



# Innst. S. nr. 112

(2005-2006)

## Innstilling til Stortinget frå næringskomiteen

Dokument nr. 8:12 (2005-2006)

### **Innstilling frå næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Hansen, Petter Løvik, Jan Tore Sanner og Bent Høie om innføring av plikt til forenklet kunngjøring av offentlige innkjøp under grensen for anbudsplikt**

Til Stortinget

#### **SAMANDRAG**

Offentlig forvaltning i Norge kjøper varer og tjenester for nærmere 240 milliarder kroner i året. Dagens regelverk for offentlige anskaffelser trådte i kraft i 2001. Regelverket pålegger stat og kommune å sikre konkurranse om anskaffelser.

Moderniseringsdepartementet hevet 9. september 2005 den nasjonale terskelverdien for utlysning av anskaffelser på anbud fra 200 000 kroner til 500 000 kroner. Samtidig ble det besluttet å innføre krav om forenklet kunngjøring og protokollføring for innkjøp mellom 100 000 og 500 000 kroner fra 1. januar 2006.

Moderniseringsdepartementet kunngjorde i pressemelding 13. desember 2005 at Regjeringen har avgjort at det likevel ikke skal innføres plikt til forenklet kunngjøring for kjøp mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner. Begrunnelsen er at innkjøpene blir enklere uten forenklet kunngjøringsplikt.

Forslagsstillerne mener at en forenklet kunngjøringsplikt gjennom den planlagte web-baserte løsningen som "Lille Doffin" vil sikre en ensartet, ubyråkratisk og kostnadseffektiv oppfølging av regelverket også for innkjøp under 500 000 kroner. Kunngjøring også av mindre offentlige innkjøp er viktig for å sikre rettferdig konkurranse mellom bedrifter på oppdrag for offentlig sektor, og som et preventivt virkemiddel mot korrupsjon og for å forhindre at det foretas ulovlige direkteanskaffelser.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

"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, ubyråkratisk nasjonal web-basert struktur for dette."

#### **MERKNADER FRÅ KOMITEEN**

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppebøen Hansen og Arne L. Haugen, frå Framstegspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, frå Høgre, Torbjørn Hansen og Petter Løvik, frå Sosialistisk Venstreparti, Ingvild Vaggen Malvik, frå Kristeleg Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn, frå Senterpartiet, leiaren Lars Peder Brøkk, og frå Venstre, Gunn Berit Gjerde, viser til at stat og kommunar gjør innkjøp for ca. 240 mrd. kroner kvart år. Det er derfor samfunnsøkonomisk viktig å stimulera til gode og effektive offentlege innkjøp. Gjennom EØS-avtala er Noreg forplikta til å følgje reglane til EU for innkjøp over dei fastsette terskelverdiane. I tillegg har Noreg etablert nasjonale retningslinjer med ein terskelverdi for nasjonal konkurranse som er fastsett til 500 000 kroner. Denne terskelverdien vart oppjustert frå 200 000 kroner av regjeringa Bondevik i september 2005, etter ei utgreiing og tilråding frå Asplan Viak. Departementets høyringsrunde i samband med forslaget viste at eit stort fleirtal av høyringsinstansane gjekk inn for å heve terskelsumma.

Komiteen viser til at det er stor grad av ulik praksis mellom dei forskjellige landa i EØS-området når det gjeld nasjonale regler for innkjøp under EØS-terskelverdiane.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti og Senterpartiet, viser til at forslag om å innføre ei forenkla kunngjeringsplikt under den nasjonale terskelverdien var ute på høyring i fjor haust, og at eit klart fleirtal av høyringsinstansane, særleg kommunane, var kritiske og peikte på at framlegget ville gi auka ressursbruk og byråkrati og at dette i praksis ville innebære at terskelverdien vert senka til 100 000 kroner. Mellom anna stilte innkjøpsfaglege miljø seg kritiske til dette, ikkje fordi kunngjeringa isolert sett vil være så problematisk, men på grunn av at det ville bli problematisk å handtere dei mange tilbud som kan koma inn etter ei kunngjering.

Fleirtalet viser til at grunngevinga for dette er at det er vanskelegare å etterleva dei grunnleggjande prinsippa når mange leverandørar melder si interesse, og at dette vil presse fram ei utvikling av reglar for innkjøp ned til denne summen. Fleirtalet viser til at korkje leverandørar eller innkjøparar er tent med at det innførast eit regelverk man ikkje veit korleis man skal handtera eller ser konsekvensane av.

Fleirtalet viser òg til at næringslivet, og spesielt små og mellomstore verksemder, er positive til ei forenkla kunngjering og meiner at dette bl.a. vil kunne sikre marknadstilgang og opne prosessar. Dette omsynet må vegast opp mot eit ynskje om å hindre auka byråkrati og ressursbruk i offentleg sektor.

Fleirtalet viser til at det er innført krav om ei protokollplikt for alle kjøp over 100 000 kroner, som bl.a. skal innehalde informasjon om kva som er kjøpt med ein grunngeving for val av leverandør. Fleirtalet er av den oppfatning at dette i stor grad vil ivareta behovet for openheit ved at omsynet til etterprøving vert ivarettatt, og at det òg vil bidra til å skjerpe rutinane hos innkjøparane.

Fleirtalet vil òg peike på at det er naudsynt å leggja til rette for møteplassar for innkjøparar og leverandørar kor man gjensidig informerer kvarandre om verksemda og forretningsmuligheiter, innanfor dei muligheitene regelverket gjer. Dette er viktig for å ivareta omsynet til konkurranse, og spesielt i forhold til nyetablerte og mindre verksemder. Det er òg viktig at det satsast på kompetansetiltak innan offentlige verksemder. Gode innkjøpsrutinar gjer profesjonelle innkjøparar, det er bra for næringslivet og for samfunnet elles.

Fleirtalet viser til at Regjeringa i 2007 skal gjere ei evaluering av korleis hevinga av terskelverdien har verka, og på kva måte ein kan heve terskelverdien vidare, i samsvar med Soria Moria-erklæringa. Fleirtalet vil avvente denne gjennomgangen før det tas stilling til ein eventuell innføring av forenkla kunngjeringsplikt under terskelverdien.

Fleirtalet rår til at framlegget ikkje blir vedteke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at innføring av forenklet kunngjeringsplikt for innkjøp mellom 100 000 kroner og 500 000 kroner med virkning fra 1. januar 2006 var en del av grunnlaget for å heve den nasjonale terskelverdien for utlysning av anskaffelser på anbud fra 200 000

kroner til 500 000 kroner fra september 2005. Næringslivets organisasjoner har signalisert behovet for åpenhet og rettferdig konkurranse også for mindre innkjøp. Grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, åpenhet og etterprøvarhet gjelder for alle anskaffelser. Forenklet kunngjeringsplikt utvider ikkje omfanget av forpliktelser, men legger til rette for at innkjøper kan følge regelverket på en enkel og ubyråkratisk måte for innkjøp som er under anbudsterskelven.

Disse medlemmer er av den oppfatning at åpenhet og konkurranse også forebygger korrupsjon og kameraderi. Den siste tiden har det vært flere eksempler på at dette er problemer som også finnes i det norske samfunnet. Særlig i grenselandet offentlig og privat sektor er det risiko for uheldige økonomiske relasjoner og smøring. Kunngjeringsplikt vil gi mer informasjon om det enkelte innkjøp og virke disiplinerende i forhold til korrupsjon.

Disse medlemmer viser til at omfanget av klager meldt inn til klagenemnda for offentlige anskaffelser er økende i omfang. En stor del av klagenene får medhold. NRK meldte 1. desember 2005 at to av tre forespurte revisorer registrerer brudd på innkjøpsregelverket basert på 40 spurte revisorer med ansvar for 300 kommuner. En del kommuner har lavt volum utlyste innkjøp på innkjøpsdatabasen "Doffin". I sum indikerer dette at oppfølgingen av innkjøpsregelverket er forholdsvis svak. Det kan være ulike årsaker til dette problemet. Disse medlemmer mener imidlertid at dårlig oppfølging er en god grunn til å lage et felles og ubyråkratisk regelverk om forenklet kunngjering for innkjøp under 500 000 kroner.

Disse medlemmer viser for øvrig til at forslaget om innføring av forenklet kunngjeringsplikt har bred støtte, blant annet fra Landsorganisasjonen i Norge, flere nasjonale organisasjoner i næringslivet og Transparency International Norge.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om, senest i Revidert nasjonalbudsjett for 2006, å innføre plikt til forenklet kunngjering ved innkjøp under den nasjonale terskelverdien for anbudsplikt, og legge til rette for en effektiv, ubyråkratisk nasjonal web-basert struktur for dette."

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser at forenkla kunngjering ikkje har vore ein del av grunnlaget for heving av terskelverdien, slik det her vert gitt uttrykk for. Forenkla kunngjeringsplikt var eit forslag frå regjeringa Bondevik II, som denne Regjeringa valde å ikkje gjennomføre, då eit klart fleirtal av høyringsinstansane var imot innføring av ein slik plikt.

Fleirtalet meiner det er uheldig at mindretallet med dette skaper inntrykk av at det er stor fare for korrupsjon i samband med offentlege innkjøp, da korrupsjon er ein svært alvorleg sak. Offentleg sektor i Noreg

har heldigvis eit godt rykte i så måte. Fleirtalet vil gjere oppmerksom på at når mindretalet gir inntrykk av at korrupsjon i det offentlege er utbredt, vil det òg kunne oppfattast som ei anklage mot norsk næringsliv. Dette vil fleirtalet ta sterk avstand frå. Fleirtalet viser vidare til at regelverket for offentlige innkjøp er komplisert, og at det på sikt er eit mål å forenkle regelverket. Fleirtalet viser òg til tidligare merknad om at krav til protokoll vil kunne sikre den nødvendige openheit i samband med det enkelte innkjøp.

Fleirtalet viser til at Kommunenes Sentralforbund jobbar kontinuerlig med å betre oppfølginga og forståinga av regelverket i kommunane.

## **FORSLAG FRÅ MINDRETAL**

### **Forslag frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre:**

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, ubyråkratisk nasjonal web-basert struktur for dette.

## **TILRÅDING FRÅ KOMITEEN**

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjera følgjande

vedtak:

Dokument nr. 8:12 (2005-2006) - om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Hansen, Petter Løvik, Jan Tore Sanner og Bent Høie om innføring av plikt til forenklet kunngjøring av offentlige innkjøp under grensen for anbudsplikt - blir ikkje vedteke.

Oslo, i næringskomiteen, den 16. mars 2006

**Lars Peder Brekk**  
leiar

**Gunvor Eldegard**  
ordførar

## Vedlegg 1

### Brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til Stortinget, udatert

#### **Spørsmål om dokument nr 8:12 (2005-2006) fra Næringskomiteen - Konkrete regler som gjelder for offentlige anskaffelser under terskelverdien for anbudsplikt i nærliggende EU-medlemsland**

Jeg viser til brev fra Næringskomiteen datert 15. februar der det vises til at enkelte av komiteens medlemmer ber om svar på følgende spørsmål:

"Komiteen vil gjerne ha en nærmere redegjørelse for hvilke konkrete regler som gjelder for offentlige anskaffelser under terskelverdiene for anbudsplikt i nærliggende EU-medlemsland som for eksempel Sverige, Danmark, Tyskland og Finland, og om departementets vurdering av disse lands regelverk på området."

Nedenfor følger omtale av situasjonen i de nordiske landene samt Tyskland:

#### **Sverige**

Sverige har i lang tid hatt krav til nasjonale konkurranseprosedyrer for alle offentlige anskaffelser. Kontrakter under EU-tersklene skal som hovedregel kunngjøres. For små kjøp gjelder unntak der "...*upphandlingens värde är lågt...*". Sverige har altså ikke angitt særskilte terskelverdier i lovgivningen. Myndigheten anbefaler imidlertid de enkelte oppdragsgiverne å etablere egne retningslinjer der man også fastsetter terskelverdier. Oppfatningen av når et innkjøp kan sies å ha lav verdi, varierer mellom ulike oppdragsgivere. En undersøkelse av praksis viser at offentlige myndigheter ved vare- og tjenestekjøp opererer i et spenn på mellom ca 80.000 og 250.000 svenske kroner.

Den svenske Lagen om offentlig upphandling, har også med et unntak fra det nasjonale konkurransekravet når "...*det finns synnerliga skäl*". Heller ikke her har svensk lovgivning spesifisert hvilke typer situasjoner som kan tilsi unntak. Det blir dermed langt på vei opp til klageinstanser å utforme nærmere hva som ligger i unntaket i praksis. Den svenske forvaltingsdomstolen blir hyppig brukt for å ta stilling til søksmål om brudd på innkjøpsreglene.

Loven anviser ellers to ulike prosedyrer som oppdragsgiverne kan velge mellom: Den ene prosedyren kalles "*Forenklat upphandling*". Her inviterer myndighetene til å gi tilbud gjennom bekjentgjøring i en allment tilgjengelig elektronisk database eller annonsering i riksdekkende avis eller bransjeorgan. Ved denne type innkjøp har alle leverandører rett til å gi tilbud. Leverandørene skal gis rimelig frist for innsending av bud. Det er adgang til å forhandle med en eller flere av tilbyderne.

Den andre prosedyreforment "*Urvalsupphandling*" innebærer at leverandører kan melde sin interesse. De skal ha minst 10 dager på seg i denne fasen. Oppdragsgiver plukker så ut hvem som skal få sende inn bud.

Det er ikke detaljerte bestemmelser om hvordan kvalifiseringen av leverandører skal skje. De grunnleggende EU-prinsippene skal imidlertid følges. Ved denne prosedyren er det krav om kunngjøring i elektronisk database. Aviser og lignende er ikke et alternativ. Sverige har imidlertid ikke ett enkelt treffpunkt for kunngjøring slik vi har i Norge med Doffin-basen. Det finnes i stedet flere konkurrerende elektroniske databaser.

#### **Finland**

Finland er i ferd med å innføre nye nasjonale innkjøpsregler. Terskelverdiene er foreslått satt til henholdsvis 15 000 euro for vare- og tjenestekjøp, 30 000 euro for kjøp av helse- og sosialtjenester og 100 000 euro for kjøp av bygg- og anleggsanskaffelser. Reglene kommer i kjølvannet av at Kommisjonen har trukket Finland inn for EU-domstolen. Kommisjonen hevder at Finland har brutt grunnleggende EU-prinsipper om likebehandling etc. fordi de i enkelte tilfeller har unnlatt å kunngjøre anskaffelser under EU-tersklene. EU-kommisjonen antyder at domstolspraksis i EU må forstås slik at plikten til å kunngjøre/informere om at oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse, går selv ved ganske lave verdier. Ved at Finland gjennomfører nye nasjonale regler, vil de sikre seg mot brudd på disse EU-prinsippene

De nye nasjonale reglene forutsetter at kjøp over de nasjonale terskelverdiene kunngjøres i en database (JULMA – som tilsvarer den norske DOFFIN-basen). Man legger også opp til detaljerte prosedyreregler over disse terskelverdiene, men likevel mer fleksible enn hva som gjelder over EU-terskelverdiene.

Anbudskonkurranse vil være utgangspunktet også for nasjonale regler, men den mer fleksible formen kjøp etter forhandling kan alltid brukes under 50 000 Euro for varer/tjenester og under 500 000 for bygg og anlegg. I tillegg kan forhandlinger brukes ved forskning og utredninger samt ved sosial- og helsetjenester. Hovedprinsippet om at anbud gjelder (kun adgang til korrigeringer/justeringer av tilbud) er noe strengere enn i Norge hvor forhandlinger kan brukes ved alle "nasjonale" kjøp.

Det foreslås et eget unntak i særskilte tilfeller ved kjøp av sosial- helse og utdanningstjenester. Dette forutsetter at bytte til en ny tjenesteleverandør vil være "*uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt med hänsyn till vård- eller klientförhållandet eller av någon annan jämförbar orsak*"

#### **Danmark**

Danmark skiller seg ut i Norden ved at de ikke har et generelt sett av nasjonale regler som supplerer EU-reglene. Økonomi- og erhvervsministeren har imidlertid bebudet at det vil bli utarbeidet forslag om regler under EU-tersklene. I dag har Danmark mer begrensede nasjonale regelsett:

For bygg- og anleggsanskaffelser gjelder den såkalte Tilbudsloven. Denne krever som hovedregel kunngjort konkurranse elektronisk eller annonse i pressen for alle offentlige bygg over 3 millioner danske kroner (EU-terskelverdien utgjør ca 41 MNOK). Det gjelder også nærmere prosedyreregler for gjennomføring av konkurransen. Under 3 millioner kroner kan myndighetene innhente tilbud på annet vis, og det stilles få prosedyrerekrav.

For statlig sektor har regjeringen utgitt en instruks for vare- og tjenestekjøp. Denne krever offentlig kunngjøring og konkurranse når kjøpet er over 500 000 danske kroner. Ellers følger det få prosedyrerekrav i instruksene, men den viser spesifikt til at de grunnleggende EU-prinsippene om likebehandling og gjennomsiktighet, skal respekteres

Et særlig forhold som reguleres i Danmark, er leverandørers rett til å utfordre offentlig tjenesteproduksjon. Leverandøren kan velge uoppfordret å avgi et tilbud på løsning av oppgaver som gjøres i offentlig regi. Myndighetene må gi en begrunnelse dersom man ikke velger å imøtekomme tilbudet og i stedet velger å fortsette tjenesteproduksjon i egen regi.

## Vedlegg 2

### **Brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til Stortinget, udatert**

Jeg viser til brev fra Næringskomiteen av 19. januar 2006 om Dok.nr. 8:12 (2005-2006) om innføring av forenklet kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi, hvor næringskomiteen ber meg vurdere forslaget.

I arbeidet med nytt regelverk om offentlige anskaffelser er et viktig mål å forenkle og forbedre dagens regler. Bondevik II-regjeringen vedtok å innføre en forenklet kunngjøringsplikt for kjøp over 100 000 kroner. Den nærmere utformingen av denne ordningen ble sendt ut på høring med høringsfrist i november 2005.

Hensynet til konkurranse, og behovet for kunngjøringsplikt for små innkjøp, må vurderes opp mot de administrative kostnadene ved kunngjøringsplikten og behovet for forenkling. Etter høringsrunden om forenklet kunngjøringsplikt var et klart flertall av høringsinstansene (og særlig kommunene), kritisk til innføring av en forenklet kunngjøringsplikt fordi dette vil medføre økt ressursbruk og byråkrati. Ved en kunngjøring av mindre anskaffelser vil det kunne melde seg et stort antall interesserte leverandører. Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller blant annet krav om likebehandling, etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet i behandlingen av tilbud. Å håndtere et stort antall interesserte leverandører og tilbud i samsvar med disse kravene, vil lett kunne føre til krav om ekstra prosedyrer og press på utvikling av ytterligere regler. Det er altså ikke kunngjøringsplikten isolert sett som oppleves som byrdefull, men det mange innkjøpere peker på er konsekvensene av kunngjøringsplikten.

### **Island**

Island har prosedyreregler som langt på vei minner om de norske. Ved varekjøp over 5 millioner islandske kroner (motsvarer ca 500 000 norske kroner) gjelder detaljerte prosedyrerekrav. For tjenestekjøp og bygg- og anlegg går grensen ved 10 millioner islandske kroner (ca 1 MNOK). Island har et generelt krav til at konkurranse skal gjøres kjent slik at alle potensielle leverandører kan sende inn tilbud eller melde sin interesse i å delta i konkurransen.

### **Tyskland**

Den tyske lovgivningen om offentlige anskaffelser under EU-tersklene, er betegnet som særdeles kompleks og til dels motstridene. Dette henger sammen med at det er gitt varierende regler i de 16 ulike Länder, der man blant annet opererer med ulike terskelverdier. Disse må også sammenholdes med reglene på føderalt nivå hvor enkelte grunnprinsipper og prosedyrer nedfelt i konkurranselovgevingen. Til sammen gir det et uoversiktlig bilde.

For å gjøre mindre innkjøp enklere for offentlige virksomheter har regjeringen derfor bestemt at det ikke skal innføres forenklet kunngjøringsplikt. Det vil imidlertid bli lagt til rette for frivillig kunngjøring av mindre innkjøp i Databasen for offentlige innkjøp (Doffin).

Regjeringen bestemte samtidig å beholde den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner i en periode for å høste erfaring med denne terskelverdien. Om to år vil det bli gjennomført en grundig vurdering av hvor terskelverdien bør ligge. I denne analysen vil det også være aktuelt å gjøre en ny vurdering av spørsmålet om forenklet kunngjøringsplikt.

I forslaget omtales praksis fra EF-domstolen, og forholdet mellom det grunnleggende prinsippet om ikke-diskriminering og hvilke krav som stilles til annonsering av konkurranser. Sakene EF-domstolen har behandlet, hvor det oppstilles et krav om en form for annonsering av konkurranse, gjelder store kontrakter utenfor direktivenes virkeområdet. Domstolen har foreløpig ikke uttalt seg om kravet til kunngjøringsplikt under EUs terskelverdi, og det kan derfor ikke utledes noe plikt til kunngjøring for innkjøp under 500 000 kroner.

Storingsrepresentantene Hansen, Løvik, Sanner og Høie peker også på at vedtaket om å avstå fra forenklet kunngjøring bygger ned regelverket som skal forhindre korrupsjon. Etter min vurdering er regelverket om offentlige anskaffelser en av flere tiltak som kan forebygge korrupsjon. For å sikre bedre rutiner og gjennomsiktighet ved offentlige anskaffelser, har regjering

gen bestemt å innføre krav til protokoll ved innkjøp over 100 000 kroner. I forslag til ny offentlighetslov med tilhørende forskrifter, som er til behandling i Stortinget, er det foreslått å endre reglene slik at man får økt innsyn i forbindelse med offentlige anskaffelser. I tillegg til reglene om offentlige anskaffelser vil dette

være et viktig bidrag til å sikre gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ved offentlige anskaffelser.

Regjeringen vurderer også et forslag om å innføre sanksjoner ved brudd på kunngjøringsplikten (som inntreffer for innkjøp over 500 000 kroner). Dette vil kunne bidra til å sikre større etterlevelse av regelverket og motvirke korrupsjon.

### Vedlegg 3

#### **Brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 7. mars 2006**

##### **Dokument 8:12 (2005-2006), svar på næringskomiteens spørsmål vedrørende plikt til forenklet kunngjøring under nasjonal terskelverdi**

Det vises til brev fra Næringskomiteen datert 24. februar 2006, der komiteen ber om svar på en rekke spørsmål knyttet til forenklet kunngjøring. Under følger departementets svar på spørsmålene.

##### **Spørsmål 1:**

"Det offentlige gjør innkjøp for om lag 240 mrd. kr. i året. Kan departementet gi et anslag på omfanget av innkjøp (kroner og antall) i intervallet 100.000 - 500.000?"

Departementets har to hovedkilder for informasjon om omfanget av offentlige anskaffelser i Norge: henholdsvis Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Doffin-databasen. SSB publiserer tall over årlig totalsum av offentlige anskaffelser. De har imidlertid ikke statistikk over hvordan innkjøpene fordeler seg avhengig av kontraktens størrelse.

Når det gjelder Doffin, gir datamaterialet informasjon om antallet kunngjøringer over EØS-tersklene og antallet kunngjøringer der det foreligger nasjonal kunngjøringsplikt (over 500.000 kroner etter 9. september 2005). Datamaterialet inneholder ikke informasjon om anslått størrelse på de enkelte kontraktene, utover gruppering i henholdsvis EØS-anskaffelser og "nasjonale" anskaffelser. I intervallet 100.000 kroner til 500.000 kroner er det ikke noe statistisk tallmateriale på omfanget, verken i antall eller kroneverdi, av anskaffelser.

Dersom en skulle få et anslag over hvordan innkjøpene fordeler seg på ulike kontraktstørrelser, ville det krevd et omfattende arbeid som ikke lar seg gjennomføre nå.

##### **Spørsmål 2:**

"Hvordan har hevingen av terskelverdien for anbudsplikt fra 200.000 til 500.000 kr påvirket omfanget av innkjøp via Doffin?"

En sammenlikning mellom perioden september 2004 til februar 2005 i forhold til perioden september 2005

til februar 2006, viser at nasjonale kunngjøringer har gått ned fra 4.195 til 3.157. Dette er utgjør en reduksjon på omlag 25%. Nedgangen kunne tenkes å tilsvare andelen av nasjonale kontrakter i spennet mellom 200.000 og 500.000. Antallet kunngjøringer har imidlertid vist seg å svinge noe fra år til år og mellom ulike perioder. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at reduksjonen er identisk med antall kontrakter i spennet mellom gammel og ny terskelverdi. Variasjonene i kontraktutlysninger viser seg også ved at antallet kunngjøringer over EØS-terskelverdiene, har en nedgang på 25% i perioden august til desember 2005 i forhold til tilsvarende periode i 2004.

##### **Spørsmål 3:**

"Hva er omfanget av frivillig annonsering av offentlige innkjøp under 500.000 kr via Doffin?"

Det føres i dag ingen statistikk over omfanget av frivillig kunngjøring i Doffin under 500.000 kroner. Frivillige kunngjøringer fylles i dag ut på skjemaene for nasjonale kunngjøringer. Det er ingen plikt til å opplyse om anslått kontraktsverdi i en kunngjøring. En oversikt over antall frivillige kunngjøringer kan framskaffes. En slik oversikt vil imidlertid også omfatte kunngjøringer av uprioriterte tjenester, hvilket betyr at oversikten vil inkludere kunngjøringer av innkjøp over 500.000 kroner.

##### **Spørsmål 4:**

"Statsråden skriver i brev 27. januar til Næringskomiteen: "Ved kunngjøring av mindre anskaffelser vil det kunne melde seg et stort antall interesserte leverandører". Har departementet opplysninger om hvor mange tilbydere som vanligvis melder sin interesse i forbindelse med anskaffelser eller annet datagrunnlag som underbygger påstanden om at et stort antall interesserte leverandører er et reelt problem?"

Departementet har ikke data som kan gi svar på hvor mange leverandører som melder seg ved de enkelte kjøp. I høringssvarene til forslaget om forenklet kunngjøring ble imidlertid denne problemstillingen tatt opp av flere høringsinstanser. Under gjengis derfor enkelte høringsuttalelser hvor dette er omtalt.

Helse-Sør:

"Det kan lett tenkes at en forenklet kunngjøring avstedkommer 30-40 henvendelser. For at disse skal få en likeverdig og rettferdig behandling, vil de administrative kostnadene hos oppdragsgiver bli uforholdsmessig store i forhold til anskaffelsens verdi"

NRK:

"Det store volumet av anskaffelser (ikke i kronebep, men i antall enkeltanskaffelser) befinner seg under nasjonal terskelverdi. De fleste av disse anskaffelsene gjelder standardprodukter (hyllevarer) og enkle tjenestekjøp, som vanligvis ikke setter store krav til leverandøren som sådan. I dette markedet befinner det seg ofte et stort antall leverandører av samme type varer og tjenester. [...]"

Som påpekt vil det for mange av disse kunngjøringene være svært mange potensielle tilbydere. Skal man følge forslaget til departementet om en begrenset beskrivelse av hva som skal kjøpes, vil et antall av leverandørene føle et behov for ytterligere informasjon før tilbud sendes. Slike henvendelser må besvares raskt siden det er begrenset tid før tilbudsfristen utløper og må prioriteres fremfor andre oppgaver."

Oslo kommune:

"I stedet for å motta 3-5 tilbud fra konkret forespurte leverandører basert på undersøkelser av deres kvalifikasjoner, kan oppdragsgivere risikere å måtte behandle svært mange tilbud. Med et stort antall leverandører vil det fremtvinge seg behov å for å fastsette "kjøreregler" for gjennomføring av konkurranse."

Helse- Øst omtaler den økte ressursbruken ved krav om protokoll og kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi medfører, slik:

"Mengden av anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 er betydelig. For et av våre helseforetak, Sykehuset Innlandet HF, er det beregnet at det hvert år er 700 anskaffelser i dette området som vil kreve protokoll. Antall protokoller vil bli mer enn fordoblet, mens antall kunngjøringene som i dag er ca 100 pr år vil med stor sannsynlighet også bli fordoblet. Sykehuset Innlandet HF har beregnet at merarbeidet krever to til tre nye årsverk. Det betyr for Helse Øst 12 til 15 årsverk. Resultatet vil være en prioritering fra løsningsorientert innkjøpsarbeid til betjening og kommunikasjon med et økt antall interessenter."

#### **Spørsmål 5:**

"Er statsråden av den oppfatning at EØS-avtalens hovedprinsipper, deriblant kravet til konkurranse gjelder under (norsk) nasjonal terskelverdi? Hvordan skal en slik konkurranse gjennomføres og sikres i praksis: a) gjennom en form for annonsering (slik at alle potensielle leverandører kan delta) eller b) ved å kontakte 1, 2, 3 eller flere leverandører?"

Etter EØS-avtalen har Norge særskilte forpliktelser etter anskaffelsesdirektivene som setter bestemte prosedyrekrav til anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider over EØS-terskelverdien. Spørsmålet fra Næringskomiteen forstås slik at komiteen spør om EØS-avtalens hovedprinsipper knyttet til eta-

bleringen av det indre marked setter krav til bestemte fremgangsmåter ved anskaffelser under EØS-terskelverdiene.

Dette er et spørsmål som ikke er entydig besvart gjennom praksis. EØS-avtalens hoveddel gir ingen anvisninger ut over å angi de grunnleggende prinsippene. EF-domstolen har imidlertid behandlet flere saker om store tjenestekonsesjoner. Disse inneholder elementer av tjenestekjøp, uten at konsesjonene er omfattet av innkjøpsdirektivet. Domstolen har vurdert i hvilken utstrekning EØS-avtalens krav om ikke-diskriminering må forstås som plikt til å gi informasjon til omverden om anskaffelsen. EF-domstolen har uttalt at de grunnleggende prinsippene stiller krav til at virksomheter utenfor den stat hvor oppdragsgiver skal kjøpe tjenesten må få adgang til de nødvendige opplysninger vedrørende konsesjonskontrakten, før den tildeles, slik at virksomhetene dersom de ønsker det, skal være i stand til å melde sin interesse i å bli tildelt kontrakten.

Under EØS-tersklene er imidlertid departementet ikke kjent med rettspraksis fra EF-domstolen. Kommisjonen anla i 2004 sak mot Finland for en varekontrakt med en verdi på ca. 1,5 millioner norske kroner, som er under den aktuelle terskelverdien i Finland. Kommisjonen hevder at Finland har tilsidesatt grunnleggende bestemmelser i EF-traktaten, herunder prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling, som omfatter forpliktelsen til gjennomsiktighet.

Bestemmelsene om den frie bevegelse av varer og tjenester i EØS-avtalen gjelder i prinsippet uavhengig av varene eller tjenestens verdi. EF-domstolen har imidlertid i sakene om de store tjenestekonsesjonene uttrykt at EF-rettens proporsjonalitetsprinsipp også gjelder for offentlige anskaffelser. Det skal være et rimelig forhold mellom anskaffelsen og kravene til annonsering. Kravene til annonsering må også sees i lyset av at et av formålene til de grunnleggende prinsippene i EF-traktaten er å sikre den frie bevegelse i det indre marked. EF-domstolen har uttrykt at det for små anskaffelser kan være så usikre eller indirekte følger for det indre marked at det ikke følger krav fra de grunnleggende prinsippene.

Den norske loven om offentlige anskaffelser § 5 stiller krav om konkurranse når en oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse. For anskaffelser som ikke er omfattet av prosedyreregelverket er det opp til oppdragsgiver hvordan oppdragsgiver vil sikre konkurranse for den enkelte anskaffelse. Dette kan blant annet gjøres ved ulike former for annonsering eller ved å kontakte flere leverandører.

#### **Spørsmål 6:**

"Der er blitt et dramatisk fall i antall kunngjøringene under 500.000 kr. Hva vil statsråden gjøre med den situasjon at bedrifter ikke får delta i konkurranse under denne verdi?"

I arbeidet med nytt regelverk om offentlige anskaffelser er det lagt vekt på å synliggjøre de grunnleg-

gende krav som gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av verdi. I lov om offentlige anskaffelser § 5, i gjeldende forskrift og i utkast til ny forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 er det oppstilt krav om at "Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes." Regjeringen har også bestemt at det skal føres protokoll for alle anskaffelser med en verdi over 100.000 kroner. I denne protokollen skal innkjøper blant annet redegjøre for hvilke tiltak som er gjort for å sikre reell konkurranse om kontrakten. Som det fremgår av brevet til Næringskomiteen av 27. januar 2006, vil det også bli lagt til rette for en frivillig kunngjøringsordning i Doffin. I forbindelse med utarbeidelse av nytt regelverk om offentlige anskaffelser skal departementet lage en ny veileder til regelverket. Viktigheten av å sikre konkurranse, også om små oppdrag, vil være et viktig budskap i den nye veilederen.

Etter departementets mening vil alle disse tiltakene bidra til å sikre konkurranse om mindre anskaffelser, selv om det ikke innføres en obligatorisk kunngjøringsplikt.

#### **Spørsmål 7:**

"Dersom det viser seg at stat, kommuner, fylkeskommuner tildeler kontrakter direkte til "hoffleverandører". Vil statsråden gjøre noe for å hindre en slik utvikling?"

Som det fremgår av brevet til næringskomiteen av 27. januar 2006, vil det om to år bli gjennomført en grundig vurdering av hvor den nasjonale terskelverdien bør ligge. I dette arbeidet kan det også være aktuelt å gjøre en ny vurdering av spørsmålet om forenklet kunngjøring. Erfaringene fra hvordan innkjøpere har praktisert kravet til konkurranse (og eventuelt tildeling av kontrakter til "hoffleverandører") under nasjonal terskelverdi, vil være et viktig innspill i en slik vurdering. Hensynet til konkurranse må imidlertid ses i sammenheng med behovet for forenkling for innkjøpere i offentlig sektor.

#### **Spørsmål 8:**

"Hvilke konsekvenser har det i forhold til lovens krav til likebehandling, etterprøvnbarhet og gjennom-siktighet at et innkjøp er kunngjort? Påvirker kunngjøringen i seg selv hvilke regler som gjelder for innkjøpet?"

Når oppdragsgiver kunngjør en anskaffelse, skal alle som ønsker å konkurrere om en kontrakt behandles likt og på en måte som sikrer gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Dette gjelder også under den nasjonale terskelverdien på 500.000 kroner. Selv ved kunngjøring av mindre anskaffelser, kan det melde seg et stort antall interesserte leverandører. Ved slike kjøp kan det være problematisk for oppdragsgiver å tilfredsstillende de grunnleggende prinsippene, dersom oppdragsgiveren

ikke har gjort synlig hvilke prinsipper som ligger til grunn for utvelgelse av aktuelle kandidater og valg av beste tilbud. Det vil dermed ligge et press i retning av på forhånd å utarbeide regler for gjennomføring av konkurransen, herunder behov for presise konkurransegrunnlag og kvalifikasjonskrav.

Uten å kunngjøre på forhånd, kan oppdragsgiver ivareta kravet til konkurranse ved å ta direkte kontakt med og forholde seg til et mindre utvalg leverandører. I slike situasjoner kan prinsippene om likebehandling og etterprøvnbarhet mv. ivaretas med andre og mer fleksible fremgangsmåter enn dersom kontrakten er kunngjort. Oppdragsgiver behøver for eksempel ikke oppstille kvalifikasjonskrav fordi henvendelsen kan gå direkte til leverandører som oppdragsgiver anser innehar de nødvendige kvalifikasjonene. Med færre leverandører kan det og være lettere å utforme konkurransegrunnlaget mindre omstendelig fordi tilbyderne og oppdragsgiver er i dialog, og supplerende informasjon kan gis pr telefon og e-post. De administrative kostnadene blir dermed normalt mindre når deltakerantallet er sikret å være lite.

De grunnleggende prinsippene er enklere å overholde når man har et begrenset antall leverandører å forholde seg til. Det er altså ikke kunngjøringsplikten isolert sett som oppleves som byrdefull, men konsekvensene av kunngjøringsplikten.

En innføring av en plikt til forenklet kunngjøring, vil kunne lede til etterspørsel etter et relativt omfattende prosedyreset, beslektet med de alminnelige prosedyrekravene i forskriften. Dersom dette ikke utvikles sentralt, vil det være oppdragsgivere som ikke har den nødvendige kompetanse og ressurser til å håndtere prosessen selv.

#### **Spørsmål 9:**

"Hvordan kan en potensiell leverandør som ønsker å selge sine varer eller tjenester til kommunen, gjøre seg kjent med kommunens innkjøpsplaner dersom innkjøpene ikke kunngjøres?"

Grunnleggende prinsipper krever at anskaffelser så langt som mulig er basert på konkurranse. Dette kan skje på flere måter. Oppdragsgiver kan for eksempel foreta en henvendelse til utvalgte kvalifiserte leverandører, de kan gå målrettet ut til aktuelle leverandører for eksempel gjennom kunngjøring i et fagtidsskrift, de kan kunngjøre på egne hjemmesider eller foreta en frivillige kunngjøring i sentrale databaser slik som Doffin. Dette medfører at oppdragsgiver gis en fleksibilitet samtidig som de kan være målrettet i sin kontakt mot leverandørmarkedet.

#### **Spørsmål 10:**

"Har departementet en oppfatning av om konkurranse om offentlige innkjøp i positiv eller negativ retning påvirker de økonomiske og kvalitetsmessige vilkårene som kan oppnås?"



Før dagens regelverk med prosedyrekrav under EØS-terskelverdiene trådte i kraft viste undersøkelser<sup>1</sup> at man gjennom å regulere de offentlige anskaffelsene med sikte på å stimulere til størst mulig konkurranse hadde oppnådd store innsparinger. Et stort antall innkjøpere opplevde at prisnivået hadde sunket med mellom 5 % og 20 % som følge av å gjennomføre innkjøpsdirektivene i norsk rett. Etter at dagens regelverk med prosedyrekrav under EØS-terskelverdi hadde virket i 3 år, gjennomførte Asplan Viak i 2004 en evaluering av regelverket<sup>2</sup> på oppdrag av Nærings- og handelsdepartementet. Undersøkelsen baserte seg på et begrenset datamateriale, og gir dermed ikke grunnlag for generelle konklusjoner. Imidlertid gir materialet rom for betraktninger rundt vesentlige problemstillinger. Hovedinntrykket fra denne undersøkelsen var at prisene ikke så ut til å ha endret seg vesentlig etter at de nye prosedyrekravene ble innført. Svarene fra leverandørene viste de samme resultatene. En årsak kan være at anskaffelser av lavere verdi var gjenstand for konkurranse også før regelverksinnføringen, og at prisgevinsten av konkurransen allerede var hentet ut. En annen årsak kan være at pris, selv om den er et viktig tildelingskriterium, ikke alene er avgjørende for utfallet av konkurransen.

Begge undersøkelsene gir inntrykk av at kvaliteten på varer og tjenester er uendret som følge av regelverkets krav om konkurranse. Imidlertid virker det entydig som om kvaliteten på anskaffelsesprosessen, herunder planlegging, gjennomføring og kontroll av innkjøpene er bedret. Det er nærliggende å tro at dette er knyttet til at anskaffelsesprosessen må formaliseres og systematiseres for å oppfylle forskriftens krav. At innkjøpene er bedre planlagt og tilpasset virksomhetens behov bidrar til at kvaliteten i offentlige tjenester øker.

#### **Spørsmål 11:**

"Har departementet en oppfatning av om konkurranse om offentlige innkjøp påvirker omfanget av innøvsjon hos leverandører til offentlig sektor?"

- 
1. Offentlige anskaffelser på anbyd – virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser, NORUT Samfunnsforskning AS, 1996
  2. Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Asplan Viak juni 2004.

Økt konkurranse kan gi utslag i nytenking og kreativitet blant leverandørene, og at stadig bedre produkter tilbys til konkurransedyktige priser. I begge undersøkelsene mente innkjøperne imidlertid at de kun i begrenset grad, eller ikke i det hele tatt, hadde merket en slik tendens som følge av innkjøpsregelverket. I følge begge undersøkelsene har ikke antallet leverandører økt i vesentlig grad, og gjennomgående sett er leverandørene de samme som før innføringen av regelverket.

#### **Spørsmål 12:**

"Dersom en kommune skal gjøre et innkjøp kjent gjennom annonsering eller andre former for kunngjøring, er det etter departementets vurdering tungvint og/eller kostbart å bruke en web basert LilleDoffin løsning i forhold til andre kjente kunngjøringsmetoder?"

Dersom det ble innført en plikt til forenklet kunngjøring, ville et sentralt kunngjøringssted gi effektivitetsgevinster ved at både leverandører og oppdragsgivere slipper å orientere seg om hvor det skal/bør kunngjøres og at de blir kjent med hvordan det aktuelle kunngjøringsstedet fungerer.

#### **Spørsmål 13:**

"Det er frivillig å offentliggjøre innkjøp under terskelverdi på DOFFIN. KS hevdet på høringen til Næringskomiteen 15.februar 2006 at innkjøp under terskelverdi i stor grad blir offentliggjort på DOFFIN. I hvor stor grad offentliggjøres innkjøp under terskelverdi på DOFFIN, og finnes det statistikk om hvor stor andel av innkjøpene under terskelverdi som offentliggjøres? Siden de nye terskelverdien har virket såpass kort tid kan det gjerne tas utgangspunkt i den gamle terskelverdien, men i den grad det finnes noen tall eller kommentarer ift. ny terskelverdi er det bra."

Som nevnt i svar på spørsmål 3, føres det ingen statistikk over frivillige kunngjøringer i Doffin. Departementet har forelagt spørsmål 13 for e-handelssekretariatet, som antar at uttalelsen fra KS var rettet mot at mange kommuner frivillig kunngjør innkjøp under terskelverdi på egne nettstedet og i lokalpresse. Det er etter e-handelssekretariatets erfaring heller ingen sentral statistikk på omfanget av denne typen kunngjøringer.





