

Espen Kjelsrud

Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige, og vil en slik ordning forebygge korrupsjon?

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2014

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

## Sammendrag

*Dette prosjektet har vurdert spørsmålene om forenklet kunngjøringsplikt vil være økonomisk lønnsom for det offentlige, og om en slik ordning vil forebygge korrupsjon.*

*Spørsmålene er særlig relevante i dag, fordi den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner er under vurdering og mulig revisjon. En forenklet kunngjøringsplikt kan være en god løsning dersom man ønsker å unngå merkostnaden ved å være over den nasjonale terskelverdien, men samtidig ønsker et sterkt konkurransegrunnlag for anskaffelser under denne verdien.*

*Dette prosjektet har operert med forutsetningen om at ordningen vil være økonomisk lønnsom dersom gevinsten ved et økt konkurransenivå overstiger kostnaden ved en økt administrasjonsbyrde. Resultatet viser at det er gevinst å hente ved å styrke konkurransegrunnlaget. En nedre terskelverdi på 250 000 kroner for en forenklet kunngjøringsplikt vil gi størst gevinst når man også tar høyde for administrasjonsbyrden.*

*Et sentralt argument for å innføre en forenklet kunngjøringsplikt har vært at en slik ordning vil forebygge korrupsjon. I dette prosjektet finner jeg kun delvis støtte for en slik påstand. En kunngjøringsplikt kan bidra til å bryte opp nære relasjoner mellom oppdragsiver og leverandør, og dermed forebygge korrupsjons som kan oppstå under slike omstendigheter. Derimot vil ordningen trolig ha liten virkning på antallet direkteanskaffelser: Den foreslåtte nettportalen Lille Doffin innehar ingen kontrollmekanisme for å avgjøre om en direkteanskaffelse er blitt lovlig er gjennomført. I tillegg viser statistikk for anskaffelser over den nasjonale terskelverdien at en kunngjøringsplikt i seg selv bidrar lite til å forebygge antallet direkte innkjøp.*

# Innhold

Innledning.....	1
1. Bakgrunn.....	3
1.1 Dagens regelverk.....	4
1.2.1 Debatten om den forenklete kunngjøringsplikten.....	5
1.2.2 Hva er den forenklete kunngjøringsplikten?.....	5
1.2.3 Lille Doffin.....	5
1.2.4 Høringsrunden 2005.....	6
1.2.5 Stortingshøringen 2005.....	10
1.2.6 Stortingshøringen 2013.....	11
1.3 Oppsummering.....	12
2. Teori og tidligere forskning.....	13
2.1 Tidligere forskning.....	13
2.2 Forenklet kunngjøringsplikt.....	13
2.3 Forholdet mellom pris og antall tilbydere i offentlige anbud.....	15
2.4 Regelbrudd og misligheter i norske offentlige anbud.....	16
2.2.1 Teori.....	19
2.2.2 Auksjonsteori.....	19
2.2.3 Forklaringsmodeller i auksjonsteori.....	20
2.2.4 MW-modellen.....	21
2.2.5 Begrepene kameraderi, mislighet og korrupsjon.....	23
2.2.6 Korrupsjonsmekanismer.....	24
3. Data.....	25
3.1 Anskaffelsesprotokollene for offentlig innkjøp.....	25
3.2 Riksrevisjonens dokument 1 serie.....	27
3.3 Spørreundersøkelse til innkjøperne.....	27
3.2.1 Kunngjøringsstatistikk fra DIFI.....	28
3.2.2 Hvor stor andel av offentlige innkjøp er i størrelsen 100 000 – 500 000 kr?.....	28
3.2.3 Er antallet frivillige utlysninger såpass at en forenklet kunngjøringsplikt blir overflødig?.....	30
4. Analyse 1: Vil en forenklet kunngjøringsplikt forebygge korrupsjon? .	31
4.1 Dokumentanalyse av dokument 1 serien.....	31
4.2 Habilitet.....	34

4.2.1 Kunngjøringsprotokollene .....	35
4.2.2 Antallet konkurrenter.....	35
4.2.3 Utlysningmetoder .....	36
4.2.4 Direkte anskaffelser .....	36
4.3.1 Diskusjon: Vil en forenklet kunngjøringsplikt bidra til å forebygge korrupsjon? .....	37
4.3.2 Antallet konkurrenter og tilbud.....	37
4.3.3 Utlysningmetodene .....	38
5.4 Prekvalifisering.....	38
4.4.4 Direkteanskaffelser .....	39
4.5 oppsummering.....	40
<b>5. Analyse del 2: Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige? .....</b>	<b>41</b>
5.1 Innledning .....	41
5.2.1 Administrasjonskostnadene .....	41
5.2.2 Arbeidsoppgaver og tidsbruk i innkjøpsprosessen .....	42
5.2.3 Tidsbruk per tilbyder .....	43
5.2.4 Antall ansatte per innkjøp.....	46
5.2.5 Timeverkskostnadene.....	47
5.2.6 Beregning av administrasjonskostnadene.....	48
5.3.1 Konkurransoeffekten .....	49
5.3.2 Avhengige variabler .....	49
5.3.3 Uavhengige variabler .....	53
5.3.4 Missing .....	54
5.3.5 Behandling av data .....	54
5.3.6 Modellens spesifikasjoner.....	56
5.3.7 Resultater og tolkning .....	58
5.3.8 Endelig modell .....	61
5.3.9 Oppsummering og funn.....	62
5.4.1 Vurdering av økonomisk lønnsomhet.....	63
5.4.2 Er resultatet som forventet?.....	65
5.4.3 Når vil administrasjonskostnadene per konkurrent overstige gevinsten? .....	68
<b>6. Konklusjon .....</b>	<b>71</b>

Litteratur .....	74
Vedlegg1: Regresjonsmodeller og Diagnostikk.....	79
Vedlegg 2: Utrekninger.....	86
Vedlegg 3: Paragrafer i FOA referert til i teksten .....	87

# Innledning

I 2005 ble det gjennomført omfattende endringer i forskriften for offentlige anskaffelser (FOA). Først og fremst innebar endringene en heving av de nasjonale terskelverdiene fra 200 000 til 500 000 kroner. Dette betød at kravet om offentlig kunngjøring falt bort for alle anskaffelser under den nye nasjonale terskelverdien. I forkant av endringene ble det gjennomført en høringsrunde der [det daværende] Moderniseringsdepartementet inviterte et bredt utvalg av aktører fra næringslivet og både statlig og kommunal forvaltning til å si sin mening om de foreslåtte endringene. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) stilte seg særlig kritisk til at kunngjøringsplikten skulle falle vekk for en så stor andel av det offentlige innkjøp. NHO foreslo derfor en forenklet kunngjøringsplikt for alle anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner. Forslaget mottok støtte særlig fra næringslivet, men møtte motstand fra innkjøperorganisasjoner og deler av forvaltningen, særlig på kommunalt nivå. Hovedargumentet mot var at en slik ordning ville medføre økt ressursbruk og betraktelige kostnader for det offentlige. De som var positive til forslaget, mente derimot at kostnadene ville oppveies av et økt konkurransenivå. Samtidig ville ordningen ha en forebyggende virkning på korrupsjon og misligheter. Regjeringens endelige bestemmelse i 2005 var å utsette en eventuell avgjørelse til et senere tidspunkt, når en evaluering av den nye terskelverdien var gjennomført.

I 2013 ble forslaget igjen lagt frem for Stortinget av næringskomiteen ved representantene Erna Solberg, Michael Tetzschner, Svein Flåtten og Torgeir Dahl. Forslaget falt også denne gangen, med 58 mot 47 stemmer.

Nå i 2014 kan man si at forslaget har gått tilbake til utgangspunktet; terskelverdien for nasjonale kunngjøringer på 500 000 kroner er igjen under evaluering, av Forenklingsutvalget. Dets anbefalinger vil bli publisert 10. juni i år. Dersom de nasjonale terskelverdiene skal heves ytterligere, er ordningen med en forenklet kunngjøring et instrument som på nytt bør vurderes.

Det foreligger derimot ingen offentlig utredning om hvilke fordeler og ulemper som er forbundet med en forenklet kunngjøringsplikt, og tidligere forskning på den foreslåtte ordningen er lite utbredt.<sup>1</sup> Hittil har man evaluert ordningen ved å veie opp argumenter for og imot. Formålet med dette prosjektet er å undersøke disse argumentene nærmere. Er antagelsene bak de sentrale argumentene er korrekte? *Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige, og vil en slik ordning forebygge korrupsjon?*

---

<sup>1</sup> En overordnet vurdering av ordningen ble gjennomført av konsulentselskapet Asplan Viak (Kloster-Jensen 2008).

For å besvare spørsmålene i denne problemstillingen har jeg samlet inn 141 anskaffelsesprotokoller fra offentlige innkjøp i størrelsen 100 000–500 000 kroner. Videre har jeg gjennomført en spørreundersøkelse med e-post til 14 innkjøpere fra det offentlige.

Økonomisk lønnsomhet innebærer at ordningen vil medføre en netto gevinst for det offentlige. En forenklet kunngjøringsplikt vil være økonomisk lønnsom dersom gevinsten ved økt konkurranse overgår administrasjonskostnadene ved økt arbeidsmengde.

De norske offentlige anskaffelsene er allerede konkurranseutsatt, og den forenklete kunngjøringen vil slik sett bidra til å øke antallet tilbydere. Det foreligger en stor mengde tidligere forskning på effekten av å konkurranseutsette offentlige anbud, og mesteparten av denne finner en positiv konkurranseeffekt. Derimot ser svært få studier direkte på forholdet mellom pris og antall tilbydere. En slik studie ble imidlertid gjennomført i Storbritannia i 2001. Forfatterne fant at et høyere antall tilbydere førte til en bedre pris for det offentlige (Gómez-Lobo & Szymanski 2001).

I dette prosjektet har jeg gjennomført en regresjonsanalyse av dataen fra anskaffelsesprotokollene. Resultatet er i tråd med tidligere funn og viser at et høyere antall konkurrenter bidrar til en større gevinst per anskaffelse. Samtidig viser funnene at den konkurranseeffekten Gómez-Lobo og Szymanski fant i Storbritannia, ligger nær den for de norske offentlige anskaffelsene.

Administrasjonskostnadene er i dette prosjektet definert som prisen det offentlige må betale per ekstra tilbud som må behandles i en anbudsrunde. Dette er spesifisert som (*tidsbruk per konkurrent \* timeverkskostnader*) \* *antall ansatte*. Basert på svar fra spørreundersøkelsen finner jeg disse kostnadene til å være omtrent 5000 kroner per tilbud.

Netto gevinst blir derfor konkurranseeffekten minus administrasjonskostnadene. Resultatet viser at en forenklet kunngjøring vil lønne seg allerede ved en anskaffelsesverdi på omtrent 125 000 kroner, men dersom et stort antall tilbydere melder seg, vil administrasjonskostnadene fort overstige gevinsten ved en såpass lav kontraktsverdi. En mer passende nedre grense for en forenklet kunngjøringsplikt vil ifølge mine resultater være omtrent 250 000 kroner.

Når det gjelder siste del av problemstillingen, om ordningen vil forebygge korrupsjon, finner jeg blandede resultater. Omfanget og arten av korrupsjon og misligheter i offentlige anskaffelser har per dags dato blitt undersøkt i en rekke studier.<sup>2</sup> Det foreligger derimot ingen enkel og klar årsak til at slikt forekommer. Den typen misligheter som oftest forekommer, er at anskaffelser er gjennomført uten konkurranse. Dette innebærer i de aller fleste tilfeller at en ulovlig direkteanskaffelse er blitt gjennomført. Analysen viser at en forenklet kunngjøringsordning neppe vil bidra til å redusere antallet ulovlige direkteanskaffelser. Dette er fordi (1) ordningen ikke har noen mekanisme for å kontrollere

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Riksrevisjonen 2011; Riksrevisjonens Dokument 1-serie; First Ventura 2008.

om en direkteanskaffelse er lovlig eller ikke, og (2) udokumenterte ulovlige direkte anskaffelser forekommer like ofte under som over den nasjonale terskelverdien. Anskaffelser over terskelverdien er underlagt kunngjøringsplikten, og dette viser at en kunngjøringsplikt i seg selv ikke har noen særlig virkning på dette område.

I debatten som har foregått siden 2005, hevder tilhengerne av en forenklet kunngjøringsordning at fraværet av en slik ordning vil medføre en fare for at oppdrag automatisk vil bli tildelt et knippe foretrukne leverandører, såkalte hoffleverandører. I teorien kalles dette *shortlisting* og er i seg selv ikke ulovlig. Det pekes derimot på at nære relasjoner mellom innkjøper og leverandør kan skape et klima der uheldige situasjoner lettere kan oppstå. På folkemunne brukes ofte begrepet *kameraderi* om habilitetsspørsmål i gråsonen. Til tross for at det ikke finnes noen definitiv kartlegging av problemet, viser uttalelser og observerte enkelttilfeller at dette er noe som i varierende grad forekommer. Basert på en analyse av anskaffelsesprotokollene kan det se ut til at en forenklet kunngjøringsplikt vil luften usunne relasjoner mellom innkjøper og leverandør. Siden omfanget av problemet i utgangspunktet er ukjent, er det vanskelig å si noe mer konkret. Observasjoner fra regresjonsanalysen kan også tyde på en økt innovasjonseffekt der anskaffelsen er kunngjort, slik at kvaliteten på konkurransen øker.

## 1. Bakgrunn

Det norske anskaffelsesfeltet ble først regulert i 1992, da området ble underlagt de relevante EØS-direktivene for offentlige anskaffelser. Blant annet ble det innført kunngjøringsplikt for anskaffelser over 1,6 millioner kroner i verdi.

I 2001 ble det innført nasjonale regler for statlige og kommunale innkjøp, som supplerte det eksisterende EØS-regelverket. Dette blir ofte omtalt som den særnorske delen av regelverket. Blant annet ble det innført en nasjonal terskelverdi på 200 000 kroner. Dette betød at dersom innkjøpet overstiget terskelverdien skulle anskaffelsen kunngjøres i Norsk Lysningsblad. I dag brukes nettstedet Doffin for offentlige kunngjøringer. Doffin er en forkortelse for *Databasen for Offentlige Innkjøp*. I tillegg til kunngjøringsplikten ble det innført formelle krav til prosess, blant annet om konkurranseform, tidsfrister og behandling av leverandører og grunnlag for valg av tilbud (St.meld. nr. 36 2008-2009).

I 2005 ble det igjen gjennomført en rekke endringer i lovverket for offentlige anskaffelser. Først og fremst gjaldt dette hevingen av den nasjonale terskelverdien, fra 200 000 til 500 000 kr.

Videre ble det innført protokollplikt for anskaffelser helt ned til 100 000 kr.



Bakgrunnen for denne protokollplikten var at Riksrevisjonen hadde avdekket omfattende brudd på det eksisterende regelverket, særlig i form av ulovlige direkte anskaffelser. Arbeidsgruppen mot ulovlige direkte anskaffelser (AUDA) ble nedsatt for å avdekke årsakene til regelbruddene.

Arbeidsgruppens rapport konkluderte med at det trolig var manglende forståelse og bevissthet om regelverket som lå bak de fleste tilfellene av ulovlige direkte anskaffelser (Ot.prp. nr. 62 2005-2006). På bakgrunn av dette ble det valgt å iverksette tiltak for å forenkle regelverket. Hevelsen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 kr til 500 000 kr var ett av disse tiltakene.

## 1.1 Dagens regelverk

Dagens regelverk for offentlige innkjøp er forankret i Forskriften om Offentlige anskaffelser (FOA), som ble fastsatt 7. april 2006 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 9 og § 16. Forskriftens utrykte formål er i henhold til FOA § 1-1 som følgende:

”Forskriften skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Forskriften skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.”

Alle offentlige anskaffelser som overstiger 100 000 kr er pliktet til å levere anskaffelsesprotokoll, jf. FOA § 3-2 første ledd<sup>3</sup>. I paragrafens annet ledd heter det at Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Forskriftens Del I, alminnelige bestemmelser, gjelder for alle offentlige innkjøp. Dette er grunnleggende krav, slik som forbud mot diskriminering, regler for å anslå kontraktens verdi, osv. For kontrakter som overstiger 100 000 og har en verdi opptil 500 000 kr gjelder både FOA Del I og Del II, der det også stiller krav til at anbudet skal konkurranseutsettes.

For kontrakter mellom 500 000 og 1,6 millioner kr gjelder FOA del I og II, men disse er også underlagt kunngjøringsplikten Jf. FOA § 9-1 tredje ledd, som krever at anbudet utlyses skal på Doffin. For kontrakter over 1,6 millioner gjelder FOA Del I, II og III. Disse kontraktene skal kunngjøres internasjonalt i TED-databasen<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Alle forskrifter som blir henvist til i denne teksten er gjengitt i sin helhet i vedlegg 3.

<sup>4</sup> Tenders Electronic Daily (TED) er den europeiske offisielle databasen for kunngjøringer.

## 1.2.1 Debatten om den forenklete kunngjøringsplikten

### 1.2.2 Hva er den forenklete kunngjøringsplikten?

Dagens regelverk for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr setter krav til konkurranse, men ikke kunngjøring. En kunngjøringsplikt innebærer at anskaffelsen skal offentliggjøres, slik at alle som er interessert kan ha tilgang til informasjonen.

Den allmenne kunngjøringsplikten gjelder for alle anskaffelser over 500 000 kroner. I tillegg til utlysning enten på Doffin eller TED, er utlysningene pliktet å gjennomføres i henhold til FOA § 17-3 *Krav til ytelsen og bruk av tekniske spesifikasjoner*, og FOA § 18-4 *Kunngjøring av konkurranseresultater*<sup>5</sup>. Den foreslåtte forenklete kunngjøringsplikten er en kunngjøringsplikt forenklet i den forstand at den ikke er underlagt disse kravene. Forslaget ble introdusert av Norges Hovedorganisasjon (NHO) i 2005. NHO foreslo samtidig å legge til rette for en webbasert struktur for kunngjøringene. Denne webbaserte løsningen ble kort tid etter kalt "Lille Doffin". Per dags dato er forenklet kunngjøringsplikt blitt synonymt med Lille Doffin, og i denne teksten vil de to begrepene bli brukt som synonymer.

### 1.2.3 Lille Doffin

Det foreligger ingen detaljert informasjon om hvordan Lille Doffin eventuelt skal utvikles og implementeres. NHO har derimot utarbeidet en rapport der Lille Doffin skisses ut i grove trekk (NHO 2005a).

Det uttrykte formålet med Lille Doffin er å sikre åpen og ryddig konkurranse, og reel markedsadgang for små- og mellomstore bedrifter. Dette skal gjennomføres gjennom innføring av en forenklet kunngjøringsplikt for kontrakter mellom 100 000 og 500 000 kr.

Utgangspunktet var hevingen av den nasjonale terskelverdien i 2005. NHO fryktet at dette ville føre til at kun et fåtall leverandører i markedet fikk anledning til å delta i konkurransen om de offentlige anbudene. En enkel kunngjøringsplikt ville således sørge for at alle interessenter kunne finne frem til anbudene. I tillegg blir det antatt at åpenheten vil bidra til å forebygge korrupsjon.

Det ble foreslått å etablere Lille Doffin som en underdel av Doffin, slik at alle de offentlige kunngjøringene var samlet på ett sted. Samtidig ble det forutsatt at kunngjøringsteksten skulle være særdeles forenklet i forhold til de større innkjøpene, som er underlagt de mer omfattende kravene i FOA § 17-3 og § 18-4. Rapporten brukte følgende eksempel til å illustrere en forenklet kunngjøring;

---

<sup>5</sup> Se vedlegg 3

**Offentlig virksomhet (navn, adresse og tlfnr.):** Utsira kommune

**Skal anskaffe (betegnelse og omfang):** 300 stoler

**Budfrist:** Dato

**Nærmere info (epost-adresse):** anne.olsen@utsira.kommune.no

I rapporten ble det oppgitt to hovedargumenter for å innføre en forenklet kunngjøringsplikt under den nasjonale terskelverdien; For det første ble det hevdet at uklare prosedyreregler og mangel på kontroll kunne føre til at innkjøpere følte at det er ”fritt fram” på dette område, og manglende krav til kunngjøring ville åpne for større bruk av foretrukne leverandører.

Det andre argumentet var at ordningen ville bidra til å sikre reel markedsadgang for små- og mellomstore bedrifter, og å styrke konkurransedyktigheten til bedriftene.

## 1.2.4 Høringsrunden 2005

Lille Doffin ble introdusert for første gang i høringsrunden vedrørende endringer i lovverket for offentlige anskaffelser. Forslaget var derimot ikke inkludert i det opprinnelige høringsnotatet som ble publisert av Moderniseringsdepartementet (Fiskeri- og Næringsdepartementet 2005).

Det opprinnelige høringsnotatet omhandlet først og fremst hevingen av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 til 500 000 kr. Videre inneholdt det en rekke endringer i lovverket, derav protokollplikten for anskaffelser helt ned til 50 000 kr<sup>6</sup>. Året i forveien ble det innført et EU-direktiv som sidestilte elektroniske innkjøpsprosesser med tradisjonelle innkjøpsordninger<sup>7</sup>. Elektroniske auksjoner var derfor inkludert i forslaget, i tillegg til dynamiske innkjøpsordninger, rammeavtaler og konkurransepreget dialog. Disse forslagene ble følgende introdusert i det nye lovverket<sup>8</sup>.

Totalt ble det levert 178 svar til departementets høringsnotat. Svar ble levert fra bredt spekter av aktører fra stat, kommune, og næringsliv.

Forslaget om ”en forenklet kunngjøringsplikt under den nasjonale terskelverdien i en nasjonal database” ble introdusert i NHOs høringsnotat (NHO 2005b). I løpet av kort tid ble konseptet ”Lille

---

<sup>6</sup> Protokollplikten og hevingen av terskelverdiene er av hovedinteresse i dette prosjektet. Se Forslag til endringer i lov om offentlige anskaffelser og forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (Moderniseringsdepartementet 2005) for en full oversikt over forslagene.

<sup>7</sup> Direktiv 2004/18/EF åpnet for at større deler av prosessen skulle skje elektronisk, av miljøhensyn. Direktivet innførte også bruken av elektroniske auksjoner. Samtidig ble reglene om hensyntagen til universal utforming ved utforming av anskaffelsens tekniske spesifikasjoner regelfestet (St.prp.nr.2 2006-2007)

<sup>8</sup> Elektroniske auksjoner er forankret i FOA § 22-4. Resten av innkjøpsordningene er forankret i FOA kapittel 6 og 14.

Doffin” utviklet. Flere høringsnotater henviser til forslaget sentrale rolle i den daværende debatten. Til tross for at forslaget ikke var inkludert i det opprinnelige høringsnotatet, ble det omtalt i hele 47 av de 178 høringsuttalelsene. 24 av disse stilte seg positiv til forslaget, mens 23 var negative. I all hovedsak var meningene splittet mellom leverandørsiden, som var positiv og innkjøpersiden, som var negativ til den foreslåtte ordningen.

Mens forslaget også har vært diskutert i stortinget, er synspunktene i høringsuttalelsene samlet mer detaljerte. De positive vurderingene fremholder hovedsakelig at ordningen ville forebygge korrupsjon og styrke markedsadgangen for små og mellomstore bedrifter. De negative vurderingene var basert på at ordningen ville bidra til økt ressursbruk og økte kostnader for det offentlige. I den følgende delen skal jeg redegjøre for disse argumentene.

Hovedargumentene for en forenklet kunngjøring og en nasjonal database der disse kunngjøringene publiseres ble fremlagt av NHO og Konkurransetilsynet (NHO 2005b; Konkurransetilsynet 2005). Ved en heving av den nasjonale terskelverdien fra 200 000 til 500 000 kr ble det fryktet at adgangen til offentlige kontrakter ville forsvinne for små- og mellomstore bedrifter. Mer detaljert innebar dette at informasjon om anbud og offentlige anskaffelser ville bli utilgjengelig for de fleste små aktører. Dette fikk medhold hos Konkurransetilsynet, som mente at innkjøperne fort kunne komme til å ”glemme” de små aktørene når innkjøp under terskelverdien skulle gjennomføres. (Konkurransetilsynet 2005). Denne posisjonen blir også fremholdt av mange næringsdrivende som har levert inn høringsuttalelse.

Dette ledet igjen til argumentet om foretrukne leverandører, eller såkalte ”hoffleverandører”. Uten kunngjøringsplikt vil innkjøperen ha insentiv til å bruke de samme leverandørene han eller hun tidligere har hatt god erfaring med, fordi nye leverandører innebærer merarbeid og økt risiko for uventede hendelser.

En slik utvikling kunne i prinsippet føre til at misligheter og korrupsjon forekom. Flere høringsuttalelser legger vekt på at en forenklet kunngjøringsplikt vil ha en forebyggende effekt på korrupsjon. Nor-Trykk (2005), utgiver av norsk lysningsblad og daværende operatør av Doffin, hevdet at de ofte observerte ”usunne forhold” mellom innkjøper og leverandør, og at en kunngjøringsplikten ville bidra til å lufte ut slike forhold<sup>9</sup>.

En annen form for mislighet er dersom innkjøperen velger å dele opp større kontrakter for å unngå kunngjøringsplikten. Konkurransetilsynet mente at en kunngjøringsplikt ville ha en forebyggende

---

<sup>9</sup> Nor-Trykk rapporterer om innkjøpere og leverandører som tar kontakt for å høre om det er mulig å unngå kunngjøring av kontrakter. Andre velger å kunngjøre, men har så korte frister at kunngjøringen kun treffer dagens leverandører (Nor-Trykk 2005:2-3).

virkning ved at leverandører og andre ville komme til å reagere dersom det eksempelvis ble registrert to nær identiske kunngjøringer på 450 000 kr med kort tids mellomrom (Konkurransetilsynet 2005:5). Hedmark fylkeskommune (2005) skrev i sin høringsuttalelse at det fantes en del useriøse innkjøpere i systemet, som på alle mulige måter prøver å unngå regelverket ved å unnlate å kunngjøre sine anskaffelser, eller dele opp sine anskaffelser for å komme under den nasjonale grensen for kunngjøring.

Flere høringsuttalelser som stilte seg positiv til en forenklet kunngjøringsplikt under den nasjonale terskelverdien fremholdt at dette vil ha en positiv økonomisk effekt. Politiets data- og materieltjeneste (2005) skrev at kunngjøringsplikten vil være ressurseffektiv når det gjaldt oppdragsgivers mulighet til å tilegne seg kunnskap om produkt og marked.

Finansnærinens hovedoransisasjon (2005) mente også at en slik ordning ikke vil være urimelig kostnads- eller ressurskrevende for offentlige oppdragsgivere; *Og det må uansett antas at nytteverdien av en slik kunngjøring vil være høy ved at man legger til rette for effektiv konkurranse om leveranser også under terskelverdiene* (ibid 2005:5-6).

Til slutt er det flere som uttrykker at de som ønsker høyere terskelverdier og mindre ”papirarbeid” er de som er dårligst til å planlegge innkjøpene sine. Nor-Trykk skriver;

”Forbausende ofte opplever vi offentlig etater som kunngjør ”småplukk” gang på gang – hvor det egentlige problemet er at de ikke har tatt seg tid til å etablere en rammeavtale – eller på annen måte planlegge anskaffelsene. Dette understrekes av flere av de som har gitt grundige tilbakemeldinger i høringen” (Nor-Trykk 2005:3)

Et eksempel på en av disse grundige tilbakemeldingene er høringsuttalelsen til Helse Stavanger HF (Helse Stavanger HF 2005). I likhet med NHO mente de at en hevelse av terskelverdien til 500 000 kr uten klare prosedyrer for kontrakter under denne verdien vil føre til uoversiktighet og mer byråkrati. Videre hevdet de at den pågående profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlige etater ville svekkes. Hovedargumentet for dette var at praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser er ment for å styrke anskaffelsesprosessen, ved å promotere forretningsmessighet, forutberegnelighet og likebehandling av leverandører. Ved å heve terskelverdien vil anskaffelser under terskelverdien være unntatt fra store deler av regelverket. Høringsuttalelsen legger dermed frem kritikken at de etater og virksomheter som ivrer for en svekkelse av dagens regelverk, er de som ”ser på regelverket inklusive praktiseringen av dette gjennom Klagenemnda for offentlige anskaffelser som en hindring – ikke som en mulighet til å gjennomføre gode anskaffelser” (ibid 2005:3). Helse Stavanger HF mente at planleggingsfasen og kontraktsforvaltningen var de mest sentrale områdene for ressursbesparelse.

Av de 23 høringsuttalelsene som stilte seg negative til en forenklet kunngjøring under terskelverdien, var 18 fra fylker, og kommuner og fylkeskommuner. Resten bestod av innkjøperforbund og interesseorganisasjoner for innkjøpere. Slik sett var ”nei” siden mer homogen enn ”ja” siden. Det skal også understrekes at flere fylker og kommuner stilte seg positive til den foreslåtte ordningen. I denne sammenhengen skiller særlig Bergen kommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune seg ut. Her ble det i etterkant innført en selvpålagt kunngjøringsplikt for anskaffelser over en viss verdi.

Hovedargumentet imot en forenklet kunngjøring under terskelverdien ble i utgangspunktet formulert av Moderniseringsdepartementet (MOD). MOD hevdet at en slik ordning ville innebære en motvekt til hevingen av terskelverdien og således redusere den tiltenkte forenklingseffekten. ”Ved detaljerte krav om kunngjøring vil man et godt stykke på vei påfør oppdragsgiver transaksjonskostnader man hadde til hensikt å unngå” (Konkurransetilsynet 2005:5)<sup>10</sup>.

Nettverket for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitusjoner (2005) går nærmere i detaljene av disse transaksjonskostnadene. NSF mente at kostnadene forbundet med et tilbud i en anbudskonkurranse var minimum 40 000 kr per tilbyder<sup>11</sup>.

Blant kommunene og fylkene leverte Oslo kommune (2005) det mest detaljerte høringsbrevet som tok for seg den foreslåtte ordningen. Bekymringen var at en forenklet kunngjøring ville føre til at uforholdsmessig mange tilbud i forhold til kontraktens størrelse måtte vurderes. Videre skrev de at en slik ordning ville påføre oppdragsgiveren en forpliktelse som i stor grad motvirket lovens formål om effektiv ressursbruk.

Forpliktelsene som ble påført oppdragsgiver var et hensyn som ble diskutert nærmere av blant annet Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk (NISMA 2005). NISMA hevdet at den økte mengden av henvendelser vil medføre krav til en mer formell prosess. Dette argumentet ble utdypet og fikk en mer betydelig rolle i stortingets høringsrunde, som blir diskutert i punkt 1.2.5.

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF 2005) bidro med et nytt perspektiv som er relevant i debatten. RIF talte direkte imot innføring av elektronisk auksjon, og ikke den forenklete kunngjøringen spesifikt, men argumentet har betydning i begge sammenhenger. RIF, som taler på vegne av leverandørene, advarte mot såkalte underbudsmodeller. RIF henviste til den norske byggebransjen rundt århundreskifte, der ”leverandører lot seg friste til å ta så lave priser at den brakk ryggen og gikk konkurs før de hadde levert” (ibid 2005:13)

---

<sup>10</sup> Moderniseringsdepartementet utstedte høringsbrevet, og har slik sett ikke levert høringsuttalelse. Departementets argument er gjengitt i Konkurransetilsynets høringsuttalelse, og sitatet er hentet derfra.

<sup>11</sup> Det er ikke oppgitt hvordan de kom frem til dette beløpet. Det er videre uklart om dette er de samlede kostnadene for både oppdragsgiver og tilbyder, eller kun oppdragsgiver.

RIF mente at seriøse aktører og særlig små og mellomstore bedrifter ble rammet hardest under et slikt system. Det skal gjøres klart at de her skiller mellom underbudsauksjoner, som de er i mot, og anbudsrunder, som de støtter. Den foreslåtte ordningen med forenklet kunngjøring bruker anbudssystemet. Allikevel inneholder den et element av auksjonsmodellen ved at pris spiller en såpass avgjørende rolle i vektingen. Dette kan bidra til at bedrifter med tvilsom praksis kan ha et prisfortrinn over mer seriøse aktører. Dette har man sett tendenser til i nyere tid<sup>12</sup>.

Til tross for at RIF ikke talte direkte imot den forenklete kunngjøringsordningen, er argumentet deres blitt relevant i denne sammenhengen.

### 1.2.5 Stortingshøringen 2005

Forslaget ble presentert for stortinget gjennom en innstilling frå næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Hansen, Petter Løvik, Jan Tore Sanner og Bent Høie (Innst.S Nr. 112 2005-2006).

Forslagets ordlyd var som følgende:

*Stortinget ber Regjeringen om, senest i Revidert nasjonalbudsjett for 2006, å innføre plikt til forenklet kunngjøring ved innkjøp under den nasjonale terskelverdien for anbudsplikt, og legge til rette for en effektiv, byråkratisk nasjonal web-basert struktur for dette (Innst.S Nr. 112 2005-2006:3).*

Forslagsstillerne var i mindretall i komiteen. Mindretallet bestod av representanter fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Flertallet bestod av representanter fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Flertallets avgjørelse tok i all hovedsak utgangspunkt i argumentene fra høringsrunden tidligere i 2005. Først og fremst var argumentet at forslaget ville medføre økt ressursbruk og byråkrati.

Argumentet om økt krav til formell prosess var også sentralt. Flertallet mente at det ble vanskeligere å etterleve de grunnleggende prinsippene når mange leverandører meldte interesse, og at dette ville presse frem en videreutvikling av regler for innkjøp ned til 100 000 kr. Dette ville således motarbeide den ønskede forenklingen i regelverket for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien<sup>13</sup>.

Mindretallet minnet om at næringslivets organisasjoner hadde signalisert behovet for åpenhet og rettfærdig konkurranse også for mindre innkjøp. Videre minnet de om at åpenhet og konkurranse

---

<sup>12</sup> Aftenposten publiserte en artikkel med tittelen ”Mafiaen har fått fotfeste som leverandør til staten”.

Artikkelen dreide seg en oppdagelse at flere leverandører til det offentlige hadde benyttet underleverandører som var blitt dømt eller siktet for grov økonomisk kriminalitet (Skaatvedt, Haakaas & Gedde-Dahl 2014)

<sup>13</sup> På tidspunktet da innstillingen ble behandlet var lovendringen fra 2005 allerede blitt vedtatt, og den nasjonale terskelverdien var dermed blitt satt til 500 000 kr.

forebygger korrupsjon og kameraderi. Mindretallet fremholdt at i den siste tiden har det vært flere eksempler på at dette er problemer som også finnes i det norske samfunnet<sup>14</sup>. Særlig i grenselandet offentlig og privatsektor er det risiko for uheldige økonomiske relasjoner og smøring (Innst.S Nr. 112 2005-2006:2). Kunngjøringsplikten ville gi mer informasjon om det enkelte innkjøp og virke disiplinerende i forhold til korrupsjon.

Flertallet svarte at i den nye lovendringen ble det innført protokollplikt for alle kjøp over 100 000 kroner, og at dette i stor grad vil ivareta behovet for åpenhet ved at hensynet til etterprøvbarhet ble ivaretatt. Samtidig ville det bidra til å skjerpe rutineene hos innkjøperne.

Avslutningsvis henviste flertallet til at regjeringen i 2007 skulle gjennomføre en evaluering av de nye terskelverdiene, og ville derfor vente til denne gjennomgangen var fullført før det ble aktuelt å ta stilling til en eventuell forenklet kunngjøringsplikt under terskelverdien.

### **1.2.6 Stortingshøringen 2013**

I 2013 drøftet Næringskomiteen igjen spørsmålet om en forenklet kunngjøringsplikt under den nasjonale terskelverdien (Innst. 285 S 2012-2013). Også denne gangen ble forslaget lagt frem av mindretallet i komiteen. Mindretallet bestod denne gangen av representanter fra Fremskrittspartiet, Høyre, og Kristelig Folkeparti.

Bakgrunnen for denne høringsrunden var formet av særlig tre momenter. For det første hadde analysesbyrået Menon gjennomført en undersøkelse som viser at det offentlige kan spare 20 – 30 milliarder kroner i året på profesjonalisere rutineene for offentlige innkjøp (Fjose, Lunde & Mellbye 2013). For det andre hadde Forenklingsutvalget blitt nedsatt for å vurdere den særnorske delen av regelverket for offentlige anskaffelser<sup>15</sup>. For det tredje har NHO siden 2005 formet forslaget om en forenklet kunngjøring og en web-basert utlysingsarena om til det konkrete konseptet "Lille-Doffin".

Mindretallets forslag var derfor som følger:

*"Stortinget ber regjeringen opprette et enkelt og brukervennlig "Lille Doffin" for å gi nye vekstmuligheter til små og mellomstore bedrifter og styrke det lokale eierskapet."*(ibid:2)

---

<sup>14</sup> Riksrevisjonens dokument 1 serie hadde i dette tidsrommet avdekket en rekke tilfeller av mislighet og korrupsjon forbundet med offentlige anskaffelser. Dette la grunnlaget for AUDA utvalget, som forklart i punkt 2.3.

<sup>15</sup> Forenklingsutvalgets anbefalinger vil bli publisert 10. juni 2014.



Dette er kun ett av åtte forslag som ble fremlagt av komiteen. Hoveddebatten i denne innstillingen dreier seg Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Diskusjonen rundt forslaget om Lille Doffin er derfor begrenset.

Statsråd Rigmor Åsrud ble bedt av komiteen om å gi sin vurdering av forslagene<sup>16</sup>. Statsrådets hovedargument var at det allerede var muligheter for frivillig kunngjøring av offentlige anskaffelser under terskelverdien i Doffin, og at en del offentlige oppdragsgivere allerede valgte denne løsningen (ibid:8).

Til slutt viste hun til at en vurdering av den nasjonale terskelverdien på 500 000 kr inngikk som en del av mandatet til Forenklingsutvalget, og at en forenkling av reglene i seg selv vil bidra til å gjøre det enklere for små og mellomstore bedrifter å delta i konkurranser om offentlige kontrakter (bid).

De åtte forslagene ble behandlet i stortinget den 28. mai 2013, og ble med 47 mot 58 stemmer ikke vedtatt.

### **1.3 Oppsummering**

Forslaget om den forenklete kunngjøringen ble introdusert under høringsrunden til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser i 2005. Forslaget ble fremmet av NHO, og fikk bred støtte fra næringslivet og deler av forvaltningen. Motstanderne av den foreslåtte ordningen bestod av hovedsakelig av Innkjøperorganisasjoner samt store deler av forvaltningen, særlig på kommunalt og fylkesnivå.

Forslagsstillerne mente at ordningen ville styrke konkurransegrunnlaget for offentlige anskaffelser under den nasjonale terskelverdien, og samtidig forebygge misligheter og korrupsjon. Motstanderne mente at ordningen ville medføre en økt arbeidsmengde og større kostnader for det offentlige. Tilhengerne mente derimot at disse kostnadene ville utveies av gevinsten fra en sterkere konkurranse om anskaffelser under terskelverdiene.

---

<sup>16</sup> Statsrådets uttalelser er hentet fra vedlegget Brev Fra fornyings-, administrasjons- og kirke departementet v/statsråden til næringskomiteen (Inst. 285 S 2012-2013:7-9)

## 2. Teori og tidligere forskning

### 2.1 Tidligere forskning

### 2.2 Forenklet kunngjøringsplikt

Næringskomiteens tilrådning konkluderte i 2005 med å vente til evalueringen av den nye terskelverdien på 500 000 kr var gjennomført, før det ble aktuelt å ta stilling til en eventuell forenklet kunngjøringsplikt. Dette oppdraget ble i 2007 tildelt konsultentselskapet Asplan Viak, som i 2008 publiserte rapporten *Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen* (Kloster-Jensen 2008).

Hoveddelene av oppdraget var å evaluere hevingen av den nasjonale terskelverdi som fant sted i 2005, og å analysere konsekvensene av en eventuell ytterligere heving. Videre skulle spørsmålene om forenklet kunngjøringsplikt og differensiert terskelverdi vurderes.

Når det gjelder førstnevnte problemstilling ble terskelverdien på 500 000 for nasjonale kunngjøringer vurdert til å være samfunnsøkonomisk optimal<sup>17</sup>.

Når det gjaldt den forenklete kunngjøringsplikten, konkluderte Asplan Viak med det vil være grunnlag for å innføre krav om forenklet kunngjøring under den nasjonale terskelverdien, men bemerket at det ville være hensiktsmessig å evaluere de eksisterende ordningene først<sup>18</sup>. Hvorvidt ordninger vil være lønnsom eller ikke, er basert på følgende forutsetning:

*Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre en slik ordning dersom det medfører gevinster (konkurrenseffekt) som er større enn kostnadene (transaksjonskostnader) (Kloster-Jensen 2008:6).*

Transaksjonskostnadene er de økte utgiftene som følge av en kunngjøringsplikt. For det første er dette kostnader forbundet med utfylling av selve skjemaet for kunngjøringen. Asplan Viak understreket at ordningen er ment til å være en forenklet prosess, og av den grunn neppe ville kreve mye ressurser<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Samfunnsøkonomisk optimal betyr at merkostnaden ved å overstige den nasjonale terskelverdien er lik konkurranseeffekten (Kloster-Jensen 2008:4). Merkostnadene er de økte krav til kunngjøringen jf. § 17-3 og FOA § 18-4. Konkurrenseffekten er gevinsten forbundet med en sterkere konkurranse dersom anskaffelsen blir kunngjort.

<sup>18</sup> Med de eksisterende ordningene menes de kommuner og fylker som frivillig har valgt å innføre en forenklet kunngjøringsplikt.

<sup>19</sup> NHO viser til et eksempel på hvordan en forenklet kunngjøring kan se ut. Opplysningene som må fylles ut er virksomhetens navn, hva som skal kjøpes inn, budfrist, og kontaktinformasjon (NHO 20005). Asplan Viak foreslår at konkurransegrunnlaget og eventuell ekstra informasjon publiseres offentlig, slik at innkjøperen slipper å besvare alle henvendelsene personlig (Kloster-Jensen 2008:68)

Dybdeintervju med innkjøpere fra kommuner som hadde innført en selvpålagt kunngjøringsplikt for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien viste at de brukte ca 8 -10 minutter på å fylle ut et forenklet kunngjørings skjema (ibid:65).

I en bredere spørreundersøkelse fant de at 50 prosent av anskaffelsen under den nasjonale terskelverdien allerede ble kunngjort. Nær 50 prosent av disse ble kunngjort på Doffin, mens 30 prosent ble kunngjort på egne nettsider, og 20 prosent i aviser. Dette tilsier at 25 prosent av alle anskaffelsene i størrelsen 100 000 – 500 000 kr kunngjøres. Forfatterne medgir at dette trolig kunne være en overrapportering, fordi det ikke stemte overens med kunngjøringstall fra Doffin (ibid:21)<sup>20</sup>.

For det andre vil det være økte kostnader forbundet med at innkjøperne trolig må forholde seg til flere tilbud per oppdrag. Dette er en antagelse som har blitt behandlet som en selvfølge under høringsrunden i 2005 og i næringskomiteens drøftelse i 2006. Rapporten underbygget denne antagelsen med resultater fra spørreundersøkelsen. Respondentene bekreftet at kunngjøringer førte til flere tilbud (ibid:65).

Flere av respondentene mente i tillegg at en kunngjøringsplikt ville føre til at et uforholdsmessig antall tilbud kommer inn. Asplan Viak oppga 3 grunner til at dette trolig ikke ville være tilfellet (ibid:75):

- Det er ikke sannsynlig at tilbyderne ser seg tjent med legg inn tilbud der de vet at de vil være en av veldig mange tilbydere og har lav sannsynlighet for vinne.
- I dybdeintervjuene rapporterer flere at det grunnleggende problemet er at det kommer inn for få tilbud. En stor bykommune gir uttrykk for at det i enkelte tilfeller vil være et problem at det kommer for mange tilbud<sup>21</sup>.
- Innkjøperne vil kunne begrense antall tilbydere gjennom at det stilles krav til tilbydere.

---

<sup>20</sup> I mitt datasett er kun 7,1 prosent av kunngjøringene utlyst på Doffin. Ingen av anskaffelsene var kunngjort i andre kanaler, som f.eks. avis eller egen hjemmeside.

<sup>21</sup> Store bykommuner vil potensielt motta et uforholdsmessig antall tilbud på grunn av et stort antall lokale leverandører. En kan tenke seg at dette gjelder særlig for håndverkeroppdrag og muligens visse varekjøp.

## 2.3 Forholdet mellom pris og antall tilbydere i offentlige anbud

Når det gjelder gevinsten viser Asplan Viak til en mengde studier som ble gjennomført i kjølvannet av konkurranseutsettingen som mange land åpnet opp for på 1990-tallet. 90 prosent av totalt 203 studier fant en positiv konkurranseeffekt, med besparelser i størrelsen 10 – 30 prosent i forhold til de tidligere utgiftene (Kloster-Jensen 2008:49).

Dette var derimot basert på tilfeller der offentlige tjenester ble konkurranseutsatt for første gang. Effekten er derfor høyere enn hva man kan forvente av en økning i antallet konkurrenter under en forenklet kunngjøringsplikt. Studiene tar heller ikke høyde for forholdet mellom pris og antall tilbydere.

Dette forholdet ble derimot undersøkt i en studie gjennomført av Gómez-Lobo & Szymanski (2001). Studien undersøker forholdet mellom konkurranseutsettelse, antallet tilbud og pris, på avfallshåndteringskontrakter hos lokale myndigheter i Storbritannia. Dataen var hentet fra slutten av 1990-tallet, da deler av den britiske offentlige sektor var underlag et anbudssystem kalt Compulsory Competitive Tendering (CCT). Analysen gikk ut på å sammenligne de lokale myndighetenes utgifter til avfallshåndtering *før* kontrakten ble lagt ut på anbud, med utgiftene ett år senere. Dersom kostnadene var lavere året etter, ville dette være bevis for at konkurranseutsetting av offentlig anbud var økonomisk lønnsomt.

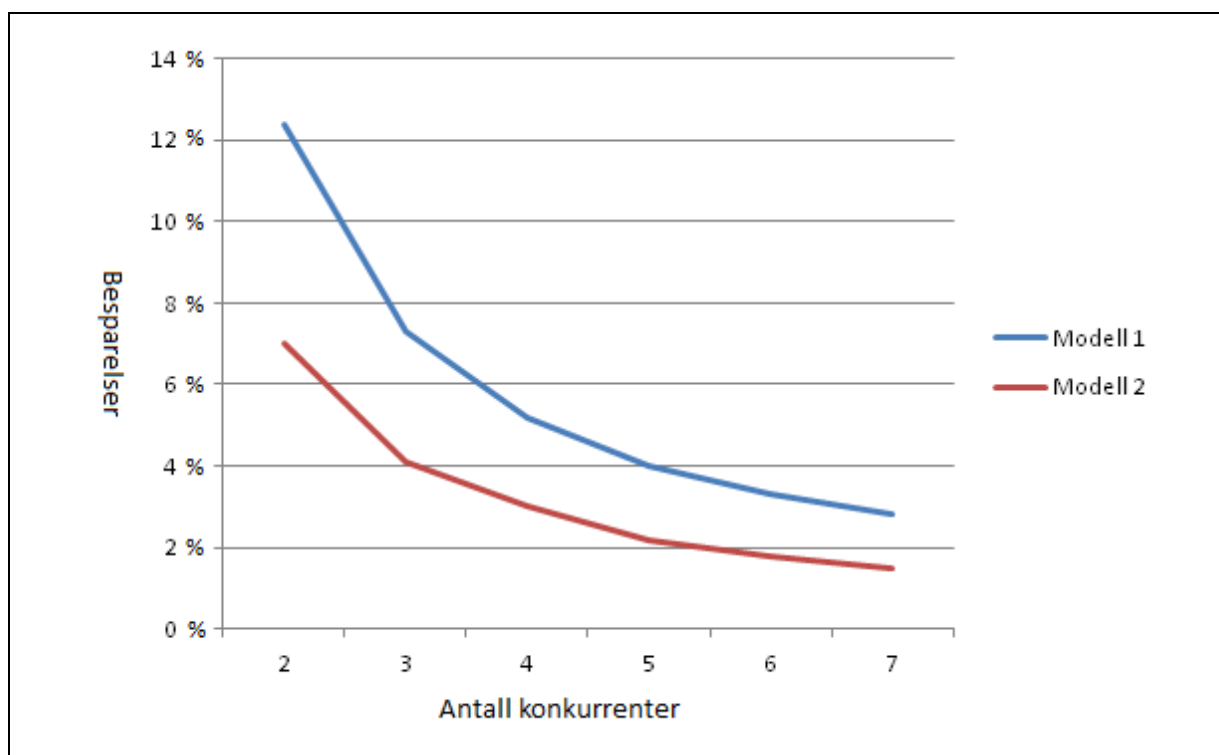
Studien tar utgangspunkt i hva de kaller en standard proposisjon i auksjonsteori, at flere budgivere fører til en bedre pris for selgeren. Tittelen på studien, *A Law of Large Numbers*, henviser til Wilson (1977) sin auksjonsteoretiske modell som beviser at, under gitte forhold vil prisformasjonen i en auksjon konvergere mot en felles forventningsverdi når antallet budgivere øker, i henhold til *store talls lov*<sup>22</sup>.

Resultatet fra studiens analyse viste en positiv kurvelineær effekt av en økning i antallet tilbydere, der effekten avtok gradvis etter hvert som flere kom til. Funnene fra analysen er illustrert i graf 1.

---

<sup>22</sup> Wilsons auksjonsteoretiske modell blir forklart nærmere i punkt 2.2.4

**Graf 1: Besparelser ved en økning i antallet konkurrenter<sup>23</sup>**



Grafen viser resultatet fra regresjonsmodellene til Gómez-Lobo & Szymanski (2001). Besparelsene er i målt som den prosentvise differansen mellom utgifter til offentlig avfallshåndtering ett år etter at tjenesten ble lagt ut på anbud. Modell 1 er studiens hovedmodell, mens modell 2 er en førstedifferensiert modell som er spesifisert til å kontrollere for effekten av de lokale myndighetene som gjennomførte anbudene.

Grafen viser resultatene fra studiens to empiriske modeller<sup>24</sup>. Igjen er det verdt å merke at den sterke effekten observert ved 2 tilbydere utgår fra det faktum at kontraktene ble lagt ut på anbud for første gang. Den tredje tilbyderen bidrar med en 4 eller 8 prosents kostnadsreduksjon, mens den sjette tilbyderen bidrar med en reduksjon på 3,5 eller 2 prosent avhengig av empirisk modell. Effekten vil til slutt flate seg ut.

## 2.4 Regelbrudd og misligheter i norske offentlige anbud

Det foreligger en stor mengde internasjonal forskning om hvorfor regelbrudd, misligheter og korrupsjon forekommer i forbindelse med anskaffelser i den offentlige sektor. For kontrakter over 1,6 millioner gjelder internasjonale regler som følge av Norges medlemskap i EØS. For kontrakter under den nasjonale terskelverdien har Norge et "særnorsk" anskaffelsesregelverk. Dette prosjektet fokuserer på anskaffelser som er underlagt det særnorske regelverket. Litteraturgjennomgangen vil derfor være rettet mot de studier som er gjennomført på det norske offentlige anskaffelsesfeltet.

<sup>23</sup> Se vedlegg 2 for utregningen.

<sup>24</sup> Forfatterne var bekymret for en mulig korrelasjon mellom de lokale myndighetene (oppdragsgiverne) og visse andre uavhengige variabler, spesielt antall tilbud. Modell 2 er dermed en førstedifferensiering av modell 1, spesifisert til å eliminere en potensiell oppdragsivereffekt (ibid:109).

Hovedopphavet til forskning på forekomsten av regelbrudd og misligheter i norsk offentlig sektor er Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen gjennomfører årlig en gjennomgang av statens departementer og underliggende virksomheter. Denne årlige revisjonen blir fremlagt i Riksrevisjonens *Dokument 1* serie. Siden starten av 2000-tallet har det i denne dokumentserien stadig blitt rapporter om regelbrudd og misligheter i offentlige anskaffelser, på tvers av statlige virksomheter<sup>25</sup>. Disse funnene har vært utgangspunktet for en rekke andre publikasjoner om temaet.

Blant de tidligste reaksjonene til disse funnene var rapporten til Arbeidsgruppen mot Ulovlige DirekteAnskaffelser (AUDA) (AUDA 2003). Utgangspunktet var Riksrevisjonens funn fra 2001 som senere ble lagt frem for stortinget av kontroll- og konstitusjonskomiteen (inst.S.nr.101 2001-2002). Riksrevisjonen avdekket en rekke kjøp av varer og tjenester uten konkurranse. I mange tilfeller manglet anskaffelsesprotokoll og annen dokumentasjon. Arbeidsgruppens mandat var derfor å utrede sanksjonsmekanismer mot ulovlige direkte anskaffelser.

Innledningsvis ble det understreket at omfanget av problemet med ulovlige anskaffelser enda ikke var blitt kartlagt, men tilføyet at mye tydet på at det var et betydelig problem. Manglende kompetanse blant oppdragsgiverne var regnet som en sentral årsak.

En annen svakhet var at systemet la opp til at leverandørene i praksis fikk hovedansvaret for å avsløre ulovlige direkte anskaffelser. Ansvar for å etterleve regelverket ligger i utgangspunktet hos oppdragsgiveren, men det var leverandørene, gjennom klagenemnda, som måtte ta rollen som ”vaktbikkje” (AUDA 2003:16). Dette systemet hadde en rekke svakheter; leverandørene kunne vegre seg mot å innrapportere ulovligheter av frykt for å bli svartelistes av oppdragsgiveren, og dermed ikke bli tildelt kontrakter i fremtiden.

I tillegg var det vanskelig for potensielle leverandører å etterprøve oppdragsgiverens vurdering av om at grunnlaget for unntak fra konkurranse er gyldige.

Til slutt var det antatt at sannsynligheten for at leverandøren mottok erstatning som følge av innrapporteringen var lav. Leverandøren hadde dermed svekket insentiv til å rapportere regelbrudd.

Arbeidsgruppen la frem en rekke forslag til hvordan problemet med ulovlige direkte anskaffelser kunne takles; Konkurransetilsynet skulle få som oppgave å føre tilsyn, og samtidig skulle en utvidet protokollplikt for anskaffelser helt ned til 50 000 kr innføres. Videre ble det foreslått en rekke bøter rettet mot personer eller foretak som bevist hadde gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse..

---

<sup>25</sup> I Se oppgavens del 4 for en dokumentanalyse av Riksrevisjonens *Dokument 1* fra 2006 – 2011.

Per dags dato har alle disse forslagene blitt innført. protokollplikten gjelder for anskaffelser ned til 100 000 kr, og bøtene er rettet mot foretak, og blir utstedt av domstolene. I næringskomiteens forslag fra 2013 var ønske om å gi KOFA autoritet til å utstede bøter et sentralt tema.

Flesteparten av forslagene til AUDA-utvalget ble innført i samtidig med økningen av terskelverdien, i 2005-2006, Allikevel var problemet med regelbrudd vedvarende. I forkant av Stortingsmelding nr. 36 *Det gode innkjøp* (2008-2009) fikk konsulentselskapet First Ventura (2008) oppdraget med å kartlegge omfanget av brudd på regelverket, og mulige årsaker til bruddene.

Basert på Riksrevisjonens Dokument 1 serie, fylkes- og kommunerevisjonsrapporter, KOFA-avgjørelser og dybdeintervjuer konkluderte rapporten med at ”Samlet sett ser vi et bilde hvor veldig mange virksomheter gjør mange feil i anskaffelsesprosessene og de gjør alle typer feil” (First Ventura 2008:4).

Fra Riksrevisjonens rapporter fant de brudd på prinsippene om konkurranse, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet til å være de vanligste regelbruddene.

Fra KOFA avgjørelsene var brudd på kravet til forutberegnelighet, etterfulgt av brudd på kravet til begrunnelse vanligst<sup>26</sup>.

Når det gjelder årsakene til disse regelbruddene konkluderer rapporten med at det neppe kan pekes til en flere årsak som alltid foreligger. Mangelfull regelverskompetanse forekommer derimot i mange tilfeller. I dybdeintervjuene finner de at manglende forankring av anskaffelsesområde i virksomhetens lederstruktur er en viktig årsak til regelbrudd (ibid:31).

Spørsmålet om årsaker til brudd på regelverker ble nytt vurdert i 2011, denne gangen av Riksrevisjonen. Rapporten *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar* (2011) er basert på data fra 616 enkeltsaker der det har blitt avdekket regelverksbrudd, og utgår fra 26 etater og seks departementer. Denne rapporten er dermed den mest omfattende undersøkelsen som er blitt gjennomført på område.

I nærmere halvparten (326) av sakene ble det avdekket manglende konkurranse. Av disse sakene var 169 over 500 000 kr, og 157 saker under dette beløpet (ibid:28).

Nest etter manglende konkurranse var manglende dokumentasjon, som forekom i 277 tilfeller. Dette gjaldt i hovedsak manglende anskaffelsesprotokoll og i flere tilfeller skatteattest og HMS-egenerklæring.

Til slutt var manglende sporbarhet mellom regnskapet og de inngåtte kontraktene et regelbrudd som ofte forekom. Manglende sporbarhet mellom fakturaer og kontrakter gjør det vanskelig å kontrollere

---

<sup>26</sup> Kravene til begrunnelse og forutberegnelighet er forankret i FOA § 5. Grunnleggende krav.

de samlede utbetalingene til en kontrakt (ibid:8). I et mindre antall tilfeller var det i det hele tatt ikke skrevet noen kontrakt.

I likhet med First Ventura understreket Riksrevisjonen at det neppe kunne pekes til *en* konkret årsak til at brudd på regelverket forekommer. Hovedårsakene Riksrevisjonen fant var manglende regelverkskompetanse, manglende intern kontroll, manglende lederskapsforankring, svak innkjøpsorganisering og til slutt tidligere erfaring med leverandører.

De fire første årsakene kan sies å ha et felles utgangspunkt i selve virksomheten. Det ble vist til at anskaffelser og anskaffelsesregelverket er et område som lett kan bli nedprioritert til fordel for virksomhetens primæroppgave (ibid:34). Dette ble underbygget av en generell enighet blant virksomhetene som deltok i spørreundersøkelsen om at manglende kontrollfunksjoner, og et lederskap som ikke fokuserer på anskaffelsespraksis var viktige årsaker til regelverksbruddene (ibid: 32,34). Samtidig sa 21 av 32 virksomheter seg enige i at bruddene forekom fordi personen som gjennomførte anskaffelsen ikke hadde innkjøp som sin faste arbeidsoppgave.

Med hensyn til tidligere erfaring med leverandører var 16 av 27 virksomheter enige i at gode erfaringer fra tidligere samarbeid med leverandører førte til at de så konkurranseutsetting som unødvendig. Dette gjaldt særlig for kjøp av konsulenttjenester (bid:39).

## 2.2.1 Teori

### 2.2.2 Auksjonsteori

I utgangspunktet kan innkjøperen velge mellom en rekke forskjellige metoder for å oppfylle kravet til konkurranse<sup>27</sup>. Den vanligste metode er imidlertid anbudskonkurranse. Under dagens system kan innkjøperen velge mellom åpen- eller lukket anbudskonkurranse, for kontrakter under den nasjonale terskelverdien. Dersom kontrakten overstiger 500 000 kr, og gitt at det ikke foreligger lovfestede unntaksbegrunnelser, er oppdragsgiveren pliktet til å gjennomføre en åpen anbudskonkurranse via Doffin. En forenklet kunngjøringsplikt vil slik sett medføre at åpen anbudskonkurranse benyttes også for kontrakter under terskelverdien.

I en auksjon er det typisk sett slik at det høyeste budet vinner. Et anbud er derimot en reversert auksjon, der det laveste budet vinner.

En åpen anbudskonkurranse kan defineres som en *reversert første pris skjult bud auksjon*.

---

<sup>27</sup> Jf. FOA § 4-2 *Prosedyrer*.



Første pris innebærer at tilbyderne betaler den prisen de i har tilbudt. Dette gjelder for de fleste anbudskonkurranser<sup>28</sup>.

Skjult bud betyr at konkurrentenes bud er skjult for hverandre. Det kan derimot tenkes en rekke situasjoner der konkurrenter kan ha informasjon om hverandres bud, for eksempel på et mer lokalt nivå, der antallet potensielle leverandører er begrenset.

### 2.2.3 Forklaringsmodeller i auksjonsteori

*Konkurransoeffekten* er et begrep som ofte blir brukt i sammenheng med den forenklete kunngjøringsplikten. I auksjonsteori innebærer dette effekten av en økning i antallet budgivere på salgsobjektets endelige pris. Den vanligste antagelsen er at det vinnende budet, og dermed salgsobjektets endelige pris, øker dersom flere budgivere kommer til.

Brannman, Klein og Weiz (1987) testet denne påstanden i forhold til tre forklaringsmodeller i auksjonsteori; IPV-, CV- og MW-modellen.

Den *Uavhengige private verdier Modellen* (Independent Private Values, videre omtalt som IPV-modellen) tar utgangspunkt i at budgiverne har private og uavhengige oppfattninger av objektets verdi. Hver budgiver vet derfor sin egen verdioppfatning, men har ingen informasjon om de andres verdsettelse. Under disse forutsetningene kan en rekke faktorer påvirke budgivernes subjektive vurdering, slik som smak og preferanser.

I *Felles Verdi* (Common Values, videre omtalt som CV-modellen) har salgsobjektet en "sann" verdi, som er felles, men ukjent for alle budgiverne. Hver budgiver vet derimot at konkurrentenes pris ligger ett sted innenfor en parameter som er felles for alle budgivere. Hvis man antar at hvert bud er trukket fra den samme sannsynlighetsfordelingen, er salgsobjektets sanne pris gjennomsnittet av alle budene. Vinneren kan derfor i mange tilfeller har overbydd, altså feilvurdert objektets "sanne" verdi. Dette fenomenet kalles vinnerens forbannelse (winners curse).

Konseptet vinnerens forbannelse ble først belyst på 1970 tallet av Capen, Clapp og Campbell (1971). Ved å studere auksjoner av oljefeltkonsesjoner på 1960-tallet fant de at oljeselskapene som vant boringsrettigheter, regelrett hadde overestimert feltenes verdi. Auksjonene stod i forhold til CV modellens prinsipper, der oljefeltene som ble auksjonert hadde en "sann" verdi, felles for alle firmaene. Den sanne verdien var i dette tilfelle den faktiske verdien på mengden olje i hvert felt. Firmaenes estimat av denne verdien varierte derimot sterkt. Vinneren ble derfor firmaet med det mest

---

<sup>28</sup> Unntaket er når det brukes konkurransepreget dialog, konkurranse med forhandlig eller [elektronisk] auksjon.

optimistiske estimatet. fenomenet kommer i to varianter: feilestimeringen kan enten føre til at firmaet pådrar seg et tap, eller det kan resultere i at profitten er lavere enn forventet.

Flere forfattere har derimot vist til at budgivere aktivt søker å unngå vinnerens forbannelse gjennom budgivningsstrategier. Cox & Isaac (1984) beviser at vinnerens forbannelse umulig kan oppstå dersom budgiverne oppfører seg rasjonelt. For eksempel viser Wilson (1977) og Milgrom og Weber (1979) at, i auksjoner med mange konkurrenter, og der det foreligger usikkerhet rundt objektets sanne verdi, vil budgivere være mer forsiktige, og levere lavere bud for å unngå vinnerens forbannelse. Virkningen av et økt antall tilbydere blir dermed oppveid av at flere konkurrenter gir en verdisetting som ligger nærmere objektets sanne verdi. Wilson (1977) viser at avstanden mellom det vinnende budet og objektets sanne verdi er proporsjonalt med  $1/n$ , der  $n$  er antallet konkurrenter. Funksjonen fungerer i forhold til *store talls lov*, altså at gjennomsnittet til et følge av stokastiske variabler med samme sannsynlighetsfordeling vil konvergere mot en felles forventningsverdi når utvalgt øker. I CV-modellen er denne forventningsverdien den såkalte sanne verdien.

Wilson konkluderte dermed med at salgsprisen og objektets sanne verdi konvergerer når antallet konkurrenter øker (Wilson 1977:517). Forutsetningen er derimot at deltagerne aktivt søker å unngå vinnerens forbannelse. Kagel og Levin (1986) finner at erfarne firmaer og budgivere vil ha lært å unngå en slik situasjon. De understreker derimot at dette er en læringsprosess; vinnerens forbannelse oppstår regelrett blant uerfarne budgivere.

#### **2.2.4 MW-modellen.**

Brannman et al. (1987) finner kun delvis støtte for CV- og IPV-modellene i sin analyse. Resultatene deres viser en klar sammenheng mellom antallet budgivere og pris. Flere budgivere bidrar til en høyere salgspris, eller lavere pris der auksjonene er i form av anbud. Brannman et al. fant derimot at variasjonene i budene tydet på at firmaene hadde subjektive vurderinger av objektets pris. Dette er altså en blanding av IPV-modellen og CV-modellen, og  $1/n$  hadde kun en delvis forklaring. En mulig årsak er at de budgiverne som ble undersøkt, ikke aktivt hadde forsøkt å unngå vinnerens forbannelse. Forfatterne viser derimot til at resultatet ble bedre forklart av en tredje modell, den såkalte MW-modellen.

MW-modellen, oppkalt etter Wilson og Milgrom, er en modell som kombinerer elementer fra CV- og IPV-modellen. Sentralt i MW-modellen er asymmetriske aspekter ved budgiverne. IPV-modellen forutsetter symmetriske budgivere, noe som innebærer at sannsynlighetsfordelingen som budgiverne tar sine (uavhengige) verdier fra, er lik for alle budgivere. Milgrom (1979) bruker auksjonen av et maleri som eksempel. Dersom to eller flere av budgiverne har informasjon om maleriets autenticitet,

er forutsetningen om at hver budgivers subjektive vurdering er statistisk uavhengig av de andres sådan, ikke oppfylt.

CV-modellen tillater statistisk avhengighet mellom budgiverne, slik som felles tilgang til informasjon som kan påvirke prisvurderingen av objekter, men kan ikke forklare forskjeller i budgiveres subjektive vurderinger, slik som smak. MW-modellen behandler rene IPV- og CV-utfall som to motsatte ytterpunkter i et spekter av mulige utfall. Auksjonens forutsetninger vil dermed avgjøre hvorvidt IPV- eller CV-tilnærmingen er best egnet til å forklare det vinnende budet. Dersom CV-elementer dominerer auksjonen, det vil si dersom salgsobjektet har en felles, men ukjent verdi for alle tilbyderne, vil det vinnende budet tilsvare den sanne verdien proporsjonalt med  $1/n$ .

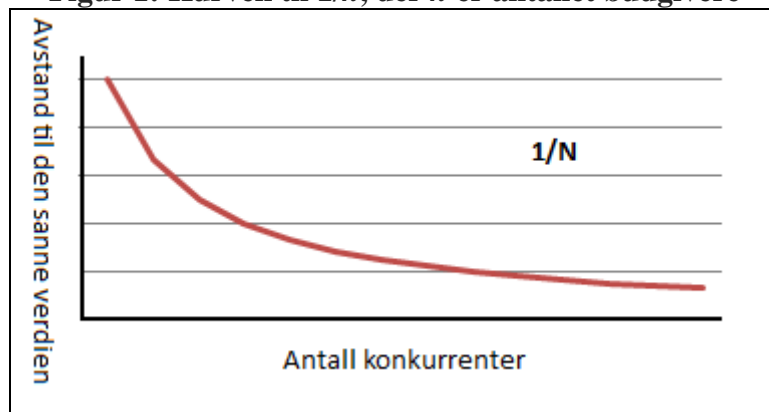
I offentlige anbud er CV-elementer dominerende. Tjenesten eller vareleveringen som sendes ut på anbud, har en «sann» verdi innenfor en parameter som er felles for alle potensielle leverandører. Firmaenes estimering av denne verdien vil variere. Forutsatt at firmaene som leverer tilbud, er økonomisk rasjonelle, vil smak, preferanser og andre subjektive vurderinger spille liten rolle. Det foreligger derimot en fare for at vinnerens-forbannelse-situasjoner kan oppstå blant uerfarne aktører. I lovverket finnes det imidlertid et visst vern mot vinnerens forbannelse, jf. FOA § 11-12 *Avvisning av usedvanlig lave tilbud*.<sup>29</sup>

Hva er så den sanne verdien? Et firma vil anslå verdien av en vare eller tjeneste basert på to størrelser: faktiske kostnader og profitt (såkalt *mark up*). Faktiske kostnader er slikt som materialkostnader, lønn til ansatte og så videre. Konkurransen mellom aktører vil begrense profittmarginen og skape press til å redusere de faktiske kostnadene gjennom blant annet effektiv ressursbruk. Den sanne verdien kan dermed sies å være det punktet hvor de faktiske kostnadene er på det lavest mulige nivået og fortjenesten er lik null. Fra et teoretisk standpunkt er denne sanne verdien en felles forventningsverdi for alle potensielle leverandører, og i henhold til de store talls lov vil det vinnende tilbudet konvergere mot denne forventningsverdien dersom antallet tilbydere øker, proporsjonalt med  $1/n$ .

---

<sup>29</sup> Se vedlegg 3.

**Figur 1: Kurven til  $1/n$ , der  $n$  er antallet budgivere**



Kurven til funksjonen  $1/n$ , der  $n$  er antall konkurrenter, fra 1 og oppover. Figuren illustrerer hvordan avstanden til den sanne verdien synker dersom antall konkurrenter øker.

## 2.2.5 Begrepene kameraderi, mislighet og korrupsjon

Som forklaring på forekomsten av regelbrudd, misligheter og korrupsjon tar dette prosjektet utgangspunktet i Tina Søreides *Corruption in Public procurements: Causes, consequences and cures* (2002). Denne rapporten bygger igjen på en rekke internasjonale studier, særlig della Porta og Vanuccis *Corrupt Exchanges* (1999). Den boken tar for seg politisk korrupsjon generelt, og er basert på observasjoner i Italia.

Søreide (2002) opererer med en snever definisjon av begrepet korrupsjon. I følge denne definisjonen vil en korrupsjonssak foreligge kun når følgende kriterier er møtt:

For det første må handlingen være bevisst, og i klar konflikt med kravet til objektivitet i saksbehandlingen.

For det andre må personen som begår en korrupt handling utvinne en gevinst, enten for seg selv, sin familie, sine venner, eller andre relevante grupper.

For det tredje må gevinsten være en direkte konsekvens av den korrupte handlingen.

Denne definisjonen er ment å fange opp såkalte "clear cut" tilfeller, der det foreligger ingen tvil om at en korrupt handling har blitt begått. Denne definisjonen er også bedre egnet til å avklare mer direkte former for korrupsjon, slik som bestikkelser. I Norge ligger derimot mange korrupsjonssaker i gråsonen, og begrepet kameraderi blir ofte tatt i bruk. Kameraderi er definert som;

*Utilbørlig, ikke saklig begrunnet hjelp eller fordel som personer av samme krets yter hverandre (f.eks. ved ansettelse, bedømmelse); klikkevesen* (Store Norske Leksikon 2005-2007).

Ofte brukes korrupsjon og kameraderi i samme setning, og det gjelder særlig saker der den offentlige ansattes habilitet har vært stilt spørsmål ved. Riksrevisjonen bruker derimot begrepet mislighet;

*"En mislighet er en bevisst handling, begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel."*(Riksrevisjonen 2012-2013:218)<sup>30</sup>

Det blir videre etablert at mislighetsbegrepet inkluderer korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet (ibid). I dette prosjektet vil Riksrevisjonens definisjon bli benyttet, både om begrepene mislighet og korrupsjon.

## 2.2.6 Korrupsjonsmekanismer

Søreide (2002) redegjør for en rekke metoder som benyttes for å begå korrupsjon, såkalte korrupsjonsmekanismer. Den vanligste mekanismen er korrupsjon gjennom skjulte brudd på anskaffelsesregelverket. Denne mekanismen innebærer at oppdragsgiveren skjuler korrupsjonen bak en tilsynelatende legitim anbudstransaksjon. Dette kan i første omgang forekommer under invitasjonsrunden. Oppdragsgiveren har ofte mandat til å velge ut hvilke firmaer som skal delta i konkurransen om anbudet. Det foreligger særlig fire metoder oppdragsgiveren kan bruke for å tilgodese en spesifikk leverandør;

Oppdragsgiveren kan holde tilbake viktig informasjon til alle andre enn den prefererte leverandøren. Oppdragsgiveren kan i tillegg vente med utlysningen til innleveringsfristen nærmer seg, til alle andre enn den prefererte leverandøren.

I mange tilfeller foreligger det et minimumskrav for antall konkurrenter om et anbud. I Norge er det lovpålagt å kontakte minst tre leverandører. Oppdragsgiveren kan derimot velge å kontakte firmaer som driver en helt annen virksomhet enn hva anbudet etterspør, eller som av geografiske eller andre årsaker ikke har mulighet til å delta i konkurransen. Formålet er at ingen andre enn den prefererte leverandøren leverer et tilbud.

Ofte foreligger det et antall kriterier som oppdragsgiveren vekter når det totale tilbudet skal vurderes. Dette er gjerne slikt som pris, kvalitet, leveringstid, osv. Oppdragsgiveren kan derimot velge å vekte kriteriene på en måte som tilgodeser den prefererte leverandørens tilbud. I andre tilfeller kan oppdragsgiveren fremholde arbitrære kriterier som kun den prefererte leverandøren oppfyller. Det

---

<sup>30</sup> Definisjonen tar utgangspunkt i den internasjonale revisjonsstandarden ISSAI 1240 *Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper* (Riksrevisjonen 2012-2013:218)

vanligste eksempelet her er at en leverandør blir valgt på grunn av geografisk nærhet, uten at dette har noen signifikant betydning for oppdraget som skal gjennomføres.

### Short listing / Prekvalifisering

Oppdragsgiveren kan begrense antallet konkurrenter basert på tidligere erfaringer eller andre kriterier for prekvalifisering. Dette kalles *short listing*. I noen tilfeller kan bestikkelser eller kameraderi være veien til å bli inkludert i den kortere listen. I visse tilfeller brukes betegnelsen *prefererte leverandører*, en betegnelse som er negativt ladet og ofte konnoterer til kameraderi. Det har også forekommet at oppdragsgiveren har en personlig økonomisk interesse i kontrakten, eksempelvis ved en eierandel i firmaet som vinner anbudet.

I disse tilfellene kan det være reell konkurranse mellom firmaene på den kortere listen, selv om de har kommet dit gjennom korrupsjon eller kameraderi. Allikevel er det vanligere at i slike tilfeller blir kontraktene delt mellom de utvalgte firmaene, i en form for kartellvirksomhet (Søreide 2002:14). Dette er særlig tilfellet der alle deltakerne er lokale firmaer (ibid).

## 3. Data

### 3.1 Anskaffelsesprotokollene for offentlig innkjøp

For dette prosjektet har jeg samlet inn 141 anskaffelsesprotokoller. Protokollene er hentet fra Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP). Disse dokumentene er underlagt *Lov om rett til innsyn i offentlige virksomheter* (Offentlighetsloven), og blir tilsendt på bestilling. Dette kalles en innsynsbejring. Et sentralt hensyn under datainnsamlingen var å ikke skape en uforholdsmessig arbeidsmengde for de offentlige virksomhetene. Det var derfor viktig å være så spesifikk som mulig, slik at jeg ikke la inn bestillinger på protokoller jeg ikke trengte.

Forutsetningen for protokollinnsamlingen var at anskaffelsen skulle ha en anslått verdi på mellom 100 000 og 500 000 kr. Grunnen er at den forenklete kunngjøringsplikten er tenkt til å gjelde for anskaffelser som ikke er underlagt de kravene som gjelder over den nasjonale terskelverdien på 500 000 kr<sup>31</sup>. Derfor har jeg kun valgt å se på anskaffelser som er unntatt disse kravene.

Dette har påvirket innsamlingsmetoden; den eneste måten å skille mellom kontrakter under og over 500 000 kr i OEP sin database er dersom verdiklassen er oppgitt i dokumenttittelen. Heldigvis tar

---

<sup>31</sup> FOA §9-1, §17-3 og §18-4. Se vedlegg 1 for innholdet i disse paragrafene.

mange protokoller utgangspunkt i den ferdiglagde malen fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementets hjemmesider, som har tittel ”*Protokoll for anskaffelse mellom 100 000 og 500 000 kr*”, og bruker dette som dokumenttittel i OEP. Videre er alle anskaffelsesprotokoller merket som ”internt” under avsender/mottaker. Søkriteriet for utvalgt I OEP var dermed ”100 000 og 500 000” for tidsperioden ”alle år” og dokumenttype ”internt”. Søket ga 419 treff den 10.09.2013. Kriteriene har derimot påvirket datautvalget, hovedsakelig på to måter: For det første er protokollene kun fra perioden 2010-2013, siden protokollmalen med tittelen som gjorde det mulig å identifisere prisklassen ble publisert i 2010.

For det andre; siden virksomhetene selv velger om de vil bruke malen til FAD, er de virksomhetene som hyppigst bruker malen overrepresentert i søket. Dette har i hovedsak vært tilfelle for Statsbygg<sup>32</sup>.

### **Momenter som kan ha påvirket datautvalget**

Datainnsamlingsmetoden kan ha påvirket dataens sammensetning på ulike måter; den mest åpenbare er at alle innkjøpene har tilfredsstilt protokollplikten. Riksrevisjonen fant at manglende dokumentasjon, først og fremst manglende anskaffelsesprotokoll, var ett av de vanligste regelbruddene, som forekom i 23 prosent tilfellene. Anskaffelsene i mitt utvalg tilhører derimot ikke denne kategorien. Riksrevisjonen fant at virksomhetens innkjøpsorganisering, intern kontroll og lederskapsforankring spilte en viktig rolle i å forklare hvorfor regelbrudd forekom. Utvalget kan dermed bestå av virksomheter med gjennomsnittlig bedre innkjøpsorganisering, intern organisering og lederskapsforankring enn populasjonen for øvrig.

Samtidig kan oppfylging av protokollplikten innebære at anskaffelsen i sin helhet er korrekt gjennomført; en viss garanti for innkjøperens kompetanse er dermed til stede<sup>33</sup>. Dette kan blant annet bety at kontraktens anslåtte verdi er mer nøyaktig.

Søkeordet ”100 000 og 500 000” ga kun 419 treff; det er antatt å være langt flere protokoller registrert i OEP. Disse 419 skiller seg ut ved at de hadde søkeordet i dokumenttittelen. Søkeordet er som sagt basert på tittelen i protokollmalen fra hjemmesiden til FAD. Dette betyr derimot ikke at alle har brukt selve malen. Faktisk er det slik at de fleste virksomheter bruker sin egen mal. Det er i det hele tatt usikkert hvilke implikasjoner bruk av denne spesifikke tittelen kan ha hatt for datafangsten. Det finnes derimot lite grunnlag for å anta noen systematisk forskjell mellom utvalget og populasjonen på grunnlag av dokumenttittelen.

---

<sup>32</sup> Anskaffelsesprotokoller fra Statsbygg utgjør omtrent en tredjedel av datagrunnlaget. Jeg har ikke greid å spore opp noen oversikt over volumet av offentlige innkjøp fordelt over virksomheter. Derfor er det usikkert hvordan fordelingen i populasjonen ser ut i forhold til fordelingen i utvalget.

<sup>33</sup> Viktige årsaker til at regelbrudd forekom, derav manglende protokollføring, var blant annet manglende kjennskap til regelverket og/eller at personen som gjennomførte anskaffelsen ikke hadde innkjøp som sin hovedoppgave.

## 3.2 Riksrevisjonens dokument 1 serie

Riksrevisjonen gjennomfører årlig en revisjon og kontroll av departementene og deres underliggende virksomheter, som rapporteres i den såkalte Dokument 1 serien. I dette prosjektet benyttes Dokument 1 for budsjettårene 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012. Grunnen til at jeg begynner med budsjettåret 2007 er at protokollplikten for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr, som ble innført ved endringene til FOA i 2005, ikke tredde i kraft før 1.1.2007.

## 3.3 Spørreundersøkelse til innkjøperne

Spørreundersøkelsen er gjennomført i den hensikt å anslå administrasjonskostnadene per tilbydere.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut via e-post i perioden 4. til 27. februar 2014. Spørreskjemaet ble sendt til 34 innkjøpere, og jeg fikk totalt 14 svar. Ett av disse svarene ble avgitt over telefon.

Anskaffelsesprotokollene, som jeg bestilte i en tidligere fase av prosjektet, ble tilsendt gjennom e-post. I 34 tilfeller ble disse sendt direkte fra innkjøperens egen e-post. For disse tilfellene sendte jeg en e-post tilbake med tre spørsmål<sup>34</sup>.

I flere tilfeller var kun noen av spørsmålene besvart. Videre var spørsmål nr. 1 inkludert kun for de første 12 e-postene. For de resterende byttet jeg ut spørsmål nr. 1 med spørsmål nr 3. Grunnen var at responsen var såpass entydig at jeg ikke følte behov for å undersøke spørsmålet videre.

Metoden jeg benyttet for datafangsten kan ha påvirket svarene på ulike måter. Flere av innkjøperne hadde sterke meninger om den forenklet kunngjøring. Flere respondenter hadde utfyllende og reflekterte kommentarer, alle var negative til ordningen. Mens disse kommentarene ikke er inkludert i selve analysen, har det vært lærerikt for min overordnede forståelse av temaet.

Der anskaffelsesprotokollene ikke ble tilsendt direkte fra innkjøperne, ble de som oftest sendt fra virksomhetens postsentral. Det er usikkert hvordan dette kan ha påvirket datafangsten. Potensielt kan det ha implikasjoner for selve innkjøperen, eller mer sannsynlig for virksomheten. Muligens er det slik at de store foretakene bruker firmapost og postsentral, mens de små ikke gjør det. Respondentene kommer derimot fra et bredt utvalg virksomheter, blant andre Statens vegvesen, Statsbygg, Statens Kartverk, diverse Fylkesmannskontorer, NORAD, Forsvarsbygg og Lotteri- og stiftelsestilsynet.

---

<sup>34</sup> Spørsmålene og svarene blir fremstilt i analyse del 2: punkt 4.1.



### 3.2.1 Kunngjøringsstatistikk fra DIFI

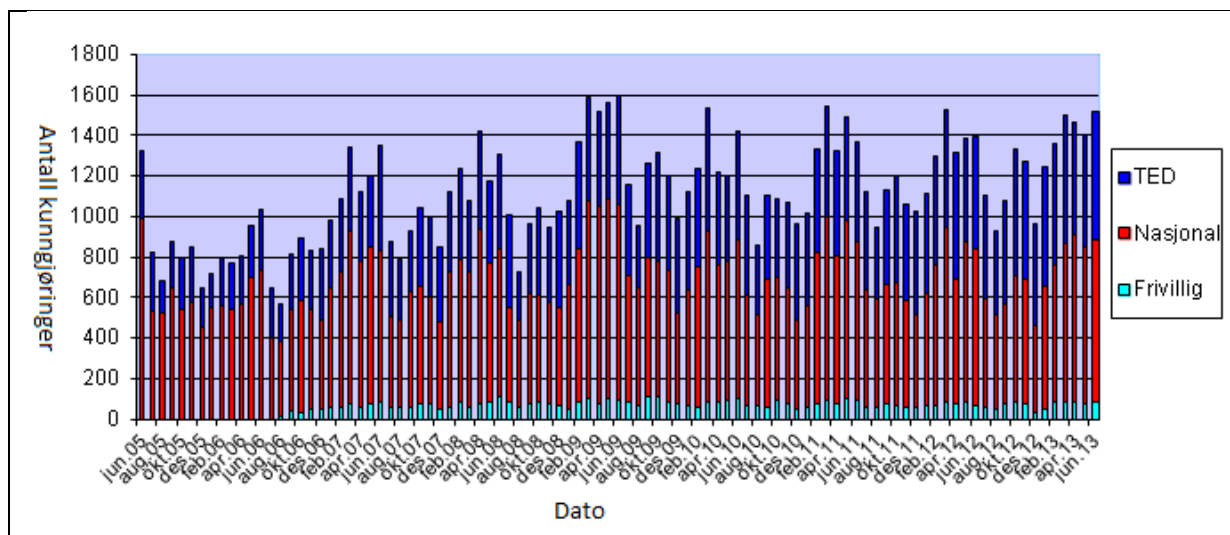
Videre har jeg innhentet kunngjøringsstatistikk om Doffin, fra Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi). Denne statistikken viser antall kunngjøringer på Doffin i perioden 2005 – 2013, og typen kunngjøringer (frivillige, nasjonale, internasjonale). Denne dataen fikk jeg tilsendt i Excel format ved å kontakte Difi direkte, og det er uvisst om statistikken er publisert offentlig.

### 3.2.2 Hvor stor andel av offentlige innkjøp er i størrelsen 100 000 – 500 000 kr?

Flere kilder i litteraturen har vist til at det ikke eksisterte noen oversikt over antallet anskaffelser som blir gjennomført under den nasjonale terskelverdien<sup>35</sup>. Per dags dato er det enda ikke blitt opprettet noen slik oversikt<sup>36</sup>. I denne delen skal jeg derfor bruke dataen fra Difi, kunngjøringsprotokollene og Asplan Viaks rapport fra 2008 til å anslå dette volumet.

Graf 2 og 3 nedenfor viser antall anskaffelser utlyst på Doffin per måned, illustrert med to måneders mellomrom. Dette er av hensyn til plass; datasettet inneholder tall fra alle månedene i perioden 2005/2006 – 2013.

**Graf 2: Antall frivillige, nasjonale og TED kunngjøringer på Doffin, fra 2005-2013**



Kilde: Direktoratet for Forvaltning og IKT (2013)

Grafen viser antallet kunngjøringer på Doffin fra juni 2005 til juni 2013. Den delen av linjen merket ”TED” betyr at anskaffelsen også har blitt kunngjort på TED. Den røde delen merket ”Nasjonal” betyr at anskaffelsen har en verdi mellom 500 000 og 1,6 millioner kr.. Den turkise delen nederst er frivillige utlysninger, som betyr at anskaffelsen har en verdi under 500 000 kr.

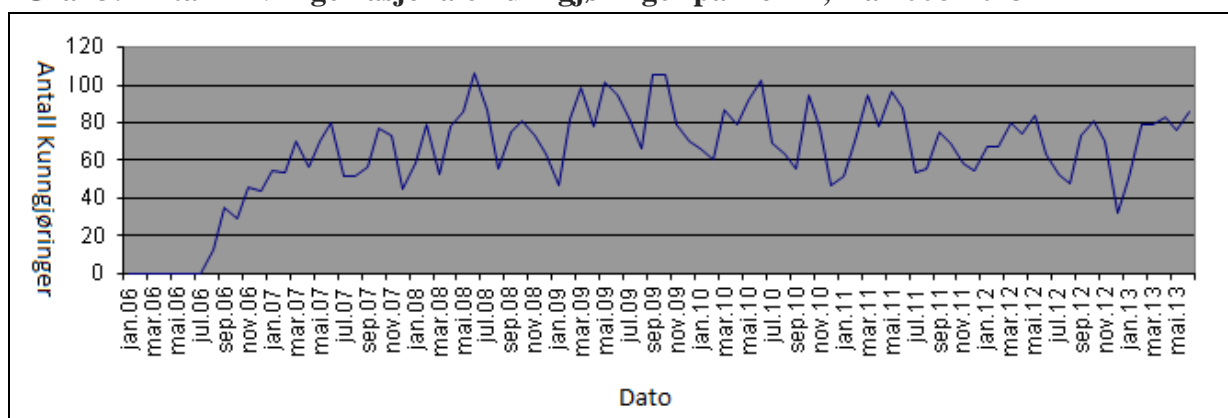
<sup>35</sup> For eksempel innst.S. nr. 112 (2005-2006:6), Helse Stavanger HF (2005), Kloster-Jensen (2008:18)

<sup>36</sup> Asplan Viak estimerte derimot at i 2006 var 36 prosent av det totale antallet innkjøp mellom 200 000 og 500 000 kr.

Frivillige utlysninger betyr anskaffelser har en verdi mellom 100 000 – 500 000 kr. Alle anskaffelser over 500 000 kr er lovpålagt å utlyses på enten Doffin og TED. Modell 1 skal dermed i prinsippet inneholde alle anskaffelser over 500 000 kr som er gjennomført i perioden. Fra gjennomgangen av Riksrevisjonens Dokument 1 serie vet vi derimot at dette ikke er tilfellet; det blir stadig vekk rapportert om ulovlige direkte anskaffelser. I tillegg blir det foretatt et ukjent antall lovlige direkte anskaffelser.

Graf 2 sier derimot svært lite om det totale antallet anskaffelser under 500 000 kr. Grafen viser kun den andelen som blir utlyst på Doffin. Graf 3 gir en mer detaljert fremstilling av disse utlysningene.

**Graf 3: Antall frivillige nasjonale kunngjøringer på Doffin, fra 2006-2013**



Kilde: Direktoratet for Forvaltning og IKT (2013)

Grafen gir et nærmere bilde av antallet frivillige kunngjøring på Doffin.

I gjennomsnitt blir det utlyst 73 anskaffelser i måneden under 500 000 kr. Utelukket disse er gjennomsnittet av det totale antallet utlysninger på Doffin 1178 i måneden. Antallet anskaffelser som er frivillig utlyst utgjør dermed 6,2 prosent av det totale antallet kunngjøringer.

Det finnes ingen oversikt over antallet anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr utenom de som blir frivillig kunngjort på Doffin. I Asplan Viaks rapport fra 2008 ble det anslått at 36 prosent av det totale antallet innkjøp i 2006 hadde en verdi på 200 000 til 500 000 kr (Kloster-Jensen 2008). Fra mine egne data har 32 prosent av anskaffelsene en verdi mellom 100 000 og 200 000 kr. Et grovt estimat kan dermed tilsi at omlag 43 prosent av alle anskaffelser på landsbasis har en verdi mellom 100 000 og 500 000 kr<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Anslaget på 43 % er beregnet slik:  $91 * 0,32 = 29$ .  $(91 + 29) / (252 + 29) = 0,427$ .

Asplan Viaks hadde 252 caser i sin undersøkelse, der 91 var mellom 200 000 og 500 000. 42 av 1141 protokoller i mitt datasett hadde en verdi på mellom 100 000 og 200 000 kr. Disse utgjør 32 % av totalen. Siden jeg har samlet inn protokoller mellom 100 000 og 500 000, kan man anslå at Asplan Viak ville ha et økt antall anskaffelser tilsvarende prosentandelen i mitt datasett (32 %) dersom de hadde brukt 100 000kr som nedre grense i sin parameter, og dersom det ikke har skjedd vesentlige endringer i sammensetningen siden 2008.

Dette innebærer at det offentlige gjennomfører i gjennomsnitt 2066 registrerte innkjøp i måneden, der 888 har en verdi mellom 100 000 og 500 000 kr<sup>38</sup>.

Med utgangspunkt i at det gjennomføres i gjennomsnitt 73 frivillige utlystninger på Doffin i måneden, kan vi estimere at omtrent 8 prosent av alle anskaffelsene mellom 100 000 og 500 000 kr utlyses på Doffin<sup>39</sup>.

### **3.2.3 Er antallet frivillige utlysninger såpass at en forenklet kunngjøringsplikt blir overflødig?**

Et spørsmål som må drøftes i forhold til den forenklete kunngjøringsordningen er hvorvidt antallet frivillige utlysninger på Doffin er et volum so gjør en forenklet kunngjøringsordning unødvendig. Under debatten i næringskomiteen i 2013 henviste statsråd Rigmor Aasrud til nettopp dette:

*”Det er allerede i dag en mulighet for frivillig å kunngjøre offentlige anskaffelser under terskelverdien på 500 000 kroner på Doffin. .... En del offentlige oppdragsgivere velger å benytte seg av denne muligheten for frivillig kunngjøring for å nå ut til flest mulig potensielle leverandører”*

(Innst. 285 S 2012–2013:8)

Jeg estimerte at omlag 8 prosent av alle anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr utlyses frivillig på Doffin. Man kan derfor sette spørsmålstegn ved hvor stor påvirkning frivillige utlysninger har på det totale bildet.

Man kan hevde, slik noen kilder gjør, at stadig flere velger å benytte den frivillige kunngjøringsordningen<sup>40</sup>. For eksempel blir det hevdet i NOU 2010:2 at antallet frivillige kunngjøringer har økt med om lag 50 prosent mellom 2006 og 2009 (NOU 2010:2:56). Vi ser fra både graf 2 og 3 at dette delvis stemmer, men gir kun halve bilde, fordi nettstedet Doffin ble opprettet i 2006. Faktisk ser vi at antallet frivillige utlysninger i gjennomsnitt har holdt seg på et jevnt nivå siden 2008, med en svak negativ trend siden 2011, som heller kan tyde på det motsatte av hva som blir hevdet. Det å bli derfor vanskelig å gi denne påstanden medhold.

---

<sup>38</sup> Hvis vi forutsetter at det totale antallet utlysninger over 500 000 kr er 1178 per måned, og det totale antallet utlysninger mellom 100 000 og 500 000 er 43 % av dette, blir regnestykket  $1178/0,57 = 2066*(0,43) = 888$

<sup>39</sup>  $73/888 = 0,08,1$

<sup>40</sup> Se for eksempel St.meld. 36 2008-2009:51, NOU 2010:56.

## 4. Analyse 1: Vil en forenklet kunngjøringsplikt forebygge korrupsjon?

I dette kapittelet skal jeg gjennomføre en analyse av Riksrevisjonens dokument 1 serie, for å få en nærmere oversikt av arten og omfanget av regelbrudd og misligheter. Deretter skal jeg analysere de 141 anskaffelsesprotokollene for å gi et strukturelt overblikk over anskaffelsespraksis for kontrakter under den nasjonale terskelverdien, særlig med hensyn på antallet konkurrenter og utlysningstype, samt antallet direkteanskaffelser. I drøftingsdelen skal jeg se på denne strukturen i lys av teorien, særlig i forhold til Søreides (2002) forklaring av korrupsjonsmekanismer. Formålet er å avgjøre om en forenklet kunngjøringsordning vil bidra til å forebygge noen av de mislighetene som den nåværende innkjøpsstrukturen kan være utsatt for.

### 4.1 Dokumentanalyse av dokument 1 serien

Riksrevisjonen har i mange år rapportert om manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Tabell 1 viser årstallene der departementene og deres underliggende virksomheter har mottatt revisjonsbrev eller vesentlige merknader fra Riksrevisjonen angående deres anskaffelsespraksis.

**Tabell 1: Bemerkelser om anskaffelsespraksis fordelt på departementer inkludert underliggende etater og virksomheter<sup>41</sup>.**

	FAD	OED	FD	HD	KD	SD	AD	BLD	FIN	JPD	KRD	LMD	NHD	UD
<i>Manglende dokumentasjon</i>	2007 2010	2009	2007 2008 2009 2010	2007 2008 2010	2008 2009 2010 2011	2007 2008 2011	2007 2009 2010	2007 2010	2007	2007 2008 2009	2007 2008 2011	2007 2008 2009	2007	2007
<i>Ulovlig Direkte anskaffelse</i>	2007 2010		2009 2010 2011	2007 2008	2008 2009 2010 2011	2007 2008	2009 2010	2007	2007	2007 2008 2009	2007 2008 2011	2007 2008 2009	2007	2007
<i>Svakheter ved kontrakten</i>	2010	2009	2007 2010 2011		2011	2007 2008		2007 2010						
<i>Øvrige brudd på anskaffelses regelverket</i>	2010		2007 2008 2010 2011	2008	2008 2009 2010 2011	2011		2010		2007 2009	2007	2007		2007

Kilde: Riksrevisjonen 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012; 2012-2013.

FAD: Forsknings- og administrasjonsdept., OED: Olje- og Energidept., FD: Forsvarsdept., HD: Helsedep., KD: Kunnskapsdept., SD: Samferdselsdept., AD: Arbeidsdept., BLD: Barne- og Likestillings- og Inkluderingsdept., FIN: Finansdept., JPD: Justis- og Politidept., KRD: Kommunal- og Regionaldept., LMD: Landbruks- og Matdept., NHD: Nærings- og Handelsdept., UD: Utenriksdept.

<sup>41</sup> For budsjettåret ble det ikke gjennomført noen kontroll av innkjøp, men i stedet en oppfølging av tidligere forhold. Budsjettåret 2012 er derfor utelatt fra tabell 1.

Tabellen viser de årene et departement eller en av deres underliggende etater eller virksomheter har mottatt merknader eller revisjonsbrev; tabellen sier dermed ikke noe om hvor mange forhold departementet fikk merknad for det året. Grunnen er at Riksrevisjonen gjennomfører stikkprøver på utvalgte innkjøp, og viser til eksempler. En oversikt over antallet rapporterte tilfeller kan dermed være misvisende. Videre har jeg har fordelt typen merknader i fire overordnede kategorier:

- Manglende dokumentasjon
- ulovlige direkte anskaffelse
- svakheter ved kontrakten
- Øvrige brudd på regelverket

Disse kategoriene er basert på de forhold som oftest blir rapportert. I tabell 1 ser vi at noen departementer oftere får bemerkelser enn andre. For eksempel ser vi at Forsvarsdepartementet (FD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har fått bemerkelser hvert eneste år. Årsaken er ofte en desentralisert innkjøpsstruktur, der mange små virksomheter gjennomfører sine egne anskaffelser. En Barne- og Likestillingsdepartementets virksomheter hadde tidligere en slik innkjøpsstruktur. Under disse forholdene mottok de ofte bemerkelser fra Riksrevisjonen, og i noen tilfeller var regelbruddene mer alvorlige<sup>42</sup>. I 2008 sentraliserte de store deler av denne innkjøpsstrukturen. Som konsekvens ble omfanget av regelbrudd sterkt redusert (Riksrevisjonen 2010-2011:69-70).

Typen regelbrudd varierer i alvorlighetsgrad, der mer alvorlige tilfeller medfører revisjonsbrev til departementet, mens mindre alvorlige regelbrudd fører til merknad, en slags advarsel. I den følgende delen vil jeg gå nærmere i detalj om de fire kategoriene.

***Manglende dokumentasjon*** er den vanligste årsaken til bemerkning, og forekommer ofte i Riksrevisjonens undersøkelser. Tabell 1 viser at 14 av 17 etater har fått bemerkning i løpet av perioden 2007-2011<sup>43</sup>. Med dokumentasjon menes anskaffelsesprotokoller, skatteattest og HMS-egenerklæring fra leverandøren, samt kontrakt og regnskap.

Problemet med manglende dokumentasjon forekom særlig på slutten av 2000-tallet. Dette var som følge av endringen i regelverket som trede i kraft i 1.1.2007. Blant annet ble det innført protokollplikt for innkjøp mellom 100 000 – og 500 000 kr. Vi ser at i 2007 fikk 12 av 17 departementer bemerkning for manglende dokumentasjon, hvilket i hovedsak dreide seg om anskaffelsesprotokoller

---

<sup>42</sup> I 2007 hadde riksrevisjonen en vesentlig merknad til at det ble avdekket 21 tilfeller av nære relasjoner mellom ansatte og rolleinnhavere i private institusjoner ved kjøp av private institusjonsplasser (Riksrevisjonen 2008-2009:52-53).

<sup>43</sup> Departementene som ikke har mottatt bemerkelser i perioden er Fiskeri- og Kystdept., Miljøverndept. og Kulturdept. (tidligere Kultur og kirkedept.).

samt skatteattest og HMS egenerklæring fra leverandørene<sup>44</sup>. Eksempelvis manglet sistnevnte dokumentasjon i 12 av 14 kontrollerte anskaffelser i UDI, mens førstnevnte manglet i 11 av 14 tilfeller (Riksrevisjonen 2008-2009:37).

Riksrevisjonen understreket ved flere anledninger at manglende dokumentasjon gjør etterprøvnbarhet vanskelig, og åpner for at misligheter og korrupsjon kan forekomme (ibid:229). Samtidig er skatteattest og HMS-egenerklæring viktig for å sikre at leverandører til det offentlige følger norsk lov (ibid:219).

*Ulovlige direkteanskaffelser* er et vedvarende problem i flere av departementene og i deres underliggende etater og virksomheter. I St. Meld. Nr. 36 (2008-2009) *Det gode Innkjøp* blir ulovlige direkte anskaffelser plassert som det mest alvorlige bruddet på regelverket (ibid:17). I Dokument 1 (2013-2014) bekrefter riskrevisjonen at dette fortsatt er et alvorlig problem.

I Dokument 3:6 (2010-2011a) finner Riksrevisjonen manglende konkurranse i over halvparten av de 616 anskaffelsene som har blitt kontrollert i perioden 2006-2008. Den samlede verdien av disse direkteanskaffelsene var på 330 millioner kroner (ibid:50). Riksrevisjonen ser nærmere på årsakene til at dette forekommer. Blant annet finner de at 16 av 27 virksomheter sier seg enige i at regelbrudd forekommer fordi innkjøpstansvarlige har gode erfaringer med utvalgte leverandører, og mener derfor at konkurranseutsetting er unødvendig (ibid:9). Videre sier om lag 30 % seg enige i at regelbrudd forekommer fordi innkjøper mangler oversikt over relevante leverandører i markedet (ibid:30).

Unntak fra kravet om konkurranseutsettelse er lovhjemlet i FOA § 2-1 annet ledd, bokstav a til f<sup>45</sup>. I den årlige revisjonen finner Riksrevisjonen derimot stadig vekk feil ved unntaksbegrunnelse. Disse feilene kan deles inn i tre kategorier;

*Uhjømlede unntak* er begrunnelser som ikke er forankret i lovverket. Et eksempel som ofte forekommer er store tilleggskjøp til eksisterende avtaler. I slike tilfeller kan det hevdes at den opprinnelige leverandøren er den eneste som kan levere tilleggskjøpet.

*Feilaktig begrunnede unntak* er tilsynelatende lovlige, men viser seg å være feilaktige ved nærmere inspeksjon. Et godt eksempel er at innkjøperen har en preferert leverandør og dermed hevder at det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud fra denne leverandøren, men ved nærmere inspeksjon viser det seg å ikke være noe usedvanlig ved leverandørens tilbud.

*Manglende dokumentasjon for unntaksbegrunnelsen.* I de fleste tilfeller behandler Riksrevisjonen manglende dokumentasjon på unntak fra konkurransereguleringen som en ulovlig direkteanskaffelse.

---

<sup>44</sup> Kunnskapsdepartementets anskaffelser var unntatt revisjon i 2007 fordi departementet og underliggende etater og virksomheter var i gang med å innføre nye anskaffelsesrutiner. OED fikk en kommentar for mangler i sine protokoller, men det ble ikke utstedt merknad (Riksrevisjonen 2008-2009).

<sup>45</sup> Se Vedlegg 3.

*Svakheter ved kontrakten* gjelder forhold som ikke nødvendigvis er brudd på anskaffelsesregelverket, men som kan være i strid med andre regler og forskrifter for det offentlige. Denne kategorien gjelder også for forhold der avtalen mellom innkjøper og leverandør er vag og gir rom for misligheter og korrupsjon eller gjør etterprøvnbarhet vanskelig. Eksempler på denne kategorien er utbetalinger utover kontraktsfestet beløp uten at det er inngått endringsavtale (Riksrevisjonen 2008-2009:105), og kontrakter som har blitt inngått uten tilfredsstillende beskrivelse av tjenesten som kjøpes (ibid:54).

*Øvrige brudd på regelverket* omfatter alle bruddene på forskriften om offentlige anskaffelser som ikke omfatter manglende dokumentasjon eller ulovlige direkteanskaffelser. I noen tilfeller er regelverksbruddet mindre alvorlig, slik som at det ikke har blitt sendt ut opplysning om adgang til klageinstanser til leverandører som ikke vant frem i anbudsrunden.

Mer alvorlige tilfeller gjelder innkjøp på utgåtte rammeavtaler (Riksrevisjonen 2011-2012:70). Dette er omtalt i Dokument 1 (2013-2014) som svært alvorlig på lik linje med ulovlige direkteanskaffelser (ibid:70).

## **4.2 Habilitet**

Nesten hvert år rapporterer Riksrevisjonen om tilfeller der den offentlige ansattes habilitet har vært kompromittert. I 2007 fant revisjonen blant annet tollere som fortollet sine egne varer (2008-2009:68). Samme året ble det avdekket uregelmessigheter med en kompetansetillskuddsordning i husbanken, der en person som mottok kompetansetillskudd samtidig hadde en løpende konsulentavtale. I tillegg ble det avdekket videre rolleblandinger forbundet med tilskuddsordningen, og i ingen av tilfellene var habilitetsvurderinger blir gjennomført (ibid:150).

I 2009 ble det avdekket en rekke misligheter i forsvarsbygg, blant annet innleide prosjektledere som attesterte fakturaer fra sitt eget firma, og trakk avgjørelser i en anskaffelse som hadde et budsjett på 19, 6 millioner kroner. Videre var en rekke konsulenter tidligere ansatte i forsvarsbygg, og som hadde fått konsulentoppdrag direkte etter avsluttet arbeidsforhold (2010-2011b:137). Samme året ble det påvist at en fakultetsdirektør ved Høgskolen i Bodø hadde kjøpt tjenester fra en fotballklubb han selv var styreleder i. Dette forholdet var videre opphav til en rekke andre misligheter (ibid:193).

I 2010 ble det påvist ved Universitetet for Miljø og Biovitenskap at en ansatt hadde bestilt tjenester fra et firma der vedkomne selv var deleier. Ledelsen hadde godkjent kjøpet, uten at det forelå verken skriftlig avtale eller annen dokumentasjon (Riksrevisjonen 2011-2012:181).

Dette samme året ble også påvist at en direktør ved høgskolen i Stord/Haugesund hadde godkjent anskaffelser der leverandørene var tidligere arbeidsgiver og tidligere arbeidskollegaer (ibid:182).

Disse eksemplene er basert på tilfeller der oppdragsgiveren har hatt en klar interessekonflikt. I andre tilfeller er interessekonflikten mindre utpreget, og Riksrevisjonens hovedsakelige bemerkning gjelder kun manglende habilitetsvurderinger var virksomhetenes side. I alle tilfellene nevnt ovenfor manglet en slik vurdering.

## 4.2.1 Kunngjøringsprotokollene

### 4.2.2 Antallet konkurrenter

I henhold til FOA § 17-6 tredje ledd er innkjøperen pliktet til å kontakte *minst* tre leverandører for å oppnå reell konkurranse. Tabellen nedenfor viser antallet konkurrenter i de 141 anbudsprotokollene som utgjør datasettet.

**Tabell 2: Antall konkurrenter per anskaffelse**

Antall Konkurrenter	0	2	3	4	5	6	7	8	9
Frekvens	28	6	62	20	18	4	1	1	1
% av total	19,9	4,3	44,0	14,2	12,8	2,8	0,7	0,7	0,7

*n* = 141 | Tabellen viser antallet kontaktede leverandører per anskaffelsesprotokoll. Der antallet er 0, betyr det at en direkteanskaffelse har blitt foretatt

I Tilfeller der antallet konkurrenter er 0 betyr at det har blitt foretatt en direkte anskaffelse.

For de øvrige tilfellene ser vi at en større andel benytter seg av minstekravet på tre konkurrenter.

Andelen anbud der 3 eller færre leverandører blir kontaktet utgjør om lag 68 prosent av totalen.

Tabell 2 viser kun hvor mange leverandører som ble forespurt. I tabell 3 ser vi hvor mange av de kontaktede leverandørene som leverte tilbud.

**Tabell 3: Antall leverte tilbud, fordelt på antall konkurrenter**

<i>Konkurrenter</i>	Antall leverte tilbud								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>2</b>	-	6	-	-	-	-	-	-	-
<b>3</b>	5	26	28	-	-	-	-	-	-
<b>4</b>	3	4	1	12	-	-	-	-	-
<b>5</b>	1	2	5	1	8	-	-	-	-
<b>6</b>	-	1	1	-	2	-	-	-	-
<b>7</b>	-	-	-	-	-	-	1	-	-
<b>8</b>	1	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>9</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total</b>	9	37	33	12	10	0	1	0	1

*n*=101 | Tabellen viser antallet leverte tilbud i forhold til antallet kontaktede leverandører. Protokoller der antallet leverte tilbud ikke var oppgitt (*n*=12), der det ble foretatt en direkteanskaffelse (*n*=28) er utelatt fra tabellen



Protokoller der antallet leverte tilbud ikke var oppgitt ( $n=12$ ) er utelatt. Det samme gjelder for protokoller der det har blitt foretatt en direkteanskaffelse ( $n=28$ )

Vi ser at i omtrent halvparten av anskaffelsene der tre leverandører har blitt forespurt har kun to levert tilbud. I fem av disse tilfellene har kun *en* levert. For anskaffelsene der kun to konkurrenter har blitt forespurt har som oftest begge levert tilbud. En nærmere undersøkelse av disse protokollene viser at det ofte er snakk om mer tekniske oppdrag med få aktuelle leverandører i markedet.

### 4.2.3 Utlysningmetoder

Utlysningmetoden sier noe om hvordan oppdragsgiveren har kommet i kontakt med leverandørene.

Tabellen 4 viser fordelingen blant de forskjellige metodene.

**Tabell 4: Utlysningmetoder**

	Antall	% av total
Brev til utvalgte leverandører	99	87,6
Brev til alle relevante leverandører	6	5,3
Doffin	8	7,1

$n = 113$  Tabellen viser protokollenes fordeling i forhold til hvordan de har blitt utlyst. Størsteparten (87,6 %) er blitt utlyst ved at oppdragsgiveren tar direkte kontakt med et antall leverandører

Protokoller der det har blitt foretatt en direkteanskaffelse er utelatt ( $n=24$ ).

Tabell 4 viser at den vanligste måten å offentliggjøre en anskaffelse er å ta direkte kontakt med et utvalg leverandører. I datasettet var det inkludert en ytterligere kategori, kalt *utlysning lokalt*. Dette var basert på flere henvisninger til at innkjøpere kan utlyse anbudene i lokale tidsskrifter<sup>46</sup>. Samtidig har et fåtall kommuner en ordning der de utlyser anbud på sine hjemmesider. Det var derimot ingen som falt i denne kategorien i datasettet.

Brev til alle relevante leverandører brukes ofte for mer spesialiserte tjenester, slik som forskningsoppdrag om et spesifikt tema. Dette er naturligvis mindre vanlig for anskaffelser eksempelvis innen bygg- og anlegg.

### 4.2.4 Direkte anskaffelser

I tabell 2 så vi at antallet direkteanskaffelser utgjør omtrent 20 prosent av anskaffelsene i datautvalget. Dette er relativt høyt, men til sammenligning fant Riksrevisjonen at det hadde blitt foretatt ulovlige direkte anskaffelser i nærmere halvparten av innkjøpene som ble kontrollert. Riksrevisjonens datainnsamling er derimot basert på en kontroll av innkjøpene til de forskjellige departementene og underliggende virksomhet. Det er antatt at det i gjennomsnitt er mindre regelbrudd

<sup>46</sup> Se for eksempel NOU 2010:2:56; Kloster-Jensen 2008:36.

i mitt datasett, siden det er en forutsetning at de har levert inn anbudsprotokoll. Man kan derfor anta at det virkelige antallet direkteanskaffelser faktisk er høyere enn 20 prosent.

Ved direkteanskaffelse er innkjøperen pliktet til å oppgi en konkret begrunnelse.. Disse kan deles inn i tre kategorier, som vist i tabell 5 nedenfor.

**Tabell 5: Grunnlag for direkteanskaffelse**

	Antall	% av total
Eneste leverandør	11	39,3
Videreføring av pågående oppdrag	13	46,4
Tidshensyn	4	14,3
N = 28	Direkteanskaffelser kan gjennomføres dersom innkjøpet oppfyller kravene i FOA § 2-1 bokstav a til f (se vedlegg 1). Disse kravene kan i hovedsak deles i tabellens tre kategorier. Videreføring av pågående oppdrag er i de fleste tilfeller forankret i FOA 2-1 bokstav a, at det foreligger et fordelaktig tilbud, eller d, uforutsette omstendigheter nødvendiggjør en utvidelse av det opprinnelige oppdraget.	

### 4.3.1 Diskusjon: Vil en forenklet kunngjøringsplikt bidra til å forebygge korrupsjon?

#### 4.3.2 Antallet konkurrenter og tilbud

I tillegg til et relativt høyt antall direkteanskaffelser, ser vi at innkjøpere ofte velger å bruke det lovfestede minimumskravet når deltager skal inviteres til anbud. I nærmere halvparten av disse tilfellene ble kun to tilbud levert. I fem av tilfellene leverte kun *en* av de forespurte leverandørene et tilbud. Dette kan ha en rekke negative konsekvenser, både for det offentlige og det private;

*Svekket grad av konkurranse* er en konsekvens av at såpass mange innkjøpere velger å bruke minimumskravet for antall konkurrenter. Ordlyden i FOA § 17-6 tredje ledd er at minst tre leverandører skal inviteres til å delta. Hvis man velger å tolke lovverkets bestemmelse som at tre konkurrenter er minstekravet for å sikre en tilfredsstillende grad av konkurranse, vil over halvparten av tilfellene ikke møte dette kravet. Et svekket konkurransegrunnlag kan føre til et dårligere pristilbud for det offentlige.

*Begrenset markedsadgang for Små- og Mellomstore Bedrifter (SMB).* Å sikre reel markedsadgang for SMB'er er oppgitt som ett av lille Doffins hovedformål. I 68 prosent av tilfellene er tre eller færre leverandører forespurt. Det er dermed klart at mange bedrifter ikke får muligheten til å delta. Dette blir potensielt et problem hvis utvalgte bedrifter blir systematisk invitert eller forbigått. Dette henger i stor grad sammen med utlysingsmetoden.

### 4.3.3 Utlysningsmetodene

Vi ser at i omtrent 87 prosent av tilfellene har anbudet blitt offentliggjort gjennom direkte kontakt med et utvalg av leverandører. Gjennomsnittet av antall konkurrenter i anbudene som har blitt kunngjort ved denne metoden er 3,5. Til sammenligning har de to øvrige kategoriene, brev til alle relevante leverandører og Doffin, et gjennomsnitt på 4,6 og 4,5 respektivt. Antallet protokoller i disse kategoriene er henholdsvis 6 og 8; såpass lavt at det nødvendig kan generaliseres. Allikevel kan det bidra til å kaste lys over en sentral utfordring på dette område; det lave antallet konkurrenter sammen med den direkte kontaktmetoden.

Fra Riksrevisjonens Dokument 1 serie vet vi at prefererte leverandører er en av hovedårsakene til at regelbrudd forekommer. I den sammenhengen var det stilt i relasjon til direkteanskaffelser og manglende konkurranse, men problemet med prefererte leverandører kan også være til stede under konkurranseutsatte tilbud. Søreide (2002) omtaler dette som problemer knyttet til prekvalifiseringsmetoden.

## 5.4 Prekvalifisering

Søreide (2002) forklarer at bestikklser eller kameraderi kan være veien til å bli inkludert i den kortere listen over leverandører. Riksrevisjonens undersøkelser viser ingen tegn til at bestikklser er noe som ofte forekommer i anskaffelsesprosessene. Problemet med prefererte leverandører kan derimot være et resultat av for nære relasjoner til leverandører. I visse tilfeller har det blitt påvist direkte økonomiske relasjoner mellom innkjøper og leverandør, og i flere tilfeller har innkjøpers habilitet vært stilt spørsmål ved.

Søreide fremholder at, i de tilfeller der innkjøper benytter en liste av prefererte, eller prekvalifiserte leverandører, foreligger det en fare for konspirasjon mellom leverandørene og / eller et dårligere tilbud. Dette gjelder særlig der alle leverandørene er lokale. Riksrevisjonen omtaler tilfeller der innkjøper får et dårligere tilbud som følge av regelbrudd som ”samfunnsøkonomiske kostnader”. Dette begrepet innebærer som regel økte offentlige utgifter, men kan også bety kostnader forbundet med sviktende konkurransedyktighet og markedsgrunnlag for lokale bedrifter. Den sistnevnte betydningen er et sentralt argument for nasjonal offentlig kunngjøringen gjennom Lille Doffin.

#### 4.4.4 Direkteanskaffelser

Analysen avdekket et relativt høyt antall direkteanskaffelser, med en andel på omtrent 18 prosent.. Videre er det rimelig å anta at andelen direkteanskaffelser kan være høyere der protokollene mangler, altså i mørketallet.

Som vi så var grunnlaget for direkteanskaffelsene hovedsakelig delt i to; eneste leverandør og videreføring av eksisterende oppdrag. Førstnevnte er forankret i FOA § 2-1 annet ledd bokstav a. Sistnevnte er delt mellom FOA § 2-1 annet ledd bokstav b og d. Bokstav b omfatter usedvanlig fordelaktige tilbud, og i disse tilfellene er begrunnelsen som regel at en leverandør har levert den opprinnelige tjenesten, og å bringe inn en ny leverandør vil medføre ekstra kostnader. Bokstav d omfatter uforutsette omstendigheter som krever tilleggsytelser fra samme leverandør til et pågående oppdrag. De resterende direkteanskaffelsene var forankret i FOA § 2-1 annet ledd bokstav c, av tidshensyn.

Det er blitt hevdet ved flere anledninger at Lille Doffin vil bidra til å motvirke ulovlige direkteanskaffelser. Eksempelvis skrev forslagsstillerne i Innst.S Nr. 112 (2005-2006) følgende:

*”Kunngjøring også av mindre offentlige innkjøp er viktig for å sikre rettferdig konkurranse mellom bedrifter på oppdrag for offentlig sektor, og som eet preventivt virkemiddel mot korrupsjon og for å forhindre at det foretas ulovlige direkte anskaffelser” (ibid:1)*

Som vi har sett i denne oppgaven foretas ulovlige direkte anskaffelser på to måter; enten skjult, gjennom manglende dokumentasjon, eller som feilaktig begrunnede eller uhjemlede unntak. Fra protokollene ser vi at alle direkteanskaffelsene er forankret i lovverket. Hvorvidt noen av disse er ulovlige kan kun avdekkes gjennom kontroll. Det er derimot ikke foreslått noen kontrollmekanisme gjennom Lille Doffin, og kunngjøringsplikt i seg selv innehar ingen slik mekanisme.

For de udokumenterte direkteanskaffelsene blir det antatt at kunngjøringsplikten i seg selv vil redusere forekomsten av slike tilfeller. En måte å teste denne hypotesen på er å se på forekomsten av ulovlige direkteanskaffelser over 500 000 kr. Anskaffelser over denne størrelsen er underlagt kunngjøringsplikten gjennom Doffin, den samme mekanismen som er antatt å redusere antallet ulovlige anskaffelser gjennom Lille Doffin.

Vi behøver ikke se lenger enn til Riksrevisjonens tall fra perioden 2006-2008 for å forkaste denne hypotesen. Der ble det konstatert manglende konkurranse i 326 av 660 enkeltsaker. Omtrent halvparten (169) var over 500 000 kr (Riksrevisjonen 2010-2011:28). Det blir dermed vanskelig å argumentere for at Lille Doffin vil redusere antallet direkte anskaffelser, verken lovlige eller ulovlige.

## 4.5 oppsummering

Riksrevisjonens avdekker årlig at misligheter og regelbrudd er noe som forekommer i norske offentlige anskaffelser. Dette har først og fremst utgangspunkt i manglende konkurranse, som igjen kan være koblet til misligheter i forbindelse med kameraderi.

En mislighet er definert som en bevisst handling som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel. Der en offentlig kontrakt blir tildelt en leverandør direkte, uten konkurranse, kan man si at oppdragsgiveren handlet bevisst. Dersom oppdragsgiveren har nær kontakt med leverandøren som ble tildelt kontrakten, kan dette kalles kameraderi, definert som utilbørlig, ikke saklig hjelp eller fordel som personer av samme krets yter hverandre. Dersom oppdragsgiveren selv står til å oppnå en fordel, kan det kalles en mislighet eller korrupsjon. Hensikten med dette kapittelet har vært å avgjøre om innkjøpsstrukturen for anskaffelser under den nasjonale terskelverdien er sårbar for slike forhold, og om en forenklet kunngjøringsplikt kan redusere denne sårbarheten.

I dette kapittelet ble det gjennomført en analyse av 141 anskaffelsesprotokoller. Funnene avdekker en innkjøpsstruktur som kan være sårbar for misligheter og regelbrudd forbundet med foretrukne leverandører og utilbørlig tildeling av kontrakter. Dette utgår fra det faktum at de aller fleste anbudene blir utlyst ved at innkjøperen tar direkte kontakt med et fåtall firmaer, vanligvis tre. Fra et teoretisk standpunkt blir dette betegnet som *shortlisting* eller prekvalifisering, og under slike forhold foreligger den en fare for at misligheter kan oppstå ved at innkjøperen har for nære bånd til leverandørene, eller at bekjentskaper og kameraderi er kriteriet for å bli kontaktet. En sannsynlig konsekvens dersom dette skjer kan være at det offentlige betaler for mye. Innføring av en forenklet kunngjøringsplikt gjennom Lille Doffin ville bidratt til å redusere denne sårbarheten.

Både dokumentanalysen og andelen av anskaffelsesprotokoller i analysen viser at direkteanskaffelser ofte blir foretatt. Dokumentanalysen viste at dette ofte skjedde uten dokumentasjon, og i andre tilfeller uten forankring i lovverket. Det virker derimot lite sannsynlig at Lille Doffin vil bidra til å motvirke omfanget av direkteanskaffelser. Vi så at samtlige direkteanskaffelser i protokollanalysen var forankret i unntaksbestemmelsene i FOA § 2-1. For å avdekke om noen av disse er feilaktig begrunnet, må man gjennomføre en kontroll av innkjøpet. Lille Doffin innehar ingen slik kontrollmekanisme. Riksrevisjonens Dokument 3:6 (2011) viste at uhjemlede direkteanskaffelser var like vanlige for kontrakter både over og under den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner. Siden dette forekommer like ofte blant innkjøp med og uten kunngjøringsplikt, er det derfor ikke nærliggende å anta at en forenklet kunngjøringsplikt gjennom Lille Doffin vil redusere dette problemet.

## **5. Analyse del 2: Vil en forenklet kunngjøringsplikt være økonomisk lønnsom for det offentlige?**

### **5.1 Innledning**

Asplan Viak fastslo at en forenklet kunngjøringsordning var samfunnsøkonomisk lønnsom dersom det medførte gevinster (konkurransoeffekt) som var større enn kostnadene (transaksjonskostnadene) (Kloster-Jensen 2008:5). Transaksjonskostnadene er et begrep som innebærer kostnadene for alle involverte parter, i denne sammenhengen oppdragsgiver og leverandør. Dette prosjektet fokuserer kun på kostnadene for det offentlige. Vi snakker derfor ikke om transaksjonskostnader, men om administrasjonskostnader. Asplan Viak finner uansett at kostnadene en forenklet kunngjøringsplikt vil medføre for leverandørene er minimal (ibid:26). Utgangspunktet er derfor at ordningen vil være økonomisk lønnsom dersom gevinstene (konkurransoeffekten) er større enn administrasjonskostnadene.

I dette kapitlet skal jeg beregne disse to størrelsene. I kapitlets del 1 (5.2) skal jeg anslå administrasjonskostnadene per tilbud en innkjøper må behandle i løpet av anskaffelsen. I kapitlets del 2 (5.3) skal jeg anslå hvordan en økning i antallet konkurrenter påvirker konkurransoeffekten og gevinsten.

#### **5.2.1 Administrasjonskostnadene**

Metoden jeg benytter for å anslå administrasjonskostnadene er å beregne gjennomsnittlig tidsbruk per tilbyder, og gange dette med innkjøperens timeverkskostnad, samt antallet innkjøpere per anskaffelse.

Datagrunnlaget utgår fra spørreundersøkelsen jeg gjennomførte i februar 2014. Spørreundersøkelsen ble sendt til 34 innkjøpere for det offentlige, og jeg mottok totalt 14 svar. Det var derimot slik at noen respondenter ikke besvarte alle spørsmålene. I tillegg ble spørreskjemaet endret underveis. Derfor er antallet respondenter forskjellig per spørsmål.

Hovedfunnene i fra spørreundersøkelsen er at vurdering av innkommende tilbud er den mest tidskrevende prosessen, etterfulgt av dialog med anbudsdeltakerne og til slutt innsamling og kontroll av skatteattest og HMS egenerklæring. Innkjøperne bruker i gjennomsnitt 4,15 timer på å vurdere et tilbud, og det er i gjennomsnitt 2,3 ansatte per innkjøp. Videre blir timeverkskostnadene til en innkjøper i offentlig sektor anslått til å være i gjennomsnitt 527 kroner. Kostnadene for det offentlige blir dermed i gjennomsnitt 5030 kr per ekstra deltaker i en anbudskonkurranse.

## 5.2.2 Arbeidsoppgaver og tidsbruk i innkjøpsprosessen

Spørsmål nr. 1 er ment til å avdekke hvilke del av anskaffelsesprosessen opp mot tilbyderer som er mest krevende. Spørsmålet var følgende;

*”Spørsmål nr 1:*

*Hvilken del av anbudsprosessen er mest tidskrevende? Ranger fra høyest til lavest arbeidstid.*

- 1) *Samle inn skatteattest og HMS egenerklæring, og kontrollere disse.*
- 2) *Vurdere innkommende tilbud.*
- 3) *Dialog med anbudsdeltakerne (for eksempel henvendelser underveis i prosessen og klager/spm. etter tildeling).”*

Jeg mottok totalt 8 svar på dette spørsmålet. 6 av de 8 respondentene oppga rekkefølgen 2 3 1, altså vurdering av innkommende tilbud som den mest tidskrevende oppgaven, etterfulgt av dialog med anbudsdeltakerne og til slutt innsamling og kontroll av skatteattest og HMS egenerklæring.

En respondent oppga rekkefølgen 3 2 1, og en annen oppga rekkefølgen 2 1 3.

**Tabell 6: Fordeling av svar på spørsmål 1**

Antall respondenter	Antall i %	Svar
6	75 %	2, 3, 1
1	12,5 %	3, 2, 1
1	12,5 %	2, 1, 3
Total: 8	100 %	

Tabellen viser fordelingen av svar på spørsmål nr. 1 i spørreundersøkelsen, som dreide seg om hvilken del av anbudsprosessen som var mest tidskrevende. Respondentene ble bedt om å rangere delene fra høyest til lavest arbeidstid.

Flere av respondentene ga mer utfyllende svar, hvilket muliggjør tillegget av en kvalitativ analyse. To av respondentene oppga at det varierte mellom hvilke av de to arbeidsoppgavene, vurdere tilbud, og dialog med anbudsdeltakerne, som var mest tidskrevende. Den ene respondenten hevdet at, ved større anbud er vurdering av tilbudet mer tidskrevende, mens dialog med anbudsdeltakerne kan relativt sett ta opp mer tid for mindre anbud.

To andre respondenter oppga tidsbruken i prosent og i reel arbeidstid, henholdsvis 1: 5 prosent, 2: 60 prosent og 3: 35 prosent; og 1: 20 min, 2: 2 timer, 3: 2 timer. For sistnevnte er dette tidsbruk per enkelte anbudsdeltaker.

Et viktig poeng, som ble fremsatt av flere av respondentene, er at tidsbruken per deltaker øker betraktelig blant finalistene i anbudet. En respondent skrev følgende;

*”Til pkt 3 er det også det å bemerke at kontakt og avklaringer kan være tidkrevende opp mot de mest aktuelle tilbyderne”*

Dette gjaldt også for vurderingen av tilbudet; en respondent skrev at vurdering opp mot tildelingskriteriet gikk relativt fort. Dette ble videre understreket av en annen respondent, som skrev;

*”Pris har avgjørende rolle i behandlingen, så hvis det ikke er spesielle forbehold eller feil i dokumentene, så tar det ikke så lang tid å rangere tilbudene.”*

Når det gjelder punkt 1 hevder samtlige respondenter at denne oppgaven tok liten tid. Den ene respondenter som oppga at kontroll av HMS-egenerkæring og skatteatest var mer tidkrevende enn dialog med anbudstakerne, kommenterte at førstnevnte ”går raskt”, mens sistnevnte ”tar lite tid”. En respondent fra Statens Kartverk kommenterte at dokumentasjonen ble sendt inn til kartverket sentralt, slik at arbeidet med innsamlingen falt vekk. Innkjøperen var allikevel nødt til å gjennomgå begge dokumentasjonene for hver deltaker, hver konkurranse.

### 5.2.3 Tidsbruk per tilbyder

*”Spørsmål nr. 2:*

*Med hensyn til vurdering av deltakerens tilbud, samt henvendelser og spørsmål underveis, hvor mye tid brukes det (i gjennomsnitt) per deltaker i en anbudsrunde?”*

Jeg mottok totalt 8 svar på dette spørsmålet. 5 respondenter ga enten svar som ikke kunne kvantifiseres, eller oppga at de ikke visste. En respondent vil bli behandlet som en ekstremverdi, som jeg vil diskutere nærmere nedenfor. Fordelingen av svarene var som følgende

**Tabell 7: Fordeling av svar på spørsmål 2.**

Respondent #	Tid i minutter
1	20
2	30
3	90
4	90
5	145
6	180
7	600
8	840

Gjennomsnitt	Median	Standardavvik
249,38	117,50	302,14

N = 8

Tabellen viser fordelingen av svar på spørsmål nr. 2, om hvor lang tid som i gjennomsnitt blir brukt per deltaker i en anbudsrunde.



Det høye standardavviket, samt distansen mellom gjennomsnittet og medianen er øyeblikkelig påfallende. Tabellen viser at innkjøperne bruker i gjennomsnitt 4,15 timer per deltaker i en anbudsrunde, mens standardavviket er på ca 5 timer. Dette kommer av den store variasjonen i den rapporterte tidsbruken. Dette er derimot ingen overraskelse; Asplan Viak (Kloster-Jensen 2008) finner lignende resultater i sin spørreundersøkelse. I deres undersøkelse ble det spurt etter tidsbruk for hele anbudsprosessen, og svarene varierte fra 3 timer til 230 timer. I et forsøk på å identifisere årsakene til variasjonen, blir følgende momenter oppgitt; oppdragets kompleksitet, innkjøpers profesjonalitet, rutiner for innkjøp, erfaring med innkjøp, ulik registrering av timeforbruk og feil oppfatning av timeforbruk (ibid:24).

En kvalitativ analyse av svarene i min spørreundersøkelse viser at oppdragets kompleksitet er et viktig moment i tidsbruken. Allikevel er det ikke nødvendigvis en forklaring for variasjonen i dataen. Spørsmålet er formulert slik at det spesifikt spørres etter den gjennomsnittlige tidsbruken. Dette reflekteres også i respondentenes svar;

*”Det varierer litt etter vanskelighetsgrad på arbeidet som skal utføres. Men ca en til to timer.”*

*”I selve anbudsrunder for et prosjekt: Ca. 10 timer ... Men det er store variasjoner på prosjektene etter hvor store de er og hva som skjer underveis”*

Svarene viser at respondentene har reflektert over variasjonen forbundet med størrelse og kompleksitet, og oppgitt deres vurdering av en gjennomsnittlig tidsbruk. Respondentens subjektive vurdering av tidsbruken kan derimot være en viktigere årsak til variasjonen, i tråd med Asplan Viaks to sistnevnte momenter.

Størrelse og kompleksitet spiller allikevel en sentral rolle i forklaringen av variasjon i tidsbruken, men ikke i den forstand at det påvirker respondentenes subjektive vurdering, men heller at respondentene jobber i svært forskjellige typer foretak som foretar svært forskjellige typer innkjøp.

Spørsmålet til innkjøperne dreier seg om tidsbruk per deltaker i en anbudsrunde. En sentral del av denne arbeidsoppgaven er å vurdere tilbudene opp mot tildelingskriteriet. I mange tilfeller er dette utelukkende pris. I disse tilfellene blir det brukt liten tid på å vurdere hver enkelte deltaker; det blir fort klart hvem som er aktuelle, og hvem som ikke når frem. Eksempler på slike innkjøp er enkle renovasjonsoppdrag, maleroppdrag, osv, og er typisk for foretak slik som Statsbygg og Forsvarsbygg. Respondenten som oppga 20 minutter er fra Statsbygg, og nevnte at slike typer oppdrag er vanlig i 100 000 – 500 000 klassen, og gikk fort.

Når disse foretakene har oppdrag der tildelingskriteriet er mer komplisert, er de som regel ikke i denne prisklassen.

Statens Kartverket er derimot et eksempel på et foretak der tildelingskriterier er mer komplisert, selv for innkjøp i 100 000 - 500 000 kroners klassen. Typisk sett bruker Kartverket følgende tildelingskriterier og vektning når et innkjøp skal foretas: Leveransetidspunkt (20 %), kvaliteten på tilbudet (40 %), og pris (40 %). Respondenten som oppga 10 timer (600 minutter) er fra Kartverket. For akademiske institusjoner og andre virksomheter som ofte kjøper konsulenttjenester er behandlingstiden per deltaker betraktelig høyere. En respondent fra NORAD rapporterte at en anbudsprosess kan ta ca 8 uker å gjennomføre, det ble brukt ca 3 arbeidsdager på å vurdere den enkelte deltakers tilbud. En gjennomgang av anskaffelsesprotokollene for denne typen innkjøp gir en forklaring på hvorfor dette tar så mye lenger tid. Jeg vil bruke følgende eksempel; NORAD, på vegne av DU, skal gjennomføre en effektanalyse av et støtteprosjekt til landbruket på Vest – Balkan. I denne anskaffelsen ble det kontaktet 6 forskjellige konsulentfirmaer, der tre meldte interesse. Tildelingskriteriene er definert på forhånd, og er skreddersydd for dette oppdraget. Kriteriene er; A) Akademisk kompetanse innen relevante områder, B) Kjennskap til region, land og prosjekt, C) Kjennskap til språk og kulturell kontekst, D) Agri-business og organisasjon, E) CV og faglig styrke. Vurdering opp mot disse tildelingskriteriene vil forståelig ta en god del lengre tid en hva som er normen.

Behandlingstiden på tre dager per tilbyder er derfor usedvanlig for anskaffelser i denne størrelsesordenen, og av den grunn har jeg valgt å behandle svaret som en ekstremverdi. Et annet moment som støtter opp om denne avgjørelsen er at en forenklet kunngjøring trolig ikke vil bidra til å øke antallet tilbydere for denne typen innkjøp.

I eksempelet jeg brukte var det et relativt høyt antall interessenter (3). Ofte er NORAD sine oppdrag såpass spesifikke at det kun foreligger et fåtall aktuelle aktører.

Eksempelvis ble et annet NORAD innkjøp utlyst på Doffin, og mottok kun 2 tilbud. NORAD kontakter i gjennomsnitt 3,5 leverandører per anskaffelse, men antallet faktiske tilbydere er i gjennomsnitt 1,62. Dette bør sees i lys av at det ofte foreligger kun et fåtall aktører med relevant kompetanse for mange av oppdragene NORAD utlyser.

## 5.2.4 Antall ansatte per innkjøp

”Spørsmål nr. 3:

*Hvor mange personer arbeider med et innkjøp i størrelsen 100 000 - 500 000 kr?”*

Jeg mottok totalt 6 svar på dette spørsmålet. Fordelingen var som følgende:

Respondent #	Antall ansatte
1	1
2	2
3	2
4	2
5	3
6	4
<i>Gjennomsnitt</i>	
2,3	
<i>N = 6</i>	<i>Tabellen viser svar på spørsmål nr. 3 i spørreundersøkelsen, om hvor mange ansatte som jobbet med et innkjøp i størrelsen 100 -500 000 kr.</i>

Tre av respondentene ga mer utfyllende svar. To av respondentene svarte at det som regel var én person som jobbet med innkjøpene, og én sidemannskontroller. Sistnevntes oppgave var å kontrollere at prosedyren var riktig gjennomført med hensyn til utfylling av anskaffelsesprotokoll og slikt. I tillegg til sidemannskontroller forekommer det ofte et behov for en ekstra fagperson eller ekspert. Respondent nr. 2, som var fra forsvarsbygg, forklarte det slik:

*”i enkelte andre innkjøp kan kompleksiteten være noe større, f.eks skal det for en utendørs driftsavtale defineres klippehøyder, hyppighet, mv. som gjør at man må involvere en gartner/driftstekniker, eller om det er en IT-anskaffelse så må noen bidra med systemkrav mv. Så som sånn "hovedregel" vil jeg si det er 2 personer involvert, da innkjøper + sidemannskontroll eller innkjøper + fagperson/sidemannskontroll”*

Respondentene som rapporterte denne ordninger var fra henholdsvis Forsvarsbygg og Statsbygg, to virksomheter med lignende typer oppdrag.

En innkjøper fra ett av fylkesmannskontorene skrev at de var 2 faste personer som jobbet med innkjøp. Respondenten fra kartverker skrev at de var tre personer som jobbet med innkjøp. Både respondent nr. 1 og nr. 6 var fra Statens vegvesen. Forskjellen i svarene kan antyde at også Statens vegvesen bruker innkjøper + sidemannskontroller systemet. Videre kan det tenkes at Statens vegvesen

har varierende behov for en rekke forskjellige fagpersoner i oppdragene sine, alt ettersom hva som skal kjøpes. Dette kan forklare forskjellen i svarene.

Formålet med spørsmålet er som sagt å anslå hvor mange ekstra timeverk en økning i antall tilbud vil medføre. Det blir derfor nødvendig å diskutere hvor stor rolle sidemannskontroller og eventuelle fagpersoner spiller når tilbudene skal vurderes. Det er rimelig å anta at fagpersonen vil være involvert i vurdering av tilbud som angår han eller hennes spesifikke kompetanse. Respondent nr. 2 beskrev kontrolleren som avdelingslederen, som også autoriserte innkjøpet. Han forklarte det slik at innkjøperen bestemte seg for valg av tilbyder, og deretter drøftet avgjørelsen med sidemannskontrolleren / avdelingslederen. I dette scenarioet vil tidsbyrden til en viss grad også påvirke sidemannskontrolleren, men i all hovedsak er det innkjøperen som får den økte arbeidsmengden.

Siden én innkjøper pluss sidemannskontroller er minimumet for denne ordningen, der fagpersoner kommer i tillegg, ser gjennomsnittet på 2,3 ut til å være nøyaktig.

## 5.2.5 Timeverkskostnadene

For å beregne administrasjonskostnadene forbundet med behandlingen av en enkelt deltaker i en anbudsrunde, blir det nødvendig å anslå prisen på en innkjøpers timeverk.

I rapporten til Asplan Viak ble kostnaden av et timeverk i det offentlig anslått til å være 500 kr (Kloster-Jensen 2008:29). Forfatterne oppgir derimot ikke hvordan de kom fram til dette beløpet.

En annen rapport fra 2008, som sikter å beregne en fylkeskommunes kostnader i forbindelse med utstedelse og inndragning av transportløyver, inneholder en mer detaljert beregning for timeverkskostnader (Bakli & Kvalvåg 2008). I denne rapporten var hensikten å estimere timeverkskostnaden for en saksbehandler i fylkeskommunen. Metoden tok utgangspunkt i saksbehandlerens årslønn. I tillegg kommer sosiale kostnader og såkalte overheadkostnader, hvilket utgjør 50 prosent og 35 prosent av årslønnen respektivt. I denne rapporten ble kostnaden av ett timeverk anslått til å være 383 kroner.

Mange av innkjøperne jeg har vært i kontakt med har ingeniørutdanning. Vanlige kategorier blant innkjøperne er eiendomsforvalter og byggherre, konsulent og rådgiver, ingeniør og økonomiansvarlig. Det er dermed rimelig å anta timeverkskostnadene for innkjøpere ligger over gjennomsnittet for offentlige ansatte.

En ingeniør ansatt i staten har i dag en gjennomsnittslønn på 522 061 kr<sup>47</sup>. Ved å benytte metoden til Bakli og Kvalvåg finner vi den gjennomsnittlige timeverkskostnaden for en ingeniør ansatt i staten til å være 570 kr<sup>48</sup>.

I 2013 var den gjennomsnittlige månedslønnen for en fast ansatt i offentlig sektor 39 900 kr (Statistisk Sentralbyrå 2013). Timeverkskostnadene for denne personen blir dermed 454 kr<sup>49</sup>.

Hvis man legger til grunn at de fleste innkjøpere har høyere utdanning, bør man også se på gjennomsnittslønnen til en offentlig ansatte i akademiske yrker. Dette innebærer yrker som krever minst 4 års utdanning på universitet- eller høyskolenivå. I 2013 var dette i gjennomsnitt 44 300 kroner i måneden (ibid). Timeverkskostnadene blir dermed 504 kr<sup>50</sup>.

**Tabell 9: Månedslønn og timeverkskostnader for offentlig ansatte i 2013, etter stilling**

Stilling i det offentlige	Månedslønn	Timeverkskostnader
Akademiske yrker	44 300	504
Ingeniører	50 053	570
Alle fulltidsansatte	39 900	454

Tabellen viser den gjennomsnittlige månedslønnen for akademikere, ingeniører, og alle fulltidsansatte i offentlig sektor. Høyre kolonne viser timeverkskostnadene for de respektive stillingskategoriene.

Kilde: SSB 2013

Det er rimelig å anta at timelønnen har økt siden Asplan Viak gjennomførte sin analyse i 2008. Hvis man legger til grunn at de offentlig ansatte innkjøperne er en blanding av de yrkeskategoriene i tabell 9, kan man bruke gjennomsnittet av de respektive timeverkskostnadene til å lage et oppdatert estimat. Basert på lønnsnivået i 2013 finner jeg dette gjennomsnittet til å være 527 kr.

## 5.2.6 Beregning av administrasjonskostnadene

For å beregne administrasjonskostnadene forbundet med behandlingen av en enkelt deltaker i en anbudsrunde, brukes følgende formel:

$$\underline{(Tidsbruk\ per\ konkurrent * Timeverkskostnader) * Antall\ ansatte = administrasjonskostnadene}$$

<sup>47</sup> Dette er basert på gjennomsnittlige lønnsnivået til 4213 registrerte medlemmer av Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO).

<sup>48</sup>  $(522061/1695)*1,85 = 570$

<sup>49</sup>  $(39\ 900/162,5)*1,85 = 454$

<sup>50</sup>  $(44\ 300/162,5)*1,85 = 504$

Tidsbruken per konkurrent var anslått til å være i gjennomsnitt 4,15 timer. Timeverkskostnadene ble anslått til å være i gjennomsnitt 527 kr. Antallet sysselsatte innkjøpere og offentlige ansatte per anbud ble anslått til å være i gjennomsnitt 2,3.

Ved å bruke disse estimatene i formelen får vi følgende regnestykke;

$$(4,15*527) * 2,3 = 5030$$

Administrasjonskostnadene per deltaker i en anbudsrunde er dermed anslått til å være i gjennomsnitt 5030 kr. Det er viktig å understreke at dette er et gjennomsnitt basert på data med store variasjoner. Standardavviket vil derfor være høyt. I noen tilfeller vil en konkurrent bli behandlet på 20-30 minutter, i andre tilfeller kan det ta en hel arbeidsdag. Tidsbruken og antall ansatte per innkjøp varierer også i forhold til virksomhet. Resultatet må derfor tolkes som den gjennomsnittlige administrasjonskostnaden per ekstra tilbyder for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kr i offentlig sektor.

### **5.3.1 Konkurransoeffekten**

Auksjonsteori tilsier at et høyere antall tilbydere vil føre til en bedre pris for selgeren. Gómez-Lobo og Szymanski (2001) fant bevis for at dette også gjaldt for offentlige anbud.

Forholdet mellom antallet konkurrenter og den endelige prisen kalles konkurransoeffekten. Asplan Viak fastslo at en forenklet kunngjøringsordning var samfunnsøkonomisk lønnsom dersom gevinsten gjennom konkurransoeffekten oversteg administrasjonskostnadene (Kloster-Jensen 2008:6).

I denne delen skal jeg derfor undersøke om den auksjonsteoretiske påstanden er gyldig også for norske offentlige anbud. Dersom dette viser seg å være tilfellet, skal jeg anslå hvor sterk konkurransoeffekten er. Metoden jeg vil benytte, er ordinær regresjonsanalyse.

### **5.3.2 Avhengige variabler**

I regresjonsanalysen benytter jeg to forskjellige avhengige variabler. I anskaffelsesprotokollene er det alltid oppgitt anskaffelsens anslåtte verdi. I 63,8 prosent (90) av protokollene den faktiske prisen oppgitt. Den faktiske prisen er det vinnende budet. Det offentlige kan ende opp med å betale enten mer eller mindre enn anslått, men som regel ligger den faktiske prisen nært opp mot den anslåtte verdien. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet oppgir følgende kriterier for fastsettelse av kontraktens [anslåtte] verdi;

”Oppdragsgiver må gjøre et kommersielt anslag over hva den mener anskaffelsen vil være verdt. Anslaget skal omfatte det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen, eksklusiv merverdiavgift. Tidligere anskaffelser av samme type, andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser vil være momenter som er sentrale i en slik vurdering.”<sup>51</sup>

Store avvik mellom anslått verdi og faktisk pris kan skyldes enten at verdien er feilaktig anslått, eller at en bedre pris ble oppnådd gjennom konkurranse.

Kriteriet er at anslaget må ligge innenfor parameterne av det høyeste og laveste budet. I tillegg må det være en gjennomført en tilfredsstillende grad av konkurranse; i flere tilfeller vil den faktiske prisen ligge over den anslåtte verdien, samtidig som det foreligger svak eller manglende konkurranse. Dette kan ikke regnes som feilanslag av kontraktens verdi, fordi leverandørene ikke har hatt muligheten til å kommunisere anskaffelsens faktiske verdi.

Den første avhengige variabelen er basert på differansen mellom anslått verdi og faktisk pris, og er regnet ut slik;

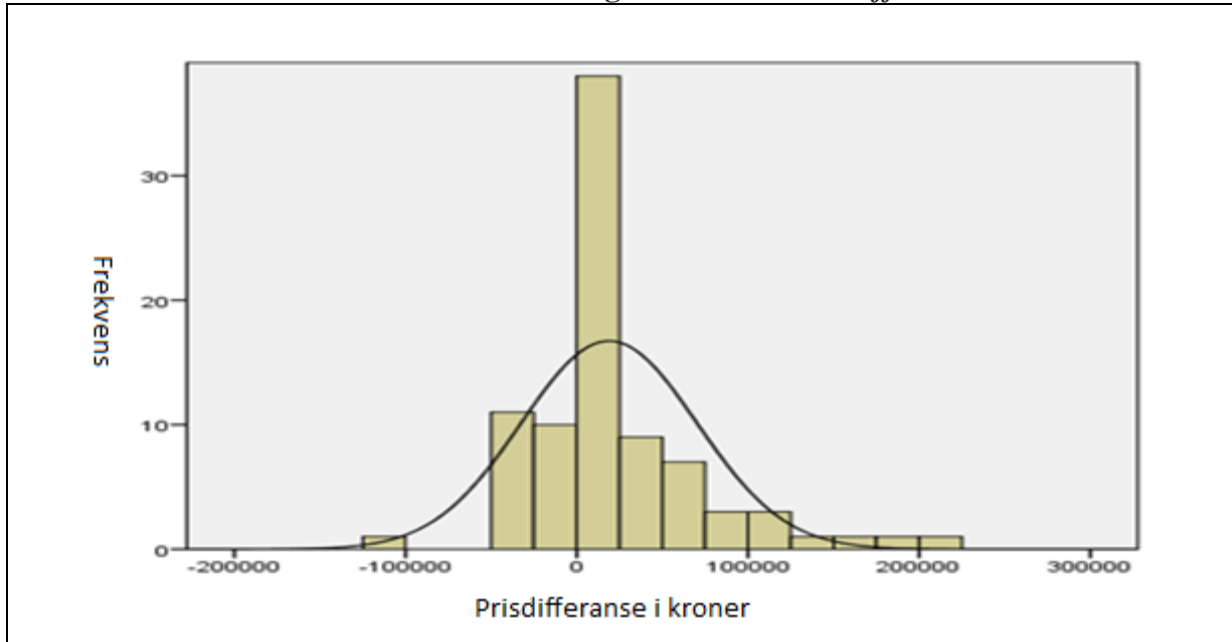
$$\underline{\text{Anslått Verdi} - \text{Faktisk Pris} = \text{Prisdifferansen}}$$

I de tilfellene der innkjøpet endte opp med å koste mer enn anslått blir differansen en negativ, og dersom de betaler mindre blir differansen positiv.

---

<sup>51</sup> Sitat hentet fra *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2013:51)

**Graf 4: Frekvensfordeling i variabelen *Prisdifferanse***



Frekvensfordeling i variabelen *Prisdifferanse*. Variabelen viser avstanden mellom anskaffelsenes anslåtte verdi og endelige pris, målt i kroner.

**Tabell 10: Deskriptiv statistikk for variabelen *Prisdifferanse***

Gjennomsnitt	Std.avvik	N	Minimum	maksimum
18842	512277	86	-110000	203000

Prisdifferansen viser forskjellen mellom anslått verdi og faktisk pris i norske kroner. Fordelingen er høyreskjev og har et gjennomsnitt på 18 842 kr. Dette betyr at innkjøperne i gjennomsnitt har en gevinst. Størsteparten av anskaffelsene i dataen er gjennomført med 3 eller flere konkurrenter. Derfor er det ikke overraskende å se at prisdifferansen i gjennomsnitt er positiv.

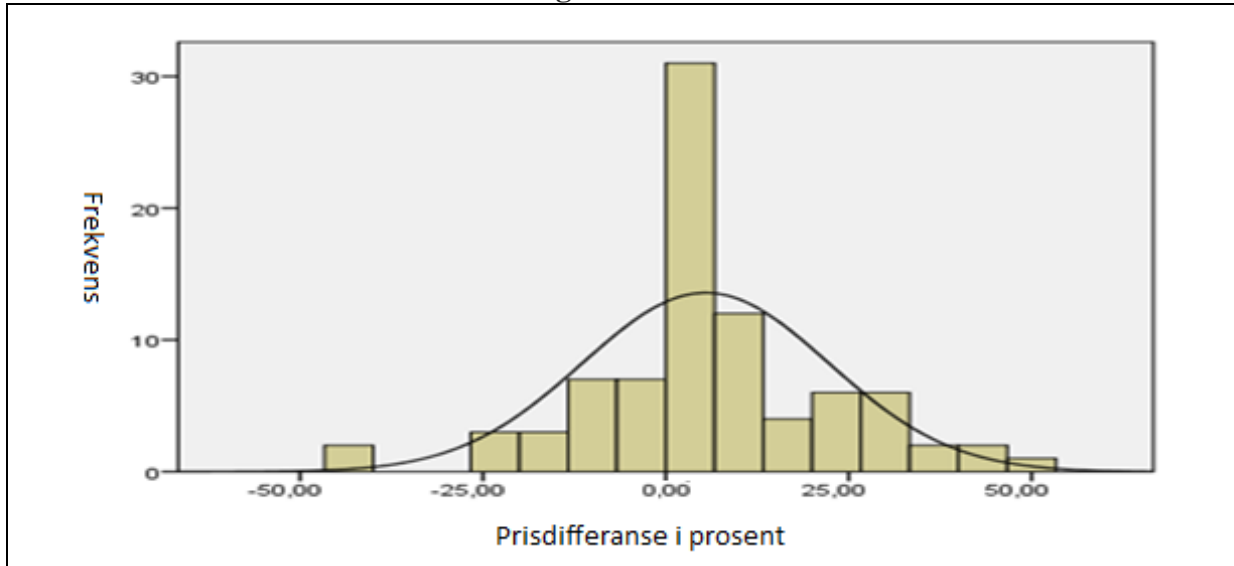
En svakhet ved dette målet er at differansen er et kronebeløp, og er derfor svært påvirket av kontraktens størrelse; store innkjøp vil potensielt ha større differanser enn små innkjøp. En måte å unngå denne skjevheten på er å kontrollere for effekten av verdi i regresjonsanalysen.

Alternativt kan man gjøre om prisdifferansen til prosent. Metoden jeg har valgt er å gjøre prisdifferansen om til en prosentandel av kontraktens totale verdi. Dette har jeg gjort på følgende måte:

$$\frac{\text{Prisdifferansen}}{\text{Anslått Verdi}} * 100 = \text{ProsentvisDifferanse}$$



**Graf 5: Frekvensfordeling i variabelen ProsentvisDifferanse**



Frekvensfordeling i variabelen ProsentvisDifferanse. Variabelen viser avstanden mellom anslått verdi og faktisk pris (prisdifferansen) som en prosentandel av anskaffelsens anslåtte verdi.

**Tabell 11: Deskriptiv statistikk for variabelen ProsentvisDifferanse**

Gjennomsnitt	Std.avvik	N	Minimum	maksimum
5,42	16,84	86	-44,00	48,57

Ved å bruke den prosentvise differansen vil effekten av verdi forsvinne.

I likhet med prisdifferansen i kroner er den prosentvise differansen også høyreskjev, med et gjennomsnitt på 5,42. Variabelen for den prosentvise differansen er derimot mer normalfordelt enn prisdifferansen, men i begge grafene ser vi uteliggere i halene. Det skal her merkes at begge disse grafene med tilhørende deskriptiv statistikk representerer utvalget slik det ser ut i den endelige modellen. Fra det opprinnelige utvalget på 90 har jeg fjernet 4 protokoller med ekstreme verdier, målefeil og grove feilanslag.

### 5.3.3 Uavhengige variabler

I regresjonsanalysen bruker jeg totalt fire uavhengige variabler. Tre av disse, *Konkurrenter*, *fire\_eller\_flere* og *antall\_tilbud* er forskjellige mål for effekten av konkurranse.

**Tabell 12: Deskriptiv statistikk for variablene *Konkurrenter*, *Antall\_tilbud* og *Verdi***

Variabel	Gjennomsnitt	Std.avvik	<i>n</i>	Min.	Maks.
<i>Konkurrenter</i>	3,24	1,08	86	1	6
<i>Antall_tilbud</i>	2,63	1,09	84	1	5
<i>Verdi</i>	247731	132283	86	55000	600000

**Tabell 13: Deskriptiv statistikk for variabelen *Fire\_eller\_flere***

0 (1-3 konkurrenter)	1 (4-6 konkurrenter)	N	0	1
60	26	86	69,8 %	30,2

Variabelen *Konkurrenter* måler hvor mange leverandører innkjøperen har kontaktet for anskaffelsen. Det gjennomsnittlige antallet konkurrenter i utvalget på 84 protokoller er 3,24. Dette ligger nært opp mot gjennomsnittet på 3,15 for hele datasettet, som består av 141 protokoller.

Minimumsverdien på 1 kan virke misvisende; her er det snakk om direkteanskaffelser, og slik sett har det ikke vært noen konkurranse. I disse tilfellene er kun *en* tilbyder.

Ofte er det slik at ikke alle tilbyderne velger å levere tilbud. Variabelen *Antall\_tilbud* måler antallet faktiske tilbud per anbud, til forskjell fra antallet kontaktede leverandører. Det skal merkes at i de tilfellene anskaffelsen er [frivillig] utlyst på Doffin, er antallet konkurrenter og tilbud det samme.

Det er i utgangspunktet usikkert hvilken variabel som har sterkest forklaring; antall kontaktede leverandører eller antallet faktiske tilbud. Et sentralt moment er til hvilken grad den kontaktede leverandøren har informasjon om hvilke andre leverandører som er blitt kontaktet og eventuelt hvilke tilbud som allerede er levert. Slik informasjon kan tenkes å spille en viktig rolle for hvorvidt en kontaktet leverandør velger å levere et tilbud.

Utvalget for *Antall\_tilbud* har to færre protokoller enn det øvrige utvalget. Dette kommer av at ikke alle rapporterer antallet faktiske tilbud, men heller kun hvor mange som har blitt kontaktet, og det

beste tilbudet. *Antall\_tilbud* ligger nært opp mot variabelen *Konkurrenter*, der antall tilbud øker med 0,7 per kontaktede leverandør.

Variabelen *Verdi* måler anskaffelsens anslåtte verdi. Denne variabelen brukes kun til å kontrollere for effekten av kontraktens størrelse når den avhengige variabelen er *Prisdifferanse*. Minimum og maksimumsverdiene er henholdsvis over og under 100 000 og 500 000. For den øvre verdien er merverdigavgift inkludert i både den anslåtte verdien og alle tilbudene. Alle de andre protokollene er beregnet eksklusiv Mva, hvilket er korrekt prosedyre<sup>52</sup>. Fire protokoller har verdi under 100 000 kroner, på henholdsvis 55 000 80 000, 82 000 og 90 000. Disse protokollene har derimot ingen særlig innflytelse på regresjonsanalysen<sup>53</sup>.

Dummy-variabelen *Fire\_eller\_flere* består av verdiene 0 og 1, der 0 innebærer anskaffelser med 1 – 3 konkurrenter, og 1 anskaffelser med fire eller flere. Dette betyr effektivt 4 til 6, da dette er maksimum antall konkurrenter om ett innkjøp i det endelige utvalget. Det lovpålagte minimumskravet for antallet konkurrenter er 3. Dette blir dermed en terskel, og det kan muligens være substansielle forskjeller mellom anskaffelser over og under dette antallet. Det kan tenkes at innkjøpere som kontakter mange leverandører er mer prisorienterte, eller har høyere kompetanse enn de som kontakter tre eller færre. Videre kunne det være interessant å inkludere flere dummy-variabler for forskjellige antall konkurrenter. Disse dummyene ville derimot hatt såpass lave frekvenser at de nødvendigvis ville gitt pålitelige resultater i regresjonsanalysen.

### 5.3.4 Missing

Som tidligere nevnt mangler 51 protokoller i utvalget for regresjonsanalysen i forhold til det totale utvalget. Dette kommer av at kun 90 av de 141 anskaffelsesprotokollene oppgir den endelige prisen. I tillegg er 4 protokoller tatt ut fra utvalget av varierende grunner, som jeg vil diskutere nærmere i avsnittet nedenfor. Det totale antallet manglende protokoller i den endelige modellen er dermed 55.

### 5.3.5 Behandling av data

I den preliminnære regresjonsanalysen var alle de uavhengige variablene statistisk signifikante<sup>54</sup>. Koeffisienten til variabelen *Konkurrenter* var estimert til 5,2, som betyr at hver ekstra tilbyder bidrar i gjennomsnitt med en gevinst på 5,2 prosent av kontraktens totale verdi.

---

<sup>52</sup> Jf. FOA § 2-1 *Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi*, første ledd.

<sup>53</sup> Regresjonskoeffisienten endres fra 4,1 til 4,25 dersom disse 4 protokollene fjernes.

<sup>54</sup> Se vedlegg 1 for den preliminnære regresjonsanalysen.

Diagnostikktestene viste derimot en rekke problemer med dataen<sup>55</sup>. Dette dreide seg i hovedsak om ekstremverdier og uteliggere. Som tidligere nevnt kan dette være et resultat av enten målefeil eller feilanslag.

Grove feilanslag av kontraktens verdi utgjør en stor trussel for analysen. Dersom prisdifferansen skyldes at kontraktens verdi var feilaktig anslått, betyr dette at differansen ikke er et produkt av konkurranseeffeten. Metoden for å avdekke feilanslag var å se nærmere på protokoller som hadde store prisdifferanser. Kriteriet var at kontraktens anslåtte verdi måtte ligge innenfor parameterne av det høyeste og det laveste tilbudet<sup>56</sup>.

Dersom en protokoll har en stor negativ differanse, blir det nødvendig å vurdere hvorvidt en bedre pris kunne ha blitt oppnådd gjennom mer omfattende konkurranse. Denne vurderingen er mer subjektiv, men ett av kriterier er at flere enn tre tilbydere må ha blitt kontaktet. Dersom en direkteanskaffelse har en høy negativ differanse blir det vanskelig å si at verdien var feilanslått, fordi det ikke foreligger nok tilbud til å danne en parameter. Et annet eksempel er en protokoll med negativ differanse, der tre konkurrenter er kontaktet og kun 1 har levert tilbud. Vurderingen i dette tilfellet er at mer kunne ha blitt gjort for å sikre et en bedre pris. Store negative differanser er derimot mindre vanlig, som man kan se i graf 4 og 5.

Målefeil kan oppstå ved at det har skjedd feil i under kodingen av dataen. Siden jeg selv har gjennomført datainnsaling og koding, er det viktig å være grundig i kontrollen på at målefeil ikke har oppstått. I utgangspunktet ble dette gjort ved å dobbeltsjekke dataen med tallene i protokollene. Jeg har underveis også laget nye variabler fra informasjon i protokollene, og dette har fungert som en ekstra kontroll. Allikevel avdekket diagnostikken en protokoll med ekstremverdier som følge av en feilregistrering<sup>57</sup>.

En av protokollene har svært høye verdier både på antallet konkurrenter, samt prisdifferanse i både kroner og prosent. Protokoll nr. 138 er et innkjøp hos Statens kartverk med en anslått verdi på 480 000 kr. Anbudet var utlyst på Doffin, og det ble mottatt totalt 9 tilbud. Protokollen har en såpass stor innflytelse på regresjonskoeffisientens at jeg har valgt å fjerne den fra utvalget, og heller benytte en kvalitativ analytisk tilnærming<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Diagnostikktestene DFBETA, Leverage og Cook's D, er å finne i vedlegg 1.

<sup>56</sup> Et eksempel er protokoll nr. 81 som hadde en anslått verdi på 300 000 kr. Fire leverandører har levert tilbud, med priser fra 400 495 til 500 599 kr, med et gjennomsnitt på ca 450 000 kr.

<sup>57</sup> Se vedlegg 1 for en oversikt over de fjernede protokollene.

<sup>58</sup> Protokoll nr. 138 har en Leverage verdi på 0,24, altså godt over den aksepterte grensen på 0,2. I regresjonsanalysen øker denne protokollen alene koeffisienten til variabelen *Konkurrenter* med 0,64. Dette er en økning på nærmere 16 % prosent av koeffisientens størrelse.

Prisene strekker seg fra 480 000 kr og helt ned til 269 000 kr, med et gjennomsnitt på 370 000 kr. Vektingen av tilbudene var 20 prosent leveransetidspunkt, 40 prosent kvalitet og 40 prosent pris, der sistnevnte spilte en avgjørende rolle for det endelige valget.

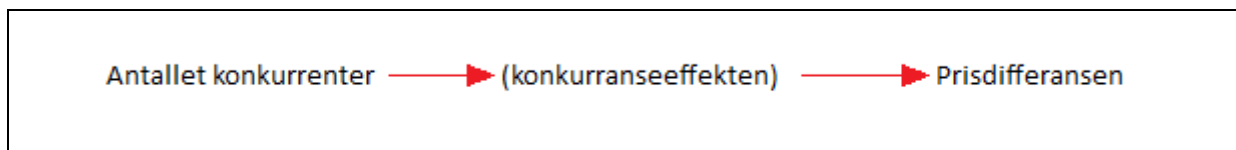
I utgangspunktet er det ingen feil ved denne protokollen. Tvert imot er dette et eksempel på et godt gjennomført innkjøp. Kartverket kjøper ofte tjenester som kun et fåtall aktører i markedet er i stand til å levere. Av denne grunnen er det et par leverandører som det er vanlig å se i Kartverkets anskaffelsesprotokoller. Disse leverandørene leverte tilbud også i denne runden, men tildelingen gikk til et firma som ikke er blant de velkjente leverandørene. Dette er trolig en konsekvens av at anbudet ble utlyst på Doffin. Hvis innkjøperen hadde valgt å kontakte kun de tre store og velkjente leverandørene, hadde resultatet blitt en dårligere pris. Denne protokollen er dermed et eksempel på gevinstpotensialet ved en forenklet kunngjøringsplikt.

### 5.3.6 Modellens spesifikasjoner

Fordi tre av de fire uavhengige variablene er mer eller mindre basert på antallet konkurrenter, er jeg nødt til å gjennomføre individuelle modeller for hver variabel. Dette av hensyn til additivitet.

Antagelsen er at prisdifferansen vil øke i en positiv retning dersom antallet konkurrenter øker, som en konsekvens av konkurranseeffekten:

**Figur 2: Antatt kausalitet**



Jeg benytter derfor en lineær regresjonsmodell. I modellene der jeg bruker Prisdifferansen i kroner som avhengig variabel, blir det nødvendig og kontrollere for effekten av verdi. Regresjonsligningen for disse multiple regresjonsmodellene er som følgende:

$$(i) y = \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \varepsilon$$

Der  $x_1$  er en av de tre variablene er enten *Konkurrenter*, *Fire\_eller\_flere* eller *Antall\_tilbud*, og  $x_2$  er *Verdi*.

Modellene der jeg bruker den prosentvise prisdifferansen som avhengig variabel ser kun på forholdet mellom antallet konkurrenter og differansen. Regresjonsligningen for de bivariate modellene er følgende:

$$(ii) \quad y = \beta_1 x_1 + \varepsilon$$

Der  $x_1$  er en av tre variabler som måler effekten av antallet konkurrent.

For begge modellene er  $y$  forventet å være delvis et resultat av (i) antallet konkurrenter, kontrollert for verdi og (ii) antallet konkurrenter. Den kausale sammenhengen mellom  $y$  og  $\beta_1 x_1$  er antatt å være forårsaket av konkurranseeffekten.

Siden modellen kum måler effekten av antallet konkurrenter og verdi, vil restleddet  $\varepsilon$  trolig ugjøre en betydelig andel. Fra tidligere forskning samt min egen datainnsamling vet jeg at mange faktorer spiller inn, og at de enkelte innkjøp kan varierer i stor grad fra hverandre.

Feilleddet kan uttrykkes som  $\varepsilon = k + v + j$ , der  $k$  er innkjøperen.  $V$  er en samlet betegnelse på alle andre forhold som potensielt kan ha en systematisk påvirkning på prisdifferansen. Dette kan være forhold som geografi, hva som skal kjøpes og type foretak. Fra tidligere forskning vet vi også at foretakets innkjøpsorganisering, derav grad av intern kontroll og lederskapsforankring spiller en viktig rolle i hvorvidt regelbrudd foregår, og at manglende konkurranse er den vanligste formen for regelbrudd. Dermed kan direkteanskaffelser potensielt være assosiert med virksomheter med dårlig innkjøpsorganisering og manglende intern kontroll og lederskapsforankring.

Til slutt er  $j$  betegnelsen på alle andre tilfældigheter og randomiserte forhold som har hatt en usystematisk påvirkning på prisdifferansen.

Både First Ventura (2008) og Riksrevisjonen (2011) fant at innkjøperens kompetanse spiller en viktig rolle for hvordan anskaffelsen blir gjennomført, og man kan anta at dette også vil påvirke prisdifferansen. Av denne grunnen er kompetansehevende tiltak sentralt i regjeringens strategi for å sikre bedre innkjøp (St.meld.nr.36 2008-2009). I mitt datasett er nærmest alle protokollene i dataen er gjennomført av ulike innkjøpere. Uten noe felles referansepunkt blir det derfor umulig å kontrollere for denne effekten.

### 5.3.7 Resultater og tolkning

#### Modell 1: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i kroner

	Blokk 1	Blokk 2
Konkurrenter <sub>(1-6)</sub>	17952* (4835)	12017** (4896)
Verdi <sub>(i kroner)</sub>		0,13** (0,04)
Konstant	-39554 (16575)	-53902 (16217)
R <sup>2</sup>	0,144	0,243
Adj. R <sup>2</sup>		0,229
N = 86		

Avhengig variabel: *Prisdifferanse*

Estimatets standardfeil er rapportert i parentes.

\*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

#### Modell 2: Effekten av fire eller flere konkurrenter, sett i forhold til en til tre, på endelig pris per anbud, målt i antall kroner

	Blokk 1	Blokk 2
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	34420* (11718)	21487*** (4896)
Verdi <sub>(i kroner)</sub>		0,14* (0,04)
Konstant	8137 (6519)	-24732 (10791)
R <sup>2</sup>	0,094	0,219
Adj. R <sup>2</sup>		0,201
N = 86		

Avhengig variabel: *Prisdifferanse*

Estimatets standardfeil er rapportert i parentes.

\*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

<sup>1</sup>Referansekategori består av anskaffelsene med 1-3 konkurrenter (n=60)

### Modell 3: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i kroner

	Blokk 1	Blokk 2
Antall_tilbud <sub>(1-5)</sub>	11276** (5080)	
Verdi <sub>(i kroner)</sub>		0,15* (0,04)
Konstant	-10876 (14467)	-38524 (15013)
R <sup>2</sup>	0,057	0,211
Adj. R <sup>2</sup>		0,192
N = 84		

Avhengig variabel: *Prisdifferanse*

Estimatets standardfeil er rapportert i parentes.

\*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

Alle variablene er statistisk signifikante, men kun variabelen *Konkurrenter* er signifikant etter at det blir kontrollert for verdi. Effekten av verdi er statistisk signifikant i alle modellene. *Verdi* er målt i antall kroner, og har en koeffisient på omtrent 0,14 i alle modellene. Dette betyr at, for hver krones økning i anslått verdi, øker prisdifferansen med ca. 14 øre.

Variabelen *Fire\_eller\_flere* viser seg å ikke være statistisk signifikant etter at det blir kontrollert for verdi. Signifikansnivået på 0,06 derimot svært nær å være innenfor konfidensintervallet på 95 prosent, og vi ser at anbud med fire eller flere konkurrenter har i gjennomsnitt 21 487 kroner mer i gevinst enn anbud med tre eller færre konkurrenter, kontrollert for effekten av verdi. Forholdet er derimot ikke statistisk signifikant. Jeg forklarte tidligere at det lovpålagte minimumskravet på tre konkurrenter er en terskel som det er opp til innkjøperen om han eller hun vil krysse. Hypotesen var at innkjøpere som kontaktet fire eller flere leverandører var mer prisorienterte, eller hadde høyere kompetanse enn de som kontaktet tre eller færre. Resultatene viser at forskjellene mellom kategoriene kan skyldes tilfeldigheter. Denne hypotesen blir dermed forkastet.

Fra modell 1 ser vi at variabelen *Konkurrenter* har en signifikant effekt, også etter at det kontrolleres for verdi. I gjennomsnitt øker prisdifferansen med ca 12 000 kroner per ekstra kontaktet konkurrent. Estimatets standarfeil gir et konfidensintervall på omtrent 12 000 ± 5000 kr. Basert på signifikansnivået på 0,016 kan vi si med 98,4 prosent sikkerhet at gevinsten per ekstra tilbyder vil være et sted mellom 7000 og 17 000 kroner.



De to neste modellene er de bivariate regresjonsmodellene der effekten av antallet konkurrenter måles som en prosentandel av anskaffelsens totale verdi.

Variabelen *Fire\_eller\_flere* viste seg å ikke være statistisk signifikant basert på den prosentvise differansen, og er utelatt fra teksten. (se vedlegg 1)

#### Modell 4: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.

Konkurrenter <sub>(1-6)</sub>	4,10** (1,63)
Konstant	-7,88 (5,59)
R <sup>2</sup>	0,07
N = 86	

Avhengig variabel: *ProsentvisDifferanse*

Estimatets standardfeil er rapportert i parentes.

\*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

#### Modell 5: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.

Antall_tilbud <sub>(1-5)</sub>	3,97** (1,64)
Konstant	-5,28 (4,68)
R <sup>2</sup>	0,066
N = 84	

Avhengig variabel: *Prisdifferanse*

Estimatets standardfeil er rapportert i parentes.

\*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

Vi ser at modell 4 og modell 5 har svært like koeffisienter. Effekten av antallet konkurrenter har sterkeste forklaringskraft og et høyere stigningstall. Forskjellen er derimot liten.

Til tross for likeheter i resultatene er modell 4 vurdert til å være bedre enn modell 5. Den mest åpenbare grunnen er en høyere forklart varians (R<sup>2</sup>). Videre har variabelen konkurrenter lignende koeffisient for begge de uavhengige variablene. *Antall\_tilbud* har derimot i modell 3 vist seg å være mindre robust.

### 5.3.8 Endelig modell

#### Modell 6: Effekten av antall konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i både prosent og kroner.

	Prosent	Kroner
Konkurrenter <sub>(1-6)</sub>	4,10** (1,63)	12017** (4896)
Verdi <sub>(i kroner)</sub>		0,13* (0,04)
Konstant	-7,88 (5,59)	-53902 (16217)
R <sup>2</sup>	0,07	0,243
Adj. R <sup>2</sup>		0,229
N = 86		

De to kolonnene viser resultatet fra to forskjellige regresjonsmodeller. Kolonnen merket **Prosent** viser resultatet fra modell 4. Den avhengige variabelen er *ProsentvisDifferanse*. Kolonnen merket **Kroner** viser resultatene fra blokk 2 av modell 1. Den avhengige variabelen er *Prisdifferanse*. Estimats standardfeil er rapportert i parentes. \*, \*\*, \*\*\* indikerer at resultatet er statistisk signifikant på 99 %, 95 % og 90 % nivåene respektivt.

Den endelige modellen viser effekten av en økning i antallet konkurrenter på prisdifferansen, målt i kroner, og som en prosentandel av kontraktens totale verdi.

En vesentlig forskjell mellom de to kolonnene er den forklarte variansen (R<sup>2</sup>). Hele 23 prosent av variasjonene i prisdifferansen er forklart i kolonne 2, mens for kolonne 1 er dette tallet kun 7 prosent. Dette kommer av at prisdifferansen i Kolonne 1 er målt i kroner. Fra modell 1 ser vi at verdi forklarer omtrent 8 prosent av variansen. Dermed er omtrent 14 prosent forklart av antallet konkurrenter i modell 1, og 7 prosent i modell 4. Hvis vi tar utgangspunkt i gjennomsnittet av de to modellene, kan man si omtrent 10 prosent av variasjonen i prisdifferansen er forklart av konkurranse.

Når det gjelder modellenes forutsetninger har jeg allerede kontrollert for effekten av uteliggere og ekstremverdier. Analyse av residualenes spredning viser derimot tegn til hetroskedastisitet, altså ukonstant varians. Årsaken er at variabelen konkurrenter har en urnomalfordelt frekvens. Videre har mange protokoller lav prisdifferanse, hvilket betyr at anslått verdi og faktisk pris ligger nært opp mot hverandre. Dette gjelder uavhengig av antallet konkurrenter. Disse protokollene påvirker derimot residualenes gjennomsnittlige varians, særlig for verdier av X med høy frekvens, slik som tre konkurrenter. Frekvensfordelingen for fire, fem og seks konkurrenter relativt lav. Disse har derimot ikke den samme "kjernen" av protokoller med prisdifferanse rundt null som trekker inn variansens gjennomsnitt.

Dette betyr at estimatet på 4,1 prosent ikke er like nøyaktig for alle antall konkurrenter. Modellen viser faktisk et svakt kurvelineært forhold der stigningstallet er lavest mellom 1 og 2 konkurrenter, og deretter øker gradvis. Eksempelvis vil det å gå fra to til tre konkurrenter ha mindre uttelling enn fra fire til fem konkurrenter. Differansen er derimot såpass svak at det lineære forholdet er mer utpreget enn det kurvelineære<sup>59</sup>.

Dette kan forklares av det lovpålagte minimumskravet på tre konkurrenter. Forutsetningene for innkjøp med færre en tre konkurrenter er vanskelig å avgjøre. En direkteanskaffelse kan ha utgangspunkt i et tidligere konkurranseutsatt innkjøp av en lignende vare eller tjeneste. Det kurvelineære forholdet er observert, men ikke statistisk signifikant, nettopp fordi forholdene blant anskaffelser med færre en 3 konkurrenter er uforutsigbare. Allikevel har anskaffelser med 1 – 2 konkurrenter systematisk lavere prisdifferanse enn anskaffelser med et høyere antall konkurrenter.

Estimatet på 4,1 prosent, eller 12 000 kr må derfor tolkes som den gjennomsnittlige gevinsten av en økning i antallet konkurrenter for hele utvalget.

### 5.3.9 Oppsummering og funn

Formålet med regresjonsanalysen var å undersøke om et økt antall konkurrenter hadde en positiv konkurranseeffekt. Målet som ble brukt, var forholdet mellom anskaffelsens anslåtte verdi og faktiske pris. I protokollene som utgjør datasettet, er endelig pris i alle tilfellene det laveste tilbudet.

Resultatene viser at, for hver ekstra konkurrent øker prisdifferansen med i gjennomsnitt 12 017 kroner, eller 4,1 prosent av kontraktens totale verdi. Dette forholdet forklarer omtrent 10 prosent av variasjonen i prisdifferansen.

Samlet sett er resultatene som forventet ut fra både teori og tidligere forskning. Gómez-Lobo og Szymanski (2001) fant bevis for at den auksjonsteoretiske påstanden at flere tilbydere fører til en bedre pris for selgeren, også gjelder for offentlige anbud. Resultatene fra min analyse viser at dette også gjelder for norske offentlige anskaffelser.

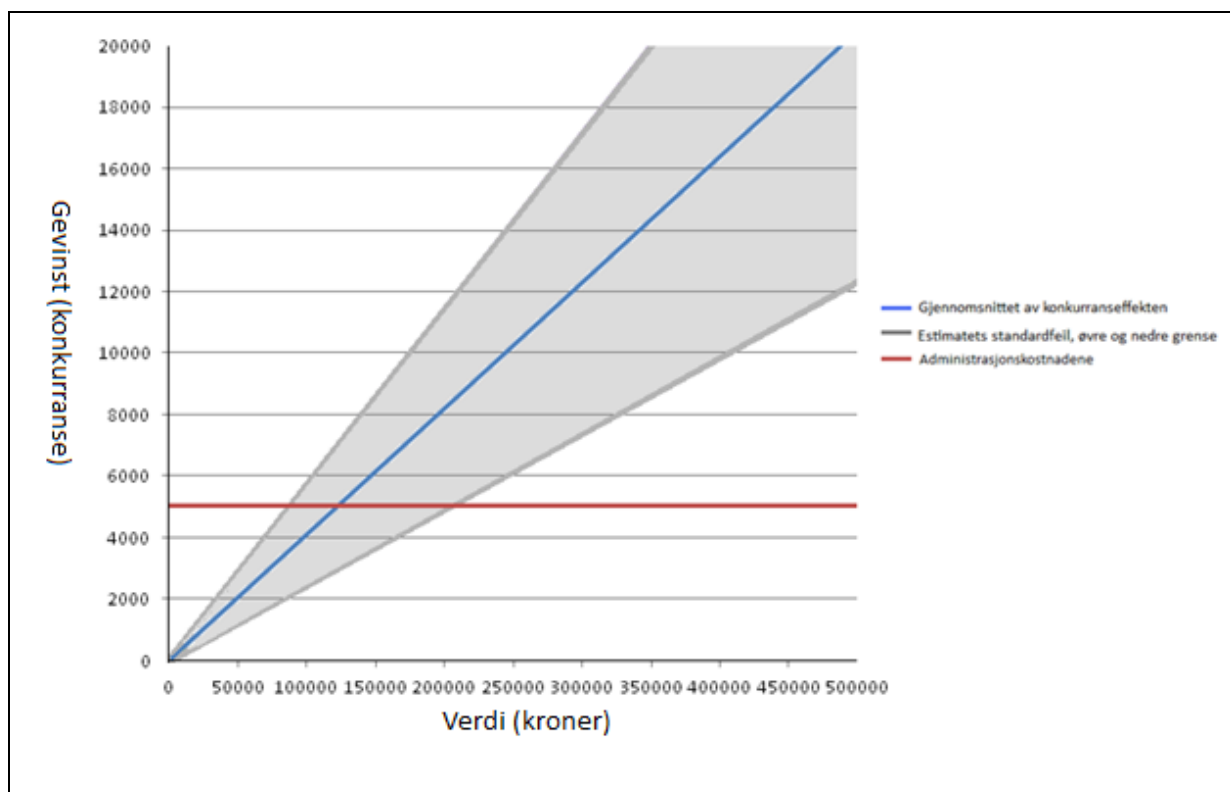
---

<sup>59</sup> Det kurvelineære forholdet er ikke statistisk signifikant, men en kurvelineær regresjonslinje har best "fit". Dette blir diskutert nærmere i punkt 5.4.2.

## 5.4.1 Vurdering av økonomisk lønnsomhet

I analysens del 1 anslo jeg administrasjonskostnadene til å være i gjennomsnitt omtrent 5000 kroner per ekstra tilbyder. I del 2 ble den gjennomsnittlige gevinsten per ekstra tilbyder beregnet til å være 4,1 prosent av kontraktens totale verdi. Modellen hadde en standardfeil på 1,63 prosent, som gir en øvre og en nedre grense på henholdsvis 5,7 og 2,5 prosent. Resultatene er illustrert i graf 6.

**Graf 6: Administrasjonskostnader i forhold til gjennomsnittlig gevinst per ekstra tilbyder**



Den røde linjen viser administrasjonskostnadene forbundet med å behandle et tilbud. Den blå linjen viser konkurranseeffekten, dvs. gevinsten på 4,1 prosent av kontraktens totale verdi, per ekstra tilbyder. De grå linjene viser estimatets standardfeil. Basert på en konkurranseeffekt på 4,1 % ser vi at gevinstene overstiger kostnadene dersom kontraktens verdi 125 000 kroner eller mer.

Y-aksen viser gevinsten i kroner. X-aksen representerer anskaffelsens verdi. For gjennomsnittet ser vi at gevinsten fra konkurranseeffekten overgår administrasjonskostnadene ved en kontraktsverdi på ca. 125 000 kroner. For estimatets nedre grense vil gevinsten overgå kostnadene først ved en verdi på ca. 205 000 kroner. For estimatets øvre grense forekommer gevinsten allerede ved en verdi på omkring 90 000 kroner.

Estimatet på 4,1 prosent kan også omgjøres til kroner. Den gjennomsnittlige gevinsten per ekstra tilbyder blir da 11 775 kroner. Dette er 4,1 prosent av 300 000, gjennomsnittet av X, og må tolkes som den gjennomsnittlige gevinsten i kroner for alle kontrakter i størrelsen 100 000–500 000 kroner.<sup>60</sup>

Dette estimatet ligger nær resultatet fra modell 6 i regresjonsanalysen. Der fant jeg den gjennomsnittlige gevinsten til å være 12 017 kroner per ekstra tilbyder. Gjennomsnittlig verdi på anskaffelsene i analysen var 250 000 kroner, hvilket betyr at estimatet på ca. 12 000 kroner er noe høyere enn estimatet på 4,1 prosent. Forskjellen er derimot liten.

Administrasjonskostnadene er også et gjennomsnittlig anslag. Øvre og nedre grense for dette estimatet er det derimot vanskelig å avgjøre nøyaktig. Variablene er *tidsbruk per tilbyder*, *antall ansatte* og *timeverkskostnader*. Flere kilder oppgir at særlig forskningsinstitusjoner har mer kompliserte anskaffelser og bruker lengre tid på å behandle tilbud. Derimot er tidsbruken lav for anskaffelser der tilbyderne hovedsakelig vurderes ut fra pris, og særlig der oppdragene er relativt ukompliserte. Dette gjelder også for mange varekjøp. Estimatet på 5000 er basert på svar fra begge ender av dette spekteret, der den rapporterte tidsbruken per tilbyder varierer fra 20 til 180 minutter, og er slik sett et gjennomsnitt bestående av både kompliserte og ukompliserte innkjøp. Den økonomiske gevinsten vil trolig være størst for ukompliserte innkjøp der tildelingskriteriet i hovedsak er pris. Administrasjonskostnadene per tilbud vil i slike tilfeller være mye lavere enn 5000 kroner. For eksempel svarte en av respondentene fra Statsbygg i spørreundersøkelsen at tilbud kan vurderes på 20 minutter når tildelingskriteriet i all hovedsak er pris. For slike anskaffelser var det også kun én innkjøper pluss én sidemannskontrollør. Dersom vi legger disse kriteriene til grunn, blir administrasjonskostnadene kun 263 kroner per tilbyder!<sup>61</sup>

I motsatt ende ligger relativt kompliserte innkjøp av tjenester som ikke er lokalt begrenset. Et eksempel her er protokoll nr. 138, som ble omtalt i punkt 5.3.2. Her skulle det kjøpes inn en konsulenttjeneste, som i praksis kan leveres fra hele landet. Anskaffelsen, som ble utlyst på Doffin, mottok ni tilbud. Det skal understrekes at gevinsten ved denne anskaffelsen også var betraktelig: hele 210 000 kroner, i forhold til administrasjonskostnader på ca. 45 000 kroner.<sup>62</sup> Kontrakten hadde derimot en verdi på 480 000 kroner. For lignende anskaffelser med lavere verdi, men samme administrasjonskostnader per tilbyder kan dette bli problematisk. Et eksempel er innkjøp av IT-tjenester, som i praksis kan leveres over hele landet og kan tenkes å motta et høyt antall tilbud. Asplan Viak mener derimot at det ikke er sannsynlig at tilbyderne ser seg tjent med å legge inn et tilbud der

---

<sup>60</sup>  $((100\,000 + 500\,000) * 4,1\%) / 2$ .

<sup>61</sup>  $(0,33 * 527) * 1,5 = 263$ . Jeg legger til grunn at sidemannskontrolløren kun får halvparten av arbeidsmengden forbundet med å vurdere tilbudene.

<sup>62</sup> Administrasjonskostnadene er beregnet på grunnlag av gjennomsnittet på 5000 kroner.

de vet at de vil være én av veldig mange tilbydere og har lav sannsynlighet for vinne. Det er allikevel mulig at en del leverandører vil prøve seg i startfasen av en forenklet kunngjøringsordning, før de «lærer» at det ikke lønner seg å levere tilbud med mindre de mener at de har et konkurransefortrinn.

### 5.4.2 Er resultatet som forventet?

Jeg viste tidligere til at en stor mengde tidligere undersøkelser viser at konkurranseutsettelse av offentlige kontrakter medfører besparelser. Gómez-Lobos og Szymanski studie er en av de få studiene som også har undersøkt forholdet mellom antallet konkurrenter og endelig pris. Tabell 14 og graf 7 viser resultatene fra deres regresjonsanalyse, der besparelser er oppgitt i prosent.

**Tabell 14: Besparelser i prosent per antall tilbydere (Gomez-Lobo & Szymanski 2001)<sup>63</sup>**

Konkurrenter	3	4	5	6	Gjennomsnitt
Alternativ 1	7,3	5,2	4	3,3	4,95
Alternativ 2	4,1	3	2,2	1,8	2,77

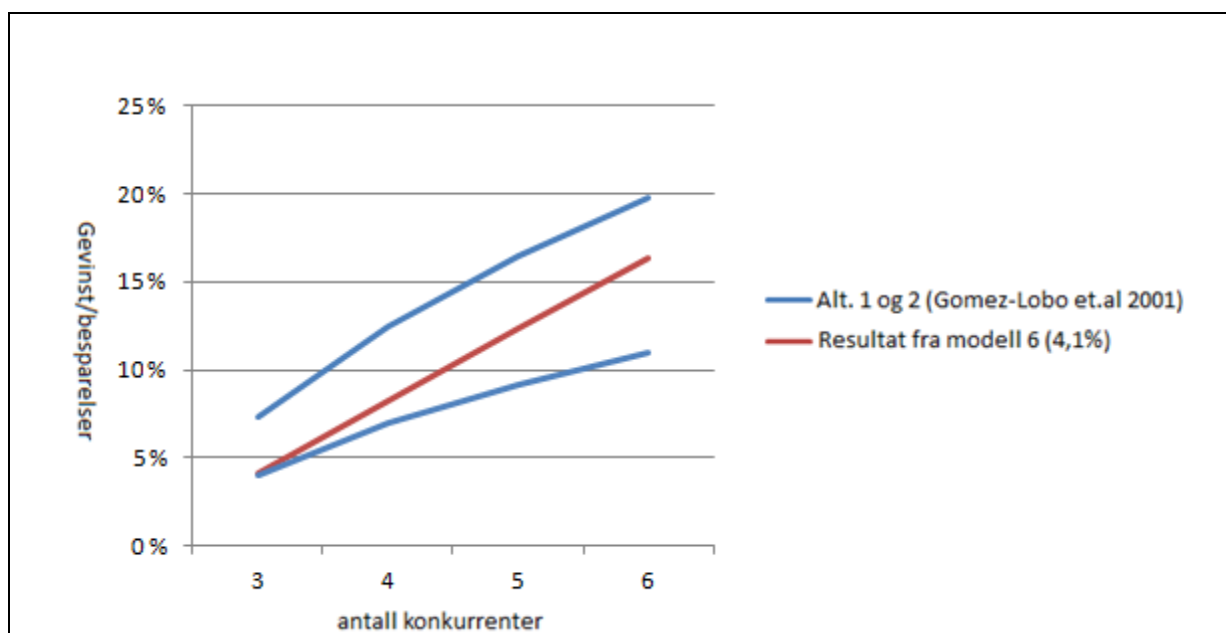
Alternativ 1 og 2 viser den prosentvise besparelsen i ved et gitt antall konkurrenter. Besparelsen er i forhold til kontraktens verdi under monopoltilstand, ett år tidligere.

Alternativ 1 er resultatene fra hovedmodellen. Alternativ 2 viser resultatene fra den førstedifferensierte modellen, som var spesifisert til å eliminere effekten av lokale myndigheter på de andre uavhengige variablene i regresjonen. I min analyse vil dette tilsvare innkjøperen og foretaket. I graf 5 er resultatene fra både deres og min egen regresjonsanalyse sammenstilt.

---

<sup>63</sup> Resultatet er hentet fra deres regresjonsanalyse. Se vedlegg 2 for utregningen.

**Graf 7: Regresjonsresultatene i forhold til tidligere forskning\*.**



\*Startpunktet for alle linjene er effekten av å gå fra 2 til 3 konkurrenter. Dette er 7,3 % for alternativ 1, og 4,1 % for alternativ 2 og resultatene fra min regresjonsanalyse. Den øvre grensen er satt til 6 konkurrenter, som er det høyeste antallet i mitt datasett.

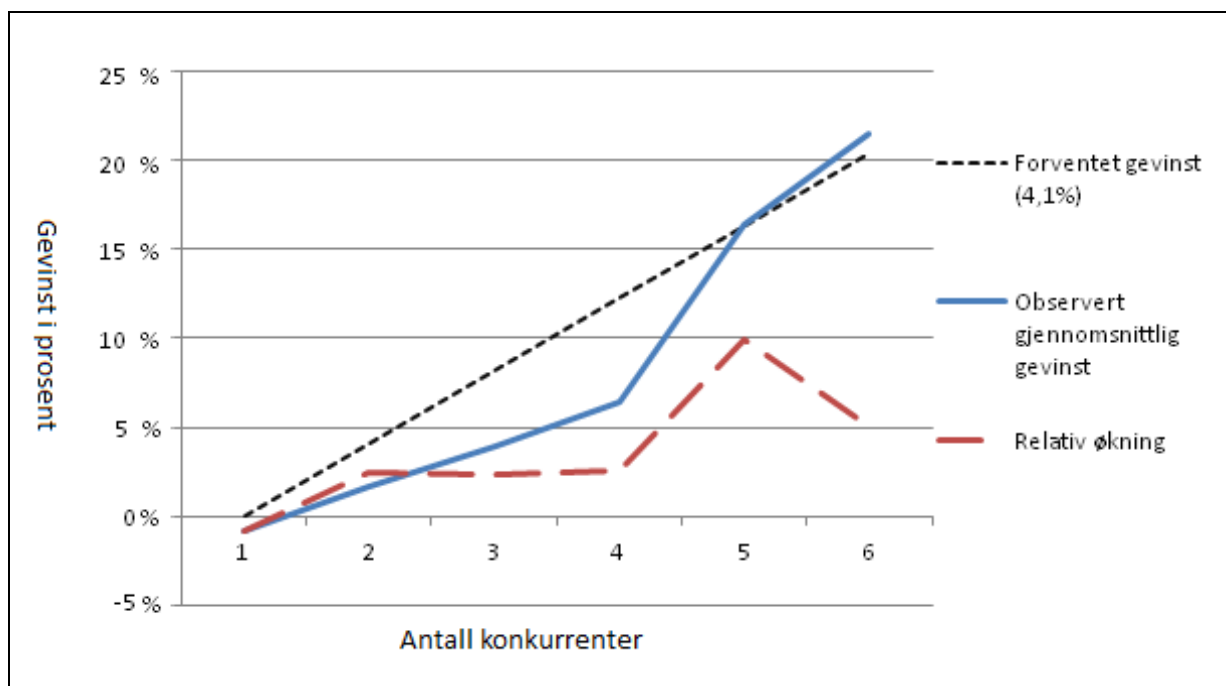
Grafen viser resultatene fra min egen analyse i forhold til resultatene til Gómez-Lobo & Szymanski (2001).

Fordi anskaffelsene i Gómez-Lobos & Szymanskis studie ble kunngjort for første gang, kan ikke norske tilfeller sammenlignes for 2 konkurrenter. I sin studie finner de en besparelse på 13–14 prosent ved å gå fra 1 til 2 konkurrenter. En slik effekt vil ikke forekomme i mitt datasett, da selv direkteanskaffelser kan ha utgangspunkt i tidligere konkurranseutsatte anbud. Sammenligningen starter derfor fra det punktet hvor effekten av en ytterligere økning i antallet konkurrenter måles, altså fra to til tre konkurrenter.

Resultatene ligger nær hverandre. Den gjennomsnittlige gevinsten fra alternativ 1 tilsvarer den gjennomsnittlige gevinsten fra mine resultater. Alternativ 2 er har et gjennomsnitt som ligger nær standardfeilens nedre grense i mitt estimat.

En vesentlig forskjell er derimot at disse forfatterne finner et negativt kurvelineært forhold som ligger nær  $1/n$  per ekstra konkurrent. Dette betyr vesentlige besparelser ved to konkurrenter, og deretter en gradvis avtagende økning per ekstra konkurrent, som til slutt flater seg ut. Mine resultater viser derimot det motsatte: Økningen er svakest ved et lavere antall konkurrenter og blir sterkere dersom flere kommer til. Dette gjelder særlig ved overgangen fra fire til fem konkurrenter.

**Graf 8: Forventet gevinst i forhold til observert gevinst, samt den relative økningen mellom antall konkurrenter.**



Tabellen viser den forventede gevinsten i forhold til den observerte gevinsten, samt den relative økningen. Den forventede gevinsten er koeffisienten til modell 6, altså 4,1 % prosent av kontraktens totale verdi. Den observerte gevinsten er den gjennomsnittlige gevinsten for hver verdi av variabelen konkurrenter i modell 6, altså for antallet konkurrenter mellom 1 og 6. Den relative økningen tar utgangspunkt i den observerte gjennomsnittlige gevinsten, og viser den relative økning mellom antallet konkurrenter, som er på omtrent 2,4 % fra 1 til 4 konkurrenter, 9 % ved 5, og 5 % ved 6 konkurrenter.

Vi ser at dette særlig er tilfellet mellom en og tre konkurrenter, der koeffisienten er lavest. Når man går fra en til to konkurrenter, stiger den gjennomsnittlige gevinsten med kun 2,5 prosent, og fra to til tre med 2,3 prosent til et gjennomsnitt på 3,9 prosent ved tre konkurrenter. En forklaring på dette er lovverkets krav om at det skal være minst tre konkurrenter. Dette bidrar til at innkjøperne alltid vil være kjent med et antall aktører i markedet. Direkteanskaffelser vil dermed med stor sannsynlighet ha utgangspunkt i tidligere innkjøp, for eksempel ved at innkjøperen henvender seg direkte til vinneren av en tidligere anbudsrunde. Både teorien og mye av den tidligere forskningen tar utgangspunkt i at offentlige anskaffelser blir konkurranseutsatt for første gang.<sup>64</sup> I de norske offentlige anskaffelsene er kostnadene forbundet med en monopoltilstand (kun én tilbyder) imidlertid fjernet allerede gjennom lovgivningen.

Dette forklarer den lave koeffisienten mellom en og tre konkurrenter. Forskjellen mellom tre og fire er også svært lav, med en økning i gjennomsnittlig gevinst på kun 2,5 prosent. Den gjennomsnittlige

<sup>64</sup> Gómez-Lobo og Szymanski finner at de relative besparelsene er lavere der tjenesten blir konkurranseutsatt for andre gang. Forklaringen er at mye av monopolkostnadene er erodert etter den første anbudsrunder (Gómez-Lobo et al. 2001:110).



gevinsten ved 4 konkurrenter er 4,66 prosent, men øker deretter kraftig, til 16 prosent ved 5 tilbydere og 21 prosent ved 6 tilbydere.<sup>65</sup>

Resultatet viser dermed et skille mellom 1–4 og 5–6 konkurrenter. Den relative økning i gevinst på 2,5 prosent per ekstra konkurrent kan tyde på strukturelle likheter mellom anskaffelser med 1–4 konkurrenter. For eksempel kan konkurrentene i disse anskaffelsene være leverandører som innkjøperen er vant til å handle med, slik at han/hun har en god idé om hva prisen vil være. Dermed blir prisdifferansen lav. Samtidig blir konkurranseeffekten lavere. Til motsetning er fire av de tolv anskaffelsene med fem konkurrenter blitt kunngjort offentlig, derav *en* frivillig utlysning på Doffin. Dette kan tyde på at innkjøperen har gjort mer for å sikre et sterkt konkurransegrunnlag, slik som å kontakte nye leverandører i tillegg til de vanlige. Vi så ved protokoll nr. 138 hvordan en relativt ukjent leverandør kan levere en mye bedre pris enn de ellers vanlige leverandørene.

### 5.4.3 Når vil administrasjonskostnadene per konkurrent overstige gevinsten?

Graf 8 viser at den observerte gevinsten er lik den forventede gevinsten ved fem konkurrenter. Anskaffelser med fem konkurrenter er antatt å ha et høyere innovasjonsnivå, blant annet ved at en tredjedel er kunngjort. Ved en forenklet kunngjøring kan det tenkes at disse forholdene også vil gjelde for anskaffelser med et lavere antall konkurrenter.

Dersom dette er tilfellet, vil gevinsten ved gå fra 0 til 2 konkurrenter være 4,1 prosent og fra 2 til 3 8,2 prosent. Det er rimelig å anta at gevinsten per konkurrent på et visst punkt vil avta dersom flere kommer til. Spørsmålet er når denne avtagende avkastningen vil finne sted, og i hvilken grad.

En mulig besvarelse finnes i den teoretiske funksjonen  $1/n$ . Wilson (1977) viste at den endelige prisen i auksjoner der budgiverne har gitte preferanser, vil konvergere mot varens eller tjenestens «sanne verdi» etter hvert som antallet konkurrenter øker. Gómez-Lobo og Szymanski viste at denne funksjonen gjaldt også for offentlige anbud.

Avstanden mellom den faktiske prisen og den sanne verdien kan uttrykkes som  $1/n$ . La oss igjen bruke protokoll nr. 138 som eksempel. Den anslåtte verdien var 480 000, og den endelige prisen var 270 000 kroner. Ifølge  $1/n$  vil 9 tilbydere tilsi at den endelige prisen er omtrent 11 prosent høyere enn den sanne verdien, som vil være på ca. 240 000 kroner.<sup>66</sup> De første to tilbyderne vil redusere avstanden til den sanne verdien med 50 prosent, slik at det beste tilbudet vil være på omtrent 360 000

---

<sup>65</sup> Det skal merkes at frekvensen av protokoller med seks konkurrenter er kun *en*.

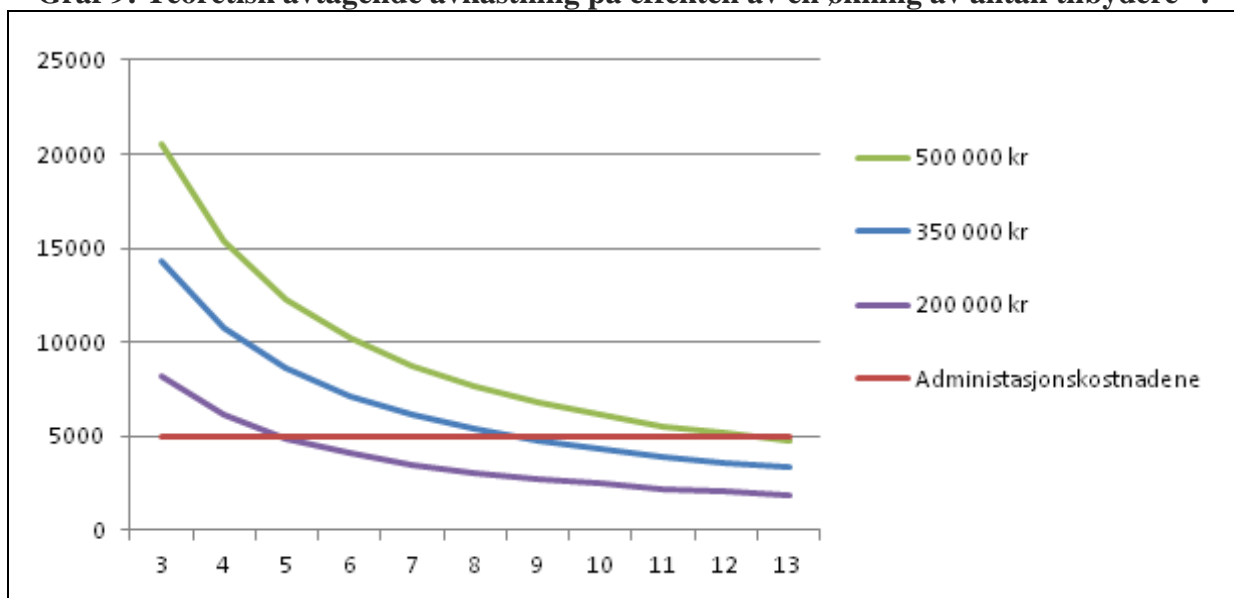
<sup>66</sup>  $270\,000 * 0,89 = 240\,000$ .

kroner. En tredje tilbyder vil gi et tilbud som er 16 prosent bedre, på 320 000 kroner, en fjerde på 300 000 kroner og så videre helt til det niende tilbudet på omtrent 270 000 kroner.<sup>67</sup>

Dersom denne formelen skal brukes på de norske offentlige anskaffelsene, blir det nødvendig å gjøre et par justeringer. Lovverket krever at det skal være minst tre konkurrenter. Dermed blir det rimelig å anta at alle anskaffelser med en og to konkurrenter vil bli påvirket av minimumskravet. Hvis man tar utgangspunkt i at kostnadene forbundet med en monopoltilstand allerede er fjernet gjennom lovverkets bestemmelse, blir et fornuftig utgangspunkt det lovfestede minimumskravet på tre konkurrenter.

Hvis vi tar utgangspunkt i at den avtagende effekten begynner ved overgangen fra 3 til 4 konkurrenter, vil 3 konkurrenter gi en gevinst på 8,2 prosent av kontraktens totale verdi, mens 4 konkurrenter gir en gevinst på 11,3 prosent.<sup>68</sup> Dette betyr at den fjerde konkurrenten bidrar med en gevinst på 3,1 prosent, den femte på 2,5 prosent og så videre.

**Graf 9: Teoretisk avtagende avkastning på effekten av en økning av antall tilbydere<sup>69</sup>.**



Den teoretiske avtagende avkastningen tar utgangspunkt i  $1/n$  når  $n > 3$ . Stigningen mellom 1 og 3 konkurrenter er 4,1 %, slik at gevinsten ved 3 konkurrenter er 8,2 % av kontraktens totale verdi. Deretter avtar avkastningen per ekstra tilbyder i forhold til  $1/n$ , slik at den fjerde konkurrenten gir en gevinst på kun 3,1 % ( $1/4=0,25$ ; altså 25 % lavere enn den tredje).

<sup>67</sup> Avstanden er prisdifferansen mellom den anslåtte verdien og den sanne verdien, altså 480 000–240 000. Ved en 50 prosent reduksjon er tilbudet  $480 - (240\,000 * 0,5) = 360$ .

<sup>68</sup> Utgangspunktet er at direkteanskaffelser gir 0 gevinst, i henhold til graf 6. To konkurrenter gir 4,1 prosent gevinst, og tre konkurrenter gir en gevinst på 8,1 prosent. Herifra vil avkastningen per konkurrent avta ifølge  $1/n$ , der  $1/4 = 0,25$  tilsier at den fjerde leverandøren gir en avkastning som er 25 prosent lavere enn den tredje ( $4,1 * 0,75 = 3,1$ ). Den femte gir en gevinst som er 20 prosent lavere enn den fjerde ( $1/5 = 0,2$ ), altså 2,5 prosent ( $3,1 * 0,8$ ), og så videre.

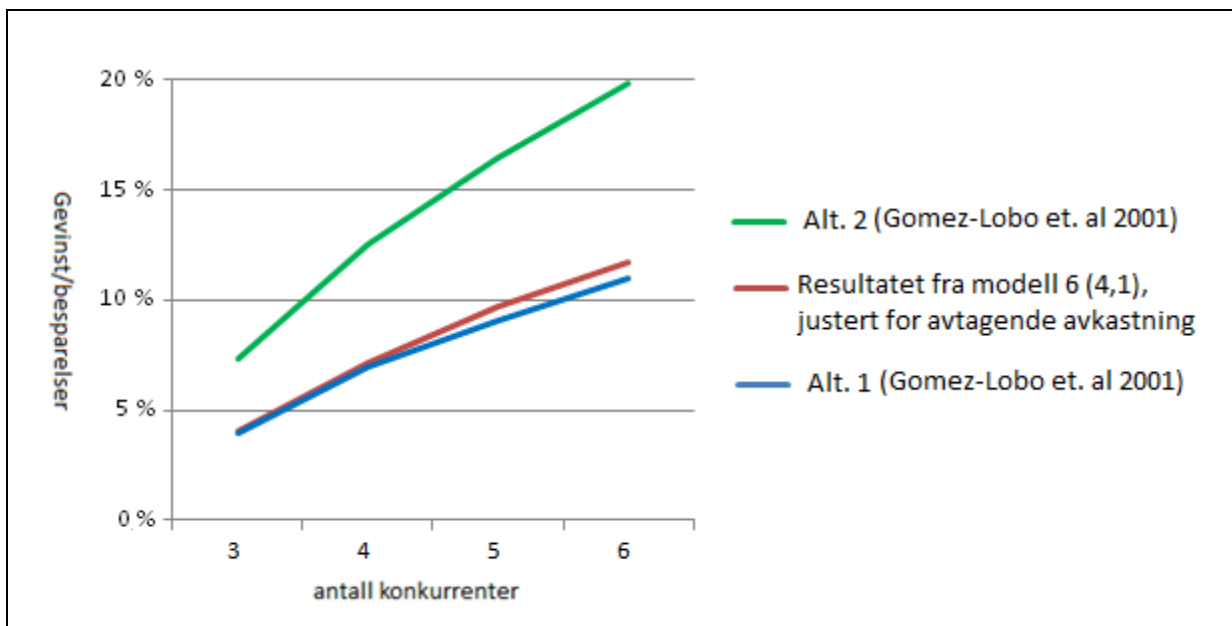
<sup>69</sup> Se vedlegg 2 for utregning.

Dersom det teoretiske utgangspunktet gjelder for norske forhold, vil administrasjonskostnadene overgå gevinsten ved en kontrakt på 200 000 kroner dersom flere enn 5 tilbydere melder seg. Ved en verdi på 350 000 kroner vil administrasjonskostnadene overgå gevinsten et sted mellom 8 og 9 konkurrenter, mens opptil 13 leverandører kan delta ved kontrakter til en verdi av 500 000 kroner før ytterligere konkurranse ikke lenger er lønnsomt.

Dette betyr også at disse er de optimale konkurransenivåene for de respektive kontraktsverdiene. For eksempel bør en kontrakt på 200 000 kroner ha 5 tilbydere for å oppnå høyest mulig gevinst.

Det er derimot nødvendig å diskuteres beregningens gyldighet. Spørsmålet er om den avtagende avkastningen per ekstra tilbyder vil oppføre seg som utregningen i graf 9. Tidligere viste jeg til at Gómez-Lobos og Szymanskis resultater lå nær funksjonen  $1/n$ . Resultatene fra deres hovedmodell hadde samme gjennomsnitt som resultatene fra min egen analyse, 4,1 prosent. Vi ser dermed at gevinsten ved konkurranseutsettelse, altså konkurranseeffekten, er nokså lik for deres utvalg og mitt. En mulighet er dermed at den avtagende avkastningen per ekstra tilbyder også vil være lik. Dersom jeg benytter det nye estimatet som er justert for avtagende avkastning, ser vi i graf 10 nedenfor at resultatene nå ligger veldig nær alternativ 2, den førstedifferensierte modellen til Gómez-Lobo og Szymanski (2001).

**Graf 10: Regresjonsresultatene justert for avtagende avkastning, i forhold til tidligere forskning<sup>70</sup>**



Utgangspunktet er den estimerte konkurranseeffekten på 4,1 % fra modell 6. Denne effekten er videre blitt justert for avtagende avkastning, altså at gevinsten per konkurrent krymper dersom flere kommer til. Utregningen er basert  $1/n$  når  $n > 3$ , slik at konkurranseeffekten ved å gå fra tre til fire konkurrenter blir redusert med 25 %. Alt 1 og 2 er resultatene fra analysen til Gómez-Lobo & Szymanski (2001).

<sup>70</sup> Se vedlegg 2 for utregning.

Dette kan tyde på at konkurranseeffekten og den avtagende avkastningen er mekanismer som gjelder på tvers av de britiske og de norske offentlige anskaffelsene. At konkurranseeffekten per ekstra tilbyder er den samme i Norge som i Storbritannia, ser ut til å være en forutsetning i Asplan Viaks analyse (Kloster-Jensen 2008:56). Asplan Viak benytter et gjennomsnitt av de to resultatene fra Gómez-Lobos og Szymanskis studie til å beregne den optimale nasjonale terskelverdien for norske anskaffelser.<sup>71</sup>

Samlet sett er vurderingen derfor at en avtagende avkastning tilsvarende  $1/n$  dersom  $n > 3$ , er et pålitelig estimat. Følgene av dette estimatet ble illustrert i graf 9. Først og fremst ser vi at gevinsten ved en kontraktsverdi på 200 000 kroner vil nærme seg 0 ved det femte tilbudet. Dersom anbudet mottar flere enn fem tilbud, vil det medføre større kostnader enn gevinst. Spørsmålet er hvor mange tilbud man kan forvente på en kontrakt av denne størrelsen. Det gjennomsnittlige antallet tilbud ved anskaffelser (frivillig) utlyst på Doffin i mitt datasett er 4,5. Ved en forenklet kunngjøringsordning vil antallet tilbud trolig være høyere. Antagelsen er at Lille Doffin vil øke antallet brukere av tjenesten, særlig blant leverandører som typisk ikke konkurrerer om de store oppdragene. En mer passende nedre grense for en forenklet kunngjøringsplikt bør nok være et sted mellom 200 000 og 300 000; 250 000 kroner kan virke som et fornuftig beløp. Optimal gevinst ved en kontraktsverdi på 250 000 oppnås med 6 konkurrenter.

## 6. Konklusjon

Dette prosjektet har hatt som formål å utforske hvorvidt en forenklet kunngjøringsplikt vil være økonomisk lønnsom for det offentlig, og om en slik ordning vil forebygge korrupsjon.

Når det gjelder ordningens korrupsjonsforebyggende virkning, fant jeg blandede resultater. Korrupsjon blir definert som en bevisst handling som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel. Tidligere forskning viser at manglende konkurranse er den vanligste formen for regelbrudd. Manglende konkurranse vil i de aller fleste tilfeller innebære at en ulovlig direkte anskaffelse er blitt gjennomført. En ulovlig direkte anskaffelse kan være enten udokumentert, og dermed skjult, eller feilaktig begrunnet. Verken den forenklete kunngjøringsplikten eller den foreslåtte nettplattformen Lille Doffin innehar noen kontrollmekanisme for å avdekke om en

---

<sup>71</sup> Asplan Viak (2008) tar utgangspunkt i at antallet konkurrenter vil bli redusert fra tre til to dersom en anskaffelse faller under den nasjonale terskelen for kunngjøring. Fra Gómez-Lobos og Szymanskis resultater er dette tilsvarende en negativ konkurranseeffekt på 8–4 prosent, altså et gjennomsnitt på 6 prosent (ibid., s. 56).

direkteanskaffelse er feilaktig begrunnet. Videre viser Riksrevisjonen til at direkteanskaffelser forekommer like ofte over som under den nasjonale terskelverdien. Anskaffelser over den nasjonale terskelverdien er underlagt kunngjøringsplikten gjennom Doffin. Det kan dermed se ut til at en kunngjøringsplikt i seg selv bidrar lite til å hindre at ulovlige direkte anskaffelser blir gjennomført.

Da den nasjonale terskelverdien ble hevet i 2005, uttrykte NHO bekymring for at kontrakter automatisk ville gå til et fåtall utvalgte leverandører, såkalte hoffleverandører, dersom anskaffelsen ikke ble kunngjort. Tidligere forskning viser at foretrukne leverandører er et fenomen som både bidrar til at konkurranseprinsippet ikke blir etterlevd, og i noen tilfeller kan være kilden til habilitetsproblematikk. Statistikk fra anskaffelsesprotokollene viser at 72 prosent av alle anskaffelsene ble gjennomført med 3 eller færre konkurrenter. Totalt ble 89 prosent kunngjort ved at innkjøperen tok direkte kontakt med utvalgte leverandører. I teorien kalles dette *shortlisting*, og det er ofte nødvendig der det foreligger et stort antall potensielle leverandører å velge mellom. Det kan imidlertid være en kilde til brudd på konkurranseprinsippet, for eksempel ved at gode erfaringer med tidligere leverandører gjør at konkurranseutsettelse blir ansett som unødvendig. Fra et teoretisk standpunkt kan *shortlisting* også være kilde til misligheter ved at inngang til den kortere listen er et resultat av kameraderi, eller i verste fall bestikkelser. Det foreligger derimot lite som tyder på at grov korrupsjon, slik som bestikkelser, er noe som forekommer i norske anskaffelser. Allikevel pekte AUDA-utvalget på at det foreligger en viss sårbarhet ved *shortlisting*-metoden, ved at bedrifter som melder inn regelbrudd, potensielt står i fare for ikke å bli kontaktet i fremtiden. Den samlede vurderingen er at en forenklet kunngjøringsplikt vil bidra til å forebygge disse potensielle mislighetene og samtidig «luften ut usunne forhold» mellom innkjøper og leverandør, slik én høringsuttalelse uttrykte det.

Resultatene fra regresjonsanalysen kan også tyde på at både offentlig kunngjøring og et høyere antall konkurrenter øker kvaliteten på konkurransen. Antagelsen er at en kunngjøringsplikt øker innovasjonsnivået i anskaffelsen, ved at nye og muligens ukjente leverandører får mulighet til å delta. Høringsuttalelsen til Politiets data- og materielltjeneste (2005) uttrykte det slik at ordningen trolig vil bidra til å øke innkjøperens kunnskap om produkt og marked.

Når det gjelder spørsmålet om ordningens økonomiske lønnsomhet, er konklusjonen at det offentlige har gode muligheter for økt gevinst ved å styrke konkurransegrunnlaget for anskaffelsene. Resultatene viser en positiv konkurranseeffekt i form av en gevinst på om lag 4 prosent av kontraktens totale verdi per ekstra tilbyder. Administrasjonskostnadene ble samtidig estimert til å være omtrent 5000 kroner per tilbud innkjøpsavdelingen må behandle. Videre er det antatt at konkurranseeffekten på 4 prosent gradvis vil avta etter hvert som antallet konkurrenter øker. Dersom man legger disse opplysningene til

grunn, viser resultatene at en passende terskelverdi for en eventuell forenklet kunngjøringsplikt vil være omtrent 250 000 kroner.

Dette funnet vil være særlig interessant dersom dagens nasjonale terskelverdi på 500 000 kroner skal heves ytterligere. For eksempel vil en forenklet kunngjøringsplikt for anskaffelser mellom 250 000 kroner og en eventuelt ny terskelverdi være økonomisk fordelaktig.

Funnene har også implikasjoner forbi den foreslåtte forenklede kunngjøringsplikten. Tidligere forskning på forholdet mellom antallet konkurrenter og endelig pris for offentlige anskaffelser er lite omfattende. Dette prosjektet bidrar dermed til å belyse dette forholdet ytterligere. Resultatene fra analysen ligger nær tidligere funn fra en studie gjennomført av Gómez-Lobo og Szymanski. Basert på data fra Storbritannia fant disse forfatterne en positiv konkurranseeffekt ved et økt antall tilbydere. Mitt resultat kan derfor tolkes som bevis for at dette gjelder også under norske forhold.

Samlet sett kan det se ut til at en forenklet kunngjøringsplikt vil ha mye for seg. Et viktig argument, som ikke har fått mye oppmerksomhet under dette prosjektet, er at ordningen vil bidra til å øke markedsadgangen for Små og- mellomstore bedrifter, og generelt styrke konkurransedyktighetene i det norske næringslivet. En slik vurdering vil være nødvendig for å skape et mer fullstendig bilde av ordningens samfunnsøkonomiske nytte.

# Litteratur

AUDA (2003) *Rapport fra Arbeidsgruppen mot Ulovlige Direkte Anskaffelser*, 31.mars 2003.  
Hentet fra  
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/nhd/hdk/2003/0016/ddd/pdfv/184659-auda-rapport.pdf>

Bakli, O., & M.I. Kvalvåg (2008) *Beregning av fylkeskommunens kostnader i forbindelse med utstedelse og inndragning av transportløyver*. Rapport fra Devoteam daVinci for Samferdselsdept.  
Hentet fra  
[http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Transport/fylkeskommunale\\_kostnader\\_devoteam\\_august-2008.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Transport/fylkeskommunale_kostnader_devoteam_august-2008.pdf)

Brannman, J.T., Klein, D. & Weiz, L.W. (1987) "The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 1 (Feb., 1987), pp. 24-32

Capen E.C., Clapp, R.V., & Campbell W.M. (1971) "Competitive Bidding in High-Risk Situations" *Journal of Petroleum Technology* Vol. 23, 1971, pp. 641 – 653.

Cox. J. C., and R. M. Isaac, "In Search of the Winner's Curse," *Economic Inquiry* 22 (Oct. 1984), 579-592.

della Porta, D. & A. Vanucci (1999) *Corrupt exchanges*. NY: Aldine de Gruyter

Finansnæringens hovedorganisasjon (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

First Ventura (2008) *Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter - brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene*. Rapport fra First Ventura for DIFI.  
Hentet fra  
[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Anskaffelsesbrudd\\_FirstVentura\\_endelig.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Anskaffelsesbrudd_FirstVentura_endelig.pdf)

Fjose, S., Lunde, T.F., & K. Wifstad (2013) *Kunnskap som Virkemiddel i Offentlige Innkjøpsprosesser*. Rapport fra Menon for Akademikerne. Hentet fra  
<http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>

Fornyings- og Administrasjonsdept. (2013) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilederer\\_2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilederer_2013.pdf)

Forskrift om Offentlige Anskaffelser (2006) *Forskrift om Offentlige Anskaffelser – FOA, Fastsatt ved kgl.res. 7. april 2006 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 9 og § 16*. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402>

Gómez-lobo, A. & S. Szymanski (2001) “A Law Of Large Numbers: Bidding And Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts” *Review of industrial organization* vol.18: 105–113

Helse Stavanger HF (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

innst.S.nr.101 (2001-2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2000, 2. Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering*. Kontroll- og Konstitusjonskomiteen 28.02.2002.

Innst.S.nr. 112 (2005-2006) *Innstilling til Stortinget fra Næringskomiteet*, Dokument nr. 8:12. Næringskomiteen 16.03.2006

Innst. 285 S (2012–2013) *Innstilling til Stortinget fra Næringskomiteet*, Dokument nr. 8:45 S. Næringskomiteen 07.05.2013

Kagel, J.H & D. Levin (1986) ”The Winner's Curse and Public Information in Common Value Auctions” *The American Economic Review*, Vol. 76, Nr. 5 (Dec., 1986), pp. 894-920

Kloster-Jensen, E (2008) *Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen*, Rapport fra Asplan Viak for Fornyings- og Administrasjonsdept. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/rapport\\_offentlige\\_anskaffelser\\_terskelverdier.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf)

Konkurransetilsynet (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>



Milgrom P.R., & R.J. Weber (1979) "A Theory of Auctions and Competitive bidding" *Econometrica* Vol. 50, nr.5 (Sept. 1982), pp.1089-1122

Nettverket for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitusjoner (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

NHO (2005a) *Lille Doffin*, publisert 19.05.5. Hentet fra [https://www.nho.no/Global/konvertert/NHO/filer%20og%20vedlegg/LILLE\\_DOFFIN\\_NY\\_VERSJON\\_PR\\_12\\_05\\_05.pdf](https://www.nho.no/Global/konvertert/NHO/filer%20og%20vedlegg/LILLE_DOFFIN_NY_VERSJON_PR_12_05_05.pdf)

NHO (2005b) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og Fiskeridepartementet <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk (NISMA 2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

Nor-Trykk (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

NOU (2010:2) *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- Administrasjons og Kirkedept.

Oslo kommune (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

Ot.prp. nr. 62 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet

Politiets Data- og Materialtjeneste (2005) *Høringsuttalelse - Endringer regelverket for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2005/horing-endringer-i-regelverket-for-offen/4.html?id=97751>

Riksrevisjonen (2008-2009) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2009-2010) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2011) Dokument 3:6: *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlige verksemder ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffingar*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2010-2011) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2011-2012) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2012-2013) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*. Oslo: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen (2013-2014) Dokument nr. 1: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*. Oslo: Riksrevisjonen

Skaatvedt, Haakaas & Gedde-Dahl (2014) ”Mafiaen har fått fotfeste som leverandør til staten” *Aftenposten* Nettutgave hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Mafiaen-har-fatt-fotfeste-som-leverandor-til-staten-7516055.html#.U4NGCnKSw6x>

Store Norske Leksikon (2005-2007) Kameraderi. (2009, 14. februar) I Store norske leksikon, Nettutgave. Hentet fra <http://snl.no/kameraderi>

Statistisk (Sentralbyrå 2013) *Lønn, alle ansatte 2013*. Hentet 10.04.2014 fra <http://www.ssb.no/lonnansatt/>

St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det Gode Innkjøp*. Oslo: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 2 (2006–2007) *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 68/2006 av 2. juni 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av EU-rettsakter om offentlige anskaffelser mv*. Oslo: Utenriksdepartementet

Søreide, T (2002) Corruption in public procurement: causes, consequences and cures. Report. Vol. R 2002:1. Bergen: Instituttet. IV

Wilson, R. (1977) "A Bidding Model of Perfect Competition" *The Review of Economic Studies*, Vol. 44, No. 3 (Oct., 1977), 511-518.

# Vedlegg1: Regresjonsmodeller og Diagnostikk

## 1.1 Resultater fra den preliminare regresjonsanalysen

**Modell 2.1: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i kroner**

<b>Blokk 1</b>	B	Std. Error	t	Sig.
Konkurrenter <sub>(1-9)</sub>	22084,11	5196,53	4,25	,000
Konstant	-58485,08	18331,65	-3,19	,002
<b>Blokk 2</b>				
Konkurrenter	18633,77	5611,38	3,32	,001
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	0,08	0,05	1,55	,123
Konstant	-67431,36	19071,82	-3,53	,001

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
N = 90  
 $R^2 = B1: 0,170$  B2: 0,193. Adj.  $R^2 = 0,174$

**Modell 1.2: Effekten av fire eller flere konkurrenter, sett i forhold til en til tre, på endelig pris per anbud, målt i antall kroner**

<b>Blokk 1</b>	B	Std. Error	t	Sig.
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	41866,83	14317,11	2,92	,004
Konstant	1612,62	7985,70	,20	,840
<b>Blokk 2</b>				
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	31646,53	14779,18	2,14	,035
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	0,11	0,05	2,18	,032
Konstant	-23859,51	14036,80	-1,70	,093

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
N = 90  
 $R^2 = B1: 0,089$  B2: 0,136. Adj.  $R^2 = 0,116$

<sup>1</sup>Dummyvariabel består av alle anskaffelser med 1-3 konkurrenter (69,8 % av N).

**Modell 1.3: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i kroner**

<b>Blokk 1</b>	B	Std. Error	t	Sig.
Antall_tilbud <sub>(1-9)</sub>	15648,60	5331,26	2,93	,004
Konstant	-28006,92	15983,70	-1,75	,083
<b>Blokk 2</b>				
Antall_tilbud <sub>(1-9)</sub>	12042,19	5446,35	2,21	,030
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	,11	,05	2,26	,026
Konstant	-48306,07	18007,39	-2,68	,009

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
N = 88  
 $R^2 = (B1) 0,051$  (B2) 0,093. Adj.  $R^2 = 0,078$

**Modell 1.4: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Konkurrenter <sub>(1-9)</sub>	4,87	1,64	2,96	,004
Konstant	-12,41	5,82	-2,13	,036

Avhengig variabel: Prosentvis\_differanse  
 N = 90  
 R<sup>2</sup> = 0,092

**Modell 1.5: Effekten av fire eller flere konkurrenter, sett i forhold til en til tre, på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	9,43	4,44	2,12	,037
Konstant	0,75	2,51	,30	,763

Avhengig variabel: Prosentvis\_differanse  
 N = 90  
 R<sup>2</sup> = 0,050

<sup>1</sup>Dummyvariabel består av alle anskaffelser med 1-3 konkurrenter (69,8 % av N).

**Modell 1.6: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Antall_tilbud <sub>(1-9)</sub>	4,29	1,60	2,67	,009
Konstant	-7,90	4,82	-1,63	,105

Avhengig variabel: Prosentvis\_differanse  
 N = 88  
 R<sup>2</sup> = 0,077

## 1.2 Utfyllende informasjon til regresjonsmodellene i teksten

**Modell 1.2.1: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i kroner**

Blokk 1	B	Std. Error	T	Sig.
Konkurrenter <sub>(1-6)</sub>	17952,61	4835,71	3,71	,000
Konstant	-39554,50	16575,99	-2,38	,019
Blokk 2				
Konkurrenter	12017,98	4896,118	2,45	,016
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	0,13	,04	3,33	,001
Konstant	-53902,90	16217,40	-3,32	,001

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
 N = 86  
 R<sup>2</sup> = 0,144  
 Adj. R<sup>2</sup> = 0,229

**Modell 1.2.2: Effekten av fire eller flere konkurrenter, sett i forhold til en til tre, på endelig pris per anbud, målt i antall kroner**

Blokk 1	B	Std. Error	T	Sig.
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	34420,17	11718,43	2,93	,004
Konstant	8137,63	6519,53	1,24	,216
<b>Blokk 2</b>				
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub> <sup>1</sup>	21487,68	11462,52	1,87	,064
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	0,14	0,04	3,68	,000
Konstant	-24732,24	10791,68	-2,29	,025

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
N = 86  
R<sup>2</sup> = 0,094  
Adj. R<sup>2</sup> = 0,201

<sup>1</sup>Dummyvariabel består av alle anskaffelser med 1-3 konkurrenter (69,8 % av N).

**Modell 1.2.3: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i kroner**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Antall_tilbud <sub>(1-6)</sub>	11276,41	5080,95	2,21	,029
Konstant	-10876,21	14467,03	-0,75	,454
<b>Blokk 2</b>				
Antall_tilbud <sub>(1-5)</sub>	6826,74	4806,86	1,42	,159
Verdi <sub>(i kroner)</sub>	0,15	0,04	3,98	,000
Konstant	-38524,52	15013,91	-2,56	,012

Avhengig variabel: Prisdifferanse  
N = 84  
R<sup>2</sup> = 0,057  
Adj. R<sup>2</sup> = 0,192

**Modell 1.2.4: Effekten av antallet konkurrenter på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Konkurrenter <sub>(1-6)</sub>	4,10	1,63	2,50	,014
Konstant	-7,88	5,59	-1,41	,162

Avhengig variabel: Prosentvis\_differanse  
N = 86  
R<sup>2</sup> = 0,070

**Modell 1.2.5: Effekten av antall faktiske tilbud på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.**

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
Antall_tilbud <sub>(1-5)</sub>	3,97	1,64	2,41	,018
Konstant	-5,28	4,68	-1,12	,263

Avhengig variabel: Prosentvis\_differanse  
N = 84  
R<sup>2</sup> = 0,066

## 1.3: Usignifikante variabler utelatt fra teksten

Modell 2.3.1: Effekten av fire eller flere konkurrenter, sett i forhold til en til tre, på endelig pris per anbud, målt i prosent av anslått verdi.

Blokk 1	B	Std. Error	t	Sig.
To_Til_Tre <sub>(referansekategori)</sub> <sup>1</sup>				
Fire_eller_flere <sub>(0=Nei, 1=Ja)</sub>	6,75	3,99	1,68	,095
Konstant	3,82	2,30	1,65	,101

Avhengig variabel: Prosentvisdifferanse

N = 86

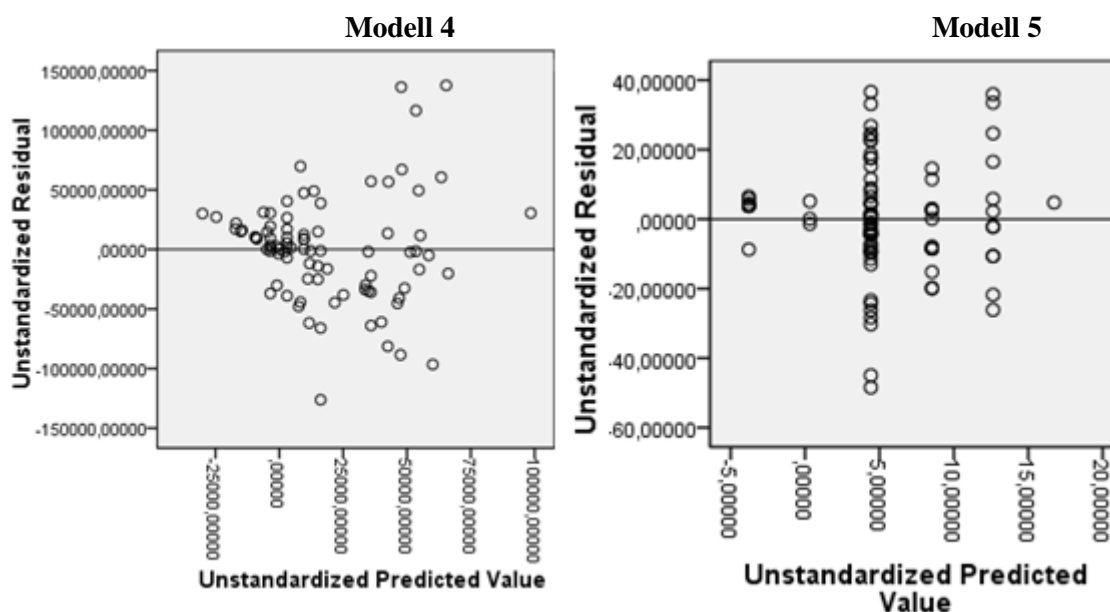
R<sup>2</sup> = 0,047

<sup>1</sup>Dummyvariabel består av alle anskaffelser med 2-3 konkurrenter (69,8 % av N).

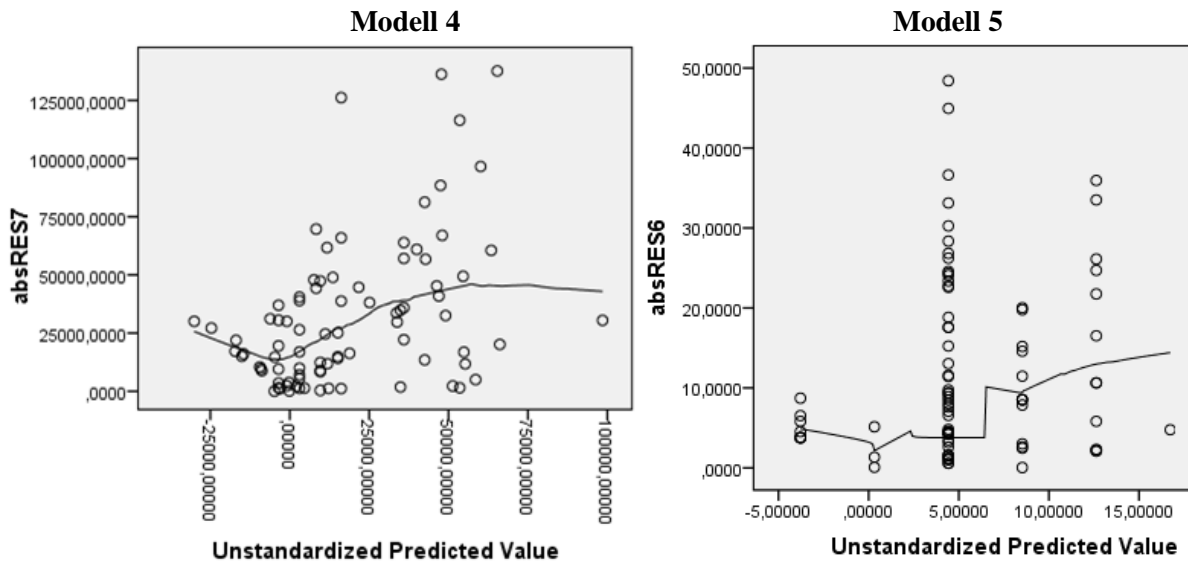
## 1.4 Diagnostikk for regresjonsmodellene

### 2.4.1: Test for homoskedastisitet

Figur 1.4.1: Ustandardiserte residualer i forhold til ustandardisert forventet verdi

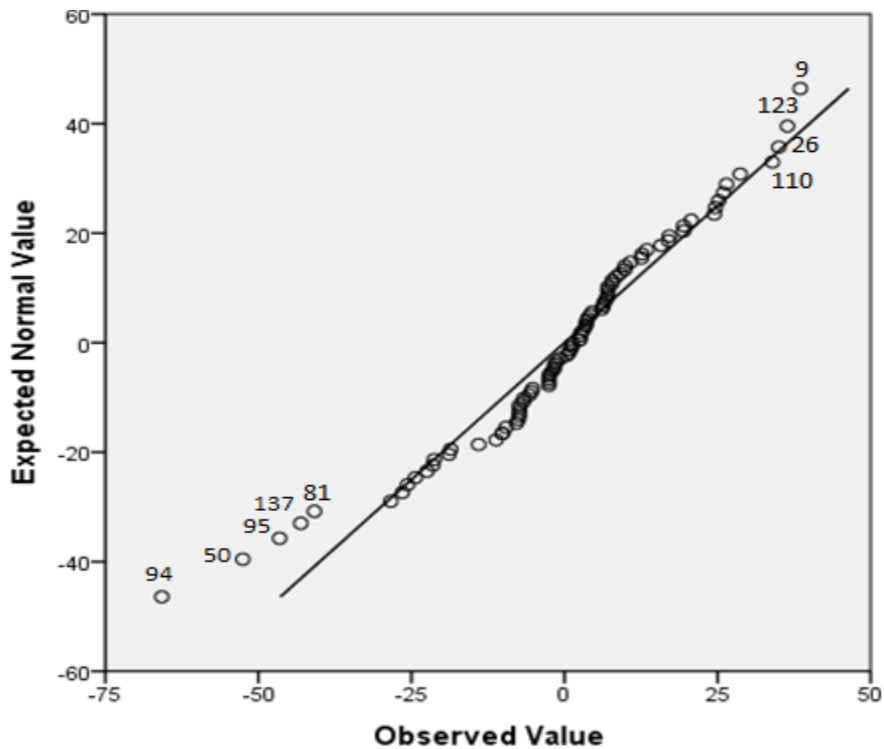


**Figur 1.4.2: Ustandardiserte residualer i forhold til ustandardisert forventet verdi, omgjort til absolutte verdier, med en Loess passformlinje<sup>72</sup>.**



## 1.5 Innflytelsesrike enheter<sup>73</sup>

**Figur 1.5.1 Residualenes spredning i forhold til forventet verdi.**

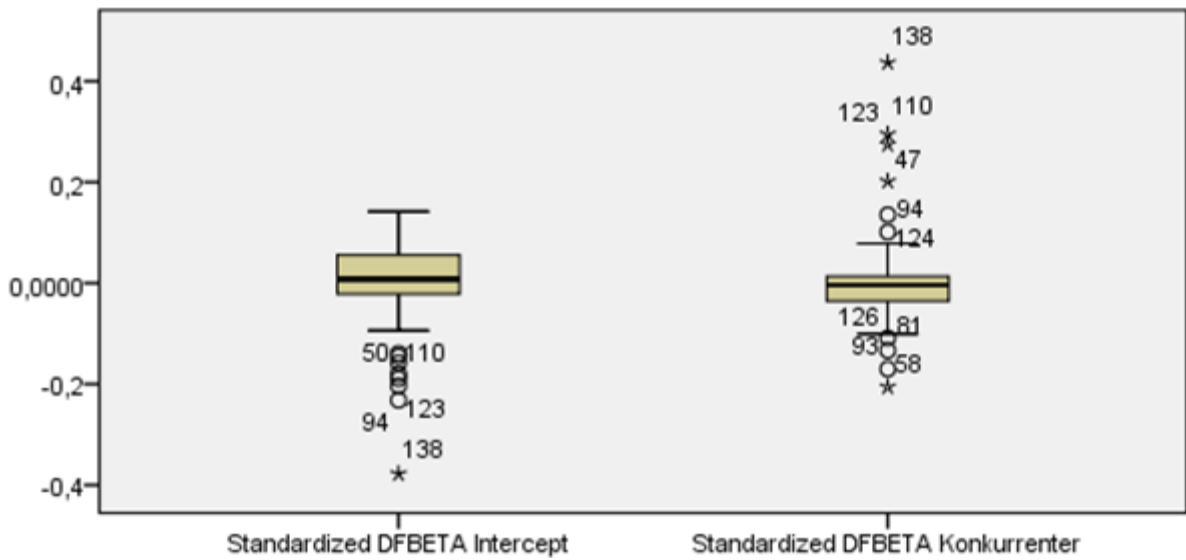


<sup>72</sup> De ustandardiserte residualene er omgjort til absolutte verdier, hvilket innebærer at negative verdier blir omgjort til positive. Under ideelle forhold vil Loess passformlinje være vannrett. Dette innebærer at residualenes spredning er lik for alle verdier av X. I figur 5 ser vi at dette ikke er tilfelle her.

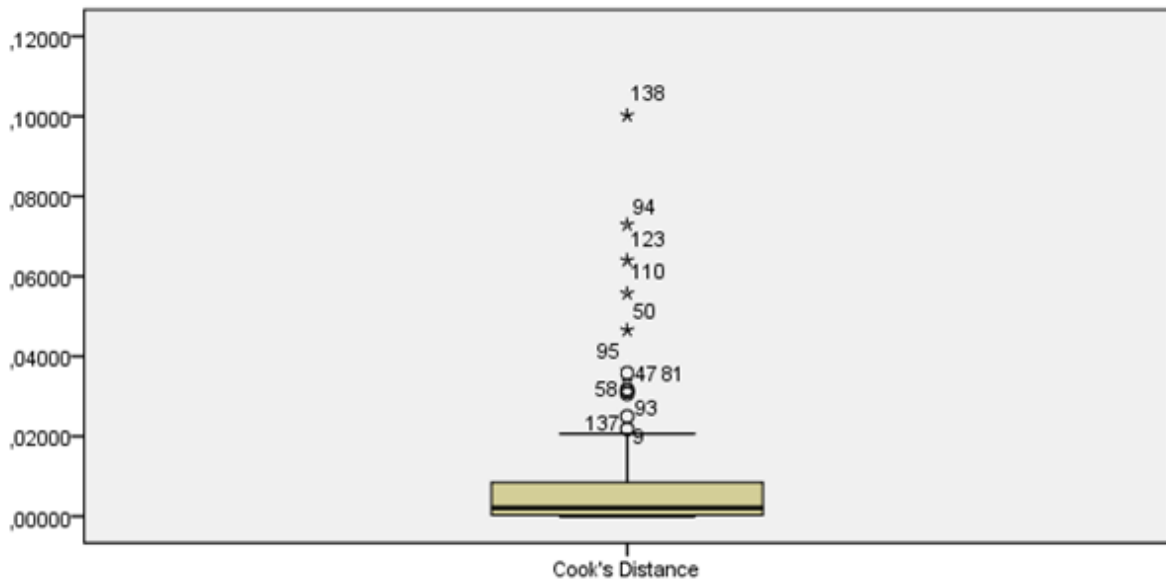
<sup>73</sup> All diagnostikk for innflytelsesrike enheter er gjennomført med det opprinnelige utvalget på 90 protokoller.



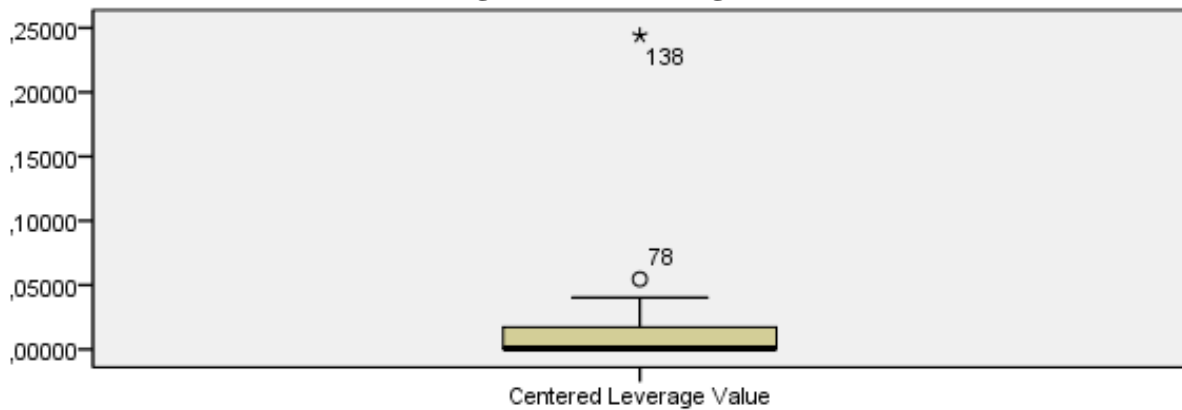
**Figur 1.5.2: DFBETAS for modell 5**



**Figur 1.5.3.: Cook's D for modell 5**



**Figur 1.5.4: Leverage**



**Tabell 1.5.1: Oversikt over innflytelsesrike enheter og ekstremverdier\***

Mål	protokollnummer				
Cook's D	138	94	123	110	50
DFBETAS: konkurranter	138	110	123	(-)58	
DFBETAS:Intercept	138				
Unstandardiserte residualer					
- Øvre	9	123	26	110	
- Nedre	94	50	95	137	81
Ekstremverdier, avhengig variabel					
- Øvre	123	110	138	9	26
- Nedre	94	50	95	137	81

\*Protokollnummer merket i rødt har blitt fjernet fra den endelige analysen. Dette gjelder protokoll nr. 138, 94, 81 og 50. Protokoll nr. 138 har ekstremverdier som ligger langt unna de øvrige protokollene i dataen, og har en *Leverage* verdi på 0,24.

Protokoll nr 94 viste seg å inneholde en målefeil. Feilen gjør at anslått verdi mangler fra protokollen, og den kan dermed ikke brukes i analysen.

Protokoll nr. 81 og 50 viste seg å være grove feilanslag av anslått verdi. Protokoll nr. 81 har en anslått verdi på 300 000 kr. Fire leverandører har levert tilbud, med priser fra 400 495 til 500 599 kr, med et gjennomsnitt på ca 450 000 kr. Protokoll nr. 50 har også en anslått verdi på 300 000 kr. Dette anbudet fikk inn 2 tilbud, begge på 450 000kr.

## Vedlegg 2: Utrekninger

**Tabell 21: Utrekning til graf 1 side 15.**

n	Modell 1		Modell 2	
	log(n)	log(n)*B	log(n)*B	
2	0,69314718	-0,1243506	-0,069522662	
3	1,098612	-0,19709099	-0,07274039	-0,110190784 -0,04066812
4	1,38629436	-0,24870121	-0,05161022	-0,139045324 -0,02885454
5	1,60943791	-0,28873316	-0,04003195	-0,161426623 -0,0223813
6	1,79175947	-0,32144165	-0,03270849	-0,179713475 -0,01828685
7	1,94591015	-0,34909628	-0,02765463	-0,195174788 -0,01546131

**Tabell 2.3: Utrekning Graf 9, side 69**

Konkurrenter	1/n	Konkurransen				
		effekt	350000	kostnader	200000	500000
3	1	0,041	14350	5030	8200	20500
4	0,08333333	0,0308	10780	5030	6160	15400
5	0,06666667	0,0246	8610	5030	4920	12300
6	0,05555556	0,0205	7175	5030	4100	10250
7	0,04761905	0,0175	6125	5030	3500	8750
8	0,04166667	0,0154	5390	5030	3080	7700
9	0,03703704	0,0137	4795	5030	2740	6850
10	0,03030303	0,0123	4305	5030	2460	6150
11	0,02777778	0,0111	3885	5030	2220	5550
12	0,02564103	0,0103	3605	5030	2060	5150
13	0,02380952	0,0095	3325	5030	1900	4750

**Tabell 2.2 Utrekning til Graf 10, side 70**

Konkurrenter	Egne resultater		
	Alt. 1		Alt. 2
3	7,3	4,1	4
4	12,5	7,2	7
5	16,5	9,7	9,1
6	19,8	11,7	11

# Vedlegg 3: Paragrafer i FOA referert til i teksten

## Kapittel 1. Formål og virkeområde

### § 1-1. Formål

Forskriften skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Forskriften skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

## Kapittel 2. Anvendelsesområde for de ulike bestemmelsene i forskriften

### § 2-1. Anvendelsesområde for forskriftens ulike deler

- (1) Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av denne forskrift, uavhengig av anskaffelsens art og verdi.
- (2) For kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500.000 kroner ekskl. mva. men ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder reglene i forskriftens del I og del II. For følgende kontrakter, som ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder likevel kun del I (alminnelige bestemmelser):
  - a. anskaffelsen kan bare foretas hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.,
  - b. det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser, og en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke lar seg gjennomføre i det tidsrommet tilbudet foreligger,
  - c. anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse,
  - d. uforutsette omstendigheter gjør det nødvendig å utføre tilleggsytelser som er strengt nødvendige for kontraktens fullføring, forutsatt at tildelingen skjer til samme leverandør,
  - e. det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet, eller
  - f. det gjelder varer eller tjenester som kjøpes på børs, råvarebørs eller lignende marked.

## Kapittel 3. Alminnelige regler

### § 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser

- (1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.
- (2) Oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.
- (3) Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at denne forskrift kommer til anvendelse.
- (4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.
- (5) Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.
- (6) Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningsikk.
- (7) Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning

for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

(8) Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

### **§ 3-2. Protokollføring**

(1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva.

(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

## **Kapittel 9. Kunngjøringsregler**

### **§ 9-1. Kunngjøring av konkurranse**

(1) Oppdragsgiver skal utarbeide en kunngjøring i samsvar med kunngjøringskjemaer fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet.

(2) Kunngjøringen skal utarbeides på norsk.

(3) Kunngjøringen skal sendes til operatøren av Doffin for kunngjøring i Doffin.

(4) Dersom oppdragsgiver ønsker kunngjøring i TED-databasen, skal kunngjøringen sendes til operatøren av Doffin for videresendelse.

(5) Operatøren av Doffin kan avvise kunngjøringer som ikke er i samsvar med dette kapittel eller fastsatte kunngjøringskjemaer.

## **Kapittel 11. Gjennomføring av konkurransen**

### **§ 11-12. Avvisning av unormalt lave tilbud**

(1) Dersom et tilbud virker unormalt lavt i forhold til ytelsen, skal oppdragsgiver, før han kan avvise tilbudet, skriftlig kreve de opplysninger om tilbudets sammensetning som oppdragsgiver anser som relevante.

(2) Disse opplysningene kan gjelde besparelser ved fremstillingsmåten, tekniske løsninger, usedvanlig gunstige vilkår for leveransen, ytelsens nyskapende karakter, oppfyllelsen av de krav vedrørende arbeidsforhold som gjelder på det sted som ytelsen skal presteres, og eventuell offentlig støtte til leverandøren.

(3) Oppdragsgiver skal etterprøve de enkelte delene av tilbudet på grunnlag av de forklaringer som blir gitt.

(4) Dersom oppdragsgiveren finner at et tilbud er unormalt lavt fordi leverandøren har mottatt offentlig støtte, kan tilbudet bare avvises av denne grunnen, dersom leverandøren ikke kan godtgjøre, innenfor en tilstrekkelig frist fastsatt av oppdragsgiver, at den offentlige støtten er lovlig.

## Kapittel 17. Grunnlaget for konkurransen

### § 17-3. Krav til ytelsen og bruk av tekniske spesifikasjoner

(1) Anskaffelsen bør spesifiseres ved en behovspesifikasjon eller angivelse av funksjonskrav. Ved utformingen av kravene skal det legges vekt på livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Det skal så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon. Når det er mulig skal spesifikasjonene utformes slik at det tas hensyn til kriterier for tilgjengelighet for funksjonshemmede og universell utforming.

(2) Tekniske spesifikasjoner skal gi leverandørene like muligheter og må ikke medføre unødvendige hindringer for konkurranse om offentlige kontrakter.

(3) Dersom oppdragsgiver krever oppfylt tekniske spesifikasjoner, skal disse angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

(4) Såfremt ikke annet er fastsatt i rettslig bindende nasjonale tekniske regler, forutsatt at disse reglene er i samsvar med EØS-avtalen, skal de tekniske spesifikasjonene utformes enten:

a. med henvisning til tekniske spesifikasjoner som definert i § 4-3 (standarder og spesifikasjoner) bokstav a, b, c og g og, i rangert rekkefølge, til nasjonale standarder for gjennomføring av europeiske standarder, europeiske tekniske godkjenninger, felles tekniske spesifikasjoner, internasjonale standarder, andre tekniske referansesystemer utarbeidet av europeiske standardiseringsorganer eller, dersom disse ikke finnes, nasjonale standarder, nasjonale tekniske godkjenninger eller nasjonale tekniske spesifikasjoner vedrørende prosjektering, beregning og utførelse av arbeidene og bruk av produktene. Hver henvisning skal ledsages av uttrykket «eller tilsvarende»,

b. i form av ytelses- eller funksjonskrav; de sistnevnte kan omfatte miljøegenskaper. De må imidlertid være tilstrekkelig presise til at det er mulig for tilbydere å fastslå kontraktens gjenstand og for oppdragsgiver å tildele kontrakten,

c. i form av ytelses- eller funksjonskrav som nevnt under bokstav b, med henvisning til spesifikasjonene nevnt under bokstav a som middel til å anta samsvar med slike ytelses- eller funksjonskrav, eller

d. ved henvisning til spesifikasjonene nevnt under bokstav a for visse egenskaper, og ved henvisning til ytelses- eller funksjonskravene nevnt under bokstav b for andre egenskaper.

(5) Dersom en oppdragsgiver benytter seg av muligheten til å henvise til spesifikasjonene nevnt under fjerde ledd bokstav a, kan vedkommende oppdragsgiver ikke avvise et tilbud med den begrunnelse at de tilbudte varer og tjenester ikke oppfyller de spesifikasjonene det er vist til, når tilbyderen i sitt tilbud på en egnet måte og til oppdragsgivers tilfredshet påviser at løsningene som foreslås, på tilsvarende måte oppfyller kravene som er definert i de tekniske spesifikasjonene. En egnet måte kan være i form av teknisk dokumentasjon fra produsenten eller en prøvingsrapport fra et anerkjent organ.

(6) Dersom en oppdragsgiver benytter seg av muligheten i fjerde ledd til å fastsette ytelses- eller funksjonskrav, kan den ikke avvise et tilbud på varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeid som er i samsvar med en nasjonal standard til gjennomføring av en europeisk standard, en europeisk teknisk godkjenning, en felles teknisk spesifikasjon, en internasjonal standard eller en teknisk referanse utarbeidet av et europeisk standardiseringsorgan, dersom disse spesifikasjonene er ment å dekke de funksjonelle ytelses- eller funksjonskravene som oppdragsgiver har fastsatt. I sitt tilbud skal tilbyderen på en egnet måte godtgjøre til oppdragsgivers tilfredshet at varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet i samsvar med standarden oppfyller oppdragsgivers ytelses- eller funksjonskrav. En egnet måte kan være i form av tekniske data fra produsenten eller en prøvingsrapport fra et anerkjent organ.

(7) Der oppdragsgiver fastsetter miljøegenskaper i form av ytelses- eller funksjonskrav som vist til i fjerde ledd bokstav b, kan de anvende detaljerte spesifikasjoner, eller om nødvendig deler av disse, som definert av europeiske og (multi-)nasjonale miljømerker eller ethvert annet miljømerke, forutsatt

at

- a. disse spesifikasjonene er egnet til å definere egenskapene til varene eller tjenestene som er kontraktens gjenstand,
- b. kravene for miljømerket er utarbeidet på grunnlag av vitenskapelige opplysninger,
- c. miljømerkene er vedtatt etter en fremgangsmåte der alle berørte parter, for eksempel offentlige organer, forbrukere, produsenter, detaljhandlere og miljøorganisasjoner kan delta, og
- d. spesifikasjonene er tilgjengelige for alle berørte parter.

(8) Oppdragsgiver kan indikere at varer og tjenester med miljømerke antas å være i samsvar med de tekniske spesifikasjonene i konkurransegrunnlaget, men må også godta annen egnet dokumentasjon, så som tekniske data fra produsenten eller en prøvingsrapport fra et anerkjent organ.

(9) «Anerkjente organer» er i denne bestemmelse forsøks- og kalibreringslaboratorier, samt sertifiserings- og tilsynsorganer som oppfyller gjeldende europeiske standarder. Oppdragsgiver skal godta sertifikater fra anerkjente organer i andre medlemsstater.

(10) Med mindre kontraktens gjenstand berettiger det, skal tekniske spesifikasjoner ikke vise til et bestemt merke, en bestemt opprinnelse, en bestemt prosess, eller til varemerker, patenter, typer eller en bestemt opprinnelse eller produksjon som har som virkning at visse foretak eller produkter favoriseres eller utelukkes. Slik henvisning skal unntaksvis tillates der en tilstrekkelig presis og forståelig beskrivelse av kontraktens gjenstand i henhold til fjerde og femte ledd ikke er mulig. En slik henvisning skal ledsages av uttrykket «eller tilsvarende».

#### **17-6. Deltakelse i konkurranse hvor det settes en grense for antall deltagere**

(1) Ved begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling kan oppdragsgiver fastsette en nedre, eventuelt også en øvre, grense for antall leverandører som skal inviteres til å gi tilbud.

(2) Den nedre og øvre grensen skal fremgå av kunngjøringen, sammen med de objektive og ikke-diskriminerende kriterier eller regler oppdragsgiver vil benytte ved utvelgelsen av eventuelt overtallige kvalifiserte leverandører.

(3) Det skal inviteres et antall som er tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse, men likevel ikke mindre enn fem ved begrenset anbudskonkurranse eller tre ved konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog. Dette er likevel ikke til hinder for at oppdragsgiver inviterer færre leverandører enn oppgitt i kunngjøringen, i tilfeller hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig antall leverandører som oppfyller kvalifikasjonskravene.

### **Kapittel 18. Kunngjøringsregler**

#### **§ 18-4. Kunngjøring av konkurranseresultater**

(1) Oppdragsgiver som har tildelt en kontrakt, rammeavtale eller arrangert en designkonkurranse, skal senest 48 dager etter at kontrakt er tildelt gjøre resultatet kjent i en kunngjøring, jf. § 18-1 (fremgangsmåten ved kunngjøring).

(2) For kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester skal oppdragsgiver angi i kunngjøringen om det gis samtykke til offentliggjøring av konkurranseresultatet.

(3) Oppdragsgiver behøver ikke kunngjøre ved tildeling av kontrakter innenfor rammeavtaler, jf. § 15-2 (rammeavtale med en leverandør) og § 15-3 (rammeavtaler med flere leverandører) tredje ledd.

(4) Oppdragsgiver som har inngått en kontrakt basert på en dynamisk innkjøpsordning, skal innen 48 dager etter kontraktsinngåelsen sende en meddelelse om dette. Oppdragsgiver kan isteden velge å meddele kontrakter hvert kvartal. Meddelelsen skal da skje senest 48 dager etter utgangen av hvert kvartal.

(5) Opplysninger kan unntas fra kunngjøringsplikten dersom:

- a. offentliggjøring av opplysninger vil hindre håndhevelse av lover og regler eller på annen måte være i strid med offentlige interesser,
- b. det er til skade for bestemte offentlige eller private foretaks legitime økonomiske interesser, eller
- c. det er til skade for den lojale konkurranse mellom leverandørene.



