

Sikre markedsadgang for små og mellom- store bedrifter

Enkel kunngjøringsplikt for
anskaffelser under nasjonal
terskelverdi

Lille Doffin

**Sikre åpen og ryddig konkurranse og reell
markedsadgang for små og mellomstore
bedrifter.**

**Enkel kunngjøringsplikt for anskaffelser
under nasjonal terskelverdi.**

Lille Doffin

Nærings- og fiskeridepartementet hevet 1. januar 2017 terskelverdien for kunngjøringsplikt fra 500.000 NOK til 1,1 mill. NOK. 6.april 2018 ble terskelverdien ytterligere hevet til 1,3 mill. NOK på grunn av EU-kommisjonens justeringer som følge av endringer i valutakurser.

Dette innebærer at anskaffelser over den nasjonale terskelverdien skal være underlagt skriftlige prosedyrer. Derimot er anskaffelser under den nasjonale terskelverdi bare underlagt de grunnleggende prinsipper i loven om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.

Etter forhøyelsen av terskelverdien til 1,3 mill. NOK har tilgangen til markedet for mange mindre bedrifter blitt mer krevende og i mange tilfeller forsvunnet fordi kontraktene ikke blir publisert. Bedrifter som derimot er kjent i markedet vil ofte bli kontaktet direkte.

NHO mener at alle bedrifter skal få lik tilgang til markedet og foreslår derfor at det etableres en obligatorisk enkel kunngjøring av kontrakter under terskelverdi.

For mange gründere og små bedrifter vil kontrakter på ca. 300 000,- til 500.000,- kunne være halvparten av bedriftenes omsetning.

NHO foreslår følgende:

- NHO ønsker å sikre effektiv og virksom konkurranse. En forutsetning for konkurranse er at alle interesserte leverandører kan skaffe seg informasjon om oppdraget. Det foreslås derfor at det innføres en enkel kunngjøringsplikt for små anskaffelser.
- For at kunngjøringene skal nå flest mulig leverandører i markedet, bør kunngjøringsplikten være digital. Det er naturlig å legge alle kunngjøringer til samme nettsted. Derfor foreslår NHO at en forenklet kunngjøringsplikt legges til Doffin ("Lille-DOFFIN").
- Kravet til kunngjøringstekst må være svært enkel for å sikre at flest mulig offentlige oppdragsgivere finner det enkelt og greit å kunngjøre.

1. Utgangspunktet

En anskaffelse utført av det offentlige skal, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Forskriftene angir bestemte prosedyrekrav for å sikre konkurranse ved anskaffelser over den nasjonale terskelverdien, som er 1,3 mill. NOK.

Fravær av kunngjøring av anskaffelser under den nasjonale terskelverdien kan forlede mange til å tro at det er ”fritt fram” på dette området.

2. Forutsetning for konkurranse

En forutsetning for konkurranse er at mer enn én aktuell leverandør har mulighet til å by på leveransen. Ansvar for å kunngjøre en anskaffelse ligger hos oppdragsgiveren. Å overlate til oppdragsgiveren fritt å velge hvem som skal inviteres til konkurranse, kan oppfattes som diskriminering. Det åpner også opp for at ”foretrukne leverandører” eller leverandører som er kjent i markedet.

Markedsadgang bidrar til næringsutvikling, og det bidrar til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser ved at konkurransemekanismer tas i bruk. Forholdene ligger best til rette for effektiv og virksom konkurranse når oppdragsgiveren legger ut informasjon om anskaffelsen, og gjør det så bredt som mulig kjent at det er et behov som skal dekkes. Da kan alle potensielle leverandører få kjennskap til behovet samtidig og på lik måte. Ved å sikre reell markedsadgang for små og mellomstore bedrifter legges også grunnlaget for å skape de arbeidsplassene vi trenger fremover.

3. Konsekvens av forhøyelse av terskelverdien

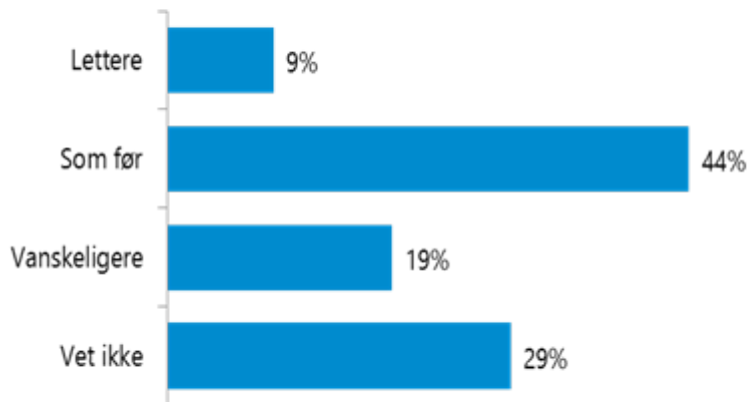
Forhøyelse av den nasjonale terskelverdien har bidratt til uro i markedet. Uro fordi bedrifter som tidligere ga tilbud på kontrakter, ikke lenger finner de samme kontraktene på Doffin. Det er Doffin som er den mest sentrale markedsplassen for offentlige anskaffelser. Doffin er dermed en sentral mekanisme for å sikre kunngjøring og konkurranse om offentlige oppdrag.

Forhøyelse av terskelverdien utvider også handlingsrommet for direkteanskaffelser. Dersom oppdragsgivere unndrar seg konkurranse, er det uheldig. Det kan også bli fristende for oppdragsgivere å splitte opp større oppdrag i mindre, i den hensikt å unndra anskaffelsen fra konkurranse.

En undersøkelse blant våre medlemmer gjennomført i mai 2018 viser at dette er reelle problemstillinger. Her fremkommer det at flere bedrifter opplever at det har blitt vanskeligere å få tilgang til de offentlige kontraktene, samtidig som godt over halvparten opplyser at de kontaktes direkte for offentlige oppdrag.

**Er det lettere eller vanskeligere å få tilgang til kontrakter etter
forhøyelsen av terskelverdien til 1,3 mill?**

Base: 269 intervju

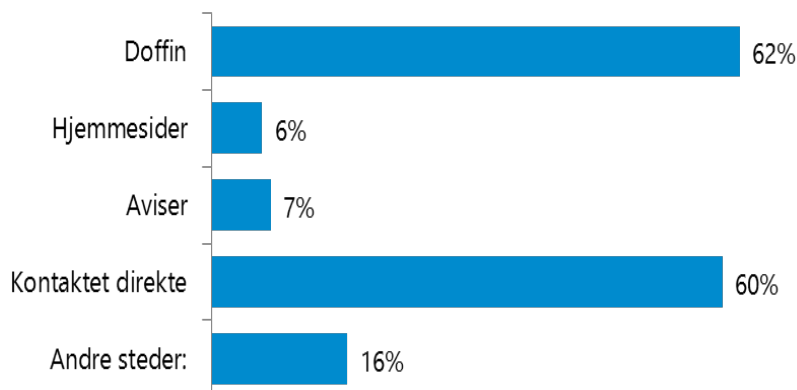


Det er spesielt bedrifter som tilbyr tjenester innenfor overnatting (37 pst.), bemanning (33 pst.), kurs og konferanse (27 pst.), markedsføring/kommunikasjon (27 pst.) og renhold (25 pst.) som oppgir at det har blitt vanskeligere å få tilgang til offentlige kontrakter.

Et annet funn i undersøkelsen er at over 60 prosent av bedriftene forventer å finne informasjon om offentlige innkjøp under terskelverdien i Doffin. Når godt over halvparten av bedriftene som i denne undersøkelsen leverer til offentlig sektor ikke finner informasjon om nye innkjøp i den kanalen de forventer å finne det, må vi anta at de fleste legger til grunn at det ikke foreligger nye kontrakter å konkurrere om. Det vil særlig være gjeldende for små og mellomstore bedrifter uten egen salgsavdeling eller særlig kapasitet til å drive oppsøkende salgsvirksomhet. Her går altså offentlig sektor glipp av mange bedrifter som ønsker å konkurrere om å levere til dem. Konsekvensen er utvilsomt et urovekkende stort potensial for lavere konkurranseintensitet.

Hvor finner du informasjon om kontraktene under 1,3 mill?

Base: 265 intervju



Det offentliges direkte kontakt med flere bedrifter om samme oppdrag, og gjennomføring av en konkurranse på det grunnlag, er ikke nødvendigvis et problem – gitt at konkurransen fortsatt er reell og sterk nok. Den forutsetningen holder imidlertid ikke uten videre, noe følgende utsagn fra vår undersøkelse kan eksemplifisere:

«Endringen er et tveegget sverd for oss. På den ene siden kan rammene økes på de "mindre" oppdragene hvor vi kontaktes direkte av oppdragsgiver og konkurrerer med færre. Rammen på 500' ble ofte brukt for enkelhets skyld, også for oppdrag som burde vært rundt 1.000'.

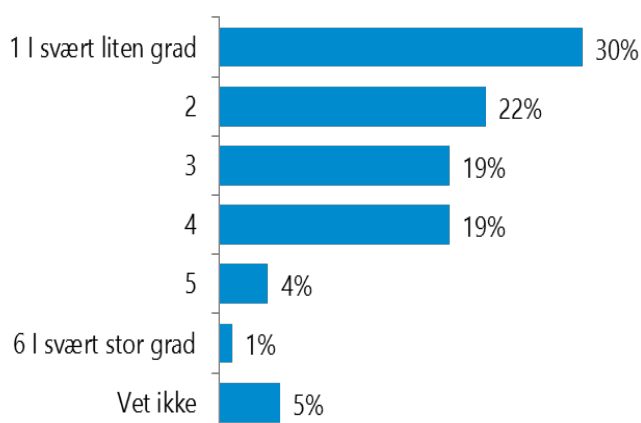
Men på den andre siden har vi nå mindre oversikt over mulige prosjekter, og vi har en mistanke om at dette fører til en monopolisering ved at de største "selvsagte" tilbydere alltid blir kontaktet som de tre, og at vi som små tilbydere lettere blir uteglemt.»

(Bransje: Kunnskap - og kompetansetjenester)

Videre viser undersøkelsen at det er få bedrifter som opplever at de får anledning til å presentere sine løsninger i møter med det offentlige.

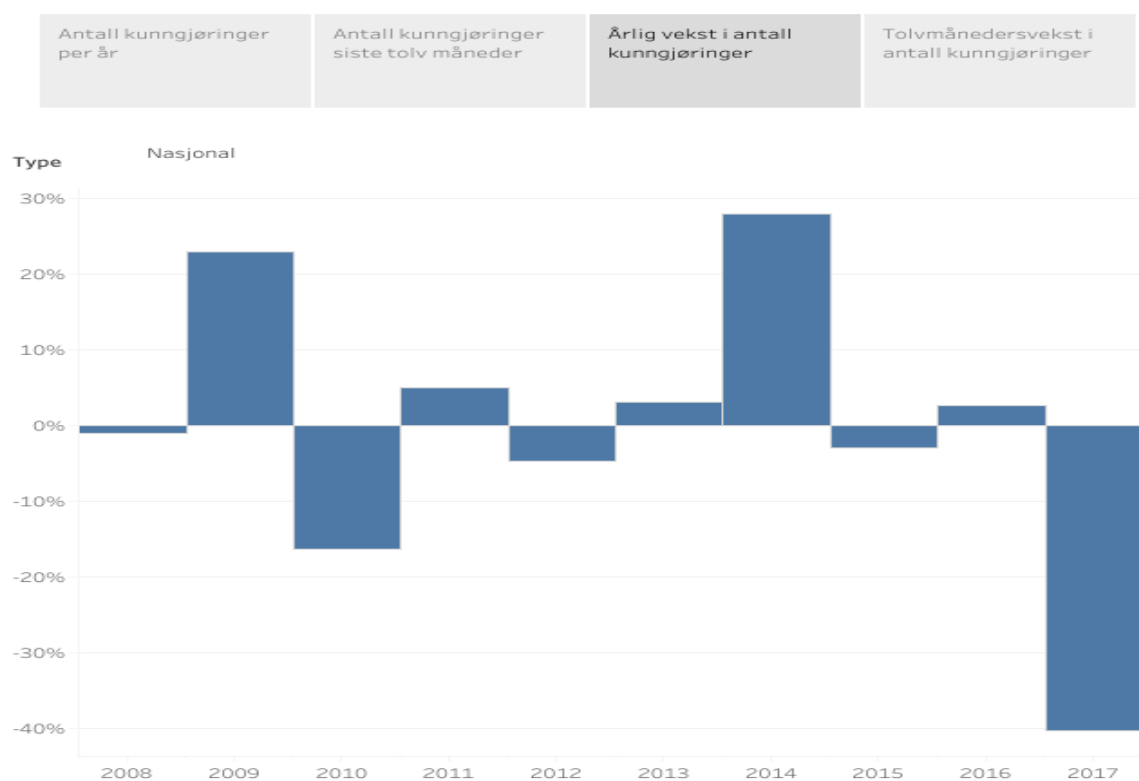
I hvilken grad opplever du at offentlige innkjøpere gir deg anledning til møter eller innsalg av dine tjenester og produkter?

Base: 263 intervju



Statistikk fra Doffin må sies å underbygge funnene i denne undersøkelsen. Ny terskelverdi gjaldt fra 1. januar 2017. Selv om statistikken ikke sier noe om årsakssammenheng, forteller den om et markant fall i antall kunngjøringer i 2017 – ned med nær 20 prosent totalt. Ser man på bare nasjonale kunngjøringer, som det er grunn til å tro omfatter så godt som alle mindre anskaffelser, er resultatet egentlig dramatisk – nedgangen er på 40 prosent.

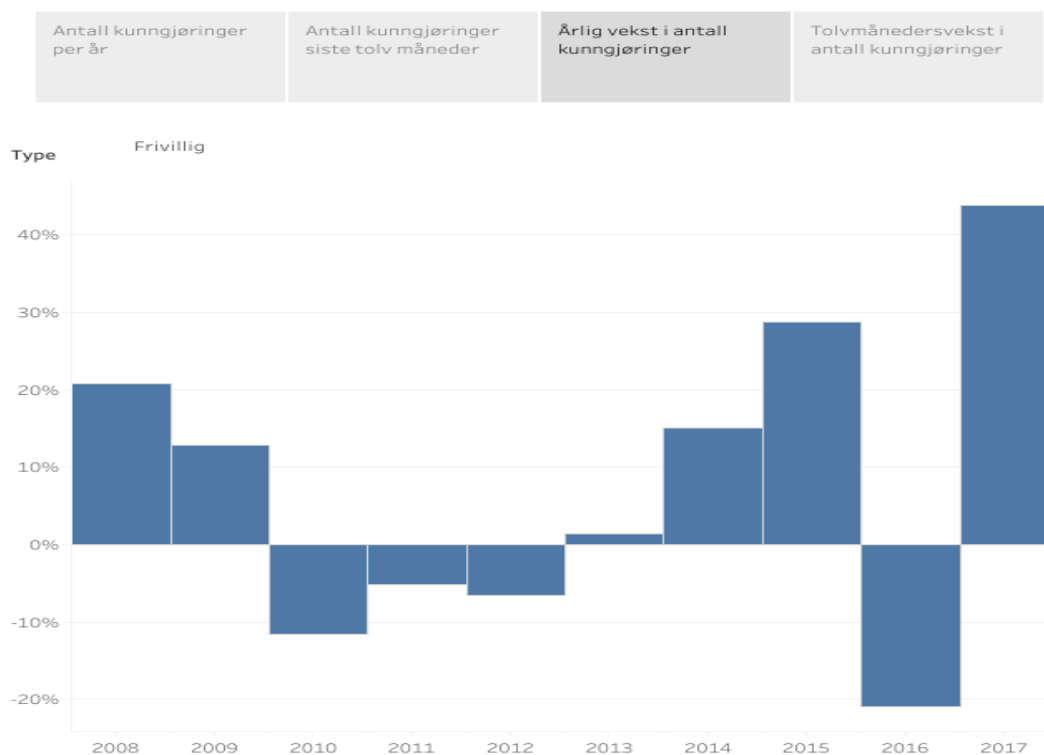
Figur 1: Prosentvis vekst i antall nasjonale kunngjøringer, totalt



Kilde: Doffin.no

Samtidig viser statistikken også en markant oppgang i antall frivillige kunngjøringer på Doffin. En god del av disse må antas å ligge under den nasjonale forhøyede terskelverdien.

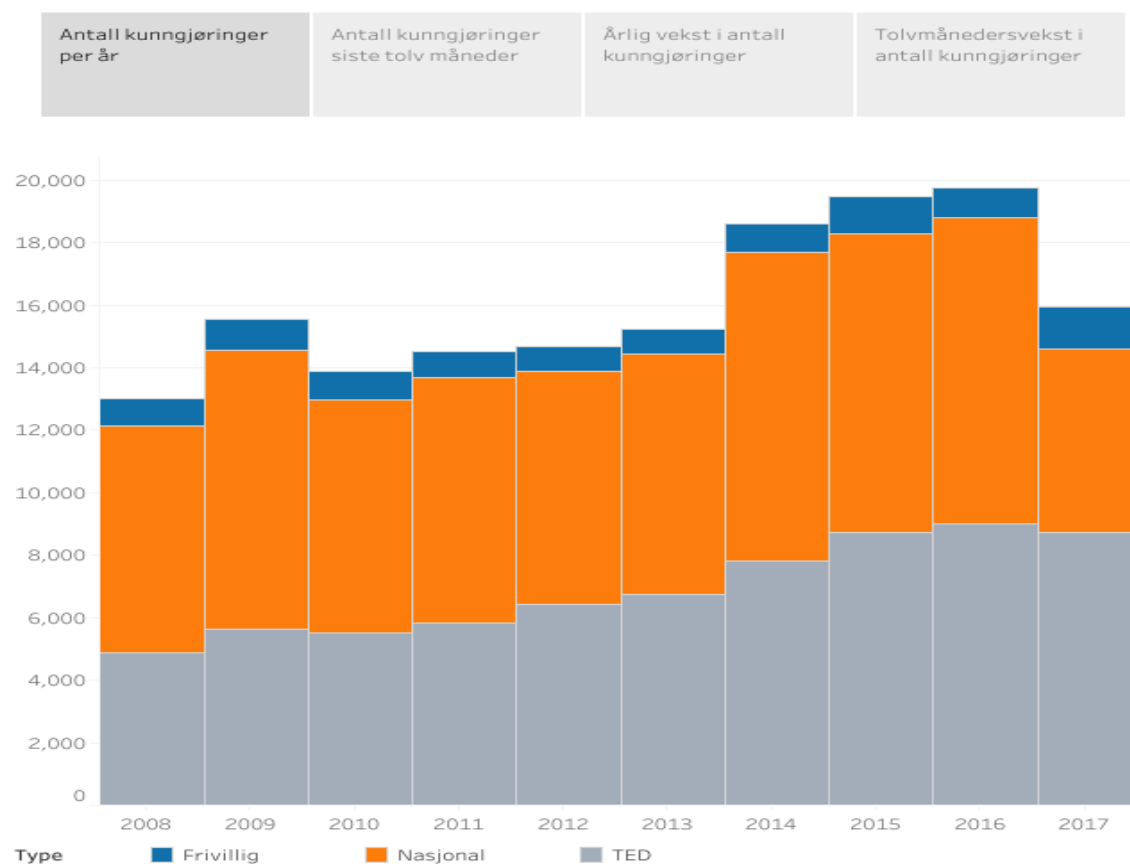
Figur 2: Prosentvis vekst i antall kunngjøringer, frivillige



Kilde: Doffin.no

Volumet frivillige kunngjøringer er imidlertid ganske beskjedent sammenliknet med antall nasjonale kunngjøringer. Som figuren nedenfor viser kan økningen i frivillige kunngjøringer (lite volum) på ingen måte oppveie nedgangen i antall nasjonale kunngjøringer (stort volum).

Figur 3: Antall kunngjøringer i Doffin



Kilde: Doffin.no

4. utfordringer

I en kost/nytte-analyse må ikke bare forenkling for oppdragsgivere tas med, men også gevinstene av virksom konkurranse om å levere varer og tjenester til det offentlige. For gründere og mindre bedrifters evne til å vokse og ta del i samfunnsutviklingen, herunder bidra til innovasjon, må de ha et marked å konkurrere i. Det offentlige markedet er i sum det største markedet for norske bedrifter.

Både oppdragsgivere og leverandører kan se kortsiktig nytte og effekt ved å avgrense konkurranse om offentlige kontrakter. Det er imidlertid grunn til å anta at tapet ved lavere konkurranse overstiger gevinsten enkelte offentlige oppdragsgivere får ved ikke å gjennomføre en kunngjøring, ikke minst over tid.

Bortfall av kunngjøring reduserer også transparensen og oversiktligheten i det offentlige markedet. Når faren for å bli oppdaget om man tar en snarvei er relativt liten, og når dokumentasjon i mange tilfeller er utilstrekkelig, kan fristelsen for å bruke direkteanskaffelser i en gråsone være overhengende. Det kan også føre til monopoliserte tilstander i markedet.

Små og mellomstore bedrifter er politisk prioriterte, men uten markedsåpning halter gjennomføringen av prioriteringen.

5. Bør alle anskaffelser kunngjøres?

Kravet om kunngjøring som verktøy for virksom og effektiv konkurranse gjelder i utgangspunktet alle anskaffelser uansett verdi. Stortinget har satt en grense på kr 100.000 NOK, hvor regelverket ikke kommer til anvendelse.

Det er en balanse mellom den samfunnsmessige verdien av å gjennomføre en konkurranse og verdien av leveransen. Kostnadene knyttet til å kunngjøre kan bli såpass høye at de utgjør en uforholdsmessig andel av hele kjøpet, og/eller at de krever tilsvarende uforholdsmessig ressursinnsats fra leverandørene. Dette gjelder særlig der hvor oppdragsgiver benytter tunge skriftlige prosedyreregler med mange kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Mindre anskaffelser bør derfor kunngjøres slik at de blir godt kjent i markedet, men gjerne på en så enkel og kostnadseffektiv måte som mulig.

6. Hvor bør anskaffelsene kunngjøres?

Bruk av digitale medier til å kunngjøre vil imøtekomme markedet på mest egnet vis. I prinsippet kan ethvert nettsted velges som arena for kunngjøringer av anskaffelser til en verdi under 1,3 mill. kroner. Det er imidlertid flere grunner til å lokalisere kunngjøringer av mindre offentlige oppdrag til Doffin-databasen. Da bygges det videre på en portal som allerede er godt innarbeidet og som er svært godt kjent. På den måten bidrar man positivt til å befeste Doffin som markedsplassen for kontrakter i det offentlige. Det er også enklere for brukerne.

Ved å legge kunngjøringene på Doffin, sparer man også kostnader til abonnement på domenenavn, plassering i søkemotorer og markedsføring av nettstedet.

7. Økonomi

Etablering av en kunngjøringsplikt som skissert her vil ha minimale kostnader, da den vil gå inn i en eksisterende plattform. Løsningen kan derfor enkelt etableres i forbindelse med statsbudsjettet for 2019.

Kontaktpersoner:

Arnhold Dordi Gjønnes, advokat, arnhild.d.gjonnes@nho.no

Lasse Billington, seniorrådgiver, lasse.billington@nho.no

Næringslivet former fremtiden