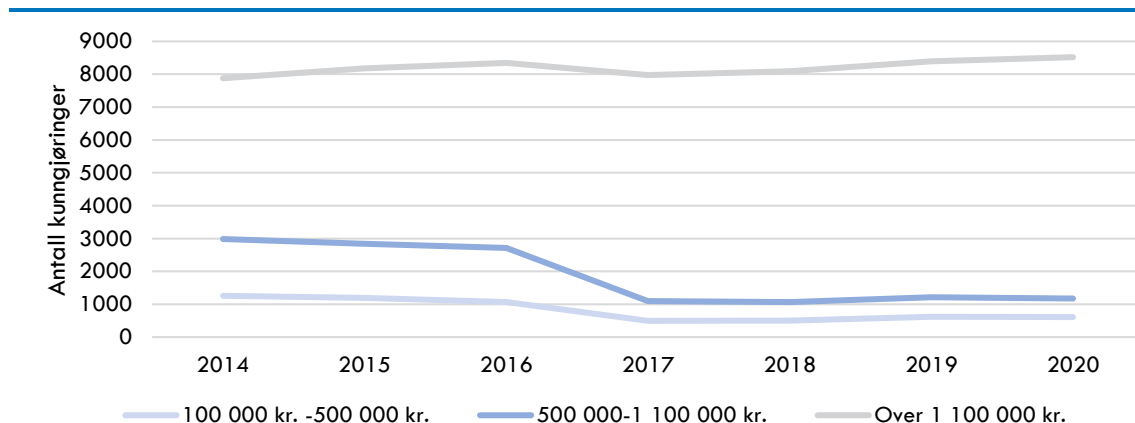


Kilde data: Doffin.no. Illustrasjon: Oslo Economics

Tall fra Doffin viser at nedgangen i antall kunngjøringer fra 2016 til 2017 ikke utelukkende var drevet av en reduksjon i antall kunngjøringer blant anskaffelser med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,1 millioner kroner. Som vist i Figur 4-2, var det også en nedgang i kunngjøringer med en verdi mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner, som ikke ble

direkte berørt av hevingen av terskelverdien. En mulig forklaring på dette kan være økt oppmerksomhet rundt handlingsrommet som finnes for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien i forbindelse med hevingen av den nasjonale terskelverdien, som førte til at færre anskaffelser under 500 000 ble kunngjort.

Figur 4-2: Utvikling i antall kunngjøringer for anskaffelser i ulike verdiintervaller i perioden 2014-2020



Kilde data: Doffin.no. Illustrasjon: Oslo Economics.

4.3.1 Endring i antall kunngjøringer mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner

Basert på uttrekk fra Doffin estimerer vi at om lag 1 500 anskaffelser ble kunngjort offentlig i 2020. Videre anslår vi som nevnt i kapittel 4.2.1, at om lag 200 av disse er underlagt øvrige forskrifter enn anskaffelsesforskriften. Vi anslår dermed at det er om lag 1 300 anskaffelser med verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner som omfattes av anskaffelsesforskriften som ble kunngjort i 2020. Dette utgjør mellom 37 og 46 prosent av det totale antallet anskaffelser i det segmentet (estimert til 2 800 til 3500 anskaffelser).

For å ta høyde for usikkerhet legger vi til grunn at det ble gjennomført mellom 1 200 og 1 400 frivillige kunngjøringer etter anskaffelsesforskriften i 2020. Til sammenligning estimerer vi at om lag 2 800

anskaffelser, med verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner, ble kunngjort i snitt i 2015 og 2016. Reduksjonen i antall kunngjøringer er på mellom 1 400 og 1 600 (50-65 prosent).

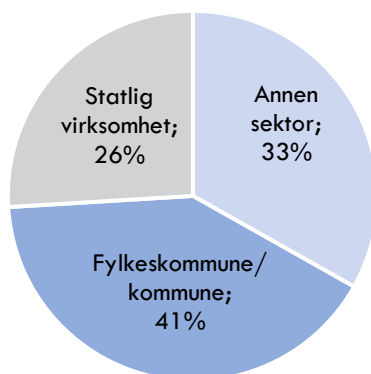
Dersom nasjonal terskelverdi hadde vært på 500 000 kroner i dag, ville alle anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner blitt kunngjort. Således er det at anskaffelser i dette segmentet ikke kunngjøres i dag en virkning av hevingen av den nasjonale terskelverdien. Samtidig vil andelen kunngjøringer som ikke kunngjøres i dag være avhengig av det totale antall anskaffelser som gjennomføres i dag. Som drøftet i kapittel 4.2.1, er det usikkerhet rundt antallet anskaffelser som gjennomføres i dag. Tilsvarende vil det være usikkerhet knyttet til andelen anskaffelser som kunngjøres i dag, og dermed nedgangen i andel

kunngjøringer som følge av hevingen av den nasjonale terskelverdien. Dette er håndtert ved å benytte et stort spenn på antall anskaffelser som gjennomføres i dag, som drøftet i kapittel 4.2.1.

4.3.2 Sammensetning av oppdragsgivere

Figur 4-3 viser sammensetningen av oppdragsgivere som kunngjorde anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner i 2015 og 2016. Fylkeskommuner og kommuner stod for 41 prosent av kunngjøringene, mens statlige virksomheter stod for 26 prosent. Andre sektorer stod for 33 prosent.

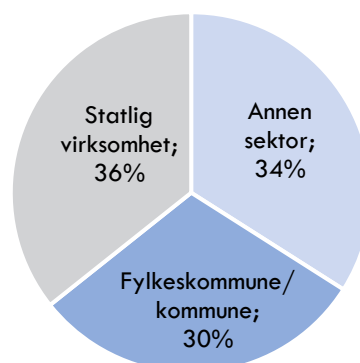
Figur 4-3: Gjennomsnittlig andel av kunngjøringer mellom 500 000kr og 1,3 mill. kr fordelt på oppdragsgiver 2015-2016



Kilde: Doffin. Illustrasjon: Oslo Economics.

Figur 4-4 viser tilsvarende fordeling som i Figur 4-3, men for perioden 2019-2020. Som vist i figuren, står statlige virksomheter for en vesentlige større andel av kunngjøringene i 2019/2020 sett i forhold til 2015/2016, mens kommuner og fylkeskommuner gjennomførte en relativt sett mindre andel av kunngjøringene. Kommuner og fylkeskommuner synes dermed i langt større grad enn statlige virksomheter å ha benyttet seg av handlingsrommet til ikke å kunngjøre.

Figur 4-4 Gjennomsnittlig andel av kunngjøringer under terskelverdi fordelt på oppdragsgiver 2019-2020



Kilde: Doffin. Illustrasjon: Oslo Economics.

4.3.3 Verdi på frivillige kunngjøringer

I intervju oppgir flere oppdragsgivere at de har interne retningslinjer som oppfordrer til kunngjøring når verdien på anskaffelsene øker og man nærmer seg den nasjonale terskelverdien.

Dette er også bekreftet i dataene fra Doffin. Andelen frivillige kunngjøringer er vesentlig høyere for anskaffelser mellom 1,1 og 1,3 millioner kroner i 2019 og 2020 enn for anskaffelser mellom 500 000 kr og 1,1 millioner kroner. I førstnevnte segment anslår vi at om lag 70 prosent av anskaffelsen kunngjøres frivillig, mens i sistnevnte anslår vi at i underkant av 40 prosent kunngjøres frivillig.

4.4 Virkning på mål for offentlige anskaffelser

I følgende kapittel vil vi analysere virkninger av hevingen av nasjonal terskelverdi på målene for offentlige anskaffelser. Målene for offentlige anskaffelser som er relevante for denne utredningen ble drøftet i kapittel 2.1, og er oppsummert i Tabell 4-2.

I analysen tar vi utgangspunkt i årlige virkninger i 2020, som følge av hevingen av den nasjonale terskelverdien. Årsaken er at den nasjonale terskelverdien ble ytterligere økt fra 1,1 millioner kroner til 1,3 millioner kroner i 2018, som førte til at omfang av antall anskaffelser som ble berørt av hevingen ble endret. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i årlige virkninger etter siste heving av terskelverdien.

Tabell 4-2: Mål for offentlige anskaffelser som hevingen skal vurderes etter

Hovedmål	Undermål
Effektiv ressursbruk*	Transaksjonskostnader oppdragsgiver og leverandør Pris/kvalitet (avhenger av konkurranse)
Andre samfunns mål/ tillit til at offentlige anskaffelser gjøres på en samfunnstjenlig måte	Mål om tillit og om å hindre misligheter Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBs muligheter til å delta i konkurranser Lønns- og arbeidsvilkår Miljø og klima Enkle regler for offentlige anskaffelser
Øvrige, mulige hensyn	Oppdragsgivers handlingsrom

* DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser oppgir at: «Skatter påvirker bruken av ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap. I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, skal det derfor inngå en skattefinansieringskostnad i analysen.» Av rundskriv R-109/14 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» (Finansdepartementet, 2014), fremgår det skal beregnes en ekstra skattekostnad på 20 øre per krone. Vi beregner dermed en 20 prosent skattekostnad på transaksjonskostnader for oppdragsgivere og virkninger på innkjøpspriser i analysen.

I det følgende vil vi redegjøre for vår analyse av hevingens virkning på de nevnte målene for offentlige anskaffelser.

4.4.1 Transaksjonskostnader for oppdragsgivere

Den nasjonale terskelverdien er skiltet for når del I og del II av anskaffelsesforskriften trer i kraft. Som drøftet i kapittel 2.3.1, er det flere krav i del II av anskaffelsesforskriften, blant annet kunngjøringsplikt, som kan medføre økte transaksjonskostnader for oppdragsgivere.

Estimat på gjennomsnittlig tidsbruk per anskaffelse

Det er utfordrende å estimere endringer i transaksjonskostnader av hevingen av terskelverdien. Dette skyldes at det er stor variasjon i hvordan ulike oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser, og stor variasjon på tvers av ulike typer av anskaffelser. For å estimere endringen i gjennomsnittlige transaksjonskostnader, har vi tatt utgangspunkt i en studie av tidsbruk i ulike deler av anskaffelsesprosessen blant kommunale og fylkeskommunale virksomheter (Inventura og Rambøll, 2014). Studien ble gjennomført av Rambøll og Inventura i 2014 på vegne av KS. I studien estimerte Inventura og Rambøll tidsbruken i

anskaffelser over og under daværende EØS- og nasjonal terskelverdi. Studien var basert på intervjuer med et større utvalg kommuner, fylkeskommuner og innkjøps samarbeid.

Det er en stund siden studien til Inventura og Rambøll ble gjennomført. Det er dermed noe usikkerhet rundt om tidsbruken er den samme i dag som det den var i 2014, da det i samme tidsrom har blitt innført nye krav til offentlige anskaffelser, som omtalt i kapittel 4.1.1. Dette kan tale for at tidsbruken i ulike deler av anskaffelsesprosessen er høyere i dag enn det den var i 2014. Samtidig har digitaliseringen av anskaffelsesprosessen kommet lengre i samme periode, som taler for at tidsbruken kan være lavere i dag. Vi legger derfor til grunn samme tidsbruk som i studien av Inventura og Rambøll, men presiserer at det er stor usikkerhet rundt estimatene.²³

Estimat på forskjeller i tidsbruk for del I og del II anskaffelser

En offentlig anskaffelse kan grovt sett deles inn i tre hovedfaser:

1. Konkurranseforberedelse
2. Konkurransegjennomføring

²³ Vi har benyttet estimert tidsbruk i kommuner for kjøp av varer og tjenester under EØS-terskelverdi fra Inventura og Rambøll sin studie. I studien estimerer de også tidsbruk for fylkeskommuner for kjøp av varer og tjenester under EØS-terskel, som er noe lavere enn for kommuner (224 timer i gjennomsnitt for fylkeskommuner og 245 timer for kommuner). De har også estimert tidsbruken for kjøp av bygg- og anleggstjenester. Tidsestimatene for bygg- og anleggstjenester er derimot et gjennomsnitt for alle bygg- og anleggstjenester, og er ikke avgrenset til anskaffelser under EØS-terskelverdi. Disse estimatene inkluderer dermed svært store og komplekse anskaffelser over EØS-

terskelverdi, og tidsestimatene for disse anskaffelsene er således vesentlig høyere (425 timer i gjennomsnitt for bygg- og anleggstjenester). Ved å legge til grunn gjennomsnittlig tidsbruk for kjøp av varer og tjenester i kommuner er det mulig vi undervurderer tidsbruken, som følge av at tidsbruken for anskaffelse av bygg- og anleggstjenester sannsynligvis er noe høyere. Noe av dette kompenseres ved at vi legger til grunn tidsbruken i kommuner som er noe høyere enn tidsbruken i fylkeskommuner, men sannsynligvis bør tidsestimatene anses som konservative estimater på den gjennomsnittlige tidsbruken i anskaffelsesprosessen på tvers av oppdragsgivere og sektorer.

3. Kontraktsoppfølging

I det videre vil vi redegjøre for forskjellene mellom oppdragsgivers transaksjonskostnader i hver av de tre fasene.

Konkurranseforberedelse

Konkurranseforberedelsesfasen består av å sette mål for anskaffelsen, spesifisere behov, gjennomføre en markedsanalyse, samt utarbeide utkast til krav i anskaffelsen. Hovedvekten av tidsbruken i denne fasen er knyttet til å kartlegge behovene i virksomheten, gjennomgå relevante regler og utarbeide utkast til kravspesifikasjon.

Som drøftet i kapittel 2.4, vil det i mindre grad være nødvendig for oppdragsgiver å bruke tid på å utarbeide kvalifikasjonskrav dersom oppdragsgiver velger å kontakte et utvalg leverandører fremfor å kunngjøre en del I anskaffelse. Grunnen er at valget av leverandører til konkurransen fungerer som en kvalifikasjonsordning, som reduserer oppdragsgivers behov for å formulere krav for å unngå å måtte tildele oppdraget til leverandører de ikke har tillit til. I tillegg gjør de reduserte prosessuelle kravene at mange oppdragsgivere lar linjeressurser i organisasjonen forberede del I anskaffelser helt eller delvis uten involvering av/kvalitetssikring fra anskaffelsesenheten.

På grunnlag av intervjuer med oppdragsgivere vurderer vi at tiden til konkurranseforberedelse er vesentlig kortere i en gjennomsnittlig del I anskaffelse som ikke kunngjøres, enn den er i en gjennomsnittlig del II anskaffelse. Rambøll og Inventura (2014) har tidligere anslått at det i gjennomsnitt benyttes 46 timer i konkurranseforberedelsesfasen i en del II anskaffelse. Som et enkelt anslag estimerer vi at en gjennomsnittlig del I anskaffelse, som ikke kunngjøres, kan forberedes på halvparten så lang tid som en gjennomsnittlig del II anskaffelse (23 timer).

Konkurransegjennomføring

Gjennomføringen av konkurransen innebærer å utarbeide konkurransegrunnlag, kunngjøre konkurransen eller sende ut invitasjon til å delta i konkurransen, evaluere innkomne tilbud, sende ut tildelingsbrev og håndtere eventuelle innsyns- og klager. Inventura og Rambøll (2014) har estimert at en kommune i gjennomsnitt bruker 94 timer i denne fasen for en del II anskaffelse.

I denne fasen anslår vi også at en del I anskaffelse kan gjennomføres på halve tiden sett i forhold til en del II anskaffelse. For det første skyldes dette at oppdragsgiver vil bruke noe mer tid på å utarbeide konkurransegrunnlaget dersom konkurransen skal kunngjøres. I intervjuer får vi oppgitt at det kan ta mellom et halvt og et par dagsverk å spisse grunnlaget dersom det skal kunngjøres.

Videre er det sannsynlig at oppdragsgiver vil motta flere tilbud dersom en konkurranse kunngjøres. PwC har tidligere estimert at det i gjennomsnitt kommer inn om lag 4 tilbud per konkurranse med en verdi på mellom 500 000 og 1,1 millioner kroner som kunngjøres (PwC, 2014). Basert på intervjuer og tidligere studier, estimerer vi at konkurranser som ikke kunngjøres mottar om lag 3 tilbud i gjennomsnitt, som er ett mindre enn i anskaffelser som kunngjøres.²⁴ Evaluering av ett ekstra tilbud tar noe mer tid, men ikke normalt vesentlig mer. Et viktigere hensyn for oppdragsgivere er å redusere risikoen for å motta et svært høyt antall tilbud i markeder med mange leverandører. Det finnes eksempler på offentlige kunngjorte konkurranser der oppdragsgivere mottar over 20 tilbud, noe som kan være uforholdsmessig ressurskrevende og forsinkende.

Flere tilbud, og mindre frykt for ikke å bli invitert i neste konkurranse, medfører også en økt risiko for innsynsbegjæringer. Innsynsbegjæringer er relativt tidkrevende for oppdragsgiver, som følge av dialog med leverandører, sladding av tilbud og vurdering av hva som kan offentliggjøres. Dette har blant annet blitt belyst gjennom en spørreundersøkelse gjennomført av Anbud365 (Hovland, 2018). I undersøkelsen ble oppdragsgivere blant annet spurt om hvor stor andel av tiden brukt på tilbudsarbeid, fra tilbudsåpning til avslutning på karenstiden, som ble brukt på innsynsbegjæring. Det oppgis i artikkelen at hovedvekten av respondentene oppga mellom 5 og 20 prosent.

Vår vurdering er også at risikoen for at leverandører ber om innsyn øker når en anskaffelse kunngjøres. Dette skyldes at det er større sannsynlighet for at tredjeparter som ikke er involvert i anskaffelsen ber om innsyn dersom det kunngjøres.

Videre er det sannsynlig at leverandører som blir invitert inn i en anskaffelse i større grad vil vegre seg for å be om innsyn, fordi de vet at de er belastende

²⁴ I intervjuer oppgir oppdragsgivere at de går ut til 3-5 leverandører når de kontakter leverandører direkte, og at de som oftest mottar mellom 3 og 4 tilbud. PwC estimerte at det i gjennomsnitt anskaffelser under terskelverdi mottok 3,7 tilbud i gjennomsnitt. Anskaffelser under terskelverdien inkluderte derimot både anskaffelser som ble kunngjort

frivillig og anskaffelser som ikke ble kunngjort. Dersom anskaffelser som kunngjøres frivillig mottar like mange tilbud som anskaffelser over terskelverdi i gjennomsnitt (om lag 4 tilbud) vil anskaffelser som ikke kunngjøres motta færre enn 3,7 tilbud.

for oppdragsgivere, som kan velge ikke å invitere dem inn i neste konkurranse.

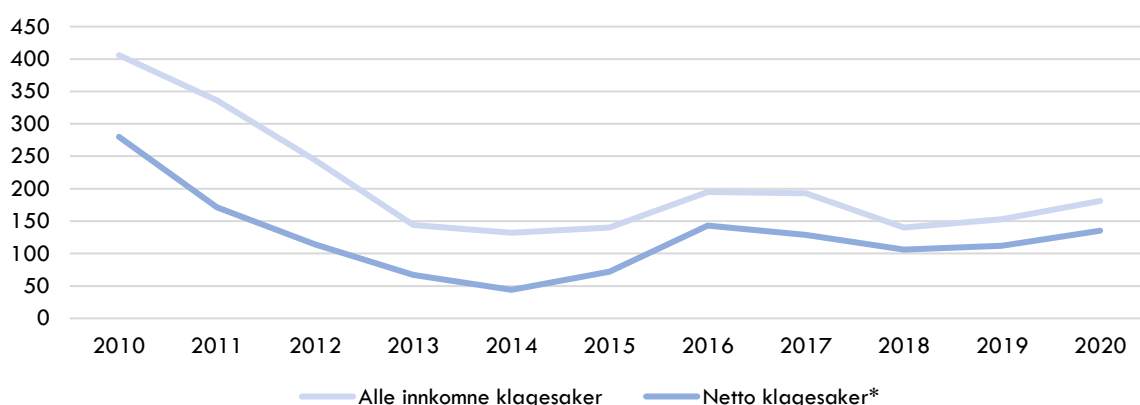
Til slutt vil også risikoen for å motta klager sannsynligvis være høyere for en del II anskaffelse enn for en del I anskaffelse. Dette skyldes at det er flere regler for hvordan en anskaffelse skal gjennomføres i del II av anskaffelsesforskriften. Det er dermed mer nærliggende med klagesaker og/eller tvister i etterkant, enten fordi en regel er brutt eller fordi en leverandør feilaktig mener at en regel er brutt.

Statistikk fra KOFA, viser at det har vært en liten nedgang i antall innkomne klager til KOFA fra 2016 til 2017 (Figur 4-5). Samtidig var det en økende trend

i antall klager fra 2014 og frem til 2016, før den avtok og sank frem til 2018. Fra 2018 har trenden vært gradvis økende frem mot 2020. Det er dermed vanskelig å si hva som ville vært den kontrafaktiske situasjonen, dersom det ikke hadde skjedd en heving. Det er mulig at man ville hatt en økning i antall klagesaker, fra 2016 og frem til 2020, uten en heving.

I intervjuer oppgir flere oppdragsgiver at de opplever at leverandører i større grad klager og ber om innsynsbegjæringer når anskaffelser kunngjøres. Vi legger derfor til grunn at det er flere klager og innsynsbegjæringer for del II anskaffelser.

Figur 4-5: Utvikling i antall klagesaker som er meldt inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser



Kilde: Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2021).

Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølgingsfasen innebærer oppstart av samarbeid med leverandør, oppfølging av leverandør underveis i kontraktperioden med fakturering og eventuelle møter og avslutning av avtaleforhold. Inventura og Rambøll (2014) anslår at oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker 105 timer på denne fasen for anskaffelser i denne størrelsesordenen. Vi estimerer at det vil være noe mindre ressursbruk,

anslagsvis 23 timer (-22 prosent), i en del I anskaffelse som ikke kunngjøres enn for en anskaffelse som kunngjøres, enten etter del I eller del II. Dette skyldes for det første at oppdragsgivere i stor grad vil kontakte leverandører som de har god erfaring med fra tidligere oppdrag. For det andre virker oppdragsgivers mulighet til å ikke invitere leverandører igjen, slik det er i privat sektor, disiplinerende på leverandøren, noe som reduserer behovet for kontraktsoppfølging.

Oppsummering: Virkning på transaksjonskostnader for oppdragsgiver

Tabell 4-3 viser en oppsummering av ressursbruken i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen. Som vist i tabellen, anslår vi at offentlige oppdragsgivere i gjennomsnitt vil bruke om lag 245 timer på å gjennomføre en anskaffelse del II. Tilsvarende anslår vi at oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker om lag 155 timer på del I anskaffelse som ikke kunngjøres/gjøres så enkelt som mulig.

Som beskrevet i kapittel 4.3.1, anslår vi at mellom 35 og 50 prosent av anskaffelser med en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner kunngjøres frivillig i dag. Som en forenklet antakelse legger vi til grunn at tidsbruken for disse er omtrent lik som for del II anskaffelser.²⁵

Gitt disse forutsetningene, anslår vi at oppdragsgivere bruker mellom 187 og 200 timer i gjennomsnitt på en del I anskaffelse i dag. Dette utgjør en kostnad på mellom 105 000 og 110 000 kroner.²⁶ Til sammenligning estimerer vi at en anskaffelse som gjennomføres i del II, vil ha en samlet ressursbruk på om lag 135 000 kroner.

Forut for hevingen ble tilnærmet alle anskaffelser med verdi mellom 500 000 og 1,1/1,3 millioner kroner gjennomført etter del II. Vi anslår dermed at hevingen av den nasjonale terskelverdien har ført til at ressursbruken per anskaffelser som ble berørt av hevingen har blitt redusert med mellom 25 000 og 30 000 per anskaffelse.

Tabell 4-3: Ressursbruk i del I og del II anskaffelser i anskaffelsesprosessens ulike faser (kroner)

Delprosess	Del II	Del I som ikke kunngjøres	Gjennomsnitt del I anskaffelser
Konkurransetorbereidelse	46	23	31-35
Gjennomføring av konkurranse	94	47	63-71
Kontraktsoppfølging	105	85	92-95
Sum timer	245	155	187-200
Sum ressursbruk	135 000	85 000	100 000-110 000

Kilde: Oslo Economics

Vi har tidligere estimert at det i 2020 gjennomføres mellom 2 800 og 3 500 anskaffelser i henhold til anskaffelsesforskriften, med en verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner. Vi anslår dermed at hevingen av den nasjonale terskelverdien har ført til at offentlige oppdragsgivere samlet sett realiserer en

årlig besparelse på mellom 70 og 110 millioner kroner i 2020. Dersom vi hensyntar skatte-finansieringskostnaden, øker besparelsen i transaksjonskostnadene til mellom 95 og 130 millioner kroner.

²⁵ Det vil sannsynligvis være noe mindre tidsbruk ved å kunngjøre en anskaffelse frivillig etter del I sett i forhold til å kunngjøre etter del II. Dette skyldes at det er flere krav som må følges i del II. Dette kan føre til noe merarbeid knyttet til utarbeidelse og kontroll av konkurransedokumenter, og i evalueringsfasen. Videre vil risikoen for at leverandør klager øke i del II som følge av at det er flere krav som må følges. Samtidig er det vårt inntrykk at mange gjennomfører del I anskaffelser som del II anskaffelse, noe som taler for at tidsbruken for en del I anskaffelse som kunngjøres er relativt lik tidsbruken for en del II anskaffelse. Videre har vi for estimatene for del I anskaffelse som ikke kunngjøres, tatt utgangspunkt i en anskaffelse som gjennomføres så enkelt som mulig. Flere oppdragsgivere vil sannsynligvis bruke mer tid for denne type anskaffelser enn det vi legger til grunn. Slik sett kan det være at vi overestimerer tidsbruken for anskaffelser som kunngjøres, mens vi underestimerer

tidsbruken for anskaffelser som ikke kunngjøres. Vi benytter derfor gjennomsnittlig tidsbruk for del I anskaffelse, for å utjevne denne usikkerheten.

²⁶ I henhold til Finansdepartementets rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser, skal reduksjon arbeidstid verdsettes etter brutto lønnskostnader for arbeidsgiver basert på gjennomsnittlig brutto årslønn i Norge. Brutto lønnskostnader inkluderer brutto lønn, arbeidsgiveravgift, pensjon og sosiale kostnader. Det oppgis også at det kan benyttes tidsverdiene til personene som berøres av tiltaket dersom det er tilgjengelig. For oppdragsgivere benyttet vi en timesats på 447 kroner. Dette er basert på at gjennomsnittlig brutto årslønn for en innkjøper i staten var lik 637 000 kroner i 2020 (Statistisk sentralbyrå, 2021 d). Vi Forutsetter at et årsverk består av 1 750 timer, og at sosiale kostnader utgjør et påslag på 50 prosent av brutto årslønn.

Tabell 4-4: Endring i transaksjonskostnader for oppdragsgiver

Variabel	
Ressursbruk per anskaffelse før heving	135 000 kr.
Ressursbruk per anskaffelse etter heving	105 000-110 000 kr.
Endring i ressursbruk per anskaffelse	+ 25 000-30 000 kr.
Antall anskaffelser	2 800-3 500
Sum reduserte transaksjonskostnader	70 -110 mill. kr.
Skattefinansieringskostnad	15-20 mill. kr.
Sum kostnader	85-130 mill. kr.

Kilde: Oslo Economics

4.4.2 Transaksjonskostnader for leverandør

Transaksjonskostnader for leverandører er i hovedsak knyttet til utarbeidelse av tilbud (se Tabell 4-5).²⁷ Vi anslår som tidligere nevnt, at det leveres inn ett ekstra tilbud per anskaffelse som ikke kunngjøres. Videre anslår vi at leverandører bruker mellom 30-50 timer for å utarbeide tilbud til en anskaffelse som kunngjøres, etter del I eller del II, og at de bruker mellom 20 og 40 timer på en anskaffelse som ikke kunngjøres. Grunnen til forskjellen i ressursbruken er at oppdragsgiver i mindre grad benytter kvalifikasjonskrav når de gjennomfører en del I

anskaffelse, og at det vil være noe merarbeid knyttet til innsynsbejæringer og klager når anskaffelser kunngjøres.

Som drøftet i kapittel 4.4.1, anslår vi at konkurranser som ikke kunngjøres mottar tre tilbud i gjennomsnitt, mens en konkurranse som ikke kunngjøres mottar om lag fire tilbud i gjennomsnitt. Gitt at mellom 35 og 50 prosent av del I anskaffelsene kunngjøres i dag, gir dette en gjennomsnittlig ressursbruk på mellom 45 000 og 90 000 kroner per del I anskaffelse for leverandørene etter hevingen.²⁸

Tabell 4-5: Tidsbruk for del I og del II anskaffelser i anskaffelsesprosessens ulike faser

Variabel	Konkurranser som kunngjøres	Konkurranser som ikke kunngjøres	Gjennomsnitt i dag
Antall tilbud per konkurranse	4	3	
Tidsbruk per tilbud	30-50 timer	20-30 timer	
Sum timer	120-205	60-120	80-165
Sum ressursbruk per anskaffelse	65 000-110 000	30 000- 65 000	45 000 – 90 000

Kilde: Oslo Economics

Tabell 4-4 viser endring i transaksjonskostnader for leverandører. I gjennomsnitt anslår vi at leverandører reduserer sin samlede ressursbruk med mellom 20 000 og 25 000 kroner, per anskaffelse som ble berørt av hevingen.

Gitt at det gjennomføres mellom 2 800 og 3 500 anskaffelser, etter anskaffelsesforskriften, som berøres av hevingen, gir dette en årlig besparelse i 2020 på mellom 60 og 80 millioner kroner.

²⁷ Vi definerer i denne utredningen leverandørens kommunikasjon med oppdragsgiver i konkurransegjennomføringsfasen som en del av leveransen snarere enn å regne dette som transaksjonskostnader.

²⁸ Vi forutsetter at leverandører har lik lønnskostnad som offentlige oppdragsgivere (se kap. 4.4.1)

Tabell 4-6: Endring i transaksjonskostnader for leverandør

Variabel	Verdi
Ressursbruk per anskaffelse før heving	65 000-110 000
Ressursbruk per anskaffelse etter heving	45 000-90 000
Endring i ressursbruk per anskaffelse	+20 000-25 000
Antall anskaffelser	2 800-3 500
Sum reduserte transaksjonskostnader	60-80 mill. kr.

Kilde: Oslo Economics

4.4.3 Pris og kvalitet

En heving av den nasjonale terskelverdien, fører til at innkjøpere har større handlefrihet i hvordan de gjennomfører anskaffelser mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Dette gjelder særlig at de ikke er pliktige å kunngjøre anskaffelsene. I det følgende vil vi drøfte funn fra vår litteraturgjennomgang, samt intervjuer, knyttet til virkningen på pris/kvalitet av å heve den nasjonale terskelverdien. Deretter vil vi oppsummere funnene, og drøfte hvordan estimering av pris og kvalitet påvirkes av hevingen.

Litteraturgjennomgang: Virkning av kunngjøring på pris/kvalitet (effektiv ressursbruk)

Generelt sett har det lenge vært en oppfatning at åpne anbudprosesser er positivt både for å bedre konkurransen i den enkelte anskaffelse, men også bidra til økt transparens og forhindre korrupsjon og andre misligheter i offentlige anskaffelser. Dette er viktige årsaker til at det er vedtatt regler om kunngjøringsplikt av offentlige anskaffelser i en rekke land og større virksomheter. Samtidig medfører åpne anbudprosesser økte transaksjonskostnader for både leverandører og oppdragsgivere. Videre vil en kunngjøringsplikt bidra til å begrense oppdragsgivers handlefrihet.

På bakgrunn av dette har flere undersøkt effekten av å begrense innkjøperes handlefrihet. Flere har kommet frem til at det kan være flere negative sider ved å begrense innkjøpers handlefrihet. Dette gjelder særlig for anskaffelser hvor innkjøper vektlegger aspekter som ikke er lett å kontraktsfeste, som kvalitet, og i komplekse anskaffelser (Spulber, 1990; Manelli & Vincent, 1995). Dette skyldes blant annet at leverandører kan være opportunistiske når de byr på en kontrakt, og deretter lar være å levere på det de lovet i konkurransen. Dersom leverandøren vektlegger faktorer som ikke enkelt kan kontraktfestes kan dette føre til dårligere utfall i konkurransen som følge av at oppdragsgiver ikke like enkelt kan ta rettslige følger mot leverandør. I slike tilfeller kan begrensede konkurranser hvor et utvalg leverandører inviteres inn

til å gi tilbud gi bedre resultater. Dette skyldes at trusselen om å ikke bli invitert inn neste gang innkjøper skal gjennomføre en anskaffelse virker skjerpene på leverandøren.

Videre kan trusselen om ikke å bli invitert inn i neste omgang være en kostnadseffektiv måte å sørge for at leverandører oppfyller kontrakten. Spagnolo og Vergata (2012) peker på at få oppdragsgiver faktisk går etter leverandører som ikke oppfyller kontrakten rettslig. I artikkelen viser han til at kun 3,4 prosent av kontrakter hvor det ble identifisert at leverandør i stor grad ikke hadde fulgt kontrakten, hadde oppdragsgiver straffet leverandør. Dette skyldes sannsynligvis at det er ressurskrevende for oppdragsgiver å straffe leverandør.

Calzolari og Spagnolo (2010) har utviklet et teoretisk rammeverk for å vurdere optimal relasjonell kontrakt mellom oppdragsgiver og leverandører. I analysen tar de utgangspunkt i en oppdragsgiver (prinsipal) som kan inngå kontrakt med et større antall leverandører (agenter) over en uendelig tidsperiode. De finner at åpne anbudskonkurranser med eventuelle bonuser for ikke-kontraktsfestbare dimensjoner, som kvalitet, er optimal dersom oppdragsgiver vektlegger kontraktsfestbare aspekter som pris, lengde på kontrakt mm, og i tilfeller hvor det er relativt få mulige leverandører. I alle andre tilfeller er begrensede konkurranser optimalt.²⁹ Med dette menes at oppdragsgiver gjennomfører løpende konkurranser med et fast utvalg kvalifiserte leverandører. For at sistnevnte skal være optimalt, må det være en troverdig trussel for oppdragsgiver vil ekskludere leverandører. Videre viser de at kortere lengde på kontrakt og hyppigere konkurranser mellom de utvalgte aktørene fører til å øke effektiviteten til leverandørene, men at det samtidig fører til økt risiko for samarbeid mellom leverandørene.

I de senere år er det også gjennomført flere empiriske analyser av effekten av økt handlefrihet for innkjøpere, men funnene i de ulike analysene er til dels motstridende. Coviello et al. (2018) undersøker

²⁹ De finner at det er optimalt å gjennomføre forhandlinger med én leverandør på uendelig fornybar kontrakt dersom

kvalitet er kritisk for oppdragsgiver, men at dette ikke er gjennomførbart for de fleste offentlige virksomheter.

virkningene av en heving av en terskelverdi i Italia som markerte skillet for når offentlige anskaffelser hadde kunngjøringsplikt. De undersøker virkningen av hevingen på et utvalg bygg- og anleggsanskaffelser. De finner at det at anskaffelser ikke kunngjøres øker sannsynligheten for at samme leverandør vinner konkurranser gjentakende. Videre finner de at økt handlefrihet for oppdragsgivere ikke nødvendigvis gir dårligere utfall i konkurransen, og at det kanskje kan gi bedre utfall. De oppgir at resultatene kan indikere noe korrupsjon, siden kontrakter ofte tildeles samme leverandør samtidig som en indikator på kvalitet reduseres. De konkluderer derimot med at de positive virkningene av økt handlefrihet sannsynligvis oppveier for de negative virkningene av mulig økt korrupsjon.

Chever et al. (2017) undersøker sammenligner utfall i åpne konkurranser sammenlignet med konkurranser hvor kun et fåtall leverandører inviteres inn til å gi tilbud. Datagrunnlaget de benytter er kjøp av sosiale boliger i Paris perioden 2006 til 2009. De finner at leverandører ikke blir invitert inn tilfeldig, men at oppdragsgiver velger ut leverandører som har godt rykte. Videre finner de at utfallet i konkurransene ikke nødvendigvis forverres av utvelgelsen, som følge av at de mest effektive leverandørene uansett velges ut, og at negative aspekter som korrupsjon og favorisering av enkelte leverandører ikke forekom i eksemplene.

Szucs (2017) undersøker betydningen av diskresjon i offentlig anskaffelser, gjennom å studere hvilken virkning det hadde etter Ungarn fjernet kravet om å gjennomføre en åpen anbudskonkurranse under en gitt (forventet) verdi. Her finner han blant annet at prisen var 9 prosent høyere under terskelen enn over (målt ved forholdet mellom det vinnende tilbudet og den forventet kontraktsverdien). Altså at en åpen anbudskonkurranse førte til lavere pris for en gitt kvalitet. I tillegg viser studien at det er en høy sannsynlighet for at de leverandørene som blir invitert inn er små og lokale, samt at de som vinner kontraktene under terskelverdi er rundt 32 prosent mindre effektive enn de som vinner kontraktene over terskelverdi.

Baltrunaite et al. (2021) har undersøkt virkningen av en heving av en terskelverdi som åpnet opp for økt handlefrihet for offentlige innkjøpere i Italia. De finner at en økning i terskelverdien har ført til at mindre effektive oppdragsgivere i større grad vinner kontrakter, og at leverandører med ansatte med politisk tilknytning i større grad vinner. De finner også at de negative virkningene av økt handlefrihet er konsentrert i kommuner som er karakterisert med lavere kompetanse, herunder utdanningsnivå på politikere og offentlige ansatte, samt i kommuner med mangelfull transparens før hevingen av terskelnivået.

Coviello og Mariniello (2014) undersøker ikke virkningene av økt handlefrihet for innkjøpere, men

heller virkningene av økt offentliggjøring av offentlige anskaffelser. I undersøkelsen sammenlignes utfallet i offentlige anskaffelser i Italia som publiseres på lokalt nivå og på regionalt nivå. De finner at økt offentliggjøring av konkurransen bidrar til å redusere prisen i konkurransen med mellom 7 og 8 prosent.

I sin evaluering av hevingen av den nasjonale terskelverdi i 2005 legger Asplan Viak legger til grunn at en konkurranse under den nasjonale terskelverdien som ikke kunngjøres mottar 1 færre tilbud enn en anskaffelse som kunngjøres (3 fremfor 2 tilbud) (Asplan Viak, 2008). Videre forutsetter de at hovedvekten av konkurranser som ikke kunngjøres (90 prosent) vil oppnå en prisgevinst på 6 prosent i gjennomsnitt. At 90 prosent av anskaffelsene som ikke kunngjøres, forklares med at enkelte innkjøpere også gjennomfører konkurransemessige gode innkjøp selv om konkurransen ikke kunngjøres. Prisgevinsten på 6 prosent baseres på en studie av virkningene av konkurranse på kostnadene av avfallshåndtering i Storbritannia (Gomez-Lobo & Szymanski, 2001). Studien finner at prisgevinsten av å motta 3 fremfor 2 tilbud er på mellom 4 og 8 prosent. I samme studie finner de at prisgevinsten av å gå fra 3 til 4 tilbydere er på mellom 3 og 5,5 prosent.

Funn fra intervjuer: Virkning av kunngjøring på pris/kvalitet (effektiv ressursbruk)

I intervjuer har vi spurt offentlige oppdragsgivere om hvilke avveininger de tar før de velger å kunngjøre en anskaffelse under terskelverdien. De oppgir at de kunngjør en anskaffelse i de tilfellene hvor de ikke kjenner markedet, eller hvor de ikke kan få tilstrekkelig konkurranse gjennom å kontakte utvalgte leverandører. Som nevnt i kapittel 4.3.3, oppgir også flere at de har interne retningslinjer som oppfordrer til å vurdere kunngjøre anskaffelsen når verdien øker, noe som også vises i datagrunnlaget.

Oppdragsgiver oppgir at de generelt sett inviterer inn mellom 3 og 5 leverandører når de ikke kunngjør anskaffelsen. Flere oppgir at de har interne retningslinjer på at man skal kontakte flere leverandører når verdien på anskaffelsen øker, for eksempel 3 leverandører for anskaffelser inntil 500 000 kroner og 4-5 leverandører for anskaffelser over 500 000 kroner. Bruk av lokale leverandører er et mål for mange oppdragsgivere, noe det i større grad tilrettelegges for når innkjøper har handlingsfrihet til å invitere inn de leverandørene de ønsker. Enkelte innkjøpere oppgir også at de har sterke føringer fra politisk ledelse om å hensynta lokalt næringsliv.

Flere trekker også frem at krav om å føre anskaffelsesprotokoll på alle anskaffelser over 100 000 kroner, i kombinasjon med revisjoner av anskaffelsesarbeidet, bidrar til å skjerpe kommunene

til å sørge for at det er konkurranse i de enkelte anskaffelsene, selv om de ikke kunngjøres.

I utvelgelsen av hvem som blir invitert inn, oppgir flere at de inviterer inn leverandører de har god erfaring med og som de vet kan levere kvalitet, og utelukker de leverandørene de har dårlig erfaring med. Det trekkes blant annet frem i et intervju at hvis den leverandøren som gir det beste pristilbudet ikke leverer god nok kvalitet, så vil det komme merkostnader knyttet til anskaffelsen. Dermed vil ikke den totale anskaffelseskostnaden alltid bli lavest ved å velge det billigste tilbudet.

Flere har også retningslinjer på at de skal rullere på hvilke leverandører som inviteres inn for å unngå at det er de samme som blir invitert inn hver gang. Enkelte trekker også frem at friheten til å kunne velge ut hvem som skal delta i konkurransen gjør at de kan luke ut leverandører som de har hatt dårlig erfaring med tidligere, for eksempel at de ikke har oppfylt kontrakten, tvister mm.

På spørsmål om hva som ville skjedd om det ble innført en kunngjøringsplikt, oppgir flere at det sannsynligvis ville ført til at flere leverandører utenfor kommunen ville kunnet delta i flere anskaffelser. For varer og tjenester hvor markedet uansett er lokalt, som håndverkstjenester, så er oppfatningen at kunngjøring ikke nødvendigvis ville ført til bedre konkurranse. Dette vil særlig gjelde i små kommuner i grisgrendte strøk, hvor det lokale leverandørmarkedet er relativt begrenset og oversiktlig. Flere trekker frem at små og lokale leverandører i større grad leverer tilbud dersom de blir kontaktet direkte av kommunen, fremfor at det legges ut på Doffin. Dette skyldes at leverandørene ikke følger med på Doffin, og at mindre leverandører ofte ikke har kjennskap til bruk av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy (KGV).

En kommune oppgir også at for små utkantkommuner, så er det ikke gitt at større leverandører utenfor regionen vil levere tilbud selv om det kunngjøres. De oppgir at de har forsøkt å kunngjøre en anskaffelse med mål om å tiltrekke seg større nasjonale aktører for å få bedre konkurranse. Det endte med at de ikke fikk inn et tilbud, fordi nasjonale leverandører ikke prioriterte kommunen grunnet lite volum i anskaffelsen. Videre fikk de ikke inn tilbud fra lokale leverandører siden det ble kunngjort på Doffin, av ovennevnte grunner.

Oppsummering: Virkning av kunngjøring på pris/kvalitet (effektiv ressursbruk)

Virkningen av heving av terskelverdien på pris/kvalitet avhenger av om de anskaffelsene som ikke kunngjøres i dag ville lønt seg å kunngjøre.

Litteraturen gir ikke et klart svar på virkningen på pris og kvalitet av at innkjøpere får økt handlefrihet. Enkelte studier indikerer at økt handlefrihet for innkjøpere ikke gir dårligere utfall i konkurransen, mens andre viser at økt handlefrihet fører til at mindre effektive leverandører velges, korrupsjon øker og at prisen øker.

Som drøftet i Baltrunaitė (2021), vil virkningen av økt handlefrihet til innkjøper avhenge av kompetansen til innkjøper. Som vist i modellen til Calzolari og Spagnolo (2010), vil åpen anbudskonkurranse være optimalt i enkelte tilfeller, mens det kan være optimalt å invitere inn utvalgte leverandører i andre tilfeller. Kompetanse til innkjøpere, og deres evne til å vurdere når det er hensiktsmessig å kunngjøre, vil dermed ha betydning for virkningen av hevingen av nasjonal terskelverdi.

I modellen til Calzolari og Spagnolo er en forutsetning for at begrensede konkurranser, hvor et fåtall leverandører inviteres inn, er optimal, er at leveranser i en enkelt anskaffelse vil påvirke mulighetene for å bli invitert inn i fremtiden. Dersom trusselen om å ikke bli invitert inn i fremtiden ikke fremstår som troverdig, vil konkurransen i de enkelte anskaffelsene svekkes. Dersom innkjøper inviterer inn de samme leverandørene gang på gang, vil dette kunne svekke denne troverdigheten. Dette kan også bidra til å øke sannsynligheten for samarbeid mellom de leverandørene som inviteres inn.

Videre kan innkjøper ha andre motiver enn kvalitet og pris i den enkelte anskaffelse. En innkjøper kan både ha egne interesser, som korruperte forbindelser med leverandører, eller at oppdragsgiver ønsker å hensynta mindre effektive lokale leverandører. Vårt inntrykk fra intervjuer er at innkjøpere generelt sett gjør hensiktsmessige vurderinger av når en anskaffelse bør kunngjøres, og at de ønsker å oppnå best mulig kvalitet og pris i den enkelte anskaffelse, på en ressurseffektiv måte. Det at en relativt stor andel anskaffelser kunngjøres i dag, og at andelen øker med verdien på anskaffelsene, gir en videre indikasjon på dette. Samtidig virker det som at en rekke oppdragsgivere har klare politiske føringer om å hensynta lokalt næringsliv, som ikke nødvendigvis er de mest effektive leverandørene.

Basert på litteraturgjennomgangen, intervjuer og tidligere erfaringer legger vi til grunn at en andel av anskaffelsene som ikke kunngjøres i dag ville kunne fått inn et tilbud med bedre pris/kvalitet dersom konkurransen hadde vært kunngjort. Dette skyldes at flere oppdragsgivere hensyntar lokalt næringsliv, økt risiko for korrupsjon og at innkjøpere ofte inviterer inn de samme leverandørene (noe som gjør at trusselen om å ikke bli invitert inn i fremtiden ikke oppfattes som reell).

Samtidig tror vi ikke at dette gjelder alle anskaffelser som ikke kunngjøres. Litteraturen viser at det å invitere utvalgte leverandører kan gi like gode eller bedre utfall i en enkelt anskaffelse som om anskaffelsen hadde vært kunngjort (Coviello, et al., 2018; Chever, et al., 2017). Som et grovt anslag legger vi derfor til grunn at halvparten av anskaffelser som ikke kunngjøres i dag ville fått en prisgevinst på mellom 3 og 9 prosent dersom kunngjøringsplikt ble innført. Anslaget på prisgevinst er basert på funnene til Coviello & Marinello (2014), Scuzs (2017) og Gomez-Lobo & Szymanski (2001).³⁰ Forutsetningen om at halvparten av anskaffelser vil oppleve en prisgevinst er basert på en skjønnsmessig vurdering av funn i litteraturen og intervjuer, og er beheftet med stor usikkerhet. Som en del av den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 5 har vi derfor gjennomført en usikkerhetsanalyse hvor vi undersøker hvordan forholdet mellom pris/kvalitet og transaksjonskostnader endres ved å variere på

Tabell 4-7: Endring i innkjøpskostnader av å heve nasjonal terskelverdi

	Min	Maks
Verdi anskaffelser mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner	2,4 mrd. kr.	3,0 mrd. kr.
Andel anskaffelser som berøres av prisgevinst	17-25%	17-25%
Prisgevinst	3%	9%
Sum prisbesparelse (mill. kr)	20	90
Skattefinansieringskostnad (mill. kr)	5	20
Sum økte kostnader (mill. kr.)	20	105

Kilde: Oslo Economics

4.4.4 Mål om tillit og om å hindre misligheter

Anskaffelser som gjennomføres under den nasjonale terskelverdien har ikke kunngjøringsplikt, og oppdragsgiver har større handlefrihet til hvordan de kan innrette konkurransene. Det at færre anskaffelser kunngjøres bidrar til å redusere transparensen i offentlige anskaffelser, som kan påvirke tilliten til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte negativt. Videre kan økt handlefrihet for innkjøper og mindre transparens gi økt korrupsjon, som igjen kan bidra til å redusere tilliten og integriteten til offentlige anskaffelser. I anskaffelsesforskriftens del II (§9-5) har oppdragsgiver plikt til å avvise leverandører som er dømt for korrupsjon. Forskriften oppgir at oppdragsgiver skal avvise leverandører som

andelen anskaffelser som opplever en prisgevinst. Disse tallene må kun forstå å kunne gi en størrelsesorden på den mulige reduksjonen i pris/kvalitet som kan ha inntruffet som en følge av hevingen av nasjonal terskelverdi.

Vi har tidligere anslått at verdien på anskaffelser som ble berørt av hevingen er på mellom 2,4 og 3,0 milliarder kroner i 2020. Videre anslår vi at mellom 50 og 65 prosent av anskaffelsene ikke kunngjøres i dag.³¹ Dermed vil anskaffelser som ikke kunngjøres ha en verdi på mellom 1,2 og 1,9 milliarder kroner. Dersom halvparten av disse anskaffelsene har opplevd en prisvekst i etterkant av hevingen på mellom 3 og 9 prosent, utgjør dette mellom (i underkant av) 20 og 90 millioner kroner årlig. Dersom vi hensyntar skattefinansieringskostnaden, øker de årlige kostnadene for samfunnet til mellom (i overkant av) 20 og 105 millioner kroner.

oppdragsgiver er kjent med har blitt dømt for korrupsjon (Anskaffelser.no, 2021).³²

Endring av den nasjonale terskelverdien vil således kunne ha betydning for tilliten til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte.

Høy tillit til offentlige myndigheter i Norge

Ifølge en undersøkelse kalt Global Corruption Barometer gjennomført i 2021, har befolkningen i Norge høy tillit til myndighetene i forhold til andre europeiske land (Transparency International Norge, 2021). En økt terskelverdi innebærer at flere anskaffelser ikke lenger må å kunngjøres, som igjen kan redusere transparensen i offentlige anskaffelser.

³⁰ I Gomez-Lobo og Szymanski finner de at prisgevinsten av å gå fra 3 til 4 tilbydere er på mellom 3 og 5,5 prosent. Som tidligere beskrevet i rapporten, anslår vi at man i gjennomsnitt mottar 3 tilbud i konkurranser som ikke kunngjøres, og 4 tilbud i konkurranser som kunngjøres.

³¹ For enkelthets skyld forutsetter vi at anskaffelser som ikke kunngjøres har lik verdi som de som ikke kunngjøres. Sannsynligvis er verdien på anskaffelser som kunngjøres

høyere enn de som ikke kunngjøres, siden andelen frivillige kunngjøringer øker med verdien på anskaffelsene. Det er dermed sannsynlig at vi overestimerer verdien på anskaffelser som ikke kunngjøres.

³² Oppdragsgiver har ikke plikt til å undersøke om leverandøren er dømt for slike forhold, men kravet kan føre til at flere oppdragsgivere velger undersøke dette. Dette kan dermed bidra til å redusere risikoen for korrupsjon.

En bekymring er at dette har økt risikoen for regelbrudd og korrupsjon.

Korrupsjonsrisiko

Undersøkelsen til Transparency International viser at tre av ti innbyggere tror at bedrifter ofte betaler eller bruker forbindelser for å vinne offentlige kontrakter. Videre, mener sju av ti at skatteunderdragelse og/eller bruk av forbindelser i offentlige anbudprosesser forekommer i næringslivet. I tillegg betrakter hver femte innbygger korrupsjon hos myndighetene som et stort problem i Norge.

Mistillit til offentlige anskaffelser knyttet til korrupsjon vil påvirkes av om grad av korrupsjon endres som følge av hevingen av den nasjonale terskelverdien, men også grad av transparens. Dersom hevingen ikke fører til økt korrupsjon, kan det faktum at transparensen reduseres føre til at samfunnet i større grad mistenker at korrupsjon og andre misligheter forekommer. Dette påpekes også i intervju, hvor en trekker frem at den store nedgangen i antall kunngjøringer på Doffin øker mistanken om at det forekommer korrupsjon.

Transparens vil i seg selv også motvirke korrupsjon. Søreide (2002) understreker viktigheten av transparens for å redusere mulighetene for korrupsjon i offentlige anskaffelser. I rapporten oppgis det at med unntak av konkurransesensitiv informasjon, bør all relevant informasjon i en offentlig anskaffelse være tilgjengelig på lik linje for alle interesserte aktører. Videre, er det viktig at regelverket er klart og enkelt, slik at det ikke er noen usikkerheter om resultatet. Dette innebærer blant annet kunngjøring av evalueringskriterier, og god dokumentert begrunnelse for tildeling av kontrakt.

Szucs (2017) finner at offentlige innkjøperes ønske om en høyere terskelverdi kan delvis være drevet av et ønske om å kunne bruke leverandører med politisk tilknytning. Tilsvarende finner Balturaite at økt handlefrihet for innkjøpere har ført til økt korrupsjon, men at dette avgrenses til kommuner med lav kompetanse.

I en svensk offentlig utredning av mulige forenklinger av regelverket, ble det anbefalt at korrupsjon i offentlige anskaffelser burde motvirkes gjennom andre kanaler enn regulering (SOU 2018: 44, 2018). De trakk også frem at et enklere regelverk kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon, som følge av at incentivene til å bryte reglene reduseres.

Statistikk om offentlige anskaffelser

Som følge av at færre anskaffelser kunngjøres, reduseres også datagrunnlaget om offentlige anskaffelser. Et dårligere statistikkgrunnlaget for offentlige anskaffelser kan igjen gi myndighetene

dårligere beslutningsgrunnlag når de vurderer tiltak innenfor dette området. Bedre tiltak kan føre til at offentlig sektor gjennomfører sine oppgaver på en bedre og mer kostnadseffektiv måte, som igjen bedrer tilliten til offentlig sektor.

Oppsummering

Generelt sett er tilliten til de offentlige høy i Norge. Offentlige anskaffelser er derimot et risikoområde for korrupsjon, og undersøkelser fra Transparency International viser at en relativt stor andel av den norske befolkningen tror at det forekommer korrupsjon i offentlige anbudprosesser.

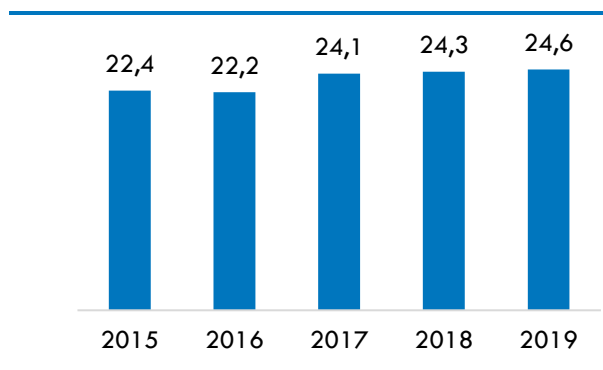
Samlet sett er det vår vurdering at hevingen av den nasjonale terskelverdien har ført til en viss reduksjon i tilliten til offentlige anskaffelser. Dette skyldes at færre anskaffelser kunngjøres som reduserer transparensen i offentlige anskaffelser. Dette fører til at mistanken om at korrupsjon og andre misligheter forekommer øker, selv om det ikke nødvendigvis er slik at korrupsjon eller misligheter er utbredt. I tillegg har det ført til at risikoen for at korrupsjon forekommer øker, som igjen kan føre til økt mistillit.

4.4.5 Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet og små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser

Mindre og nyoppstartede virksomheter vil ikke nødvendigvis ha samme nettverk som større og mer etablerte bedrifter, og vil ofte ikke være like kjent blant offentlige innkjøpere. Det at færre anskaffelser kunngjøres, kan gjør det vanskeligere for nyetableringer i markedet. Dette skyldes at nye leverandører ikke blir invitert inn i anskaffelser, som følge av at innkjøpere ikke nødvendigvis har kjennskap til nyetablerte selskaper, og at nye selskaper ikke får informasjon om at anskaffelsene gjennomføres. Dette vil videre redusere incentivene for nye virksomheter til å etablere seg i markedet.

En indikator på hvilken virkning hevingen av nasjonal terskelverdi har hatt på utviklingen i leverandørmarkedet er gjennomsnittsalderen på leverandører til norske kommuner og fylkeskommuner. Figur 4-6 viser beregnet snittalder over alle leverandører til kommunal sektor i perioden 2015-2019 (ikke vektet av størrelsen på leveransen). Her kan man se at det er en markant økning fra litt over 22 år i 2015 og 2016, til litt over 24 år i 2017 og påfølgende år. Dette indikerer at kommunale virksomheter i større grad har tildelt kontrakter til mer etablerte leverandører i etterkant av hevingen.

Figur 4-6: Gjennomsnittlig alder på bedrifter som leverer til kommunen



Kilde: Kommunal Rapport og proff.no

Endringen i den gjennomsnittlige alderen til leverandørene kan også delvis forklares av andre faktorer. Som beskrevet innledningsvis i kapitlet, ble det innført en rekke andre krav til offentlige anskaffelser i 2017, som kan ha hatt en negativ virkning på nye og små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i offentlige anskaffelser.

Vi anslår at anskaffelser med en verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner som ikke kunngjøres hadde en verdi på mellom 1,2 og 1,9 milliarder kroner i 2020. Dette utgjør en relativt liten andel av det totale innkjøpsvolumet i offentlig sektor, og en enda mindre andel av norsk økonomi som helhet. Slik sett kan det argumenteres for at anskaffelser som gjennomføres i dette sjiktet vil ha begrenset betydning for den langsiktige konkurransen i ulike markeder. Samtidig kan det være enkelte markeder hvor enten andelen frivillige kunngjøringer er lavere, og hvor offentlige anskaffelser i denne størrelsesorden har en stor markedsandel. Videre kan anskaffelser i denne størrelsesordenen være et springbrett for at leverandører kan konkurrere om større kontrakter på sikt. Mindre leverandørene har ofte ikke tilstrekkelig kapasitet og/eller møter ikke alle kvalifikasjonskravene for å delta i større konkurranser. Gjennom deltakelse i mindre anskaffelser kan leverandører bygge opp erfaring, som på sikt gjør dem kvalifisert for å delta i konkurranser over den nasjonale terskelverdien.

Små og mellomstore bedrifters mulighet til å delta

I intervjuer med representanter for SMB-virksomheter trekkes det frem at hevingen av nasjonal terskelverdi har bidratt til å redusere deres mulighet til å delta i konkurranser. De opplever å falle utenfor da oppdragsgiver i større grad kontakter etablerte aktører de kjenner fra før.

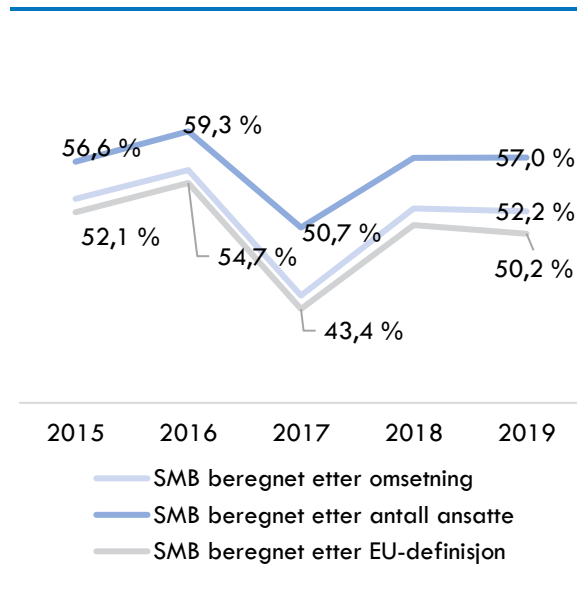
Samtidig oppfatter enkelte leverandører mindre anskaffelser som unødvendig kompliserte. De opplever at prosessen med å levere et tilbud er tidkrevende grunnet dokumentasjonskrav og bruk av KGV, noe som

i flere tilfeller fører til at enkelte leverandører velger å ikke levere i det hele tatt. Dette trekkes også frem av flere oppdragsgivere, som har opplevd at små leverandører faller fra hvis de kunngjør anskaffelsen eller krever for omfattende dokumentasjon.

Selv om små- og mellomstore bedrifters muligheter til å delta i konkurranser har blitt redusert som følge av hevingen, så er det ikke gitt de vinner færre kontrakter. Coviello og Mariniello (2014) finner at økt offentliggjøring av konkurranser reduserer sannsynligheten for at en kontrakt blir tildelt en SMB. Szucs (2017) finner at oppdragsgivere i større grad velger å tildele kontrakter til små og lokale leverandører under terskelverdi. Sistnevnte er noe som bekreftes i intervjuer med oppdragsgivere, hvor flere sier de under terskelverdi ofte går direkte ut til de lokale leverandørene. Derimot, som drøftet i forrige kapittel, har det sannsynligvis blitt vanskeligere for små- og mellomstore virksomheter å bli invitert inn i konkurranser som gjennomføres utenfor deres lokalmarked.

Figur 4-7 viser den gjennomsnittlige andelen av norske kommuners omsetning som går til små og mellomstore bedrifter i perioden 2015 til 2019. Trenden, uavhengig av definisjon av SMB, virker å være at bruk av SMB har falt noe fra 2016 til 2019.

Figur 4-7 Gjennomsnittlig andel av kommunenes omsetning som går til SMB



Kilde: Kommunal Rapport og proff.no. Note: Vi benyttet to ulike måter å definere små- og mellomstore bedrifter på. Den første er etter antall ansatte, hvor ifølge NHO en SMB defineres som en bedrift med under 100 ansatte (NHO, u.d.). Videre har vi benyttet EU sin definisjon; under 250 ansatte og 50 mill. EUR i årlig omsetning (Finans Norge, 2020).

4.4.6 Klima og miljø

Vi kan ikke se at hevingen av den nasjonale terskelverdien har hatt merkbar innvirkning på oppnåelsen av mål for klima- og miljøvirkninger.

4.4.7 Lønns- og arbeidsvilkår

I dag er det flere forskriftsfestede krav knyttet til lønns- og arbeidsforhold som må hensyntas i offentlige anskaffelser. Disse forskriftsfestede kravene er derimot i stor grad uavhengige av den nasjonale terskelverdien.³³ Slik sett har ikke en endring av den nasjonale terskelverdien påvirket hvilke krav til lønns- og arbeidsforhold som gjelder for anskaffelsen. Videre har oppdragsgiver en betydelig frihet til å stille de kravene og kriteriene de mener er nødvendig for å luke ut useriøse aktører. Det er mange oppdragsgivere som bruker betydelige ressurser og jobber målrettet med lønns- og arbeidsvilkår, og ofte er dette definert i innkjøpsstrategien (Meld. St. 22, 2018-2019).

Hevingen av nasjonal terskelverdi har ført til redusert innsyn gjennom at en stor andel av konkurransene ikke lenger kunngjøres. Selv om oppdragsgiver er pliktet å føre anskaffelsesprotokoll og allmenheten i utgangspunktet her har rett til innsyn, så begrenses dette ved at man i første omgang er avhengig av å få vite om anskaffelsen. Samtidig har hevingen av nasjonal terskelverdi gitt handlingsrom slik at oppdragsgivere kan invitere inn de leverandørene de er sikre på at oppfyller kravene om lønns- og arbeidsvilkår, og utelukke de useriøse aktørene. Ifølge rapporten til NTAES (2020) gir offentlige oppdragsgiver uttrykk for at det er krevende å benytte anskaffelsesforskriftens regler om avvisning, og at det er svært få leverandører som i realiteten avvises. Dette bekreftes i intervjuene, hvor blant annet en oppdragsgiver trekker frem at ved å kunngjøre så kan man få inn tilbud fra leverandører man er mer usikre på, samt at det er mindre ressurskrevende å gå direkte ut til leverandører man kjenner da man ofte har sjekket forhold som lønns- og arbeidsvilkår gjennom tidligere kontrakter.

Samlet sett er det svært vanskelig å trekke en konkret slutning om hvilken effekt hevingen av nasjonal terskelverdi har hatt på lønns- og arbeidsvilkår. Hevingen har ført til redusert innsyn, samtidig har det gitt innkjøper mer handlingsfrihet til å utelukke

leverandører de er usikre på. Som både intervjuene og NTAES-rapporten trekke frem, kan en grunn til at så få avvises være at anvendelsen av regelverket oppleves som svært krevende. Likevel er dette i stor grad knyttet til selve regelverket og ikke størrelsen på nasjonal terskelverdi.

4.4.8 Enkle regler for offentlige anskaffelser

Hevingen av den nasjonale terskelverdien har bidratt til å forenkle regelverket for offentlige anskaffelser, men har også medført noen tilpasningskostnader som følge av en endring av regelverket. Gevinsten har vært størst for statlige virksomheter, som ikke lenger trenger å forholde seg til del II av anskaffelsesforskriften for kjøp av varer og tjenester. For offentlige oppdragsgivere og leverandører i landet som helhet fremstår kravet om kunngjøring for 1,3 millioner kroner som en enkel regel å forholde seg til.

4.4.9 Øvrige, mulige hensyn

Oppdragsgivers handlingsrom

Under den nasjonale terskelverdien står oppdragsgiver fritt til å velge hvilke leverandører som de ønsker å invitere inn i konkurransen, så lenge de sikrer tilstrekkelig konkurranse. Flere oppdragsgivere oppgir at de har klare politiske føringer om å hensynta lokalt næringsliv under den nasjonale terskelverdien.³⁴

Tall fra Kommunal rapport indikerer imidlertid at hevingen av nasjonal terskelverdi ikke har hatt så stor innvirkning på kommuners bruk av lokale leverandører. Figur 4-8 viser den gjennomsnittlige andelen av kommunenes omsetning som går til lokale bedrifter i perioden 2015 til 2019. Analysen viser at det har vært en statistisk signifikant økning i andelen leverandører til kommuner som stammer fra samme region, men at den har vært relativt begrenset (0,3 prosentpoeng). Videre finner vi en statistisk signifikant reduksjon i bruk andelen leverandører fra samme BA-region (0,7 prosentpoeng). Gjennomsnittlig andel av omsetning som går til lokale leverandører per kommune har økt for både leverandører fra samme kommune og samme BA-region, men økning er marginal. Disse funnene sammenfaller også til dels med funn i intervjuene. Oppdragsgivere ønsker i

³³ I del II av anskaffelsesforskriften (§9-5 og §24-2) skal oppdragsgiver avvise en leverandør når oppdragsgiver er kjent med at leverandøren ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter, avgifter og trygdeavgifter, og/eller er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg for straffbare forhold som korrupsjon, bedrageri og hvitvasking. Terskelverdien for når krav om antall ledd i leverandørkjeden (anskaffelsesforskriftens §8-13 og §19-3), forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (FOR-2020-02-12-128) og forskrift om plikt til å stille krav

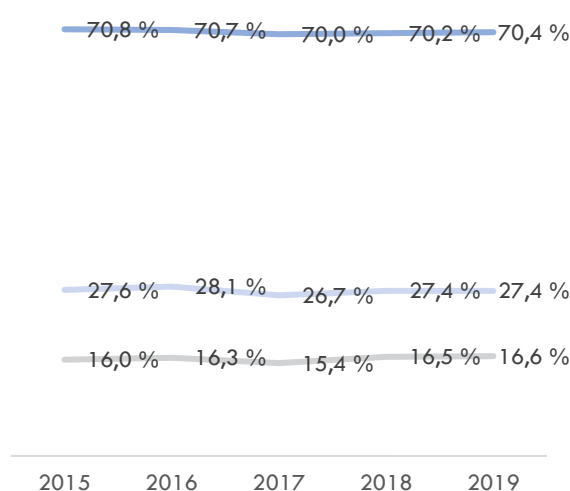
om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (FOR-2020-02-12-128) er sammenfallende med nasjonal terskelverdi, men er ikke direkte knyttet til den nasjonale terskelverdien.

³⁴ Oppdragsgivers handlingsrom til å gi lokale bedrifter muligheter/velge lokalt kan bryte med de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser (se neste kapittel) er ikke et vedtatt nasjonalt mål for offentlige anskaffelser. Vi nevner det likevel i denne sammenheng ettersom flere kommunale oppdragsgivere oppgir å ha dette som et mål for deres anskaffelser.

hovedsak å hensynta leverandører i egen kommune, mens leverandører innad i regionen er mindre viktig.³⁵

Resultatene indikerer at det kan ha vært noe økning i bruk av lokale leverandører, men at endringen har vært begrenset. En mulig forklaring skyldes at en relativt liten andel av kommunenes innkjøp påvirkes av hevingen, eller at lokale leverandører uansett ville vunnet flere av konkurransene om de hadde blitt kunngjort.

Figur 4-8 Gjennomsnittlig andel av leverandører til kommuner som er lokale bedrifter



Kilde: Kommunal Rapport og proff.no. Note: Vi bruker tre ulike inndelinger av kommuner for å vurdere om bedriften er «lokal». Det første er om kommunen bruker leverandører i samme kommune. Videre ser vi på om bedriften og kommunen er i samme bo- og arbeidsmarked (BA). Vi bruker inndelingen av bo- og arbeidsmarkeder TØI har utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019 (Gundersen, et al., 2019). Den tredje inndelingen er etter regionråd.

4.5 Oppsummering

Den nasjonale terskelverdien ble hevet fra 500 000 til 1,1 millioner kroner i 2017, og videre økt til dagens nivå på 1,3 millioner kroner i 2018. Basert på tall fra Doffin, estimerer vi at det i 2020 ble gjennomført mellom 2 800 og 3 500 anskaffelser i sjiktet som ble berørt av hevingen, og at disse samlet sett har en verdi på mellom 2,4 og 3,0 milliarder kroner. Dette utgjør en relativt liten andel av summen av offentlige innkjøp (om lag 0,5 prosent). Transaksjonskostnader er relativt store for anskaffelsene det her er snakk om. Mens transaksjonskostnadene for offentlige anskaffelser samlet sett ifølge PwC utgjør 4,1 prosent (PwC, 2011), utgjør transaksjonskostnadene for anskaffelser med verdi mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner mellom 19 og 23 prosent. Årsaken er at det er en del faste kostnader for oppdragsgiver og leverandør knyttet til konkurranseforberedelse, tilbudsarbeid, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølgning.

Anskaffelser under den nasjonale terskelverdien er ikke underlagt kunngjøringsplikt, og hevingen av den nasjonale terskelverdien har ført til en nedgang i antall kunngjøringer på Doffin. Vi anslår at mellom 35 og 50 prosent av anskaffelsene mellom 500 000 og 1,3 millioner kroner kunngjøres frivillig i 2020. I de øvrige anskaffelsene inviterer oppdragsgiverne et utvalg leverandører til å levere tilbud.

I Tabell 4-8 oppsummeres funnene fra evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi. Vår analyse viser at sum av netto årlige prissatte gevinsten av å heve nasjonal terskelverdi var på mellom 110 og 125 millioner kroner i 2020.

³⁵ Alle inndelinger er gjort etter kommunestrukturen slik den er etter kommunesammenslåingen. Vi har og benyttet oss av gjeldende regionråd. Dette kan gi noe avvik i resultatene, da det har vært endringer i tidsperioden 2016 til 2019. Vi

vurderer likevel at eventuelle endringer ikke ville gjort avgjørende utslag på resultatene. I tillegg er konklusjonen om vendt bruk av lokale bedriften lik for alle inndelingene, noe som forsterker vår vurdering.

Tabell 4-8 Oppsummering av evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi

Hovedmål	Undermål	Virkning i 2020
Effektiv ressursbruk	Transaksjonskostnader	Spart 145-215 millioner kr/år
	Pris / kvalitet (konkurranse)	Svært usikkert: 20-105 mill. kr/år
Sum		Besparelse på 110-125 mill. kr./år
Andre samfunns mål: Tillit til at offentlige anskaffelser gjøres på en samfunnstjenlig måte	Tillit / integritet: transparens, unngå misligheter	Noe dårligere
	Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet og SMB	Dårligere, men er til en viss grad hensyntatt i pris
	Lønns- og arbeidsvilkår	Lite påvirket, mulig noe dårligere
	Miljø og klima	Lite påvirket av hevingen
	Enkle regler for offentlige anskaffelser	Positivt, svært små implementeringskostnader
Annet	Oppdragsgivers handlingsrom til å handle lokalt	Økt rom for å velge lokalt

Gevinsten knytter seg i hovedsak til sparte transaksjonskostnader. Som nevnt utgjør transaksjonskostnader en uforholdsmessig stor andel av disse mindre anskaffelsene, og forenklinger av anskaffelsesprosessen blir dermed relativt viktig for ressursbruken.

Åpning for å invitere utvalgte leverandører reduserer oppdragsgivers behov for å involvere anskaffelsesfaglige ressurser for å formulere kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som kan brukes til å velge bort leverandører de ikke forventer at vil kunne levere. Det reduserer også antall tilbud, noe som er en besparelse for både oppdragsgiver og leverandør. Som i privat sektor gir trusselen om ikke å bli invitert inn i fremtidige konkurranser en disiplinerende virkning på leverandørene, noe som kan redusere behovet for blant annet kontraktsoppfølgning.

Det er stor usikkerhet rundt virkningen hevingen av nasjonal terskelverdi har hatt på pris/kvalitet. Vår litteraturgjennomgang viser at virkningen på pris/kvalitet avhenger av blant annet hva som kjøpes og innkjøpers kompetanse. Vi legger til grunn at en andel av anskaffelsene som ikke kunngjøres kunne fått bedre betingelser ved kunngjøring, men ikke alle. Vi anser det som svært sannsynlig at denne kostnaden er mindre viktig enn gevinsten av reduserte transaksjonskostnader. Det skyldes blant annet at verdien av disse anskaffelsene er relativt liten, mens transaksjonskostnadene er relativt store.

Tillit til offentlig sektor har blitt noe redusert som følge av hevingen av den nasjonale terskelverdien. Dette skyldes at færre anskaffelser kunngjøres som følge av hevingen, som har ført til økt risiko for korrupsjon.

Hevingen av nasjonal terskelverdi har også bidratt til å redusere mulighetene for nye og små og mellomstore virksomheter til å delta i offentlige anskaffelser som følge av at konkurranser kunngjøres. Dette kan igjen ha påvirket konkurransen på lengre sikt negativt.

Samlet sett er det vår vurdering at hevingen av den nasjonale terskelverdien i sum har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den samlede reduksjonen i transaksjonskostnader er vesentlig høyere enn virkningen på innkjøpskostnader. Videre begrenses den negative virkningen på flere av de ikke-prissatte virkningene, som tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, av at anskaffelsene som berøres av hevingen utgjør en relativt liten andel av offentlige innkjøp som helhet, og at en relativt stor andel av anskaffelse kunngjøres frivillig etter hevingen.

5. Samfunnsøkonomisk analyse

Vår samfunnsøkonomiske analyse viser at en optimal terskelverdi for kunngjøring av offentlige anskaffelser ligger rundt dagens nivå. Vi anbefaler derfor å fortsette med dagens nasjonale terskelverdi, og ikke innføre en forenklet kunngjøringsplikt.

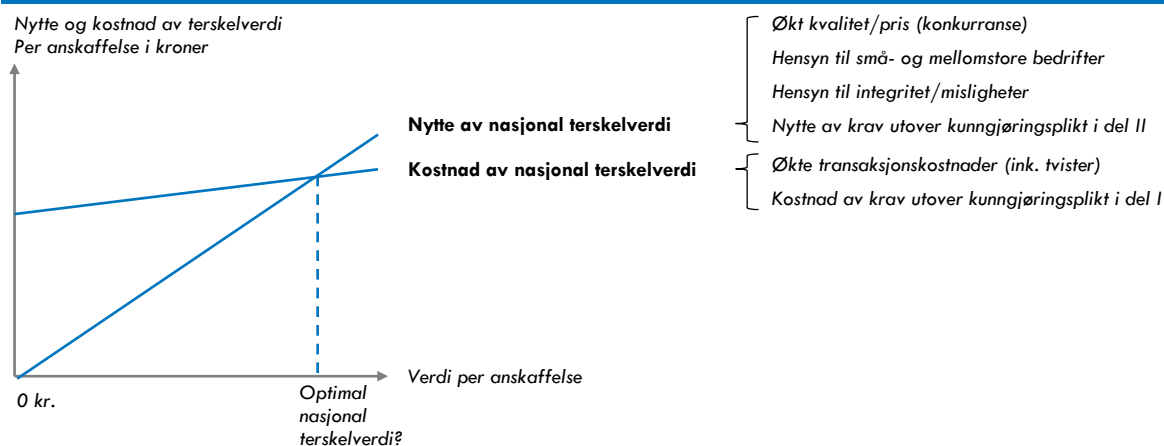
Som en del av mandatet for evalueringen har vi vurdert om den nasjonale terskelverdien bør endres, og om man eventuelt bør innføre en forenklet kunngjøringsplikt. I følgende kapittel gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk analyse av å enten heve eller senke den nasjonale terskelverdien, og av å innføre en forenklet kunngjøringsplikt.

I kapittelet drøfter vi først de generelle kriteriene for fastsettelse av en optimal terskelverdi. I de påfølgende kapitlene gjennomfører vi den samfunnsøkonomisk analyse av nevnte tiltak sett opp imot dagens situasjon.

5.1 Optimal terskelverdi

En del av denne utredningen omfatter å vurdere hvilket nivå på den nasjonale terskelverdien som samlet sett best fremmer målene til offentlige anskaffelser som beskrevet i kapittel 2. Basert på virkningene identifisert i kapittel 4, har vi oppsummert de generelle kriteriene for å vurdere optimal terskelverdi i Figur 5-1

Figur 5-1: Generelle kriterier for å fastsette optimale terskelverdier



Kilde: Oslo Economics

Figuren viser nyttevirksomheter og kostnadsvirkninger per berørte anskaffelse av en nasjonal terskelverdi. Som vist i figuren er nyttevirksomhetene av en nasjonal terskelverdi proporsjonal med verdien med anskaffelsen. Flere forhold tilsier at nytten per anskaffelse av nasjonal terskelverdi øker med verdien på anskaffelsen:

1. Virkningen av økt konkurranse på kvalitet/pris i kroner er større jo større anskaffelsen er.
2. Konsekvensen av misligheter (herunder korrupsjon) er størst ved store anskaffelser, og nytten av en nasjonal terskelverdi med hensyn til integriteten i offentlig sektor også størst ved store kjøp.
3. Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet vil være mer verdifullt per anskaffelse, jo større anskaffelsen er, alt annet likt.
4. Det er usikkert om nytten for små og mellomstore bedrifter av terskelverdien øker proporsjonalt med verdien på anskaffelsen. På den ene siden er det mer verdifullt å vite om en stor anskaffelse.

På den andre siden kan store anskaffelser være mindre aktuelle for små bedrifter.

Til sammenligning er kostnaden per anskaffelse av nasjonal terskelverdi mindre avhengig av anskaffelsens verdi. Endringen i kostnader som følge av terskelverdien er i hovedsak knyttet til at anskaffelser må kunngjøres, og er relativt uavhengig av verdien på anskaffelsen. Dette skyldes at flere av oppgavene som kunngjøringsplikten medfører, som evaluering av tilbud, prosessuelle kostnader og utarbeidelse av konkurransegrunnlag, uansett vil måtte gjennomføres uavhengig av anskaffelsen verdi.

Det faktum at kostnadene knyttet til en terskelverdi er relativt konstante per anskaffelse, mens nytten stiger noenlunde proporsjonalt med verdien, tilsier at terskelverdien ikke bør være 0 kr. Vurderingen siden 2018 har vært at det har vært hensiktsmessig å sette nasjonal terskelverdi til 1,3 millioner kroner.

Omfanget av virkningene av en nasjonal terskelverdi vil avhenge av antallet anskaffelser som berøres av terskelverdien. Som beskrevet i tidligere kapitler er hovedvekten av både nyttevirkningene og kostnadsvirkningene av nasjonal terskelverdi knyttet til om anskaffelsene kunngjøres. Dersom en anskaffelse uansett kunngjøres frivillig, vil en nasjonal terskelverdi ha liten virkning på kostnader og nytte av anskaffelsen.

5.2 Alternativer

I det følgende kapitlet vil vi gjennomgå de ulike alternativene for nasjonal terskelverdi. I analysen skal vi vurdere endringer i nasjonal terskelverdi eller å innføre en forenklet kunngjøringsplikt, sett opp imot en situasjon hvor vi fortsetter med dagens regler. De ulike overordnede alternativene som skal analyseres er:

- Nullalternativet: fortsette med dagens regler
- Senke nasjonal terskelverdi
- Innføre forenklet kunngjøringsplikt
- Fjerne nasjonal terskelverdi

5.2.1 Nullalternativet

I henhold til DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser skal nullalternativet beskrive situasjonen på tidspunktet da anskaffelsen ble gjennomført, og den forventede utviklingen dersom anskaffelsen ikke hadde blitt gjennomført (DFØ, 2018). Nullalternativet innebærer dermed en videreføring av nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner, og at det ikke innføres en forenklet kunngjøringsplikt.

5.2.2 Senke nasjonal terskelverdi

Å senke den nasjonale terskelverdien kan gjøres på ulike måter og til ulike nivåer. Etter vår vurdering vil det mest nærliggende alternativet være å senke nasjonal terskelverdi tilbake til nivået som var før hevingen, men justert for prisveksten siden forrige terskelverdi ble innført i 2005. Dette gir en terskelverdi på 700 000 kroner eks. mva.

5.2.3 Innføre forenklet kunngjøringsplikt

Et alternativ til å senke den nasjonale terskelverdien som er blitt lansert av NHO m.fl. er å innføre en forenklet kunngjøringsplikt. Dette innebærer at det innføres en kunngjøringsplikt for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien, men at anskaffelser utover dette følger bestemmelser for anskaffelsesforskriftens del I.

I forslaget til NHO er det ikke spesifisert hvilke krav som skal settes til kunngjøringen med en slik kunngjøringsplikt. Som en del av denne utredningen har vi derfor definert hva en slik kunngjøringsplikt vil innebære. Vi har definert at en eventuell forenklet kunngjøringsplikt innebærer at oppdragsgivere enten kan fortsette å kunngjøre på samme måte som i dag,

altså ved hjelp av kunngjørings skjema via KGV eller direkte på Doffin.

Videre legger vi til grunn at en forenklet kunngjøring kun skal måtte inneholde følgende informasjon:

- Tittel på anskaffelsen
- CPV (gjør med smart søkefunksjon)
- Kontaktinformasjon til oppdragsgiver
- Nødvendig informasjon for at leverandør kan levere tilbud (i dokument eller brødtekst)

Kostnads- og nyttevirkningene av å endre den nasjonale terskelverdien er i hovedsak knyttet til kunngjøring av anskaffelsen. På lik linje med alternativet som omfatter en senkning av nasjonal terskelverdi, vil optimal terskelverdi for en frivillig kunngjøringsplikt ikke vil være null. Vi legger derfor til grunn en terskelverdi på 700 000 kroner for en eventuell forenklet kunngjøringsplikt.

5.2.4 Fjerne nasjonal terskelverdi

Gjennomgangen av terskelverdier i andre land viser at enkelte land ikke har nasjonale terskelverdier under EØS-terskelverdi. Vi har derfor inkludert ett alternativ som innebærer å fjerne nasjonal terskelverdi, og at terskelverdiene for kunngjøringsplikt dermed tilsvarer EØS-terskelverdiene. Dette innebærer at del II av anskaffelsesforskriften utgår. Konsekvensen av dette vil være at kravene til kunngjøringsplikt vil bli:

- 1,3 millioner kroner for statlig kjøp av varer og tjenester (som i dag)
- 2,05 millioner kroner for kjøp av varer og tjenester fra andre offentlige aktører (herunder kommuner)
- 51,5 millioner kroner for kjøp av bygg- og anlegg
- 7,2 millioner kroner for kjøp av helse- og sosialtjenester og særlige tjenester

5.3 Antall anskaffelser som berøres av ulike alternativer

Vi vil i det følgende beskrive antall anskaffelser som berøres av de ulike tiltakene, og estimert verdi av disse anskaffelsene og hvor mange som i dag kunngjøres frivillig.

Anskaffelser mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner

Basert på vår egen statistikk fra Doffin har vi estimert at det ble gjennomført mellom 2 000 og 2 500 anskaffelser med en verdi mellom 700 000 kr og 1,3 millioner kroner i 2020. Videre estimerer vi at gjennomsnittlig vektet verdi per anskaffelse er om lag 990 000 kr. Samlet årlig verdi på anskaffelser i dette sjiktet er dermed mellom 2,0 og 2,5 milliarder kroner.

Vi estimerer at andelen frivillige kunngjøringer er på mellom 40 og 55 prosent for anskaffelser mellom 700 000 kr til 1,3 millioner kroner. Andelen frivillige kunngjøringer er noe høyere for anskaffelser mellom 700 000 kroner og 1,3 millioner kroner, enn for anskaffelser mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner. Dette skyldes at andelen frivillige kunngjøringer er høyere for anskaffelser som er nær den nasjonale terskelverdien.

Antall anskaffelser mellom 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdi

Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi omfattes av anskaffelsesforskriftens del II og har i dag kunngjøringsplikt. Ifølge statistikk fra DFØ ble det gjennomført 3 160 nasjonale kunngjøringer i henhold til del II av anskaffelsesforskriften i 2020.

Det er usikkerhet knyttet til verdien av disse anskaffelsene som både omfatter kommunale kjøp med verdi mellom 1,3 og 2,05 millioner kroner og bygg- og anleggsanskaffelser som har verdi opptil 51,5 millioner kroner. Kunngjøringene kan også

omfatte helse- og sosialtjenester og særlige tjenester med verdi inntil 7,2 millioner kroner. På grunn av usikkerhet rundt hva slags kunngjøringer det er snakk om og deres verdi anslår vi den samlede verdien av disse anskaffelsene til å ligge mellom 5 og 30 milliarder kroner (tilsvarer en gjennomsnittlig verdi per anskaffelse på mellom 1,6 og 10 millioner kroner).

Det er vanskelig å si hvor stor andel av anskaffelsene som i dag er underlagt kunngjøringsplikt som vil kunngjøres frivillig dersom kunngjøringsplikten forsvinner. Våre tall viser at andelen frivillige kunngjøringer øker med verdien på anskaffelsene. I intervjuer oppgir også oppdragsgivere at de sannsynligvis uansett ville kunngjort en større andel av anskaffelsene i dette sjiktet dersom terskelverdien ble hevet. Vi estimerer at om lag 70 prosent av anskaffelser med en verdi mellom 1,1 og 1,3 millioner kroner kunngjøres i dag. Vi legger derfor til grunn at mellom 60 og 90 prosent av anskaffelsene mellom dagens nasjonale terskelverdi og EØS-terskelverdi vil kunngjøres frivillig dersom nasjonal terskelverdi fjernes.

Tabell 5-1: Antall anskaffelser, samlet verdi og andel frivillige kunngjøringsplikt for anskaffelser som berøres av ulike alternativer (Mill. kr.)

Virkning	700 000-1,3 mill. kr.	1,3 mill. kr. – EØS-terskelverdi
Antall anskaffelser som berøres	2 000-2 500	3 160
Estimert verdi (mill. kr.)	2 000-2 500	5 000 – 30 000
Andel frivillige kunngjøringer uten kunngjøringsplikt	40%-55%	10%-40%
Endring i anskaffelser som kunngjøres	900-1500	315-1 260 -
Estimert verdi anskaffelser som ikke kunngjøres (mill. kr)	900-1 500	500-12 000

5.4 Identifiserte virkninger

Tilsvarende som for evalueringen av den nasjonale terskelverdien, vil den samfunnsøkonomiske analysen vurderes ut ifra hvordan de ulike alternativene

påvirker oppnåelsen til de ulike målene for offentlige anskaffelser. Virkningene av alternativene angir forskjellen i måloppnåelse som følger per alternativ, sammenlignet med en fremtidig situasjon med samme regler som i dag (nullalternativet: nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner).

Tabell 5-2: Mål for offentlige anskaffelser som hevingen skal vurderes etter

Hovedmål	Undermål	
Effektiv ressursbruk	Transaksjonskostnader oppdragsgiver og leverandør	Prissatt
	Pris/kvalitet (avhenger av konkurranse)	Prissatt
Andre samfunns mål/ tillit til at offentlige anskaffelser gjøres på en samfunnstjenlig måte	Tillit/integritet: Transparens, unngå misligheter	Ikke-prissatt
	Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet og SMBers mulighet til å delta i konkurranser	Ikke-prissatt
	Lønns- og arbeidsvilkår	Ikke-prissatt
	Miljø og klima	Ikke-prissatt
	Enkle regler for offentlige anskaffelser	Ikke-prissatt

5.5 Prissatte virkninger

I det følgende vil vi gjennomgå de prissatte virkningene av de ulike tiltakene. De prissatte virkningene omfatter transaksjonskostnader for oppdragsgiver og leverandører, samt endring i innkjøpspris for offentlig sektor som følge av endret konkurranse.

5.5.1 Transaksjonskostnader for oppdragsgiver Senke nasjonal terskelverdi

Ved en reduksjon i den nasjonale terskelverdien til 700 000 kroner, har vi estimert at tidsbruken per anskaffelse med verdi mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner øker fra 191 til 205 timer per anskaffelse i snitt til om lag 245 timer (økning på 45-50 timer per anskaffelse).³⁶

Tabell 5-3: Gjennomsnittlig tidsbruk for oppdragsgivere i ulike beløpsintervall for ulike tiltak

	Nullalternativet	Senke nasjonal terskelverdi	Forenklet kunngjøringsplikt	Heve nasjonal terskelverdi
Gjennomsnittlig tidsbruk 700 000-1,3 mill. kr.	191-205	245	231-234	191-205
Gjennomsnittlig tidsbruk 1,3 mill. kr – EØS-terskelverdi	245	245	245	209-236

Kilde: Inventura og Rambøll (2014)/Oslo Economics. Se kapittel 4.4.1

Forenklet kunngjøringsplikt

Ved innføring av en forenklet kunngjøringsplikt er det litt mer usikkerhet knyttet til tidsbruken. I intervjuer oppgir oppdragsgivere at en forenklet kunngjøringsplikt i stor grad vil medføre de samme virkningene på tidsbruk som å senke den nasjonale terskelverdien, siden hovedvekten av merressursbruken i del II er knyttet til kunngjøringsplikten. Som drøftet i kapittel 2.4.1, vil en eventuell kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi ha betydning for tidsbruken til blant annet konkurranseforberedelse (lage krav og kriterier for å kunne luke ut uegnede leverandører), konkurransegjennomføring (større involvering av anskaffelsesfaglige ressurser for å sørge for at det ikke gjøres feil som kan påklages, samt for å håndtere innsynsbegjæringer og klager), og til slutt

kontraktsoppfølging (ettersom risikoen for ikke å bli invitert i neste konkurranse disiplinerer leverandører).

Basert på intervjuer, anslår vi at det vil være noe mindre ressursbruk i gjennomføringsfasen ved en forenklet kunngjøringsplikt for del I anskaffelser enn for en del II anskaffelser. Dette skyldes at det stilles flere krav til anskaffelsen i del II. Dette gir mindre fleksibilitet til innkjøper, i for eksempel i utformingen av tildelingskriterier og evaluering av leverandører. Det vil dermed være noe lavere tidsbruk ved en forenklet kunngjøringsplikt knyttet til utarbeidelse av konkurransegrunnlag, evaluering av tilbud og at risikoen for klager og tvister er noe lavere enn ved å senke den nasjonale terskelverdien.

Blant de som kunngjør frivillig i dag, vil det være enkelte innkjøpere som gjennomfører anskaffelsene

³⁶ Se kapittel 4.4.1 for en redegjørelse av dette estimatet.

som en del II anskaffelse. Disse vil kunne redusere tidsbruken sin dersom en forenklet kunngjøringsplikt fører til at de gjennomfører anskaffelsene mer effektivt. Samtidig vil sannsynlig også flere av de som ikke kunngjør anskaffelser frivillig i dag, velge å gjennomføre anskaffelsen som en del II anskaffelse dersom det blir innført en forenklet kunngjøringsplikt. For disse vil ressursbruken av en forenklet kunngjøringsplikt tilsvare ressursbruken av å senke den nasjonale terskelverdien. Vi legger derfor til grunn at alle anskaffelser som kunngjøres frivillig i dag ikke vil oppleve en besparelse ved at det innføres en forenklet kunngjøringsplikt, mens alle anskaffelser som ikke kunngjøres frivillig i dag vil gjennomføres så enkelt som mulig. Dette vil sannsynligvis være en undervurdering av ressursbruken for de som ikke kunngjør anskaffelser i dag, og en overvurdering av ressursbruken til de som kunngjør frivillig i dag. I sum vil derimot disse virkningene utjevne hverandre.

Vårt samlede estimat er at tidsbruken per anskaffelse med verdi mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner i gjennomsnitt vil øke fra 191 til 205 timer per anskaffelse til 231-234 timer dersom det innføres en forenklet kunngjøringsplikt (økning på 30-40 timer per anskaffelse i snitt).

Heving av nasjonal terskelverdi

I hevingsalternativet vil gjennomsnittlig tidsbruk reduseres noe for kommunale og fylkeskommunale anskaffelser mellom 1,3 millioner kroner og 2,05 millioner kroner og for kjøp av bygg og anlegg mellom 1,3 millioner kroner og 51,5 millioner kroner. Reduksjonen i tidsbruk i hevingsalternativet er noe begrenset som følge av vi forutsetter at andelen frivillige kunngjøringer vil være relativt høy (mellom 60 og 90 prosent).

Oppsummering

Tabell 5-4 gir en oppsummering av estimerte transaksjonskostnader i de ulike alternativene. Som vist i tabellen estimerer vi at det å senke den nasjonale terskelverdien vil øke transaksjonskostnadene for offentlige oppdragsgivere med mellom 45 og 85 millioner kroner årlig, og kostnaden vil øke til mellom 55 og 90 millioner kroner om man hensyntar økte skattefinansieringskostnader. Kostnaden ved å innføre en forenklet kunngjøringsplikt vil være noe lavere, med en samlet kostnad på mellom 40 og 65 millioner kroner. En fjerning av den nasjonale terskelverdien vil på sin side redusere de samlede transaksjonskostnadene med mellom 20 og 75 millioner kroner om man hensyntar skattefinansieringsgevinsten.

Tabell 5-4: Transaksjonskostnader for oppdragsgivere (1000 2020-kroner)

	Senke terskelverdi		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Antall berørte anskaffelser	2 000	2 500	2 000	2 500	3 160	3 160
Merressursbruk sett i forhold til nullalternativet	22	29	19	24	-20	-5
Transaksjonskostnader for oppdragsgivere (kr)	45 000	75 000	30 000	55 000	-60 000	-15 000
Skattefinansieringskostnad	10 000	15 000	5 000	10 000	-10 000	-5 000
Sum virkning	55 000	90 000	40 000	65 000	-75 000	-20 000

Kilde: Oslo Economics

5.5.2 Transaksjonskostnader for leverandører

Tabell 5-5 viser våre estimater på alternativenes påvirkning på transaksjonskostnader for leverandører.

viser våre estimater på alternativenes påvirkning på transaksjonskostnader for leverandører.

Tabell 5-5: Transaksjonskostnader for leverandører (1000 2020-kroner)

Virkning	Senke terskelverdi		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Endring i antall anskaffelser som kunngjøres	900	1 500	1 260	1 260	315	1 260
Endring i ressursbruk per. anskaffelse (kroner)	35	45	25	35	-35	-45
Transaksjonskostnader for leverandører (kr)	30 000	70 000	20 000	55 000	-45 000	-15 000

Kilde: Oslo Economics

Som vi har redegjort for i kapittel 4.4.2, anslår vi at merkostnaden for leverandører i sum av at en anskaffelse kunngjøres etter del II eller om den kunngjøres etter del I på mellom 35 000 og 45 000 kroner. På lik linje som for oppdragsgivere, vil en forenklet kunngjøringsplikt medføre noe mindre ressursbruk for leverandører enn ved senkning av den nasjonale terskelverdien. Dette skyldes at det vil være noe færre krav som må følges for en del I anskaffelse, og at dersom det kun er et minimum av informasjon i kunngjøringen så vil det være mindre tidkrevende for leverandør å levere tilbud. Vi legger derfor til grunn at en leverandør vil bruke i gjennomsnitt 5 timer mindre per tilbud ved en forenklet kunngjøringsplikt, og at oppdragsgiver mottar like mange tilbud i konkurransene. Dette gir en merressursbruk for leverandører på mellom 25 000 og 35 000 kroner per del I anskaffelse som kunngjøres med en forenklet kunngjøringsplikt sett i forhold til en del I anskaffelse som ikke kunngjøres.

I sum anslår vi at transaksjonskostnadene for leverandør øker med mellom 30 og 70 millioner kroner dersom nasjonal terskelverdi senkes. Videre anslår vi at en forenklet kunngjøringsplikt fører til en økning i transaksjonskostnader for leverandør på

mellom 20 og 55 millioner kroner. Vi anslår at en fjerning av nasjonal terskelverdi fører til en reduksjon på mellom 15 og 45 millioner kroner.

5.5.3 Pris/kvalitet

Tabell 5-6 viser en oversikt over endring i innkjøpskostnader i de ulike alternativene relativt til nullalternativet. På lik linje som for evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi, vil en viss andel av anskaffelser som ikke kunngjøres, anslagsvis halvparten, oppleve en prisreduksjon på mellom 3 og 9 prosent av å bli kunngjort. Som vist i tabellen anslår vi at en senkning av den nasjonale terskelverdien, eller en innføring av en forenklet kunngjøringsplikt, vil medføre en reduksjon i innkjøpskostnader for offentlige oppdragsgivere på mellom i (underkant av) 15 og 65 millioner kroner. Dersom vi hensyntar sparte skattefinansieringskostnader, øker gevinster til mellom (i overkant av) 15 og 80 millioner kroner. Tilsvarende anslår vi at en fjerning av den nasjonale terskelverdien totalt sett vil kunne føre til en økning i innkjøpskostnader med mellom 20 og 430 millioner kroner inkludert skattefinansieringskostnader. Sistnevnte er det stor usikkerhet rundt, som følge av usikkerhet knyttet til verdien på anskaffelser i dette sjiktet og andelen frivillige kunngjøringer.

Tabell 5-6: Virkning på innkjøpskostnader (Mill. 2020-kroner)

	Senke terskelverdi		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Verdi anskaffelser som berøres av hevingen	900	1 500	900	1 500	500	1 200
Sum prisgevinst	15	65	15	65	-15	-360
Skattefinansieringskostnad	5	15	5	15	-5	-70
Sum virkning	15	80	15	80	-20	-430

Kilde: Oslo Economics.

5.5.4 Oppsummering av prissatte virkninger

Tabell 5-7 viser en oppsummering av de prissatte virkningene, hvor positive tall indikerer økte kostnader. Som det fremkommer av tabellen forventer vi at en

redusert terskelverdi eller en forenklet kunngjøringsplikt vil gi en økning i transaksjonskostnader som er klart større enn en mulig gevinst i form av bedre pris/kvalitet.

Tabell 5-7: Oppsummering av prissatte årlige virkninger (mill. 2020-kroner)

Virkning	Senke terskelverdi 700 000		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Transaksjonskost. opp.giv	55	90	40	65	-75	-20
Transaksjonskost. lev.	30	70	20	55	-45	-15
Prisgevinst	-15	-80	-15	-80	20	430
Sum virkninger	75	80	45	40	-100	400

Kilde: Oslo Economics. Note: Prisgevinst og transaksjonskostnader for oppdragsgivere inkluderer skattefinansieringskostnad.

Vi forventer også at en fjerning av den nasjonale terskelverdien, med åpning for ikke å kunngjøre blant annet bygg og anleggsanskaffelser med verdi opp til 51,5 millioner kroner, ikke vil gi netto prissatte gevinster. Grunnen er at reduksjonen i pris/kvalitet kan bli større enn besparelsen i form av reduserte transaksjonskostnader for såpass verdifulle anskaffelser.

Optimal terskelverdi

Som vist i foregående kapittel, kommer alle alternativene dårligere ut enn nullalternativet målt etter de prissatte virkningene. Det er derimot ikke ensbetydende med at dagens terskelverdi er det optimale nivået på terskelverdien. Som drøftet innledningsvis vil en optimal terskelverdi være punktet hvor merkostnaden som følge av terskelverdien er lik mernytten per anskaffelse. Dersom vi vurderer de prissatte virkningene isolert, er det mulig å estimere likevekten mellom transaksjonskostnader og nyttevirksomheter i form av prisgevinst. Tabellen under viser hvilke terskelverdier som gir likevekt mellom merkostnaden og mernytten av å innføre en forenklet kunngjøringsplikt og en nasjonal terskelverdi per berørte anskaffelse.

Tabell 5-8: Terskelverdier for likevekt mellom mernytte og merkostnader per anskaffelse

Terskelverdi	Min	Maks
Nasjonal terskelverdi	1 730	5 860
Forenklet kunngjøringsplikt	1 230	4 360

Kilde: Oslo Economics. Note: I minimumsalternativet er det lagt til grunn minimum estimat på transaksjonskostnader for leverandører og oppdragsgivere, og en prisgevinst på 9 prosent på halvparten av anskaffelsene som berøres av terskelverdien. I maksimumsalternativet er det lagt til grunn høyt estimat på transaksjonskostnader for leverandører og oppdragsgivere, og en prisgevinst på 3 prosent på halvparten av anskaffelsene som berøres.

Som vist i tabellen, vil optimal terskelverdi for en forenklet kunngjøringsplikt være på mellom 1 230 000 kroner og 5 860 000 kroner, og mellom 1 730 000 kroner og 4 360 000 kroner for nasjonal terskelverdi. Dette indikerer at optimal terskelverdi er noe høyere enn dagens nivå, gitt de forutsetningene som vi har lagt til grunn i vår analyse, dersom man kun hensyntar de prissatte virkningene. Samtidig vil en endring i terskelverdien også ha betydelige ikke-prissatte virkninger, som kan tilsi at terskelverdien bør være lavere enn dette, noe vi vil drøfte i neste kapittel.

5.6 Ikke-prissatte virkninger

I det følgende vil vi gjennomgå og begrunne vår verdsettelse av de ulike ikke-prissatte virkningene. Først vil vi beskrive det metodiske rammeverket for å verdsette ikke-prissatte virkninger. Deretter vil vi gå gjennom de ulike virkningene.

5.6.1 Verdsettelse av ikke-prissatte virkninger

Nyttevirksomheter som ikke lar seg verdsette i kroner og øre skal beskrives kvalitativt, og på en måte som gjør det mulig for beslutningstager å ta hensyn til dem i totalvurderingen. Ikke-prissatte virkninger i analysen vurderes ved hjelp av pluss-minusmetoden, beskrevet i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018). Hver enkelt nyttevirksomhet tillegges en betydning og et omfang. Deretter vurderes konsekvensen etter matrisen vist i Tabell 5-9.

Tabell 5-9: Pluss-minusmetoden

Betydning Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0/-	-/--
Middels negativt	0/-	--	--/---
Stort negativt	-/--	--/---	---/----

Kilde: DFØ (2018).

5.6.2 Tillit/integritet: Transparens, unngå misligheter

Tillit til offentlig sektor har stor betydning for et vidt spekter av offentlige tiltak og virkemidler som offentlig sektor gjennomfører som er avhengige av hvordan innbyggere og virksomheter agerer (OECD, 2021). Tillit til offentlig sektor har betydning for innbyggers vilje til å betale skatt.

Offentlige anskaffelser er et risikoområde for korrupsjon, og hvordan offentlige anskaffelser innrettes og gjennomføres har betydning for det befolkningens inntrykk av hvordan offentlig sektors midler anvendes. Det at offentlige midler anvendes på en effektiv og samfunnstjenstlig måte har deretter betydning for tilliten til offentlig sektor. Vår vurdering er dermed at betydningen av tilliten til det offentlig sektor, og til offentlige anskaffelser, er stor.

Det som skiller de ulike alternativene, er i hvilken grad tiltakene påvirker antall anskaffelser som kunngjøres. Dersom anskaffelser kunngjøres, bidrar det til økt transparens som påvirker tilliten til offentlig sektor positivt. Videre vil en høyere kunngjøringsgrad bidra til å bedre statistikkgrunnlaget for offentlige anskaffelser, som gjør at styrende myndigheter kan innrette mer målrettede tiltak på anskaffelsesområdet.

I del II er det noe flere krav og prosedyrer til hvordan anskaffelser skal innrettes og gjennomføres. Blant annet er det krav om avvisning av leverandører som har gjennomført straffbare handlinger (§9-5). Vår vurdering er dermed at virkningen av en senkning, eller en fjerning, av den nasjonale terskelverdien vil ha et noe større omfang på tilliten til offentlig sektor enn en forenklet kunngjøringsplikt.

Å senke den nasjonale kunngjøringsplikten, eller å innføre en forenklet kunngjøringsplikt, fører til at flere konkurranser kunngjøres, mens det motsatte er tilfelle dersom den nasjonale terskelverdien fjernes.

Omfanget av virkningene av de ulike tiltakene begrenses noe av at en relativt høy andel av anskaffelsene allerede kunngjøres i nullalternativet, samt at verdien av anskaffelsene som berøres er forholdsvis begrenset. Vår vurdering er dermed at å senke den nasjonale terskelverdien vil ha en liten positiv virkning på tilliten til offentlig sektor, mens en fjerning av terskelverdien vil ha en liten negativ virkning på tilliten. Videre vurderer vi at virkningen av en forenklet kunngjøringsplikt vil ha et lite positivt omfang.

5.6.3 Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, samt små og mellomstore bedrifters muligheter til å delta i konkurranser

Utviklingen av leverandørmarkedene det her er snakk om har en relativt begrenset samlet verdi på mellom 2,0 og 2,5 milliarder kroner (anskaffelser med verdi mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner), sett opp mot verdien av offentlige anskaffelser totalt (530 milliarder kroner). Samtidig kan anskaffelser i dette sjiktet bidra til utvikling av leverandørene slik at de også kan delta i konkurranser over terskelverdien. Samlet vurderes utviklingen av dette leverandørmarkedet og mulighetene for små og mellomstore bedrifter her å være av middels betydning for samfunnet.

Dersom nasjonal terskelverdi senkes til 700 000 kroner, vil alle anskaffelser ned til 700 000 kroner kunngjøres. Dette vil bidra til å gjøre det enklere for nye og små og mellomstore virksomheter i markedet å delta i offentlige konkurranser. Videre vil det gi virksomheter som vurderer å gå inn i markedet bedre informasjon om konkurranser som gjennomføres. Vår vurdering er at virkningen av en senkning av den nasjonale terskelverdien på innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet vil ha et middels positivt omfang. Grunnet til at omfanget ikke vurderes som stort, er at det er en relativt stor andel frivillige kunngjøringer i nullalternativet.

Tilsvarende vurderer vi at omfanget vil være middels stort som følge av en forenklet kunngjøringsplikt. På den ene siden vil det kunne være bedre for nye virksomheter, ettersom det følger med flere krav og prosedyrer med en del II anskaffelse. På den andre siden kan det gi mindre forutsigbarhet for små og nye leverandører enn det en reduksjon av nasjonal terskelverdi vil gi, på grunn av færre prosessuelle krav.

Å fjerne nasjonal terskelverdi vil føre til at færre anskaffelser med en verdi mellom dagens terskelverdi og EØS-terskelverdi kunngjøres. Vår vurdering er at omfanget av virkingen av tiltaket vil ha et middels negativt omfang på innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, samt små og mellomstore bedrifters mulighet til å delta.

5.6.4 Klima- og miljø

Klima- og miljøvirkninger har generelt sett stor betydning for samfunnet. Det er derimot vår vurdering at de ulike alternativene i analysen har ingen påvirkning på klima- og miljøvirkninger.

5.6.5 Lønns- og arbeidsvilkår

I arbeid mot arbeidslivskriminalitet er offentlige anskaffelser et sentralt område, hvor offentlig sektor har et stort samfunnsansvar og påvirkningsmulighet. Offentlig sektor anskaffer varer og tjenester for flere hundre milliarder kroner hvert år, dermed kan lønns- og arbeidsvilkår hos de aktørene som levere til offentlig sektor påvirke svært mange og dermed ha en stor betydning for samfunnet.

Som drøftet tidligere er det derimot vanskelig å si omfanget av en endring i den nasjonale terskelverdien, og en eventuell forenklet kunngjøringsplikt, vil ha på lønns- og arbeidsvilkår. De ulike tiltakene vil i liten grad påvirke øvrige krav til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsesregelverket, og det er usikkert hvorvidt økt handlefrihet for innkjøpere har hatt en positiv eller negativ virkning. I sum er det vår vurdering at en endring av nasjonal terskelverdi ha en virkning på lønns- og arbeidsvilkår som følge av at kravet om å avvise leverandører som har begått kriminelle forhold trer i kraft i del II, men at omfanget vil være begrenset som følge av at oppdragsgiver ikke har undersøkelsesplikt. Videre legger vi til grunn at en eventuell kunngjøringsplikt i sum ikke vil ha en virkning, siden det er forhold som taler for at det både kan ha en negativ og en positiv virkning.

5.6.6 Enkle regler for offentlige anskaffelser og tilpasningskostnader

Enklere regler for offentlige anskaffelser vil særlig påvirke offentlige oppdragsgivere. De praktiske endringene som regelverksendringene medfører i de enkelte anskaffelsene, er tallfestet i de prissatte virkningene. Samtidig vil det være enkelte kostnader knyttet til utarbeidelsen av nye regler, og som følge av tilpasninger til nye eller endrede regler. Enklere regler for offentlige anskaffelser kan også ha en positiv virkning på korrupsjon og misligheter, som følge av at et mer komplisert regelverk gir økt insentiver til å bryte reglene. Vår vurdering er likevel at enklere regler for offentlige anskaffelser har en liten betydning for samfunnet, sammenlignet med andre mål som tillit til offentlig sektor og klima og miljø.

Å innføre en forenklet kunngjøringsplikt innebærer innføring av et nytt regelverk. Dette vil medføre tilpasningskostnader knyttet til utforming av regelverk, og at innkjøpere og leverandører må sette seg inn i nye regler. Videre vil en forenklet kunngjøringsplikt innebære å innføre en ny terskelverdi, og en

oppdeling i del I anskaffelser i én del med kunngjøringsplikt og én del uten kunngjøringsplikt. Dette vil føre til et mer fragmentert og komplisert regelverk å forholde seg til for oppdragsgiver. Vår vurdering er dermed at virkningen av innføring av en forenklet kunngjøringsplikt vil ha et stort negativt omfang.

I dag er den nasjonale terskelverdien lik EØS-terskelverdi for kjøp av varer- og tjenester for statlige virksomheter. En reduksjon av den nasjonale terskelverdien vil dermed innebære at alle statlige virksomheter vil få et nytt regelverk. Videre er det i dag enkelte terskelverdier som er sammenfallende med den nasjonale terskelverdien, uten at de er direkte koplet til terskelverdien. Et eksempel på dette er krav til antall ledd i leverandørkjeden som har en terskelverdi på 1,3 millioner kroner. I dag er det relativt enkelt å forholde seg til disse reglene, siden de sammenfaller med terskelverdien, men dersom den nasjonale terskelverdien endres vil det føre til at man må forholde seg til ulike krav på ulike nivåer.

Å senke nasjonal terskelverdi vil medføre tilpasningskostnader for oppdragsgiver ved at endringen i regelverket må kommuniseres ut til de som gjennomfører innkjøp i virksomheten. For statlige virksomheter vil det medføre at oppdragsgivere må forholde seg til del II av anskaffelsesforskriften for kjøp av varer og tjenester, noe de ikke må i dag. For øvrige virksomheter vil det derimot ikke medføre en innføring av nye regler, kun tilpasninger av eksisterende regelverk. Videre vil det ikke føre til en tilsvarende fragmentering av regelverket som for en forenklet kunngjøringsplikt. Derfor vurderes virkningen av å senke den nasjonale terskelverdien å ha en mindre negativ virkning på forenkling av regelverket for offentlige innkjøp enn en forenklet kunngjøringsplikt. Vår vurdering er at omfanget av virkningen i tiltaket vil være middels negativt.

Å heve nasjonal terskelverdi til EØS-terskelverdi/fjerne nasjonal terskelverdi innebærer at man fjerner del II i anskaffelsesforskriften, som resulterer i at regelverket innkjøpere og leverandører må forholde seg blir mindre omfattende. Samtidig vil det kreve en endring av dagens regelverk, noe som vil ha enkelte tilpasningskostnader for oppdragsgivere. Dermed vurderes virkningen av å fjerne nasjonal terskelverdi å ha et middels positivt omfang på et enklere regelverk.

5.6.7 Oppdragsgivers handlingsrom

En kunngjøringsplikt vil påvirke i hvilken grad oppdragsgiver kan hensynta lokalt næringsliv. Dette er ikke et mål for offentlige anskaffelser i Norge og ikke tillagt vekt i den samlede vurderingen av tiltakene. Vi poengterer likevel forhold, ettersom flere kommuner ønsker å favorisere lokalt næringsliv.

5.6.8 Oppsummering

Tabellen under gir en oppsummering av vår verdsettelse av de identifiserte ikke-prissatte virkningene.

Tabell 5-10: Oppsummering av verdsettelse av ikke-prissatte virkninger

Virkning	Betydning	Senke nasjonal terskelverdi	Forenklet kunngjøringsplikt	Fjerne nasj. terskelverdi
Tillit til offentlig sektor	Stor	+ / ++	+ / + +	- / --
Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBers mulighet til å delta	Middels	++	++	--
Lønns- og arbeidsvilkår	Stor	0(+)	0	(-)0
Enklere regler for offentlige anskaffelser	Liten	--	-- / ---	++
Klima- og miljø	Stor	0	0	0
<i>Rangering</i>		1	2	3

Kilde: Oslo Economics

Som vist i figuren, kommer alternativet å senke den nasjonale terskelverdien best ut målt etter de ikke-prissatte virkningene. Forenklet kunngjøringsplikt kommer nest best ut av de ulike alternativene. Begge alternativene vil ha en positiv konsekvens for tilliten til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, men vil medføre et mer komplisert regelverk sett i forhold til nullalternativet. Førstnevnte virkning vurderes å mer enn oppveie for sistnevnte virkning, og de to tiltakene vurderes dermed som bedre enn nullalternativet målt etter de ikke-prissatte virkningene. Det som skiller de to tiltakene etter vår vurdering, er i hovedsak at en forenklet kunngjøringsplikt i større grad vil komplisere regelverket for offentlige innkjøpere.

Å fjerne den nasjonale terskelverdien kommer dårligst ut målt etter de ikke-prissatte virkningene. Tiltaket vil føre til en forenkling av regelverket for offentlige anskaffelser, men vil ha en negativ konsekvens for tilliten til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet. Tiltaket vurderes å være dårligere enn nullalternativet samlet sett målt etter de ikke-prissatte virkningene.

5.6.9 Ikke-prissatte virkninger og optimal terskelverdi

Analysen av de prissatte virkningene viste at en optimal terskelverdi sannsynligvis er noe høyere enn 1,3 millioner kroner dersom man kun ser på de prissatte virkningene. De ikke-prissatte virkningene taler derimot for en lavere terskelverdi, som følge av at tilliten til offentlig sektor og innovasjon og utviklingen av leverandørmarkedet påvirkes negativt av en høyere terskelverdi.

En endring i den nasjonale terskelverdien vil også føre til tilpasningskostnader for oppdragsgivere og leverandører. Dette taler for å ikke gjøre mindre endringer i terskelverdien.

5.7 Usikkerhetsanalyse

Det er usikkerhet knyttet til verdsettelsen av flere av de ulike virkningene. I følgende kapittel vil vi først gjennomføre sensitivitetsanalyser av de prissatte virkningene, før vi vil drøfte usikkerheten i de ikke-prissatte virkningene.

5.7.1 Sensitivitet prissatte virkninger

Det er relativt stor usikkerhet rundt de prissatte virkningene. Dette gjelder særlig virkningene på pris/kvalitet av å innføre en kunngjøringsplikt. Litteraturen gir ikke et klart svar på virkningen av å innføre en kunngjøringsplikt. I hovedanalysen har vi derfor lagt til grunn at en kunngjøringsplikt vil føre til at halvparten av anskaffelsen som ikke kunngjøres vil oppleve en gjennomsnittlig prisreduksjon på mellom 3 og 9 prosent.

Tabell 5-11 viser hvordan likevekten for når merkostnad og mernytte av en terskelverdi endres, dersom forutsetningen om andel anskaffelser som vil oppleve prisgevinst som følge av kunngjøring endres. Som vist i tabellen vil likevekten for en forenklet kunngjøringsplikt reduseres til mellom 615 000 og 2 180 000 kroner dersom alle anskaffelser som ikke kunngjøres i dag i gjennomsnitt opplever en prisgevinst på mellom 3 og 9 prosent. Tilsvarende likevekt er på mellom 865 000 kroner og 2 930 000 kroner for nasjonal terskelverdi. Dersom kun hver tredje

anskaffelse får en prisgevinst av en kunngjøringsplikt, vil likevekten for en forenklet kunngjøringsplikt være

på mellom 1,9 og 6,6 millioner kroner og mellom 2,6 og 8,9 millioner kroner for nasjonal terskelverdi.

Tabell 5-11: Optimal terskelverdi for ulike grad av andel av berørte anskaffelser som får prisgevinst (1 000 2020-kroner)

Andel anskaffelser som får prisgevinst ved kunngjøring	Forenklet kunngjøring		Nasjonal terskelverdi	
	Min	Maks	Min	Maks
100%	615	2 180	865	2 930
50%	1 230	4 360	1 730	5 860
33%	1 865	6 600	2 620	8 870

Kilde: Oslo Economics

Det er også usikkerhet knyttet til transaksjonskostnadene. For leverandører er denne usikkerheten håndtert ved å benytte et relativt stort spenn på tidsbruken per tilbud. For oppdragsgivere er det usikkerhet knyttet til omfanget på tidsbruk i del II, og tidsdifferansen mellom del I og del II anskaffelser, og mellom del II anskaffelser og en forenklet kunngjøringsplikt.

Som drøftet i kapittel 4.4.1, er vår vurdering at estimatet på ressursbruk i del II er konservativt. Dette skyldes at vi benytter estimer på tidsbruken for anskaffelse av varer og tjenester, mens en stor andel av anskaffelsene er kjøp av bygg- og anleggstjenester som tilsier en høyere tidsbruk. Slik sett er det vår vurdering at det er en større oppside enn nedside for omfanget på ressursbruk for del II anskaffelser.

5.7.2 Usikkerhet ikke-prissatte virkninger

For de ikke-prissatte virkningene er det relativt liten usikkerhet knyttet til retningen på virkningene i de ulike alternativene. Eneste unntaket er for virkningen på lønns- og arbeidsvilkår, hvor det er usikkerhet rundt retningen på virkningen av å innføre en kunngjøringsplikt. I vår vurdering har vi lagt til grunn at virkningene av kunngjøring i sum er lik null som følge av at det ulike faktorer tilsier at kunngjøring kan påvirke dette aspektet både positivt og negativt. Dersom det er slik at en kunngjøringsplikt har en positiv virkning på lønns- og arbeidsvilkår vil alternativene forenklet kunngjøringsplikt og å senke nasjonal terskelverdi, komme relativt sett bedre ut enn en heving av nasjonal terskelverdi og nullalternativet. Motsatt er tilfelle dersom en kunngjøringsplikt har negativ innvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. I begge tilfellene vil ikke rangeringen av de ulike virkningene målt etter de ikke-prissatte virkningene endres. Dette skyldes at den relative forskjellen mellom forenklet kunngjøring og å senke nasjonal terskelverdi vil være uendret i begge tilfellene. Videre vil ikke heving av nasjonal terskelverdi samlet sett komme bedre ut enn

de øvrige alternativene, selv om alternativet skulle vise seg å komme bedre ut målt etter de ikke-prissatte virkningene.

Flere av virkningene begrenses av at vi at vi forutsetter at andelen frivillige kunngjøringer er relativt høyt. For alternativene som innebærer å senke nasjonal terskelverdi og en innføring av forenklet kunngjøringsplikt har vi estimert andel frivillige kunngjøringer basert på statistikk fra Doffin. For alternativet som innebærer å fjerne nasjonal terskelverdi er det mer usikkert hvor stor andelen frivillige kunngjøringer faktisk vil bli. Dersom andelen frivillige kunngjøringer er lavere enn det vi legger til grunn, vil alternativet komme noe dårligere ut sett i forhold til de øvrige alternativene. Dette gjelder særlig for tilliten til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet. Selv om det er usikkerhet rundt omfang av virkningen, er det liten usikkerhet knyttet at alternativet vil ha en negativ virkning. I analysen har vi lagt til grunn en relativt høy andel kunngjøringen i alternativet. Usikkerheten er derfor i hovedsak knyttet til om alternativet kan ha et større negativt omfang enn det som ligger til grunn i analysen. Denne usikkerheten påvirker derfor ikke rangeringen av alternativene, siden tiltaket allerede kommer dårligst ut blant alternativene.

Det er også usikkerhet rundt knyttet til innretningen på en forenklet kunngjøringsplikt. Hvor enkelt det er å innføre en forenklet kunngjøringsplikt vil påvirke tilpasningskostnadene av tiltaket. Vår vurdering er at en forenklet kunngjøringsplikt vil ha minst like negativ virkning på tilpasningskostnadene som å senke nasjonal kunngjøringsplikt selv om den lar seg enkelt innføre, som følge av at kunngjøringsplikten vil føre til en fragmentering av regelverket. Dermed er vår vurdering at usikkerhet rundt innretningen på den forenklete kunngjøringsplikten ikke vil påvirke rangeringen av alternativene.

5.8 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 5-12 viser en oppsummering av de prissatte og ikke prissatte virkningene i analysen.

Tabell 5-12: Oppsummering av prissatte- og ikke-prissatte virkninger av ulike alternativet (mill. 2020-kr.)

Virkning	Nullalternativet	Senke nasjonal terskelverdi		Forenklet kunngjøringsplikt		Fjerne nasjonal terskelverdi	
		Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Sum prissatte virkninger*	0	75	80	40	45	-100	400
<i>Rangering prissatte virkninger</i>	<i>1</i>	<i>3</i>		<i>2</i>		<i>4</i>	
Tillit til offentlig sektor	0	+ / ++		+ / + +		- / --	
Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBers muligheter til å delta i konkurranser	0	++		++		--	
Lønns- og arbeidsvilkår	0	0(+)		0		(-)0	
Enklere regler for offentlige anskaffelser (ink. tilpasningskostnader)	0	--		-- / ---		++	
Klima- og miljø	0	0		0		0	
<i>Rangering ikke prissatte virkninger</i>	<i>3</i>	<i>1</i>		<i>2</i>		<i>4</i>	
Usikkerhet (rangering)	1	2		4		3	
Samlet rangering	1	2		2		4	

Kilde: Oslo Economics. *Negative virkninger innebærer netto reduserte kostnader. Virkningene er inkludert skattefinansieringskostnader.

Analysen viser at alle de ulike alternativene med stor sannsynlighet vil ha en netto negativ prissatt virkning, sett i forhold til nullalternativet. Særlig en fjerning av den nasjonale terskelverdien vil ha betydelige negative prissatte virkninger. Dette skyldes at prisøkningen som følger av redusert konkurranse i anskaffelse kan bli store, som følge av at verdien på anskaffelsene som berøres av hevingen kan være inntil 50,5 millioner kroner. Alternativet vil også ha negativ virkning på tilliten til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet. Vår vurdering er at dermed at en fjerning av den nasjonale terskelverdien fremstår som det minst samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet.

En forenklet kunngjøringsplikt kommer noe bedre ut enn en reduksjon av nasjonal terskelverdi, målt etter de prissatte virkningene. Dette skyldes at transaksjonskostnadene for både oppdragsgivere og leverandører av å innføre en forenklet kunngjøringsplikt er noe lavere enn ved å senke den nasjonale terskelverdien. Å redusere den nasjonale terskelverdien kommer derimot noe bedre ut målt etter de ikke prissatte virkningene. Dette skyldes i hovedsak

at en forenklet kunngjøringsplikt er forbundet med større usikkerhet, og i større grad kan komplisere dagens regelverk.

Samlet sett er vår vurdering at en reduksjon av nasjonal terskelverdi og en innføring av forenklet kunngjøringsplikt vil være omtrent like lønnsomme for samfunnet som helhet, men mindre lønnsomme enn nullalternativet (dagens terskelverdi).

Både forenklet kunngjøringsplikt og en senkning av den nasjonale terskelverdien kommer bedre ut enn nullalternativet, målt etter de ikke-prissatte virkningene. Dersom tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet vektet høyere enn økte netto kostnader og et mer komplisert anskaffelsesregelverk kan det tale for å velge dem. Vår samlede vurdering er likevel at nullalternativet er det samfunnsøkonomisk beste alternativet. Dette skyldes at anskaffelsene mellom 700 000 og 1,3 millioner kroner utgjør en relativt liten andel av det totale antallet anskaffelser, at det kan være gode grunner til at oppdragsgivere velger ikke å kunngjøre i visse markeder, at det sparer tid, og at en relativt

stor andel av anskaffelsene kunngjøres frivillig i dag. Dette forsterkes av at andelen frivillige kunngjøringer virker å øke med verdien på anskaffelsene. Dette er med på å begrense de negative virkningene på tillit til offentlig sektor og innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet.

Analysen indikerer også at optimalt nivå på en nasjonal terskelverdi og en forenklet kunngjøringsplikt målt etter de prissatte virkningene kan være noe høyere enn dagens terskelverdi. Samtidig taler de ikke prissatte virkningene for en lavere terskelverdi. Vår vurdering er dermed at dagens nivå på den nasjonale terskelverdien kan være nær et optimalt nivå i Norge

Sensitivitetsanalysen viser at en optimal terskelverdi kan være noe lavere enn dagens nivå dersom enten transaksjonskostnadene er vesentlig lavere enn det vi har lagt til grunn, prisgevinsten vesentlig høyere eller begge deler. Samtidig vil en endring i den nasjonale terskelverdien medføre tilpasningskostnader og en komplisering av dagens regelverk. Dersom den optimale terskelverdien er lavere enn dagens nivå, vil også omfanget av de negative virkningene av en for høy terskelverdi begrenses av at en større andel av anskaffelsene opp under nasjonal terskelverdi kunngjøres frivillig i dag. Disse aspektene taler for at den optimale terskelverdien må være relativt mye lavere enn dagens nivå for at det skal være lønnsomt å senke terskelverdien. Vår analyse indikerer at dette ikke er tilfelle, og at det derfor er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt å fortsette med dagens terskelverdi.

6. Samlet vurdering og anbefaling

Vi anbefaler å videreføre dagens nasjonale terskelverdi og ikke innføre en forenklet kunngjøringsplikt. Videre anbefaler vi regjering og oppdragsgivere til å øke kompetanse på anskaffelser under terskelverdi, oppfordre til frivillig kunngjøring av visse typer anskaffelser, og føre kontroll med anskaffelser under terskelverdi.

6.1 Samlet vurdering og hovedanbefalinger

Oppsummert viser vår analyse at hevingen av den nasjonale terskelverdien sannsynligvis har vært samfunnsøkonomisk lønnsom. Årlig gevinst av prissatte nyttevirksomheter er estimert til mellom 110 og 125 millioner kroner. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor omfattende den negative virkningen av manglende kunngjøring er på pris. Vi er likevel forholdsvis sikre på at hevingen har vært lønnsom, ettersom gevinsten i form av sparte transaksjonskostnader forventes å være vesentlig høyere enn forventet negativ prisvirkning.

Basert på funnene i den samfunnsøkonomiske analysen anbefaler vi at regjeringen beholder dagens nasjonale terskelverdi og ikke innfører en forenklet kunngjøringsplikt, eller fjerner den nasjonale terskelverdien. Vår analyse indikerer at en optimal terskelverdi for en forenklet kunngjøring og for nasjonal terskelverdi sannsynligvis er noe høyere enn dagens terskelverdi på 1,3 millioner kroner dersom man kun hensyntar de prissatte virkningene. Samtidig taler de ikke-prissatte virkningene for en lavere terskelverdi. Dette skyldes at en lavere terskelverdi har positive virkninger for utviklingen av leverandørmarkedet på sikt, og øker transparensen i offentlige anskaffelser som reduserer risikoen for korrupsjon. Vår vurdering er dermed at dagens nasjonale terskelverdi er nær et optimalt nivå. En endring i den nasjonale terskelverdien, eller en innføring av forenklet kunngjøringsplikt, vil også føre til tilpasningskostnader for oppdragsgivere og leverandører. Dette taler for å ikke gjøre mindre endringer i terskelverdien, og heller fortsette med dagens terskelverdi.

6.2 Tilleggsanbefalinger

Samtidig viser vår analyse at en kunngjøring av anskaffelser kan ha flere positive virkninger i form av økt tillit til offentlig sektor og økt innovasjon og

utvikling av leverandørmarkedet. Spørsmålet er om noen av disse målene kan oppnås uten å senke den nasjonale terskelverdien eller å innføre en forenklet kunngjøringsplikt. I det følgende vi vi komme med enkelte anbefalinger knyttet til anskaffelser som gjennomføres under den nasjonale terskelverdien.

6.2.1 Øke kompetansen om bruk av del I i anskaffelsesforskriften

Inntrykket vårt gjennom intervjuer er at flere oppdragsgivere gjennomfører del I anskaffelser som del II anskaffelser. Det kan skyldes at oppdragsgivere frykter å gjøre feil i del I, og derfor følger de samme kravene som i del II. Dersom del I anskaffelser gjennomføres unødvendig komplisert, vil dette føre til økte transaksjonskostnader for både leverandører og for oppdragsgivere.

Flere leverandører oppgir at de opplever at del I anskaffelser er unødvendig kompliserte og formaliserte, med for omfattende dokumentasjonskrav. Et eksempel som trekkes frem er krav om å dokumentere kvalitetssikringssystem i virksomheten. Omfattende dokumentasjonskrav og kompliserte anskaffelsesprosesser kan gjøre det krevende for små- og mellomstore virksomheter med begrenset kapasitet og erfaring med offentlige anskaffelser å delta. Dette kan igjen svekke konkurransen i de enkelte anskaffelsene.

Vår vurdering er at det er behov for å øke kompetansen på offentlige anskaffelser hos flere oppdragsgivere om hvordan del I anskaffelser kan gjennomføres så enkelt og effektivt som mulig for både oppdragsgiver og leverandører.

6.2.2 Oppfordre til frivillig kunngjøring

Som vist i analysen vil det være flere positive virkninger av å kunngjøre anskaffelser. Det vil bidra til økt tillit til offentlige anskaffelser, og det vil øke nye og små og mellomstore virksomheters muligheter til å delta i konkurranser.

I flere tilfeller vil sannsynligvis gevinstene av å kunngjøre overgå de negative konsekvensene i form av økte transaksjonskostnader. De positive virkningene av kunngjøring vil også variere fra marked til marked, og fra anskaffelse til anskaffelse. I markeder hvor det er flere nyetableringer, og hvor oppdragsgiver ikke kjenner markedet, vil gevinsten av å kunngjøre være større. Videre viser funn fra litteraturen at det er særlig hensiktsmessig å kunngjøre anskaffelser hvor kontraktsfestbare aspekter som pris vektlegges.

Sannsynligheten for at gevinstene overgår konsekvensene av å kunngjøre øker med verdien på

anskaffelsen som kunngjøres. Våre estimater tilsier at andelen kunngjøring øker med verdien på anskaffelsene. I intervjuer oppgir flere at dette skyldes at det oppfordres til å frivillig kunngjøre del i anskaffelser som ligger nær den nasjonale terskelverdien i verdi. Dette tyder på at oppfordring om frivillig kunngjøring blir tatt til følge av oppdragsgivere. For å øke andelen frivillig kunngjøring, kan man også utarbeide veiledere til innkjøpere for hvilke tilfeller det vil være hensiktsmessig å kunngjøre frivillig, slik som man har gjort i Nederland.

6.2.3 Dele informasjon om anskaffelser som ikke kunngjøres

For anskaffelser som ikke kunngjøres er det en risiko for at oppdragsgiver ikke har tilstrekkelig oversikt over markedet og ikke inviterer inn de mest effektive leverandørene. Videre vil ikke nye virksomheter få informasjon om at anskaffelsen gjennomføres. En anbefaling er derfor at oppdragsgivere i større grad deler informasjon med markedet om hvilke anskaffelser de planlegger å gjennomføre slik at mulige leverandører kan melde sin interesse. Dette kan for eksempel gjøres gjennom leverandørkonferanser, veiledende kunngjøring eller andre kanaler.

6.2.4 Forenkle skjemaer for frivillig kunngjøring, og forenkle brukergrensesnittet på Doffin

I dag er skjemaene for frivillige kunngjøring relativt omfattende. Videre er mengden informasjon på Doffin for en forenklet kunngjøring relativt omfattende, og brukergrensesnittet på Doffin oppleves ikke som brukervennlig. For leverandører som sjelden leverer til offentlig sektor, kan dette være en terskel for å levere tilbud til offentlig sektor. Vår vurdering er at skjemaet for forenklet kunngjøring bør forenkles, og brukergrensesnittet på Doffin bør gjøres mer brukervennlig. Dette kan bidra til å senke terskelen for å levere tilbud til offentlig sektor for små og

mellomstore virksomheter som sjelden leverer til offentlig sektor. En mulig inspirasjon for fremtidige skjemaer for frivillig kunngjøring kan være private anbudsplattformer, for eksempel Mittanbud eller Anbudstorget, som krever svært mye mindre informasjon enn det Doffins frivillige kunngjøringsskjema gjør i dag.

6.2.5 Standardisering av krav

Flere leverandører oppgir at en av hovedutfordringene ved å levere til offentlig sektor er at det er liten grad av standardisering av krav på tvers av oppdragsgivere. Standardisering av krav på tvers av oppdragsgivere ville bidratt til å redusere ressursbruken i de enkelte anskaffelsene for leverandører. Dette vil særlig gjelde små og mellomstore virksomheter som kun deltar i et fåtall anskaffelser. Fra leverandørsiden får vi oppgitt at det ikke nødvendigvis er kravene i seg selv som gjør at små- og mellomstore virksomheter ikke kan delta, men det er den omfattende ressursbruken knyttet til å dokumentere at de ulike kravene oppfylles. Dersom kravene hadde vært standardisert, ville det redusert terskelen for små- og mellomstore virksomheter til å delta i offentlige konkurranser.

6.2.6 Kontrollere anskaffelser under terskelverdi

Anskaffelser under den nasjonale terskelverdien er ikke underlagt kunngjøringsplikt. Dette fører til økt sannsynlighet for korrupsjon og misligheter i anskaffelser som gjennomføres under terskelverdien. For å redusere denne risikoen er det viktig med fokus på antikorrupsjonsarbeid hos oppdragsgiver og at forvaltningsrevisjonen i stat og kommune (eks. kommunerevisjonen) undersøker at anskaffelsesregelverket følges under den nasjonale terskelverdien. Transparency International har utarbeidet håndbøker og veiledere for hvordan kommuner og statlige virksomheter kan arbeide med å redusere risikoen for korrupsjon i sine virksomheter.

7. Referanser

- Altinn, 2021. *Hva koster en arbeidstaker?*. [Internett]
Available at: <https://www.altinn.no/starte-og-drive/arbeidsforhold/ansettelse/hva-koster-en-arbeidstaker/>
- Anskaffelser.no, 2021. *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. [Internett]
Available at:
<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransegiennomforing/velge-tilbud-og-innga-avtale/vurdere-kvalifikasjoner/avvisning-av-straffedomte-leverandorer>
[Funnet 09 01 2021].
- Asplan Viak, 2008. *Offentlige anskaffelser nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen*, Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Baltrunaite, A., Giorgiantonio, C., Mocetti, S. & Orlando, T., 2021. Discretion and supplier selection in public procurement. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Mars, Issue 1, pp. 134-166.
- Calzolari, G. & Spagnolo, G., 2010. *Relational Contracts and Competitive Screening*, s.l.: CEPR Discussion Paper No. 7434.
- Carril, R., 2021. *Rules Versus Discretion in Public Procurement*, Working Paper No. 1232. Barcelona GSE Working Paper Series: Universitat Pompeu Fabra og Barcelona GSE.
- Chever, L., Saussier, S. & Yvrande-Billon, A., 2017. The Law of Small Numbers: Investigating the Benefits of Restricted Auctions for Public Procurement. *Applied Economics*, pp. 4241-4260.
- Coviello, D., Guglielmo, A. & Spagnolo, G., 2018. The Effect of Discretion on Procurement Performance. *Management Science*, pp. 715-738.
- Coviello, D. & Mariniello, M., 2014. Publicity Requirements in Public Procurement: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *Journal of Public Economics*, pp. 76-100.
- de Boer, L. & Michelsen, O., 2007. Offentlig innkjøp i Norge: En kartlegging av dagens praksis og mulige effekter av en eventuell heving av den nasjonale terskelverdien mot EU-nivå. *IØT Working Paper 2/07*.
- Decarolis, F., Fisman, R., Pinotti, P. & Vannutelli, S., 2020. Rules, Discretion and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting. *National Bureau of Economic Research* no. 28209.
- Devoteam Fornebu Consulting, 2019. *Gevinstrealiseringsplan for Fellestjenester BYGG*, s.l.: s.n.
- DFØ, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- EuroPam, 2021. *Country Profiles*. [Internett]
Available at:
<http://europam.eu/index.php?module=overview>
- Finansdepartementet, 2014. *Rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, s.l.: s.n.
- Gomez-Lobo, A. & Szymanski, S., 2001. A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts. *Review of Industrial Organization*, Februar, pp. 105-113.
- Gundersen, F., Bøgh Holmen, R. & Hansen, W., 2019. *Inndeling i BA-regioner 2020*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hovland, L., 2018. *Anbud365*. [Internett]
Available at:
<https://www.anbud365.no/regelverk/anbud365-sjekker-innsyn-iv-bruker-600-800-timer-aret-pa-innsynsbegjæring/>
[Funnet 06 01 2021].
- Innst. 358 L, 2015-2016. *Instilling til Stortinget fra næringskomiteen*. Oslo: Næringskomiteen.
- Inventura og Rambøll, 2014. *Kostnader, besparelse og effektivisering ved konkurranse*, Oslo: KS.
- Kjelsrud, E., 2014. *Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige, og vil en slik ordning forebygge korrupsjon?*, Trondheim: NTNU.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser, 2021. *KOFA-statistikk*. [Internett]
Available at:
<https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/statistikk>
[Funnet 01 09 2021].
- Klima- og miljødepartementet, 2020. *Regjeringen.no*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021. *Evaluering af udbudsloven*, Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

- KS Kommuneserktorens organisasjon, 2019. *Advarer mot endringer i regelverket for offentlige anskaffelser*. [Internett]
Available at: <https://www.ks.no/horingssvar/advarer-mot-endringer-i-regelverk-for-offentlige-anskaffelser/> [Funnet 02 12 2021].
- Manelli, A. & Vincent, D., 1995. Optimal procurement mechanisms. *Econometrica*, pp. 591-620.
- Meld. St. 18, 2016-2017. *Melding til Stortinget - Berekraftige byar og sterke distrikt*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 22, 2018-2019. *Melding til Stortinget - Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Molander, P., 2014. Public Procurement in the European Union: The Case for National Threshold Values. *Journal of Public Procurement*.
- NHO, 2018. *Offentlig anbud: Vil ha Lille Doffin*. [Internett]
Available at: <https://www.nho.no/tema/offentlig-sektor-og-naeringslivet/artikler/offentlige-anbud-vil-ha-lille-doffin/>
- NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NTAES, 2020. *Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.*, Oslo: Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES).
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2016. *Enklere anskaffelsesregler*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2018. *Oversikt over terskelverdier av 6. april 2018*. Oslo: Regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2021. *Terskelverdier*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/48242c43007d4e4c95dec5d63b2df498/nye-terskelverdier-av-12-februar-2020.pdf> [Funnet 21 12 2021].
- OECD, 2021. *Trust in Government*. [Internett]
Available at: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm> [Funnet 09 01 2022].
- Oslo Economics, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Palguta, J. & Pertold, F., 2017. Price-Quality Trade-Off in Procurement Auctions with an Uncertain Quality Threshold. *Journal of Economic Behavior & Organization*, pp. 56-70.
- Paltseva, E. & Spagnolo, G., 2015. Public Procurement Thresholds in Sweden.
- Prop. 51 L, 2015-2016. *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- PwC, 2011. *Public procurement in Europe*, Brussel: EU-kommisjonen.
- PwC, 2014. *Oversikt over norske offentlige anskaffelser i perioden 2009-2012*, Oslo: Fornyrings, administrasjon- og kirke departementet.
- SOU 2018: 44, 2018. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt - förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, Stockholm: Statens offentliga utredningar - Norstedts Juridik.
- Spagnolo, G. & Vergata, T., 2012. *Reputation, Competition and Entry in Procurement*, Stockholm: Stockholm Institute of Transition Economics.
- Spulber, D., 1990. Auctions and contract enforcement. *The Journal of Law, Economics and Organization*, Issue 2, pp. 325-344.
- SSB, 2021. www.ssb.no. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/> [Funnet 10 11 2021].
- Stalzer, J. & Schneider, F., 2021. *Public Procurement & Government Contracts. Austria*, Wien: Chambers Global Practice Guide.
- Statistisk sentralbyrå, 2021 d. *Lønn*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/lonn>
- Szucs, F., 2017. *Discretion and corruption in public procurement*. California: University of California Berkeley - Working Paper.
- Søreide, T., 2002. *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Tas, B., 2019. Bunching below Thresholds to Manipulate Public Procurement. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 17*.
- Transparency International Norge, 2021. *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon*. *Global Corruption Barometer in Norge*

sammenlignet med EU-landene, Oslo: Transparency International Norge.

Upphandling.fi, 2022. *Tröskelvärden*. [Internett]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling/troskelvarden>
[Funnet 16 01 2022].

Upphandlingsmyndigheten, 2022. *Direktupphandling*.
[Internett]
Available at:
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/direktupphandling/>
[Funnet 01 14 2022].

Vedlegg A Litteraturstudie

Vi kategoriserer funnene fra litteraturstudien i følgende tema:

1. Transaksjonskostnader målt opp mot gevinsten ved økt konkurranse
2. Effekten av økt grad av kunngjøring
3. Effekten av økt diskresjon
4. Skjønn, brudd på prinsipper og korrupsjon
5. Strategisk tilpasning til terskelverdi og manipulasjon
6. Små og mellomstore bedrifter som leverandør

Hvert tema utdypes videre i hver seksjon nedenfor.

Transaksjonskostnader målt opp mot gevinsten ved økt konkurranse

Hvorvidt man skal ha en nasjonal terskelverdi under EØS-terskelverdi vil i stor grad avhenge av avveining mellom gevinstene ved et strengere regelverk og de administrative kostnadene knyttet til anskaffelsesregler (Molander, 2014). En nasjonal terskelverdi (lavere enn EØS) betyr høyere administrative kostnader, samtidig er det en forventet gevinst fra økt konkurranse i markedet og mindre risiko for korrupsjon.

Den samme problemstillingen er tatt opp i flere EU-land, med positive tilbakemeldinger fra deltagende kommuner om at økningen av terskelverdien fører til at anskaffelsesprosessen blir raskere og mer effektiv (de Boer & Michelsen, 2007). Molander (2014) understreker samtidig at transaksjonskostnader vil oppstå uansett om offentlige anskaffelser legges ut på anbud eller ikke. Det er derfor kun ekstra-kostnaden ved å legge anskaffelser ut på anbud som må vurderes når man bestemmer nivået på terskelverdien.

En lignende diskusjon tas også opp av Chever et al. (2017). Her trekkes det frem at man normalt sett antar at det kun er gunstig å begrense konkurranse i de tilfellene hvor kontraktene er store og komplekse. Derimot finner de at en lukket auksjon kan føre til at færre inviteres inn, noe som kan gi besparelser i transaksjonskostnadene, samtidig som man ivaretar høy grad av konkurranse og kvalitet, også ved mindre anskaffelser.

Effekten av økt grad av kunngjøring

I Norge må offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien og under EØS-terskelverdiene publiseres på den landsomfattende anskaffelsesplattformen Doffin (doffin.no). En lavere terskelverdi vil medføre at flere anskaffelser vil bli kunngjort.

Dette kan ifølge Coviello og Mariniello (2014) gi flere leverandører og større vinnerrabatt (avstand mellom det vinnende tilbudet og oppdragsgivers reservasjonspris). Videre må kunngjøringen gjøres på en effektiv måte, hvis ikke kan antall deltagere i konkurransen begrenses av økte søke- og inngangskostnadene. I tillegg finner Coviello og Mariniello (2014) at kunngjøring også øker sannsynligheten for at kontrakten tildeles en leverandør som kommer utenfra oppdragsgivers region med 12 prosent, mens sannsynligheten for at kontrakten tildeles en liten leverandør reduseres med 9,3 prosent, og at sannsynligheten for at kontrakten tildeles samme firma gjentatte ganger øker med 12,6 prosent.

Effekten av økt diskresjon

Flere forskningsartikler har drøftet forholdet mellom nivå på terskelverdi og graden av diskresjon hos offentlige innkjøpere. En økning av terskelverdien tillater høyere grad av diskresjon i offentlige anskaffelser.

Coviello et al. (2018) finner at økt diskresjon fører til at en oppdragsgiver i større grad tildeler kontrakter til samme leverandør, men finner ingen effekt på *ex ante*-resultater av anskaffelsen (antall budgivere, vinnerrabatt, størrelse på vinnerne, vinnerens geografiske avstand fra den offentlige kjøperen) og de fleste *ex post*-resultatene (varigheten av arbeidene, omforhandlinger). Basert på data om italienske varer og tjenester fra 2000 til 2005, finner artikkelen videre at sløsing i anskaffelser er vesentlig mindre for mer autonome innkjøpsmyndigheter som nyter mer diskresjon enn andre. Samtidig ser diskresjon ut til å føre til at man velger å invitere inn færre og større leverandører.

Det eksisterer flere artikler som har motstridene funn til de foregående studiene, knyttet til virkningen av skjønn på resultater av anbud. Coviello et al. (2018) viser at kontrakttytelsen ikke påvirkes av innkjøpers bruk av skjønn. Derimot finner Carril (2021) at kontrakttytelsen vil bli forbedret ved å tillate offentlige innkjøpere å utøve skjønn og diskresjon når det ikke er misbruk og ineffektivitet i anskaffelsesprosessen. Videre finner Szucs (2017) at prisen (målt ved forholdet mellom vinnende bud og forventet kontraktsverdi) er ni prosent høyere for anskaffelser under terskelen, sammenlignet med de over. Det betyr at mer skjønn og diskresjon gir høyere priser på offentlig anskaffelser og mindre produktive leverandører.

Skjønn, brudd på prinsipper og korrupsjon

En av de største bekymringene knyttet til en økt terskelverdi for offentlige anskaffelser er at det kan medføre økt risiko for korrupsjon og brudd på prinsipper. Basert på resultatene fra Coviello (2018), som tar for seg offentlige anskaffelser av varer og tjenester i Italia, er det ikke knyttet mer korrupsjon til innkjøpere som benytter høyere grad av skjønn og diskresjon. Det ser ut til at auksjoner som tillater skjønnsvurderinger og diskresjon kun er assosiert med korrupsjon når de blir utført med færre antall leverandører enn det som formelt kreves eller ved bruk av skjønnsmessige kriterier (Decarolis, et al., 2020).

Likevel viser forskningen til Szucs (2017) at grunnen til at offentlige innkjøpere ønsker økt bruk av skjønn og diskresjon, delvis er drevet av et ønske om å favorisere politisk tilknyttede leverandører. Mer spesifikt kan mer skjønn føre til valg av mindre effektive, politisk favoriserte leverandører, noe som resulterer i bruk av mindre produktive firma. Dessuten kan korrupte offentlige innkjøpere foretrekke skjønn og diskresjon for å unngå kostbar manipulasjon av auksjoner.

Decarolis et al. (2020) finner som nevnt at auksjoner som tillater skjønnsvurderinger og diskresjon kun er assosiert med korrupsjon når det gjennomføres med færre enn det formelt nødvendige antallet budgivere eller ved bruk av skjønnsmessige kriterier («scoringregel») i stedet for førstepris, noe som utgjør en liten brøkdel av skjønnsmessige auksjoner totalt sett. Videre viser de at mens disse «korrupterbare» skjønnsmessige auksjonene oftere velges av innkjøpere som selv etterforskes for korrupsjon, er de sjeldnere brukt i innkjøpsadministrasjoner der minst én innkjøper etterforskes for korrupsjon. Carril (2021) antyder at overdrevent fokus på å forhindre korrupsjon ved å pålegge strengere reguleringer (reducere skjønn) kan virke mot sin hensikt dersom reguleringer begrenser det store flertallet av ikke-korrupte innkjøpere i å oppnå effektive resultater for å begrense relativt få korrupte innkjøpere.

Strategisk tilpasning til terskelverdien og manipulasjon av anskaffelser

Det er observert at både offentlige innkjøpere og leverandører foretrekker å handle under et rammeverk som har mer skjønnsvurderinger og mindre tilsyn (Carril, 2021). Imidlertid reduserer det kostnadseffektiviteten ved offentlige anskaffelser, ved at innkjøpere kan manipulere offentlige anskaffelser ved å legge de fleste rett opp under terskelverdien. I gjennomsnitt er prisen på kontrakter under terskel høyere når myndigheten har økt sannsynlighet for en slik tilpasning opp mot terskelverdien (Palguta &

Pertold, 2017) (Tas, 2019) (Szucs, 2017).

Tas (2019) viser at 10-13 prosent av undersøkte myndigheter har høy sannsynlighet for å estimere kostnader rett under terskelverdien, og i gjennomsnitt er prisen på kontrakter under terskelverdi 18-28 prosent høyere når myndigheten har forhøyet sannsynlighet for tilpasning til terskelverdien. Szucs (2017) dokumenterer store diskontinuiteter i utfall av anskaffelser rundt terskelnivå med en diskontinuitet i tettheten av forventet kontraktsverdi. Dette indikerer at offentlige etater setter verdien på en kontrakt strategisk for å unngå åpne auksjoner. Denne typen atferd øker prisen på kontrakter og reduserer produktiviteten til leverandører. Paltseva og Spagnolo (2015) sin artikkel om terskelverdier for offentlige anskaffelser i Sverige dokumenterer også tegn på strategisk tilpasning til terskelverdien.

Palguta og Pertold (2017) argumenterer at kontraktsprisene (for de kontraktene som er like under terskelverdiene) er høyere hvis anskaffelser tildeles anonymt eide firmaer i stedet for til firmaer med kjente eiere. Basert på data fra Public Procurement Contracts i Tsjekkia fra 2005 til 2010, finner de at å gi høyere mulighet for skjønnsmessige vurderinger til innkjøpere i land med høy grad av korrupsjon, fører til manipulering av anskaffelsesverdier, og høyere sannsynlighet for tilpasning av verdien på anskaffelser rett under terskelverdien.

Små og mellomstore bedrifter som leverandører

Det er få artikler som omtaler hvilken påvirkning terskelverdier har på involvering av små og mellomstore bedrifter (SMB) i offentlige anbudsprosesser. Coviello og Mariniello (2014) og Szucs (2017) finner lignende resultater. I Coviello og Mariniello (2014) analyse av en stor database av italienske anskaffelser, finner de at økt bruk av kunngjøring (lavere terskelverdier) vil redusere sannsynligheten for at kontrakten blir tildelt en liten leverandør. Videre finner Szucs (2017) at for kontrakter under terskelverdien (lavere offentlighetskrav) velger innkjøpere mindre, yngre og omtrent 32 prosent mindre produktive leverandører enn for kontrakter over terskelverdien.

Tidligere utredninger knyttet til terskelnivå i Norden

En tidligere utredning knyttet til nivået på terskelverdi i Norge gjennomført av Asplan Viak på vegne av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i 2008 vurderte virkningene av hevingen av daværende terskelverdi fra 200 000 kr til 500 000 kr, og en potensiell videre heving fra 500 000 kr til 800 000 kr (Asplan Viak, 2008).

Utredningen konkluderer med reduserte transaksjonskostnader knyttet til hevingen av

terskelverdien, og en ytterligere reduksjon i transaksjonskostnader hadde man hevet terskelverdien ytterligere. Videre finner utredningen at kun en andel av oppdrag vil få en negativ konkurranseeffekt, da innkjøpere i stor grad ikke er avhengig av krav knyttet til terskelverdien for å skape hensiktsmessig konkurranse. Den negative konkurranseeffekten er lavere enn den positive effekten av reduserte transaksjonskostnader ved heving av terskelverdien opp til 500 000kr. Derimot finner Asplan Viak at ved en ytterligere heving opp til 800 000 kroner eller til EØS sin terskelverdi vil den negative konkurranseeffekten være større enn den positive, og de anbefaler ikke ytterligere heving (Asplan Viak, 2008).

Asplan Viak estimerte tidsbruken for anskaffelser over og under terskelverdien basert på en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere, supplert med dybdeintervjuer med oppdragsgivere. Basert på spørreundersøkelsen finner de at gjennomsnittlig tidsbruk for anskaffelser med en verdi på mellom 200 000 og 500 000 kroner var på 36 timer, mens anskaffelser med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,1 millioner kroner var på mellom 60 og 63 timer. Videre anslår de at mertidsbruken som følge av å heve terskelverdien fra 200 000 kroner til 500 000 kroner var på 17 timer per oppdrag, men at dette ville variere betydelig fra oppdrag til oppdrag. Videre oppgis det at oppgitt tidsbruk for oppdragsgiver varierte i stor grad, og at dette kunne skyldes at det var ulik oppfatning av hvilken av hva som inngår i en anskaffelsesprosess på tvers av respondenter.

Sett i forhold til estimatene som er benyttet i vår analyse, er den totale tidsbruken per anskaffelse i Asplan Viak sin analyse vesentlig lavere. Dette kan indikere at respondentene i deres undersøkelse har hatt et noe mer snevert avgrensning på anskaffelsen når de har svart på undersøkelsen. Videre hadde anskaffelser som ble berørt av hevingen i 2006 en lavere verdi enn anskaffelser som ble hevet i 2017. Selv om transaksjonskostnader per anskaffelse er relativt faste, er det ikke unaturlig at anskaffelser med en høyere verdi er noe mer komplekse og dermed krever noe mer arbeid. Disse faktorene kan forklare hvorfor Asplan Viak finner et noe lavere estimat på mertidsbruk enn det vi gjør i vår analyse.

Basert på våre intervjuer med representanter for både oppdragsgiver og leverandørsiden tilsier at det er flere oppdragsgivere som gjennomfører del I anskaffelser som en del II anskaffelser, bortsett fra at de ikke nødvendigvis kunngjør anskaffelsene. Det

virker som at dette gjøres i frykt for å gjøre noe feil i del I, og at man dermed sikrer seg ved å gjøre det samme som i del II.

Samtidig oppgir alle oppdragsgivere i våre intervjuer at de har spart ressurser på hevingen, som følge av at de ikke trenger å kunngjøre alle anskaffelsene. Flere oppdragsgivere oppgir også at de har hatt fokus på å lære opp organisasjonen de siste årene i hvor enkelt en del I anskaffelse kan gjennomføres. Flere oppdragsgivere har også en annerledes organisering for innkjøp over og under den nasjonale terskelverdien. Flere har en desentralisert organisering for kjøp under terskelverdien, hvor kjøp gjennomføres av enhetsledere ute i virksomheten, mens kjøp over terskelverdien gjennomføres av anskaffelsesenheten. Vårt inntrykk er at dette særlig gjelder mindre virksomheter, som har begrensede ressurser i anskaffelsesenheten.

Som drøftet i kapittel 4.4.1, er det også vårt inntrykk fra intervjuer at en heving av den nasjonale terskelverdien gir oppdragsgivere økt fleksibilitet i hvordan de innrettet sine anskaffelser. Dette bidrar til å redusere tidsbruken i flere faser av anskaffelsen selv om anskaffelsene i stor grad gjennomføres som en del II anskaffelse som ikke kunngjøres. For eksempel som følge av mindre risiko

En svensk offentlig utredning fra 2018 foreslår det at grensen for «direktupphandling», en anskaffelse der innkjøper kan ta direkte kontakt med leverandører uten kunngjøring, skal angis i nominelle beløp. Tidligere var grensen gitt som en andel av EØS sin terskelverdi. Videre anbefaler utredning at utfordringer knyttet til korrupsjon ved offentlige anskaffelser bør håndteres på andre måter enn anskaffelsesregelverket (SOU 2018: 44, 2018).

I 2016 ble det gjennomført en reform av det danske anskaffelsesregelverket med mål om å forenkle regelverket. Disse regelendringene ble evaluert av Konkurrence- og Forbryrgerstyrelsen i 2021. Ett av tiltakene i reformen var å gå bort fra en generell kunngjøringsplikt for alle anskaffelser av varer- og tjenester med en verdi over 500 000 danske kroner, og over til at kun anskaffelser med grenseoverskridende interesser skulle omfattes av en kunngjøringsplikt.³⁷ Evalueringen konkluderer med at det har vært positivt at offentlige anskaffelser under EØS sin terskelverdi ikke har kunngjøringsplikt, og at de kun trenger å gjennomføres etter alminnelige vilkår for anskaffelser. Det trekkes frem at det siden innføringen i 2016 har vært en reduksjon i antall konkurranser som er kunngjort på den danske plattformen *utbud.dk*, noe som betyr lavere

³⁷ En anskaffelse har grenseoverskridende interesse dersom en leverandør utenfor Danmarks grenser kan være interessert i å levere et tilbud hvis gitt muligheten.

transaksjonskostnader for innkjøpere. Samtidig trekkes det frem at svekket konkurranse kan være en negativ bieffekt (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021).

Det fremheves at det at oppdragsgivere må vurdere om anskaffelsen har grenseoverskridende interesse fører til økte transaksjonskostnader, og at forenklinger bør innføres for å lette arbeidet (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Et funn i evalueringen er også at flere oppdragsgivere følger strengere regler enn det som er nødvendig for under EØS-terskelverdi, noe som sammenfaller med funnene til Inventura og Rambøll (2014), som finner at tidsbruken over og under den nasjonale terskelverdien er relativt lik. Grunnen til dette er at oppdragsgiverne i stor grad gjennomfører del I anskaffelser som del II anskaffelser.

Konklusjoner

Vi kan dele opp effekten av å endre terskelverdien for offentlige anskaffelser inn i to typer: Den direkte effekten går på transaksjonskostnader og graden av konkurranse, mens den indirekte er mer relatert til skjønnsmessige vurderinger og offentliggjøring. Se Figur 7-1.

Figur 7-1 Effekten av å endre terskelverdien for offentlige anskaffelser



Terskelverdier satt lavere enn EØS-terskelen forbindes med høyere administrasjonskostnader, men også med en forventet gevinst fra høyere konkurranse og mindre korrupsjon. Desto høyere terskelen er, desto lavere blir transaksjonskostnadene, men dette begrenser også konkurransen. Avveiningen mellom høyere transaksjonskostnader og høyere konkurranse har vært oppe til diskusjon i flere EU-land før.

Den indirekte effekten av å justere terskelverdien skyldes i stor grad endringer i bruk av skjønn og hvilken grad av offentliggjøring et anbud får. En høyere terskelverdi er vanligvis sammenfallende med mer bruk av skjønn og lavere grad av offentliggjøring. Litteraturen har diskutert hvordan skjønn og offentliggjøring kan påvirke utfall av anbud, resultater av anbud og sannsynlighet for korrupsjon. Noen forskere har foreslått en forskjell på «produktiv» og «ikke-produktiv» bruk av skjønn, som antyder at et visst nivå av skjønn er nødvendig for å få et godt utfall av anbudsprosessen. Strategisk tilpasning til terskelverdien og manipulasjon av estimerte kostnader like under terskelverdien er også indirekte effekter. Noen innkjøpere kan bruke tilpasning og manipulasjon til å skyve kontrakter rett under terskelverdien, slik at de har mer skjønn over hvilke leverandører de velger.

Terskelverdien for offentlige anskaffelser påvirker også hvor involvert små og mellomstore bedrifter blir i offentlige anskaffelser. Litteraturen finner at kontrakter under terskelverdien tiltrekker seg flere små og mellomstore bedrifter, sammenlignet med kontrakter over terskelverdien. Dette kan ha noe å gjøre med størrelsen på kontraktene og at små og mellomstore bedrifter kan ha større sjanse til å vinne små anskaffelser enn store.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo