

Rapport til anskaffelsesutvalget: Offentlige anskaffelser i 2022

Utarbeidet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet

Om Oslo Economics

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

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

Om Inventura

Inventura er spesialister på innkjøp og verdikjedeforbedring. Selskapet leverer strategisk, operasjonell og regulatorisk rådgivning til kunder i alle bransjer både i privat og offentlig sektor. Inventura utfører evalueringer og analyser til støtte for beslutninger med stor samfunnsmessig betydning. Vi tilbyr faglig innsikt som del i regulatoriske prosesser og utreder konsekvenser, ressursbruk og måloppnåelse. Inventura har 75 konsulenter i et høykompetent, tverrfaglig miljø. Konsulentene er økonomer, jurister, ingeniører, samfunnsvitere, naturvitere og IT-spesialister.

Rapport til anskaffelsesutvalget: Offentlige anskaffelser i 2022/OE-rapport 2023-51

© Oslo Economics, 18. mars 2024

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Foto/illustrasjon: iStockphoto.com/ [Ole Martin Bull]

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	7
1.3 Informasjonskilder	7
1.4 Rapportstruktur	8
2. Omfanget av offentlige anskaffelser i 2022	9
2.1 Hva er offentlige anskaffelser?	9
2.2 Verdien av offentlige anskaffelser i etablert statistikk	9
2.3 Estimert antall offentlige anskaffelser og estimert verdi	11
3. Transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser	19
3.1 Om transaksjonskostnader	19
3.2 Beregning av tidsbruk og transaksjonskostnader for oppdragsgivere	21
4. Krav og plikter i anskaffelsesregelverket og mulige juridiske endringer	25
4.1 Endringer som kan ha en betydelig påvirkning på ressursbruken	25
4.2 Endringer som hver for seg har en mer begrenset påvirkning på ressursbruken	29
4.3 Øvrige endringer	30
5. Referanser	31

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics og Inventura har på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet innhentet faktainformasjon og gjort vurderinger av problemstillinger som berører offentlige anskaffelser. Verdien av offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 743 milliarder kroner i 2022, ifølge nasjonalregnskapet. Vi estimerer at det ble gjennomført om lag 21 600 anskaffelser med verdi over 100 000 kroner omfattet av lov om offentlige anskaffelser i 2022. Transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser er usikre grunnet stor variasjon i hvordan ulike oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser og på tvers av ulike typer av anskaffelser (over og under EØS-terskelverdi). Et generelt funn er at små anskaffelser har store transaksjonskostnader sett i forhold til kontraktsverdi. Hensiktsmessige tiltak for å redusere ressursbruken ved offentlige anskaffelser kan være å øke beløpsgrensen for når anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse (100 000 kroner eks. mva. i dag), tydeliggjøre hvilke regler som gjelder og ikke gjelder for anskaffelser under nasjonal terskelverdi og redusere konsekvensene for oppdragsgiver av å gjøre feil i anskaffelsesprosessen.

Bakgrunn

I november 2022 satte regjeringen ned et lovutvalg som skal gå gjennom regelverket for offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer. Utvalget skal vurdere hvordan dagens regelverk fungerer og foreslå endringer som vil gjøre det mer brukervennlig, samt bidra til bedre ressursbruk og bedre måloppnåelse. Arbeidet skal også se på hvordan bruken av klima- og miljøhensyn kan styrkes i offentlige anskaffelser. Det skal ses hen til at samfunnet må omstilles hurtig til et mer bærekraftig samfunn. I tillegg til klima- og miljøhensyn, skal utvalget også vurdere andre samfunnshensyn, deriblant grunnleggende menneskerettigheter, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold.

Anskaffelsesutvalget har hatt behov for å få innhentet faktainformasjon om offentlige anskaffelser og vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av ulike problemstillinger knyttet til utvalgets arbeid. På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, som leder sekretariatet til utvalget, har Oslo Economics og Inventura utredet problemstillinger relatert til de totale kostnadene ved offentlige anskaffelser, administrative kostnader og tidsbruk for oppdragsgivere, samt antall anskaffelser og verdien av anskaffelser over og under de ulike terskelverdiene. Vi har også foretatt vurderinger av hvilke krav og plikter i regelverket som krever mest ressurser og hvilke mulige juridiske endringer som kan gi størst besparelser.

Omfanget av offentlige anskaffelser

Den totale verdien av offentlige anskaffelser, slik det er definert i nasjonalregnskapet, var på 743 milliarder kroner i 2022 (SSB, 2023a). Ekskludert produktkjøp til husholdningene utgjorde offentlige anskaffelser, i form av kjøp av varer og tjenester, 650 milliarder kroner.¹ Av dette stod staten for 43 prosent (278 milliarder kroner), kommunal forvaltning (kommuner og fylkeskommuner) for 39 prosent (256 milliarder kroner) og offentlig forretningsdrift (offentlig eide foretak) for 18 prosent (116 milliarder kroner). Bygg- og anleggsanskaffelser er den største innkjøpskategorien både i staten og blant kommuner og fylkeskommuner.

Basert på kunngjøringsdata publisert på den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin, estimerer vi at det ble gjennomført om lag 21 600 anskaffelser i 2022. Videre estimerer vi at det i 2022 ble gjennomført mellom 20 100 og 21 300 anskaffelser omfattet av anskaffelsesforskriften og at disse hadde en samlet kontraktsverdi på 370–450 milliarder kroner. Det kan bemerkes at trolig er om lag to tredeler av anskaffelsene under nasjonal terskelverdi (100 000–1,3 mill. kroner), og disse utgjør trolig en svært liten del av den totale verdien av anskaffelsene. Anskaffelser over EØS-terskelverdi utgjør om lag en femtedel av totalt antall anskaffelser, men står for 90 prosent eller mer av den samlede verdien. Oppsummert er det et stort volum av relativt små anskaffelser og et lite volum av store anskaffelser. Dette står i samsvar med funn i tidligere gjennomganger av offentlige anskaffelser (PwC, 2014). Hvis vi inkluderer anskaffelser omfattet av andre forskrifter, estimerer vi at

¹ Produktkjøp til husholdningene inkluderer blant annet refusjoner til legemidler og omfattes ikke av anskaffelsesregelverket. 650 milliarder kroner er derfor vurdert å være et mer presist estimat på verdien av offentlige anskaffelser.

verdien av anskaffelser underlagt lov om offentlige anskaffelser summerte seg til mellom 498 og 578 milliarder kroner i 2022.

Transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser

Med transaksjonskostnader menes kostnader som oppstår i forbindelse med en anskaffelse, både hos oppdragsgiver og leverandør. For oppdragsgiver vil transaksjonskostnadene være knyttet til utforming og gjennomføring av anskaffelsen, mens for leverandører er transaksjonskostnadene først og fremst knyttet til forberedelse og utforming av tilbud. Vi anslår at offentlige oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker 155 timer på å gjennomføre en anskaffelse etter anskaffelsesforskriftens del I. For del II anslås tidsbruken til i gjennomsnitt 245 timer, mens tidsbruken til del III-anskaffelser er estimert til 263 timer. Forskjellen i tidsbruk mellom del I opp mot del II og III skyldes primært forhold som følger av offentlig kunngjøring. Til sammenlikning fant Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019) i en studie av danske anskaffelser over EØS-terskelverdi, at en oppdragsgiver i snitt bruker 616 interne timer på å utarbeide og gjennomføre en EØS-anskaffelse, ikke inkludert tid til kontraktsoppfølging.

På bakgrunn av estimert ressursbruk i hver anskaffelse, beregner vi totale transaksjonskostnader og som andel av kontraktsverdi. Som forventet er andelen transaksjonskostnader høyere for anskaffelser som følger anskaffelsesforskriftens del I. Dette skyldes at transaksjonskostnadene består av flere faste kostnader knyttet til oppgaver som oppdragsgiver må gjennomføre uavhengig av anskaffelsens verdi. Dette gjør at transaksjonskostnadene relativt sett er større for anskaffelser med lav verdi. For del II-anskaffelser er andelen transaksjonskostnader særlig sensitiv for den totale kontraktsverdien som legges til grunn (6–30 mrd. kroner). Estimater for del III-anskaffelser er spesielt usikkerhet da dette omfatter anskaffelser fra rett over EØS-terskelverdi (1,4 mill. kroner for statlige kjøp av varer og tjenester og 2,2 mill. kroner for kommuner) til store anskaffelser for mange hundre millioner kroner. På generelt grunnlag antar vi at tidsbruken i anskaffelser omfattet av andre forskrifter er noenlunde lik som for anskaffelser omfattet av anskaffelsesforskriften. Det mest avgjørende forholdet for ressursbruken vil være om anskaffelsene er over eller under EØS-terskelverdi, da dette er styrende for om anskaffelsene må kunngjøres eller ikke.

Per i dag foreligger det ingen norske studier av offentlige oppdragsgiveres kostnader til juridisk bistand eller annen type ekspertbistand i forskjellige deler av anskaffelsesprosessen. Den mest nærliggende studien som foreligger, er den nevnte danske studien av transaksjonskostnader i danske EØS-anskaffelser. Studien fant at kostnader til eksterne konsulenter stod for i underkant av 30 prosent av de samlede transaksjonskostnadene. Det ble brukt eksterne konsulenter i underkant av halvparten av anskaffelsene, og for oppdragsgivere som benyttet eksterne konsulenter, utgjorde kostnadene om lag to tredeler av samlede transaksjonskostnader. Studien peker på at offentlige oppdragsgivere særlig benytter eksterne konsulenter i anskaffelser innenfor bygg og anlegg, og her gjelder det stort sett for alle oppdragsgivere. Dette kan skyldes behov for spesialistkompetanse på å utarbeide konkurransegrunnlag og evaluere innkommende tilbud, ifølge studien.

Krav og plikter i anskaffelsesregelverket som medfører størst ressursbruk og mulige juridiske endringer

I vurderingen av juridiske endringer i regelverket skiller vi mellom bestemmelser som krever mye ressurser, og der endringer kan få en *betydelig* påvirkning på ressursbruken, og endringer som hver for seg vil ha en mer *begrenset* påvirkning, men som samlet sett likevel blir av betydning.

Blant endringer med *betydelig* påvirkning, inkluderer vi blant annet endringer i bestemmelsene om offentlighet og innsyn. Disse innebærer i mange anskaffelser *betydelig* ressursbruk. Det kan være hensiktsmessig å se på om det er mulig å gjøre endringer som kan heve terskelen for å be om innsyn noe. Slike tiltak kan eksempelvis være å kreve gebyr for å få innsyn eller begrense hva leverandør kan få innsyn i. Vår vurdering er i alle tilfeller at det er lite som kan gjøres innenfor anskaffelsesregelverket alene for å redusere ressursbruken knyttet til offentlighet og innsyn. Innsynsreglene følger av annen lovgivning (offentleglova og forvaltningsloven), som etter det vi forstår er utenfor utvalgets mandat.

Våre erfaringer med anskaffelser under terskelverdi tilsier at selv enkle anskaffelser med lav verdi kan være relativt ressurskrevende for oppdragsgiver, til tross for at de underlagt et begrenset regelverk. Mange oppdragsgivere velger å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi som om de var over nasjonal terskelverdi, for eksempel ved bruk av frivillig kunngjøring og ved å følge tilsvarende prosesser som for anskaffelser regulert av FOA del II. Vår erfaring tilsier at dette skyldes en frykt for å gjøre feil og opptre i strid med regelverket. Et mulig tiltak kan være å øke dagens beløpsgrense på 100 000 kroner eks. mva. for når regelverket kommer til anvendelse. I 2006 ble det innført et unntak fra forskrift for offentlige anskaffelser (FOA) for anskaffelser under 100 000 kroner. Unntaket ble senere inntatt i loven i 2015, slik det ble gjeldende for alle

anskaffelser. En ren inflasjonsjustering innebærer derfor at beløpsgrensen bør ligge på rundt 155 000 kroner i dag, gitt at man bruker 2006 som startår. Det er krevende å skulle anslå hva som er en optimal beløpsgrense. Det er faste kostnader knyttet til å gjennomføre selv mindre anskaffelser over beløpsgrensen og de eventuelle negative konsekvensene knyttet til svekket konkurranse, fare for misligheter, etc. vil sannsynligvis være relativt begrensede for små anskaffelser. Begge disse forholdene tilsier at beløpsgrensen bør settes høyere enn i dag – vi anslår at en optimal beløpsgrense trolig er på minimum 200 000 kroner. Andre tiltak kan være å fjerne ressurskrevende anbefalinger fra veiledere om offentlige anskaffelser og redusere konsekvensene for oppdragsgiver ved å trå feil i gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Blant endringer med begrenset påvirkning på ressursbruk, kan det vurderes å redusere kravet til protokollskrivning. Tydeligere regler om avklaringsadgang og forhandlingsadgang, i tillegg til avlysningsrett og avlysningsplikt, vil kunne være ressursbesparende for oppdragsgivere. Det kan også vurderes å redusere kravet til oppdragsgiver om å skulle gi begrunnelse, og det kan utformes mer konkrete regler og veiledning om evaluering av tilbud.

1. Bakgrunn, mandat og informasjonskilder

1.1 Bakgrunn

I november 2022 satte regjeringen ned et lovutvalg som skal gå gjennom regelverket for offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer. Utvalget skal vurdere hvordan dagens regelverk fungerer og foreslå endringer som vil gjøre det mer brukervennlig, samt bidra til bedre ressursbruk og bedre måloppnåelse. Arbeidet skal også se på hvordan bruken av klima- og miljøhensyn kan styrkes i offentlige anskaffelser. Det skal ses hen til at samfunnet må omstilles hurtig til et mer bærekraftig samfunn. I tillegg til klima- og miljøhensyn, skal utvalget også vurdere andre samfunnshensyn, deriblant grunnleggende menneskerettigheter, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold.

1.2 Mandat

Anskaffelsesutvalget har hatt behov for å få innhentet faktainformasjon om offentlige anskaffelser og vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av ulike problemstillinger knyttet til utvalgets arbeid. På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, som leder sekretariatet til utvalget, har Oslo Economics og Inventura utredet problemstillinger relatert til de totale kostnadene ved offentlige anskaffelser, administrative kostnader og tidsbruk for oppdragsgivere, samt antall anskaffelser og verdien av anskaffelser over og under de ulike terskelverdiene. Vi har også foretatt vurderinger av hvilke krav og plikter i regelverket som krever mest ressurser og hvilke mulig juridiske endringer som kan gi størst besparelser.

Oppdraget har vært gjennomført i perioden juni–august 2023.

1.3 Informasjonskilder

Informasjonskildene i dette oppdraget kan deles inn i følgende kategorier:

- Statistikk om offentlige anskaffelser
- Tidligere studier og litteratur om offentlige anskaffelser
- Erfaring med bistand til gjennomføring av offentlige anskaffelser

1.3.1 Statistikk

For å kunne beregne omfanget av og kostnadene knyttet til offentlige anskaffelser har vi innhentet statistikk fra flere ulike kilder.

Data fra Doffin

Den viktigste datakilden i prosjektet har vært data fra Doffin på kunngjøringer i 2022. Statistikken inneholder blant annet informasjon om hvilke kunngjøringsskjema som er benyttet, type kunngjøring, hva slags kontrakt som er lyst ut (kontraktstype) og hvilken forskrift kunngjøringen er omfattet av. Ved hjelp av denne statistikken har vi kunnet estimere antall kunngjøringer som gjøres i henhold til ulike deler av anskaffelsesforskriften og andre forskrifter.

Vi har fått opplyst i samtale med DFØ at oppgitt estimert verdi i kunngjøringer av konkurranser og kontrakter generelt er av lav kvalitet. I tillegg er anslått verdi kun oppgitt i om lag halvparten av kunngjøringene av konkurranser. I mangel på annen tilgjengelig data har vi likevel valgt å benytte dette datafeltet for å beregne verdien av offentlige anskaffelser. Vi har understreket usikkerheten beheftet ved estimatene der usikkerheten er størst.

En annen svakhet ved dataen fra Doffin er at det er langt flere kunngjøringer av konkurranser (utlysninger) enn det er kunngjøringer av kontrakter (tildelinger). Antall utlysninger gir ikke nødvendigvis et nøyaktig bilde på hvor mange anskaffelser som faktisk er gjennomført ettersom noen utlysninger blir avlyst.

Annen statistikk

Videre har vi benyttet oss av statistikk på offentlige innkjøp fra SSB, statsforvaltningens innkjøpsvolum fra DFØ og Kommunal Rapport Leverandørdatabase som gir en oversikt over kommuners og fylkeskommuner innkjøpsvolum. De ulike statistikkene beregner offentlige anskaffelser på noe ulikt vis, hvilket er drøftet nærmere i kapittel 2.

1.3.2 Tidligere studier og litteratur

Som informasjonsgrunnlag har vi også basert oss på tidligere utredninger, studier og litteratur om offentlige anskaffelser. Dette inkluderer:

- «Evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi» (Oslo Economics, 2022)
- «Evaluering af udbudsloven» (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021)
- «Transaktionsomkostninger ved EU-udbud» (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019)
- «Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse» (Rambøll og Inventura, 2014)
- «Oversikt over norske offentlige anskaffelser i perioden 2009-2012» (PwC, 2014)

- «Public Procurement in Europe» (PwC, 2011)
- «Offentlige anskaffelser, nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefase» (Asplan Viak, 2008)

1.3.3 Erfaring med bistand til gjennomføring av offentlige anskaffelser

Vurderingene i kapittel 4 bygger særlig på Inventuras erfaringer fra å ha bistått med gjennomføring av en lang rekke offentlige anskaffelser for ulike oppdragsgivere.

Vurderingene av juridiske endringer er delvis basert hvilke temaer som oftest er gjenstand for klagebehandling i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). At en problemstilling knyttet til en bestemt regel hyppig behandles av KOFA kan være en indikasjon på at regelen er ressurskrevende. Likevel er det slik at de aller fleste uenigheter mellom oppdragsgivere og leverandører aldri behandles av KOFA, og en regel kan også være ressurskrevende uten at det nødvendigvis oppstår mange konflikter med utgangspunkt i regelen. Vi har derfor ikke vektlagt funnene fra KOFA-praksis særlig tungt i vurderingene.

1.4 Rapportstruktur

I rapporten har vi valgt å strukturere problemstillingene fra oppdragsgiver som følger:

- Kapittel 2 beskriver omfanget av offentlige anskaffelser, herunder verdien av anskaffelser slik det fremgår av etablert statistikk og estimert antall offentlige anskaffelser og estimert verdi basert på kunngjøringer fra Doffin.
- Kapittel 3 omhandler transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser, herunder tidsbruk og kostnader for oppdragsgivere.
- Kapittel 4 omhandler hvilke bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser som medfører størst ressursbruk og tilhørende vurderinger av hvilke juridiske endringer som vil kunne gi størst besparelser og gevinster.

2. Omfanget av offentlige anskaffelser i 2022

2.1 Hva er offentlige anskaffelser?

Offentlige anskaffelser refererer til det offentlig sektor kjøper inn av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider. I dette kapitlet belyser vi omfanget av offentlige anskaffelser målt ved kjøp av varer og tjenester slik det er ført i offentlige regnskap og estimater basert på kontraktsverdier. I kapittel 3 går vi gjennom kostnader knyttet til gjennomføringen av offentlige anskaffelser, kjent som transaksjonskostnader.

Det finnes hovedsakelig to metoder for å beregne omfanget av offentlige anskaffelser. I det videre presenterer vi først verdien av offentlige anskaffelser basert på etablert statistikk, herunder nasjonalregnskapet, tillegg til statsregnskapet og Kommunal rapporters leverandørdatabase. Deretter tar vi utgangspunkt i lov om offentlige anskaffelser og forsøker å beregne antall anskaffelser og estimere verdien av anskaffelsene basert på data fra den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin.

2.2 Verdien av offentlige anskaffelser i etablert statistikk

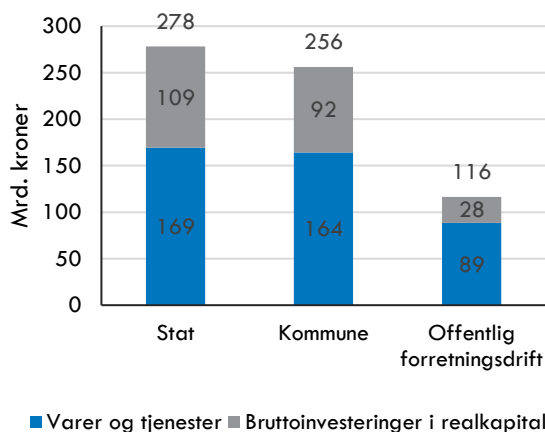
Nasjonalregnskapet

Når omfanget av offentlige anskaffelser er tema i det offentlige ordskiftet, blir det som regel henvist til offentlige innkjøp slik det er definert av SSB i nasjonalregnskapet. Ifølge denne statistikken var summen av offentlige innkjøp 743 milliarder kroner i 2022 (SSB, 2023a), tilsvarende om lag 13 prosent av BNP.² Tallet 743 milliarder kroner omfatter alle typer innkjøp og samsvarer ikke nødvendigvis med verdien av innkjøp som er regulert av anskaffelsesregelverket. Det inkluderer blant annet produktkjøp til husholdningene, som støttes av offentlig sektor, for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler. Offentlige anskaffelser i form av kjøp av varer og tjenester (ekskl. produktkjøp til husholdningene) utgjorde 650 milliarder kroner i 2022.

Av de 650 milliardene som ble brukt på anskaffelser av varer og tjenester, stod staten for 43 prosent (278 milliarder kroner), kommunal forvaltning (kommuner og

fylkeskommuner) for 39 prosent (256 milliarder kroner) og offentlig forretningsdrift³ for 18 prosent (116 milliarder kroner). Fordelingen er vist i Figur 2-1. I statistikken til SSB er anskaffelser som er ment å vare mer enn ett år klassifisert som investeringer i realkapital (SSB, 2015). Med realkapital menes f.eks. vei- og jernbaneanlegg, bygninger, utstyr, transportmidler og kommunikasjonssystemer, i tillegg til intellektuell kapital som f.eks. forskning og utvikling. Figur 2-1 viser at anskaffelser med en varighet på under ett år («Varer og tjenester») utgjør mer enn halve verdien av det stat og kommune kjøper inn, og tre fjerdedeler av hva virksomheter definert under offentlig forretningsdrift kjøper inn.

Figur 2-1: Offentlige innkjøp i 2022 etter nasjonalregnskapet



Kilde: SBB-tabell 10807. Note: Ekskl. produktkjøp til husholdningene.

Innkjøpsvolum i staten

Offentlige anskaffelser i statsforvaltningen kan fordeles på ulike innkjøpskategorier. DFØ utarbeider hvert år statsregnskapet som gir en oversikt over statlige bruttobudsjetterte virksomheters utgifter og inntekter.⁴ Basert på statsregnskapet har DFØ laget en kategorimatrise med typiske innkjøpskategorier. Figur 2-2 gir en oversikt over statsforvaltningens innkjøpsvolum etter kategori.

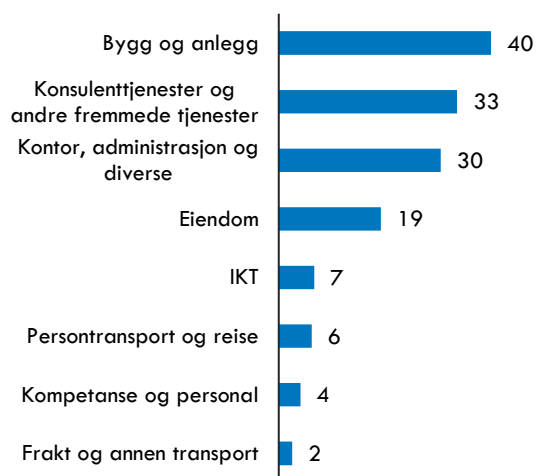
² Bruttonasjonalprodukt utgjorde 5571 milliarder kroner i nominell verdi i 2022. $743 / 5571 = 13$ prosent.

³ Offentlig forretningsdrift: Statlig, kommunal og fylkeskommunal næringsvirksomhet som er en del av staten, kommunene eller fylkeskommunene som juridisk person, samt interkommunale selskaper (IKS og selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene har ubegrenset økonomisk ansvar). Statens direkte økonomiske engasjement i

petroleumssektoren (SDØE) utgjør størsteparten av utgiftene til offentlig forretningsdrift.

⁴ Bruttobudsjetterte virksomheter fører regnskap etter kontantprinsippet der utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg i statsbudsjettet. De fleste statlige virksomheter er bruttobudsjetterte, og de inkluderer stort sett ordinære forvaltningsorgan som departementer, etater og direktorater.

Figur 2-2: Statsforvaltningens innkjøpsvolum etter kategori i 2022 (mrd. kroner)



Kilde: DFØ (2023a).

Figur 2-2 viser at statsforvaltningen har størst utgifter til anskaffelser innenfor bygg og anlegg, som blant annet inkluderer utbygging og vedlikehold av vei og jernbane. Etter bygg og anlegg, følger «konsulenttjenester og andre fremmede tjenester». Denne kategorien inkluderer konsulenter innenfor IKT-tjenester, økonomitjenester, vikarbyråttjenester m.m., som staten benytter seg av. Samlet innkjøpsvolum summerer seg til om lag 140 milliarder kroner ifølge statsregnskapet.

Deler av forskjellen mellom statens innkjøpsutgifter slik det fremgår av nasjonalregnskapet i forhold til statsregnskapet skyldes bruk av ulike definisjoner og regnskapsprinsipper.⁵

Innkjøpsvolum i kommunal forvaltning

Også anskaffelsene som foretas av kommuner og fylkeskommuner kan fordeles ut på ulike innkjøpskategorier. Kommunal Rapport utarbeider hvert år Leverandørdatabasen som er en oversikt over hvilke leverandører som fakturerer kommuner og fylkeskommuner for sine varer og tjenester.⁶ Figur 2-3 viser en oversikt over de største innkjøpskategoriene for kommuner og fylkeskommuner basert på næringskoder i enhetsregisteret.

I likhet med statsforvaltningen, er bygg og anlegg den største innkjøpskategorien innenfor kommunal forvaltning. Samlet innkjøpsvolum i kommuner og fylkeskommuner summerte seg til 223 milliarder kroner

⁵ Nasjonalregnskapet inkluderer også innkjøpsutgifter fra nettobudsjetterende virksomheter slik som statlige helseforetak, statlige universiteter og høyskoler. Disse virksomheter fører regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), hvilket innebærer at kostnader og inntekter er fordelt etter hvilken periode ressursforbruket og opptjeningen av inntekter skjer. Nettobudsjetterte

i 2021, ifølge Leverandørdatabasen til Kommunal rapport. Til sammenlikning var offentlige innkjøp (ekskl. produktkjøp til husholdningene) i kommuneforvaltningen beregnet til 234 milliarder kroner i 2021 i SSBs statistikk basert på nasjonalregnskapet.

Figur 2-3: Innkjøpsvolum i kommuner og fylkeskommuner etter kategori i 2021 (mrd. kroner)



Kilde: Kommunal Rapport/ Leverandørdatabasen. Note: Tall for 2022 var ikke tilgjengelig da denne rapporten ble utarbeidet. Figuren viser summen av innkjøp over 2000 kroner.

virksomheter rapportert ikke regnskapstall som vises i statsregnskapet.

⁶ Leverandørdatabasen er bygget opp basert på forespørsler til kommuner og fylkeskommuner om utbetalinger til eksterne leverandører. For en nærmere beskrivelse av metoden, se Kommunal rapportens egne sider: <https://ldb.kommunal-rapport.no/start>

2.3 Estimert antall offentlige anskaffelser og estimert verdi

Anskaffelsene (over 100 000 kroner eks. mva.) som kunngjøres på den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin, er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Doffin inneholder både data om anskaffelser med kunngjøringsplikt og anskaffelser som er kunngjort frivillig (under nasjonal terskelverdi eller EØS-terskelverdi). Ettersom det er frivillig å kunngjøre anskaffelser under terskelverdi, inneholder ikke Doffin en komplett oversikt over disse offentlige anskaffelser. Det må derfor gjøres en rekke antakelser om omfanget av anskaffelser under terskelverdi. I det videre estimerer vi antall anskaffelser for ulike beløpsintervaller og verdien av anskaffelsene.

2.3.1 Forskrifter og terskelverdier

Offentlige anskaffelser er underlagt et regelverk der beløpsgrenser bestemmer hvilke regler som gjelder. Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdier, som henholdsvis angir når det er plikt til å kunngjøre nasjonalt og når det er plikt til å kunngjøre i hele EØS-området.

Lov om offentlige anskaffelser består av følgende forskrifter som regulerer ulike typer anskaffelser:

- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) regulerer de ordinære anskaffelsene.
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) regulerer anskaffelser knyttet til utøvelsen av visse forsyningsaktiviteter (innen gass og varme, elektrisitet, drikkevann, transport, havner og lufthavner, post, olje og gass, kull og andre typer brensel).
- Forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) regulerer anskaffelser der kontraktstypen er en konsesjonskontrakt.
- Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) regulerer visse anskaffelser på forsvars- og sikkerhetsområdet.

De aller fleste offentlige anskaffelser kunngjøres etter anskaffelsesforskriften, og vi konsentrerer oss derfor primært om anskaffelser omfattet av denne forskriften i rapporten. Vi vil også hen til de øvrige forskriftene.

Anskaffelsesforskriften er den eneste forskriften som har en egen nasjonal terskelverdi (1,3 mill. kroner). Denne er skillett for når del I og del II av forskriften trer i kraft. Anskaffelser som omfattes av forskriften med en estimert verdi lik eller over 100 000 kroner

eks. mva. omfattes av anskaffelsesforskriften del I. Anskaffelser som omfattes av anskaffelsesforskriften med en estimert verdi over den nasjonale terskelverdien, men under den EØS-terskelverdi, omfattes av forskriftens del II. Tabell 2-1 viser en oversikt over de ulike EØS-terskelverdiene i anskaffelsesforskriften.

Tabell 2-1: Terskelverdier – anskaffelsesforskriften

Område	Terskelverdi (mill. kr)
Nasjonal terskelverdi	1,3
EØS-terskelverdier:	
Varer og tjenester for statlige myndigheter	1,4
Varer og tjenester for andre virksomheter (f.eks. kommuner)	2,2
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	7,8
Bygg- og anleggskontrakter for alle oppdragsgivere	56

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2022)

De andre forskriftene har egne EØS-terskelverdier, vist i Tabell 2-2.7 Forsyningsforskriften omfatter hovedsakelig anskaffelser innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. Konsesjonskontraktforskriften omfatter konsesjonskontrakter. De er definert som gjensidig bebyrdende avtaler om tjenester eller bygg- og anleggsarbeid der vederlaget består helt eller delvis av retten til å utnytte tjenesten eller bygningsarbeidet eventuelt sammen med betaling. FOSA har terskelverdier som samsvarer med forsyningsforskriften.

⁷ En fullstendig oversikt over terskelverdiene er tilgjengelig på regjeringens sider: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a53c294dee964>

61e80fdecacda97f0da/oversikt-nye-eos-terskelverdier-oppdateret.pdf

Tabell 2-2: Terskelverdier – andre forskrifter

Område	Terskelverdi (mill. kr)
Forsyningsforskriften	
Varer og tjenester	4,5
Bygg- og anleggskontrakter	56
Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester	10
Konsesjonskontraktforskriften	
Alle konsesjonskontrakter	56
FOSA	
Varer og tjenester	4,5
Bygg- og anleggskontrakter	56

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2022)

2.3.2 Estimert antall offentlige anskaffelser

I det videre beregner vi totalt antall anskaffelser underlagt lov om offentlige anskaffelser (over 100 000 kroner eks. mva.) i 2022 basert på data fra Doffin og tidligere studier.

I evalueringen av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), estimerte vi at det ble gjennomført om lag 23 000 anskaffelser i 2020 med verdi over 100 000 kroner, vist i Tabell 2-3. Dette estimatet inkluderer alle anskaffelser uavhengig av forskrift, og inkluderer både anskaffelser som kunngjøres og anskaffelser som ikke kunngjøres.

Tabell 2-3: Estimert antall og andel anskaffelser i 2020

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

Kilde: Doffin/DFØ, Asplan Viak (2008), Kjelsrud (2014). Note: Estimaten inkluderer også anskaffelser som ikke er omfattet av anskaffelsesforskriften.

I 2022 ble det publisert cirka 10 600 kunngjøringer av konkurranser på Doffin, hvorav 2 139 var frivillige kunngjøringer (DFØ, 2023b). Med andre ble det kunngjort 8 441 konkurranser pålagt etter anskaffelsesregelverket. Ettersom den nasjonale terskelverdien er 1,3 millioner kroner, kan vi anta at det var 8441 anskaffelser over terskel i 2022.

Som en forutsetning for estimeringen av totalt antall anskaffelser antar vi at andelen anskaffelser innenfor beløpsintervallene i Tabell 2-3 fortsatt gjelder. Gitt

denne forutsetningen, anslår vi at det ble gjennomført om lag 21 600 anskaffelser i 2022 med verdi over 100 000 kroner, som vist i Tabell 2-4. Av disse var cirka 13 200 anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner.

Tabell 2-4: Estimert antall og andel anskaffelser i 2022

Beløpsintervall	Antall	Andel
100'–1,3 mill. kroner	13 222	61 %
Over 1,3 mill. kroner	8 441	39 %
Totalt	21 643	100 %

Note: Estimaten inkluderer også anskaffelser som ikke er omfattet av anskaffelsesforskriften.

I det videre undersøker vi fordelingen av anskaffelser etter kontraktstype og forskrift.

Fordeling av kunngjorte anskaffelser etter forskrift

I det foregående estimerte vi totalt antall anskaffelser uavhengig av forskrift, og for både kunngjorte og ikke-kunngjorte anskaffelser. Vi har ikke eksakte tall på hvordan totalt antall anskaffelser fordeler seg på de ulike forskriftene, men det er mulig å fordele kunngjorte konkurranser etter hvilken forskrift de faller inn under. Tabell 2-5 viser antall kunngjøringer på Doffin etter de ulike forskriftene som er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Over 90 prosent av anskaffelsene som ble kunngjort var underlagt anskaffelsesforskriften.

Tabell 2-5: Antall kunngjøringer av konkurranser (inkl. frivillige) på Doffin i 2022 fordelt på forskrifter

Forskrifter	Kunngjøringer	Andel
Anskaffelsesforskriften	9 699	92 %
Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser	46	~0 %
Forsyningsforskriften	749	7 %
Konsesjonskontrakt-forskriften	86	~1 %
Sum	10 580	100 %

Kilde: Doffin/DFØ

Fordeling av kunngjorte anskaffelser etter kontraktstype

Ved kunngjøring av konkurranser på Doffin, må det velges en kontraktstype – enten bygg og anlegg, tjenester eller varer. Tabell 2-6 viser fordelingen av kunngjøringer av konkurranse etter kontraktstype. Anskaffelser av tjenester utgjør den største delen av kunngjøringene.

Tabell 2-6: Antall kunngjøringer av konkurranser (inkl. frivillige) på Doffin i 2022 fordelt etter type kontrakt

Kontraktstype	Kunngjøringer	Andel
Ikke oppgitt	28	~0 %
Bygg og anlegg	3 063	29 %
Tjenester	4 779	45 %
Varer	2 710	26 %
Sum	10 580	

Kilde: Doffin/DFØ

2.3.3 Anskaffelser etter anskaffelsesforskriften

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på og estimere antall anskaffelser som kunngjøres etter anskaffelsesforskriften. I det videre skiller vi mellom vare- og tjenesteanskaffelser og bygg- og anleggsanskaffelser fordelt på ulike deler av anskaffelsesforskriften. Her kategoriserer vi anskaffelsene etter hvilket skjema som er benyttet ved kunngjøring.⁸ Videre prøver vi å estimere antall anskaffelser for ulike beløpsintervaller.

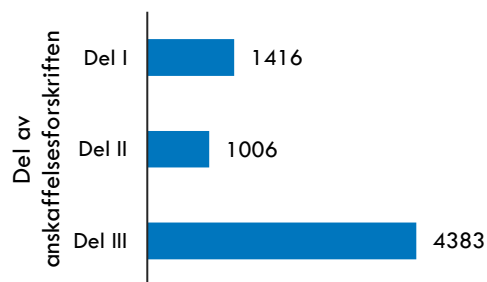
Varer og tjenester

Figur 2-4 viser antall kunngjorte vare- og tjenesteanskaffelser på Doffin i 2022 underlagt anskaffelsesforskriftens deler. Sammenhengen mellom anskaffelsesforskriften og terskelverdier kan oppsummeres som følgende:

- Del I omfatter alle frivillige kunngjøringer av vare- og tjenestekonkkurranser (verdi mellom 100 000 kroner og nasjonalterskelverdi på 1,3 millioner kroner) og er per definisjon ikke komplett ettersom mange anskaffelser i dette intervallet ikke kunngjøres.
- Del II omfatter alle kunngjøringer av vare- og tjenestekonkkurranser med verdi mellom 1,3 og 2,2 millioner kroner (EØS-terskelverdi) for andre oppdragsgivere utenom statlige myndigheter (f.eks. kommuner).
- Del III omfatter kunngjøringer av vare- og tjenestekonkkurranser over 1,4 millioner kroner for statlige myndigheter og tilsvarende over 2,2 millioner kroner for alle andre virksomheter.

⁸ Følgende kunngjøringskjemaer er benyttet: 102 (FOA del I), 52 (FOA del II) og 2 (FOA del III). Det foreligger en risiko for at oppdragsgiver har benyttet «feil» skjema for anskaffelsen, f.eks. benyttet skjema for del II for en del I-

Figur 2-4: Antall kunngjøringer av vare- og tjenestekonkkurranser fordelt på anskaffelsesforskriftens deler i 2022



Kilde: Doffin/DFØ

Som Figur 2-4 viser, var to tredeler av vare- og tjenestekonkkurransene på Doffin over EØS-terskelverdi (underlagt FOA del III).

Helse- og sosialtjenester og særlige tjenester

Tjenesteanskaffelser av typen helse- og sosialtjenester og særlige tjenester er underlagt en høyere EØS-terskelverdi (7,8 millioner kroner) enn «vanlige» tjenesteanskaffelser. I 2022 ble det kunngjort 170 slike konkurranser etter anskaffelsesforskriften del IV, i tillegg til fem konkurranser etter forsyningsforskriften del III.

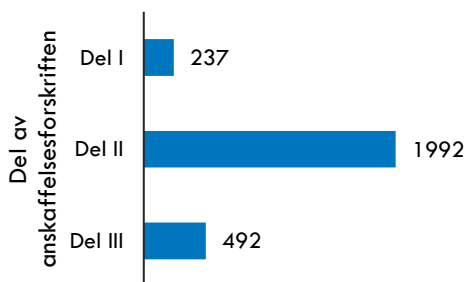
Bygg og anlegg

Som vist i Figur 2-5, falt en klar overvekt av bygg- og anleggsanskaffelsene som var underlagt anskaffelsesforskriften inn under forskriftens del II. Dette er anskaffelser med en verdi mellom 1,3 millioner og 56 millioner kroner. Bygg- og anleggsanskaffelsene utgjorde to tredeler av antall anskaffelser gjennomført etter del II av anskaffelsesforskriften samlet sett.⁹

anskaffelse. I så tilfelle vil ikke fordelingen av anskaffelser etter forskriftens deler bli riktig. Vi antar at bruk av «feil» skjema ikke er særlig utbredt.

⁹ $1992 / (1992 + 1006) = 66$ prosent.

Figur 2-5: Antall kunngjøringer av bygg- og anleggskonkurranser fordelt på anskaffelsesforskriftens deler i 2022



Kilde: Doffin/DFØ

Anskaffelser mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner

Det er stor usikkerhet om hvor mange anskaffelser med en verdi mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner som gjennomføres årlig. Som vist i Tabell 2-4, har vi estimert at antall anskaffelser med en verdi i det nevnte beløpsintervallet var om lag 13 200 i 2022. Dette inkluderer også anskaffelser omfattet av andre forskrifter enn anskaffelsesforskriften.

I 2022 var det om lag 500 frivillige kunngjøringer på Doffin omfattet av andre forskrifter enn anskaffelsesforskriften. Det er betydelig usikkerhet om hvor mange av disse anskaffelsene som har en verdi mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner. Vi forutsetter at de frivillige kunngjøringene utgjør halvparten av det totale antallet anskaffelser som gjennomføres i henhold til øvrige forskrifter mellom 100 000 og 1,3 millioner kroner. Vi trekker derfor fra 1 000 anskaffelser fra totalt antall anskaffelser i segmentet. Dette gir et estimatet på om lag 12 200 anskaffelser med en verdi mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner i henhold til anskaffelsesforskriften.

Som følge av usikkerheten om antallet anskaffelser, anslår vi at antall anskaffelser underlagt anskaffelsesforskriften med en verdi på mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner, var på mellom 12 200 og 13 400 i 2022. I det høye estimatet har vi lagt til et usikkerhetspåslag på 10 prosent for å hensynta usikkerheten knyttet til at vi kan ha underestimert antall anskaffelser.

I evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), estimerte vi basert på uttrekk fra Doffin, at utlysninger med en verdi på mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner hadde en gjennomsnittlig verdi på 855 000 kroner. For intervallet 100 000–1,3 millioner kroner vil den

gjennomsnittlige verdien trolig være noe lavere. Vi legger vi til grunn en gjennomsnittlig verdi per anskaffelse på 750 000 kroner. Gitt denne antakelsen, estimerer vi at anskaffelser mellom 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner, hadde en samlet verdi på om lag 9 til 10 milliarder kroner.

Anskaffelser mellom 1,3 millioner kroner og EØS-terskelverdi

Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi omfattes av anskaffelsesforskriftens del II og har i dag kunngjøringsplikt. I 2022 ble det publisert nesten 3000 nasjonale kunngjøringer av konkurranser i henhold til del II av anskaffelsesforskriften.

Det er betydelig usikkerhet om den samlede verdien av disse anskaffelsene. De omfatter både kommunale/fylkeskommunale kjøp av varer og tjenester med verdi mellom 1,3 og 2,2 millioner kroner og bygg- og anleggsanskaffelser med verdi mellom 1,3 og 56 millioner kroner. Kunngjøringene kan også omfatte tjenesteanskaffelser av typen helse- og sosialtjenester og særlig tjenester med verdi inntil 7,8 millioner. I evalueringen av heving av nasjonal terskelverdi (2022, s. 47), anslø vi den samlede verdien av disse anskaffelsene til mellom 5 og 30 milliarder kroner (tilsvarende en gjennomsnittlig verdi per anskaffelse på mellom 1,6 og 10 millioner kroner).

Som tidligere beskrevet utgjorde bygg- og anleggsanskaffelsene to tredeler av antall anskaffelser kunngjort etter del II av anskaffelsesforskriften samlet sett i 2022 (nesten 2000 av 3000 kunngjøringer). Høyst sannsynlig stod disse anskaffelsene for en langt større del av den samlede verdien av del II-anskaffelser ettersom bygg- og anleggsanskaffelser kan ha en verdi på opptil 56 millioner kroner og fortsatt være omfattet av del II, mens vare- og tjenesteanskaffelser maksimalt kan en verdi på 2,2 millioner kroner for å være omfattet av del II. Ettersom de aktuelle EØS-terskelverdiene innenfor dette segmentet har blitt hevet noe siden 2020,¹⁰ anslår vi at den gjennomsnittlige verdien per anskaffelse basert på et noe høyere nedre anslag. Vi anslår gjennomsnittlig verdi per anskaffelser til mellom 2 og 10 millioner kroner, hvilket gir en samlet estimert verdi på mellom 6 og 30 milliarder kroner i 2022.

Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Anskaffelser over EØS-terskelverdi omfattes av anskaffelsesforskriftens del III og er underlagt kunngjøringsplikt. I 2022 ble det publisert nesten 4900 kunngjøringer av konkurranser i henhold til anskaffelsesforskriften del III. Tabell 2-7 viser at

¹⁰ Hevingen er omtalt nærmere på regjeringens sider: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justerer-opp-terskelverdier/id2905378/>

tjenestekjøp utgjorde mer enn halvparten av kunngjøringene i dette segmentet i 2022.

Tabell 2-7: Antall kunngjøring av konkurranser etter FOA del III på Doffin i 2022

Kontraktstype	Kunngjøring	Andel
Bygg og anlegg	492	10 %
Tjenester	2 611	54 %
Varer	1 772	36 %
Sum	4 875	100 %

Kilde: Doffin/DFØ

Det er betydelig usikkerhet om verdien av anskaffelser over EØS-terskelverdi, men det er grunn til å tro at disse anskaffelsene utgjør en svært stor del av den samlede verdien av anskaffelser gjennomført etter anskaffelsesforskriften. De inkluderer blant annet store og komplekse bygg- og anleggsanskaffelser som er omfattet av statens prosjektmodell for store statlig investeringsprosjekter med verdi over 1 milliard kroner. Tall fra Doffin viser at den samlede verdien av oppgitte kontraktsverdier i kunngjøring av konkurranser for denne kategorien av anskaffelser var om lag 200 milliarder kroner i 2022. Vi velger her et å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig oppgitt estimert verdi per kunngjøring, vist i Tabell 2-8, for å beregne den samlede verdien av anskaffelser over EØS-terskelverdi. Det er usikkerhet knyttet til denne metoden for å beregne verdien av anskaffelser.¹¹

¹¹ Metoden forutsetter at anskaffelser med og uten verdi er relativt like hverandre. Vi har gjennomført en overordnet analyse av om CPV-kodene med oppgitt verdi skiller seg vesentlig fra de uten oppgitt verdi. På tosiffer-nivå er antall kunngjøring ganske likt fordelt, men det er relativt flere bygg- og anleggsanskaffelser blant kunngjøringene uten oppgitt verdi enn kunngjøringene med oppgitt estimert verdi (15 prosent sammenliknet med 7 prosent).

Tabell 2-8: Gjennomsnittlig oppgitt estimert verdi for kunngjøring av konkurranser etter FOA del III på Doffin i 2022

Kontraktstype	Gjennomsnittlig oppgitt verdi
Bygg og anlegg	147 mill. kroner
Tjenester	48 mill. kroner
Varer	97 mill. kroner
Totalt	72 mill. kroner

Kilde: Doffin/DFØ

Etter vår kjennskap, foreligger det ikke gode anslag på verdien av anskaffelser over EØS-terskelverdi fra de seneste årene. I 2014 beregnet PwC verdien av anskaffelser over EØS-terskelverdi til 178 milliarder kroner i snitt for perioden 2009–2012. Siden den gang har den nominelle verdien av offentlige anskaffelser nær doblet seg,¹² samtidig som terskelverdiene har blitt justert noe opp.

For sammenlikningens skyld kan det ses hen til en evaluering av den danske anskaffelsesloven (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021, s. 25). For anskaffelser kunngjort i 2018 ble gjennomsnittlig kontraktsverdi for bygg- og anleggsanskaffelser, tjeneste- og varekjøp anslått til henholdsvis 86 millioner, 32 millioner og 26 millioner danske kroner. Justert for valutakurs og inflasjon, er disse anslagene noe lavere enn de norske estimatene.¹³ Det gjelder særlig gjennomsnittlig anskaffelsesverdi for varekjøp.

For å estimere samlede kontraktsverdier legger vi til grunn et nedre og øvre anslag i gjennomsnittlig verdi per anskaffelse innenfor hver kontraktstype. Estimer og utregning er vist i Tabell 2-9. Verdien av anskaffelser over EØS-terskelverdi er estimert til mellom 355 og 410 milliarder kroner. Dette fremstår som et rimelig estimat sett opp mot det nevnte anslaget fra PwC (2014), og gitt veksten i offentlige anskaffelser generelt i perioden.

¹² Offentlige innkjøp (ekskl. produktkjøp til husholdningene) var ifølge nasjonalregnskapet i snitt 335 mrd. kroner i perioden 2009–2012 og har siden økt til 650 mrd. kroner i 2022.

¹³ I 2018 var gjennomsnittlig valutakurs mellom danske og norske kroner 1,3. Samlet prisvekst i perioden 2018–2022 var 13,3 prosent, ifølge SSBs konsumprisindeks. I norske 2022-kroner tilsvarer estimatene 127 mrd. for bygg og anlegg, 47 mrd. for tjenester og 38 mrd. for varer.

Tabell 2-9: Estimert verdi av anskaffelser over EØS-terskelverdi etter anskaffelsesforskriften

Kontraktstype	Antall	Gjennomsnittlig verdi per anskaffelse	Samlet estimert verdi
Bygg og anlegg	492	140–160 mill. kroner	~70–80 mrd. kroner
Tjenester	2 611	45–55 mill. kroner	~120–145 mrd. kroner
Varer	1 772	95–105 mill. kroner	~170–185 mrd. kroner
Sum	4 875		~355–410 mrd. kroner

Kilde: DFØ og Oslo Economics. Note: Små endringer i gjennomsnittlig verdi per anskaffelse gir stor utslag på samlet estimert verdi. Samlet estimert verdi må derfor tolkes som anslag og ikke en fasit på hvor store verdiene er av ulike typer anskaffelser.

Oppsummering: Anskaffelsesforskriften

Tabell 2-10 viser en oppsummering av estimert antall anskaffelser og verdien av anskaffelser samlet sett etter anskaffelsesforskriften basert på de beregningene som er foretatt over. Vi estimerer at det i 2022 ble gjennomført 20 100–21 300 anskaffelser som var underlagt anskaffelsesforskriften og at disse hadde en samlet kontraktsverdi på mellom 370 og 450 milliarder kroner. Det kan bemerkes at trolig er om lag to tredeler av anskaffelsene under nasjonal

terskelverdi (100 000–1,3 mill. kroner), og disse utgjør en svært liten del av den totale verdien av anskaffelsene. Anskaffelser over EØS-terskelverdi utgjør om lag en femtedel av totalt antall anskaffelser, men står for 90 prosent eller mer av den samlede verdien. Oppsummert finner vi at det er et stort volum av relativt små anskaffelser og et lite volum av store anskaffelser. Dette står i samsvar med funn i tidligere gjennomganger av offentlige anskaffelser (PwC, 2014).

Tabell 2-10: Estimert antall anskaffelser underlagt anskaffelsesforskriften og deres estimerte verdi

Beløpsintervall	100 000–1,3 mill.	1,3 mill.–EØS-terskelverdi	Over EØS-terskelverdi	Totalt
Antall anskaffelser	12 200–13 400	3 000	4 900	~20 100–21 300
Andel av totalt antall anskaffelser	61–63 %	14–15 %	23–24 %	
Estimert verdi (mrd. kroner)	9–10	6–30	355–410	~370–450
Andel av total estimert verdi	2–3 %	2–7 %	90–96 %	

Note: Det er usikkerhet om antall anskaffelser i segmentet 100 000–1,3 millioner kroner og derfor er det oppgitt et øvre og nedre anslag på antall anskaffelser. Estimert verdi innenfor for hvert intervall er beheftet med betydelig usikkerhet, hvilket gjenspeiles i estimatenes spenn.

2.3.4 Anskaffelser etter andre forskrifter Forsyningsforskriften

Visse vare- og tjenesteanskaffelser samt bygg- og anleggsanskaffelser blir kunngjort etter forsyningsforskriften. Denne forskriften har ikke i dag noen nasjonal terskelverdi. For varer og tjenester gjelder kunngjøringsplikten ved EØS-terskelverdi på 4,5 millioner kroner, mens den ved bygg- og anlegg gjelder ved EØS-terskelverdi på 56 millioner kroner. Tabell 2-11 viser antall kunngjøringer av vare- og tjenestekonkurranse over og under EØS-terskelverdi.

Tabell 2-11: Antall kunngjøringer av vare- og tjenestekonkurranse iht. til forsyningsforskriften i 2022

Del av forskrift	Antall kunngjøringer	Andel
Under EØS-terskelverdi (FOR del I)	175	42 %
Over EØS-terskelverdi (FOR del II)	239	58 %
Totalt	414	100 %

Kilde: Doffin/DFØ

Tabell 2-12 viser antall kunngjøringer av bygg- og anleggskonkurranser over og under EØS-terskelverdi underlagt forsyningsforskriften. Om lag tre fjerdedeler av alle kunngjorte bygg- og anleggskonkurranser i henhold til forsyningsforskriften i 2022, ble kunngjort frivillig.

Tabell 2-12: Antall kunngjøringer av bygg og anleggskonkurranser iht. til forsyningsforskriften i 2022

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

Kilde: Doffin/DFØ

Hvis man legger til grunn gjennomsnittlig oppgitt estimert verdi i forsyningskonkurranser på Doffin og multipliserer med antall kunngjøringer, blir samlet estimert verdi av anskaffelsene om lag 86 milliarder kroner.¹⁴ Av dette er 95 prosent knyttet til anskaffelser over EØS-terskelverdi. Ettersom det kun er oppgitt estimert verdi for rundt 40 prosent av kunngjøringene over terskel, er det betydelig usikkerhet om den faktiske verdien av forsyningsanskaffelser. I tillegg er det uklart hvor stor andel av anskaffelsene under terskelverdi (FOR del I) som kunngjøres frivillig.

FOSA og konsesjonskontraktforskriften

Det kunngjøres også konkurranser etter forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) og konsesjonskontraktforskriften. FOSA er underlagt de samme EØS-terskelverdiene som forsyningsforskriften (4,5 mill. for vare- og tjenestekontrakter og 56 mill. bygg- og anleggskontrakter). Tabell 2-13 viser at de fleste kunngjorte konkurranser etter FOSA var anskaffelser over EØS-terskelverdi.¹⁵

Tabell 2-13: Antall kunngjøringer av konkurranse iht. til forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) i 2022

Del av forskrift	Antall kunngjøringer	Andel
Under terskelverdi (FOSA del I)	9	20 %
Over terskelverdi (del II)	37	80 %
Totalt	46	100 %

Kilde: Doffin/DFØ

Ettersom ingen av kunngjøringene over terskel oppgir estimert verdi, er det heller ikke mulig å anslå samlet verdi for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Blant konkurranser kunngjort etter konsesjonskontraktforskriften, blir de fleste konkurranser kunngjort frivillig (under terskelverdi), vist i Tabell 2-14. Hvis vi foretar samme øvelse som for forsyningskonkurransene (legger til grunn gjennomsnittlig oppgitt estimert verdi), finner vi at samlet estimert verdi av anskaffelsene etter konsesjonskontraktforskriften utgjorde om lag 46 milliarder kroner.¹⁶ Estimateret forutsetter at vi kan stole på oppgitte estimerte verdier og at disse også er representative for anskaffelsene uten oppgitt verdi. I om lag halvparten av kunngjøringene var det oppgitt estimert verdi.

Tabell 2-14: Antall kunngjøringer av konkurranse iht. til konsesjonskontraktforskriften i 2022

Del av forskrift	Antall kunngjøringer	Andel
Under EØS-terskelverdi (del I)	51	59 %
Over EØS-terskelverdi (del II)	35	41 %
Totalt	86	100 %

Kilde: Doffin/DFØ

¹⁴ 744 x 115 mill. = ~86 mrd. kroner

¹⁵ FOSA omfatter kun en begrenset del av anskaffelsene i forsvarssektoren. FOSA og anskaffelsesloven kan fravikes i visse tilfeller hvis det dreier seg om å beskytte norske

forsvars- og sikkerhetsinteresser (Forsvarsdepartementet, 2019).

¹⁶ 86 x 489 mill. = ~42 mrd. kroner.

2.3.5 Oppsummering: Estimert verdi av offentlige anskaffelser

Tabell 2-15 viser en oppsummerende oversikt over estimert verdi av offentlige anskaffelser fordelt på de ulike forskriftene basert på tidligere foretatte utregninger. Det kan bemerkes at estimatene for forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften er svært usikre og reelt sett trolig større enn hva som oppgis. Samlet sett estimerer vi at verdien av anskaffelser underlagt lov om offentlige anskaffelser (ekskl. FOSA) befinner seg et sted mellom 498 og 578 milliarder kroner for 2022.¹⁷

Tabell 2-15: Estimert verdi av offentlige anskaffelser fordelt på forskrifter

Forskrift	Verdi (mrd. kroner)
Anskaffelsesforskriften	~370-450
Forsyningsforskriften	86
Konsesjonskontraktforskriften	42
FOSA	<i>Ikke estimert</i>
Totalt	~498-578

¹⁷ Estimert for verdien av anskaffelser underlagt Lov om offentlige anskaffelser (498–578 mrd. kroner) er betydelig under verdien av anskaffelser slik det fremgår i SSBs statistikk (650 mrd. kroner). Dette kan skyldes en rekke forhold, blant annet at nasjonalregnskapet inkluderer

anskaffelser som ikke er omfattet av loven, herunder statens direkte økonomiske engasjement i petroleumssektoren (SDØE) som i 2022 utgjorde 100 mrd. kroner, og deler av anskaffelsene som gjøres av Forsvaret som utgjorde 49 mrd. kroner i 2022.

3. Transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser

I kapittel 3 undersøkes transaksjonskostnadene som følger ved offentlige anskaffelser. Først forklares hva som menes med transaksjonskostnader og hvilke funn som har blitt gjort om transaksjonskostnader i offentlige anskaffelser i tidligere studier. Deretter estimeres oppdragsgivers tidsbruk i ulike deler av anskaffelsesprosessen og hva dette tilsvarer i transaksjonskostnader. Avslutningsvis drøftes kostnader til juridisk og annen ekspertbistand kort.

3.1 Om transaksjonskostnader

3.1.1 Hva menes med transaksjonskostnader?

Med transaksjonskostnader menes kostnader som oppstår i forbindelse med en anskaffelse, både oss oppdragsgiver og leverandør. For oppdragsgiver vil transaksjonskostnadene være knyttet til utforming og gjennomføring av anskaffelsen, nærmere bestemt konkurranseforberedelser, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Til forskjell fra privat sektor, må offentlige oppdragsgivere forholde seg særegne regler for offentlige anskaffelser som må overholdes. Hvor enkelt det er å forstå og følge regelverket har betydning for transaksjonskostnadene.

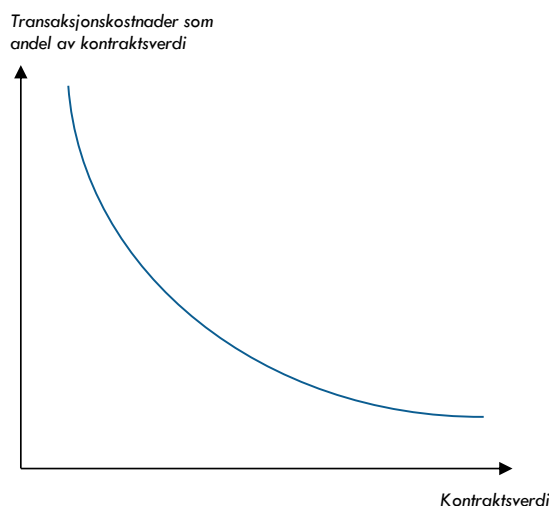
For leverandører er transaksjonskostnadene først og fremst knyttet til forberedelse og utforming av tilbud. Det er en rimelig antakelse at transaksjonskostnader for leverandører i stor grad vil reflekteres i prisen på anskaffelsene. I valget om å levere tilbud på en konkurranse, vil leverandør medregne ressursbruk til forberedelse og utforming av tilbud i sin kalkyle. Når leverandøren velger å levere tilbud på en offentlig konkurranse, er det gjort ut ifra en vurdering om at de forventede gevinstene ved å delta vil overstige de forventede kostnadene. I denne vurderingen inngår sannsynligheten for å vinne konkurransen til tilbudt pris og transaksjonskostnadene som følger ved å levere tilbud. Hvis det er en forventning om høye transaksjonskostnader, kan det medføre at færre leverandører velger å delta i konkurransen. Dette kan gi en svekket konkurranse og føre til at oppdragsgiver må betale en høyere pris for anskaffelsen (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019). Samtidig blir det dyrere for leverandørene å delta i tilbudsprosessen, og de høyere kostnadene kan helt eller delvis veltes over i tilbudspriser.

3.1.2 Sammenheng mellom transaksjonskostnader og kontraktsverdi

Transaksjonskostnadene som andel av en anskaffelse henger sammen med kontraktens størrelse i den

enkelte anskaffelse. Anskaffelser med lave kontraktsverdier har i snitt høye prosentvise transaksjonskostnader for både oppdragsgivere og leverandører, mens anskaffelser med større kontraktsverdier har relativt sett lavere transaksjonskostnader. Årsaken er at det er en del faste kostnader for oppdragsgiver og leverandør i hver anskaffelse knyttet til konkurranseforberedelse, tilbudsarbeid, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. En mulig sammenheng mellom andel transaksjonskostnader og kontraktsverdi er illustrert i Figur 3-1. Den viser at de relative transaksjonskostnadene faller etter hvert som kontraktsverdien øker.¹⁸

Figur 3-1: Sammenheng mellom transaksjonskostnader og kontraktsverdi



Note: Figuren illustrerer en mulig sammenheng mellom transaksjonskostnader og kontraktsverdi. I realiteten vil trolig kurven ikke være perfekt konkav. En anskaffelse som er rett over terskelverdi vil kunne ha en høyere andel faste kostnader enn en anskaffelse rett under terskelverdi ettersom det er ulike regler som gjelder for anskaffelsene. Mer komplekse regler kan medføre større kostnader til dokumentasjon og prosedyre.

3.1.3 Tidligere funn om transaksjonskostnader

PwC (2011) har tidligere gjennomført en studie hvor de blant annet estimerte ressursbruken i offentlige anskaffelser i flere europeiske land. Studien fant at Norge (under gammelt regelverk) hadde de nest høyeste transaksjonskostnadene i Europa som andel av anskaffelsenes verdi. Ifølge studien utgjorde transaksjonskostnader i offentlige anskaffelser i Norge i gjennomsnitt 4,1 prosent av kontraktsverdien. Til sammenligning var gjennomsnittet i Europa 1,4 prosent (Sverige 3,8 prosent, Finland 2,1 prosent og Danmark

transaksjonskostnader som andel av kontraktsverdi for danske EØS-anskaffelser.

¹⁸ Sammenhengen er også påpekt av Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2019, s. 22). Figur 3.1 viser

1,8 prosent). Dersom resultatene i undersøkelsen fortsatt er gjeldende, utgjør transaksjonskostnader om lag 27 milliarder kroner for offentlige anskaffelser samlet sett.¹⁹

Under EØS-terskelverdi

I en tidligere studie har Rambøll og Inventura (2014) estimert tidsbruken i ulike typer anskaffelser både under og EØS-terskelverdi. Det ble laget estimater for kommuner, fylkeskommuner og innkjøpsnettverk²⁰.

Tabell 3-1 viser en oppsummering av tidsbruken for ulike oppdragsgivere i anskaffelser av varer/tjenester under EØS-terskelverdi. Forskjellen i tidsbruk mellom kommuner/fylkeskommuner og innkjøpsnettverk forklares med at sistnevnte i større grad har ressurser som kun arbeider med offentlige anskaffelser, har god kompetanse på offentlige anskaffelser og en forståelse for at anskaffelsesprosesser kan være tidkrevende.

Tabell 3-1: Estimater på tidsbruk i kommunal forvaltning i anskaffelser under EØS-terskelverdi

Del i anskaffelsesprosessen	Kommune	Fylkeskommune	Innkjøpsnettverk
Konkurransforberedelse	46	56	90
Konkurransgjennomføring	94	92	130
Kontraktsoppfølging	105	78	87
Sum	245	226	307

Kilde: Rambøll og Inventura (2014). Estimaterne gjelder kun for anskaffelser av varer/tjenester innenfor anbudstypen åpen konkurranse (uten forhandlinger).

Over EØS-terskelverdi

Tabell 3-2 viser en oppsummering av tidsbruken for ulike oppdragsgivere i anskaffelser over EØS-terskelverdi. I likhet med anskaffelser under EØS-terskelverdi, bruker innkjøpsnettverk betydelig flere

timer på å gjennomføre anskaffelser over terskelverdi enn hva kommuner og fylkeskommuner gjør. Det har ikke vært anledning i denne utredningen til å ettergå i hvilken grad estimatene på tidsbruk over og under terskelverdi fortsatt stemmer.

Tabell 3-2: Estimater på tidsbruk i kommunal forvaltning i anskaffelser over EØS-terskelverdi

Del i anskaffelsesprosessen	Kommune	Fylkeskommune	Innkjøpsnettverk
Konkurransforberedelse	55	60	103,5
Konkurransgjennomføring	94	92	159
Kontraktsoppfølging	114	78	120
Sum	263	230	383

Kilde: Rambøll og Inventura (2014). Estimaterne gjelder kun for anskaffelser av varer/tjenester innenfor anbudstypen åpen konkurranse (uten forhandlinger).

Så vidt oss bekjent finnes det ingen nyere norske studier, sett bort fra studien til Rambøll og Inventura, som har undersøkt transaksjonskostnader ved anskaffelser over EØS-terskelverdi. I en studie gjennomført av den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen²¹ (2019) ble det foretatt beregninger av transaksjonskostnadene i danske anskaffelser over EØS-terskelverdi. Studien fant at i en gjennomsnittlig dansk EØS-anskaffelse utgjorde oppdragsgivers transaksjonskostnader 2,6 prosent av kontraktsverdien. Summen av transaksjonskostnader i alle anskaffelser som ble analysert i studien utgjorde

1,4 prosent av de samlede kontraktsverdiene. Dette tilsvarte det samme som median-anskaffelsen²², hvor transaksjonskostnaden var 1,3 prosent av kontraktsverdien. Den danske studien estimerte transaksjonskostnader knyttet til å forberede og gjennomføre konkurransen, ikke inkludert ressursbruk knyttet til kontraktsoppfølging.

Norske og danske offentlige anskaffelser over EØS-terskelverdi er underlagt det samme anskaffelsesregelverket, og Norge og Danmark er relativt like når det gjelder størrelse på økonomien og

¹⁹ 4,1 prosent av 650 milliarder kroner utgjør 26,7 milliarder kroner.

²⁰ Med innkjøpsnettverk menes organiserte samarbeid mellom kommuner og/eller fylkeskommuner om innkjøp.

²¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forvalter og gir råd om regelverket for offentlige anskaffelser i Danmark og har

en tilsvarende rolle som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i Norge.

²² Med medianen menes den anskaffelsen som befinner seg i midten av fordelingen, der anskaffelsene er sortert etter transaksjonskostnad som andel av anskaffelsens verdi.

offentlig sektor. Det taler for at funnene fra den danske studien kan ha overføringsverdi til offentlige anskaffelser i Norge. Samtidig er offentlig sektor i Norge og Danmark organisert ulikt. Danmark har i større grad en sentralisert innkjøpsfunksjon i offentlig sektor enn hva Norge har. Det kan tilsi at de relative transaksjonskostnadene i Norge er noe høyere enn i Danmark.

3.2 Beregning av tidsbruk og transaksjonskostnader for oppdragsgivere

I det videre anslår vi transaksjonskostnader for oppdragsgivere ved anskaffelser gjennomført etter de ulike delene av anskaffelsesforskriften og for de ulike fasene i anskaffelsesprosessen. Anslagene baserer seg på estimater på tidsbruk. Transaksjonskostnadene kan variere for ulike typer oppdragsgivere (stat, kommune/fylkeskommune, offentlig forretningsdrift). Dette er ikke hensyntatt i de videre beregningene.

3.2.1 Anskaffelsesforskriften

Estimat på gjennomsnittlig tidsbruk per anskaffelse

For å estimere gjennomsnittlige transaksjonskostnader, har vi tatt utgangspunkt i tidligere estimater presentert i evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), som igjen var basert på den tidligere nevnte studien av tidsbruk i ulike deler av anskaffelsesprosessen blant kommunale og fylkeskommunale virksomheter (Rambøll og Inventura, 2014). Vår vurdering er at våre tidligere i estimater på tidsbruk fortsatt står seg.

Estimat på forskjeller i tidsbruk for anskaffelsesforskriftens deler

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

1. Konkurransesforberedelse
2. Konkurransgjennomføring
3. Kontraktoppfølging

I det videre redegjør vi for forskjeller mellom oppdragsgivers tidsbruk i de tre fasene. Forskjellen mellom i tidsbruk mellom del I og del II-anskaffelser kan trolig i stor grad forklares av forhold som følger ved å kunnngjøre en konkurranse.

Konkurransesforberedelse

Konkurransesforberedelsesfasen består av å sette mål for anskaffelsen, spesifisere behov, gjennomføre en markedsanalyse, samt utarbeide utkast til krav i anskaffelsen. Hovedvekten av tidsbruken i denne fasen er knyttet til å kartlegge behovene i

virksomheten, gjennomgå relevante regler og utarbeide utkast til kravspesifikasjon.

Vi har tidligere anslått tidsbruken i en gjennomsnittlig del I-anskaffelse til 23 timer (Oslo Economics, 2022). Estimatet var basert på at tidsbruken trolig var betydelig lavere enn hva den er i en gjennomsnittlig del II-anskaffelse, som ble anslått til 46 timer av Rambøll og Inventura (2014). Anslaget for del I-anskaffelser forutsetter fravær av kunnngjøring da det innebærer økt tidsbruk særlig i forberedelsesfasen.

Rambøll og Inventura (2014) har anslått at det brukes 55 timer til konkurranseforberedelse i en del III-anskaffelse. Den noen høyere tidsbruken kontra del II-anskaffelser ble forklart med at anskaffelser over EØS-terskelverdi vurderes som mer omfattende der flere medarbeidere er involvert, og at regelverket vurderes som «mer utfordrende eller vanskeligere å følge» enn ved del II (Rambøll og Inventura, 2014, s. 26)

Konkurransgjennomføring

Gjennomføringen av konkurransen innebærer å utarbeide konkurransegrunnlag, kunnngjøre konkurransen eller sende ut invitasjon til å delta i konkurransen, evaluere innkomne tilbud, sende ut tildelingsbrev og håndtere eventuelle innsynsbegjæringer og klager.

I denne fasen legger til grunn vårt tidligere estimat på tidsbruken i denne fasen for en del I-anskaffelse (47 timer). Anslaget var basert på Rambøll og Inventura (2014) sitt tidligere estimat på at en kommune i snitt bruker 94 timer i konkurransegjennomføringen for en del II-anskaffelse. Tidsbruken ble anslått til halve tiden av en del II-anskaffelse først og fremst grunnet tiden forbundet med å utarbeide konkurransegrunnlag dersom konkurransen skal kunnngjøres.

Ved kunnngjøring er det også sannsynlig at oppdragsgiver mottar flere tilbud enn hvis konkurransen ikke kunnngjøres, hvilket gir økt tidsbruk. Et annet forhold som trekker opp tidsbruken ved kunnngjøring er økt risiko for innsynsbegjæringer ettersom tredjeparter i større grad vil kunne be om innsyn og at leverandører i mindre grad vegrer seg for å be om innsyn enn hvis de blir invitert inn i en anskaffelse (Oslo Economics, 2022). Risikoen for klagesaker og/eller tvister er også større ved del II enn del I grunnet et mer komplekst regelverk.

Rambøll og Inventura (2014) kom frem til at det ikke var noen var noen forskjell i tidsbruk mellom del II- og del III-anskaffelser i konkurranseforberedelsesfasen.

Kontraktoppfølging

Kontraktoppfølgingsfasen innebærer oppstart av samarbeid med leverandør, oppfølging av leverandør

underveis i kontraktperioden med fakturering og eventuelle møter og avslutning av avtaleforhold.

Vi har tidligere anslått at tidsbruken i en del I-anskaffelse som ikke kunngjøres er noen mindre enn for en anskaffelse som kunngjøres, enten etter del I eller del II. Tidsbruken ble anslått til 85 timer for del I og var basert på Inventura og Rambølls anslag på 105 timer for del II. Lavere tidsbruk i del I skyldes mindre behov for kontraktoppfølging da oppdragsgiver vil kunne benytte leverandører som den har god erfaring med fra tidligere, og fordi risikoen for ikke å bli invitert til neste konkurranse virker disiplinerende på leverandør (Oslo Economics, 2022).

Rambøll og Inventura (2014) vurderte også at del III-anskaffelser har noe høyere tidsbruk enn del II-anskaffelser i kontraktoppfølgingen.

Oppsummering: Ressursbruk i anskaffelsesprosessen

Tabell 3-3 viser en oppsummering av ressursbruken i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen for del I, del

II og del III av anskaffelsesforskriften. Vi anslår at offentlige oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker 155 timer på å gjennomføre en anskaffelse etter forskriftens del I.²³ For del II og del III anslår vi at oppdragsgivere i gjennomsnitt bruker henholdsvis om lag 245 timer og 263 timer. Forskjellen i tidsbruk mellom del I opp mot del II og III skyldes primært forhold som følger av offentlig kunngjøring. Ressursbruken i kroner er beregnet ved bruk av brutto lønnskostnader.²⁴

Det kan bemerkes at anslått timeforbruk for del III-anskaffelser er langt lavere enn hva Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019) fant i studien av danske anskaffelser over EØS-terskelverdi. Studien fant at oppdragsgiver i snitt bruker 616 interne timer på å utarbeide og gjennomføre en EØS-anskaffelse, frem til og med kontraktinngåelse.²⁵ Legger vi til grunn 616 timer for gjennomføring av del III-anskaffelser, blir ressursbruken 367 000 kroner per anskaffelse.

Tabell 3-3: Ressursbruk i anskaffelsesprosessens ulike faser fordelt på anskaffelsesforskriftens deler

Delprosess	Del I (uten kunngjøring)	Del II	Del III
Konkurransforberedelse	23	46	55
Gjennomføring av konkurranse	47	94	94
Kontraktoppfølging	85	105	114
Sum timer per anskaffelse	155	245	263
Sum ressursbruk (kroner)	92 000	146 000	156 000

Kilde: Oslo Economics (2022). Note: Ressursbruk i kroner er beregnet basert på brutto lønnskostnader. Estimaten gjelder kun for vare- og tjenesteanskaffelser omfattet av anskaffelsesforskriften og må anses som konservative estimater på den gjennomsnittlige tidsbruken i anskaffelsesprosessen på tvers av oppdragsgivere og sektorer. Særlig tidsbruken i del II-anskaffelser er trolig en del høyere grunnet større innslag av bygg- og anleggsanskaffelser som er forbundet med høyere tidsbruk.

Estimatene på tidsbruken i Tabell 3-3 er basert på Rambøll og Inventura sine estimater for en vare- og tjenesteanskaffelse som er gjennomført av en kommune med en åpen anbudsprosess. I studien finner de at ressursbruken vil være noe høyere dersom konkurransen gjennomføres med forhandlinger, og at

den vil være høyere for anskaffelser av tjenester innenfor helsesektoren og i innkjøpsnettverk.

Den nevnte studien til Inventura og Rambøll estimerte også gjennomsnittlig tidsbruk for kjøp av bygg- og anleggstjeneste, vist Tabell 3-4. Tidsbruken er spesielt mye høyere når det gjelder konkurranseforberedelse

²³ Som beskrevet nærmere i evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi (Oslo Economics, 2022), følger det økt ressursbruk ved å kunngjøre en del I-anskaffelse kontra å ikke gjøre det. Ettersom en vesentlig andel av del I-anskaffelser kunngjøres frivillig i dag vil den gjennomsnittlige ressursbruken ved del I-anskaffelser være høyere enn hva som er oppgitt i Tabell 3-3.

²⁴ I henhold til Finansdepartementets rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser, skal reduksjon arbeidstid verdsettes etter brutto lønnskostnader for arbeidsgiver basert på gjennomsnittlig brutto årslønn i Norge. Brutto lønnskostnader inkluderer brutto lønn, arbeidsgiveravgift,

pensjon og sosiale kostnader. Det oppgis også at det kan benyttes tidsverdiene til personene som berøres av tiltaket dersom det er tilgjengelig. For oppdragsgivere benyttet vi en timesats på 595 kroner. Dette er basert på at gjennomsnittlig brutto årslønn for en innkjøper i staten var lik 694 000 kroner i 2022 (SSB, 2023c). Vi forutsetter at et årverk består av 1 750 timer, og at sosiale kostnader utgjør et påslag på 50 prosent av brutto årslønn.

²⁵ Av dette går 86 timer (14 prosent) til konkurranseforberedelser og 463 timer (75 prosent) til konkurransegjennomføring og 57 timer (9 prosent) til kontraktinngåelse. Tidsbruk til kontraktoppfølging utover kontraktinngåelse er ikke beregnet i studien.

og kontraktsoppfølging. Tallene viser kun et snitt for bygg- og anleggsanskaffelser, og den faktiske tidsbruken vil kunne være høyere hvis man kun ser på tidsbruken for bygg- og anleggsanskaffelser over EØS-terskelverdi.²⁶

Tabell 3-4: Ressursbruk i bygg- og anleggsanskaffelser

Delprosess	Timer
Konkurransetorbereidelse	122,5
Gjennomføring av konkurranse	126,5
Kontraktsoppfølging	176
Sum timer	425
Sum ressursbruk (kroner)	253 000

Kilde: Rambøll og Inventura (2014). Note: Ressursbruk i kroner er beregnet basert på brutto lønnskostnader (se fotnote 23).

Totale transaksjonskostnader

Basert på den estimerte ressursbruken per anskaffelse (vist i Tabell 3-3), kan vi beregne totale transaksjonskostnader ved å gange opp med antall anskaffelser (vist Tabell 2-10). Tabell 3-5 viser totale transaksjonskostnader fordelt på anskaffelsesforskriftens deler. Estimaten er forbundet med betydelig usikkerhet og må tolkes med forsiktighet.

Som forventet er andelen transaksjonskostnader høyere for anskaffelser som følger FOA del I, ettersom dette hovedsakelig er anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Transaksjonskostnadene er

estimert til 1,1–1,2 milliarder kroner, tilsvarende cirka 12 prosent av total kontraktsverdi.

For del II-anskaffelser ligger vi til grunn en ressursbruk per anskaffelse på 146 000–253 000 kroner. De totale transaksjonskostnadene er estimert til 0,4–0,8 milliarder kroner. Andelen transaksjonskostnader varierer avhengig av den totale kontraktsverdien som legges til grunn (6–30 mrd. kroner). Det er grunn til å tro at andelen ligger i nedre sjiktet av intervallet (2–13 prosent).

Det er særlig krevende å estimere transaksjonskostnadene ved del III-anskaffelser da dette omfatter anskaffelser fra rett over EØS-terskelverdi (1,4 mill. kroner for statlige kjøp av varer og tjenester og 2,2 mill. kroner for kommuner) til store anskaffelser for mange hundre millioner kroner eller flere milliarder kroner. Vi velger derfor å oppgi et intervall for ressursbruken per anskaffelse der estimatet basert på Inventura og Rambølls (2014) rapport utgjør nedre anslag og estimatet basert på studien til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019) utgjør øvre anslag. Dette gir totale transaksjonskostnader på 0,8–1,8 milliarder kroner. Andelen transaksjonskostnader for del III-anskaffelser fremstår som særlig lav sett opp mot estimatet fra den danske studien av EØS-anskaffelser (1,4 prosent), og må tillegges mindre vekt. Legges det til grunn at andelen transaksjonskostnader er 1,4 prosent, gir dette totale transaksjonskostnader på 5–6 mrd. kroner og en ressursbruk per anskaffelse på 1–1,2 millioner kroner.

Tabell 3-5: Totale transaksjonskostnader fordelt på anskaffelsesforskriftens deler

Delprosess	Del I*	Del II	Del III
Ressursbruk per anskaffelse (kroner)	92 000	146 000–253 000	156 000–367 000
Antall anskaffelser	12 200–13 400	3 000	4 900
Totale transaksjonskostnader (kroner)	1,1–1,2 mrd.	0,4–0,8 mrd.	0,8–1,8 mrd.
Andel av total kontraktsverdi	12 %	2–13 %	0,2–0,5 %

Note: Estimaten omfatter oppdragsgivers transaksjonskostnader og må anses som konservative estimater. Estimaten gjelder anskaffelser omfattet av anskaffelsesforskriften og hensyntar ikke kostnader til juridisk eller annen ekspertbistand. Det er særlig estimatet for del III-anskaffelser som er svært usikkerhet, da dette omfatter anskaffelser av svært ulike art og størrelse. *Del I gjelder kun for anskaffelser som ikke kunngjøres.

²⁶ Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2019) finner i sin studie av danske EØS-anskaffelser og at oppdragsgivere har større transaksjonskostnader ved bygge- og

anleggsanskaffelser enn ved vare- og tjenestekjøp (se figur 3.6 i rapporten).

3.2.2 Ressursbruk i anskaffelser omfattet av øvrige forskrifter

Som en del av dette oppdraget er vi også bedt om å gi anslag på tidsbruk og transaksjonskostnader for anskaffelser omfattet av øvrige forskrifter underlagt lov om offentlige anskaffelser: forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Kanskje den viktigste forskjellen mellom de øvrige forskriftene og anskaffelsesforskriften, er at de øvrige forskriftene ikke har noen nasjonal kunngjøringsplikt (terskelverdi) under EØS-terskelverdi. Fravær av nasjonal terskelverdi, kan tilsi at transaksjonskostnader som andel av kontraktsverdier er noe lavere for disse anskaffelsene. På generelt grunnlag vil det mest avgjørende forholdet for ressursbruken være om anskaffelsene er over eller under EØS-terskelverdi, da dette styrer om anskaffelsene må kunngjøres eller ikke.

Vi har begrenset med informasjonsgrunnlag for å vurdere om det er vesentlige forskjeller i tidsbruk og transaksjonskostnader for anskaffelser som følger reglene i de øvrige forskriftene. Så vidt oss bekjent er det ikke tidligere foretatt studier på dette området. På generelt grunnlag antar vi at tidsbruken i disse anskaffelsene er noenlunde lik som for anskaffelser omfattet anskaffelsesforskriften. De største og mest avanserte anskaffelsene over EØS-terskelverdi vil trolig ha en tidsbruk som er minst i samme størrelsesorden som for bygg- og anleggsanskaffelser (se Tabell 3-4).

3.2.3 Bruk av juridisk og annen ekspertbistand

Offentlige oppdragsgivere kan ha også ha kostnader til ekstern bistand i forbindelse med gjennomføringen av anskaffelser. Så vidt vi vet, foreligger det ingen norske studier av offentlige oppdragsgivers kostnader til juridisk bistand eller annen type ekspertbistand i forskjellige deler av anskaffelsesprosessen. Den mest nærliggende studien som foreligger, er den nevnte danske studien av

transaksjonskostnader i danske EØS-anskaffelser (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019).

Tabell 3-6 gir en oversikt over hvilke funn studien gjorde om eksterne transaksjonskostnader. Eksempler på områder hvor eksterne konsulenter benyttes inkluderer juridisk rådgivning knyttet til regelverk og kvalitetssikring av konkurransegrunnlag i anskaffelsene.

Tabell 3-6: Eksterne transaksjonskostnader for oppdragsgiver

Eksterne kostnader som andel av totale transaksjonskostnader	28,1 %
Andel anskaffelser med eksterne kostnader	43,6 %
Eksterne kostnaders andel av totale transaksjonskostnader for anskaffelser hvor det har vært brukt eksterne konsulenter	64,6 %

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019). Note: Studien ser kun på transaksjonskostnader til konkurranseforberedelse og -gjennomføring.

Samlet utgjorde kostnader til eksterne konsulenter i underkant av 30 prosent av de samlede transaksjonskostnader (resterende var interne kostnader). Blant anskaffelsene som ble undersøkt i studien, var det brukt eksterne konsulenter i underkant av halvparten av anskaffelsene. For oppdragsgivere som benyttet eksterne konsulenter, utgjorde kostnadene til konsulenter om lag to tredeler av de samlede transaksjonskostnader.

Studien peker på at offentlige oppdragsgivere særlig benytter eksterne konsulenter i anskaffelser innenfor bygg og anlegg, og her gjelder det stort sett for alle oppdragsgivere. Den store andelen eksterne konsulenter innenfor bygg- og anlegg kan skyldes behov for spesialistkompetanse på å utarbeide konkurransegrunnlag og evaluere innkommende tilbud, ifølge studien.

4. Krav og plikter i anskaffelsesregelverket og mulige juridiske endringer

Kapittel 4 ser først på hvilke bestemmelser i anskaffelsesregelverket som krever mest ressurser og hvor endringer i regelverket kan få en betydelig påvirkning på ressursbruken. Deretter undersøkes hvilke endringer som hver for seg vil ha en mer begrenset påvirkning på ressursbruken, men som samlet sett likevel blir av betydning. Til slutt foretas en kortfattet drøfting av mulige øvrige endringer med begrenset betydning for ressursbruken.

4.1 Endringer som kan ha en betydelig påvirkning på ressursbruken

4.1.1 Offentlighet og innsyn

Bestemmelsene om offentlighet og innsyn krever i mange anskaffelser betydelig ressursbruk.²⁷ Det er vanlig at tapende leverandører ber om innsyn i alle eller de fleste dokumentene i en anskaffelsesprosess, noe som medfører at oppdragsgiver må gjennomgå og vurdere setning for setning om opplysninger er underlagt taushetsplikt i det som kan være et tusentalls sider med dokumentasjon. Terskelen for å be om innsyn kan synes i mange tilfeller å være lavere i dag enn tidligere, fordi det er enkelt å be om innsyn når dette kan gjøres digitalt fra hvor som helst, uten begrunnelse eller kostnad for dem som ber om innsyn.

Det kan være hensiktsmessig å se på om det er mulig å gjøre endringer som kan heve terskelen for å be om innsyn noe. Slike tiltak kan eksempelvis være å kreve gebyr for å få innsyn eller begrense hva man kan få innsyn i. Kanskje vil det som hovedregel være tilstrekkelig med innsyn i valgte leverandørs tilbud og dokumentasjon for evalueringen av tilbudene.

Anskaffelsesdirektivet oppstiller ingen eksplisitte, konkrete regler om innsynsrett i anskaffelsesprosesser, og det er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende å fastsette slike regler. Den nasjonale handlefriheten begrenses likevel av grunnleggende prinsipper i EØS-retten, som prinsippet om effektiv håndhevelse og det anskaffelsesrettslige prinsippet om gjennomsiktighet, som gjør seg gjeldende for anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Innenfor rammene av denne rapporten vil det føre for langt å gjøre en nærmere EØS-rettslig grensedrøfting for den nasjonale handlefriheten når det gjelder innsyn i anskaffelsesprosesser. Vår vurdering er i alle tilfeller

at det er lite som kan gjøres innenfor anskaffelsesregelverket alene for å redusere ressursbruken knyttet til offentlighet og innsyn. Innsynsreglene følger av annen lovgivning (offentleglova og forvaltningsloven), som etter det vi forstår er utenfor utvalgets mandat.

De fleste oppdragsgivere som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, vil falle inn under offentliglovas virkeområde. Det vil si at reglene om innsynsrett i offentliglova kommer til direkte anvendelse uavhengig av anskaffelsesregelverkets henvisning til offentliglova, jf. Anskaffelsesforskriften § 7-3.

For enkelte oppdragsgivere er dette likevel ikke tilfelle. For anskaffelser utført av oppdragsgivere som ikke direkte er omfattet av offentliglova, kunne det i prinsippet være mulig å begrense innsynsretten i forhold til det som er gjeldende rett, særlig for anskaffelser under EØS-terskelverdiene.

Den reelle ressursbesparelsen ved dette er usikker, men antagelig begrenset. Det vil være et mindretall av anskaffelser som vil kunne komme inn under et slikt unntak fra hovedregelen om innsyn, og en slik regelendring ville komplisere anskaffelsesregelverket i det det ville gjelde ulike innsynsregler for ulike anskaffelser. Vår vurdering er derfor at en eventuell endring i innsynsretten i offentlige anskaffelser krever både endring av offentliglova og grundige EØS-rettslige vurderinger for å kunne ha reell effekt på oppdragsgivernes ressursbruk. Samtidig vil betydelige begrensninger i innsynsretten i offentlige anskaffelsesprosesser reise åpenbare prinsipielle spørsmål.

4.1.2 Hvilke anskaffelser som er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser

Alle anskaffelser med en verdi på over 100 000 kroner som er omfattet av anskaffelsesforskriften (FOA) er omfattet av bestemmelsene i forskriftens del I. I utgangspunktet er det begrenset med regler som gjelder for slike anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Våre erfaringer med anskaffelser under terskelverdi tilsier at selv enkle anskaffelser med lav verdi kan være relativt ressurskrevende å gjennomføre, til tross for at de er underlagt et begrenset regelverk. Mange oppdragsgivere velger å gjennomføre anskaffelser

²⁷ Ressursbruken som innsyn medfører er kvantifisert og drøftet nærmere i en evaluering av offentliglova (Oxford Research og Proba, 2015), side 86–87.

under nasjonal terskelverdi som om de var over nasjonal terskelverdi, for eksempel ved bruk av frivillig kunngjøring og ved å følge tilsvarende prosesser som anskaffelser regulert av FOA del II. Våre erfaringer tilsier at dette skyldes en frykt for å gjøre feil og/eller opptre ulovlig. Fraværet av mer detaljerte regler for anskaffelser som kun er underlagt FOA del I gjør at anskaffelsene i hovedsak kun er underlagt regelverkets grunnleggende prinsipper, som blir tolket og utfyllt gjennom KOFA-praksis og rettspraksis. Slik praksis kan være utfordrende for oppdragsgivere å orientere seg i, og det oppleves da som tryggere å sikre seg gjennom å følge strengere regler enn det som er absolutt nødvendig.²⁸

Et mulig tiltak for å redusere ressursbruken på anskaffelser med lav verdi, kan være å øke beløpsgrensen for når regelverket kommer til anvendelse. Jo høyere beløpsgrensen settes, jo mindre ressurskrevende vil de mindre anskaffelsene bli. I teorien kan denne grensen settes helt opp til EØS-terskelverdi. Beløpsgrensen på 100 000 kroner ble fastsatt i loven i 2015, men det ble innført unntak fra forskriften for anskaffelser under 100 000 kroner så langt tilbake i tid som i 2006, jf. FOA (2006, § 1-3). Over tid frem mot 2015 utviklet det seg en praksis hos mange oppdragsgivere at man langt på vei så bort fra anskaffelsesregelverket for anskaffelser under 100 000 kroner. Fastsettelsen i lov i 2015 ble vurdert som en videreføring av gjeldende rett (Prop. 51 L, 2015-2016). Siden 2006 har det vært en generell prisstigning på 55,4 prosent (SSB, 2023b). Hvis beløpsgrensen hadde vært indeksregulert etter konsumprisindeksen, ville den vært om lag 155 000 i juli 2023, gitt at man tar utgangspunkt i 2006 som startår.²⁹ Manglende inflasjonsjustering innebærer at en rekke anskaffelser som tidligere var unntatt anskaffelsesregelverket, har blitt underlagt de grunnleggende prinsippene i regelverket, deriblant dokumentasjons- og protokollplikt og krav til konkurranse. Dette innebærer merarbeid for offentlige oppdragsgivere i gjennomføring av anskaffelser, som blant annet påpekt av innkjøpsavdelingen til UiB i deres innspill til anskaffelsesutvalget.³⁰

EØS-terskelverdiene blir på sin side justert annet hvert år av EU-kommisjonen som følge av endringer i valutakursene. Hvis beløpsgrensen på 100 000 kroner hadde blitt justert på samme måte, ville den ved utgangen av 2022 ha vært på om lag 139 000 kroner, gitt 2006 som startår.³¹

Optimal beløpsgrense for anvendelse av anskaffelsesregelverket

En ren indeksregulering av beløpsgrensen vil likevel trolig ha begrenset betydning for ressursbruken til offentlige oppdragsgivere og leverandører. For at en økt beløpsgrense skal ha reell betydning, vil den måtte den økes ytterligere. Det er betydelig usikkerhet om hva som er en optimal beløpsgrense for når anskaffelsesregelverket bør gjøres gjeldende. Under presenterer vi et regneeksempel på hva en anskaffelse etter FOA del I innebærer av transaksjonskostnader for oppdragsgiver og leverandører.

Regneeksempel: Transaksjonskostnader ved del I-anskaffelser

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lov om offentlige anskaffelser § 4. Bestemmelsen fastsetter at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. Prinsippene gjelder generelt for alle anskaffelser med anslått verdi over 100 000 kroner ekskl. mva. der lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Kravet om konkurranse innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører, jf. kapittel 9.3 i veileder til offentlige anskaffelser.

Som beskrevet i kapittel 3.2 legger vi til grunn at oppdragsgiver bruker 155 timer på å gjennomføre en del I-anskaffelse som ikke kunngjøres/gjøres så enkel som mulig. Dette gir en ressursbruk på 92 000 kroner, gitt en timekostnad på 595 kroner (se fotnote 24).

For leverandører vil transaksjonskostnadene være knyttet til utarbeidelse av tilbud. Vi har i tidligere utredninger anslått at anskaffelser som ikke kunngjøres i snitt mottar tre tilbud, og at hver leverandør i snitt bruker mellom 20 og 40 timer på å levere tilbud på en anskaffelse som ikke kunngjøres (Oslo Economics, 2022). Dette gir en ressursbruk per leverandør på 11 900–23 800 kroner (forutsatt lik lønnskostnad som offentlige oppdragsgivere), og en samlet ressursbruk for tre leverandører på 36 000–71 000 kroner.

Total ressursbruk for både oppdragsgiver og leverandører vil være i sjiktet 128 000–163 000 kroner. De totale transaksjonskostnadene ved anskaffelsen er i dette tilfelle større enn verdien av selve anskaffelsen.

²⁸ Se Oslo Economics (2022) side 58 og Rambøll og Inventura (2014) side 5 og 25 for en nærmere diskusjon av frykten for å gjøre feil blant oppdragsgivere og at det følges et «(strengere)» regelverk enn det som er nødvendig.
²⁹ Beregningen er gjort med SSBs konsumpriskalkulator.

³⁰ Innspill-til-anskaffelsesutvalget_UiB_Innkjop.pdf (regjeringen.no)

³¹ Beregningen er gjort ut ifra endring i kronekurs opp mot euro og basert på valutakurser fra Norges Bank: Valutakurser (norges-bank.no)

Det er utenfor dette oppdragets mandat å skulle en angi en optimal verdi for når anskaffelsesregelverket bør komme til anvendelse. Den optimale beløpsgrensen vil være punktet hvor merkostnaden som følge av beløpsgrensen er lik mervinsten per anskaffelse. Merkostnadene av regelverket vil være differansen i ressursbruk hos leverandør og oppdragsgiver av å gjennomføre en anskaffelse over og under dagens terskelverdi på 100 000 kroner. Mervinsten vil være vinsten som følger av regelverket i del I. Regelverket som følger av del I er at anskaffelser skal følge de grunnleggende prinsippene for offentlig anskaffelser.

Som vist i regneeksempelet ovenfor, kan transaksjonskostnadene i en del I-anskaffelse være høye. Vi har ikke informasjon om hvor høye transaksjonskostnadene er for en anskaffelse under beløpsgrensen, men det er grunn til å tro at de er vesentlig lavere enn for del I. Dette skyldes at det er relativt store faste kostnader forbundet med å gjennomføre en anskaffelse over beløpsgrensen. Disse følger delvis av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket. Prinsippet om konkurranse innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for flere leverandører. Dette gir økte kostnader til tilbudsskriving for leverandørene og økte kostnader for oppdragsgiver knyttet til ev. kommunikasjon med leverandørene og tilbudsevaluering. Prinsippet om etterprøvbarehet innebærer kostnader for oppdragsgiver til dokumentasjon og protokollskriving underveis i anskaffelsesprosessen, herunder begrunnelse for valg av leverandør. De relativt høye faste kostnadene tilsier at beløpsgrensen bør settes nokså høyt.

De negative virkningene av en økt beløpsgrense (svakket konkurranse, økt fare for korrupsjon, mindre grad av innovasjon og leverandørutvikling) stiger proporsjonalt med anskaffelsens verdi og er derfor relativt begrensede for mindre anskaffelser. En lav beløpsgrense for når regelverket kommer anvendelse, kan samtidig ha særlig stor nytte for små og mellomstore bedrifter. Anskaffelser i sjiktet rett over 100 000 kroner kan bidra til utvikling av små leverandører og generelt skape bedre konkurranse i det aktuelle markedet.

Dagens regelverk krever kun at anskaffelser gjennomføres i henhold til de grunnleggende prinsippene om offentlige anskaffelser. Mange vil sannsynligvis se på disse prinsippene som nettopp grunnleggende, og forvente at offentlig virksomheter følger disse prinsippene i alle sine anskaffelser. Dersom det besluttes at offentlig sektor ikke lenger

trenger å følge disse prinsippene for en større andel av sine innkjøp, vil dette kunne svekke tilliten til myndighetene. Dette kan tale mot en drastisk økning av beløpsgrensen.

Basert på diskusjonen over kan vi konkludere med at den optimale beløpsgrense trolig er høyere enn dagens grense på 100 000 kroner. En ren inflasjonsjustering tilsier at grensen bør være om lag 155 000 kroner. På bakgrunn av transaksjonskostnadene presentert i regneeksempelet og diskusjonen over, anslår vi at en optimal beløpsgrense trolig er på minimum 200 000 kroner. Skulle beløpsgrensen bli satt til 300 000 kroner eller høyere, vil de negative virkningene diskutert over potensielt kunne øke betydelig.

Tydeliggjøring av regelverk

Et alternativ til å øke beløpsgrensen for når regelverket kommer til anvendelse, er at det tydeligere fremgår hvilke regler som faktisk gjelder, og dermed hvilke som ikke gjelder, for anskaffelsene under nasjonal terskelverdi. Dette kan fremgå enten direkte i forskriften, eller tydelig i forarbeider og veiledningstekst.

Både veilederen og praksis bør dernest være forsiktig med å oppstille flere ressurskrevende krav for anskaffelser under nasjonal terskelverdi enn strengt nødvendig.

Som eksempel fremgår det av veilederen pkt. 9.3.2 at da terskelverdien var 500 000 kroner la KOFA til grunn at «oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører», mens der anskaffelsen har en verdi på over 500 000 kroner «(kan man tenke seg at oppdragsgiveren bør be om tilbud fra minst 4-5 leverandører)», og gjerne vurderer å lyse ut konkurransen gjennom en frivillig kunngjøring. På denne måten er veilederen med på å innfortolke strengere krav også for anskaffelser som er under nasjonal terskelverdi. Det kan stilles spørsmål ved om det er effektivt bruk av samfunnets ressurser at en oppdragsgiver må innhente tilbud fra 4-5 leverandører hver gang det skal gjøres et kjøp med verdi på over 500 000 kroner. I mange tilfeller blir kostnaden ved å gjennomføre anskaffelsen uforholdsmessig stor sett opp mot selve anskaffelsens verdi.³² Det kan vurderes om slike anbefalinger bør fjernes fra veilederen, og at man eventuelt heller kan begrense hvor mange leverandører det skal være adgang til å innhente tilbud fra. Dette vil også spare leverandørene for unødvendig ressursbruk.

³² Se regneeksempel på side 26 og kapittel 3.1 for en diskusjon om sammenhengen mellom transaksjonskostnader og kontraktsverdi.

4.1.3 Behovet for veiledning

Anskaffelsesregelverket oppleves av både leverandører og oppdragsgivere (særlig) som et komplisert regelverk å forholde seg til. Det er derfor positivt at lovgiver har et ønske om å gjøre regelverket så tydelig og enkelt som mulig.

Som kjent er det ulike meninger om hva som er et enkelt regelverk å forholde seg til. Er det detaljerte regler som omtrent gir en oppskrift på gjennomføringen, eller få og oversiktlige regler som overlater mer skjønn til oppdragsgiver?

Spesielt der man går for den sistnevnte løsningen, med få regler og det overlates mer skjønn til oppdragsgiver, vil det utarbeides retningslinjer og rammer gjennom praksis. Selv om regelverket i dette tilfellet kan være lettere tilgjengelig, vil det kreve mer av oppdragsgiver å holde seg oppdatert på tolkingene som utvikles i praksis, da disse ofte vil være i større utvikling enn lov- og forskriftsbestemmelser. Til dette kommer det at oppdragsgiver må vurdere hvor mye rom til å skape rett på dette feltet det er ønskelig å gi til domstolene og KOFA. At generelle og skjønnsmessige regler kan være vanskelig å forholde seg til og virke konfliktskapende, kan delvis underbygges av at det tema som oftest behandles i KOFA det siste året er saker om brudd på de grunnleggende prinsippene.

For å redusere ressursbruken og behovet for kjøp av ekstern ekspertbistand vil det i dette tilfellet være viktig med gode og til enhver tid oppdaterte veiledere, samt gode og pedagogiske dommer og KOFA-avgjørelser. I dag oppleves veilederne i stor grad som utdaterte og i varierende grad treffende. Veilederne til de ulike forskriftene har ikke vært oppdatert på flere år og er dermed ikke «ajour» med utviklingen i praksis. Det er i tillegg flere punkter i regelverket det ikke finnes veiledning til. Praksis fra KOFA løser ofte kun den enkelte saken, og gir begrenset veiledning til hvorvidt konklusjonen var konkret begrunnet eller kan overføres til andre saker på et mer generelt grunnlag.

Veilederen til forsyningsforskriften er særlig mangelfull, og gir hovedsakelig veiledning til når forskriften kommer til anvendelse. Selv om forsyningsforskriften inneholder mindre strenge regler til gjennomføringen av anskaffelser, fremgår det verken tydelig av forskriftsbestemmelsene eller veilederen hvor stor fleksibilitet forskriften i realiteten gir. I tillegg kan det være vanskelig å vurdere om man faller innunder forsyningsforskriften eller anskaffelsesforskriften. Konsekvensen av å velge et mindre omfattende regelsett enn man er forpliktet til kan bl.a. være at kontrakten settes til side, og/eller at oppdragsgiver ilegges gebyr. Oppdragsgivere

Regneksempel: Bortfall/forenkling av krav til protokollskriving

Forutsetter en tidsbesparelse på 2 timer per anskaffelse.

2 timer x 7 900 FOA del II og del III-anskaffelser årlig = 15 800 sparte timer.

Årlig besparelse i kroner:

15 800 timer x 595 kroner i brutto lønnskostnad = **~9,4 mill. kroner.**

velger derfor ofte det mest omfattende regelverket i tvilstilfeller uten at det egentlig er nødvendig.

Et annet viktig poeng i denne sammenheng er at veiledningstekstene også bør synliggjøre de muligheter og det spillerommet regelverket faktisk har til å gjennomføre anskaffelser på en mindre ressurskrevende måte.

4.1.4 Konsekvensene av å gjøre feil

De fleste oppdragsgivere er bevisst at det er viktig å følge regelverket for offentlige anskaffelser, og at brudd på regelverket kan få alvorlige konsekvenser som at en kontrakt kjønes uten virkning, det gis gebyrer eller ilegges erstatningsansvar for positiv eller negativ kontraktsinteresse. Dette er viktige virkemidler for å få offentlige oppdragsgivere til å følge reglene. På den andre side kan frykten for å gjøre feil medføre at oppdragsgiver bruker mer ressurser enn nødvendig, og muligens også ender opp med dårligere resultater, fordi frykten for å gjøre feil skygger for viktigheten av å gjøre en effektiv og god anskaffelse. Dersom en ønsker at gjennomføringen av offentlige anskaffelser skal være mindre ressurskrevende, vil et mulig effektivt tiltak kunne være å redusere konsekvensene for oppdragsgiver ved å trække feil i gjennomføringen, særlig for overtredelser av mer formell og teknisk art som har begrenset reell betydning for leverandørmarkedet.

Det kan også vurderes å innføre ulike typer preklusive klage-/søksmålsfrister i anskaffelsesprosesser. Handlingsrommet vil være betydelig større for dette for anskaffelser under EØS-terskelverdiene enn over. Det kan for eksempel vurderes preklusive frister for å påklage/anføre feil i konkurransegrunnlaget, slik som at konkurransegrunnlaget er uklart eller at kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier er ulovlige. Slik regelverket er utformet i dag, er det mulig for leverandører å vente til en konkurranse er avsluttet med å påklage feil som kunne vært avklart tidligere i prosessen, og dermed f.eks. «spekulere» i ikke å klage før man vet utfallet av konkurransen. Dette kan ha til følge at både oppdragsgivere og leverandører bruker unødige ressurser på anskaffelsesprosesser som

senere blir avlyst, i tillegg til at det kan øke risikoen for oppdragsgivere fordi potensielle erstatningssummer øker jo lengre ut i en anskaffelsesprosess man kommer, noe som igjen kan føre til økt ressursbruk hos oppdragsgivere for å unngå risiko.

4.2 Endringer som hver for seg har en mer begrenset påvirkning på ressursbruken

Det er flere av reglene i dagens anskaffelsesregelverk som hver for seg ikke er særlig ressurskrevende i den enkelte anskaffelse. Ser en disse reglene i sammenheng, og i lys av hvor mange offentlige anskaffelser som gjennomføres hvert år, vil likevel forenkling på de følgende punktene samlet sett ha en betydning for samfunnets samlede ressursbruk.

4.2.1 Kravet til protokoll

Det følger av FOA § 7-1 at det skal føres protokoll for alle anskaffelser som er omfattet av forskriften. For anskaffelser omfattet av FOA del II og III gjelder det relativt omfattende krav til hva som skal med i protokoll. Det kan stilles spørsmål ved hva verdien av en slik protokoll er ved siden av det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet.

Tiden det tar å skrive protokoll er begrenset, men dersom man legger til grunn at det i snitt brukes et par timer på å skrive protokoll i hver enkelt anskaffelse utgjør dette likevel samlet sett ganske mange timer. Særlig dersom en ser hen til at det årlig kunngjøres opp mot 10 000 konkurranser etter anskaffelsesforskriften og gjennomføres om lag 7 900 del II og del III-anskaffelser etter forskriften (se Tabell 2-5 og Tabell 2-10).

I nærliggende boks til er det satt opp et regneeksempel på hva bortfall eller forenkling av kravet til protokollskrivning kan medføre av besparelse for anskaffelser gjennomført etter FOA del II og del III. Det understrekes at dette er et tenkt regneeksempel, og vi har ikke undersøkt i detalj hvor mye tid som brukes på protokollskrivning i dag og hvor stor besparelsen faktisk vil kunne variere.

4.2.2 Tydeligere regler om avklaringsadgang og forhandlingsadgang

Det er ikke uvanlig at det er uklarheter om mangler i tilbudene som kommer inn i en konkurranse. Hvilke slike uklarheter og mangler som kan avklares og eventuelt forhandles bort skaper mye usikkerhet hos offentlige oppdragsgivere. Det er grunn til å tro at dette er en problemstilling det brukes mye ressurser på, og som også medfører kjøp av ekstern ekspertbistand. Dette viser seg ved at avvisning av leverandør er et av de temaene som har vært

behandlet flest ganger av KOFA det siste året. Tydeligere regler og god veiledning om avklaringsretten og plikten vil dermed kunne være ressursbesparende.

Dette gjelder også rammene for forhandlingsadgangen, særlig for anskaffelser over EØS-terskelverdi. Det råder stor usikkerhet om hvorvidt det er adgang til å forhandle bort vesentlige avvik etter FOA del III. Dette fører til mange muligens unødvendige avvisninger, og dermed unødvendig ressursbruk for både oppdragsgivere og leverandører. Det er ikke en god løsning for noen at oppdragsgiver må avvise et tilbud dersom det foreligger et vesentlig avvik som oppdragsgiver tror kan forhandles bort.

4.2.3 Tydeligere regler om avlysningsrett og avlysningsplikt

Anskaffelsesforskriften regulerer oppdragsgivers rett til å avlyse en konkurranse, men inneholder ingen bestemmelser om oppdragsgivers avlysningsplikt. Det følger imidlertid av retts- og KOFA-praksis at oppdragsgiver har en avlysningsplikt på visse vilkår. Det kan være hensiktsmessig at også avlysningsplikten reguleres av bestemmelser i forskriften. I tillegg bør veilederen for avlysning oppdateres slik at skillet mellom rett og plikt til å avlyse en konkurranse er tydelig for oppdragsgiver.

Dersom oppdragsgiver avlyser en konkurranse uten at vilkårene for dette er oppfylt risikerer oppdragsgiver å bli erstatningsansvarlig for positiv eller negativ kontaktsinteresse. Det samme gjelder for øvrig i tilfeller hvor oppdragsgiver ikke avlyser en konkurranse, men skulle ha gjort det.

Situasjonen kan videre være at oppdragsgiver tror det foreligger avlysningsplikt og dermed avlyser konkurransen, men senere innser at dette ikke var tilfellet. Anskaffelsesregelverket regulerer ikke disse tilfellene, men det synes å være en viss adgang i praksis til omgjøring så lenge det ikke medfører en vesentlig endring. Tydelige regler om når man kan og skal avlyse konkurranser, og hvorvidt en avlysningsbeslutning kan omgjøres, vil kunne være ressursbesparende for oppdragsgivere.

4.2.4 Kravet til begrunnelse

Mange oppdragsgivere opplever å bruke mye tid på å skrive grundige begrunnelser til samtlige leverandører i alle konkurranser. Tidligere var kravet til begrunnelse lavere, men det var da i tillegg et krav om å gi en utvidet begrunnelse dersom en leverandør ba om det. Kanskje var denne tidligere reguleringen mindre ressurskrevende, uten at det gikk på bekostning av leverandørene.

4.2.5 Veiledning om evaluering

Et annet tema som går igjen i avgjørelsene til KOFA er evaluering av tilbud. Dette er også et tema som har vært mye diskutert i media de siste årene.

Anskaffelsesregelverket og tilhørende veiledning sier svært lite om evaluering. Konkrete regler og veiledning knyttet til evaluering kunne sannsynligvis spart oppdragsgiver for mye usikkerhet knyttet til evaluering, samt gitt leverandørene en større forutberegnelighet og trygghet om evalueringen som er foretatt.

4.3 Øvrige endringer

Anskaffelsesregelverket inneholder enkelte regler som oppleves som overflødige eller unødvendige. Dette trenger likevel ikke bety at bestemmelsene er ressurskrevende, men heller at de oppleves som unødvendig støy. Et eksempel på dette er FOA § 9-3 der det fremgår at oppdragsgiver skal opplyse om det planlegges å ha dialog med leverandørene, selv om det er fritt frem å ombestemme seg senere i prosessen. En opprydding i slike bestemmelser med lite reelt innhold kan være med å totalt sett gjøre at regelverket oppfattes enklere å forholde seg til.

4.3.1 Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

I mandatet til anskaffelsesutvalget fremgår det at det er behov for å foreta en gjennomgang av bruken av samfunnshensyn i anskaffelsesregelverket i lys av målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det heter at hensynene skal fremmes effektivt og til lavest mulig kostnad for samfunnet.

En slik formulering er i tråd med det opprinnelig samfunns målet til offentlige anskaffelser, som er å bidra til effektiv tjenesteproduksjon og -myndighetsutøvelse gjennom å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad (ofte omtalt som kvalitet/pris). Ethvert nytt samfunnshensyn som inntas i regelverket vil i prinsippet gå på bekostning av det opprinnelig målet om effektiv tjenesteproduksjon, som påpekt i tidligere utredninger (Oslo Economics & Inventura, 2018). Eksempelvis skjer dette når en leverandør bytter ut vanlig diesel med en dyrere, men mer miljøvennlig biodiesel for å vinne en konkurranse der miljøkriteriet vektlegges tilstrekkelig høyt. Fra et økonomisk ståsted, er det avgjørende spørsmålet hvor stor nytten og kostnaden er, og om alternative virkemidler, for eksempel forskrifter, avgifter eller støtteordninger som påvirker all næringsvirksomhet, kunne gitt en høyere måloppnåelse for en gitt ressursbruk. Ved en gjennomgang av bestemmelsene om samfunnshensyn i anskaffelsesregelverket bør et slikt perspektiv inngå.

5. Referanser

Asplan Viak, 2008. *Offentlige anskaffelser, nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Oslo.

DFØ, 2023a. www.dfo.no. [Internett]

Available at: <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop> [Funnet 28 Juni 2023].

DFØ, 2023b. www.dfo.no. [Internett]

Available at: https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/kunngjoringer-av-konkurranse-pa-doffin#anchorTOC_Last_ned_datasettene_for_de_ulike_%C3%A5rene%3A_8 [Funnet 13 Juli 2023].

Forsvarsdepartementet, 2019. *Veileder til forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019. *Transaktionsomkostninger ved EU-udbud*, Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021. *Evaluering af udbudsloven*, Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Oslo Economics & Inventura, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo Economics, 2022. *Evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oxford Research og Proba, 2015. *Evaluering av offentleglova*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Prop. 51 L, 2015-2016. *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

PwC, 2011. *Public Procurement in Europe*, Brussel: European Commission.

PwC, 2014. *Oversikt over norske anskaffelser 2009-2012*, Oslo: Fornyings, administrasjon- og kirke departementet.

Rambøll og Inventura, 2014. *Kostnader, besparelse og effektivisering ved konkurranse*, Oslo: KS.

SSB, 2015. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/definisjon-i-statistikk-om-offentlige-finanser#Realkapital> [Funnet 5 Juli 2023].

SSB, 2023a. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/> [Funnet 06 Juni 2023].

SSB, 2023b. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen> [Funnet 11 August 2023].

SSB, 2023c. www.ssb.no. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/lonn> [Funnet 17 August 2023].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo