



Terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser: Mulige tiltak og samfunnsøkonomiske virkninger

Rapport for Nærings- og fiskeridepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Rådgivning om offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer, tjenester og investeringer utgjorde 611 milliarder kroner i 2020, eller rundt 18 prosent av brutto nasjonalprodukt. Mer effektive, bedre og mer lovmessige anskaffelser kan gi store gevinster for oppdragsgivere, leverandører og samfunnet som helhet. Oslo Economics har lang erfaring med å bistå offentlige oppdragsgivere og myndigheter på anskaffelsesområdet. Vi tilbyr:

- *Utredning av tiltak for å nå politiske mål gjennom anskaffelser*
- *Rådgivning knyttet til konkrete anskaffelser*
- *Rådgivning om organisering av anskaffelsesfunksjoner*

Ved behov samarbeider vi med ledende jurister innen anskaffelsesrett.

Terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser: Mulige tiltak og samfunnsøkonomiske virkninger/OE-rapport 2023/25

© Oslo Economics, 13. juli 2023

Kontaktperson:

Svend Boye / partner

sbb@osloeconomics.no, Tel. 452 92 482

Foto/illustrasjon: Vidar Iversen. Wikimedia. CC BY-SA 3.0

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	7
1.3 Informasjonskilder	8
2. Kartlegging: Anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter	9
2.1 Anskaffelser som gjennomføres etter del II i anskaffelsesforskriften	9
2.2 Antall anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter etter anskaffelsesforskriften	9
2.3 Antall kunngjøringer av bygg- og anleggskontrakter etter forsyningsforskriften	10
2.4 Oppsummering: Omfang av bygg- og anleggsanskaffelser	10
3. Mål, problem og aktuelle tiltak	12
3.1 Mål for offentlige anskaffelser	12
3.2 Virkninger av del II er i hovedsak virkninger av kunngjøringsplikt	12
3.3 Optimal terskelverdi for kunngjøringsplikt for anskaffelser generelt	14
3.4 Optimal terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser	14
3.5 Praksis i andre EU-land	15
3.6 Mulige tiltak	16
4. Virkningsanalyse	18
4.1 Aktører og anskaffelser som berøres av ulike alternativer	18
4.2 Virkninger	19
4.3 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	24
5. Referanser	27
Vedlegg A CPV-koder som defineres som bygg- og anleggskontrakter	28

Sammendrag og konklusjoner

Nærings- og fiskeridepartementet har bedt Oslo Economics om å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av å heve terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser. Muligheten til å bruke egne og andres erfaringer i valg av leverandør, som en heving av terskelverdien i praksis kan gi, og som er særlig verdifullt i bygg- og anleggsanskaffelser, taler for at terskelverdien bør være høyere for bygg- og anlegg enn for varer og tjenester. Hensynene til tillit til offentlig sektor, leverandørmarkedsutvikling og små og mellomstore bedrifter, taler mot å heve terskelverdien.

Bakgrunn

Regjeringen (2022) har satt ned et nytt lovutvalg som skal gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser. Anskaffelsesutvalget er blant annet blitt bedt om å forenkle dagens regelverk. En mulighet er at utvalget anbefaler å gjennomføre EUs anskaffelsesdirektiver relativt direkte, fjerne del II av anskaffelsesforskriften og kun beholde de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser under EØS-terskelverdi. Dette vil ha særlig stor betydning for bygg- og anleggsanskaffelser, ettersom offentlige oppdragsgivere med en slik regel ikke vil behøve å kunngjøre anskaffelser med verdi på opptil 56 millioner kroner, men i stedet kan velge å invitere et utvalg tilbydere.

Forskjellen på anskaffelser etter del I og del II-III av anskaffelsesforskriften

Vår vurdering er at den viktigste forskjellen mellom anskaffelser etter forskriftens del I og del II-III er kravet til offentlig kunngjøring/utlysning som følger av del II-III. 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-III. Kunngjøringsplikten, kombinert med tilbyders anledning til å kreve erstatning ved brudd på anskaffelsesregelverket, er kanskje de to reglene som i størst grad skiller offentlige anskaffelser fra private anskaffelser. Mange private oppdragsgivere velger å ha egne prosessuelle regler for å hindre korrupsjon og for å gi tilbydere forutsigbarhet og interesse i å levere tilbud. Ingen private oppdragsgivere vi kjenner til velger derimot å gi alle tilbydere i markedet en rett til å kunne levere tilbud og til å saksøke oppdragsgiveren for brudd på oppdragsgiverens prosessuelle regler. Kunngjøringsplikten og erstatningsretten kan være vel begrunnet for offentlige anskaffelser, men de gir mange aktører insentiv til å bruke ressurser på å lete etter feil i offentlige anskaffelser. For å unngå å bli tatt for prosessuelle feil må oppdragsgiver på sin side bruke betydelige ressurser på kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget, utover det som ville vært hensiktsmessig i en situasjon uten en slik kunngjøringsplikt og erstatningsrett. De to reglene forsterker etter vår vurdering begrensningene som følger av anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet, som kan stå i veien for bruk av egne og andres erfaringer i valget av leverandør.

Nytten av offentlig kunngjøring er lavere for bygg- og anleggsanskaffelser enn for vareanskaffelser

Heving av terskelverdien for kunngjøringsplikt gjør at offentlige oppdragsgivere i større grad kan bruke ikke-verifiserbar informasjon i valget av hvilke tilbydere som kan levere tilbud. For eksempel vil offentlige oppdragsgivere i praksis kunne velge å ikke invitere en entreprenør til å levere tilbud på byggingen av en barnehage, på grunnlag av dårlige erfaringer fra et tidligere prosjekt. Dette kan være særlig nyttig i bygg- og anleggsanskaffelser, der det er større fare for avvik mellom det som kan leses av tilbudet og endelig leveranse, enn ved kjøp av varer, som er klarere definert på bestillingstidspunktet.

Nullalternativet: Nasjonal terskelverdi på 1,4 millioner kroner

Etter hevingen av EØS-terskelverdi til 1,4 millioner kroner er det oppstått et rom på statlige vare- og tjenesteanskaffelser med verdi mellom 1,3 og 1,4 millioner kroner som nå omfattes av del II av anskaffelsesforskriften. Vi legger til grunn at dette ikke er tilsiktet fra departementet. I nullalternativet legger vi derfor til grunn at nasjonal terskelverdi vil være på 1,4 millioner kroner, og at denne vil gjelde for både bygg- og anleggsanskaffelser og varer og tjenester.

Alternativ 1: Fjerne terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser

Terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser kunne i prinsippet blitt satt til hvilken som helst verdi mellom 0 kroner og 56 millioner kroner. Av hensyn til målet om et enkelt regelverk, og på bakgrunn av

innspill fra berørte oppdragsgivere og leverandører vi har snakket med, er trolig det mest nærliggende tiltaket å fjerne nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser. Dette ville innebære at offentlige oppdragsgivere i hovedsak kun vil måtte følge de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi under 56 millioner kroner.

Alternativ 2: Sette en egen terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser

Flere andre europeiske land har en nasjonal terskelverdi som er høyere enn i Norge, men under EØS-terskelverdi. Et mellomalternativ er derfor å sette terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser et sted mellom dagens nivå og EØS-terskelverdi.

Alternativ 3: Fjerne nasjonal terskelverdi

Kartleggingen av anskaffelser som gjøres i henhold til del II av anskaffelsesforskriften (kapittel 2) har vist at del II i svært stor grad omhandler regler for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi under EØS-terskelverdi på 56 millioner kroner, ettersom bygg- og anleggsanskaffelser står for to tredjedeler av del II anskaffelser og vesentlig mer enn to tredjedeler av verdien av disse anskaffelsene. Dersom nasjonal terskelverdi skulle bli fjernet for bygg- og anleggsanskaffelser, eller dersom bygg- og anleggsanskaffelser skulle få en egen terskelverdi, vil de gjenværende anskaffelsene som omfattes av del II være mindre viktige med tanke på omfang og verdi. Av denne grunn mener vi at et mulig tiltak knyttet til å heve terskelverdien utelukkende for bygg- og anleggsanskaffelser, bør vurderes opp mot det enklere tiltaket å fjerne del II av anskaffelsesforskriften i sin helhet.

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og anbefaling

I den samfunnsøkonomiske analysen legger vi til grunn at krav og hensyn til lønns- og arbeidsvilkår, miljø og klima m.v., som i dag til dels knytter seg til en verdi på anskaffelser på mer enn 1,3 millioner kroner, ikke vil falle bort selv om terskelverdien for kunngjøringsplikt heves. Grunnen er at disse hensynene kan ivaretas gjennom egne forskrifter som ikke knytter seg til prosessuelle krav til bygg- og anleggsanskaffelser

Tabellen under viser en oppsummering av de prissatte og ikke-prissatte virkningene av alternativene. Den samlede rangeringen av alternativene, etter både prissatte og ikke-prissatte virkninger, avhenger i stor grad av vår vurdering av ikke-prissatte virkninger betydning, samlet og hver for seg. Vår vurdering er at nullalternativet med en nasjonal terskelverdi på 1,4 millioner kroner samlet sett er best, fordi gevinstene av tillit til offentlig sektor, innovasjon, leverandørmarkedsutvikling og muligheter for små- og mellomstore bedrifter etter vår vurdering er viktigere enn en årlig besparelse av transaksjonskostnader på opptil 200 millioner kroner. Samtidig må vi presisere at dette i hovedsak er en kvalitativ vurdering. Anskaffelseslovutvalget og ansvarlige myndigheter kan komme til en annen konklusjon dersom de vektet de ulike virkningene annerledes enn det vi har gjort.

Tabell 1-1: Oppsummering av prissatte- og ikke-prissatte virkninger av ulike alternativet (mill. 2022-kr.)

Virkning	Nullalternativet	Mellom-alternativet		Fjerne terskelverdi for bygg/anlegg		Fjerne nasjonal terskelverdi	
		Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Sparte transaksjonskostnader	0	0	+205	+50	+205	+60	+245
Behovsdekning/kostnad		0 (usikkert)		0 (usikkert)		-/--	
Tillit til offentlig sektor		0 til (-/--)		-/--		-/--	
Innovasjon, lev.mkd, SMB		0 til --		--		--	
Lønns- og arbeidsvilkår		0		0		0	
Miljø og klima		0		0		0	
Enklere regler		0/-		0/+		0/+	
Samlet rangering	1	3		2		2	

Kilde: Oslo Economics.

Usikkerhet om kunngjøring av bygg- og anleggsanskaffelser gir bedre behovsdekning til en gitt kostnad

Etter at vi skrev evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi i starten av 2022, som denne tilleggsevalueringen er en oppfølger til, er det kommet artikler som tyder på at tidligere estimater på gevinster

av offentlig kunngjøring ikke nødvendigvis stemmer. En fersk artikkel fra Giancarlo Spagnolo m.fl. (2022) viser at oppdragsgivere som manipulerer estimerte verdier for å kunne slippe offentlig kunngjøring lykkes med å oppnå mer effektiv ressursbruk. Denne artikkelen og den samlede kunnskapen om verdien av bruk av egne erfaringer, som blant annet er samlet i rapporten til det svenske Konjunkturrådet (Lundberg, et al., 2022), gjør at vi ikke lenger kan si at det er grunnlag for å tallfeste en gevinst i form av bedre behovsdekning til en gitt kostnad som følge av offentlig kunngjøring i kroner. Vår samlede vurdering er at oppdragsgivere ved vare- og tjenesteanskaffelser kan forvente å få en slik gevinst av kunngjøring, men at det er uklart om kunngjøring av bygg- og anleggsanskaffelser fører til dårligere behovsdekning til en gitt kostnad.

Alternative tiltak

Offentlige oppdragsgivere kan ikke bruke egne og andres erfaringer for å luke ut tilbydere de vurderer som uegnet i like stor grad som private oppdragsgivere kan. Dette kan være et problem, ettersom studier tyder på at bruk av egne og andres erfaringer for å kunne ta i bruk ikke-verifiserbar informasjon kunne gitt økt effektivitet i offentlige anskaffelser (Lundberg, et al., 2022). Fra vårt perspektiv kunne dette problemet hypotetisk sett blitt redusert på tre måter: 1) Heve terskelverdier for kunngjøringsplikt (slik at oppdragsgivere i praksis kan utelukke leverandører de ikke stoler på), 2) endre reglene for offentlige anskaffelser ved å åpne for bruk av egne og andres erfaringer, eller 3) ved å begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse mest mulig, slik at reglene som hindrer bruk av egne og andres erfaringer i praksis ikke får like stor betydning som de har i dag.

Spagnolo (2009, sitert i (Lundberg, et al., 2022)) skriver at EUs anskaffelsesdirektiv begrenser muligheten til å bruke erfaringer og ryktemekanismer i offentlige anskaffelser. Selv om Spagnolo og andre har foreslått praktiske løsninger som ratingsystemer, som også kan åpne for nye leverandører, er det klare begrensninger for hvordan norske myndigheter kan skrive lover og forskrifter som tillater oppdragsgivere å bruke egne og andres erfaringer. Et alternativ til å endre reglene kan da være å redusere adgangen til positiv kontraktsinteresse mest mulig. Foruten å redusere transaksjonskostnadene i offentlige anskaffelser, vil et slikt tiltak i praksis gjøre det mindre risikabelt for oppdragsgivere å bruke egne og andres erfaringer, og dermed åpne mer for dette. En relevant referanse her er reglene for statlige anskaffelser (REFSA) som gjaldt før EU-regelverket ble innført i norsk rett. Den gangen var det prosessuelle regler for statlige anskaffelser, som lignet på dem vi har nå, men ingen adgang til positiv kontraktsinteresse. Vi vil derfor anbefale at utvalget og departementet undersøker mulighetene for, og de samfunnsøkonomiske virkningene av, å begrense mulighetene for å bli tilkjent positiv kontraktsinteresse som en følge av brudd på reglene for offentlige anskaffelser. Dette kan være et relevant tiltak for å nå målet om mer effektiv ressursbruk knyttet til offentlige anskaffelser, med verdi både over og under ulike terskelverdier. Tiltak i denne retning må imidlertid vurderes konkret, ettersom det også kan medføre ulemper.

1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Den nasjonale terskelverdien

Den nasjonale terskelverdien i anskaffelsesforskriften markerer skillet mellom forskriftens del I og del II. Ved innføringen av ny lov om 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., før den i 2018 ble oppjustert til 1,3 millioner kroner, som er dagens terskelverdi.

Det viktigste skillet mellom del I og del II i anskaffelsesforskriften er at oppdragsgivere er pålagt å kunngjøre anskaffelsen gjennom den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin) i del II. I del I gjelder kun de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser § 4, som sier at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. En nærmere beskrivelse av forskjellene mellom del I og del II i anskaffelsesforskriften er gitt i Evaluering av heving av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022).

1.1.2 EUs terskelverdier

EUs terskelverdier markerer skillet mellom del II og del III i anskaffelsesforskriften. EUs-terskelverdier varierer for ulike varer og tjenester og type oppdragsgivere. Tabell 1-1 viser en oversikt over de gjeldende EØS terskelverdiene for perioden 2022 til 2024.

Tabell 1-1: EØS terskelverdier for 2022-2024

Type kontrakt	Terskelverdi (mill. kr. eks. mva.)
Varer og tjenester for statlige virksomheter	1,4
Varer og tjenester for andre virksomheter (f.eks. kommuner)	2,2
Kontrakter om særlige tjenester og helse- og sosialtjenester	7,8
Bygge- og anleggskontrakter for alle oppdragsgivere	56,0

Kilde: (Nærings- og fiskeridepartementet, 2022)

Før EØS-terskelverdi for varer og tjenester for statlige virksomheter ble hevet fra 1,3 til 1,4 millioner kroner, var ikke nasjonal terskelverdi (del II av anskaffelsesforskriften) relevant for statlige kjøp av

varer og tjenester, ettersom statlige virksomheter måtte forholde seg til del III av anskaffelsesforskriften. Etter hevingen av EØS-terskelverdi har det oppstått et rom innenfor regelverket hvor det for statlige vare- og tjenesteanskaffelser kun er kontrakter med verdi mellom 1,3 og 1,4 millioner kroner omfattes av del II.

Sett bort fra nevnte intervall (1,3-1,4 mill. kroner) som har oppstått for statlige oppdragsgivere, har nasjonal terskelverdi i hovedsak vært relevant for kommunale og fylkeskommunale anskaffelser med verdi mellom nasjonal terskelverdi og EU-terskelverdi på opptil 2,2 millioner kroner, samt for statlige, kommunale og fylkeskommunale bygg- og anleggsanskaffelser med verdi mellom nasjonal terskelverdi og 56 millioner kroner.

1.1.3 Evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi

Oslo Economics, Inventura og NTNU gjennomførte i 2021 en evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi i 2017, da terskelverdien ble hevet fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner. I evalueringen utredet vi om terskelverdien burde endres, eller om det burde innføres en forenklet kunngjøringsplikt. Konklusjonen i evalueringen var at hevingen av den nasjonale terskelverdien hadde vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Videre var vår vurdering at dagens nasjonale terskelverdi på 1,3 millioner kroner kunne være nær et optimalt nivå, dersom man så alle typer anskaffelser som omfattes av del II av anskaffelsesforskriften under ett.

1.2 Mandat

Regjeringen (2022) har satt ned et nytt lovutvalg som har fått i oppgave å utarbeide forslag som skal styrke klima- og miljøhensyn, motvirke sosialdumping og arbeidslivskriminalitet, og forenkle regelverket i offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesutvalget ønsker en vurdering av hva som er optimal terskelverdi for bygge- og anleggsanskaffelser spesielt. Bakgrunnen for spørsmålet er den store forskjellen mellom EUs terskelverdi for henholdsvis varer og tjenester og bygg- og anleggsanskaffelser, mens den nasjonale terskelverdien er flat for alle typer anskaffelser.

Anskaffelsesutvalget er blant annet blitt bedt om å forenkle dagens regelverk. En mulighet er at utvalget anbefaler å gjennomføre EUs anskaffelsesdirektiver relativt direkte, fjerne del II av anskaffelsesforskriften og kun beholde de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser under EØS-terskelverdi. Dette vil ha særlig stor betydning for bygg- og

anleggsanskaffelser, ettersom offentlige oppdragsgivere med en slik regel ikke vil behøve å kunngjøre anskaffelser med verdi på opptil 56 millioner kroner. Nærings- og fiskeridepartementet, som sekretariat for anskaffelsesutvalget, har derfor bedt Oslo Economics om å gjennomføre en tilleggsutredning for å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av å heve terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser og hva optimal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser kan være.

1.3 Informasjonskilder

Dette oppdraget er en tilleggsutredning til evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi. Den mest sentrale informasjonskilden har derfor vært evalueringen som ble gjennomført i løpet av 2021 (Oslo Economics, 2022). Vi har også gjennomført supplerende informasjonsinnhenting i forbindelse med tilleggsutredningen. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av informasjonskildene som er innhentet i forbindelse med tilleggsutredningen.

1.3.1 Statistikk om kunngjøringer på Doffin

Vi har mottatt statistikk fra DFØ på antall kunngjøringer på Doffin i perioden 2019-2022. Statistikken inneholder blant annet informasjon om hvilke kunngjørings skjema som er benyttet, hvilken type kontrakt som lyses ut og hvilken forskrift kunngjøringen omfattes av. Ved hjelp av denne statistikken har vi kunnet estimere antall kunngjøringer som gjøres i henhold til del II av anskaffelsesforskriften i dag, og hvordan disse fordeler seg etter verdi. I kapittel 2 presenteres statistikken i detalj.

1.3.2 Intervjuer

Vi har gjennomført en supplerende intervjurunde som en del av tilleggsutredningen. En oversikt over de ulike intervjuobjektene er gitt i Tabell 1-2.

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 samtalene, samtidig som vi tilrettela for å diskutere andre synspunkter som intervjuobjektene anså som relevante å diskutere. Intervjuene ble gjennomført som videosamtaler (Teams). I tillegg har vi gjennomført to kortere telefonintervjuer med ulike leverandører.

Tabell 1-2: Oversikt over intervjuobjekter

Navn virksomhet	Sektor
Viken fylkeskommune	Oppdragsgiver
Balsfjord kommune	Oppdragsgiver
Oslobygg	Oppdragsgiver
Hamar kommune	Oppdragsgiver
Nasjonalt tverrfaglig analyse-etterretningscenter	Ekspert
Byggeneierens landsforening	Bransjeorganisasjon
Konkurrence og forbrukelsesstyrelsen	Ansvarlig myndighet for anskaffelsesregelverk i Danmark

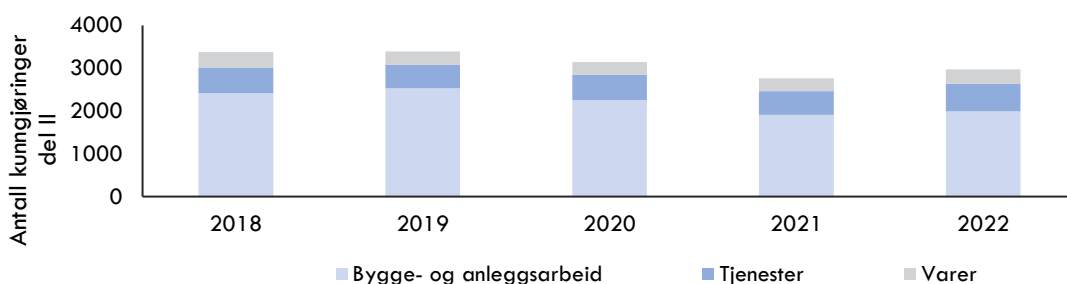
2. Kartlegging: Anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter

2.1 Anskaffelser som gjennomføres etter del II i anskaffelsesforskriften

Figur 2-1 viser antall kunngjøringer på Doffin i kategorien del II av anskaffelsesforskriften, fordelt etter vare-, tjeneste- og bygg- og anleggsanskaffelser.¹ Som vist i figuren utgjør bygg- og anleggsanskaffelser hovedvekten av del II anskaffelser etter anskaffelsesforskriften, med om lag 2 000 kunngjøringer i 2022.

Videre viser figuren at det har vært en nedgang i antall kunngjøringer etter del II etter 2019, som i hovedsak skyldes en nedgang i antall bygg- og anleggsanskaffelser. Det er usikkert hva som er årsaken for denne nedgangen. En mulig årsak kan være at ansvaret for forvaltning av fylkesveger ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene i 2020. En annen mulig forklaring kan være at antall oppdrag var redusert i forbindelse med koronapandemien.

Figur 2-1: Antall kunngjøringer på Doffin etter del II i anskaffelsesforskriften fordelt etter type kontrakt

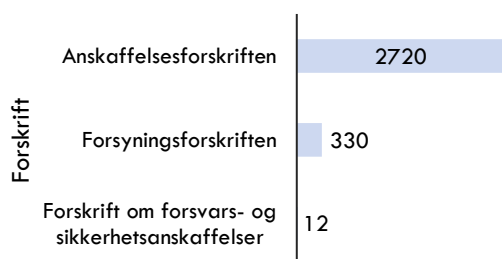


2.2 Antall anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter etter anskaffelsesforskriften

2.2.1 Antall bygg- og anleggskonkurranser som kunngjøres

I 2022 ble det totalt sett kunngjort i overkant av 3 000 bygg- og anleggskonkurranser på Doffin i løpet av 2022. Av disse var om lag 2 720 underlagt anskaffelsesforskriften.

Figur 2-2: Antall bygg- og anleggsanskaffelser som ble kunngjort på Doffin i 2022 fordelt etter forskrift

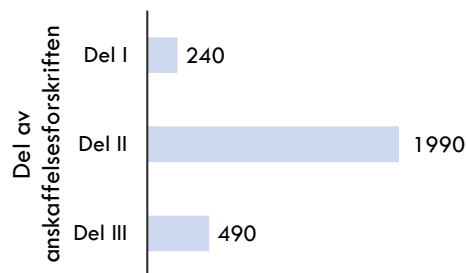


Kilde: DFØ

¹ For en definisjon av anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter viser vi til CPV-koder som angitt i vedlegg A.

Som vist i Figur 2-3, falt en klar overvekt av anskaffelsene som var underlagt anskaffelsesforskriften inn under forskriftens del II. Dette viser at hovedvekten av bygg- og anleggskonkurransene som kunngjøres på Doffin i dag er underlagt anskaffelsesforskriftens del II.

Figur 2-3: Antall kunngjøringer av konkurranser etter anskaffelsesforskriften fordelt på forskriftens deler i 2022



Kilde: DFØ

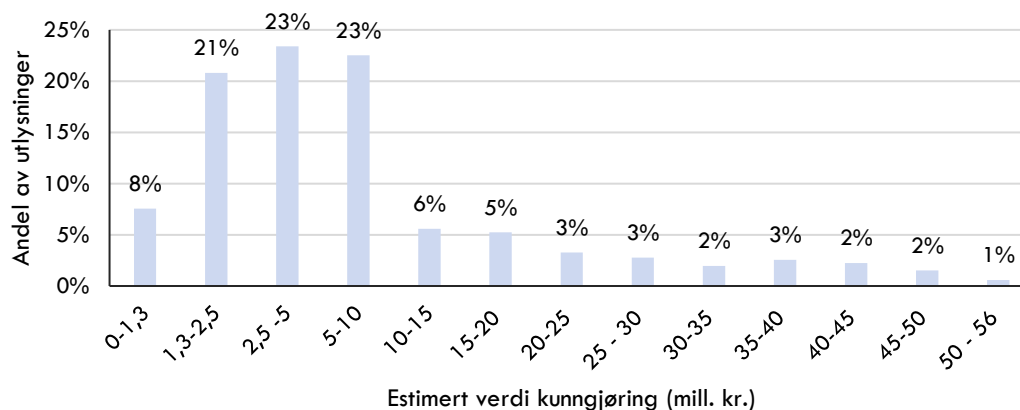
2.2.2 Fordeling av anskaffelser etter verdi

Blant de bygg- og anleggsanskaffelsene som ble kunngjort etter del II i perioden 2021-2022, oppga

om lag 35 prosent estimert verdi på anskaffelsen. Fordelingen av disse anskaffelsene er vist i Figur 2-4. Som vist i figuren er antall kunngjøringer synkende med verdi. Over 50 prosent av kunngjøringene hadde en verdi lik eller mindre enn 5 millioner, og om lag 75 prosent hadde en verdi på lik eller mindre enn 10 millioner kroner. 8 prosent av kunngjøringene oppgir

en estimert verdi som er under den gjeldende nasjonale terskelverdien. Det er usikkerhet knyttet til å estimere fordelingen av kunngjøringer etter verdi på denne måten.² Uavhengig av denne usikkerheten, kan man uansett konkludere med at en stor andel av kunngjøringene med oppgitt estimert verdi etter del II har en verdi under 10 millioner kroner.

Figur 2-4: Fordeling av kunngjøringer av bygg- og anleggskonkurranser etter del II fordelt etter oppgitt estimert verdi



Kilde: DFØ

Det er også usikkerhet knyttet til om anskaffelser med oppgitt verdi er representative for anskaffelsene uten oppgitt verdi.³

2.3 Antall kunngjøringer av bygg- og anleggskontrakter etter forsyningsforskriften

I dette oppdraget vurderer vi virkninger av å heve den nasjonale terskelverdien i anskaffelsesforskriften. I ytterste konsekvens kan utvalget velge å fjerne den nasjonale terskelverdien. I forsyningsforskriften er det i dag ikke noen nasjonal terskelverdi, og kunngjøringsplikten trer først i kraft ved EUs terskelverdi på 56 millioner kroner. I den sammenheng kan det derfor være relevant å se hen til antallet kunngjøringer som gjennomføres over og under EUs terskelverdi for forsyningsforskriften. Som vist i Tabell 2-1 ble det i 2022 kunngjort om lag 250 konkurranser som falt inn under forsyningsforskriftens del II, mens om lag 80 konkurranser falt inn under forskriftens del I. Dette innebærer at om lag 75 prosent av alle

kunngjorte anskaffelser i henhold til forsyningsforskriften ble kunngjort frivillig.

Tabell 2-1: Antall kunngjøringer i henhold til forsyningsforskriften

Del av forskrift	Antall kunngjøringer	Andel kunngjøringer
Under terskelverdi (del I)	251	76 %
Over terskelverdi (del II)	79	24 %
Totalt	330	100 %

Kilde: DFØ

2.4 Oppsummering: Omfang av bygg- og anleggsanskaffelser

Det ble kunngjort om lag 3 000 bygg- og anleggskonkurranser i 2022. Av disse ble ca. 2 700 kunngjort etter anskaffelsesforskriften. Om lag 2 000

² Dette skyldes at vi definerer del II anskaffelser som alle som har benyttet kunngjørings skjemaet for del I. Det er dermed mulig at enkelte har benyttet skjema for del II for del I anskaffelser. En annen mulig forklaring er at de har oppgitt feil verdi i kunngjøringen.

³ Vi har gjennomført en overordnet analyse og undersøkt om CPV-kodene som er benyttet for anskaffelser med oppgitt verdi skiller seg fra de som ikke har oppgitt verdi. Her fant

vi at en større andel av de uten oppgitt verdi oppgir den overordnede CPV-koden for byggarbeid enn de med oppgitt estimert verdi (30 prosent sammenlignet med 23 prosent). Utover dette er antall kunngjøringer relativt likt fordelt etter CPV-koder på firesiffer-nivå. Dette kan indikere at de som kunngjør med verdi oppgir mer informasjon i sine kunngjøringer enn de uten verdi, uten at det nødvendigvis indikere at det som anskaffes er ulikt.

av disse igjen ble gjort etter anskaffelsesforskriftens del II. Disse anskaffelsene utgjorde to tredjedeler av antallet anskaffelser som ble gjort etter del II av anskaffelsesforskriften samlet sett. Høyst sannsynlig stod anskaffelsene for en vesentlig større del av anskaffelsene som ble gjort etter

anskaffelsesforskriftens del II enn dette, ettersom bygg- og anleggsanskaffelser kan ha verdi på opptil 56 millioner kroner og fortsatt omfattes av del II, mens vare- og tjenesteanskaffelser maksimalt har en verdi på 2,2 millioner kroner når de omfattes av del II av anskaffelsesforskriften.

3. Mål, problem og aktuelle tiltak

3.1 Mål for offentlige anskaffelser

En endring i terskelverdier kan vurderes etter hvordan det påvirker oppnåelsen av målene for offentlige anskaffelser. Det opprinnelige målet for offentlige anskaffelser kan oppsummeres som best behovsdekning/kostnad i den enkelte anskaffelse.⁴ 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 samfunnsmålet 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.

3.2 Virkninger av del II er i hovedsak virkninger av kunngjøringsplikt

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. Del II innebærer flere prosessuelle krav, blant annet krav til offentlig kunngjøring av anskaffelsene.

Den etter vår vurdering viktigste forskjellen mellom anskaffelser etter forskriftens del I og del II-III, er kravet til offentlig kunngjøring/utlysning som følger av del II-III. 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-III. Selv om kunngjøringen i seg selv – å legge ut oppdraget på kunngjøringsdatabasen Doffin – ikke

tar spesielt mye tid, har det en betydelig virkning på oppdragsgivers tidsbruk og behov for anskaffelsesfaglig kompetanse.

Kunngjøringsplikten som følger av del II og del III i anskaffelsesforskriften, kombinert med tilbyders anledning til å kreve erstatning ved brudd på anskaffelsesregelverket, er kanskje de to reglene som i størst grad skiller offentlige anskaffelser fra private anskaffelser. Mange private oppdragsgivere velger å ha egne prosessuelle regler for å hindre korrupsjon og for å gi tilbydere forutsigbarhet og insentiv til å levere tilbud, men ingen private oppdragsgivere vi kjenner til velger å gi alle tilbydere i markedet en rett til å kunne levere tilbud og til å saksøke den private oppdragsgiveren dersom de prosessuelle reglene brytes.

Heving av terskelverdien for kunngjøringsplikt gjør at anskaffelsene som kommer under terskelen i større grad vil fungere på samme måte som private anskaffelser. For slike anskaffelser vil offentlige oppdragsgivere i større grad kunne bruke såkalt ikke-verifiserbar informasjon i valget av hvilke tilbydere som kan levere tilbud. Dette kan være særlig viktig i bygg- og anleggsanskaffelser, der produktet er mindre klart definert enn ved vareanskaffelser. I slike anskaffelser vil det være særlig nyttig for offentlige oppdragsgivere å ta hensyn til erfaringer med for eksempel urimelige endringskrav, på samme måte som private oppdragsgivere gjør. I det svenske konjunkturrådets rapport «Offentlig opphandling – i gränlandet mellan ekonomi och juridik» (2022), peker forfatterne på at bruk av «trykkesmekanismer og lojalitet kanskje är de bästa instrumenten för att hantera icke verifierbar kvalitet».⁵ Dette tilsier at en heving av terskelverdier for kunngjøringsplikt for offentlige anskaffelser generelt, og særlig for bygg- og anleggsanskaffelser, vil gi flere fordeler:

- I anskaffelser som ikke kunngjøres kan muligheten til å velge kjente leverandører som oppdragsgiver har god erfaring med fra andre,

⁴ Ofte forenklet omtalt som best mulig pris/kvalitet. 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.»

⁵ Fra: Konjunkturrådets rapport 2022: «Offentlig opphandling ställer enligt regelverket krav på transparens, likabehandling, förutsägbarhet, öppenhet och proportionalitet. Dessa grundläggande principer gör det svårare att värna om kvalitet som är svår att «sätta fingret på», det som ekonomer brukar kalla icke verifierbar kvalitet och som skulle kunna beskrivas som »mjuka« kvalitetsaspekter ... Nationalekonomisk forskning pekar på att trykkesmekanismer och lojalitet kanske är de bästa instrumenten för att hantera icke verifierbar kvalitet. Det finns studier som visar att om detta vore möjligt också i offentlig upphandling skulle effektiviteten kunna öka.»

sammenlignbare oppdrag, være en kostnads-effektiv form for kvalifisering av leverandører. Dette kan sterkt redusere behovet for anskaffelsesfaglig forberedelsesarbeid, herunder utarbeidelse av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

- I anskaffelser som ikke kunngjøres 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 innsynsbegjæringer og klager. Dette har både sammenheng med økt oppmerksomhet, flere tilbud og at leverandører er mindre tilbakeholdne med å belaste oppdragsgiver med

innsynsbegjæringer 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 bedre konkurransen i den enkelte anskaffelse 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 nyetableringer i markedet enklere, og før til bedre konkurranse 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 konkurranse 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.

Målene for offentlige anskaffelser som er relevante for denne utredningen er oppsummert i. I tillegg til de nevnte virkningene av kunngjøringsplikt, tar vi med mål for lønns- og arbeidsvilkår, miljø og klima, samt enklere regler for offentlige anskaffelser, ettersom dette er hensyn i anskaffelsesregelverket.

Tabell 3-1: Mål for offentlige anskaffelser som hevingen skal vurderes etter

Hovedmål	Undermål
Effektiv ressursbruk	Transaksjonskostnader oppdragsgiver og leverandør Behovsdekning/kostnad (avhenger av konkurranse)
Andre samfunns mål/ tillit til at offentlige anskaffelser gjøres på en samfunnstjenlig måte	Mål om tillit og mål om å hindre misligheter Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBs muligheter Lønns- og arbeidsvilkår Miljø og klima Enkle regler for offentlige anskaffelser

Kilde: Oslo Economics (2022)

I den videre analysen av optimal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser, legger vi til grunn at tiltak for å heve nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser vil få virkning gjennom å redusere de prosessuelle kravene til bygg- og anleggsanskaffelser med verdi under 56 millioner kroner. Den klart viktigste endringen i prosessuelle

krav vil være bortfall av kunngjøringsplikt, som vil bety at oppdragsgivere kan velge om de vil kunngjøre slike anskaffelser frivillig, eller om de bare vil sørge for tilstrekkelig konkurranse ved å spørre et utvalg tilbydere om å levere tilbud (typisk tre tilbydere).⁶

⁶ Vi legger til grunn at krav og hensyn til lønns- og arbeidsvilkår, miljø og klima med videre, som i dag til dels knytter seg til en verdi på anskaffelser på 1,3 millioner

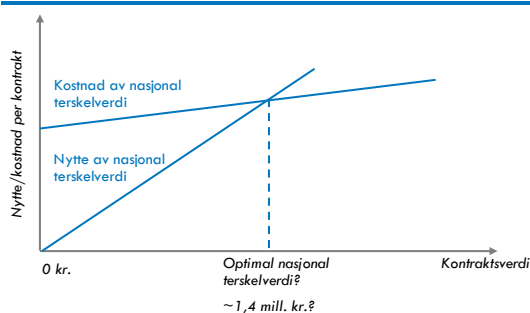
kroner og mer, ikke vil falle bort for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi opptil 56 millioner kroner.

3.3 Optimal terskelverdi for kunngjøringsplikt for anskaffelser generelt

Figur 3-1 viser nyttevirkninger og kostnadsvirkninger per berørte anskaffelse av en nasjonal terskelverdi. Som vist i figuren øker nyttevirkningene av en nasjonal terskelverdi/kunngjøringsplikt med verdien av anskaffelsen. Disse nyttevirkningene oppstår ved at offentlig kunngjøring, alt annet likt, gir bedre konkurranse, bedre leverandørmarkedsutvikling, innovasjon og muligheter for små- og mellomstore bedrifters (SMB), samt bedre hindring av misligheter. Flere forhold tilsier at *nytten per anskaffelse* av nasjonal terskelverdi/kunngjøringsplikt øker med verdien på anskaffelsen:

1. Virkningen av økt konkurranse på *behovsdekning til en gitt kostnad* er større jo større verdien 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 er 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.

Figur 3-1: Nytte og kostnad av nasjonal terskelverdi/kunngjøringsplikt generelt



Kilde: Oslo Economics (2021)

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

selv om terskelverdien for kunngjøringsplikt for disse heves, se kapittel 4.

evaluering av tilbud, prosessuelle kostnader og utarbeidelse av konkurransegrunnlag, uansett vil måtte gjennomføres uavhengig av anskaffelsens 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 kroner. Regjeringens samlede vurdering siden 2018 har vært at det har vært hensiktsmessig å sette nasjonal terskelverdi til 1,3 millioner kroner.

3.4 Optimal terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser

Et viktig spørsmål i denne tilleggsutredningen er om den optimal terskelverdien for kunngjøringsplikt er på et annet nivå for bygg- og anleggsanskaffelser enn for andre typer anskaffelser, som vare- og tjenestekjøp.

Det finnes flere økonomiske argumenter for at den optimale terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser kan være på et høyere nivå enn andre typer anskaffelser. Disse argumentene knytter seg til at kostnads- og nyttevirkningene av bygg- og anleggsanskaffelser skiller seg fra kostnads- og nyttevirkningene av andre anskaffelser, som kan være noe av bakgrunnen for at EØS-retten åpner for slike prosesser skal ha en høyere terskelverdi enn vare- og tjenesteanskaffelser. Bygge- og anleggsanskaffelser skiller seg fra vare- og tjenesteanskaffelser ved at de ikke kan defineres like enkelt og klart på forhånd, ved at det er hensiktsmessig å bruke informasjon som oppstår underveis i leveransen og ved at det ikke er mulig eller økonomisk hensiktsmessig å legge ansvaret for all risiko og usikkerhet på leverandøren. Disse forholdene gjør at det i bygg- og anleggsanskaffelser kan være av stor verdi å bruke ikke-verifiserbar informasjon (egne og andres erfaringer) til å velge tilbydere man har tillit til, og som man kan straffe ved ikke å invitere til senere konkurranser.

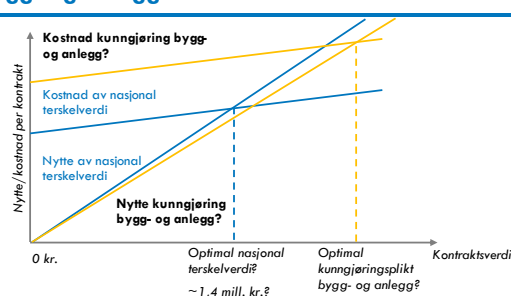
Eksempler på erfaringer oppdragsgivere ønsker å benytte seg av, er opplevelser av at leverandørens endringskrav eller etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår er dårlige. Dette kan være vanskelig/umulig å bruke mot en tilbyder i en evaluering i en offentlig kunngjort konkurranse, noe som kan føre til at offentlige oppdragsgivere ser seg nødt til å velge tilbydere de ikke har tillit til, i frykt for å bli saksøkt for brudd på anskaffelsesregelverkets prinsipper og regler for likebehandling,

forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og/eller forholdsmessighet.

Det finnes studier som tyder på at effektiviteten i offentlige anskaffelser kan øke om offentlige oppdragsgivere i større grad kan bruke egne og andres erfaringer i valg av tilbydere og leverandører (Lundberg, et al., 2022), på samme måte som private oppdragsgivere gjør.

Som vi vil redegjøre nærmere for i virkningsanalysen, er det grunn til å tro at kostnadene ved en kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser vil være høyere enn for andre typer anskaffelser. I tillegg er det mulig at nytten av en kunngjøringsplikt kan være noe lavere enn for vare- og tjenesteanskaffelser, ettersom det ikke nødvendigvis er like sterk sammenheng mellom pris på vinnende tilbud og sluttkostnad for prosjektet i bygg- og anleggsanskaffelser, som det er for vare- og tjenestekjøp. Disse forholdene tilsier at den optimale terskelverdien for kunngjøringsplikten for bygg- og anleggsanskaffelser kan være høyere enn for vare- og tjenestekjøp, vist ved oransje linjer i Figur 3-2.

Figur 3-2: Nytte og kostnad av kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser



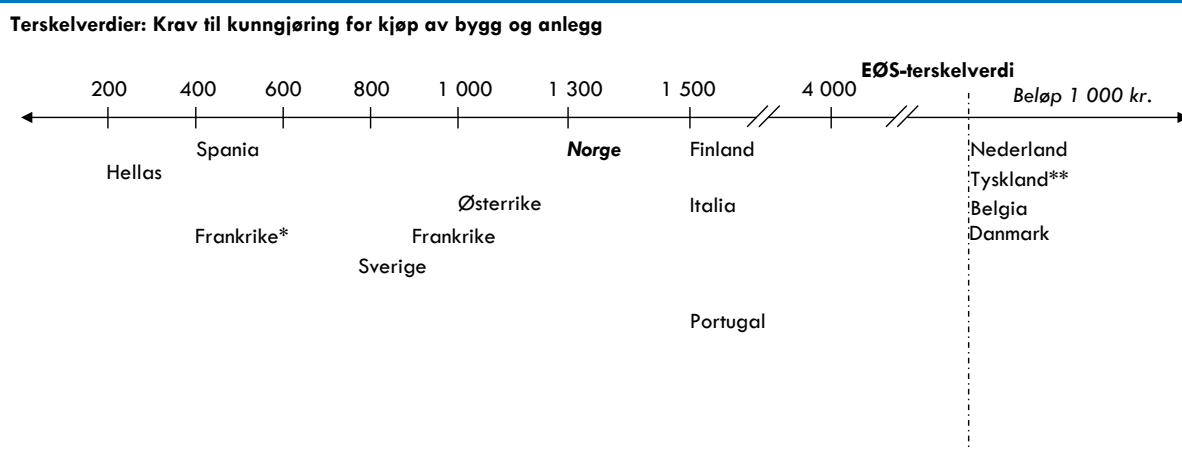
Kilde: Oslo Economics (2023)

Et mulig problem med dagens nasjonale terskelverdi, som er den samme for bygg- og anleggsanskaffelser som for vare- og tjenesteanskaffelser, er at den gir uforholdsmessig høye transaksjonskostnader ved slike anskaffelser, sammenlignet med nytten kunngjøring kan gi i form av konkurranse, innovasjon, fravær av misligheter med videre.

3.5 Praksis i andre EU-land

Kartleggingen av nasjonale terskelverdier for kunngjøringsplikt som vi gjennomførte i 2021, viser at det er stort spenn i terskelverdier. Norge har relativt sett en høy terskelverdi for kjøp av varer og tjenester, og er i det midtre sjiktet for kjøp av bygg og anleggstjenester. Oversikten i Figur 3-3 viser at de fleste EU/EØS-land kun i begrenset grad velger å bruke mulighetsrommet EØS-retten gir til å ha høyere terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser.

Figur 3-3 Krav til kunngjøring i andre europeiske land, sammenlignet med Norge (status i 2021)



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

Nærmere om terskelverdier i Danmark

I Danmark er offentlige anskaffelser under EUs terskelverdi regulert i to ulike regelverk. Anskaffelser av varer og tjenester følger Udbudsloven, mens

anskaffelser av bygge- og anleggskontrakter følger Tilbudsloven. Tilbudsloven har følgende terskelverdier:

- *Kontrakter med verdi opp til 300.000 DKK:* Det skal det hentes inn tilbud ved hjelp av underhåndsbud fra inntil én leverandør.
- *Kontrakter med verdi mellom 300 000 og 3 mill. DKK:* Skal hentes inn tilbud ved hjelp av underhåndsbud fra minst to og maks tre leverandører. Dersom det skal innhentes et fjerde tilbud, skal dette innhentes fra en ikke-lokal leverandør.
- *Kontrakter med verdi mellom 3 mill. og 40. mill. DKK:* Det skal benyttes begrenset eller åpen anbudsprosess (licitation).

For anskaffelser av kontrakter med en verdi mellom 3 millioner DKK og EUs terskelverdi, er det to generelle prosedyrer som er tillatt. Innenfor disse prosedyrene oppgir representanter for Konkurrence- og forbrugerstyrelsen i Danmark at oppdragsgivere har følgende valgmuligheter:

- *Åpen anbudsprosess:* opfordringen til at delta i konkurransen skall rettes til en ubestemt krets ved annonse i pressen eller i elektroniske medier, dvs. der skal ske annonsering.
- *Begrenset licitation med prækvalifikation:* Innkalling av mulige tilbudsgivere skal skje ved en kunngjøring av en annonse i pressen eller i elektroniske medier.
- *Begrænset licitation uden prækvalifikation:* Opfordringen til å delta rettes direkte og alene til dem, fra hvem tilbud ønskes: Det vil si at det ikke er nødvendig med en kunngjøring.

I Tilbudsloven er det ikke et konkret krav om kunngjøringsplikt. Unntaket er dersom kontraktene har en klar grenseoverskridende interesse. En anskaffelse er definert til å ha grenseskridende interesser dersom det er naturlig å anta at utenlandske leverandører ville levere et tilbud hvis de ble gitt muligheten. Ifølge intervjuobjekter fra Konkurrencebestyrelsen skal kontrakter med klar grenseoverskridende interesse i henhold til de grunnleggende EU-rettslige prinsippene ha tilstrekkelig grad av transparens slik at leverandører fra andre land kan delta i konkurransen. I Danmark har man valgt å tolke EU-reglene slik at kontrakter med en klar grenseoverskridende interesse dermed må kunngjøres, og at Tilbudsloven dermed må vike i disse tilfellene.

Intervjuobjektene oppgir at det i praksis er sjelden at en anskaffelse under EUs terskelverdi har en klar grenseoverskridende interesse. De oppgir at oppdragsgivere i praksis må kunne legge til grunn at en kontrakt med verdi under 3 millioner DKK ikke vil ha en grenseoverskridende interesse. For kontrakter med en verdi mellom 3 millioner DKK og EUs terskelverdi oppgis det at det vil kunne være enkelte tilfeller hvor kontraktene har grenseoverskridende

interesse, men at dette i hovedsak vil være i grenseområder til nabolandene.

Vi får oppgitt i intervjuer at det har vært et politisk ønske om å begrense transaksjonskostnadene for både leverandører og oppdragsgivere. Det er årsaken til at de har valgt å innføre krav som begrenser antall tilbydere som kan delta i konkurranser om kontrakter med en verdi under 3 millioner DKK. Videre oppgis det at denne beslutningen har hatt støtte både på oppdragsgiver- og leverandørsiden.

3.6 Mulige tiltak

Som en del av dette tilleggsoppdraget til analysen vi gjorde i 2021, er vi blitt bedt om å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av å heve terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser og hva optimal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser kan være.

Vi legger til grunn at krav og hensyn til lønns- og arbeidsvilkår, miljø og klima med videre, som i dag til dels knytter seg til en verdi på anskaffelser på 1,3 millioner kroner og mer, ikke vil falle bort for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi opptil 56 millioner kroner, selv om terskelverdien for kunngjøringsplikt for disse heves. Grunnen er at disse hensynene kan ivaretas gjennom egne forskrifter som ikke knytter seg til prosessuelle krav til bygg- og anleggsanskaffelser.

Nullalternativet: Nasjonal terskelverdi på 1,4 millioner kroner

Etter hevingen av EØS-terskelverdi til 1,4 millioner kroner, er det oppstått et intervall i statlige vare- og tjenesteanskaffelser med verdi mellom 1,3 og 1,4 millioner kroner som omfattes av del II. Vi legger til grunn at dette ikke er tilsiktet fra departementet. I nullalternativet legger vi derfor til grunn at nasjonal terskelverdi vil være på 1,4 millioner kroner, og at denne vil gjelde for både bygg- og anleggsanskaffelser og varer og tjenester.

Alternativ 1: Fjerne terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser

Terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser kunne i prinsippet blitt satt til hvilken som helst verdi mellom 0 kroner og 56 millioner kroner. Av hensyn til målet om et enkelt regelverk, og på bakgrunn av innspill fra berørte oppdragsgivere og leverandører vi har snakket med, er det mest nærliggende tiltaket å fjerne nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser. Dette ville innebære at offentlige oppdragsgivere i hovedsak kun må følge de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi under 56 millioner kroner.

Alternativ 2: Mellomalternativet – en terskelverdi mellom dagens nivå og EØS-terskelverdi

Flere andre europeiske land har en nasjonal terskelverdi som er høyere enn i Norge, men under EØS-terskelverdi. Et mellomalternativ er derfor å sette terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser et sted mellom dagens nivå og EØS-terskelverdi.

Alternativ 3: Fjerne del II av anskaffelsesforskriften for alle anskaffelser

Kartleggingen av anskaffelser som gjøres i henhold til del II av anskaffelsesforskriften (kapittel 2), har vist at del II i svært stor grad omhandler regler for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi under EØS-terskelverdi på 56 millioner kroner, ettersom bygg- og anleggsanskaffelser står for to tredjedeler av del II anskaffelser og vesentlig mer enn to tredjedeler av verdien av disse anskaffelsene. Dersom nasjonal terskelverdi skulle bli fjernet for bygg- og anleggsanskaffelser, eller dersom bygg- og anleggsanskaffelser skulle få en egen terskelverdi, vil de gjenværende anskaffelsene som omfattes av del II være mindre viktige med tanke på omfang og verdi. Av denne grunn mener vi at et mulig tiltak knyttet til å heve terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser bør vurderes opp mot det enklere tiltaket det ville vært å fjerne del II av anskaffelsesforskriften i sin helhet. Gjennom dette tilleggsoppdraget knyttet til bygg- og anleggsanskaffelser, har vi fått ny og oppdatert informasjon om virkningene av å fjerne del II av anskaffelsesforskriften i sin helhet. Vi har derfor valgt å inkludere et oppdatert estimat på virkningene av dette som en del av studien.

Annet tenkelig tiltak, som vi ikke har evaluert: Begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse

De siste årene har flere aktører tatt til orde for å begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse som et alternativt tiltak for å redusere transaksjonskostnadene i offentlige anskaffelser.⁷ Adgangen til positiv kontraktsinteresse har stor betydning for virkningen av kunngjøringsplikt. Grunnen er at offentlig kunngjøring gir tredjeparter (altså andre aktører enn oppdragsgiver og leverandør) rettslig interesse i konkurransen. Kunngjøringsplikten og erstatningsretten kan være vel begrunnet for offentlige anskaffelser, men de gir mange aktører interesse i å bruke ressurser på å lete etter feil i offentlige anskaffelser. For å unngå å bli tatt for prosessuelle feil må oppdragsgiver på sin side bruke betydelige ressurser på kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget, utover det som ville vært hensiktsmessig i en situasjon uten kunngjøringsplikt og erstatningsrett.

Høyesteretts praksis har relevans for rettsreglene, men enkelte mener at også departement og Storting kan⁸ og bør begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse for å redusere ressursbruken til klager og til å kvalitetssikre konkurransegrunnlag mot klager. Som en del av dette arbeidet har vi ikke hatt mandat eller anledning til å utforske mulighetene eller virkningene av å begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse, som et alternativt tiltak for å redusere problemet med høye transaksjonskostnader i bygg- og anleggsanskaffelser. Vi vil likevel oppfordre Anskaffelsesutvalget til å utforske også denne muligheten, ettersom det er et tiltak som kan redusere problemet med høye transaksjonskostnader knyttet til alle typer anskaffelser, både over og under EU/EØS-terskelverdiene.

⁷ <https://rett24.no/articles/avskaff-de-absurde-erstatningene-for-offentliges-innkjopsfeil>,

<https://www.anbud365.no/regelverk/dagens-erstatningsregler-er-ikke-proporsjonale-eller-baerekraftige/>
⁸ Hvilke feil skal gi erstatning? – Anbud365

4. Virkningsanalyse

4.1 Aktører og anskaffelser som berøres av ulike alternativer

En heving av den nasjonale terskelverdien vil berøre oppdragsgivere som gjennomfører bygg- og anleggsanskaffelser som i dag er underlagt anskaffelsesforskriftens del II, og leverandører som konkurrerer om disse anskaffelsene. På oppdragsgiversiden vil dette berøre både kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter som gjennomfører anskaffelser. Vi har ikke detaljert

statistikk på hvordan bygg- og anleggsanskaffelser som berøres av tiltakene fordeler seg mellom de ulike forvaltningsnivåene. Innenfor kommunal sektor oppgir derimot enkelte intervjuobjekter at tiltakene forventes å ha liten betydning for kommuner med befolkningsnedgang, siden det er mindre byggeaktivitet i disse områdene.

Tabell 4-1 viser en oppsummering av anslag på antall anskaffelser og deres samlede verdi i segmenter som berøres av de ulike alternativene.

Tabell 4-1: Antall anskaffelser, samlet verdi og andel frivillige kunngjøringer for anskaffelser som berøres i relevante segmenter

Virkning	1,3/1,4 mill. kroner – EØS-terskelverdi
<i>Bygg- og anleggsanskaffelser</i>	
Antall anskaffelser som berøres årlig	~3 000
Estimert verdi (mill. kr.)	15 500
Anslag: Andel frivillige kunngjøringer	40 %-80 %
Reduksjon i anskaffelser som kunngjøres	600-1780
Estimert verdi anskaffelser som ikke vil kunngjøres (mill. kr)	3 100 - 9 250
<i>Vare- og tjenesteanskaffelser</i>	
Antall anskaffelser som berøres årlig	~1 000
Estimert verdi (mill. kr.)	1 700
Anslag: Andel frivillige kunngjøringer	60 %-90 %
Reduksjon i anskaffelser som kunngjøres	100-400
Estimert verdi anskaffelser som ikke vil kunngjøres (mill. kr)	200 -700

Kilde: Oslo Economics, DFØ (2023)

Basert på statistikk fra DFØ anslår vi at det kunngjøres om lag 1 000 bygg- og anleggsanskaffelser med en verdi på mellom 1,3/1,4 millioner og 4 millioner kroner på Doffin årlig i dag, og om lag 2 000 med en verdi på mellom 1,3/1,4 millioner kroner og EØS-terskelverdi. Dette anslaget er basert på totalt antall bygg- og anleggsanskaffelser som ble kunngjort på Doffin etter del II i anskaffelsesforskriften. Fordelingen over og under 4 millioner kroner er basert på fordelingen av kunngjøringer med oppgitt estimert verdi. Vi anslår at anskaffelser under 4 millioner kroner har en samlet verdi på om lag 2,5 milliarder kroner, mens de over 4 millioner kroner har en verdi på 13 milliarder kroner.

I evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi la vi til grunn at mellom 60 og 90 prosent av anskaffelser over den nasjonale terskelverdien ville kunngjøres frivillig i fraværet av en kunngjøringsplikt, basert på analyser av endringer i antall kunngjøringer før og etter hevingen av den nasjonale terskelverdien i 2017. I intervjuer har alle oppdragsgivere oppgitt at de i større grad vil velge å ikke kunngjøre bygg- og anleggsanskaffelser dersom kunngjøringsplikten faller bort, enn for vare- og tjenesteanskaffelser. Dette skyldes at de opplever at det er større fordeler med å ikke kunngjøre en bygg- og anleggsanskaffelse. Vi har derfor valgt å beholde estimatet på mellom 60 og 90 prosent frivillige kunngjøringer for vare- og tjenesteanskaffelser, mens vi legger til grunn en noe

lavere andel for bygg- og anleggsanskaffelser (40-80 prosent).

4.2 Virkninger

Som beskrevet i forrige kapittel og i rapporten fra 2022, forventes det at en endret terskelverdi vil påvirke målet om effektiv ressursbruk på følgende måte:

- Transaksjonskostnader oppdragsgiver og leverandør
- Behovsdekning/kostnad (avhenger av konkurranse)
- Mål om tillit og mål om å hindre misligheter
- Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBs muligheter

- Lønns- og arbeidsvilkår
- Miljø og klima
- Enkle regler for offentlige anskaffelser

Virkingen på transaksjonskostnader vil tallfestes i kroner. Som vi vil redegjøre for senere, tyder nye artikler om virkningene av offentlig kunngjøring på at det ikke er grunnlag for å prissette en gevinst på kvalitet/pris av offentlig kunngjøring, slik vi gjorde i evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), hvert fall ikke for bygg- og anleggsanskaffelser. Denne og de øvrige virkningene vil derfor verdsettes etter pluss-minusmetoden (DFØ, 2018). Hver enkelt virkning tillegges en betydning av samfunnsområdet som påvirkes og en påvirkning fra tiltaket (et omfang). Deretter vurderes konsekvensen etter matrisen vist i Tabell 4-2.

Tabell 4-2: 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).

4.2.1 Transaksjonskostnader

Oppdragsgivers transaksjonskostnader

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). I studien estimerte Inventura og Rambøll at oppdragsgivers gjennomsnittlige tidsbruk for vare- og tjenestekjøp, knyttet til både konkurranseforberedelse, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging var 245 timer for del II anskaffelser (med kunngjøringsplikt).⁹ Videre estimerte Inventura og Rambøll at oppdragsgivers tidsbruk knyttet til bygg- og anleggsanskaffelser var vesentlig høyere, 425 timer i snitt, når en holdt kostnader til eksterne rådgivere

utenfor. Dette estimatet inkluderte både bygg over og under EØS-terskelverdi. At bygg- og anleggsanskaffelser gir høyere transaksjonskostnader for oppdragsgiver kan forklares med at:

- Det er mer krevende å lage konkurransegrunnlag for et bygg- eller anleggsprosjekt enn for en klart definert standardvare eller -tjeneste
- Det er mer krevende å evaluere ett tilbud på en bygg- og anleggskontrakter enn på en standardvare
- Det er kan være flere tilbydere av bygg- og anleggsanskaffelser enn av varer
- Kontraktsoppfølging av bygg- og anleggskontrakter, med håndtering av endringer

⁹ Som en del av evalueringen i 2022 estimerte Oslo Economics at ressursbruken for en del I anskaffelse var på 155 timer.

og endringskrav er mer krevende enn kontraktsoppfølgingen av standardtjenester.

Det at transaksjonskostnadene er høyere for bygg- og anleggsanskaffelser, gjør at det i utgangspunktet er mer å spare på ikke å kunnngjøre bygg- og anleggsanskaffelser enn på ikke å kunnngjøre andre typer anskaffelser. I tillegg til dette, er vår vurdering at det vil være et særlig potensial for å redusere transaksjonskostnader ved ikke å kunnngjøre bygg- og anleggsanskaffelser. Grunnen er at rettede forespørsler/fravær av offentlig kunnngjøring gjør det enklere for offentlige oppdragsgivere å bruke ikke-verifiserbar informasjon fra egne og andres erfaringer til å utelukke dem de vurderer at ikke vil levere som lovet, på samme måte som private oppdragsgivere gjør. Dette er særlig verdifullt for bygg- og anleggsanskaffelser, der leveransen og kontraktsbestemmelsene er mindre klart definert enn for vareanskaffelser, og der det derfor er større problemer knyttet til kontraktsoppfølging. Økt terskelverdi for kunnngjøringsplikt kan muligens gjøre at offentlig oppdragsgivere oftere ender opp med leverandører de har tillitt til, og som de kan straffe ved ikke å invitere igjen. Dette kan gi lavere transaksjonskostnader både for oppdragsgiver og leverandør, særlig i bygg- og anleggsanskaffelser. I tillegg har dette betydning for virkningen kunnngjøring forventes å ha på kvalitet/pris, noe vi kommer tilbake til i et senere avsnitt.

Tilbyderes og leverandørs transaksjonskostnader

I vår analyse av nasjonal terskelverdi (2022) estimerte vi at tilbydere og leverandørs tidsbruk til tilbudsarbeid var 30-50 timer for konkurranser som kunnngjøres (for fire tilbydere til sammen, per

konkurranse snitt) og 20-30 timer for konkurranser som ikke kunnngjøres (for tre tilbydere til sammen, per konkurranse i snitt).

Bygg- og anleggsoppdrag er mer krevende å prise enn vare- og tjenesteoppdrag, blant annet fordi det kan være nødvendig med befaring og konkrete vurderinger, i større grad enn for varer og tjenester. Dette tilsier at arbeidet med tilbudsarbeid vil ligge i det øverste sjiktet av estimatet på 30-50 timer til sammen for kunnngjorte bygge- og anleggsanskaffelser.

Vi har i analysen fra 2022 lagt til grunn at leverandørens transaksjonskostnader vil være lik i konkurranser som kunnngjøres og i konkurranser som ikke kunnngjøres. Det er en usikkerhet forbundet med dette, ettersom det kan være mulig at kontraktsoppfølgingskostnadene også for leverandør vil være lavere dersom oppdragsgiver kan velge leverandører de har tillitt til basert på ikke-verifiserbar informasjon, noe som er lettere i anskaffelser som ikke kunnngjøres. For å ta høyde for denne usikkerheten legger vi til grunn at leverandørens transaksjonskostnader forbundet med kontraktsoppfølging vil være 0 til 20 timer lavere i oppdrag som ikke kunnngjøres, sammenlignet med oppdrag som kunnngjøres.

Samlet estimat på virkning på transaksjonskostnader av alternativene

Tabell 4-3 viser våre estimater på de samfunnsøkonomiske virkningene alternativene vil kunne få for transaksjonskostnadene for anskaffelsene som berøres av en heving av terskelverdiene for kunnngjøringsplikt.

Tabell 4-3: Virkninger på transaksjonskostnader av alternativer for terskelverdier (mill. 2022-kroner)

Virkning	Nullalternativet	Mellom-alternativ	Fjerne terskelverdi for bygg og anlegg (BA)		Fjerne nasjonal terskelverdi	
			Min	Maks	Min	Maks
Besparelse oppdragsgivere	0	Mellom null og fjerne	+35	+100	+40	+120
Besparelse leverandører	0	Mellom null og fjerne	+10	+80	+10	+100
Besparelse skattefinansieringskostnad	0	Mellom null og fjerne	+5	+20	+10	+25
Sum samfunnsøkonomisk besparelse	0	Mellom null og fjerne terskel BA	50	205	60	245

Kilde: Oslo Economics (2023)

Sammenlignet med nullalternativet, forventer vi at det å fjerne en nasjonal terskelverdi for kunnngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser, vil redusere

transaksjonskostnadene i disse anskaffelsene med mellom 50 og 205 millioner kroner årlig.

Alternativ 2, å sette terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser til 4 millioner kroner, forventer vi at vil redusere transaksjonskostnadene med mellom 25 og 95 millioner kroner årlig.

Effekten på transaksjonskostnader av et mulig tredje alternativ, å fjerne nasjonal terskelverdi for alle anskaffelser, skiller seg ikke så veldig fra alternativ 1, ettersom bygg- og anleggsanskaffelser utgjør to tredjedeler av alle anskaffelser som kunngjøres etter del II i dag, og at vi legger til grunn at en relativt sett høyere andel av vare- og tjenesteanskaffelsene vil kunngjøres frivillig. Med dette alternativet forventer vi at transaksjonskostnadene vil reduseres med 60 til 245 millioner kroner årlig.

4.2.2 Behovsdekning/kostnad (inkludert konkurranse)

Som vi har redegjort for i evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), gir ikke litteraturen 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 Baltrunaite (2021), vil virkningen av økt handlefrihet til innkjøper avhenge av kompetansen til innkjøper. Som vist i modellen til Calzolari og Spagnolo (2010), vil åpen anbuds konkurranse være optimalt i enkelte tilfeller, mens det kan være optimalt å invitere inn utvalgte leverandører i andre tilfeller. Kompetansen til innkjøpere, og deres evne til å vurdere når det er hensiktsmessig å kunngjøre, har betydning for hva som lønner seg.

I modellen til Calzolari og Spagnolo er en forutsetning for at begrensede konkurranser, hvor et fåtall leverandører inviteres inn, er optimal, at leveranser i den 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 korrupte forbindelser med leverandører, eller at

oppdragsgiver ønsker å hensynta mindre effektive lokale leverandører.

Etter at evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi ble publisert, er det kommet artikler som tyder på at tidligere estimater på gevinster av offentlig kunngjøring ikke nødvendigvis stemmer. En fersk artikkel fra Giancarlo Spagnolo med flere viser at oppdragsgivere som manipulerer estimerte verdier for å kunne slippe offentlig kunngjøring lykkes med å oppnå mer effektiv ressursbruk (Spagnolo, et al., 2022). Denne artikkelen og den samlede kunnskapen om verdien av bruk av egne erfaringer, som er blitt samlet blant annet i rapporten til det svenske konjunkturrådet (Lundberg, et al., 2022), gjør at vi ikke lenger kan si at det er grunnlag for å tallfeste en gevinst av offentlig kunngjøring av offentlige anskaffelser i kroner. Vår samlede vurdering er at det ved vare- og tjenesteanskaffelser vil være en slik gevinst, men at det er uklart om kunngjøring av bygg- og anleggsanskaffelser fører til dårligere behovsdekning/kostnad, målt som samlede kostnader unntatt transaksjonskostnader for en gitt bruksnytte av bygg og anlegg som leveres til offentlig sektor.

4.2.3 Mål om tillit og mål om å hindre misligheter

Anskaffelser som gjennomføres under den nasjonale terskelverdien har ikke kunngjøringsplikt, og oppdragsgiver har større handlefrihet til å innrette konkurransene slik de selv ønsker. At færre anskaffelser kunngjøres, bidrar til å redusere transparensen i offentlige anskaffelser, og kan negativt påvirke tilliten til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte. 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 oppdragsgiver er kjent med har blitt dømt for korrupsjon (Anskaffelser.no, 2021).¹⁰

Vår vurdering er at målet om tillit til offentlige anskaffelser og mål om å hindre misligheter, er av stor betydning for samfunnet. Spørsmålet er så hvor stor påvirkning en heving av terskelverdier for offentlige anskaffelser vil få på dette målet. I rapporten fra 2022 vurderte vi at en fjerning av del II av anskaffelsesforskriften vil gi en liten, negativ påvirkning på den samlede tilliten til offentlige anskaffelser og målet om å hindre misligheter. For en regel som kun berører bygge- og

¹⁰ 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 oppdragsgiver er kjent med har blitt dømt

for korrupsjon (Anskaffelser.no, 2021). Det kan være mulig å videreføre denne regelen i andre forskrifter, om bygg- og anleggsanskaffelser ikke lenger skal omfattes av anskaffelsesforskriftens del II.

anleggsanskaffelser, anslår vi at virkningen vil være av omtrent likt omfang, ettersom bygg- og anleggsanskaffelser står for to tredjedeler av anskaffelsene som gjøres etter del II og for en enda større del av verdien av slike anskaffelser. Et forhold som begrenser risikoen for misligheter i bygg- og anleggsanskaffelser er at slike anskaffelser ofte gjennomføres av større, tverrfaglige anskaffelsesteam.

Et mellomalternativ vil omfatte noen færre anskaffelser, og man vil oppnå transparens for de anskaffelsene i del II med høyest verdi. Dette vil gi noe høyere tillit til offentlige anskaffelser enn dersom terskelverdien fjernes helt eller kun for bygg- og anleggsanskaffelser. Et mellomalternativ vil dermed ha noe mindre påvirkning på tilliten til offentlige anskaffelser.

4.2.4 Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBs muligheter

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 gjøre 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. I evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi viste vi at hevingen kan ha ført til at gjennomsnittsalderen på leverandører til norske kommuner og fylkeskommuner har økt. Dette understøtter teorien om at økt terskelverdi for kunngjøring er negativt for nye virksomheter og muligens dermed også for leverandørmarkedsutviklingen og innovasjon.

Det bør i denne sammenheng nevnes at det ikke bare er økningen i terskelverdi for kunngjøringsplikt som kan ha hatt betydning for den økte gjennomsnittsalderen på leverandører til kommunesektoren. Flere leverandører har i intervju med oss gitt uttrykk for at de opplever at prosessen med å levere et tilbud etter anskaffelsesforskriftens del II som byråkratisk og tidkrevende, grunnet det leverandørene ser på som unødvendige dokumentasjonskrav og hindre mot bruk av vanlige kommunikasjonsmidler i konkurransegjennomføringen (krav til bruk av elektroniske konkurransegjennom-

¹¹ 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.

føringsverktøy). Dette er prosessuelle krav som til dels også følger av del II av anskaffelsesforskriften, men som ikke måtte vært knyttet til terskelverdien for kunngjøringsplikt.

Vår vurdering i evalueringen fra 2022 var at en fjerning av nasjonal terskelverdi for alle anskaffelser ville føre til en middels, negativ påvirkning på målene knyttet til innovasjon, utvikling av leverandørmarkedet, og SMBers muligheter til å delta i offentlige konkurranser. Vi vurderer at virkningen vil være tilnærmet like negativ som følge av en regel som kun fjerner nasjonal terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser. Grunnen er at dette utgjør mesteparten av antallet og verdien av del II anskaffelser, samt at bygg- og anleggsmarkedet, særlig anleggsmarkedet, kan være blant markedene hvor offentlig anskaffelser har størst påvirkning på leverandørmarkedsutviklingen. Offentlige anskaffelser utgjorde mer enn 70 prosent av det samlede anleggsmarkedet i 2018 (Oslo Economics, 2020).

Våre analyser viser at antall bygg- og anleggsanskaffelser som kunngjøres etter del II av anskaffelsesforskriften er synkende med estimert kontraktsverdi. Våre analyser indikerer at så mye som 70-75 prosent av anskaffelsene har en verdi på under 10 millioner kroner. Et mellomalternativ, med for eksempel en terskelverdi på mellom 5 og 30 millioner kroner vil, dermed kunne berøre en relativt stor andel av del II anskaffelsene selv med mindre hevinger. De negative konsekvensene på innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet vil nødvendigvis ikke være så mye lavere i et mellomalternativ som i alternativet som innebærer å fjerne nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser. Vår vurdering er derfor at mellomalternativet vil ha en liten/middels negativ konsekvens på innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet.

4.2.5 Lønns- og arbeidsvilkår

Lønns- og arbeidsvilkår er særlig viktige i bygg- og anleggsanskaffelser, ettersom dette er en sektor med særlige problemer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

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.¹¹ Slik sett har ikke en endring av den nasjonale terskelverdien påvirket hvilke krav til lønns- og arbeidsforhold som gjelder for anskaffelsen.

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.

Videre har oppdragsgiver 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).

Det er ikke klart for oss om en heving av terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser føre til noe bedre eller noe dårligere lønns- og arbeidsvilkår. På den ene siden kan heving av terskelverdien føre til mindre transparens og mindre tredjepartsinteresse i offentlige anskaffelser. Dette kan hypotetisk sett svekke muligheten for at myndigheter, presse og tapende tilbydere følger med på lønns- og arbeidsvilkår i offentlige oppdrag, med mål om å avsløre brudd på regler. På den andre siden vil en heving av terskelverdien bedre oppdragsgivers handlingsrom til å bruke egne og andres erfaring til å utelukke tilbydere som de mener at ikke har ordnede lønns- og arbeidsvilkår, men som ikke beviselig har brutt regler som gjør at de kan utelukkes fra offentlige oppdrag.¹² Samlet sett vurderer vi at en heving av terskelverdien hverken kan forventes å bedre eller svekke oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige oppdrag. Ettersom mange andre forhold påvirker dette målet, og ettersom den samlede verdien av offentlige oppdrag under 56 millioner kroner uansett er begrenset sammenlignet med sektoren som helhet, er vår vurdering at virkningen på lønns- og arbeidsvilkår må forventes å være ubetydelig.

4.2.6 Miljø og klima

Vi legger til grunn at krav og hensyn til miljø og klima, som i dag til dels knytter seg til en verdi på anskaffelser på 1,3 millioner kroner og mer, ikke vil falle bort for bygg- og anleggsanskaffelser med verdi opptil 56 millioner kroner, selv om terskelverdien for kunngjøringsplikt for disse heves. Grunnen er at disse hensynene kan ivaretas gjennom egne forskrifter som ikke knytter seg til prosessuelle krav til bygg- og anleggsanskaffelser. Dermed legger vi til grunn at de ulike alternativene ikke vil ha klima- og miljøvirkninger.

4.2.7 Enkle regler for offentlige anskaffelser

I vår evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi fra 500 000 til 1,1 millioner kroner i 2017, konkluderte vi med at hevingen hadde bidratt til å forenkle regelverket for offentlige anskaffelser. Gevinsten var særlig stor for statlige virksomheter,

som ikke lenger trengte å forholde seg til del II av anskaffelsesforskriften for vare- og tjenesteanskaffelser.

Det oppstod nylig et gap på 100 000 kroner mellom nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdi på 1,4 millioner kroner, som gir vanskeligere regler for offentlige anskaffelser for statlige virksomheter. Som tidligere nevnt legger vi i denne analysen til grunn at dette gapet vil tettes som en del av nullalternativet, slik at statlige oppdragsgivere fremover vil slippe å forholde seg til del II av anskaffelsesforskriften for vare- og tjenesteanskaffelser med verdi mellom 1,3 og 1,4 millioner kroner. Nullalternativet innebærer fortsatt bruk av en nasjonal terskelverdi på rundt 1,4 millioner kroner. Dette er en velkjent regel og fremstår som uproblematisk å forholde seg til.

Vår vurdering er at det å fjerne den nasjonale terskelverdien for bygg- og anleggsanskaffelser vil være en regelverksforenkling, ettersom offentlige oppdragsgivere kun vil behøve å forholde seg til grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser for kjøp med verdi under 56 millioner kroner, og til prosessuelle regler som følger av anskaffelser etter det som i dag er del III av anskaffelsesforskriften. Virkningen begrenses imidlertid av at det fortsatt vil finnes en del II av anskaffelsesregelverket, som bare vil gjelde for et mindre omfang av anskaffelser. Dette betyr blant annet at offentlige oppdragsgivere fortsatt må ha kompetanse på del II av anskaffelsesregelverket.

Å innføre en ny nasjonal terskelverdi mellom dagens nivå og EØS-terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser etter anskaffelsesforskriften vil etter vår vurdering komplisere reglene for offentlige anskaffelser. Det vil være behov for opplæring av oppdragsgivere i den nye terskelverdien, som vil skille seg både fra vare- og tjenesteanskaffelser etter anskaffelsesforskriften og fra bygg- og anleggsanskaffelser etter forsyningsforskriften. En slik endring vil også gjøre reglene for offentlige anskaffelser mindre forståelige for de som ikke er spesialister.

Å fjerne de prosessuelle reglene i del II av anskaffelsesforskriften vil være et noe mer omfattende tiltak enn å fjerne reglene for bygg- og anleggsanskaffelser. Samtidig vil det etter vår vurdering gi et vesentlig enklere regelverk som vil være enkelt å forstå for oppdragsgivere, tilbydere og befolkningen som helhet. En veileder til

trekker frem at ved å kunngjøre 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.

¹² Ifølge rapporten til NTAES (2020) gir offentlige oppdragsgivere 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

anskaffelsesregelverket ville kunne si følgende om prosessuelle krav til konkurranse gjennomføring: «For anskaffelser med verdi over 100 000 kroner og under EØS-terskelverdi gjelder grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser». Vi legger her som nevnt til grunn at andre samfunnshensyn, herunder hensyn til lønns- og arbeidsvilkår og miljø/klima kan ivaretas

gjennom én eller flere egne forskrifter (noe som også kunne bidratt til regelverksforenkling).

4.2.8 Oppsummering av verdsettelse av ikke-prissatte virkninger

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

Tabell 4-4: Oppsummering av verdsettelse av ikke-prissatte virkninger

Virkning	Betydning	Fjerne terskelverdi for BA	Mellomalternativet	Fjerne nasjonal terskelverdi
Behovsdekning/kostnad	Stor	Usikker/ingen 0	Usikker/ingen 0	Lite, negativt -/--
Tillit til offentlig sektor	Stor	Lite, negativt -/--	Intet til lite negativt 0 til (-/--)	Lite, negativt -/--
Innovasjon og utvikling av leverandørmarkedet, og SMBers muligheter til å delta	Middels	Middels, negativt --	Lite, negativt 0/-	Middels, negativt --
Lønns- og arbeidsvilkår	Stor	0	0	0
Miljø og klima	Stor	0	0	0
Enklere regler for offentlige anskaffelser	Liten	Middels, positivt 0/+	Middels, negativt 0/-	Middels, positivt 0/+

Kilde: Oslo Economics

4.3 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 4-5 viser en oppsummering av virkningene av alternativene.

Tabell 4-5: Oppsummering av prissatte- og ikke-prissatte virkninger av ulike alternativet (mill. 2022-kr.)

Virkning	Nullalternativet	Mellomalternativet		Fjerne terskelverdi for BA		Fjerne nasjonal terskelverdi	
		Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Sparte transaksjonskostnader	0	0	+205	+50	+205	+60	+245
Behovsdekning/kostnad		0 (usikkert)		0 (usikkert)		-/--	
Tillit til offentlig sektor		0 til (-/--)		-/--		-/--	
Innovasjon, lev.mkd, SMB		0 til --		--		--	
Lønns- og arbeidsvilkår		0		0		0	
Miljø og klima		0		0		0	
Enklere regler		0/-		0/+		0/+	
Samlet rangering	1	3		2		2	

Kilde: Oslo Economics.

Vår anbefaling: Nullalternativet, med en nasjonal terskelverdi på 1,4 millioner kroner

Den samlede rangeringen av alternativene, etter både prissatte og ikke-prissatte virkninger avhenger i stor grad av vår vurdering av ikke-prissatte virkningers betydning, samlet og hver for seg. Vår vurdering er at nullalternativet med en nasjonal terskelverdi på 1,4 millioner kroner samlet sett er best, fordi gevinstene av tillit til offentlig sektor, innovasjon, leverandørmarkedsutvikling og muligheter for små- og mellomstore bedrifter til å delta i konkurranser er viktigere enn en mulig årlig besparelse i størrelsesordenen 200 millioner kroner.

For bygg- og anleggsmarkedet, hvor offentlige oppdrag utgjør en stor andel av etterspørselen, kan anskaffelser med verdi opptil 56 millioner kroner 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 kan gjøre dem kvalifisert for å delta i konkurranser over den nasjonale terskelverdien. Dette betyr at heving av terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsoppdrag forventes å gi dårligere oppnåelse av målet om innovasjon, leverandørmarkedsutvikling og mulighetene til små og mellomstore bedrifter til å delta i konkurranser. En annen grunn er at det kan gi økte problemer med misligheter, og dermed svekke tilliten til offentlig sektor. Vi tror imidlertid at problemet med dette begrenses av at bygg- og anleggsanskaffelser som regel gjennomføres av tverrfaglige anskaffelsesteam.

Nest beste alternativ: Fjerne nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser eller nasjonal terskelverdi sin helhet

Vår vurdering er at det å fjerne nasjonal terskelverdi i sin helhet må forventes å føre til dårligere behovsdekning/kostnad for vare- og tjenesteanskaffelsene, som en følge av dårligere konkurranse i de enkelte anskaffelsene. Det som taler for tiltaket, er at det ville gitt en vesentlig forenkling av anskaffelsesregelverket. Videre ville ikke de mulige negative virkningene i form av tillitstap, misligheter og leverandørmarkedsutvikling skilt seg vesentlig fra alternativet med å fjerne nasjonal terskelverdi for bygg og anlegg alene, som på sin side ikke ville gitt en like stor forenklingsevne.

Siste rangerte alternativ: Innføre en ny nasjonal terskelverdi for bygg- og anleggsanskaffelser

Å innføre en ny nasjonal terskelverdi for kunngjøringsplikt for bygg- og anleggsanskaffelser mellom dagens terskelverdi og EØS terskelverdi kan

gi noe lavere transaksjonskostnader. Samtidig vil selv en relativt lav terskelverdi kunne berøre en relativt stor andel av anskaffelsene som i dag kunngjøres etter del II. De potensielle kostnadene dette gir, i form av redusert tillit til myndighetene og for utvikling og innovasjon i markedet på sikt, vil i stor grad være proporsjonale med gevinstene i form av reduserte transaksjonskostnader, siden alle disse virkningene i hovedsak er knyttet til endring i antall anskaffelser som kunngjøres. Lønnsomheten til dette alternativet vil dermed avhenge av hvordan man vektlegger reduserte transaksjonskostnader, opp mot de negative konsekvensene for markedsutvikling og innovasjon. Videre vil alternativet også innebære noen faste kostnader, i form av endring av regelverket som fører til at leverandører og oppdragsgivere må forholde seg til en ny terskelverdi.

Anbefalinger avhenger av verdsettelsen av de ikke-prissatte virkningene

Vår anbefaling er basert på vår verdsetting av de ikke-prissatte virkningene. Dersom utvalget vektlegger noen av de ikke-prissatte virkningene annerledes, vil dette påvirke hva som vil være det foretrukne alternativet. Dersom for eksempel enklere regelverk og reduserte transaksjonskostnader tillegges større vekt, vil alternativet som innebærer å fjerne dagens terskelverdi komme bedre ut.

Alternative tiltak

Offentlige oppdragsgivere kan ikke bruke egne og andres erfaringer for å luke ut tilbydere de vurderer som uegnet i like stor grad som private oppdragsgivere kan. Dette er et problem, ettersom studier tyder på at bruk av egne og andre erfaringer for å kunne ta i bruk ikke-verifiserbar informasjon kunne gitt økt effektivitet i offentlige anskaffelser (Lundberg, et al., 2022). Fra vårt perspektiv kan dette problemet hypotetisk sett reduseres på tre måter: 1) Heve terskelverdier for kunngjøringsplikt (slik at oppdragsgivere i praksis kan utelukke leverandører de ikke stoler på), 2) endre reglene for offentlige anskaffelser ved å åpne for bruk av egne og andres erfaringer, eller 3) ved å begrense adgangen til positiv kontraktsinteresse mest mulig, slik at reglene som hindrer bruk av egne og andres erfaringer i praksis ikke får like stor betydning som de har i dag.

Spagnolo (2009, sitert i (Lundberg, et al., 2022)) skriver at EUs anskaffelsesdirektiv begrenser muligheten til å bruke egne og andres erfaringer i offentlige anskaffelser. Selv om Spagnolo og andre har foreslått praktiske løsninger som ratingsystemer, som også kan åpne for nye leverandører, er det klare begrensninger for hvordan norske myndigheter kan skrive lover og forskrifter som tillater oppdragsgivere å bruke egne og andres erfaringer. Et alternativ til å endre reglene kan da være å redusere adgangen til

positiv kontraktsinteresse mest mulig. Foruten å redusere transaksjonskostnadene i offentlige anskaffelser vil et slikt tiltak i praksis gjøre det mindre risikabelt for oppdragsgivere å bruke egne og andres erfaringer, og dermed åpne mer for dette. En relevant referanse her er reglene for statlige anskaffelser (REFSA) som gjaldt før EU-regelverket ble innført i norsk rett. Den gangen var det prosessuelle regler for statlige anskaffelser, som lignet på dem vi har nå, men ingen adgang til positiv kontraktsinteresse. Vi vil derfor anbefale at utvalget og departementet undersøker mulighetene for, og de samfunnsøkonomiske virkningene av, å begrense mulighetene for å bli tilkjent positiv kontraktsinteresse som en følge av brudd på reglene for offentlige anskaffelser. Dette kan være et relevant tiltak for å nå målet om mer effektiv ressursbruk knyttet til offentlige anskaffelser, med verdi både over og under ulike terskelverdier. Tiltak i denne retning må imidlertid vurderes konkret, ettersom det også kan medføre ulemper.

5. Referanser

- Anskaffelser.no, 2021. *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. [Internett]
Available at:
<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransegjennomforing/velge-tilbud-og-innga-avtale/vurdere-kvalifikasjoner/avvisning-av-straffedomte-leverandorer>
[Funnet 09 01 2021].
- 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.
- 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.
- DFØ, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- 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.
- Inventura og Rambøll, 2014. *Kostnader, besparelse og effektivisering ved konkurranse*, Oslo: KS.
- Lundberg, S., Arve, M., Bergman, M. & Henriksson, L., 2022. *Offentlig opphandling - i gränslandet mellan ekonomi och juridik*, Stockholm: Konjunkturrådet.
- Meld. St. 22, 2018-2019. *Melding til Stortinget - Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2014:4, 2014. *Enklere regler - bedre anskaffelser*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NTAES, 2020. *Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.*, Oslo: Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES).
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2022. *Justerer opp terskelverdier*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justerer-opp-terskelverdier/id2905378/>
[Funnet 22 02 2023].
- Oslo Economics, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo Economics, 2020. *Virkninger av store offentlige kontrakter*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo Economics, 2022. *Evaluering av hevingen av den nasjonale terskelverdien*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 51 L, 2015-2016. *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Regjeringen, 2022. *www.regjeringen.no*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-anskaffelsesregelverket-bedre-for-bedrifter-og-oppdragsgivere/id2945917/>
[Funnet 2 3 2023].
- Spagnolo, G., Guglielmo, A., Lotti, C. & Coviello, D., 2022. *www.cepr.org*. [Internett]
Available at:
<https://cepr.org/voxeu/columns/procurement-manipulation>
[Funnet 3 3 2023].
- Szucs, F., 2017. *Discretion and corruption in public procurement*. California: University of California Berkeley - Working Paper.

Vedlegg A CPV-koder som defineres som bygg- og anleggskontrakter

Hovedgruppe	Undergruppe	Beskrivelse	CPV-kode
45		Bygge- og anleggsvirksomhet	45000000
		Forberedende anleggsarbeid	45100000
	45,11	Nedrivning av bygninger og jordarbeid	45110000
	45,12	Prøvedrilling og -boring	45120000
		Deler av eller komplette byggekonsruksjoner samt anleggsarbeider	45200000
	45,21	Oppføring av bygninger og anleggsarbeider	45210000 Unntatt: 45213316,45220000, 45231000, 45232000
	45,22	Montasje av takkonstruksjoner og takteking samt følgearbeid	45261000
	45,23	Bygging av veier, flyplasser og idrettsanlegg	45212212 og DA03 (offentlig), 45230000 Unntatt:45231000, 45232000, 45234115
	45,24	Anleggsarbeider i forbindelse med vannprosjekter	45240000
	45,25	Andre spesialiserte bygge- og anleggsarbeider	45250000, 45262000
		Bygningsinstallasjonsarbeid	45300000
	45,31	Installasjon av elektriske ledninger og armaturer	45213316, 45310000 Unntatt: 45316000
	45,32	Isoleringsarbeid	45320000
	45,33	Blikkenslager- og rørleggerarbeid	45330000
	45,34	Annet bygningsinstallasjonsarbeid	45234115, 45316000, 45340000
		Ferdigstillende bygningsarbeid	45400000
	45,41	Pussearbeid	45410000
	45,42	Snekkermonteringsarbeid	45420000
	45,43	Utførelse av gulvlegging og veggbekledning	45430000
	45,44	Maler- og glassarbeid	45440000
	45,45	Øvrige arbeider i forbindelse med ferdiggjøring av bygninger	45212212 og DA04 (private*), 45450000
		Utleie av entreprenørmateriell og -utstyr med operatør	45500000
	45,50	Utleie av entreprenørmateriell og -utstyr med operatør	45500000

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo